

AVRUPA BİRLİĞİ'NE ADAYLIK SÜRECİNDE SAYIŞTAY

Fusun KARAMAN

Sayıştay Uzman Denetçisi

Cem Suat ARAL

Sayıştay Başdenetçisi

GİRİŞ

İkinci Dünya Savaşı sonrası Dünya mali ve siyasi sisteminde ortaya çıkan büyük değişikliklere bağlı olarak, Türkiye politik ve ekonomik sisteminde önemli değişiklikler yapma zorunluluğu duymuş ve çabalarını bu yönde yoğunlaştırarak, 1960'lara kadar geçen süre içerisinde, Avrupa kıtasında yer alan veya bu bölgeyi merkez alarak, Avrupa'nın bütünleşmesi amacına dönük olarak kurulan Avrupa Konseyi, OECD ve NATO gibi kuruluşlara üye olmuştur.

Bu gelişim çizgisi içerisinde Türkiye daha ilk kuruluş yıllarından itibaren Avrupa Ekonomik Topluluğuyla ilişkide bulunmaya çalışmıştır. Bu durum, Türkiye'nin Batı dünyası içerisindeki konumunu koruma ve geliştirme düşüncesinin yanında genç Cumhuriyetin yeniden şekillenen dünya haritasındaki ve bulunduğu coğrafyadaki güvenlik arayışının da bir ifadesidir.

Ekonomik bloklaşmalara yönelmiş bulunan bugünkü dünya düzeninde, söz konusu blokların dışında kalmak üretimin pazzarsız kalması anlamına gelecektir. Türkiye'nin hiçbir bloğa dahil olmamak gibi bir lüksü bulunmadığı gibi, tarihi, coğrafi ve pratik gerçekler Türkiye'nin Avrupa Birliği'nin başını çektiği blok içinde yer alma gereğine işaret etmektedir.

Türkiye, değişen koşulları da göz önüne alarak 31 Temmuz 1959’da o zamanki adıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu’na ortaklık talebinde bulunmuştur. Bu talep doğrultusunda, taraflar arasında dört yıl süren görüşmeler sonucunda, 1963 yılında imzalanan ve 1 Aralık 1964 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin de onayı ile yürürlüğe giren Ankara Anlaşması ile Türkiye, AET ile ortaklık ilişkisini kurmuştur. 14 Nisan 1987 tarihinde de Roma Antlaşması’nın Avrupalı her ülkeye Topluluk üyesi olma hakkını tanıyan 237. maddesi çerçevesinde tam üyelik başvurusunda bulunmuştur.

Bu başvurudan iki yıl sonra gelen Komisyon görüşünde, Türkiye’nin Topluluğa katılmaya ehil olduğu vurgulanmakla birlikte, ülkemiz açısından ekonomik, Topluluk açısından ise, mevcut yapıdaki değişikliklere dayalı bazı gerekçelerle zamana ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir.

Aynı dönemde Türkiye, AB ile ilişkileri çerçevesinde ertelemiş olduğu yükümlülüklerini hızlandırılmış bir takvim dahilinde yerine getirmeye başlamış ve bütünleşme sürecinde yeni bir dönemece girmiştir. Son yıllarda Kopenhag Kriterleri’ni uygulama ve Avrupa Birliği’ne katılma yönünde bütün kamu kurumları dahil büyük çabalarda bulunmaktadır.

I. AVRUPA BİRLİĞİ HAKKINDA GENEL BİLGİ

Avrupa Birliği 15 üye ülkeden kurulu bir topluluktur. Aralık 2002 Kopenhag Zirvesi ile aday ülkelerden 10’unun daha 2004 Yılı itibarıyla Birliğe katılımı sağlanmıştır. Böylece üye sayısı 25’e ulaşacaktır. Mevcut haliyle Arazi olarak 3.2 milyon km² yüzölçümüne sahiptir. Avrupa Birliği 1993 yılında kurulmuştur; fakat karşılıklı işbirliğinin ilk adımları 50 yıl öncesine dayanmaktadır. 1951 yılında Fransa, Almanya, İtalya, Belçika, Luxemburg ve Hollanda (‘altılar’) tarafından oluşturulan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, 1957 yılında aynı ülkelerin oluşturduğu Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu ve Avrupa Ekonomik Topluluğu bu birlik fikrinin ilk tohumlarının atıldığı anlaşmalardır.

1965 yılında üye ülkeler anlaşarak bu üç topluluğun organlarını birleştirdiler ve böylece Avrupa Toplulukları adlandırmasının temelleri atıldı. Günümüzde ise Avrupa Ekonomik Topluluğu artık “Avrupa Topluluğu” olarak anılmaktadır.

1960'lı yıllar topluluk bünyesi içinde değişik alanlarda önemli ilerlemelerin gerçekleştiği dönemdir. En önemli konulardan biri olan tarım politikası alanında 1962 yılında önemli bir ilerleme meydana gelmiş ve ortak tarım politikası saptanmıştır. Ortak bir Pazar kurulması öncelikle bütün gümrük vergilerinin kaldırılmasını gerektirmekteydi. 1968 yılında üye ülkeler kendi aralarında gümrük vergilerini kaldırdılar, üçüncü ülkelere karşı ortak gümrük tarifesi uygulamasına başladılar. Bunun yanı sıra miktar kısıtlamaları da kaldırıldı. Topluluğa 1961 yılında İngiltere, İrlanda, Danimarka, 1981 yılında Yunanistan, 1986 yılında İspanya ve Portekiz, 1995 yılında Avusturya, Finlandiya, İsveç katılmış ve üye sayısı 15 olmuştur.

1980'li yıllarda yeni üyelerin de katılmasıyla topluluk birçok problemle karşı karşıya kalmıştır. Genel Tarım Politikasını finanse etmek, karar vermeyi güç hale getiren ulusal rekabetle başa çıkmak gibi bir dizi sorunu aşmak için, topluluk ticaretini artırıcı çabalar; engellerin kaldırılması (farklı vergilendirme ve vergileri kaldırma, farklı ulusal kayıt prosedürü vb); malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımı gibi yeniliklerde bulunulmuştur. Bu değişiklikler 1987 yılında her bir üye devlet tarafından onaylanarak Avrupa Tek Senedi doğmuştur.

1993 yılında önceki anlaşmaları değiştiren Maastricht Antlaşması (Bir diğer adı AB Antlaşması'dır) bütün üye ülkeler tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiş ve böylece 'Avrupa Birliği' ortaya çıkmıştır. Bu yeni anlaşmayla beraber Avrupa Birliği'nin Üç Ayağı (*Three Pillars*) da ortaya çıkmıştır: 1. Topluluk Ayağı (Ekonomik ve Parasal Birlik), 2. Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası, 3. Adalet ve İçişleri Alanında İşbirliği. Böylece, ekonomik ve parasal birlik kavramları aşılarak siyasi alanlarda da ortak tavır belirleme dönemi başlamıştır. Halen Avrupa Birliği, 15 Üye ve 13 Aday Ülkenin (10 ülke 2004 Yılında tam üye statüsüne kavuşacaklardır) katıldığı Avrupa konvansiyonu toplantıları düzenlemektedir. Bu konvansiyona Türkiye de Parlamenterleri aracılığıyla katkıda bulunmaktadır.

A. Avrupa Birliği'nin Asli Kurumları

Avrupa Birliğinin her biri farklı role ve güce sahip 5 asli kurumu vardır. Bunlar; Avrupa Parlamentosu, Avrupa Birliği Konseyi, Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği Adalet Divanı ve Avrupa Sayıştayı'dır.

1. Avrupa Parlamentosu

Tek dereceli doğrudan seçimle 5 yılda bir seçilen üyelerden oluşur. Üyeler seçildikleri ülkeleri değil ait oldukları çeşitli siyasal görüşleri temsil eden gruplar içinde yer alırlar. En güçlü gruplar Sosyalistler ve Hristiyan Demokratlardır. Bu iki grup yanında, Yeşiller, Liberaller, Avrupa Birleşik Solu, Avrupa için Birlik, Radikal Avrupa İttifak, Halklar Avrupası ve Bağımsızlar Parlamentoda yer alırlar.

Parlamentonun faaliyetlerinin yönetimi bir başkan ve 14 yardımcından oluşan büronun sorumluluğundadır. Parlamentonun çalışmaları 20 tane alt komisyonda yerine getirilir.

Doğal olarak parlamento kendini Birliğin bir gardiyanı olarak görmektedir. Avrupa Tek Senedi'nden önce Avrupa Parlamentosu bir danışma organı gibiydi; fakat günümüzde gittikçe artan bir role sahip olmaktadır. En önemli yetkileri şöyle sıralanabilir: Yasama yetkisi, bütçe üzerindeki yetkisi ve yürütmenin denetlenmesi.

Yasama yetkisi: Komisyon tarafından önerilen bazı yasalar Konsey tarafından kabul edilmeden önce fikrini beyan eder; önerilen yasada değişiklikler yapabilir; Konseyle anlaşamadığı durumda öneriyi reddedebilir; ayrıca uluslararası anlaşmaları ve Birliğin genişlemesini veto etme yetkisi vardır.

Bütçe yetkisi: Birliğin yıllık bütçesini onaylar. Harcamaların izlenmesi, Bütçe Kontrol Komitesinin işidir. Sayıştay'ın hazırladığı yıllık rapora dayanarak Komisyonu aklamadan önce bütçe yönetimi hakkında değerlendirmede bulunur.

Yürütmenin denetlenmesi: Parlamento her 5 senede bir Komisyon başkan ve üyelerini atar; Komisyonun Parlamento'ya vermek zorunda olduğu aylık ve yıllık raporları inceler; yazılı ve sözlü sorular yöneltebilir. Parlamento bir suçlama önergesiyle komisyonu istifaya zorlayabilir.

Avrupa Parlamentosu, Topluluklar organ ve faaliyetlerinin icraatındaki uygulamalarla ilgili olarak Birlik vatandaşlarının şikayetlerini dinlemekle yetkili bir '*Ombudsman*' atamıştır.

2. Avrupa Birliği Konseyi

Birliğin temel yasa yapıcı kurumudur. Komisyonun önerilerine göre Parlamentoyla bağlantılı çalışır. Yasaları yürürlüğe koyma, Parlamenteoya danıştıktan sonra anlaşmaları onaylama yetkisi vardır. Komisyondan bazı çalışmaları yapmasını, yasa haline getirmesini ister ve yürütme, yasama yetkilerini komisyona devredebilir.

Komisyonunda bazı kararları nitelikli oy çokluğu, diğerleri oybirliğiyle alınır. Çeşitli alanlarda düzenli konsey toplantıları vardır. Genel İlişkiler, Ekonomi, Finans ve Tarım Konseyleri her ay; taşıma, çevre ve endüstri konseyi toplantıları senede iki ya da dört kez yapılır. Genel İlişkiler Konseyi Dışişleri Bakanlarından, Teknik Konseyler ise üye ülkelerin konu ile ilgili bakanlarından oluşur.

Birlik üyesi her ülke sırayla Konsey başkanlığını altı ay süresince üstlenir. Halen Konsey Başkanı Yunanistan'dır. Konsey toplantıları üye ülkelerin Brüksel'de bulunan daimi temsilcilerinden oluşan komite (COREPER) tarafından hazırlanır.

Konsey her toplantının arkasından Birlik tarafından yapılan ilerlemeler hakkında Parlamenteoya bir rapor sunar.

Konsey tarafından ya da Parlamenteoya ortak çalışarak kabul edilen Topluluk mevzuatı şunlardır:

- Tüzükler (*regulations*): Üye ülkeleri doğrudan bağlar.
- Yönergeler (*directives*): Uygulama şekli ve yorumlanması konusunda üye ülkelere serbestlik sağlar; ancak, hedeflerin başarılması yönünde ülkeleri bağlayıcıdır.
- Kararlar (*decisions*):İlgili kişi, kurum ya da üye ülkeyi bağlayıcıdır.
- Tavsiyeler ve görüşler (*recommendation and opinions*): Bağlayıcı değildir.

3. Avrupa Komisyonu

Birliğin kalbi durumundadır. Komisyonun, kendi ülkelerinin parlamento üyesi olan, Avrupa Parlamentosu üyesi ya da ülkelerinde bakanlık üst görevlisi olan, 5 yıl için seçilen 20 üyesi (komiser) vardır. Üyelerin atanması Avrupa Parlamentosu onayı ile olur. Parlamentonun olumsuz oylarıyla da tamamının görevi sona erdirilebilir. Görevlerini yerine getirirken bağımsızdır. Başkan üye ülkeler tarafından seçilir; Parlamento tarafından onanır. Komiserler, 24 Genel Müdürlük ile uzmanlaşmış departmanlardan oluşan bir yönetim kadrosu tarafından desteklenir.

Komisyonun dört ana sorumluluk alanı vardır. 1-Yasal önerilerde bulunur. Bu taslaklar onanmak üzere Konseye gider. 2-Konseyin tüzük ve kararlarına dayanarak Topluluk politikasını uygulamak üzere tüzük ve kararlar yayınlar. 3-Üye ülkenin Topluluk Hukukuna uymasını sağlar ve yasa ihlal edildiği zaman gerekçeli karar yayınlar; ihlal eden ülke hakkında Adalet Divanını harekete geçirir. Rekabetin engellenmesi gibi bazı durumlarda şahıslara, firmalara ve organizasyona maddi ceza verebilir. 4-Birliğin yıllık bütçesini yönetir.

4. Avrupa Birliği Adalet Divanı

Topluluk faaliyetlerinin, anlaşmaların uygulanmasının, yasaların yorumlanmasının hukuki teminatıdır. Topluluk kurumları, üye ülkeler, üye ülkelerdeki gerçek ve tüzel kişiler Adalet Divanına başvurabilir. İki temel işlevi vardır: Avrupa kurumları ve hükümetlerinin kullandıkları araçların kurucu anlaşmalar ile çelişkili olup olmadığını denetlemek ve bir ulusal mahkemenin isteği üzerine Topluluk Hukuku hükümlerinin geçerliliğini teyit etmek ya da bu hükümlere ilişkin yorum yapmak.

Adalet Divanı İlk Derece Mahkemesi tarafından desteklenir. Bu mahkeme üye ülkelerdeki gerçek ve tüzel kişilerin Topluluk kurum ve organlarına ilişkin idari uzlaşmazlıklar ve rekabet kurallarından doğan anlaşmazlıkların çözümlenmesi için başvurduğu bir birimdir.

Adalet Divanı, üye ülkelerin üzerinde uzlaşmaya vardığı ve altı yıl için atanan 15 yargıç ile onlara yardımcı 9 savcıdan oluşmaktadır.

5. Avrupa Sayıştayı

Avrupa Birliği’ni kuran Anlaşma, Avrupa Sayıştay’ına bütçenin en iyi şekilde yönetilmesinin gözetimi görevini vermiştir. Avrupa Birliği bütçesindeki gelirlerin ve giderlerin yasalara ve kurallara uygunluğunu denetler. Mali yönetimin en iyi şekilde gerçekleştirildiğinin teminatıdır. Böylece, Birlik vatandaşına bütçenin düzgün ve etkin bir şekilde yönetildiğinin garantisini verir.

Her bir üye devletten 6 yıllığına seçilen üyelerden oluşmuş bir kurumdur. Üyeler bağımsızdır. Sayıştay, Birlikle ilgili mali işleri yöneten veya Birlikten para alan her kişi veya kuruluşu denetleyebilir. Öncelikle Birlik kurum ve kuruluşlarını, ulusal, bölgesel, yerel yetkilileri ve Birlik yardımıyla yararlananları denetler. Denetim görevini yerine getirirken gerekli her türlü bilgiye erişim yetkisi bulunmaktadır.

Sayıştay’ın yayınladığı Avrupa Birliği bütçesinin uygulanmasına dair mali yıla ilişkin yıllık rapor, işlemlerin güvenilirliği, yasallığı ve düzenliliğine ilişkin teminat beyanı, bazı Birlik kuruluşları ile ilgili özel yıllık raporlar, belirli konular hakkında özel raporlar sayesinde Birlik vatandaşlarını tarafsız bir şekilde haberdar etmektedir.

Sayıştay’ın yargılama yetkisi yoktur. Denetçiler yolsuzluk ve düzensizlik emarelerine rastlarsa topladıkları bilgileri gerekli işlemin gerçekleştirilebilmesi için yetkili Birlik organlarına iletmektedir.

B. Türkiye - AB İlişkileri (Özet Kronoloji)

- 1959 Türkiye AET’ye ortaklık için başvurdu. (31 Temmuz)
- 1964 Türkiye ile AET’yi Gümrük Birliği’ne götürecek ve tam üyeliği sağlayacak olan Ortaklık Anlaşması (Ankara Anlaşması) imzalandı. (1 Ocak)
- 1973 Katma Protokol ile Geçiş Dönemine girildi. Birinci gümrük indirimi ve konsolide liberasyon listesi uyumu yapıldı. (1 Ocak)
- 1976 Türkiye, Katma Protokol’den kaynaklanan yükümlülüğünü yerine getirerek ikinci gümrük indirimi ve konsolide liberasyon listesi uyumunu gerçekleştirdi. (1 Ocak)

- 1978 III. Mali Protokol onaylandı. (30 Ekim)
- 1980 Ortaklık Konseyi tarım ürünlerinin tamamına yakın bir kısmında Türkiye'ye uygulanan gümrük vergilerinin 1987 yılına kadar sıfıra indirilmesini kararlaştırdı. (30 Haziran)
- 1987 Türkiye, Roma Anlaşmasının 237. , AKÇT Anlaşmasının 98. ve EURATOM Anlaşması'nın 205. maddelerine istinaden, Avrupa Toplulukları'na tam üye olmak üzere müracaat etti. (14 Nisan)
- 1989 AT Komisyonu Türkiye'nin tam üyelik başvurusu konusundaki "Görüş"ünde (Avis) Topluluğun kendi iç pazarını tamamlayabilme sürecinden önce yeni bir üyeyi kabul edemeyeceği ve Türkiye'nin katılmadan önce, ekonomik, sosyal ve siyasal alanda gelişmesine ihtiyaç duyulduğu hususlarına yer verdi. (18 Aralık)
- 1990 Komisyon, Türkiye ile her alanda işbirliğinin başlatılması ve hızlandırılması konusundaki önlemleri içeren bir "İşbirliği Paketi"ni hazırlayarak Konsey'in olurlarına sundu. (6 Haziran)
- 1991 Ortaklık Konseyi 1986 yılından sonra ilk kez toplandı. (30 Eylül)
- 1992 Türkiye-AB arasında Teknik İşbirliği Programı imzalandı. (21 Ocak)
- Gümrük Birliği Komitesi 10. Dönem toplantısı gerçekleşti.
- 1995 Türkiye Gümrük Birliği'nin iyi işlemesi için gerekli teknik koşulları yerine getirdi.
- Türkiye-AB Ortaklık Konseyi Kararı Avrupa Parlamentosu'nda onaylandı.
- AKÇT ürünlerini kapsayan Serbest Ticaret Anlaşması parafe edildi.
- 1996 Türkiye, AB ile Gümrük Birliği'ne girdi.

- 1997 Lüksemburg Zirvesi Türkiye aday ülkeler arasında gösterilmedi. AB ile siyasal diyalog kesildi.
- 1998 Tarım ürünleri ticaretinde tercihli rejime ilişkin anlaşma imzalandı. AB Komisyonu tarafından hazırlanan ve AB'ne üyelik için belirlenmiş olan Kopenhag kriterleri ışığında kaydedilen gelişmelere ilişkin Komisyon görüşlerini içeren "İlerleme Raporu" yayımlandı. (4 Kasım)
- 1999 Helsinki Zirvesi-Türkiye'nin AB adaylığı açıklandı. İlişkilerde yeni dönem. AB Komisyonu tarafından hazırlanan ve AB'ne üyelik için belirlenmiş olan Kopenhag kriterleri ışığında kaydedilen gelişmelere ilişkin Komisyon görüşlerini içeren ikinci "İlerleme Raporu" yayımlandı. (13 Ekim)
- 2000 Avrupa Birliği Genel Sekreterliği kuruldu. AB, Türkiye'den beklentilerini içeren "Katılım Ortaklığı Belgesi"ni açıkladı. Nice Zirvesi- Türkiye'nin AB'nin geleceğindeki yeri netleştirilemedi. AB Komisyonu katılım ortaklığı belgesinin taslağını ve 2000 yılı ilerleme raporunu açıkladı. (8 Kasım)
- 2001 Türkiye, AB' ye taahhütlerini içeren "Ulusal Program"ı açıkladı. Kopenhag Kriterleri çerçevesinde bazı Anayasa değişiklikleri yapıldı. 15 Aralık - Leaken Zirvesi sonucunda Türkiye'nin katılım müzakerelerine yaklaştığı ve AB'nin geleceği ile ilgili konvansiyonun çalışmalarına katılacağı ilan edildi. (15 Aralık)
- 2002 Kopenhag Zirvesi - Zirve Sonuç Bildirgesinde, Avrupa Komisyonunca düzenlenecek raporda Kopenhag Politik Kriterlerinin Türkiye tarafından yerine getirildiğinin kabulü durumunda, 2004 Aralık ayında Türkiye ile katılım görüşmelerine gecikilmeksizin başlanacağı taahhüt edildi.(11-12 Aralık)

II. ADAYLIK SÜRECİNDE SAYIŞTAY

19.03.2001 *Ulusal Program*

19.03.2001 tarihinde Bakanlar Kurulunca kabul edilen ve 24.03.2001 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren ve Avrupa Birliği’ne katılım sürecinde ülkesel yol haritamızı çizen Ulusal Program’ın Mali Kontrol ve Bütçesel İşler başlıklı bölümünde Sayıştay ile doğrudan ilgili kısımlar yer almaktadır:

“4.29

I.ÖNCELİK TANIMI - Mevcut Durum

D - Sayıştay:

Harcama öncesi ve harcama sonrası denetim işlevlerini yerine getiren anayasal bir kurumdur. Harcama öncesi denetim işlevini, harcamacı birimlerin gönderdiği ödeme emirlerini uygun bularak ya da bulmayarak yerine getirir. Saymanlar, kendi görev süreleri içerisinde elde edilen bütçe gelirleri ve sarf edilen bütçe harcamalarıyla ilgili belgeleri Sayıştay’a göndermekle yükümlüdürler. Sayıştay denetimi mal muamelelerini de kapsamaktadır.

Sayıştay, bütçesel işlemleri yargısal usulle muhakeme eder ve kararını beraat ya da mahkumiyet şeklinde hükme bağlar. Mahkumiyet durumunda, uygunsuz işlemi yapan, söz konusu işlemin neden olduğu zararı tazmin etmekle yükümlüdür. Harcama sonrası denetim ardından, Sayıştay bütçe harcamaları ve gelirleriyle ilgili, Parlamento adına “Genel Uygunluk Bildirimi” olarak adlandırılan nihai bir hüküm verir. Bu son hüküm aracılığıyla, Parlamento, Bütçe Kanununun hükümet tarafından Mecliste benimsendiği şekilde uygulanıp uygulanmadığını denetlemiş olur.

1996’dan bu yana Sayıştay, Parlamentoya “Genel Uygunluk Bildirimi”nin yanı sıra, “Bütçe Uygulama Sonuçları Hakkında Rapor”unu sunmaktadır. Söz konusu rapor, ilgili yıl bütçesinin gelir ve harcamalarını ayrıntılı şekilde gösterir ve gerçekleşen harcamalarla planlanan harcamalar arasındaki farkı ortaya koyar. Bundan sonra Sayıştay bir de mali denetimin önemli bulgularını içeren bir “Hazine İşlemleri Raporu”

hazırlar. Buna ek olarak 1997’den bu yana “Dış Borç İzleme Raporu” da Parlamenteoya sunulmaktadır.

Sayıştay denetiminin kapsamına ilişkin yürürlükteki mevzuata göre;

Bakanlıklar ve bağılı genel müdürlükler gibi genel bütçeli daireler,

Üniversiteler, Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü gibi katma bütçeli idareler,

Devlet orman işletmeleri ve devlet hastaneleri gibi döner sermayeli kuruluşlar,

Afetler ve çevre fonları gibi fon şeklindeki kuruluşlar, (Deprem Kararnameleri ve kendi özel kuruluş yasaları ile Sayıştay denetimi dışında bırakılanlar hariç)

Belediyeler ve il özel idareleri gibi özel bütçeli kuruluşlar,

Devlet tiyatroları, Devlet Opera ve Balesi gibi farklı bütçe rejimi bulunan kuruluşlar,

Rekabet Kurumu gibi özerk idareler,

Sayıştay’ın denetim alanı içinde yer almaktadır.

Buna karşılık,

Kamu İktisadi Teşebbüsleri,

Özelleştirme İdaresinin özelleştirme işlemleri,

Belediyeler Fonu, Yatırım ve Döviz Kazandırıcı Hizmetleri Teşvik Fonu, Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu gibi işlem hacimleri önemli büyüklüklere ulaşan kimi bütçe dışı fonlar,

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Üst Kurulu, Sermaye Piyasası Kurulu, Radyo Televizyon Üst Kurulu gibi özerk idareler,

özel yasal düzenlemelerle Sayıştay denetimi dışında bırakılmıştır. Keza, finansmanı Dünya Bankası tarafından sağlanan projelere ait kamu harcamaları da Sayıştay’ın denetim yetkisi dışındadır.

Sayıştay’ın gerçekleştirdiği denetim;

Mali kaynakların incelenmesi ve değerlendirilmesi ile mali tablolar hakkındaki kanaatlerin açıklanmasıyla ilişkilendirilerek hesap veren kurumların mali hesap verme sorumluluğunun doğrulanması,

Bir bütün halinde hükümet yönetiminin mali hesap verme sorumluluğunun doğrulanması,

Yürürlükteki mevzuat ve yönetmeliklere uygunluğun değerlendirilmesi de dahil olmak üzere mali sistemlerin ve işlemlerin denetlenmesi,

İç kontrol ve iç denetim fonksiyonlarının denetlenmesi,

Denetlenen kurum bünyesinde alınmış idari kararların yönetim ve davranış standartlarına uygunluğunun denetlenmesi,

Denetimle ilgili olan veya denetimde ortaya çıkan sayıştayın açıklanmasını gerekli gördüğü diğer konuların raporlanması gibi öğeleri kapsamaktadır.

Öte yandan Sayıştay Kanununa 1996 yılında 4149 sayılı Kanunla eklenen Ek 10'uncu maddeyle Sayıştay'a performans denetimi yapma yetkisi tanınmıştır. Kurum içinde ayrı bir Performans Denetim Grubu kurulmuştur. Bu gruptaki ekipler halen birisi özel amaçlı performans denetimi diye nitelendiren "risk denetimi" olmak üzere iki performans denetimi çalışmasını sürdürmektedirler.

c) Sorumlu Kuruluş

Bütçenin hazırlık ve uygulamasından sorumlu ana kuruluş Maliye Bakanlığıdır. Özellikle mali planlama ve bütçenin hazırlanması aşamasında DPT, hazırlık ve uygulama aşamasında ise Hazine Müsteşarlığının sorumlulukları vardır. Mali kontrol ve denetimde ise Maliye Bakanlığı ve Sayıştay temel Sorumlu kuruluşlardır. Kurumlar ve denetim birimleri ise uygulamaya yön verecek temel düzenlemelerin yapılması konusunda kısmi sorumluluğa sahiptir.

...

II. AB müktesebatı ile Türk mevzuatı karşılaştırması ve yapılması gereken değişiklik ve yeniliklerin uygulamaya geçirilmesi için alınması gereken önlemler

d) Gerekli kurumsal değişiklikler

Sayıştay'ın parlamento adına denetim yapan bir dış denetim kurumu olarak vize ve tescil gibi dönem başı denetim faaliyetlerini de terk etmek suretiyle, münhasıran harcama sonrası denetim faaliyetlerini performans ve sistem denetimi yörüngesine oturtması gerekmektedir.

Halen yürürlükte bulunan TBMM İçtüzüğünde Sayıştay raporlarının hangi işleme tabi tutulacağı konusunda herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Plan ve Bütçe Komisyonunun iş yükünün fazlalığı dolayısıyla bu Komisyonun Sayıştay raporlarının görüşülmesine ve karara bağlanmasına yeterince zaman bulması pratikte mümkün bulunmamaktadır. Bu nedenle Anglo-Sakson örneklerinden yararlanılarak TBMM dahilinde Sayıştay raporlarının görüşülüp değerlendirileceği daimi bir komisyonun oluşturulması Sayıştay raporlarının etkinliği açısından gerekli görülmektedir.

...

e) Yeni düzenlemelerin uygulanması için gereken ek personel ve eğitim ihtiyacı

Performans denetimlerinin uluslararası standartlara uygun olarak yabancı uzman desteğinden ve bu alana özgü iyi uygulama örneklerinden yararlanılarak yaygınlaştırılması gerekmektedir. Bu amaçla, Sayıştay tarafından 2001 Yılı Eylem Planında eğitim ve sağlık alanlarında, 3-4 performans denetim çalışmasının 2001 yılında başlatılması ve İngiltere Sayıştay'ından metodoloji alanında danışmanlık desteği sağlanması öngörülmektedir. Sayıştay Bilgi İşlem Merkezinin kapasitesinin artırılması, Bilgisayar Destekli Denetim Tekniklerinin özümzenmesi ve bilişim teknolojisi eğitim çalışmaları hızlandırılacaktır. 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 87 nci maddesinin öngördüğü periyodik raporların düzenli olarak TBMM'ye sunulması konusunda ise Sayıştay bünyesinde çalışmalar sonuçlandırılacaktır. Sayıştay Kanununun çeşitli maddelerinde anılan ve TBMM'ye sunulması gereken diğer raporlarda süreklilik sağlanacaktır.

Harcama sonrası, denetimden sorumlu ünite tarafından denetim standartları ve mesleki ahlak kuralları tespit edilerek hayata geçirilecektir.”

27.04.2001 Sayıştay’da Kurulan Komisyon

“ ‘INTOSAI Denetim Standartlarına İlişkin Avrupa Uygulama Rehberleri’ ve ‘Avrupa Birliği İle Entegrasyon Bağlamında Sayıştaylara Tavsiyeler’ başlıklı iki doküman gözönünde bulundurulmak suretiyle AB (Avrupa Birliği) ile uyum süreci çerçevesinde atılması gereken adımların neler olması gerektiğinin belirlenmesi ” amacıyla 05.04 2001 tarihinde oluşturulan Komisyon görevini tamamlamış ve raporunu Başkanlık Makamına sunmuştur.

08.05.2001 Sayıştay’da Kurulan Komisyon

“ AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program”ın uygulanma ve izlenme sürecinin etkin şekilde sürdürülebilmesi faaliyetine tüm kamu kurum ve kuruluşlarıyla birlikte koordineli olarak katkıda bulunabilmek amacıyla,

a) AB Genel Sekreterliği’nce yürütülecek çalışmalarda ve toplantılarda, Sayıştay’ca gerçekleştirilen veya ileride gerçekleştirilecek adımlarla ilgili olarak bilgi vermek ve gerektiğinde iş seyir raporları türünden teknik çalışmaları yürütmek,

b) Söz konusu çalışmalar hakkında Başkanlığı bilgilendirmek,

c) İşin gereğine göre Sayıştay içindeki denetim birimlerinden yada 2001 Yılı Eylem Planı çerçevesinde kurulan komisyonlardan geçici süreli katkılar da almak suretiyle ilgili Sekreterlik bünyesinde kurulacak çalışma gruplarına veya alt komite çalışmalarına katılmak üzere mensuplar arasından Komisyon kurulmuştur.

26.06 2001 AB Komisyonu’nun Değerlendirme Raporu

Ulusal Program’ın yukarıda anılan “4.29 Mali Kontrol ve Mali ve Bütçesel İşler” başlıklı bölümüyle ilgili olarak AB Komisyonu XX Sayılı Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan ‘İlk Değerlendirme Raporu’nun 3 ve 4. Maddeleri doğrudan Sayıştay ile ilgilidir :

“3. Sayıştay’ın harcamacı kuruluşların ödeme emirleri üzerinde “ex ante” kontrol (vize, tescil) gerçekleştirdiği bildirilmiştir. Bu çeşit bir kontrol, harcamacı kuruluşlardaki Mali yönetim ve Kontrol birimlerinin tipik bir görevidir. İşleyen bu sistem hakkında idari amire bağımsız görüş bildirecek kişi ise iç denetmendir. Böylece amir, ödemeleri en güvenli şekilde takip edebilir. Sayıştay sadece, Parlamento’ya karşı sorumlu olarak harcamacı kuruluşların kamu iç mali kontrol sistemleri (iç denetmenlerin faaliyetlerini de kapsayacak şekilde) üzerinde ‘Dış Denetim’ (external audit) gerçekleştirmelidir. İyi işleyen bir iç denetim hizmeti ile birlikte uygun bir mali kontrol sistemi en azından uzun vadede Sayıştay’ın bu “ex ante” faaliyetini ortadan kaldıracak, “ex ante” kontrol ile “ex post” denetimi içeren Sayıştay’ın bu mevcut iki görevine ilişkin çatışmaları da önleyecektir.

Buna ek olarak, Sayıştay’ın soruşturmaya (sorgulamaya) yönelik yargısal görevleri, diğer ülke Sayıştaylarının mevcut uygulama ve eğilimlerine ve aynı zamanda aday ülkelerde yapılanmaya başlayan OLAF tipi örgütlerin faaliyetlerine göre değerlendirilmelidir.

Son olarak, Sayıştay’ın ‘iç denetim ve iç kontrol faaliyetlerinin denetlenmesi ve performans denetimi’ne ilişkin görevleri hakkındaki görüşlerini almak ilginç olacaktır.

4. Bir Ulusal/Politika Belgesinin hazırlanmak üzere olduğuna ilişkin duyuru büyük önem taşımaktadır. Bu belge, ‘Mali Yönetim ve Kontrol (FMC)’ ile ‘İç Denetim’ sistemlerine ilişkin uluslararası kabul görmüş ve AB’ ye uygun tanım ve standartların uygulanabilmesi için gerekli olan idari ve yasal düzenlemeleri ortaya koyacaktır. Belge, kamu iç mali kontrolünün tümünü kapsayacak olan bir çerçeve kanununun temelini oluşturacak ve Sayıştay Kanunu, Genel Muhasebe Kanunu ve Devlet İhale Kanunu gibi mevcut yasal düzenlemelerde de değişiklikler önerecektir.”

18.07.2001 Görüş Notu

Ulusal Program’ın “4.29” başlıklı bölümünde öngörülen faaliyetler ve çalışmalar çerçevesinde taahhüt edilen ‘Politika Belgesi’nin hazırlanması sırasında dikkate alınmak üzere ilgili Çalışma Grubu’nca hazırlanan not Maliye Bakanlığı’na gönderilmiştir.

20.08 2001 Kısa Değerlendirme Raporu

Mevcut Mali kontrol sistemimizin güçlendirilmesine ve eksikliklerinin giderilmesine ilişkin yeni yasal ve idari düzenlemelere referans teşkil edecek ve AB Komisyonu'na gönderilecek 'Politika Belgesi'nin ikinci versiyonu üzerine hazırlanan rapor Maliye Bakanlığı'na iletilmiştir.

30. 09 2001 2001 Yılı Komisyon İlerleme Raporu

Türkiye'nin AB'ne katılım sürecinde Müktesebata ve Kopenhag Kriterlerine uyum yönünde attığı adımları ortaya koyan ve AB Komisyonu görevlilerinin ülkemiz kurumlarında yaptığı yerinde incelemeler sonucunda ulaştığı sonuçları kapsayan ilerleme raporları dizisinin 2001 yılına ait olan '2001 Yılı İlerleme Raporu' 28 Sayılı Mali Kontrol Bölümü'nde doğrudan Sayıştayı ilgilendiren ibareler bulunmaktadır.

“Genel değerlendirme

Türk kamu içsel malî kontrol (KIMK) sistemleri, kavram ve uygulama açısından tutarlı değildir, bütünsel bir yasal çerçeveden yoksundur ve sağlam malî yönetim, saydamlık, kamusal hesap verme sorumluluğu ve performans yönetimi konularında uluslararası kabul gören ilkeleri düzenli olarak takip etmemektedir. Bunun bir sonucu olarak, var olan KIMK uygulaması, sahteciliğin, yolsuzluğun ve/veya ciddî usulsüzlüklerin önlenmesinde etkili değildir.

Ele alınması gereken en önemli sorunlar şunlardır: Devlet harcamalarının pek çoğu (en riskli olanların bazıları dahil) kontrol ve denetim kapsamının dışında kalmaktadır; spesifik kontrol ve denetim görevlerine ait sorumluluklar, sahadaki başlıca aktörler arasında net bir şekilde tanımlanmış değildir; çağdaş KIMK konusunda tutarlı bir hükümet yaklaşımı yoktur; KIMK üzerine genel bir yasa yoktur; ve Türkiye'de kamusal dış denetim mesleği mevcut değildir.

İçsel ve dışsal malî kontrol rolleri ve sorumlulukları iyice tanımlanmış değildir. Çeşitli kamu kurumları ve kuruluşları tarafından kurulan içsel denetim birimlerinin sayısının 129 olduğu belirtilmektedir. Bu birimlerin işlevlerinin kesin olarak tanımlanması gerekir. Türkiye, Maliye Teftiş Kurulu'nun işlevinin Uluslararası Denetim Enstitüsü standartlarıyla

uyumlu olmasını sağlamak için bu Kurul'un denetim yöntemlerini ve tecrübelerini de açıklamaya davet edilmektedir.

Var olan durum, aynı faaliyetin mükerrer denetimine yol açmakta veya, tam tersine, bazı alanların denetim kapsamı dışında kalmasına neden olmaktadır. Ayrıca, idarî yapı içinde, malî yönetim ve kontrol işlevleri, içsel denetim faaliyetleri ve dışsal denetim işlevleri arasında net bir ayrım yoktur.

Örneğin, hem Maliye Bakanlığı hem de Sayıştay (Türkiye'deki yüksek denetim kurumu) geniş “ex ante” kontroller yapmaktadır. Maliye Bakanlığının ex ante kontrol işlevi, taahhütler ve ödemeler ile sınırlıdır, fakat (ödemeler dahil) bütün malî kararlar Sayıştay tarafından da “ex ante” esasta kontrol edilmektedir. Ayrıca, bu denetimler, harcama işlemlerinin yalnızca usullere uygunluğu ve yasalılığı üzerinde durmaktadır. Türkiye, içsel denetimin Maliye Bakanlığı bünyesindeki bir birimde toplanmasına dayanan pozisyonunu gözden geçirmeye davet edilmektedir.

Devletin bütün ulusal bütçe harcamaları ve bütçe dışı harcamaları, devletin maliye veya bütçe politikaları üzerinde her ikisi de etki yaptığından, “ex ante” kontrol ve içsel denetime tabi olmalıdır. Bütçe dışı fonların devam eden varlığı, devlet harcamalarının pek çok önemli sahasında bir kontrol ve denetim yokluğuna neden olmakta veya bütün kamu sektöründe çok çeşitli uyumsuz kontrol ve denetim sistemlerine yol açmaktadır. Malî kontrol ve içsel denetim konusunda bütünsel bir yaklaşımdan yoksun olan çok sayıda kontrol organının bulunması, bu durumu gözler önüne sermektedir. Sayıştay, onun esas “ex post” dışsal denetim işlevleri ve görevleriyle çelişen “ex ante” kontroller nedeniyle, bütçe harcamalarına yönelik dışsal denetim görevlerini düzgün bir biçimde yürütememektedir. Sayıştay, “ex ante” kontrol işleviyle ilgili sorumluluğunu hükümete devretmeli ve hükümetin bütçe harcama merkezlerinde kurulan KIMK sistemlerine yönelik sistem-tabanlı ve performans denetimleri üzerinde yoğunlaşmalıdır. Ayrıca, icracı bakanlıklar ve parlamento ile birlikte uygun raporlama ve izleme prosedürleri içinde denetim çalışmalarının değerini arttırmaya yönelik stratejiler de geliştirmelidir.”

18.03.2002 Politika Belgesi

Katılım Ortaklığı Belgesi, İlerleme Raporları, Ulusal Program ve Avrupa Komisyonu’nun konuya ilişkin gözlem, değerlendirme ve önerilerini de dikkate alarak, Türk kamu mali yönetim ve kontrol sisteminde yapılacak değişikliklerin nasıl ve hangi zaman diliminde gerçekleştirileceğini ortaya koymayı amaçlayan ‘ Politika Belgesi’ Sayıştay ile ilgili kısımlar da içermektedir:

“5. MEVCUT İÇ MALİ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

....

Harcama sistemimizde yer alan ita amiri, tahakkuk memuru, sayman ve sürece katılan diğer kişilerin görevlerinin yeniden tanımlanması, özellikle ita amirlerinin mali karar ve işlemleriyle ilgili olarak Sayıştay’a hesap vermelerinin sağlanması gerektiği düşünülmektedir. Nitekim AB mevzuatı, bütçe uygulama sürecinde, özellikle ödeme talebi ve ödeme süreçlerindeki sorumlulukların, ita amiri gibi bu işlemlere müdahalesi olan tüm kişilere yayılacak şekilde uygulanmasını öngörmektedir.

Oysa mevcut sistemde, giderin yapılması emrini vermesine rağmen, ita amiri, yazılı sorumluluk yüklendiği haller dışında, Sayıştay’a karşı mali sorumluluk taşımamaktadır. Bu sorumluluk, karar verme yetkisi bulunmayan ve idari hiyerarşide ita amirine göre daha alt düzeylerde görev yapan tahakkuk memurları ve saymanlar üzerinde kalmaktadır.

....

Etkin bir mali kontrol / denetim amacını gerçekleştirmek, uygulanması gereken denetim usullerini ve aşamalarını belirlemek, denetçi için asgari düzeyde yol göstermek ve denetim çalışmalarının kalitesinin değerlendirilmesine yönelik ölçü ve kriterleri ortaya koymak bakımından, denetim standartları oluşturulmalıdır. Bu kapsamda, bir denetim el kitabı (denetim rehberi) çıkartılmalı ve bu rehberin bütün mali kontrol / denetim faaliyetlerini içermesi sağlanmalıdır.

Diğer taraftan, Sayıştay’ın harcama öncesi kontrol niteliğindeki vize ve tescil işlemleri, AB müktesebatına göre harcama sonrası dış mali denetim göreviyle bağdaşmamaktadır. Bu itibarla, TBMM adına ve hükümetten

bağımsız bir dış denetim organı olarak, harcama sonrası dış mali denetim yapması gereken Sayıştay, ödeme emirlerinin ‘vize edilmesi’ ve ‘taahhüt’ ve sözleşmelerin ‘tescili’ görevlerinden arındırılarak, gerçek fonksiyonuna yönltilibilmelidir. Sayıştay böylece, harcama sonrası dış denetim faaliyetlerine odaklanabilecek ve performans denetimini de içeren daha etkin bir dış denetim yürütülebilecektir.

7.7. DIŞ DENETİMİN ETKİNLEŞTİRİLMESİ

Sayıştay, TBMM adına dış mali denetim yapan, yürütmeden bağımsız, Anayasal bir kuruluş olup görev, yetki ve sorumlulukları bu çerçevede ve AB müktesebatına göre yeniden tanımlanmalıdır.

Kamu kaynağı kullanan ancak, Sayıştay denetimi kapsamında bulunmayan kuruluşlar Sayıştay denetimi kapsamına alınmalıdır. Özel yasaların Sayıştay denetiminden çıkmaya imkan veren maddeleri kaldırılmalı, böylece, kamu kaynağı kullanımının Parlamento tarafından eksiksiz denetlenmesine imkan sağlanmalıdır.

Halen, büyük ölçüde ‘uygunluk denetimi’ ile sınırlı olan Sayıştay denetimi, performans yönetiminin geliştirilmesiyle birlikte ‘performans denetimi’ne daha fazla yönelmelidir.

Sayıştay’ın, ödeme emirleri ve kadro kullanımlarını vize etmesi ile taahhüt ve sözleşmeleri tescil etmesi şeklinde ortaya çıkan, harcama öncesi mali kontrol fonksiyonlarına son verilmeli, böylece Sayıştay asli niteliği olan dış mali denetim organı olma vasfına uygun bir fonksiyon üstlenmelidir.

Genel uygunluk bildirimleri ve eki raporlar dışında kalan Sayıştay raporlarının TBMM’de daimi bir komisyonda görüşülüp değerlendirilmesi Sayıştay raporlarının etkinliği açısından gerekli görülmektedir.

9. İYİLEŞTİRME ÇABALARINDA AVRUPA BİRLİĞİ’NDEN BEKLENTİLER

....

Dış denetimin risk analizine dayandırılması ve denetim standartlarının kalitesinin artırılması konusunda teknik destek,

Yönetmelik hesap verme sorumluluğu, dış denetimin sonuçlarının raporlanması, kamu oyuna duyurulması ve denetim tavsiyelerinin ne ölçüde yerine getirildiğinin izlenmesi konusunda teknik destek sağlanmasının yasalaşma ve uyum sürecini daha da hızlandıracak değerlendirilmektedir.”

Ekim 2002 Komisyon İlerleme Raporu

Raporun 28 Sayılı ‘Mali Kontrol’ bölümünde Sayıştay ile ilgili olarak aşağıdaki ifadeler yer verilmektedir:

“Genel Değerlendirme

Türkiye’nin geleneksel kamu yönetim ve kontrol yapıları ile AB’nin uyguladığı kriterler arasında önemli ölçüde farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılık, özellikle, yöneticilerin hesap verebilirliğinin ve modern iç denetimin olmamasında ve Maliye Bakanlığı ile Sayıştay’ın çoğu zaman örtüşen ve çatışan işlevlerinde daha belirgin olarak ortaya çıkmaktadır. Maliye Bakanlığı ve Sayıştay, kapsamlı “ex ante” denetim yapmaktadır. Maliye Bakanlığının “ex ante” denetim işlevi, taahhütler ve tahakkuklar ile sınırlı kalırken, tahakkuklar dahil tüm mali kararlar Sayıştay tarafından da “ex ante” denetime tabi tutulmaktadır.

2001 yılı İlerleme Raporundan bu yana, kamu iç mali kontrol sisteminde yapısal veya hukuki bir değişiklik olmamıştır. Ancak, konu hakkında bir politika belgesi hazırlanmış ve Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu Tasarısı TBMM’ye sunulmuştur. Kanun tasarısı, önceki ilerleme raporlarında ifade edilen bir dizi endişeyi göz önüne alarak, mevcut sisteme değişiklikler getirmektedir. Ancak, söz konusu değişikliklerin yakın gelecekte uygulanması mümkün görülmemektedir. Maliye Bakanlığının merkezî “ex ante” denetimlerinin ve teftiş birimlerinin sayısının hızla artmasına rağmen, sayısı nispeten yüksek olan mevcut bozuklukların, kısa sürede etkili ve sistemli bir şekilde ele alınması mümkün görülmemektedir.

Türk Hükümetinin, mali kontrol sistemine ilişkin reforma giderken, AT standartlarına uyum sağlamak amacıyla bir dizi önemli asgari şartı göz önüne alması gerekmektedir. Kamu harcaması yapan birimlerin, tüm gelir, gider, aktif ve pasifleri tek bir ulusal bütçede birleştirilmelidir.

Bütçe dışı fonlar ve borç yönetimine ilişkin reform ile, mali kontrol alanında ilerleme sağlanmıştır. Sayıştay'ın sorumluluk alanı, özerk kurumlar da dahil olmak üzere, tüm genel kamu harcamalarını içine alacak şekilde genişletilmelidir. Bütçenin tamamının yönetimi ve denetimine ilişkin (iç mali kontrol ve dış denetim) tek bir yaklaşımın olması gereklidir. Bu tedbirin yanı sıra, tüm kamu harcamalarında yöneticilerin hesap verebilirliği de sağlanmalıdır. Bunlara ek olarak, tüm bütçe birimlerinde (ilgili bakanlıklar ve kamu kurumları), kendi kurumlarının denetimini yapmakla ve kurumlarının mali yönetimi ve kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumlu, işlevsel açıdan bağımsız iç denetim birimleri kurulmalıdır. Kurumların iç denetim usulleri, uluslararası standartlarla uyumlu olarak, sistem tabanlı işlevlere ve performans denetimi işlevlerine dayanmalıdır. Bütçe birimleriyle Maliye Bakanlığının ve Sayıştay'ın ön denetim görevleri arasında açık bir ayırımın yapılmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Sayıştay halihazırda, dış denetim işlevlerinden çok, tüm bütçe ödeme taleplerinin “ex ante” denetimine yoğunlaştırmıştır. Sayıştay, yaptığı denetimlere INTOSAI standartlarını getirmelidir. Kamu iç mali kontrolü ve dış denetim sistemine yönelik reformların gerçekleştirilebilmesi için, yasal değişikliklere ve uygulama mevzuatına ihtiyaç bulunmaktadır. Bu çerçevede, faaliyet ve işlevlerinde bağımsızlığının sağlanması zorunlu olan Sayıştay'ın kuruluş kanununda değişiklik yapılabilir. Sayıştay'ın denetim faaliyetlerinin değeri, raporlama ve bu rapor sonuçlarının ilgili Bakanlıklar ve TBMM ile birlikte takibi usullerinin geliştirilmesi ve bu raporların yayımlanması yoluyla da artırılabilir.”

Sayıştay'ın AB Bağlamında Kurumsal Olarak ve Sürekli Nitelikteki Temasları

SIGMA koordinatörlüğünde gerçekleştirilen “Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri, Kıbrıs, Malta ve Türkiye (Yüksek Denetim Kurumları) Sayıştayları ile Avrupa Sayıştayı Başkan ve İrtibat Memurları Toplantıları” çerçevesinde ilgili Sayıştay başkanları ve irtibat memurları periyodik olarak bir araya gelmektedirler.

Bu toplantılar çerçevesinde oluşturulan;

Denetim El Kitapları Çalışma Grubu,
Denetim Sürecinde Kalite Kontrolü Çalışma Grubu,
Denetim Faaliyetleri Çalışma Grubu,
İç Kontrol Sistemlerine İlişkin Çalışma Grubu

dahilinde *ad hoc* (süresi yüklenilen misyonun tamamlanması ile sınırlı) nitelik arz eden çalışmalar yürütülmekte, kurumsal deneyimler paylaşılmakta; uluslararası karşılıklı çalışma olanakları yaratılmaktadır.

Bu çerçevede, kurumumuzdan Denetim El Kitapları Çalışma Grubu bünyesindeki ‘Denetim El Kitapları ve Misyon Bildirimleri’ konulu toplantılara katılmıştır.

Türkiye – AB ilişkilerinin resmi platformunu oluşturan ve dayanağını 1963 tarihli Ankara Anlaşmasından alan Türkiye – AB Ortaklık Konseyi altında ihdas edilen ve Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği’nin koordinasyonunda oluşturulan 8 Sayılı ‘Türkiye – AB Vergilendirme, Uyuşturucu ve Kara Paranın Aklanması Alt Komitesi’ ve bu Alt Komite dahilindeki ‘Mali Kontrol Çalışma Grubu’ çerçevesinde de çalışmalar yürütülmektedir.

III. GENEL OLARAK AVRUPA BİRLİĞİ SAYIŞTAYLARI*

Avrupa Birliğinde dört temel Sayıştay (Üst Denetim Kurumu) vardır.

1. Yargılama fonksiyonu olan mahkeme (Court) şeklindeki sayıştaylar: Fransa, Belçika, Luxemburg, Portekiz, İspanya, İtalya, Yunanistan.

2. Yargılama fonksiyonu olmayan kurullar (Collegiate Body) şeklinde oluşturulmuş sayıştaylar: Hollanda, Almanya.

3. ‘Genel Denetçi’ (Auditor General) tarafından yönetilen bağımsız denetim ofisi şeklindeki sayıştaylar: İngiltere, İrlanda, Danimarka.

4. Hükümet yapısı içinde yer alan ve Genel Denetçi tarafından yönetilen bağımsız denetim ofisi şeklindeki sayıştaylar. Bu sistemde iki

* NAO’nun ‘*State Audit in the European Union*’ (Avrupa Birliği’nde Devlet Denetimi) isimli metninden dilimize çevrilmiş ve kullanılmıştır.

denetim birimi vardır: Biri hükümete karşı sorumlu olan, detaylı incelemeyi yapan birim diğeri parlamento üyelerinin başkanlık ettiği yasamaya karşı sorumlu birim. Örnek; İsveç, Finlandiya.

Avusturya’da ise bunlardan tamamen farklı bir model vardır: Bir başkan tarafından yönetilen merkezi, bölgesel ve yerel denetim.

A. Statüleri

Bütün üye ülkelerde Anayasa ve yasalar ile Sayıştaylara devlet sistemi içinde önemli yer verilmiştir. İngiltere dışındaki ülkelerin yazılı anayasası vardır ve bu anayasaların çoğunda Sayıştaylar yer alır. İsveç’te yüksek denetim kurumu özel bir düzenlemeyle kurulmuştur. İngiltere’de ise diğer kurumlar gibi yasayla kurulmuştur.

İsveç ve Finlandiya’da her ne kadar yüksek denetim kurumları denetim alanlarını ve metotlarını seçmekte özgürse de Maliye Bakanlığının kontrolü altındadır. 1975 yılına kadar Danimarka’da devlet denetimi Maliye Bakanlığına bağlı olarak dört denetim departmanından oluşuyordu. İngiltere’de Hazinesin ‘NAO’ (*National Audit Office*)’nun çalışmalarına etkisi 1983 tarihli Ulusal Denetim Yasası ile sona erdirilmiştir.

Sayıştayların ulusal yönetim sistemi içindeki bağımsızlığı belki de en iyi Fransa’da gösterilmiştir. ‘*Cour des Comptes*’ üç üst devlet yönetim organından biridir. Fransa’nın en eski ve en prestijli kurumlarından biridir. Bütçenin uygulanmasını denetlemede önemli rol oynar.

B. Yönetimin Yapısı

İrlanda, İsveç, Finlandiya, İngiltere, Avusturya ve Danimarka Sayıştaylarında Genel Denetçi ya da Başkan olarak nitelenen, en üst düzeyde nihai kararları alan tek kişi vardır. Diğer Sayıştaylarda kararlar toplu olarak alınır. Almanya’da Sayıştay’ın başkan ve yardımcısı dahil 66 üyesi vardır ve kararlar bunlardan oluşan kurullar tarafından alınır. Hollanda’da Sayıştay’ı üç organ yönetir ve kararlar ortak olarak alınır.

Kararların bir mahkeme tarafından verildiği yüksek denetim kurumlarının büyüklükleri değişkendir. Örneğin İtalya’da 20’den fazla üye varken Belçika ve İspanya’da üye sayısı 12’dir. Avrupa Sayıştayı’nda her ülkeden bir kişi olmak üzere üye sayısı 15’tir.

Sayıştay'ın başına içerden mi dışardan mı atama yapılması konusunda ülkelerin yaklaşımları farklıdır. Örneğin 1975 yılından beri Danimarka'da Genel Denetçi kurum içinden atanmaktadır. Belçika'da ve Yunanistan'da birçok üye içerden atanmaktadır. Finlandiya, Avusturya, İsveç ve İngiltere'de atamalar dışardan yapılır. Diğer ülkelerde üst düzey atamalar içerden ya da dışardan yapılabilmektedir. Örneğin Fransa'da birçok eski bakan geçmişte Sayıştay'da çalışmışlar ve Sayıştay Başkanı olarak da atanmışlardır.

Genel olarak herbir Sayıştayda üst görevlere aday olanların yönetsel ya da politik geçmişleri vardır. Örneğin İspanya'da üyelerin en azından 15 yıl denetçi, hakim, savcı,ekonomist veya üniversite öğretim üyesi deneyimlerinin olması gerekmektedir. Bazı yüksek denetim kurumları üst kadrolar için başka nitelikler de aramaktadır. Finlandiya'da Genel Denetçi ve üç yardımcısının mastır derecesi ve kamu maliyesi,kamu yönetimi konusunda geniş bilgisinin olması, birinin de hukuk mastırının olması gerekmektedir. Portekiz'de *tribunal* üyelerinin yüksek eğitim dereceleri ya da üst yönetim pozisyonlarında önemli deneyimlerinin olması gerekmektedir.

Sayıştay başkanlarının statüleri de çeşitli şekillerde belirtilmiştir. İngiltere'de Sayıştay Başkanı (*Comptroller and Auditor General*) bağımsızlığı vurgulanırcasına Avam Kamarasının üst düzey bir memurudur. İspanya'da ve Portekiz'de Sayıştay üyelerine yargıç statüsü verilmiştir. Aynı şekilde, Avrupa Sayıştay'ında üyeler Avrupa Adalet Divanı yargıçlarıyla aynı statüde tutulmuştur.

Avusturya'da Sayıştay Başkanı hangi yönetimin incelenildiğine dayanılarak federal yönetimin ya da eyalet yönetiminin üleriyle aynı statüye sahiptir.

C. Atanma Yöntemleri

Başkan ve üyelerin atanma yöntemi Sayıştaylarda farklılık gösterir. Avusturya, İspanya, Danimarka ve Belçika'da atamalar yasayla yapılır. Danimarka'da bu, son zamanlardaki devlet denetimi üzerindeki güçler dengesinin yasama lehine düzenlenmesi gelişiminin bir sonucudur. İsveç, İtalya, Yunanistan, Finlandiya, Fransa ve Portekiz'de atamalar yürütmede son bulur.

İngiltere, İrlanda, Luxemburg, Almanya ve Hollanda’da atamalar yasama ve yürütme tarafından yapılır. Atamalarda İngiltere’de Kraliçenin, Finlandiya’da devlet başkanının, Avrupa Sayıştay’ında Avrupa Konseyinin ve Parlamentosunun önemli rolleri vardır.

D. Görev Süreleri

Görev süresi denetim kurumları arasında farklılık gösterir. Birçok Sayıştayın başkan ve üyeleri ya yaşam boyu ya da belirli bir emeklilik yaşına kadar görevde kalırlar. İstisna olarak, İspanya’da üyeler 9 yıl için, İsveç’te Genel Denetçi 6 yıl için, Belçika’da üyeler 6 yıl için seçilir ve bu seçim yenilenebilir. Avusturya’da başkan 12 yıl için seçilmektedir.

E. Görevden Alınmaları

Başkan ve üyelerde memuriyet güvencesi Sayıştaylarda bağımsızlığın teminatıdır bu nedenle görevden alınma her zaman ciddi olarak değerlendirilen bir konudur. Belçika’da mahkeme üyeleri yalnızca Temsilciler Meclisi kanalıyla görevden alınabilir. İngiltere’de ‘*Comptroller and Auditor General*’ parlamentonun iki kanadının kararıyla kraliçe tarafından görevden alınabilir. Benzer bir durum İrlanda, Luxemburg ve Avusturya’da söz konusudur. Başkan Anayasa mahkemesinin kararıyla görevden alınabilir. Portekiz’de yalnızca devlet başkanı Sayıştay Başkanını görevden alabilir. Avrupa Sayıştay’ında ise Adalet Divanı’nın kararıyla üyeler görevden alınabilir.

Diğer yerlerde görevden alınma daha güçtür. Almanya ve İspanya’da Sayıştay üyeleri sadece yasayla görevden alınabilir. Finlandiya’da Genel Denetçi Helsinki Temyiz Mahkemesinin kararıyla görevden alınabilir.

F. Sayıştay’a Kaynak Tahsisi

Birçok ülkede Sayıştay’a kaynak aktarımı yasama yoluyla olur. Yunanistan, Portekiz, İtalya, İrlanda İsveç, Finlandiya, Almanya, Hollanda ve Avusturya’da yürütme de bazı yönlerden işin içindedir. Belçika, İspanya ve Danimarka’da bütçe Sayıştay’ın tavsiyesiyle yasama tarafından oluşturulur. İngiltere’de Sayıştay bütçe önerilerini parlamento komitesine sunar, Komite yasamadan kabulünü ister.

Bazı ülkelerde kaynakların Sayıştay'a dağılımı konusunda zaman içinde değişiklikler görülmüştür. Şöyle ki, 1983 yılından itibaren bütçe, yeni parlamento komitesinin işi olup, *Comptroller ve Auditor General* işlevlerinin aklanması için personeli atama yetkisiyle donatılmıştır. Danimarka'da 1980 yılında, Sayıştay Maliye Bakanlığından gelen baskı üzerine personeline sayıca azaltmaya gitmiş ve bu 1991 yılında yapılan yeni bir yasayla Sayıştay bütçesi üzerinde Maliye Bakanlığının etkisinin azaltılması sonucunu doğurmuştur.

G. Çalışanların Sayısı ve Nitelikleri

Çalışanların nitelikleri değişik ülkelerde Sayıştay'ların üstlendiği role göre farklılaşmaktadır. Birçok ülkede Sayıştay personeli devlet memurudur. 1983 yılından önce, İngiltere'de Sayıştay personeli devlet memuru iken, şimdi *Comptroller ve Auditor General*'in çalışanı konumundadır. Avrupa Sayıştay'ında çalışanların çoğunluğu daimi çalışandır, diğerleri ise kısa dönem sözleşmelilerdir.

Ülke	Personel Sayısı	Hukukçu	Muhasebe/ İş İdaresi	Diğer
Avusturya	350	*	-	i
Belçika	600	*	-	p,s,i
Danimarka	260	-	-	k,i
Finlandiya	100	*	*	ky,p,i,so
Fransa	500	*	-	f,i
Almanya	280	*	-	gy
Yunanistan	800	*	*	i
İrlanda	130	-	*	-
İtalya	3900	*	-	gy
Luxemburg	40	-	-	gy
Hollanda	320	*	-	İ,is
Portekiz	540	-	-	-
İspanya	490	*	*	-
İsveç	520	-	-	İ,s
İngiltere	750	-	*	k

(i: iktisatçı, p: politik bilimler, s: sosyal bilimler, ky: kamu yönetimi, is: istatistik, so: sosyoloji, k: konu uzmanı, f: finans, gy: genel yönetim)

H. Sayıştay'ın İşlevi

Bütün Sayıştayların kamu fonlarını inceleme ve raporlama gibi ana amaçları vardır. Buna ek olarak bazıları ekonomiklik, etkinlik ve verimliliği de araştırır (performans denetimleri yürütür). Bazı ülkelerde de Sayıştayların kurum bazında incelemeye dönük hedefleri vardır.

Sayıştayların rolü ülkeden ülkeye değişmektedir. Örneğin Fransa'da bütçenin uygulanmasını denetlemede parlamentoya ve hükümete yardımcı olur. Yunanistan'da görevi gereksiz devlet harcamalarını önlemektir. Bazılarının daha geniş görev alanı vardır. Örneğin Hollanda Sayıştayını anayasaya göre bütün devlet gelir ve harcamalarını denetlemekten sorumludur. İspanya'da Sayıştay kamu sektörünün ekonomik faaliyetlerinin daimi ve nihai dış denetimini yapar. Alman Sayıştayını devlet hesaplarının denetlenmesini ve mali yönetimin düzenliliğini ve performansını inceler.

İsveç Sayıştay'ında idari birim denetim ve raporlamadan, parlamenter organizasyon da devletin faaliyetlerini incelemekten sorumludur. Finlandiya'da da benzer bir sistem vardır. Her iki ülkede de parlamenterler denetçi olarak atanır, üst düzey memurlar yardımcılık eder. Detayları incelemek yerine daha üst düzeyde ve genel inceleme yaparlar.

İ. Denetlenen Birimlerin Dağılımı

Avrupa Birliği ülkelerinde kamu fonksiyonları ve hizmetleri çok geniş birimler tarafından yerine getirilir. Merkezi, bölgesel ve yerel devletin yanında tamamen ya da kısmen devletin olan girişimler ve çeşitli tipte kamu birimleri (*public body*) bulunmaktadır. Kamu fonlarından yardım alan kuruluşlar ve kısmen devletin sahip olduğu devlet hizmeti gören özel sektör kuruluşları gibi.

Avrupa Birliği ülkeleri Sayıştaylarının denetim alanı çeşitli kuruluşları kapsamaktadır. İngiltere'de *Comptroller and Auditor General* çeşitli kuruluşları inceler ve raporlar; fakat herhangi bir zamanda denetlenebilecek 4000'den fazla kurum üzerinde denetim yetkisi vardır. Hollanda'da Sayıştay'ın denetim alanı 5000 ayrı kurum ve kuruluşu kapsar. Portekiz'de denetim alanı 6000 kuruluşu kapsarsa da bütçelerine göre bazıları denetim dışı kalmaktadır. Pratikte 2000 kadarı düzenli olarak denetlenir. İspanya'da

Sayıştay 8000 yerel otoriteyi denetlemekle sorumludur; denetim daha çok iç denetçilerin çalışmalarına dayanmaktadır.

Bütün Sayıştaylar merkezi devletin kurumlarını incelemektedirler. Birçok ülkede bu, bakanlıklar ve ilgili departmanları kapsar. İsveç'te merkezi devlet denetimi içinde bakanlıklar yer almaz. Bakanlıklar küçük ve siyaset üretme merkezidir. Yönetmel konularla ilgileri yoktur ya da çok azdır.

Bazı ülkelerde Sayıştay bölgesel ve yerel denetim yapar. Avusturya'da '*Rechnungshof*', eyalet yönetimini incelediği zaman eyalet yönetiminin, bölgesel yönetimi incelediği zaman bölgesel denetimin bir parçasıdır. İtalya'da ise karmaşık bir düzenleme vardır. Beş bölgenin dördünü özel bir yetkiye sahip bölgesel meclisler denetlerken bölgesel komisyon birçok bölgeyi denetlemektedir.

Diğer ülkelerde, örneğin Fransa, Danimarka ve Almanya'da, bölgesel ve yerel denetimleri kapsayan ayrı denetim organizasyonları vardır. İngiltere'de yerel yönetim hesapları bu amaçla yasayla kurulan, hükümet gözetiminde bulunan denetim komisyonu tarafından atanan denetçiler tarafından denetlenir. Almanya'da '*Landesrechnungshöfe*' eyalet hesaplarını denetlerken Danimarka'da birçok yerel yönetim ,Yerel Yönetim Denetim Departmanınca denetlenir. Fransa'da 1980'li yılların başında bölgesel '*Chambres des Comptes*' kurulmuştur,bunların kararlarına karşı Sayıştay temyiz mercii olarak belirlenmiştir.

1. Devlet Girişimleri

On ülke yüksek denetim kurumlarında devlet girişimlerinin tamamı ya da bazıları denetlenmektedir. Fransa'da Sayıştay bu alanda yer alan özel sektör denetçilerinin çalışmalarını da izler. Devlet girişimlerinin özelleştirilmesi Avusturya ve Finlandiya'da bu alandaki denetim yetkisinin azalmasına neden olmuştur; fakat Finlandiya ve İngiltere'de Sayıştay bu kurumları izleyen kuruluşları da inceleyebilmektedir. Kamu girişimlerinin özelleştirmeye başlandığı Almanya'da *Bundesrechnungshof*un denetim yetkisi kurumların hesaplarının denetlenmesinden Federal Hükümetin bu ortaklıklardaki paylarının yönetiminin denetlemesine doğru değişmektedir.

2. Kamu Birimleri

Kamu birimleri bütün Sayıştaylar tarafından denetlenmektedir. İngiltere’de Sayıştay departman şeklinde yapılanmayan kamu birimlerini denetlenmektedir ve kamu fonlarının nasıl harcandığına ilişkin Parlatentonun teminatıdır. İrlanda’da son zamanlarda Sayıştay’ın görev alanı Sağlık Kurulu’nu ve Boş Zamanlar Eğitim Komitesi’ni kapsar şekilde kamu birimlerine uzanmıştır. Belçika’da mahkeme federal, topluluk ve bölgesel otoritelerin alt kuruluşu olan kamu sektörünü denetlenmektedir.

3. Belediyeler

Belediyeleri denetleyen az sayıda Sayıştay vardır. Avusturya Sayıştayını nüfusu 20.000’den çok olan bütün yerel toplulukların faaliyetini ve eyalet yönetiminin isteğiyle daha küçük toplulukları denetler. İtalya’da 1981 yılından beri nüfusu 8.000’den çok olan kasaba konseyleri hesaplarını Sayıştay’a vermek zorundadır. Portekiz Sayıştayını federal ve şehir konsey topluluklarının hesaplarını denetler. Danimarka Sayıştayını, gideri devlet tarafından karşılanan faaliyetlere ilişkin yerel otoritenin hesaplarını inceler.

4. Özel Sektör Birimleri

Birçok ülkede özel sektör devletten yardım görür ve Sayıştay da bu fonları denetler. Avusturya ve Almanya’da durum böyledir. Hollanda’da devletten fon sağlayan girişimler ve ortaklıklar, sermayesinin bir bölümünün devletin elinde olduğu özel şirketler Sayıştay tarafından denetlenir. İsveç ve Finlandiya’da Sayıştay ticarethanelere ve evlere sübvansiyonu, İspanya’da sübvansiyonları alan özel şirketleri denetler.

J. Sayıştayların Denetim Alanı

Ülke	Merkezi Hükümet	Bölgesel Hükümet	Yerel Hükümet	Devlet Girişimi	Kamu	Belediye	Diğer
Avusturya	*	*	*	*	*	*	1
Belçika	*	*	*	*	*	-	-
Danimarka	*	-	-	-	*	-	2
Finlandiya	*	-	-	*	*	-	1,2

Fransa	*	-	-	*	*	-	1
Almanya	*	-	-	*	*	-	1
Yunanistan	*	-	*	*	*	-	1
İrlanda	*	-	-	-	*	-	-
İtalya	*	*	*	*	*	*	1
Luxemburg	*	-	-	-	-	-	-
Hollanda	*	-	-	*	*	-	1
Portekiz	*	*	*	-	*	*	1
İspanya	*	*	*	*	*	-	1
İsveç	*	-	-	*	*	-	1
İngiltere	*	-	-	-	*	-	-
Avrupa Sayıştayı	*	*	*	*	*	*	1,2

(1-Kamu fonları kullanan girişimler 2-Devlet fonu kullanan belediyeler)

K. Denetim Şekilleri

Ön denetim özellikle mali kontrol sürecinde kamu harcaması yapmaya yetki verir. Sayıştay bütün ödeme emirlerini ve ilgili dokümanları alır, işlemlerin bir yetkiye dayandığını ve bütçede yeterli ödenek olup olmadığını denetler. Ödeme ya onaylanır ya da kriterlere uymuyorsa değişiklik için denetlenen kuruma geri gönderilir.

Ön denetim beş ülkede mevcuttur ancak ülkelere göre çeşitlilik gösterir. 1994 yılına kadar İtalya’da SAI bütün Kamu Harcamalarına yetki vermektedir. 1994 yılında bu tip kontrol belli işlemlere uygulanmaya başlandı. Yunanistan’da merkezi hükümetin ve kamu ortaklıklarının yaptığı bütün harcamalar ön denetim konusudur. İşlemlere yetki verilmesi bir, iki gün içinde sonuçlandırılır. Portekiz’de ön denetim küçük ve Sayıştayın azalan bir iş yüküdür. Yetkilendirme işleminin bilgisayar ortamında yapılması Sayıştay üzerindeki idari kısıtlamaları kolaylaştırmıştır.

Ön denetimi çeşitli ülkeler avantaj olarak değerlendirir. Yunan Sayıştayını usulsüz harcamayı önlemenin sonradan düzeltmeye tercih edildiğini, Belçika Sayıştayını uygunsuz harcamayı önlemenin gelişme için hızlandırıcı bir unsur olduğunu, Portekiz Sayıştayını ön denetimin devlet borçlarını kontrol ettiğini söyler. Genel Denetçinin ek olarak kontrolörlük fonksiyonunun olduğu İrlanda ve İngiltere’de üst düzey ön denetim vardır. Fonların parlamento tarafından onaylanan amaç için kullanılmasını sağlar.

L. Yargı Gücü

Yedi Sayıştayın yargılama gücü vardır. Belçika’da saymanlar kendi birimleri içindeki harcama isteklerini inceler, yasal yetkilendirmeyi kontrol eder ve ödemeye yetki verir. Yıllık hesapları Sayıştaya destekleyici dokümanlarla beraber sunar. Sayıştay bu dokümanları inceleyerek saymanların görevlerini uygun şekilde yerine getirip getirmediği konusunda bir sonuca varır. Benzer şekilde Yunanistan’da da Sayıştay bütün sayman hesaplarını ve kamu birimlerinin mali durumlarını ve yerel yönetimleri denetler. Eğer hata bulunursa Sayıştay kişisel sorumluyu yargılar.

İspanya, Portekiz ve İtalya’da yaklaşım farklıdır. Sayıştayın yargılama işi saymanların kişisel sorumluluğuyla direkt bağlantılı değildir. Sayıştayın yargılama birimi denetim biriminden getirilen konuları inceler. Kamu parasını elinde tutmakla sorumlu olan soruşturulur ve geri ödeme yapması istenilir. Eğer ödenme yapılmazsa ikincil sorumluluk oluşur ve eylemi önleyebilecek kişi sorumlu tutulabilir.

M. Harcama Sonrası Denetim

Harcama sonrası denetim üçe ayrılır. Yargılama yetkisi olan Sayıştaylarda kamu fonlarını kullanmakla sorumlu tutulan kişilerin kayıtları incelenir ve yargılanır. Mali Denetimde çeşitli işlemlere ait olan dokümanlar incelenir, Sayıştay devlet hesaplarını inceleyerek yasamaya bir fikir verir. Performans denetimi kamu harcamalarında ekonomiklik, etkililik ve verimlilik konularına eğilir.

Bütün Birlik ülkeleri harcama sonrası denetim yapar ve ön denetim yapmayan ülkelerde devlet hesaplarının incelemesini bu tür bir denetime dayandırır. Örneğin İngiltere’de inceleme her bir departmanın hesapları hakkında bir fikir verir; Danimarka’da ise devlet hesapları bir bütün olarak

denetlenir. Avrupa Sayıştayı Topluluk bütçesinin uygulanmasını harcama sonrası denetimle inceler. 1994 yılından itibaren de işlemlerin düzenliliğini, yasallığını ve doğruluğunu teminat beyanlarında gösterir.

N. Gerçekleştirilen Denetim Şekilleri

Ülke	Ön Denetim	Harcama Sonrası Yargısal Denetim	Harcama Sonrası Mali Denetim	Harcama Sonrası Performans Denetimi
Avusturya	-	-	*	*
Belçika	*	*	*	*
Danimarka	-	-	*	*
Finlandiya	-	-	*	*
Fransa	-	*	*	*
Almanya	-	-	*	*
Yunanistan	*	*	*	-
İrlanda	-	-	*	*
İtalya	*	*	*	*
Luxemburg	*	*	*	-
Hollanda	-	-	*	*
Portekiz	*	*	*	*
İspanya	-	*	*	*
İsveç	-	-	*	*
İngiltere	-	-	*	*

IV. AVRUPA BİRLİĞİ'NE KATILIM YOLUNDA ADAY ÜLKE SAYIŞTAYLARINDAN BEKLENTİLER*

Kasım 1999 yılında Prag'da Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleriyle Avrupa Sayıştayları arasında yapılan bir toplantıda, Avrupa Birliği üyeliğine hazırlanan bu ülkelerin denetim sistemini birlik üyeliğine hazırlamak, etkili ve verimli bir denetime olanak sağlamak için Sayıştaylara (Yüksek Denetim Kurumlarına -SAI) rehberlik edecek 11 tavsiyede bulunulmuştur. Bunlar:

- Sayıştaylar Anayasa ve yasalarda yer alan yönetmelik kural ve prosedürlerle tamamlanan somut, dengeli ve uygulanabilir bir yasal temele dayanmalıdır.
- Sayıştay görevlerini objektif olarak ve etkin bir şekilde yerine getirebilmek için fonksiyonel, organizasyonel, işlemsel ve mali bağımsızlığa sahip olmalıdır.
- Sayıştaylar ulusal bütçede yer alıp almadığına, kimler tarafından toplanıp yönetildiğine bakılmaksızın bütün kamu kaynaklarını ve işlemlerini denetlemek için Anayasa ve yasalarda açıkça belirtilen yetki ve araçlara sahip olmalıdır.
- Sayıştaylar devletin bütün dış denetimini düzenlilik ve performans denetimini içine alacak şekilde üstlenmelidir.
- Sayıştaylar denetim sonuçlarını özgürce hiçbir kısıtlamaya tabi olmaksızın raporlayabilmelidir. Raporlar parlamentoya sunulabilmeli ve kamuoyuna açıklanabilmelidir.
- Sayıştaylar Avrupa Birliği'ne giriş için kabul edilmiş INTOSAI Denetim Standartlarını, INTOSAI Denetim Standartları için Avrupa Uygulama Rehberini ve IFAC tarafından yayınlanmış olan kamu sektörü denetim standartlarını bölgesel şartlara uygun olarak benimsemeli, uygulamaya koymalı ve

* SIGMA'nın 'Avrupa Birliği ile Entegrasyon Bağlamında Yüksek Denetim Kurumlarının İşleyişiyle İlgili Tavsiyeler' dokümanından ve Avrupa Müktesebatının Uygulanması ve SIGMA koordinatörlüğünde Müktesebata Uyum Çerçevesinde Merkezi ve Doğu Avrupa Yüksek Denetim Kurumlarının Katılımcı Rolü Hakkında Çalışma Grubunun nihai raporundan dilimize çevrilmiş ve yararlanılmıştır.

duyurmalıdır. Denetim standartları denetimin kabul edilebilir kalite ve kapsamda olmasını sağlamak için süreklilik ve güvenilirlik temelinde uygulanmalıdır. Sayıştaylarda standartların yerine getirilmesi, uygulamada kullanılması için denetim el kitapları ve ayrıntılı teknik rehberler hazırlamalıdır.

- Sayıştaylar yetkilerini en etkin şekilde yerine getirmek için insan kaynaklarını ve mali kaynaklarını en etkin şekilde kullanmalıdır. Bunun için SAI yönetimi kurumun üstün kalitede ve etkin denetim çalışması yapmak üzere organize edilmesinin teminatı olarak uygun politika ve tedbirler geliştirmeli, uygulamaya koymalıdır.
- Sayıştaylar ön denetim sürecinin gerekleriyle bağlantılı olan işin uygun şekilde yerine getirilmesi için kendi iç organizasyonunu destekleyici bir yapı olarak oluşturmalıdır.
- Sayıştaylar etkin denetim çalışmasının uluslararası standartlara ve Avrupa iyi uygulama örneklerine uygun şekilde yerine getirildiğini garanti etmek için personelinin yetenekli, becerikli ve sorumluluklarının bilincinde olmasını sağlamalıdır.
- Sayıştaylar personelinin teknik ve mesleki yeterliliğini eğitim ve yetiştirme yoluyla geliştirmelidir.
- Sayıştaylar denetlenen kurumlarda üstün nitelikli ve etkin iç kontrol sistemlerinin geliştirilmesine yoğunlaşmalıdır.

1998 yılında Varşova/ Polonya’ da düzenlenen ‘Sayıştay Başkanları Toplantısı’nda oluşturulan iki çalışma grubundan birinin misyonu “*AB’ne üyeliğe hazırlık çerçevesinde Sayıştayların oynayacağı rol*”ü belirlemektir. Çalışma Grubunun görevi şunlardan oluşmakta idi: i. Sayıştayın Müktesebatın yürütülmesinde yardımcı olabileceği alanları saptamak, ii. Aktif rolün yürütülmesinde olası yaklaşımları belirlemek, iii. Bu rolünü yerine getirirken ihtiyaç duyacağı bilgileri elde edebileceği kaynakları saptamak. Çalışmalar sonucu 1999 yılı Haziran’ında SIGMA’nın da yorumları sonrasında mevcut metine ulaşıldı. Bu metinde gösterilen tavsiyelerin uygulanması tamamıyla ülke Sayıştaylarının takdirine bırakılmıştır. Bütçeyle

direkt bağlantılı Birlik Müktesebatı⁵³ Sayıştay'ın görev alanı içindedir. Bu anlamda ülkeden ülkeye değişmekle beraber aşağıdaki öncelik alanlarının Sayıştay'ın aktif rolü içinde olduğu düşünülebilir:

1. Mali kontrol ve bütçe ödeneği
2. SAPARD ve ISPA gibi katılım öncesi araçlar
3. Tarımsal Garanti Fonu
4. Yapısal Fonlar
5. Gümrük vergileri ve tarımsal vergiler
6. Aday ülkelere açılan birlik programları (Leonardo da Vinci, Sokrates)
7. KDV

Bu bağlamda Sayıştayların oynayabileceği roller 3 bölümde sınıflandırılmaktadır :

Bölüm 1 :

İlk aşamada Sayıştay, müktesabat hakkındaki ve Birlik kaynaklarının toplanmasındaki ve harcanmasındaki kontrollerin gerekleri hakkındaki bilgisini geliştirmelidir. Uzmanlığın gelişimi yalnızca teoride kalmamalı; AB'ne Üye Devletlerdeki mevcut sistemler üzerine uygulamalı bilgileri de kapsamalıdır.

Hedefler: Müktesebatı ve AB, Ulusal, Bölgesel ve Yerel seviyelerde yer alan yürütme sistemlerini tanımak.

Faaliyetler :

- ❑ Sayıştay'ın öz değerlendirmesi
- ❑ Seminerler, konferanslar
- ❑ Burslar, eğitim kursları

⁵³ Avrupa Birliği Müktesebatı: AB'nin Hukuksal temelidir; AB Mevzuatı da denilebilir

Araçlar :

- ❑ TAIEX; SIGMA
- ❑ ‘*Twinning*’ projeleri, çoktarafli anlaşmalar
- ❑ Diğer uluslararası yardım programları
- ❑ Ulusal eğitim programları

Bölüm 2 :

İkinci aşamada Sayıştay, kamu yönetimindeki yasallık, düzenlilik ve sağlıklı mali idareyle ilgili iç ve yönetim kontrollerindeki zayıflıkları açık ve sistematik bir şekilde ortaya koymalıdır. Bu, ulusal sistemlerin ve yönetimlerin, AB kaynaklarının toplanması ve harcanması noktasından analizine dayanmaktadır. Bu aşamada, Avrupa Sayıştayı ve diğer AB Sayıştaylarından ve aday ülke Sayıştaylarında -mümkünse ve arzu edilirse- yardım alınabilecektir. Bu bağlamda, Sayıştaylar, örneğin Avrupa Sayıştayı’nın, AB hesaplarıyla ilgili olarak vermesi gereken ‘Güvence Bildirimi’ denetimlerine katılabilecektir. Sistemin bir görüntüsü oluşturulduktan sonra AB bütçesinin idaresinden sorumlu ulusal yönetimin sorumluluk, kontrol yapısı ve dış denetim işlevleri bağlamında hem yazılı hem de görsel olarak bir kaydının oluşturulması faydalı olacaktır. Mali işlemlerin denetiminden başka Sayıştaylar, yasama uyumu sürecini de denetleyebilir. Yargı işlevine de sahip olduğu ülkelerde Sayıştay, yargılarında Müktesebatı da gözönünde bulundurma durumunda kalacaktır. Ayrıca, Müktesebatın ulusal yasaya doğru şekilde uyarlanıp uyarlanmadığına ve Müktesebat bölümlerinin doğrudan uygulanabilir olup olmadığına karar verecektir.

Hedefler: AB politikalarının yürütülmesinde kullanılabilecek ulusal, bölgesel ve yerel sistemlerimizi analiz ederek, bu sistemleri AB Müktesebatının gerekleriyle karşılaştırmak.

Faaliyetler :

- Ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerde sistem analizleri,
- Kontrol yapısının ulusal kurumlara yazılı ve görsel olarak belgelenmesi,
- Belirli alanlarda burslar,

- Diğer ülke Sayıştaylarına yönelik olarak, belirli konularda konferanslar ve seminerler,
- Avrupa Sayıştayı ile ortak denetim çalışması,
- Yasal konularda kararlar.

Araçlar :

- AB Sayıştayları ile ikili projeler,
- TAIEX; SIGMA,
- Çok taraflı anlaşmalar,
- Avrupa Sayıştayı ile ortak denetim,
- Diğer uluslararası yardım programları.

Bölüm 3 :

Son aşama, ulusal karar makamlarını ve AB kurumlarını müktesebatın yürütülmesindeki sorunlara karşı uyarmak bakımından ulaşılan sonuçların bildirimidir. Bu bildirim, örneğin katılım sürecinin yıllık olarak raporlanması şeklinde gerçekleştirilebilir. Bunu yaparken Yüksek Denetim Kurumlarının, ulusal parlamentoların, bütçe kontrol komiteleri veya bütçe komiteleriyle yakın bir işbirliğine girmesi gerekecektir. Belirli bazı denetim bulguları aday ülkelerin, ülke Sayıştaylarının ve Avrupa Sayıştayı'nın oluşturduğu bir forumda ele alınabilir. Böylece, genel anlamda ortak zafiyetlerin ve risk alanlarının ortaya konması sağlanmış olacaktır. Eğer yasal ve siyasi çevre buna izin veriyorsa Sayıştaylar, müktesebatın taranması ve üyelik müzakere süreçlerine bizzat katılabilecektir. Bir kısım Sayıştaylar aktif olarak mali kontrolle ilgili kamusal katılım grup veya komisyonlarında yer alırken; diğerleri iç kontrol işlevlerinin ne şekilde yerine getirildiğini parlamentolarına raporlayabilirler.

Hedefler: AB düzenlemelerine uyumu ve bütçe uygulamaları etkinliğini artırmak amacıyla ulusal veya uluslararası karar organlarına denetim bulgularını raporla ve tavsiyelerde bulunmak.

Faaliyetler:

- Ulusal kurumlara denetim bulgularını raporlamak ve tartışmak,

- Diğer Sayıştaylar ve Avrupa Sayıştayı ile denetim bulgularının değişimi,
- İzleme gözlemleri ve tavsiyeler,
- Ulusal Parlamentoların bütçe komisyonlarıyla işbirliği ve tavsiye üretimi,
- Katılım komisyonlarında ve görüşmelerinde yer almak.

Araçlar :

- Raporlar,
- TAIEX ile seminerler,
- Konferanslar, toplantılar.

V. AB MÜKTESEBATINA UYUMDA KURUMSAL DESTEK KAYNAKLARI

A. PHARE Programı:

Phare, Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinde komünist rejimlerin yıkılmasıyla birlikte bu devletlerin ekonomilerini yeniden yapılandırma çabalarını desteklemek amacıyla, 1989 yılında oluşturulmuştur. Merkezi planlamadan serbest pazar ekonomisine geçen bu ülkelere teknik yardım ve ekonomik yardım sağlar. Devletten devlete yapılan bir yardımdır ve doğrudan hibe değildir.

Program, ülkelere ekonomik yapılanmaları için programlarını finanse etmelerine yardımcı olur. Proje ve programlar ülkeden ülkeye değişmesine rağmen temelde şunları kapsamaktadır:

- Monopollerin kaldırılması,
- Kamu girişimlerinin özelleştirilmesi ve yeniden oluşturulması,
- Finans sektörünün modernizasyonu,
- Özel sektörün kalkındırılması,
- İşçi pazarının ve sosyal sektörün geliştirilmesi.

Phare aynı zamanda AB'ye üye olmak için başvuran on Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri için hazırlanan üyelik öncesi strateji kapsamında

kullanılan temel mali araçtır. 1994'ten bu yana *Phare*'in kullanıldığı alanlar bu ülkelerin öncelik ve gereksinimlerine göre belirlenmiştir. Bu çerçevede özelleştirmenin desteklenmesi, yatırımların finansmanı, Trans-Avrupa ağları, demokrasinin ve kurumların gelişimi gibi hedefler yeni öncelikler arasındadır. *Phare*, 1998 yılından sonra, onüç ülkeyi EU'ya tam üyeliğe hazırlamak için ana kaynak olmuştur.

B. TAIEX:

Komisyonca 1995 yılında oluşturulan bu kurum (*The Technical Assistance Information Exchange Office* / Teknik Bilgi Değişim Ofisi), 'Tek Pazar'ı ilgilendiren bilginin dağıtımından sorumlu idi. Şimdi ise üyeliğe hazırlıkta aday ülkelere AB hukuk labirenti hakkında rehberlik sağlamaktadır. Müşteri (yardım amacıyla başvuran ülke veya kurum ya da kişi) ihtiyaçlarına bağlı olarak TAIEX, bir dizi teknik yardım hizmeti sunmaktadır. Genellikle Brüksel'de AB Üye Devletleri ve Komisyon bürokratlarının katılımıyla çok uluslu seminerler düzenlemektedir. Ayrıca, Komisyona ve Üye Devletlere çalışma ziyaretleri organize etmektedir. Aday ülkelerde kısa dönem görevlendirmelerle Üye Devletlerden uzmanlar seferber edebilme kapasitesi vardır. TAIEX, 1997 yılında 10 aday ülkede (2002 itibariyle 13) yürütme organları için teknik eğitim programları yürürlüğe soktu. Bunlara ek olarak, TAIEX'in çevirmenlik ve yorumlama alanlarında da çalışmaları bulunmaktadır. En çok ilgilendiği alanlar tarım, genel Tek Pazar düzenlemeleri, sosyal politika, çevre, taşımacılık, maliye, rekabet ve gümrüklerdir. Türkiye, 15 Mart 2002 itibariyle TAIEX bütçesine dahil edilmiştir.

C. TWINNING Programı:

1998 yılında Komisyon ve AB Üye Devletlerince oluşturulan Program, müktesebatın yürütülmesinde yönetsel uyumu ve kapasiteyi artırmak amacıyla aday ülkelere yardım maksadı gütmektedir. AB'nde müktesebat, Üye Devletlerde (Merkezi, bölgesel ve yerel düzeyde) ulusal idareler, kurumlar, meslek organları ve özel sektörce yürütülmektedir. Bu çok geniş yönetsel yapı ve teknik düzeyde uzmanlık, 'çift taraflılık' süreci doğrultusunda aday ülkelere de sağlanmaktadır. 'Çift taraflılık', aday ülkelerin ihtiyaçlarına bağlı olarak kısa veya uzun dönemler için aday

ülkelere AB uzmanlığı götürmeyi gerektirmektedir. Bu uzmanlık sıklıkla, proje hedefleri doğrultusunda bilgisayar yazılımı türünden uzman desteği, çevirmenlik gibi hizmetler, AB Üye Devletleri içerisinde staj imkanı ve eğitim seminerleri biçiminde olmaktadır.

D. SIGMA Aktiviteleri:

SIGMA, finansmanı prensip olarak Avrupa Birliği tarafından sağlanan ve Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinde yönetişimin geliştirilmesi ve yönetsel etkinliğin artırılması amaçları doğrultusunda çalışmalar yapan bir OECD–AB ortak girişimidir. Denetim ve mali yönetim alanlarında yürütmekte olduğu faaliyetler şunlardır:

- Hem kamu mali idareleri hem de ülke Yüksek Denetim Kurumları üzerinde ayrıntılı incelemeler ve gözlemler;
- Stratejik gelişim planlaması desteği;
- Katılım öncesi fon (SAPARD, EDIS, ISPA/Phare) yönetim araçlarının desteklenmesi (Örneğin yasa tasarısı oluşturmada) teknik yardım ve destek, uygulamaya dönük seminerler;
- *Phare* projeleri (*twinning*) ve delegasyonlara irtibat noktası görevi ve destek;
- Sayıştaylar ile Çalışma Grupları Başkanlıklarına irtibat ve iletişim desteği;
- 28. Bölüm konularıyla ilgili olarak) mali kontrol, dış denetim ve yolsuzlukla mücadele için AT düzenli raporlarına değerlendirme temeli oluşturmak.