

Katılım Öncesi Strateji Belgeleri Kapsamında Mali Kontrol Sistemimizin Avrupa Birliği Müktesebatına Uyumunu

Semih BİLGE*

Özet

Avrupa Birliği adaylık sürecinde, katılım öncesi strateji belgelerinin en önemlileri ilerleme raporları, katılım ortaklığı belgeleri ve ulusal programlardır. Bu çalışmada, bu belgelerde yer alan mali kontrol sistemimizle ilgili değerlendirmeler temel alınarak, mali kontrol sistemimizin AB müktesebatına uyumu yorumlanmıştır. Mali kontrol faslı çerçevesinde, AB müktesebatına uyum noktasında önemli çabalar sarf edilmiş ve genel olarak uyum düzeyimiz ileri bir seviyeye ulaşmıştır. Kamu iç mali kontrolü ve AB mali yardımlarının kontrolü alanlarında, bazı eksikliklere rağmen önemli ilerlemeler kaydedilirken, AB'nin mali çıkarlarının korunması konusunda sınırlı ilerlemeler görülmüştür. Dış denetim alanında ise hiçbir ilerleme gerçekleşmemiştir.

Anahtar Kelimeler: Katılım Öncesi Strateji, İlerleme Raporları, Katılım Ortaklığı Belgeleri, Ulusal Program, Avrupa Birliği Müktesebatı, Mali Kontrol

Alignment of Turkish Financial Control System with Acquis Communautaire as a Part of Pre-Accession Strategy Documents

Abstract

The most important pre-accession strategy documents in the European Union candidacy period are progress reports, accession partnership documents and national programmes. In this study, alignment of Turkish financial control system with Acquis Communautaire is interpreted based on the assessments of Turkish financial control system included in these documents. Significant efforts are made at alignment with Acquis Communautaire as a part of financial control phase and

* Yrd. Doç. Dr., Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, sbilge@ogu.edu.tr

general level of Turkey's alignment has advanced. There has been limited progress in protecting the financial interests of EU, while significant progress has been accomplished in the fields of Public Internal Financial

Control and control of the financial aids of EU despite certain inadequacies. There has been no progress at all in the field of external auditing.

Key Words: *Pre-Accession Strategy, Progress Reports, Accession Partnership Documents, National Programme for the Adoption of Acquis, Acquis Communautaire, Financial Control*

JEL Classification Codes: *H10, H11, H83, H87*

Giriş

1951 yılında Paris Antlaşması ile başlayan bütünleşmiş Avrupa devletleri projesi, günümüzde beş genişleme dalgasından sonra 27 üye devletten oluşan büyük bir Birlik haline dönüşmüştür. Türkiye, bugün Avrupa Birliği (AB) olarak anılan bu önemli yapılanmada yerini almak için en başından itibaren başvurusunu yapmış ve Avrupa Birliği ile ilişkilerimiz, 1999 yılında Türkiye'nin AB'ye "aday ülke" statüsünü elde etmesi ile yeni bir noktaya taşınmıştır. Türkiye ile AB arasındaki inişli çıkışlı ilişki, 3 Ekim 2005 tarihinde başlayan katılım müzakere süreci ile bambaşka bir noktaya gelmiştir. Müzakere süreci, uzun ve ucu açık bir süreçtir. AB ve Türkiye arasındaki müzakereler 35 fasıldan oluşmaktadır. Bu fasıllardan bir tanesi de mali kontrol faslıdır.

Bu çalışmada, katılım öncesi strateji belgelerinde mali kontrol faslıyla ilgili değerlendirmeler temel alınarak, mali kontrol sistemimizin AB müktesebatına uyumu yorumlanacaktır. Çalışmada ilk olarak, AB ve Türkiye arasındaki ilişki özetlendikten sonra müzakere sürecinin aşamaları, mali kontrol başlığındaki gelişmeler kapsamında açıklanacaktır. AB mali kontrol sistemi özetlenip, katılım öncesi stratejinin unsurları tanımlanacaktır. Daha sonra katılım öncesi stratejinin temel belgeleri olan ilerleme raporlarında, katılım ortaklığı belgelerinde ve ulusal programlarda yer alan mali kontrol hükümleri kapsamında mali kontrol sistemimizin AB müktesebatına uyumu değerlendirilecektir.

1. Avrupa Birliği ve Türkiye

Avrupa Birliği, bugün 27 üye devletten oluşan, sadece siyasi ve ekonomik alanda değil her alanda bütünleşme sürecini sürdüren uluslarüstü bir yapıdır. Türkiye, inişli çıkışlı da olsa, 1959 yılından beri bu yapı ile karşılıklı ilişki içerisinde bulunmuş ve günümüzde de bu birliktelikte yer almayı kendisine vizyon edinmiş bir "aday ülke" konumundadır.

1.1. Avrupa Birliğinin Kısa Tarihçesi ve Genişleme Süreci

1951 yılında Federal Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, Belçika ve Lüksemburg, Paris'te imzaladıkları bir Antlaşma ile Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu (AKÇT) kurmuşlardır. Yine bu altı ülke arasında 1957 yılı Mart ayında, Roma Antlaşmaları olarak bilinen, biri Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)'nu, diğeri Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (EURATOM)'nu yaratan antlaşmalar imzalanmıştır. Üye ülkeler arasında ekonomik bir birlik kurmayı amaçlayan bugünkü Avrupa Birliğinin kurucu antlaşması olan Roma Antlaşması, 1 Ocak 1958

tarihinde yürürlüğe girmiş ve bugünkü Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi, Adalet Divanı gibi önemli AB kurumlarını da şekillendirmiştir (Acar, 2006:15–20).

1965'te kurucu üyelerin imzalamış oldukları, Birleşme (Füzyon) Antlaşması sonucunda, AKÇT, AET ve EURATOM için tek bir Konsey, Komisyon ve Parlamento oluşturulmuş, bütçeleri birleştirilmiş ve Avrupa Toplulukları terimi kullanılmaya başlanmıştır (Bozkurt vd., 2008:23). 1 Temmuz 1987 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi ile Avrupa Topluluklarını kuran antlaşmalar, ilk kez kapsamlı bir biçimde tadil edilmiştir. Avrupa Topluluğunda tek para birimi ve ortak bir merkez bankası sistemine dayalı bir ekonomik ve parasal birlik ile ortak dış politika ve savunma politikası perspektiflerine dayalı siyasi birlik kurulmasını öngören Avrupa Birliği Antlaşması ise (Maastricht Antlaşması-ABA), 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanmış ve 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu antlaşma ile Avrupa Topluluklarından, Avrupa Birliğine geçiş sağlanmıştır (Tekinalp ve Tekinalp, 2000:13-15). AB, kurulduğu günden itibaren beş genişleme süreci geçirmiş ve üye sayısı 27'ye ulaşmıştır.

22 Haziran 1993 tarihinde yapılan Kopenhag Zirvesi'nde, adaylık için başvuruda bulunan ülkelerin tam üyeliğe kabul edilmeden önce karşılaması gereken kriterler belirlenmiştir. Bu kriterler, siyasi ve ekonomik kriterler ile Topluluk müktesebatının benimsenmesi şeklinde üç grupta toplanmıştır (<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=302&l=1>, Erişim: 25/10/2009):

(1) Siyasi kriterler: Aday ülke, demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları, azınlıkların korunması ve kabul görmesinin güvence altına alındığı istikrarlı bir kurumsal yapıya kavuşmuş olmalıdır.

(2) Ekonomik kriterler: Aday ülkede iyi işleyen bir pazar ekonomisi ve AB içindeki piyasa güçlerine ve rekabet baskısına karşı koyabilme kapasitesi bulunmalıdır.

(3) Topluluk müktesebatının kabulü: Aday ülke, siyasi, iktisadi ve parasal birliklerin amaçlarına uyulması dâhil olmak üzere, Avrupa Birliği mevzuatını üstlenebilme ve uygulayabilme kapasitesine sahip olmalıdır.

Maastricht Kriterleri, AB'ye üye ülkelerin Ekonomik ve Parasal Birliğe katılabilmesi için şartları belirlerken, Kopenhag Kriterleri AB'ye tam üyelik koşullarının esaslarını belirlemiştir. Kopenhag siyasi kriterleri, AB'ye üyelik görüşmelerinin başlaması için ön koşuldur. Bu kriterleri yerine getirmeyen bir ülke ile müzakere süreci başlatılmamaktadır.

1.2. Türkiye ve Avrupa Birliği İlişkileri

Türkiye ile Avrupa Birliğinin ilişkileri, 31 Temmuz 1959'da Türkiye'nin AET'ye yaptığı ortaklık başvurusu ile başlamıştır. AET Bakanlar Konseyinin başvurusu kabul etmesi sonrasında 12 Eylül 1963 tarihinde Ankara Anlaşması imzalanmıştır. Ankara Anlaşması ortaklık rejimini yaratan bir anlaşmadır. Ankara Anlaşması, hazırlık dönemi (beş yıl), geçiş dönemi (1973 itibarıyla 12 ve 22 yıllık iki ayrı dönem) ve nihai dönem olarak üç devre öngörmüştür. Ancak, Türkiye geçiş dönemindeki yükümlülüklerini yerine getirememiş ve ilişkiler kesintiye uğramıştır. Türkiye'nin 14 Nisan 1987'de yaptığı tam üyelik başvurusuyla ivme kazanan Türkiye-AB ilişkileri, 1993 tarihinde Gümrük Birliği müzakerelerinin başlaması ile yeni bir boyut kazanmıştır. İki yıllık müzakerelerden sonra Ortaklık Konseyinin 1/95

sayılı Kararıyla Türkiye ile AB arasındaki Gümrük Birliği, 1 Ocak 1996'da tamamlanmıştır (Dinçkol, 2005:83).

1997 Lüksemburg Zirvesi'nde AB bütünleşme sürecinden dışlanan Türkiye'ye, Haziran 1998'de gerçekleşen Cardiff Zirvesi'nde, Topluluk mevzuatına uyum amacıyla yaptığı çalışmalara hız vermesi gerektiği belirtilmiştir. Türkiye'ye yönelik katılım öncesi strateji, 1998 yılında geliştirilmiş olan Avrupa stratejisi üzerine inşa edilmiştir. Avrupa Komisyonunun bu stratejiye ilişkin ilk önerileri, Mart 1998 yılında kabul edilmiş olup bu çerçevede Gümrük Birliğinin derinleştirilmesi ve yaygınlaştırılması, Topluluk program ve kuruluşlarına katılım sağlanması, siyasi diyalogun artırılması gibi öneriler getirilmiştir (European Commission, 2003:11).

Türkiye-AB ilişkileri, 1999 Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin "aday ülke" olarak kabul edilmesiyle yeni bir sürece girmiştir. Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin AB'nin yeni genişleme politikası çerçevesinde oluşturulan sisteme, diğer aday ülkelerle eşit statüde katılacağı açıkça ifade edilmiştir (Karluk, 2005:136–137). Zirve Sonuç Bildirisi ayrıca, Türkiye'nin diğer aday ülkeler gibi katılım öncesi stratejisinden yararlanmasını ve Türkiye için de bir katılım ortaklığı belgesinin hazırlanmasını öngörmüştür. Helsinki Zirvesi'ni takiben başlayan adaylık sürecinde, diğer aday ülkeler için olduğu gibi Türkiye için de ilerleme raporları hazırlanmıştır. 1999 yılında açıklanan ilerleme raporunda yer alan değerlendirmeler, ilk katılım ortaklığı belgesinin de temelini oluşturmuştur.

2002 Kopenhag Zirvesi'nde, Aralık 2004'te AB Komisyonunun rapor ve tavsiyesine dayanarak Türkiye'nin Kopenhag kriterlerini yerine getirdiğine karar verildiği takdirde, katılım müzakerelerinin gecikmeksizin başlatılmasına karar verilmiştir. 17 Aralık 2004 tarihinde Brüksel'de gerçekleştirilen AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'nde, 1999 Helsinki ve 2002 Kopenhag Zirvelerinde alınan kararlar teyit edilmiş ve ülkemizle üyelik müzakerelerinin 3 Ekim 2005 tarihinde başlatılması kararlaştırılmıştır (Presidency Conclusions, 2004). Türkiye ile AB'ye katılım müzakereleri, 3 Ekim 2005 tarihinde Lüksemburg'da yapılan Hükümetler Arası Konferans sonrası resmen başlamıştır. Böylece, Türkiye ile AB arasındaki inişli çıkışlı ilişki, çok önemli bir dönüm noktasını aşarak, yepyeni bir aşamaya girmiştir. 3 Ekim 2005 tarihinde başlayan AB ile Türkiye arasındaki katılım müzakereleri uzun bir sürecin başlangıç noktası olmuştur (Ercan, 2009:106). Ayrıca 3 Ekim 2005 tarihinde Lüksemburg'da toplanan AB Genel İşler ve Dış İlişkiler Konseyi, Aralık 2004 AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi sonrasında yayınlanan bildiriden aldığı yetkiyle, Müzakere Çerçeve Belgesi'ni kabul etmiş ve Türkiye'nin AB'ye katılım süreci resmen başlatılmıştır (Dışişleri Bakanlığı, Erişim: 26/10/2009).

2. Avrupa Birliği Müzakere Süreci ve Avrupa Birliği Mali Kontrol Sistemi

Müzakere süreci, aday ülkenin Avrupa Birliği müktesebatını (acquis communautaire), ne şekilde ve hangi takvim çerçevesinde kabul edeceğinin ve uygulama için gereken idari yapıyı nasıl oluşturacağının saptandığı ayrıntılı bir inceleme sürecidir. Burada müzakere edilen husus esas itibarıyla uygulama takvimidir (İTO, Erişim: 27/10/2009).

AB müktesebatı, AB hukuk sistemine verilen isimdir ve yaklaşık 120 bin sayfadan oluşmaktadır. Üye devletleri AB'ye bağlayan hak ve yükümlülükler ortak temelini bütününü tanımlayan, sürekli olarak gelişmekte ve değişmekte olan AB

müktesebatı, Avrupa Topluluğunu kuran antlaşma (Roma Antlaşması) ile onu tadil eden antlaşmaların (Tek Senet, Maastricht Antlaşması, Amsterdam Antlaşması, Nice Antlaşması) yanı sıra, Topluluk kurumları tarafından kabul edilen tüm ikincil mevzuat (tüzük, direktif, karar, vb.) ile diğer tüm belgeleri kapsamaktadır (İKV Müzakere Süreci, Erişim: 27/10/2009).

AB Konseyinin aday ülkelerin her biriyle yürüteceği katılım müzakerelerinin, bir müzakere çerçevesine dayalı olacağı belirtilmiştir. Bu çerçeve ile Birliğe katılımın ne anlama geldiği tarif edilmiştir. Buna göre katılım, aday ülkenin müktesebat olarak adlandırılan, Birlik sistemine ilişkin tüm hak ve yükümlülükler ile Birliğin kurumsal yapısını kabul etmesidir. 5. genişlemede tüm aday ülkeler için AB müktesebatı, 31 başlık altında incelenirken, Hırvatistan için hazırlanan ve Türkiye için de geçerli olan “Müzakere Çerçevesi”nde (Council of the European Union Decision, 2005), müktesebat başlık sayısı 35 olarak belirlenmiştir. Müzakere çerçevesi, her aday ülkenin kendine özgü koşullarına göre oluşturulmaktadır ve müzakere sürecinde Türkiye’den beklentilerin ifade edildiği tek taraflı bir AB belgesidir.

Türkiye ile müzakerelerin açılması, Kopenhag siyasi kriterlerinin yeterli ölçüde karşılanması ile mümkün olmuştur. Bu sürecin bir diğer önemli yanı, siyasi kriterlere ilaveten ekonomik kriterlerin ve özellikle müktesebat uyumunun ön plana çıkmasıdır. 21 Aralık 2009 tarihi itibarıyla müzakeresi açılan ve geçici olarak kapatılan fasıl, 1 adet; müzakeresi açılan fasıllar, 11 adet; müzakere pozisyonunu vermeye davet ettiğimiz ve müzakere pozisyonlarını sunduğumuz fasıllar, 2 adet; AB Konseyinde onaylanıp açılış kriteri belirlenen fasıllar, 9 adet; taslak tarama sonu raporlarının henüz Türkiye’ye iletilmediği fasıllar, 10 adettir (<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=65&l=1>, Erişim: 10/01/2010).

2.1. Mali Kontrol Faslı Kapsamında Müzakere Sürecinin Aşamaları

Müzakere çerçevesi, müzakerelerin AB tarafından nasıl yürütüleceğine ilişkin yapılanmayı ve usulü belirlemiştir. Buna göre müzakere süreci; tarama süreci, müzakere pozisyonlarının hazırlanması, pozisyon belgelerinin AB Dönem Başkanlığına sunulması, müzakerelerin açılması, müzakerelerin tamamlanması ve katılım antlaşmasının onay süreci aşamaları neticesinde tamamlanmaktadır (Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2007: 10).

Katılım müzakerelerinin ilk aşamasını, Hükümetler Arası Konferans kararı ile başlatılan tarama süreci oluşturmaktadır. AB müktesebatının analitik olarak incelenmesi anlamını taşıyan tarama sürecinde aday ülkeler, müktesebat hakkında ayrıntılı olarak bilgilendirilmekte ve aday ülke ulusal mevzuatlarının AB müktesebatı ile ne ölçüde uyumlu olduğunun tespiti yapılmaktadır (Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2007:2-5). Mali kontrol konusunda müzakerelerin açılabilmesi için; kamu gelir ve giderlerini bütünüyle kapsayan kamu iç mali kontrol prensiplerinde yeterli düzeyde ilerleme sağlanması, iç denetimin fonksiyonel bağımsızlığının yeterli düzeyde garanti edilmesi, yeterli düzeyde ön kontrol mekanizmaları, harcama birimlerinde iç denetim hizmetleri ve merkezi düzeyde kontrol ve denetim metodolojisinin varlığı aranmaktadır (Arcagök, 2008). Türkiye, mali kontrol faslı kapsamında tarama sürecinden geçmiş ve tarama süreci tamamlanmıştır.

Mali kontrol faslında “Tanıtıcı Tarama Toplantısı”, 18 Mayıs 2006 tarihinde gerçekleştirilmiş ve Avrupa Komisyonu tarafından Türk Heyetine kamu iç mali denetim mekanizmaları, AB mali yardımları için uygulama yapıları, AB mali

çıkarlarının korunması gibi konulardaki AB mevzuatı aktarılmıştır. Mali kontrol faslında, “Ayrıntılı Tarama Toplantısı” ise 30 Haziran 2006 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Bu toplantıda Maliye Bakanlığı tarafından Kamu İç Mali Kontrol Sistemi; Sayıştay Başkanlığınca Dış Denetim; ABGS ve Hazine Müsteşarlığı tarafından Türkiye’de Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi; Adalet Bakanlığınca Maddi Hukuk ve Usul Hukuku; Başbakanlıkça İdari Soruşturmalar ile TCMB ve Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından Euro’nun Sahteciliğe Karşı Korunması konularında bilgiler verilmiştir (http://www.maliye-abddid.gov.tr/html/ab_turkiye/dokuman/toplanti.pdf, Erişim: 05/11/2009).

Müzakere pozisyonları, AB’ye aday ülkelerin katılım müzakereleri sürecinde Topluluk müktesebatına uyum açısından pozisyonlarını ortaya koydukları belgelerdir. Aday ülke, her müktesebat başlığı için hazırladığı “Pozisyon Belgesi”ni AB Konseyi Dönem Başkanlığına sunmaktadır. 14 Şubat 2007 tarihinde açılmasına karar verilen mali kontrol faslının müzakere pozisyon belgesi, 13 Nisan 2007 tarihinde AB tarafına iletilmiştir. Müzakereler genellikle, “kolay” alanlar olarak adlandırılan ve kısa sürede sonuçlandırılacak konu başlıkları ile başlatılmaktadır. Mali kontrol faslı da, öncelikle açılan konu başlıklarından olmamakla birlikte, aday ülkelerin katılımı birlikte tüm mevzuatı uygulayacaklarını taahhüt ettikleri ve müzakerelerin genellikle kısa sürdüğü alanlar içerisinde görülmektedir (İKV Müzakere Süreci, Erişim: 27/10/2009). Bu kapsamda değerlendirilen mali kontrol faslı, Almanya’nın dönem başkanlığı sırasında, 26 Haziran 2007 günü Bakan düzeyinde yapılan hükümetler arası konferans toplantısında istatistik faslı ile beraber müzakereye açılmıştır.

Bu noktada dikkat edilmesi gereken bir başka husus, müzakerelerin ve üyeliğe ilişkin hazırlıkların sadece tarama süreci ve müzakere pozisyonlarından ibaret olmadığıdır. Bu süreçte Komisyon tarafından hazırlanan katılım ortaklığı belgesi, aday ülkenin KOB’a uyum yönünde ortaya koyduğu taahhütleri ve takvimi içeren ulusal program, yine Komisyon tarafından hazırlanan ve aday ülkenin kaydettiği ilerlemeleri ve mevcut eksiklikleri ortaya koyan ilerleme raporları bu sürecin ayrılmaz parçalarıdır.

Müzakereler, ilgili başlıkta sağlanan ilerleme ile bu başlık özelindeki müktesebatın aktarılmasına ve uygulanmasına ilişkin somut ve kabul edilebilir bir plan olması halinde, hükümetler arası konferansta oybirliği ile alınan karar neticesinde geçici olarak kapatılmaktadır. Müzakereler neticesinde sağlanan tam anlaşma ile geçici olarak kapanmış olan başlığın nihai olarak kapatılması gerçekleşmektedir (İKV Müzakere Süreci, Erişim: 27/10/2009). Mali kontrol faslında müzakerelerin kapatılabilmesi için; kamu iç mali kontrol sistemine ilişkin birincil ve ikincil mevzuatın kabul edilmesi, tatmin edici ön mali kontrol mekanizmaları, harcama birimlerinde iç denetim hizmetlerinin sağlanması ve merkezi uyumlaştırma birimlerinin kurulması ile ilgililerin eğitim programına tabi tutulması şartları aranmaktadır. İzlemeye alınacak temel konular ise, birincil ve ikincil mevzuatın uygulamaya konulması, ön kontrol mekanizmaları, iç denetim hizmetleri ve merkezi uyumlaştırma birimlerinin çalışmaya başlaması, kontrol ve denetim rehberlerinin tamamlanması, katılım öncesi yardımlar için genişletilmiş merkezi olmayan uygulama sisteminin kabul edilmesi olarak sıralanmaktadır (Arcagök, 2008).

Müzakereler tamamlandıktan ve aday ülkenin AB üyeliğinden kaynaklanan tüm resmi sorumlulukları yerine getirdiği saptandıktan sonra taslak bir Katılım Antlaşması hazırlanacaktır. Antlaşmanın hem AB Bakanlar Konseyi hem de Avrupa Parlamentosu tarafından onaylanması gerekecektir. Antlaşma imzalandıktan sonra yürürlüğe girebilmesi için tüm üye ülkeler (ulusal parlamentolarca alınacak karar doğrultusunda) ve aday ülke (Türkiye-TBMM kararı ile) tarafından da kabul edilmesi gerekecektir. Bu süreç de yaklaşık bir yıl sürmektedir (Avrupa Birliği Politikaları Enstitüsü, Erişim: 27/10/2009). Mali kontrol faslında, müzakere süreci halen devam etmektedir ve müzakerelerin kapatılması aşamasına henüz geçilmemiştir.

Kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülen AB müktesebatına uyum çalışmalarını mali kontrol faslı kapsamında izleyen ve koordine eden birim, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS) Ekonomik ve Mali Politikalar Başkanlığıdır. Maliye Bakanlığı ise mali kontrol faslının koordinatörlüğü görevini yürütmektedir.

2.2. Avrupa Birliği Mali Kontrol Sistemi

Avrupa Birliğinde, iç denetim, iç mali kontrol ve dış denetime ilişkin belirli bir mevzuat yoktur. AB, kendi ilke ve standartları ile uyumlu uluslararası standartların kabul edilip uygulanmasını; rol ve sorumlulukları kanunla belirlenmiş, çerçevesi iyi çizilmiş bir denetim mekanizmasının oluşturulmasını üye ülkelerden talep etmektedir (Gönülaçar: 2008:3).

AB uygulamasında, kamu mali yönetimi ve kontrolü alanına ilişkin olarak Kamu İç Mali Kontrolü (KİMK-Public Internal Financial Control) yaklaşımı kullanılmaktadır. Bu yaklaşım, devletlerin iç kontrol ortamlarını yeniden yapılandırmalarına ve özellikle kamu sektörü kontrol sistemlerini uluslararası standartlar ve AB iyi uygulama örnekleri doğrultusunda güncellemelerine yardım etmek için yapısal ve işlevsel bir model sağlamak amacıyla Avrupa Komisyonu tarafından geliştirilmiştir (Welcome to the World of PIFC, 2006:1). Avrupa Komisyonunca uygulanan iç mali kontrol sistemi, ülkelerin kullanmak zorunda olduğu zorunlu bir yaklaşım değildir. Fakat bu model, Birlikte geniş çapta uygulama alanı bulmuştur ve AB dışındaki bazı ülkeler de dahil olmak üzere birçok ülke tarafından kullanılmaktadır.

Kamu iç mali kontrolü, harcama birimlerinin ilgili mevzuata, bütçe tanımlamaları ve kurallarına, iyi mali yönetim ilkelerine, saydamlık, etkinlik, etkililik ve tutumluluğa uymalarını sağlamak amacıyla, hükümet veya yetkili kuruluşlar tarafından içsel olarak uygulanan mali kontrol sisteminin bütünü olarak tanımlanmaktadır. Kamu iç mali kontrolü, hükümetin tüm gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerini kapsamaktadır. Kamu iç mali kontrolü yaklaşımı, geniş anlamda iç kontrol kavramına dayanmakta ve harcama öncesi mali kontrolü ve harcama sonrası iç denetimi içermektedir. Fakat bu yaklaşım, sadece bunlarla sınırlı değildir (Welcome to the World of PIFC, 2006:37).

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 – üç taraflı ön kontrol- yaklaşımı” olarak adlandırılmaktadır. İkinci grup; İngiltere, Hollanda gibi ülkelerin benimsediği “yönetim sorumluluğu anlayışı” olarak adlandırılmaktadır. İki farklı yaklaşım, birbirinden tamamiyle farklı iki kamu iç mali kontrol sistemi sunmaktadır (Acar, 2001). Ülkemizde uygulanan sistemin birinci yaklaşıma daha yakın olduğu görülmektedir. Genişleme sürecine

giren AB, Birliğe aday ülkelerin uygulayacağı kontrol sistemlerine doğrudan müdahale etmemektedir. Sadece aday ülkelerin etkin bir mali kontrol sistemini geliştirmesini ve bu sistemin uluslararası kabul görmüş standartlara uygun olmasını talep etmektedir.

KİMK'e ilişkin hususların yürütülmesi ve uygulanmasında Vergilendirme, Gümrük Birliği, Denetim ve Yolsuzluklardan Sorumlu Komisyon Üyesi (Taxation and Customs Union, Audit and Anti-Fraud Commissioner, Erişim: 09/01/2010) ve Bütçe Genel Müdürlüğüne (Directorate-General for Budget, Erişim: 09/01/2010) önemli görevler verilmiştir. Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Birimi (OLAF-European Anti-Fraud Office), İç Denetim Hizmeti ve Bütçe Hesaplarının Aklanması gibi KİMK'le ilgili diğer konular da, Vergilendirme, Gümrük Birliği, Denetim ve Yolsuzluklardan Sorumlu Komisyon Üyesinin görev alanına girmektedir.

AB'de mali kontrol başlığı altındaki müktesebat, sınırlı sayıda tüzüğü kapsamakta ve daha ziyade, genel ve uluslararası kabul görmüş, güçlü mali yönetim ve kontrol ilkelerine atıf yapmaktadır. Aday ülkelerdeki mali kontrol sistemleri katılım öncesi belgelerde, aşağıda açıklanan beş kriter temelinde değerlendirmeye tabi tutulmaktadır (<http://www.maliye-abdid.gov.tr>, Erişim: 01/11/2009):

i. Kamu İç Mali Kontrolü: KİMK, kamu sektöründeki mali kontrol faaliyetlerini içermekte ve merkezi ve merkezi olmayan kamu kuruluşları tarafından yapılan ve risk analizine dayalı harcama öncesi onay ve harcama sonrası iç denetim sistemlerini de içeren kontrolleri kapsamaktadır. Etkin bir KİMK sisteminde mali yönetim, kontrol ve iç denetim birbirinden kesin olarak ayrılmalıdır. KİMK alanında değerlendirmeye esas olacak unsurlar; uygun yasal çerçeve (birincil ve ikincil mevzuat), tüm gelir ve harcama merkezlerinde iç denetim fonksiyonu ve ön mali kontrol mekanizmasının geliştirilmesi ve iç denetçilerin fonksiyonel bağımsızlığının sağlanmasıdır. Bu çerçevede öne çıkan dört temel unsur şunlardır: Bağımsız ve merkezîyetçi olmayan bir iç denetim sistemi, yönetsel sorumluluk, ilgili kamu kuruluşlarında iyi kurulmuş bir mali yönetim ve kontrol sistemi ve hem iç denetim (doğrudan Maliye Bakanına bağlı) hem de mali yönetim ve kontrol için (Maliye Bakanlığı bünyesinde) Merkezi Harmonizasyon Birimlerinin oluşturulmasıdır.

ii. Dış Denetim: Bu alanda, aday ülkenin, dış denetim organının bağımsızlığını sağlaması ve tüm kamu fonlarının bağımsız denetiminin sağlanması gerekmektedir.

iii. AB Mali Yardımlarının Kontrolü: AB fonlarının doğru kullanımı, kontrolü, izlenmesi ve değerlendirilmesi aday ülkenin bu başlık altındaki mevzuatı uyguladığını göstermesi açısından önem taşımaktadır. Ulusal bütçe ve AB fonlarının kontrolü arasında herhangi bir ayırım yapılmamalıdır. Komisyon, AB fonlarının kontrolü için aday ülkelerden etkin bir ön mali kontrol ve fonksiyonel olarak bağımsız iç denetim mekanizmaları oluşturmasını, deneyimli ve kalifiye eleman istihdam etmesini, her bir katılım öncesi araç için rehber ve denetim planları hazırlamasını beklemektedir.

iv. AB Mali Çıkarlarının Korunması: Bu alanda, ilgili tüzüklerin aday ülke tarafından uygulanması ve OLAF ile işbirliği yapacak bir birim oluşturulması beklenmektedir.

v. AB Öz Kaynakları ile İlgili Kontrol Önlemleri: AB bütçesine aktarılabilecek öz kaynakların tahsilatı ve kontrolünden sorumlu birimler bu görevi vaktinde ve etkin bir şekilde yerine getirmelidir. Bu konu Vergilendirme, Gümrük Birliği ve Mali ve Bütçesel Hükümler başlıkları altında da ele alınmaktadır.

AB'nin, Türkiye'nin mali kontrol sistemiyle ilgili olarak yaptığı değerlendirmeler de bu beş ana kriter çerçevesinde şekillenmektedir. İlk dört unsur 32. Fasıl olan Mali Kontrol başlığı altında değerlendirilirken, son unsur 33. Fasıl adı altında Mali ve Bütçesel Hükümler başlığı çerçevesinde ele alınmaktadır.

3. Katılım Öncesi Strateji Belgeleri

Katılım öncesi strateji (KÖS), aday ülkelerin Avrupa Birliğine katılımı nasıl ve ne şekilde gerçekleştireceklerine ilişkin stratejiyi ortaya koymaktadır. KÖS, Aralık 1997 tarihli Lüksemburg AB Konsey Zirvesi'nde, 10 Merkezi ve Doğu Avrupa ülkesine yönelik başlatılan güçlendirilmiş katılım öncesi stratejiye dayanmaktadır. Bu zirvede daha önceki genişleme süreçlerinden farklı olarak, yeni bir genişleme politikası tanımlanmıştır. "Güçlendirilmiş Katılım Öncesi Strateji (Enhanced Pre-Accession Strategy)" olarak anılan bu yeni stratejinin en önemli iki unsurunu; "Katılım Ortaklığı (Accession Partnership) Belgeleri" ile "Düzenli Raporlar (Regular Reports)" oluşturmaktadır (Kavalı, 2005:21–22).

Aday ülkeler ve AB kurumları arasındaki ilişkilerin derinleştirilmesini, Avrupa Anlaşmalarının geliştirilmesini, aday ülkelere sağlanan mali desteğin uyumlaştırılmasını ve aday ülkeleri Tek Pazar'a uyuma hazırlamayı hedefleyen yeni genişleme politikasının temelini, katılım öncesi strateji belirlemektedir. Bu çerçevede yeni genişleme politikasının temel araçları şu şekilde sıralanabilir (Avrupa Birliği Politikaları Enstitüsü, Erişim: 27/10/2009; İKV Adaylık Süreci, Erişim: 01/11/2009; Katılım Öncesi Strateji, <http://www.etcf.org.tr>, Erişim: 10/01/2010):

1. Avrupa Komisyonunun her aday ülke için ayrı ayrı hazırladığı, hem aday ülke tarafından kısa ve orta vadede aşama kaydedilmesi gereken öncelikli alanları ortaya koyan hem de söz konusu uyum çalışmalarına AB'nin vereceği mali ve teknik desteğin çerçevesini çizen katılım ortaklığı belgesi (Accession Partnership),

2. Her aday ülkenin Avrupa Komisyonunun hazırladığı katılım ortaklığı belgesini temel alarak hazırladığı ve AB'ye uyum yolunda gerçekleştirmeyi planladığı değişiklikleri ortaya koyan Ulusal Program,

3. Avrupa Komisyonunun AB'ye katılım müzakerelerine hazırlığın ilk teknik aşaması olarak, aday ülkelerin mevzuatının, Topluluk müktesebatına (acquis communautaire) uyumunu tespit etmek amacıyla bir analitik inceleme süreci olan tarama sürecini başlatması,

4. Aday ülkelerin, Avrupa bütünleşme sürecinde ülkeler arası işbirliğini her konuya taşıyan Topluluk programları ve ajanslarına katılımlarının planlanması ve sağlanması,

5. Her aday ülkenin tam üyelik sürecinde kat ettiği mesafenin, Avrupa Komisyonunun hazırladığı yıllık ilerleme raporlarında ele alınması ve kayda geçirilmesi,

6. AB'nin, aday ülkelerin tam üyelik hazırlıkları için çeşitli konularda katılım öncesi mali ve teknik yardım (Instrument for Pre-Accession Assistance- IPA) sağlaması.

1997 yılının Aralık ayında yapılan Lüksemburg Zirvesi'nde, Türkiye'nin diğer adaylarla aynı kriterlerle değerlendirileceği vurgulansa da, ülkemiz diğer adaylardan farklı bir konuma oturtularak, onlar için öngörülen katılım sürecinin dışında bırakılmıştır. Türkiye'yi AB'nin genişleme alanı dışında bırakan Lüksemburg

Zirvesi sonucunda, AB-Türkiye ilişkileri askıya alınmıştır. Ancak, 10-11 Aralık 1999 tarihinde gerçekleştirilen Helsinki Zirvesi'yle Türkiye-AB ilişkileri yeni bir döneme girmiştir. Türkiye'nin AB adaylığının teyit edildiği Helsinki Zirvesi kararlarında Türkiye'nin diğer aday ülkeler gibi bir katılım öncesi stratejiden faydalanacağı ifade edilmiştir (İKV Üyelik Öncesi Strateji, Erişim: 01/11/2009). Bu Zirve'den sonra ülkemiz için katılım öncesi strateji belgeleri yayınlanmaya başlanmış ve ülkemiz katılım öncesi stratejiden faydalanmaya başlamıştır.

4. Katılım Öncesi Strateji Belgeleri Kapsamında Mali Kontrol Sistemimizin Değerlendirilmesi

AB üyelik yolunda mali kontrol alanıyla ilgili hedef ve öncelikleri kapsayan değişim çalışmalarına, katılım öncesi stratejinin ana belgeleri sayılan ilerleme raporlarında, katılım ortaklığı belgelerinde ve ulusal programlarda rastlanılmaktadır.

4.1. İlerleme Raporları Kapsamında Mali Kontrol Sistemimiz

Katılım öncesi stratejinin en önemli unsuru, Avrupa Komisyonunun her yıl düzenli olarak hazırladığı ve aday ülkelerin üyelik yolunda kaydettiği gelişmeleri değerlendirerek önerilerde bulunduğu “ilerleme raporu”dur. İlerleme raporları, Avrupa Komisyonunun her yıl yayınladığı ve aday ülkelerde bir önceki yıla göre yapılan veya yapıl(a)mayan reformların bilançosunun çıkarıldığı düzenli raporlardır. Aralık 1997 tarihli Lüksemburg Zirvesi Sonuç Bildirgesini takiben Avrupa Komisyonu, Konsey ve Parlamente'ye düzenli olarak rapor sunmaktadır. Diğer aday ülkeler için de hazırlanan ve AP ile AB Konseyine sunulan yıllık raporlar, AB üyesi olmaya hazırlanan ülkelerin durumunu Komisyonun bakış açısıyla değerlendirmektedir.

Avrupa Komisyonu, Türkiye'nin AB üyeliğine hazırlık sürecinde kaydettiği ilerlemeler hakkında bugüne kadar 12 rapor yayınlamıştır. Türkiye'nin üyelik yolundaki ilerlemesinin değerlendirildiği bu raporlarla, Türkiye'nin siyasi ve ekonomik kriterleri yerine getirme ile üyelik yükümlülüklerini üstlenme kapasitesi ölçülmekte ve başarı kaydedilmeyen alanlar ortaya konulmaktadır. Hazırlanan raporların temelini, Komisyon tarafından toplanmış ve incelenmiş bilgiler oluşturmaktadır. Buna ek olarak, Türk Hükümetinin ve AB üyesi ülkelerin katkıları, Avrupa Parlamentosu raporları ve çeşitli uluslararası kuruluşlardan ve sivil toplum örgütlerinden gelen bilgiler dahil olmak üzere pek çok kaynak da bu raporlara dayanak teşkil etmektedir. Ayrıca gerçekleşen ilerlemeler, alınan kararlar, kabul edilen mevzuat ve uygulanan tedbirler temel alınarak değerlendirilmekte ve hazırlık veya Meclis onayı aşamalarında bulunan mevzuat veya tedbirler dikkate alınmamaktadır.

Türkiye'nin AB üyeliğine hazırlanma yönünde yaptığı ilerlemelerin değerlendirildiği bu raporlarda, Birlik ile Türkiye arasındaki ilişkiler kısaca tanımlanmakta; üyelik için siyasi ve ekonomik kriterler açısından Türkiye'deki durum incelenmekte; Türkiye'nin üyelik yükümlülüklerini, diğer bir deyişle, antlaşmalar, ikincil mevzuat ve Birlik politikaları olarak tanımlanan müktesebatı üstlenme kapasitesi gözden geçirilmektedir. Komisyon, bu raporların içerdiği teknik inceleme sonuçlarına dayanarak, genişleme strateji kağıtları adı verilen belgelerle (Genişleme Stratejisi ve Başlıca Zorluklar) Türkiye'ye ilişkin ayrıntılı sonuçlara varmaktadır. Ayrıca kaydedilen ilerlemeleri ve mevcut eksiklikleri ortaya koyan bu

raporlar, bu eksikliklerden hareketle yapılması gerekenleri ortaya koyan katılım ortaklığı belgelerine de, referans teşkil etmektedir.

Mali kontrol faslı ile ilgili olarak ilerleme raporlarında yer alan değerlendirmeler, önemli başlıklar itibarıyla aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 1: İlerleme Raporlarında Yer Alan Mali Kontrol Hükümleri¹

Yıl	Açıklamalar
1998 1999	Herhangi bir değerlendirme yoktur.
2000	Mali kontrol alanında köklü bir ilerleme olmamıştır. Mali kontrolün parçalı yapısı dikkate alındığında, bütün “ex-post” içsel ve dışsal kontrollerin, uygulanan muhasebe ve finans prosedürlerinin sağlamlığını ve güvenilirliğini, kamu harcama ve gelirlerinin gerçek bütçe uygulamasının kanunlara uygunluğunu, düzgünlüğünü ve verimliliğini değerlendirmesini sağlamak ivedi bir ihtiyaçtır. AT mali çıkarlarını da korumaya yönelik olarak, mali yönetimi modernleştirmek için hâlâ esaslı çabalara ihtiyaç vardır. Dışsal kontrol, hükümetten bağımsız hareket eden bir organ tarafından uygulanmalıdır. Türk denetim ve içsel kontrol mesleğini, AT’de uygulanan tutarlı ve kapsamlı standartlar ve ilkeler setiyle donatmak için mevzuat çıkarılmalı ve denetimde çok başlılık sona erdirilmelidir.
2001	Kamu İç Mali Kontrol Sisteminin mevcut uygulaması kaçakçılığı, yolsuzluğu ve/veya diğer ciddi kanunsuzlukları önleyici nitelikte değildir. İç ve dış mali kontrole ilişkin rol ve sorumluluklar sağlıklı olarak belirlenmemiştir. İdari yapıda, özellikle iç ve dış denetim faaliyetleri açısından, yapı içerisinde mali yönetim ve kontrol fonksiyonları arasında yeterince netlik bulunmamaktadır. Sayıştay, dış denetim görevlerini yerine getirememektedir ve performans denetimine yoğunlaşmalıdır. Kontrol ve denetim yöntemleri arasında eşgüdümü sağlamak amacıyla Maliye Bakanlığı bünyesinde bir Merkezi Uyumlaştırma Birimi kurulmalıdır. AT’nin mali çıkarlarının korunmasının sağlanması çerçevesinde Türkiye, ilgili AT kurumlarının nokta kontroller yürütmesine imkân tanıyacak müktesebatı üstlenmeli ve yeterli idari kapasiteyi geliştirmelidir.
2002	Türkiye’nin geleneksel kamu yönetim ve kontrol yapıları ile AB’nin uyguladığı kriterler arasında önemli ölçüde farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılık, özellikle, yöneticilerin hesap verebilirliğinin ve modern iç denetimin olmamasında ve Maliye Bakanlığı ile Sayıştayın çoğu zaman örtüşen ve çatışan işlevlerinde daha belirgin olarak ortaya çıkmaktadır. İç mali kontrol politika belgesi hazırlanmış ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı TBMM’ye sunulmuştur. Bütçenin tamamının yönetimi ve denetimine ilişkin (iç mali kontrol ve dış denetim) tek bir yaklaşımın olması gereklidir. İşlevsel açıdan bağımsız iç denetim birimleri kurulmalıdır. Türkiye, Toplulukların mali çıkarlarını korumaya yönelik yasal çerçeveyi ve idari kapasiteyi güçlendirme konusunda daha fazla çaba göstermelidir.
2003	Son ilerleme raporundan bu yana, KMYKK’nın kabul edilmesindeki gecikme sebebiyle, herhangi bir gelişme gerçekleşmemiştir. Türk idaresi içerisindeki mali kontrol mekanizmaları, gerek hukuki çerçeve gerekse uygulama açısından iyileştirilmelidir. KMYKK’nın kabulü, Sayıştayın kuruluş kanununda gerekli değişikliklerin yapılması ve bunları takiben, söz konusu düzenlemelerin etkili bir şekilde uygulanmasının sağlanması konusunda çaba sarf edilmesi gerekmektedir.

¹ 1998–2009 İlerleme Raporları içerisinde derlenerek oluşturulmuştur.

	Ayrıca, AB'nin mali çıkarlarının koruması için gerekli yasal çerçevenin ve idari kapasitenin güçlendirilmesi gerekmektedir.
2004	Genel olarak, bu alandaki müktesebatın Türk mevzuatına aktarılmasında ve uluslararası uygulamanın benimsenmesinde sadece mütevazı adımlar atılmıştır. KMYKK'nın çıkarılması ile Türkiye, son ilerleme raporundan bu yana, mevzuat alanında önemli ilerleme kaydetmiştir. Yeni mevzuatın etkin bir şekilde uygulanması için Türkiye çabalarını, ilgili idari yapıların kurulması ve Sayıştayın revize edilen Ana Sözleşmesinin (Charter) kabulü üzerinde yoğunlaştırmalıdır. Ayrıca Türkiye, Avrupa Topluluklarının mali menfaatlerini koruma yönünde kapasitesini artırmalıdır ki bu hem katılım öncesi yardımın hem de gelecekteki yapısal fonların yönetimi açısından önemlidir.
2005	KMYKK, müktesebatın ilkelerini takip etmektedir. Ancak, Kanun tam olarak yürürlükte olmadığı için halihazırdaki sistem ne Kanun ne de müktesebatla uyum içinde değildir. Kanunun etkili bir şekilde uygulanmasının sağlanması için, tüm ilgili idari yapıların oluşturulması ve uygulama mevzuatının kanunlaşması sağlanmalıdır. Türkiye'nin, dış denetimi KMYKK ve yeni Ana Sözleşme uyarınca uygun şekilde uygulayabilmesi için Sayıştayın gözden geçirilen Ana Sözleşmesinin zamanlıca kabul edilmesinin sağlanması gerekmektedir. AB mali çıkarlarının korunması için, sahtekârlıkla mücadele koordinasyonundan ve Ademi Merkezi Uygulama Sistemi'nin uygulanmasından sorumlu yapıların idari kapasitesinin daha fazla geliştirilmesi ve güçlendirilmesi gerekmektedir. Buna ek olarak, sahtekârlıkla mücadelede koordinasyon konusunda ihtisaslaşmış bir yapı oluşturmak ve Avrupa Komisyonunun sahtekârlıkla mücadele birimiyle işbirliği için OLAF ile temas gerçekleştirilmelidir.
2006	Genel olarak bu bölümde bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Her ne kadar uygulama yönetmeliği ve ilgili idari yapı mevcut olsa da, Türkiye'nin 2002 PIFC siyaset belgesini güncellemesi ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nu tam anlamıyla işlevsel hale getirmesi için çabalarını artırması gerekmektedir. Türkiye'nin halen, Avrupa Dolandırıcılık ile Mücadele Ofisi ve avronun kalpazanlığa karşı korunmasından sorumlu ilgili Komisyon birimleri ile işbirliğini sağlamak üzere gerekli mercileri oluşturması gerekmektedir.
2007	Genel olarak, sınırlı ilave ilerleme kaydedilmiştir. KMYKK için uygulama mevzuatı çıkarılmıştır. Ancak, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun tam olarak uygulanmasını teminen daha çok çaba gerekmektedir. PIFC standartları ve ilkelerini daha da geliştirmek için, Türkiye'nin 2002 PIFC Siyaset Belgesini güncelleştirmesi ve PIFC mevzuatını gözden geçirmesi gerekecektir. Gözden geçirilmiş Sayıştay Kanunu'nun kabul edilmesi gerekmektedir. AB mali çıkarlarının korunmasında, Avrupa Hırsızlık Mücadele Ofisi-OLAF ile işbirliğini teminen, sürekli yapıların oluşturulması gerekmektedir. Aynı mekanizmalar, evronun sahteciliğe karşı korunmasında, AB Komisyonunun ilgili birimleri ile sürekli temas kurulması için de gereklidir.
2008	Mali kontrol alanında mütevazı düzeyde ilerleme kaydedilmiştir. KMYKK'nın uygulanmasına ilişkin mevzuat yürürlüktedir, ancak iç kontrole ilişkin bazı değişikliklerin onaylanması gerekmektedir. İç denetçiler göreve başlamaktadır. Yeni kurulan idari yapıların kurumsallaşması sürmektedir. KMYKK'nın tam olarak uygulanmasını teminen ilave çaba sarf edilmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda Türkiye'nin 2002 KİMK Siyaset Belgesini güncelleştirmesi ve gözden geçirilmiş

	Sayıştay Kanunu'nu kabul etmesi gerekmektedir. AB'nin mali çıkarlarının korunması konusunda Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Ofisi'yle işbirliği ve evronun sahteciliğe karşı korunmasından sorumlu Komisyon birimleri ile temaslar için kalıcı yapılara ihtiyaç bulunmaktadır.
2009	Genel olarak, uyumun oldukça ileri düzeyde olduğu mali kontrol alanında sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. KMYKK'nın uygulanmasına ilişkin mevzuat yürürlüktedir, ancak iç kontrole ilişkin bazı değişiklikler yapılamamış olup, KİMK Siyasa Belgesinin ve eylem planının gözden geçirilmesi henüz tamamlanmamıştır. Dış denetimleri ilgili uluslararası standartlarla aynı çizgiye getirecek Dış Denetim Kanunu henüz kabul edilmemiştir. Sahtecilikle mücadele işbirliği yapılanmasının geliştirilmesi gerekmektedir. Bu alanda çok önemli bir gelişmeyi, Türkiye'nin Türk madeni paralarını avro madeni paralarıyla benzerlikleri ortadan kaldıracak şekilde yeniden düzenlemesi ve basması teşkil etmiştir.

İlerleme raporlarında mali kontrol faslıyla ilgili yer alan değerlendirmeleri, üç aşamada analiz etmek yerinde olacaktır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu öncesi dönem, Kanun çıktıktan sonra tam anlamıyla uygulamaya girdiği zamana kadarki dönem ve 2007 sonrası Kanunun tam anlamıyla uygulandığı dönem.

Komisyonun, 2000 yılından önceki Türkiye ilerleme raporlarında, mali kontrolle ilgili herhangi bir hükmü bulunmamaktadır. 2000 ve 2003 yılları arasında yayınlanan raporlarda mali kontrol sistemimize yönelik ciddi eleştirilerin yapıldığı görülmektedir. Türkiye'nin geleneksel kamu yönetim ve kontrol yapıları ile AB'nin uyguladığı kriterler arasında önemli ölçüde farklılıklar bulunduğu, mevcut KİMK sisteminin kaçakçılığı, yolsuzluğu ve/veya diğer ciddi kanunsuzlukları önleyici nitelikte olmadığı, işlevsel açıdan bağımsız iç denetim birimlerinin kurulmasının gerekliliği dile getirilmiş ve idari yapı içerisinde özellikle iç ve dış denetim faaliyetleri açısından, mali kontrol mekanizmalarının, gerek hukuki çerçeve gerekse uygulama açısından acilen iyileştirilmesi gerektiği sürekli vurgulanmıştır.

Bu dönemde mali kontrolün diğer temel unsurları açısından da önemli eleştiriler yapılmıştır. Sayıştayın, dış denetim görevlerini yerine getiremediği, Maliye Bakanlığı ile örtüşen ve çatışan işlevlerinin bulunduğu belirtilmiş ve Sayıştay Kanunu'nda gerekli değişikliklerin yapılması istenmiştir. Türkiye'nin, AT mali çıkarlarını korumaya yönelik yasal çerçeveyi ve idari kapasiteyi güçlendirme konusunda daha fazla çaba göstermesi gerektiği ifade edilirken; katılım öncesi fonların yönetimi için gerekli idari yapıların kurulması noktasında bazı ilerlemelerin kaydedildiği ama idari kapasitenin daha da güçlendirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bu dönem içerisinde, mevcut mali yönetim ve kontrol sistemlerindeki yetersizlikleri ve zayıflıkları gidermek için AT uygulamaları ile uyumlu ve kapsamlı bir KMYK Kanunu Tasarısı hazırlanmış olsa da, ilk ilerleme raporundan bu yana kaydedilen somut gelişmelerin sınırlı olduğu söylenebilir.

2003 Aralık ayında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun kabul edilmesiyle mali kontrol faslında önemli bir ilerleme kaydedilmiş ve yeni bir döneme girilmiştir. Ancak bu Kanunun, 2007 yılının sonunda sona erecek bir geçiş dönemi boyunca kademeli olarak yürürlüğe girecek olması ve eski sistemin, önceki ilerleme raporlarında belirtilen tüm problemlerle birlikte, fiilen halen yürürlükte olması, bu dönemdeki ilerlemelerin sınırlı kalmasına yol açmıştır. KMYKK'nın çıkarılması ile mali kontrol faslında, mevzuat alanında önemli ilerleme

kaydedilmiştir ve hazırlanan Kanun, müktesebat ilkeleriyle uyumlu bir yapıdadır. Ancak, Kanunun uygulama mevzuatı olmadığı için birçok maddesi işlevsel hale gelememiştir. Komisyon da, yeni Kanunun tam olarak işlevsel hale getirilmesi için gerekli idari yapıların oluşturulması ve uygulama mevzuatının çıkartılması gerektiğini vurgulamıştır. 2006 yılında uygulama mevzuatının bir kısmının tamamlanması, 2004 yılında kurulan İç Denetim Koordinasyon Kurulunun faaliyete geçmesi gibi, dönem sonuna doğru bu alanda bir miktar ilerlemenin kaydedildiğini göstermektedir.

Geçiş döneminde AB çıkarlarının korunması alanında bazı ilerlemeler (katılım öncesi yardım sürecinin tek bir çerçeveye bağlanması gibi) olmuştur. Yine de AB mali çıkarlarının korunması için, sahtekârlıkla mücadele koordinasyonundan ve Ademi Merkezi Uygulama Sistemi'nin uygulanmasından sorumlu yapıların idari kapasitesinin daha fazla geliştirilmesi ve güçlendirilmesi gerekmektedir. Özellikle Türkiye'nin, Avrupa Dolandırıcılık ile Mücadele Ofisi (OLAF) ve avronun kalpazanlığa karşı korunmasından sorumlu ilgili Komisyon birimleri ile işbirliğini sağlamak üzere gerekli mercileri oluşturması gerekliliği dönem boyunca sürekli dile getirilmiştir. Bu geçiş döneminde AB fonlarının yönetimi ve denetimi alanında oldukça önemli ilerlemelerin yaşandığı görülmektedir. Fonlarının yönetimi ve denetimi için gerekli idari yapılar oluşturulmakla beraber, bu idari yapıların etkinliğini artırıcı tedbirlerin alınmasının faydalı olacağı da ifade edilmiştir. Geçiş dönemi boyunca hiçbir ilerlemenin yaşanmadığı alan ise yine dış denetim alanı olmuştur. Sayıştaya yönelik kanunu düzenleme isteği, bu dönemdeki raporların hepsinde dile getirilmesine karşın, bu konuda hiçbir ilerleme sağlanamamıştır. Geçiş döneminde de, mali kontrol sistemimizin en önemli eksikliği, dış denetim alanı olmuştur.

2007 yılından sonra KMYKK'nın tüm maddeleri ile yürürlüğe girmesiyle, KİMK'in uygulanması için gerekli temel koşullar sağlanmıştır. Ancak bu dönem hazırlanan tüm raporlarda, KMYKK'nın tam olarak uygulanması için daha çok çaba gösterilmesi gerektiği Komisyonca ifade edilmiştir. Bu noktada, 2006 yılından beri sürekli dile getirilen, 2002 KİMK Siyasa Belgesinin güncelleştirilmesi konusundaki adımların acilen yerine getirilmesi gerekmektedir. Güncel bir Kamu İç Mali Kontrol (KİMK) Politika Belgesi ve bunu temel alacak bir KİMK mevzuatını kabul etmek, mali kontrol sistemimizin etkinliğini artırma noktasında önemli bir adım olacaktır. 2008–2009 yıllarında mevcut birincil ve uygulama mevzuatının değiştirilmesi, özellikle kamu iç denetimini ilgilendiren ikincil düzenlemelerin kabul edilmesi ve iç denetim sürecinin bazı kamu kurumlarında işlerlik kazanmaya başlaması bu dönemde yaşanan olumlu gelişmeler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu olumlu gelişmelerin devam ettirilmesi, iç kontrole ilişkin bazı değişikliklerin onaylanması, iç denetim süreçlerinin uygulanması ve iç denetim-teftiş birimleri arasında çıkan çatışmalarının azaltılması noktasında, KİMK Siyasa Belgesinin güncelleştirilmesinin önemli bir rol oynayacağı düşünülmektedir.

Bu dönemde de dış denetim alanıyla ilgili herhangi bir ilerleme yaşanmamıştır. 2005 yılında, parlamentoya gönderilen, Sayıştayın görev alanını genişleten ve uluslararası standartlarla uyumlaştıran Sayıştay Kanunu halen kabul edilmeyi beklemektedir. 5018 sayılı Kanunla uyum sağlayacak şekilde etkin bir dış denetimin sağlanması için Sayıştayın yasal ve insan kaynakları altyapısının güçlendirilmesi gerekmektedir. Ayrıca Sayıştayın denetim faaliyetlerinin kamuda yaygınlaştırılması

ve iç kontrol ve iç denetim sisteminin sağlıklı çalışmasına, Sayıştayın daha fazla katkı vermesi de sağlanmalıdır. Bu değişikliklerin yapılması ve dış denetim sistemimizi ilgili uluslararası kanunlarla uyumlu hale getirecek olan Sayıştay Kanunu'nun bir an önce yürürlüğe girmesi, mali kontrol sistemimizin önemli bir eksikliğini giderecektir.

AB fonlarının kullanımı ve denetimi konusunda gerekli yasal düzenlemelerin birçoğu bu dönemin başında tamamlanmıştır. Bu alanda etkinliği artırma noktasında kurumsal yapılanma çalışmaları sürdürülmektedir. Özellikle İPA kapsamında yürütülen Merkezi Olmayan Yapılanma Sistemi çerçevesindeki kurumların görev tanımlarını belirleyecek olan Başbakanlık Genelgesi'nin tamamlanması bu alandaki etkinlik ve verimliliği daha da artıracaktır.

AB mali çıkarlarının korunması noktasında, Başbakanlık Teftiş Kurulu ile OLAF arasında işbirliğine başlanmıştır. OLAF ile işbirliği yapacak kurum belirlenmekle birlikte, bu yapının kurumsallaştırılması gerekmektedir. Meclise nakledilen, Başbakanlık Teşkilat Kanunu'nda değişiklik yapılmasına dair Kanun Taslağı'nın 2009 sonu itibarıyla gündeme alınmaması, işlevsel ve bağımsız bir hileyle mücadele koordinasyon yapısının kurulamaması sonucunu doğurmuştur. Buna ilaveten, AT Mali Çıkarlarının Korunması Sözleşmesi'nin ve Protokollerinin uygulanmasına ilişkin hiçbir gelişme olmaması da bu alandaki ilerlemelerin bu dönemde sınırlı kalmasına neden olmuştur. 2009 yılında avronun sahteciliğe karşı korunması konusunda önemli ilerleme kaydedilmiştir. Yeni paralar, 1 Türk lirasının 2 avroluk madeni paralara olan benzerliğini ortadan kaldıracak şekilde basılmıştır. Ancak sahtecilik izleme sistemi, bir ulusal analiz merkezi, ulusal madeni para analiz merkezi ve bir ulusal merkezi büronun kurulmamış olması, aynı kurumsal yapının, avronun sahteciliğe karşı korunması alanında da oluşturulması gerektiğini göstermektedir.

İlerleme raporlarından, mali kontrol sistemimizdeki değişimin üç farklı aşamada gerçekleştiği söylenebilir. 5018 sayılı Kanun öncesinde AB sisteminden çok farklı bir mali kontrol yapımız varken, 5018 sayılı Kanunun çıkartılması ile yapısal farklılıklar azalmış ve geçiş döneminde çıkartılan birincil ve ikincil düzenlemelerle, AB müktesebatına uyum noktasında önemli çabalar sarf edilmiştir. Bu çabalar, Kanunun tam anlamıyla uygulamaya geçmesiyle, idari kapasitelerdeki, mevzuatların uygulanmasındaki vb. diğer eksikliklere rağmen mali kontrol sistemimizin AB müktesebatına uyum düzeyini ileri bir seviyeye taşımıştır.

4.2. Katılım Ortaklığı Belgeleri Kapsamında Mali Kontrol Sistemimiz

Katılım ortaklığı belgesi (KOB), Avrupa Birliğine aday ülkeler için AB tarafından hazırlanan ve her bir aday ülkenin AB'ye katılım yönünde gelişme kaydetmesi gereken öncelikli alanların değerlendirildiği bir belgedir (<http://www.dpt.gov.tr/DPT.portal>, Erişim: 25/01/2010). Türkiye'nin, 1999 Helsinki Zirvesi'yle aday ülke ilan edilmesinin ardından, Avrupa Komisyonu tarafından, Türkiye'nin Kopenhag ekonomik ve siyasi kriterlerine uyum sağlama ve Topluluk müktesebatını kabul etme doğrultusundaki yükümlülükleri kapsamında kısa ve orta vadede yapması gerekenler, 8 Mart 2001 tarihli Konsey Kararı ile kabul edilen "Türkiye İçin İlk Katılım Ortaklığı Belgesi"nde belirtilmiş ve 24 Mart 2001 tarih ve OJ L 85 sayılı Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesinde yayımlanmıştır (Official Journal L 85, 2001).

Katılım ortaklığı belgeleri, aday ülkelerin üyeliğine kadar geçerliliğini korumakta, ancak adayların gösterdiği ilerlemelere göre Komisyon tarafından yenilenmesi önerilmektedir. Yani katılım ortaklığı belgelerinin temelini, ilerleme raporları oluşturmaktadır. Komisyon, süreç içerisinde Türkiye için hazırlanan ilerleme raporlarında yer alan tespitler doğrultusunda, kısa (1-2 yıl) ve orta (3-4 yıl) vadeli önceliklerden oluşan gözden geçirilmiş yeni katılım ortaklığı belgelerinin kabul edilmesini Konseye önermiştir. Bu tavsiyeler doğrultusunda Konsey, Türkiye için 2003 (Official Journal L 145, 2003:40), 2006 (Official Journal L 22, 2006:34) ve 2008 (Official Journal L 51, 2008:4) yıllarında gözden geçirilmiş yeni katılım ortaklığı belgelerini kabul etmiştir.

Her çıkan yeni belgeyle bir önceki KOB feshedilmektedir. Şu an, Türkiye'nin kaydettiği ilerlemeler ve oluşan yeni gereklilikler ışığında revize edilen katılım ortaklığı belgelerinin dördüncüsü, 31/12/2008'den itibaren yürürlüktedir. AB'nin KOB'ı kabulünün ardından Türkiye'nin detaylı reform planlarının yer aldığı Ulusal Programını hazırlayarak AB'ye sunması beklenmektedir. Türkiye, son KOB temelinde, müktesebatın üstlenilmesine ilişkin yenilenmiş Ulusal Programını 31/12/2008 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlayarak yürürlüğe sokmuştur.

KOB ile katılım sürecinde öncelikler, koşullar ve prensipler gözden geçirilmekte, belgede yer alan önceliklerin ne şekilde yerine getirileceği açıklanmakta ve Avrupa Birliğine entegrasyon için ne tür hazırlıkların yapılacağı belirtilmektedir. Konseyin, şu ana kadar kabul ettiği katılım ortaklığı belgelerinde yer alan mali kontrole ilişkin hükümler, aşağıdaki Tabloda kısa ve orta vadeli önceliklerine göre sınıflandırılmıştır.

Tablo 2: AB Konseyi Türkiye Katılım Ortaklığı Belgelerinde Yer Alan Mali Kontrol Hükümleri²

Yıl	Açıklamalar
2001	Kısa vadeli öncelikler • Mali kontrol işlevlerinin güçlendirilmesi ve hileye karşı mücadele kapasitesinin artırılması. • İlgili idari kurumların güçlendirilmesi dahil kamu yönetiminin modernizasyonunun hızlandırılması. Orta vadeli öncelikler • İç ve dış mali kontroller için yasal çerçevenin tamamlanması, iç muhasebe kaydı/kontrol işlevlerinin uyumlaştırılması için hükümete bir merkezi organizasyon kurulmasının tamamlanması. • Harcama merkezlerinde iç muhasebe kaydı/kontrol birimleri kurulmasının tamamlanması. • Merkezi ve yerel düzeyde ulusal kontrolörler/hesap uzmanlarının "işlevsel bağımsızlıklarının" ve "ex-ante" mali kontrolün tamamlanması. • Muhasebe el kitabı basılması ve AB fonlarının kontrolü için hesap uzmanı birimlerinin geliştirilmesi.

² “2001, 2003, 2006 ve 2008 Türkiye Cumhuriyeti Katılım Ortaklığının içerdiği ilke, öncelik ve koşullara ilişkin Konsey Kararları”ndan derlenmiştir.

2003	Kısa vadeli öncelikler • AB uygulaması ve uluslararası kontrol ve denetim standartlarına uygun olarak kamu iç mali kontrol mevzuatının kabul edilmesi. • Düzensizliklere ve katılım öncesi yardımı olumsuz etkileyen sahtekârlık vakaları şüphelerine yönelik muameleler için idari kapasitenin güçlendirilmesi. Orta vadeli öncelikler • Avrupa Topluluklarının mali çıkarlarının korunmasının yasal, idari ve operasyonel tüm boyutlarının eşgüdümünden sorumlu ve operasyonel bakımdan bağımsız bir yolsuzluğa karşı eş güdüm biriminin belirlenmesine yönelik hazırlık yapılması. • Dış denetim fonksiyonunu INTOSAI kurallarına göre yeniden düzenleyecek yeni kanunların kabul edilmesi, Sayıştayın bağımsızlığının temin edilmesi, Sayıştayın önceden kontrol görevlerinin kaldırılması, sistem temelinde ve performans denetimi mekanizmalarının oluşturulması.
2006	Kısa vadeli öncelikler • Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun zamanında uygulanmasının sağlanması. • Uluslararası Yüksek Denetim Kuruluşları Organizasyonu kurallarına uygun olarak ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na uyumlu bir şekilde dış denetim fonksiyonunu yenilemek üzere yeni bir yasal düzenlemeyle Sayıştayın bağımsızlığının sağlanması. • Katılım öncesi mali yardıma ilişkin yolsuzluklara ve kuşku edilen yolsuzluk vakalarına müdahale edilmesiyle ilgili etkili yöntemler geliştirilmesi ve bunların etkili bir şekilde Komisyona bildirilmesinin sağlanması. • Topluluk mali yardım fonlarının yönetimiyle ilgili uygulama sisteminin güçlendirilmesi ve bunun katılım öncesi araçların gelişimine paralel olarak uygulanması. • AB fonlarının etkili ve ilgili AB mekanizmalarıyla benzer şekilde korunması ve Avrupa Komisyonu Sahtecilikle Mücadele Bürosu (OLAF) ile işbirliği için gereken idari yapıların oluşturulması. Orta vadeli öncelikler • Merkezi Olmayan Yapılanma kapsamında yönetilen Topluluk mali yardımları ile ilgili tüm enstitülerin mevcut yönetim ve kontrol kapasitesinin güçlendirilmesi. • Topluluk mali yardımlarının yönetimiyle ilgili tüm kurumların Genişletilmiş Merkezi Olmayan Yapılanma Sistemi için akredite olması için hazırlanması. • Yolsuzlukla mücadelede işlevsel bağımsızlığa sahip bir birimin oluşturulması için hazırlık yapılması. • AT'nin mali çıkarlarının korunması için oluşturulan idari yapıların güçlendirilmesi.
2008	Kısa vadeli öncelikler • Sayıştay hakkındaki mevzuatın kabul edilip, uygulanması. • Güncel bir Kamu İç Mali Kontrol (KİMK) Politika Belgesi ve bunu temel alacak bir KİMK mevzuatının kabul edilmesi. • Türk Sayıştayının INTOSAI (Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Organizasyonu) standart ve kılavuz ilkeleri ile uyumlu bir şekilde faaliyet göstermesini sağlamak amacıyla, askıda bekleyen ilgili mevzuatın kabul edilmesi. • AB mali çıkarlarını korumak için işlevsel olarak bağımsız bir yolsuzlukla mücadele yapısının kurulması. Orta vadeli öncelikler • Türk Ceza Kanunu (TCK)'nın Avrupa Topluluklarının Mali Çıkarlarının Korunması Konvansiyonu (PIF Konvansiyonu) ve protokolleri ile uyumlaştırılması.

Katılım ortaklığı kapsamında mali kontrol alanındaki öncelikler belirlenirken, ülke tarafından gerçekleştirilmesi mümkün olan veya birkaç yıl içinde büyük oranda yerine getirilebilecek öncelikler dikkate alınmıştır. Mevcut eksiklikler ve gerçekleşen ilerlemelerin dile getirildiği ilerleme raporları çerçevesinde, sekiz yıllık bir dönem için mali kontrol alanında yapılması gerekenler dört KOB'la revize edilmiştir.

2001, 2003 ve 2006 yılı katılım ortaklığı belgelerinde belirtilen önceliklerin yerine getirilmesinde sınırlı bir ilerleme olduğu görülmektedir. 5018 sayılı KMYKK, 24/12/2003 tarihinde kabul edilerek, mali kontrol önceliklerinin yasal zemini hazırlanmıştır. İç denetim işlevlerini uyumlaştıracak merkezi bir birim olan İç Denetim Koordinasyon Kurulu kurulmuş ve kamu idarelerinde iç denetim birimleri oluşturulmaya başlanmıştır. Ayrıca AB fonlarının yönetimiyle ve yolsuzlukla mücadeleyle ilgili birtakım ikincil düzey düzenlemeler yapılmıştır. 2006 yılından sonra KMYKK'nın tam anlamıyla uygulanmaya başlanmasıyla, kamu idarelerinde ön mali kontrol, faaliyet raporu, stratejik planlama vb. saydamlığı, hesap verilebilirliği arttıran uygulamalar yürürlüğe konulmaya başlanmıştır. KMYKK'nın kabul edilmesi önemli bir adım olmuştur; fakat tam anlamıyla işlevsel olabilmesi için belirli bir sürenin geçmesi gerekmektedir.

Türkiye'nin mali kontrole ilişkin önceliklere uyumda kat ettiği mesafeye paralel olarak bir önceki KOB'da yer alan birçok konunun güncelleştirilmiş KOB'da yer almadığı; ancak, daha önce belirtilip gerçekleştirilmeyen önceliklerin daha detaylı olarak ele alındığı görülmektedir. Mali kontrol alanıyla ilgili olarak 2001 yılından itibaren dile getirilen ve 2008 KOB'da yeniden ifade edilen çeşitli temel sorunlar halen mevcuttur. Dış denetim fonksiyonunu yenilemek üzere yeni bir yasal düzenlemeyle Sayıştayın bağımsızlığının sağlanması konusunda maalesef hiçbir ilerleme kaydedilmemiştir. Bunun yanı sıra AB'nin mali çıkarlarını korumaya, yolsuzluklarla mücadeleyle yönelik bağımsız yapılar henüz oluşturulamamış, sahteciliğinin önlenmesi konusunda gereken işbirliğini sağlayacak kalıcı yapılar geliştirilememiş ve bu konulardaki idari kapasiteler güçlendirilmemiştir.

Bir yol haritası olarak tanımlanan ve Türkiye'nin tam üyelik stratejisinin odağını tek taraflı olarak belirleyen katılım ortaklığı belgelerinde, mali kontrol alanıyla ilgili olarak belirlenen önceliklerin bir an önce karşılanması gerekmektedir. Dış denetimle ilgili olarak, uzun bir süredir TBMM'de bulunan Sayıştay Kanunu Tasarısı ve Sayıştayın uluslararası standartlara uyumlu bir şekilde faaliyet göstermesini sağlayacak ilgili diğer mevzuatın kabul edilmesi; sahtecilikle mücadele yapısının kurulması çalışmalarına başlanması; bağımsız bir yolsuzlukla mücadele yapısının oluşturulması; AB'nin mali çıkarlarının korunması için oluşturulan idari yapıların güçlendirilmesi; KMYKK'nın, daha etkin işletilmesi ve yapılacak güncel yasal düzenlemelerle mali kontrol alanının güçlendirilmesi; Türkiye'nin bu alanla ilgili yükümlülüklerini yerine getirmesini sağlamaya yetecektir.

4.3. Ulusal Programlar Kapsamında Mali Kontrol Sistemimiz

Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı (Ulusal Program), Türkiye'nin Avrupa Birliğine katılım sürecinde, kısa ve orta vadede gerçekleştirilmesi öngörülen çalışmaları kapsamaktadır. Ulusal Programlar, bu alanda yapılacak çalışmaların temel esas ve unsurlarını belirlemek amacıyla hazırlanan dökümanlar niteliğindedir (Bakanlar Kurulu Kararı, Karar Sayısı: 2008/14481).

2001 (RG, Ulusal Program 2001), 2003 (RG, Ulusal Program 2003) ve son olarak 2008 (RG, Ulusal Program 2008) yılında Bakanlar Kurulu Kararı olarak yayınlanan Ulusal Programlar, AB'ye üyelik sürecinde Türk mevzuatının AB müktesebatına uyum çalışmalarının belirli bir program çerçevesinde gerçekleştirilmesini sağlamayı amaçlamaktadır. Ulusal programlar aracılığıyla Türk mevzuatının AB müktesebatına uyum sürecinin hızlandırılması da gerçekleştirilmektedir (Aydın, 2009:41). Ulusal programlar, yıllık gerçekleştirmeler, katılım ortaklığı belgesi, tarama sonu raporları, müzakere çerçeve belgeleri ve ilerleme raporları da dikkate alınarak, ülkemizin ihtiyaç ve önceliklerine göre gerektiğinde güncelleştirilmektedir. En son güncelleştirme 2008 yılında yapılmıştır ve şu an 3. Ulusal Program yürürlüktedir.

Aynı zamanda ulusal programlar, AB tarafından hazırlanan katılım ortaklığı belgelerine karşı Türkiye'nin cevabı niteliğindedir ve KOB'da yer alan önceliklerin ne şekilde yerine getirileceğini ve AB'ye uyum için yapılması planlanan hazırlıkları da göstermektedir.

Tüm kamu kurum ve kuruluşlarının, gerekli çalışmaları ulusal programda yer alan hedefler doğrultusunda ve belirlenen zamanda gerçekleştirmeleri esastır. Kamu kurum ve kuruluşları, görev alanlarına giren konuların gerçekleştirilebilmesi için ulusal programda yer alan tedbirler doğrultusunda gerekli düzenlemeleri gerçekleştirmekle görevli kılınmışlardır. Müzakere sürecinde mali kontrol faslının koordinatörlük görevi, Maliye Bakanlığına verildiği için ulusal programlarda bu fasla ilgili yükümlülükleri takip etme görevi daha çok Maliye Bakanlığına düşmektedir. Bunun yanı sıra Sayıştay Başkanlığı ve Başbakanlık Teftiş Kurulunun da bu fasıl ile ilgili sorumluluklarının olduğu görülmektedir.

Ulusal programlar, "Siyasi Kriterler", "Ekonomik Kriterler" ve "Üyelik Yükümlülüklerini Üstlenebilme Yeteneği" bölümlerinden oluşmaktadır. Mali kontrol sistemimiz ile ilgili genel değerlendirmelere ekonomik kriterler bölümünde yer verilirken, bu alanla ilgili olarak Türkiye açısından yükümlülük olarak belirtilen ve mevzuat uyum takvimi ile yapılacakların taahhüt edildiği kısım, "Üyelik Yükümlülüklerini Üstlenebilme Yeteneği" bölümüdür. Aşağıdaki tabloda, AB müktesebatının üstlenilmesine ilişkin Türkiye Ulusal Programlarında yer alan mali kontrol ile ilgili hükümler yer almaktadır.

Tablo 3: Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programlarında Yer Alan Mali Kontrol Hükümleri³

Yıl	Açıklamalar
2001	Öncelikler-Mevcut Durum • Türk kamu mali yönetiminin unsurları; bütçe hazırlama, bütçe yapısı, bütçe kapsamı, bütçe uygulaması, mali kontrol, muhasebe, personel bütçelendirilmesi ve ücretlendirme olarak sıralanabilir. • Mali sistem diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de esas olarak bütçe sistemi üzerine kurulmuştur. • Türkiye'de mali kontrol kurumları, harcama öncesi kontrol yapan birimler ile harcama sonrası denetim yapan birimleri kapsamaktadır.

³ "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararları"ndan derlenmiştir.

	• Mali denetim sisteminin mevcut yapısında; iç kontrol sistemi ile ilgili temel prensipler ve denetim standartları için bir çerçeve kanun bulunmamakta, uygulama çok çeşitli mevzuata serpiştirilmiş hükümler suretiyle gerçekleştirilmektedir. • Denetim birimleri arasında koordinasyonu ve işbirliğini geliştirecek mekanizmalar sistemde yeterince iyi tanımlanmamış olup, denetim faaliyetleri ve sonuçları, şeffaf ve denetime açık bir yapıda değildir. Nihai Hedef • Kamu mali yönetimini güçlendirmeye yönelik reform programının amacı, kamu gelir ve giderlerinin tahmin edilmesine ilişkin sürecin geliştirilmesi, bütçe dışında kalan fon ve benzeri yapılanmaların tasfiyesi ve bütçe birliğinin sağlanması, kamu harcamalarına ilişkin işlemlerde şeffaflık ilkesine uyulması, etkin bir mali denetim sisteminin kurulmasıdır. • Nihai olarak da bu alandaki AB mevzuatı üstlenilerek, uygulanacaktır. Kısa Vadede Hedefler • 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 altyapı çalışmaları hızlandırılarak, mali sistemin işleyişinde mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu ön plana alan ve bürokrasiyi azaltan mevzuat değişiklikleri bir bütün halinde yaşama geçirilmeye çalışılacaktır. Yine bu çerçevede, sisteme dahil edilecek 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 arttırmak amacıyla kısa vadeye yönelik mekanizmalar geliştirilecektir. Orta Vadede Hedefler • Orta vadede ise yapılması öngörülen 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. • Bütçe organizasyonu, AB bütçesinden sağlanacak fon akımlarının etkili yönetimine imkân verecek bir hale getirilmelidir.
2003	Öncelikler Öncelik 1: Avrupa Birliği uygulamalarına, uluslararası kontrol ve denetim standartlarına uyumlu olarak kamu iç mali kontrol mevzuatının kabul edilmesi. Öncelik 2: Katılım öncesi yardımı olumsuz şekilde etkileyebilecek usulsüzlük ve yolsuzlukların önlenmesi için idari kapasitenin güçlendirilmesi. Öncelik 3: Dış denetim alanının uluslararası standartlara uygun şekilde geliştirilmesi. Ana Unsur 3.1: Dış denetim alanındaki AB normlarına ve uluslararası standartlara uygun mevzuat değişikliği. Ana Unsur 3.2: Sayıştay Başkanlığının dış denetim kapasitesinin güçlendirilmesi. Öncelik 4: Avrupa Topluluklarının mali çıkarlarının korunmasına yönelik sistemin yasal ve idari eşgüdümünden sorumlu ve yolsuzluklara karşı, işlevsel bakımdan bağımsız bir eşgüdüm biriminin belirlenmesine yönelik hazırlık yapılması.

2008	Öncelikler Öncelik 1: Güncellenmiş bir kamu iç mali kontrol politika belgesinin (PIFC) ve bundan hasıl olan kamu iç mali kontrol mevzuatının kabul edilmesi. Öncelik 2: Sayıştayın işleyişinin Uluslararası Yüksek Denetleme Kurumları Örgütü (INTOSAI) standartları ve ilkeleri ile uyumlu olmasının sağlanması için, beklemekte olan mevzuatın kabul edilmesi. Öncelik 3: AB'nin mali çıkarlarının korunması için bağımsız olarak çalışacak bir anti-fraud (sahtecilik) mücadele koordinasyon yapısının oluşturulması.
------	---

2001 ve 2003 yılı Ulusal Programlarında, mali kontrol faslına yönelik yer verilen önceliklerin birçoğunun yerine getirildiği görülmektedir. Bu çerçevede; bütçe disiplininin güçlendirilmesi, bütçe kapsamının genişletilmesi ve kamu harcamalarında saydamlık sağlanması amacıyla özel gelir-özel ödenek uygulamalarına son verilmiştir. Kamu mali yönetiminde verimlilik, etkinlik, hesap verilebilirlik ilkelerinin güçlendirilmesi, kamu kesiminde saydamlığın artırılması, kamu mali yönetimi ve iç kontrol sisteminde yönetim sorumluluğunu esas alan yaklaşımın uygulamaya konulması ve kamu sektöründe uluslararası standartlar ve Avrupa Birliği uygulamaları ile uyumlu yeni bir iç kontrol sisteminin oluşturulması amacıyla 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 24/12/2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak, yürürlüğe girmiştir. 2006 yılı başından itibaren 5018 sayılı Kanunun tam olarak yürürlüğe girmesiyle birlikte çok yıllık bütçeleme, performans esaslı bütçeleme ve analitik bütçe sistemine geçilmiştir. Aynı dönemde hedefler içerisinde yer almasına karşın, dış denetim alanında hiçbir ilerleme görülmezken, AB'nin mali çıkarlarının korunması alanında yapılan yasal ve idari düzenlemeler sayesinde sınırlı bir ilerleme kaydedildiği görülmektedir.

2008 Programında, kamu idarelerinde mali yönetim, iç kontrol ve iç denetim faaliyetlerinin etkin bir şekilde uygulanmasına yönelik tedbirler alınacağı, 5018 sayılı Kanunla getirilen kontrol ortamının güçlendirilmesine yönelik çalışmaların sürdürüleceği, bu amaçla tamamlanan ikincil ve üçüncül mevzuatın uygulama ayağının güçlendirileceği ifade edilmiştir. Bu kapsamda iç denetçi ve mali hizmetler uzmanlarının belli programlar dahilinde eğitileceği, iç denetim ve teftiş görevler ayrılığının net bir şekilde belirleneceği, merkezi uyumlaştırma birimlerinin idari kapasiteleri, fonksiyonel bağımsızlık ve tarafsızlık ilkeleri esas alınarak güçlendirileceği de (Ulusal Program 2008:13-14) vurgulanmıştır.

Fakat yükümlülük üstlenebilme yeteneği bölümünde, 32. fasılda belirtilen önceliklere ve mevzuat uyum takvimine uyulmadığı görülmektedir. 2009 yılı içerisinde, kamu iç mali kontrolü alanında mevcut durum analizi ile gelecekte yapılması planlanan çalışmaların belirleneceği ve kamu iç denetim sistemini geliştirmek ve koordine etmek amacıyla Merkezi Uyumlaştırma Biriminin yeniden yapılandırılacağı dile getirilmesine rağmen, bu yükümlülükler yerine getirilmemiştir. Anayasa ve 5018 sayılı Kanuna uyum sağlanarak hesap verebilir ve saydam bir kamu mali yönetim sistemi oluşumuna dış denetimin katkısının sağlanması amacıyla yeniden düzenlenecek olan Sayıştay Kanunu düzenlemesi de ilgili dönemde çıkarılamamıştır. Ayrıca AB'nin mali çıkarlarının korunması için bağımsız olarak çalışacak bir anti-fraud (sahtecilik) mücadele koordinasyon yapısının oluşturulmasına yönelik yasal düzenleme de yapılamamıştır. 2001 ve 2003 önceliklerinin kısmen gerçekleştirildiği görülürken, son 2008 Ulusal Programında

mali kontrol faslı çerçevesinde belirlenen önceliklerin hiçbirinin gerçekleştirilmediği görülmektedir. Gerçekleşmeyen son iki önceliğin, 2001 yılında belirlenen hedefler olduğu göz önüne alındığında, bu iki kriter çerçevesindeki düzenlemelerin bir an önce ele alınmasının zorunluluğu ortaya çıkmaktadır.

Sonuç

Avrupa Birliği, adaylık için başvuruda bulunan ülkelerin tam üyeliğe kabul edilmeden önce karşılaması gereken çeşitli kriterler belirlemiştir. Bu kriterler, siyasi ve ekonomik kriterler ile topluluk müktesebatının benimsenmesi şeklinde üç grupta toplanmıştır. Politik anlamda büyük bir güçler birliği yaratmaya çalışan Avrupa Birliği, bu kriterler kapsamında aday ülkelerin AB'ye katılımı nasıl ve ne şekilde gerçekleştireceklerine ilişkin katılım öncesi bir strateji belirlemekte ve bu strateji kapsamında, müzakereleri devam eden aday ülkelere durumları hakkında değerlendirmelerin yapıldığı ilerleme raporları, katılım ortaklığı belgeleri, AB müktesebatına uyumun değerlendirildiği tarama raporları vb. gibi araçlarla bir yol haritası çizilmektedir. Aday ülkenin gelişimine göre düzenlenen ve periyodik şekilde sunulan bu raporlardaki görüş ve öneriler, aday ülkenin tam üyeliğe katılım müzakerelerine de yön vermektedir.

Türkiye, “aday ülke” olarak kabul edildiği 1999 Helsinki Zirvesi’nden itibaren diğer aday ülkeler gibi katılım öncesi stratejisinden yararlanmakta ve katılım öncesi stratejisinin temel araçları olan bu raporlar, Türkiye için de hazırlanmaktadır. Türkiye ile AB arasındaki inişli çıkışlı ilişki, 3 Ekim 2005 tarihinde başlayan katılım müzakere süreci ile bambaşka bir noktaya gelmiştir. Türkiye ile AB arasında gerçekleştirilecek müzakerelerin amacı, AB müktesebatı ile Türk mevzuatları arasındaki farklılıkların giderilmesi ve AB müktesebatının Türkiye tarafından uygulanabilir hale getirilmesini sağlamaktır. AB ve Türkiye arasındaki müzakereler, 35 başlık kapsamında yürütülmektedir ve bu başlıklardan bir tanesi de mali kontrol başlığıdır.

Hazırlanan raporları, teknik ve politik olmak üzere iki bölüme ayırarak incelemek doğru bir yaklaşım olacaktır. Mali kontrol faslı, müzakerelerin temelini oluşturan 35 fasla ilişkin durum analizini içeren teknik bölüm içerisinde yer almaktadır. Müzakere sürecinin AB müktesebatı ile ilgisi olmayan siyasi sorunlardan uzak tutulması gerekmektedir. Fakat siyasi sorunların tüm sürece egemen olma, yani politik engellerin müzakerelerin “teknik” boyutunu da etkileme ihtimali mevcuttur. Mali kontrol faslı için şu an böyle bir durum söz konusu değildir.

Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan Türkiye ilerleme raporlarında ve katılım ortaklığı belgelerinde mali kontrol faslına ilişkin gelişmeler, uyumda güçlüklerle karşılaşılan alanlar ve öncelikli olarak ele alınması gereken konular değerlendirilmiştir. KOB'da yer alan önceliklerin hayata geçirilmesine yönelik program ve takvimimizi içeren ulusal programlarda da, mali kontrol alanında tarafımızca yapacağımız düzenlemelerin neler olduğu Komisyona iletilmiştir. Mali kontrol sistemimiz, ilerleme raporları ve bu raporları temel alarak hazırlanan katılım ortaklığı belgelerinde dört alan/kriter çerçevesinde değerlendirilmeye tabi tutulmuştur: Kamu İç Mali Kontrolü, AB Mali Yardımlarının Kontrolü, Dış Denetim, AB Mali Çıkarlarının Korunması.

Ülkemizde kamu mali yönetim sisteminin, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'yla yeniden düzenlenmesi bu alanlardaki ilerlemeleri de

etkilemiştir. 5018 sayılı Kanun öncesinde, AB sisteminden çok farklı bir mali kontrol yapımız mevcutken; bütçe ve muhasebe başta olmak üzere mali yönetim sisteminde yaşanan bu büyük dönüşümün, mali kontrol sistemimize de olumlu yansımaları olmuştur. Bu Kanunla getirilen düzenlemelerin de etkisiyle, yasal çerçevede ve uygulamada halen var olan bazı eksiklikler ve yetersizliklere rağmen “Kamu İç Mali Kontrol” alanı, önemli ilerlemelerin yaşandığı ve AB müktesebatı ile uyumun ileri düzeyde olduğu bir alan olmuştur. Bu uyumu artırma noktasında güncel bir Kamu İç Mali Kontrol Politika Belgesi ve bunu temel alacak bir KİMK mevzuatının kabul edilmesi, iç kontrole ilişkin bazı değişikliklerin onaylanması ve iç denetim süreçlerinin daha da aktif kılınması yapılması gerekenler olarak sıralanabilir.

“AB mali yardımlarının kontrolü” alanında, bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Gerekli idari yapılar kurulmuş, yasal altyapı büyük ölçüde tamamlanmıştır. Katılım öncesi yardımları olumsuz şekilde etkileyebilecek usulsüzlük ve yolsuzlukların önlenmesi için idari kapasitenin güçlendirilmesi ve kurumsal yapılanma çalışmalarının sürdürülmesi, bu alandaki etkinlik ve verimliliği daha da artırabilecektir.

Katılım öncesi belgeler değerlendirildiğinde mali kontrol sistemimizin en zayıf noktasını, “dış denetim” alanının oluşturduğu görülmektedir. Dış denetim alanında, sürecin tümü içerisinde beklentilerin karşılanmadığı ve bu alanda daha önceki raporlarda dile getirilen eleştirilerin sürekli tekrar edildiği görülmektedir. Uzun süreden beri TBMM gündeminde olan Sayıştay Kanunu Teklifinin, yasalaştırılarak dış denetime ilişkin görev, yetki ve sorumlulukların bu alandaki uluslararası standartlara uygun hale getirilmesi gerekmektedir. Ayrıca Sayıştay Başkanlığının dış denetim kapasitesinin güçlendirilmesi ve denetim faaliyetlerinin kamuda yaygınlaştırılması ve iç kontrol ile iç denetim sistemlerinin etkin bir biçimde çalışmasına Sayıştayın daha fazla katkı vermesi sağlanmalıdır.

AB’nin mali çıkarlarının korunması alanında ise sınırlı ilerlemeler sağlanmıştır. OLAF ve Başbakanlık Teftiş Kurulu arasında işbirliğine başlanmıştır. Ancak AB’nin mali çıkarlarının korunması için işlevsel ve bağımsız olarak çalışacak bir sahtecilikle mücadele koordinasyon yapısının oluşturulmasının gerekliliği, tüm belgelerde ifade edilmiş olmasına karşın halen böyle bir yapı kurulamamıştır. AB mali çıkarlarını korumak için işlevsel olarak bağımsız bir yolsuzlukla mücadele yapısı kurulmalı ve Türk Ceza Kanunu, Avrupa Topluluklarının Mali Çıkarlarının Korunması Konvansiyonu (PIF Konvansiyonu) ve protokolleri ile uyumlaştırılmalıdır.

Mali kontrol faslı çerçevesinde, AB müktesebatına uyum noktasında önemli çabalar sarf edilmiş ve genel olarak uyum düzeyimiz ileri bir seviyeye ulaşmıştır. Mali kontrol sistemimizin AB müktesebatına uyum düzeyi, 2008 Ulusal Programında ifade edilen önceliklerin uygulamaya geçirilmesiyle, ihtiyaç duyulan yasal düzenlemelerin yapılmasıyla, idari yapıların iyileştirmesi, geliştirilmesi ve kapasitelerin güçlendirilmesiyle daha ileri seviyelere taşınacaktır. Ayrıca katılım öncesi strateji belgelerinde yer verilen ve olumsuz olarak değerlendirilebilecek hususların üzerinde durulması ve çalışmaların bu noktalar üzerine odaklanması, mali kontrol sistemimizin etkinliği ve verimliliğini de artırabilecektir.

Kaynakça

- Acar, M. (2006), *Avrupa Birliği ve Türkiye: Bir Ekonomik ve Siyasi Analiz*, Orion Yayınevi.
- Acar, P. (2001), “Avrupa Birliği ve Türkiye’de İç Mali Kontrol Sistemi”, *Maliye Dergisi*, Sayı:136.
- Arcagök, M. S. (aktaran), (2008), “Criteria for opening and provisionally closing Chapter 28, <http://forum.europa.eu.int/Public/irc/budg/Home/main>, Yeni Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminde Harcama Öncesi Kontrol, <http://www.tkgm.gov.tr/turkce/dosyalar/diger%5Cicerikdetaydh241.pdf>”, Erişim:23/04/2008.
- Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı (2001), Resmi Gazete, 24/04/2001, Sayı: 24352 (Mükerrer).
- Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı (2003), Resmi Gazete, 24/07/2003, Sayı: 25178 (Mükerrer).
- Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı (2008), Resmi Gazete, 31/12/2008, Sayı: 27097 (Mükerrer).
- Avrupa Birliği Politikaları Enstitüsü, “AB’nin Genişlemesi”, <http://www.abpe.org.tr/abpe/content-detail.php?lang=2&detail=32&page=1>, Erişim: 27/10/2009.
- Aydın, F. (2009), “Türk Vergi Mevzuatının AB Müktesebatına Uyumunda Ulusal Programların Değerlendirilmesi”, *Vergi Sorunları Dergisi*, Sayı: 246, 41.
- Bakanlar Kurulu Kararı, Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar, Karar Sayısı: 2008/14481, Resmi Gazete, 31/12/2008, Sayı: 27097 (5. Mükerrer).
- Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (2007), *Avrupa Birliği ve Müzakere Süreci*, Ankara.
- Bozkurt E., Özcan, M. ve Köktaş, A. (2008), *Avrupa Birliği Hukuku*, Asil Yayın, 4. Baskı.
- Council of the European Union Decision (2005), Brussels, 3 October 2005, 12823/05 Limited, ELARG 64.
- Dışişleri Bakanlığı, Türkiye-AB İlişkileri, <http://www.mfa.gov.tr/turkiye-ab-iliskileri.tr.mfa>, Erişim: 26/10/2009.
- Directorate-General for Budget, http://ec.europa.eu/dgs/budget/index_en.htm, Erişim: 09/01/2010.
- Dinçkol, A. (2005), “AB Komisyonu Türkiye 2005 İlerleme Raporu,” *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl: 4, Sayı: 8, Güz 2005/2, 83.
- Ercan, M. (2009), “Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinde Müzakere Süreci”, *Akademik Araştırmalar Dergisi*, Yıl:11, Sayı: 42, 106.
- European Commission (2003), “European Union Enlargement-An Historic Opportunity,” Enlargement Directorate-General, Brussels.
- Gönülaçar, Ş. (2008), “İç Denetimin Bürokratik Serencamı”, *Mali Hukuk Dergisi*, Sayı:135, 3.
- <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=302&l=1>, Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 22 Haziran 1993 Avrupa Birliği Konseyi Kopenhag Zirvesi Sonuç Bildirgesi Özeti, Erişim: 25/10/2009.
- <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=65&l=1>, Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Katılım Müzakerelerinde Mevcut Durum, Erişim: 10/01/2010.

- <http://www.maliye-abdid.gov.tr/> Maliye Bakanlığı-Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Erişim: 01/11/2009.
- http://www.maliye-abdid.gov.tr/html/ab_turkiye/dokuman/toplanti.pdf, Maliye Bakanlığı (2006), “32. Mali Fasil Tarama Toplantıları, 18 Mayıs-30 Haziran 2006, Erişim: 05/11/2009.
- <http://www.dpt.gov.tr/DPT.portal>, Katılım Ortaklığı Belgesi, Erişim: 25/01/2010.
- İKV, Müzakere Süreci, <http://www.ikv.org.tr/icerik.asp?konu=muzakeresureci&baslik=M%FCzakere%20S%FCreci>, Erişim: 27/10/2009.
- İKV, Adaylık Süreci, <http://www.ikv.org.tr/pdfs/adayliksureci1.pdf>, Erişim: 01/11/2009.
- İKV, Üyelik Öncesi Strateji, <http://www.ikv.org.tr/sozluk2.php?ID=1018>, Erişim: 01/11/2009.
- İTO, AB ile Müzakere Süreci, <http://www.ito.org.tr/AB-Belgeler/y04.02.04.07.02.pdf>, Erişim: 27/10/2009.
- Karluk, R. (2005), *Avrupa Birliği ve Türkiye*, Beta Yayınları, 8. Bası, İstanbul.
- Katılım Öncesi Strateji, <http://www.etcf.org.tr>, Erişim: 10/01/2010.
- Kavali, M. (2005), “AB’nin Genişleme Süreci: AB’nin Merkezi Doğu Avrupa ve Batı Balkan Ülkeleri İle İlişkileri”, DPT AB ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ekim 2005, 21–22.
- Official Journal*, L85/13, 2001/235/EC Council Decision of 24 March 2001 on the Principles, Priorities, Intermediate Objectives and Conditions Contained in the Accession Partnership with Turkey.
- Official Journal*, L145/40, 2003/398/EC Council Decision of 19 May 2003 on the Principles, Priorities, Intermediate Objectives and Conditions Contained in the Accession Partnership with Turkey.
- Official Journal*, L22/34, 2006/35/EC Council Decision of 26 June 2006 on the Principles, Priorities, Intermediate Objectives and Conditions Contained in the Accession Partnership with Turkey.
- Official Journal*, L51/4, 2008/157/EC Council Decision of 26 February 2008 on the Principles, Priorities, Intermediate Objectives and Conditions Contained in the Accession Partnership with Turkey.
- Presidency Conclusions (2004), Brussels, 16-17 December 2004, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/presidency_conclusions16_17_12_04_en.pdf, Erişim: 26/10/2009.
- Taxation and Customs Union, Audit and Anti-Fraud Commissioner, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/semeta/index_en.htm#position_2, Erişim: 09/01/2010.
- Tekinalp, G. ve Tekinalp, Ü. (2000), *Avrupa Birliği Hukuku*, Beta Yayınları, 2. Bası, İstanbul.
- Welcome to the World of PIFC (2006), Public Internal Financial Control (PIFC) 1, http://ec.europa.eu/budget/library/documents/overviews_others/brochure_pifc_en.pdf, Erişim: 01/11/2009.