

AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE'DE KAMU İÇ MALİ KONTROL SİSTEMİ

Pınar ACAR*

Giriş

1999 Aralık ayındaki AB Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'ye adaylık statüsünün tanınmasının ardından yoğun ve detaylı çalışmaların ivme kazandığı bir uyum süreci başlamıştır. AB Komisyonu tarafından 8 Kasım 2000 tarihinde açıklanan "Katılım Ortaklığı Belgesi ve 2000 Yılı İlerleme Raporu" söz konusu çalışmalara yön verecek belgelerdir. Bu Belgeler, Türkiye'nin uyum sürecinde, hangi konumda olduğunu ve bu konumu iyileştirmek üzere atılması gereken adımları ortaya koyan değerlendirmeler içermektedir.

Tüm aday ülkeler gibi Türkiye de, AB Müktesebatına uyum çalışmalarını ve idari yapılanmasını adaylık sürecinde tamamlamak durumundadır.

Müktesebatı oluşturan 31 ana başlıktan biri de 'Mali Kontrol' ile ilgilidir. Mali kontrol konusu, Müktesebat içinde taşıdığı önem yanında, yolsuzluk, rüşvet, karapara aklama gibi pek çok alanla da bağlantılı olması nedeniyle diğer başlıklarla da yakından ilgilidir.

Türk İç Mali Kontrol Sistemi'nde uygulamada yaşanan sıkıntılar, hem kurumsal hem de işlevsel anlamda atılması gereken adımlar olduğuna işaret etmektedir. Bu yönde yürütülecek çalışmalarda Türkiye'nin AB'den sağlayacağı mali yardımlar büyük önem taşımaktadır. Ayrıca sınırlı miktardaki mali yardımların yerinde kullanımı, iyi işleyen bir mali kontrol sistemini gerekli kılmaktadır. Bu husus, hem Türkiye'nin hem de Birliğin mali çıkarlarının korunması açısından gereklidir.

Bu makalenin amacı, 'Kamu İç Mali Kontrol Sistemine ilişkin, Avrupa Birliği ve üye ülkelerdeki uygulamalar ışığında, diğer aday ülkelerde yürütülen çalışmalar da dikkate alınarak, ülkemizde uygulanan sistemle ilgili zayıf noktaları tayin edip, genel bir durum tespiti yapmak ve adaylık sürecinde ülkemizde yapılması gereken çalışmalara ilişkin görüşler ortaya koymaktır.

* 1977, İstanbul doğumlu olup Ortadoğu Teknik Üniversitesi, Siyaset Bilim ve Kamu Yönetimi bölümünden 1999 yılında mezun olmuştur. Maliye Bakanlığı, AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı'nda AB Uzman Yardımcısı olarak görev yapmaktadır.

1. 1. Avrupa Birliği Fonları ve Mali Yardımlar

Avrupa Birliği'ne (AB) aday ÷lkelerde etkin bir mali kontrol sisteminin geliştirilmesi, üye ÷lkelerin, Avrupa Komisyonu ve Parlemtosu'nun son zamanlarda üzerinde hassasiyetle durduğu önemli bir konudur. Avrupa Birliği'nin genişleme sürecinde dikkatler, AB fonlarının kullanımına ve bunlar kullanılırken hem Birliğin hem de üye ÷lkelerin mali çıkarlarının korunmasına çevrilmiştir. Bu alandaki hassasiyet, AB Komisyonu'nca 9-10 Ekim 2000 tarihinde Berlin'de gerçekleştirilen ve Türkiye'nin ilk defa katıldığı üçüncü "Temas Grubu" toplantısında bir kez daha vurgulanmıştır. "İç Mali Kontrol Sisteminin" daha etkin hale getirilebilmesi için üye ve adaylar arasında bilgi ve deneyim alışverişinin teminini amaçlayan toplantıda, AB fonlarının daha etkin yönetimi ve kontrolü öncelikli olarak ele alınmıştır.

Toplantıda üzerinde durulan ve mali kontrol sisteminin daha etkin uygulanmasını gerekli kılan üç önemli AB fonunun yapısına ve kullanımına kısaca değinmekte fayda vardır. Avrupa Birliği'nin aday ÷lkeler (10 Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkesi) için oluşturduğu mali kaynaklarından biri **PHARE**'dir. Malta ve Kıbrıs ile, Helsinki'de adaylığı kabul edilen Türkiye bu fondan henüz yararlanmamaktadır. Phare yapısal bir fon değildir ve ÷lkelerin kullanımına açık durumdadır. Diğer iki fon, **ISPA** ve **SAPARD** ise Avrupa Birliği tarafından, aday ÷lkelere katılım öncesi yardım amacıyla sağlanan iki yapısal fondur. Bu fonlar henüz kullanıma açık değildir. Çevre ve ulaşım alanlarına yönelik ISPA kanalıyla, 2000-2006 yılları arasında 10 aday ÷lkeye 1milyar Euro'nun1 dağıtılması planlanmıştır. Yasal çerçevesi, 1999 yılında Konsey tarafından çizilen SAPARD ise 10 aday ÷lkenin, katılım öncesinde tarımsal ve kırsal kalkınmada alacakları önlemleri desteklemek için oluşturulmuş bir fondur.2

1 Bu miktar yıllık bazda belirlenmiştir ve ÷lkeler arasındaki paylaşımı; nüfus, kişi başına düşen yurt içi hasıla ve yüzölçümü kriterlerine göre yapılacaktır.

2 Yapılan yardımlar, proje maliyetlerinin maksimum %75'ini kapsayacak şekilde olacaktır.

Ülkemiz her ne kadar bu fonlardan yararlanamasa da 2000 yılı sonuna kadar Türkiye'ye toplam 210 Milyon Euro tutarında bir kaynak aktarımının gerçekleşmesi beklenmektedir. 6 yıl içinde bu tutarın, toplam 1,470 milyar Euro'ya erişmesi öngörülmektedir.

Bu ve benzeri fonların ve sağlanan diğer mali yardımların kontrolüne ilişkin yürütülen çalışmalar da dahil olmak üzere, farklı ülkelerdeki farklı sistemler incelenirken, mali kontrole ilişkin ortak evrensel kavramlar dikkate alınmalıdır. Aksi takdirde, yapılan tüm çalışmalar yüzeysel ve faydasız kalacaktır.

2. 2. Kamu İç Mali Kontrol Sisteminin (PIFC) Tanımı ve Kapsamı

Genel anlamda kamu iç mali kontrol sisteminin (PIFC) amacı, kamu mali çıkarını korumaktır. Bu amaç doğrultusunda iç kontrol iki aşamada gerçekleştirilmektedir. Birinci aşama; ex ante kontrol, ikincisi ise ex post kontrol ya da bir başka ifadeyle iç denetimdir. Ex ante kontrol, mali işlem yapılmadan önce, ex post kontrol ise mali işlem yapıldıktan sonra gerçekleştirilir.

Avrupa Birliği Komisyonu'nun bu konuda verdiği mesaj, her iki aşamanın tamamen birbirinden bağımsız şekilde yürütülmesi gerektiği yönündedir. Kontrolleri yapan birimler ve uygulanan usuller birbirinden farklı ve bağımsız olmalıdır. Avrupa Birliği Müktesebatında bu alana ilişkin pek çok düzenleme yer almaktadır.

Müktesebat içinde az yer verilen dış mali kontrol sisteminin amacı ise tamamen hükümetten bağımsız, parlamentoya karşı sorumlu bir birimce iç mali kontrol sisteminin değerlendirilmesi ve incelenmesidir. Bu anlamda, ülkemizde kamu iç mali kontrol sistemi büyük oranda Maliye Bakanlığı aracılığıyla, dış kontrol ise Sayıştay tarafından yürütülmektedir. Dış kontrole ilişkin daha fazla detaya girmeden Avrupa Birliği'nde, üyelere ve aday ülkelerde uygulanan iç mali kontrol sistemlerini kısaca değerlendirmekte fayda vardır.

3. Avrupa Komisyonunca Benimsenen Kamu İç Mali Kontrol Sistemi

Avrupa Birliği'nde uygulanan ve **COSO Modeli** olarak da bilinen iç mali kontrol sistemi, beş temel unsuru içermektedir. Bunlar; kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, izleme –takip süreci, enformasyon ve raporlama teknikleridir. Özellikle risk değerlendirme faaliyetleri gerçekleştirilirken, ulaşılmak istenen hedeflerin belirlenmesi ve bu hedeflerin ölçülebilir nitelikte olması büyük önem arz etmektedir. Avrupa Birliği yetkilileri, bu model doğrultusunda sadece kontrol faaliyetlerinin değil, bu beş unsurun tamamının iç mali kontrol sistemi içine dahil edilmesi gerektiğini vurgulamaktadırlar. Adı geçen bu beş unsurun, Birlikte ve üye ülkelerde her zaman var olduğu ve uygulandığı farzedilmektedir. Ancak uygulamanın gerçekte hangi boyutta olduğunun kesin bir yanıtı yoktur. Bu nedendir ki öz değerlendirme mekanizmaları kullanılarak, kontrol sistemine ilişkin işlevsel başarı değerlendirmelerine sık aralıklarla gidilmesi bir zorunluluktur.

Avrupa Komisyonu'nca uygulanan iç mali kontrol sistemi, ülkeler için mutlak bir örnek teşkil etmemektedir. Kamu iç mali kontrol sistemi, reformlara ve gelişmeye sürekli açık bir alan olarak nitelendirilmektedir. Buna ek olarak, Avrupa Birliği'nin genişleme sürecine girmesiyle, kamu yönetimi reformu ön plana çıkmış; bu gelişmeye paralel olarak, aday ülkelerde mali kontrol alanına ilişkin kurumsal ve ilkesel yapının gözden geçirilmesi, aksayan ve iyi işleyen yönlerinin ortaya çıkarılması büyük önem arz etmeye başlamıştır. Kamu kaynakları kullanılırken etkinlik ve ekonomikliği sağlama yönünde atılan adımlar, kamu yönetimi reformunun mali sektördeki yansımasıdır.

Aday ülkelerdeki sistemlerin bu çerçevede yeniden gözden geçirilmesi, ülkelere empoze edilmeye çalışılan yeni bir kontrol modelinin olduğu şeklinde algılanmamalıdır. Nitekim, üye ülkelerdeki sistemlere bakıldığında, çok farklı kontrol sistemlerinin uygulandığı ve bu durumun olumsuz bir etki yaratmadığı görülmektedir.

4. AB Ülkelerinde Uygulanan Kamu İç Mali Kontrol Sisteminin Ana Hatları

AB ülkelerinde uygulanan iç mali kontrol sistemleri, iki temel grup altında toplanabilir. Birinci grup; Fransa, Portekiz ve İspanya gibi ülkelere benimsenmiş olan “ **third party ex ante yaklaşım**” olarak adlandırılmaktadır. Yaklaşımın dayandığı temel unsur, iç mali kontrol sisteminin, her kurumun kendi bünyesindeki kontrolörlerce değil, ayrı bir kurum tarafından yürütülmesidir. Bu uygulamada, iç mali kontrol sisteminin özellikle *ex ante* aşaması, o kurum dışındaki bir başka kurum tarafından, örneğin Fransa’da olduğu gibi Maliye Bakanlığı tarafından, yerine getirilir. Bu çerçevede, *third party ex ante* yaklaşımın üzerinde durduğu husus, kontrolün yapıldığı kuruma bağlı olmadan çalışan bir kontrolörün, görevini daha bağımsız ve tarafsız olarak yürütebileceği düşüncesidir. Başka bir deyişle, kontrolörün yasal konumu, onun ne kadar bağımsız çalışabileceğinin de bir göstergesidir.

İkinci grup; İngiltere, Hollanda gibi ülkelerin benimsediği “**yönetim sorumluluğu (management responsibility) anlayışı**” olarak adlandırılmaktadır. Bu yaklaşımda, isminden de anlaşılacağı gibi, kamu iç mali kontrol sisteminin özellikle *ex ante* aşamasının, her bir kurumun kendi bünyesindeki kontrolörleri aracılığıyla yürütülmesi gerektiğine vurgu yapılmaktadır. Böylece her kuruluş, örneğin Bakanlık, kendi bütçesine ilişkin tüm sorumluluğu üstlenecek; kurumu yakından tanıyan kontrolör ise yasal denetimin yanında performans denetimini de başarılı bir şekilde yürütülebilecektir.

Performans denetimi, iç mali kontrol sistemi açısından yeni bir kavram olmasına karşın, sistemde yer alması gerektiğine kesin gözüyle bakılan bir husustur. Bununla birlikte, *yönetim sorumluluğu anlayışı* içinde şekillenmiş bu tip bir denetimin yürütülmesinde önemli sorunlarla karşılaşılmaktadır. Performans denetimi, kurumu yakından tanıyan mümkünse o kurum içinde görev yapan bir birim aracılığı ile yürütülmelidir. Bu birimin performans değerlendirmesi yapabilecek yeterli bir donanıma sahip olması da gerekmektedir. Bu çerçevede, denetimi yapan birimin fonksiyonel bağımsızlığını sağlamak zor görülmektedir. İspanya, bu konuda önemli adımlar atmış bir ülke olarak, sorunları ortadan kaldırmanın tek yolunun daha gerçekçi ve sistematik bir koordinasyon ağı oluşturmak olduğunu ileri sürmektedir.

Görüldüğü üzere iki farklı yaklaşım, birbirinden tamamiyle farklı iki kamu iç mali kontrol sistemi arz etmektedir. Türkiye’de uygulanan sistem ise şüphesiz ki birinci yaklaşıma daha yakındır. Bu farklı sistemler ışığında, Avrupa Birliği yetkililerince aday ülkelere verilen mesaj şudur:

“Sistemin içinde ya da dışında olmak çok önemli değildir. Sistem içinde farklı ve sayıca daha fazla kontrol aşamaları oluşturmanın da pek bir önemi yoktur. Önemli olan, ülkelerin, işlevsel düzeyde koordinasyonu sağlayacak ve etkin bir yönetim sistemi oluşturacak uygun basamakları yaratmasıdır.”

5. Kamu İç Mali Kontrol Sisteminde Aday Ükelere Yol Gösterici Standartlar

Avrupa Birliği, aday ülkelere, mali kontrol sistemlerini düzenlerken yol gösterecek belirli standartlar ortaya koymuştur. Bu standartlar çerçevesinde, dört temel unsur göze çarpmaktadır.

a) Kontrol Sisteminin işleyişini ve dayandığı unsurları tutarlı ve açık şekilde düzenleyen yasal bir çerçevenin varlığı:

Bu unsur iyi işleyen bir mali kontrol sistemi için önkoşul teşkil etmektedir. İç mali kontrol sistemine yönelik anayasal, kanuni ve benzeri düzenlemeler bu unsur içinde yer almaktadır.

Avrupa Birliği fonları ve kaynaklarından faydalanan ülkelerin, bu konuya ilişkin yasal düzenlemelerini Komisyon’a iletmeleri gerekir. Mali kontrole ilişkin hükümlerin, parlamento onayı ile kabul görmüş yasal düzenlemeler şeklinde olması tercih edilir.

b) Amaca uygun iç kontrol sistem ve yöntemlerinin varlığı:

Mali kontrole ilişkin temel sistem ve yöntemler aşağıda belirtilmiştir:

- - Muhasebe ve raporlama standartlarının belirlenmesi ve sistemdeki eksiklikleri ve sorunları giderecek önlemleri içeren bir Politika Belgesi'nin oluşturulması,
- - Kompüterize edilmiş muhasebe sistemine geçilmesi,
- - Ulusal bütçeden ya da AB bütçesinden sağlanan fonların akışını net olarak ortaya koyacak ve yetkili birimlerin görev ve sorumluluklarını açık şekilde gösteren, çerçevesi iyi çizilmiş bir denetim mekanizmasının temini,
- - Ödemeler ve taahhütler üzerinde ex ante kontrolün uygulanması,
- - İhale kontrol sisteminin oluşturulması ve
- - Kamu gelirlerinin kontrolü.

Yukarıda bahsedilen sistem ve yöntemler uygulanırken AB fonlarının merkezi bir hazine işlevini haiz olup olmadığı ve bütçe kapsamı içinde ne şekilde sınıflandırılacağı belirlenmesi lüzumlu görünmektedir.

c) İşlevsel olarak bağımsız bir iç denetimin (ex post kontrol) sağlanması:

İç denetim yapan birimlerin kurumsal yapılanma şekli, ülkelerin tercihinine bırakılmıştır. Lakin, birimlerin fonksiyonel anlamda bağımsız, tam denetim yetkisine sahip olması ve uluslararası denetim standartlarını kullanmaları gerekmektedir. Bu çerçevede, merkezi bir organ, örneğin Maliye Bakanlığı uygulanan standart ve yöntemlere ilişkin koordinasyonu ve denetimi sağlamalıdır.

d) Usulsüzlükleri ve yolsuzlukları önleyecek ve bunlara karşı gerekli mekanizmaları işletecek bir sistemin kurulmuş olması:

Usulsüzlük ve yolsuzluklara karşı uygun yapılanmanın var olup olmadığının tesbiti; bu tesbitin ardından, var olan yapının mali kontrol kuruluşlarınca mı yoksa ayrı bir birim tarafından mı idare edileceği, söz konusu prensip çerçevesinde cevaplanması gereken hususlardır. Ayrıca, bu alanda görev yapacak birimin, Avrupa'da yolsuzlukla

mücadele faaliyeti yürüten örgütlerle (örneğin, OLAF) devamlı işbirliği ve dialog içinde olması büyük önem taşımaktadır.

Bütün bu unsurlara ek olarak, Avrupa Komisyonu bünyesinde aday ülkelere yardımcı olacak merkezi bir danışma organının oluşturulması yönünde de çalışmalar yürütülmektedir.

Genişleme sürecinde aday ülkeler, iç mali kontrol sistemlerini bu standartlar çerçevesinde gözden geçirirken, Avrupa Birliği Müktesebatına uyum ve idari yapının iyileştirilmesi amacıyla radikal düzenlemeler de yapmışlardır. Bu düzenlemelerden örnek teşkil eden bazılarına değinmekte fayda vardır.

Avrupa Komisyonu'nun, **Letonya**'daki iç mali kontrol sistemi üzerinde 1998 yılında yaptığı incelemeler, kontrol birimlerinin çok zayıf çalıştığını, bu alandaki personel kapasitesi ve teknik altyapının yetersiz olduğunu göstermiştir. Bu durumun tesbiti üzerine Letonya hükümeti, Şubat 1999'da Maliye Bakanlığı aracılığıyla kontrol sistemini iyileştirme çalışmalarına başlamıştır. Bir "Politika Belgesi"nin hazırlığı ile çalışmalara başlayan Letonya Maliye Bakanlığı, mali kontrole ilişkin yeni bir düzenleme yaparak, bu düzenlemenin tüm Bakanlıklarca benimsenmesi ve desteklenmesi için her Bakanlık nezdinde özel çalışmalar gerçekleştirmiştir. İç kontrolün kapsamını yeniden çizen ve sisteme ilişkin genel prensipleri belirleyen bu politika belgesinin kabulüyle, Letonya *yönetim sorumluluğu anlayışına* uygun bir sistem kabul etmiştir.

Aynı şekilde **Macaristan** da, iç mali kontrol sistemindeki yetersizliklerini ortadan kaldırmak için bir dizi çalışma yürütmüştür. Mali yapıyı düzenleyen yeni bir kanunun çıkarılması ve ülke çapında bağımsız bir denetim kuruluşunun oluşturulmasının ardından, mali şeffaflığa yönelik yeni adımlar atılmaya başlanmıştır. İflas, muhasebe ve bankalara ilişkin çıkarılan yeni kanunlar, bankacılık sisteminin yeniden yapılanmasını sağlamıştır. Mali şeffaflığın tam olarak temini için, kamuya açık tam ve güvenilir bilgi tabanının varlığı büyük önem taşımasından hareketle Macar Hükümeti'nin getirdiği yeniliklerden bazıları; *bütçe rakamlarının konsolide edilmesi, istatistik sisteminin tüm kamu birimlerini kapsar şekilde yeniden düzenlenmesi, özelleştirme gelirinin diğer gelirlerden tamamiyle ayrılması, bütçe rakamlarının aylık*

bazda yayınlanması, 30 bütçe dışı fonun kapatılmasıdır. Bu ve benzer yenilikler sayesinde Macar Mali Sistemi, Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri arasında en şeffaf mali sistemlerden birisi haline gelmiştir.

Bu alanda önemli adımlar atan diğer bir örnek ülke ise **Litvanya**'dır. Avrupa Birliğine üyelik yolunda Litvanya, kamu harcamalarını 1998'den itibaren hızla artırmıştır. Benzer artışlar Estonya, Çek Cumhuriyeti ve Letonya gibi ülkelerde de belirgin şekilde görülmüştür. Litvanya'nın bugünkü bütçesinin %10'unu kamu idaresi alanında yapılan harcamalar oluşturmaktadır. Bu alanda hükümet tarafından faaliyete geçirilen çalışma grubu, mali kontrol alanı içindeki benzer görevlerin çok sayıda birim tarafından yürütüldüğünü ve yetki çatışması yaşandığını ortaya koymuştur. Yaşanan sorunları çözmek üzere, merkeziyetçi bir yapıya sahip olan Litvanya idari sisteminde, merkeziyetçilikten uzaklaşarak hükümete bağlı birimlerin sayısı azaltılmış ve bu birimler direkt olarak Bakanlıklara bağlı hale gelmiş ve böylece Bakanların sorumluluğu artırılmıştır. Daha sonra kurumsal yapıda standardizasyona gidilerek, yapısal reformun ikinci aşaması da tamamlanmıştır.

6. 6. Türkiye'de uygulanan Kamu İç Mali Kontrol Sistemindeki Sorunlar

Yukarıdaki değerlendirmeler ışığında, Türkiye'nin Maliye Bakanlığı aracılığıyla yürüttüğü kamu iç mali kontrol sistemi, Avrupa Birliği'ne hiç de yabancı olmayan bir sistemdir. Ancak diğer aday ülkelerde olduğu gibi, uyum çalışmalarının yürütüldüğü bu süreçte ülkemizdeki idari yapılanmayı iyileştirecek düzenlemelere gitmekte fayda vardır.

Türkiye'nin Helsinki Zirvesi'nde aday ülke olarak kabulünden bu yana geçen süre içinde, AB'nin Türk Mali Kontrol Sistemine yönelik ilk çalışması, 13-14 Nisan 2000 tarihlerinde Ankara'da gerçekleştirilmiştir. Avrupa Komisyonu'nun denetimden sorumlu Genel Müdürlüğü (DG AUDIT) aracılığı ile gerçekleştirdiği bu çalışma, ülkemizdeki sistemin hali hazırdaki durumunu tespit etmeyi amaçlamıştır. Yapılan incelemelerde, Türk Kamu İç Mali Kontrol Sistemi'nin kavramsal ve işlevsel düzeyde eksiklikleri olduğu, ve bu alana ilişkin yasal bir çerçevenin varolmadığı belirtilmiştir. Buna ek olarak, şeffaflık, performans denetimi, mali yönetim ve kamu sorumluluğu

gibi alanlarda uluslararası kabul görmüş prensiplerin yeterince takip edilmediği ve denetim alanındaki yetki ve sorumlulukların tam olarak tanımlanmadığı rapor edilmiştir. Komisyon tarafından yapılan tüm bu değerlendirmeleri müteakiben, Maliye Bakanlığı'na iletilen ankete ilişkin cevap, Bakanlık tarafından hazırlanarak AB Komisyon'un ilgili Genel Müdürlüğü'ne bildirilmiştir.

Bu çalışmanın ardından, 8 Kasım 2000'de açıklanan ve Türkiye-AB ilişkilerinde büyük önem arzeden **Katılım Ortaklığı Belgesi ve Türkiye'ye ilişkin 2000 Yılı İlerleme Raporu**'nda da Türk Kamu İç Mali Kontrol Sistemine ilişkin değerlendirmeler ile kısa ve orta vadede alınması gerekli tedbir önerileri ortaya konmuştur.

İlerleme Raporu'nun Türkiye'deki kamu iç mali kontrol sistemine ilişkin bölümünde, bir önceki yıla oranla hiç bir esaslı ilerlemenin kaydedilmediği ifade edilmiştir. Kamu iç ve dış mali kontrolü ile şeffaflığı geliştirmek üzere bazı adımların atılmış olduğu (örneğin; IMF'den mali şeffaflık konusunda bir rapor istenmiştir.) belirtilmişse de kamu kuruluşlarının görev ve sorumluluklarının halen yeterince belirgin olmadığı vurgulanmıştır.

İlerleme Raporu'nda aşağıdaki temel hususlara yer verilmiştir:

- - Tüm iç ve dış ex post kontroller; hesapların ve mali prosedürlerin güvenilirliği ile kanuni uyumu ve bütçe uygulamalarındaki etkinliği değerlendirecek şekilde yapılmalıdır.
- - Türkiye'deki iç mali kontrol sisteminde, çeşitli kamu kurumlarınca kurulmuş 129 denetim birimi mevcuttur. Denetim elemanlarına ise 13 bin kadro ayrılmış durumdadır. Bu durum, denetimde tekrarlara ve bazı alanların denetim kapsamının dışında kalmasına yol açmaktadır. Aşırı bürokratik sistem içinde, denetim birim ve kuruluşlarının raporları nadiren yerini bulmaktadır.
- - Maliye Bakanlığı'nca yürütülen kontroller, harcama işlemlerinde yasal uygunluğun gözetilip gözetilmediği üzerinde yoğunlaşmaktadır. Buna karşın,

harcama sisteminin kendisi sorgulanmamakta; performans denetimi yapılmamaktadır.

- - Sayıştay, tüm bütçe ödeme emirlerini *ex ante* kontrole tabi tutmasının bir sonucu olarak, bütçe harcamaları üzerinde gerektiği gibi dış mali kontrol yapamamaktadır. Yapılan bu *ex ante* kontroller, bir iç denetim özelliği göstermekte ve Sayıştay'ın *ex post* dış denetim fonksiyonu ile çatışmaktadır.
- - Dış kontrol, hükümetten bağımsız bir organ tarafından gerçekleştirilmelidir.
- - Bakanlıkların gerekli işbirliğini göstermedeki eksiklikleri neticesinde, Sayıştay'ın bazı yasal görevleri yerine getirilememektedir. Ayrıca, genel kamu harcamaları içinde bütçe içi harcamaların kapsamının çok dar olması nedeniyle, Sayıştay'ın denetim kapasitesi önemli ölçüde sınırlanmış durumdadır. 1999'da kamu hesaplarının sadece 1/6'sı Sayıştay tarafından denetlenmiştir. Türkiye hala Plan-Program Bütçe Sistemi ile kompüterize edilmiş bir Mali Yönetim Bilgi Sistemi'nin eksikliği içindedir.
- - Hükümet, yolsuzluğu caydıracak ve önleyecek şekilde denetim sorumluluğunun yerine getirilmesini sağlamak üzere, uygun kamu iç mali kontrol önlemlerini almalıdır. Ayrıca Sayıştay, kamu sektöründe risk arzeden alanları, kendi denetim kapsamı içine alabilecek şekilde yetkilendirilmelidir. Böylece denetimden kaçınma son bulacaktır.
- - Türk denetim sistemindeki diğer bir yetersizlik ise sadece yönetimin istekleri yönünde ad hoc (olaya özel) tepkiler vermek yerine, öncelikli ve risk taşıyan alanlarda sürekli ve sistematik bir denetim sürecini yürütmedeki başarısızlıktır. Türk denetim ve iç kontrol sistemini, AB'de uygulanan tutarlı ve kapsamlı standart ve ilkeler bütünüyle donatmak üzere yasal düzenlemeler yapılmalıdır.
- - Türkiye'de denetim görevi icra eden 5100 denetmen / kontrolör bulunmaktadır. Denetim makamlarının çeşitli katmanları arasında görev tekrarları olması yanında, mali kontrol ve denetimin tam olarak gerçekleştirilmesi önünde, özellikle denetim/kontrol bulgularının devamının getirilmesi açısından, bir çok yasal boşluk mevcuttur. Ayrıca, *ex-ante* kontrol

ve iç denetimin birbirini tamamlamasını sağlamaya yönelik somut bir plan da bulunmamaktadır. Dahası, bir çok alan, denetimden muaf kalmakta ya da bırakılmaktadır. Özellikle, bakanlıkların merkez teşkilatına ilişkin yaşananlar bu duruma örnek teşkil etmektedir. Türkiye'deki kontrol ve denetimler, daha çok bakanlıkların ve diğer harcamacı kuruluşların taşra teşkilatları üzerinde yoğunlaşırken, merkez teşkilatlarının, kontrol programlarına alınmadığı ve denetim dışı kaldığı gözlenmektedir.

- - Türk mali yönetim sistemi, mali şeffaflık, kamu sorumluluğu, maliyet verimliliği ve bağımsızlık konularındaki modern ilkeleri benimsememiştir. Daha da önemlisi, denetim standartları ve prosedürleri hakkında genel bir kanun bulunmamakta ve bu standart ve prosedürler dış denetmenler tarafından gözden geçirilmemektedir. Denetim raporları da yayımlanmamaktadır.

8 Kasım'da İlerleme Raporu ile birlikte açıklanan **Katılım Ortaklığı Belgesi**'nde, İlerleme Raporu'nda yapılan değerlendirmeler ışığında, sistemi iyileştirmeye yönelik, kısa ve orta vadede hayata geçirilmesi beklenen öneriler ortaya konmuştur.

Türkiye'nin, 2001 yılı sonuna kadar olan kısa vadede ;

- Şeffaflık ve gözetimi sağlamayı amaçlayan mali sektör reformunu süratle uygulamaya başlaması,
- Bir "Katılım Öncesi Ekonomik Program" (KEP) sunulması çerçevesinde, mali durumun yıllık olarak bildirimini içeren bir katılım öncesi mali gözetim prosedürü hazırlaması,
- Mali kontrol sistemini güçlendirmesi gerektiği bildirilmiştir.

2005 yılı sonuna kadar olan orta vadede ise;

- İç ve dış mali kontrole ilişkin yasal düzenlemelerini tamamlaması,
- İç muhasebe kaydı ve kontrol işlevlerinin uyumlulaştırılması için merkezi bir organizasyon kurması,

- Harcama merkezlerinde iç muhasebe kaydı / kontrol birimleri kurulması yönünde çalışmalarını tamamlaması,
- Merkezi ve yerel düzeyde kontrolörler ve hesap uzmanlarının “işlevsel bağımsızlıklarını” sağlaması,
- AB fonlarının kontrolü için gerekli kontrol ve denetim birimlerini geliştirmesi gerekmektedir.

7. Sorunların Çözümü Yönünde Ulusal Program’a Dahil Edilen Hususlar

İlerleme Raporu ve Katılım Ortaklığı Belgesi ışığında halihazırda büyük bir bölümü tamamlanmış olan **Ulusal Program**, Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne giriş sürecinde gerçekleştirmeyi planladığı çalışmaları içermektedir. Program, bu süreçte Türkiye için bir yol haritası niteliği taşımaktadır.

Mali kontrol alanına yönelik olarak hazırlanan, Ulusal Program’ın “Mali Kontrol, Mali ve Bütçesel İşler” başlığı altında yer alacak bölümünde; Türk Mali Kontrol Sistemi’nin içinde bulunduğu mevcut durum tanımlanarak ele alınması gereken öncelikler vurdulanmaktadır. Program’da ayrıca, sözkonusu öncelikler doğrultusunda kısa ve orta vadede yapılması planlanan çalışmalar sıralanmıştır. Program’ın, Türk Mali Kontrol Sistemi’ne yönelik olarak ortaya koyduğu önceliklerin ve hedeflerin detaylı olarak değerlendirilmesinde büyük fayda vardır.

Ulusal Program’da bu çerçevede tanımlanan nihai hedef şöyle ifade edilmiştir;

“Kamu mali yönetimini güçlendirmeye yönelik reform programının amacı, kamu gelir ve giderlerinin tahmin edilmesine ilişkin sürecin geliştirilmesi, bütçe dışında kalan fon ve benzeri yapılanmalarının tasviyesi ve bütçe birliğinin sağlanması, kamu harcamalarına ilişkin işlemlerde şeffaflık ilkesine uyulması ve etkin bir mali denetim sisteminin kurulmasıdır.”

Ulusal Mali Kontrol Sistemimiz’de AB’ye uyum sürecinde özellikle ele alınması düşünülen konular aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır:

- Kamu kurumlarının bütünü için uygulanacak bir iç mali kontrol sisteminin yeniden geliştirilmesi (Konsey Düzenlemesi: 298/95, 2064/97, 1260/1999),
- Denetim birimlerinin ve elemanlarının bağımsızlığını geliştirecek mekanizmaların geliştirilmesi (Konsey Düzenlemesi: 1267/1999, 2064/47),

- Denetim metodolojisi ve denetim kılavuzlarının mümkün olduğunca standart olarak hazırlanması ve AB'ye uyum çerçevesinde temel ilkelerin uyumlaştırılmasının sağlanması (Konsey Düzenlemesi: 2064/97),
- Denetim, etkili bir muhasebe ve raporlama sistemine dayandırılması, yapılacak düzenleme ile denetim sonuçlarının açık ve ulaşılabilir olması (Konsey Düzenlemesi: 2988/95),
- Yeterli denetim personelinin görevlendirilmesi yanında bu personelin yetenek, bilgi (yabancı dil gibi) ve tecrübeleri belli bir düzeyin üzerinde olması (Konsey Düzenlemesi: 2064/47),
- Risk analizi temelinde ön-kontrolleri yapacak şekilde ek düzenlemelerin sisteme dahil edilmesi (Konsey Düzenlemesi: 3122/94),
- Denetimi hızlandırıcı ve denetim sonuçlarının etkinliğin artırıcı yönde iyi tasarlanmış bir koordinasyon ve bilgi akış sisteminin geliştirilmesi (Konsey Düzenlemesi: 2064/47, 1266/1999).

Program'ın "Takvim" bölümü altında, yapılması planlanan çalışmaların takvimi oluşturulmak suretiyle kısa ve orta vadeli planlar ortaya konmuştur. Bu başlıklar altında Ulusal Program'da yer alan hususlar şöyledir:

" Kısa Vadede;

1993 yılından itibaren sürdürülmekte olan reform programının başarılı bir şekilde sonuçlandırılabilmesi için öncelikle otomasyona dayalı bir Kamu Mali Yönetimi Bilişim Sistemi (KMYBS) kurulması hedeflenmiştir. Bu kapsamda ilk olarak bütçe gelir ve gider sonuçlarının hızla alınması için saymanlıklar nezdinde başlatılmış bulunan SAY2000İ Projesi 2001 yılı içinde uygulamaya geçirilecektir.

Mevzuatı değiştirmeye yönelik alt yapı çalışmaları hızlandırılarak, mali sistemin işleyişinde mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu ön plana alan ve bürokrasiyi azaltan mevzuat değişiklikleri bir bütün halinde yaşama geçirilmeye çalışacaktır. Yine bu çerçevede, sisteme dahil edilecek yeni araçların yeni araçların ve uygulamaların nasıl sonuç vereceği ile ilgili pilot çalışmalar yapılacaktır.

Mali kontrol sistemini etkinleştirmek amacıyla, denetim birimleri arasında koordinasyonu güçlendirmek, bilgi alışverişini hızlandırmak ve denetim sonuçlarının saydamlığını artırmak amacıyla kısa vadeye yönelik mekanizmalar geliştirilecektir.

Ota Vadede ise;

Orta vadede, yapılması öngörölen tüm yasal değişiklikler tamamlanacak ve uygulamaya yönelik ortaya çıkacak olan sorunlara yönelik gerekli stratejiler oluşturulacaktır.

Mali kontrol sistemi bugünkü dağınık yapısından farklı olarak aynı standartlarda çalışan ve modern denetim araçlarını kullanan bağımsız birimler haline dönüştürülecektir.”

Türk Kamu İç Mali Kontrol Sistemi'nde yapılmak istenen reformun, Ulusal Program'a da yansıdağı şekilde yoğun ve sabırlı çalışmalar gerektireceği açıktır. Gerçekleştirilmesi planlanan tüm çalışmalar, sistemi eksik ve yanlış uygulamalardan kurtarıırken, sağlanan ilerlemenin devamını da garanti edecektir.

Türkiye'nin içinde bulunduğu bu süreci iyi değerlendirmesi ve her alanda olduğu gibi Kamu İç Mali Kontrol alanında da iyileşme sağlayacak gerekli adımları atması, Türkiye'yi AB üyeliğine yaklaştırırken ÷lke menfaatine de olumlu katkıda bulunacaktır.

Kaynakça

- PMF(PUBLIC MAMAGEMENT FORUM); C.5-No.5, EYLÜL/EKİM 1999,
- PMF(PUBLIC MAMAGEMENT FORUM); C.5-No.6 KASIM/ARALIK 1999,
- PMF(PUBLIC MAMAGEMENT FORUM); C.6-No.2, 2000,
- KATILIM ORTAKLIğI BELGESİ VE 2000 YILI TÜRKİYE İLERLEME RAPORU; 8 KASIM 2000
- ULUSAL PROGRAM'IN İKİNCİ TASLAK METNİ; 2000.