

AB MÜZAKERELERİNDE MALİ KONTROL FASLI

Nihal SALTIK

Devlet Bütçe Uzman Yardımcısı
nihal@bumko.gov.tr

1. GİRİŞ

Dünya tarihindeki en ileri iktisadi bütünleşme modeli olarak değerlendirilebileceğimiz Avrupa Birliği, saygın kurumları ve organları ile üyelerine güven vermektedir. Yeni üyelerinin de katılımıyla, Avrupa Birliği uluslar üstü yapısını giderek güçlendirmektedir. Türkiye'nin bu birliğe katılma çabaları son yıllarda hız kazanmış ve olumlu gelişmeler kaydedilmiştir. 1999 Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'ye adaylık statüsü tanınmış ve 3 Ekim 2005'te üyelik müzakereleri başlamıştır.

Bu çalışmada, Türkiye'nin Avrupa Birliğine (AB) üyelik serüveni 32. Mali Kontrol Faslı esas alınarak incelenecektir.

2. AVRUPA BİRLİĞİNE GENEL BAKIŞ

Avrupa Birliğinin oluşumu, 2. Dünya Savaşından sonra kıtada kalıcı bir barış sağlama düşüncesine dayanmaktadır. Bu amaçla, 1952 yılında Avrupa'nın büyük ülkeleri arasında kömür ve çelik üretimi için yetki paylaşımını sağlayacak Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) kurulmuştur. AKÇT'nin kurulması, Belçika, Almanya, Fransa, İtalya, Lüksemburg ve Hollanda'nın kömür ve çelikte ortak pazar oluşturmalarını sağlamıştır.

Altı üye devlet, 1957'de Roma Antlaşması'nı imzalayarak çok sayıda mal

ve hizmeti kapsayan bir ortak pazarı oluşturan Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu (AET) kurmuştur. Altı ülke arasındaki gümrük vergileri 1 Temmuz 1968'de tamamen kaldırılmış ve özellikle ticaret ve tarımda ortak politikalar oluşturulmaya başlanmıştır.

AET'de ilk genişleme, 1973 yılında Danimarka, İrlanda ve İngiltere'nin katılımıyla gerçekleşmiştir. 1981'de Yunanistan'ın, 1986'da İspanya ve Portekiz'in katılımıyla üye sayısı 12'ye ulaşmış ve ikinci genişleme süreci tamamlanmıştır.

1 Temmuz 1987 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi ile kıtadaki geniş pazarın olanaklarından tam olarak yararlanılması düşüncesi ortaya atılmış, 1 Ocak 1993'te Avrupa Tek Pazarı gerçekleştirilmiştir. Bu gelişme ile üye ülkeler arasında ekonomik bütünleşme sağlanmış, siyasi bütünleşmeyi sağlayacak Maastricht Anlaşmasına zemin hazırlanmıştır.



Avrupa Topluluğu'na üye 12 devlet tarafından 1992'de imzalanan Maastricht Anlaşması ile bugünkü adıyla Avrupa

Birliği kurulmuştur. Maastricht Anlaşması, Avrupa Tek Pazarının devamı niteliğinde ve siyasi bütünleşmeyi destekleyecek biçimde Ekonomik ve Parasal Birliğin sağlanmasını öngörmüştür. Bunu sağlarken üye ülkelerin ekonomileri arasındaki farklılıkların giderilmesi amacıyla bazı kriterler belirlenmiştir:

- Toplulukta en düşük enflasyona sahip üç ülkenin yıllık enflasyon oranları ortalaması ile ilgili üye ülke enflasyon oranı arasındaki fark 1,5 puanı geçmemelidir.
- Üye ülke devlet borçlarının GSYİH' sine oranı %60'ı geçmemelidir.
- Üye ülke bütçe açığının GSYİH' sine oranı %3'ü geçmemelidir.
- Herhangi bir üye ülkede uygulanan uzun vadeli faiz oranları 12 aylık dönem itibariyle, fiyat istikrarı alanında en iyi performans gösteren 3 ülkenin faiz oranını 2 puandan fazla aşmamalıdır.
- Son 2 yıl itibariyle üye ülke parası diğer bir üye ülke parası karşısında devalüe edilmiş olmamalıdır.

Anlaşmanın ardından 1995 yılında İsveç, Finlandiya ve Avusturya da topluluğa katılmıştır. Böylece, üye ülke sayısı 15'e ulaşmış ve üçüncü genişleme süreci yaşanmıştır.

1990'ların ortalarında Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Romanya, Slovakya, Estonya, Letonya, Litvanya, Slovenya, Kıbrıs ve Malta'nın üyelik başvuruları kabul edilmiş, aday ülkelerle katılım müzakereleri, Aralık 1997 Lüksemburg'da ve Aralık 1999'da

Helsinki'de başlamıştır. Böylece Avrupa Birliği, ilk kez bu denli büyük bir genişlemeye yönelmiş ve 10 aday ülkenin müzakereleri 13 Aralık 2002'de Kopenhag'da tamamlanarak bu ülkeler 1 Mayıs 2004'te Avrupa Birliği'ne katılmıştır.

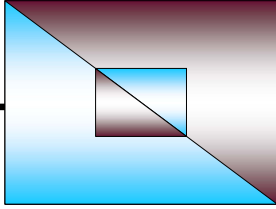
Bulgaristan ve Romanya'nın da 1 Ocak 2007 tarihinden itibaren AB'ye katılmasıyla birlikte Avrupa Birliği'ne üye ülke sayısı 27'ye ulaşmıştır.



Avrupa Birliği, kendine ait organları, kurumları, yürütme mekanizmaları ve uluslar üstü niteliği ile günümüzde ulaşılan en ileri iktisadi bütünleşme modelini teşkil etmektedir.

3. AVRUPA BİRLİĞİ MÜKTESEBATI VE ADAY ÜLKELERDEN BEKLENTİLER

Müktesebat sözcüğü Arapça kökenli olup, "edinilen, kazanılan bilgiler" anlamına gelmektedir. AB Müktesebatı ise, AB Hukuk sistemine verilen addır. AB'ye üye olacak her devlet, AB Müktesebatı'nı benimsemek, almak ve uygulamaya koymak zorundadır. AB müktesebatı yaklaşık 130 bin sayfadan oluşmakta ve yeni hukuki düzenlemelerle sürekli güncellenmektedir.

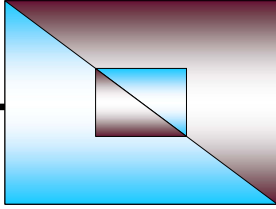


Müktesebat kapsamında, AB'yi kuran ve daha sonra değişikliğe uğrayan antlaşmalar, aday ülkelerin AB'ye katılırken imzaladıkları katılım antlaşmaları, Konsey, Komisyon, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı gibi Topluluk organlarının çıkardıkları tüm mevzuat ve üye ülkelerin AB veya diğer üye ülkelerle ortaklaşa imzaladığı uluslar arası anlaşmalar yer alır.

AB Müktesebatı, son katılım müzakereleri için 31 başlık altında sınıflandırılmıştır. Ancak Hırvatistan ve Türkiye ile başlayan müzakere sürecinde bu sayı, geniş kapsamlı bazı konuların bölünmesi ile 31'den 35'e çıkarılmıştır. Müktesebatı başlıkları şunlardır:

- 1) Malların Serbest Dolaşımı
- 2) İşçilerin Serbest Dolaşımı
- 3) Yerleşim Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi
- 4) Sermayenin Serbest Dolaşımı
- 5) Kamu Alımları
- 6) Şirketler Hukuku
- 7) Fikri Mülkiyet Hukuku
- 8) Rekabet Politikası
- 9) Mali Hizmetler
- 10) Bilgi Toplumu ve Medya
- 11) Tarım ve Kırsal Kalkınma
- 12) Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı
- 13) Balıkçılık
- 14) Taşımacılık Politikası
- 15) Enerji
- 16) Vergilendirme
- 17) Ekonomik ve Parasal Politika
- 18) İstatistik
- 19) Sosyal Politika ve İstihdam
- 20) İşletme ve Sanayi Politikası
- 21) Trans-Avrupa Şebekeleri
- 22) Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu
- 23) Yargı ve Temel Haklar
- 24) Adalet, Özgürlük ve Güvenlik
- 25) Bilim ve Araştırma
- 26) Eğitim ve Kültür
- 27) Çevre
- 28) Tüketicinin ve Sağlığın Korunması
- 29) Gümrük Birliği
- 30) Dış İlişkiler
- 31) Dış Güvenlik ve Savunma Politikaları
- 32) Mali Kontrol
- 33) Mali ve Bütçesel Hükümler
- 34) Kurumlar
- 35) Diğer Konular

AB üyesi ülkelerin devlet ve hükümet başkanlarının katıldığı AB



zirvesinde adaylık statüsü tanınan bir ülke ile müzakerelerin başlaması için ön koşul Kopenhag siyasi kriterlerinin yerine getirilmesidir. Aday ülkeye müzakere tarihi verildikten sonra, AB Bakanlar Konseyi'nin başkanlığında üye ülkeler ile aday ülke toplanır ve müzakereler başlar.

KOPENHAG KRİTERLERİ

Siyasi Kriterler: demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları, azınlıklara saygı gösterilmesini ve korunmasını garanti eden kurumların varlığı ve istikrarı;

Ekonomik Kriterler: işleyen bir piyasa ekonomisinin varlığı ve Birlik içinde rekabet baskısı ve piyasa güçleriyle başa çıkma kapasitesi;

Topluluk mevzuatının benimsenmesi: siyasi, ekonomik ve parasal birliğin amaçlarına uyum da dâhil olmak üzere üyelik yükümlülüklerini üstlenme kabiliyeti.

Müzakere sürecinde aday ülkenin ekonomik yapısının ve yasal düzenlemelerinin AB müktesebatına uyumlaştırılması gerekmektedir. Her bir müzakere başlığı için, Hükümetler arası Konferans düzenlenir. Müzakerelere bakanlar veya yardımcıları katılır. Başlıklar halinde yürütülen müzakerelerde aynı anda birden fazla başlık ele alınabilir. Müzakereler sırasında, aday ülkenin katılım koşulları kararlaştırılır ve eğer gerekiyorsa aday ülkeye tanınacak 'geçiş süreci'nin koşulları belirlenir. Müzakere başlıklarının tamamının kapanmasının ardından AB Parlamentosundan katılım anlaşmalarının onaylanması istenir. AB'nin tüm üyelerinin aday ülkenin katılımını onaylaması gerekmektedir.

Aday ülke, tam üyelik statüsüne ulaşana kadar üç ana süreç geçirmektedir. Bunlar; tarama, müzakere ve onay süreçleridir.

3.1. Tarama Süreci

Tarama süreci, AB'nin aday ülkenin üyelik kriterlerinin ne kadarını karşıladığını tespit edebilmesi ve üye ülkenin kendisinden neler beklediğini anlayabilmesi için AB mevzuatının detaylı bir biçimde incelenmesi ve aday ülkenin mevzuatıyla karşılaştırılması sürecidir.

Tarama sürecinde öncelikle AB müktesebatı Avrupa Komisyonu tarafından detaylı bir şekilde açıklanır. Her bir müktesebat faslı için ikişer adet resmi toplantı düzenlenir. İlk toplantıda Komisyon aday ülkeye o fasla ilişkin olarak yerine getirmesi gerekenleri açıklar. Yaklaşık bir ay kadar sonra, ikinci toplantı düzenlenir ve bu toplantıda aday ülkenin uzmanları ülkelerindeki mevcut durumu açıklar, konuya ilişkin ne kadar hazırlıklı olduğunu, uyumlaştırma planlarını ve müzakere pozisyonunu ortaya koyarlar. Bu toplantıların ardından, Komisyon o fasla ilişkin "tarama raporunu hazırlayarak taslak bir Ortak Pozisyon Belgesi'ni Avrupa Birliği Konseyi'ne sunar. Ortak Pozisyon Belgesi, aday ülkenin belli fasıllarda yapılacak müzakerelerin başlamasından önce yerine getirmesi gereken veya bir faslın geçici olarak kapanması için gerekli olan ölçütleri içerir.

Bu süreç sonunda aday ülkenin mevzuatı, üç kısma ayrılır: AB düzenlemeleriyle uyumlu olanlar, düzeltilmesi ya da değiştirilmesi gerekenler ve AB'de olup da aday ülkede olmayan yasal düzenlemeler. Tarama süreci yaklaşık bir yıl sürer. Komisyon, Üye Ülkeler için bir bölümdeki

müzakerelerin başlayıp başlayamayacağını tavsiye eden bir tarama sonuç raporu hazırlar ve Avrupa Konseyi'nde müzakerelerin başlatılması konusundaki kararını verir.

3.2. Müzakere Süreci

Müzakere sürecine ilişkin teknik işlemler AB Komisyonu tarafından yürütülür. Müzakere başlıklarının ne zaman açılacağına AB karar verir. Aynı anda birden fazla başlığın açılmasına da imkân tanınmıştır.



Müzakereler, aday ülke ve üye ülkeler tarafından oluşturulan katılım konferansları aracılığıyla yürütülür. Konferanslar üç farklı biçimde gerçekleştirilebilir. Üst düzey toplantılar her dönem başkanlığında bir kez toplanan dışişleri bakanları arasında gerçekleştirilir. Vekiller düzeyindeki toplantılara, aday ülkenin baş müzakerecisi ve üye ülkelerin Brüksel'deki daimi temsilcileri katılmaktadır. Vekiller düzeyindeki toplantılar, genelde her dönem başkanlığı için ortalama iki kez yapılmaktadır. Uzmanlar düzeyindeki toplantılar ise, tarafların uygun gördükleri sıklıkta yapılabilmektedir.

Her başlığa ilişkin müzakere pozisyonu, aday ülkenin baş müzakerecisi tarafından dönem başkanlığına ve AB Komisyonu'na iletilir. AB Komisyonu, müzakere pozisyonuna ilişkin belgeler

ışığında, AB Ortak Pozisyonunu oluşturur. Üye ülkelerin uzmanlarının katkılarıyla son hali verilen AB Ortak Pozisyonu COREPER'e sunulur. COREPER, üye ülkelerin Büyükelçilerinden oluşan ve AB Bakanlar Konseyi gündeminde yer alan konuların hazırlanmasına yardımcı olan bir organdır. Komisyon'un hazırladığı yasa teklifleri ve tavsiyeler öncelikle COREPER tarafından ele alınır, daha sonra ilgili Bakanlar Konseyi'nde gündem maddesi olarak ele alınır. Müzakere sürecinde bir başlığın resmen açılabilmesi için COREPER'de değerlendirilmesi ve AB Pozisyonu belgesinin onaylanması gerekmektedir.

Aday ülkenin mevzuatı, AB müktesebatına uyum sağladığında söz konusu başlık COREPER'de "geçici" olarak kapatılır. Daha önce kapatılan bir başlığın, müzakere süreci içinde gerekli görülmesi durumunda tekrar açılabilmesi mümkündür.

Müzakere süreci boyunca Avrupa Komisyonu, aday ülkenin üyelik hazırlıklarını ve kaydettiği gelişmeleri yakından izler. Bu izleme sürecinin sonunda, yıllık "İlerleme Raporu" yayımlanır.

3.3. Onay Süreci

Müzakere başlığının kapatılması için aday ülke ve AB arasında anlaşma yapılır. Her başlık için yapılan bu anlaşmalar, Katılım Antlaşması'nın temellerini oluşturmaktadır. Katılım Antlaşması'nda aday ülkenin hangi tarihte tam üye statüsü kazanacağı ve hangi konulara ilişkin geçiş dönemlerini ne kadar süreyle uygulayacağı detaylarıyla açıklanmaktadır. Katılım Antlaşması'nın yürürlüğe girebilmesi için hem AB üyesi

ülkelerin hem de üye ülkenin parlamentolarında onaylanması gerekir. Katılım Antlaşmasının üye ülke temsilcileri tarafından imzalanmasının ardından onay süreci başlar. Onay sürecinde, üye ülkeler Katılım Antlaşmasını, ya parlamentolarında onaylarlar ya da referanduma götürürler. Aday ülkenin tam üye statüsü kazanması, Katılım Antlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle gerçekleşir.



4. TÜRKİYE VE AB İLİŞKİLERİNİN TARİHÇESİ

Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki ilişki, 31 Temmuz 1959'da Türkiye'nin AET'ye üyelik başvurusu ile başlamıştır. 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanan Ankara Anlaşmasının temel oluşturduğu ortaklık rejimi çerçevesinde ilişkiler resmi olarak kurulmuştur.

Ankara Anlaşmasında, Türkiye ile AT arasında kurulan ve nihai amacı Türkiye'nin Topluluğa tam üyeliği olan ortaklığın, üç dönemden geçerek gerçekleşmesi öngörülmüştür. Bunlar; hazırlık dönemi, geçiş dönemi ve son dönemdir. Geçiş döneminde Türkiye ile AT arasındaki ilişkiler, Ankara Anlaşmasının yanı sıra, 23 Kasım 1970'de imzalanan ve 1 Ocak 1973 tarihinde yürürlüğe giren Katma Protokol uyarınca düzenlenmiştir. Geçiş döneminde, taraflar arasında sanayi ürünlerini konu alan bir

gümrük birliğinin aşamalı olarak gerçekleştirilmesi, işçilerin karşılıklı olarak serbest dolaşımının sağlanması, tarım ürünlerinde giderek genişleyecek bir tercihli ticaret rejiminin uygulanması, Türkiye ile AT arasında mevzuat ve politikaların yaklaştırılması ile hizmetlerin serbest dolaşımının sağlanması öngörülmüştür.

Gümrük birliğinin tamamlanmasını izleyen dönem, Ankara Anlaşmasında "son dönem" olarak adlandırılmaktadır. Ankara Anlaşması, son dönem için bir süre saptamamış, bunu taraflara bırakmıştır.

1987 yılında Türkiye, tam üyelik başvurusunda bulunmuştur. 1993'te "Gümrük Birliği" müzakereleri başlamış, 1 Ocak 1996'da Türkiye ve AB arasındaki "Gümrük Birliği" yürürlüğe girmiştir.

Avrupa Konseyi, 1999'da Aralık ayındaki Helsinki Zirvesinde Türkiye'ye AB üyeliği için aday ülke statüsünü vermiştir. Türkiye'nin AB katılım süreci için bir yol haritası sağlayan "AB - Türkiye Katılım Ortaklığı"nu 2000 yılında kabul etmiştir. Bu belge, Türkiye'nin tam üyeliğe kadar gerçekleştirmesi gerekenleri kısa ve orta vade olmak üzere, öncelikli alanları ve AB'nin yapacağı mali yardımı tanımlamaktadır. Ardından, Türk Hükümeti, Katılım Ortaklığını yansıtan, Müktesebatın Üstlenilmesi için Ulusal Programını (NPAA) yayımlamıştır. Türk mevzuatının Avrupa Birliği müktesebatına uyumlaştırılması, sadece AB mevzuatına uygun mevzuatın çıkarılmasını değil, bu mevzuatın uygulamaya geçirilmesini güvence altına alacak hukuki ve idari yapıların oluşturulmasını da kapsamaktadır.

2001 Eylül ayındaki Kopenhag Zirvesinde, Avrupa Konseyi, şimdiki adı “Katılım Öncesi Malî Yardım Aracı” (IPA) olan araçlar vasıtasıyla Türkiye’ye sağlanacak malî desteği önemli ölçüde arttırmaya karar vermiştir. 17 Aralık 2004’te Brüksel Zirvesinde Türkiye ile üyelik görüşmelerini başlatma kararı alınmış, müzakerelerin ilk aşaması olan tarama süreci 3 Ekim 2005’te başlamıştır. Müktesebatla uyumun analitik incelemesi olan “Tarama Süreci” 35 başlık altında başlamış, ardından Türkiye için yeni katılım ortaklığı belgesi kabul edilmiştir. 2007 Kasım’da, Avrupa Komisyonu Türkiye ile katılım müzakereleri hakkında Konsey’e ilerleme raporunu sunmuştur.

4.1. Adaylıktan Üyeliğe AB Yol Haritası ve Belgeler

Avrupa Birliğine üyelik yolumuzda, ülkemiz için temel doküman niteliği taşıyan ve her yıl yayınlanan İlerleme Raporlarının yanı sıra aşağıdaki belgeler de büyük önem taşımaktadır.

4.1.1. 1. Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB), Mart 2000: AB tarafından hazırlanan ve her bir aday ülkenin AB’ye katılım yönünde gelişme kaydetmesi gereken öncelikli alanların belirlendiği bir belgedir. Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ve Türkiye'nin Kopenhag ekonomik ve siyasi kriterlerine uyum sağlama ve Topluluk müktesebatını kabul etme doğrultusundaki yükümlülükleri kapsamında yapması gerekenleri içeren bir yol haritasıdır. Kısa ve orta vadeli önceliklere ilişkin bir takvimi de içeren "Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi" 8 Mart 2001 tarihli Konsey Kararı ile kabul edilmiş, 24 Mart 2001 tarih ve OJ L 85 sayılı Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesinde yayımlanmıştır.



4.1.2. 1. Ulusal Program (UP), 19 Mart 2001: Avrupa Birliğine aday ülkeler tarafından hazırlanarak Avrupa Komisyonuna sunulan, Katılım Ortaklığı Belgesinde yer alan önceliklerin ne şekilde yerine getirileceği ve Avrupa Birliğine uyum için ne tür hazırlıkların yapılacağına yönelik taahhütleri içeren belgedir.

Ulusal Programda yer verilen hususlar: AB müktesebatına uyum sağlamak için aday ülkelerin mevzuatlarında yapacakları düzenlemeler, uyum için gerekli beşeri ve mali kaynaklar, Katılım Ortaklığı Belgesinde yer alan önceliklerin yanı sıra aday ülkelerin kendi öncelikleri, AB müktesebatının üstlenilmesi amacıyla geliştirilmesi gereken idari yapı ve tüm bu hususlara ilişkin kısa ve orta vadeli öncelikleri içeren takvimdir.

AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı 19 Mart 2001 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilerek 24 Mart 2001 tarih ve 24352 Mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

4.1.3. 2. Katılım Ortaklığı Belgesi, 25 Mart 2003: 12-13 Aralık 2002 tarihlerinde gerçekleştirilen Kopenhag Zirvesinde, Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesinin gözden geçirilmesi yönünde bir karar alınmış ve Avrupa Komisyonuna yeni bir Katılım Ortaklığı Belgesi hazırlaması

önerilmiştir. Bu doğrultuda, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan "Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi" 14 Nisan 2003 tarihinde AB Konseyi tarafından kabul edilmiştir.

4.1.4. 2. Ulusal Program, 24 Temmuz 2003: 14 Nisan 2003 tarihinde AB Konseyi tarafından kabul edilen yeni Katılım Ortaklığı Belgesine paralel olarak Ulusal Program gözden geçirilmiş ve 23 Haziran 2003 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilerek 24 Temmuz 2003 tarih ve 25178 Mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.



4.1.5. Müzakere Çerçeve Belgesi, Ekim 2005: Müzakerelere ilişkin temel ilkeleri içeren belgedir. Müzakerelerin esası, müzakere usulleri ve müzakere başlıklarını açıklamaktadır. Müzakerelere ilişkin usul ve organizasyon bölümünde müzakere sürecindeki aktörlere ilişkin bilgilere yer verilmiştir.

4.1.6. 3. Katılım Ortaklığı Belgesi, 23 Ocak 2006: Avrupa Komisyonu, Ekim 2004 tarihli tavsiyesinde, siyasi reform sürecinin sürdürülebilirliğinin ve geri dönülemez niteliğinin garanti altına alınması amacıyla AB'nin siyasi reformlar alanındaki ilerlemeyi yakından izlemeye devam etmesini önermiştir. Bu doğrultuda, 2005 yılı içinde gözden geçirilmiş bir

Katılım Ortaklığı Belgesinin kabul edilmesi önerisinde bulunmuştur.

Türkiye'nin, Katılım Ortaklığı Belgesindeki önceliklere hitap etmesi öngörülen bir takvim ve belirli tedbirleri içeren bir plan geliştirmesi beklenmektedir. Gözden geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi özellikle gelecekteki siyasi reformlar için bir temel ve gelecekte kaydedilecek ilerlemenin ölçülebileceği bir kıstas teşkil edecektir. Söz konusu belge 23 Ocak 2006 da yayımlanmıştır.

4.1.7. 4. Katılım Ortaklığı Belgesi, 6 Kasım 2007: 23 Ocak 2006 tarihli Katılım Ortaklığı belgesinde kısa ve orta vadeli önceliklere yer verilmiş olması nedeniyle Komisyon, söz konusu belgenin güncellenmesi önermiştir. Bu doğrultuda, Türkiye'deki yetkili merciler, Katılım Ortaklığı'na karşılık vermek maksadıyla, Türkiye'nin bu amaca ulaşmak için alacağı belirli önlemleri ve takvimi içeren bir plan hazırlayacaklardır. Komisyon, öncelikleri ve uygulama konusundaki ilerlemeyi düzenli olarak izleyecektir.

Katılım Ortaklığı Belgesinin öncelikleri, ilgili mali araçlar, özellikle Katılım Öncesi Yardım Aracını (IPA) onaylayan 17 Temmuz 2006 tarihli ve 1085/2006 sayılı Konsey Tüzüğü kapsamında sağlanmaya devam edilecek olan Topluluk mali yardımlarının programlanması için temel teşkil etmektedir.

4.1.8. Türkiye'nin AB Müktesebatına Uyum Programı: AB'ye tam üyelik perspektifi ile 2007-2013 döneminde Avrupa Birliği müktesebatına uyumun tamamlanmasını hedefleyen ve tarama süreci sonrasında düzenleme yapılması öngörülen tüm fasılları kapsayacak

biçimde hazırlanan bütüncül bir programdır. Programda yasal düzenlemeler, ikincil düzenlemeler ve ilgili faslın gerektirebileceği temel strateji veya politika belgelerine yer verilmiştir. Ayrıca, düzenlemenin yapılmasından sorumlu kurum ve düzenlemenin yapılacağı takvim belirlenmiştir. Söz konusu takvim, ülkemizin ihtiyaçları ve önceliklerini esas almaktadır. Geçmişten gelen yükümlülüklerimiz ve ilgili düzenlemenin bulunduğu aşama gibi hususlar da takvim hazırlanırken dikkate alınmıştır. Böylece, bir yandan ülkemiz için yararlı düzenlemeler ve reformlar gerçekleştirilirken, öbür yandan eş zamanlı olarak Avrupa Birliği müktesebatına uyum düzeyimizin artırılması hedeflenmiştir. Takvim belirlenirken, yasal düzenlemeler için yasama dönemleri, ikincil düzenlemeler için ise yıllar esas alınmıştır. Yapılacak düzenlemelerin AB müktesebatı ile bağlantısı kurulurken, tarama çalışmalarında Avrupa Komisyonu tarafından ülkemiz temsilcilerine yapılan sunuşlar ve verilen müktesebat listeleri ile fiili müzakere aşamasına geçilen fasıllarda belirlenmiş olan açılış ve kapanış kriterleri esas alınmıştır.

5. KATILIM MÜZAKERELERİNİN MEVCUT DURUMU

17 Aralık 2004 tarihinde Brüksel'deki AB Konseyi Zirvesi'nde, Türkiye ile müzakerelerin 3 Ekim 2005 tarihinde başlamasına oybirliğiyle karar verilmiştir. 3 Ekim 2005'te Türkiye ile üyelik müzakereleri başlamıştır. Bu bağlamda Türkiye için bir müzakere çerçevesi kabul edilmiştir. Türkiye'nin AB Müktesebatını kabulü için, tarama ve fiili müzakere aşamalarını geçmesi gerekmektedir. Tarama süreci de tanıtıcı ve ayrıntılı tarama olmak üzere iki aşamadan

oluşmaktadır. Tanıtıcı taramada Avrupa Komisyonu Türk yetkililerine her bir fasla ilişkin AB müktesebatı hakkında bilgi vermektedir. Ayrıntılı taramada ise Türk tarafı söz konusu fasılda Türkiye'deki mevcut yasal ve kurumsal durumu anlatmakta ve mevzuatın kabulü için gerekli süreyi ve bunu sağlayacak idari yapıların durumu hakkında bilgi vermektedir. Avrupa Komisyonu herhangi bir başlık için müktesebat uyumunu yeterli görmesi durumunda Tarama Sonu Raporunda söz konusu başlığın müzakereye açılmasını uygun bulmaktadır. Müktesebat uyumunu yetersiz bulduğu başlıklar için ise müzakerelerin başlayabilmesi için gerekli açılış kriterlerini bildirmektedir.



Müzakerelerin ilk aşaması olan tarama sürecinde tarama toplantıları Ekim 2006'da sona ermiş, ardından Avrupa Komisyonu her bir fasla ilgili tarama raporunu hazırlamıştır.

Fiili müzakerelere geçilmeden önce, Türkiye'nin ilgili müzakere başlığı için kendi mevzuatını gözden geçirerek AB müktesebatına uyum için yapılacak değişiklikleri ve buna ilişkin takvimi içeren bir Pozisyon Belgesi hazırlaması gerekmektedir. Söz konusu Pozisyon Belgesi Bakanlar Kurulu'nca onaylanarak AB'ye sunulmaktadır.

Türkiye'nin Pozisyon Belgesi tüm üye ülkelere dağıtılacak ve Komisyon ve üye ülkelerin katkılarıyla söz konusu başlık ile ilgili AB'nin Ortak Pozisyon Belgesi oluşturulacaktır.

Ardından, Avrupa Komisyon'un önerisi ve 27 Üye Devletin onayıyla fiili müzakerelere geçilmektedir. Fiili müzakereler AB Üye Devletlerinin Brüksel'deki Daimi Temsilcileri ve Türkiye'nin Baş müzakerecisi başkanlığındaki müzakere heyeti arasında gerçekleştirilmektedir.



İlk olarak, 25. Fası -Bilim ve Araştırma faslının müzakereleri başlamış ve 12 Haziran 2006 tarihinde geçici olarak kapanmıştır. Kasım 2006'da, Avrupa Birliği malların serbest dolaşımı ile ilgili kısıtlamalar konusunda taşıdığı endişeleri dile getirmiştir. Bu endişeler arasında Türkiye'nin Ankara Anlaşması'nın Ek Protokolünü imzalayarak taahhüt ettiği ulaşım araçlarına yönelik kısıtlamalar da yer almaktadır. Ancak, bu konuda herhangi bir çözüm sağlanamamıştır. Avrupa Birliği Konseyi 14-15 Aralık 2006 tarihinde Türkiye'nin Kıbrıs Cumhuriyeti'ne yönelik kısıtlamaları nedeniyle sekiz başlıkta müzakereleri askıya alma kararını almıştır. Bu başlıklar:

- 1. Fası Malların serbest dolaşımı
- 3. Fası İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi

- 9. Fası Mali hizmetler
- 11. Fası Tarım ve kırsal kalkınma
- 13. Fası Balıkçılık
- 14. Fası Ulaştırma politikası
- 29. Fası Gümrük Birliği
- 30. Fası Dış İlişkiler

Ayrıca, Türkiye'nin AB-Türkiye Ortaklık Anlaşması Ek Protokolü kapsamındaki yükümlülüklerini yerine getirmemesi halinde hiçbir faslın geçici olarak kapatılmayacağı kararı da alınmıştır.

Ocak 2007'den itibaren müzakereler askıya alınmamış fasıllar için yeniden başlamıştır. Girişimcilik ve Sanayi Politikası başlıklı 20. Fası Mart 2007 sonunda müzakerelere açılmıştır. Ardından, İstatistik başlıklı 18. Fası ve Mali Kontrol başlıklı 32. Fası müzakereye açılmıştır. Daha sonra, Trans-Avrupa Ağları başlıklı 21. Fası ve Tüketicinin ve Sağlığın Korunması başlıklı 28. Fası olmak üzere iki başlık daha müzakereye açılmıştır.

Müzakere sürecine ilişkin kararlar ve müzakereye açılacak başlıklar Hükümetler arası Konferans tarafından kararlaştırılmaktadır. Dışişleri Bakanı Sayın Ali Babacan Baş Müzakereci olarak belirlenmiş ve müzakere sürecini izlemek üzere İzleme ve Yönlendirme Komitesi kurulmuştur. Bu komitenin üyeleri ABGS Genel Sekreteri, Dış İşleri Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı, Başbakanlık Müsteşar Yardımcısı ve Türkiye'nin AB Nezdinde Daimi Temsilcisidir.

6. MALİ KONTROL FASLI

32. Mali Kontrol Faslı kapsamındaki AB müktesebatı, kamu kesimindeki kontrol ve denetim sistemlerine ilişkin uluslararası kabul görmüş ve AB'ye uyumlu kamu iç mali kontrol prensiplerini içermektedir. Mali yönetim ve kontrol sisteminde etkililik ve şeffaflık, bağımsız iç denetim ve bu alanlardaki merkezi uyumlaştırma birimleri; bağımsız dış denetim; AB fonları için uygun bir mali kontrol mekanizması ve AB'nin mali çıkarlarını etkili ve eşit bir şekilde savunacak idari kapasiteye sahip olunması bu kapsamda yer almaktadır.



Mali Kontrol faslı için açılış kriteri öngörülmemiş ve 26 Haziran 2007'de müzakerelerin açılması kararlaştırılmıştır. Bu doğrultuda ülkemizin müzakere pozisyon belgeleri hazırlanmış ve AB Dönem Başkanlığına iletilmiştir. Kapanış kriterleri ise şunlardır:

- Türkiye'nin Ortaklık Anlaşmasına ekli protokolün tam anlamıyla ayrımcılık yapılmaksızın uygulanması yükümlülüğünü yerine getirmiş olması, yani Güney Kıbrıs'a limanların açılması;
- Kabul edilebilecek kapsamlı KİMK Politika Belgesine uygun olarak KİMK mevzuatı ve ilgili politikaların kabulü

ve uygulanması ve bunun yeterli uygulama kapasitesi ile desteklenmesi;

- Sayıştay'ın işlevinin bağımsız olarak görülmesi için gerekli yasal düzenlemelerin kabul edilerek uygulanması;
- Türk Ceza Yasası'nın AB'nin Mali Çıkarlarının Korunması Konvansiyonu'nun ve protokolleri ile uyumlaştırılması;
- AB fonlarına ilişkin usulsüzlük ve dolandırıcılık vakalarının OLAF'a bildirilmesi için Yolsuzlukla Mücadele Koordinasyon Yapısı AFCOS'un kurulması;
- Avro'nun sahteciliğe ve Avro madeni paralarına benzeyen madeni paralara karşı korunmasına yönelik müktesebata yasal ve idari olarak uyum sağlanması ile sahte paraları dolaşımdan çekmeyen mali kurumlara karşı yaptırım getirilmesidir.

Müzakere sürecinde Bakanlığımızda Daimi Temas Noktası Müsteşar Yardımcısı Sayın İsa COŞKUN, Mali Kontrol Faslı için heyet başkanı ise Müsteşar Yardımcısı Sayın M. Sami KENEZ olarak belirlenmiştir.

6.1. Avrupa Birliğinin Türk Mali Kontrol Sistemine İlişkin Değerlendirmeleri Ve Temel Önerileri

Türkiye'nin Helsinki Zirvesi'nde aday ülke statüsü kazanmasının ardından mevcut mali yönetim ve kontrol sistemimizin değerlendirilmesine ilişkin çalışmalar 2000 yılının Nisan ayında başlamıştır. Bu çalışmanın sonunda, mevcut mali yönetim ve kontrol sistemine

ilişkin yasal çerçevenin bulunmaması, şeffaflık, performans denetimi ve hesap verebilirlik gibi uluslararası kabul görmüş standartların eksikliği vurgulanmış, denetim alanındaki yetki ve sorumlulukların tanımlanmasındaki sorunlar dile getirilmiştir. 8 Kasım 2000'de yayımlanan Katılım Ortaklığı Belgesi ve Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 2000 yılı Düzenli Raporunda aşağıdaki eleştirilere yer verilmiştir:

- Maliye Bakanlığınca yürütülen kontroller yalnızca mevzuata uygunlukla sınırlı kalmakta, performans denetimi yapılmamaktadır.
- Sayıştay, dış denetim görevini yerine getirmekten ziyade, harcama öncesi kontrollerle uğraşmaktadır.
- Denetim organları birbirleriyle koordineli çalışmadıkları için, bazı alanlar hiç denetlenememekte bazı alanlar ise birden fazla kez denetime tabi tutulmaktadır. Mevcut denetimler yapılırken, risk taşıyan alanlar için sürekli ve sistematik bir denetim süreci yürütülmemektedir. Ayrıca, denetim raporları yayımlanmamaktadır.
- Saydamlık, hesap verebilirlik, yönetim sorumluluğu, verimlilik ve bağımsızlık gibi modern kamu maliyesi ilkelerini içeren genel bir kanun bulunmamaktadır.



2000 yılı düzenli raporunda mali kontrol alanında aşağıdaki ilerlemelerin kaydedilmesi gerektiği ifade edilmiştir:

- Kamu maliyesi reformu çalışmaları derhal başlatılmalıdır.
- Mali kontrol fonksiyonu güçlendirilmelidir.
- 2005 yılı sonuna kadar iç ve dış mali kontrol için yasal çerçeve tamamlanmalıdır.
- Dış denetim, hükümetten bağımsız bir organ tarafından yerine getirilmelidir.
- İç kontrol ve denetim fonksiyonlarını uyumlaştırmak üzere merkezi bir organ kurulmalıdır.
- Harcamacı kuruluşlar bünyesinde iç kontrol ve denetim birimleri kurulmalıdır.
- Avrupa Birliği fonlarının kontrolü için bir denetim usulü geliştirilmeli ve denetim el kitabı hazırlanmalıdır.

6.2. Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin İlerleme Raporlarında Mali Kontrol

6.2.1. 2001 Yılı İlerleme Raporu

2001 yılı ilerleme raporunda, genel olarak Türk Kamu İç Mali Kontrol Sistemi (PIFC), kavram ve uygulamanın uyumu açısından eksik ve yasal çerçeve açısından yetersiz bulunmuş, sistemin, sağlam mali yönetim, şeffaflık, kamu kredibilitesi ve performans yönetimi gibi konularda uluslararası kabul görmüş prensipleri düzenli olarak takip etmediği ifade edilmiştir. Kamu İç Mali Kontrol Sisteminin mevcut uygulamasının kaçakçılığı, yolsuzluğu ve/veya diğer ciddi kanunsuzlukları önleyici nitelikte olmadığı dile getirilmiştir.

En önemli sorunlar; kamu harcamalarının çoğunun kontrol ve denetim dışında kalması, iç ve dış mali kontrole ilişkin sorumlulukların açık olmaması, Kamu İç Mali denetim sistemine ilişkin herhangi bir yaklaşım ya da kanunun bulunmaması, Sayıştay'ın Ex-ante denetim fonksiyonu ve bütçe dışı fonların varlığı olarak tespit edilmiştir. Ayrıca, Türkiye'nin kontrol yöntemlerini tanımlaması ve Maliye Müfettişler Kurulunun Uluslararası Denetim Enstitüsü Standartlarına uygun bir şekilde faaliyette bulunmasının temin edilmesi gereği vurgulanmıştır.

Kontrol ve denetim yöntemleri arasında eşgüdümü sağlamak amacıyla Maliye Bakanlığı bünyesinde bir Merkezi Uyumlaştırma Birimi kurulması, kamu yönetimi için borçlanma kural ve sınırlarının belirlenmesi, kamu birimlerindeki harcamaların daha iyi izlenmesine olanak tanıyacak bilgisayarlı

muhasebe sistemi uygulamasının tamamlanması, uluslararası standartlara uygun yeni bütçe sınıflandırmasına geçilmesi ve şeffaflığın sağlanması, bütçe sürecine ilişkin politikaların kapasitesinin geliştirilmesi ve bu bağlamda idari yapının daha modern hale getirilmesi önerilmektedir.

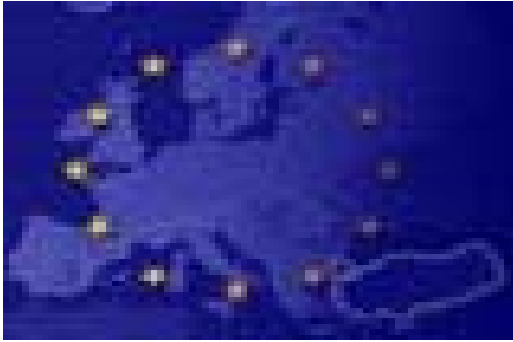


6.2.2. 2002 Yılı İlerleme Raporu

2002 yılı ilerleme raporunda, Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu tasarısının hazırlanması ve Sayıştay'ın yalnızca dış denetimden sorumlu olacak şekilde yeniden yapılandırılması yönündeki çabalar dile getirilmiştir.

2001 ilerleme raporundan bu yana bütçe dışı fonlar ve borç yönetimine ilişkin reform konularında gelişmeler kaydedildiği ifade edilmiştir. Bu kapsamdaki en önemli gelişme, kamu kesimi için borçlanma kural ve limitlerini açıkça tanımlayan ve Hazine'nin borç verme ve borç garanti faaliyetlerini bütçeye dâhil eden Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun Mart 2002'de TBMM tarafından kabul edilmesidir. Maliye Bakanlığının merkezi ex-ante denetimlerinin ve teftiş birimlerinin sayısının hızla artmasına

rağmen, sayısı nispeten yüksek olan mevcut bozuklukların, kısa sürede etkili ve sistemli bir şekilde ele alınmasının mümkün gözükmediği ifade edilmiştir. Bütçe uygulamalarının AB ile uyumlu olması bakımından henüz kapatılmayan çok sayıda fonun bir an önce kapatılması şiddetle tavsiye edilmektedir. Bunlara ilaveten, KDV ve GSMH gibi ulusal hesapların AB standartlarına uygun olarak hesaplanmasının sağlanması, bu bakımdan Devlet İstatistik Enstitüsünce yapılan tahminlerin kalitesinin artırılması önerilmiştir.



Türk Hükümeti ile AB Komisyonu arasında katılım öncesi mali yardım programının merkezi olmayan bir sistemle yürütülmesi konusunda bir anlaşma yapılmıştır. Topluluk mali çıkarlarının korunmasıyla ilgili olarak Türk yetkililerin gerektiğinde komisyonla birlikte kontroller yapabilmesini sağlayan hukuki düzenlemeleri yapması ve müktesebatı uygulamak üzere idari kapasiteyi güçlendirmesi gereği vurgulanmıştır. Ayrıca, bu işlerden sorumlu bağımsız bir yolsuzlukla mücadele koordinasyon birimi belirlenmesi istenmiştir.

Değerlendirme bölümünde, Sayıştay'ın sorumluluk alanının özerk kurumlar da dâhil olmak üzere tüm genel kamu harcamalarını içine alacak şekilde genişletilmesi, kamu harcamalarında

yöneticilerin hesap verebilirliğinin sağlanması, tüm bütçe birimlerinde kendi kurumlarının denetimini yapmakla ve kurumlarının mali yönetim ve kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumlu işlevsel açıdan bağımsız iç denetim birimlerinin kurulması tavsiye edilmiştir.

6.2.3. 2003 Yılı İlerleme Raporu

2003 yılı ilerleme raporunda, genel olarak Türkiye'nin geleneksel kamu yönetimi ve kontrol yapıları ile AB'nin uyguladığı kriterler arasında önemli ölçüde farklılıklar bulunduğu vurgulanmıştır. Bu konuya ilişkin olarak, Maliye Bakanlığı ile Komisyon arasında bir politika belgesi hazırlanmıştır. Türkiye, IMF ile yapılan 2002/2004 ekonomik programını kapsayan stand-by düzenlemesinde Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun kabul edileceğini taahhüt etmiştir. Ayrıca, teftiş kurullarının sayılarındaki artışa rağmen mevcut düzensizliklerin etkili ve sistematik bir şekilde giderilmesinin mümkün gözükmediği ifade edilmiştir.

Tüm harcamacı kurumların tek bir ulus bütçe altında birleştirilmesi, Sayıştay'ın sorumluluk alanının özerk kurumlar da dâhil olmak üzere tüm genel kamu harcamalarını içine alacak şekilde genişletilmesi, bütçenin tamamının denetim ve yönetimine ilişkin birleştirilmiş bir yaklaşıma ihtiyaç duyulması, kamu harcamalarında yöneticilerin hesap verebilirliğinin sağlanması en önemli hususlar olarak sıralanmıştır. Ayrıca, tüm bütçe birimlerinde kendi kurumlarının denetimini yapmakla sorumlu iç denetim birimleri kurulması gereği dile getirilmiştir. 2002 yılı ilerlem raporunda da yer alan bu tavsiyelere ilişkin henüz bir ilerleme kaydedilmediği vurgulanmıştır.

Yapısal eylem harcamalarının denetimi ile ilgili olarak, katılım öncesi yardımı etkileyen düzensizliklerin azaltılması için idari kapasitenin güçlendirilmesine yönelik gerekli tedbirler, Ulusal Fon ve MFB el kitaplarının (rehberleri) yanı sıra, MFB ile Ulusal Fon ve MFB ile uygulama ajansları arasında o yıl imzalanan anlaşmalar bünyesine alınmıştır. Ekim 2003 tarihinde Komisyon, Türkiye'ye yönelik Topluluk yardımlarının yönetimine ilişkin yetkinin, kısmi olarak merkezi olmayan yapılanma çerçevesinde, MFB'ye devredilmesine ilişkin bir karar almıştır.

2003 yılında Maliye Bakanlığı bünyesinde, muhasebe veri tabanını merkezileştiren ve konsolide bütçeye dahil tüm kurumları kapsayan yeni bir muhasebe otomasyon sistemi kurulmuştur. Gelir idaresinin yeniden yapılandırılması gereği vurgulanarak, vergi idaresinin güçlendirilmesi için daha fazla vergi denetmeni istihdam edilmesini sağlamak üzere 2003 yılı bütçesinde kaynak ayrılmış ve yüksek riskli alanlardaki kaynakların denetimini amaçlayan bir kontrol koordinasyon planı hazırlanmıştır.

AB standartlarıyla uyumlu yeni bir istatistik kanununun kabul edilmesi, ESA95'in tam olarak uygulanmasına ilişkin ulusal hesaplar metodolojisinin gözden geçirilmesi ve özellikle makroekonomik istatistikler alanında AB müktesebatına daha fazla uyum sağlanması gereği ifade edilmiştir.

Geleneksel öz kaynaklarla ilgili olarak, Türk gümrük mevzuatının 1999 tarihli Topluluk müktesebatı ile büyük ölçüde uyumlu olduğu, ancak mevzuatın etkili bir şekilde uygulanması için daha

fazla çaba sarf edilmesi gerektiği dile getirilmiştir.



6.2.4. 2004 Yılı İlerleme Raporu

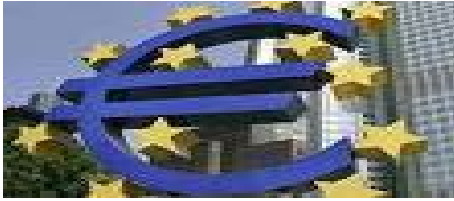
Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun kabulü ile kamu iç mali kontrolü alanında çok önemli bir gelişme kaydedilmiştir. Söz konusu Kanun, bütçe birimleri, Maliye Bakanlığı ve Sayıştay arasında denetim görevlerinin açıkça ayrıştırılmasını sağlamış ve dış denetimi mevcut bütçe dışı fonları kapsayacak şekilde genişletmiştir. 2004 yılı Mayıs ayında yapılan Anayasa değişikliği ile askeri amaçla alınan Devlet mallarının denetimindeki gizlilik prensibi ortadan kaldırılmıştır.

2004 yılı ilerleme raporunda, daha önceki yıllara ait ilerleme raporlarındaki hususlara ilave olarak, yukarıdaki olumlu gelişmeler dile getirilmiştir. Ancak, Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun tam olarak uygulanmaya başlaması ve modern kamu maliyesi ilkelerinin yerleşmesinin zaman alacağı eklenmiştir. Yeni kurulan sistemin Bakanlıkların koordinasyonunu sağlama yönündeki eksikliği belirtilmiştir. İşlevsel açıdan bağımsız iç denetimin kurulmasına rehberlik yapacak bağımsız bir merkezi uyumlulaştırma birimi görevini görecektir. Yeni bir iç denetim koordinasyon kurulmasının oluşturulması gereği ve Sayıştay'ın sorumluluk alanının genişletilmesi nedeniyle Sayıştay

Kanununda değişiklik yapılması ihtiyacı doğduğu belirtilmiştir. Ayrıca, Türkiye'nin katılım öncesi mali yardımın ve ileride Yapısal ve Tarımsal Fonların yönetimi açısından önem taşıyan Avrupa Topluluklarının mali çıkarlarının korunmasına yönelik kapasitesini artırması gerektiği tavsiye edilmiştir.

6.2.5. 2005 Yılı İlerleme Raporu

2005 yılı ilerleme raporunda, Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun yürürlüğe girdiği ancak uygulamaya yönelik ikincil ve üçüncül düzey mevzuat bulunmadığı için işlevsel olarak henüz tam olarak uygulanmadığı vurgulanmıştır. İç denetim koordinasyon kurulunun 2004 yılında kurulmuş olması ve bu alanda merkezi uyumlaştırma görevini yürütecek olması olumlu bir gelişme olarak gösterilmiştir.



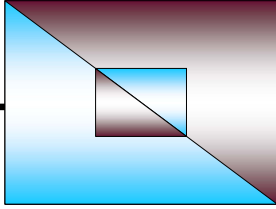
AB mali çıkarlarının korunması için, sahtekarlıkla mücadele koordinasyonundan ve Ademi Merkezi Uygulama Sistemi'nin uygulanmasından sorumlu yapıların idari kapasitesinin daha fazla geliştirilmesi ve güçlendirilmesi gerektiği ifade edilmiş, Buna ek olarak, sahtekarlıkla mücadelede koordinasyon konusunda ihtisaslaşmış bir yapı oluşturulması ve Avrupa Komisyonu'nun sahtekarlıkla mücadele birimiyle işbirliği için OLAF ile temaslar gerçekleştirilmesi tavsiye edilmiştir. Avro'yu sahteciliğe karşı korumak konusunda yetkili bir birim belirlenmesi de istenmiştir.

6.2.6. 2006 Yılı İlerleme Raporu

2006 yılı ilerleme raporunda, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununu uygulanmasına yönelik genel değerlendirmeler yapılmıştır. En temel eleştirilere bakacak olursak; *“Değişiklik hem olumlu, hem olumsuz gelişmeleri beraberinde getirmiştir. “Ex-ante kontrol” teriminin tanımlaması hariç, Yasa’da kullanılan terminolojinin gözden geçirilmesi, uluslararası alanda kabul edilmiş tanımlamalarla uyumu sağlamıştır. Yasa aynı zamanda 2006–2008 dönemi için üç yıllık bütçe uygulamasını getirmiştir. Ancak döner sermayenin, Yasa’nın ilk halinde öngörüldüğü üzere kaldırılmayarak, gözden geçirilmesi ve önemli bir sayıda kamu kurumunun Yasa’nın dışında bırakılması etkin mali kontrol ilkelerinden önemli bir sapma olarak görülmektedir. Kalkınma Ajansları’ni kuran (bkz. Bölüm 22) ve Ocak 2006’da kanunlaşan Yasa, Kalkınma Ajansları’ni Kamu Maliyesi Yönetimi ve Kontrol Yasası bünyesinin dışında bırakmaktadır.”¹*

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun uygulanmasına yönelik ikincil düzey mevzuat çalışmalarının hazırlanması ve strateji gelişme birimlerinin kurulması olumlu karşılanmıştır. 2004 yılında kurulan İç Denetim Koordinasyon Kurulunun yapısı itibariyle danışma niteliği taşıması, dolayısıyla merkezi uyumlaştırma görevini üstlenememesi eleştirilmiştir. 2005 yılında Devlet Muhasebesi Standartları Kurulunun oluşturulmasına değinilmiş, Sayıştay Kanununun da bir an önce çıkarılması gerektiği ifade edilmiştir.

¹ 2006 yılı İlerleme Raporu



AB'nin mali çıkarlarının korunması konusunda kaydedilen ilerlemelere bakacak olursak; AB'nin mali çıkarlarının korunması için talep edilen Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun uygulama yönetmeliğinin halen uygulanmadığı ancak, AB fonlarının denetlenmesi için ulusal yetkilendirme görevlisi (National Authorizing Officer) bünyesinde ilgili Türkiye-AB anlaşmalarına göre faaliyet gösteren mekanizmanın kurulduğu bildirilmiştir. Toplulukların mali çıkarlarının korunmasının yasal, idari ve işlevsel tüm açılardan eşgüdümünü sağlayacak ve şüpheli dolandırıcılık ve düzensizlikleri Komisyon'un ilgili birimlerine bildirecek, uygulamada bağımsız olan ve dolandırıcılıkla mücadelede eşgüdümü sağlayacak bir yapılanmaya ihtiyaç duyulduğu belirtilerek bu birimin kurulması sürecinde, Başbakanlık Denetleme Kurulu'nun OLAF nezdinde temas noktası olarak belirlenmesi memnuniyetle karşılanmıştır. Türkiye'nin, Avrupa Topluluklarının Mali Çıkarlarının Korunması Sözleşmesi (PIF) ve protokollerine ilişkin mevzuatını tam olarak uyumlaştırması gerektiği vurgulanmıştır.

Bunlara ilaveten, Türkiye'nin, Avrupa Dolandırıcılık ile Mücadele Ofisi ve Avro'nun kalpazanlığa karşı korunmasından sorumlu ilgili Komisyon birimleri ile işbirliğini sağlamak üzere gerekli mercileri oluşturması gereği dile getirilmiştir.



6.2.7. 2007 Yılı İlerleme Raporu

2007 yılı İlerleme Raporunda, Kamu iç mali kontrol (PIFC) alanında bir miktar ilerleme kaydedildiği belirtilmiştir. Bunlar; Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu için uygulama yönetmeliğinin kabulü, iç denetçilerin atanmasıyla, bazı Devlet kurumlarında iç denetim mekanizmasının işlevsel hale gelmesi, strateji geliştirme birimlerine personel alınımının sürmesi olarak sıralanabilir. İç Denetim Koordinasyon Kurulunun, iç denetim hususunda önemli belgeler hazırlamış olması dile getirilmiştir ancak, kurulun uyum ve koordinasyon görevinin, daha ehil ve etkin bir işleyişi sağlayacak daimi nitelikli bir merkezi uyum birimine aktarılmamış olması eleştirilmiştir. 2002 PIFC Politika Belgesi ve Eylem Planı'nın gözden geçirilerek, yönetsel sorumluluk ve işlevsel anlamda bağımsız iç denetim ilkelerinin açıklanması ve daha da geliştirilmesi ve böylece bu ilkelerin uygulanmasının ilerletilmesi gereği vurgulanmıştır.

Kamu muhasebesi mevzuatının yayımlanması, Maliye Bakanlığının, döner sermayelerin muhasebesi ve bütçelenmesinin genel devlet kurumlarıyla aynı doğrultuda olmasını sağlayan yeni düzenlemeler getirmesi, Türkiye Muhasebe Standartları Kurulunun, Devlet kurumu kategorisi içinde yer alan kurumlar için muhasebe ve raporlama standartlarını belirlemeye ve yayımlamaya devam etmesi olumlu karşılanmıştır.

Dış denetim alanında, Sayıştay Kanununun kabulünün tamamlanmamış olması eleştirilmiştir.

AB'nin mali çıkarlarının korunması alanında, Türkiye'nin henüz, Avrupa

Topluluklarının çıkarlarının korunması amacıyla işlevsel ve bağımsız bir hileyle mücadele koordinasyon yapısı (AFCOS) kurulmasına karar vermemiş olması, ancak geçici önlem olarak, Başbakanlık Teftiş Kurulu'nda bir OLAF temas noktası kurulmuş olması dile getirilmiştir. Avrupa topluluklarının mali çıkarlarının korunması sözleşmesiyle (PIF-sözleşmesi) uyumun tamamlanması için 8 yasal değişiklik yapılmış olması vurgulanmış; bununla ilgili protokollere dair çalışmaların halen sürmekte olması olumlu karşılanmıştır.

Avronun sahteciliğe karşı korunması hususunda ilerleme kaydedilmediği bildirilmiştir. Sahte banknot ve madeni paraların analiz ve sınıflandırılmasına ilişkin mevcut uzmanlık ve dört kolluk biriminin kapasitesi yeterli bulunmuştur. Sahte paraları dolaşımdan çekmeyen kredi kurumlarına ya da Avro madeni paralarının benzerlerine karşı yaptırım bulunmaması eleştirilmiştir. 2008'de planlanan yeniden tasarım çerçevesinde, 1 Türk Lirasının 2 Avroluk madeni para ile olan benzerliğinin düzeltilmesi beklenmektedir.



Sonuç kısmında, Türkiye'nin bu fasıldaki müktesebatla uyum düzeyinin, içerikli katılım müzakerelerine olanak tanıdığı belirtilmiştir.

6.3. Tarama Sürecinde 32. Mali Kontrol Faslı

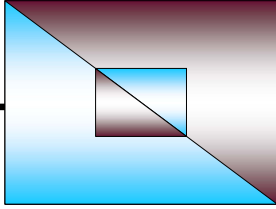
Mali Kontrol faslındaki tanıtıcı tarama toplantısı 18 Mayıs 2006, ayrıntılı tarama toplantısı ise 30 Haziran 2006 tarihinde Brüksel'de gerçekleştirilmiştir. Toplantılarda; Kamu İç Mali Kontrolü ve Dış Denetim, AB Fonlarının Kullanımında Merkezi Olmayan Yapılanma, AB Mali Çıkarlarının Korunması kapsamındaki Avro'nun Sahtecilik ve Diğer Yasadışı Faaliyetlere Karşı Korunması ile Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Birimi (OLAF) konularında sunumlar yapılmıştır.

Avrupa Komisyonu Bütçe Genel Müdürlüğü tarafından KİMK ve Dış Denetim konusunda yapılan sunumlarda, bu alanda belirli bir AB mevzuatı bulunmadığı ancak AB standartları ile uyumlu uluslararası standartların kabul edilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Bu kapsamda:

- Etkin ve şeffaf bir mali kontrol ve iç denetim sistemi
- Bağımsız bir dış denetim
- AB fonlarının kullanımı için uygun mekanizmaların oluşturulması
- AB mali çıkarlarının korunması için gerekli düzenlemeler ve bir idari yapının varlığı gereklidir.

Kamu İç Mali Kontrolü için, yönetsel sorumluluk ve hesap verebilirliği temel alan tutarlı ve bütünleşmiş bir sistemin varlığı gerekmektedir. KİMK üç bölümden oluşmaktadır:

1. Mali Yönetim ve Kontrol



2. İç Denetim

3. Merkezi Uyumlaştırma Birimleri

KİMK'te temel ilke yönetsel hesap verebilirliktir. Bu bir hükümet politikası olmalıdır. Kamu sektöründeki yöneticiler, vergi mükellefleri, paydaşlar ve Meclis'e karşı hesap verebilir olmalıdır. Bunun içinde kanuni düzenleme gerekmektedir.

Mali yönetim ve kontrol, yöneticilerin kaynakları, etkin, ekonomik ve verimli olarak kullanmaları olarak yorumlanmalıdır. İyi bir mali yönetim ve kontrolün unsurları:

- Sorumlulukların açık bir şekilde belirlenmesi ve ayrılması, görevler ayrılığı
- Mali yönetim ve kontrol rehberlerinin uygulanması (muhasabe, arşivleme, saydamlık, yetki, ön mali kontrol, harcama sonrası kontrol ve düzeltici önlemlerle ilgili)
- Risk analizi ve yönetimi
- Tavsiyelerin yönetim tarafından izlenmesidir.

İç denetim, bağımsız ve tarafsız bir faaliyettir ve kurumun hedeflerine ulaşmasına yardımcı olmaktadır. İç denetim teftişten farklıdır. İç denetçi objektif ve profesyonel bakış açısına sahip olmalıdır.

Merkezi Uyumlaştırma Birimleri, Maliye Bakanlığı bünyesinde oluşturulmalı ve Mali yönetim ve kontrol ile İç denetim alanlarında uyumlaştırma görevini

üstlenmelidir. Merkezi Uyumlaştırma Biriminin görevleri:

- Bu alanda uygulanacak yöntemlerin geliştirilmesi
- İyi uygulamaların teşviki ve yaygınlaştırılması
- Sistemin gelişiminin izlenmesi
- Uygulayıcı ve yöneticilere yeterli düzeyde eğitim imkânının sağlanması
- Sistemin işleyişine ilişkin yıllık değerlendirme raporları sunulmasıdır.

Dış denetim alanında yüksek denetim organı olarak Sayıştay'ın güçlendirilmesi ve uluslararası denetim standartlarına uygun faaliyette bulunması gerekmektedir.

Avrupa Komisyonunun Mali Kontrol Faslı ile ilgili yorum ve tavsiyelerine bakacak olursak;

Kamu İç Mali Kontrol ve Dış Denetim alanında;

- Kamu İç Mali Kontrol Politika Belgesinin güncellenmesi ve belgenin Bakanlar Kurulu tarafından onaylanması
- İç denetçilerin bir an önce atanması ve göreve başlaması
- İç denetimden sorumlu sürekli bir Merkezi Uyumlaştırma Biriminin kurulması ve İç Denetim Koordinasyon Kurulunun bir danışma kuruluna dönüştürülmesi

- Merkezi Uyumlaştırma Birimlerinin kapasitelerinin geliştirilmesi
- Taslak Sayıştay Kanununun Meclis'te kabul edilip yürürlüğe girmesi

Merkezi Olmayan Yapılanma alanında;

- IPA (2007'den itibaren geçerli olacak Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı) kapsamında hangi kurumların iç ve dış denetimden sorumlu olacağını belirlenmesi

Avrupa Birliği Mali Çıkarlarının Korunması alanında;

- Türkiye'nin, Topluluk çıkarlarını kendi mali çıkarları ile aynı şekilde koruması konusunda mevzuatını uyumlaştırması gerekmektedir.
- AB müfettişlerine ulusal müfettişlerle aynı şekilde muamele edilmesi, AB teftiş misyonlarıyla aktif işbirliği ve katılım konularında yasal kuralların oluşturulması
- AB fonlarına ilişkin usulsüzlük ve dolandırıcılık vakalarının OLAF'a bildirilmesi için Yolsuzlukla Mücadele Koordinasyon Yapısı AFCOS'un kurulmasına ilişkin zaman çizelgesi hazırlanması talep edilmesidir.

Avro'nun Sahteciliğe Karşı Korunması alanında;

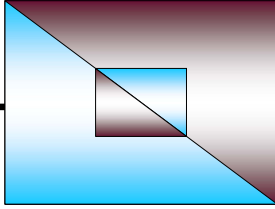
- Türkiye'nin bilginin merkezileştirilmesi konusunda belirgin bir çaba sarf etmesi gerektiğini vurgulamıştır. Avro madeni paralarına benzer para ve madalyonlar konusunda müeyyideleri öngören Tüzüğe ilişkin

çalışmalar yapılması gerektiğini belirtmiştir.



6.4. Kamu İç Mali Kontrolü Politika Belgesi

Türkiye'deki Kamu İç Mali Kontrol (KİMK) sistemini açıklayan ve AB müktesebatına uyum sağlanması için mevcut sistemde yapılması gereken değişikliklerin nasıl ve ne zaman yapılacağını gösteren belgedir. İlk KİMK Politika Belgesi, 2002 yılında Maliye bakanı tarafından imzalanarak AB Komisyonuna gönderilmiştir. O tarihten bu güne kadar pek çok gelişme kaydedilmiş olması nedeniyle söz konusu belgenin güncellenmesi ihtiyacı doğmuştur. Ayrıca, Mali Kontrol Faslına ilişkin müzakerelerin kapanış kriterlerinden birisi de yeni bir KİMK Politika Belgesinin hazırlanması olarak belirlenmiştir. Mali Kontrol faslına ilişkin tarama sonu raporu, pozisyon belgeleri ve ilerleme raporlarının içeriği göz önünde bulundurularak, müzakere sürecinde mevcut durumu ve yapılması gereken hususları belirten yol haritası niteliğinde yeni bir politika belgesi yazılması için çalışmalar başlatılmıştır. KİMK Politika Belgesinin 2008 programında öngörüldüğü üzere Haziran 2008 tarihine kadar Bakanlar Kurulunda kabul edilmesi beklenmektedir.



7. SONUÇ

Avrupa Konseyi, 1999'da Aralık ayındaki Helsinki Zirvesinde Türkiye'ye AB üyeliği için aday ülke statüsünü vermiş ve 3 Ekim 2005'te müzakereler başlamıştır.

Türkiye, ulusal mevzuatını Avrupa Birliği müktesebatına uyumlaştırmak amacıyla yoğun çalışmalar yürütmüştür. Mali Kontrol Faslındaki uyumlaştırmalar kapsamında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu reform niteliğinde değişiklikler getirmiştir. Söz konusu Kanunun, uygulamaya yönelik ikincil ve üçüncül düzey mevzuat çalışmaları devam etmektedir.

32. Mali Kontrol Faslı kapsamındaki tanıtıcı tarama toplantısı 18

Mayıs 2006, ayrıntılı tarama toplantısı ise 30 Haziran 2006 tarihinde Brüksel'de gerçekleştirilmiştir. Avrupa Birliğine tam üyelik yolundaki serüvenimiz halen devam etmektedir.

8. KAYNAKÇA

www.abgs.gov.tr

www.bumko.gov.tr

www.dpt.gov.tr

www.maliye.gov.tr

www.maliye-abdid.gov.tr