

MALİ KONTROL FASLI; 2006 YILI TÜRKİYE İLERLEME RAPORUNDA YER ALAN DEĞERLENDİRMELER

Burhan ORMANOĞLU (*)

- GİRİŞ

2006 Türkiye İlerleme Raporu, Avrupa Birliği Komisyonu tarafından 8 Kasım 2006 tarihinde yayımlandı. Türkiye'nin AB'ye katılımı ve müktesebatına uyumu konusunda gösterdiği gelişmelerin değerlendirildiği, bir anlamda yıllık karnesini gösteren İlerleme Raporları 1998 yılından beri Komisyon tarafından her yıl düzenli olarak yayımlanmaktadır. Son yayımlanan rapor, Türkiye hakkındaki sekizinci ilerleme raporudur. Bu çalışmada son yayımlanan raporun "Mali Kontrol" faslına ilişkin bölümü incelenmektedir.

2. İlerleme Raporlarının İşlevi ve Yapısı

İlerleme Raporları, müzakerelerin yürütülmesi veya katılım kriterlerine göre adaylık sürecine yeni eklenen ülkeleri kapsamı konusunda karar alınması için Konsey açısından birer dayanak oluşturur.¹ Avrupa Birliğine Katılım Öncesi Strateji'nin bir başka unsurudur. Avrupa Komisyonu tarafından her yıl düzenli olarak hazırlanır ve bu raporlarda Komisyon aday ülkelerin kaydettiği gelişmeleri değerlendirilerek önerilerde bulunur.

Avrupa Komisyonu İlerleme Raporu'nu hazırlarken Türk hükümetinin sunduğu bilgilerden, Avrupa Parlamentosu rapor ve kararlarından, Avrupa Kon-

seyi, AGİT ve uluslararası finans kuruluşları başta olmak üzere uluslararası örgütler ve sivil toplum örgütlerinin değerlendirmelerinden faydalanmaktadır.

İlerleme raporlarının önemli işlevleri vardır. Örneğin, 8 Mart 2001 tarihinde kabul edilen Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesi, 2000 yılı İlerleme Raporu'nda belirtilen öneriler esas alınarak hazırlanmıştır. Avrupa Komisyonu, Ekim 2002'de yayımladığı ve Avrupa Konseyi'nce de kabul edilen İlerleme Raporu'na dayanarak ve Türkiye'nin kriterlere uyumunu kolaylaştırmak amacıyla, Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesi'nde değişiklikler yapmış ve Belge, 26 Mart 2003'te gözden geçirilerek yeniden yayımlanmıştır.

Katılım Ortaklığı Belgesi, üyeliğe hazırlanma sürecinde aday ülkenin kısa ve orta vadede aşama kaydetmesi gereken öncelikli alanları ortaya koyar ve bu çerçevede gerekli olan mali yardım çerçevesini belirtir. Kısa vadede yerine getirilmesi beklenen öncelikler bir yıllık bir süreyi kapsarken, orta vadeli öncelikler gerçekleşmesi bir yıldan fazla sürecek önceliklerden oluşur.² Katılım Ortaklığı Belgesi, İlerleme Raporlarında belirlenen öncelikli çalışma alanlarını, Türkiye'nin bu alanlarda yapacağı uygulamalara yardımcı olacak mali imkânları ve bu yardımların tabi olacağı kuralları tek bir çatı altında ortaya koyan önemli bir belgedir.³

(*) Devlet Bütçe Uzmanı

¹ www.deltur.cec.eu.int.

² www.deltur.cec.eu.int.

³ Burhan ORMANOĞLU, Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardımları Kapsamında Merkezi Olmayan Yapılanma Sistemi, *Vergi Raporu Dergisi*, Nisan-Mayıs-Haziran 2005, Sayı: 76, s. 83.

2006 Türkiye İlerleme Raporu dört ana bölümden oluşmaktadır: Avrupa Birliği ile Türkiye arasındaki ilişkileri özetleyen Giriş Bölümü; demokrasi ve hukukun üstünlüğü, insan hakları ve azınlıkların korunması gibi konuların yer aldığı Genişletilmiş Siyasi Diyalog ve Siyasi Kriterler Bölümü; Ekonomik Kriterler Bölümü ve 3 Ekim 2005 tarihinde başlayan müzakere sürecinde ele alınan 33 faslın değerlendirildiği Üyelik Yükümlülüklerini Yerine Getirme Kabiliyeti Bölümü. Çalışmamızın konusu olan "mali kontrole" ilişkin değerlendirmeler bu son bölümde 32. fasıl olarak yer almaktadır.

3. "32:Mali Kontrol" Faslı Hakkında 2006 Yılı Türkiye İlerleme Raporunda Yer Alan Değerlendirmeler

Mali kontrol faslı esas itibarıyla dört ana politika alanını kapsamaktadır. Bunlar; kamu iç mali kontrolü, dış denetim, AB mali çıkarlarının korunması ve Euro'nun sahteciliğe karşı korunmasıdır.

3.1. Kamu İç Mali Kontrolü

Kamu iç mali kontrolü; ulusal bütçenin ve uluslararası kaynaklardan elde edilen fonların kullanılması konusunda kontrol, denetim ve raporlamaya ilişkin, yürütme veya yürütmenin yetkili kuruluşları tarafından içsel olarak uygulanan genel mali kontrol sistemidir.⁴

Bilindiği gibi mali sistemimizi yeniden şekillendiren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 10/12/2003 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilmiş, bazı maddeleri 01/01/2003 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmekle birlikte tüm hükümleri ile ancak 01/01/2006 tarihinden itibaren uygulamaya konulmuştur. Söz konusu Kanun, kamu iç mali kontrolü alanındaki düzenlemeleri de bünyesinde barındırmaktadır.

2006 yılı Türkiye İlerleme Raporu'nda kamu iç mali kontrolü alanında bazı ilerlemeler kaydedildiğine ilişkin bir genel değerlendirme yapılmakla birlikte, yapılan değerlendirmeler iki ana kategoride incelenebilir:

3.1.1. Olumlu Değerlendirmeler

a) *5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda değişiklik yapılmış ve Kanunun tüm maddeleri 1 Ocak 2006 tarihinde yürürlüğe girmiştir:* Burada sözü edilen 5018 sayılı Kanunda 5436 sayılı Kanunla⁵ yapılan kapsamlı değişikliktir. Yapılan değişiklikler Komisyon tarafından olumlu karşılanmıştır.

b) *Anayasa'nın bütçeye ilişkin maddeleri değiştirilmiştir:* Söz konusu değişiklik, 5428 sayılı Kanunla⁶ yapılmış ve Anayasa'nın bütçeye ilişkin hükümleri (130 uncu, 160 ıncı, 161 inci, 162 nci ve 163 üncü maddeleri) 5018 sayılı Kanunda yer alan düzenlemelere paralel hale gelmiştir.

c) *"Ön mali/ ex-ante kontrol" tanımı hariç 5018 sayılı Kanunda kullanılan terminoloji uluslararası kabul edilmiş tanımlamalara uyum sağlanmıştır:* Bilindiği gibi 5436 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerle mali kontrol alanında kullanılan uluslararası terminolojiye de uygunluk sağlanmıştır.

d) *5018 sayılı Kanunla 2006-2008 dönemi için üç yıllık bütçe uygulaması getirilmiştir:* burada kastedilen çok yıllık bütçe uygulamasına geçilmiş olmasıdır ve bu olumlu karşılanmaktadır. Ancak çok yıllık bütçeleme anlayışı, Rapor'da belirtildiği üzere yalnızca 2006-2008 dönemi için değil bundan sonraki tüm dönemler için uygulanacaktır. Nitekim 5018 sayılı Kanunun 13/d maddesinde çok yıllık bütçeleme bir bütçe ilkesi olarak tanımlanmakta ve 17 nci maddesinde de kamu idarelerinin bütçelerini çok yıllık bütçeleme anlayışıyla hazırlayacakları hükmü yer almaktadır. Bu anlamda, İlerleme Raporu'nda tarih konusunda bir maddi hata bulunmaktadır.

e) *5018 sayılı Kanununa ilişkin uygulama yönetmeliklerinin büyük bir bölümü yürürlüğe girmiştir:* Bunlar arasında, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, İç Denetçilerin Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik,

⁴ Glossary of Definitions used by the Commission in the framework of public internal financial control.

⁵ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 24/12/2005 tarihli ve 26033 sayılı Resmi Gazete.

⁶ Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun, 09/11/2005 tarihli ve 25988 sayılı Resmi Gazete.

İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik, İç Denetçi Adayları Belirleme, Eğitim ve Sertifika Yönetmeliği, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik ve Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik gibi önemli düzenlemeler bulunmaktadır.

f) *Strateji geliştirme birimleri kurulmuş ve bu birimlere personel atanması süreci başlamıştır:* 5436 sayılı Kanunla oluşturulan bu birimlerin çalışma esas ve usullerine ilişkin yönetmelik de yayımlanmıştır.

g) *Görevi hükümete bağlı kamu idarelerinde uygulanacak muhasebe ve rapor standartlarını belirlemek olan Devlet Muhasebe Standartları Kurulu oluşturulmuştur.*

3.1.2. Olumsuz Değerlendirmeler

a) *Ön mali kontrol (Ex-ante kontrol) tanımı uluslararası kabul edilmiş standartlarda kullanılan terminolojiye uygun değildir:* 5018 sayılı Kanunun ilk halinde "harcama öncesi kontrol" olarak düzenlenmiş olan bu husus, 5436 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle "ön mali kontrol" olarak değiştirilmiştir. 5018 sayılı Kanunun değişik 58 inci maddesinde ön mali kontrolün, harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile mali hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri kapsadığı ifade edilmektedir. Ayrıca 58 inci maddede ön mali kontrol sürecinin mali karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesinden oluştuğu belirtilmektedir. Yapılan bu tanımlama, İlerleme Raporunda Komisyon tarafından yeterli görülmemiştir.

b) *Döner sermayelerin 5018 sayılı Kanunun orijinal halinde öngörüldüğü şekilde kaldırılmayarak yeniden yapılandırılacağı öngörülmüştür:* Bilindiği gibi 5018 sayılı Kanunun ilk halinde, Geçici 11 inci maddesinde, döner sermayeler ve fonların 31/12/2007 tarihine kadar tasfiye edileceği hükmü yer almaktaydı. Ancak 5436 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle döner sermaye işletmelerinin 31/12/2007 tarihine kadar yeniden yapılandırılaca-

ğı hükmü getirilmiştir. Ancak bu yeniden yapılandırmanın nasıl ve ne şekilde yapılacağı konusu açıklık kazanmadığı için İlerleme Raporunda eleştiri konusu olmuştur.

c) *Önemli sayıda kamu idaresinin 5018 sayılı Kanun kapsamı dışında bırakılması sağlam mali kontrol ilkelerinden sapma olarak görülmektedir:* 5449 sayılı Kanunla kurulan Kalkınma Ajansları, TRT ve TOKİ gibi kurumların 5018 sayılı Kanunun getirmiş olduğu mali yönetim ve kontrol sistemi dışında bırakılmış olmasına değinilerek bu durum, amaçlanan sistemin ve belirlenen ilkelerin dışına çıkma olarak değerlendirilmiştir.

d) *İkincil mevzuatın büyük bölümü kabul edilmiş olmakla beraber uygulamada eksiklikler mevcuttur:* Burada değinilen konu, 5018 sayılı Kanunda öngörülen ikincil düzenlemelerin çıkarılmaması değil çıkarılan bu düzenlemelerin uygulamalarının yeterli düzeyde olmamasıdır. Ancak sistemin yeni kurulmuş olduğu düşünülürse uygulamaların bir zaman süreci alacağı da açıktır.

e) *Reformun ana unsurlarından biri olan iç denetim henüz işlevsel hale gelmemiştir:* İç denetçilerin çalışma usul ve esaslarını düzenleyen yönetmelik ve bunların eğitimi ve serifikalandırılmalarına ilişkin yönetmelik yayımlanmış, kamu idarelerinde iç denetçi kadroları tahsis edilmiş durumdadır. Ancak, süreç henüz iç denetçi adaylarını belirleme aşamasındadır. Bunun yanı sıra, kamu idarelerinde iç denetim birimlerinin kurulması gerekmektedir. İç denetim sisteminin mevzuat altyapısı hazır olmakla beraber uygulama süreci devam etmektedir. Ancak İlerleme Raporunda değinildiği gibi iç denetim sistemi, günümüz itibarıyla, tam anlamıyla işlevsel hale gelmemiştir.

f) *2004 yılında kurulan İç Denetim Koordinasyon Kurulunun bir danışma organı olarak kabul edilmesi ve mevcut uyumlaştırma ve koordinasyon görevlerinin daimi nitelikli bir merkezi uyumlaştırma birimine aktarılması gerekmektedir:* İç Denetim Koordinasyon Kurulu, 5018 sayılı Kanunun 66 ncı maddesi ile kurulmuş ve Kurul'un görevleri 67 nci maddede sayılmıştır. 67 nci madde incelendiğinde Kurul'a

merkezi uyumlaştırma birimince yerine getirilmesi gereken görevlerin verildiği görülmektedir. Dolayısıyla lafzi olarak belirtilmese de iç denetim alanında Kurul, merkezi uyumlaştırma görevini yerine getirmektedir. Ancak Komisyon, İlerleme Raporu'nda da belirtildiği üzere, Kurul'un bir "danışma organı" olmasını beklemekte ve merkezi uyumlaştırma kapsamındaki görevlerinin Kurul'dan alınarak, oluşturulacak daimi nitelikli bir merkezi uyumlaştırma birimine verilmesi beklentisini taşımaktadır.

3.2. Dış Denetim

2006 Türkiye İlerleme Raporu'nda, dış denetim konusunda son ilerleme raporundan (2005 yılı) bu yana hiçbir gelişme kaydedilmediği belirtilmektedir. Aynı zamanda, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (68 inci madde) ile dış denetim yetkisinin tür ve kapsam olarak Sayıştay'a verildiği ve bu ihtiyacı karşılamak ve AB müktesebatına uyum sağlayabilmek için TBMM'nin gündeminde INTO-SAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions) standartlarına uygun olarak hazırlanmış Sayıştay Kanunu Teklifinin bulunduğu da değinilmektedir.

3.3. Avrupa Birliği Mali Çıkarlarının Korunması

Bu konuda, Türkiye'den hukuki bir düzenleme beklenmektedir. Ancak Rapor'da, AB fonlarının denetlenmesi için ulusal yetkilendirme görevlisi bünyesinde faaliyet gösteren mekanizmanın (merkezi olmayan uygulama sistemi) kurulduğu belirtilmektedir. Öte yandan, oluşturulan bu sistemin kamu iç mali kontrol sistemi ile bağının kurulması gerekliliği de vurgulanmaktadır.

Bu başlık altında Rapor'da, AB mali çıkarlarının korunmasının yasal, idari ve işlevsel açıdan koordinasyonunu sağlayacak, dolandırıcılık ve düzensizlikleri Komisyonun ilgili birimlerine bildirecek, uygulamada bağımsız olan, dolandırıcılıkla mücadelede koordinasyonu sağlayacak bir yapılanmaya gidilerek merkezi olmayan uygulama sisteminin desteklenmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bu anlamda Komisyon, Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun OLAF (Office Europeen de Lutte Anti-Fraude, European Anti-Fraud Office) nezdinde temas noktası olarak belirlenmiş olmasını memnuniyetle karşılamıştır.

Merkezi olmayan uygulama sistemi ile ilgili olarak Rapor'da, raporun hazırlanması ve yayımlandığı dönemde, bu fonksiyonun yerine getirilmesinde eksikliklerin yaşandığı ifade edilmektedir. Nitekim merkezi olmayan uygulama sisteminin unsurlarından biri olan Merkezi Finans ve İhale Birimi'nin Mutabakat Zaptı'nda öngörülen idari yapısı ve personel yapısına yönelik yasal düzenleme, Rapor'un yayımlandığı tarih itibarıyla, henüz yapılmamıştır.

3.4. Euro'nun Sahteciliğe Karşı Korunması

2006 yılı Türkiye İlerleme Raporu'nun "32: Mali Kontrol" faslında yer alan değerlendirmelerin sonuncusu, Euro'nun sahteciliğe karşı korunması konusundadır. Bu alanda Türkiye'nin sahte banknot ve madeni paraların analiz ve sınıflandırılması bakımından yeterli deneyime sahip olduğu ve kolluk kuvveti olarak da kapasitesinin yeterli olduğu belirtilmektedir. Bunun yanı sıra 2005 yılında Merkez Bankası'na bağlı olarak kurulan Kalpazanlığı İzleme Sistemi'nin ulusal analiz merkezi, ulusal madeni para analiz merkezi ve ulusal merkez ofisi kurularak tamamlanması ve desteklenmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Aynı zamanda sahte paraları tedavülenden çekmeyen kredi kurumları için yaptırımların oluşturulması ve Euro madeni paralarına benzeyen madalya ve nişan kalpazanlığını engellemeyi öngören yaptırımlar içeren bir düzenlemeye ihtiyaç duyulduğu ve bu alanda hazırlık yapıldığı da Rapor'da yer almaktadır.

3.5. Sonuç

Avrupa Birliği katılım sürecinde aday ülkelerin kaydettiği gelişmelerin değerlendirilerek önerilerde bulunduğu bir belge olan İlerleme Raporu, katılım sürecinde önemli bir rol üstlenmektedir. Avrupa Birliği'ne aday ülke olarak Türkiye hakkında da Komisyon tarafından 1998 yılından beri her yıl düzenli olarak İlerleme Raporu düzenlenmektedir.

İlerleme Raporları, ekonomik ve siyasi kriterlerde yaşanan gelişmeleri yansıtmalarının yanı sıra müzakere başlıkları hakkında da değerlendirmeler içermektedir. Çalışmanın konusu da ülkemizde yeni oluşturulan mali yönetim ve kontrol sistemi hakkında 2006 İlerleme Raporu'nda yer verilen değerlendirmelerdir.

Son İlerleme Raporu'nda bu alanda bazı ilerleme ve gelişmelerin kaydedildiği belirtilmekte ise de mevcut durumdaki aksaklık ve eksikliklere de değinilmiştir.

Bu anlamda, Türkiye'nin, kamu iç mali kontrolü alanında 2002 yılında sunduğu Kamu İç Mali Kontrolü Politika Belgesi'ni güncellemesi talep edilmektedir. İlk Politika Belgesi, Türk kamu iç mali kontrol sisteminin uluslararası kontrol ve denetim standartları ile Avrupa Birliği uygulamalarına uyumlu hale getirilmesi yönündeki yasal ve idari düzenlemelere referans teşkil eden, mevcut kamu iç mali kontrol sisteminde Avrupa Birliği müktesebatına uyum sağlanması amacıyla yapılması planlanan değişiklikle-

rin nasıl ve ne zaman yapılacağını gösteren bir belgedir. Komisyon, söz konusu belgenin 2002 yılından bu yana yaşanan gelişmeler doğrultusunda ve gelecekte bu alanda yapılacak olan faaliyetlerin de belgeye yansıtılarak güncellenmesini talep etmektedir.

Bunun yanı sıra, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun uygulanması ve tamamen işlevsel hale getirilmesi çabalarının artırılması gerektiği ifade edilmektedir.

Dış denetim, Avrupa Birliği mali çıkarlarının korunması ve Euro'nun sahteciliğe karşı korunması konularında da çalışmaların ve ilgili idari yapılanmaların tamamlanması beklentisi de 2006 yılı İlerleme Raporu'nda yer almaktadır.