

AVRUPA BİRLİĞİ - TÜRKİYE MALİ İŞBİRLİĞİ VE SAYIŞTAY'IN TOPLULUK KAYNAKLARI ÜZERİNDEKİ DENETİMİ

Necip POLAT*

GİRİŞ

Avrupa Topluluğu, daha güçlü bir yapı olarak varlığını devam ettirmek amacıyla, kuruluşundan itibaren, hem üye hem de üye aday ülkeler için birtakım şartlar getirilmiştir. Bu çerçevede, Kurucu Antlaşmalarda yer alan şart ve kriterlere ilaveten, 1 Ocak 1993 tarihinde yapılan Maastricht Zirvesi'nde ekonomik ve parasal birlik için kriterler getirilmiş, 22 Haziran 1993 tarihinde yapılan Kopenhag Zirvesi'nde de aday ülkelerin tam üyeliği için ekonomik, siyasi ve Topluluk müktesebatına uyum kriterleri kabul edilmiştir.

Üye ve aday ülkeler için birtakım şart ve kriterler belirleyen Topluluk, bunların yerine getirilmesi amacıyla da kendi kaynaklarından ilgili ülkelere mali açıdan destek sağlamaktadır. Bir mali işbirliği çerçevesinde gerçekleştirilen Topluluk yardımlarının yürütülmesi ve kontrol edilmesi için gerekli hukuki ve kurumsal altyapı da oluşturulmaktadır.

Türkiye'nin Avrupa ile entegrasyonu sürecinin başlangıcı olan ve 1963 tarihinde imzalanan Ankara Antlaşması'nda, daha sonra imzalanan mali protokollerde ve katılım sürecinde önem arz eden bazı zirvelerde, ekonomik, sosyal kalkınmasına ve yeniden yapılanmasına destek olmak üzere, Türkiye'ye mali yardımların yapılması öngörülmüştür. Mevcut durum itibarıyla, Topluluk kaynaklarının yürütülmesi ve kontrol edilmesi için diğer aday ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de "Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi"¹ oluşturulmuş ve bu çerçevede gerekli olan hukuki düzenlemeler yapılarak yeni birimler kurulmuştur.

* Sayıştay Denetçisi

¹ İngilizce orijinali "Decentralized Implementation System (DIS)"dir. İlgili mutabakat zaııtlarının Resmi Gazete'de yayımlanan çevirilerinde "Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi" olarak çevrilmiş olmakla birlikte "Merkezi Olmayan Yapılanma" şeklinde de ifade edilmektedir.

1. AB-TÜRKİYE MALİ İŞBİRLİĞİNİN TARİHÇESİ

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne adaylığının tescil edildiği Aralık 1999 tarihli Helsinki Zirvesi esas alınmak suretiyle, AB-Türkiye Mali İşbirliği, Helsinki Öncesi Dönem ve Helsinki Sonrası Dönem olmak üzere iki dönemde incelenebilir.

A. Helsinki Öncesi Dönem (1964-1999)

Ankara Antlaşmasını izleyen 1964-1981 yılları arasında birbirini izleyen üç mali protokol ve bir ek protokol imzalanmıştır. Bu protokollerle alınan yardımlar düşük faizli krediler ve Avrupa Yatırım Bankası (AYB) kredilerinden oluşmuştur. 1982-1986 dönemini kapsayan dördüncü mali protokol Temmuz 1980'de görüşülmüş ve paraflanmıştır. Ancak, Yunanistan vetosu nedeniyle Avrupa Konseyi'nde oybirliği sağlanamadığından uygulamaya konulamamıştır. Protokoller dışında, Türkiye'deki güç şartlarla bağlantılı olarak 1980 yılında özellikle enerji, sağlık, çevre ve eğitim sektörlerinde yürütülecek toplam 11 proje için özel yardım paketi hazırlanmış ve bu çerçevede hibe yapılmıştır.

Birinci Protokol (1964-1969)	:	175 milyon Euro ² değerinde düşük faizli Topluluk kredisi
İkinci Protokol (1973-1976)	:	195 milyon Euro değerinde düşük faizli Topluluk kredisi 25 milyon Euro AYB kredisi
Ek Protokol (1971-1977)	:	47 milyon Euro değerinde düşük faizli Topluluk kredisi
Üçüncü Protokol (1979-1981)	:	220 milyon Euro Topluluk kredisi ve 90 milyon Euro AYB kredisi
Dördüncü Protokol (1982-1986)	:	(375 milyon Euro hibe, 225 milyon Euro kredi olmak üzere toplam 600 milyon Euro) Kullanılmamıştır
Özel İşbirliği Fonu (1982-1986)	:	75 milyon Euro değerinde hibe

Dördüncü protokolün uygulamaya geçirilememiş olması ve ilişkilerin soğuması 1981 yılından 90'lı yıllara kadar AB-Türkiye mali işbirliği sürecinin durağan bir dönem geçirmesine yol açmıştır. 1991 yılında, Topluluğun Körfez Savaşı'ndan en çok etkilenen ülkeler için mali yardımda bulunma kararına bağlı olarak Türkiye'ye verilen faizsiz kredi ile tekrar hareketlenmiştir. 90'lı yıllarda,

² Daha önce para birimi sepeti olarak belirlenen ECU 1 Ocak 1999 tarihinde bire-bir oranında (1ECU=1EURO) Euro'ya çevrilmiş ve bu tarihten itibaren de ECU sepeti ortadan kalkmıştır. Bu çalışmada ECU yerine Euro kullanılmıştır.

düşük miktarlarda olmasına rağmen, çeşitli program ve projeler için aşağıda gösterildiği üzere Türkiye'ye bazı yardımlar yapılmıştır.

Körfez Savaşı yardımı (1991)	:	175 milyon 175 milyon Euro tutarında faizsiz kredi
İdari İşbirliliği Fonu (1993 ve 1995)	:	1993 ve 1995 yıllarında 3'er milyon Euro tutarında hibe
Sivil Toplum Kuruluşlarına Yapılan Yardımlar (1993- ...)	:	1993'ten bu yana, Türk Sivil Toplum Kuruluşları insan hakları ve sivil toplumun geliştirilmesine yönelik faaliyetlerinin finansmanı için yılda ortalama 500.000 Euro mali yardım almaktadır.
Uyuşturucuyla Mücadele Yardımı (1996-1999)	:	Uyuşturucuyla mücadele faaliyetleri için toplam 760.000 Euro tutarında hibe
Nüfus Politikaları ve Aile Planlaması Yardımı (1992-1998)	:	B7-631 bütçe kaleminden nüfus politikaları ve aile planlaması faaliyetlerine yönelik olarak 3,3 milyon Euro tutarında hibe
Çevre Projeleri Yardımı (1992-1999)	:	"Life-Üçüncü Ülkeler" ve "Kalkınmakta Olan Ülkelerde Çevre" programları kapsamında desteklenen çevre projeleri için 4,92 milyon Euro mali yardım
AİDS'le Mücadele Yardımı (1994-1998)	:	HIV/AİDS ile mücadele kapsamındaki girişimler için 682.000 Euro yardım
şap Hastalığıyla Mücadele Yardımı (1998)	:	şap hastalığının önüne geçilmesine yönelik olarak 230.000 Euro yardım

Öte yandan, Topluluğun Akdeniz ülkelerine yönelik Avrupa-Akdeniz programlarından Türkiye de yararlanabilmektedir. Çeşitli AB girişimleri çerçevesinde çevre, sağlık, enerji vs. gibi değişik alanlarda mali destek sağlanmakta ve Avrupa-Akdeniz Ortaklığı (MEDA - the Euro-Mediterranean Partnership) çerçevesinde yürütölen projeler desteklenmektedir. Ancak bu kapsamda taahhüt edilen yardımların kısıtlı olarak kullanıldığı görölmektedir.³

Yatay Akdeniz Programları	:	Toplam 3,4 milyar Euro'luk programlardan çeşitli ülkeler birlikte yararlandığından Türkiye'ye düşen paya ilişkin kesin bir miktar belirlemek mümkün değildir
Avrupa Akdeniz Süreci (MEDA 1) (1995-1999)	:	55 proje için 376 milyon Euro hibe
Yenileştirilmiş Akdeniz Politikası (1992-1996)	:	340 milyon Euro AYB kredisi
Avrupa-Akdeniz Süreci (MEDA 1) (1997-1999)	:	205 milyon Euro AYB kredisi

³ Dış Ticaret Müsteşarlığı, "Türkiye-AB Mali İlişkileri", <http://www.foreigntrade.gov.tr/ab/mali/Mali%20Not.htm>

Türkiye'ye, 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ile Gümrük Birliğine girdikten sonra Gümrük Birliği'nin Türk Ekonomisi üzerindeki olumsuz etkilerini ortadan kaldırmak üzere, Topluluk bütçe kaynaklarından kredi ve hibe yardımları yapılması öngörölmüştür. Topluluğun tek taraflı bir deklarasyonu ile taahhüt edilen bu yardımlar gerek miktar gerek nitelik olarak yetersiz olmakla eleştirilmiştir. Diğer taraftan, taahhüt edilen yardımların dahi gerçekleşmemiş olması, Türkiye tarafından değişik platformlarda dile getirilmiş, ancak olumlu bir sonuç elde edilememiştir. Türkiye-AB Ortaklık Konseyi'nin 6 Mart 1995'teki toplantısında alınan kararlara dayanarak taahhüt edilen yardımlar Yunanistan'ın vetosu ile engellenmiştir. Gümrük Birliği'nin uygulamaya konmasından sonraki beş yıllık dönemde kullanılmak üzere 375 milyon Euro tutarında bütçe kaynağı tahsis edilmesi önerisi, Avrupa Birliği Konseyi'nde oybirliği sağlanamadığı için, onaylanmamıştır. Yine Gümrük Birliği'nin uygulamaya konmasından sonra, Türkiye ekonomisini daha rekabetçi hale getirmek için, 1996 yılından itibaren beş yıllık bir dönemde kullanılmak üzere AYB'nin 750 milyon Euro'luk ek kredi tahsis etmesi önerilmiş, ancak AYB Yönetim Kurulu'nda oybirliği sağlanamadığı için, kredi tahsis edilememiştir. Uygulamasına başlanan yardımlar için ise, diğer ölkelerden farklı bir yaklaşımla, sadece Türkiye'ye ait projelerin Avrupa Parlamentosu tarafından onayının şart koşulması ve gene Avrupa Parlamentosu tarafından yönetmeliklere aykırı olarak proje konularının kısıtlanması uygulamanın aksamasına ve yardımların gecikmesine neden olmuştur.⁴

Gümrük Birliği Özel Yardımı	:	(375 milyon Euro tutarında bütçe kaynağı) Kullanılamamıştır.
Özel AYB Kredi Olanadığı	:	(1996 yılından itibaren beş yıllık bir dönemde kullanılmak üzere AYB'nin 750 milyon Euro'luk ek kredisi) Kullanılamamıştır.

Topluluk, özel ihtiyaçlar için uluslararası mali kurumlarla birlikte ve kullanılabilir tüm mali kaynakları göz önüne alarak, makro-ekonomik mali yardım öngörmüştür. Şu ana kadar, herhangi bir ödemeler dengesi açığı söz konusu olmadığı ve 1995-1999 döneminde IMF ile herhangi bir anlaşma yapılmadığı için, bu yardıma başvurulmamıştır.⁵ Öte yandan 1999 yılında "Risk Sermayesi" çerçevesinde ölkemiz özel sektörüne 12 milyon Euro kaynak aktarılmıştır.

⁴ a.g.e.

⁵ Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu, "AB Mali İşbirliği : Genel Bakış, Helsinki Öncesi Dönem - Tablolar (1964-1999)", web sitesi, <http://www.deltur.cec.eu.int/mali-genel-tablo1-helsinki.html>

Makro-Ekonomik Yardım (1995-1999)	:	(200 milyon Euro tutarında kredi) Kullanılmamıştır.
Risk Sermayesi yardımı (1999)	:	Özel sektöre 12 milyon Euro AYB kredisi

Avrupa Birliği, Ağustos 1999 tarihinde meydana gelen Marmara Depremi'nden sonra acil durum, rehabilitasyon ve yeniden yapılanma çalışmalarını desteklemek üzere Türkiye'ye hibe ve kredi sağlamıştır.

Acil Yardım (1999)	:	Özel bir bütçe ile 30 milyon Euro hibe
Rehabilitasyon Yardımı (1999)	:	Rehabilitasyon faaliyetleri için 1 milyon Euro istisnai bir yardım
İnsani Yardım (ECHO)⁶ (1999)	:	4 milyon Euro hibe
TERRA⁷ özel girişimi (2000)	:	TERRA-I kapsamında 450 milyon Euro, TERRA-II kapsamında 150 milyon Euro'ya kadar Avrupa Yatırım Bankası kredisi öngörölmüş, bunun yaklaşık 400 milyon Euro'su taahhüt edilmiş, yaklaşık 90 milyon Euro'su da fiilen kullanılmıştır.

B. Helsinki Sonrası Dönem (2000-2006)

Türkiye'nin Avrupa Birliği ile entegrasyonunda en önemli aşamalardan biri olan Helsinki Zirvesi ile adaylığı tescil edildikten sonra, adaylık ve üyelik sürecinde gerçekleştireceği reformların finansmanında kullanılmak üzere birtakım mali yardımların sağlanması öngörölmüştür. Bu bağlamda, mevcut Akdeniz İşbirliği programlarına ilave yeni kaynakların tahsis edilmesi gündeme gelmiştir. Türkiye'nin diğer adayların faydalanmakta olduğu PHARE (Poland and Hungary: Action for Re construction of Economy – Polonya ve Macaristan: Ekonominin Yeniden Yapılandırılması Eylemi), ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession – Katılım Öncesi Yapısal Politika Araçları) ve SAPARD (Special Action Programme for Agricultural and Rural Development - Tarımsal ve Kırsal Kalkınma Özel Eylem Programı) yardım programlarına dahil edilmesi talebi, bu programların bütçelerinin 2000-2006 tarihleri için kesinleştirilmiş olması ve bu konuda değişikliğin yapılmasının mümkün olmaması gerekçesiyle kabul görmemiştir. Bunun yerine Türkiye için katılım stratejisine uygun olarak ilave

⁶ The European Commission's Humanitarian Aid Department :Avrupa Komisyonu İnsani Yardım Departmanı

⁷ Turkey Earthquake Rehabilitation and Reconstruction Assistance: Türkiye Deprem Rehabilitasyon ve Yeniden Yapılanma Yardımı

kaynak yaratılmıştır. Bu dönemde Türkiye yine bir Akdeniz ülkesi olarak Avrupa-Akdeniz İşbirliği Programının 2000-2006 dönemine (MEDA II) dahil edilmiştir.

Dolayısıyla bu dönem yardım programlarını, Avrupa Akdeniz İşbirliği (MEDA II) (2000-2006) ve Katılım Stratejisi Programları (2001-2006) olarak incelemek mümkündür.

Bütçe kaynaklı ve Komisyon tarafından idare edilen MEDA II programından hibe olarak Türkiye'ye ikili yardımların % 15'lik bölümünün tahsis edilmesi öngörülmüştür. Sene başına düşen miktar 127 milyon Euro olan bu hibenin 2000-2006 dönemi için toplam miktarı 889 milyon Euro'ya karşılık gelmektedir. Programın bazı teknik sorunlar nedeniyle ve halen MEDA I kapsamında olan projelerin dahi uygulanamamış olması nedeniyle yürütülmesinde bazı sorunlar bulunmaktadır. MEDA I projelerin uygulanmasında karşılaşılan sorunların MEDA II projelerinde ortaya çıkmaması açısından merkezi olmayan uygulama sisteminin oluşturulması önem taşımaktadır.

Avrupa Yatırım Bankası, MEDA II kapsamında Avrupa-Akdeniz Ortaklığı'na 6 milyar 245 milyon Euro tutarında kredi tahsis etmiştir. Türkiye'nin bu kredilerden yılda 210 milyon Euro olmak üzere 7 yıl için toplam 1 milyar 470 milyon Euro tutarında yararlanması beklenmektedir.

Komisyon, Helsinki Zirvesi sonrasında, Türkiye için Avrupa Stratejisi'ni (Katılım Öncesi Strateji) mali yönden desteklemek için iki taslak öneri kabul etmiştir. Üç yıllık bir zaman diliminde uygulanmak üzere 15 milyon Euro'luk ilk öneri Konsey tarafından 10 Nisan 2000'de kabul edilmiştir. Bu öneri, Gümrük Birliği kapsamında taahhüt edilen yardımların yapılmamış olmasını telafi etmek amacıyla ilave bir kaynak olarak düşünülen ve Gümrük Birliği'nin güçlendirilmesine ilişkin bir yardım programıdır.

28 Aralık 2000 tarihinde kabul edilen ekonomik ve sosyal kalkınmaya yönelik ikinci öneri ise yine üç yıllık bir süre için, 135 milyon Euro sağlanmasını öngörmektedir.

Öte yandan; Genel İşler Konseyinin 4 Aralık 2000 tarihli toplantısında, Gümrük Birliği yardımları kapsamında yer alan, ancak öngörüldüğü dönemde kullanılmayan 750 milyon Euro'luk AYB kredisi taahhüdünün 450 milyonluk bölümünün tahsisi onaylanmıştır.

Ülkemize yönelik katılım stratejisi çerçevesinde yapılacak hibe nitelikli yardımların tek bir çerçeve altında toplanması amacıyla hazırlanan ve kısaca "Tek

Çerçeve” (Single Framework) olarak bilinen Yönetmelik (Council Regulation concerning pre-accession financial assistance for Turkey), AB Balıkçılık Konseyinin 17 Aralık 2001 tarihli toplantısında kabul edilmiştir. Tek Çerçeve, Türkiye'nin halihazırda AB'den hibe yardım aldığı kaynakları standart prosedürlere dayanan tek bir program çerçevesinde yeniden düzenlemiş ve sağlanacak yardımın yalnızca Katılım Ortaklığı'nda belirtilen öncelikler için kullanılmasını güvence altına almayı amaçlamıştır. Ayrıca, Tek Çerçeve'nin yürürlüğe girmesiyle birlikte, bugüne kadar MEDA yönetmeliği çerçevesinde karmaşık ve uzun bürokratik işlemlere tabi olan ülkemize yönelik mali yardımların taahhüt ve tahsis süreci, diğer adaylarla aynı prosedürlere bağlanmıştır. Böylece, AB'nin ülkemize yönelik hibe yardımları artık sadece, AB Komisyonu ile birlikte dönemsel olarak hazırlanan Finansman Programlarında yer alan program ve projelere tahsis edilebilmekte ve münhasıran ülkemizin AB'ye adaylık ve uyum süreciyle doğrudan ilgili alanlarda kullanılabilir. ⁸

Türkiye'ye Katılım Stratejisi kapsamında aday ülkelere tanınan ve AYW'nin kendi öz kaynaklarından finanse ettiği “Katılım öncesi kolaylığı” adı altındaki 8 milyar 500 milyon Euro tutarındaki kredi paketinden faydalanma imkanı tanınmıştır. ⁹ Bu krediden ülkelere belirli paylar ayrılmamış olup, inceleme ve onay işlemleri proje bazında yapılmakta ve ödemeler buna göre gerçekleştirilmektedir.

2004-2006 dönemi katılım öncesi mali yardımı ile, Türkiye'nin Kopenhag Kriterlerini yerine getirme çalışmalarının desteklenmesi öngörülmektedir. Bu bağlamda, siyasi kriterler ve özellikle müktesebatın uyumlaştırılmasıyla ilgili yatırımlar ve kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi konularının ön plana çıkması, öte yandan Türkiye ekonomisinin işleyişinin ve iç pazardaki rekabet baskısıyla başa çıkma kapasitesinin geliştirilmesine önem verilmesi öngörülmektedir. ¹⁰

⁸ Dışişleri Bakanlığı, “Türkiye-AB Mali İşbirliği”, Bilgi Notu, Ocak 2003

<http://www.mfa.gov.tr/turkce/grupa/ab/abab/genel050203.htm>

⁹ 2002 Strateji Belgesi'nde, Avrupa Komisyonu, Türkiye'nin ihtiyaçlarını ve kullanma kapasitesini dikkate alarak, toplam yardımın büyük ölçüde artırılmasını öngörmüş, Kopenhag Zirvesi sonuçlarında, 2004'ten itibaren bu yardımın 2000-2006 mali perspektiflerinin “katılım öncesi harcama” başlığı altında finanse edileceği doğrulanmıştır. Komisyon, 12 Şubat 2003'te, bu yönde bir teklifi kabul etmiş (COM(2003)70-11.02.2003) ve Bütçe Makamı'na iletmıştır. (Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu, “Mali yardım” <http://www.deltur.cec.eu.int/AB3E14-LEM.doc>)

¹⁰ Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu, “Mali yardım” , <http://www.deltur.cec.eu.int/AB3E14-LEM.doc>

Yukarıda sözü edilen yardımlar dışında, AB genel bütçesinde "Akdeniz Ülkeleri'nde Rehabilitasyon" başlıklı B7-411 bütçe kalemi yer almaktadır. Bu çerçevede, 2000 yılı için hazırlanan deprem rehabilitasyon projesi kapsamında Türkiye 20 milyon Euro tutarında yardımla desteklenmesi öngörülmüştür.¹¹

MEDA II kapsamında İkili Yardım (2000-2006)	:	127 milyon Euro x 7 yıl = 889 milyon Euro hibe
MEDA II kapsamında Avrupa-Akdeniz Ortaklığı (2000-2006)	:	6.245 milyar Euro tutarındaki AYB kredilerinden Türkiye'ye düşen toplam pay (210 milyon Euro x 7 yıl = 1.470 milyar Euro)
Gümrük Birliği'nin güçlendirilmesi programı (2000-2002)	:	15 milyon Euro hibe
Ekonomik ve sosyal kalkınma programı (2001-2003)	:	135 milyon Euro hibe
Özel AYB Kredi Olanakları (2000-2004)	:	Gümrük Birliği'nin güçlendirilmesi ve derinleştirilmesini desteklemek üzere hazırlanacak özel bir AYB eylem programı çerçevesinde 450 milyon Euro'luk AYB kredisi
Katılım Öncesi Kolaylığı¹² (2000 – 2004)	:	Ülke bazında kredi tahsisi söz konusu değildir. Proje bazında kamu ve özel sektöre kullanılmaktadır. Projelerin kalitesi belirleyici unsurdur.
Akdeniz Ülkeleri'nde Rehabilitasyon (2000)	:	B7-411 bütçe kaleminden 20 milyon Euro tutarında yardım

2. MERKEZİ OLMAYAN UYGULAMA SİSTEMİ

Helsinki Zirvesiyle adaylığı tescil edilen Türkiye'nin katılım öncesi süreç olarak adlandırılan yeni dönemde mali yardımları etkin bir şekilde kullanılabilmesi için, diğer aday ülkelerde de uygulanan, Avrupa Birliği kural ve prosedürlerine uygun olarak, kaynakların AB merkezinden değil aday ülke tarafından yönetildiği yeni bir sistemin kurulması, Türkiye için de gerekli hale gelmiştir.

Diğer aday ülkelerle aynı kurumsal yapılanmanın gerçekleştirilmesi, aynı terminolojinin kullanılması, üye devletlerin adaylarla işbirliğinin yanı sıra adayların da birbirleri ile ilişkisi ve yürütülecek ortak projelerin başarısı açısından önem kazanmaktadır. Ayrıca, bu yapılanma, üyelik döneminde Topluluk

¹¹ Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu, "AB Mali İşbirliği : Genel Bakış, Helsinki Sonrası Dönem - Tablolar (2000-2006)", <http://www.deltur.cec.eu.int/mali-genel-tablo2-meda.html>

¹² Türkiye'nin yararlanması için gerekli hukuki altyapı 15 Mayıs 2001'de tamamlanmıştır.

fonlarının kullanımını için aday ülkeleri hazırlamaktadır. Dolayısıyla, talep edilen yapılanmanın kısa dönemli değil, üyelik sonrasında da kullanılacak bir yapı olması öngörülmektedir.¹³

Adaylık sürecinde oluşturulan bu yeni merkezi olmayan uygulama sistemi ile, adaylık öncesi dönemde sağlanan mali yardımların kullanılması AB Komisyonu'nun yönetiminden aday ülkeye geçmektedir. Böylece, Avrupa Birliği'ne üyelik hedefi doğrultusunda ortaya koyulan taahhütlerin gerçekleştirilmesi amacıyla hazırlanacak ve AB tarafından finanse edilecek projelerin belirlenmesi, yönetimi, izlenmesi ve değerlendirilmesi aday ülke tarafından yerine getirilecektir.

AB tarafından öngörülen bu yapılanmada mali işbirliğinin değişik evrelerinin farklı birimler ve kişilerce uygulanması ve denetlenmesi söz konusudur.

2002 yılından başlayarak, mali işbirliğinin program bazında genel onayının kendileri tarafından verilmesini müteakip AB, her tür uygulama ve denetimin Türkiye tarafından yürütülmesini, sadece yılda iki kez kendilerine rapor sunulmasını istemiş, dolayısıyla, AB, yardımların verilmesi için bir ön koşul niteliğinde olan ve diğer tüm aday ülkelerce uygulanmakta olan bu yapılanmanın da bir an önce gerçekleştirilmesini talep etmiştir.

Bu çerçevede, Avrupa Birliği tarafından sağlanacak mali yardımların "Katılım Ortaklığı Belgesi" ve "Ulusal Program"da yer alan önceliklere uygun projeler kapsamında hayata geçirilebilmesi için yeni ve merkezi olmayan bir yapılanmaya gidilmesi zorunluluğu doğmuş ve bu düzenlemeyi yapmak üzere, 18 Temmuz 2001 tarih ve 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi yayımlanmıştır. Genelge ile Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi içerisinde, Ulusal Mali Yardım Koordinatörü, Mali İşbirliği Komitesi, Ulusal Fon ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Ortak İzleme Komitesi ve Merkezi Finans ve İhale Birimi gibi birimler oluşturulmuştur.¹⁴

"Ulusal Fon"un ve "Merkezi Finans ve İhale Birimi"nin Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zabıtları¹⁵ AB'nin Genişlemeden Sorumlu Komisyon Üyesi

¹³ Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu, "AB Mali İşbirliği : Merkezi Olmayan Yapılanma", <http://www.deltur.cec.eu.int/mali-merkez.html>

¹⁴ a.g.e

¹⁵ "Ulusal Fon'un Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptı" ve "Merkezi Finans ve İhale Birimi'nin Kurulmasına İlişkin Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Birliği Komisyonu Arasındaki Mutabakat Zaptı"

Verheugen'in Türkiye'yi ziyareti vesilesiyle 14 Şubat 2002 tarihinde imzalanmış, 30.01.2003 tarih ve 4802 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunmuş, 24.02.2003 tarih ve 2003/5313 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla da onaylanmıştır.

Merkezi olmayan uygulama sisteminin tüm unsurlarıyla faaliyete geçmesi, Avrupa Birliği Komisyonu tarafından onaylanması anlamına gelen akreditasyonun alınmasına bağlı olduğundan, Türkiye'nin 9 Nisan 2003 tarihinde Avrupa Komisyonuna iletilen akreditasyon talebi, Komisyonun ilgili birimlerince, sistemin her bir unsuruna ilişkin yerinde yapılan incelemelerle değerlendirilmiş ve 8 Ekim 2003 itibariyle, Türkiye'de merkezi olmayan uygulama sistemi akredite olmuştur.

Merkezi olmayan uygulama sisteminde, birimler arasında farklılaştırma ve birbirini kontrol ve denetim ön plana çıkmaktadır. Mali işbirliğinin programlama, uygulama, izleme ve denetim aşamalarının farklı birimler tarafından ancak sıkı bir koordinasyon içinde yürütülmesi esas alınmaktadır. İmzalanan mutabakat zabıtları çerçevesinde, yeni yapılanma içerisinde kurulan birimlerin görevleri şu şekildedir¹⁶:

Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi (Decentralised Implementation System–DIS): Avrupa Topluluğu Antlaşmaları uyarınca nihai sorumluluğun Komisyon tarafından muhafaza edilmesi şartıyla, yönetim ve sorumlulukların kısmen Ortak Ülkeye devredildiği Avrupa Birliği dış yardım programları uygulama sistemidir.

Ulusal Yardım Koordinatörü (National Aid Co-ordinator – NAC): Programlama ile görevlendirilmiş Avrupa Birliği'nden sorumlu Devlet Bakanı'dır. Aynı zamanda, Topluluk mali yardımının kullanımıyla genel katılım süreci arasında yakın bir ilişki kurulmasının sağlar ve AB programlarının izlenmesinden ve değerlendirilmesinden sorumludur. Ulusal Mali Yardım Koordinatörünün sekretery hizmetlerini Avrupa Birliği Genel Sekreterliği yapmaktadır.

Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (National Authorising Officer – NAO): Ulusal Fon'a başkanlık eden Hazine'den sorumlu Devlet Bakanı'dır. Ulusal Yetkilendirme Görevlisi Avrupa Birliği fonlarının mali yönetiminin genel sorumluluğunu üstlenmiştir.

Ulusal Fon (National Fund - NF): Ulusal Fon, Hazine Müsteşarlığı içinde yer alan ve Topluluk fonlarının Türkiye'ye aktarıldığı ve bu fonlara ilişkin muhasebe işlemlerini yerine getiren merkezi hazine birimidir.

¹⁶ 20 Mart 2003 tarih ve 25054 sayılı Resmi Gazete

Merkezi Finans ve İhale Birimi (Central Finance and Contracts Unit - CFCU): Avrupa Birliği Genel Sekreterliği bünyesinde kurulan ve kurumsal yapılanma projeleri ve özel olarak sağlanmışsa diğer projeler için ihaleye çıkma, sözleşme yapma ve ödemelerle görevlendirilmiş Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi uygulama birimidir.

Uygulama Birimi (Implementing Agency - IA): Ulusal İdare içinde yatırım destek projeleri ve özel olarak sağlanmışsa diğer projeler için ihaleye çıkma, sözleşme yapma ve ödemelerle görevlendirilmiş Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi uygulama birimidir.

Ortak İzleme Komitesi (Joint Monitoring Committee): Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Ulusal Yardım Koordinatörü ve Komisyon temsilcilerinden oluşan, Avrupa Birliği programlarının gözden geçirilmesinden sorumlu komitedir.

Program Yetkilendirme Görevlisi (Programme Authorising Officer - PAO): Merkezi Finans ve İhale Birimi veya bir Uygulama Birimine başkanlık eden Ulusal İdare görevlisidir. Merkezi Finans ve İhale Birimi veya Uygulama Biriminin faaliyetlerinden ve yürütülecek projelerin etkin mali yönetiminden sorumludur.

Kıdemli Program Görevlisi (Senior Programme Officer – SPO): Merkezi Finans ve İhale Birimi, projelerin idari ve mali uygulamasından sorumlu olduğu durumlarda, projelerin teknik uygulamasından sorumlu olan Ulusal İdare'nin(bakanlık/kuruluş) bir görevlisidir.

Mali İşbirliği Komitesi: Mali İşbirliği ile ilgili olarak yürütülen çalışmalar arasında gerekli uyumu sağlamak üzere yukarıda söz edilen Başbakanlık Genelgesi ile Mali İşbirliği Komitesi kurulmuştur.

Mali İşbirliği Komitesi; Dışışleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Avrupa Birliği Genel Sekreterliği temsilcilerinden oluşur. Komiteye, Ulusal Mali Yardım Koordinatörü veya görevlendireceği temsilcisi başkanlık eder. Komitenin sekreteryaya hizmetleri Avrupa Birliği Genel Sekreterliği tarafından yürütülür.

3. MALİ İŞBİRLİĞİ VE EŞLEŞTİRME (TWINNING)¹⁷

Eşleştirme, aday ülkelerin, Avrupa Birliği'nin gelecekteki üye devletleri olarak, Topluluk müktesebatını uygulayacak adli ve idari kapasitelerini

¹⁷ Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, "Twinning", <http://www.abgs.gov.tr>

güçlendirmek amacıyla yürütölen bir idari işbirliği mekanizmasıdır.

Eşleştirmenin amacı, Topluluk mevzuatı ile ilişkili olarak, AB genelindeki en iyi uygulamaların projeden faydalananak ölkelere yansıtılması olarak belirlenmiştir.

Eşleştirme, üye ve aday ölkeler arasında yürütölecek bir ortak projeyi ifade etmektedir. Eşleştirme kapsamında aday ölkeler, Birliğe üye devletteki muadili kamu kurumundan destek almakta ve projesini bu işbirliği içerisinde yürütmektedir. Bu bağlamda, eşleştirme uygulamalarının Türkiye'nin ve özellikle proje sahibi olan kurumların önemli katkıları sağlanması gereken bir süreç olarak değerlendirilmesi yanlış olmayacaktır.

Avrupa Komisyonu, üye ölkelerden sağlanan desteği, destekten yararlanan aday ölkelere tahsis edilmiş olan fonlardan finanse etmektedir. Dolayısıyla, eşleştirme programı çerçevesinde, Türkiye'ye katılım öncesi fonlardan tahsis edilen kaynakların bir kısmı, Komisyon tarafından bir proje kapsamında işbirliği yapılan ve projeye destek olan üye devlete aktarılmaktadır.

Projelerin yürütölmesinde tüm giderler AB kaynaklarından karşılanmamakta, aşağıda yer alan kalemler de "Ulusal Katkı" adıyla ilgili kurum bütçesinden/imkanlarından karşılanmaktadır:

- Ofis
- Telefon (yurtiçi ve dışı konuşma masrafları)
- Faks
- Fotokopi
- Bilgisayar
- Sekreter desteği
- İstenilen bilgi/doküman temini
- Türkiye'deki kurumların, resmi görevlilerin ve özel statüde çalışan Türk uzmanların proje ile ilgili doğrudan ve dolaylı harcamaları (proje süresince üye ölkelere gitmeleri gerektiğinde, bu ölkelere ulaşım masrafları dahil, ölkedeki harcırah hariç)
- Türkiye'de projenin yürütölmesiyle ilgili giderler (running cost): projenin yürütölmesi için ihtiyaç duyulan ekipman
- Proje çerçevesinde gerçekleştirilen eğitimler
- Proje harcamalarına ilişkin dolaylı vergiler

Genel bir kural olarak tüm yatırımların ortaklaşa finanse edilmesi gerekir. Makine ve teçhizat alımı gereken her projede, ulusal katkının ilgili projenin toplam ölçülebilir harcamalarının en az %25'i tutarında olması gerekmektedir.¹⁸

Eşleştirme projelerinin programlama süreci şu şekildedir:

- Projelerin Üye Ülkelere Dağıtılması
- Üye Ülkelerin Projeler İçin Önerilerini İletmesi
- Önerilerin Türkiye'de Projelerden Yararlanacak Kurumlara Dağıtılması
 - Seçim Komitesi Toplantıları
 - Seçim
 - “Eşleştirme Sözleşmesi (Twinning Covenant)” Hazırlanması
 - Sözleşmenin Onaylanması ve İmzalanması
 - Eşleştirme Projesinin Uygulamaya Başlaması

2002 Yılı Projeleri¹⁹

2002 Yılı Türkiye-AB Mali İşbirliği çerçevesinde hazırlanan ve eşleştirme mekanizmasından yararlanması öngörülen projeler ve ilgili kurumlar şunlardır:²⁰

Proje Adı	Uygulayıcı Kuruluş
-Organize Suçlarla Mücadelenin Güçlendirilmesi	İçişleri Bakanlığı
-Sınır Yönetim Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Faaliyet Planının Geliştirilmesi	İçişleri Bakanlığı
-Ulusal Uyuşturucu İzleme Merkezinin Oluşturulması ve Ulusal Uyuşturucu Stratejisinin Geliştirilmesi ve Uygulanması	İçişleri Bakanlığı
-Türkiye'nin İltica ve Göç Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Faaliyet Planının Geliştirilmesi	İçişleri Bakanlığı
-İfade Alma Yöntemlerinin ve Odalarının Geliştirilmesi	İçişleri Bakanlığı
-Kara Para Aklama ile Mücadelenin Güçlendirilmesi	Maliye Bakanlığı (MASAK)

¹⁸ Hazine Müsteşarlığı, Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ulusal Fon Direktörlüğü, National Fund Manual, V.7.1, April 24, 2003

¹⁹ Projelerin iki yıllık bir süre içerisinde hazırlanması ve imzalanması, sonraki bir yıl içerisinde de ödemelerin sona erdirilmesi gerekmektedir. (Financing Memorandum for the 2002 National Programme for Turkey)

²⁰ Halil Serkan KÖREZLİOĞLU, “Türkiye-AB Katılım Öncesi Mali İşbirliği”, Seminar on Central Financing and Contracting Unit, TOBB, <http://www.tobb.org.tr/abproje/maliisbv4.ppt>

-İş Sağlığı ve Güvenliği ve İŞGÜM	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
-Çevre Alanında Kapasitenin Geliştirilmesi	Çevre Bakanlığı
-Devlet Yardımları İzleme ve Denetleme Kurulunun Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi	Devlet Yardımları İzleme ve Denetleme Kurulu
-Türkiye'nin AB Veterinerlik Müktesebatına Uyumu	Tarım ve Köyişleri Bakanlığı
-Türkiye'nin AB Bitki Sağlığı Müktesebatına Uyumu	Tarım ve Köyişleri Bakanlığı
-Deniz Taşımacılığı Güvenliğinin Arttırılmasının Desteklenmesi	Denizcilik Müsteşarlığı
-Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun Kurumsal Güçlendirilmesi	Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu
-Telekomünikasyon Kurumu'nun Kurumsal Yapılandırılması	Telekomünikasyon Kurumu
-Uygunluk Değerlendirme /Piyasa Gözetim Altyapısı	İstanbul Teknik Üniversitesi
-Avrupa Birliği'ne Entegrasyon Sürecinin Desteklenmesi Faaliyetleri	Avrupa Birliği Genel Sekreterliği
-Aktif İşgücü Piyasası Stratejisi	İŞKUR

2003 Yılı Projeleri

2003 Yılı Türkiye-AB Mali İşbirliği çerçevesinde hazırlanan ve eşleştirme mekanizmasından yararlanması öngörülen projeler ve ilgili kurumlar şunlardır:²¹

Proje Adı	Uygulayıcı Kuruluş
-Türk Polisinin Denetime Açıklılığının, Verimliliğinin ve Etkinliğinin Geliştirilmesi	İçişleri Bakanlığı
-İnsan Hakları, Demokrasi ve Vatandaşlık Eğitiminin Geliştirilmesi	Milli Eğitim Bakanlığı
-Sivil Toplum Kuruluşları ile Kamu Kuruluşları Arasındaki İşbirliğinin Geliştirilmesi ve STK'ların Demokratik Katılımcılık Seviyelerinin Geliştirilmesi	AB Genel Sekreterliği
-Polisin Adli Kapasitesinin Geliştirilmesi	İçişleri Bakanlığı
-İnsan Ticaretiyle Mücadele için Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi	İçişleri Bakanlığı
-Kara Paranın Aklanmasıyla, Suçun Mali Kaynakları ve Terörizmin Finansmanı ile Mücadelenin Güçlendirilmesi	İçişleri Bakanlığı
-Vize Politikası ve Uygulamaları	Dışişleri Bakanlığı
-Gümrüklerin Modernizasyonu	Gümrük Müsteşarlığı
-Uygunluk Değerlendirme Kuruluşlarına ve San.ve Tic. Bakanlığına Bazı Yeni Yaklaşım Direktiflerinin Uygulanmasında Destek Verilmesi	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı
-Piyasa Gözetimi Alanında Telekomünikasyon Sektörünün Fiziki Altyapısının Güçlendirilmesi	Telekomünikasyon Kurumu

²¹ a.g.e.

-Türk Kamu İhale Sisteminin Güçlendirilmesi	Kamu İhale Kurumu
-Balıkçılık Sektörünün Yasal ve İdari Olarak AB Mevzuatına Uyumu	Tarım ve Köyişleri Bakanlığı
-Türk Elektrik Sisteminin UCTE Elektrik Sistemine Bağlantısı İçin Tamamlayıcı Teknik alışmalar	Enerji Bakanlığı
-Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu için Düzenleyici Bilgi Sistemi Geliştirilmesi	Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu
-Gaz İletimi ve Geçişi Alanında BOTAş'a Teknik Yardım	BOTAş
-Türkiye'de Enerji Verimliliği'nin Geliştirilmesi	Enerji Bakanlığı
-Türk Demiryolu Sektörünün Yeniden Yapılandırılması ve Güçlendirilmesi	Ulaştırma Bakanlığı (TCDD)
-Türkiye'ye Hava Kalitesi, Kimyasallar ve Atık Yönetimi Konusunda Destek Sağlanması	evre Bakanlığı
-Moda ve Tekstil Alanında İş Kümesi	İstanbul Tekstil ve Konfeksiyon İhracatçı Birlikleri (ITKIB)
-DPT Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğüne Kurumsal ve İdari Kapasite Geliştirme Desteği	DPT
-Samsun (Amasya, Çorum, Samsun, Tokat) Kastamonu (Çankırı, Kastamonu, Sinop) ve Erzurum (Erzurum, Erzincan, Bayburt); BB2 Bölgelerinde Bölgesel Kalkınma	DPT
-Bulgaristan'la Sınırötesi İşbirliği – Ortak Küçük Projeler Fonu	DPT
Türk Kamu İç Mali Kontrol Sisteminin AB Uygulamaları ve Uluslararası Standartlar ile Uyumlu Hale Getirilmesi	Maliye Bakanlığı
Sayıştay Başkanlığı'nın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi	Sayıştay Başkanlığı
-Türkiye Yatırım Promosyon Ajansı'nda Doğrudan Yabancı Yatırımı Teşvik Fonksiyonunun Geliştirilmesi	Hazine Müsteşarlığı
-Hazine Müsteşarlığı Sigortacılık Genel Müdürlüğünün ve Sigorta Denetleme Kurulu'nun Kapasitesinin Geliştirilmesi	Hazine Müsteşarlığı
-AB Entegrasyon Sürecini Güçlendirmeye Yönelik Destek	AB Genel Sekreterliği
-Topluluk Program ve Ajanslarına Katılım	Dışışleri Bakanlığı

4. SAYIşTAY'IN TOPLULUK KAYNAKLARI ÜZERİNDEKİ DENETİMİ

Sayıştay, Ulusal Fon'un Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptı gereğince, AB mali yardımlarının yürütülmesine ilişkin, uluslararası genel kabul görmüş denetim standartlarına uygun olarak, mali denetim yapmakla görevlidir.

Ulusal Fon'un Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptı'nın 3. maddesinin 2. fıkrasında: "Uygun mali denetim Hazine Kontrolörleri ve Sayıştay tarafından gerçekleştirilecektir...." denilmek suretiyle; Hazine Kontrolörleri Kurulunun iç

denetim birimi olarak, Sayıştay'ın da yüksek denetim birimi²² olarak mali denetim yapması öngörülmüştür.

Zaptın “Denetim” başlıklı 7. maddesinin 1. fıkrasında ise; “Merkezi Finans ve İhale Birimi veya her bir uygulayıcı birim ile imzalanmış olan Finansman Anlaşmalarının uygulanması hususunda gerekli mali denetim, uluslararası denetim standartlarına uygun olarak Sayıştay tarafından gerçekleştirilecektir” denilmektedir. Bu hüküm ile, yapılacak mali denetimin Ulusal Fon'un faaliyetleri ile sınırlı kalmayacağı ve Merkezi Finans ve İhale Birimi ile projelerin uygulayıcı birimlerinin faaliyetlerinin de bu kapsamda denetleneceği hükme bağlanmıştır. Yapılacak denetimin de finansman anlaşmaları çerçevesinde, uluslararası denetim standartlarına uygun olarak yerine getirilmesi gerekmektedir.

Sayıştay'ın Avrupa Birliği'nden sağlanan fonlara ilişkin denetiminin hukuki dayanağı olarak, 4802 sayılı Kanun ve 2003/5313 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla iç hukukun bir parçası haline gelmiş olan mutabakat zabıtlarının yanında, mevcut hukuki statü de gösterilebilir. Nitekim; gerek Anayasa'da, gerek Sayıştay Kanunu ve halen yürürlükte olan Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nda Sayıştay'ın bu kaynakların denetlenmesine ilişkin yetki ve sorumlukları mevcuttur. Dolayısıyla, mutabakat zabıtları ile Sayıştay'ın mevcut olan yetki ve sorumlukları, Avrupa Birliği'nden sağlanan kaynakların denetimi bağlamında teyit edilmiştir denilebilir.

Sayıştay, Anayasa'nın 160. maddesi gereğince Türkiye Büyük Millet Meclisi adına genel ve katma bütçeli kamu kuruluşlarının gelir, gider ve mallarını denetlemek ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlendirilmiştir.

832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun “Sayıştay'ın görevleri” başlıklı 28. maddesinde Sayıştay'ın:

▪ Genel ve katma bütçeli daireler ile bu daireler tarafından sermayesinin yarısı veya yarısından fazlasına katılmak suretiyle sabit veya döner sermayeli veya fon şeklinde kurulan kurum ve teşebbüslerin ve kanunlarla Sayıştay denetimine tabi tutulan diğer kurumların bütün gelir, gider ve malları ile nakit, tahvil, senet gibi kıymetlerinin alınıp verilmesini, saklanma ve kullanılmasını,

²² Zaptın 7.maddesinin 2.fıkrasında “Komisyon'un anlaştığı bir dış denetçi” hükmü yer almakta, dolayısıyla dış denetim ile, Sayıştay denetimi dışında özel denetim kuruluşlarının yapacağı denetim de kastedilmektedir.

▪ Devlete ait ikraz, istikraz ve taahhütlerle çeşitli kaynaklardan bağış ve yardım suretiyle elde edilen nakdi veya ayni kıymetleri, Hazine bonolarını, bütün kefalet, kredi ve Hazine avanslarını denetleyeceği ve kanunlarla kendisine verilen diğer görevleri yerine getireceği hükme bağlanmıştır.

Kanunen mali tablolar, defteri kebir, yevmiye defteri, ödeme belgeleri ve diğer destekleyici belgelerin incelenmesi temeline dayanan Sayıştay denetiminin kapsamı 1996 yılında Sayıştay Kanunu'nda yapılan değişlikle, Sayıştay'a, denetimine tabi kamu kuruluşların kaynaklarını verimlilik, etkinlik ve tutumluluk açısından incelenmesi görevinin verilmesiyle genişletilmiştir.

Sayıştay Kanunu yasama organına Genel Uygunluk Bildirimi dışında genel amaçlı rapor sunulmasını öngörmemekle birlikte Meclis'e rapor verilmesi gereken durumları belirtmiştir. Konumuzla ilgili olarak;

▪ 87. madde'nin 3. fıkrasında, fon şeklinde kurulan kurum ve teşebbüslere ilişkin raporlarda bunların faaliyetlerinin kuruluş gayelerine uygun olup olmadığının belirtileceği,

▪ 88. maddede, inceleme ve denetleme sırasında, mevzuata uygun görülmeyen önemli hesap ve işlemler hakkında Meclis'e rapor verileceği,

▪ Ek 10. maddede, Sayıştay'ın denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynakları ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullandıklarını incelemeye yetkili olduğu, bu inceleme sonuçlarının TBMM Başkanlığına sunulacağı hüküm altına alınmıştır.

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun Ek 8. maddesinin (d) fıkrasında, tüm fonların hizmet ve harcamalarını kendi mevzuatlarında yer alan usul ve esaslara göre yürütüleceği hükmü yer almaktadır.

4833 sayılı 2004 Yılı Bütçe Kanunu'nun 24. maddesinin e fıkrasında Türkiye-Avrupa Birliği Mali İşbirliği kapsamında sağlanacak mali imkanların karşılığı olarak ilgili uygulayıcı birimler veya bağlı oldukları kurum bütçelerinde (2) ve (3) numaralı ödenek türü altında yer alan ve projelerin uygulanmasında ulusal katkı olarak konulacak ödeneklerin Ulusal Fon'a ödenmesine ilgili bakanlar yetkili kılınmıştır. Yine bu fıkrada, Ulusal Fon'a ödenen bu tutarların Mutabakat Zabıtlarında yer alan hükümler çerçevesinde kullanılabilceği belirtilmiştir. Genel ve Katma Bütçeli kurumların bütün gelir, gider ve malları ile kıymetlerinin alınıp verilmesini, saklanma ve kullanılmasını denetleyen Sayıştay'ın, Bütçeye konulan ulusal katkı ödeneklerini de Bütçe Kanunu'nun bu maddesi uyarınca, Mutabakat zabıtları çerçevesinde denetlemesi gerekmektedir.

5. YENİ YASAL DÜZENLEMELERDE SAYIŞTAY DENETİMİ

A. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu

10.12.2003 tarihinde kabul edilen 5018 sayılı Kanun'un "Kapsam" başlıklı 2. maddesinin 2. fıkrasında, Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolünün de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bu Kanun hükümlerine tâbi olduğu hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla, mutabakat zabıtları ve finansman anlaşmaları çerçevesinde, AB kaynaklarının Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu hükümleri doğrultusunda yürütülmesi ve denetlenmesi gerekmektedir.

Kanun'un "Dış Denetim" başlıklı 68. maddesinde Sayıştay tarafından harcama sonrası dış denetimin yapılacağı, bu denetimin genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak;

a) Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, malî tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,

b) Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi, suretiyle gerçekleştirileceği hükme bağlanmıştır.

Öte yandan, maddenin son fıkrasında; "dış denetim ve hesapların hükme bağlanmasına ilişkin diğer hususlar ilgili kanununda düzenlenir" denilmek suretiyle Sayıştay Kanunu'nda yapılacak düzenlemelere atıfta bulunulmuştur.

Sonuç olarak; 1050 sayılı Kanundan farklı olarak, 5018 sayılı Kanun AB kaynaklarının denetimini açıkça öngörmüş ve Sayıştay tarafından yapılacak denetimin şeklini de, "uluslararası denetim standartlarına uygun dış denetim" olarak belirlemiştir.

B. Sayıştay Kanunu Tasarısı Taslađı²³

Taslağın 2. maddesinde Sayıştay'ın

a) Genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahalli idareleri, kamu kurumu

²³ Sayıştay Başkanlığı, Sayıştay Kanunu Tasarı Taslağı, Ocak 2004

niteliğindeki meslek kuruluşları hariç özel kanunlarla kurulmuş bulunan kamu idarelerini,

b) Adı ve bütçe şekli ne olursa olsun tüzel kişiliğe sahip olup olmadığına bakılmaksızın kamu kaynağı kullanan kamu idarelerini,

c) (a) ve (b) bentlerinde sayılan idarelere bağılı veya bu idarelerin kurdukları veya ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketleri (kamu payının %51 den az olması halinde ortaklık hakları yönüyle),

d) Yukarıda sayılan idareler tarafından yapılan tüm kaynak aktarımları ve kullanımları ile yurtiçi ve yurtdışından sağlanan diğer kaynakların ve fonların kullanımını,

e) Antlaşma veya sözleşme ile denetlenmesi öngörülen uluslararası kuruluş ve örgütlerin hesap ve işlemlerini,

denetleyeceği hükmü öngörülmüştür.

Taslağın 25, 26, 27 ve 28. maddeleriyle, Sayıştay Denetiminin kapsamı ve usulüne ilişkin değışiklikler öngörülmüştür. Buna göre, Sayıştay'ın;

1. “Hazine işlemlerinin denetimi” kapsamında;

a) Devlete ait tüm borçlanma, borç verme, taahhüt, garanti, kefalet, transfer, hibe, avans, teşvik ve destekleme işlemlerini,

b) (a) bendinde belirtilen işlemlerden elde edilen nakdi ve aynı kıymetleri,

c) Kamu idare ve kurumları ile özel hukuk kişilerine aynen, nakden veya avans olarak kullandırılan, devredilen transfer veya hibe edilen kaynakların kullanımını,

d) Kamu tarafından üstlenilen muhtemel yükümlülükleri ve diğer mali riskleri,

izlemesi ve denetlemesi,

2. “Mali Denetim” kapsamında denetimine giren idareleri;

a) Mali işlemlerinin incelenmesi ve değerlendirilmesi ile mali tablolarının ve hesaplarının doğruluğu, tamlığı, tutarlılığı ve mevzuata uygunluğu hakkında kanaat belirtmek,

b) İdarelerce alınan mali karar ve yapılan işlemler ile faaliyetlerin kurumsal amaç, hedef, plan ve yasal düzenlemelere uygunluğunu incelemek,

c) Mali yönetim ve kontrol sistemlerini değerlendirmek,

suretiyle denetlemesi,

3. “Performans Denetimi” kapsamında, denetimine giren idarelerin görevlerini yerine getirirken kullandıkları kaynakların verimlilik, etkinlik ve tutumluluğunun değerlendirilmesine yönelik olarak;

a) İdari faaliyetlerin iyi yönetim ilkeleri, uygulamaları ve yönetim politikalarına göre incelenmesini,

b) İdarelerin bilgi sistemlerinin, performans ölçütlerinin, iç kontrol düzenlemelerinin, sorunlarının çözümü için izledikleri yöntemlerin, faaliyetlerin çevresel etkilerinin, üretilen mal ve hizmetlere ilişkin kalitenin ve sunum adaletinin değerlendirilmesini,

c) İdarelerin hedeflerine ulaşmadaki etkinlikleri ile hedeflenen sonuç ve etkilerle gerçekleşen sonuç ve etkilerin karşılaştırmasını,

içeren performans denetimini gerçekleştirilmesi ve denetim sonucu hazırlanan raporları Meclis’e sunması öngörülmüştür.

Sayıştay’ca yapılacak inceleme ve denetimlerin de;

a) Planlama,

b) Programın yürütülmesi,

c) Sonuçların raporlanması,

d) Raporların izlenmesi,

aşamalarından oluşması öngörülmüş, inceleme ve denetimlerin yerine getirilme usul ve esaslarının, ilgili hukuki düzenlemeler ile genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları çerçevesinde hazırlanacak yönetmelik, standart, rehber ve el kitaplarında belirtileceği belirtilmiştir.

Kapsamlı değişiklikler yapılması öngörülen Sayıştay Kanunu ile, AB kaynaklarının denetiminin daha kapsamlı ve etkili bir şekilde yapılması söz konusu olacaktır. Nitekim, bu değişikliklerle, Topluluk kaynaklarının, dolayısıyla Hazine Müsteşarlığı bünyesinde kurulan Ulusal Fon’un mali denetiminin, topluluk kaynaklarıyla yürütülen projelerin, dolayısıyla proje sahibi kurumların denetiminin, Mutabakat Zabıtlarında da öngörüldüğü üzere, uluslararası standartlara uygun gerçekleştirilmesine yönelik hukuki altyapı oluşacaktır.

C. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı²⁴

Tasarının “Denetimin kapsamı ve türleri” başlıklı 39. maddesinde, kamu kurum ve kuruluşlarında iç ve dış denetimin yapılması öngörölmüş ve bu denetimler şu şekilde tanımlanmıştır:

“İç denetim, hataların önlenmesi, risk ve zayıflıkların belirlenmesi, iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılması, yönetim sistemlerinin ve süreçlerinin geliştirilmesi amacıyla yapılan denetimdir.”

“Dış denetim, kamu kurum ve kuruluşlarının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde bütün faaliyet, karar ve işlemlerinin, kurumsal amaç, hedef ve planlara ve kanunlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesidir.”

Aynı maddede iç ve dış denetimin hukuka uygunluk, mali denetim ve performans denetimini kapsaması öngörölmüş ve denetim türleri şu şekilde tanımlanmıştır:

a) Hukuka uygunluk denetimi; eylem ve işlemlerin ilgili kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer mevzuata uygunluğunun,

b) Mali denetim; gelir, gider ve mallara ilişkin hesap ve işlemlerin doğruluğunun, mali tabloların tasdikinin ve mali sistemlerin,

c) Performans denetimi; yönetimin bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve programların planlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarında ekonomikliğin, verimliliğin ve etkililiğin, denetlenmesini ifade eder.”

“Denetlemeye yetkili kurumlar” başlıklı 40. maddesinde ise, merkezi idareye dahil kurum ve kuruluşlarla il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ve mahalli idare birliklerinin dış denetimi kanunla belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde Sayıştay tarafından yapılması veya yaptırılması öngörölmüştür.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile Sayıştay'a verilen dış denetim görevi, Topluluk kaynaklarının denetimi açısından bakıldığında, Mutabakat Zabıtlarında öngörölenin teyidi olarak değerlendirilebilir.

SONUÇ

Tarihsel süreç içerisinde, gerek Türkiye'nin politikaları, gerekse Avrupa Birliği'nin politikaları Türkiye-AB ilişkilerinin dalgalı bir seyir izlemesi sonucunu

²⁴ Aralık 2003 tarihinde Başbakanlık tarafından TBMM'ye sunulan kanun tasarısı

doğurmuştur. Karşılıklı “isteksizlik” ve “şüphne” temeline dayanan politikaların, bu süreci hem siyasi hem de mali açıdan olumsuz etkilediği çok açıktır. Nitekim, bu şekilde seyreden süreçten Türkiye'nin zarar görmesi ve diğer aday ülkelerin gerisinde kalması kaçınılmaz olmuştur.²⁵ Özellikle, Topluluğa üye olmadan Gümrük Birliği'ne katılan Türkiye'nin Gümrük Birliği'ne uyum sürecinde kendisine taahhüt edilen yardımları dahi alamamış olması, AB-Türkiye ilişkilerinin seyri hakkında önemli bir gösterge niteliğindedir.

Avrupa Birliği'nin Türkiye'ye yapacağı yardımlar kimi zaman oybirliği prosedürü nedeniyle Yunanistan vetosu ile karşılaşmış, kimi zaman da ilişkilerin olumsuz seyretmesi nedeniyle askıda kalmıştır. Ancak, işbirliğine ilişkin diğer konularda olduğu gibi, mali işbirliği alanında da Türkiye için diğer aday ülkelerden farklı birtakım usul ve koşulların getirilmiş olması, hem Birliğin Türkiye'ye olan yaklaşımını, hem de Türkiye'nin bu süreçte ne kadar zorlandığı ve zorlanacağı konusunda fikir vermektedir.

Her ne kadar 12-13 Aralık 2002 tarihinde yapılan Kopenhag Zirvesi sonrasında ülkemize yönelik AB yardımlarında bir miktar artış sağlanmış ve mali yardımlarının kullanılması usulünde değişiklikler yapılmış olsa da, bugüne kadar AB'ne aday diğer ülkelerle kıyaslandığında ülkemize verilen kaynakların yetersiz olduğu görölmektedir. Bu durumun ortaya çıkmasında en önemli etken, Türkiye'ye yönelik mali yardımlarının değişik kaynaklardan ve diğer aday ülkeler için öngörölmeyen, AB Parlamentosu onayı gibi bir takım usullere ve Gümrük Birliği'nden kaynaklanan yükümlölüklerin yerine getirilmesi gibi bir takım şartlara bağlanmış olması gelmektedir. Öte yandan AB ile ortaklık ilişkisi AB'ne aday tüm ülkelerden daha eski olmasına rağmen Türkiye'ye yönelik mali yardım miktarı diğer aday ülkelerin hep gerisinde kalmıştır. Nitekim Türkiye'nin 40 yıl boyunca AB kaynaklarından kullandığı hibe niteliğindeki yardımlar sadece 828 milyon Euro iken, 1990-2003 yılları arasında Polonya'ya 7.8, Romanya'ya ise 4.3 milyar Euro tahsis edilmiştir.²⁶

Türkiye için “kaçınılmaz” ve “geri dönülemez” olarak kabul edilen AB'ye üyelik sürecinin, şartlar ne olursa olsun Türkiye tarafından iyi değerlendirilmesi ve Birliğin gerek itici güç olarak gerekse kaynak ve model olarak değerlendirilip

²⁵ Özellikle Türkiye ile Yunanistan'ın Topluluğa katılım başvurularının aynı tarihlerde olması ve Yunanistan'ın 1981 tarihinde Topluluğa üye olması, Türkiye'den yıllar sonra bu sürece dahil olan eski Doğu Bloku ülkelerinin Birliğe katılması veya adaylıklarının tescil edilmesi bunun en açık kanıtıdır.

²⁶ Dış Ticaret Müsteşarlığı, a.g.e.

bu süreçte maksimum kazanımların elde edilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, Birlik tarafından Türkiye'ye sağlanan mali yardımların da etkili ve verimli bir şekilde kullanılması gerekmektedir.

Birlik kaynaklarının etkili bir şekilde kullanılması ve yardımlarda artış sağlanması açısından, bu yardımların tek elden daha etkili bir şekilde yönetilmesi amacıyla oluşturulan merkezi olmayan uygulama sistemi ve bu kapsamda oluşturulan yapılanmaların iyi çalışması sağlanmalıdır. Bu amaçla, Türkiye'nin AB'ye üyelik öncelikleri çerçevesinde nitelikli projeler üretmesi ve Birlik tarafından kabul edilen projelerin başarılı bir şekilde uygulamaya geçirilmesi ve buna bağlı olarak denetimlerde etkinliğin sağlanması gerekmektedir. Bu doğrultuda, Ulusal Fon, Merkezi Finans ve İhale Birimi, Uygulayıcı Kuruluşlar ve Sayıştay'a önemli görevler düşmektedir.

Bir yüksek denetim kuruluğu olarak Sayıştay'ın, merkezi olmayan uygulama sistemi çerçevesinde yapacağı denetimlerle mali işbirliği sürecine önemli katkılar sağlaması beklenmektedir. Mevcut potansiyeli ile bu görevini en iyi şekilde gerçekleştirecek olan Sayıştay, yeni yasal düzenlemeler çerçevesinde yeniden yapılanmak ve "Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesine" ilişkin eşleştirme projesini uygulamaya koymak suretiyle, denetimlerini uluslararası standartlara uygun olarak daha da etkili olarak gerçekleştirecektir.

KAYNAKÇA

- European Commission, **"EU–Turkey Financial Co-Operation Information Package 2003"**,
http://europa.eu.int/comm/enlargement/turkey/pdf/information_package_2003.pdf
- Council Regulation (EC) No: 2500/2001 of 17 December 2001 concerning pre-accession financial assistance for Turkey and amending Regulations (EEC) No 3906/89, (EC) No 1267/1999, (EC) No 1268/1999 and (EC) No 555/2000, Official Journal of the European Communities, L 342/1, 27.12.2001
- Avrupa Birliği ve Türkiye, Dış Ticaret Müsteşarlığı Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü ve TOBB, 5. Baskı, Ankara, Kasım 2002
- Dışişleri Bakanlığı, **"Türkiye-AB Mali İşbirliği"**, Bilgi Notu, Ocak 2003
<http://www.mfa.gov.tr/turkce/grupa/ab/abab/genel050203.htm>

- Dışışleri Bakanlığı, **“Türkiye-AB Mali İşbirliği”**,
<http://www.mfa.gov.tr/turkce/grupa/ab/abab/TurkiyeABMaliIsbirligiCizelgeTurkce.htm>
- Dış Ticaret Müsteşarlığı, **“Türkiye-AB Mali İlişkileri”**,
<http://www.foreigntrade.gov.tr/ab/mali/Mali%20Not.htm>
- Dış Ticaret Müsteşarlığı, **“Türkiye-AB Mali İlişkileri”**,
<http://www.foreigntrade.gov.tr/ab/mali/malison.htm>
- Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **“Türkiye-AB Mali İşbirliği” ve “Twinning”**, <http://www.euturkey.org.tr>
- Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu, **“AB Mali İşbirliği : Genel Bakış, Helsinki Öncesi Dönem - Tablolar (1964-1999)”**,
<http://www.deltur.cec.eu.int/mali-genel-tablo1-helsinki.html>
- Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu, **“AB Mali İşbirliği : Genel Bakış, Helsinki Sonrası Dönem - Tablolar (2000-2006)”**,
<http://www.deltur.cec.eu.int/mali-genel-tablo2-meda.html>
- Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu, **“Mali yardım”** ,
<http://www.deltur.cec.eu.int/AB3E14-LEM.doc>
- KÖREZLİÖĞLU, Halil Serkan, **“Türkiye-AB Katılım Öncesi Mali İşbirliği”**, Seminar on Central Financing and Contracting Unit, TOBB,
<http://www.tobb.org.tr/abproje/maliisbv4.ppt>
- Hazine Müsteşarlığı, Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ulusal Fon Direktörlüğü, National Fund Manual, V.7.1, April 24, 2003
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası
- 832 sayılı Sayıştay Kanunu ile Sayıştay Kanunu Tasarısı Taslağı ve Gerekçesi
- 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu
- Aralık 2003 tarihinde Meclis’e sunulan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı
- 14 şubat 2002 tarihinde imzalanan, 30.01.2003 tarih ve 4802 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan, 24.02.2003 tarih ve 2003/5313 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla da onaylanan “Ulusal Fon’un Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptı” ve “Merkezi Finans ve İhale Birimi’nin Kurulmasına İlişkin Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Birliği Komisyonu Arasındaki Mutabakat Zaptı”, 20 Mart 2003 tarih ve 25054 sayılı Resmi Gazete