T.C. BAŞBAKANLIK
DPT
DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI
50yıl

Avrupa Birliği Yapısal Fonlarının Mali Yönetimi ve Türkiye İçin Öneriler

Tayyar DOĞAN

DPT - Uzmanlık Tezleri
Ankara 2010

Yayın No: 2810

Avrupa Birliği Yapısal Fonlarının Mali Yönetimi ve Türkiye İçin Öneriler

Tayyar DOĞAN

DPT - Uzmanlık Tezleri
Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum
Genel Müdürlüğü

Ankara 2010

ISBN 978-975-19-4981-3

Bu çalışma Devlet Planlama Teşkilatının görüşlerini yansıtmaz. Sorumluluğu yazara aittir. Yayın ve referans olarak kullanılması Devlet Planlama Teşkilatının iznini gerektirmez.

Bu yayın 600 adet basılmıştır.

KORZA YAYINCILIK
BASIM SAN. VE TİC. LTD. ŞTİ.
Büyük Sanayi 1. Cad. 95/1 • İskitler/Ankara
Tel: 0.312 342 22 08 • Fax: 0.312 341 14 27
www.korzabasim.com.tr

TEŞEKKÜR

Tezin hazırlanma aşamasındaki yoğun iş temposuna rağmen bana rehberlik yapmayı kabul eden Daire Başkanı Sayın Deniz AKKAHVE'ye, tezin her aşamasında sağlamış oldukları destek ve yönlendirmeden dolayı teşekkür ederim.

Teze ilişkin görüş ve önerileri için Müsteşar Yardımcısı Sayın Ahmet YAMAN'a teşekkür ederim.

Tezin kritik noktalarına ilişkin görüşlerini benimle paylaşan Müsteşar Yardımcısı Sayın Erhan USTA'ya teşekkür ederim.

Yorum ve değerlendirmeleri için başta Planlama Uzmanı Sayın Celil YAMAN olmak üzere, Planlama Uzmanı Sayın Günseli ERŞAHİN ve Planlama Uzman Yardımcısı Sayın Cengiz YANAŞOĞLU'na; ayırdıkları zaman ve yaptıkları katkı için Planlama Uzman Yardımcısı Sayın Fulya EVREN ve Planlama Uzmanları Sayın Volkan İdris SARI ve Sayın Abdullah TABAN'a; görüş ve önerileri için Sayıştay Denetçisi Sayın Mehmet IŞIN ve Hazine Uzmanı Sayın Yusuf DEMET'e; manevi destekleri ile her zaman yanımda olan aileme teşekkür ederim.

Tayyar DOĞAN

ÖZET

Planlama Uzmanlığı Tezi

AVRUPA BİRLİĞİ YAPISAL FONLARININ MALİ YÖNETİMİ VE TÜRKİYE İÇİN ÖNERİLER

Tayyar DOĞAN

Türkiye kamu mali yönetim sistemi son yıllarda oldukça dinamik bir süreçten geçmektedir. Bu süreçte mali yönetim sisteminin bir bütün olarak ele alınması gerekmektedir. Avrupa Birliği üyelik müzakereleri sürecinde gündeme gelen reform ihtiyacı, Avrupa Birliği Katılım Öncesi Fonlarının kullanılabilmesi için getirilen ön şartlar ve mali yönetim sisteminin tüm yönleriyle yapısal fon uygulamalarının gerekliliklerini karşılayabilecek bir konuma gelebilmesi, bu gerekliliğe sebebiyet veren kilit faktörlerdir.

Avrupa Birliği tarafından bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılması ve küresel rekabet koşullarına uyum sağlanabilmesi için üretilen politikaların uygulanabilmesi amacıyla yapısal fonlar hayata geçirilmiştir. Yapısal Fonların zamanla Avrupa Birliğinin temel mali aracı haline gelmesi, fonların mali yönetim sistemine de önem verilmesi gereğini ortaya çıkarmakadır.

Bu kapsamda tezde, Avrupa Birliği Yapısal Fonlarının mali yönetim sisteminde süreç içinde meydana gelen değişiklikler ve iyi uygulama örnekleri doğrultusunda belirlenen temel ilkeler ışığında, Avrupa Birliğine üyelik ile faydalanılacak Yapısal Fonların en etkin şekilde kullanılabilmesi amacına yönelik olarak Türkiye'nin idari ve kurumsal sistemine en uygun mali yönetim sistemi önerisi üzerinde çalışılmıştır.

Çalışmada yöntem olarak; Avrupa Birliği Yapısal Fon uygulamalarının mali yönetim sistemine ilişkin detaylı literatür taraması yapılmış, konu ile ilgili örnek uygulamalar incelenmiş ve gerekli görülen durumlarda ilgili kurumların temsilcileri ile mülakatlar gerçekleştirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: "Denetim", "Katılım Öncesi Yardım Aracı", "Kurumsal Çerçeve", "Mali Kontrol" "Mali Yönetim", "Yapısal Fonlar", "Türkiye".

ABSTRACT

Planning Expertise Thesis

FINANCIAL MANAGEMENT OF THE EUROPEAN UNION STRUCTURAL FUNDS and SUGGESTIONS FOR TURKEY

Tayyar DOĞAN

The public financial management system of Turkey has been going through a very dynamic process for the past years. Several factors play a key role in making it necessary to assess and remedy the system as whole: the reform necessity with regard to the European Union negotiation process; the preconditions that should be applied before benefiting from the pre-accession funds; and the level the financial management system needs to attain in an effort to meet the requirements of the structural fund implementation.

Structural Funds have been initiated by the European Union with an aim to reduce the development disparities among the various regions and carry out the policies developed for ensuring the compliance with the requirements for global competitiveness. In the course of time, given the fact that Structural Funds have become the main financial instrument of European Union, the financial management system of the Structural Funds has also gained importance.

In this context, this thesis puts forth a proposal of a renewed financial management system for effective utilization of the structural funds, by taking into account both the administrative and institutional framework of Turkey and the respective changes within the European Union Structural Funds Financial Management System and the basic principles determined according to the best practices.

Methodologically speaking, this study has followed several key steps in order to achieve the desired end: a detailed literature survey on the financial management system of the European Union Structural Funds, an analysis of the case studies relevant to the subject matter; and face to face interviews with some high level public officers.

Key Words: “Audit”, “Financial Control”, “Financial Management”, “Institutional Framework”, “Instrument for Pre-Accession Assistance”, “Structural Funds”, “Turkey”.

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR ..... **İ**
ÖZET ..... **İİ**
ABSTRACT ..... **İİİ**
İÇİNDEKİLER ..... **İV**
TABLOLAR ..... **Vİ**
ŞEKİLLER ..... **Vİ**
KISALTMALAR ..... **Vİİ**
GİRİŞ **1**
1 AVRUPA BİRLİĞİ YAPISAL FON UYGULAMALARINDA MALİ YÖNETİMİN TARİHSEL GELİŞİMİ **5**
1.1 1988 ÖNCESİ DÖNEM 5
1.2 1989-1993 DÖNEMİ 10
1.3 1994-1999 DÖNEMİ 15
1.4 2000-2006 DÖNEMİ 19
1.5 2007-2013 DÖNEMİ 25
1.6 BÖLÜM SONU DEĞERLENDİRMESİ 33
2 AVRUPA BİRLİĞİNE YENİ ÜYE OLAN ÜLKELERDE MALİ YÖNETİMİN GENEL ÇERÇEVESİ **40**
2.1 ROMANYA 40
2.1.1 Adaylık dönemi 41
2.1.2 Üyelik dönemi 47
2.1.2.1 Mali yönetim ve kontrol 47
2.1.2.2 Denetim 55
2.1.2.2.1 İç denetim 56
2.1.2.2.2 Dış denetim 57
2.1.2.3 Yolsuzlukla mücadele 58
2.2 BULGARİSTAN 61
2.2.1 Adaylık dönemi 62
2.2.2 Üyelik dönemi 67
2.2.2.1 Mali yönetim ve kontrol 67
2.2.2.2 Denetim 74
2.2.2.2.1 İç denetim 74
2.2.2.2.2 Dış denetim 75

2.2.2.3 Yolsuzlukla mücadele....78
2.3 BÖLÜM SONU DEĞERLENDİRMESİ....79
3 TÜRKİYE'DE MALİ YÖNETİM VE YAPISAL FONLARA HAZIRLIK81
3.1 TÜRKİYE'DE KAMU MALİ YÖNETİMİNİN STRATEJİK VE KURUMSAL ÇERÇEVESİ 81
3.2 TÜRKİYE'DE KAMU İDARELERİNDE ULUSAL KAYNAKLARIN MALİ YÖNETİMİ ..84
3.2.1 Kamu idarelerinde mali yönetim ve kontrol....85
3.2.2 Denetim....86
3.2.2.1 İç denetim....87
3.2.2.2 Dış denetim....89
3.2.3 Mali yönetim, iç kontrol ve iç denetimin merkezi uyumlaştırması....90
3.3 TÜRKİYE'DE AB FONLARININ MALİ YÖNETİMİ....92
3.3.1 2002 öncesi dönem....92
3.3.2 2002-2006 dönemi....95
3.3.2.1 Mali yönetim ve kontrol....95
3.3.2.2 Denetim....105
3.3.2.3 Yolsuzlukla mücadele....108
3.3.3 2007-2013 dönemi....109
3.3.3.1 Mali yönetim ve kontrol....112
3.3.3.2 Denetim....117
3.3.3.3 Yolsuzlukla mücadele....118
3.4 BÖLÜM SONU DEĞERLENDİRMESİ....118
4 TÜRKİYE'DE AVRUPA BİRLİĞİ YAPISAL FONLARININ MALİ YÖNETİMİ İÇİN ÖNERİLER....122
SONUÇ....138
EK 1 - TERİMLER SÖZLÜĞÜ....**141**
EK 2 - AVRUPA SAYIŞTAYI (ECA)....**142**
EK 3 - AVRUPA YOLSUZLUKLA MÜCADELE OFİSİ (OLAF)....**145**
KAYNAKLAR....147
DİZİN....159

TABLOLAR

Tablo 2.1 Romanya'da Yapısal Fon Uygulamalarının Kurumsal Çerçevesi……..47
Tablo 2.2 Bulgaristan'da Yapısal Fon Uygulamalarının Kurumsal Çerçevesi 68
Tablo 3.1 Gümrük Birliği Antlaşması Öncesi Dönemde Mali Protokoller ile Sağlanan Destekler.....93
Tablo 3.2 Adaylık Öncesi Gümrük Birliği Dönemi Mali Yardımları (1996-1999) ...95
Tablo 3.3 2007-2012 Dönemi Ülkeler Bazında IPA Tahsisatı…….111
Tablo EK 2.1 Avrupa Sayıştayı Tarafından Gerçekleştirilen Denetimlerin Nitelikleri……..143

ŞEKİLLER

Şekil 1.1 Ödeme ve Ödeme Taleplerine İlişkin Farklı Akış Seçenekleri.....29
Şekil 2.1 Romanya'da Ödeme Talepleri ve Ödeme Akışı.....54
Şekil 2.2 Romanya'da Rutin Raporlama ve Usulsüzlüklerin Raporlanması.....60
Şekil 2.3 Bulgaristan'da PHARE Fonlarının Mali ve Teknik Uygulama Çerçevesi..64
Şekil 2.4 Bulgaristan'da Ödeme ve Ödeme Talepleri Akışı 72
Şekil 3.1 Mali ve Teknik Uygulamaya Temel Teşkil Eden Anlaşmalar/Belgeler ...105
Şekil 3.2 Merkezi Olmayan Uygulama Sisteminde Mali ve Teknik Uygulama 107

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABGS	Avrupa Birliği Genel Sekreterliği
ABKF	Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu
AHB	Avrupa Hesap Birimi
ASF	Avrupa Sosyal Fonu
ATYGF	Avrupa Tarımı Yönlendirme ve Garanti Fonu
bkz	bakınız
BYKP	Beş Yıllık Kalkınma Planı
BYMA	Balıkçılığı Yönlendirme Mali Aracı
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
HKK	Hazine Kontrolörleri Kurulu
IPA	Instrument for Pre Accession Assistance (Katılım Öncesi Mali Araç)
İBBS	İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması
İDKK	İç Denetim Koordinasyon Kurulu
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions (Uluslararası Sayıştaylar Birliği)
KBGSMH	Kişi Başı Gayri Safi Milli Hasıla
KBGSYİH	Kişi Başı Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
KOBİ	Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler
KPG	Kıdemli Program Görevlisi
MEDA	Mediterranean Economic Development Area (Akdeniz Ekonomik Kalkınma Alanı)
MFİB	Merkezi Finans ve İhale Birimi
OLAF	Office Européen de Lutte Anti-Fraude (Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Ofisi)
OP	Operasyonel Program
PYG	Program Yetkilendirme Görevlisi
UMYK	Ulusal Mali Yardım Koordinatörü
UYG	Ulusal Yetkilendirme Görevlisi

GİRİŞ

10-11 Aralık 1999 tarihlerinde Helsinki'de düzenlenen Avrupa Birliği Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'nde Türkiye, oybirliği ile Avrupa Birliği tam üyeliğine aday olarak kabul edilmiştir. Ardından, 17 Aralık 2004 tarihli Zirvede alınan karar doğrultusunda, 3 Ekim 2005 tarihinde yapılan Katılım Konferansı ile Türkiye ve Avrupa Birliği arasında katılım müzakereleri resmen başlamıştır.

Müzakere süreci esasen, ulusal mevzuatın, 35 fasıl altında sınıflandırılmış Avrupa Birliği müktesebatına belirli bir zaman dilimi içerisinde uyumunun sağlanması sürecidir. Ancak bazı fasıllar altında kapsanan alanların geniş kısmı, doğrudan ulusal mevzuata aktarımı gerekmeyen genel tüzükler ve uygulama tüzükleri, uluslararası standartlar ve iyi uygulama örnekleri ile çizilmektedir.

Nitekim Avrupa Birliği tarafından; ekonomilerin istihdam sağlama imkanlarının geliştirilmesi ve görece geri kalmış bölgelerin kalkınmasının desteklenmesi temel amaçlarıyla oluşturulmuş bulunan ve bu sebeple birliğin bölgesel politikasının en önemli araçlarını oluşturan Yapısal Fonlara hazırlıkları içeren "22 no'lu Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu Faslı", doğrudan ulusal mevzuata aktarımı gerekmeyen genel tüzükler ve uygulama tüzükleri ile düzenlenmektedir. Bölgesel Politika ile doğrudan ilişkili görünmemekle beraber, esasen bu alandaki uygulamaların önemli bir parçasını oluşturan "32 no'lu Mali Kontrol Faslı" ise uluslararası kabul görmüş standartlar çerçevesinde şekillenmektedir.

Bu durum, Yapısal Fonlara hazırlıklar kapsamında, aday ülkeler tarafından, Avrupa Birliğinin beklentileri ile kendi idari ve kurumsal yapıları göz önünde bulundurularak, kendilerine tanınan inisiyatif alanı içerisinde, en etkin uygulama sisteminin kurulmasını gerektirmektedir. Ancak, bu alanların yukarıda bahsi geçen muhtevası uyarınca, gerek Avrupa Birliği tarafından bu alanlarda süreç içerisinde meydana gelen anlayış değişikliklerinin ve bu alanlardaki genel temayülün, gerek diğer ülke örneklerinin, gerekse uyum sağlaması öngörülen ülkenin idari ve kurumsal özelliklerinin bir bütün olarak göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Nitekim 22 no'lu faslın alt bileşenleri incelendiğinde; Yasal Çerçeve, Kurumsal Yapı, İdari Kapasite, Programlama, İzleme ve Değerlendirme ve Mali Yönetim ve Kontrol olmak üzere oldukça detaylı, yatay ve çok boyutlu bir içeriğe sahip olduğu görülmektedir.

Ayrıca faslın yatay muhtevası nedeniyle 32 no'lu faslın yanı sıra birçok farklı fasıl ile de bağlantısı bulunmaktadır. Fasıl, devlet yardımları ve özellikle KOBİ'lere yönelik destekler nedeniyle 20 no'lu İşletme ve Sanayi Politikası ve 8 no'lu Rekabet Politikası, Topluluk politikalarına uyum yönüyle 27 no'lu Çevre ve 5 no'lu Kamu Alımları fasılları ile birçok alanda kesişmektedir.

Bu durum yapısal fon hazırlıklarına ilişkin çalışmaların, faslın içeriğinin farklı unsurları ve alanları içermesi nedeniyle ayrı ayrı ele alınmasını; ancak sistemi oluşturan yasal, idari ve kurumsal unsurların bütüncül bir şekilde değerlendirilmesini gerektirmektedir. Bu bağlamda, çalışmanın amacı; Yapısal Fonların mali yönetim sisteminde süreç içerisinde meydana gelen değişiklikler ve genel temayüller ile Türkiye'de bu alanda gerçekleştirilen reformların birlikte ele alınarak, temel ilkeler ve yeni üye ülkelerden edinilen tecrübeler çerçevesinde, Türkiye'nin Yapısal Fonlara hazırlık çalışmalarının bir parçasını oluşturan mali yönetim alanına ilişkin genel, kapsamlı ve tutarlı öneriler getirilmesidir.

Tezde mali yönetim ile; "mali yönetim ve kontrol sistemi", "iç ve dış denetim sistemi" ve "yolsuzlukla mücadelenin kurumsal çerçevesi"nden oluşan üçlü sistem kastedilmektedir. Çalışmada bu sistemler ele alınırken genel varsayım; görev tanımları net bir şekilde belirlenen, yetkileri diğer kurumlarınkiler ile mükerrerlik oluşturmayan ve yeterli kapasiteye sahip kurumların faaliyette bulunduğu sistemlerin etkin işleyeceğidir. Bu sebeple, çalışmanın odağını bahsi geçen sistemler kapsamında oluşturulabilecek en etkin kurumsal çerçeve önerisi oluşturmaktadır.

Bu kapsamda tezin ilk bölümünde; Yapısal Fonların ilk ortaya çıkışından, son programlama dönemine kadar mali yönetim sisteminde gerçekleştirilen reformlar, detayları ile ele alınmaktadır. Bu bölümdeki incelemelerin temel amacı, fon yönetimindeki genel anlayış, ilke ve temayüllerin saptanması ve reform sürecinin analiz edilmesi suretiyle, hem günümüz uygulamalarının tarihsel perspektifle

kavranabilmesi, hem de genel temayüllerden faydalanılarak geleceğe yönelik tutarlı çıkarımlarda bulunulabilmesidir. Bu kapsamda, tezin diğer bölümleri ile ilişkisi ve sonuç üzerindeki etkisi sınırlı olan ve mali yönetimin kurumsal yapılanmasının genel çerçevesini etkilemeyen alanlara, diğer bölümler ile ilişkileri ve sonucu etkileme imkanları nispetinde değinilmiştir.

İkinci bölümde; Avrupa Birliği üyesi ülkelerin, Yapısal Fonların gerektirdiği mali yönetim sisteminin kurulabilmesi için gerekli hazırlıklar çerçevesinde yaşadıkları kurumsal değişimler incelenmektedir. Bu kapsamda, ülke örnekleri olarak, incelenen ülkelerin hem adaylık hem de üyelik dönemlerine ilişkin çıkarımlar yapılabilmesi ve incelenen ülkelerde mali yönetim sisteminin dinamik olarak ele alınabilmesi için Birliğe son katılan ülkeler olan Romanya ve Bulgaristan seçilmiştir. Bu bölümdeki incelemelerin temel amacı, ilk bölümde yapılan analiz ve çıkarımların, uygulamada ne şekilde tezahür ettiğinin tespitidir. Yapılan tespitler kapsamında genel tüzükler ve uygulama tüzükleri ile çerçevesi çizilen, ancak hayata geçirilme şekli ülkelerin inisiyatifine bırakılan, dolayısıyla her ülkenin kendi kurumsal ve idari yapılanması doğrultusunda ortaya çıkan farklı yönetim modellerinin incelenmesi ile, son bölümde Türkiye'ye ilişkin sağlanacak önerilerin daha somut bir yapı arz etmesi hedeflenmektedir.

Üçüncü bölümde; Türkiye'de kamu mali yönetimi ve kontrolü alanında gerçekleştirilen reformlar ve katılım öncesi fonların mali yönetim sistemi incelenmektedir. Buradaki incelemelerin temel amacı, Türkiye'nin genel kurumsal ve idari sistemi ile katılım öncesi fonların kullanımı amaçlı oluşturulan yapıların ve sistemin birlikte değerlendirilmesi ile, Yapısal Fonların kullanımına giden yolda mali yönetim alanındaki kurumsal çerçevenin bütüncül olarak değerlendirilebilmesidir. Son bölümdeki, Yapısal Fon uygulamalarına ilişkin kurumsal çerçeve önerisinin, ancak bu anlayış ile doğru bir şekilde getirilebileceği düşünülmektedir.

Son bölümde; birinci bölümde yapılan süreç analizi sonucu ortaya çıkan genel ilke, anlayış ve temayüllerin; ikinci bölümde incelenen farklı ülkelerdeki tezahürü ve üçüncü bölümde incelenen Türkiye sistemi ile karşılaştırmalı analizi ile, Türkiye'de Yapısal Fonlar kapsamında oluşturulması en uygun mali yönetim sistemine ilişkin öneriler sunulmaktadır.

Çalışmanın genel sistematiği; bölüm içlerinde, gerekli detayda bilgi sağlanması; her bir bölümün sonunda yer alan bölüm sonu değerlendirmelerinde, bölüm içlerinde sağlanan bilgilerin yorumlanması ve önemli ve sorunlu alanların işaret edilmesi; son kısımda, tezin genelinin özetlenerek, sağlanan bilgi, örnek ve mukayeseler göz önünde bulundurularak önerilerde bulunulması olarak tasarlanmıştır.

Literatürde, Avrupa Birliğine ilişkin çalışmalarda, müzakere sürecinin başlamasına paralel olarak 2005 yılından itibaren bir artış yaşanmaktadır. Özellikle Avrupa Birliği üyeliğini çekici kılan alanların başında gelen serbest dolaşım, ortak tarım politikası ve yapısal fonlara ilişkin çalışmalarda bu yıldan itibaren ciddi bir artış gözlenmektedir. Bu çalışma ile, müstakilen fonların incelendiği çalışmalar başta olmak üzere, yapısal fonlara ilişkin tüm çalışmaların uygulamaya yönelik çıkarımlarının ve önerilerinin hayata geçirilmesinin önemli bir ayağının tamamlanacağı değerlendirilmektedir.

Esasen yapısal fonların kullanımı, üyeliği aday ülkeler için çekici kılan unsurlardan biri olmakla beraber, üye ülkelerin çekincelerinin yoğunlaştığı bir alanı da teşkil etmektedir. Fonların milyarlarca Avro'ya varan miktarı, öngörülen alanlarda harcanmasına gösterilmesi gereken ihtimamı ortaya koymaktadır. Bu sebeple mali yönetim sistemi, dolayısıyla bu sisteme yönelik çalışmalar ayrıca önem kazanmaktadır.

1 AVRUPA BİRLİĞİ YAPISAL FON UYGULAMALARINDA MALİ YÖNETİMİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Bu bölümde, Yapısal Fonların ilk ortaya çıkış yıllarından itibaren mali yönetim sisteminin genel çerçevesini oluşturan yasal ve kurumsal düzenlemelerdeki değişiklikler, mali perspektifler itibarıyla ele alınmaktadır. Geçmiş dönemlerin incelenmesini müteakip, 2007-2013 programlama dönemini kapsayan yeni mali çerçevede mali yönetim sisteminde gelinen son durum incelenecektir. Bölümün son alt başlığını oluşturan bölüm sonu değerlendirmesinde ise, dönemler itibarıyla yapısal fonların mali yönetim sisteminde ortaya çıkan anlayış değişiklikleri ve genel temayüle ilişkin çıkarımlarda bulunulacaktır. Bu sayede, sonuç ve öneriler kısmına tarihsel perspektif sağlanması hedeflenmektedir.

1.1 1988 Öncesi Dönem (Yapısal Fonların Müstakilen Ortaya Çıkışı)

Yapısal Fonlar, ilk defa Avrupa Ekonomik Topluluğu Kurucu Antlaşması (Roma Antlaşması)[1] ile 1957 yılında ortaya çıkmıştır. Antlaşma ile oluşturulan ve Yapısal Fonların ilkini teşkil eden fon, Avrupa Sosyal Fonudur (ASF). ASF'nin oluşturulmasındaki amaç, ortak pazar içerisinde iş imkanlarının artırılarak işçilerin yaşam standartlarının yükseltilmesidir.

Kurucu Antlaşma ile ASF'nin yönetiminin Avrupa Komisyonunda olduğu belirtilmektedir. Bununla birlikte, fonun yönetiminde, Avrupa Komisyonuna, hükümet üyeleri, sendikalar ve işveren organizasyonlarının temsilcilerinden oluşan bir komitenin yardımcı rol üstleneceği Antlaşmaya eklenmiştir[2].

Kurucu Antlaşma ile, ASF uygulamalarının oldukça basit birkaç kural ile gerçekleştirilmesi öngörülmektedir. Bu kapsamda, ASF'den sağlanacak mali yardımlara ilişkin olarak, tek bir sabit oran belirlenmiştir. Bu kurala göre, Kurucu Antlaşma'nın yürürlüğe girmesini müteakip, üye ülkelerin ve üye ülkelerde kamu hukukuna tabi olan diğer birimlerin Antlaşma'da belirlenen önceliklere yönelik

---

[1] The Treaty of Rome, Roma, 1957, Yürürlüğe Giriş: 1 Ocak 1958 (çevrimiçi), http://europa.eu/scadplus/treaties/eec_en.htm, 05.01.2008.

[2] KUZU, İbrahim, "Avrupa Sosyal Fonu ve Üyelik Sürecinde Türkiye'ye Yansımaları", (Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Yayımlanmış Planlama Uzmanlığı Tezi), Ankara, Nisan 2007, s. 5.

olarak gerçekleştirdikleri harcamaların yüzde 50'si ASF tarafından karşılanabilecektir.

Kurucu Antlaşma'da ASF'den ne kadar süreyle faydalanılacağına ilişkin hüküm bulunmamaktadır. Bununla birlikte, Kurucu Antlaşma'da belirlenen amaçların karşılanmasının ardından, Avrupa Konseyi tarafından, Komisyonun görüşünün alınıp, Ekonomik ve Sosyal Konsey ve Avrupa Parlamentosu ile istişare edilmesinin ardından, ASF yardımlarının devam ettirilmesi ya da sonlandırılmasına karar verileceği belirtilmektedir.

ASF'nin ardından oluşturulan ikinci Yapısal Fon, Avrupa Tarımı Yönlendirme ve Garanti Fonudur (ATYGF). 1962 yılında oluşturulan ATYGF'nin temel amaçları; Ortak Tarım Politikası amaçlarının gerçekleştirilmesi için ortak finansman kaynağı oluşturmak, fiyat politikasını düzenlemek ve tarımsal altyapıyı güçlendirmek olarak belirlenmiştir[3]. ATYGF'nin ilk kuruluş yıllarında, genel yönetiminden Komisyon sorumlu tutulmakla beraber, uygun maliyetlerin belirlenmesi ve harcamaların etkinliğinin izlenmesi gibi mali yönetime ilişkin faaliyetler Avrupa Konseyinin sorumluluğundadır. ATYGF'nin ilk yıllarındaki finansman sistemi ile günümüz sistemi arasındaki en önemli fark geçmişe dönük ödemelere bu dönemde izin verilmiş olmasıdır. Şöyle ki, bu dönemde Fon'un temel harcanma şekli belirli yatırımlara yönelik harcamaları içeren projelerin finansmanı olarak belirlenmiş, ancak 25/62 sayılı ATYGF Tüzüğünde belirlenen faaliyet alanlarına yönelik olmak kaydıyla, daha önceden harcaması yapılan faaliyetlerin bir kısmı için de geçmişe dönük ödeme yapılabileceği belirtilmiştir.

ATYGF, 1964 yılında yönlendirme ve garanti olmak üzere iki bölüme ayrılmıştır[4]. Garanti bölümü piyasa ve fiyat politikasına ilişkin harcamaların, yönlendirme bölümü ise tarım yapılanmasına yönelik harcamaların karşılanmasını amaçlamaktadır[5]. Böylelikle günümüzde de varlığını sürdüren ayrım, ATYGF'nin oluşturulmasından iki yıl sonra gerçekleştirilmiş olmaktadır. Fonun garanti bölümü,

---

[3] Council Regulation (EEC) No 25/62 of 14 January 1962 on the Financing of The Common Agricultural Policy, (Official Journal of the European Communities No 30, 20.04.1962).
[4] Council Regulation (EEC) 17/64 of 5 February 1964, (Official Journal of the European Communities No 34, 27.02.1964).
[5] The Community Budget: The Facts in Figures, European Communities, 2000.

Yapısal Fonların bir parçası olmayıp, ortak tarım politikasının finansmanı amaçlı kullanılmış ve tamamen farklı yönetim usullerine tabi tutulmuştur. Yönlendirme bölümü ise, 2007-2013 döneminde Yapısal Fonların yalnızca ASF ve Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonuna (ABKF) indirgenmesine kadar, Yapısal Fonlar kapsamında yer almış ve bu fonlara ilişkin düzenlemeler çerçevesinde yönetilmiştir.

Dönemin önemli gelişmelerinden biri, Avrupa Toplulukları Genel Bütçesi Mali Tüzüğünün 1977 yılında değiştirilmesidir. Bu değişiklikler kapsamında yeni Mali Tüzük[6] ile Topluluğun bütçe hazırlık sürecinden, Avrupa Komisyonu tarafından yapılacak harcamaların gerçekleştirilme usullerine kadar geniş bir alanda düzenlemeler yapılmıştır. Yeni Mali Tüzüğün en önemli özelliği, önceki senelerde mali yönetim ve kontrolün farklı alanlarına ilişkin gerçekleştirilen özel düzenlemelerin artık tek bir tüzük uhdesinde toplanmasıdır.

Diğer taraftan, hem ASF, hem de ATYGF'ye ilişkin özel hükümlerin bu fonların özel tüzüklerinde düzenlenmesi nedeniyle, bu alanlarda ciddi değişiklikler yapılmamış ve Mali Tüzükte bu fonların tüzüklerine atıf yapılması ile yetinilmiştir. Bu kapsamda, dönemin yapısal fonlarına ilişkin getirilen en temel düzenleme, fonlara ilişkin tahsisatın yıllık olarak yapılmasına karşılık, mali çerçevenin üç yılı kapsayacak şekilde oluşturulmaya başlanmasıdır.

Yapısal Fonların tarihsel oluşumu açısından üçüncüsü ABKF'dir. Ortaya çıkış tarihinden itibaren geleneksel olarak Yapısal Fonlara ayrılan kaynağın en büyük kısmını alan ABKF, 1975 yılında kurulmuştur. ABKF'nin temel amacı, tarım sektörünün ekonominin geneline hakim olmasından, endüstriyel değişimlerden ve yapısal işsizlikten kaynaklanan bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması olarak belirlenmiştir[7]. 724/75 sayılı ABKF Kurucu Tüzüğünde, fonların harcanacağı alanların ulusal öncelikli alanlar olması gerekliliği belirtilmiş ve standart bir öncelikli mekan belirleme yöntemi oluşturulmamıştır.

ABKF'nin kuruluş yıllarında, mali yönetim sisteminde Komisyon önemli roller üstlenmiştir. Kuruluş yılı olan 1975'den itibaren üç yılı kapsayan ilk dönemi

[6] Financial Regulation of 21 December 1977 applicable to the general budget of the European Communities, (Official Journal of the European Communities No L 356, 31.12.1977).
[7] Council Regulation (EEC) No 724/75 of 18 March 1975 on establishing a European Regional Development Fund, (Official Journal of the European Communities L 073, 21.03.1975)

için ABKF'ye 1,3 milyar Avrupa Hesap Birimi (AHB) kaynak tahsis edilmiştir[8]. Bu kaynak, ülkelere, her bir ülke için belirlenen kotalar çerçevesinde Komisyon tarafından kullandırılmıştır. Ancak Almanya'nın kotasını dolduracak kadar proje sunamaması sonucu ilk yıllarda tahsis edilen fonun tamamının harcanabilmesi mümkün olamamıştır[9].

Bu dönemde, ABKF kapsamındaki projeler, Komisyona yalnızca bizzat üye ülkeler tarafından sunulabilmekte olup, projelerin sunumunda 10 milyon AHB eşik miktar olarak alınmıştır. Bu eşiğin üstündeki projeler öncelik alanlarına göre sıralanarak tek tek, bu eşiğin altında bütçeye sahip olan projeler ise bölgesel olarak gruplanarak sunulmaktadır.

ABKF'nin bu ilk kuruluş yıllarında mali yönetim sisteminden kaynaklı bir çok sorun ortaya çıkmıştır. Her bir projeye dair ödemelerin, Komisyon onayını müteakip, üye ülkede kurulan ve standart bir yapı arz etmeyen ödeme birimleri tarafından gerçekleştirilmesi, ödemelerde gecikmelere neden olmuştur. Bu dönemde Komisyon, oluşturulan mali yönetim sistemi gereği, ABKF kapsamında kaynak sağlanan 4.700 projenin tamamı ile bizzat ilgilenmek durumunda kalmıştır. Projelere ilişkin ödeme onaylarının, üye ülkeler tarafından yılda dört kez gönderilen ödeme talepleri ve ödemeye ilişkin destekleyici belgeler doğrultusunda gerçekleştirildiği düşünüldüğünde, üye ülkelerin tüm projelerine ilişkin ödemelerinin bir merkezden kontrol edilmesinin zorluğu ortaya çıkmaktadır.

Bu dönemde üye ülkeler, mevcut fonları bir politika aracından ziyade, fonların finansmanı için ödedikleri katkı paylarının ülkelerine geri dönüşü olarak görmektedirler[10]. Bu duruma neden olan başlıca etken, Komisyonun bu dönemde bölgesel politikanın oluşturulmasındaki rolünün son derece kısıtlı olması ve fonların her bir ülkenin kendi öncelik alanları doğrultusunda kullanılmasıdır.

---

[8] Avrupa Hesap Birimi: Üye ülkelerin ulusal para birimlerinin belirli ağırlıkları oranında katılımından elde edilen bir para birimidir.

[9] European Court of Auditors, Annual Report concerning financial year 1977, (Official Journal of the European Communities No C 313, 30 November 1978).

[10] BACHE, Ian, "The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gate Keeping?",(Oxford University Press), United Kingdom, 06.04.2006.

Bu dönemde, ülkelerin gerçekleştireceği denetimlere ilişkin olarak da standartlar belirlenmemiş ve bu sebeple Avrupa Sayıştayı (bkz Ek-2) tarafından, Komisyondan projelere mahallinde denetimler gerçekleştirmesi talep edilmiştir. Ancak, Avrupa Sayıştayı tarafından gerçekleştirilen denetimlerde, Komisyon tarafından bu talebin yeterince yerine getirilmediği tespit edilmiştir. Bu durumun temel nedenlerinden birinin Komisyonun belgeler üzerinde gerçekleştirdiği kontrollerin dışında, bizzat mahallinde denetim yapmasına üye ülkelerce bir çok kez karşı çıkılmasının neden olduğu belirtilmiştir[11].

Diğer taraftan, bu dönemde, üye ülkelerin tamamen kendi iç mevzuatlarından kaynaklanan yükümlülükler doğrultusunda denetim yapmaları, denetim mevzuatının çok sıkı olduğu ülkeler ile daha gevşek olduğu ülkeler arasında bir haksızlığa ve tutarsızlığa neden olmuştur. Buna rağmen, bahsi geçen dönemde, Komisyonun Yapısal Fonlara ilişkin olarak denetim standartları oluşturma yönünde bir irade ortaya koyduğu görülmemektedir.

Mali işleyiş ve kuralların günümüz uygulamalarından oldukça farklı olduğu bu dönemde, geriye dönük finansman sistemi uygulamasının geçerli olması, ödemelere esas teşkil edecek mali bilgileri oldukça önemli kılmıştır[12]. Ancak bu dönemde, Yapısal Fonların mali yönetiminde Komisyonun karşılaştığı sıkıntılardan birisi de, fonlara ilişkin istediği mali bilgileri üye ülkelerden istediği zamanda ve kalitede temin edememesidir.

Mali yönetimin kurumsallığı bakımından incelendiğinde de, bu dönemde son derece basit yapıların söz konusu olduğu görülmektedir. Üye ülkeler, merkezi düzeyde kurdukları bir birim aracılığıyla fon transferini Komisyondan talep etmekte ve ödemeler Komisyon tarafından bu birimin hesaplarına gerçekleştirilmektedir. Ülkeler itibarıyla standart bir yapı arz etmeyen bu birimler, aynı zamanda projelerin izlenmesinden ve proje uygulayıcı kuruluşlar arasındaki koordinasyonun

[11] European Court of Auditors, Annual Report Concerning Financial Year 1977, (Official Journal of the European Communities No C 313, 30 Kasım 1978).
[12] Fonların, gelecekte gerçekleştirilmesi önerilen bir faaliyete tahsis edilmesi usulü yerine, halihazırda gerçekleşmiş bulunan harcamalara belirli bir oranda finansman sağlanması uygulamasıdır.

sağlanmasından da sorumlu tutulmuştur[13].

Tüm bu özellikler, 1988 öncesi dönemde, Yapısal Fonların yönetiminde oldukça basit, dağınık ve bütüncül olmayan bir sistemin varlığını göstermektedir.

1.2 1989-1993 Dönemi (Fonlarda Reform ve Temel Kuralların Belirlenmesi - Yoğunlaşma, Mali Tamamlayıcılık, Ortaklık ve Programlama)

1980'li yılların sonuna doğru, mevcut Yapısal Fonların yeterince etkin işlemediği ve istenilen amaçlara ulaşılamadığı yönünde görüşler ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu durumun temel nedeni olarak; fonlara yetersiz kaynak tahsisi ve bunun yanında mevcut fonların kullanımındaki yoğunlaşma eksikliği gösterilmiştir. Ayrıca, fonların yönetimlerindeki kurallarda ülkeler arasındaki farklılıklar, bu fonlar aracılığıyla ortak bir politikaya hizmet edilebilmesi imkanını tehdit edecek seviyeye ulaşmıştır[14].

Diğer taraftan, 1981 yılında Yunanistan'ın, 1986 yılında İspanya ve Portekiz'in Topluluğa katılımları, Topluluk içerisindeki bölgeler arası gelişmişlik farklarında ciddi artışa neden olmuştur. İspanya ve Portekiz'in katılımı öncesi, kişi başı milli geliri Topluluk ortalamasının %70'inin altında olan nüfus, toplam Topluluk nüfusunun %12,5'ini oluştururken, bu ülkelerin katılımları sonrası bu oran %20'ye çıkmıştır[15]. Bu nedenle, 11-12 Şubat 1988 tarihlerinde gerçekleştirilen Konsey Toplantısında, Topluluk bütçesinden Yapısal Fonlara yapılan tahsisatın iki katına çıkarılması ve yaklaşık olarak Topluluk harcamalarının %31'ine tekabül etmesi kararı alınmıştır[16]. Bu durum, mevcut fonların hem programlama hem de mali yönetim sistemlerinde reform yapılması zaruretini ortaya çıkarmıştır.

Nitekim, İspanya ve Portekiz'in üyelik hazırlıkları ile eşzamanlı olarak Avrupa Tek Senedi hazırlık çalışmaları da yürütülmüş ve 29 Haziran 1987 tarihi

---

[13] European Court of Auditors, Annual Report concerning financial year 1985, (Official Journal of the European Communities No C 321, 15 December 1986).
[14] Commission Communication (COM (87)376), Reform of the Structural Funds, 24 August 1987.
[15] Communication from the Commission (COM (87)100) to the Council, The Single Act: A new frontier for Europe.
[16] MEREDITH, David, "European Rural Regions: Current Trends & Future Prospects", Irish EU Presidency Conference on Rural Development, Westport, 31.05.2004, p. 12.

itibarıyla Avrupa Tek Senedi yürürlüğe girmiştir[17]. Avrupa Tek Senedi ile iki temel amaç belirlenmiştir[18]:

- 1992 yılının sonuna kadar ortak pazarın önündeki tüm engellerin kaldırılması,
- Ekonomik ve sosyal uyumun hızlandırılması.

Belirtilen ikinci amaca dayalı olarak Komisyona, Yapısal Fonlara ilişkin kapsamlı bir reform yapılması görevi verilmiştir. Bu kapsamda Komisyon tarafından, biri Çerçeve Tüzük[19] diğeri Koordinasyon Tüzüğü[20] olarak anılmak üzere kapsamlı iki genel tüzük ve her bir Yapısal Fon bazında özel düzenlemeler getiren tüzükler (ABKF[21], ASF[22] ve ATYGF[23]) hazırlanmış ve 1988 yılı içerisinde Topluluk Resmi Gazetesi'nde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bahsi geçen tüzüklerle bu dönem için beş öncelik alanı belirlenmiştir[24]:

1. Geri kalmış bölgelerin kalkınma ve yapısal uyumlarının desteklenmesi,
2. Endüstriyel çöküş yaşayan bölgelerin dönüştürülmesi,
3. Uzun dönem işsizlikle mücadele edilmesi,
4. Gençlerin meslek ediniminin desteklenmesi,
5. a) Tarım sektörünün uyum sürecinin hızlandırılması,
   b) Kırsal alanların kalkındırılması.

---

[17] Single European Act (Official Journal of the European Communities L 169, 29.06.1987)

[18] Commission of the European Communities, The new structural policies of the European Community, July 1980.

[19] Council Regulation (EEC) No 2052/88 of 24 June 1988 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments (Official Journal of the European Communities L 374, 31.12.1988).

[20] Council Regulation (EEC) No 4253/88 of 19 December 1988 laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards coordination of the activities of the different Structural Funds between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments (Official Journal of the European Communities L 374, 31.12.1988).

[21] Council Regulation (EEC) No 4254/88 of 19 December 1988 laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards the European Regional Development Fund (Official Journal of the European Communities L 374, 31.12.1988*)*.

[22] Council Regulation (EEC) No 4255/88 of 19 December 1988, laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards the European Social Fund *(*Official Journal of the European Communities L 374, 31.12.1988).

[23] Council Regulation (EEC) No 4256/88 of 19 December 1988, laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards the EAGGF Guidance Section (Official Journal of the European Communities L 374, 31.12.1988).

[24] ARCHIBUGI, Franco, "European Regional Policy: A Critical Appraisal and Foresight", Roma, Aralık 1992, pp. 6-7.

Tüzükler ile ayrıca Yoğunlaşma, Mali Tamamlayıcılık, Ortaklık ve Programlama olmak üzere dört önemli uygulama prensibi belirlenmiştir[25]:

- **Yoğunlaşma** *(Concentration)***:** Yapısal Fonların daha önceden belirlenen özel kriterleri sağlayan bölgelerdeki, önceden belirlenmiş faaliyetleri finanse etmesi ilkesidir[26]. Bu ilkenin uygulanması ile, fonlardan azami faydanın sağlanabileceği düşünülmektedir.
- **Mali Tamamlayıcılık** *(Additionality):* Yapısal Fonlar aracılığıyla gerçekleştirilen Topluluk faaliyetlerinin, ulusal düzeyde gerçekleştirilen faaliyetleri tamamlayıcı rol üstlenmesi ilkesidir. Mali Tamamlayıcılık ilkesinin tam anlamıyla uygulanabilmesi için, Topluluk düzeyinde ve ulusal düzeyde gerçekleştirilen faaliyetlerde sıkı bir eşgüdüm sağlanması gerektiğinden, Topluluk ve üye ülkeler arasındaki istişareye büyük önem atfedilmiştir.
- **Ortaklık** *(Partnership):* Topluluk yardımlarının yönlendirileceği alanların en doğru şekilde belirlenmesinin ve uygulamanın en etkin şekilde gerçekleştirilebilmesinin temini için, ilgili tüm tarafların karar alma ve izleme sürecinde yer alması ilkesidir. 2052/88 sayılı Çerçeve Tüzük'te, ortaklık ilkesinin, hazırlık, finansman sağlama, izleme ve değerlendirme süreçlerinin tamamında gözetilmesi öngörülmektedir. Ancak ortaklık ilkesinin uygulanışına ilişkin standart kurallar getirilmesi yerine, her bir ülkenin kendi idari ve kurumsal yapısına uygun olarak bu ilkeyi gözetmesi beklenmiştir.
- **Programlama** *(Programming)***:** Topluluk yardımlarının belirlenen temel amaçlar doğrultusunda harcanabilmesini teminen, öncelikle genel hedeflerin belirlenmesi ve ardından tek tek küçük projelerin bu hedefler doğrultusunda seçilmesi ilkesidir. Bu sayede, Topluluk amaçlarına daha kolay erişilebileceği öngörülmektedir.

---

[25] Council Regulation (EEC) No 2052/88.

[26] European Parliament, Working Document on EU budget funding of economic and social cohesion Committee on Budgets, 14 Haziran 2004, (çevrimiçi) http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/536/536262en.pdf, 11.01.2008, p.2.

Bu ilkeler ışığında, 1988 reformunun öngördüğü finansman temini yöntemleri de, eski döneme göre önemli ölçüde çeşitlendirilmiştir. Bu kapsamda, Yapısal Fonlar ile beş farklı usulde finansman sağlanmasına imkan tanınmıştır[27]:

1. Operasyonel programlara (OP) eş katkı,
2. Ulusal yardım planlarına eş katkı (geriye dönük ödemeler dahil),
3. Toplu hibe programlarına eş katkı,
4. Projelere eş katkı (geriye dönük ödemeler dahil),
5. Teknik yardım ve proje hazırlık çalışmalarına destek.

Ancak farklı usullerde finansman sağlanabilmesinin önü tamamen kapatılmamış ve 2052/88 sayılı Çerçeve Tüzük'te farklı usullerde finansman temini, Avrupa Parlamentosunun olumlu görüşüne tabi kılınmıştır.

Her ne kadar çok farklı finansman usulleri belirlenmiş olsa da, Komisyon, eski dönemdeki aşırı iş yükü, mali yönetim sistemindeki aksamalar ve fonların koordinasyonundaki zorluklarla tekrar karşılaşmamak için 2052/88 sayılı Çerçeve Tüzük'te, OP'lere dayalı olarak sağlanan destekleri tercih etmeleri yönünde üye ülkelere tavsiyede bulunmuş ve temel amacın yardımların bu şekilde sağlanması olduğunu belirtmiştir.

Bu dönemde, proje başvurularının sunulması ile ilgili olarak herhangi bir standart belirlenmemiştir. Yalnızca, başvuruların, üye ülke veya belirleyeceği yetkin, ulusal, bölgesel, yerel veya diğer herhangi bir otorite tarafından yapılması gereği belirtilmiştir[28].

Başvuru usullerinin aksine, gelen proje başvurularının Komisyon tarafından hangi kriterlere göre değerlendirileceği, 4253/88 sayılı Koordinasyon Tüzüğü ile belirlenmiştir. Bu kriterler:

- Teklif edilen faaliyetlerin Topluluk mevzuatı ile uyumluluğunun kontrolü,
- Faaliyetler ve hedeflerin tutarlılığı ve OP sunulmuşsa faaliyetlerin kendi içinde tutarlılığı,

[27] Council Regulation (EEC) No 2052.
[28] Council Regulation (EEC) No 4253/88.

- İdari ve mali mekanizmaların programın etkili uygulanabilmesi için yeterliliğidir.

Ancak, Komisyonun her bir Yapısal Fon kapsamında finanse edilecek projelerin seçimi sürecinde üstlendiği rol değişebilmektedir. Bu bağlamda Komisyon, ABKF'ye ilişkin uygulamalarda başvuruların incelenmesinin yanında, bölge planlarının incelenmesinden de sorumluyken[29], ASF'ye ilişkin uygulamalarda bu tarz özel bir inceleme sorumluluğu bulunmamaktadır[30]. ATYGF'nin Yönlendirme kısmı için ise Komisyonun kırsal kalkınma planlarını inceleme sorumluluğu bulunmaktadır[31].

Fonların yönetimi ile ilgili olarak üye ülkelerde kurulması istenen kurumlar da, proje başvurularının sunulmasında olduğu gibi, yalnızca yetkin olması gerekliliğiyle tanımlanmıştır. Yetkinliğin, söz konusu kurumların hangi unsurları taşımaları ile temin edilebileceğine dair karar da üye ülkelerin takdirine bırakılmıştır. Komisyon tarafından yalnızca, proje seçim kriterleri arasında belirtildiği üzere, projelerin onaya geldiği aşamada "idari ve mali mekanizmaların programın etkili uygulanabilmesi için yeterliliğinin" bir tercih nedeni olacağı belirtilmekle yetinilmiştir.

Bu dönemde ödemelerin hızlandırılabilmesi için bir takım kolaylıklar sağlanmaktadır. Bu bağlamda, bir önceki dönemde yaşanan gecikmelere tekrar maruz kalınmaması için, ülkelerin proje başvuruları ile beraber fon başvurularını da sunabilmelerine imkan tanınmıştır. Böylece projelerin tekrar bir onay süresi beklemeksizin uygulanabilmesi hedeflenmiştir[32].

Ödeme taleplerinin ve faaliyetlerin fiziksel ve mali gerçekleşmelerine ilişkin raporların Komisyona sunulması ve nihai faydalanıcıların ödemeleri en kısa sürede alabilmesinin temini için de kurumlar tayin edilmesi zorunlu kılınmaktadır. Ödeme taleplerine ilişkin olarak, düzenli bir zaman aralığı belirlenmesi yerine, üye ülkelerin ödeme taleplerini yıl sonlarına bırakmamaları ve idari bir gecikmeye mahal

[29] Council Regulation (EEC) No 4254.
[30] Council Regulation (EEC) No 4255/88.
[31] Council Regulation (EEC) No 4256/88.
[32] Council Regulation (EEC) No 4253.

vermeyecek şekilde ödeme taleplerinin yıl içerisinde dengeli bir şekilde gönderilmesi talep edilmiştir.

Mali kontrole ilişkin olarak, faydalanıcının hukuksal statüsüne bakılmaksızın üye ülkelere üç önemli sorumluluk verilmektedir. Bu sorumluluklar[33]:

- faaliyetlerin gereği gibi yerine getirildiğinin kontrolü,
- herhangi bir usulsüzlüğün ortaya çıkmasının engellenmesi,
- ihmal veya usulsüzlük nedeniyle ortaya çıkacak kayıpların karşılanmasıdır.

Ayrıca, ön mali kontrol yapıldığının ispatı amacıyla, ödeme taleplerine ekli olarak, üye ülkelerin ulusal mevzuatlarına uygun olarak herhangi bir formatta, ulusal kontrol raporu sunulması talep edilmektedir.

Dönemin denetim sisteminin genel çerçevesine bakıldığında; Komisyonun kendi yetkililerinin mahallinde denetim yapma yetkisi olduğu gibi, Komisyon tarafından üye ülkelerden belirli faaliyetlerle ilgili denetim yapılması da talep edilmiştir. Bu sebeple, Komisyon ve üye ülkeler tarafından birbirlerinden bağımsız olarak gerçekleştirilecek denetim faaliyetlerinde mükerrerliğin engellenebilmesi için eşgüdümün sağlanması sorumluluğu Komisyona verilmiştir. Ancak bu amaca hizmet edecek standart bir koordinasyon mekanizması oluşturulmamıştır.

Bu dönemde, mali yönetime ilişkin pek çok alanda standartlar oluşturulmakla beraber, özellikle ön mali kontrol ve denetim alanlarında standartlar oluşturulmaması ve mali yönetim sisteminin kurumsallaşma ayağının zayıf kalması nedeniyle uygulamada etkinsizliklerle karşılaşıldığı görülmektedir.

1.3 1994-1999 Dönemi (Fon Miktarında ve Yönetim ve Kontrol Sistemlerine Verilen Önemde Artış)

1992 yılında imzalanan AB Kurucu Antlaşması (Maastricht Antlaşması) [34] ile Avrupa Ekonomik Topluluğu, Avrupa Birliğine dönüşürken, ekonomik ve sosyal uyumun önceliği tekrar vurgulanmış ve 1994-1999 mali perspektifinde yer alacak

[33] Council Regulation (EEC) No 2052.
[34] The Treaty of Maastricht, Maastricht, 1992, Yürürlüğe Giriş: 1 Kasım 1993. (çevrimiçi) http://europa.eu/scadplus/treaties/maastricht_en.htm, 13.01.2008.

Yapısal Fonların yönetim ve uygulanmasına dair hazırlıklar bu doğrultuda başlatılmıştır.

Bu kapsamda, 1993 yılında, bir önceki dönem tüzüklerinin tamamında değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Nitekim, 1988 yılında çıkan 2052/88 sayılı Çerçeve Tüzük'te de, 1988 reformundan beş yıl sonra, Komisyonun önerisi üzerine Konsey tarafından Yapısal Fonlara ilişkin kurallarda değişiklikler yapılması gereği doğabileceği belirtilmektedir. Bu değişikliklerin gerçekleştirilmesi 1988 reformunda da yapıldığı gibi, tüm Yapısal Fonlara ilişkin temel çerçeveyi çizen, fonlara isnad edilen görevleri ve fonların amaçlarını belirleyen, fonların etkin kullanımına yönelik genel çerçeveyi çizen ve fonların kendi aralarında ve Birliğin diğer mali araçları ile Yapısal Fonlar arasında koordinasyonu sağlamaya yönelik bir Çerçeve Tüzük[35] ile; bu tüzükte belirlenen kuralların uygulanmasına yönelik usulleri belirleyen ve her bir fon için ortak olan mali kuralları açıklayan bir Koordinasyon Tüzüğü[36] oluşturulması yoluyla gerçekleştirilmiştir. Ancak, birkaç küçük değişiklik dışında 1988 reformu ile gelen yenilikler bu dönemde özellikle mali yönetim alanında bu tüzüklerde de muhafaza edilmiştir.

Öncelik alanları itibarıyla incelendiğinde, bir önceki dönem öncelik alanlarının ya aynen korunduğu, yahut kısmi bir takım değişiklikler gerçekleştirildiği görülmektedir. Nitekim, öncelikler bazında en önemli yenilik, 1995 yılında Avusturya, Finlandiya ve İsveç'in birliğe katılımıyla gündeme gelen, çok az nüfuslu bölgelerin maruz kaldığı sorunların çözümü amacıyla, yeni bir öncelik alanı oluşturulmasıdır.

Yapısal Fonların yanı sıra bu dönemde, amacı Birlik içerisinde ekonomik ve sosyal uyumun güçlendirilmesi olarak belirlenen Uyum Fonu oluşturulmuştur[37].

---

[35] Council Regulation (EEC) No 2081/93 of 20 July 1993 amending Regulation (EEC) No 2052/88 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments (Official Journal of the European Communities L 193, 31.07.1993).

[36] Council Regulation (EEC) No 2082/93 of 20 July 1993 amending Regulation (EEC) No 4253/88 laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards coordination of the activities of the different Structural Funds between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments (Official Journal of the European Communities L 193, 31.07.1993).

[37] Council Regulation (EC) No 1164/94 of 16 May 1994 establishing a Cohesion Fund (Official Journal of the European Communities L 130, 25.05.1994).

Uyum Fonunun yönlendirildiği alanlar Yapısal Fonlardan farklı olmakla birlikte, öngörülen mali yönetim sistemi ve sistemde yer alması öngörülen aktörler Yapısal Fonlar ile büyük ölçüde örtüşmektedir.

Bu dönemin Yapısal Fonlar açısından önemli bir özelliği, Birlik bütçesinden Yapısal Fonlara yapılan kaynak tahsisinin önemli ölçüde artmış olmasıdır. 1992 yılında Edinburg'da gerçekleştirilen Avrupa Konseyi Toplantısı Sonuç Bildirisinde[38] Uyum Fonundan yararlanmak için gerekli kriterleri taşıyan ülkelere[39] Yapısal Fonlardan ayrılan kaynağın iki katına çıkarılması kararı yer almaktadır[40].

2081/93 sayılı Çerçeve Tüzük ve 2082/93 sayılı Koordinasyon Tüzüğünde olduğu gibi her bir fona yönelik özel tüzüklerde de (ABKF[41], ASF[42] ve ATYGF[43]) değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Ayrıca bu dönemde, balıkçılık sektörünün sürdürülebilir gelişiminin sağlanması ve sektörün rekabet gücünün artırılması amacıyla, Balıkçılığı Yönlendirme Mali Aracı (BYMA)[44] oluşturulmuştur.

Mali yönetim sistemi ile ilgili olarak da bu dönemde bir takım yenilikler getirilmiştir. Bu değişiklikler esasen mali yönetim sisteminin genel işleyişine ilişkin değişiklikler yapmaya yönelik olmayıp, Komisyon için bir takım bağlayıcı süreler getirilerek işlemlerin hızlandırılması amacına yöneliktir. Bu bağlamda, projelere ve ödemelere ilişkin karar mekanizmalarının hızlı çalışmasını sağlamaya yönelik olarak, başvuruların alınması ile ödemelerin Komisyon tarafından yapılması iki aylık; bir ödeme talebinin başvuru sahibi tarafından sunulması ile kendisine ödeme yapılması

---

[38] Edinburgh European Council, Edinburg, 11-12 Aralık 1992, (çevrimiçi), http://www.europarl.europa.eu/summits/edinburgh/default_en.htm, 02.03.2008.

[39] İrlanda, İspanya, Portekiz, Yunanistan.

[40] European Commission, The Structural Funds in 1996, Eight Annual Report (COM (97) 526), 30.10.1997.

[41] Council Regulation (EEC) No 2083/93 of 20 July 1993 amending Regulation (EEC) No 4254/88 laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/898 as regards the European Regional Development Fund (Official Journal of the European Communities L 193, 31.07.1993).

[42] Council Regulation (EEC) No 2084/93 of 20 July 1993 amending Regulation (EEC) No 4255/88 laying down provisions for implementing Regulation (EEC) (No 2052/88 as regards the European Social Fund (Official Journal of the European Communities L 193, 31.07.1993).

[43] Council Regulation (EEC) No 2085/93 of 20 July 1993 amending Regulation (EEC) No 4256/88 laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) Guidance Section (Official Journal of the European Communities L 193, 31.07.1993).

[44] Council Regulation (E.E.C.) No 2080/93 of 20 July 1993 laying down provisions for implementing Regulation (E.E.C.) No 2052/88 as regards the financial instrument of fisheries guidance (Official Journal of the European Communities L 193, 31.07.1993).

arasındaki süre üç aylık zaman kısıtına tabi tutulmuştur[45]. Bu sayede, önceki programlama döneminde maruz kalınan mali yönetim sisteminin yavaş işlediği eleştirisine yönelik olarak önlem alınmakta ve bu sayede Komisyon, bağlayıcı bir takım sürelere tabi tutularak, başvuru sahipleri açısından fonlardan yararlanma sürecinin öngörülebilirliği artırılmaktadır.

Mali kontrol alanında ise, bu dönemde iki yenilik getirilmiştir. İlk olarak; üye ülkelere eski sistemde bulunmayan bir zorunluluk getirilmektedir. Bu dönemde tüm üye ülkelerden, Yapısal Fonlardan finanse edilecek faaliyetlerin etkili bir şekilde gerçekleştirilebilmesine imkan tanıyacak bir yönetim ve kontrol sisteminin varolduğu konusunda Komisyona taahhütte bulunması istenmiştir. Ayrıca üye ülkelerden, idari ve adli sistemlerinde gerçekleşen değişiklikler konusunda da Komisyona düzenli bilgi sunmaları talep edilmiştir.

Bu dönemde denetim yetkisi ile ilgili olarak da yeniliğe gidilmiştir. Bir önceki dönemde Komisyon adına denetimler yalnızca Komisyon yetkililerince gerçekleştirilebilirken, bu dönemle birlikte, Komisyonun özel kuruluşlara, kendi adına, üye ülkelerde denetim yaptırabilmesine yetki verilmiştir[46].

Yukarıdaki açıklamalar ışığında görülmektedir ki, bu dönemde gerçekleştirilen düzenlemelerde de, Yapısal Fonların mali yönetim sistemine ilişkin 1988 yılında gerçekleştirilen reformla gelen değişikliklerde önemli bir revizyon yapılmamaktadır. Bu sebeple, önceki dönemde var olan bir takım sorunlarla bu dönemde de karşılaşılmıştır. Bu durumun sonucu olarak, genelde fonların mali yönetim sisteminde, özelde ise fon akışlarında tıkanıklıklar ortaya çıkmıştır[47,48]. Edinburg Avrupa Konseyi Toplantısında alınan fonların artırılması kararının, kurumsal değişikliklerle desteklenmemesi, bu durumun ortaya çıkmasında önemli bir etken olmuştur.

---

[45] Commission of the European Communities, The Community's Structural Funds Operations, 10 Mart 1993.
[46] Commission of the European Communities, Community Structural Funds 1994-1999, Ağustos 1993.
[47] European Court of Auditors, Annual Report concerning financial year 1994, (Official Journal of the European Communities No C 303, 14 November 1995).
[48] European Court of Auditors, Annual Report concerning financial year 1995, (Official Journal of the European Communities No C 340, 12 November 1996).

1.4 2000-2006 Dönemi (Mali Yönetimin Kurumsallaştırılması)

2000'li yıllara girilirken AB'nin mali yönetim alanındaki anlayışında bir takım değişiklikler ortaya çıkmıştır. Bu yeni anlayış doğrultusunda, Birliğin mali anayasası olarak addedilen ve yaklaşık 25 yıllık uygulama süresi bulunan eski Mali Tüzük[49] ilga edilerek, yeni bir Mali Tüzük[50] ve Mali Tüzük Uygulama Tüzüğü[51] yürürlüğe girmiştir. 1605/2002 sayılı yeni Mali Tüzük ile Birlik bütçesinin daha geniş ilkeler ve daha basit kurallar ile uygulanması anlayışı benimsenmiştir. Ayrıca mali yönetim ve kontrol sisteminde yer alan aktörler yeniden tanımlanmış ve yeni yetkilerle donatılmış, önceden varolmayan yeni aktörler sisteme dahil edilmiştir. Bu kapsamda sistemde varolan iç kontrolörlük müessesesi çıkartılarak sistem daha ademimerkeziyetçi bir hale getirilmiştir. Bununla birlikte, iç denetçi isimli yeni bir aktör tanımlanmış ve denetimin esas olarak sisteme odaklanması ilkesi benimsenmiştir.

Diğer taraftan, bütçenin uygulanışı ile ilgili olarak, Avrupa Komisyonunun üye ülkelerde ya da üçüncü ülkelerde kurulu mali yönetim sistemini yeterli görmesi durumunda, mali yönetim, kontrol ve denetime ilişkin yetkilerini üye ya da üçüncü ülkeye devrine imkan tanıyan ortak ve merkezi olmayan yönetim sistemleri tanımlanmıştır.

Bu dönemin bir diğer önemli özelliği, sahtecilik, yolsuzluk ve diğer yasadışı faaliyetlere karşı AB'nin mali çıkarlarının ve itibarının korunması amacıyla Avrupa Komisyonu Kararıyla[52], Komisyon bünyesinde Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Ofisinin (OLAF) (bkz Ek 3) kurulmasıdır.

AB genel bütçesinin mali yönetim sistemine ilişkin olarak bu gelişmeler yaşanırken, 1997 yılı Temmuz ayında Topluluk politikalarını güçlendirmek amacıyla

---

[49] Financial Regulation of 21 December 1977 applicable to the general budget of the European Communities (Official Journal of the European Communities L 356, 31.12.1977)

[50] Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities (Official Journal of the European Communities L 248, 16.09.2002).

[51] Commission Regulation (EC, Euratom) No 2342/2002 of 23 December 2002 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities (Official Journal of the European Communities L 357, 31.12.2002).

[52] Commission Decision of 28 April 1999 Establishing The European Anti-Fraud Office (OLAF), (Official Journal of the European Communities L 136, 31. 05.1999).

Gündem 2000 olarak anılan bir reform programı yayımlanmıştır. Uzun süren tartışmalar neticesinde 1999 yılı Mart ayında Berlin'de toplanan AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'nde reform programı kabul edilmiştir[53]. Reformun temel ayaklarından birini de Yapısal Fonlarda gerçekleştirilecek değişiklikler oluşturmuştur.

Bu kapsamda, zirvede varılan mutabakat neticesinde, Yapısal Fonların temel kurallarında köklü değişiklikler gerçekleştirilmiş ve bir Genel Tüzük[54] ile bu döneme ilişkin yapısal fon uygulamalarının genel kuralları çizilmiştir. Bu dönemde ayrıca, mali yönetim ve kontrol sistemine verilen önemin bir göstergesi olarak, Yapısal Fonlar kapsamında kurulması gerekli mali yönetim ve kontrol sistemlerinin detaylandırıldığı özel amaçlı bir tüzük uygulamaya konulmuştur[55].

Dönemin temel özelliğini, Yapısal Fonlara ilişkin kuralların basitleştirilmesi ve fonların mali yönetim sisteminin kurumsallığının artırılması oluşturmaktadır. Bu çerçevede, Birliğin öncelik alanları altıdan üçe, Topluluk girişimleri ise on dörtten dörde indirilirken, fonların izleme, değerlendirme ve kontrol mekanizmalarına bölgesel ve yerel makamların katılımının sağlanması ile ademimerkeziyetçilik ilkesinin gözetilmesi öngörülmüştür. Bu ilkelerle, daha önce oldukça muğlak olan Komisyon ve üye ülke ilişkileri net bir zemine oturtularak, görev ve yetki paylaşımı netliğe kavuşturulmaktadır.

Tüzüğün genel gerekçesinde, 2000-2006 döneminde mali yönetime dair yeni kurallara ve yapılanmaya duyulan ihtiyaç ifade edilmektedir. Bu kapsamda, fonların yönetiminde üye ülkelerin sorumluluklarının netleştirilmesi gereken alanlar üç başlık altında toplanmaktadır:

1. Yönetim ve Denetim Sistemi,
2. Harcamaların Tasdiki,

---

[53] European Commission, Europe's Agenda 2000, Strengthening and widening the European Union, 1999, (çevrimiçi) http://ec.europa.eu/agenda2000/public_en.pdf, 20.01.2008.

[54] Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds (Official Journal of the European Communities L 161, 26.06.1999)

[55] Commission Regulation (EC) No 438/2001 of 2 March 2001 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 1260/1999 as regards the management and control systems for assistance granted under the Structural Funds (Official Journal of the European Communities No L 63, 02.03.2001).

3. Usulsüzlüklerin ve Topluluk hukukunun ihlali durumlarının önlenmesi, tespiti ve giderilmesidir.

Diğer taraftan, mali kontrole ilişkin yükümlülükler paylaşılırken iki kademeli bir yetki paylaşımı esas alınmış ve esas sorumluluğun üye ülkede olduğu, üye ülkenin sorumluluklarını yerine getirmediği durumlarda Komisyonun müdahale edebileceği belirtilmiştir. Ancak, bu uygulamanın, Komisyonun genel kontrol yetkisine halel getirmeyeceği de belirtilmiştir.

Yapısal Fonların yönetimine ilişkin tasarlanan kurumsal yapı içerisinde, biri yönetim, diğeri ödeme otoritesi olmak üzere iki farklı otorite tanımlanmıştır.

Yönetim Otoritesi: Üye ülkeler tarafından belirlenen, kamu ya da özel hukuk hükümlerine tabi ulusal, bölgesel veya yerel kurumdur. Her bir program için bir yönetim otoritesi oluşturulması gerekmektedir. Yönetim otoritesinin temel görevleri[56]:

- Komisyona yıllık uygulama raporlarının sunulması,
- Uygulama sonuçlarına ilişkin mali verilerin toplanması ve bu verilerin Komisyon ile paylaşılması,
- Mali yönetimin sağlam bir şekilde gerçekleştirilmesi,
- Topluluk hukuku ve görünürlük kurallarına uyulmasının sağlanması,
- Toplu hibe uygulanması talebinin Komisyona iletilmesi ve mutabakat sağlanması,
- Mali yardımların yönetim ve uygulama süreçlerinde yer alan tüm birimlerin sistematik bir şekilde kayıt tutmasının sağlanması,
- Program tamamlayıcı belgelerinin[57] hazırlanarak Komisyona iletilmesi ve Komisyon onayını müteakip uygulanmasıdır.

1260/1999 sayılı Genel Tüzük ile, yönetim otoritelerinin, yukarıda belirtilen görevleri yerine getirirken, Komisyon tarafından kesin olarak belirtilen kurallar dışında, bulundukları ülkenin kurumsal, yasal ve mali sistemine göre faaliyet göstermeleri gereği belirtilmiştir. Böylece, yönetim otoritelerinin, bulundukları

[56] Council Regulation (EC) No 1260/1999.
[57] Mali desteğin uygulanma stratejisinin ve belirlenen önceliklerin yer aldığı ve tedbirler seviyesinde detaylandırıldığı belgedir.

ülkelerin sisteminden kopmaması ve bu sayede ülkenin diğer kurumları ile uyumlu çalışmasının sağlanması hedeflenmiştir. Ayrıca, üye ülkede devlet tüzel kişiliği dışında yer alan bir kurumun yönetim otoritesi belirlenmesi durumunda, bahse konu yönetim otoritesinin üye ülke ve Komisyonla ilişkilerinin ne şekilde gerçekleşeceğine dair usullerin üye ülkece belirlenmesi kuralı getirilerek, sistemin işleyişine ilişkin kurallar üye ülkenin denetiminde tutulmuştur.

Ödeme Otoritesi: Üye ülkeler tarafından Komisyona ödeme talebinde bulunmak ve fonları Komisyondan almak üzere belirlenen bir veya daha fazla sayıdaki ulusal, bölgesel veya yerel birim veya birimlerdir[58]. Önceki dönemlerin aksine bu dönemde böyle bir birimin tanımlanması, Tüzüğün genel gerekçesinde, taahhüt ve ödemelere ilişkin kuralların ve usullerin basitleştirilmesi ihtiyacından bahisle gerekçelendirilmektedir.

Genel gerekçede ayrıca, üye ülkelerin Yapısal Fonlardan finanse edilen faaliyetlerinin düzgün bir şekilde uygulanması sürecindeki sorumluluklarındaki muğlaklık vurgulanarak, özellikle yönetim ve denetimde üye ülkelerin sorumluluklarının netleştirilmesi gereği belirtilmektedir.

Ödeme otoritelerinden beklenen temel fayda, harcamaların uygun bir şekilde gerekçelendirilmesi ve harcamaların kesinliklerinin kanıtlanmasıdır. Bu bağlamda, önceki dönemlerde hakim olan, *yapıldığı iddia edilen harcamaların gerçekten yapılıp yapılmadığı ve bu harcamaların faaliyetin başarısı için gerçekten gerekli olup olmadığı* yönündeki kuşkuların ortadan kaldırılması gereği ödeme otoritelerinin oluşturulmasındaki temel müşevviktir. Diğer taraftan, mali kontrolün uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi ve Topluluk hukukunun tüm faaliyetlerde gözetilmesinin sağlanması da ödeme otoritelerine atfedilen sorumluluklar arasında yer almaktadır. Bu bağlamda ödeme otoritelerinin temel sorumlulukları:

- Proje sahiplerinden ödeme taleplerinin alınması,
- Ödeme taleplerinin, uygunluk ve doğruluk kontrolünü müteakip tasdik edilerek Komisyona sunulması,
- Fonların Komisyondan alınarak, proje sahiplerine ödemelerin yapılmasıdır.

[58] Council Regulation (EC) No 1260.

Diğer taraftan, üstlendikleri operasyonel yük her ne kadar fazla olsa da ödeme otoriteleri yalnızca ödemelerin aktarılmasında görev alan aracı kurumlar değillerdir. Çünkü, nihai faydalanıcıların ödemelerini zamanında ve eksiksiz alabilmelerinde ana sorumluluk ödeme otoritelerindedir. Bu nedenle, ödeme otoritelerinin kuruluşunda 1260/1999 sayılı Genel Tüzük'le esneklikler sağlanmaktadır. Böylece, ödeme otoriteleri oluşturulurken, her bir ülkenin yasal, idari ve kurumsal çerçevesi göz önünde bulundurularak, ödeme otoritelerinin, mali yönetimin en etkin şekilde gerçekleştirilmesine imkan tanınacak şekilde oluşturulması hedeflenmektedir. Ayrıca, yönetim otoritelerinde olduğu gibi, ödeme otoritelerinin de gerek yerleşik oldukları üye ülke içindeki diğer kurumlar ile, gerekse Komisyon ile ilişkilerine dair usuller üye ülkeler tarafından belirlenmektedir.

Komisyonun mali kontrol ile ilgili olarak sorumlulukları bu dönemde kısmen üye ülkelere devredilmiş olsa da, Komisyon, fonların tahsis edildikleri alanlarda harcanabilmesinin temininde gözlemci olma statüsünü korumakta ve ihtiyaç gördüğü durumlarda üye ülkeleri ve ödeme otoritelerini sistemin riskleri konusunda uyarabilmektedir. Özellikle, fonların taahhüdünü takiben iki yıl içerisinde ödeme talebi alınmaması durumunda Komisyonun taahhüdü iptal etmesi kuralının getirdiği sıkı bir mali izleme sisteminin kurulması gereksinimi, Komisyonun fon taleplerini takibi ve ödeme otoritelerini gerektiğinde uyarması ile karşılanmıştır. Bu bağlamda, Komisyon, fonların tamamının harcanabilmesi hedefinin gerçekleşmesini, üye ülkelerin fon harcama isteklerine bırakmamakta ve nihai sorumluluğu kendisinde görerek fon akışlarının gözetimini sıkı bir şekilde gerçekleştirmektedir.

Bu dönemde her ne kadar yönetim ve ödemelerden sorumlu otoriteler belirlenerek sorumluluklar kurumsallaştırılsa da, üye ülkelerin de özellikle mali kontrol alanında ilgili kurumlardan bağımsız olarak bizzat bir takım sorumlulukları bulunmaktadır. Bu kapsamda 1260/1999 sayılı Genel Tüzük ile üye ülkelere doğrudan verilen sorumluluklar ve üye ülkelerce alınması gereken tedbirler[59]:

- Topluluk fonlarının etkin ve doğru kullanılmasına imkan tanıyacak bir yönetim ve kontrol sisteminin tasarlanması,
- Tasarlanan yönetim ve kontrol sisteminin Komisyona sunulması,

[59] Council Regulation (EC) No 1260.

- Fonların ilgili Topluluk kuralları ve sağlam mali yönetim *(sound financial management)* ilkeleri çerçevesinde kullanılmasının temini ve bu alanlarda Komisyonla işbirliği yapılması,
- Komisyona sunulan harcama beyanlarının doğruluğunun temini ve harcamaların destekleyici belgelerle doğrulanabilirliğinin sağlanması,
- Usulsüzlüklerin önlenmesine ilişkin tedbirler alınması ve gerçekleşen usulsüzlüklerin tespiti,
- Her bir hesabın kapanmasını takiben, yönetim otoritesinden bağımsız bir kişi ya da birim tarafından hazırlanacak ve içerisinde o hesaba ilişkin denetim sonuçlarının ve fon taleplerinin doğruluğunun taahhüdünün bulunduğu beyannamelerin Komisyona sunulmasıdır.

Komisyon tarafından üye ülkelere getirilen bu yükümlülükler, Komisyon üzerindeki nihai sorumluluğu kaldırmamaktadır. Özellikle fonların mali yönetimi ve kontrolüne ilişkin olarak, üye ülkelerde düzgün işleyen bir sistemin kurulmasının sağlanması bakımından nihai sorumluluk Komisyonundur[60].

Sistemde yönetim ve ödeme işlemlerinin aksine, denetim sistemine ilişkin olarak net bir yapı ve sistem önerilmese de, üye ülkelerden düzenli olarak mahallinde denetimler yapılması talep edilmektedir. Bununla birlikte, Komisyon görevlilerine de mahallinde denetim yapma yetkisi tanınmaktadır. Denetimlere ilişkin olarak, Komisyon ve üye ülke arasında standart bir koordinasyon mekanizması tanımlanmamış olması nedeniyle ortaya çıkacak denetim mükerrerliklerinin, iki tarafın hazırladıkları denetim planlarının ve uygulayacakları denetim usullerinin karşılıklı işbirliği çerçevesinde paylaşılarak önlenmesi hedeflenmektedir.

Yapılan incelemelerden, bu dönemin genel özelliğinin fonların mali yönetimindeki kurumsallaşma çabalarının ortaya çıkışı olduğu görülmektedir. Ancak son derece önemli görevler verilen yapıların çalışma usulleri ve özellikle Komisyonla ve bulundukları üye ülkelerle ilişkileri cihetinde bir standartlaştırmaya gidilmemesinin eşgüdüm sağlanmasında sorunlara neden olduğu görülmektedir.

[60] Commission Regulation (EC) No 438/2001.

1.5 2007-2013 Dönemi (Esneklik, Kurumsallaşma ve Sağlam Mali Yönetim)

Bir önceki dönemde yürürlüğe giren 1605/2002 sayılı Mali Tüzük, mali yönetim alanında önemli yenilikler getirmiş ve bu alanlardaki ihtiyaç büyük oranda karşılanmıştır. Ancak sistemde öngörülen sıkı mali kurallar, idari usullerin karmaşıklaşmasına neden olmuş ve kuralların ve süreçlerin basitleştirilmesi ihtiyacı doğmuştur[61,62].

Bu ihtiyaca binaen 2007 yılından itibaren geçerli olmak üzere, Mali Tüzükte değişiklikler öngören 1995/2006 sayılı Konsey Tüzüğü[63] yürürlüğe girmiştir. Bu tüzükle genel olarak; hibe programlarının yönetimi ve Birlik bütçesinden gerçekleştirilecek satın alım kurallarında esneklik sağlayan hükümler getirilmiştir. Özel olarak ise, acil fon ihtiyacı duyulan kriz anlarında ve bütçede öngörülmediği halde AB bütçesinden insani yardım yapılmasını gerektiren durumlarda daha esnek kurallarla hareket edilmesini sağlayan düzenlemeler getirilmiştir..

Bu dönemde Yapısal Fonların sayısı ATYGF ve BYMA'nın uyum politikası kapsamı dışına çıkarılması ile ikiye düşmüş ve yalnızca Yapısal Fonların ilki olan ASF[64] ve geleneksel olarak en büyük bütçelisi olan ABKF[65] Yapısal Fon olarak anılmaya başlanmıştır. Bu doğrultuda, dönemin Genel Tüzüğü[66] ve Uygulama Tüzüğü[67] Yapısal Fonlardan yalnızca bu ikisini hedef alır şekilde hazırlanmıştır. Bu

---

[61] European Court of Auditors, Annual Reports concerning the financial year 2005 (Official Journal of the European Union C 263, 31.10.2006).

[62] European Court of Auditors, Annual Report concerning financial Year 2006 accompanied by the replies of the institutions, Brüksel, 2007 (çevrimiçi) www.eca.europa.eu, 27 Ocak 2008.

[63] Council Regulation (EC, Euratom) No 1995/2006 of 13 December 2006 amending Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities (Official Journal of the European Union L 390, 30.12.2006).

[64] Regulation (EC) No 1081/2006 of The European Parliament and of The Council of 5 July 2006 on the European Social Fund and repealing Regulation (EC) No 1784/1999 (Official Journal of the European Communities L 210, 31.07.2006).

[65] Regulation (EC) No 1080/2006 of the European Parliament and of The Council of 5 July 2006 on the European Regional Development Fund and repealing Regulation (EC) No 1783/1999 (Official Journal of the European Communities L 210, 31.07.2006).

[66] Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999 (Official Journal of the European Communities L 210, 31.07.2006).

[67] Commission Regulation (EC) No 1828/2006 of 8 December 2006 setting out rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 1083/2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and of Regulation (EC) No 1080/2006 of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund (Official Journal of the European Communities L 371, 27.12.2006).

fonlarla finanse edilecek genel hedefler ise; Yakınsama, Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İstihdam ile Avrupa Alansal İşbirliği olmak üzere üç alanda belirlenmiştir.

Dönemin en önemli özelliği, gerek programlama, gerekse uygulama usullerinde ademimerkeziyetçiliğe ve basitleştirmeye gidilmesidir. Mali yönetim sistemi alanında ise, Komisyon tarafından detaylı düzenlemeler getirilip, önceki dönemlerde mevcut olmayan denetim otoritesi adı altında yeni bir yapı tanımlanmıştır. Bu doğrultuda, üye ülkeler tarafından fonların mali yönetimi, kontrolü ve denetimi için kurulması gerekli yapılar yönetim otoritesi, tasdik otoritesi ve denetim otoritesi olmak üzere üç farklı otorite olarak belirlenmiştir:

Yönetim Otoritesi[68]: OP'yi sağlam mali yönetim esaslarına göre yönetmek ve uygulamak üzere üye ülke tarafından tayin edilen; ulusal, bölgesel veya yerel, kamu kurumu veya özel kurumdur. Yönetim otoritesinin sorumlulukları temel olarak:

- Kaynak tahsisi için seçilen projelerin OP'de belirlenen kriterlere, ilgili Topluluk kuralları ve ulusal kurallara uygun olmasının sağlanması,
- Finansman sağlanan projeler kapsamında satın alınan mal ve hizmetlerin teslim edildiğinin, faydalanıcılar tarafından bildirilen harcamaların gerçekten yapıldığının ve bunların Topluluk kuralları ve ulusal kurallara uygun olmasının sağlanması,
- Projeler kapsamında gerçekleştirilen harcamaların örneklem temelinde mahallinde kontrolünün yapılması,
- Elektronik ortamda kayıt ve dosyalama sisteminin kurulması, OP bazında her bir faaliyet için muhasebe kayıtları tutulması, uygulamayla ilgili mali yönetim, izleme, doğrulama, denetim, değerlendirme için gerekli bilgilerin toplanması,
- Faydalanıcılar ve uygulamada yer alan diğer kuruluşların ulusal muhasebe sisteminin getirdiği kurallara halel getirmeksizin, ayrı bir muhasebe sistemi tutmasının sağlanması,

[68] Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999 (Official Journal of the European Communities L 210, 31.07.2006).

- OP'lerin değerlendirme işlemlerinin 1083/2006 sayılı Genel Tüzükte belirtildiği şekilde yapılmasının temin edilmesi,
- Harcamalara ve denetime ilişkin tüm belgelerin uygun şekilde saklanmasını temin edecek usullerin belirlenmesi,

Tasdik Otoritesi[69]: Üye ülke tarafından, harcama beyanları ve ödeme taleplerinin Komisyona gönderilmelerinden önce onaylanması amacıyla tayin edilen ulusal, bölgesel veya yerel kamu kurumudur. Tasdik otoritesinin sorumlulukları temel olarak:

- Tasdik edilen harcama beyanları ve ödeme taleplerinin hazırlanması ve Komisyona sunulması,
- Harcama beyanlarının doğruluğunun, güvenilir bir muhasebe sistemine ve doğrulanabilir destekleyici belgelere dayandığının tasdik edilmesi,
- Beyan edilen harcamanın ilgili Topluluk kurallarına ve ulusal kurallara uygun olduğunun tasdik edilmesi,
- Denetim otoritesi tarafından gerçekleştirilen tüm denetimlerin sonuçlarının tasdik faaliyetleri esnasında göz önünde bulundurulması,
- Komisyona bildirilen harcamaların muhasebe kayıtlarının elektronik ortamda tutulmasıdır.

Yönetim ve tasdik otoriteleri yukarıda sayılan görevlerinin tamamını veya bir kısmını başka birimlere devrederek yönetim ve kontrol sistemine yeni aktörler dahil edebilmektedirler. Aracı kurumlar olarak anılan bu aktörler, kamu kurumu veya özel kurum olabilmekte ve bir yönetim veya tasdik otoritesinin sorumluluğu altında veya doğrudan nihai faydalanıcılarla temas halinde faaliyet gösterebilmektedirler. 1083/2006 sayılı Genel Tüzük ile yönetim ve tasdik otoritelerine getirilen sorumlulukların tamamına aracı kurumlar da tabidir.

Bu kapsamda, yönetim otoritesi veya tasdik otoritesi bir OP'ye dair yönetim ve uygulama sorumluluğunun bir kısmını, bir ya da birden fazla aracı kuruma devredebilmektedir. Bu kapsamda, yerel yönetimlere, bölgesel kalkınma ajanslarına ve sivil toplum kuruluşlarına, yönetim otoritesi veya tasdik otoritesi tarafından aracı

[69] Council Regulation (EC) No 1083/2006.

kurum olma sorumluluğu verilebilmektedir. Genel kural olarak, aracı kurumların ilgili OP ile kapsanan bölgede yerleşik olması veya bölgede bir temsilciliğinin bulunması gerekmektedir.

Yönetim ve tasdik otoriteleri ile aracı kurumlar arasındaki yetki devri anlaşmaları yazılı olarak gerçekleştirilmeli ve resmi olarak kayıt altına alınmalıdır. Ancak bu anlaşmalar dahi, yetki devreden otoritelerin mali sorumluluğunu ortadan kaldırmamaktadır.

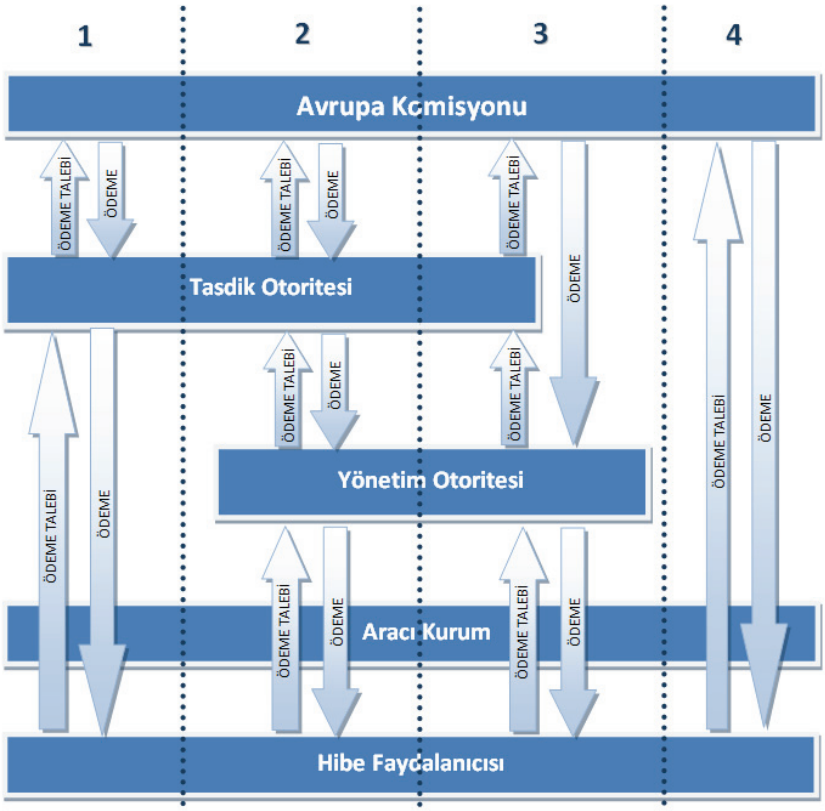
1828/2006 sayılı Uygulama Tüzüğü, yönetim ve tasdik otoriteleri ve görevlendirilmesine üye ülkece karar verilen tüm aracı kurumlarla ilgili olarak aşağıda yer alan bilgilerin Komisyona sunulması zorunluluğunu getirmektedir:

- Her birime verilen görevlerin detaylı açıklaması,
- Her birimin organizasyon şeması, her birimin içinde yer alan alt birimler arasındaki görev tahsisi ve yaklaşık eleman sayıları,
- Projelerin seçilmesi ve onaylanması usulü,
- Nihai faydalanıcılardan ödeme taleplerinin alınması, ödeme taleplerinin doğrulanması ve onaylanması usulü, nihai faydalanıcılara ödemelerin yapılması öncesi onay usulü ve ödemelerin yapılması usulü,
- Harcama beyanlarının hazırlanması, onaylanması ve Komisyona sunulması usulü,
- Proje seçimi, ödeme talepleri ve harcama beyanlarına dair yazılı usuller,
- Üye ülke tarafından belirlenen ve OP kapsamında geçerli olacak uygunluk kuralları,
- Detaylı muhasebe kayıtları tutulması sistemi.

Yönetim otoritesi, tasdik otoritesi ve aracı kurumların uygulamada alabilecekleri role ilişkin olarak yukarıda sayılan işlevler ile genel görev alanları çizilmekle beraber, tüzüklerle belirlenen görevlerin yalnızca genel hususları içermesi nedeniyle, uygulamada esasen üye ülkelere geniş inisiyatif alanı tanınmış bulunmaktadır. Bu itibarla, üye ülkelerin kurabileceği fon akış ve ödeme talebi süreci sistemi, farklı aktörlerin farklı seviyelerde dahil edilmesi ile farklı şekillerde tezahür edebilmektedir. Bu farklı uygulama modeli seçenekleri Şekil 1.1 ile özetlenmektedir.

Şekilde 4 numara ile gösterilen uygulama seçeneğinde belirtildiği üzere, üye ülkeler tarafından, hem tasdik hem de yönetim otoritelerine ilişkin görevlerin aracı kurumlara devredilebilmesi dahi mümkündür. Ancak ikinci bölümde incelenen ülke örnekleri, daha çok ödeme taleplerinin tasdik otoritesi, ödemelerin ise yönetim otoritesi tarafından yapıldığı 3 numara ile gösterilen uygulama seçeneğinin yaygın olduğunu göstermektedir (bkz Şekil 2.1 ve 2.4).

Şekil 1.1 Ödeme ve Ödeme Taleplerine İlişkin Farklı Akış Seçenekleri



Kaynak: Yazar tarafından üretilmiştir.

Denetim Otoritesi[70]: Üye ülke tarafından, OP için belirlenen yönetim ve kontrol sisteminin etkili bir şekilde işleyişini sağlamak amacıyla tayin edilen; ulusal, yerel veya bölgesel kamu kuruluşudur. Denetim otoritesinin, yönetim otoritesi ve tasdik otoritesinden fonksiyonel olarak bağımsız olması gerekmektedir. Denetim otoritesinin sorumlulukları temel olarak:

- OP için belirlenen yönetim ve kontrol sisteminin etkili bir şekilde işlediğinin teyidi için denetimler yapılması,
- Uygun bir örneklem temelinde proje faaliyetlerine ilişkin denetimler yapılması,
- Fon uygulamalarında yer alacak temel kuruluşların denetleneceğinin ve denetimlerin programlama döneminin tamamına eşit bir şekilde yayılarak gerçekleştirileceğinin temin edildiğinin gösterilmesi amacıyla, OP'nin Komisyon tarafından onaylanmasını takip eden dokuz ay içerisinde, denetim yapılacak kuruluşları, takip edilecek yöntemi, örneklemin nasıl oluşturulacağını ve denetim planlamasını içeren bir denetim stratejisinin Komisyona sunulması[71],
- 2008'den 2015'e kadar her yıl 31 Aralık'ta:

  (i) OP'lerde öngörülen denetim stratejisi doğrultusunda, her yılın 30 Haziran tarihinde, önceki on iki aylık dönemde gerçekleştirilen denetimlerin bulgularını ortaya koyan yıllık kontrol raporunun ve programın yönetim ve kontrol sisteminde tespit edilen eksikliklerin Komisyona raporlanması,

  (ii) Sorumluluğu altında gerçekleştirilen kontrol ve denetimler temelinde, yönetim ve kontrol sisteminin etkili işleyip işlemediğine dair görüş yayımlanması, yayımlanan görüşün müspet olması durumunda Komisyona sunulan harcama beyanlarının doğruluğunun tasdik edilmesi ve tüm ödemelerin yasal ve usulüne uygun şekilde gerçekleştiğinin teyidi,

[70] Council Regulation (EC) No 1083.
[71] Birden fazla operasyonel programda aynı sistemin uygulanması durumunda, tek bir denetim stratejisi sunulması yeterli olacaktır.

(iii) Harcamalarının yasal ve usulüne uygun olduğu değerlendirilen OP'lerin kısmi kapatma beyanının sunulması,

Birden fazla OP'ye tek bir ortak sistemin uygulanması durumunda (i)'de belirtilen bilgiler tek bir raporda gruplanabilmekte, (ii) ve (iii)'de belirtilen görüş ve bildirimler ilgili tüm OP'leri kapsayabilmektedir.

- En geç 31 Mart 2017 tarihi itibarıyla nihai bakiyenin ödeme talebinin geçerliliğini ve temel işlemlerin yasal ve usulüne uygun olduğunu belirten kapatma beyanının Komisyona sunulmasıdır.

Denetim otoritesinin, tüm denetim faaliyetlerinde uluslararası kabul görmüş denetim standartlarını dikkate alması gerekmektedir[72].

Belirlenen denetim otoritesi, projelerin denetimini ve denetim ve kontrol sisteminin etkililiğinin denetimini bizzat yapabileceği gibi, başka kuruluşlara da yaptırabilmektedir. Ancak ikinci yolun seçilmesi durumunda, bu kuruluşların yönetim ve tasdik otoritelerinden fonksiyonel bağımsızlığının temin edilmesi gerekmektedir.

1828/2006 sayılı Uygulama Tüzüğü uyarınca; denetim otoritesi tarafından sunulan denetim stratejisi üzerinde görüş beyan edebilmesi için Komisyona üç aylık bir süre tanınmaktadır. Bu süre içerisinde görüş beyan edilmemesi durumunda, denetim stratejisinin Komisyon tarafından onaylandığı kabul edilmektedir.

Diğer taraftan, her bir üye ülkede; ülkede kurulu mali yönetim ve kontrol ve denetim sisteminin etkin işlediğinin bir raporla Avrupa Komisyonuna taahhüt edilmesi için bir kurum belirlenmesi gerekmektedir. Bu kurum denetim otoritesi olabileceği gibi, yönetim ve tasdik otoritelerinden bağımsız herhangi başka bir kurum da olabilmektedir[73]. Böyle bir kurum öngörülmesinin nedeni mali yönetim sistemin tüm yönleriyle ele alınarak, üye ülkece, Komisyona, genel uygunluk taahhüdünün sağlanabilmesidir.

---

[72] Uluslararası kabul görmüş denetim standartları ile kastedilen; Uluslararası Sayıştaylar Birliği (INTOSAI) tarafından hazırlanan rehberler ve daha özelde Lima Deklarasyonunda belirtilen kural ve yöntemlerdir.

[73] Council Regulation (EC) No 1083/2006.

Tüm bu kurallar ve kurumlar ile gerçekleştirilmesi hedeflenen sağlam mali yönetimin esasları da bu dönemde açık bir şekilde ilan edilmektedir. Bu kapsamda, üye ülkelerce kurulan yönetim ve kontrol sisteminin aşağıda belirtilen genel koşulları sağlaması gerekmektedir[74]:

- Tüm kurumların mali yönetim ve kontrol sisteminde aldığı yer ve her bir kurum içerisinde görevlerin birimleri arasında dağılımının açıkça tanımlanması,
- Her kurumun diğer kurumlardan ve kurum içerisindeki birimlerin birbirlerinden fonksiyonel bağımsızlığının temin edilmesi,
- OP'ler altında beyan edilen harcamaların doğruluğunun ve usulüne uygunluğunun sağlanması,
- Elektronik ortamda etkin işleyen muhasebe, izleme ve mali raporlama sisteminin oluşturulması,
- Bir kısım görevler ana sorumlu kuruluştan başka kuruluşlara devredilmişse raporlama ve izlemeye ilişkin bir sistem oluşturulması,
- Sistemin işleyişinin denetimine ilişkin düzenlemeler gerçekleştirilmesi,
- Denetimlerin uygun bir şekilde gerçekleştirilebilmesine imkan sağlayacak sistemin ve usullerin belirlenmesi,
- Usulsüzlüklerin ortaya çıkarılabilmesini ve usulsüz yapılan ödemelerin geri alınabilmesini sağlayabilecek bir raporlama ve izleme sisteminin kurulmasıdır.

2007-2013 mali perspektifi içerisinde oluşturulan mali yönetim sistemi önceki dönemlerdeki sistemlere göre bir çok yönden üstünlüğe sahiptir. Özellikle sistemin ademimerkeziyetçi bir anlayış içerisinde tesis edilmiş olması ve Komisyonun sistem denetimine yoğunlaşması açısından bu dönem mali yönetim alanında bir anlayış değişimini göstermektedir.

Kurumsallaşma açısından da üç önemli aktörün tüzükler ile tanımlanması ve aracı kurumların yaygın bir şekilde kullanılabilmesine imkan tanınması, sıkı bir kontrol sistemini ve aynı zamanda uygulamanın esnekliğini birlikte sağlamıştır.

[74] Council Regulation (EC) No 1083.

1.6 Bölüm Sonu Değerlendirmesi

1957 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu Kurucu Antlaşması ile temelleri atılan Yapısal Fonlar, zaman içerisinde çok farklı misyonlar edinmiştir. Oldukça spesifik amaçlarla oluşturulan Yapısal Fonlar bugün gelinen noktada, AB'nin geri kalmış bölgelerinin kalkındırılmasının en önemli mali araçları olmalarının yanı sıra Lizbon Stratejisi kapsamında Birlik tarafından küresel rekabet için üretilen politikaların da önemli destekçisi durumundadır. Bu amaçlara hizmet etmesi için Yapısal Fonların miktarı ve AB genel bütçesine oranı her bir mali perspektifte artırılmıştır[75]. Miktar artışı Yapısal Fonlardan beklenilen sonuçlara isnad edilebilecekken, toplam bütçe içerisinde yapısal fonlara tahsis edilen meblağın oransal artışı, AB politikalarının giderek daha fazla Yapısal Fonlar aracılığıyla hayata geçirilmesi temayülünden kaynaklanmaktadır.

Her bir programlama döneminde muhtevası ve uygulama usulleri farklı oranlarda değişikliğe maruz kalan Yapısal Fonların, mali yönetim açısından bugünkü nitelikleri, kuruluş yıllarından oldukça farklıdır. Nitekim, Yapısal Fon uygulamalarında, mali yönetim ve kontrol, denetim ve yolsuzlukla mücadele sistemi her dönemde az ya da çok değişiklikler geçirerek her mali perspektifte farklı şekilde tezahür etmiştir.

Mali Yönetim ve Kontrol:

Fonların mali yönetimindeki kurumsallaşma seviyesi, ancak 2000'li yıllarda yani son iki programlama döneminde tatminkar bir düzeye ulaşabilmiştir. Önceki dönemlerde Komisyon tarafından yalnızca yönetimin yetkin kurumlar tarafından yapılması gereği belirtilirken, 2000-2006 dönemi ile birlikte Komisyon ilk kez üye ülke tanımlaması dışında Fonların yönetimine ilişkin olarak belirli otoriteler tanımlamış ve bu otoritelerin görevlerini ve birbirleri ve Komisyon ile ilişkilerini düzenlemiştir. Diğer taraftan denetim faaliyetlerini de içine alır şekilde tam bir kurumsallaşma seviyesine ancak 2007-2013 dönemini kapsayan son mali perspektifte ulaşılabilmesi mümkün olmuştur. Bu dönemde, her bir kurumun mali

[75] Avrupa Parlamentosu Resmi İnternet Sitesi (çevrimiçi), http://www.europarl.europa.eu/facts/4_4_1_en.htm, 20.01.2008.

yönetim ve kontrol sisteminde bulunduğu yer ve her bir kurum içerisinde görevlerin birimler arasında dağılımının açıkça tanımlanması ve sistemin etkin işleyişinin denetimi anlayışı çerçevesinde, tüm düzenlemeler sistem ve kurumların etkin işleyişine odaklanır şekilde oluşturulmuştur.

Proje seçimi ile ilgili olarak da ilk yıllarda Avrupa Komisyonu oldukça merkezi bir şekilde uygulamaya dahil olmuştur. Nitekim Yapısal Fon uygulamalarının ilk yıllarında proje bütçelerinin belirli limitlerin altında oluşu, sunuluş tarzında bir takım değişikliklere neden olabilmekle birlikte, proje seçim işlemi oldukça merkezi bir şekilde bizzat Avrupa Komisyonu tarafından yerine getirilmektedir. Diğer taraftan, projelerin seçimi, ilk yıllarda oldukça kapalı ve öznel bir mekanizma çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Ancak 1988 reformu ile Komisyon, üye ülkeler tarafından gönderilen proje başvurularını hangi kriterlere göre değerlendireceğini tüzüklerde belirterek şeffaflık yönünde önemli bir ilerleme kaydetmiştir. Burada bir diğer önemli nokta, belirlenen kriterler arasında, projenin yönetimi için öngörülen idari ve mali mekanizmaların programın etkin uygulanabilmesi için yeterliliğinin de yer almasıdır. Bu itibarla, Komisyona ilk kez her bir projenin yönetim sistemini inceleme görevi ve yeterli yönetim kapasitesi olmayan projeleri sırf bu sebeple doğrudan eleme yetkisi verilmiştir.

Diğer taraftan, 1988 reformu ile birlikte, programlama yaklaşımı benimsenmiş ve proje seçiminde köklü değişikliklere gidilmiştir. Bu yaklaşım ile, Avrupa Komisyonu artık tek tek küçük projelerle detaylı bir şekilde meşgul olmak yerine, genel hedefleri belirleme ve üye ülkelerden küçük bütçeli projeleri bu hedefler doğrultusunda seçmesini talep etme yoluna gitmiştir. OP'lerin nüvesinin oluşturulduğu bu yaklaşım ile Avrupa Komisyonu, uygulamanın her aşamasında yer alan bir kurum olma statüsünden sıyrılarak, temel stratejiyi belirleyen ve uygulamayı yönlendiren bir kurum olma pozisyonuna geçmiştir.

2000'li yıllara gelindiğinde, proje seçiminde artık OP yönteminin temel mali yardım sağlama usulü olduğu görülmektedir. Ancak Komisyon, uygulaması ilk kuruluş yıllarına dek uzanan, küçük projelerin gruplandırılması, büyük projelerin ise öncelik alanlarına göre sunulması usulünün devamı olan büyük projelere farklı

muamele anlayışını devam ettirmekte ve belirli sektörlerde belirli bütçe limitlerini aşan projelere yine bizzat onay vermektedir.

Fonların yönetim sistemi içerisinde, mali kontrol ile ilgili olarak da yıllar itibarıyla önemli gelişmeler gözlenmektedir. İlk yıllarda Komisyon her bir projeyi ve bu projeler kapsamında ödeme yapabilmek için projelere dair harcamaların gerçekleştiğini ispata yönelik destekleyici belgeleri bizzat kontrol etmektedir. Bu durum, ödemelerde gecikmelere yol açmasının yanı sıra önemli miktarda kayıp ve kaçağa neden olmaktadır. Yıllar itibarıyla bu merkezi uygulama sistemi değişmiş ve mali kontrol faaliyetlerinin büyük kısmı kademeli olarak üye ülkelere devredilmiştir. Bu devir işlemi gerçekleşirken üye ülkelerden, Yapısal Fonlardan finanse edilecek faaliyetlerin etkili bir şekilde gerçekleştirilebilmesine imkan tanıyacak bir yönetim ve kontrol sisteminin varolduğu konusunda Komisyon'a taahhütte bulunulması istenmektedir.

2000'li yıllar ile gelen değişikliklerde ise mali kontrole ilişkin yükümlülükler paylaşılırken iki kademeli bir yetki paylaşımı esas alınmış ve esas sorumluluğun üye ülkede olduğu, üye ülkenin sorumluluklarını yerine getirmediği durumlarda Komisyonun müdahale edeceği belirtilmiştir. Ancak bu uygulamanın, Komisyonun genel kontrol yetkisine halel getirmeyeceği belirtilmiştir. Üye ülkelerdeki mali kontrol sorumluluğu ise, 2000-2006 döneminde yönetim otoritesi ve ödeme otoritesi; 2007-2013 döneminde ise yönetim otoritesi ve tasdik otoritesi kurulmasının tüzüklerle zorunlu kılınması ile kurumsal olarak bu birimlere verilmiştir. Bu sayede mali yönetim ve kontrolden sorumlu otoriteler belirlenerek sistem tanımlanmakta ve güvence altına alınmaktadır.

Denetim:

Denetime ilişkin olarak da ilk yıllarda bulunan standart noksanlığı, ilerleyen yıllarda telafi edilmeye çalışılmıştır. Komisyon tarafından denetime yönelik standart kuralların getirilmemesi, üye ülkeleri denetimlere ilişkin tüm faaliyetlerinde kendi denetim mevzuatlarını işletmek durumunda bırakmıştır. Ancak ülkelerin denetim mevzuatları arasında yeknesaklık bulunmaması ilk yıllarda denetimlerde Birlik düzeyinde bir standardın oluşmasına imkan vermemiştir.

Diğer taraftan ilk yıllarda Komisyonun ve üye ülkenin gerçekleştireceği denetimlere ilişkin olarak koordinasyon sorunları ortaya çıkması nedeniyle 1988 reformu ile birlikte mükerrer denetimlerin önüne geçilmesi amacıyla koordinasyon sorumluluğu Komisyona verilmekte ancak bir koordinasyon mekanizması 2000 yılına ulaşılıncaya kadar tanımlanmamaktadır.

Denetim alanındaki eksiklikler birçok Komisyon belgesinde belirtilse de bu alandaki eksikliklerin tamamlanması 2000'li yılların başına kadar mümkün olmamıştır. 2000-2006 dönemi Yapısal Fon uygulamaları tasarlanırken bu dönemde mali yönetime dair yeni kurallara ve yapılanmaya duyulan ihtiyaç ifade edilmektedir. Bu kapsamda, Yapısal Fonlar ile ilgili olarak üye ülkelerin sorumluluklarının netleştirilmesi gereken alanlardan biri olarak denetim sistemi belirtilmiştir.

Nitekim 2000-2006 döneminde üye ülkelerce gerçekleştirilecek denetimlere ilişkin nitelikler belirlenmiş ve üye ülkece gerçekleştirilmesi beklenen denetimlerin çerçevesi belirtilmiştir.

Nihayet 2007-2013 dönemi ile birlikte, tıpkı yönetim ve tasdik işlemlerinde olduğu gibi, üye ülkelere denetim faaliyetleri için de müstakil bir otorite oluşturulması zorunluluğu getirilmiştir. Ayrıca Komisyonun denetime ilişkin değişen bakış açısını tasdik eder şekilde, üye ülke tarafından gerçekleştirilecek denetimlerde esas olarak sistem denetimine odaklanması gereği belirtilmiştir. Yine bu dönemde üye ülkelerce hem iç hem de dış denetim[76] alanında denetimler gerçekleştirilmesi zorunluluğu getirilmiş ve üye ülkelerin kurumsal yapılarında bu alanda değişikliklere gidilmesi gerekliliği belirtilmiştir.

Yaşanan bu gelişmeler doğrultusunda, denetime ilişkin olarak Komisyon, ilk dönemlerdeki tutumunu değiştirmiş, yalnızca denetim sisteminin genel tasarımını yaparak bu sistemin işletilmesi görevini üye ülkelere devretmiştir.

Yolsuzlukla Mücadele:

1999 yılında, bir taraftan 2000-2006 yılları için Yapısal Fon uygulamalarında geçerli olacak mali yönetim ve kontrol sisteminin tasarımına yönelik hazırlıklar

[76] Teknik terimler için bkz Ek 1.

gerçekleştirilirken diğer taraftan da, sistemin aksaması durumunda ortaya çıkabilecek yolsuzluk ve usulsüzlüklerle mücadele edilerek AB mali çıkarlarının korunması çalışmaları gerçekleştirilmiş ve bu amaçla OLAF kurulmuştur.

Mali kontrol sisteminin sıkı bir şekilde tasarlandığı durumlarda dahi yolsuzlukların ortaya çıkma ihtimali her zaman mevcuttur. Bu itibarla, OLAF'ın kurulmasının arkasındaki müşevvik, sistemin işleyişinde insan öğesinin de göz önünde bulundurulması ve özellikle risk yoğun alanlarda detaylı ve kapsamlı incelemeler yapacak bir kurumun gerekliliğidir. Bu yönüyle OLAF'ın kurulması, mali kontrol sistemindeki boşlukların, yolsuzlukların ortaya çıkmasından önce tespitinin mümkün olmadığı durumlarda, mümkün olan en kısa sürece yolsuzlukların tespit edilerek, sistemde oluşan boşlukların doldurulmasıdır.

Sonuç olarak, AB'nin üye ülkelerde kurulmasını talep ettiği yapılara ilişkin olarak, her bir dönemde giderek artan şekilde mali ve teknik uygulamanın birbirine yakın birimlerce ifa edilmesi yönündeki iradesinin güçlendiği görülmektedir. Nitekim son programlama dönemleri ile birlikte oluşturulan yönetim otoriteleri hem mali hem de teknik uygulamayı yönetmektedirler. Nitekim denetim faaliyetlerinde de iç denetim uygulamaları zorunlu tutularak, denetim faaliyetlerinin de teknik uygulamadan sorumlu birimlere kurumsal olarak yaklaştırılması sağlanmaktadır.

1988 öncesi dönemde karşılaşılan sorunlardan çıkarılan dersler neticesinde Komisyon, üye ülke yönetim sistemlerinde getirdiği yeniliklerin yanı sıra kendi pozisyonunda da programlama ve mali yönetim alanlarında değişikliklere gitme gereği duymuştur.

Böylelikle günümüz uygulama yönteminin de temelini oluşturan, Komisyonun programlama aşamasında etkin rol alan; mali yönetim ve uygulama alanlarında üye ülkeleri bağlayıcı kurallar koyarak izleme ve yönlendirme rollerini üstlenen konumunun temelleri atılmıştır. Bu nazarla incelendiğinde, dönemler itibarıyla Yapısal Fonların uygulama modelinde, göze çarpan en önemli husus, her bir dönemde Komisyonun programlama aşamasındaki yetkisi artarken, fonların yönetimindeki rolünün azalıyor olmasıdır. Komisyon her bir yeni programlama döneminde politika oluşturma safhasındaki konumunu güçlendirirken ve genel

kurallar koyma yetkisini artırırken, operasyonel yükü fazla olan alanlardan çekilmekte ve bu alanlardaki rolünü genel uygulama sisteminin tasarımı seviyesine indirgemektedir.

Belli standartların oluşturulması açısından da dönemler itibarıyla önemli gelişmeler kaydedildiği gözlenmektedir. Ödemeye esas belgelerden, denetimlere kadar pek çok alanda Komisyon dönemler itibarıyla standartlar oluşturarak uygulama sorumluluğunu üye ülkelere devretmiştir.

İlk yıllarda Komisyon her bir proje ve projeye ait ödemelerle ilgilenirken, makro düzeyde politika oluşturma ve fonların tahsis edileceği öncelikleri belirleme yetkisini üye ülkelere bırakmaktadır. Bugün gelinen noktada ise, öncelikler ve uygun bölgeler Komisyon tarafından belirlenirken üye ülkelere düşen en önemli sorumluluk bu önceliklere tahsis edilen fonların kontrol ve denetiminin sıkı bir şekilde gerçekleştirilmesi olarak öngörülmektedir. Bu açıdan bakıldığında önemli ilerlemeler kaydedildiği söylenebilir. Çünkü ilk kuruluş yıllarında uygun maliyetlerin belirlenmesi ve harcamaların etkinliğinin izlenmesi gibi mali yönetime ilişkin temel faaliyetlerin Konsey sorumluluğundan alınarak Komisyona verilmesi dahi reform olarak addedilmektedir.

Bu kapsamda incelendiğinde, politikalar gittikçe merkezi düzeyde belirlenirken mali yönetim ve denetimin giderek daha ademimerkeziyetçi bir yapı içerisinde gerçekleştirildiği görülmektedir.

AB'nin günümüzde Yapısal Fonların işleyişine ilişkin temel yaklaşımı, merkezi olarak belirlenen politikaların ülkelerce mümkün olduğunca etkin bir sistemle hayata geçirilmesi yönündedir. Bu bağlamda, tarihsel incelemelerden ileriki dönemlere ilişkin yapılabilecek genel çıkarım, AB tarafından üye ülkelerden beklenenin, politika oluşturulmasına katkıda bulunulması değil, AB tarafından belirlenen politika alanlarına yönelik faaliyetlerin hayata geçirilmesinin etkin işleyen bir mali yönetim sistemi çerçevesinde gerçekleştirilmesi olduğudur.

Nitekim, tüm dönemler geniş bir perspektifle incelendiğinde, 1957 yılından beri süregelen Yapısal Fon reformlarının, AB'nin önceliklerinin ulusal öncelikleri ikame etmesi iradesinin bir yansıması olduğu görülmektedir. Bu itibarla, AB'nin fon

sağlamadaki temel müşevviği üye ülkelerce Avrupa Komisyonunun belirlediği politika alanlarına yatırım yapılacak olmasıdır. Dolayısıyla, Avrupa Komisyonu tarafından belirlenen alanlara yapılacak yatırımların gerçekten bu alanlarda harcandığından Avrupa Komisyonunca kesin surette emin olunmak istenmesi; mali yönetim ve kontrol ve denetim alanlarına önem verilmesini gerektirmektedir.

2 AVRUPA BİRLİĞİNE YENİ ÜYE OLAN ÜLKELERDE MALİ YÖNETİMİN GENEL ÇERÇEVESİ

Romanya ve Bulgaristan, AB'ye en son üye olan ülkeler olmaları cihetiyle, bu ülkelerde gerçekleştirilen düzenlemelerin güncelliği açısından çalışma kapsamında incelenmeye değer bulunmuştur. Türkiye, her ne kadar katılım öncesi dönemde bu ülkelerle benzer katılım öncesi mali araçlardan faydalanmasa da, onlarla aynı kurallara tabi olmuştur. Bu sebeple, Bulgaristan ve Romanya'nın hem katılım öncesi fonları yönetim usulleri, hem de eş zamanlı olarak Yapısal Fonlara yönelik gerçekleştirdikleri hazırlıklar, Türkiye için önemli örnekler teşkil etmektedir. Bu kapsamda, hem bu ülkelerin edindikleri tecrübelerden yararlanılması, hem de yapılan hataların Türkiye'de tekrarlanmaması için çıkarımlarda bulunulması amacıyla tez kapsamında, bu iki ülkede kurulu yapılar ve gerçekleştirilen reformlar ile Yapısal Fon uygulamalarına entegre edilen mali yönetim sistemlerine yer verilmektedir.

Bu bölümde tezin genel kapsamı dışına çıkılmaması amacıyla katılım öncesi fonlardan PHARE'ın[77] incelenmesine özel ihtimam gösterilmiş, ancak yönetim sistemi ve yapılara değinilirken, mali yönetim ve kontrol sisteminin genelini ilgilendiren düzenlemeler barındırmaları durumunda, ilgililiği nispetinde diğer katılım öncesi fonlarla ilgili bilgiler de sağlanmıştır. Ayrıca ilk incelenen ülke olan Romanya kapsamında bir takım tanımlar sağlanmış ve mükerrerlikten kaçınılması amacıyla Bulgaristan kısmında bu tanımlar tekrar edilmemiştir.

2.1 Romanya

Romanya'nın AB ile ilk diplomatik ilişkileri 1990 yılında kurulmaya başlanmış ve diplomatik ilişkiler çeşitli ticaret ve işbirliği anlaşmaları ile desteklenmiştir. 1995 yılına gelindiğinde, Romanya makamlarınca AB üyeliği için resmi başvuru gerçekleştirilmiş ve 2000 yılında üyelik müzakereleri resmi olarak başlamıştır. Nihayet 1 Ocak 2007 tarihi itibarıyla, AB'nin altıncı genişleme dalgasında Bulgaristan ile birlikte Romanya da Birlik üyeliğine kabul edilmiştir.

[77] "Pologne, Hongrie, Aide à la Restructuration Economique" – Polonya ve Macaristan'ın Ekonomik Yeniden Yapılandırılması Yardımı.

Coğrafi olarak güneydoğu Avrupa'da yer alan Romanya, 237.500 km^2'lik yüzölçümü ve 22,4 milyonluk nüfusu ile AB ölçeğinde düşünüldüğünde orta büyüklükte bir ülkedir. Kişi Başı Gayri Safi Yurtiçi Hasıla değeri, 27 üyeden oluşan AB'nin ortalamasının (AB-27) %40,5'ine karşılık gelmektedir[78]. Bölgeler itibarıyla incelendiğinde de, tüm bölgelerinde Kişi Başı Gayri Safi Yurtiçi Hasıla değeri AB ortalamasının %75'inden daha düşüktür ve bu itibarla Romanya'nın tüm bölgeleri AB'nin 2007-2013 "Yakınsama Hedefi" kapsamına girmektedir.

Kamu yönetimi sistemi açısından incelendiğinde, Romanya'da yönetsel kademelenme merkezi ve yerel olmak üzere iki düzeydedir. Yerel düzeyde kontluk yönetimi ve yerel düzey yönetimler bulunmaktadır. Hem kontluk düzeyinde hem de yerel düzeyde seçimle iş başına gelen meclisler bulunmaktadır. Kontluk düzeyinde görev yapan ve merkezden atanan 41 adet Vali, merkezi yönetimi temsil etmekte olup, merkezi kurumların taşra teşkilatlarının kontluktaki en üst düzey idari amiridir. Valiler ayrıca aralarında hiyerarşik bir ilişki bulunmaksızın, kontluk meclislerinin ve yerel düzey meclislerin faaliyetlerinin hukukiliğini izleme ve gerektiğinde bu faaliyetlere yönelik yargı yoluna başvurma yetkisine sahiptir[79].

Romanya, bölgesel kalkınma amaçlı olarak sekiz bölgeye ayrılmıştır. Ancak bu bölgelerde seçimle iş başına gelen bölgesel birimler bulunmamakta ve bölge tasnifi Romanya yönetim sisteminde doğrudan idari bir yapılanmaya karşılık gelmemektedir. Bölgelerin en önemli özellikleri, İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırmasına (İBBS) göre Düzey 2 bölgesine karşılık gelmeleri ve bölgesel politikaların uygulanmasına esas teşkil edecek mekansal birimleri oluşturmalarıdır.

2.1.1 Adaylık dönemi

2002 yılında Kopenhag'da düzenlenen AB Konseyi toplantısında Romanya için kabul edilen yol haritasında, Romanya'ya sağlanan katılım öncesi fonların 2004 yılında %20, 2005 yılında %30 ve 2006 yılında %40 artırılması kararı alınmıştır. Böylece bahsi geçen yıllar arasında Romanya'nın katılım öncesi fonlardan toplamda

[78] Avrupa Komisyonu, Eurostat, 27.01.2008 http://epp.eurostat.ec.europa.eu (2007 yılı verileri esas alınmıştır).
[79] Sigma Report (Support for Improvement in Governance and Management), Public Management Profiles of Central and Eastern European Countries: Romania.

yaklaşık 3 milyar Avro'luk destek alması öngörülmüştür. Bu yardımın; PHARE, ISPA[80] ve SAPARD[81] olmak üzere üç farklı mali araç marifetiyle sağlanması planlanmıştır.

PHARE[82]: Kuruluşunda yalnızca Polonya ve Macaristan ekonomilerinin yeniden yapılandırılması amacı güdülen PHARE'ın kapsamı sonradan genişletilerek Romanya'nın da içlerinde bulunduğu tüm Orta ve Doğu Avrupa aday ülkelerini kapsaması sağlanmıştır[83]. PHARE'ın temel amaçları:

- Aday ülkelerin yönetimlerine Topluluk müktesebatının uygulanması ve Topluluğun amaçları ve yöntemlerinin uygulanması için gerekli düzenleyici ve kontrol edici kuruluşların oluşturulması konularında destek sağlanması,
- Gerekli yatırımların gerçekleştirilerek aday ülkelerin endüstriyel yapılarının ve temel olarak altyapılarının Topluluk standartlarına yükseltilmesidir.

2000 yılında PHARE Tüzüğünde gerçekleştirilen değişiklikle, PHARE'ın önceliklerinde ve yönetim sisteminde köklü değişikliklere gidilmiştir[84]. Bunlar temel olarak:

- Katılım öncesi ortaklık belgeleri ile programlanan öncelikler doğrultusunda müktesebata uyum projelerine öncelik verilmesi,
- Bütçe uygulamasının geliştirilmesi,
- Projelerin bütçelerinde ciddi oranda artışa gidilmesi,
- Programın yönetiminin fondan faydalanan ülkelere devredilmesidir.

PHARE'dan 1991 yılından 2003 yılına kadar Romanya'ya tahsis edilen toplam fon 2,36 milyar Avro'dur. 2004 yılından itibaren tahsisat artırılmış ve 2004-

---

[80] "Instrument Structurel de PréAdhésion" – Katılım Öncesi Yapısal Araç.
[81] "Support for Pre-accession Measures for Agriculture and. Rural Development" – Tarım ve Kırsal Kalkınma Katılım Öncesi Tedbirleri İçin Destek.
[82] Council Regulation (EEC) No 3906/89 on economic aid to the Republic of Hungary and the Polish People's Republic (Official Journal of the European Communities L 375, 28.12.1989)
[83] European Commission Directorate-General for Regional Policy, The European Structural Funds (2000-2006), Romania.
[84] Council Regulation (EC) No 2666/2000 of 5 December 2000 on assistance for Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, repealing Regulation (EC) No 1628/96 and amending Regulations (EEC) No 3906/89 and (EEC) No 1360/90 and Decisions 97/256/EC and 1999/311/EC (Official Journal of the European Communities L 306, 07.12.2000).

2006 yılları arasında Romanya'ya PHARE bütçesinden toplam 1,54 milyar Avro kaynak tahsis edilmiştir.

PHARE, üyelik sonrası dönemdeki fonlarla kıyaslandığında desteklediği alanlar ve gerektirdiği kurumsal yapılanma nedeniyle, Yapısal Fon uygulamalarına en yakın katılım öncesi mali yardım aracıdır.

ISPA[85]: Aday ülkelerin çevre ve altyapı sektörlerindeki büyük ölçekli projelerinin finansmanı için oluşturulmuştur[86]. Üyelik sonrası dönemdeki fonlarla kıyaslandığında, amaç ve kapsamı itibarıyla Uyum Fonu ön uygulaması niteliğindeki bir mali yardım aracıdır[87]. Katılımı öncesinde 2000-2004 yıllarını kapsayan programlamalarda ISPA bütçesinden Romanya'ya yaklaşık 3 milyar Avro tahsis edilmiştir[88].

SAPARD[89]**:** Katılım öncesi dönemde, AB'ye aday Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinde sürdürülebilir tarımsal ve kırsal kalkınmayı desteklemek amacıyla oluşturulmuş mali yardım aracıdır[90]. SAPARD desteği ile, aday ülkelerin üyelikleri sonrası ortak tarım politikasına daha kolay intibak edebilmeleri hedeflenmiştir. Katılımı öncesinde 2000-2006 yıllarını kapsayan programlamalarda Romanya'ya, SAPARD bütçesinden toplam 1,11 milyar Avro tahsis edilmiştir.

Romanya'nın Yapısal Fonlara hazırlık çalışmaları, üyelik sonrasında tüm bölgelerin Yakınsama Hedefi kapsamında yer alacağı ve bu sebeple büyük miktarda fon sağlanacağı genel varsayımı ile gerçekleştirilmiştir.

---

[85] Council Regulation (EC) No 1267/1999 of 21 June 1999 establishing an Instrument for Structural Policies for pre-accession (Official Journal of the European Communities L 161, 26.06.1999).

[86] European Commission Directorate-General for Regional Policy, The European Structural Funds (2000-2006), Romania.

[87] YAMAN, Celil, "Avrupa Birliğinde Uyum Politikası ve Uyum Politikasının Bir Aracı Olarak Uyum Fonu", (Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Yayımlanmamış Planlama Uzmanlığı Tezi), Nisan 2007, s. 135.

[88] KAVALALI, Murat, *Avrupa Birliğinin Genişleme Süreci: Avrupa Birliği-Romanya İlişkileri*, DPT Müsteşarlığı, Şubat 2006, (çevrimiçi), http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/kavalalim/romanya.pdf, 24.02.2008, s. 36.

[89] Council Regulation (EC) No 1268/1999 of 21 June 1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period (Official Journal of the European Communities L 244, 16.09.1999)

[90] Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Avrupa Birliği Sözlüğü, Ekim 2004, (çevrimiçi), http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/sozluk.pdf, 24.02.2008, s. 32.

Bu kapsamda, bölgesel politika alanında Romanya'nın faydalanacağı fonların kullanımına temel teşkil etmek üzere 1998 yılında bir Kalkınma Kanunu vasıtasıyla iki temel öncelik belirlenmiştir. Bunlardan ilki bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması, diğeri ise Yapısal Fonlara hazırlık için gerekli yasal ve kurumsal dönüşümlerin gerçekleştirilmesidir[91]. Bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması çalışmaları kapsamında Romanya sekiz kalkınma bölgesine ayrılmış, her birinde bölgesel gelişme konseyleri ve bu konseylerin idaresinde kalkınma ajansları kurulmuştur. Yapısal Fonlara hazırlık çalışmaları ise daha ziyade merkezi kurumların görev tanımları ve kurumsal yapılarında meydana getirilen değişiklikler ile gerçekleştirilmiştir.

Romanya'da katılım öncesi dönemde fonların kullanılması için gerekli mali, idari ve kurumsal düzenlemeler, Yapısal Fonların etkili kullanımı için gerekli tüm düzenlemeleri de içerecek şekilde gerçekleştirilmiştir[92].

Katılım öncesi fonlar, Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi ile yönetilmiştir. Bu kapsamda, katılım öncesi fonların teknik yönetiminden Ulusal Mali Yardım Koordinatörü (UMYK) sıfatıyla Avrupa Entegrasyon Bakanı sorumlu tutulmuştur. Mali yönetim konusunda ise, Avrupa Komisyonuna karşı Romanya Maliye Bakanı Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (UYG) olarak en üst düzeyde sorumlu tutulmuş ve fonların transferi ve yönetiminden sorumlu bulunan Ulusal Katılım Öncesi Fon Genel Müdürlüğü Maliye Bakanlığı uhdesinde kurulmuştur[93]. Bu kapsamda, Romanya Maliye Bakanı katılım öncesi dönemde imzalanan finansman anlaşmaları ile fonların yönetiminden doğrudan Avrupa Komisyonuna karşı sorumlu tutulmuş, dolayısıyla mali raporlama ve mali yönetime ilişkin PHARE kurallarına, tüzüklerine ve usullerine riayet edilmesini sağlamakla görevli kılınmıştır.

Avrupa Komisyonu, finansman anlaşmasının imzalanmasının yanı sıra Ulusal Katılım Öncesi Fonu ile tüm uygulama ajansları arasında uygulama anlaşmalarının

---

[91] The Law No. 151/July 15, 1998 Law on regional development in Romania (Official Gazette of Romania, Part I, No. 265 16 July 1998).
[92] Conference on Accession to The European Union Romania's Position Paper, Chapter 21–Regional Policy and Coordination of Structural Instruments, 14 Aralık 2001, Brüksel.
[93] European Institute of Romania Study no. 6: Specific Requirements of the EU Structural Instruments and Policy Implications for Romania, 2004, Bükreş.

imzalanmasını, ödemeleri gerçekleştirmesinin ön koşulu olarak getirmiştir[94]. Bu sebeple UYG sıfatıyla Maliye Bakanı, tüm uygulama ajanslarının Ulusal Katılım Öncesi Fon ile ilişkilerine müdahil olmak ve tüm uygulama ajanslarının mali uygulamalarını kurallara ve belirlenen usullere uygun bir şekilde gerçekleştirmesini sağlamakla ayrıca görevlendirilmiştir.

UYG, fonların mali yönetiminin nihai sorumluluğu üzerinde kalmak koşuluyla, mali uygulamaya ilişkin görevlerini her bir proje için atadığı Program Yetkilendirme Görevlileri (PYG) vasıtasıyla gerçekleştirmektedir. Bu kapsamda katılım öncesi fonlara ilişkin olarak; ihaleye çıkılması, sözleşme imzalanması ve ödeme yapılması gibi somut mali uygulamanın gerçekleştirilmesi amacıyla her bir PYG'ye bir uygulama ajansı bağlanmıştır. Bu dönemde görev yapan 4 PYG ve bu PYG'lere bağlı 4 uygulama ajansı bulunmaktadır. Bunlar:

- Maliye Bakanlığı PHARE Ödeme ve Sözleşme Ofisi,
- Maliye Bakanlığı Ulusal Katılım Öncesi Fon,
- Avrupa Entegrasyon Bakanlığı Uygulama Ajansı,
- Çalışma, Sosyal Güvenlik ve Aile Bakanlığı Uygulama Ajansıdır.

Yukarıda sayılan uygulama ajanslarından Maliye Bakanlığı bünyesinde yer alan Ulusal Katılım Öncesi Fon birimi esasen fonların Avrupa Komisyonundan alınması ve ilgili uygulama ajansına aktarılması ile sorumlu tutulmuşken, aynı zamanda topluluk programları ve ajanslarına katılım projelerinin uygulama ajansı olarak görev yapmıştır. Diğer üç uygulama ajansı, yürüttükleri diğer projelerin yanı sıra ayrıca bünyesinde yer aldığı kurumun ekonomik ve sosyal uyum amaçlı projelerinin uygulama ajansı olarak tayin edilmiştir. Sayılan kurumlardan Çalışma, Sosyal Güvenlik ve Aile Bakanlığının, ASF'nin Yönetim Otoritesi olması ve Ulusal İstihdam Ajansının Ödeme Otoritesi olması yönünde karar 2002 yılında verilmiştir[95]. Ancak 2004 yılına gelindiğinde daha kapsayıcı bir kararla, bir tanesi ABKF, ASF ve

[94] Commission Decision No: PH/2006/1381 of 01/08/2006 Establishing a Phare National Programme for Romania in 2006, Ağustos 2006.
[95] European Commission, 2002 Regular Report on Romania's Progress Towards Accession (COM(2002) 700 final), Brüksel, 09.10.2002.

Uyum Fonu için, diğeri Balıkçılık ve Tarım Mali Araçları için olmak üzere iki adet ödeme otoritesinin görev yapacağı Avrupa Komisyonuna bildirilmiştir[96].

Yapısal Fonların yönetimine ilişkin yapılanmanın tasarımı ile eş zamanlı olarak, tüm kamu otoriterlerinde mali yönetim ve kontrol alanında standartlar oluşturulması ve bu sayede asgari bir takım müşterek gerekliliklerin merkezi düzeyde belirlenmesi ve kamu idarelerinde bu doğrultuda uyumlaştırmaya gidilmesi amacıyla, bir takım düzenlemelere gidilmiştir. Bu kapsamda, iç denetim ve kamu mali yönetimi ve kontrolü alanlarında Maliye Bakanına bağlı merkezi uyumlaştırma birimleri kurulmuştur. Ayrıca katılım öncesi fonların uygulamalarına yönelik iç kontrolün[97] nasıl gerçekleştirileceğine dair rehberler hazırlanmıştır.

Dış denetim için ise Romanya Sayıştayı içerisinde bir birim oluşturularak tüm katılım öncesi fonların dış denetiminin bu birim vasıtasıyla gerçekleştirilmesi sağlanmıştır[98].

AB Fonlarının kullanılması için kurulan mali yönetim ve kontrol sisteminin yanı sıra, doğrudan AB'nin mali çıkarlarının korunmasından sorumlu olması amacıyla Romanya tarafından Başbakanlığa bağlı bir kontrol dairesi kurulmuş ve OLAF ile bu daire arasında işbirliği anlaşması imzalanmıştır[99]. Bu daire, OLAF'ın irtibat noktası olarak, AB mali çıkarlarının korunması ile ilgili olarak tüm yasal ve idari çalışmaların koordinasyonundan sorumlu tutulmuştur. Ayrıca, usulüne uygun olmayan harcamaların geri alınması ve şüphe duyulan durumlarda re'sen denetim gerçekleştirilmesi gibi operasyonel fonksiyonlar da üstlenmiştir. Ayrıca gerek AB fonlarının, gerekse ulusal katkının harcanmasının tüm aşamalarında yolsuzlukların önlenmesi için istihbarat faaliyetleri gerçekleştirebilmesine de yetki tanınmıştır.

AB fonlarının yönetimine ilişkin temel yapıların belirlenmesi sonrasında, uygulamada yer alan kurumlara belirli fonksiyonların ifasında yardımcı olunması amacıyla, aracı kurumlar oluşturulması gereği ortaya çıkmış ve bu itibarla bir

---

[96] European Commission, 2004 Regular Report on Romania's Progress Towards Accession (COM (2004) 657 final), Brüksel, 06.10.2004.
[97] Teknik terimler için bkz Ek 1.
[98] European Commission, Romania 2005 Comprehensive Monitoring Report (COM (2005) 534 Final), Brüksel, 25.10.2005.
[99] European Commission, 2003 Regular Report on Romania's Progress Towards Accession, Brüksel, Kasım 2003.

bakanlar kurulu kararı ile aracı kurumlara yönelik yasal altyapı adaylık döneminde oluşturulmuştur[100].

2.1.2 Üyelik dönemi

AB üyesi ülkeler ile Romanya arasındaki katılım anlaşmasının 2005 yılında imzalanmış olması, AB'nin 2007-2013 dönemine ilişkin bütçe görüşmelerinin, Bulgaristan ile birlikte Romanya'nın da üye ülke addedilerek gerçekleştirilmesini sağlamıştır. Bu kapsamda, 2007-2013 bütçe döneminde Yapısal Fonlardan Romanya'ya tahsis edilen kaynak 12,661milyar Avro'su Yakınsama Hedefi, 455 milyon Avro'su Avrupa Alansal İşbirliği Hedefi kapsamında kullanılmak üzere toplam 13,116 Milyar Avro'dur. Ayrıca Uyum Fonu kapsamında uygun ülke olması sebebiyle 6,552 milyar Avro'luk kaynak da Uyum Fonu kapsamında sağlanmış, böylece uyum politikası çerçevesinde Romanya'nın 2007-2013 döneminde kullanabileceği kaynak toplam 19,668 milyar Avro olarak belirlenmiştir[101].

2.1.2.1 Mali yönetim ve kontrol

Yakınsama Hedefi çerçevesinde Romanya'ya tahsis edilen kaynağın Ulusal Stratejik Referans Çerçevesi kapsamında yer alan 6 sektörel ve 1 bölgesel OP çerçevesinde kullanılmasına karar verilmiştir[102,103]. Bu OP'ler ve yönetim yapıları Tablo 2.1'de yer almaktadır.

---

[100] European Commission, 2004 Regular Report on Romania's Progress Towards Accession (COM (2004) 657 final), Brüksel, 06.10.2004.

[101] European Commission, Guide, Cohesion Policy 2007-2013 Commentaries and Official Texts, Brüksel, Ocak 2007.

[102] Government of Romania, National Strategic Reference Framework 2007-2013, Romanya, Nisan 2006.

[103] İlaveten, Avrupa Alansal İşbirliği hedefi çerçevesinde Romanya'nın taraf olduğu sınır ötesi işbirliği programları için de 7 farklı operasyonel program uygulanacaktır.

Tablo 2.1 Romanya'da Yapısal Fon Uygulamalarının Kurumsal Çerçevesi

OP	Yönetim Otoritesi	Tasdik Otoritesi	Ödeme Birimi	Denetim Otoritesi	Aracı Kurum
Ekonomik Rekabet Edebilirliğin Artırılması OP	KOBİ'ler, Ticaret ve Serbest Meslekler Bakanlığı	Ekonomi ve Maliye Bakanlığı	KOBİ'ler, Ticaret ve Serbest Meslekler Bakanlığı	Sayıştay Başkanlığı	KOBİ'ler ve Kooperatifler Ulusal Ajansı, Eğitim ve Araştırma Bakanlığı, İletişim ve Bilgi Teknolojileri Bakanlığı, Ekonomi ve Ticaret Bakanlığı, Ulusal Turizm Otoritesi
Ulaştırma OP	Ulaştırma Bakanlığı	Ekonomi ve Maliye Bakanlığı	Ekonomi ve Maliye Bakanlığı	Sayıştay Başkanlığı	Ulaştırma Bakanlığında yönetim otoritesi haricinde OP uygulamalarına dahil olan diğer birimler
Çevre OP	Çevre ve Sürdürülebilir Kalkınma Bakanlığı	Ekonomi ve Maliye Bakanlığı	Ekonomi ve Maliye Bakanlığı	Sayıştay Başkanlığı	Bölgesel Çevre Koruma Ajansı
Bölgesel OP	Kalkınma, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı	Ekonomi ve Maliye Bakanlığı	Kalkınma, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı	Sayıştay Başkanlığı	KOBİ'ler, Ticaret, Turizm ve Serbest Meslekler Bakanlığı, 8 kalkınma bölgesinde oluşturulmuş bulunan Kalkınma Ajansları
İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi OP	Çalışma, Aile ve Fırsat Eşitliği Bakanlığı	Ekonomi ve Maliye Bakanlığı	Çalışma, Aile ve Fırsat Eşitliği Bakanlığı	Sayıştay Başkanlığı	Çalışma, Aile ve Fırsat Eşitliği Bakanlığı koordinasyonunda kurulacak 8 bölge birimi, Ulusal İstihdam Ajansı, Eğitim Araştırma ve Gençlik Bakanlığı, Teknik ve Mesleki Eğitimin Geliştirilmesi Ulusal Merkezi, AB ve ulusal satın alma kuralları konusunda destek sağlamak üzere kurulan iki aracı kurum
İdari Kapasitenin Geliştirilmesi OP	İçişleri ve İdari Reform Bakanlığı	Ekonomi ve Maliye Bakanlığı	İçişleri ve İdari Reform Bakanlığı	Sayıştay Başkanlığı	İçişleri ve İdari Reform Bakanlığında yönetim otoritesi haricinde OP uygulamalarına dahil olan diğer birimler
Teknik Yardım OP	Ekonomi ve Maliye Bakanlığı	Ekonomi ve Maliye Bakanlığı	Ekonomi ve Maliye Bakanlığı	Sayıştay Başkanlığı	Ekonomi ve Maliye Bakanlığında yönetim otoritesi haricinde OP uygulamalarına dahil olan birimler

Kaynak: Yazar tarafından üretilmiştir

Yukarıda belirtilen her bir yönetim otoritesi, birinci bölümde detaylandırılan, tüzükler ile kendilerine verilen görevlerin yanı sıra Romanya'nın ulusal kural ve usullerinden kaynaklı görevleri de yerine getirmekle mükelleftir[104]. Bu kapsamda her OP ile, Yapısal Fonların mali yönetim ve kontrolüne yönelik olarak 1083/2006 sayılı Genel Tüzük ve 1828/2006 sayılı Uygulama Tüzüğü'nde belirtilen kuralların yanı sıra aşağıda belirtilen fonksiyonların da Romanya'da görev yapan her bir yönetim otoritesi tarafından yerine getirilmesi zorunluluğu da getirilmektedir:

- OP düzeyinde uygun bir mali yönetim ve kontrol sisteminin kurulması,
- Aracı kurumların işlemlerinin gözetiminin gerçekleştirilmesi (ilerleme raporları vasıtasıyla),
- Projelerin finansmanına ilişkin nihai kararın verilmesi,
- Usulsüzlük durumunda düzeltici önlemlerin alınması,
- Örneklem temelli denetimler gerçekleştirilmesi.

Diğer taraftan, her bir OP, Tüzükler gereği yalnız bir yönetim otoritesinin sorumluluğunda olmakla birlikte, Romanya'da her bir OP için belirli görevlerin yerine getirilmesinde aracı kurumlardan faydalanılmasına karar verilmiş ve bu görevler OP'lerde Tablo 2.1'de gösterilen aracı kurumlara Yetki Devri Anlaşmaları ile tevdi edilmiştir[105].

OP'lerin detaylı incelenmesi sonucu, her bir OP düzeyinde bu yetki devrinin farklı şekillerde gerçekleştirildiği görülmektedir. Örneğin Ulaştırma ve Bölgesel OP'lerinde aracı kurumlara devir işlemi görev bazlı olarak gerçekleştirilmişken, İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi OP'sinde bu devir tedbir düzeyinde gerçekleştirilmiştir. Esasen merkezi kurumların aracı kurumlar olarak belirlenmesi işlemi genellikle belli tedbirlerin teknik olarak daha yetkin diğer bir birime veya kuruma devri için kullanılırken, yerel ve bölgesel birimlerin aracı kurumlar olarak kullanılmasının altında, belli operasyonel faaliyetlerin yerele devredilmesi gereği yatmaktadır. Bu itibarla denilebilir ki, Sektörel OP'lerde merkezi kurumlara yetki devri işlemi faaliyetin teknik olarak daha ilgili bir kuruma devri amacıyla

[104] Commission Regulation (EC) No 1828/2006.
[105] Government of Romania Ministry of Labour, Family and Equal Opportunities, Sectoral Operational Programme Human Resources Development 2007-2013, Romanya, Temmuz 2007.

gerçekleştirilirken, Bölgesel OP'de yerel ve bölgesel kurumlara yetki devri, günlük işlerin fondan faydalanan kurumlara idari olarak en yakın olan birimlere devri ve mali yönetim ve kontrole ilişkin faaliyetlerde merkezi kurumların iş yükünün azaltılması amacıyla gerçekleştirilmektedir. Ancak bu ayrım uygulamada çok kesin bir şekilde yapılamamakta ve Sektörel OP'ler bazında yerel birimler aracı kurum olarak belirlenebildiği gibi, Bölgesel OP kapsamında da merkezi bir kurumun aracı kurum olarak belirlenebildiği görülmektedir.

Bu kapsamda aracı kurumların mali yönetim ve kontrole ilişkin olarak üstlenebildikleri temel fonksiyonlar OP'ler bazında değişebilmekle beraber genel olarak[106]:

- Yönetim otoritesince belirlenen takvim uyarınca teklif çağrısı ilanı,
- Projelerin idari uygunluk kontrolünün gerçekleştirilmesi,
- Bağımsız değerlendiriciler aracılığıyla projelerin değerlendirilmesi ve değerlendirme sonuçları ile birlikte fon sağlanması uygun görülen projelerin yönetim otoritesine önerilmesi,
- Başarılı proje tekliflerinin sahipleri ile yönetim otoritesi adına sözleşmelerin imzalanması,
- Faydalanıcılardan ödeme taleplerinin alınması, harcamaların gerçekten yapıldığının ve usulüne uygunluğunun doğrulanması, uygun görülen harcama taleplerinin onaylanarak yönetim otoritesine iletilmesi veya ödemelerin bizzat gerçekleştirilmesi,
- Örneklem temelli proje kontrolleri gerçekleştirilmesi,
- Usulsüzlüklerin tespiti ve yönetim otoritesine raporlanması, yönetim otoritesince verilen yetki çerçevesinde gerekli önlemlerin alınması,
- Usulsüz ödendiği ortaya çıkan fonların geri alınmasına yönelik sürecin başlatılması ve yönetim otoritesinin bilgilendirilmesidir.

Bu noktada önemli olan husus, aracı kurumların bu görevleri yerine getirmesinden önce ilgili yönetim otoritesi ile yetki devri anlaşması imzalaması gereğidir. Oldukça kritik görevlerin devredildiği aracı birimler, tüm yetkilerini bu

[106] Government of Romania Ministry of Economy and Trade Sectoral Operational Programme "Increase of Economic Competitiveness", Romanya Şubat 2007.

anlaşmada çizilen sınırlar çerçevesinde kullanabilmektedir. Ancak yetkinin bir anlaşmayla devredilmiş olması dahi, yönetim otoritesinin mali yönetim ve kontrol alanındaki sorumluluğunun aracı kurumlara devredildiği anlamına gelmemektedir. Bu durumda, çok fazla sayıda aracı kurum kullanmasına kısıtlama getirilmemiş olan yönetim otoritelerinin, aracı kurumların genel kontrolünü, nihai sorumluluğun üzerlerinde bulunduğu bilinciyle gerçekleştirmeleri gereği ortaya çıkmaktadır.

Mali yönetim alanında işlemler silsilesinde faydalanıcılardan daha uzakta olmakla birlikte, Avrupa Komisyonu ile muhatap olarak mali yönetimin genel koordinasyonunu sağlamak ve mali kontrolü en üst seviyede gerçekleştirmekle sorumlu olan kurum, Romanya Ekonomi ve Maliye Bakanlığıdır. Bu kapsamda, üyelik öncesi dönemde Ulusal Katılım Öncesi Fon olarak anılan birim gerekli değişiklikler gerçekleştirilerek üyelik ile birlikte tasdik ve ödeme otoritesi olarak görevlendirilmiştir. Bu sayede üyelik öncesi dönemde edinilen tecrübelerin üyelik sonrasına aktarılabilmesi hedeflenmektedir[107]. OP bazında görevleri değişebilmekle beraber, istisnasız tüm OP'ler için bu birim tasdik ve ödeme otoritesi olarak görevlendirilmiştir.

Tasdik ve ödeme otoritesinin bünyesinde iki birim görev yapmaktadır. Bunlar Tasdik Birimi ve Ödeme Birimidir. Görevleri itibarıyla incelendiğinde:

Tasdik Birimi: Temel görevi, harcama beyanlarının ve ödeme taleplerinin tasdik edilerek, elektronik formatta Komisyona iletilmesidir. Tasdik işlemi, harcama beyanlarının:

- Doğru,
- Güvenilir bir muhasebe sistemine dayanan,
- Destekleyici belgeler ile ispatlanabilir,
- İlgili Topluluk kurallarına ve ulusal kurallara uygun olduğunun tasdikidir.

Harcama beyanlarının tüm bu şartları taşıması için Tasdik Birimi tarafından:

- Tüm harcamaların önceden tek bir yönetim bilgi sistemine kaydedilerek projelerin uygulanması esnasında beyan edilen harcamaların burada kayıtlı veri tabanı ile tutarlılığının doğrulanması,

[107] Government of Romania Ministry of Development, Public Works and Housing, Regional Operational Programme, 2007- 2013, Romanya, Haziran 2007.

- Uygun harcamaların toplam tutarının doğru hesaplandığının doğrulanması,
- Denetim otoritesi, iç denetim birimi veya Avrupa Komisyonu tarafından veya bu kurumların sorumluluğu altında başka kurumlar tarafından gerçekleştirilen denetimlerin sonuçlarının faaliyetlerde dikkate alınması

gerekmektedir.

Ödeme Birimi: Tasdik ve ödeme otoritesi bünyesinde yer alan ikinci birimdir. Temel görevleri:

- Mevcut ve gelecek mali yıla ilişkin muhtemel ödeme taleplerinin hazırlanması ve yıllık olarak Avrupa Komisyonuna sunulması,
- Avrupa Komisyonundan Yapısal Fonlar ve Uyum Fonuna ilişkin ödemelerin ön ödeme, ara ödeme ve nihai ödeme şeklinde alınması,
- Ulaştırma ve Çevre OP'leri kapsamında Avrupa Komisyonundan alınan fonların faydalanıcılara ödenmesi[108],
- Ulaştırma ve Çevre OP'leri dışındaki OP'ler kapsamında Avrupa Komisyonundan alınan fonların ilgili yönetim otoritesi bünyesinde konuşlanmış olan ödeme birimine aktarılması,
- Uygun olmayan harcamaların, gerçekleşmeyen harcamalara tahsisli meblağların ve fonlardan sağlanan faiz kazançlarının Avrupa Komisyonuna geri ödenmesidir.

Her bir OP'den sorumlu yönetim otoritesinin mali yönetim ve kontrole ilişkin sorumluluklarını yerine getirirken, tasdik ve ödeme otoritesi ile yakın işbirliği içerisinde çalışması gerekmektedir. Bu sayede aşağıda yer alan gerekliliklerin temin edilmesi öngörülmektedir[109]:

- Fonlar her bir OP'nin amaçlarına ulaşılmasında en etkili şekilde kullanılmıştır,
- Fonların kullanımına ilişkin tüm işlemler Avrupa Komisyonu ve üye ülkelerin bilgilerine açıktır,

[108] Government of Romania Ministry of Transport, Construction and Tourism, Sectoral Operational Programme - Transport 2007 – 2013, Romanya 2007.
[109] Government of Romania Ministry of Development, Public Works and Housing, Regional Operational Programme, 2007- 2013, Romanya, Haziran 2007.

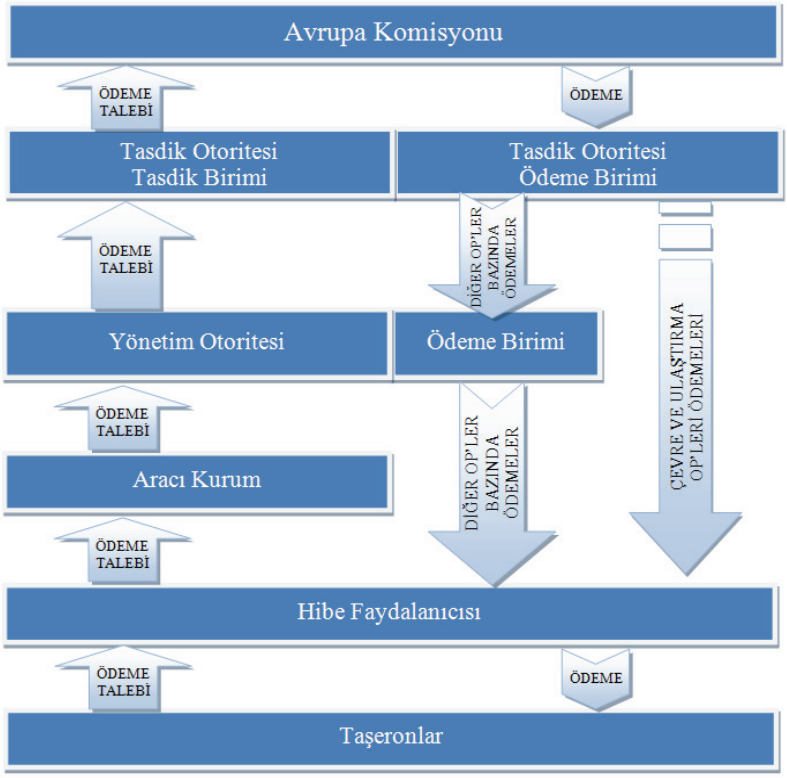
- Bütçe kontrolü, ödeme taahhütlerinin her bir OP düzeyinde sürdürülebilirliğine izin verecek şekilde ve finansal planlamanın bu doğrultuda yapılabileceği surette etkilidir,
- Tüm sözleşme miktarları öngörülen bütçe limitleri dahilindedir,
- Tüm öngörülen satın alma işlemleri Romanya ve AB kuralları ve paranın karşılığının tam alınması ilkesi doğrultusunda gerçekleştirilebilmektedir,
- Başta Avrupa Komisyonu olmak üzere tüm ilgili taraflara gönderilen mali beyanlar doğru ve tamdır,
- Faydalanıcılara yapılan ödemeler herhangi bir azaltıma tabi tutulmamaktadır ve düzenlidir,
- Eş finansman öngörüldüğü şekilde sağlanabilmektedir,
- Tüm ödemelerin muhasebesi uygun şekilde tutulmaktadır,
- Tüm usulsüzlükler AB kuralları gereğince beyan edilmektedir,
- Hata sonucu ödenen meblağlar en hızlı şekilde ve tam olarak geri tahsil edilebilmektedir,
- Herhangi bir sebeple kullanılamayan fonlar, ilgili OP kapsamında tekrar kullanıma açılmak amacıyla yeniden taahhüt işlemine tabi tutulmaktadır,
- Taahhüt edilen fonlar gerekli süre içinde harcanabilmektedir,
- Her bir OP, öngörülen tarihte tüm hesaplarıyla zamanında kapatılabilmektedir.

Ödemelerin hibe faydalanıcılarına yapılmasına ilişkin olarak ise doğrudan ve dolaylı olmak üzere iki farklı yöntem uygulanmaktadır:

Doğrudan Ödeme: Tasdik otoritesi bünyesinde bulunan ödeme birimi tarafından faydalanıcılara doğrudan ödeme yapılmasıdır. Romanya uygulamalarında Ulaştırma ve Çevre OP'lerine ilişkin tüm ödemeler için bu yöntem benimsenmiştir.

Dolaylı Ödeme: Yönetim Otoritelerinin bünyesinde kurulan ödeme birimleri aracılığıyla ödeme yapılmasıdır. Genel kaide olarak teklif çağrısı yöntemi ile finanse edilen projelere ilişkin ödemelerde uygulanan yöntem iken, Şekil 2.1'de gösterildiği üzere, Romanya uygulamalarında Ulaştırma ve Çevre OP'leri dışındaki diğer tüm OP'ler için benimsenen yöntemdir.

Şekil 2.1 Romanya'da Ödeme Talepleri ve Ödeme Akışı



Kaynak: Yazar tarafından üretilmiştir.

Romanya'da kamu kurumlarında var olan iki aşamalı mali kontrol uygulamasına adaylık sürecinde son verilmiştir. Bu kapsamda, önceki dönemde var olan hem tüm kamu kurumlarının bünyesinde kurulu muhasebe birimleri aracılığıyla gerçekleştirilen ön mali kontrol, hem de Maliye Bakanlığı tarafından merkezi düzeyde gerçekleştirilen mali kontrol faaliyetlerinin aynı anda bulunması uygulaması son bulmuştur. Bu sistemin yerini, yönetim sorumluluğu ilkesi çerçevesinde yalnızca ilgili harcama birimlerinde kurulu iç mali kontrol faaliyetlerinin alması öngörülmüştür[110].

[110] Sigma (Support for Improvement in Governance and Management), Romania Public Internal Financial Control Assessment Report 2006, Mart 2006.

Diğer taraftan Ekonomi ve Maliye Bakanlığının tüm kamu kurumlarında mali kontrol gerçekleştirme işlevinin sona erdirilmesinin ardından, farklı kamu kurumlarının bünyesinde kurulu iç kontrol sistemlerinin uyumlaştırılması ve kamu kurumları arasında bu alanda koordinasyon sağlanması amacıyla, 2.1.1 Adaylık dönemi, başlığı altında belirtildiği üzere, Ekonomi ve Maliye Bakanlığı bünyesinde Mali Yönetim ve Kontrol Merkezi Uyumlaştırma Birimi kurulmuştur. Birim, kuruluşunun hemen ardından, mali kontrol alanında tüm kurumlara destek ve rehberlik sağlanması amacıyla standartlar oluşturmuş ve rehberler yayınlamıştır.

Bu doğrultuda, Yapısal Fonlar kapsamında gerçekleştirilen harcamaların mali kontrolünün ise dört seviyeli bir doğrulama ve tasdik mekanizması çerçevesinde gerçekleştirilmesi öngörülmektedir[111]. Bu kapsamda tüm harcamalar:

- Faydalanıcılar tarafından,
- Aracı kurum/kurumlar tarafından,
- Yönetim otoritesi tarafından ve
- Tasdik otoritesi tarafından tasdik edilmektedir.

Her bir seviyede gerçekleştirilen kontrol ve sunulan belgeler uygun görülürse, harcama beyannamesi ve ödenek talebi tasdik otoritesi tarafından Avrupa Komisyonuna sunulmaktadır.

2.1.2.2 Denetim

Yapısal Fonların denetiminde iki farklı denetim usulü öngörülmektedir. Bunlardan ilki OP'lerden sorumlu her bir Bakanlığın bünyesinde kurulmuş olan bir İç Denetim Birimi vasıtasıyla gerçekleştirilen iç denetimdir. İkincisi ise Romanya Sayıştayının bağlı kuruluşu olarak oluşturulan denetim otoritesi vasıtasıyla gerçekleştirilen dış denetimdir.

[111] Government of Romania Ministry of Transport, Construction and Tourism, Sectoral Operational Programme - Transport 2007 – 2013, Romanya 2007.

2.1.2.2.1 İç denetim

Romanya'da iç denetim sistemi üçlü bir yapı çerçevesinde oluşturulmuştur. Bu yapılar:

- İç Denetim Birimleri,
- Kamu İç Denetimi Merkezi Uyumlaştırma Birimi,
- Kamu İç Denetim Komitesidir.

İç Denetim Birimleri: Temel görevleri kamu idarelerinde kurulu mali yönetim ve kontrol sistemlerinin yasal, şeffaf, usulüne uygun, maliyet etkin, verimli ve etkili bir şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediklerine ilişkin denetim faaliyetleri yürütmektir. İç denetim birimleri ilgili Bakanlık içerisinde fonksiyonel olarak OP'nin yönetildiği birimden bağımsız olarak oluşturulmuş ve doğrudan ilgili bakana raporlama yapabilme yetkisine sahip kılınmıştır[112].

Kamu İç Denetimi Merkezi Uyumlaştırma Birimi: İç denetim birimlerinin bulundukları kurum içerisinde fonksiyonel bağımsızlıkları sağlanırken, bir taraftan da farklı iç denetim birimlerinin uyguladıkları yöntemler arasında koordinasyonun sağlanması amacıyla, 2.1.1 Adaylık dönemi başlığı altında belirtildiği üzere, Ekonomi ve Maliye Bakanlığı bünyesinde bir İç Denetim Merkezi Uyumlaştırma Birimi oluşturulmuştur. Birim, Genel Müdürlük şeklinde örgütlenmiş olup, doğrudan Ekonomi ve Maliye Bakanına bağlıdır ve birimin Genel Müdürü beş senelik bir süre için seçilmektedir.

Kamu İç Denetimi Merkezi Uyumlaştırma Birimi, uluslararası kabul görmüş denetim standartları çerçevesinde Yapısal Fonların denetimine de temel teşkil edecek ve tüm ilgili idarelerinde iç denetim birimleri tarafından riayet edilecek denetim standartları ve usulleri belirlenmesi ile görevli kılınmıştır. Bu kapsamda iç denetim birimlerinin Yapısal Fon uygulamalarında kullanması için gerekli ikincil mevzuat çalışmaları bu Birim koordinasyonunda gerçekleştirilmiştir[113].

---

[112] Sigma (Support for Improvement in Governance and Management), Romania Public Internal Financial Control Assessment Report 2006, Mart 2006.

[113] Government of Romania Ministry of Development, Public Works and Housing, Regional Operational Programme, 2007- 2013, Romanya, Haziran 2007.

Kamu İç Denetim Komitesi: Kamu kesiminde iç denetim faaliyetlerine ilişkin strateji belirleme amacıyla kurulan istişari mahiyetteki bir komitedir[114]. Maliye Bakanı tarafından, farklı kamu kurumları ve üniversitelerden atanan temsilcilerden oluşan 11 üyesi bulunmakta olup sekreterlik hizmetleri Kamu İç Denetimi Merkezi Uyumlaştırma Birimi tarafından yerine getirilmektedir[115].

2.1.2.2.2 Dış denetim

Romanya Anayasası'na[116] göre, tüm kamu kurumlarının; harcamaları, yönetimleri, kurumsal yapılarında meydana gelecek değişiklikler ve dış fon kullanımları Romanya Sayıştayının denetimine tabidir. Romanya Sayıştayı, genel denetim kapsamı değerlendirildiğinde, siyasi partilerin denetiminden, seçim kampanyalarının gözetimine kadar çok geniş bir denetim alanında faaliyet göstermektedir[117]. Katılım öncesi dönemde Sayıştay bünyesindeki bir müdürlük fonların denetimi ile görevlendirilmiştir. Ancak üyelikle birlikte, denetim otoritesi sıfatıyla tüm Yapısal Fonların dış denetiminin gerçekleştirilmesi görevinin Romanya Sayıştayına bağlı ancak fonksiyonel olarak bağımsız bir birim vasıtasıyla gerçekleştirilmesi yönünde karar alınmıştır. Bu sayede hem katılım öncesi dönemde elde edilen tecrübeler üyelik sonrasına aktarılabilmiş, hem de fonksiyonel olarak Sayıştaydan bağımsız bir yapı kurulması ile Yapısal Fonların gerektirdiği özel denetim usullerinin gerçekleştirilebilmesine imkan tanıyacak esnek bir sistemde denetim yapılabilmesi sağlanmıştır. Romanya Sayıştayının denetim çerçevesini:

- Sistem denetimi ve mali denetim,
- Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu kapsamında gerçekleştirilecek dış denetim,
- Yönetim ve kontrol usullerine ilişkin yıllık denetimler,
- Örneklem temelli olarak kamu idarelerinin harcama beyanlarının denetimi,

---

[114] TUDORI, Adriana Tiron, *Concept of Control within the Public Entity - Romania Case Study*, United Nations Online Network in Public Administration and Finance, (çevrimiçi) www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN027524.pdf, 20.02. 2008.
[115] Parliament of Romania Chamber of Deputies / Senate Law on Public Internal Audit.
[116] Romania Constitution, (Adopted on: 8 Dec 1991), (çevrimiçi), http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=339&idl=2, 02.03.2008.
[117] Sigma (Support for Improvement in Governance and Management), Romania External Audit Assessment Report 2005, Haziran 2005.

- OP'lerin kapanmasına ilişkin beyanı yayınlamadan önce gerekli denetimlerin gerçekleştirilmesi,
- Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu kapsamında Romanya ulusal bütçesinden sağlanacak eş finansmanın usulüne uygun olarak sağlanması ve kullanılmasının denetimi

oluşturmaktadır.

2.1.2.3 Yolsuzlukla mücadele

Romanya'da usulsüzlükle mücadele ve AB mali çıkarlarının korunması amacıyla, Avrupa Komisyonunun yönlendirmesi ile bir usulsüzlükle mücadele irtibat noktası belirlenmesi kararı alınmıştır. Bu doğrultuda 2004 yılında Başbakanlık Teftiş Dairesi, OLAF'ın irtibat noktası olarak belirlenmiştir. Ancak, Başbakanlık Teftiş Dairesinin, Başbakanlık teşkilatı içerisinde yer alan diğer birimlerin idari denetiminin gerçekleştirilmesinden de sorumlu olması, usulsüzlükle mücadele konusunda istenen adımların atılmasında yavaş kalınması sonucunu doğurmuştur[118]. Bu sebeple, 2005 yılında gerçekleştirilen bir değişiklikle OLAF'ın irtibat noktası olma görevi, Başbakanlık Teftiş Dairesinden alınmıştır. Ardından, Başbakanlık bünyesinde Yolsuzlukla Mücadele Dairesi isimli yeni bir birim kurulmuş OLAF'ın irtibat noktası olma ve yolsuzlukla mücadele koordinasyon hizmetleri[119] verme görevleri bu daireye verilmiştir. Bu değişiklikle, Başbakan adına yapılan idari denetimler ile, AB fonlarına ilişkin gerçekleştirilen kontrol faaliyetleri birbirinden ayrılmış ve AB fonlarının denetiminin operasyonel bağımsızlığı temin edilmiştir. Ayrıca, usulsüzlükle mücadelenin yasal temeli güçlendirilmiş, Yolsuzlukla Mücadele Ofisi Başkanının Romanya içerisinde herhangi bir makam, kişi veya kurumdan emir veya talimat alması yasaklanmıştır. Bu sayede Yolsuzlukla Mücadele Ofisinin kontrol faaliyetlerinin etkinliği ve bağımsızlığı artırılmıştır.

Yolsuzlukla Mücadele Ofisinin denetim sonuçlarını içeren belgeler, ciddi bir usulsüzlük tespit edilmesi durumunda, denetim sonuçları ilgili adli süreçlerin başlatılması amacıyla Yolsuzlukla Mücadele Ulusal Savcılığı Ofisine

---

[118] CHIUARIU, Tudor-Alexandru, *Romania's Policy to Tackle Fraud Affecting EU Funds,* Sigma Audit and Control (ISSUE NO. 9), Haziran 2005, p. 8.
[119] AFCOS: Anti-Fraud Coordination Service.

gönderilmektedir. Bu Ofis vasıtasıyla, uygun görülen durumlarda fonların kullanımı dondurulmakta ve uygun olmayan işlemlerin geri alınması sağlanmaktadır.

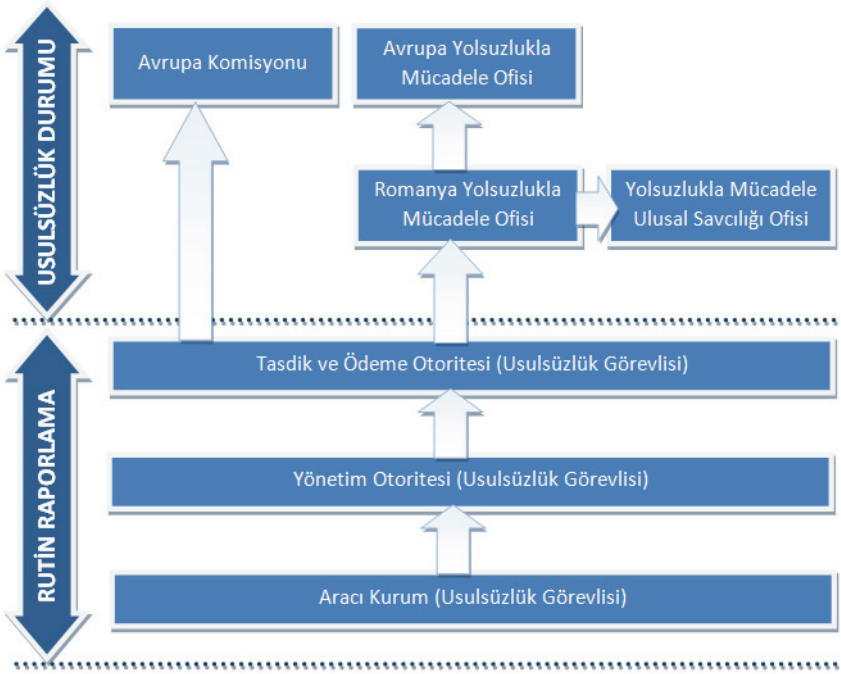
Yolsuzlukla Mücadele Ofisinin bir diğer önemli fonksiyonu istihbarat alanındadır. Ofis, AB mali çıkarlarının korunması amacıyla istihbarat sağlama ve analiz etme yetkisine sahiptir.

Yolsuzlukla Mücadele Ofisinin tüm bu yetkilerini kullanabilmesi için, tüm bilgi ve belgelere koşulsuz ulaşmasına imkan tanınmıştır. Ayrıca Romanya'nın diğer tüm denetim organları ve devletin tüm kolluk kuvvetleri, görevlerini yerine getirmesi esnasında Ofis görevlilerine operasyonel destek sağlamakla yasal olarak görevli kılınmışladır[120].

Yolsuzlukla Mücadele Ofisinin faaliyetlerini yerine getirmesi esnasında faydalanması için aracı kurumlar, yönetim otoriteleri ve tasdik ve ödeme otoritesi bünyelerinde usulsüzlük görevlileri atanmıştır. Usulsüzlüklerin en kısa zamanda ve doğru şekilde tespit edilebilmesi amacıyla her üç grup içerisinde yer alan usulsüzlük görevlileri senede 4 defa mali kontrolün bir üst aşamasında yer alan kuruma gönderilmek üzere rapor hazırlamaktadır (bkz Şekil 2.2).

[120] Romanya Yolsuzlukla Mücadele Ofisi Resmi İnternet Sitesi (Çevrimiçi) http://www.antifrauda.gov.ro, 23.02.2008.

Şekil 2.2 Romanya'da Rutin Raporlama ve Usulsüzlüklerin Raporlanması



Kaynak: Yazar tarafından üretilmiştir.

Tüm seviyelerdeki usulsüzlük görevlileri gerek kendi çalışmaları esnasında bizzat tespit ettikleri, gerekse Yapısal Fon uygulamalarına dahil olan diğer ilgililerin şikayetleri doğrultusunda bilgi sahibi oldukları usulsüzlükleri bu raporlara yansıtmakla sorumludurlar[121].

[121] Government of Romania Ministry of Development, Public Works and Housing, Regional Operational Programme, 2007- 2013, Romanya, Haziran 2007.

2.2 Bulgaristan

Bulgaristan ve AB arasındaki diplomatik ilişkiler ilk kez 1988 yılında kurulmaya başlanmış, ardından Bulgaristan'ı Birlik üyeliğine götürecek Ortaklık Anlaşması 1993 yılında imzalanmıştır. Bu gelişmelerin ardından Bulgaristan tarafınca resmi üyelik başvurusu 1995 yılında gerçekleştirilmiştir. 2000 yılına gelindiğinde müzakereler resmi olarak başlamış ve 2004 yılı Haziran ayında öngörülenden 6 ay önce tüm müzakere fasılları kapanmıştır[122]. Müzakerelerin tamamlanmasından yaklaşık iki buçuk yıl sonra 1 Ocak 2007 tarihinde Romanya ile birlikte Bulgaristan da AB'nin altıncı genişlemesi içerisinde Birlik üyeliğine kabul edilmiştir.

Bulgaristan güneydoğu Avrupa'da yer almakta olup yüzölçümü 110.000 km^2, nüfusu ise yaklaşık 7,7 milyondur. Kişi Başı Gayri Safi Yurtiçi Hasıla değeri, 27 üyeden oluşan AB'nin ortalamasının (AB-27) %38,3'üne karşılık gelmektedir[123]. Bölgeleri itibarıyla incelendiğinde, Bulgaristan'ın tüm bölgelerinde Kişi Başı Gayri Safi Yurtiçi Hasıla değeri AB ortalamasının %75'inden daha düşüktür. Bu itibarla Bulgaristan'ın tüm bölgeleri AB'nin 2007-2013 hedeflerinden "Yakınsama Hedefi" kapsamına girmektedir.

Bulgaristan'da bölge düzeyinde 6 adet bölge yönetimi bulunmaktadır. Her bölge biriminin başında Bakanlar Kurulu tarafından atanan ve bölge teşkilatına sahip bir Bölge Valisi bulunmaktadır[124]. Bölge Valisinin temel görevi, merkezi politikaların yerelde uygulanmasının koordinasyonunun sağlanmasıdır[125]. Bölge düzeyinde ayrıca il valilerinin dönüşümlü olarak başkanlık yaptıkları ve il valisi, her ilden bir belediyenin temsilcisi, Bölgesel Gelişme ve Bayındırlık, Maliye, Çevre ve Su, Tarım ve Orman, Ekonomi ve Enerji, Çalışma ve Sosyal Politika, Ulaştırma ve Kamu Yönetimi ve İdari Reform Bakanlıklarından temsilcilerin katılımı ile

---

[122] EU-Bulgaria Relations, Euractive, (Çevrimiçi) http://www.euractiv.com/en/enlargement/eu-bulgaria-relations/article-129603, 23.02.2008.

[123] Avrupa Komisyonu, Eurostat, (çevrimiçi) http://epp.eurostat.ec.europa.eu, 23.02.2008. (2007 yılı verileri esas alınmıştır).

[124] BOEV, Julian, Bulgaria: Decentralization and Modernization of the Public Administration, *Mastering Decentralisation and Public Administration Reform in Central and Eastern Europe,* Sofya, 2001, p. 97.

[125] Sigma Report (Support for Improvement in Governance and Management), Public Management Profiles of Central and Eastern European Countries: Bulgaria.

oluşturulan il konseyleri bulunmaktadır. Bulgaristan'da bölgelerin en önemli özellikleri İBBS'ye göre Düzey 2 bölgesine karşılık gelmeleri ve bölgesel politikaların uygulanmasına esas teşkil edecek mekansal birimleri oluşturmalarıdır[126].

İdari yönetim bakımdan Bulgaristan 28 il yönetimine ayrılmaktadır. 28 adet il yönetiminin başında İl Valisi bulunmakta olup, il sınıflandırması İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırılmasına göre Düzey 3 bölgesine karşılık gelmektedir.

Bulgaristan idari özerliğe sahip tek yerel yönetim birimleri belediyelerdir. Mevcut durumda 279 adet belediye yönetimi bulunmakta olup, yerel nitelikli kamu hizmetlerinin tamamı belediyeler vasıtasıyla yerine getirilmektedir[127].

2.2.1 Adaylık dönemi

Ortaklık Anlaşması'nın 1993 yılında imzalanmasının ardından Bulgaristan, aday ülke sıfatıyla katılım öncesi fonlardan faydalanmaya başlamıştır. Bu kapsamda amacı Güney ve Doğu Avrupa ülkelerini üyeliğe ve Yapısal Fon uygulamalarına hazırlamak olan PHARE[128] programı kapsamında, 1992 yılını da içine alacak şekilde Bulgaristan'a 2003 yılına kadar 1,54 milyar Avro kaynak sağlanmıştır. Sağlanan bu kaynağın daha çok müzakerelerin başlangıç tarihi olan 2000 yılı sonrasında yoğunlaştığı görülmektedir. Bu kapsamda 1,54 milyar Avro'luk kaynağın 890 milyon Avro'luk kısmı 2000-2004 yılları arasında sağlanmıştır. 2004-2006 yıllarında ise Bulgaristan'a tüm katılım öncesi mali araçlar kapsamında sağlanan kaynaklar %30 oranında artırılarak senelik ortalama 500 milyon Avro düzeyine çıkartılmıştır. Bu kapsamda Bulgaristan, henüz aday ülke statüsünde iken GSMH'sinin %2'sine yaklaşan oranlarda AB fonu kullanmıştır[129].

---

[126] Government of Bulgaria, National Strategic Reference Framework Programming Period 2007-2013, (çevrimiçi), http://europe.bg/upload/docs/NSRF_DRAFT_last_2020_2004_202006_engl_EC.pdf, 23.02.2008.

[127] Borissova Olga, Public Administration Reform in Bulgaria, *UNPAN-United Nations Online Network in Public Administration and Finance*, 13 Ekim 2004, s. 7.

[128] Adaylık döneminde sağlanan fonların niteliklerine ilişkin genel kısa bilgi "2.1.1 Romanya'da Adaylık Dönemi" kısmında sağlanmıştır.

[129] Avrupa Komisyonu Genişleme Genel Müdürlüğü Resmi İnternet Sitesi, (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/enlargement/archives/bulgaria/eu_bulgaria_relations_en.htm, 23.02.2008.

Üyelik öncesi dönemde Bulgaristan'da katılım öncesi fonların yönetiminde en önemli iki görev Maliye Bakanlığı bünyesinde toplanmıştır. Tüm mali yardımların teknik koordinasyonundan sorumlu olan UMYK olarak Maliye Bakanı, yardımların mali yönetiminin koordinasyonundan sorumlu olan UYG olma sorumluluğu ise Maliye Bakan Yardımcısı tarafından yerine getirilmiştir.

Mali ve teknik koordinasyon faaliyetlerinin birbirinden ayrılabilmesini teminen Bakanlık içerisinde doğrudan Maliye Bakanına bağlı bir AB Fonlarının Yönetimi Müdürlüğü kurulmuştur. UYG olma sorumluluğunu üstlenen Maliye Bakan Yardımcısı ise Ulusal Fon Müdürlüğü ile desteklenmiştir[130]. Ulusal Fonun kurulmasının ardından, Avrupa Komisyonunca yapılan tüm ödemeler ilgili uygulama ajanslarına bu Müdürlük aracılığıyla iletilmeye başlanmıştır.

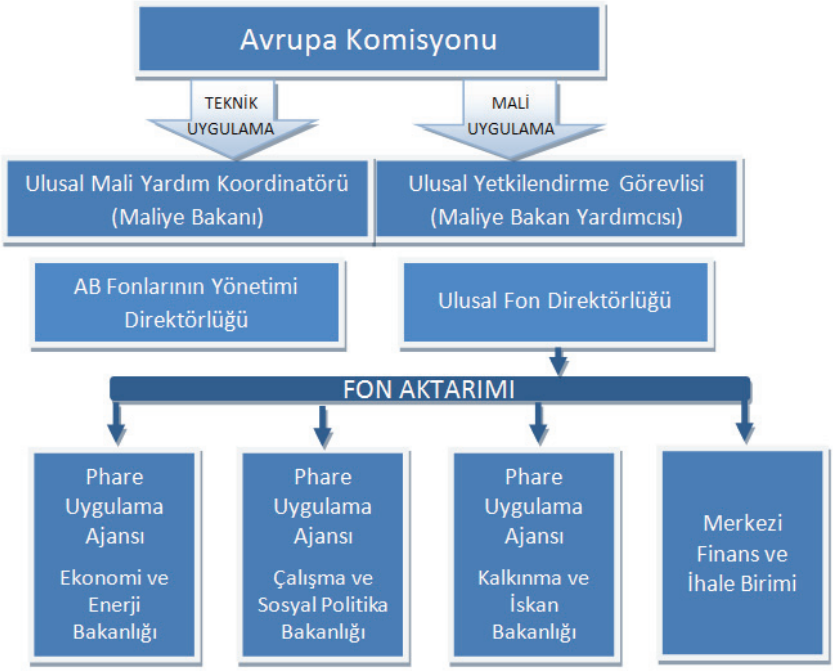
Bulgaristan'da ilgili destek türüne göre farklı uygulama ajansları kurulmuştur. Bunlardan en yaygın faaliyet göstereni Merkezi Finans ve İhale Birimidir (MFİB). Ancak MFİB dışında ilgili Bakanlıklar bünyesinde de Uygulama Ajansları kurulmuştur. Bu uygulama ajanslarının temel sorumlulukları, programların ve projelerin mali ve idari yönetimi olup, her birinin başına bir Program Yetkilendirme Görevlisi (PYG) atanmıştır. PYG tüm mali işlemlerden birinci derecede sorumlu tutulmuştur.

Uygulamada, yalnızca idari ve mali bilgi gerektiren ve esas olarak kurumsal kapasite geliştirilmesi ile ilgili proje ve programlar MFİB tarafından yönetilmiştir[131]. Mali ve idari hususlara ilaveten teknik bilgi gerektiren projelerin veya programların uygulanması gerektiği durumlarda ise, ilgili kurumlar bünyesinde uygulama ajansları oluşturulmuştur[132]. Bu sayede teknik bilgi gerektiren program ve projelerin daha etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir. Bahsi geçen teknik uygulamalar ise yönetim sorumluluğu çerçevesinde her bir kamu idaresince atanan Kıdemli Program Görevlileri (KPG) tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda katılım öncesi dönemde Bulgaristan'da kendi görev alanları ile ilgili olarak PHARE

[130] NIKOLOVA, Pavlina, "The implementation of Phare, Ispa and Sapard in Bulgaria", (University of the West of England at Bristol), Birleşik Krallık, 11 Ekim 2007, p. 7.
[131] Bulgaria Negotiating Position On Chapter 21 "Regional Policy and Co-ordination of Structural Instruments", Brussels, 24 Eylül 2001.
[132] Memorandum of Understanding Between European Community and Government of Bulgaria on the Establishment of the National Fund, Sofya 1998.

kapsamında sağlanan fonların mali yönetiminden sorumlu olmak üzere; Ekonomi ve Enerji Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Politika Bakanlığı ve Kalkınma ve İskan Bakanlığı bünyelerinde uygulama ajansları kurulmuştur. Bu bakanlıkların yürüttükleri program ve projeler dışındaki diğer tüm program ve projeler için ise MFİB yetkili kılınmıştır[133] (bkz Şekil 2.3).

Şekil 2.3 Bulgaristan'da PHARE Fonlarının Mali ve Teknik Uygulama Çerçevesi



Kaynak: Yazar tarafından üretilmiştir.

Yapısal Fonların yönetimine ilişkin olarak oluşturulan bu yapılanma ile birlikte eş zamanlı olarak, üyelik sonrası dönemde mali kontrol alanında tüm kamu idarelerinde ihtiyaç duyulacak alanlarda da bir takım düzenlemelere gidilmiştir. Bu alandaki reformlar genellikle AB fonları ve ulusal fonlar ayrımı gözetilmeksizin 28 no'lu "Mali Kontrol" faslındaki tarama müzakereleri kapsamında gerçekleştirilmiştir.

[133] Nikolova, 2007:7.

Bulgaristan'da üyelik öncesi dönemde, gerek iç mali kontrol ve gerekse iç denetim faaliyetleri oldukça merkezi bir sistem çerçevesinde gerçekleştirilmiştir. Bu sistem içerisinde, iç kontrol ve iç denetim faaliyetlerine ilişkin Merkezi Uyumlaştırma Birimi fonksiyonu Maliye Bakanlığı bünyesinde yer alan Kamu İç Mali Kontrol Ajansı tarafından ifa edilmiştir. Ancak 2004 yılında gerçekleştirilen bir değişiklik ile Kamu İç Mali Kontrol Ajansının mali yönetim ve kontrole ilişkin görevleri yine Maliye Bakanlığı bünyesinde bulunan Hazine Müdürlüğü içerisinde kurulan bir birime aktarılmıştır[134]. Böylelikle iç denetim ve iç mali kontrol faaliyetlerine ilişkin kontrolün Maliye Bakanlığı bünyesinde yer alan iki farklı birim tarafından yerine getirilmesi öngörülmüştür.

İç kontrol alanındaki yetkileri her ne kadar Maliye Bakanlığı bünyesindeki başka bir birime devredilse de Kamu İç Mali Kontrol Ajansı, iç denetim faaliyetleri kapsamında oldukça geniş yetki ve görev alanına sahiptir. Bunun başlıca nedeni tüm kamu idarelerine ilişkin iç denetim faaliyetlerinin bu ajans tarafından yerine getirilmesidir. PHARE kapsamında gerçekleştirilen harcamaların denetimi de yine bu ajans vasıtasıyla gerçekleştirilmiştir. Her bir kamu kurumunun kendi iç denetçisine sahip olması ancak 2004 yılına gelindiğinde gerçekleştirilen bir yasal düzenleme ile mümkün olabilmiştir[135].

2005 yılında çıkartılan bir yasa[136] ile, iç denetim, mali yönetim ve kontrol alanlarında uyumlaştırma görevi, İç Denetim Merkezi Uyumlaştırma Birimi ve Mali Yönetim ve Kontrol Merkezi Uyumlaştırma Birimlerinin Maliye Bakanlığı bünyesinde yer alan İç Kontrol Müdürlüğüne bağlanması suretiyle aynı müdürlük altında toplanmıştır.

Adaylık döneminde dış denetim alanında Bulgaristan'da sorumlu kurum Ulusal Denetim Ofisi olarak belirlenmiştir[137]. Ulusal Denetim Ofisi esası itibarıyla

---

[134] Sigma Report (Support for Improvement in Governance and Management), Bulgaria Public Internal Financial Control Assessment, Temmuz 2004.
[135] Sigma Report (Support for Improvement in Governance and Management), Bulgaria Public Internal Financial Control Assessment, Temmuz 2004.
[136] Republic of Bulgaria Council of Ministers Decree No. 198 of 12.09.2005 amending the Structural Regulations of the Ministry of Finance.
[137] Negotiation Position of the Government of the Republic of Bulgaria on Chapter 28 "Financial Control", Brüksel, 31 Ocak 2001.

bir Yüksek Denetleme Kurumudur[138]. Üyelikle birlikle denetim otoritesi olma görevinin kurum tarafından yerine getirileceği öngörülmüştür. Kurumun Yapısal Fonlar kapsamında denetim otoritesi olması yönünde karar alınmasını müteakip, kurum bünyesinde AB Fonlarının Denetimi adı altında yeni bir daire oluşturulmuştur. Ayrıca kurumun uluslararası kabul görmüş denetim standartlarında denetim yapabilmesi amacına yönelik olarak Denetim Standartları ve Yönteminin Geliştirilmesi isimli farklı bir daire kurulmuştur[139]. Ayrıca, uluslararası denetim standartlarının yakalanabilmesi için Yüksek Denetim Kurumları Uluslararası Organizasyonu ve AB Yüksek Denetim Kurumları Organizasyonu komitelerine kurumca katılım sağlanmıştır[140]. Kurum, bölgesel düzeyde de örgütlenmiş olup hali hazırda 6 bölgede birimi bulunmaktadır.

Özel olarak yolsuzlukların önlenmesine yönelik çalışmalar ise bir Bakanlar Kurulu Kararı çerçevesinde gerçekleştirilmiştir. Bu karar ile İçişleri Bakanının başkanlığında 11 bakanlığın bakan yardımcılarından müteşekkil Avrupa Toplulukları Mali Çıkarlarını Etkileyen Kural İhlallerine Karşı Mücadele Konseyi oluşturulmuştur[141]. Konseyin temel sorumluluğu AB mali çıkarlarını etkileyecek kural ihlallerine karşı mücadele olarak belirlenmiştir[142]. Konsey ayrıca özel olarak Bulgaristan'da yolsuzlukla mücadele alanında koordinasyon hizmeti sağlanması ve OLAF'ın irtibat noktası olma görevlerinin yerine getirilmesiyle görevlendirilmiştir. Bu doğrultuda Konseye sekreterya hizmeti sunmak üzere İçişleri Bakanlığı bünyesinde bir Merkezi Koordinasyon Birimi kurulmuştur.

2006 yılı içerisinde İçişleri Bakanlığına destek olunması ve bu sayede Konseyin çalışmalarında etkinliğin artırılabilmesi amacıyla, Konsey çalışmaları kapsamında hizmet vermek üzere Maliye Bakanlığından bir bakan yardımcısı

---

[138] Sigma Report (Support for Improvement in Governance and Management), Bulgaria External Audit Assessment, Haziran 2005.

[139] Uluslararası kabul görmüş denetim standartları ile kastedilen husus Yüksek Denetim Kurumları Uluslararası Organizasyonu tarafından hazırlanan rehberler ve daha özelde Lima Deklarasyonunda belirtilen kural ve yöntemler kastedilmektedir.

[140] Bulgarian National Audit Office, Strategic Development Plan 2007 – 2012, (çevrimiçi), www.bulnao.government.bg/files/_en/STRATEGY_BNAO-07-12.doc, (17.02.2008)

[141] Republic of Bulgaria Council of Ministers Decree No. 18 of February 2003 relating to the establishment of a council to co-ordinate the fight against infringements affecting the financial interests of the European Community.

[142] Sigma Report (Support for Improvement in Governance and Management), Public Internal Financial Control Assessment Bulgaria, Mart 2006.

atanmıştır. Konseyin diğer üyelerini katılım öncesi AB fonlarının yönetiminden sorumlu olan tüm Bakanlıkların bakan yardımcıları ile bakanlık harici şekilde örgütlenmiş merkezi kurumların başkanları, Ulusal Araştırma Merkezi Müdürü, Gelir İdaresi Ajansı Müdürü ve bir savcı oluşturmaktadır. Konsey bu yönüyle incelendiğinde hem fonların yönetiminde edinilen tecrübelerin paylaşıldığı bir platform hem de denetim ve usulsüzlüğe ilişkin kararların alındığı bir meclis niteliği taşımaktadır.

2.2.2 Üyelik dönemi

Bulgaristan 1 Ocak 2007 tarihinden itibaren AB üyesi olması nedeniyle 2007-2013 döneminde Yapısal Fonlardan faydalanmaktadır. Bulgaristan'ın tüm bölgelerinin "Yakınsama Hedefi" kapsamına girmesi nedeniyle, bu dönemde Bulgaristan'a Yakınsama ve Avrupa Alansal İşbirliği hedefleri kapsamında finansman sağlanması öngörülmüştür.

Bu kapsamda 2007-2013 bütçe döneminde Yapısal Fonlardan Bulgaristan'a tahsis edilen kaynak 4,391 milyar Avro'su Yakınsama Hedefi, 0,179 milyar Avro'su Avrupa Alansal İşbirliği hedefi kapsamında kullanılmak üzere toplam 4,57 Milyar Avro'dur. Ayrıca Uyum Fonu kapsamında da uygun ülke olması sebebiyle 2,283 milyar Avro'luk kaynak da Uyum Fonu kapsamında sağlanmış, böylece Uyum Politikası çerçevesinde Bulgaristan'ın 2007-2013 döneminde kullanabileceği kaynak 6,853 milyar Avro olarak belirlenmiştir[143].

2.2.2.1 Mali yönetim ve kontrol

Yakınsama hedefi çerçevesinde Bulgaristan'a tahsis edilen kaynağın Ulusal Stratejik Referans Çerçevesi[144] kapsamında yer alan 7 farklı bölgesel ve sektörel OP çerçevesinde kullanılmasına karar verilmiştir[145]. Bu OP'ler ve yönetim yapıları Tablo 2.2'de gösterilmektedir.

---

[143] European Commission, Guide, Cohesion Policy 2007-2013 Commentaries and Official Texts, Brüksel, Ocak 2007.

[144] Government of Bulgaria, National Strategic Reference Framework Programming Period 2007-2013.

[145] İlaveten, Avrupa Alansal İşbirliği hedefi çerçevesinde Romanya'nın taraf olduğu sınır ötesi işbirliği programları için de 7 farklı operasyonel program uygulanacaktır.

Tablo 2.2 Bulgaristan'da Yapısal Fon Uygulamalarının Kurumsal Çerçevesi

OP	Yönetim Otoritesi	Tasdik Otoritesi	Ödeme Birimi	Denetim Otoritesi	Aracı Kurum
Bulgaristan Ekonomisinin Rekabet Edebilirliğinin Artırılması OP	Ekonomi ve Enerji Bakanlığı	Maliye Bakanlığı	Ekonomi ve Enerji Bakanlığı	Maliye Bakanlığı	KOBİ'lerin Geliştirilmesi Ajansı
Ulaştırma OP	Ulaştırma Bakanlığı	Maliye Bakanlığı	Ulaştırma Bakanlığı	Maliye Bakanlığı	Aracı kurum öngörülmemiştir.
Çevre OP	Çevre ve Su Bakanlığı	Maliye Bakanlığı	Aracı Kurum (Çevre ve Su Bakanlığı- AB Fonları Çevre Müdürlüğü)	Maliye Bakanlığı	Çevre ve Su Bakanlığı- AB Fonları Çevre Müdürlüğü
Bölgesel Gelişme OP	Bölgesel Gelişme ve Bayındırlık Bakanlığı	Maliye Bakanlığı	Bölgesel Gelişme ve Bayındırlık Bakanlığı	Maliye Bakanlığı	Aracı kurum öngörülmemiştir.
İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi OP	Çalışma ve Sosyal Politika Bakanlığı	Maliye Bakanlığı	Aracı Kurumlar (Eğitim ve Bilim Bakanlığı, İstihdam Ajansı, Sosyal Yardım Ajansı)	Maliye Bakanlığı	Eğitim ve Bilim Bakanlığı, İstihdam Ajansı, Sosyal Yardım Ajansı
İdari Kapasite OP	Kamu Yönetimi ve İdari Reform Bakanlığı	Maliye Bakanlığı	Kamu Yönetimi ve İdari Reform Bakanlığı	Maliye Bakanlığı	Aracı kurum öngörülmemiştir.
Teknik Yardım OP	Maliye Bakanlığı	Maliye Bakanlığı	Maliye Bakanlığı	Maliye Bakanlığı	Aracı kurum öngörülmemiştir.

Kaynak: Yazar tarafından üretilmiştir.

Bulgaristan'da mali yönetim alanında her bir OP kapsamında başlıca üç farklı aktör görev almaktadır. Bunlar, Maliye Bakanlığı bünyesinde bulunan Tasdik Otoritesi, ilgili Bakanlıklar bünyesinde yer alan yönetim otoriteleri ve program kapsamında öngörülmüş ise aracı kurumlardır.

Hali hazırda Bulgaristan hem Katılım Öncesi Fonlar hem de Yapısal Fonların mali yönetimi alanında hizmet verebilecek bir yapılanmaya sahip olmak durumundadır. Bu sebeple, Maliye Bakanlığı bünyesinde yer alan Tasdik Otoritesi içerisindeki daire ayrımları katılım öncesi fonlara ilişkin kalan ödemeler ve diğer

işlemler bir geçiş dönemi çerçevesinde Yapısal Fonlar için kurulan sisteme entegre edilmiştir. Bu kapsamda fonların mali yönetiminde en üst sorumluluğu bulunan Tasdik Otoritesi dört daireye ayrılmıştır. Bunlar, ISPA ve Uyum Fonu Kontrol ve Tasdik Dairesi, PHARE ve ASF Kontrol ve Tasdik Dairesi, SAPARD ve ABKF Kontrol ve Tasdik Dairesi ve Muhasebe Dairesidir.

Yapısal Fonlar kapsamında Tasdik Otoritesi iki önemli fonksiyonu yerine getirmektedir. Bunlar yönetim otoritesince sunulan ödeme taleplerinin onaylanarak Avrupa Komisyonuna iletilmesi ve bu taleplerin Komisyon tarafından uygun görülmesi durumunda Komisyondan ödemelerin alınmasıdır.

Her ödeme doğası gereği farklı usuller gerektirmektedir. Bu itibarla, ön ödeme için yalnızca tasdik otoritesinin talebi gerekirken, ara ödeme talebi ile birlikte harcama beyanlarının, nihai ödeme talebi ile birlikte ise harcama beyanlarının yanı sıra nihai uygulama raporu ve OP kapanış beyannamesinin Avrupa Komisyonuna gönderilmesi gerekmektedir[146]. Bu bağlamda Tasdik Otoritesinin üstlendiği fonksiyonlar dönemsel olarak değişebilmekte ve nihai rapor döneminde olduğu gibi kimi zaman teknik uygulama ile yakın eş güdüm gerektirmektedir.

Ulusal katkının sağlanması ile ilgili olarak da yine Tasdik Otoritesi görev almaktadır. Bu kapsamda OP farkı gözetilmeksizin öngörülen ulusal katkı doğrudan ulusal bütçeden Tasdik Otoritesine aktarılmakta ve Avrupa Komisyonu tarafından yapılan ödeme ile birlikte bir hesapta toplanmaktadır.

Bulgaristan'da Yapısal Fonlar kapsamında finanse edilen tüm OP'lerde, ödeme birimleri, yönetim otoriteleri yahut aracı kurumlar bünyesinde oluşturulmuştur. Bu sayede Maliye Bakanlığı Tasdik Otoritesi yalnızca yukarıda anlatılan birkaç temel fonksiyonu yerine getirmek ve sistemin genel gözetimini yapmakla sorumlu ve yetkili kılınmıştır.

Yönetim otoriteleri bünyesinde gerek AB, gerekse ulusal kurallardan kaynaklanan yükümlülüklerin yerinde getirilmesi için öngörülen organizasyon şekli genellikle tam bir yeknesaklık arz etmemekle birlikte, mali yönetime ilişkin birimlere

[146] Republic of Bulgaria Ministry of Economy and Energy, Operational Programme Development of the Competitiveness of the Bulgarian Economy 2007-2013, Sofya, Eylül 2007.

dair yapılanma şekilleri büyük benzerlikler göstermektedir. Bakanlıklar bünyesinde oluşturulan yapılanma içerisinde, yönetim otoriteleri geneli itibarıyla müdürlük olarak örgütlenmekte ve altında daire başkanlıkları bulunmaktadır. Söz konusu daire başkanlıkları programlama, proje geliştirme, uygulama, izleme ve değerlendirme fonksiyonlarından biri ya da bir kaçını kapsar şekilde oluşturulmaktadır. Mali yönetim ve kontrol ise bu daire başkanlıkları ile aynı müdürlükte fakat müstakil bir daire başkanlığı olarak faaliyet göstermek üzere kurulmaktadır. Mali Yönetim ve Kontrol Dairelerinin temel sorumluluğu sağlam ve şeffaf mali yönetim ilkelerinin sağlanması ve program bütçesinin etkin yönetimidir.

Yapısal Fonların mali yönetim ve kontrolüne yönelik olarak 1083/2006 sayılı Genel Tüzük ve 1828/2006 sayılı Uygulama Tüzüğünde yönetim otoritelerinin tabi oldukları genel kurallar ve yerine getirmek zorunda oldukları görevler belirtilmektedir (bkz Bölüm 1.5) . Ancak bahse konu görevlerin bir kısmı aracı kurumlara devredilebilmektedir[147]. Bu kapsamda Bulgaristan'da sektörel OP'ler kapsamında merkezi kurumlar aracı kurum olarak kullanılmıştır. Bölgesel OP kapsamında ise, Bölgesel Gelişme ve Bayındırlık Bakanlığının altı bölgede kurulu birimleri aracı kurum fonksiyonu üstlenmiş ancak 1083/2006 sayılı Genel Tüzük'te aracı kurumlara dair belirlenen "ayrı bir kurum olma" niteliğini taşımamaları nedeniyle aracı kurum olarak addedilmemişlerdir[148]. Ancak devredilen görev ve yetkiler itibarıyla bu birimler tipik bir aracı kurum ile aynı özellikleri göstermektedirler.

Aracı kurumlar ve Bölgesel OP kapsamında görev yapan Bölgesel Gelişme ve Bayındırlık Bakanlığı bölge birimlerinin sorumlu oldukları operasyonel bir takım işlerin yanı sıra mali yönetim alanında da genel olarak:

---

[147] Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999 (Official Journal of the European Communities L 210, 31.07.2006).

[148] Republic of Bulgaria Ministry of Regional Development and Public Works, Operational Programme "Regional Development" 2007-2013, Sofya, Eylül 2007.

- Hibe faydalanıcılarınca yapılan harcama beyanlarının doğruluğu ve uygunluğunun kontrolü[149,]
- Ödemelere esas teşkil eden destekleyici belgelerin kontrolü[150],
- İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi ve Çevre OP'leri kapsamında, ilgili yönetim otoritesince Ulusal Fon Müdürlüğüne sunulan harcama beyanının onaylanmasını müteakip ödemelerin gerçekleştirilmesi,
- Usulsüzlüklerin Yönetim otoritesine raporlanması[151]

fonksiyonlarını yerine getirmeleri öngörülmektedir.

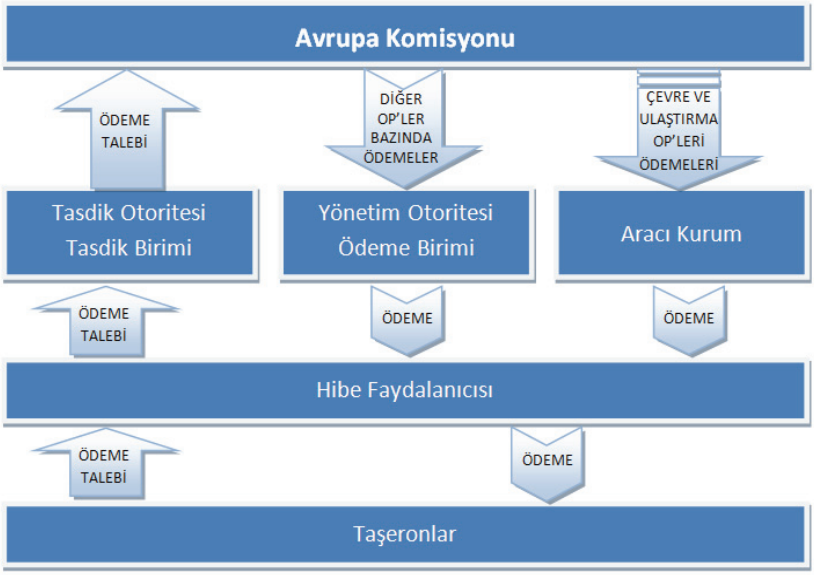
Hibe faydalanıcılarına ödemelerin yapılması alanında Bulgaristan'da OP'ler bazında farklılıklar bulunmaktadır. Aracı kurumların kullanıldığı OP'lerde ödeme fonksiyonunun aracı kurumlara devredilebildiği görülmektedir. Ancak Bulgaristan Ekonomisinin Rekabet Edebilirliğinin Artırılması OP'si bu genellemenin istisnasını oluşturmaktadır. Tasdik otoritesi ise yukarıda değinildiği üzere, tüm ödeme işlemlerinin yönetim otoriteleri ve aracı kurumlara devredilmesi sebebiyle bünyesinde hibe faydalanıcılarına ödeme yapılması amacıyla bir ödeme birimi bulundurmamaktadır. Yalnızca Avrupa Komisyonu tarafından aktarılan fonları ilgili yönetim otoritelerine aktarmaktadır.

Bu kapsamda Bulgaristan'da genel kural olarak tasdik otoritesinin ödeme yapmaması öngörülürken, daha alt seviyelere inildiğinde bu tarz bir genel kural yerine aracı kurumlar ile yönetim otoriteleri arasında imzalanan yetki devri anlaşmaları ile her bir OP'nin gerektirdiği şekilde bir görev paylaşımına gidilmektedir (bkz Şekil 2.4).

---

[149] Republic of Bulgaria Ministry of Economy and Energy, Operational Programme Development of the Competitiveness of the Bulgarian Economy 2007-2013, Sofya, Eylül 2007.
[150] Republic of Bulgaria Ministry of Environment and Water, Operational Programme Environment 2007-2013, Sofya, 2007.
[151] Republic of Bulgaria Ministry of Economy and Energy, Operational Programme Development of the Competitiveness of the Bulgarian Economy 2007-2013, Sofya, Eylül 2007.

Şekil 2.4 Bulgaristan'da Ödeme ve Ödeme Talepleri Akışı



Kaynak: Yazar tarafından üretilmiştir.

Bulgaristan'da AB Fonlarının mali yönetimi için kurulan yapı ile eş zamanlı olarak tüm kamu idarelerinin mali kontrol sistemlerinde de revizyona gidilmiştir. Bu kapsamda, Kamu İç Mali Kontrolü Ajansının merkezden yürüttüğü mali kontrol işlemleri 2001-2006 yılları arası geçiş dönemi olarak kullanılmak suretiyle ilgili kurumlardaki harcama birimlerine devredilmiştir[152]. Bu sürede Kamu İç Mali Kontrolü Kanunu değiştirilmiş ve Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, İç Denetim Kanunu ve Kamu Mali Denetimi Kanunu olmak üzere üç farklı kanun yürürlüğe girmiştir. Bu kanunlar ile, Bulgaristan'da iç kontrol sistemi geliştirilmiştir.

Bu kanunlar dayanak alınarak 2005 yılında yürürlüğe giren bir Bakanlar Kurulu Kararı ile, önemli kurumsal değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bu karar doğrultusunda, Maliye Bakanlığı bünyesinde bir İç Kontrol Müdürlüğü oluşturulmuştur. Bu müdürlüğün oluşturulmasının başlıca sebebi, kamu kurumlarında mevcut mali yönetim ve kontrol sistemlerinin koordinasyonu ve

[152] RANGELOVA, Ludmila and, Stefan, Belchev, From Inspection to Internal Audit - The Bulgarian Experience, Haziran 2007.

uyumlaştırılmasıdır[153]. Müdürlük mali kontrol ve iç denetim alanlarındaki politikaların hem ulusal politikalar hem de AB politikaları ile uyumlu bir şekilde gerçekleştirilmesini hedeflemektedir. Bu doğrultuda Müdürlük içerisinde iki birim kurulmuştur. Bu birimler, Mali Yönetim ve Kontrol Merkezi Uyumlaştırma Birimi ve İç Denetim Merkezi Uyumlaştırma Birimidir[154]. Mali Yönetim ve Kontrol Merkezi Uyumlaştırma Biriminin temel görevleri[155]:

- Mali yönetim ve kontrol sisteminin iç kontrol alanında uluslararası kabul görmüş standartlar çerçevesinde geliştirilmesine yönelik çalışmalar gerçekleştirilmesi,
- Risk yönetim politikalarının hayata geçirilmesi yöntemlerine ilişkin danışmanlık sağlanması,
- Kamu kurumlarının mali yönetim ve kontrol sistemlerinin izlenmesi ve analiz edilmesi, bu doğrultuda yıllık raporlar hazırlanması,
- Kamu Kurumlarına mali yönetim ve kontrol ve yönetim sorumluluğu alanlarında eğitimler sağlanmasıdır.

AB fonlarının kullanılması esnasında mevcut mali kontrol sisteminden kaynaklı herhangi bir sorun yaşanmayacağının teyidi amacıyla, üye ülkeler, her bir OP'nin sunulmasından itibaren 12 ay içerisinde yahut ilk ödeme talebinden önce her bir OP'nin uygulanacağı mali yönetim ve kontrol sistemini anlatan bir rapor sunmak zorundadır[156]. Bu görev, Uygunluk Değerlendirme Kuruluşu sıfatıyla Bulgaristan'da tüm OP'ler için Maliye Bakanlığı sorumluluğuna verilmiştir.[157]

---

[153] Republic of Bulgaria Council of Ministers Decree No. 198 of 12.09.2005 amending the Structural Regulations of the Ministry of Finance.
[154] İç Denetim Merkezi Uyumlaştırma Birimi'ne ilişkin bilgi "Bölüm 2.2.2.2.1 İç Denetim" kısmında sağlanmıştır.
[155] Republic of Bulgaria Ministry of Finance, Policy Paper on Public Internal Financial Control in The Republic of Bulgaria, Sofia, Eylül 2005.
[156] Council Regulation (EC) No 1083/2006.
[157] Republic of Bulgaria Ministry of Regional Development and Public Works, Operational Programme "Regional Development" 2007-2013, Sofya, Eylül 2007.

2.2.2.2 Denetim

2.2.2.2.1 İç denetim

Bulgaristan iç denetim sistemi, AB üyelik sürecinde önemli değişikliklere uğramıştır. Önceki bölümde değinildiği üzere, reformlardan önce Bulgaristan'da tüm kamu kurumlarının iç denetiminden Kamu İç Mali Kontrol Ajansı olarak isimlendirilen merkezi bir kurum sorumlu tutulmuştur. Bu kapsamda tüm kamu kurumlarında iç denetim, esasen bu Ajans için çalışan ve geçici olarak kamu kurumlarına gönderilen denetçiler tarafından gerçekleştirilmiştir.

2006 yılında gerçekleştirilen değişiklik ile Kamu İç Mali Kontrol Ajansı tasfiye edilmiş ve iç denetim faaliyetleri her bir kurum bünyesinde gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Bu kapsamda her bir bakanlık, bakanlık harici merkezi kurum ve belediyede doğrudan ilgili kurumun en üst düzey idari amirine bağlı olarak iç denetim birimleri oluşturulmuş ve Kamu İç Mali Kontrol Ajansının denetçileri bu birimlerin iç denetçileri olarak görevlendirilmiştir[158]. İç denetim birimlerinin temel görevleri, ilgili kuruma bağlı tüm birimleri, programları, faaliyetleri ve süreçleri denetlemektir. Bu kapsamda iç denetim birimlerinin temel faaliyetleri:

- İç denetim faaliyetlerinin planlanması, gerçekleştirilmesi ve kurumun üst yöneticisine (bakanlıklarda ilgili bakana) raporlanması,
- Kurum faaliyetleri ile ilgili olarak risk değerlendirmesi yapılması ve risk azaltılmasına yönelik önlemler alınması,
- İç kontrol faaliyetleri ile ilgili değerlendirmeler yapılması,
- Kurum faaliyetlerinin ekonomik, etkin ve etkili oluşunun izlenmesi,
- Kurumun üst yönetimine kurumun iç işleyişi ile ilgili olarak tavsiyeler sunulması,
- Tüm izleme ve denetleme faaliyetlerinin sonuçlarının kurum yönetimine raporlanmasıdır.

Yapısal Fonlara ilişkin olarak da her bir yönetim otoritesi bünyesinde bulunan iç denetçi, kuruma tahsis edilen Yapısal Fon meblağından yapılan harcamaların

[158] Rangelova and Belchev, 2007.

izlenmesinden ve denetlenmesinden sorumlu tutulmaktadır. Buradaki izleme ve denetleme faaliyetlerinden beklenen temel olarak, fonların yönetiminde etkinliğe ilişkin öneriler sağlanmasıdır[159].

Her bir kamu kurumunda oluşturulan iç denetim birimlerinin yanı sıra Maliye Bakanlığı bünyesinde kurulan İç Denetim Merkezi Uyumlaştırma Birimi de, iç denetim alanında önemli fonksiyonlar ifa etmektedir. Birimin görevleri:

- Her bir kamu kurumu için geçerli olacak bir iç denetim yöntemi geliştirilmesi,
- İç denetim birimlerine yardımcı olacak rehberler ve standart formlar üretilmesi,
- İç denetçi veri tabanının tutulması,
- İç denetçilere eğitimler sağlanması,
- İç denetim uygulamalarının izlenmesidir.

2.2.2.2.2 Dış denetim

Bulgaristan'da dış denetim faaliyetlerini gerçekleştirmek üzere tüm OP'ler için tek bir Denetim Otoritesi belirlenmiş olup, bu görev Maliye Bakanlığı bünyesinde yer alan AB Fonlarının Denetimi Müdürlüğüne verilmiştir[160]. Müdürlük doğrudan Maliye Bakanına bağlı olup, iki alt birime sahiptir[161]:

- Katılım Öncesi Fonlar ve Yapısal Fonlar Dairesi,
- ISPA ve Uyum Fonu Dairesi.

AB Fonlarının Denetimi Müdürlüğünün Yapısal Fon uygulamaları kapsamında, sistem denetimi ve faaliyet denetimi olmak üzere tür denetim gerçekleştirmesi öngörülmektedir.

Sistem denetimi çerçevesinde, her bir OP için kurulmuş bulunan yönetim ve kontrol sistemlerinin etkili işleyişi denetlenmektedir. Bu kapsamda mali yönetim ve kontrol sisteminin netliği, ilgili birimlerin fonksiyonel bağımsızlıkları, harcamaların

---

[159] PASHEV Konstantin at al, *Corruption in Public Procurement Risks and Reform Policies,* Center for the Study of Democracy, 2006.
[160] Republic of Bulgaria Council of Ministers Decree No 300 of 29th of December 2005, amending the Internal Organic Rules of the Ministry of Finance.
[161] Ministry of State Administration and Administrative Reform, Operational Programme Administrative Capacity 2007-2013, Eylül 2007.

beyanı için oluşturulan usuller ve usulsüzlüklerin tespiti için öngörülen sistem ile izleme ve raporlama sistemlerinin etkinliğinin denetimi yapılmaktadır.

Faaliyetlerin denetimi kapsamında ise beyan edilen harcamaların yasallığı ve usulüne uygunluğu denetlenmektedir. Her bir OP bazında çok fazla sayıda harcama ve ödeme beyanı gerçekleşeceği ve bu sebeple hepsinin denetiminin gerçekleştirilmesinin mümkün olamayacağı sebebiyle, faaliyetlerin denetimi örneklem temelinde gerçekleştirilmektedir. Denetimler:

- Seçilen projelerin OP'de belirtilen uygunluk kriterleri ile tutarlılığı,
- Beyan edilen harcamaların muhasebe kayıtları ve destekleyici belgelere dayandığı,
- Beyan edilen harcamaların Avrupa Komisyonu ve ulusal kurallara uygun olduğu,
- Faydalanıcıların ödemeleri en kısa zamanda ve tam olarak almalarının sağlandığı

hususlarına yöneliktir.

Bulgaristan'da Denetim Otoritesine gerek sistem denetimi, gerekse faaliyet denetimine ilişkin fonksiyonlarını her bir ilgili OP'nin yönetim otoritesi olan bakanlığın iç denetim müdürlüğüne devretme yetkisi tanınmıştır. Bu kapsamda Denetim Otoritesi, OP'nin yönetildiği Bakanlıktaki mevcut fonksiyonel bağımsızlık düzeyini yeterli görürse, kendi hazırladığı usuller çerçevesinde sistem denetimi ve faaliyet denetimi görevlerinden birini veya ikisini birden ilgili bakanlığın İç Denetim Müdürlüğüne devredebilmektedir[162]. Bunun için ilgili İç Denetim Müdürlüğünden bir denetim stratejisi talep edilmektedir.

Diğer taraftan, AB Fonlarının Denetimi Müdürlüğü, 2.2.2.1 no'lu başlık altında değinildiği üzere, Denetim Otoritesi olma görevinin yanı sıra Uygunluk Denetim Kuruluşu olarak da görevlendirilmiştir. Avrupa Komisyonu her bir OP'nin mali yönetim ve kontrol sistemine ilişkin olarak tasdik ve yönetim otoritelerinden bağımsız bir kuruluşun ön değerlendirme yapması zorunluluğu getirmektedir. Bu kapsamda Müdürlük her bir OP için kurulu mali yönetim ve kontrol sistemine ilişkin

[162] Republic of Bulgaria Ministry of Environment and Water, Operational Programme Environment 2007-2013, Sofya, 2007.

bir ön değerlendirme raporu hazırlayarak Avrupa Komisyonuna sunmakla görevli kılınmıştır. Esasen sistem denetimi ile benzer özellikler gösteren bu fonksiyonun temel farklılığı henüz kurulu sistemde fon harcanmadan önce kurulu mali yönetim ve kontrol sistemine ilişkin olarak Avrupa Komisyonuna bilgi sunulmasıdır.

Bulgaristan'da Maliye Bakanlığı AB Fonlarının Denetimi Müdürlüğü yanı sıra dış denetim alanında faaliyet gösteren başka kurumlar da bulunmaktadır. Bunlar Kamu Mali Denetim Ajansı ve Ulusal Denetim Ofisidir[163].

Kamu Mali Denetim Ajansı, Kamu İç Mali Kontrol Ajansının tasfiye edilmesinin ardından kurulmuş olup, Kamu İç Mali Kontrol Ajansının iç denetime ilişkin fonksiyonlarının ilgili kamu idarelerine devrinden sonra, artakalan diğer görevlerin yerine getirilmesi amacıyla oluşturulmuştur[164]. Bu itibarla Kamu Mali Denetim Ajansının temel görevi, kamu idarelerinin faaliyetlerinin yasallığının denetimi olarak belirlenmiştir. Ayrıca Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu Faslı Pozisyon Belgesi'nde mali kontrol sisteminin doğru ve etkin işleyişinin denetiminden de sorumlu olacağı taahhüt edilmiştir.

Ulusal Denetim Ofisi ise, Bulgaristan'da yerel yönetimlerin yaptıkları da dahil olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarının harcamalarının denetimini gerçekleştirmektedir. Bu kapsamda her bir kamu kurum ve kuruluşunun AB fonlarından yaptıkları harcamalar da Ulusal Denetim Ofisinin denetimine tabidir. Ulusal Denetim Ofisi tüm Bulgaristan çapında 6 bölgede yerel birime ve 28 ofise sahiptir. Kurumun 2007-2012 dönemini kapsayan stratejik planında amaçlarından biri olarak "AB fonlarının etkili yönetimi ve kullanımı ve Avrupa Toplulukları mali çıkarlarının korunması" yer almaktadır[165]. Bu itibarla, Ulusal Denetim Ofisi AB'ye denetim otoritesi olarak bildirilmese dahi ülke içerisinde mevcut Denetim Otoritesinden bağımsız olarak denetim yapması yönünde yetkilendirilmiştir.

---

[163] Ministry of State Administration and Administrative Reform, Operational Programme Administrative Capacity 2007-2013, Eylül 2007.
[164] Sigma Report (Support for Improvement in Governance and Management), Public Internal Financial Control Assessment Bulgaria, Mart 2006.
[165] Bulgarian National Audit Office, Strategic Development Plan 2007 – 2012, (çevrimiçi), http://www.bulnao.government.bg/files/_en/STRATEGY_BNAO-07-12.doc, 17.02.2008.

Esasen adaylık döneminde, üyelik ile birlikte denetim otoritesi olma görevinin Ulusal Denetim Ofisine verilmesi öngörülmüş ve Ofis kurumsal hazırlığını bu doğrultuda gerçekleştirmiştir. Ancak daha sonra siyasi karar değişmiş ve bir Bakanlar Kurulu Kararı ile bu görev mevcut durumda Denetim Otoritesi olan Maliye Bakanlığına verilmiştir.

2.2.2.3 Yolsuzlukla mücadele

Avrupa Komisyonu tarafından, özel olarak yolsuzlukla mücadele alanında üye ülkelerden iki görevin yerine getirilmesi talep edilmektedir. Bunlar, OLAF'ın bir irtibat noktası bulunması ve yolsuzlukla mücadele koordinasyon hizmeti sunacak bir kurum tayin edilmesidir. Bu birimlerden beklenen hizmetlerin ilgili ülkede hangi kurumlar aracılığıyla sağlanacağı üye ülkelere bırakılmaktadır. Bu itibarla, Bulgaristan'da AB müktesebatından kaynaklı yolsuzlukla mücadele çalışmaları hem yasal hem de kurumsal olarak üyelik öncesi dönemde kendi yasal ve idari yapısı çerçevesinde tamamlanmıştır.

Bulgaristan'daki dolandırıcılık, usulsüzlük ve diğer mali suçlar esas itibarıyla sistemli ve organize bir şekilde gerçekleştirilmekte olup adaylık döneminde Bulgaristan'ın üyeliğe ilişkin önündeki en önemli sorun olarak bu durum telakki edilmektedir.[166]. Bu nedenle bu tip suçlarla mücadeleye ilişkin koordinasyon hizmetlerinin ilgili tüm kamu kurumlarının işbirliği ile oluşturulan ve İçişleri Bakanı'nın başkanlığında toplanan Avrupa Toplulukları Mali Çıkarlarını Etkileyen Kural İhlallerine Karşı Mücadele Konseyince yerine getirilmesine karar verilmiştir. Konsey, Avrupa Komisyonu tarafından yolsuzlukla mücadele alanında kurulması istenen kurumlardan hem OLAF irtibat noktası hem de yolsuzlukla mücadele koordinasyon ofisi olma sorumluluklarını katılımcı bir anlayış içerisinde üstlenmiştir.

[166] Pashev , 2006.

2.3 Bölüm Sonu Değerlendirmesi

Gerek adaylık gerekse üyelik dönemlerinde, Romanya ve Bulgaristan, AB müktesebatı ile kesin kuralları konulmuş alanlar dışında, oldukça farklı mali yönetim ve kontrol, denetim ve yolsuzlukla mücadele yöntemleri benimsemiştir. Bu itibarla, yasal çerçevenin her iki ülkede bir dereceye kadar veri olarak alınması zaruretine rağmen, kurumsal çerçevenin oldukça farklı şekillendiği görülmektedir. Her iki ülkenin de usulsüzlük ve yolsuzlukla mücadele alanlarında, diğer gelişmişlik göstergelerinde benzer seviyelerde bulundukları ülkelerin çok gerisinde bulunmaları bu alanlardaki reformların temel müşevviğini oluştursa da, aşırı merkeziyetçi mali yönetim ve kontrol modelleri ve bu alanlarda bir türlü sağlanamayan kurumsal devamlılık, her iki ülkenin de çalışmalarını olumsuz yönde etkilemektedir.

Mali yönetim açısından incelendiğinde, Bulgaristan'da yetkilerin merkezden alt uygulayıcı kurumlara daha fazla aktarıldığı görülmektedir. Ayrıca, bir çok yönetim otoritesi, ödeme yapma görevini aracı kurumlara devretmiş durumdadır.. Romanya'da ise mali uygulama çok daha merkezi bir şekilde tasarlanmış bulunmaktadır. Mali yönetim alanında aracı kurumlara yetki devri de oldukça sınırlıdır.

OP'lerin mali yönetiminde bölge birimlerinin kullanılması açısından her iki ülkede de önemli eksiklikler bulunmaktadır. Bölgelerde her iki ülke örneğinde de bölge konseyleri, bakanlıkların taşra teşkilatları ve kalkınma ajansları her bir OP'de farklı düzeyde görev almakta olup, bölgelerde tüm OP'lerin uygulanmasının izlenmesinden sorumlu standart birimler oluşturulmamıştır. Bu itibarla bölgesel aracı kurumlara yetki devri sistematik değil, geçici bir şekilde ve tüm OP'ler bazında değerlendirildiğinde bir bütünlük arz etmeksizin gerçekleştirilmiştir.

Her iki ülkede de ulusal kaynaklardan gerçekleştirilen harcamaların mali kontrolüne ilişkin düzenlemelerin neredeyse tamamı üyelikten birkaç yıl önce gerçekleştirilmiştir. Oldukça merkezi bir şekilde Bulgaristan'da Maliye Bakanlığı Kamu İç Mali Kontrol Ajansı; Romanya'da da Ekonomi ve Maliye Bakanlığı tarafından gerçekleştirilen mali kontrol faaliyetleri, Birlik üyeliğinin hemen öncesinde yönetim sorumluluğu çerçevesinde ilgili kamu kurumlarına devredilmiştir.

Romanya'da adaylık döneminde dış denetim alanında Romanya Sayıştayı hizmet vermiştir. Üyelik öncesinde kurum içerisinde bir müdürlük olarak örgütlenmiş bulunan AB Fonlarının Denetimi Birimi, üyelikle birlikte kurumun ana hizmet birimleri dışına çıkarılarak bağlı kuruluş haline getirilmiştir. Bu sayede AB fonlarının denetiminin hem fonksiyonel olarak bağımsız bir şekilde yapılması, hem de adaylık döneminde edinilen tecrübelerin üyelik dönemine aktarılması hedeflerine birlikte hizmet edilmesi hedeflenmiştir.

Bulgaristan'da ise Yapısal Fonlar kapsamında denetim otoritesi olma görevi adaylık döneminde dış denetimden sorumlu olan kurumdan farklı bir kuruma verilmiştir. Bu durum adaylık dönemi tecrübelerinin üyelik dönemine aktarılması imkanını kısıtlamıştır. Ayrıca Bulgaristan'da 3 farklı dış denetim kurumu bulunmakta ve Denetim Otoritesi olan Maliye Bakanlığı AB Fonlarının Denetimi Müdürlüğü dışındaki diğer iki dış denetim kurumunun da görev alanında AB fonlarının denetimi yer almaktadır. Bu sebeple Bulgaristan'da dış denetim alanında görev ve yetki mükerrerlikleri bulunmakta iken, Romanya'da bu alanda görev ve yetkinin yalnızca Sayıştaya verilmesi dış denetim alanında daha net bir sistemin ortaya çıkmasını sağlamıştır.

Özel olarak yolsuzlukla mücadele alanındaki yapılanma ve uygulamalar ise iki ülkede farklı anlayışlar çerçevesinde şekillenmiştir. Bulgaristan'da yolsuzlukla mücadele politikalarında özellikle katılımcılık anlayışının hakim olduğu görülmektedir. Romanya'da ise katılımcılığın feda edilmesi pahasına sistemin etkinliğine odaklanılmıştır. Nitekim, Bulgaristan'da yolsuzlukla mücadele görevi İçişleri Bakanı başkanlığında toplanan ve ilgili tüm merkezi ve yerel birimlerin temsilcilerinden oluşan bir Konseyin koordinasyonuna verilmiştir. Romanya'da ise bu alandaki çalışmalar kurumlar arası değil, kurumsal bazda sürdürülmüştür. Bu doğrultuda, Başbakanlık Teftiş Dairesinin idari denetimler de gerçekleştiriyor olması gerekçesiyle OLAF irtibat noktası olma ve Yolsuzlukla Mücadele Koordinasyon Hizmet Birimi olma görevleri üyelik öncesinde Başbakanlık bünyesinde oluşturulan müstakil bir Yolsuzlukla Mücadele Dairesine verilmiştir.

3 TÜRKİYE'DE MALİ YÖNETİM VE YAPISAL FONLARA HAZIRLIK

Bu bölümde, Türkiye'de ulusal kaynakların kullanımı için kurulu bulunan mali yönetim sistemi ile AB katılım öncesi fonlarının yönetimi için kurulu bulunan mali yönetim sistemi önce tarihsel perspektifle tek tek ele alınacak, ardından bölüm sonu değerlendirmesi ile bu iki alt başlık altında gerçekleştirilen incelemeler birbirleri ile ve yapısal fon uygulamaları gereklilikleri ile mukayese edilecektir.

3.1 Türkiye'de Kamu Mali Yönetiminin Stratejik ve Kurumsal Çerçevesi

Türkiye'de kamu kaynaklarının uzun dönemli kullanımına temel teşkil eden en üst strateji belgeleri kalkınma planlarıdır. Kalkınma planları, ekonomik ve sosyal kalkınmanın hızlandırılması, uygulanan politikalar arasında uyum sağlanması, toplumsal ve kültürel dönüşümün yönlendirilmesi amacıyla DPT Müsteşarlığı koordinasyonunda hazırlanmaktadır. Plan hazırlıklarında, kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum kuruluşları ve üniversiteler gibi kesimlerin katılımıyla oluşturulan özel ihtisas komisyonlarının raporları esas alınmaktadır. Bu bağlamda, kalkınma planlarında katılımcılık esas alınmakta olup; kamu kesimi dışındaki ilgili sivil inisiyatiflerin uyumlaştırılması ve bu anlayışın plana yansıtılması hedeflenmektedir.

Kamu kaynaklarının kullanımında bu derece önemli bir yere sahip olan kalkınma planlarında belirlenen politikaların iç tutarlılığının korunması ve yürürlüğe konulma sürecinin mümkün mertebe etkin ve hızlı kılınması 3067 sayılı Kanunla[167] sağlanmaktadır. 3067 sayılı Kanun kalkınma planlarına TBMM'de görüşülme sürecinde öncelik tanımakta ve planın iç bütünlüğü ve tutarlılığının korunmasını sağlamaktadır.

Kalkınma planlarında öngörülen öncelik ve tedbirlerin mali yönünün hayata geçirilme aracı olan bütçe kanununun hazırlanma süreci DPT Müsteşarlığı tarafından hazırlanan Orta Vadeli Programla (OVP) başlamaktadır. OVP, kamu maliyesinde yapısal dönüşüm çalışmalarının yansıması olarak orta vadeli harcama sistemine geçişin temelini oluşturmaktadır. Bakanlar Kurulu kararıyla kabul edilen OVP,

[167] 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğün Korunması Hakkında Kanun (06.11.1984 tarih, 18567 sayılı TC Resmi Gazete).

kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri içermektedir[168]. Bu doğrultuda OVP'de, uzun vadeli amaçlara katkıda bulunacak şekilde, ilgili dönemde üzerinde yoğunlaşılacak öncelikler tespit edilmekte ve kamu kurumlarının bütçelerinin hazırlanmasında, idari ve yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesinde, kurumların karar alma ve uygulama süreçlerinde OVP amaç ve öncelikleri esas alınmaktadır. Esasen üç yıllık olarak hazırlanan OVP, yıllık uygulama sonuçları, içsel ve dışsal gelişmeler ile kalkınma planı hedefleri doğrultusunda her yıl revize edilmektedir. OVP'nin gerek hazırlıkları, gerekse revize edilme çalışmalarında özellikle kamu dengesinin oluşturulması aşamasında Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığıyla yakın işbirliği içerisinde çalışılmaktadır. Bu noktada kurumlar arası koordinasyonun sağlanmasından ve Programda yer alan amaç ve öncelikler bakımından uygulamanın izlenmesi, değerlendirilmesi ve Bakanlar Kuruluna bilgi sunulmasından DPT Müsteşarlığı sorumludur.

OVP'nin kabul edilmesini müteakip, Maliye Bakanlığı tarafından Orta Vadeli Mali Plan (OVMP) hazırlanmaktadır. OVMP, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içermekte olup, Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanmaktadır.

OVP, yapı itibariyle kamu kesiminin bütününü ve özel kesim de dahil olmak üzere ekonominin geneline ilişkin projeksiyonları içerirken; OVMP, sadece merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarını kapsamaktadır.

OVP ve OVMP'nin onay süreçlerinden geçerek Resmi Gazetede yayımlanmalarının ardından, kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını hazırlama sürecini yönlendirmek üzere; bütçe çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi Maliye Bakanlığınca, Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi ise DPT Müsteşarlığınca hazırlanarak Resmi Gazetede yayımlanmaktadır.

---

[168] 5018 Sayılı Kanun.

Türkiye'nin uzun dönemli makroekonomik, sektörel ve bölgesel politika ve hedeflerini belirleyen kalkınma planlarının uygulama ayağında yıllık bütçelerle bağlantısının kurulması yıllık programlar aracılığıyla sağlanmaktadır. Yıllık programlar DPT Müsteşarlığı tarafından hazırlanmakta olup, kalkınma planlarının yıllık izdüşümlerini oluşturmaktadır.

Yıllık program ile merkezi yönetim bütçesi hazırlıkları birlikte ve birbiriyle uyumlu bir şekilde yürütülmektedir. Yıllık program hazırlıkları kapsamında belirlenen makroekonomik hedef ve göstergeler esas alınarak hazırlanan merkezi yönetim bütçesi büyüklükleri yıllık programda da yer almaktadır. Yıllık programda, buna ilave olarak, makroekonomik, sektörel ve bölgesel amaç, hedef ve politikalar ile tedbirler de yer almaktadır. Ayrıca yıllık programın kapsamı merkezi yönetim bütçesinin ötesinde bütün kamu kesimini kapsamaktadır. Yıllık program dengeleri ve bunlarla uyumlu merkezi yönetim bütçesi büyüklükleri belirlenirken OVP, OVMP ve kuruluş stratejik planları dikkate alınmaktadır.

Yıllık programda yer alacak makroekonomik göstergeler ve kamu kesimi büyüklükleri Yüksek Planlama Kurulunda görüşülür. 5018 sayılı Kanun bu görüşmenin Ekim ayının ilk haftası içinde yapılmasını öngörmektedir. Yüksek Planlama Kurulunun değerlendirmeleri çerçevesinde makroekonomik hedefler ve kamu kesimi mali büyüklükleri nihai hale getirilir.

Merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı ile milli bütçe tahmin raporu Bakanlar Kurulu tarafından mali yıl başından en az yetmiş beş gün önce Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmaktadır. DPT Müsteşarlığı tarafından yıllık program çalışmaları kapsamında hazırlanan kaynaklar ve harcamalar dengesi milli bütçe tahmin raporu olarak adlandırılmaktadır. Kaynaklar-harcamalar dengesinde, Türkiye ekonomisinin yurtiçi kaynakları ile dış kaynakları toplamından oluşan toplam kaynaklarının hangi harcama türleri itibariyle kullanıldığı, diğer bir ifadeyle ne kadarının tüketildiği, ne kadarının ise yatırıma dönüştürüldüğü kamu ve özel sektör ayırımında gösterilmektedir.

OVP'yle başlayan program ve bütçe hazırlama süreci, birbiriyle uyumlu olmak üzere, nihai politika ve tedbirleri içeren yıllık programın Bakanlar Kurulu

tarafından kabul edilmesi ve mali boyutu gösteren bütçe kanun tasarısının yasalaşmasıyla sona ermektedir[169].

3.2 Türkiye'de Kamu İdarelerinde Ulusal Kaynakların Mali Yönetimi

Türkiye'de 2003 yılı sonuna kadar kamunun mali yönetimi, süreç içerisinde çeşitli değişikliklere uğramakla beraber, temelde 1927 yılında yürürlüğe girmiş bulunan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu[170] doğrultusunda gerçekleştirilmiştir. Ancak dünyada kamu mali yönetimi alanında önemli gelişmeler yaşanmıştır. Bu gelişmelerle birlikte "performans esaslı bütçeleme", "stratejik planlama", "yönetim sorumluluğu" ve "hesap verebilirlik" gibi kavramlar gündeme gelmiş ve mali yönetimin sistematiğini etkileyecek bir anlayış bu alana hakim olmuştur. Nitekim Türkiye'de de mali yönetim ve kontrol sisteminin bu yeni anlayış doğrultusunda revize edilmesi ihtiyacı, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu[171], Yıllık Programlar (2001, 2002 ve 2003), AB Müktesebatının Üstlenilmesi Ulusal Programı (2001[172] ve 2003[173]) ve 2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi[174] gibi birçok önemli belgede yer almıştır.

Bu gelişmeler ışığında mali yönetim ve kontrol sistemimize köklü değişimler getiren, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu[175] 10.12.2003 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

5018 sayılı Kanun ile, yönetim sorumluluğu ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde mali yönetim ve kontrol alanında kamu idarelerinin yetki ve sorumluluklarının artırılması, mali yönetimde şeffaflığın artırılması, stratejik

---

[169] Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Orta Vadeli Program 2009-2011 (28.06.2008 tarih, 26920 sayılı TC Resmi Gazete).
[170] 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu (09.06.1927 tarih, 606 sayılı TC Resmi Gazete).
[171] DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2000, (çevrimiçi) http://ekutup.dpt.gov.tr/oik/plan8.htm, 01.03.2008, ss. 110-142.
[172] 2001/2129 sayılı Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Kabulüne Dair Karar (24.03.2001 tarih, 24352 sayılı TC Resmi Gazete).
[173] 2003/5930 sayılı Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Kabulüne Dair Karar (24.07.2003 tarih, 25178 sayılı TC Resmi Gazete).
[174] Council Decision of 23 January 2006 on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with Turkey (2006/35/EC).
[175] 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (24.12.2003 tarih, 25326 sayılı TC Resmi Gazete).

planlama ve performans esaslı bütçeleme anlayışlarının yerleştirilmesi, çok yıllı bütçeleme sistemine geçilmesi, kamu idarelerinde iç kontrol ve iç denetim sistemi kurulması, Sayıştay tarafından gerçekleştirilen dış denetimin alanının genişletilmesi amaçlanmıştır.

Ancak Kanunun yürürlüğe girmesinden kısa bir süre sonra Kanunun bazı maddelerinin yeniden gözden geçirilmesi gereği ortaya çıkmıştır. Bu doğrultuda 22.12.2005 tarih ve 5436 sayılı Kanun ile 5018 sayılı Kanunda önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bu Kanun ile[176];,

İç kontrol sistemi yeniden tanımlanarak daha kapsayıcı hale getirilmiştir.

- İşlem sürecinin hızlandırılmasını ve etkinliğini sağlamak üzere, mali kontrol yetkilisi sistemden çıkarılarak, ön mali kontrol fonksiyonunun mali hizmetler biriminde ve harcama birimlerinde gerçekleştirilmesi sağlanmış,
- Mali hizmetler biriminin görev, yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenmiş,
- 5018 sayılı Kanunla mali hizmetler birimine verilen görevlerin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi için mevcut teşkilat yapılarında yer alan Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlıkları ve Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Dairesi Başkanlıkları "Strateji Geliştirme Başkanlığı" ve "Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı"na dönüştürülmüştür.

Aşağıda, bu değişiklikler doğrultusunda, , "mali yönetim ve kontrol", "denetim" ve "merkezi uyumlaştırma" başlıkları altında Türkiye'de kurulu mevcut kamu mali yönetimi sistemi hakkında bilgi sağlanmaktadır.

3.2.1 Kamu idarelerinde mali yönetim ve kontrol

5436 sayılı Kanunla değişik 5018 sayılı Kanun ile, düzenleyici ve denetleyici kurumlar müstesna kalmak üzere, genel yönetim kapsamındaki tüm kamu

[176] Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Resmi İnternet Sitesi, (çevrimiçi) http://www.bumko.gov.tr/kontrol/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EFDF36587C4B003136, 02.03.2008.

idarelerinde mali yönetim ve iç kontrol sistemi revize edilmiştir. Bu çerçevede harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlisi ve mali hizmet birimi olmak üzere üç aktör mali yönetim ve kontrole ilişkin önemli görevler üstlenmektedir[177].

Harcama yetkilisi: Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisi olup, bütçeden harcama yapılabilmesi, harcama yetkilisinin harcama talimatı vermesiyle mümkündür.

Gerçekleştirme görevlisi: Harcama Yetkilisi tarafından verilen harcama talimatı üzerine, mevcut işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması işlemlerini yürütmekle görevli kişilerdir. Gerçekleştirme görevlileri, yardımcıları veya hiyerarşik olarak kendisine en yakın üst kademe yöneticileri arasından harcama yetkilisi tarafından belirlenir.

Mali hizmetler birimi: Kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmak ve ön mali kontrol faaliyetini yürütmekle de görevlidirler.

Yeni sistemde tanımlanan aktörlere verilen görevler harcama süreci ve mali kontrol işlemlerinin ademimerkeziyetçi bir yapı içerisinde gerçekleştirilmesini gerektirmektedir. Yönetim sorumluluğunun esas alındığı bu sistemin en önemli özelliklerinden birini, ön mali kontrolün harcama işlemleri ile birlikte harcama birimlerinde başlamasıdır.

3.2.2 Denetim

5018 sayılı Kanun ile, kamu idarelerinin tabi oldukları denetim sisteminde de değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Kamu idareleri iç ve dış denetim olmak üzere iki farklı denetime tabidir.

[177] Yapısal Fonların yönetiminde esas olarak genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin görev alması ve bu idarelerin muhasebe hizmetlerinin Maliye Bakanlığınca yürütülmesinin öngörülmesi nedeniyle bu mali yönetim ve kontrol sürecinde kamu idarelerinde yer alan aktörler arasında muhasebe yetkilisi sayılmamıştır.

3.2.2.1 İç denetim

5018 sayılı Kanun ile iç denetim "kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti" olarak tanımlanmıştır.

Bu doğrultuda iç denetçilere verilen görevler:

- Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek,
- Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak,
- Harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak,
- İdarenin harcamalarının, mali işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek,
- Mali yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak,
- Denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak.
- Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmektir.

Kanunla iç denetimin, iç denetçiler tarafından yapılması öngörülmekte olup, bu doğrultuda kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınarak, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun (İDKK) uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulması mümkün kılınmaktadır[178].

Diğer taraftan, Türkiye'de Bakanlıklar bünyesinde 3046 sayılı Kanun ve bakanlıkların kendi teşkilat kanunları uyarınca Teftiş Kurulu Başkanlıkları

[178] 5436 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (24.12.2005 tarih, 26033 sayılı TC Resmi Gazete).

bulunmaktadır. Teftiş Kurulu Başkanlıkları, bakanın emri veya onayı üzerine bakan adına aşağıda yer alan faaliyetleri yürütmekle görevlendirilmiştir[179]:

- Bakanlık teşkilatı ile bakanlığa bağlı ve ilgili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak teftiş, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmek,
- Bakanlığın amaçlarını daha iyi gerçekleştirmek, mevzuata, plan ve programa uygun çalışmasını temin etmek amacıyla gerekli teklifleri hazırlamak ve bakana sunmak,
- Özel kanunlarla verilen diğer görevleri yapmaktır.

Yukarıda verilen görev tanımlarından mukayese edilebileceği üzere, teftiş kurulu başkanlıklarının görev ve yetkileri iç denetçilerin görev ve yetkileri ile bir çok alanda mükerrerlik arz etmektedir.

Halihazırda iç denetçilerin atanma ve göreve başlama süreci henüz tamamlanamadığı için, iç denetçi ve müfettişlerin görev ve yetki alanlarında mevzuatta bulunan bu çakışma henüz fiiliyata tam olarak aksetmemiştir. Ancak özellikle kamu idarelerinin faaliyetlerinin plan ve programlara uygunluğunun tesis edilmesi, kamu idarelerinin çalışmalarına değer katılması ve kaynak kullanımına ilişkin incelemeler gerçekleştirilmesi alanlarında iç denetçilerin ve müfettişlerin görev ve yetkilerinde ciddi çakışmalar bulunmaktadır.

5018 sayılı Kanun ile kamu idarelerinde içeriden yapılacak denetimin iç denetçilerce gerçekleştirileceği hususu açıkça öngörülmektedir. Ancak, halihazırda teftiş kurulları tarafından gerçekleştirilen görevler ve bu kurulların sahip olduğu yetkiler iç denetim birimlerine verilirken, teftiş kurulları ile ilgili herhangi bir hüküm getirilmemesi bu alandaki çakışmaların temelini oluşturmaktadır. İç denetçilere ilişkin düzenlemenin daha güncel oluşu, bu alandaki siyasi iradenin iç denetçiler lehine olduğunu gösterse de, teftiş kurullarına ilişkin mevzuatın aynen korunmuş olması hukuki açıdan görev ve yetkiler alanında iç denetim birimlerine bir üstünlük sağlamamaktadır.

---

[179] 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13.12.1983 gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (09.10.1984 tarih, 18540 sayılı TC Resmi Gazete).

Diğer taraftan, iç denetim birimlerinin, yeni kamu mali yönetimi anlayışı çerçevesinde teftiş kurullarını ikame etmek amaçlı olarak oluşturulduğu açıktır. Nitekim yeni kamu mali yönetimi anlayışı çerçevesinde iç denetim, idarelere rehberlik yapma, idarelerin sistemlerine değer katma ve güvence sağlama gibi yapıcı görevler üstlenmektedir. İç denetimin bu özelliklerinin 5018 sayılı Kanun'da özellikle vurgulanması, soruşturmacılık ve kusur arama odaklı teftiş işlemlerinin yeni mali yönetim anlayışıyla çelişmesinden kaynaklanmaktadır.

Yeni denetim anlayışı ile, kişilerin denetimine odaklanılan düzensiz ve kesintili bir denetim ortamından, sistem ve süreç odaklı olan sürekli ve sistematik bir denetim ortamına geçiş hedeflenmektedir. Bu sayede yeni iç denetim sistemi ile, dönemsel olarak geçmiş faaliyetlerin denetlendiği bir sistemden, risk yoğun alanlara ve geleceğe odaklanılan bir denetim sistemine geçilmesi öngörülmektedir. Ayrıca mevzuata uygunluk kadar idare faaliyetlerine rehberlik yapılması amacı da bulunan iç denetim ile, idarelerin faaliyetlerine teftişe nazaran daha fazla değer katılması öngörülmektedir.

3.2.2.2 Dış denetim

Türkiye'de genel yönetim kapsamında yer alan tüm kamu idarelerinin harcama sonrası dış denetimi Sayıştay Başkanlığı tarafından yerine getirilmektedir. Dış denetim; düzenlilik denetimi ve performans denetimi olmak üzere iki alanda gerçekleştirilmektedir. Düzenlilik denetimi içinde mali denetim ve uygunluk denetimi bulunurken, performans denetiminin içerisinde ekonomiklik, etkililik ve etkinlik denetimleri bulunmaktadır (bkz Ek 1). Bu kapsamda, dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak[180];

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

[180] 5018 Sayılı Kanun.

- Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi

suretiyle gerçekleştirilir.

Sayıştay Başkanlığına yukarıda verilen görevler, 1050 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılması ile, bu Kanunun hükümlerine paralellik arz eden 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun bir çok önemli maddesinin uygulama imkanı kalmaması nedeniyle, hali hazırda 5018 sayılı Kanun'a dayanılarak gerçekleştirilmektedir.

3.2.3 Mali yönetim, iç kontrol ve iç denetimin merkezi uyumlaştırması

Yukarıda belirtilen mali yönetim, iç kontrol ve iç denetim faaliyetleri ile ilgili olarak; 5436 sayılı Kanunla değişik 5018 sayılı Kanun uyarınca, mali yönetim ve iç kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İDKK tarafından belirlenmekte, geliştirilmekte ve uyumlaştırılmaktadır.

Bu kapsamda Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü bünyesinde Mali Yönetim Merkezi Uyumlaştırma Dairesi, İç Kontrol Merkezi Uyumlaştırma Dairesi ve İç Denetim Merkezi Uyumlaştırma Dairesi kurulmuştur. Burada önemli bir husus, iç denetime ilişkin bahsi geçen görevlerin İDKK tarafından yerine getirilecek olması nedeniyle İç Denetim Merkezi Uyumlaştırma Dairesinin yalnızca sekreterya hizmeti sunacak olması, ancak mali yönetim ve iç kontrol ile ilgili merkezi uyumlaştırma görevlerinin sırasıyla Mali Yönetim Merkezi Uyumlaştırma Dairesi ve İç Kontrol Merkezi Uyumlaştırma Dairesi vasıtasıyla Maliye Bakanlığı tarafından yerine getirilecek olmasıdır.

5018 sayılı Kanunda İDKK'nın Maliye Bakanlığına bağlı olduğu belirtilmekle beraber, Kurul, Maliye Bakanlığının teşkilat hiyerarşisinde yer almamaktadır. Kurul, yedi üyeden oluşmaktadır. Üyelerden biri Başbakanın, biri Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın, biri Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın, biri İçişleri Bakanının, başkanı dahil üçü Maliye Bakanının önerisi üzerine beş yıl süre ile Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır. 5018 sayılı Kanuna göre İDKK'nın görevleri:

- İç denetime ilişkin denetim ve raporlama standartlarını belirlemek, denetim rehberlerini hazırlamak ve geliştirmek,
- Uluslararası uygulamalar ve denetim standartlarıyla uyumlu risk değerlendirme yöntemlerini geliştirmek,
- Kamu idarelerinin denetim birimleri ile işbirliğini sağlamak,
- Yolsuzluk veya usulsüzlüklerin ortadan kaldırılması için gerekli önlemlerin alınması konusunda önerilerde bulunmak,
- Risk içeren alanlarda iç denetçilere program dışı özel denetim yaptırılması için kamu idarelerine önerilerde bulunmak,
- İç denetçilerin eğitim programlarını düzenlemek,
- İç denetçiler ile üst yöneticiler arasında görüş ayrılığı bulunması halinde anlaşmazlığın giderilmesine yardımcı olmak,
- İdarelerin iç denetim raporlarını değerlendirerek sonuçlarını konsolide etmek suretiyle yıllık rapor halinde Maliye Bakanına sunmak ve kamuoyuna açıklamak,
- İşlem hacimleri ve personel sayıları dikkate alınmak suretiyle idareler ile ilçe ve belde belediyeleri için iç denetçi atanıp atanmayacağına karar vermek,
- İç denetçilerin atanmasına ilişkin diğer usulleri belirlemek,
- İç denetçilerin uyacakları etik kuralları belirlemek,
- Kalite güvence ve geliştirme programını düzenlemek ve iç denetim birimlerini bu kapsamda değerlendirmektir.

Mali yönetim alanında merkezi uyumlaştırma görevini yerine getirmek üzere kurulan Mali Yönetim Merkezi Uyumlaştırma Dairesi, harcama yetkililerine ilişkin ikincil mevzuat düzenlemelerini yapmak, izlemek ve yenilemek ve mali yönetime ilişkin standart ve yöntemleri belirlemekle görevlendirilmiştir. Ayrıca performans esaslı bütçelemeye ilişkin işlemleri koordine etmekle görevlendirilmiştir.

İç kontrol alanında merkezi uyumlaştırma fonksiyonunu yerine getirmek üzere kurulan İç Kontrol Merkezi Uyumlaştırma Dairesi ise, iç kontrol ve ön mali kontrol alanında mevzuat hazırlamak, eğitim çalışmalarını yönlendirmek, sistemin çalışmasını izlemek, değerlendirmek ve uyumlaştırmak görevlerini ifa etmekle görevlendirilmiştir.

İç kontrol merkezi uyumlaştırma dairesinin görev tanımı incelendiğinde iç kontrol kavramının muhtevası gereği, bu dairenin görev tanımı içerisinde mali hususların yanı sıra kamu idarelerinin idari alanlarına ilişkin hususların da uyumlaştırılması görevi verildiği görülmektedir. Nitekim 5018 sayılı Kanun'la iç kontrol, "idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünü" olarak tanımlanmaktadır. Bu sebeple, iç kontrol alanının, esasen iç kontrolün bir parçası olan iç denetim faaliyetleri gibi kamu idarelerinin idari alanlarını da kapsayan geniş bir alan olduğu görülmektedir.

3.3 Türkiye'de AB Fonlarının Mali Yönetimi

AB-Türkiye mali ilişkilerinin tasnifi genel olarak Ankara Antlaşması'nda mutabık kalınan ve hazırlık, geçiş ve son dönem olarak adlandırılan dönemler temel alınarak yapılmaktadır. Ancak tezin muhtevası gereği, siyasi ve iktisadi gelişmelere istinaden gerçekleştirilen bu tasnif kullanılmayacaktır. Onun yerine, sistem ve kurumsal yapılanma açılarından önemli değişiklikler arz eden dönemler itibarıyla tasnif yapılacaktır. Bu doğrultuda, incelemeler üç başlık altında gerçekleştirilmiştir. Bunlar merkezi olmayan uygulama sisteminin tesisine kadar olan 2002 öncesi dönem, merkezi olmayan uygulama sisteminin ilk uygulandığı mali dönem olan 2002-2006 dönemi ve AB'nin yeni katılım öncesi mali aracının Türkiye dahil tüm aday ve potansiyel aday ülkelerde uygulamaya konduğu 2007-2013 dönemidir.

3.3.1 2002 öncesi dönem

Türkiye ile AB[181] arasındaki ortaklık ilişkisi, Avrupa Ekonomik Topluluğunu kuran Roma Anlaşmasının 238 inci maddesine dayanılarak Türkiye'nin 31 Temmuz 1959'daki müracaatı üzerine, dört yıl süren görüşmelerden sonra 12 Eylül 1963

[181] O zamanki adıyla "Avrupa Ekonomik Topluluğu".

tarihinde imzalanarak 1 Aralık 1964 tarihi itibarıyla yürürlüğe giren Ankara Antlaşması ile kurulmuştur[182].

Ankara Antlaşması'nın imzalanmasından sonraki dönemde Gümrük Birliği Antlaşması'nın imzalanmasına kadar Türkiye ve AB arasındaki mali işbirliği, mali protokoller aracılığıyla yürütülmüştür. Mali protokoller çerçevesinde gerçekleştirilen yardımlar büyük oranda kredi ve hibeleri kapsamaktadır. Krediler Avrupa Yatırım Bankası ve Topluluk kredilerinden oluşmaktadır. Söz konusu dönemde yapılan yardımların temel amacı, Türkiye'nin ekonomik ve soysal yönden kalkınmasına katkıda bulunmaktır[183].

Bu kapsamda 3 mali protokol ile bir tamamlayıcı protokol imzalanmıştır. İlaveten 1980 yılında özel işbirliği fonu ve 1993 yılında Türkiye ile idari işbirliği kalemleri altında sırasıyla hibe desteği sağlanmıştır.

Tablo 3.1 Gümrük Birliği Antlaşması Öncesi Dönemde Mali Protokoller ile Sağlanan Destekler

Milyon AHB[184]

Kapsam	Dönem	Sağlanan Kredi Miktarı
1. Mali Protokol	1964-1969	175
2. Mali Protokol	1971-1977	220*
Tamamlayıcı Protokol	1971-1977	47
3. Mali Protokol	1979-1981	310**
TOPLAM	1964-1996	752

Kaynak: Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Özel İhtisas Komisyonu Raporu'ndaki bilgiler derlenerek yazar tarafından üretilmiştir.

* : 25 milyon AHB'lik kısım Avrupa Yatırım Bankası kaynaklarından sağlanmıştır.

**: 90 milyon AHB'lik kısım Avrupa Yatırım Bankası kaynaklarından sağlanmıştır.

[182] Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 2000.

[183] GENÇKOL, Metin, "Avrupa Birliği Mali İşbirliği Politikaları ve Türkiye", (Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Yayımlanmış Planlama Uzmanlığı Tezi), Eylül 2003, s. 85.

[184] Avrupa Hesap Birimi: Üye ülkelerin ulusal para birimlerinin belirli ağırlıkları oranında katılımından elde edilen bir para birimidir.

Tablo 3.1'de belirtilen miktarların yanı sıra gümrük birliği öncesi dönemde, Özel İşbirliği Fonu, Türkiye İle İdari İşbirliği, Körfez Savaşı'ndan etkilenen ülkelere yapılan yardımlar ve demokrasi, insan hakları ve sivil toplumun güçlendirilmesi alanlarında da Türkiye'ye hibe ve kredi desteği sağlanmıştır.

1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı[185] doğrultusunda gümrük birliğinin tam olarak uygulamaya geçmesinin ardından, bu kararın eki niteliğindeki tek taraflı bir deklarasyonla, Türkiye'ye sağlanacak mali yardımlar belirlenmiştir.

Bu dönemdeki mali yardımlar, Avrupa-Akdeniz İşbirliği Programı (MEDA)[186] çerçevesindeki yardımlar ve genel bütçe kaynaklı yardımlar olarak iki ana başlık altında toplanabilir. Bu çerçevede, söz konusu dönemde Türkiye'ye, Avrupa-Akdeniz İşbirliği kapsamında, Yenileştirilmiş Akdeniz Programı ve Avrupa-Akdeniz süreci MEDA Programları; bütçe kaynakları kapsamında ise, Özel Eylem Programı, Makroekonomik Yardım ve İdari İşbirliği Fonu aracılığıyla mali kaynak sağlanmıştır[187].

Ancak, bu dönemde sadece MEDA kapsamında taahhüt edilen kaynakların kısıtlı olarak kullanıldığı, genel bütçe kapsamındaki kaynakların ise büyük kısmının uygulamaya geçirilemediği görülmektedir. Bu duruma neden olan temel etkenlerin başında Yunanistan'ın, AB Konseyi'nde oylamaya açılan Türkiye'ye yönelik yardımların bir kısmını veto etmesi nedeniyle Türkiye'nin yararlanabileceği kaynakların büyük oranda MEDA programında yer alan hibe ve kredilerle sınırlı kalması gelmektedir.

Diğer taraftan, Avrupa Komisyonunun proje kabul sistemi üzerinde çeşitli tarihlerde yaptığı değişiklikler nedeniyle, projelerin onaylanmasında güçlükler yaşanması, Akdeniz ülkeleri arasında yalnızca Türkiye'nin sunacağı projeler için Avrupa Parlamentosunun onayı şartı getirilmesi gibi bir çok farklı etken de bu

---

[185] Decision No 1/95 of the EC-Turkey Association Council of 22 December 1995 on implementing the final phase of the Customs Union (Official Journal of the European Communities L 035, 13.02.1996).

[186] Council Regulation (EC) No 1488/96 of 23 July 1996 on financial and technical measures to accompany (MEDA) the reform of economic and social structures in the framework of the Euro-Mediterranean partnership (Official Journal of the European Communities L 189, 30.07.1996).

[187] KAMİLOĞLU, Mesut, "Avrupa Birliğine Aday Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerine Yönelik Katılım Öncesi Fonlar, Uygulama Mekanizmaları ve Türkiye Uygulaması", (Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Yayımlanmamış Planlama Uzmanlığı Tezi), Aralık 2004, s. 129.

dönemde tahsis edilen kaynakların büyük kısmının kullanılamamasında rol oynamıştır[188]. Bu kapsamda, taahhüt edilen fonlar ve kullanılabilen miktarlar Tablo 3.2 ile gösterilmiştir.

Tablo 3.2 Adaylık Öncesi Gümrük Birliği Dönemi Mali Yardımları (1996-1999)

Milyon Avro

Yardımlar	Taahhüt Edilen	Kullanılan
Kredi	1.507	557
Hibe	768	52
Toplam	2.275	609

Kaynak: Dış Ticaret Müsteşarlığı Resmi İnternet Sitesi, (çevrimiçi), www.dtm.gov.tr/dtmadmin/upload/AB/TeknikMevzuatDb/TR_AB_Mali_iliskileri_Tarihi.doc, 08.03.2008.

Türkiye 10-11 Aralık 1999 tarihlerinde Helsinki'de yapılan AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'nde, oybirliği ile AB'ye aday ülke olarak kabul edilmiştir. Bu siyasi kararla birlikte Türkiye-AB mali ilişkileri de farklı bir boyut kazanmıştır. Adaylık statüsünün kazanılmasının ardından, Türkiye de Avrupa Komisyonundan diğer aday ülkelerin yararlandığı PHARE, ISPA ve SAPARD gibi katılım öncesi fonlardan (bkz Bölüm 2.1.1 Romanya Adaylık Dönemi ve Bölüm 2.2.1 Bulgaristan Adaylık Dönemi) faydalanma talebinde bulunmuştur. Ancak bahse konu programların bütçelerinin kesinleştiği ve değiştirilmesinin mümkün olmadığı gerekçesiyle bu talep reddedilmiştir[189].

3.3.2 2002-2006 dönemi

3.3.2.1 Mali yönetim ve kontrol

19-20 Haziran 2000 tarihinde toplanan Avrupa Konseyi Hükümet ve Devlet Başkanları Zirvesi'nde, Avrupa Komisyonundan en kısa zamanda Türkiye'ye

[188] Gençkol, 2003:166.
[189] Gençkol, 2003:172.

yönelik mali yardımların tek çatı altında toplandığı bir mali yardım aracı oluşturması talep edilmiştir[190].

Bu kapsamda, Türkiye İçin Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı[191] olarak adlandırılan ve yalnızca Türkiye'nin faydalanıcısı olduğu bir mali araç tüzüğü hazırlanmış ve 29 Şubat 2001 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir. Bu mali araç ile Türkiye'nin o dönemde AB bütçesi kapsamında faydalanmakta olduğu diğer tüm mali yardımlar (MEDA II, Gümrük Birliğinin Güçlendirilmesine İlişkin Avrupa Stratejisi ve Ekonomik ve Sosyal Kalkınmaya Yönelik Avrupa Stratejisi) tek çatı altında toplanmış olmaktadır.

Söz konusu Tüzük ile, Türkiye'nin yönetim ve mali kontrol kapasitesi göz önünde bulundurularak, kullanılacak katılım öncesi fonların yönetiminde ademimerkeziyetçi bir yapılanmaya gidilmesi gereği belirtilmiştir.

Ancak ademimerkeziyetçi bir sistem kurulsa dahi Avrupa Komisyonunun ön onay yetkisinin bulunacağı belirtilmekte ve bu yetkiden feragat edilmesi bir takım koşullara bağlı kılınmaktadır. Söz konusu koşullar; Türkiye'de kurulacak uygulama ajanslarının[192] program ve projeleri yönetmek için yeterli kapasiteye sahip olması, ihale, teklif değerlendirme, satın alma kurallarının finansman anlaşmaları ile çok net bir şekilde belirlenmesi olarak sayılmıştır.

Bu doğrultuda, 18 Temmuz 2001 tarih ve 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile AB ile mali işbirliğini yürütmek üzere, Türkiye'de Merkezi Olmayan Uygulama Sisteminin aktörleri ve yapıları tanımlanmıştır. Bu aktörler ve yapılar[193]:

1. Ulusal Mali Yardım Koordinatörü (UMYK),
2. Ulusal Fon ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (UYG),
3. Merkezi Finans ve İhale Birimi,

---

[190] Council Regulation (EC) No 390/2001 of 26 February 2001 on assistance to Turkey in the framework of the pre-accession strategy, and in particular on the establishment of an Accession Partnership (Official Journal of the European Communities L 58, 28.02.2001.)

[191] 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, 27.02.2001).

[192] İhalelerin ilanı, değerlendirme sürecinin koordinasyonu, sözleşme imzalanması, ödemelerin yapılması ve mali raporlama işlemlerinden sorumlu birim ya da kurum.

[193] 18 Temmuz 2001 tarih ve 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi.

4. Ortak İzleme Komitesi,
5. Mali İşbirliği Komitesidir.

Ulusal Mali Yardım Koordinatörü (UMYK): Temel görevi AB ile mali işbirliğinin koordinasyonunu sağlamaktır. UMYK görevinin, AB ile ilişkilerden sorumlu Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı tarafından yürütülmesi ve sekreterya hizmetlerinin, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS) tarafından sağlanması öngörülmüştür.

Başlıca görevleri:

- Topluluk mali yardımının katılım süreci ile ilişkilendirilmesi ve fonların sadece bu amaç için kullanılmasını teminen gerekli koordinasyonu sağlamak,
- Mali işbirliği kapsamında değerlendirilecek projelerin Katılım Ortaklığı Belgesi ve Ulusal Programda yer alan öncelikler doğrultusunda yönlendirilmesini, seçilmesini, uygulanmasını ve izlenmesini sağlamak,
- Yıllık Finansman Protokollerini, UYG ve ilgili Bakanlıklar ile bağlantılı olarak hazırlamak ve koordine etmek,
- Programların izlenmesini ve değerlendirilmesini koordine etmek

olarak belirlenmiştir

Ulusal Fon ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (UYG): AB'den sağlanacak mali yardımların Hazine Müsteşarlığı tarafından açılacak ve yönetilecek bir Ulusal Fonda toplanması öngörülmüştür. Söz konusu fonu yönetmek üzere Ekonomiden sorumlu Devlet Bakanı UYG olarak görevlendirilmiştir.

Başlıca görevleri:

- Komisyondan fonların transferini talep etmek ve fonları yönetmek,
- Finansman Protokolünde geçen ulusal ve diğer mali kaynakların akışını sağlamak,
- AB mali yardımları için AB tarafından kabul edilmiş bir mali raporlama sistemi oluşturmak,
- Finansman Anlaşmasında belirtilen usule uygun olarak fonları Merkezi Finans ve İhale Birimine transfer etmek

olarak belirlenmiştir.

Merkezi Finans ve İhale Birimi (MFİB): Mali işbirliği kapsamında yer alan projelere ilişkin olarak Avrupa Komisyonu tarafından belirlenen yönteme uygun olarak ihalelerin, ödemelerin ve raporlama işlemlerinin Başbakanlık Proje Uygulama Birimi[194] tarafından yerine getirilmesi öngörülmüştür.

Ortak İzleme Komitesi: UMYK, UYG, Mali İşbirliği Komitesi ve Avrupa Komisyonu temsilcilerinden oluşması öngörülmüştür. Başlıca görevleri:

- İzleme raporları kapsamında Finansman Protokollerinde yer alan hedeflerin gerçekleşmesini değerlendirmek,
- Belirlenen hedeflere ulaşılabilmesi için önceliklerde değişiklik, programlar arasında kaynak aktarımı ve gerekli hallerde program bazında ilave mali kaynak önerisinde bulunmak

olarak belirlenmiştir.

Mali İşbirliği Komitesi: Mali işbirliği ile ilgili olarak yürütülen çalışmalar arasında gerekli uyumu sağlamak üzere kurulmuştur. Mali İşbirliği Komitesi; Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, DPT Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ve ABGS temsilcilerinin katılımı ile oluşturulmuştur. Başlıca görevleri:

- Mali kaynakların kullanımında öncelikleri belirlemek,
- Saptanacak öncelikler kapsamında yıllık programları hazırlamak,
- Mali kaynakların öncelikler doğrultusunda dağıtımını gözetmek,
- Mali İşbirliği uygulamasını izlemek ve değerlendirmek

olarak belirlenmiştir.

Diğer taraftan, AB ile 14 Şubat 2002 tarihinde imzalanan Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Avrupa Komisyonu Arasında Merkezi Finans ve İhale Biriminin Kurulması ile Ulusal Fonun Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zabıtları[195,196]

---

[194] İleride bilgisi sağlanacağı üzere, Genelgede bir değişiklik gerçekleştirilmiş ve Başbakanlık içerisinde Merkezi Finans ve İhale Birimi görevini yerine getirecek böyle bir birim hiç kurulmamıştır. Merkezi Finans ve İhale Birimine ilişkin detaylı bilgi ilerleyen sayfalarda sağlanmaktadır.

[195] 2003/5313 "Merkezi Finans ve İhale Biriminin Kurulmasına İlişkin Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Avrupa Birliği Komisyonu Arasındaki Mutabakat Zaptı" ile "Ulusal Fon'un Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptı"nın Onaylanması Hakkında Karar (20 Mart 2003 tarih, 25054 sayılı TC Resmi Gazete).

ile daha detaylı görev tanımları yapılmış ve söz konusu Başbakanlık Genelgesi'nde yer alan düzenlemelerde değişiklikler yapılmıştır[197].

Bahsi geçen Mutabakat Zabıtları ve Başbakanlık Genelgeleri ile Türkiye'de kurulan merkezi olmayan uygulama sistemi, 2003 yılı Ekim ayında hibelerin yönetilmesi hariç, 2004 Haziran ayında ise tümüyle akredite edilmiştir.

MFİB'nin Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptında, MFİB'nin kuruluşuna ilişkin olarak Türkiye için yeni oluşturulan mali yardım tüzüğünün[198] Türkiye'yi PHARE Merkezi Olmayan Yapılanma Sistemini kurmaya yönlendirmesi ve MFİB'nin bu sistemin önemli bir parçası olduğu gerekçesi sunulmuştur. Tek uygulama ajansı olarak MFİB'nin kurulmasının temel nedenleri olarak ise Türkiye'ye sağlanan fonların miktarının azlığı ve birden fazla uygulama ajansı kurulmasının maliyeti ve muhasebe ve mali raporlama işlemlerinin tek elden yürütülmesinin karmaşıklıkları önleyeceği gösterilmiştir. Bahse konu zabıt ile MFİB'nin idari giderlerinin ilk yıl tamamı, ikinci yıl üçte ikisi, üçüncü yıl üçte biri olmak üzere, ilk üç yıl tamamen ya da kısmen Avrupa Komisyonu tarafından karşılanması kararlaştırılmıştır.

Söz konusu zabıtla, 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi'nde öngörülenden farklı olarak, MFİB'nin Türk idari sisteminin tamamlayıcı bir parçası olarak kurulduğu ve idari olarak ABGS'ye bağlandığı belirtilmiştir. Ancak, MFİB her ne kadar idari olarak ABGS'ye (daha sonra 5500 sayılı Kanunla Hazine Müsteşarlığına) bağlansa da, fonksiyonel olarak bağımsız kılınmış ve bir Program Yetkilendirme Görevlisi (PYG) sorumluluğu altında görev yapması kararlaştırılmıştır. Öngörülen sistemde başka bir uygulama ajansı bulunmaması nedeniyle MFİB'nin başkanlığını üstlenen PYG, bütün projelerin mali yönetiminin kurallara uygun olarak yerine getirilmesinden sorumlu tutulmuştur.

---

[196] 4802 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Avrupa Birliği Komisyonu Arasında Merkezi Finans ve İhale Biriminin Kurulması ile Ulusal Fonun Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zabıtlarının Onaylanmasının Uygun Bulunduğu Hakkında Kanun (30.1.2003 tarih, 25014 sayılı TC Resmi Gazete).
[197] 13 Kasım 2002 tarih ve 2002/50 Sayılı Başkanlık Genelgesi.
[198] Council Regulation (EC) No 2500/2001.

Bu kapsamda Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi içerisinde PYG, MFİB vasıtasıyla yahut doğrudan aşağıda sayılan mali uygulamaya ilişkin görevlerin tamamının yerine getirilmesinden sorumludur:

- İhaleye çıkılması,
- Tekliflerin alınması ve değerlendirilmesi,
- Sözleşme imzalanması,
- Ödeme yapılması,
- Harcamalara ilişkin muhasebe kaydı tutulması ve mali raporlama yapılması,
- Diğer görevler.

İhaleye Çıkılması: Katılım öncesi fonlar kapsamında yer alan büyük projeler[199] kapsamındaki tüm hizmet, tedarik, yapım ihaleleri ve hibe teklif çağrılarının Avrupa Komisyonu dış yardımları sözleşme usulleri (PRAG)[200] çerçevesinde ilanından MFİB sorumludur. Bu itibarla, tüm büyük projelerin mali uygulaması MFİB'nin sorumluluğu altındadır.

Tekliflerin Alınması ve Değerlendirme Sürecinin Koordinasyonu: İlan edilen teklif çağrıları ya da diğer satın alım türlerine ilişkin ihaleler neticesinde alınan tekliflerin Avrupa Komisyonu dış yardımları sözleşme usulleri çerçevesinde değerlendirilmesi çalışmalarının yürütülmesi, MFİB sorumluluğundadır. Burada MFİB'nin sorumlulukları; ilgili projenin KPG'si ile birlikte değerlendirme komitesinin oluşturulması, değerlendirme komitesine başkanlık ve sekreterya hizmetleri sağlanması, değerlendirme komitesine tavsiye ve idari destek sağlanması, değerlendirme raporu hazırlıklarına destek sağlanması ve değerlendirme komitesi üyeleri tarafından imzalanan değerlendirme raporunun ön onay için Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonuna sunulmasıdır.

---

[199] Katılım Öncesi Fonlar kapsamında finanse edilip hibe bileşeni içeren büyük projeler kapsamında, alt projeler de finanse edilmektedir. Alt projeler (hibe projeleri) kapsamındaki ihaleler, MFİB'nin gözetim ve kontrolü altında, hibe almaya hak kazanan kuruluşun kendi sorumluluğundadır. Aynı durum ödemeler için de geçerlidir.

[200] Practical Guide to Contract Procedures For EC External Actions, (çevrimiçi) http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/implementation/practical_guide/index_en.htm, 23.03.2008.

Sözleşmelerin İmzalanması: Değerlendirme süreci sonunda, başarılı bulunan başvuru sahibi ile Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti adına sözleşmenin imzalanması, *sözleşme otoritesi* olarak MFİB'nin sorumluluğundadır.

Ödeme Yapılması: Değerlendirme süreci sonunda başarılı bulunan başvuru sahibine, sözleşmede öngörülen ödeme takvimi ve faydalanıcı tarafından gerçekleştirilen ödeme talepleri doğrultusunda ödeme yapılması, MFİB'nin görev alanındadır. MFİB bu itibarla, Ulusal Fon tarafından Avrupa Komisyonundan alınan katılım öncesi fonların uygulama birimlerine aktarılması sorumluluğunu üstlenmektedir.

Harcamalara İlişkin Muhasebe Kaydı Tutulması ve Mali Raporlama Yapılması: Her bir program, proje ve sözleşme kapsamında gerçekleştirilen ödemelerin kayıtlarının tutulması, bunların muhasebeleştirilmesi ve aylık bazda Ulusal Fon, UYG ve Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonuna raporlanması işlemi MFİB'nin sorumluluğundadır.

Diğer Görevler: MFİB'nin yukarıda sayılan asli görevlerinin yanı sıra; denetim faaliyetlerinde Avrupa Komisyonu denetçileri ve Hazine Kontrolörleri'ne destek sağlanması, merkezi olmayan uygulama sistemi kapsamında faaliyet gösteren birimler için satın alma ve ödeme konularına ilişkin olarak eğitim sağlanması, KPG'lere mali uygulama ile ilgili konularda danışmanlık sağlanması gibi görevleri vardır.

2006 yılında Bakanlar Kurulu'nca, MFİB'nin Kuruluşuna İlişkin Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Avrupa Komisyonu Arasındaki Mutabakat Zaptına ilişkin bir ek onaylanmış[201,202] ve mevcut sistemde köklü değişikliklere gidilmiştir. Bu kapsamda:

- UMYK olma görevi AB'den sorumlu Devlet Bakanı'ndan alınarak, Avrupa Birliği Genel Sekreteri'ne verilmiştir,

[201] 2006/10565 Merkezi Finans ve İhale Biriminin Kuruluşuna İlişkin Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Avrupa Komisyonu Arasındaki Mutabakat Zaptına 1 Nolu Ek'in Onaylanması Hakkında Karar (05 Temmuz 2006 tarih, 26219 sayılı TC Resmi Gazete).
[202] 5500 sayılı Merkezi Finans ve İhale Biriminin Kuruluşuna İlişkin Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Avrupa Komisyonu Arasındaki Mutabakat Zaptına 1 No'lu Ekin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun (17 Mayıs 2006 tarih, 26171 sayılı TC Resmi Gazete).

- UYG olma görevi hazineden sorumlu Devlet Bakanı'ndan alınarak Hazine Müsteşarı'na verilmiştir,
- MFİB, ABGS uhdesinden alınarak Hazine Müsteşarlığına bağlanmıştır,
- PYG'nin yetkisi artırılmış, bu kapsamda tüm KPG'lerin PYG'nin genel gözetimi altında çalışması ilkesi getirilmiştir,
- MFİB'nin idari masraflarının Avrupa Komisyonu tarafından karşılanması usulüne son verilmiş ve Hazine Müsteşarlığına tüm personeli ve varlıkları ile birlikte idari olarak bağlanmıştır.

MFİB ile ilgili son olarak Kanun[203] çıkartılmış, ancak bu kanunla yalnızca MFİB'nin Hazine Müsteşarlığı ile idari ilişkisi, istihdam ve bütçe esasları düzenlenmiştir.

Kıdemli Program Görevlileri: 2003/5313 sayılı "Merkezi Finans ve İhale Biriminin Kurulmasına İlişkin Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Avrupa Komisyonu Arasındaki Mutabakat Zaptı" ile, projelerin teknik uygulamasından sorumlu olmak üzere, her bir proje kapsamında bir kıdemli program görevlisi (KPG) atanması öngörülmüştür. KPG proje sahibi kamu kurumu tarafından atanmaktadır. KPG her bir projenin teknik olarak zamanında ve etkin şekilde yürütülmesinden sorumludur. Bu kapsamda başlıca görevleri:

- Proje faaliyetlerinin başarılı yürütülmesi için gerekli politikaların üretilmesi,
- Sorumluluğu altındaki projenin hazırlık çalışmalarının yürütülmesi ve projenin teknik uygulamasının koordinasyonu[204],
- Teknik şartname ve ihale dosyalarının hazırlanması,
- MFİB'ye ihale ilan talebinde bulunulması,
- Proje faaliyetlerinin[205] izlenmesi ve gelişmelerin MFİB'ye raporlanması,
- Tespit edilen usulsüzlüklerin MFİB'ye raporlanmasıdır.

Yukarıda değinildiği üzere Mutabakat Zaptı'na getirilen 1 no'lu değişiklik ile, PYG'nin yetkileri artırılırken, KPG'ler tarafından gerçekleştirilen teknik

[203] 5671 sayılı Merkezi Finans ve İhale Biriminin İstihdam ve Bütçe Esasları Hakkında Kanun (07.06.2007 tarih, 26545 sayılı TC Resmi Gazete).
[204] Teklif çağrısı sonucu seçilen hibe projeleri hariç.
[205] Teklif çağrısı sonucu seçilen hibe projeleri dahil.

uygulamanın PYG'nin genel gözetimi altında gerçekleştirilmesi hükmü ile idari, mali ve teknik uygulamaya ilişkin tüm hususlar PYG'nin genel gözetimi altında tutulmaktadır. Böylece PYG, başkanı bulunduğu MFİB vasıtasıyla idari ve mali yönetimi, genel gözetim yetkisi ile de teknik uygulamayı yönlendirme yetkisine sahip kılınmıştır.

Söz konusu mutabakat zaptı ile ayrıca, Hazine Müsteşarlığı bünyesinde yer alacak bir merkezi hazine birimi olarak Ulusal Fon kurulmuştur. Ulusal Fonun faaliyetlerinin temel sorumluluğu UYG'dedir. UYG mali yönetime ilişkin görevlerini Ulusal Fon vasıtasıyla yerine getirmektedir. Bu kapsamda Ulusal Fonun başlıca görevleri:

- Avrupa Komisyonundan fonların talep edilmesi ve yönetilmesi, bu kapsamda Avrupa Komisyonundan ve ulusal katkı olarak kamu kurumlarından alınan fonların ilgili harcama birimlerine akışını sağlanması,
- MFİB ve diğer uygulama birimleri ile proje bazında finansman anlaşmalarının imzalanması ve imzalanan bu finansman anlaşmaları çerçevesinde fonların MFİB ve diğer uygulama birimlerine transferinin gerçekleştirilmesi,
- Usulsüz yapılan ödemelerin geri alınarak Avrupa Komisyonuna geri ödenmesi,
- Katılım öncesi mali yardımların muhasebe kayıtlarının tutulması,
- AB raporlama usullerinin MFİB ve diğer uygulama birimleri tarafından kullanılmasının sağlanmasıdır.

UYG ayrıca Ulusal Fonun yönetimine ilişkin görevlerinin yanı sıra, mali yönetimin genel koordinasyonundan sorumlu olarak:

- UMYK'ye danışılmasını müteakip PYG'lerin atanmasından ve
- Ulusal katkı payının her bir projenin sahibi kurumun ilgili olduğu bakandan talep edilmesinden sorumludur.

AB'den temin edilen katılım öncesi fonların yanı sıra, ayrıca ulusal katkı payının da güvence altına alınması gerekmektedir. Bu kapsamda her sene ilgili bütçe

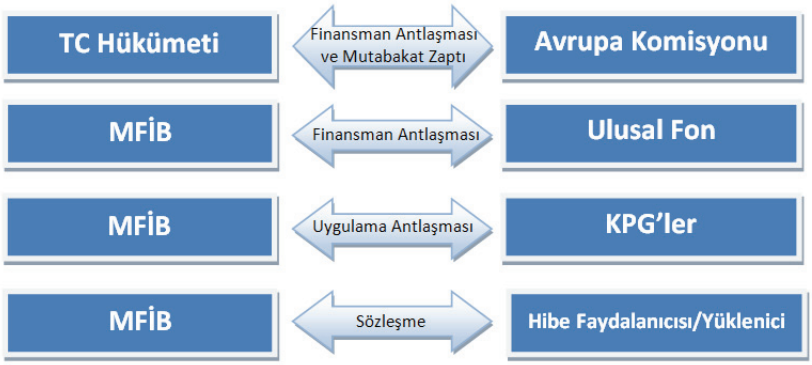
kanunu ile, Türkiye-AB mali işbirliği kapsamında sağlanacak mali yardımlar kapsamında genel bütçeden karşılanacak ulusal katkının kullanılması usulüne ilişkin hükümler getirilmektedir. Ulusal katkının güvence altına alınması suretiyle mali planlamada aksaklık yaşanmaması amacını taşıyan bu hükümlerden en önemlisi, ulusal katkı olarak kamu idarelerinin bütçelerine konan ödeneklerin başka hizmet veya faaliyetlere tahsis edilememesidir[206].

Yukarıda sayılan aktörlerden; Ulusal Fon, MFİB ve KPG'ler uygulama aşamasında önemli fonksiyonlar üstlenmiştir. Bu aktörler arasındaki ilişkilerin sağlıklı bir zemine oturtulabilmesi için aralarında protokoller imzalanması usulüne gidilmiştir. Bu kapsamda ilgili finansman anlaşmasında yer alan her bir proje için Ulusal Fon ve MFİB arasında finansman anlaşmaları imzalanmaktadır. Ayrıca projelerin teknik uygulamasından sorumlu olan KPG'ler ile MFİB arasında da uygulama anlaşmaları imzalanmaktadır.

KPG'ler ve MFİB arasında imzalanan uygulama anlaşmaları ile, projelerin yönetiminde idari ve mali hususlar ile teknik hususlara ilişkin iş bölümü gerçekleştirilmektedir. Bu sayede proje fişlerinde genel olarak değinilen sistemin uygulama aktörleri arasındaki ilişkiler, detaylı olarak tanımlanmaktadır. Teknik ve mali uygulama arası düzenli bilgi akışı sağlanması amacıyla KPG'ler aylık bazda ilerleme raporları hazırlayıp MFİB'ye sunmakta ve MFİB bu sayede ödeme taleplerini, Ulusal Fona doğru zamanda sunma imkanına sahip olmaktadır. Ulusal Fon, MFİB'ye ödemeleri gerçekleştirirken, nakit akış tahminleri ve projelerin teknik uygulamasına ilişkin olarak edindiği bilgileri göz önünde bulundurmaktadır. Bu itibarla, KPG'ler tarafından hazırlanan ilerleme raporları, MFİB ve Ulusal Fon arasındaki mali ilişkilerde belirleyici rol oynamaktadır.

[206] 5724 sayılı 2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu (28 Aralık 2007 tarih, 26740 Sayılı TC Resmi Gazete).

Şekil 3.1 Mali ve Teknik Uygulamaya Temel Teşkil Eden Anlaşmalar/Belgeler



Kaynak: Mali Kontrol Faslı Tanıtıcı Tarama Sunuşundan faydalanılarak yazar tarafından üretilmiştir.

Yukarıda Şekil 3.1'de yer alan anlaşmalara ek olarak, Türkiye'ye yapılan mali yardımlara ilişkin olarak Türkiye ile Avrupa Topluluğu arasındaki idari işbirliğine dair kuralların ortaya konulması ve bunlar üzerinde anlaşılması amacıyla bir Çerçeve Anlaşma[207] imzalanmıştır. Bu kapsamda anlaşma ile, mali işbirliğinin genel esasları, uygulamanın genel kuralları ve uyuşmazlık durumlarına ilişkin açıklamalar getirilmiştir.

3.3.2.2 Denetim

Gerek MFİB'nin, gerekse Ulusal Fonun kurulmasına ilişkin olarak imzalanan Mutabakat Zabıtlarında, Avrupa Komisyonunun (ister bizatihi isterse de dış denetçiler kullanarak) ve Avrupa Sayıştayının katılım öncesi fonların kullanılması sürecinde yer alan tüm aktörleri denetleme yetkisi bulunduğu belirtilmektedir. Ayrıca 1605/2002 sayılı Mali Tüzük[208] ile tüm hibe sözleşmesi taraflarının ve hatta taşeronların Avrupa Komisyonu ve Avrupa Sayıştayının denetimine tabi olduğu ve tüm belgeleri istendiğinde sunmakla sorumlu olduğu belirtilmektedir.

Diğer taraftan, Ulusal Fon ve MFİB veya diğer uygulama birimleri arasında imzalanmış olan finansman anlaşmalarının uygulanması hususunda gerekli denetim,

[207] 5303 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasındaki Mali İşbirliği Çerçevesinde Temin Edilecek Mali Yardımların Uygulanmasına İlişkin Çerçeve Anlaşmanın Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun (26 Şubat 2005 tarih, 2573926219 sayılı TC Resmi Gazete).
[208] Council Regulation (EC, Euratom) No 1605.

uluslararası denetim standartlarına uygun olarak Sayıştay Başkanlığı tarafından gerçekleştirilmesi öngörülmüştür.

Sayıştay Başkanlığı, AB Fonlarının dış denetimi yetkisini Ulusal Fonun kurulmasına ilişkin mutabakat zaptının yanı sıra 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'ndan almaktadır. 5018 sayılı kanunun 2. maddesinde AB fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla, Kanunun hükümlerine tabi olduğu belirtilmekte ve bu itibarla, 5018 sayılı Kanun AB kaynaklarının Sayıştay tarafından denetimini açıkça öngörmektedir[209].

MFİB'nin kuruluşuna ilişkin mutabakat zaptı ile, AB programları, projeleri ve ilgili ortak finansmanla doğrudan ilişkili uygulama yapılarının tüm hesapları ve işlemleri, Avrupa Komisyonu ve Avrupa Sayıştayı sorumluluklarına halel getirmeksizin, düzenli aralıklarla Hazine Kontrolörleri Kurulu (HKK) ve/veya Avrupa Komisyonunun anlaştığı dış denetçiler tarafından denetlenmesi öngörülmektedir.

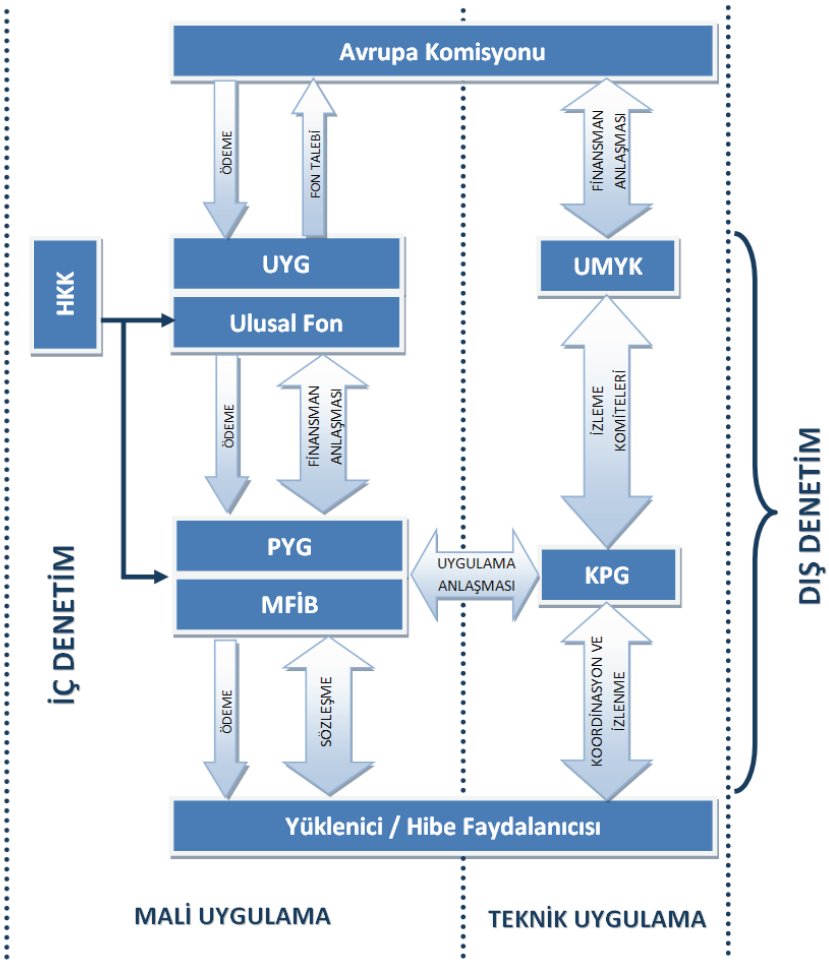
Buradan hareketle, HKK, MFİB ve Ulusal Fonun (gerektiğinde proje uygulayan kuruluşların) hesap ve faaliyetlerinin UYG adına iç denetimini gerçekleştirmekle sorumlu kılınmıştır. Diğer taraftan "3.1.2.2 Dış Denetim" bölümünde detaylandırıldığı üzere, Sayıştay Başkanlığı Türkiye'de genel yönetim bütçesi kapsamında yer alan tüm kurumların denetimi yetkisi nedeniyle katılım öncesi fonlar kapsamında da dış denetim yetkisine sahiptir.

Yukarıda yapılan açıklamalar ışığında; merkezi olmayan uygulama sistemi içerisindeki mali ve teknik uygulama ve denetimin genel çerçevesi Şekil 3.2'de özetlenmektedir.

---

[209] POLAT, Necip, "Avrupa Birliği - Türkiye Mali İşbirliği ve Sayıştay'ın Topluluk Kaynakları Üzerindeki Denetimi", (Sayıştay Dergisi Ocak-Mart 2004- Sayı: 52), Ankara, Mart 2004, s. 78.

Şekil 3.2 Merkezi Olmayan Uygulama Sisteminde Mali ve Teknik Uygulama



Kaynak: Yazar tarafından üretilmiştir.

Şekil 3.2'de görüldüğü üzere, mali ve teknik uygulama farklı kurumlar tarafından ve farklı süreçlerle gerçekleştirilmektedir. Bu noktada uygulamada özellikle, projelerin KPG'ler tarafından uygulamaya hazırlanması ancak sözleşmelerin MFİB tarafından imzalanması, görev ve yetkilerin net olmayan bir tarzda paylaşımını ortaya çıkarmıştır. Bu durum her ne kadar uygulama anlaşmaları ile çözülmeye çalışılsa da, uygulamada, koordinasyon eksiklikleri ile

karşılaşılmasının önüne geçilememiştir. Nitekim farklı kurumlar arasında eşitlik ve yetkilerin ayrımı ilkesi çerçevesinde tesis edilmesi gereken mali ve teknik uygulamaya yönelik görev paylaşımı, PYG'nin aynı zamanda MFİB başkanı olması ile mali uygulamanın teknik uygulama üzerinde nezaretine dönüşmüştür.

Diğer taraftan öngörülen sistem ile, ikinci bölümde ülke örneklerinde incelenenden farklı olarak, mali ve teknik uygulamanın net bir şekilde ayrılması öngörüldüğünden, teknik uygulayıcı kurumlarda birinci bölümde anlatılan yapısal fon uygulamalarına ilişkin mali yönetim kapasitesi oluşması imkanı doğmamıştır.

3.3.2.3 Yolsuzlukla mücadele

2006/32 sayılı Başbakanlık Genelgesi uyarınca Başbakanlık Teftiş Kurulu OLAF'ın Türkiye'deki irtibat noktası olarak tayin edilmiştir. Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın başlıca görevleri:

- Bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla, kamu iktisadi teşebbüslerinde teftişin etkin bir şekilde yürütülmesi hususunda genel prensipleri tespit etmek ve personelin verimli çalışmasını teşvik edici teftiş sistemini geliştirmek,
- Kamu kurum ve kuruluşlarıyla ve kamu iktisadi teşebbüslerinde, bunların iştirak ve ortaklıklarında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, teftiş, denetim veya bu maksatla kurulmuş olan birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını haiz olarak her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftiş yapmak veya yaptırmak,
- Vakıflarda, derneklerde, kooperatiflerde, her seviyedeki işçi ve işveren teşekküllerinde teftiş, denetim veya bu maksatla kurulmuş olan birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını haiz olarak gerektiğinde her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftişi yapmak veya yaptırmak,
- Gerektiğinde, imtiyazlı şirketlerle, özel kuruluşları da mali yönden teftiş ve denetlemek,
- Başbakanlık merkez teşkilatında araştırma, inceleme ve soruşturma ile bağlı ve ilgili kuruluşlarında her türlü inceleme, araştırma, teftiş ve soruşturma yapmaktır.

Kurul OLAF'ın irtibat noktası olarak belirlenmekle, yukarıda sayılan görevlerine ilave olarak, AB'den sağlanan kaynaklarla ilgili soruşturmalarda

OLAF'ın Türkiye'deki muadili ve irtibat noktası olma görevini yerine getirmekle sorumlu kılınmıştır. Bu itibarla Hazine Müsteşarlığı ile Kurul arasında imzalanan bir protokolle, HKK tarafından gerçekleştirilen denetimlerde yolsuzluğa ilişkin bulguların edinilmesi durumunda bunun UYG tarafından Kurula bildirilmesi ile, Kurulun faaliyete geçeceği üzerinde mutabakata varılmıştır. Ayrıca, Kurulun yolsuzluğu engelleme koordinasyon hizmetleri sorumlusu[210] olarak belirlenmesine ilişkin hazırlıklar da devam etmektedir[211].

3.3.3 2007-2013 dönemi

Avrupa Komisyonu tarafından, 2007–2013 yılları arasında aday ülkelere sağlanacak mali desteğin çerçevesinin yeni bir araç ile düzenlenmesi kararı alınmıştır. Bu kapsamda, daha önceden farklı araçlarla yürütülen mali yardımlar tek bir mali araç altında düzenlenmiştir. Katılım Öncesi Mali Araç (IPA) olarak adlandırılan bu yeni mali araç ile temelde, aday ülkeleri tam üyeliğe hazırlamak amaçlanmaktadır.

Hali hazırda Türkiye ile birlikte Hırvatistan ve Makedonya Cumhuriyeti aday ülke statüsündedir. IPA öncesinde, CARDS[212] Programı kapsamında mali yardım alan Arnavutluk, Bosna-Hersek, Karadağ ve Sırbistan ise potansiyel aday ülkelerdir[213].

IPA çerçevesinde sağlanacak mali desteğin genel kurallarını oluşturmak amacıyla IPA Tüzüğü[214] 2006, mali desteğin uygulama kurallarını oluşturmak amacıyla da IPA Uygulama Tüzüğü[215] 2007 yılında Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesi'nde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Tüzüklerde öngörüldüğü üzere, IPA'nın 5 bileşeni bulunmaktadır:

---

[210] Afcos: Anti-Fraud Coordination Service.
[211] Erdem, Süleyman Savaş, Başkan Yardımcısı, Başbakanlık Teftiş Kurulu, 21.04.2008, sözlü görüşme.
[212] CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation) Batı Balkan ülkelerine yönelik AB mali yardımıdır.
[213] Yaman,2007:195.
[214] Council Regulation (EC) No 1085.
[215] Commission Regulation (EC) No 718/2007 of 12 June 2007 implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA), (Official Journal of the European Communities L 170, 29.06.2007).

- Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma,
- Sınır Ötesi İşbirliği,
- Bölgesel Gelişme,
- İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi,
- Kırsal Kalkınma.

5 bileşen kapsamında aday ve muhtemel aday ülkelere, 7 senelik mali çerçeve kapsamında toplam 11, 468 milyar Avro kaynak sağlanacaktır. Bu kaynağın ülkelere göre tahsisi tablo 3.3'te verilmektedir. 2013 yılına ilişkin tahsisat halihazırda netleşmiş değildir.

Tablo 3.3 2007-2012 Dönemi Ülkeler Bazında IPA Tahsisatı

(Milyon Avro)

Ülke	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Türkiye	497	539	566	654	782	900
Hırvatistan	141	146	151	154	157	160
Makedonya	59	70	82	92	99	106
Arnavutluk	61	71	81	93	95	97
Bosna-Hersek	62	75	89	106	108	110
Karadağ	31	33	33	34	35	35
Sırbistan	190	191	195	199	203	207
Kosova (Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi 1244 sayılı kararı uyarınca)	31	33	33	34	35	35

Kaynak: Avrupa Komisyonu Genişleme Genel Müdürlüğü Resmi İnternet Sitesi (Çevrimiçi, http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/planning-ipa_en.htm, 22.02 2009.

IPA kapsamındaki mali ilişkiler Çok Yıllı Gösterge Finansman Çerçevesi, Çok Yıllı Gösterge Planlama Belgesi, Çok Yıllı veya Yıllık Programlar, Çerçeve

Anlaşmalar, Sektörel Anlaşmalar ve Finansman Anlaşmalarına dayanmaktadır. Bu belgelerin kapsamları ve işlevleri aşağıda kısaca verilmektedir[216]:

Çok Yıllı Gösterge Finansman Çerçevesi: Genişleme süreci ve bütçe tahsisatları arasında bağlantı kurularak, IPA toplam fonunun gösterge tahsisatının belirlenmesi,

Çok Yıllı Gösterge Planlama Belgesi: Seneler itibarıyla IPA bileşenleri arasında gerekli tutarlılığın ve tamamlayıcılığın sağlanması,

Çok Yıllı veya Yıllık Programlar: Çok Yıllı Gösterge Planlama Belgesi'nde tanımlanan stratejilerin yürütülmesi için ihtiyaç duyulan öncelik eksenlerinin, her türlü uygun faaliyetin ve mali katkının belirlenmesi,

Çerçeve Anlaşmalar: Mali yardımların uygulanması ile ilgili genel kuralların belirlenmesi ve bu kurallarda mutabık kalınması,

Sektörel Anlaşmalar: İlgili bileşen kapsamında gerçekleştirilecek harcamaların teknik detaylarının fazla olması durumunda, bileşene özgü hükümler üzerinde mutabık kalınması,

Finansman Anlaşmaları: Mali desteğe ilişkin ödemelerle ilgili kurallar ve ilgili tüm usuller üzerinde mutabakata varılmasıdır.

Bu anlaşmalara ilaveten IPA kapsamında finanse edilecek tüm program ve projelerin, yönetimi, izlenmesi, değerlendirilmesi ve raporlanması 1605/2002 sayılı Mali Tüzüğe tabi kılınmıştır.

IPA'dan faydalanacak ülkelerin mali yönetim ve kontrol faaliyetlerinde yer almak üzere aşağıda belirtilen birimleri ve aktörleri belirlemeleri[217] ve bu birimler arasında yetkilerin ayrılığı ilkesini tesis etmesi gerekmektedir[218]:

- Yetkili Akreditasyon Görevlisi,
- Ulusal IPA Koordinatörü,
- Stratejik Koordinatör,
- Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (UYG),

[216] Communication from the Commission to the Council and The European Parliament, *Instrument For Pre-Accession Assistance (IPA) Multi-Annual Indicative Financial Framework For 2008-2010,* (Brussels, 08.11.2006 COM (2006) 672 final).
[217] Commission Regulation (EC) No 718/2007.
[218] Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002.

- Ulusal Fon,
- Denetim Otoritesi,
- Program Otoritesi,
- IPA İzleme Komitesi,
- Sektörel İzleme Komitesi.

Yetkili Akreditasyon Görevlisi: UYG ve Ulusal Fonun akredite edilmesi, izlenmesi, akreditasyonun askıya alınması veya kaldırılmasından sorumlu olarak atanan hükümet temsilcisi ya da üst düzey kamu görevlisidir. Türkiye'de, 2007/30 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile[219], Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan yetkili akreditasyon görevlisi olarak görevlendirilmiştir.

Ulusal IPA Koordinatörü: IPA kapsamında sağlanacak mali desteğin genel koordinasyonunu sağlamak üzere atanan, hükümet temsilcisi veya üst düzey kamu görevlisidir. Türkiye'de, Avrupa Birliği Genel Sekreteri, Ulusal IPA Koordinatörü olarak görevlendirilmiştir.

Stratejik Koordinatör: Bölgesel Kalkınma Bileşeni ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşeni arasında koordinasyonu sağlamak üzere atanan kamu görevlisidir.

3.3.3.1 Mali yönetim ve kontrol

IPA kapsamında öngörülen mali yönetim ve kontrol sisteminin temel aktörlerini UYG, Ulusal Fon ve program otoriteleri oluşturmaktadır.

Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (UYG): Ulusal Fonun başkanı olarak, AB fonlarının mali yönetiminin tüm sorumluluğunu üstlenen ve işlemlerin yasalara ve usullere uygunluğundan sorumlu bulunan hükümet temsilcisi veya üst düzey kamu görevlisidir. IPA Tüzüğü altındaki yönetim ve kontrol sistemlerinin etkili şekilde işlemesinde temel sorumluluğu üstlenmektedir. Türkiye'de Hazine Müsteşarı UYG olarak atanmıştır. Başlıca görevleri:

- Yapılan işlemlerin yasalara ve usullere uygunluğuna ilişkin güvence sağlanması,

[219] 2007/30 AB'den Sağlanan Fonların Yönetimine İlişkin Başbakanlık Genelgesi (21.11.2007 tarih, 26707 sayılı TC Resmi Gazete).

- Harcamaların ve ödeme uygulamalarının tasdikli beyanlarının hazırlanması ve Avrupa Komisyonuna sunulması (UYG, ödeme başvurusunun doğruluğundan ve uygulama birimlerine ve/veya nihai yararlanıcılara yapılan fon transferlerinden sorumludur),
- Sağlıklı işleyen bir eş finansman sisteminin taahhüdü,
- Yolsuzlukların tespit edilmesinin ve Avrupa Komisyonuna ivedi bir şekilde bildirilmesinin sağlanması,
- Komisyon ve yararlanıcı ülke arasında gönderilen mali bilgiler için irtibat noktası olma görevinin ifası,
- Uygulama birimlerinin akreditasyonunun verilmesi, izlenmesi, gerektiğinde askıya alınması veya geri çekilmesi,
- IPA Tüzüğü altındaki yardımın yönetim sistemlerinin işlerliğinin varlığının ve etkililiğinin sağlanması,
- Fonların yönetimine ilişkin iç kontrol sisteminin etkinliğinin sağlanması,
- Yönetim ve kontrol sistemleri hakkında rapor verilmesi,
- Uygun bir raporlama ve bilgi sisteminin işlerliğinin sağlanması,
- Denetim otoritesinden gelen denetim raporlarındaki bulguların izlenmesi,
- Yönetim ve kontrol sistemlerine ilişkin her türlü önemli değişikliğin ivedilikle Avrupa Komisyonuna bildirilmesi ve bildirinin bir nüshasının Yetkili Akreditasyon Görevlisine sunulmasıdır.

IPA kapsamında UYG'nin pozisyonu incelendiğinde görülmektedir ki, bu dönemde UYG'ye verilen görev ve yetkiler önceki dönemdekine nazaran çok daha geniştir. 2007 öncesi dönemde UYG temel olarak Ulusal Fonun bağlı olduğu makam olma sıfatıyla AB'den alınan fonların MFİB ve diğer uygulama birimlerine aktarılmasından sorumludur. Ancak IPA kapsamında, tüm mali yönetim ve kontrol sisteminin etkin işleyişinin sorumluluğu UYG'ye verilmektedir. Özellikle UYG tarafından her yıl periyodik olarak Komisyona bir güvence beyanı sunulması zorunluluğu getirilmesi sebebiyle UYG sunulacak bir güvence beyanı ile tüm mali yönetim ve kontrol sistemi üzerinde denetim yapmakla mükellef kılınmaktadır. Bu denetimlerin sonuçlarına dayalı olarak hazırlanan her bir güvence beyanının aşağıda belirtilen hususları içermesi gerekmektedir:

- Yönetim ve kontrol sistemlerinin etkili bir şekilde işlediğinin teyidi,
- Yapılan işlemlerin yasalara ve usullere uygun olduğunun teyidi,
- Sistemler ve kontrollerdeki her türlü değişiklikle ilgili bilgi ve destekleyici muhasebe bilgileri.

Ulusal Fon: UYG'nin sorumluğunda bir merkezi hazine birimi gibi hareket ederek, IPA kapsamında sağlanan desteğin mali yönetimine ilişkin görevlerden sorumludur. Türkiye'de Hazine Müsteşarlığı Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğüne bağlı Ulusal Fon Dairesi bu görevi ifa etmekle görevlendirilmiştir.

Banka hesaplarının düzenlenmesi, Avrupa Komisyonundan fon talep edilmesi, alınan fonların uygulama birimlerine veya nihai yararlanıcılara aktarılması izninin verilmesi ve mali işlemlerle ilgili olarak Avrupa Komisyonuna mali rapor verilmesi Ulusal Fonun sorumluluğundadır.

Program Otoritesi: Her bir IPA bileşeni veya programı için IPA desteğinin yönetimi ve uygulanması konularından sorumlu olarak görevlendirilen kurumdur.

Program otoritesi, ilgili programın veya programların sağlam mali yönetim ilkesine uygun olarak yönetilmesinden ve uygulanmasından sorumludur. Başlıca görevleri:

- Yıllık veya çok yıllı programların hazırlanması,
- Programın uygulanmasının izlenmesi, programların uygulanma kalitesinin izlenerek gerekli belgelerin tedarik edilmesi suretiyle sektörel izleme komitesinin faaliyetlerine rehberlik edilmesi,
- Sektörel yıllık ve nihai uygulama raporlarının hazırlanması ve bunların Avrupa Komisyonu, Ulusal IPA Koordinatörü ve UYG'ye sunulması,
- Finanse edilecek projelerin seçilmesinin, programlara uygulanabilir kriterlere uygun olarak onaylanmalarının, ilgili Topluluk kurallarına ve ulusal kurallara uygun olmalarının sağlanması,
- Yeterli bir denetim izi[220] *(audit trail)* temin edilmesi için gereken tüm belgelerin

[220] Bir mali ya da operasyonel işlemin başından sonuna kadar adım adım takip edilmesini sağlayan kayıtlar.

toplanmasını sağlayacak usullerin oluşturulması,

- İhale usullerinin, ihalenin bir yükleniciye verilmesi usullerinin, alt sözleşme usullerinin ve nihai yararlanıcıya ödeme yapma ve yapılan ödemeleri geri alma usullerinin düzenlenmesi,
- Faaliyetlerin yürütülmesine dahil olan tüm kurum ve kuruluşların ayrı bir muhasebe sistemi veya ayrı bir muhasebe kodlama sistemi kullanmalarının temin edilmesi,
- Ulusal Fon ve UYG'nin harcamalarla ilgili yapılan tüm usuller ve teyitlerle ilgili her türlü bilgiyi edinmelerinin sağlanması,
- Raporlama ve bilgi sisteminin kurulması ve güncellenmesi,
- Beyan edilen harcamaların geçerli kurallar dahilinde yapıldığının, mal ve hizmetlerin onay kararına uygun olarak alındığının ve nihai yararlanıcının ödeme gerekliliklerinin doğru olduğunun temin edilmesi için gerekli teyit usullerinin uygulanmasıdır. Bu teyit, faaliyetlerin idari, mali, teknik ve fiziksel yönlerinin uygun olması halinde; kendi kurumunu oluşturan farklı organlarının iç denetiminin sağlanması, usulsüzlüklerin raporlanmasının sağlanması ve bilgi ve kamuoyuna açıklık gerekliliklerine uygunluğun sağlanmasını da kapsamaktadır.

Türkiye'de IPA kapsamında görev alacak kurumların tayini uygunluğuna göre bileşenler veya operasyonel programlar (OP) bazında gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda:

- Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni için ABGS,
- Sınır Ötesi İşbirliği Bileşeni için Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı,
- Bölgesel Gelişme Bileşeni altında:
    - Ulaştırma OP'si için Ulaştırma Bakanlığı,
    - Çevre OP'si için Çevre ve Orman Bakanlığı,
    - Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'si için Sanayi ve Ticaret Bakanlığı,
- İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşeni için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı,

- Kırsal Kalkınma Bileşeni için Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı

program otoritesi olarak belirlenmiştir. Ancak bu kurumların idari ve kurumsal yapılarında henüz gerekli değişiklikler gerçekleştirilmemiş olup, hali hazırda programların çalışma grupları ile yönetilmesi öngörülmektedir.

Program otoritesine IPA Uygulama Tüzüğü ile verilen görev ve yetkilerin gruplandırılarak farklı birimlere devredilmesi mümkündür. Ancak bu gruplandırma ve devir işlemlerinde Tüzükte tanımlanan diğer organların görev sahalarının ihlal edilmemesi ve 1605/2002 sayılı Mali Tüzük'te öngörülen görevler ayrılığı ilkesine riayet edilmesi gerekmektedir. Ayrıca, devir işlemi nihai sorumluluğunun görevi devreden esas birimde olmasına halel getirmemektedir.[221].

IPA Uygulama Tüzüğü'nün bu hükmü uyarınca, program otoritelerine verilen görevlerden, mali uygulamaya ilişkin olanlar Türkiye'de MFİB tarafından yürütülecektir. 2010 yılının sonuna kadar işletilmesi öngörülen bu usulde, mali ve teknik uygulama, işbirliği anlaşmaları ile yukarıda sayılı program otoriteleri ile MFİB arasından paylaşılacaktır[222]. Bu durum IPA uygulamasında program otoritelerinin, Yapısal Fonlardaki muadili olan yönetim otoritelerine benzer şekilde, hem mali ve hem de teknik uygulamayı yönetme kapasitelerinin gelişmesinin önünde en azından kısa vadede bir engel teşkil etmektedir.

Yukarıda açıklanan aktör ve kurumların yanı sıra IPA desteğinin kullanımında koordinasyonun ve bu sayede etkinliğin artırılması amacıyla komiteler oluşturulması öngörülmüştür. Bu komiteler, IPA İzleme Komitesi ve Sektörel İzleme Komitesidir.

IPA İzleme Komitesi, farklı bileşenler altında yürütülen programlar ve faaliyetler arasında tutarlılığı ve koordinasyonu sağlamak, verilen yardımın belirlenen hedeflere ulaşılmasını temin için gerek duyulan her türlü bileşenler arası düzeltme önleminin alınmasını sağlamak ve genel verimliliğini artırmak için Avrupa Komisyonu, Ulusal IPA Koordinatörü ve UYG'ye önerilerde bulunmak üzere kurulmaktadır. Komitenin üyelerini Avrupa Komisyonu temsilcileri, Ulusal IPA

[221] Commission Regulation (EC) No 718.
[222] Beşinci bileşen muhtevası gereği, farklı şekilde yönetilecek olması nedeniyle bu yargılardan müstesnadır.

Koordinatörü, UYG, Stratejik Koordinatör ve program otoritelerinin temsilcileri oluşturmaktadır.

IPA İzleme Komitesine yardımcı olmak ve ilgili alanındaki ilerlemeyi izlemek üzere her bir bileşen veya OP bazında Sektörel İzleme Komitesi kurulmaktadır. Sektörel İzleme Komiteleri, Avrupa Komisyonu ve Ulusal IPA Koordinatörüne, ilgili hedeflere ulaşılabilmesi ve mali desteğin verimliliğinin artırılmasını sağlamak üzere önerilerde bulunmakla görevlendirilmiştir.

3.3.3.2 Denetim

IPA kapsamında yönetim ve kontrol sistemlerindeki her kademeden fonksiyonel olarak bağımsız ve uluslararası denetim standartlarına uygun dış denetim yapmak üzere denetim otoritesi atanması gerekmektedir. Türkiye'de, 2007/30 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile[223], Hazine Kontrolörleri Kurulu IPA kapsamında denetim otoritesi olarak görevlendirilmiştir.

Denetim otoritesi, yönetim ve kontrol sistemlerinin etkili ve gereken şekilde işlediğini doğrulamakla sorumlu olup başlıca görevleri:

- Her bir yıl içinde aşağıdaki hususları teyit etmeyi hedefleyen denetimleri içeren yıllık bir denetim faaliyet planı oluşturulması ve uygulanması:
  - Yönetim ve kontrol sistemlerinin etkili işlemesi,
  - Komisyona sağlanan muhasebe bilgisinin güvenilirliği.

Yıllık denetim faaliyeti planı ilgili yılın başlamasından önce UYG'ye ve Avrupa Komisyonuna sunulur. Denetim otoritesi ayrıca aşağıda sayılan belgelerin hazırlanması ve ilgili yerlere sunulmasından sorumludur, bu kapsamda:

- Yürütülen denetimlerde tespit edilen yönetim ve kontrol sistemlerindeki veya işlem bulgularındaki her türlü zayıflığın bir özetini veren yıllık bir denetim faaliyet raporunun Avrupa Komisyonuna, UYG'ye ve Yetkili Akreditasyon Görevlisine her yıl 31 Aralık itibarıyla sunulması,
- Çerçeve anlaşmada bulunan modeli izleyen, yönetim ve kontrol sistemlerinin etkili işleyip işlemediğini ve bu Tüzüğün ve/veya Avrupa

[223] 2007/30 AB'den Sağlanan Fonların Yönetimine İlişkin Başbakanlık Genelgesi (21.11.2007 tarih, 26707 sayılı TC Resmi Gazete)

Komisyonu ile yararlanıcı ülke arasındaki diğer anlaşmaların gerekliliklerine uyup uymadığını belirten yıllık bir görüş raporu sunulması,

- Herhangi bir programın veya bir parçasının kapatılması nedeniyle UYG tarafından Avrupa Komisyonuna her türlü nihai harcama beyanıyla ilgili bir görüş raporu sunulması,

denetim otoritesinin görevleri arasındadır. Denetim otoritesi, özellikle risk değerlendirmesi, denetimin somutluğu ve örneklem alma alanlarında uluslararası denetim standartlarına uymakla yükümlüdür.

Diğer taraftan, "3.1.2.2 Dış Denetim" bölümünde detaylandırıldığı üzere, Sayıştay Başkanlığı, Türkiye'de genel yönetim bütçesi kapsamında yer alan tüm kurumların denetimi yetkisi nedeniyle katılım öncesi fonlar kapsamında da dış denetim yetkisine sahiptir. Bu sebeple hali hazırda Türkiye'de, AB fonlarının dış denetimi ile görevlendirilen iki farkı kurum, dolayısıyla bu alanda görev ve yetki mükerrerliği mevcuttur.

3.3.3.3 Yolsuzlukla mücadele

Bu dönemde herhangi bir yasal veya kurumsal değişiklik gerçekleştirilmeksizin, Başbakanlık Teftiş Kurulunun OLAF'ın Türkiye irtibat noktası olması uygulamasında devam edilmiştir. Bununla birlikte, Kurulun yolsuzluğu engelleme koordinasyon hizmetleri sorumlusu olarak belirlenmesi yönünde hazırlıklar devam etmektedir[224].

3.4 Bölüm Sonu Değerlendirmesi

Türkiye, mali yönetim ve kontrol alanında, gerek uluslararası kabul görmüş standartlara uyum sağlanması, gerekse AB'ye uyum yönüyle, dinamik bir süreçten geçmektedir. Bu doğrultuda, yaklaşık 80 yıllık bir uygulama geçmişi olan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlükten kaldırılarak, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile ulusal bütçenin kapsamı, hazırlanması, uygulanması, kontrolü ve denetimi üzerinde köklü değişiklikler gerçekleştirilmiştir.

[224] Erdem, Süleyman Savaş, Başkan Yardımcısı, Başbakanlık Teftiş Kurulu, 21.04.2008, sözlü görüşme.

Bu değişikliklerde, AB'nin mali yönetim ve kontrol alanında dönemler itibarıyla edindiği tecrübeler ve bu tecrübelere bağlı olarak ortaya çıkan ilkeler doğrultusunda hazırlanan ve 1 Ocak 2003 tarihinde yürürlüğe giren 1605/2002 sayılı Mali Tüzüğün de önemli etkisi bulunmaktadır. Özellikle harcama sürecinde öngörülen aktörler ve ilkeler, mali ve teknik uygulamanın yakınlaştırılması, yönetim sorumluluğu, katılımcılık ve şeffaflık ilkeleri her iki düzenlemede önemli nispette paralellik arz etmektedir.

Diğer yandan, "AB aday ülkesi" sıfatının kazanılması ile, katılım öncesi fonların kullanımı amaçlı olarak mali yönetim ve kontrol alanında yeni kurum ve birimler oluşturulmakta, mevcut kurumlara yeni görevler verilmektedir. Bu noktada ilk yenilik, AB fonlarının mali yönetimi ve kontrolü amacıyla "Merkezi Finans ve İhale Birimi" adı altında yeni bir kurum kurulması ve Hazine Müsteşarlığına bağlı "Ulusal Fon" adı altında bir birim oluşturulmasıdır. Aynı zamanda denetim faaliyetleri kapsamında, HKK, AB fonlarının iç denetimi birimi olarak tayin edilmiş ve esasen 2007 öncesi dönemde mali yönetim ve kontrol sisteminin temel aktörlerini bu kurumlar oluşturmuştur.

2007-2013 dönemi için Avrupa Komisyonu, tüm aday ve potansiyel aday ülkelere yönelik yardımları tek çatı altında toplayan IPA isimli yeni bir mali araç geliştirmiştir. IPA sisteminde aday ülkeler, katılım öncesi fonları, Yapısal Fon sistemine çok yakın bir sistem içerisinde kullanmaktadırlar. Bu itibarla, IPA ile öngörülen sistem ile aday ve potansiyel aday ülkelerin, üyelik ile birlikte kullanmaya başlayacakları Yapısal Fon uygulamalarına daha kolay intibak edebilmeleri hedeflenmektedir.

Ancak AB fonlarının mali yönetimi ve kontrolü alanında Avrupa Komisyonunun aday ülkeleri ademimerkeziyetçi program yönetimi sistemine yakınsatmak amacıyla geliştirdiği; *program otoritesi aracılığıyla mali yönetim ve kontrol işlemlerinin ve teknik uygulamanın tek bir kurum tarafından gerçekleştirilmesi* pratiğine Türkiye'de intibak edilememiş olup, bu alanda Türkiye uygulamaları eski katılım öncesi fon sisteminden en azından kısa vadede ciddi nispette farklılaşamamıştır. Nitekim, IPA'nın Türkiye uygulamalarında program otoritelerine kısıtlı yetkiler tanınmış ve mali yönetim ve kontrole ilişkin yetkiler, IPA

öncesindeki katılım öncesi fonlar uygulamalarında olduğu gibi merkezi şekilde MFİB'de toplanmıştır[225].

Bu durumda, IPA Uygulama Tüzüğü ile programların yönetilmesine ilişkin nihai sorumluluğun program otoritelerine verilmiş olması, uygulamada anlam ifade etmemektedir. Çünkü uygulamada her ne kadar program otoriteleri ile MFİB arasında işbirliği anlaşmaları imzalanması yoluyla pratik sorunlar çözülse de, Türkiye'de, IPA uygulama sisteminin oluşturulma saikine ve IPA'nın temel kurgusuna aykırı şekilde, mali ve teknik uygulama için en azından 2010 yılı sonuna kadar iki farklı kurum bulunması öngörülmektedir.

Diğer taraftan, IPA uygulamalarında yer alan bakanlıkların mevcut IPA yönetimi yapılanmalarının, olağan kurumsal yapılanmalarından farklı şekilde oluşturulmuş olması, Türkiye kurumsal yapısı ve teamülleri ile AB fonlarının kullanımı için oluşturulan kurumsal yapılanma arasında ciddi bir farklılık oluşturmaktadır. Burada dikkat edilmesi gereken nokta, katılım öncesi fonların miktarlarının kısıtlı olmasına rağmen, gerektirdikleri kurumsal yapılanma modellerinin aday ülkeleri yapısal fon uygulamalarına hazırladığıdır. Bu sebeple, IPA'nın sağladığı fonun harcanabilmesi kadar, nasıl bir sistem içerisinde harcandığı da önem arz etmektedir.

5018 sayılı Kanun ile getirilen yeni kamu mali yönetimi sisteminin bir sonucu olan merkezi uyumlaştırma işlevi ile, katılım öncesi fon yönetim sistemi arasında kurulması gerekli bağlantı da zayıf kalmaktadır. 5018 sayılı Kanun ile getirilen iç kontrol çerçevesi Türkiye'nin hem idari hem de mali alanlarında önemli düzenlemeler getirmiştir. Farklı kamu kurumlarının iç kontrol sistemleri arasında uyumun sağlanması görevi de Maliye Bakanlığı bünyesinde kurulu İç Kontrol Merkezi Uyumlaştırma Dairesine verilmiştir.

Öte yandan Türkiye'de katılım öncesi fonları kullanmak üzere kurulu merkezi olmayan uygulama sisteminin akreditasyonu işlemi Ulusal Fon marifetiyle UYG tarafından gerçekleştirilmektedir. Esasen merkezi olmayan uygulama sistemi, ulusal kaynakların yönetimi iç kontrol sisteminin bir benzeri olup, mali ve idari alanları

[225] IPA'nın beşinci bileşeni olan kırsal kalkınma ile ikinci bileşen olan sınır ötesi işbirliği kapsamında finanse edilen Türkiye-Bulgaristan Sınır Ötesi İşbirliği Programı hariç olmak üzere.

birlikte kapsamakta ve UYG vasıtasıyla Hazine Müsteşarlığının sorumluluk alanında yer almaktadır.

Birinci bölümde belirtildiği üzere, adaylıktan üyeliğe giden yolda, ülkelerin ulusal kaynaklarını yönetmek için kurulu mali yönetim sistemleri ile yapısal fonların kullanımı için gerekli sistemleri uyumlulaştırmaları gerekmektedir. Ancak mevcut durumda, Türkiye ulusal kaynaklarının kullanıldığı iç kontrol sisteminin farklı kurumlardaki tezahürünün Maliye Bakanlığı tarafından uyumlulaştırıldığı ve koordine edildiği, katılım öncesi fonların kullanıldığı iç kontrol sistemine karşılık gelen merkezi olmayan uygulama sisteminin ise Hazine Müsteşarlığının kontrol ve yetki alanında olduğu iki başlı bir sistem bulunmaktadır.

Sistem, denetim açısından incelendiğinde iç ve dış denetim alanlarında da farklı şekillerde tezahür eden eksiklikler bulunduğu görülmektedir.

İç denetim alanında; Türkiye iç denetim sistemi 5018 sayılı Kanun ile tasarlanmış ve kamu idarelerine iç denetçi atanması sürecine başlanılmıştır. Ancak Türkiye iç denetim sistemi yeni oluşturulmakla beraber, eski bir takım birimler de varlığını sürdürmekte ve iç denetim sisteminin başarısını tehdit etmektedir.

Dış denetim alanında; 2007 öncesi dönem için, özelde MFİB ve Ulusal Fonun denetiminden sorumlu tutulan HKK, 2007-2013 dönemi için dış denetim gerçekleştirmek üzere denetim otoritesi olarak belirlenmiştir. Yapısal fon uygulamaları kapsamında da HKK'nın dış denetimden sorumlu olarak denetim otoritesi sıfatıyla görev yapması öngörülmektedir[226].Ancak, HKK'nın, UYG'ye bağlı olması, HKK tarafından gerçekleştirilecek denetimlerin bağımsız bir şekilde gerçekleştirilebilmesine imkan tanımamaktadır.

Diğer taraftan, malumdur ki, 5018 sayılı Kanun ile genel yönetim kapsamında yer alan tüm kamu kurumlarının dış denetimi Sayıştay Başkanlığına verilmektedir. Bu sebeple, gerek IPA kapsamında gerekse Türkiye'nin yapısal fonlardan faydalanmaya başlaması durumunda, dış denetim alanında, görev ve yetki mükerrerlikleri nedeniyle gereksiz çifte denetim durumu ortaya çıkmaktadır.

[226] Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu Faslı Sualnamesi, 07 Ekim 2006, (çevrimiçi), http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=87&l=1, 06.04.2008.

4 TÜRKİYE'DE AVRUPA BİRLİĞİ YAPISAL FONLARININ MALİ YÖNETİMİ İÇİN ÖNERİLER

Birinci bölümde gerçekleştirilen süreç analizi neticesinde tespit edilen, Yapısal Fonların mali yönetim sisteminde seneler itibarıyla ortaya çıkan genel temayül; ikinci bölümdeki ülke örnekleri kapsamında incelenen farklı uygulama modelleri ve üçüncü bölümde detaylandırılan Türkiye kamu mali yönetimi sisteminin ve AB fonlarının yönetimi sisteminin genel çerçevesine ilişkin değerlendirmeler neticesinde, Yapısal Fonların mali yönetim sistemine ilişkin olarak aşağıdaki sekiz başlık altında öneriler getirilmektedir.

- ***Fon Kullanımının Merkezi Koordinasyonu***

Türkiye'de katılım öncesi fonların ulusal düzeyde koordinasyonu görevi Ulusal Yetkilendirme Görevlisi sıfatı ile Hazine Müsteşarı tarafından, Müsteşarlık bünyesinde kurulu Ulusal Fon marifetiyle yerine getirilmektedir. Katılım öncesi mali yardımlara ilişkin sistem çerçevesinde kurulan Ulusal Fon, esasen, üye ülkelerde kurulu tasdik otoriteleri ile benzer bir fonksiyonu üstlenmektedir. Öte yandan, Türkiye'de, merkezi olmayan yapılanma sistemi aktörlerinin akreditasyonu görevi de Ulusal Yetkilendirme Görevlisi tarafından Ulusal Fon aracılığıyla yerine getirilmektedir. Bu durumda Ulusal Fon, katılım öncesi fonların yönetiminin genel çerçevesini oluşturan, merkezi olmayan uygulama sisteminin iç kontrol sisteminin akredite edilmesi, izlenmesi, gerektiğinde akreditasyonun askıya alınması ve kaldırılmasından sorumlu kılınmaktadır.

Birinci bölümdeki süreç analizi ile ikinci ve üçüncü bölümlerdeki kurumsal incelemelerden çıkan sonuç, adaylık süresince, ulusal sistemler ile Yapısal Fon sistemlerinin uyumlaştırılması gereğini işaret etmektedir. Bu sebeple katılım öncesi fonların iç kontrol sisteminden sorumlu bulunan Hazine Müsteşarlığının, her iki sistemin tutarlılığının temini için ulusal sistemin iç kontrolüne ilişkin politikaların belirlenmesine ilişkin mekanizmalarda da yer alması gerekmektedir. Bu durum "İç Kontrolün Merkezi Uyumlaştırılmasına" ilişkin önerilerde detaylandırılmıştır.

Diğer taraftan, incelenen ülkelerde, gerek katılım öncesi fonlar, gerekse Yapısal Fonlar kapsamında tasdik otoritesi olma görevinin Maliye Bakanlığı

tarafından yerine getirildiği görülmektedir. Ancak Türkiye'de merkezi kurumlar arası iş bölümü düşünüldüğünde, devletin kasası olma görevini yerine getiren Hazine Müsteşarlığı; gerek ulusal katkının temini konusunda, gerekse görev tanımı gereği dış yardımların Türkiye'ye aktarımındaki genel yetkisi[227] nedeniyle Türkiye'de Ulusal Fon olarak belirlenmiştir. Bu sebeplerle, Türkiye'nin kendine has kurumsal çerçevesi dikkate alınarak, Ulusal Fonun Yapısal Fonlar kapsamında, merkezi hazine birimi sıfatıyla tasdik otoritesi olarak görev yapması uygun olacaktır. Bu sayede, hem Türkiye kurumsal sistemine uygun bir yapılanma kurulmuş olacak, hem de adaylık döneminde Ulusal Fon tarafından kazanılan tecrübelerin üyelik uygulamalarına aktarılabilmesi mümkün kılınacaktır.

- ***Mali ve Teknik Uygulamanın Genel Çerçevesi***

Türkiye'de katılım öncesi fon uygulamaları kapsamında, hali hazırda yalnızca Merkezi Finans ve İhale Birimi (MFİB) uygulama ajansı[228] olarak belirlenmiştir[229]. Ancak MFİB, Türkiye kamu yönetim sisteminden bağımsız olarak bir uluslararası anlaşma[230] ile kurulmuş ve nitekim ilk yıllarında kurumun idari giderleri dahi Avrupa Komisyonu tarafından karşılanmıştır. Ayrıca, MFİB'nin bağlı olduğu kurum pek çok kez değiştirilmiş, kurumun personel rejimi Türkiye'deki diğer kurumlardan farklı şekilde tasarlanmış; özetle kurum, faaliyet gösterdiği ilk yıllarda Türkiye kamu yönetimi sisteminden oldukça farklı şekilde çalışmış ve daha ziyade bir AB kurumu gibi görev yapmıştır.

Bu durum; hem katılım öncesi fon yönetimi uygulamalarında Türkiye'de mali yönetim ve kontrol alanında yeterli kurumsal kapasite oluşumunu engellemiş, hem de oluşan kapasitenin yalnızca tek bir kurumla sınırlı kalmasına neden olmuştur. Ayrıca,

---

[227] 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Madde 2: Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğünün Görevleri (20.12.1994 tarih, 22147 sayılı TC Resmi Gazete).

[228] Katılım öncesi fonlar kapsamında; ihalelerin ilanı, değerlendirme sürecinin koordinasyonu, sözleşme imzalanması, ödemelerin yapılması ve mali raporlama işlemlerinden sorumlu birim ya da kurum.

[229] IPA'nın beşinci bileşeni olan kırsal kalkınma kapsamındaki yapılanma, yapısal fonlara değil ortak tarım politikasına uyum amaçlı olduğundan değerlendirme dışı tutulmuştur.

[230] 2003/5313 "Merkezi Finans ve İhale Biriminin Kurulmasına İlişkin Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Avrupa Birliği Komisyonu Arasındaki Mutabakat Zaptı" ile "Ulusal Fon'un Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptı"nın Onaylanması Hakkında Karar (20 Mart 2003 tarih, 25054 sayılı TC Resmi Gazete).

teknik ve mali uygulamanın farklı kurumlarca gerçekleştirilmesi görev ve yetki paylaşımında ihtilaflar yaşanması, koordinasyon sorunlarıyla karşı karşıya kalınması ve dolayısıyla etkin olmayan bir uygulama sisteminin ortaya çıkması sonucunu doğurmuştur.

Diğer taraftan, her bir projenin etkin mali yönetiminden sorumlu tutulan Program Yetkilendirme Görevlisinin aynı zamanda hem MFİB başkanı olması, hem de Kıdemli Program Görevlileri üzerinde genel gözetim yetkisine sahip olması durumu; farklı kurumlar arasında eşitlik ilkesi temelinde tesis edilmesi gereken mali ve teknik uygulama görev paylaşımını, mali uygulama lehine bozmakta ve mali uygulamanın teknik uygulama üzerinde haksız bir nezareti yetkisine dönüştürmektedir.

Türkiye'de aynı sistemin IPA kapsamında da 2010 yılı sonuna kadar benimsenmesi, AB fonlarının mali yönetimi ve kontrolü alanında Avrupa Komisyonunun aday ülkeleri ademimerkeziyetçi program yönetimi sistemine yaklaştırmak amacıyla geliştirdiği IPA kuralları ve uygulama sisteminden, Türkiye'de yeterli surette yararlanılması imkanını kısıtlayacaktır.

IPA uygulama sistemi incelendiğinde görülmektedir ki, Yapısal Fon uygulamaları için birinci bölümde detaylandırılan sistem ile IPA sistemi, gerek işleyiş mantığı gerekse kurulması gerekli yapılar bazında paralellik arz etmektedir. Bu noktada en önemli benzerlik, gerek Yapısal Fon uygulamalarında gerekse IPA uygulamalarında tüm teknik ve mali uygulamayı yönetmek üzere tek bir sorumlu kuruluşun (sırasıyla yönetim otoritesi ve program otoritesi) görevlendirilmesidir. Ancak, Türkiye IPA uygulamalarında, program otoritelerine kısıtlı yetkiler tanınmış ve mali yönetim ve kontrole ilişkin yetkiler MFİB'de toplanmıştır. Bu alanda dikkat çekici nokta, IPA Uygulama Tüzüğü ile, programların yönetilmesine ilişkin nihai sorumluluğun program otoritelerine verilmiş olmasıdır. Böylece, sorumluluğun program otoritelerinde, yetkinin ise MFİB'de olduğu bir sistem tesis edilmiş bulunmaktadır. Bu yönüyle Türkiye'de mevcut kurulu sistem, IPA Tüzüğünde, IPA desteğinin öncelikli amacı olarak öngörülen; "aday ülkelerin Yapısal Fon (ve Uyum Fonu) uygulamalarına hazırlanması" alanına hizmet etmemektedir.

Uygulamada her ne kadar program otoriteleri ile MFİB arasında imzalanan işbirliği anlaşmalarına atıfla, MFİB ve program otoriteleri tek bir kurum gibi işletilmek istense de, sistemde esasen mali ve teknik uygulama için iki farklı kurum bulunmaktadır. Bu nedenle Türkiye'de IPA kaynaklarının, Avrupa Komisyonunun birinci bölümde değinilen *teknik ve mali uygulamanın aynı kurumun sorumluluğunda bulunması* yaklaşımına muhalif bir uygulama yapısı ile yönetilmesi öngörülmektedir.

Bu durum, ulusal kurumlarımızın AB fonlarının yönetimi alanına sınırlı bir şekilde dahil olmasına neden olarak, bu alanda yaygın kapasite oluşumunu engellemektedir.

Bu kapsamda, gerek birinci bölümde Yapısal Fonların gelişimine ilişkin süreç analizi, gerekse ikinci bölümde incelenen ülke örneklerinden yapılan çıkarımlar dikkate alındığında; 2011 yılından itibaren her bir program otoritesi bünyesinde uygulama ajanslarının kurularak MFİB'nin uygulamadan çekilmesine yönelik yasal ve kurumsal hazırlıkların bir an önce başlatılması gerekliliği ortaya çıkmaktadır[231].

Ancak bu hazırlıkların, kamu mali yönetimi sistemimizde gerçekleştirilen reformlar ile uyumunun sağlanması gerekmektedir. Nitekim MFİB'nin tasfiyesi neticesinde, bünyesinde program otoritesi oluşturulmuş bulunan bakanlıklarda kurulacak uygulama ajanslarının, Yapısal Fonlara hazırlık çalışmaları kapsamında, bulundukları bakanlık yapısına tam intibakları önem arz etmektedir. Ancak, bakanlık IPA yönetim sistemleri, sürdürülebilir bir yapı arz etmemektedir. Ayrıca, hali hazırda kurulu bulunan çalışma grubu bazlı yapılanma, Türkiye idari ve kurumsal yapısı ile uyumlu olmadığı gibi devamlı bir yapı arz etmemesi nedeniyle mali yönetimin kurumsallaştırılması önünde bir engel teşkil etmektedir. Bu sebeple, ilgili bakanlıkların teşkilat kanunlarında Yapısal Fonlara uyuma yönelik değişiklik çalışmalarının bir an önce neticelendirilmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan, ilgili bakanlıkların elemanlarının, geçici görevlendirme usulü ile MFİB'de kısa vadeli görevlendirilmesi yoluyla sağlanmaya çalışılan kapasite

[231] Farklı uygulama usullerine tabi olmaları sebebiyle; IPA'nın birinci bileşeni ile ikinci bileşeni kapsamındaki Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı Karadeniz Havzası Sınır Ötesi İşbirliği Programı hariç olmak üzere.

aktarımından beklenen fayda, kurumsal devamlılık ile desteklenmemesi nedeni ile kısıtlı olacaktır.

Bu noktada, hem mali ve teknik uygulamanın tek bir kurum tarafından gerçekleştirilmesi, hem de görevler ayrılığı ilkesinin birlikte tesis edilebilmesi için, uygulama ajansı ile teknik uygulama birimlerinin, aynı genel müdürlüğe bağlı iki daire başkanlığınca yerine getirilmesi, Türkiye idari yapısı, 5018 sayılı Kanun ile getirilen kamu mali yönetimi sistemi ve kurumsal teamüller açısından uygun olacaktır. Böylece, her bir operasyonel programın yönetimi tek bir harcama birimi[232] tarafından gerçekleştirilebilecek ve operasyonel programlar hem idari hem de mali olarak tek bir çatı altında yönetilecektir. Ayrıca, üye ülkelerde oluşturulan yönetim otoriteleri ile aynı görevleri ifa eden program otoriteleri, Türkiye'de adaylık döneminde tüm fonksiyonları ile işler hale getirilmiş olacak ve Yapısal Fonların mali yönetim ve kontrol sisteminin gereklilikleri ile Türkiye sistemi arasında uyum sağlanmış olacaktır.

- ***5018 Sayılı Kanun ve Yapısal Fonlara Hazırlık Kapsamında Kamu İdarelerinin İç Kontrol Sistemlerinin Merkezi Uyumlaştırılması***

Kurumlar bazında gerekli yapılanmanın oluşturulmasının ardından, gerek 5018 sayılı Kanun ile kamu idarelerinde oluşturulan yeni harcama süreci sistematiği, gerekse katılım öncesi fonların kullanımı ve Yapısal Fonlara hazırlık kapsamında ilgili bakanlıklar bünyesinde kurulacak mali yönetim ve kontrol sistemlerinin merkezi düzeyde uyumlaştırılması gerekecektir.

Türkiye'de mali yönetim ve iç kontrol alanlarında kamu idarelerinde kurulu yapıların uyumlaştırılması için oluşturulan mekanizma, merkezi uyumlaştırma birimleridir. Bu kapsamda Maliye Bakanlığı bünyesinde mali yönetim ve iç kontrol için iki farklı merkezi uyumlaştırma birimi kurulmuştur. Ancak, 5018 sayılı Kanun ile tanımlanan iç kontrol, kamu idarelerinde mali yönetim ve kontrol sistemleri ile iç denetimden oluşan organizasyon, yöntem ve süreçleri kapsamaktadır. Bu sebeple iç kontrol kavramı, mali alanların yanı sıra idari alanları da kapsamakta ve bu yönüyle

[232] Kamu idaresi bütçesinde ödenek tahsis edilen ve harcama yetkisi bulunan birim (5018 sayılı Kanun).

mali yönetim kavramından ayrılmaktadır. Bu sebeple Türkiye'de kamu idarelerinin iç kontrol sistemlerinin merkezi uyumlaştırılması işleminin de farklı bir anlayış çerçevesinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan, Türkiye'de katılım öncesi fonları kullanmak üzere kurulu merkezi olmayan uygulama sisteminin akreditasyonu işlemi Ulusal Fon marifetiyle Ulusal Yetkilendirme Görevlisi tarafından gerçekleştirilmektedir. Merkezi olmayan uygulama sistemi esasen, ulusal kaynakların yönetiminin iç kontrol sisteminin bir benzeri olup, mali ve idari alanları birlikte kapsamakta ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisi vasıtasıyla Hazine Müsteşarlığının sorumluluk alanında yer almaktadır.

Yapısal Fon uygulamaları, katılım öncesi fon uygulamalarına nispeten ülkelerin kamu yönetim sistemlerine daha entegre bir yapı içerisinde gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla Yapısal Fonlara hazırlık çalışmaları kapsamında, hem ulusal kaynakların yönetimi hem de Yapısal Fonların yönetimine ilişkin iç kontrol sistemlerinin birlikte ele alınması gerekmektedir.

Bu doğrultuda, gerek katılım öncesi dönemde akreditasyon yetkisi ile sistemin iç kontrol yapısının uygunluğunu taahhüt eden Hazine Müsteşarlığının, gerekse tezde denetim otoritesi olarak önerilmesi nedeniyle aynı işlemi denetim otoritesi sıfatıyla üyelik döneminde gerçekleştirmesi önerilen Sayıştay Başkanlığının iç kontrol alanındaki merkezi uyumlaştırma işlemlerinde söz sahibi olması gerekmektedir.

Ayrıca, iç kontrolün muhtevası düşünüldüğünde farklı kurumların da uyumlaştırma işleminde söz sahibi olması gerekmektedir. Bu sebeple, Türkiye kamu yönetim sisteminin mevcut kurumsal çerçevesi bütüncül olarak değerlendirildiğinde, iç kontrol merkezi uyumlaştırma işleminin etkin bir şekilde yerine getirilebilmesi için, iç kontrol alanında önerilerde bulunulması, uygulamada yaşanan sıkıntıların belirtilmesi ve iyi uygulama örneklerinin paylaşılması temel görevleri ile istişari mahiyette bir İç Kontrol Merkezi Uyumlaştırma Komitesi kurulması faydalı olacaktır. Komitenin sekreterya hizmetlerinin Başbakanlık tarafından verilmesi, hem yukarıda sayılan nedenlerle iç kontrole ilişkin merkezi uyumlaştırma işleminin muhtevası, hem de Başbakanlığın diğer bakanlıklar üzerindeki koordinasyon yetkisi

açısından uygun olacaktır. Komitede sağlanan görüş ve öneriler doğrultusunda Başbakanlıkta kurulacak birimin, hem Yapısal Fonlara hazırlık ve ulusal kaynakların ayrı ayrı ele alınması gereken alanlarda hem de her iki alanın kesiştiği durumlarda merkezi uyumlaştırma fonksiyonu üstlenmesi gerekecektir.

Komitede hali hazırda İç Denetim Koordinasyon Kurulunda yer alan kurumların birer temsilcilerinin yer alması ve yanı sıra, Yapısal Fon uygulamalarında görev alması gereken kurumlardan:

- Sayıştay Başkanlığı,
- Ulaştırma Bakanlığı,
- Çevre ve Orman Bakanlığı,
- Sanayi ve Ticaret Bakanlığı,
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

temsilcilerinin katılımı uygun olacaktır[233]. Bakanlıklardan katılacak temsilcinin; kurum bünyesinde yer alan farklı harcama yetkililerinin, dolayısıyla Yapısal Fon uygulamalarını gerçekleştiren farklı birimlerin maruz kaldığı zorlukları aktarabilmesi ve kurum içerisinde koordinasyon sağlayabilmesi için Müsteşar Yardımcısı seviyesinde olması uygun olacaktır. Bu nedenle Komite başkanlığının Başbakanlıkta görevli bir müsteşar yardımcısı tarafından yerine getirilmesi uygun olacaktır.

Komite vasıtasıyla, Yapısal Fon uygulamaları kapsamında gündeme gelecek olan, farklı kurumlar arasındaki mali yönetim ve kontrol sistemlerinin izlenmesi ve uyumlaştırılması işlemleri etkinlik ve katılımcılık ilkeleri arasında optimum bir denge kurulması suretiyle yerine getirilmiş olacaktır.

Diğer taraftan, her bir üye ülkenin, atadığı uygunluk kontrol kurumu vasıtasıyla, ülkede kurulu mevcut mali yönetim ve kontrol ve denetim sisteminin Yapısal Fonların kullanımı için uygun ve yeterli olduğu taahhüdünde bulunması gerekmektedir[234]. Ülke örneklerinin incelendiği ikinci bölümde görüldüğü üzere, tüzüklerle zorunlu kılınmamakla beraber, denetim otoritesinin aynı zamanda

[233] Yapısal Fonlar tarafından hali hazırda finanse edilen alanlar genel olarak sayılan icracı bakanlıkların görev alanlarına girmektedir. Diğer taraftan bölgesel politikada meydana gelecek değişikliklerin kurumsal çerçeveyi değiştirdiği ölçüde ismi sayılan bakanlıklarda revizyona gidilmesi gerekebilir.
[234] Council Regulation (EC) No 1083.

uygunluk kontrol kurumu olması yönünde bir teamül bulunmaktadır. Bu sebeple, aşağıda belirtilen gerekçelerle, çalışmada, denetim otoritesi olarak önerilen Sayıştay Başkanlığının da komitede yer alması, sistemin tamamının sorunlu alanları ile birlikte Sayıştay Başkanlığınca tetkik edilmesi ve Yapısal Fonlar kapsamında uygunluk taahhüdünün bu doğrultuda verilebilmesi amacına hizmet edecektir.

- ***Yapısal Fonlar Kapsamında Aracı Kurum Kullanımı***

Birinci bölümde incelendiği üzere Yapısal Fonların, ikinci bölümde incelendiği üzere de katılım öncesi fonların yönetimi giderek daha ademimerkeziyetçi bir sistemle gerçekleştirilmektedir. Bu itibarla, aracı kurum görevini yerine getirmesi beklenen yerel birimlerin önemi artmaktadır. Ancak, incelenen diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de, yerelin en önemli sorunları idari kapasite eksikliği ve standart koordinasyon mekanizmalarının zayıflığıdır.

Bu alanda, yeni kurulmaya başlanan kalkınma ajansları Türkiye'nin önünde önemli bir fırsat olarak değerlendirilmektedir. Gerek nitelikli eleman çalıştırabilme kapasitesi, gerekse Yapısal Fonların uygulama alanı olan İBBS Düzey 2 bazında kurulmuş olmaları nedeniyle kalkınma ajansları, aracı kurum olarak kullanılabilir. Bu bağlamda 5449 sayılı Kalkınma Ajansları Kanunu[235] ile çizilen çerçevede ajansların özellikle teklif çağrısı mekanizması ile finanse edilecek programlar kapsamında; tanıtım faaliyetlerinde, projelerin idari uygunluk denetimlerinin gerçekleştirilmesinde ve uygulama aşamasında hibe projesi sahiplerine teknik destek sağlanması aşamalarında rol almaları uygun olacaktır.

Diğer taraftan, ülke örneklerinde incelendiği üzere, aracı kurumlara ilişkin genel bir çerçeve yasanın bulunmaması uygulamada standardizasyon sorununa ve etkin olmayan uygulama yapılarının ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu sebeple Türkiye'de öncelikle aracı kurum kullanılabilmesine ilişkin çerçeve bir kanuni düzenlemenin yapılması gerekmektedir. Çerçeve yasa ile, hangi görev ve yetkilerin aracı kurumlara devredilebileceği ve devredilemeyeceği ve devir işlemine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi yerinde olacaktır.

---

[235] 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun (08.02.2006 tarih, 26074 sayılı TC Resmi Gazete)

Aracı kurum kullanımının yasal zemine oturtulması sonrası, her bir operasyonel program bazında imzalanacak yetki devri anlaşmaları ile, her bir operasyonel programın muhtevasının mümkün kıldığı görev ve yetki devri, belirlenen yasal çerçeve içerisinde detaylı bir şekilde tanımlanarak gerçekleştirilebilir.

Diğer taraftan, merkezi kurumlar da, Yapısal Fon uygulamaları kapsamında aracı kurum olarak belirlenebilmektedir. Yapısal Fon uygulamaları çerçevesinde merkezi kurumların aracı kurum olarak kullanımı için de yasal dayanağa ihtiyaç vardır. Bu sayede teknik ve mali uygulamanın farklı kurumlar tarafından yönetilmesinin meydana getirdiği görev ayrımı ve koordinasyona ilişkin benzer güçlükler ortaya çıkmayacaktır.

Diğer taraftan, birinci bölümde gerçekleştirilen süreç analizi sonucu ortaya çıkan, Yapısal Fonların mali yönetim sisteminde giderek artan ademimerkeziyetçi uygulama yapısı; ve ikinci bölümde incelenen ülke örneklerinde tespit edilen, aracı kurumlara mali yönetim alanında merkezin gerçekleştirdiği tüm faaliyetlerin devredilebilmesi pratiği; kalkınma ajanslarının yapısal fonlar kapsamında yönetim otoritesi olabilmelerinin bu açılardan mümkün olduğunu göstermektedir. Ancak böyle bir hükmün tezin kapsamına girmeyen farklı açılımları olması sebebiyle, konunun mali yönetim dışındaki yönleriyle birlikte ele alınması gerekmektedir. Bu inceleme ise ancak başka bir çalışmanın konusunu teşkil edebilir.

- ***Yapısal Fonlar Kapsamında İç Denetim Sistemi ve Merkezi Uyumlaştırılması***

Türkiye denetim sistemi ile ilgili olarak son dönemde gerçekleştirilen reformların en önemlilerinden biri kuşkusuz 5018 sayılı Kanunla tesis edilen iç denetim müessesesidir. Ancak, üçüncü bölümde incelendiği üzere, 5018 sayılı Kanun ile iç denetçilere verilen görev ve yetkiler, 3046 sayılı Kanun ve kamu idarelerinin teşkilat kanunları ile, kamu idarelerinin teftiş kurulu başkanlıklarına verilen görev ve yetkilerle çakışmaktadır. Bu nedenle, teftiş ve iç denetim faaliyetleri kapsamında gerçekleştirilecek mali denetimlerde mükerrerlikler, kurum faaliyetlerine ilişkin danışmanlık yapılması ve öneriler sunulması faaliyetleri kapsamında da koordinasyonsuzluk ve yetki karmaşası yaşanacaktır.

Diğer taraftan, gerek Türkiye'de hayata geçirilmeye başlanan yeni kamu mali yönetimi anlayışı, gerekse AB uyum sürecinin gereklilikleri, iç denetimin, kurum içi bir denetim faaliyeti olarak gerekli ve tek başına yeterli olduğu yönündedir. Bu itibarla, kamu idarelerinde, iç denetim birimleri ile teftiş kurullarının bir arada bulunmasını rasyonel gerekçelerle açıklamak mümkün değildir. Bu sebeple, hali hazırda mevcut hukuki mükerrerliklerin, fiili mükerrerliğe dönüşmemesi için, iç denetçi atanması süreci ile birlikte teftiş kurulu başkanlıklarının tasfiye edilmesi gerekmektedir. Nitekim ülke örneklerinde görüldüğü üzere, her bir operasyonel program kapsamında da, operasyonel program yönetim otoritesi bünyesinde kurulu bir iç denetim birimi ve bir bağımsız dış denetim kurumundan oluşan genel denetim çerçevesi, Yapısal Fon uygulamaları için kafi görülmektedir.

Kamu idarelerinde kurulu iç denetim sistemlerinin merkezi uyumlaştırılması ile ilgili olarak da, gerek 2006[236] ve 2007[237] ilerleme raporlarında tavsiye olarak sunulduğu göz önünde bulundurulduğunda, gerekse ikinci bölümdeki uygulamalardan yapılacak çıkarımlar doğrultusunda, İDKK'nın mevcut yapısında değişikliğe gidilmesi gereği ortaya çıkmaktadır. Hali hazırda Kurulun kendi bütçe ve elemanı bulunmamaktadır. Bu sebeple, Kurulun fonksiyonel bağımsızlığına ve koordinasyon yetkisine halel getirmeksizin, İDKK'ya kurumsal yapı kazandırılmasının pratik bir zorunluluk olduğu düşünülmektedir.

Ayrıca, iç denetimin idari unsurları da içeriğinde barındırdığı göz önünde bulundurularak, gerçekleştirilecek reformlarda katılımcılığı ve kurumlar arası uzlaşıyı esas alan İDKK'nın karar organı olarak öngörülmesi gerekmektedir. Çünkü farklı kurumların idari denetimine ilişkin unsurları da içeriğinde barındıran iç denetimin merkezi uyumlaştırma işlemlerine ilişkin kararların, Türkiye'de kamu idarelerinde merkezi düzeyde yetki paylaşımı göz önünde bulundurularak katılımcı bir yöntemle alınması zorunludur.

Diğer taraftan iç denetimin merkezi uyumlaştırılması işlemlerinin en önemlilerinden biri kuşkusuz, iç denetçiler ile üst yöneticiler arasında görüş ayrılığı

---

[236] Commission of The European Communities, Commission Staff Working Document {COM(2006) 649 final}, Turkey 2006 Progress Report, Brüksel, 08.11.2006.
[237] Commission of The European Communities, Commission Staff Working Document {COM(2007) 663 final}, Turkey 2007 Progress Report, Brüksel, 06.11.2007.

bulunması halinde anlaşmazlığın çözümüne yardımcı olunmasıdır. Nitekim 5018 sayılı Kanun ile bu durumlarda yardımcı olunması görevi İDKK'ya verilmektedir. Bu noktada, kurumların üst yöneticilerinin taraf olduğu bir görüş farklılığına ilişkin olarak yardım sağlanması ve mevzuattaki boşluktan kaynaklanan sorunların çözümüne ilişkin olarak genel teamüllerin oluşturulması hiç kuşkusuz üst düzey kamu görevlilerinin katılımı ile oluşturulan İDKK'nın karar organı olma vasfının güçlendirilmesi ile mümkün olabilecektir. Bu kapsamda gerçekleştirilecek düzenlemede, Kurulun katılımcı özelliğinin ve fonksiyonel bağımsızlığının korunması için "kurul" yapısının korunması gerekmektedir.

Diğer taraftan, 5018 sayılı Kanun ile tanımlanan iç denetim müessesesine mali görev ve yetkilerin yanı sıra idari görev ve yetkilerin de atfedilmiş olması nedeniyle, Kurulun bu alandaki koordinasyon yetkisinin kullanılabilmesi için Başbakanlık ile ilişkilendirilmesi yerinde olacaktır. Nitekim Türkiye'nin idari sistemi içerisinde, farklı kurumlar arasında genel koordinasyon sağlama görev ve yetkisi Başbakanlığa verilmektedir[238]. Bu koordinasyon yetkisi doğrultusunda, iç denetim birimlerinin Yapısal Fon uygulamalarında kullanması için gerekli standart belirleme ve mevzuat çalışmaları da, Kurul koordinasyonunda yürütülebilecektir.

- ***Dış Denetim Sistemi***

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası[239] ile verilen yetkiye binaen, 5018 sayılı Kanun'la genel yönetim kapsamında yer alan tüm kamu idarelerinde dış denetim yapma görevi Sayıştay Başkanlığına verilmektedir. Ancak üçüncü bölümde detaylandırıldığı üzere, Anayasa ve 5018 sayılı Kanunla getirilen yeni düzenlemeler ve yaklaşım, 832 sayılı Sayıştay Kanunu'na[240] yansıtılamamıştır. Bu sebeple, 1050 sayılı Kanunun yürürlükten kalkması ile birlikte, bu Kanunun hükümlerine ve felsefesine paralellik arz eden 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun bir çok maddesinin uygulama imkanı kalmamıştır.

---

[238] Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (19.10.1984 tarih, 18550 sayılı TC Resmi Gazete).
[239] Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Madde 160 (09.11.1982 tarih, 17863 sayılı TC Resmi Gazete).
[240] 832 sayılı Sayıştay Kanunu (27.02.1967 tarih, 12538 sayılı TC Resmi Gazete).

Diğer taraftan, hali hazırda 5018 sayılı Kanunla Sayıştay Başkanlığına, AB fonlarının denetimi yetkisi sağlanmıştır. Ancak, Türkiye'de katılım öncesi fonların dış denetimi yetkisi IPA kapsamında denetim otoritesi sıfatıyla Hazine Kontrolörleri Kuruluna verilmiştir. Ayrıca Yapısal Fonlar kapsamında denetim otoritesi olarak Hazine Kontrolörleri Kurulunun öngörüldüğü bilgisi Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu Fasıl Sualnamesi[241] cevapları kapsamında Avrupa Komisyonuna bildirilmiştir.

Ancak, Hazine Kontrolörleri Kurulu, Hazine Müsteşarlığı teşkilat hiyerarşisi içerisinde yer almakta olduğundan, bağımsız bir kurum olarak addedilmesi mümkün değildir. Ayrıca, Türkiye'de kıdemli akreditasyon görevlisinin Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan olarak, Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin de Hazine Müsteşarı olarak belirlenmesi ve Hazine Kontrolörleri Kurulunun Hazine Müsteşarlığının yapılanması gereği, hiyerarşik olarak bu makamların altında bulunması, Kurulun denetimlerinin tarafsızlığının ve bağımsızlığının tesisini imkansız hale getirmektedir.

Bu sebeple, aşağıda yer alan hususlar da göz önünde bulundurularak, Yapısal Fonlar kapsamında Sayıştay Başkanlığının dış denetimden sorumlu olmak üzere, denetim otoritesi olarak öngörülmesi aşağıda sayılı gerekçelerle uygun olacaktır:

- Dış denetimin, bağımsızlığı garanti altına alınmış bir kurum tarafından yapılması gerekliliği; mukabilinde Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile Sayıştay Başkanlığının bağımsızlığının garanti edilmiş olması,
- Avrupa Komisyonu tarafından da benimsenen INTOSAI denetim standartlarının dış denetimde, mali denetim ve performans denetimi olmak üzere iki farklı denetim öngörmesi; mukabilinde bu alandaki denetimlerin Türkiye'de yalnızca Sayıştay Başkanlığınca yapılıyor olması,
- Hali hazırda mutabakat zabıtları ile katılım öncesi fonların dış denetiminin Avrupa Sayıştayı adına yapıldığının belirtilmesi; mukabilinde

[241] Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu Faslı Sualnamesi, 07 Ekim 2006, (çevrimiçi), http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=87&l=1, 06.04.2008, p. 38, p. 77.

Türkiye'de Avrupa Sayıştayının (bkz Ek-2) muadilinin Sayıştay Başkanlığı olması,

- AB fonları ve ulusal katkının birlikte kullanıldığı Yapısal Fon uygulamalarının geniş bir denetim alanı gerektirmesi; mukabilinde Sayıştay Başkanlığının genel yönetim kapsamında yer alan tüm kamu idarelerini kapsayan denetim alanı,
- Yapısal Fon denetiminin ihtisaslaşma gerektirmesi; mukabilinde Sayıştay Başkanlığının tematik çalışma kültürü,
- Denetim otoritesi olan kurumun genel teamül uyarınca aynı zamanda uygunluk kontrolü kurumu olması; mukabilinde Türkiye'de, geniş denetim alanı ile bu tarz bir uygunluk kontrolünün ve taahhüdünün ancak Sayıştay Başkanlığı tarafından gerçekleştirilebilecek olması.

Bu itibarla Sayıştay Başkanlığının Yapısal Fon uygulamaları kapsamında denetim otoritesi sıfatıyla dış denetim faaliyetlerini yürütmesi, dış denetim alanında farklı kurumların yer almasına mahal bırakmayacak nispette uygun ve yeterlidir. Bu sebeple, halihazırda Sayıştay Başkanlığının mevcut denetim alanında yer alan AB fonlarının dış denetimi yetkisinin, Türkiye'de kurulu diğer denetim birimlerinin yetki alanından çıkarılması gerekmektedir. Böylece, ülke örneklerinde tespit edilen, farklı aktörlerin, denetim gibi kritik bir alanda, aynı yetki ve görevlerle faaliyet göstermesinin etkin olmayan bir denetim ortamı ile sonuçlanması durumundan kaçınılmış olunacaktır.

Birinci bölümde incelendiği üzere, Yapısal Fon uygulamalarının her bir mali perspektifte giderek daha ademimerkeziyetçi bir yapı içerisinde gerçekleştirilmesine tüzüklerle izin verilmektedir. İkinci bölümde bu durumun 2007-2013 dönemini kapsayan son mali perspektifte geldiği nokta incelenmiş ve uygulamanın giderek daha ademimerkeziyetçileştiği somut örneklerle teyit edilmiştir. Uygulamanın alt kademelere inmesi, denetim faaliyetlerinin de daha ademimerkeziyetçi bir yapı içerisinde gerçekleştirilmesini gerektirmektedir. Nitekim Türkiye'de ulusal kaynakların dış denetiminin daha ademimerkeziyetçi bir şekilde gerçekleştirilmesi

yönünde girişimler olmuştur[242]. Bu itibarla, birinci bölümde gerçekleştirilen analizler sonucu seneler itibarıyla uygulama alanı artan ademimerkeziyetçilik ve kurumsallaşma ilkeleri bir arada düşünüldüğünde, Sayıştay Başkanlığının bölge birimlerinin oluşturulmasının gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Yukarıda sayılan tüm bu nedenlerden dolayı, Sayıştay Kanunu Teklifi'nin[243] bir an önce yasalaşması gerekmektedir.

Diğer taraftan, Yapısal Fon uygulamalarının denetimi bu alanda ihtisaslaşmış birimleri gerektirmektedir. Bu sebeple, Sayıştay Başkanlığına bağlı özel bir AB fonları denetim birimi kurulması uygun olacaktır. Böylece, bu birimin personel politikası ve çalışma usulleri Yapısal Fonların birinci bölümde anlatılan gereklilikleri doğrultusunda müstakilen düzenlenebilir.

Sayıştay Başkanlığında bu alanda kapasite oluşumunu teminen bu düzenlemelerin üyeliği beklemeksizin gerçekleştirilmesi yerinde olacaktır. Bu sayede, Romanya örneğinde olduğu gibi, Sayıştay Başkanlığı, Yapısal Fonların dış denetiminden sorumlu tek kurum olarak, Yapısal Fonlar kapsamında denetim otoritesi olma yönündeki hazırlıkları gerçekleştirebilecektir. Bu itibarla, 2010 yılı sonunda gerçekleştirilecek program otoritelerinde uygulama ajanslarının kurulması hazırlıkları ile birlikte Sayıştay Başkanlığının denetim otoritesi olması yönünde de yasal ve kurumsal hazırlıkların yukarıda belirtilen anlayış çerçevesinde oluşturulması uygun olacaktır.

- ***OLAF ile İşbirliği ve Yolsuzlukla Mücadele Koordinasyon Hizmetleri***

Yapısal Fonlar kapsamında sistem denetiminin önemi her program döneminde artmıştır. Ancak sistemler ne kadar güçlü şekilde tesis edilirse edilsin, yolsuzluk riskinin her zaman bulunduğu noktasından hareketle, özel olarak yolsuzlukla mücadele alanında faaliyet göstermek üzere Avrupa Komisyonu bünyesinde OLAF'ın kurulması, anlam kazanmaktadır.

---

[242] Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nda bu husus gündeme gelmiş, ancak tasarının yasalaşması mümkün olmamıştır.

[243] Sayıştay Kanunu Teklifi, (çevrimiçi), http://www.sayistay.gov.tr/haber-duyuru/duyuru /2005KanunTeklifi/ SayistayKanunTeklifi.asp, 06.04.2008.

Türkiye'de, OLAF'ın irtibat noktası olarak Başbakanlık Teftiş Kurulu belirlenmiştir. Kurul ayrıca yolsuzlukla mücadele koordinasyon hizmetlerinin sorumlusu olma yönünde hazırlıklar sürdürmektedir. Bu hazırlıklar neticesinde 2009 yılı içerisinde OLAF ile yolsuzlukla mücadele koordinasyon hizmetlerine ilişkin protokol imzalanması öngörülmektedir[244].

Başbakanlık Teftiş Kurulu, gerek Başbakanlığa bağlı olması gerekse çok geniş bir alanda inceleme, araştırma, soruşturma ve teftiş yetkisine sahip olması nedeniyle bu alanda faaliyet gösterebilecek en uygun denetim birimidir. Başbakanlık Teftiş Kurulunun, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 112. maddesinin Başbakana yüklediği diğer Bakanların iş ve işlemlerinin denetim ve gözetimi ile sorumlu olma fonksiyonunu, AB fonları kapsamında da yerine getirebilmesi ancak bu sayede mümkün olabilecektir. Bu sebeple, Bulgaristan örneğinde olduğu gibi Türkiye'de bu alanda bir komite kurulmasını gerektirmeksizin yolsuzlukla mücadele faaliyetlerinin etkin koordinasyonu ve OLAF'ın irtibat noktası olma fonksiyonu Başbakanlık Teftiş Kurulunca gerçekleştirilebilir. Ancak, Romanya örneğinde olduğu üzere, Yapısal Fon hazırlıkları ile birlikte bu birimlerin artan görevleri, faaliyet gösterdikleri alanlardan çekilmelerini gerektirebilmektedir. Bu itibarla, Başbakanlık Teftiş Kurulunun Yapısal Fon uygulamalarına hazırlık çalışmaları kapsamında, faaliyet gösterdiği operasyonel yükü fazla olan diğer alanlardaki görevlerinden arındırılması ihtisaslaşma açısından olduğu gibi pratik açıdan da faydalı olacaktır.

- ***Genel Koordinasyon***

Yukarıda yer alan önerilerin hayata geçirilmesinin *zemini* olarak, bu çalışmanın ana çıkış noktasını oluşturan *Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu Faslı* kapsamında hazırlanacak *"Eylem Planı"* uygun görülmektedir. Faslın yatay muhtevası her ne kadar farklı alanları kesse de, Yapısal Fonların mali yönetim sisteminin iç tutarlılığı açısından, hazırlıkların *tek bir kurgu* içerisinde gerçekleştirilmesi zarureti bu sonuca ulaşılmasına neden olmuştur.

---

[244] Erdem, Süleyman Savaş, Başkan Yardımcısı, Başbakanlık Teftiş Kurulu 21.04.2008, sözlü görüşme.

Nitekim çalışma kapsamında, Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu Faslı altında incelenen *yasal çerçeve*, *kurumsal çerçeve* ve *mali yönetim ve kontrol* alanları ile müstakil *Mali Kontrol Faslını* ilgilendiren konular, değerlendirmelerde bütünlüğün ve uyumun sağlanması amacıyla birlikte ele alınmıştır. Ancak, müzakere fasılları arasında standart bir koordinasyon mekanizması bulunmaması, politika düzeyinde sağlanacak uyumun genel olarak kurumlar arası işbirliği ile tesisini zaruri kılmaktadır.

Burada, Devlet Planlama Teşkilatının kuruluşuna ilişkin 540 sayılı Kanun Hükmünde Kararname[245] ile bakanlıkların ve kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerinde koordinasyon sağlanmasının yanı sıra, bir çok alanda uygulamanın yönlendirilmesi görevinin ve özel olarak Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu faslı kapsamında ulusal koordinasyon görevinin, bölgesel politika konusunda ulusal düzeyde tek yetkili kurum olan Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına verilmiş olması önem kazanmaktadır.

Bu sebeple, hazırlanacak Eylem Planının Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından, çalışmada sunulan önerilerin aktörlerini oluşturan Başbakanlık, Sayıştay Başkanlığı, Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığının da katılımıyla hazırlanması ve özellikle Mali Kontrol Faslı kapsamında üretilecek strateji dokümanlarının, sağlanan mutabakat doğrultusunda şekillenmesi önem arz etmektedir.

Bu sayede, çalışmanın genel çerçevesini çizen; üyelik ile birlikte Türkiye mali yönetim sisteminin bir bütün olarak hem Yapısal Fon uygulamaları hem de uluslararası kabul görmüş standartlar, iyi uygulama örnekleri ve Türkiye'nin yasal, kurumsal ve idari yapısı çerçevesinde ele alınması gereği karşılanmış olacaktır. Ayrıca bu alanlarda Türkiye'deki çok aktörlü yapı göz önünde bulundurularak, kurumlar arasında etkin koordinasyon ve politikalar arası uyum gözetilerek Yapısal Fon hazırlıklarının iç tutarlılığı olan tek bir kurgu içerisinde gerçekleştirebilmesi sağlanacaktır.

---

[245] 540 sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kurulmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname (24.06.1994 tarih, 21970 sayılı TC Resmi Gazete).

SONUÇ

AB bütçesinden yapısal fonlara ayrılan kaynak, ilk ortaya çıkış yıllarından itibaren, hem miktar hem de diğer harcama kalemleri ile kıyaslandığında oransal olarak artmıştır. Fonlara tahsis edilen bütçedeki bu artış, zaman içerisinde özellikle programlama ve mali yönetim sistemlerinin geliştirilmesi suretiyle uygulamanın etkinleştirilmesi çabalarıyla desteklenmiştir.

AB bütçesinin gelirlerini oluşturan kalemlerin en büyüğünü, geleneksel olarak yıllık ortalama yüzde 70[246] ile üye ülkelerin gayri safi yurt içi hasılalarından ayrılan pay oluşturmaktadır. Bu durum, fonların, gelişmiş ülke kaynaklarının görece az gelmiş ülkelere tahsisinin bir aracı olma niteliğinin daha açık şekilde görülmesini sağlamaktadır. Fonların bu özellikleri nedeniyle özünde yeniden dağıtım araçları olmaları, kaynağın büyük kısmını sağlayan görece gelişmiş ülkelere karşı hesap verilebilir olunması gereğini ortaya çıkarmaktadır.

Bu durum, bütçenin uygulanmasında mali yönetim ve kontrol ile denetim faaliyetlerine ciddi ihtimam gösterilmesini gerektirmektedir. Ancak bu ihtimamın nasıl gösterileceği hususu, dönemsel olarak farklı anlayışlar çerçevesinde yorumlanmıştır. Nitekim ilk yıllarda, sonraki dönemlerden farklı olarak, Yapısal Fonların mali uygulamaları oldukça merkezi bir şekilde koordine edilmiştir. Ancak Komisyonun uygulamaya bu derece yoğun şekilde dahil olması, bölgesel politikanın Birlik düzeyinde tam bir kavramsal çerçeveye oturtularak Komisyon tarafından yönlendirilebilmesini zorlaştırmıştır.

Nihayet Yapısal Fonların her bir programlama döneminde artan miktarı ve Birliğin artan üye sayısı neticesinde, *mali uygulamanın tek bir merkezden yönetilmesi, buna mukabil bölgesel politika alanında çerçeve politikaların üretilmemesi* uygulamasının sürdürülebilirliği sorgulanır hale gelmiştir. Buradan hareketle, 1988 yılında temelleri atılmak suretiyle, her bir mali perspektifte, Yapısal Fon uygulamalarının daha ademimerkeziyetçi bir model içerisinde gerçekleştirilmesine yönelik yasal ve kurumsal çerçeve geliştirilmiştir.

---

[246] Son 7 yılın bütçe gerçekleşme sonuçlarının ortalaması alınmıştır. Kaynak: Europe Budget Online (çevrimiçi), http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm, 06.04.2008.

Birinci bölümde incelenen, Avrupa Komisyonunun Yapısal Fon uygulamalarında giderek daha fazla sisteme odaklanması ve uygulama sorumluluğunu üye ülkelere devretmesi yaklaşımına, ikinci ve üçüncü bölümlerde tespit edildiği üzere katılım öncesi fonların yönetiminde de rastlanılmaktadır. Bu itibarla, katılım öncesi fonların Yapısal Fon uygulamalarına benzetilmeye çalışıldığı genel kabulü, konunun tarihi perspektifle ve derinlemesine ele alınmamasının sonucudur. Bu noktada esas olan, Komisyonun hem aday hem de üye ülkelerde uygulamadan aşamalı olarak çekilme ve etkin işleyen bir mali yönetim ve kontrol sistemi çerçevesinde uygulamanın ilgili ülke tarafından yönetilmesi iradesinde olduğudur. Bu noktaya dikkat edilirse, birinci bölümün değerlendirilmesi sonucu ortaya çıkan sonuçlar ile, üçüncü bölümde detayları ile anlatılan katılım öncesi fonların ve bu fonların sonuncusunu temsil eden Katılım Öncesi Mali Aracın (IPA) mali yönetim ve kontrol sisteminin, Yapısal Fonlara referans gerekmeksizin kesiştiği görülmektedir.

Bu çerçevede, AB tarafından gerek IPA kaynaklarının kullanılması için kurulması ön koşul olarak getirilen merkezi olmayan uygulama sistemi, gerekse mali yönetim ve kontrol ile denetim sistemimizle ilgili olarak müzakere sürecinde AB tarafından talep edilen değişiklikler; uluslararası standartlarda ve kabullerde gerçekleşen anlayış değişiklikleri ve bu değişikliklerden etkilenilerek AB tarafından ortaya atılan ve zaman içinde tüm alanlarda uygulamaya konulan ilkelerin ürünüdür.

Bu uluslararası gelişmeler; iç ve dış denetim alanında Avrupa Komisyonu tarafından aynen benimsenmiş, mali yönetim ve kontrol alanlarında ise Komisyonun yorumuyla, *ademimerkeziyetçilik*, *katılımcılık*, *kurumsallaşma* ve *şeffaflık* olmak üzere dört temel ilkeye indirgenmiş ve bu ilkeler, her bir mali perspektifte artan şekilde hayata geçirilmiştir.

Diğer taraftan, bu ilke, kural ve standartların üye ülkelerce hayata geçirilme pratiği incelendiğinde, belirlenen yasal çerçeve içerisinde kalmak koşuluyla kendi inisiyatifleri doğrultusunda, tüzüklerle sabit olan alanların dışında, bahsi geçen ilke, kural ve standartların uygulama ile bağlantısının her ülkede, farklı şekilde tezahür ettiği görülmektedir.

Nitekim birinci bölümde yapılan çıkarımlar ile, ikinci bölümde incelenen üye ülke örnekleri birlikte değerlendirildiğinde, Yapısal Fonların mali yönetimi sürecine ilişkin olarak; gerek Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu Faslının (22. Fasıl) doğrudan ulusal mevzuata aktarımı gerekmeyen genel tüzükler ve uygulama tüzükleri ile düzenlenmesinin, gerekse Mali Kontrol Faslının (32. Fasıl) uluslararası kabul görmüş standartlar çerçevesinde şekillenmesinin, üye ülkelere mali yönetim alanında kendi kurumsal ve idari yapıları doğrultusunda inisiyatif kullanabilme imkanı tanıdığı görülmektedir.

Tez kapsamında, Türkiye'de ulusal kaynakların kullanımı için kurulu sistem ile katılım öncesi fonların kullanımına ilişkin sistem, ilgisine göre birlikte, yahut ayrı ayrı ele alınmıştır. Ancak, üyelikle birlikte Yapısal Fon uygulamalarının gereklilikleri doğrultusunda, mali yönetim sisteminin AB müktesebatına tam uyumu gerçekleşeceği için esasen birbiriyle sadece kurumsal bazda ayrışan tek bir sistem söz konusu olacaktır. Bu sebeple Yapısal Fonlara ilişkin sistem önerisinde, AB fonları ve ulusal kaynaklara ilişkin mali yönetim çerçevesinin bütüncül bir şekilde ele alınması gerekmektedir.

Ancak, Türkiye'nin mali yönetim alanında önemli güçlü yönleri bulunmakla beraber, halen gelişmeye açık birçok alan bulunmaktadır. AB süreci ve uluslararası gelişmeler doğrultusunda oluşan yeni anlayışın eski kurumlar ve uygulama alışkanlıkları ile iç içe girmiş olması, bu alandaki temel eksiklikleri teşkil etmektedir. Bu sebeple, mali yönetim alanında özellikle kurumsal bazda yapılan stratejik tercihlerin bir an önce uygulamaya geçirilmesi sistemin işleyiş etkinliği açısından önem arz etmektedir.

EK 1 - TERİMLER SÖZLÜĞÜ[247]

Dış denetim: Bir kamu idaresinde, kendi kurumsal yapısından bağımsız başka bir kurum tarafından gerçekleştirilen harcama sonrası denetimdir. 5018 sayılı Kanuna göre, dış denetimin amacı; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır.

Düzenlilik denetimi: Mali denetim ve uygunluk denetiminden oluşan denetim çerçevesidir.

İç denetim: Kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir.

İç Kontrol: İdarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünüdür.

Mali denetim: Kamu idarelerinin hesap ve işlemleri ile mali faaliyet, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin değerlendirme sonuçları esas alınarak mali rapor ve tablolarının güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin denetimdir.

Mali kontrol: Kaynakların belirlenmiş amaçlar doğrultusunda, ilgili mevzuatla belirlenen kurallara uygun, etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak için oluşturulan kontrol sistemi ile kurumsal yapı, yöntem ve süreçlerdir.

Mali yönetim: Kaynakların tanımlanmış standartlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal ve yönetsel sistem ve süreçlerdir.

Performans Denetimi: Hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, kamu idarelerinin iyi yönetim ilkeleri esas alınarak kaynaklarının ekonomik ve verimli kullanımı ile faaliyetlerinin kurum hedeflerine ulaşmadaki etkililiğinin değerlendirilmesidir.

Uygunluk denetimi: Kamu idarelerinin gelir, gider, malları ile hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunun incelenmesini içeren denetimdir.

---

[247] 5018 sayılı Kanun ve Sayıştay Kanun Teklifi'ndeki [(çevrimiçi), http://www.sayistay.gov.tr/haber duyuru/duyuru/2005KanunTeklifi/SayistayKanunTeklifi.asp, 06.04.2008] tanımlar esas alınmıştır.

EK 2 - AVRUPA SAYIŞTAYI (ECA)

Kuruluşu:

Avrupa Sayıştayı, AB'nin dış denetim birimidir. 1975 yılı Temmuz ayında Brüksel Anlaşması ile kurulmuş ve 1977 yılında faaliyete başlamıştır.

1992 yılında imzalanan Maastricht Anlaşması ile, Avrupa Sayıştayının, yıllık olarak AB'nin tüm harcama beyanlarının güvenilirliği ve bu beyanlara dayalı harcamaların usulüne uygunluğu ve yasallığına dair bir uygunluk raporu yayınlaması usulü getirilerek, kurumun bağımsızlığı ve yetkileri artırılmıştır.

1997 yılında imzalanan Amsterdam Anlaşması ile Avrupa Sayıştayının denetim alanı genişletilerek, AB'nin tüm faaliyetlerinin denetimi yetkisi verilmiştir.

Nihayet 2001 imzalanan Nice Anlaşması ile kurumsal bir takım düzenlemeler getirilmiş ve özel rapor ve çalışmalar için kurum içerisinde alt çalışma birimleri kurabilmesine imkan tanınarak Avrupa Sayıştayının günümüzde geçerli olan çalışma sistematiği oluşturulmuştur.

Amacı ve Faaliyetleri:

Avrupa Sayıştayının iki temel görevi bulunmaktadır:

1. **AB Genel Bütçesinin Denetimi**

Avrupa Sayıştayı denetimlerini iki temel alanda gerçekleştirmektedir.

a) Mali Denetim:
Mali denetimin iki temel unsuru bulunmaktadır.

- Hesapların Güvenilirliği: Mali beyanların tam ve doğruluğunun denetimidir.
- Harcamaların Yasallık ve Uygunluğunun Denetimi: Yapılan harcamalar ve toplanan gelirlerin ilgili ve tüzüklere uygunluğunun denetimidir.

b) Sağlam Mali Yönetime Uygunluk Denetimi: AB fonlarının ekonomik, etkin ve etkili bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının denetimidir.

2. **Yıllık Uygunluk Raporu Yayınlanması**

Yıllık uygunluk raporu, mali denetimlerden elde edilen verilere dayanılarak, AB genel bütçesinden yapılan harcamalara ilişkin mali beyanların güvenilirliği ve bu beyanlara dayalı olarak gerçekleştirilen harcamaların usulüne uygunluğu alanlarına ilişkin rapordur. Temel amacı, bütçenin uygulanması esnasında gerçekleştirilen tüm harcamalarda yasal yükümlülüklerin gözetildiği ve AB'nin taraf olduğu tüm sözleşmelere riayet edildiğinin seneler itibarıyla beyan edilmesidir.

Tablo EK 2.1 Avrupa Sayıştayı Tarafından Gerçekleştirilen Denetimlerin Nitelikleri

Denetimin Tipi	Denetim Çerçevesi	Denetimin İçeriği
Mali Denetim (Hesapların Güvenilirliği)	Eksiksizlik	Tüm mali işlemler muhasebe hesaplarında görülmesi
	Mevcudiyet ve Malikiyet	Aktifler ve pasiflerin mevcut durumunun bilanço ile tutarlığı,
	Değerleme	Aktifler ve pasiflerin muhasebe hesaplarında yer alan değeri ile gerçek değeri arasında orantı,
	Sunum ve Yayımla Şekli	Aktifler ve pasiflerin mevcut mali raporlama sistematiğine uygun şekilde tanımlanması ve sınıflanması,
Mali Denetim (Harcamaların Yasallık ve Usulüne Uygunluğu)	Yasallık ve Usulüne Uygunluk	Harcamaların mevcut kanun ve tüzüklere uygunluğu,
	Bütünlük	Harcamaların ilgili dönemde muhasebeleştirilmesi,
	Faaliyetlerin Gerçekliği	Harcamaların uygun yöntemlerle gerekçelendirilebilirliği,
	Tutarlılık	Yapılan harcamalar ile tutulan kayıtlar arasındaki tutarlılık,
	Sunum ve Yayımlama Şekli	Harcamaların mevcut mali raporlama sistematiğine uygun şekilde tanımlanması ve sınıflanması,
Sağlam Mali Yönetime Uygunluk	Ekonomiklik	Kaynakların istenen zamanda, kalitede, miktarda ve mümkün olan en düşük fiyatla elde edilmesi,
	Etkinlik	Faaliyetlerde kullanılan tüm kaynakların girdi ve çıktı arasında optimum oran gözetilerek kullanılması,
	Etkililik	Eldeki kaynaklarla hedeflerin en üst düzeyde gerçekleştirilmesi,

Kaynak: Avrupa Sayıştayı Resmi İnternet Sitesi, (çevrimiçi), http://eca.europa.eu/portal/page/portal/eca_main_pages/home, 10.02.2008.

Kurumsal Yapısı:

Avrupa Sayıştayının karar alma organı Genel Kuruldur. Genel Kurul, tüm AB üye ülkelerinin bir temsilcisinin katılımı ile oluşturulmuştur. Kurul üyeleri, üye ülkeler tarafından önerilmekte ve AB Konseyi tarafından Avrupa Parlamentosu görüşü alınarak atanmaktadır. Kurul üyeleri altı yıllık bir süre için atanmakta olup, aynı üyenin birden fazla kez seçilmesi önünde bir engel bulunmamaktadır.

Kurul, başkan tarafından yönetilmektedir. Başkan üyeler arasında üç senelik bir süre için seçilmektedir. Bir üye birden fazla dönem başkanlık yapabilmektedir.

Avrupa Sayıştayı, denetimlerini, AB bütçesinin farklı alanlarında uzmanlaşmış denetim grupları vasıtasıyla gerçekleştirmektedir.

EK 3 - AVRUPA YOLSUZLUKLA MÜCADELE OFİSİ (OLAF)

Kuruluşu:

Yolsuzlukla mücadele alanında Avrupa Komisyonunun elindeki araçların artırılması amacıyla 1999 yılında Avrupa Komisyonu Kararı[248] ile Komisyon bünyesinde kurulmuş olup, aynı yıl faaliyetlerine başlamıştır. Esasen, 1988 yılında kurulmuş olan Yolsuzluğun Önlenmesi Koordinasyon Görev Gücü isimli Avrupa Komisyonu Genel Sekreterliğine bağlı bir birimin yolsuzluk alanındaki yetkilerinin artırılıp doğrudan Avrupa Komisyonuna Genel Müdürlük olarak bağlanması ile oluşturulmuştur.

Amacı ve Faaliyetleri:

OLAF'ın oluşturulmasındaki temek müşevvik, sahtecilik, yolsuzluk ve diğer yasadışı faaliyetlere karşı AB'nin mali çıkarlarının ve itibarının korunmasıdır[249].

OLAF'ın iki tür soruşturma yapma yetkisi bulunmaktadır. Bunlar iç soruşturma ve dış soruşturmadır.

İç Soruşturma: Birliğin bünyesinde yer alan kurumlara yönelik olarak yapılan idari soruşturmalardır. İç soruşturma kapsamında Birlik bünyesinde yer alan kurumların işlemleri Kurucu Antlaşma ve Topluluk Müktesebatına uygunluk yönünden denetlenir. İç soruşturma OLAF tarafından re'sen ya da ilgili kurumun talebi üzerine açılır.

Dış Soruşturma: AB fonlarının kullanıldığı ülkelerde, AB mali çıkarlarına zarar gelebilecek durumlarda gerçekleştirilen soruşturmalardır. Dış soruşturma da OLAF tarafından re'sen ya da ilgili ülkenin talebi üzerine açılır.

OLAF, yolsuzluklara ilişkin iki tür soruşturma yürütebilmektedir:

- OLAF'ın üye ülkeden bir vakayı soruşturmasını ve kendisini bilgilendirmesini istediği soruşturmalar,
- OLAF'ın başlatmaya karar verdiği ve usulsüzlük unsurlarını bulmak üzere üye ülke ile işbirliği içinde yürüttüğü soruşturmalardır.

OLAF tarafından yapılan soruşturmalarda, müfettişler; AB kurumlarındaki her türlü belgeye bildirimde bulunmaksızın erişmeye, bunların birer örneğini almaya ve yok edilme tehlikeleri varsa el koymaya, AB kurumlarında çalışan görevlilerden sözlü bilgi istemeye yetkilidir. Ayrıca üye ülkelerin etkin bir soruşturma için, OLAF ile işbirliği yapma yükümlülüğü bulunmaktadır. OLAF bir soruşturma yürüttüğünde, ilgili ülkedeki yetkili idarenin yardımcı olması ya da en azından bu soruşturmanın yürütülmesine izin vermesi gerekmektedir[250].

---

[248] Commission Decision Of 28 April 1999 Establishing The European Anti-Fraud Office (OLAF), (Official Journal of the European Communities L 136, 31. 05. 1999)

[249] Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Ofisi Resmi İnternet Sitesi (Çevrimiçi), 10 Şubat 2008, http://ec.europa.eu/dgs/olaf/mission/mission/index_en.html.

[250] Council Regulation (EC, Euratom) No 2185/1996 concerning on-the-spot checks and inspections carried out by the Commission in order to protect the European Communities' financial interests

Kurumsal Yapısı:

OLAF her ne kadar Avrupa Komisyonu bünyesinde görev yapsa da esasında fonksiyonel olarak bağımsız bir soruşturma birimi niteliği taşımaktadır. Başında, Avrupa Komisyonu tarafından Gözetim Komitesinin olumlu görüşü ve Avrupa Parlamentosu ve AB Konseyi ile işbirliği içerisinde beş seneliğine atanan ve görev süresi en fazla iki dönem olabilen bir Genel Müdür bulunmaktadır. OLAF'ın bağımsızlığının temini için OLAF Genel Müdürü'ne herhangi bir kimseden talimat alma yasağı getirilmiştir[251].

OLAF'a bu derece geniş bağımsızlık tanınması nedeniyle, OLAF'ın da denetimi gereği ortaya çıkmış ve bu amaçla yukarıda bahsi geçen Gözetim Komitesi oluşturulmuştur. Gözetim Komitesi beş üyeden oluşmakta olup, üyeleri, Avrupa Parlamentosu, AB Konseyi ve Avrupa Komisyonunun ortak kararıyla üç yıl için atanmaktadır. Üyelerin ikinci kez seçilmeleri mümkün kılınmıştır. Komite kendi içinden bir başkan seçmekte ve her yıl en az on kez toplanmaktadır.

OLAF'ın esas işlevi, Soruşturma ve Operasyonlar Yürütme Kurulu altında oluşturulan üç müdürlük tarafından yerine getirilmektedir. Soruşturmaları fiili olarak yürüten birim Soruşturmalar ve Operasyonlar Müdürlüğüdür. Diğer iki müdürlük, istihbarat ve politika üretme ve yasal ilişkilerle görevlidir[252].

---

against fraud and other irregularities, (Official Journal of the European Communities L 292, 15.11.1996).

[251] Council Regulation (Euratom) No 1074/1999 of 25 May 1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF), (Official Journal L 136, 31.05.1999).

[252] ÖZBARAN, M. Hakan, "Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslararası Örgütler ve Birimler", (Sayıştay Dergisi Temmuz-Aralık 2003- Sayı 50-51), Ankara, 2003 Aralık, s. 22.

KAYNAKLAR

ARCHIBUGI, Franco, "European Regional Policy: A Critical Appraisal and Foresight", Aralık 1992.

Avrupa Komisyonu Genişleme Genel Müdürlüğü Resmi İnternet Sitesi, (çevrimiçi) http://ec.europa.eu/enlargement/archives/bulgaria/eu_bulgaria_relations_en.htm, 23.02.2008.

Avrupa Komisyonu, Eurostat, (çevrimiçi) http://epp.eurostat.ec.europa.eu, 23 .02.2008.

Avrupa Sayıştayı Resmi İnternet Sitesi, (çevrimiçi), http://eca.europa.eu/portal/page/portal/eca_main_pages/home, 10.02.2008.

Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Ofisi Resmi İnternet Sitesi (çevrimiçi), http://ec.europa.eu/dgs/olaf/mission/mission/index_en.html, 10.02.2008.

BACHE Ian, The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gate Keeping?, Oxford University Press, United Kingdom, 06.04.2006.

BOEV Julian, Bulgaria: Decentralization and Modernization of the Public Administration, Mastering Decentralisation and Public Administration Reform in Central and Eastern Europe, Sofya, 2001.

BORISSOVA Olga, Public Administration Reform in Bulgaria, UNPAN-United Nations Online Network in Public Administration and Finance, 13.10.2004.

Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu Faslı Sualnamesi, 07 Ekim 2006, (çevrimiçi), http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=87&l=1, 06.04.2008.

Bulgaria Negotiating Position On Chapter 21 "Regional Policy and Co-ordination of Structural Instruments", Brussels, 24.09.2001.

Bulgarian National Audit Office, Strategic Development Plan 2007–2012, (çevrimiçi), www.bulnao.government.bg/files/_en/STRATEGY_BNAO-07-12.doc, 17.02.2008.

CHIUARIU Tudor-Alexandru, Romania's Policy to Tackle Fraud Affecting EU Funds, Sigma Audit and Control (ISSUE NO. 9), Haziran 2005.

Commission Communication (COM (87)376), Reform of the Structural Funds, 24.08.1987.

Commission Decision No: PH/2006/1381 of 01/08/2006 Establishing a Phare National Programme for Romania in 2006, Ağustos 2006.

Commission Decision Of 28 April 1999 Establishing The European Anti-Fraud Office (OLAF), (Official Journal of the European Communities L 136, 31. 05. 1999).

Commission of the European Communities, Community Structural Funds 1994-1999, Ağustos 1993.

Commission of The European Communities, Commission Staff Working Document {COM(2006) 649 final}, Turkey 2006 Progress Report, Brüksel, 08.11.2006.

Commission of The European Communities, Commission Staff Working Document {COM(2007) 663 final}, Turkey 2007 Progress Report, Brüksel, 06.11.2007.

Commission of the European Communities, The Community's Structural Funds Operations, 10.03.1993.

Commission of the European Communities, The New Structural Policies of the European Community, July 1980.

Commission Regulation (EC) No 1828/2006 of 8 December 2006 setting out rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 1083/2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and of Regulation (EC) No 1080/2006 of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund (Official Journal of the European Communities L 371, 27.12.2006).

Commission Regulation (EC) No 438/2001 of 2 March 2001 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 1260/1999 as regards the management and control systems for assistance granted under the Structural Funds (Official Journal of the European Communities No L 63, 02.03.2001).

Commission Regulation (EC) No 718/2007 of 12 June 2007 implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA), (Official Journal of the European Communities L 170, 29.06.2007).

Commission Regulation (EC, Euratom) No 2342/2002 of 23 December 2002 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities (Official Journal of the European Communities L 357, 31.12.2002).

Communication from the Commission (COM (87)100) to the Council, The Single Act: A new frontier for Europe.

Communication from the Commission to the Council and The European Parliament, Instrument For Pre-Accession Assistance (IPA) Multi-Annual Indicative Financial Framework For 2008-2010, (Brussels, 08.11.2006 COM (2006) 672 final).

Conference on Accession to The European Union Romania's Position Paper, Chapter 21–Regional Policy and Coordination of Structural Instruments, Brüksel, 14.12.2001.

Council Regulation (E.E.C.) No 2080/93 of 20 July 1993 laying down provisions for implementing Regulation (E.E.C.) No 2052/88 as regards the financial instrument of fisheries guidance (Official Journal of the European Communities L 193, 31.07.1993).

Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999 (Official Journal of the European Communities L 210, 31.07.2006).

Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), (Official Journal of the European Communities L 210, 31.07.2006).

Council Regulation (EC) No 1164/94 of 16 May 1994 establishing a Cohesion Fund (Official Journal of the European Communities L 130, 25.05.1994).

Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds (Official Journal of the European Communities L 161, 26.06.1999)

Council Regulation (EC) No 1267/1999 of 21 June 1999 establishing an Instrument for Structural Policies for pre-accession (Official Journal of the European Communities L 161, 26.06.1999).

Council Regulation (EC) No 1268/1999 of 21 June 1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of Central and Eastern Europe in the pre-accession period (Official Journal of the European Communities L 244, 16.09.1999)

Council Regulation (EC) No 1488/96 of 23 July 1996 on financial and technical measures to accompany (MEDA) the reform of economic and social structures in the framework of the Euro-Mediterranean partnership (Official Journal of the European Communities L 189, 30.07.1996)

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, 27.02.2001).

Council Regulation (EC) No 2666/2000 of 5 December 2000 on assistance for Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, repealing Regulation (EC) No 1628/96 and amending Regulations (EEC) No 3906/89 and (EEC) No 1360/90 and Decisions 97/256/EC and 1999/311/EC (Official Journal of the European Communities L 306, 07.12.2000).

Council Regulation (EC) No 390/2001 of 26 February 2001 on assistance to Turkey in the framework of the pre-accession strategy, and in particular on the establishment of an Accession Partnership (Official Journal of the European Communities L 58, 28.02.2001).

Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities (Official Journal of the European Communities L 248, 16.09.2002).

Council Regulation (EC, Euratom) No 1995/2006 of 13 December 2006 amending Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities (Official Journal of the European Union L 390, 30.12.2006).

Council Regulation (EC, Euratom) No 2185/1996 concerning on-the-spot checks and inspections carried out by the Commission in order to protect the European Communities' financial interests against fraud and other irregularities, (Official Journal of the European Communities L 292, 15.11.1996).

Council Regulation (EEC) 17/64 of 5 February 1964, (Official Journal of the European Communities No 34, 27.02.1964).

Council Regulation (EEC) No 2052/88 of 24 June 1988 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments (Official Journal of the European Communities L 374, 31.12.1988).

Council Regulation (EEC) No 2081/93 of 20 July 1993 amending Regulation (EEC) No 2052/88 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments (Official Journal of the European Communities L 193, 31.07.1993).

Council Regulation (EEC) No 2082/93 of 20 July 1993 amending Regulation (EEC) No 4253/88 laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards coordination of the activities of the different Structural Funds between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments (Official Journal of the European Communities L 193, 31.07.1993).

Council Regulation (EEC) No 2083/93 of 20 July 1993 amending Regulation (EEC) No 4254/88 laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/898 as regards the European Regional Development Fund (Official Journal of the European Communities L 193, 31.07.1993).

Council Regulation (EEC) No 2084/93 of 20 July 1993 amending Regulation (EEC) No 4255/88 laying down provisions for implementing Regulation (EEC) (No 2052/88 as regards the European Social Fund (Official Journal of the European Communities L 193, 31.07.1993).

Council Regulation (EEC) No 2085/93 of 20 July 1993 amending Regulation (EEC) No 4256/88 laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) Guidance Section (Official Journal of the European Communities L 193, 31.07.1993).

Council Regulation (EEC) No 25/62 of 14 January 1962 on the Financing of The Common Agricultural Policy, (Official Journal of the European Communities No 30, 20.04.1962).

Council Regulation (EEC) No 3906/89 on economic aid to the Republic of Hungary and the Polish People's Republic (Official Journal of the European Communities L 375, 28.12.1989).

Council Regulation (EEC) No 4253/88 of 19 December 1988 laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards coordination of the activities of the different Structural Funds between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments (Official Journal of the European Communities L 374, 31.12.1988).

Council Regulation (EEC) No 4254/88 of 19 December 1988 laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards the European Regional Development Fund (Official Journal of the European Communities L 374, 31.12.1988).

Council Regulation (EEC) No 4255/88 of 19 December 1988, laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards the European Social Fund (Official Journal of the European Communities L 374, 31.12.1988).

Council Regulation (EEC) No 4256/88 of 19 December 1988, laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards the EAGGF Guidance Section (Official Journal of the European Communities L 374, 31.12.1988).

Council Regulation (EEC) No 724/75 of 18 March 1975 on establishing a European Regional Development Fund, (Official Journal of the European Communities L 073, 21.03.1975).

Council Regulation (Euratom) No 1074/1999 of 25 May 1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF), (Official Journal L 136, 31.05.1999).

Decision No 1/95 of the EC-Turkey Association Council of 22 December 1995 on implementing the final phase of the Customs Union (Official Journal of the European Communities L 035, 13.02.1996).

Dış Ticaret Müsteşarlığı Resmi İnternet Sitesi, (çevrimiçi), www.dtm.gov.tr/dtmadmin/upload/AB/TeknikMevzuatDb/TR_AB_Mali_ilis kileri_Tarihi.doc, 08.03.2008.

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Avrupa Birliği Sözlüğü, Ankara, Ekim 2004, (çevrimiçi), http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/sozluk.pdf, 24.02.2008.

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Orta Vadeli Program 2009-2011 (28.06.2008 tarih, 26920 sayılı TC Resmi Gazete).

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2000, (çevrimiçi) http://ekutup.dpt.gov.tr/ oik/plan8.htm, 01.03.2008.

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas

Komisyonu Raporu, Ankara, 2000, (çevrimiçi) http://ekutup.dpt.gov.tr/oik/plan8.htm, , 01.03.2008.

Edinburgh European Council, Edinburg, 11-12 Aralık 1992, (çevrimiçi), http://www.europarl.europa.eu/summits/edinburgh/default_en.htm, 02.03.2008.

ERDEM, Süleyman Savaş, 21 Nisan 2008 tarihli mülakat.

EU-Bulgaria Relations, Euractive, (çevrimiçi) http://www.euractiv.com/en/enlargement/eu-bulgaria-relations/article-129603, 23.02.2008.

Europa Budget Online, http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm (çevrimiçi), 06.02.2008.

European Commission Directorate-General for Regional Policy, The European Structural Funds (2000-2006), Romania.

European Commission, 2002 Regular Report on Romania's Progress Towards Accession (COM (2002) 700 final), Brüksel, 09.10.2002.

European Commission, 2003 Regular Report on Romania's Progress Towards Accession, Brüksel, Kasım 2003.

European Commission, 2004 Regular Report on Romania's Progress Towards Accession (COM (2004) 657 final), Brüksel, 06.10.2004.

European Commission, Europe's Agenda 2000, Strengthening and widening the European Union, 1999 (çevrimiçi) http://ec.europa.eu/agenda2000/public_en.pdf, 20.01.2008.

European Commission, Guide, Cohesion Policy 2007-2013 Commentaries and Official Texts, Brüksel, Ocak 2007.

European Commission, Instrument for Pre-Accession Assistance Multi-Annual Indicative Planning Document 2007-2009.

European Commission, Instrument for Pre-Accession Assistance Multi-Annual Indicative Planning Document 2008-2010.

European Commission, Romania 2005 Comprehensive Monitoring Report (COM (2005) 534 Final), Brüksel, 25.10.2005.

European Commission, The Structural Funds in 1996, Eight Annual Report (COM (97) 526), 30.12.1997.

European Court of Auditors, Annual Report concerning financial Year 1977 accompanied by the replies of the institutions, (Official Journal of the European Communities No C 313, 30.12.1978).

European Court of Auditors, Annual Report concerning financial Year 1978 accompanied by the replies of the institutions, (Official Journal of the European Communities No C 326, 31.12.1979).

European Court of Auditors, Annual Report concerning financial Year 1980 accompanied by the replies of the institutions, (Official Journal of the European Communities No C 344, 31.12.1981).

European Court of Auditors, Annual Report concerning financial year 1985 accompanied by the replies of the institutions, (Official Journal of the European Communities No C 321, 15.12.1986).

European Court of Auditors, Annual Report concerning financial year 1994 accompanied by the replies of the institutions, (Official Journal of the European Communities No C 303, 14.11.1995).

European Court of Auditors, Annual Report concerning financial year 1995, (Official Journal of the European Communities No C 340, 12.11.1996).

European Court of Auditors, Annual Reports concerning the financial year 2005, (Official Journal of the European Union C 263, 31.10.2006).

European Court of Auditors, Annual Report concerning financial year 2006 accompanied by the replies of the institutions, Brüksel, 2007 (çevrimiçi) http://www.eca.europa.eu, 27 Ocak 2008.

European Institute of Romania Study no. 6: Specific Requirements of the EU Structural Instruments and Policy Implications for Romania, 2004, Bükreş.

European Parliament, Working Document on EU budget funding of economic and social cohesion Committee on Budgets, 14 Haziran 2004, (çevrimiçi) http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/536/536262en.pdf, 11.01.2008.Financial Regulation of 21 December 1977 applicable to the general budget of the European Communities, (Official Journal of the European Communities No L 356, 31.12.1977).

GENÇKOL, Metin, "Avrupa Birliği Mali İşbirliği Politikaları ve Türkiye", (Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Yayımlanmış Planlama Uzmanlığı Tezi), Ankara, 2003.

Government of Romania Ministry of Development, Public Works and Housing, Regional Operational Programme, 2007- 2013, Romanya, Haziran 2007.

Government of Romania Ministry of Economy and Trade Sectoral Operational Programme "Increase of Economic Competitiveness", Romanya, Şubat 2007.

Government of Romania Ministry of Labour, Family and Equal Opportunities, Sectoral Operational Programme Human Resources Development 2007-2013, Romanya, Temmuz 2007.

Government of Romania Ministry of Transport, Construction and Tourism, Sectoral Operational Programme - Transport 2007 – 2013, Romanya 2007.

Government of Romania, National Strategic Reference Framework 2007-2013, Romanya, Nisan 2006.

International Organization of Supreme Audit Institutions, The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts, Ekim 1977, (çevrimiçi)

http://www.intosai.org/en/portal/documents/intosai/general/lima_declaration/index.php?article_pos=1, 05.04.2008.

İç Kontrol Standartları, Bütçe Dünyası Dergisi, 2007 Sayı: 26, (çevrimiçi), http://www.butce.org/Html/dergi/26/nsaltik.pdf, 06.04.2008.

KAMİLOĞLU, Mesut, "Avrupa Birliğine Aday Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerine Yönelik Katılım Öncesi Fonlar, Uygulama Mekanizmaları ve Türkiye Uygulaması", (Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Yayımlanmamış Planlama Uzmanlığı Tezi), Aralık, 2004.

KATSAROVA, Ivana, Economic and Social Cohesion, European Parliament Fact Sheets, Brüksel, Aralık 2007.

KAVALALI, Murat, Avrupa Birliğinin Genişleme Süreci: Avrupa Birliği-Romanya İlişkileri, DPT Müsteşarlığı, Şubat 2006, (çevrimiçi), http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/kavalalim/romanya.pdf, 24.02.2008.

KUZU, İbrahim, "Avrupa Sosyal Fonu ve Üyelik Sürecinde Türkiye'ye Yansımaları", (Devlet Planlama Teşkilatı Yayımlanmış Planlama Uzmanlığı Tezi), Nisan 2007.

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Resmi İnternet Sitesi, (çevrimiçi)http://www.bumko.gov.tr/kontrol/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EFDF36587C4B003136, 02 Şubat 2008.

Memorandum of Understanding Between European Community and Government of Bulgaria on the Establishment of the National Fund, Sofya 1998.

MEREDITH, David, European Rural Regions: Current Trends & Future Prospects, Irish EU Presidency Conference on Rural Development, Westport, 31.05.2004.

Negotiation Position of the Government of the Republic of Bulgaria on Chapter 28 "Financial Control", Brüksel, 31 Ocak 2001.

NIKOLOVA, Pavlina, "The implementation of Phare, Ispa and Sapard in Bulgaria", (University of the West of England at Bristol), Birleşik Krallık, 11.10.2007.

ÖZBARAN, M. Hakan, "Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslararası Örgütler ve Birimler", (Sayıştay Dergisi Temmuz-Aralık 2003- Sayı 50-51), Ankara, 2003 Aralık.

PASHEV Konstantin at al, "Corruption in Public Procurement Risks and Reform Policies, Center for the Study of Democracy", 2006.

POLAT, Necip, "Avrupa Birliği - Türkiye Mali İşbirliği ve Sayıştayın Topluluk Kaynakları Üzerindeki Denetimi", (Sayıştay Dergisi Ocak-Mart 2004- Sayı: 52), Ankara, Mart 2004.

Practical Guide to Contract Procedures For EC External Actions, (çevrimiçi) http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/implementation/practical_guide/index_en.htm, 23.03.2008.

RANGELOVA, Ludmila and BELCHEV, Stefan, "From Inspection to Internal Audit - The Bulgarian Experience", Haziran 2007.

Regulation (EC) No 1080/2006 of the European Parliament and of The Council of 5 July 2006 on the European Regional Development Fund and repealing Regulation (EC) No 1783/1999 (Official Journal of the European Communities L 210, 31.07.2006).

Regulation (EC) No 1081/2006 of The European Parliament and of The Council of 5 July 2006 on the European Social Fund and repealing Regulation (EC) No 1784/1999 (Official Journal of the European Communities L 210, 31.07.2006).

Republic of Bulgaria Council of Ministers Decree No. 300 of 29th of December 2005, amending the Internal Organic Rules of the Ministry of Finance.

Republic of Bulgaria Council of Ministers Decree No. 18 of February 2003 relating to the establishment of a council to co-ordinate the fight against infringements affecting the financial interests of the European Community.

Republic of Bulgaria Council of Ministers Decree No. 198 of 12.09.2005 amending the Structural Regulations of the Ministry of Finance.

Republic of Bulgaria Ministry of Economy and Energy, Operational Programme Development of the Competitiveness of the Bulgarian Economy 2007-2013, Sofya, Eylül 2007.

Republic of Bulgaria Ministry of Environment and Water, Operational Programme Environment 2007-2013, Sofya, 2007.

Republic of Bulgaria Ministry of Finance, Policy Paper on Public Internal Financial Control in The Republic of Bulgaria, Sofia, Eylül 2005.

Republic of Bulgaria Ministry of Regional Development and Public Works, Operational Programme "Regional Development" 2007-2013, Sofya, Eylül 2007.

Republic of Bulgaria Ministry of State Administration and Administrative Reform, Operational Programme Administrative Capacity 2007-2013, Eylül 2007.

Republic of Bulgaria National Strategic Reference Framework Programming Period 2007-2013, (çevrimiçi), http://europe.bg/upload/docs/NSRF_DRAFT_last_2020_2004_202006_engl_EC.pdf, 23.02.2008.

Romania Constitution, (Adopted on: 8 Dec 1991), (çevrimiçi), http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=339&idl=2, 02.03.2008.

Romanya Yolsuzlukla Mücadele Ofisi Resmi İnternet Sitesi (çevrimiçi) http://www.antifrauda.gov.ro, 23.02.2008.

Sayıştay Başkanlığı, Sayıştay Başkanlığı 2006 Yılı Faaliyet Raporu, Ekim 2006.

Sayıştay Kanunu Teklifi, (Çevrimiçi), http://www.sayistay.gov.tr/haber - duyuru/duyuru/2005KanunTeklifi/SayistayKanunTeklifi.asp, 06.04.2008.

Sigma (Support for Improvement in Governance and Management), Romania External Audit Assessment Report 2005, Haziran 2005.

Sigma (Support for Improvement in Governance and Management), Romania Public Internal Financial Control Assessment Report 2005, Haziran 2005.

Sigma (Support for Improvement in Governance and Management), Romania Public Internal Financial Control Assessment Report 2006, Mart 2006.

Sigma Report (Support for Improvement in Governance and Management), Public Management Profiles of Central and Eastern European Countries: Bulgaria.

Sigma Report (Support for Improvement in Governance and Management), Public Management Profiles of Central and Eastern European Countries: Romania.

Sigma Report (Support for Improvement in Governance and Management), Bulgaria External Audit Assessment, Haziran 2005.

Sigma Report (Support for Improvement in Governance and Management), Bulgaria Public Internal Financial Control Assessment, Temmuz 2004.

Sigma Report (Support for Improvement in Governance and Management), Public Internal Financial Control Assessment Bulgaria, Mart 2006.

Single European Act (Official Journal of the European Communities L 169, 29.06.1987).

The Community Budget: The Facts in Figures, European Communities, 2000.

The Law No. 151/July 15, 1998 Law on regional development in Romania (Official Gazette of Romania, Part I, No. 265 16 July 1998).

The Treaty of Maastricht, Maastricht, 1992, Yürürlüğe Giriş: 1 Kasım 1993 (çevrimiçi), http://europa.eu/scadplus/treaties/maastricht_en.htm, 05.01.2008.

The Treaty of Rome, Roma, 1957, Yürürlüğe Giriş: 1 Ocak 1958 (çevrimiçi), http://europa.eu/scadplus/treaties/eec_en.htm, 19.01.2008.

TUDORI, Adriana Tiron, "Concept of Control within the Public Entity - Romania Case Study, United Nations Online Network in Public Administration and Finance",http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN027524.pdf, 20.02.2008.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (09.11.1982 tarih, 17863 sayılı TC Resmi Gazete).

YAMAN, Celil, "Avrupa Birliğinde Uyum Politikası ve Uyum Politikasının Bir Aracı Olarak Uyum Fonu", (DPT Müsteşarlığı, Yayımlanmamış Planlama Uzmanlığı Tezi), Ankara, Nisan 2007.

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu (09.06.1927 tarih, 606 sayılı TC Resmi Gazete).

13 Kasım 2002 tarih ve 2002/50 Sayılı Başkanlık Genelgesi.

18 Temmuz 2001 tarih ve 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi.

2001/2129 sayılı Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Kabulüne Dair Karar (24.03.2001 tarih, 24352 sayılı TC Resmi Gazete).

2003/5930 sayılı Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Kabulüne Dair Karar (24.07.2003 tarih, 25178 sayılı TC Resmi Gazete).

2003/5313 sayılı "Merkezi Finans ve İhale Biriminin Kurulmasına İlişkin Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Avrupa Birliği Komisyonu Arasındaki Mutabakat Zaptı" ile "Ulusal Fonun Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptı"nın Onaylanması Hakkında Karar (20.03.2003 tarih, 25054 sayılı TC Resmi Gazete).

2006/10565 sayılı Merkezi Finans ve İhale Biriminin Kuruluşuna İlişkin Türkiye Hükümeti ile Avrupa Komisyonu Arasındaki Mutabakat Zaptına 1 Nolu Ek'in Onaylanması Hakkında Karar (05.07.2006 tarih, 26219 sayılı TC Resmi Gazete).

2007/30 sayılı AB'den Sağlanan Fonların Yönetimine İlişkin Başbakanlık Genelgesi (21.11.2007 tarih, 26707 sayılı TC Resmi Gazete).

3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13.12.1983 gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (09.10.1984 tarih, 18540 sayılı TC Resmi Gazete).

3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğün Korunması Hakkında Kanun (06.11.1984 tarih, 18567 sayılı TC Resmi Gazete).

4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, (20.12.1994 tarih, 22147 sayılı TC Resmi Gazete).

4802 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Avrupa Birliği Komisyonu Arasında Merkezi Finans ve İhale Biriminin Kurulması ile Ulusal Fonun Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zabıtlarının Onaylanmasının Uygun Bulunduğu Hakkında Kanun (30.01.2003 tarih, 25014 sayılı TC Resmi Gazete).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (24.12.2003 tarih, 25326 sayılı TC Resmi Gazete).

5303 sayılı Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasındaki Mali İşbirliği Çerçevesinde Temin Edilecek Mali Yardımların Uygulanmasına İlişkin Çerçeve Anlaşmanın Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun (26.02.2005 tarih, 25739 sayılı TC Resmi Gazete).

540 sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kurulmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname (24.06.1994 tarih, 21970 sayılı TC Resmi Gazete).

5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (24.12.2005 tarih, 26033 sayılı TC Resmi Gazete).

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun (08.02.2006 tarih, 26074 sayılı TC Resmi Gazete).

5500 sayılı Merkezi Finans ve İhale Biriminin Kuruluşuna İlişkin Türkiye Hükümeti ve Avrupa Komisyonu Arasındaki Mutabakat Zaptına 1 Nolu Ekin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun (17.05.2006 tarih, 26171 sayılı TC Resmi Gazete).

5671 sayılı Merkezi Finans ve İhale Biriminin İstihdam ve Bütçe Esasları Hakkında Kanun (07.06.2007 tarih, 26545 sayılı TC Resmi Gazete).

5724 sayılı 2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu (28.12.2007 tarih, 26740 sayılı TC Resmi Gazete).

832 sayılı Sayıştay Kanunu (27.02.1967 tarih, 12538 sayılı TC Resmi Gazete).

DİZİN

ABGS, 97, 98, 99, 102, 115

ABKF, 7, 8, 14, 17, 25

AHB, 8, 93

AKTD, 100

ASF, 5, 6, 7, 14, 17, 25

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 97

Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, 7, 45, 69

Avrupa Hesap Birimi, 8, 93

Avrupa Komisyonu, 7, 19, 34, 39, 41, 44, 45, 49, 51, 52, 53, 55, 58, 61, 62, 63, 69, 71, 76, 78, 95, 96, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 105, 106, 109, 113, 114, 116, 117, 118, 119, 124, 125, 133, 136, 140, 146, 147

Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu, 100, 101

Avrupa Sosyal Fonu, 5, 45, 69

Avrupa Tarımı Yönlendirme ve Garanti Fonu, 6

Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Ofisi, 19, 110, 146

Balıkçılığı Yönlendirme Mali Aracı, 17

Başbakanlık Teftiş Kurulu, 108, 118, 136

Bulgaristan, 40, 47, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 95, 136

BYMA, 17, 25

CARDS, 109

Çok Yıllı Gösterge Finansman Çerçevesi, 110, 111

Çok Yıllı Gösterge Planlama Belgesi, 110, 111

denetim, 2, 3, 9, 15, 18, 19, 24, 26, 30, 31, 33, 36, 37, 39, 46, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 65, 66, 67, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 85, 86, 87, 89, 90, 91, 101, 105, 106, 108, 113, 114, 117, 118, 119, 121, 134, 136, 139, 140, 143, 145

Denetim otoritesi, 27, 31, 52, 117

Devlet Planlama Teşkilatı, 90

dış denetim, 36, 80, 86, 117, 131, 132

DPT, 5, 43, 84, 90, 93, 94, 95, 98, 109, 152, 154, 155, 157

Hazine Kontrolörleri Kurulu, 117, 119

Hazine Müsteşarlığı, 97, 98, 102, 103, 112, 114, 119

iç denetim, 37, 56, 65, 74, 75, 87, 119, 121, 130

İç Denetim Koordinasyon Kurulu, 87

İDKK, 87, 90, 131

INTOSAI, 31, 133

IPA, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 119, 120, 124, 125, 140, 149

Kıdemli Program Görevlisi, 100

KPG, 102, 104

Mali Tüzük, 7, 19, 105, 116, 119

Merkezi Finans ve İhale Birimi, 63, 96, 98, 101, 102, 123

Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi, 44, 100

merkezi uyumlaştırma, 46, 90, 91

MFİB, 63, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 113, 119, 120, 124, 125

Mutabakat Zaptı, 98, 102, 123

müzakere, 61, 140

ödeme otoritesi, 21, 35, 51, 52, 59

OLAF, 19, 37, 46, 58, 66, 78, 80, 108, 118, 135, 136, 146, 147, 148, 152

OP, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 55, 56, 58, 67, 68, 69, 70, 71, 73, 75, 76, 79, 115, 117, 131

operasyonel program, 13, 26, 28, 30, 34, 47, 67

Program Yetkilendirme Görevlisi, 63, 99

programlama, 2, 10, 18, 26, 30, 33, 37, 70, 139

PYG, 45, 99, 100, 102, 103

Romanya, vi, 40, 41, 42, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 67, 68, 79, 80, 95, 135, 136, 154, 155

Sayıştay Başkanlığı, 48, 89, 106, 121, 128, 132, 133, 134, 135

Sektörel İzleme Komitesi, 112, 116, 117

tasdik otoritesi, 26, 27, 35, 55

teftiş, 88, 108, 130, 136

Türkiye, 84, 92, 93, 94, 95, 96, 98, 99, 100, 101, 102, 104, 105, 106, 108, 118, 123, 152, 154, 155

Ulusal Fon, 63, 71, 96, 97, 98, 101, 103, 104, 105, 106, 112, 113, 114, 115, 119, 123

Ulusal IPA Koordinatörü, 111, 117

Ulusal Mali Yardım Koordinatörü, 44, 96, 97, 98

Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, 44, 96, 97, 98, 111, 112, 113

Uluslar Arası Sayıştaylar Birliği, 31

UMYK, 97, 101, 103

UYG, 44, 45, 63, 97, 102, 103, 111, 112, 113

Yapısal Fonlar, 5, 7, 12, 13, 16, 17, 20, 33, 36, 52, 55, 57, 58, 66, 69, 75, 80, 133, 135

Yetkili Akreditasyon Görevlisi, 111, 112

yolsuzluk, 19, 37, 79, 135, 146

yönetim otoritesi, 21, 22, 26, 27, 30, 35, 48, 49, 50, 52, 74, 76, 79, 131

ISBN 978-975-19-4981-3
Devlet Planlama Teşkilatı
Yayın ve Temsil Dairesi Başkanlığı
Yayın ve Basım Şube Müdürlüğü Ankara-2010

DPT YAYINLARI BEDELSİZDİR, SATILAMAZ.