

TÜRKİYE’DE AB MALİ YARDIMLARININ DENETİMİ

Fatih AVCIⁱ-M. İlker KABAKCIⁱⁱ

2007 yılı itibariyle, AB mali yardımlarının kullanımında yeni bir döneme girilmiştir. Türkiye için uygulanan “Katılım Öncesi Mali Yardım” döneminin sona ermesiyle Türkiye ve diğer aday ülkelerinin tamamını tek çatı altında toplayan IPA (Instruments for Pre-accession Assistance) Programı başlamıştır. Yeni dönemle AB mali yardımlarının yönetimi için Türkiye’de oluşturulan yapı yeniden ele alınmıştır.

Çalışmamızda, oluşturulmakta olan bu yapıda ve IPA öncesi ve sonrası dönemde AB mali yardımlarının denetimi ele alınacaktır. Konuya ilişkin gerek AB düzenlemelerine, gerekse yerel düzenlemelere yer verilecek, düzenlemeler dışında denetime ilişkin uygulama aktarılacak ve son olarak da IPA döneminde oluşturulan denetim yapısına yer verilecektir.

Türkiye’de AB Mali Yardımları

Katılım müzakerelerinin başlaması ile tam üyelik doğrultusunda idari ve yasal altyapısını hızlı bir şekilde AB ile uyumlaştırma çabası içine giren Türkiye’nin, AB’ye uyumunun kolaylaştırılması amacıyla Topluluk Programlarına katılması ve AB mali yardımlarından yararlanması öngörülmüştür.

Bu kapsamda Türkiye’nin son yıllarda faydalanmakta olduğu AB mali yardımları temel olarak iki dönemde ele alınabilir:

Birinci dönem; 1996 –2001 yıllarını kapsayan ve Akdeniz ülkelerine yönelik olan “MEDA Çerçeve Anlaşması” dönemidir. Hazırlık çalışmaları bu dönemde yapılmış olan bu yardımların bir kısmının uygulamaları “Katılım Öncesi Mali Yardım” kapsamına alınmıştır.

2002 yılı mali yardım programıyla başlayan ikinci dönemde; Türkiye MEDA kapsamından çıkartılarak “Katılım Öncesi Mali Yardım” başlıklı fon kapsamına alınmıştır. Bu dönemde, Türkiye’nin daha önceden sınırlı olarak faydalandığı yardımlar tek bir çatı altında toplanmıştır. Bu kapsamda, *Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardıma dair 2500/2001 sayılı Çerçeve Tüzük* kabul edilmiş ve 2002 yılının Ocak ayında yürürlüğe girmiştir.

2007 yılından itibaren Avrupa Birliği, Katılım Öncesi Mali Yardımları yeniden ele almıştır. PHARE, ISPA, SAPARD gibi aday ülkelere yönelik AB mali yardımları ve “Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardım” 1085/2006 sayılı IPA Tüzüğü ile tek bir çatı altına toplanmıştır. Söz konusu Konsey Tüzüğü’nün 3. maddesi uyarınca çıkarılan 2499/2007 sayılı Komisyon Tüzüğü IPA yapılanması ve işleyişini ayrıntılı olarak düzenlemiştir. Gelineen noktada IPA faydalanıcısı ülkeler ile AB arasında ikili anlaşmalar imzalanacak ve Türkiye’ye yönelik IPA yapılanmasına ilişkin mevzuat düzenlemeleri yapılacaktır.

IPA Tüzüğünde mali yardımlar beş temel bileşene ayrılmıştır. Bunlar;

- Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Gelişim,
- Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği
- Bölgesel Kalkınma,

ⁱ CIA, CGAP

ⁱⁱ Stajyer Hazine Kontrolörleri

- İnsan Kaynakları Gelişimi,
- Kırsal Kalkınma.

IPA kapsamında aday ve potansiyel aday ülkelere yaklaşık 11,5 Milyar Avro'luk bir bütçe ayrılmıştır. Bunun Türkiye'ye yönelik ilk üç yıllık planlanan tutarının tüm ülkeler toplamı ile karşılaştırılmalı rakamları ise; bileşenler itibariyle aşağıdaki şekildedir:

BİLEŞEN		2007	2008	2009
TÜRKİYE	Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Gelişim	252,2	250,2	233,2
	Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği	6,6	8,8	9,4
	Bölgesel Kalkınma	167,5	173,8	182,7
	İnsan Kaynakları Gelişimi	50,2	52,9	55,6
	Kırsal Kalkınma	20,7	53,0	85,5
	TOPLAM	497,2	538,7	566,4
TÜM ÜLKELER*		1.098,7	1.188,6	1.263,9

*Hırvatistan,Türkiye, Eski Yugoslav Cumhuriyeti Makedonya, ve Yalnızca ilk iki bileşen ile sınırlı olarak yararlanıcı ülkeler:Arnavutluk, Bosna, Dağlık Karadağ, Sırbistan (Kosova dahil)

Mali Yardımların Denetimine İlişkin Düzenlemeler

AB mali yardımlarının yönetimine ilişkin olarak Merkezi Olmayan Uygulama Sisteminde mali işbirliğinin programlama, uygulama, izleme ve denetim gibi aşamaların, farklı birimlerce yerine getirilmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda 18 Temmuz 2001 tarih ve 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile DIS (Decentralised Implementation System) içerisinde, Ulusal Mali Yardım Koordinatörü (NAC), Mali İşbirliği Komitesi, Ulusal Fon (NF), Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (NAO), Ortak İzleme Komitesi ve “Merkezi Finans ve İhale Birimi (CFCU) gibi birimler oluşturulmuştur. “Merkezi Finans ve İhale Birimi'nin Kurulmasına İlişkin Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Avrupa Birliği Komisyonu Arasındaki Mutabakat Zaptı ve Ulusal Fon'un Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptı'nın Onaylanması Hakkında 2003/5313 sayılı Karar uyarınca CFCU ve NF kurulmuştur. Söz konusu düzenlemeler 2007 yılına kadarki AB Mali yardımlarının yönetimine ve denetimine esas teşkil etmektedir.

Merkezi Finans ve İhale Birimi'nin Kurulmasına İlişkin Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Avrupa Birliği Komisyonu Arasındaki Mutabakat Zaptı'nın denetime ilişkin 12. maddesi şu şekildedir:

“1. Merkezi Finans ve İhale Birimi'nin doğrudan Avrupa Birliği programları ve projelerine ve ilgili ortak finansmanlara yönelik hesapları ve işlemleri, Komisyon ve Avrupa Birliği Denetleme Kurumunun sorumluluklarına hanel getirmeksizin, düzenli aralıklarla Hazine Kontrolörleri ve/veya Komisyonun anlaştığı bir dış denetçi tarafından denetlenebilir.

2. Tüm mali yönetim, ihale ve sözleşme yazılı kayıtları, programın tamamlanmasını takip eden beş yıl boyunca muhafaza edilecektir. (Programın tamamlanmasına eşlik edecek denetimin tamamlanmasından sonra)”

Ulusal Fon'un Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptı'nın denetime ilişkin 7. maddesinde ise şu hüküm yer almaktadır:

“1. Merkezi Finans ve Uygulama Birimi veya herbir Uygulama Birimi ile imzalanmış olan Finansman Anlaşmalarının uygulanması hususunda gerekli denetim, uluslararası denetim standartlarına uygun olarak Sayıştay tarafından gerçekleştirilecektir. Her yıl, bir denetim planı ve yürütülen denetim sonucu elde edilen bulguların bir özeti Komisyona gönderilecektir. Denetim raporları Komisyonun kullanımına hazır olacaktır.

2. Avrupa Birliği programları, projeleri ve ilgili ortak finansmanla doğrudan ilişkili uygulama yapılarının tüm hesapları ve işlemleri de, Komisyon ve Avrupa Birliği Denetleme Kurumunun sorumluluklarına hanel getirmeksizin, düzenli aralıklarla Hazine Kontrolörleri ve/veya Komisyonun anlaşığı bir dış denetçi tarafından denetlenebilir.

3. Tüm mali yönetim, ihale ve sözleşme yazılı kayıtları programın tamamlanmasından sonra beş yıl boyunca muhafaza edilecektir.”

Söz konusu düzenlemeler değerlendirildiğinde Sayıştay, Ulusal Fon’un Kurulmasına ilişkin Mutabakat Zaptı’nın 3. maddesi uyarınca AB mali yardımlarının uluslararası genel kabul görmüş muhasebe standartlarına göre dış denetiminden sorumludur. Ayrıca, iç hukuka göre de Sayıştay söz konusu fonların mali denetimini TBMM adına yapabilecektir.

Yukarıdaki düzenlemelere göre, Hazine Kontrolörleri Kurulu; AB mali yardımlarının kullanılması için oluşturulan yapıda merkezi denetim birimi olarak faaliyet göstermektedir, Merkezi Finans ve İhale Birimi ile Ulusal Fon’da periyodik denetimler yapmaktadır, ayrıca, risk değerlendirmesi neticesinde seçilen projelerin performans ve uygunluk denetimini yaparak konsolide raporlar hazırlamaktadır, bunun dışında, hibe programlarının (grant schemes) denetimi ve 2007 yılına kadarki dönemde projelerde ortaya çıkan usulsüzlüklerin tespiti gibi özel amaçlı denetimler de yapılmaktadır. Hazine Kontrolörleri denetimlerini uluslararası kabul görmüş standartlara göre yürütmektedir.

Ayrıca 1605/2002 sayılı Konsey Tüzüğü’nün VIII. Başlığının dış denetim başlıklı birinci bölümünde AB Sayıştay’ının denetimine ilişkin hükümler yer almaktadır. Bu kapsamda AB Sayıştay’ının da Türkiye’deki AB yardımlarına ilişkin denetimleri söz konusu olmaktadır.

Türkiye’de 5018 sayılı Kanun ile Getirilen İç Denetim Sisteminin AB Mali Yardımlarının Denetimine Etkileri

5018 sayılı Kanun ile kamuda iç denetim yapısı kurulmaktadır. Kanunun 63-67 arası maddeleri iç denetimi düzenlemektedir. Söz konusu Kanun çerçevesinde iç denetime ilişkin ikincil düzenlemeler de hazırlanmış ve üç adet uygulama yönetmeliği yayınlanmıştır.

5018 sayılı Kanunun 2. maddesinde istisna olarak bazı hususlar ifade edilmiştir. Bu maddede belirtildiği üzere, Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolünün uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla 5018 sayılı Kanuna tabi olacağı belirtilmektedir. Dolayısıyla 5018 sayılı Kanunun Hazine Kontrolörleri Kurulunun uluslararası anlaşmalar uyarınca yürütmekte olduğu AB mali yardımlarının iç denetim görevinde yasal bir belirsizliğe neden olmadığı düşünülmektedir.

IPA Öncesi Dönemde AB Mali Yardımların Denetimi

Yukarıda yer verilen düzenlemeler çerçevesinde Türkiye’de oluşturulan DIS yapılanmasında Hazine Kontrolörleri sistemin temel denetim birimidir. Hazine Kontrolörleri DIS yapılanmasında daha çok bir iç denetim birimi olarak görev yapmıştır.

Bu çerçevede Hazine Kontrolörleri Kurulu Merkezi Finans ve İhale Birimi ve Ulusal Fon nezdinde periyodik denetimler gerçekleştirmiştir. Söz konusu kurumların tüm faaliyetleri, iç kontrol yapıları, muhasebe ve kayıt sistemleri, insan kaynakları yönetimi, bilgi sistemleri ve risk yönetim sistemleri gibi bir çok alan denetimlerde ele alınmıştır.

Kurum bazlı denetimler yanında AB hibe programları yönetimi, Muhasebe ve mali sistem yönetimi ve ihale sistemi yönetimi gibi süreç odaklı denetimler de yapılmıştır. Bu denetimler tek bir kurum nezdinde yapılmayıp işlemin devam ettiği tüm kurumlar nezdinde yerine getirilmiştir.

Ayrıca proje uygulayıcı kurumlar nezdinde proje denetimleri yerine getirilmiştir. Söz konusu denetimlerde projelerin performans değerlendirmesi yapılmış, iç kontrol sistemleri test edilmiş ve SPO’ların işlemlerinin (Kıdemli Program Görevlileri) yerel mevzuata ve AB kurallarına uygunluğu değerlendirilmiştir.

Yapılan denetimlerin sonuçları Ulusal Yetkilendirme Görevlisine (NAO) sunulmuş, gerekli durumlarda alınması gereken önlemlere ilişkin eylem planları hazırlanmıştır.

Hazine Kontrolörlерinin denetimleri dışında AB Komisyonu denetçileri de zaman zaman Hazine Kontrolörleri Kurulu da dahil olmak üzere tüm DIS yapısında denetimler yapmıştır. Yine gerek Türkiye Sayıştay’ı gerekse AB Sayıştay’ı kendi denetim planları doğrultusunda denetimler yapmıştır. AB projeleri ile ilgili olarak ise AB Komisyonu adına bir denetim firması periyodik olarak değerlendirme raporları hazırlamıştır. Söz konusu değerlendirme raporları denetim olarak ele alınacak çapta olmamakla birlikte projelerde ortaya çıkan sorunlara ışık tutacak mahiyettedir.

IPA Yapılanması ve Yeni Dönemde Mali Yardımların Denetimi

IPA’nın yasal alt yapısını 1085/2006 sayılı Konsey Tüzüğü oluşturmaktadır. Bu Tüzük, 2002 yılından itibaren Türkiye’ye sağlanan Katılım Öncesi Mali Yardımların yasal dayanağını oluşturan 2500/2001 sayılı Konsey Tüzüğünü 01/01/2007 tarihi itibarıyla yürürlükten kaldırmıştır. Bu Tüzüğün 3.3. maddesi uyarınca AB Komisyonu IPA uygulaması için detaylı bir düzenleme hazırlamıştır. Bu doğrultuda IPA uygulaması daha detaylı olarak 2499/2007 sayılı Komisyon Tüzüğü ile düzenlenmektedir.

Söz konusu tüzüğün 21. maddesine göre IPA Uygulamasında oluşturulan yapıdaki temel aktörler şunlardır:

- 1- Ulusal IPA Koordinatörü (National IPA Coordinator)
- 2- Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynakları bileşenleri Stratejik Koordinatörü

- 3- Yetkili/Yasal Akreditasyon Görevlisi (Competent Accrediting Officer)
- 4- Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (National Authorising Officer)
- 5- Ulusal Fon (National Fund)
- 6- Uygulama Yapıları (Operating Structures)
- 7- Denetim Otoritesi (Audit Authority)

IPA yapılanması ile AB, aday ve üye ülkelerde AB fonlarının yönetimini ve denetimini yakınlaştırmayı hedeflemiştir. 1083/2006 sayılı Yapısal Fonlara İlişkin Konsey Tüzüğü'nün 58., 62., 71. ve 73. maddeleri üye ülkelerde oluşturulacak Denetim Otoritesine ilişkin hükümler içermektedir. Bu doğrultuda Denetim Otoritesinin yapısı ve fonksiyonları açısından IPA Tüzüğü ile Yapısal Fonlara ilişkin Tüzük paralel hükümler içermektedir.

Denetim Otoritesinin Yapısı ve Fonksiyonları

1085/2006 sayılı Konsey Tüzüğü'nün 3.3. maddesi uyarınca hazırlanan 2499/2007 sayılı Komisyon Tüzüğü'nün 21. maddesinde Denetim Otoritesi mali yardım yönetim sisteminin temel bir aktörü olarak sayılmıştır. 29. maddesinde ise Denetim Otoritesi detaylı olarak tanımlanmış ve görevlerini saymıştır. Söz konusu Tüzükte:

“Denetim Otoritesinin;

- Yönetim ve kontrol sistemindeki tüm birimlerden fonksiyonel olarak bağımsız ve
- Uluslararası kabul görmüş standartları sağlayan bir birim olarak faydalanıcı ülke tarafından tayin edileceği” ifade edilmiştir.

Denetim Otoritesinin Sorumluluk ve Fonksiyonları şu şekilde sayılmaktadır:

Denetim Otoritesinin temel amacı “yönetim ve kontrol sistemlerinin etkin işleyişine yönelik güvence vermek ve komisyona sunulan mali bilgilerin güvenilirliğini teyit etmek” olarak belirtilmektedir.

“Denetimlerinin, uygun bir örneklem bazında faaliyet ve işlemlerin denetimi ve süreçlerin incelenmesini içerecektir.”

“Yıllık çalışma planını ise yapıya ilişkin modelin Çerçeve Anlaşma'da kurulmasını takiben; denetim otoritesinin gereksinimi olan kaynakları yönetim ve kontrol sisteminde tespit edilen zayıflıkları ve işlemlere ilişkin yürütülen denetim bulgularını 30 Eylül tarihinden önceki 12 ayı kapsayacak (ilk faaliyet raporu Komisyon Tüzüğü'nün yürürlüğe girmesinden itibaren 30 Kasım tarihine kadarki dönemi kapsayacak) şekilde Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Yetkili Akreditasyon Görevlisi ve Komisyona her yıl incelenecek yılın başlangıcı öncesinde sunar.”

“Çerçeve anlaşmada kurulan modelin yönetim ve kontrol mekanizmalarının, tüzük ve komisyon ve faydalanıcı ülke arasında imzalanan diğer sözleşme gereklerini etkin bir şekilde sağlayıp sağlamadığına ilişkin bir görüşünü Komisyona, Ulusal Yetkilendirme Görevlisine ve Yetkili Akredite Görevlisine gönderir.”

“Herhangi bir programın herhangi bir kısmının kapanışında Ulusal Yetkilendirme Görevlisi tarafından komisyona sunulan nihai harcama belgeleri üzerine Ulusal Yetkilendirme Görevlisine ve Yetkili Akredite Görevlisine bir görüş gönderir. Ayrıca; “sektörel anlaşmalar

ya da çerçeve anlaşması ile belirli diğer yıllık denetim ve görüş bildirme faaliyetleri düzenlenebilir”

“Denetim Otoritesi özellikle risk değerlendirmesi ve önemlilik düzeyi alanlarına ilişkin olarak uluslararası kabul görmüş denetim standartlarını sağlamalıdır.”

Denetim Otoritesi Olarak Hazine Kontrolörleri Kurulu

Yukarıda kapsamlı olarak ele aldığımız Denetim Otoritesi fonksiyonunun Türkiye’de Hazine Kontrolörleri Kurulunca yerine getirileceği hususu, gerek 22. Fasal (Bölgesel Politika Ve Yapısal Araçların Koordinasyonu) çerçevesinde yapılan tarama toplantılarında gerekse konuya ilişkin olarak AB Komisyonu ile yapılan diğer toplantılarda mutabakat altına alınmıştır. Hazine Kontrolörleri Kurulu gerek IPA öncesi dönemde AB mali yardımlarının denetimine ilişkin tecrübe ve birikimiyle, gerekse Dünya Bankası projelerinin bağımsız denetiminde yıllardır gösterdiği özverili çalışma ile uluslararası platformda kabul görmüş bir denetim birimidir. Denetimlerini uluslararası kabul görmüş standartlara göre yürüten Hazine Kontrolörleri son yıllarda personel sayısını Denetim Otoritesi fonksiyonunu da yerine getirecek düzeylere çıkarmış, uluslararası denetim, uluslararası muhasebe, iç denetim ve AB mali yardımları gibi konularda personeline gerek yurt içinde gerek yurtdışında uzun dönemli eğitim imkanları sağlamıştır. Kurul, bugün itibarıyla uluslararası geçerliliğe sahip İç Denetçi Sertifikası (CIA), Uluslararası Kamu Denetçisi Sertifikası (CGAP) gibi sertifikalara sahip denetim elemanlarıyla kamuda modern denetim anlayışının öncüsü konumundadır. Türk Kamu yönetiminin 5018 ile ilk defa tanıştığı iç denetim, bağımsız denetim gibi kavramları yıllar önce uygulamaya koyan Hazine Kontrolörleri yeni dönemde Denetim Otoritesi görevini layıkıyla yerine getirecek kapasite ve birikime sahiptir.

Denetim Otoritesi fonksiyonu ve bu fonksiyonun Hazine Kontrolörlerince yerine getirilmesine ilişkin yapılan eleştiriler:

“...Nitekim 22 sayılı Faslın ayrıntılı tarama toplantılarında, bu yaklaşımın işaretleri görülmektedir. Oysa Türkiye’nin mali yönetim ve kontrol sistemini AB uygulamalarına ve uluslararası standartlara uygun hale getirmek üzere yasalaştırılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, tüm kamu idarelerinde ortak ve standart bir iç kontrol sistemi kurulmasını öngörmektedir.

.....İç denetim sisteminin işlemeye başlamasıyla birlikte, kamu idarelerinin nitelikli iç denetçileri ulusal bütçe kaynaklarının yanı sıra, AB fonlarının denetimi konusunda da yetkili olacaklardır.

Esasen, Hazine Kontrolörlerinin Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi kapsamındaki denetim yetkisi, Türkiye’de henüz kurulmuş ve işleyen bir iç denetim sisteminin bulunmadığı, 2002-2006 yıllarında, bir geçiş dönemi uygulaması olarak öngörülmüştür. Buna göre, geçiş döneminin sona erdiği 2008 yılı başından itibaren, kamu idarelerinin iç denetçileri, ulusal bütçe kaynaklarının yanı sıra, AB kaynaklı fonların denetimini de üstlenecektir. Bu nedenle, IPA uygulama sürecinde, mali yardım fonlarının denetiminin, kamu idarelerinin kendi iç denetçileri tarafından yürütülmesi gerekir. Aksi halde, ulusal bütçe kaynaklarının idarelerin iç denetçileri tarafından, AB kaynaklı fonların ise Hazine Kontrolörleri tarafından

denetlendiği ikili bir yapı ortaya çıkmaktadır. Bu durum, 5018 sayılı Kanununun, ortak ve standart bir iç kontrol sistemi oluşturulması amacına aykırılık teşkil etmektedir....”¹

Söz konusu eleştirilere ilişkin olarak aşağıdaki hususların göz önünde bulundurularak bir değerlendirme yapılması konunun daha gerçekçi ve doğru bir şekilde anlaşılması açısından önem arz etmektedir.

Denetim Otoritesi yukarıdaki bölümlerde de ele alındığı üzere AB Mali Yönetim Sisteminin esas unsurlarından birisi olup, Türkiye’ye özgü bir yapı değildir. Denetim Otoritesi sadece aday ülkelere özgü olmayıp üye ülkelerde de benzer denetim birimleri tayin edilmiştir. Tüm bu ülkelerde de Denetim Otoriteleri ve iç denetçiler aynı anda bulunmaktadır. Denetim otoritesi ve iç denetim ayrımını Türkiye’ye özgü bir yapılanma gibi ele almak bu örneklerden de anlaşılacağı üzere doğru olmayacaktır.

Konuya ilişkin düzenlemelerde denetim otoritesi iç denetimin bir alternatifi olarak getirilmemiş, iç denetim ve denetim otoritesi birbirini tamamlayan bir bütün olarak ele alınmıştır. Dolayısıyla iç denetim ve Denetim Otoritesinin faaliyetlerini denetimde mükerrerlik veya iki başlılık şeklinde belirten veya niteleyen değerlendirmelere katılmak mümkün değildir.

Ayrıca, öngörülen yapıda Denetim Otoritesi Türkiye’deki iç denetim sistemini by-pass etmemekte, bilakis iç denetim yapısını esas alarak AB mali yardımlarının denetiminde bütünlüğü sağlamayı hedeflemektedir. İç denetçiler ve Hazine Kontrolörleri birbirini tamamlayan bir bütün oluşturmaktadır. İç denetçiler mikro düzeyde kendi kurumlarını denetlerken, Hazine Kontrolörleri makro düzeyde tüm sisteme ilişkin, iç denetçilerin çalışmalarını da esas alarak bir güvence sağlamayı amaçlamaktadır.

İç denetçiler yönetimin ve iç kontrol yapısının devamı niteliğindeki yapıları ile denetimlerinin sonuçlarını üst yöneticilerine ve diğer bazı aktörlere (NAO vb.) raporlayacak birimlerdir. Denetim Otoritesi ise faaliyetlerini, fonksiyonel olarak IPA yapılanmasındaki herhangi bir aktöre bağlı olmaksızın yapacak, sistemin etkin ve sorunsuz işlediğine dair AB Komisyonuna güvence verecek bir birimdir. İç denetçilerin böyle bir güvence vermesi denetim standartları ve fonksiyonel bağımsızlık açısından mümkün değildir, çünkü iç denetçiler sistemin tümünden bağımsız olmayıp aksine sistemin bir parçasıdır.

Diğer bir deyişle, iç denetçiler ancak kendi kurumlarının faaliyetleri üzerinde bir denetim yapabilecek ve güvence sağlayabileceklerdir. Oysa Denetim Otoritesi tüm sistemi ele alarak bir denetim ve değerlendirme yapacaktır. Kendi kurumları dışındaki yapıları değerlendirmeden iç denetçilerin tüm sisteme güvence vermeleri teknik olarak mümkün değildir. Sonuç olarak IPA sisteminde denetim fonksiyonunun sadece iç denetçiler eliyle yapılmasına ilişkin görüşler hedeflenen denetim güvencesini sağlamada eksik kalacaktır. Önceki bölümlerde de ele alındığı üzere Denetim Otoritesi sistemde iç denetim fonksiyonunu tamamlayan bir dış denetim fonksiyonu olarak öngörülmüştür. Denetim fonksiyonunun iç denetim ve dış denetim olarak birbirini tamamlayacak şekilde yapılması uluslararası literatür ve uygulamada genel kabul görmektedir. Özetle yapılan eleştiriler gerçeği yansıtmamakta, AB mali fonları için oluşturulacak denetim mantalitesinin tam olarak kavranmadığını göstermektedir.

¹ H. GÖSTERİCİ & B. ORMANOĞLU- Avrupa Birliği “IPA” Mali Yardım Sistemi/2007-2013 Uygulaması - Bütçe Dünyası 2007- Sayı 25

Sonuç

Katılım müzakerelerinin başlaması ile tam üyelik doğrultusunda idari ve yasal altyapısını hızlı bir şekilde AB ile uyumlaştırma çabası içine giren Türkiye'nin, AB'ye uyumunun kolaylaştırılması amacıyla Topluluk Programlarına katılması ve AB mali yardımlarından yararlanması öngörülmüştür.

Başlangıcından itibaren Türkiye'ye yönelik AB yardımlarını üç dönem itibariyle ele almak mümkündür:

Birinci dönem; 1996–2001 yıllarını kapsayan ve Akdeniz ülkelerine yönelik olan “MEDA Çerçeve Anlaşması” dönemidir. 2002 yılı mali yardım programıyla başlayan ikinci dönemde; Türkiye MEDA kapsamından çıkartılarak “Katılım Öncesi Mali Yardım” başlıklı fon kapsamına alınmıştır. Üçüncü dönem ise 2007 yılından itibaren 2013 yılına kadar olan dönemi kapsayacak şekilde Avrupa Birliği'nin, Katılım Öncesi Mali Yardımlarını yeniden ele alarak PHARE, ISPA, SAPARD gibi aday ülkelere yönelik AB mali yardımları ve “Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardım” başlıklı fonu tek bir çatı altında topladığı IPA sistemidir.

IPA kapsamında aday ve potansiyel aday ülkelere yaklaşık 11,5 Milyar Avro'luk bir bütçe ayrılmıştır. Bunun Türkiye'ye yönelik ilk üç yıllık planlanan toplam tutarı ise yaklaşık 1.6 milyar Avro'dur.

2007-2013 döneminde uygulanacak bu sistemde aday ve potansiyel aday ülkelerde üye ülkelerdekine benzer yönetim ve denetim birimleri öngörülerek, söz konusu ülkelerin üyelik sonrasına en iyi şekilde hazırlanmaları amaçlanmıştır. Söz konusu sistemde mali yardımların denetiminde yönetim ve kontrol sistemindeki tüm birimlerden fonksiyonel olarak bağımsız ve uluslararası kabul görmüş standartları sağlayan bir Denetim Otoritesinin, faydalanıcı ülke tarafından tayin edilmesi ve bu birimin sistemin işleyişine ve yapılan harcamaların doğruluğuna ilişkin olarak bir güvence vermesi öngörülmektedir. Denetim Otoritesi düzenlenen yıllık raporunu yine ilgili Komisyon Tüzüğünde ayrıntılı olarak düzenlenen şekilde başta komisyon, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi olmak üzere ilgili birimlere sunacaktır.

Çalışmamızda AB mevzuatı ve ulusal mevzuatın ilgili hükümleri ile ele aldığımız hususlar ışığında yapılacak bir değerlendirme ile; IPA sisteminde öngörülen denetim yapısının ulusal mevzuatla kurulmak istenen denetim yapılarına (iç denetim) herhangi bir aykırılık içermediği, aksine söz konusu denetim birimlerinin birbirlerini tamamlayıcı şekilde fonksiyon görecekleri sonucuna varılmıştır. Kaldı ki Denetim Otoritesinin kurulması IPA tüzüğünün bir amir hükmüdür. Ayrıca, Denetim Otoritesi fonksiyonunun tüzükte belirtilen nitelikleri ile iç denetçiler tarafından yerine getirilmesi mümkün değildir.

KAYNAKÇA

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (24.12.2003 tarih 25326 sayılı Resmi Gazete)

Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 Establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), Official Journal L 210, 31/07/2006, P. 0082-0093.

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

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 L 248, 16/09/2002 P. 0001-0048

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) 1267/1999, (EC) No 1268/1999 and (EC) No 555/2000

Implementiing Comission Regulation EC 2499/2007 of 12 June 2007 İmplementing Council Regulation (EC) No 1085/2006 Establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)

CANKAR, İsa. "IPA ve Türkiye". Active Bankacılık Dergisi. Yıl:8, Sayı 50 Ekim-Kasım-Aralık 2006

-<http://www.abgs.gov.tr>.

-<http://ec.europa.eu>.

-<http://eur-lex.europa.eu>

-<http://www.avrupa.info.tr>