

**AVRUPA BİRLİĞİ FONLARININ MALİ DENETİM BOYUTLARI VE  
KATILIM ÖNCESİ MALİ YARDIM ARACI (IPA) ÖRNEĞİ ÜZERİNE BİR  
ÇALIŞMA**

**HÜSEYİN ÇALIK**

**AVRUPA BİRLİĞİ UZMANLIK TEZİ**

**Bu uzmanlık tezinde öne sürülen fikirler eserin yazarına aittir;  
Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının görüşlerini yansıtmaz.**

**AĞUSTOS 2014**

Hüseyin ÇALIK tarafından hazırlanan “Avrupa Birliği Fonlarının Mali Denetim Boyutları ve Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) Örneği Üzerine Bir Çalışma” adlı bu tezin AB Uzmanlık Tezi olarak uygun olduğunu onaylarım.

Serdar YILMAZ

AB Uzmanı

Bu çalışma, jürimiz tarafından oy birliği ile Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi olarak kabul edilmiştir.

Adı ve Soyadı

İmzası

Başkan : .....

Üye : .....

Üye : .....

Üye : .....

Üye : .....

Tarih : .../.../.....

Bu tez, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Avrupa Birliği Uzman Yardımcılarının Uzmanlık Tezlerini hazırlarken uyacakları AB Uzmanlığı Tez Hazırlama Yönergesi ile belirlenen kurallara uygundur.

## TEŐEKKÖR

Tez çalışmasında tez danıőmanlıęımı üstlenen ve değerli görüş ve yorumlarıyla çalıőmaya önemli katkılar sağlayan AB Uzmanı Serdar YILMAZ'a, tez düzeltilmelerimizde katkıda bulunan Dr. Abdulhamit YAğMURCU'ya ve uzman arkadaşlarıma teőekkürlerimi sunarım.

Ayrıca, bu tez çalışmasının araştırma ve yazım aşamalarında değerli katkı ve yardımlarını esirgemeyen Sayıştay Üyesi Sayın İbrahim KANDEMİR'e teőekkürleri borç bilirim.

## **YETERLİK SINAV KURULUNA BEYAN**

Bu belge ile bu uzmanlık tezindeki bütün bilgileri akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplayıp sunduğumu; ayrıca, bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi beyan ederim.

İmza:

Adı-Soyadı: Hüseyin ÇALIK

## ÖZ

# AVRUPA BİRLİĞİ FONLARININ MALİ DENETİM BOYUTLARI VE KATILIM ÖNCESİ MALİ YARDIM ARACI (IPA) ÖRNEĞİ ÜZERİNE BİR ÇALIŞMA

Çalık, Hüseyin

Avrupa Birliği Uzmanlığı Tezi

Ağustos 2014, 149 sayfa

Avrupa Birliği (AB) denetim sistemlerinin de dâhil olduğu uluslararası denetim standartları ile uyumlu olarak yürürlüğe giren 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 1. Maddesinde kanunun amacının, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolünü düzenlemek olduğu belirtilmiştir. Yine aynı kanunun 2. Maddesinin 2. Fıkrasında; AB Fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolünün de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bu Kanun hükümlerine tâbi olduğu ifade edilmiştir.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun kapsamında yer alma niteliklerini haiz AB Fonları da ulusal kamu kaynaklarının dâhil olduğu kurallara tabi olduğu anılan fıkra hükmü ile açıkça ifade edilmektedir. Bu bakımdan,

Avrupa Birliği fonları ve yerel kamu kaynaklarının elde edilifinden sonra hizmet, mal alımı veya eser yapımı ile sonuçlanan süreç içerisinde bahse konu fonların ve tahsisatların amacına ulaşıp ulaşımadığının denetimi ve kontrolü önem arz etmektedir.

AB fonlarının denetim ve kontrol hususları, AB müktesebatında 32. Fasıll olan mali kontrol faslı kapsamı içerisinde önemli bir yer tutmaktadır.

32. Fasıll olan mali kontrol faslı kapsamında, 4 temel politika alanı bulunmaktadır. Bunlar; Kamu İç Mali Kontrolü (KİMİK), dış denetim, AB mali çıkarlarının korunması ve Avro'nun sahteciliğe karşı korunmasıdır. KİMİK, kamu sektöründe risk analizine ve kaynakların etkin, ekonomik ve verimli kullanılması sorumluluğuna dayalı kontrolleri kapsamaktadır. KİMİK kavramı üç ilkeye dayanmaktadır: güvenilir mali yönetim ve kontrol sistemleri ile desteklenen yönetsel hesap verebilirlik; merkezi olmayan ve fonksiyonel olarak bağımsız iç denetim; mali yönetim ve kontrol ile iç denetim sistemlerinin merkezi uyumlaştırılmasıdır.

Bu çalışmada, ilgili kanunlarla birlikte Mali Kontrol Faslı ve IPA modeli çerçevesinde, denetim ve kontroldeki önemli sistemler ve kurumlar ele alınmış ve değerlendirilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Avrupa Birliği, Avrupa Birliği Mali İşbirliği, Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA), Mali Kontrol Faslı (32. Fasıll), Avrupa Sayıştayı, T.C. Sayıştayı, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kamu İç Mali Kontrolü, Dış Denetim, AB Mali ıkarlarının Korunması.

## **ABSTRACT**

### **A STUDY ON THE PERPECTIVES OF FINANCIAL AUDIT FOR EUROPEAN UNION FUNDS AND THE INSTRUMENT FOR PRE- ACCESSION ASSISTANCE (IPA)**

Çalık, Hüseyin

European Union Expertise Thesis

August 2014, 149 pages

According to the 5018 Public Financial Management and Control Law (PMC) enacted in accordance with the International Auditing Standards which is also in line with European Union control systems, the purpose of the law stated as “to regulate the structure and functioning of the public financial management, the preparation and implementation of the public budgets, the accounting and reporting of all financial transactions, and financial control in line with the policies and objectives covered in the development plans and programs, in order to ensure accountability, transparency and effective, economic and efficient collection and utilization of public resources.” Likewise, according to Article 2.2 of the subject Law; the utilization and control of the EU funds and those funds that are acquired by domestic and foreign providers are also covered by the same provisions of this Law without prejudice to the provisions of international agreements.

It is clearly stated in the Public Financial Management and Control Law that European Union (EU) Funds are covered under the same provisions of those are applicable to National Public Resources. In this regard, after acquiring the EU funds and local public resources, it is very important to audit and control the outcomes of these resources during provision of the services, supplies or works.

The issues of auditing and controlling of the EU Funds have a crucial role in the Chapter 32: “Financial Control” among the EU acquis systems.

In the scope of Financial Control Chapter (numbered 32), there are four major policy areas; namely Public Internal Financial Control, External Audit, Protection of EU financial interests, protection of the Euro against counterfeiting. Public Internal Financial Control covers a series of controls based on risk analysis and efficient and economic use of public resources. The concept of Public Internal Financial Control comprises three principles: Managerial accountability which supported by sound financial management and control systems, Decentralized and functionally independent internal audit, Central harmonization of financial management & control and internal audit systems.

In this study, with the perspectives of Financial Control Chapter together with the related laws and Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) model; the important systems & institutions in auditing and controlling are studied and evaluated.

**Key Words:** European Union, EU-Turkey Financial Cooperation, Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), Financial Control Chapter (Numbered 32), European Court of Auditors, Turkish Court of Auditors, Public Finance Management and Control Law, Public Internal Financial Control, External Audit, Protection of EU financial interests.



## İÇİNDEKİLER

KONUSU:	SAYFA NO:
TEŞEKKÜR .....	iii
BEYAN.....	iv
YETERLİK SINAV KURULUNA BEYAN .....	iv
ÖZ .....	v
ABSTRACT .....	vii
İÇİNDEKİLER .....	ix
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xiii
ŞEKİLLER .....	xiv
TABLolar .....	xv
BİRİNCİ BÖLÜM.....	1
1. GİRİŞ .....	1
1.1. Amaç .....	3
1.2. Kapsam.....	4
İKİNCİ BÖLÜM .....	6
2. AVRUPA BİRLİĞİ MALİ İŞBİRLİĞİ VE TÜRKİYE-AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİ .....	6
2.1. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'ndan Avrupa Birliği'ne Tarihi Dönüşüm .....	7
2.2. Avrupa Birliği ile Türkiye Arasındaki Mali İşbirliği .....	10
2.2.1. Helsinki Öncesi Dönem (1964-1999) .....	10
2.2.2. Helsinki Sonrası Dönem (2000-2006).....	14
2.2.3. Genel Olarak 2007-2013 Dönemi İçin Gerçekleşen AB-Türkiye Mali İşbirliği .....	15
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM .....	17
3. 2007-2013 DÖNEMİNDE UYGULANAN KATILIM ÖNCESİ MALİ YARDIM ARACI (INSTRUMENT FOR PRE-ACCESSION ASSISTENCE) .....	17
3.1. IPA'nın Hukuki Yapısı" .....	22

3.1.1.	IPA Çerçeve Tüzüğü .....	23
3.1.2.	IPA Uygulama Tüzüğü.....	26
3.1.3.	IPA'nın Tabi Olduğu İlkeler ve İşleyiş Mekanizması .....	35
3.1.3.1.	Katılım Öncesi Mali Yardım Aracının (IPA) Özellikleri.....	36
3.1.3.2.	IPA Mekanizmasının İşleyişi .....	40
3.2.	IPA Kapsamında Ülkemizin Yararlandığı Bileşenler .....	43
3.2.1.	Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma (1. Bileşen).....	47
3.2.2.	Sınır Ötesi İşbirliği (II. Bileşen).....	48
3.2.3.	Bölgesel Kalkınma (III. Bileşen) .....	50
3.2.4.	İnsan Kaynaklarının Gelişimi (IV. Bileşen).....	52
3.2.5.	Kırsal Kalkınma (V. Bileşen).....	53
3.3.	IPA Kapsamında Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'na Yürütülen Mevcut Projeler Hakkında Genel Bilgiler .....	54
3.3.1.	Ankara İstanbul Yüksek Hızlı Tren Projesi/Köseköy – Gebze Kesiminin Rehabilitasyonu ve Yeniden İnşası .....	54
3.3.2.	Irmak-Karabük-Zonguldak Demiryolu Hattı Rehabilitasyonu ve Sinyalizasyonu Projesi .....	55
3.3.3.	Alayunt – Afyonkarahisar – Konya Demiryolu Hattı Modernizasyonu Teknik Destek Projesi .....	55
3.3.4.	Malatya – Narlı Demiryolu Hattı Modernizasyonu Teknik Destek Projesi .....	56
3.3.5.	Samsun – Kalın Demiryolu Hattı Modernizasyonu Projesi.....	57
3.3.6.	IPA Biriminin ve Nihai Faydalanıcıların Kapasitesinin Geliştirilmesi İçin Teknik Destek Projesi .....	58
3.3.7.	Bilgilendirme ve Tanıtım Faaliyetleri İçin Teknik Destek Projesi .....	58
<b>DÖRDÜNCÜ BÖLÜM .....</b>		<b>60</b>
<b>4. AB KATILIM MÜZAKERELERİ FASILLARINDAN 32 NO.LU MALİ KONTROL FASLININ KAPSAMI, YÜRÜRLÜKTEKİ AB MEVZUATINDAKİ YERİ. ....</b>		<b>60</b>
4.1.	Genel Olarak Mali Kontrol Faslı.....	60
4.2.	Mali Kontrol Faslının Mevcut Durumu .....	62
4.2.1.	Mali Kontrol Faslına İlişkin Türkiye Tarama Sonu Raporu ( <i>Chapter 32- Financial Control; Screening Report Turkey</i> ) .....	65

4.2.1.1.	Mali Kontrol Faslıının İçeriği.....	65
4.2.1.2.	lke Sıralaması ve Uygulama Kapasitesi .....	67
4.2.1.2.1.	Kamu İç Mali Kontrol ( <i>Public Internal Financial Control</i> ) ve Dış Denetim ( <i>External Audit</i> ) .....	67
4.2.1.2.2.	AB Mali çıkarlarının ve Avro'nun Korunması .....	71
4.2.1.3.	Uyum Derecesi ve Uygulama Kapasitesinin Değerlendirilmesi.....	72
4.2.1.3.1.	Kamu İç Mali Kontrol ve Dış Denetim.....	72
4.2.1.3.2.	AB Mali çıkarlarının ve Avro'nun Korunması .....	73
<b>BEŞİNCİ BÖLÜM .....</b>		<b>75</b>
<b>5. AVRUPA BİRLİĞİ SAYIŞTAYI VE KATILIM ÖNCESİ MALİ YARDIM ARACI (IPA)'NİN DA TABİ OLDUĞU DENETİM SİSTEMLERİ .....</b>		<b>75</b>
5.1.	AB Sayıştayı ve Kuruluğu .....	75
5.2.	AB Sayıştayı Denetim Alanı .....	77
5.3.	AB Sayıştayı'nın Görev ve Sorumlulukları .....	77
5.4.	AB Sayıştayı'nın Sahip Olduğu Yetkilerin Kapsamı.....	78
5.4.1.	AB Sayıştayı'nın Denetim Yetkisi.....	79
5.4.2.	AB Sayıştayı'nın Rapor Sunma Yetkisi.....	80
5.4.3.	AB Sayıştayı'nın Bütçenin Uygulanmasına Yardımcı Olma Yetkisi .....	81
5.5.	Denetim Kavramı ve Türleri .....	82
5.5.1.	Denetim Kavramı .....	82
5.5.2.	Denetim Türleri .....	84
5.5.2.1.	Denetçinin Statüsüne Göre Denetim .....	85
5.5.2.1.1.	İç Denetim ( <i>Internal Auditing</i> ).....	85
5.5.2.1.2.	Dış Denetim ( <i>External Auditing</i> ) .....	85
5.5.2.2.	Denetimin Konusuna ve Amacına Göre Denetim Türleri.....	86
5.5.2.2.1.	Düzenlilik Denetimi ( <i>Regularity Audit</i> ):.....	86
5.5.2.2.2.	Performans Denetimi ve Unsurları.....	87
5.6.	Türkiye'de AB Mali Yardımlarının ve Katılım ncesi Mali Yardım Aracının (IPA) Denetimleri.....	88
5.6.1.	AB Yardımlarının Mali Denetimine İlişkin Düzenlemeler.....	88
5.6.2.	Türkiye'de 5018 sayılı Kanun ile Getirilen İç Denetim Sisteminin AB Mali Yardımlarının Denetimine Etkileri .....	91
5.6.3.	IPA Yapılanması Sonrası Mali Yardımların Denetimi .....	91

5.7.	Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) Kapsamında İç Denetim ve İç Kontrol .....	92
5.7.1.	İç Denetim .....	93
5.7.1.1.	İç Denetimin Özellikleri ve Bileşenleri.....	94
5.7.1.2.	AB Düzenlemeleri Kapsamında Uluslararası İç Denetim Standartları... 95	
5.7.2.	İç Kontrol .....	96
5.7.2.1.	İç Kontrol Kavramı .....	96
5.7.2.2.	İç Kontrolün Özellikleri ve Bileşenleri .....	97
5.7.2.3.	AB’de Uygulanan İç Kontrol Sistemi .....	99
<b>ALTINCI BÖLÜM .....</b>		<b>105</b>
<b>6. SONUÇ, DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER .....</b>		<b>105</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>		<b>108</b>
<b>EKLER.....</b>		<b>113</b>

## KISALTMALAR LİSTESİ

EC:	Avrupa Komisyonu
ECA:	AB Sayıştayı
EDIS:	Genişletilmiş Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi
EU:	Avrupa Birliği
IPA:	Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı
MEDA:	Avrupa-Akdeniz İşbirliği
MIFF:	Çok Yıllı İndikatif Finansal Çerçeve
MIPD:	Çok Yıllı Gösterge Niteliğinde Planlama Belgesi
MoTMC:	Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı
NAO:	Ulusal Yetkilendirme Görevlisi
NF:	Ulusal Fon
NIPAC:	Ulusal IPA Koordinatörü
OS:	Program Otoritesi
OLAF:	Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Ofisi
PIFC	Kamu İç Mali Kontrolü
UYG:	Ulusal Yetkilendirme Görevlisi
a.g.e.:	Adı Geçen Eser
s.:	Sayfa

## ŞEKİLLER

Şekil 1: Ankara İstanbul Yüksek Hızlı Tren Projesi/Köseköy – Gebze Kesimi Haritası .....	54
Şekil 2: Irmak-Karabük-Zonguldak Demiryolu Hattı Haritası.....	55
Şekil 3: Alayunt – Afyonkarahisar – Konya Demiryolu Hattı Haritası.....	56
Şekil 4: Malatya – Narlı Demiryolu Hattı Haritası.....	57
Şekil 5: Samsun – Kalın Demiryolu Hattı Haritası.....	57
Şekil 6: COSO İç Kontrol Kübü.....	99
Şekil 7: COSO İç Kontrol Modeli.....	100
Şekil 8: Denetim Faaliyetleri ve Kurumsal Hedefler İlişkisi.....	102

## TABLULAR

Tablo 1: Hibe Yapılan Protokoller Sıralaması.....	11
Tablo 2: 1991-1999 Mali Yardımlar.....	12
Tablo 3: 1995-1999 Yılları Arasındaki Hibe Programları.....	13
Tablo4: IPA Dönemi (2007-2013) Türkiye Mali Yardım Miktarları.....	45
Tablo 5: 2007-2013 IPA Dönemi AB Mali Yardımının Aday ve Potansiyel Ülkelere Görev Dağılımı .....	46

## **BİRİNCİ BÖLÜM**

### **GİRİŞ**

Avrupa Birliği (AB), gerek ekonomik gerek siyasi konularda ve bu hususların dışında kendi bünyesinde ve dünya coğrafyasının her alanında barış, demokrasi, yaşam koşullarının iyileştirilmesi ve modernleşme gibi konularda küresel bir aktör olarak rol almakta ve bu amaçları gerçekteştirme iddiası ile çeyitli mali yardımlar yapmaktadır.

1 Temmuz 2013 tarihi itibariyle 28 üyeli bir yapılanma teşkil eden AB, dünya ülkeleri içerisinde; insan hakları, evrensel hukuk kurallarını kabul eden ve liberal pazar ekonomisi hususlarında ortak prensipleri paylaşan ülkelere meydana gelmektedir. AB, hem birliğe üye ülkelerin iç ekonomik ve sosyal gelişmelerine destek olmak hem de ülkelerarası gelişmişlik düzeyini dengelemek amacıyla aday ve potansiyel aday ülkelere hibe ya da kredi şeklinde farklı mali enstrümanlar vasıtasıyla önemli miktarlarda kaynak tahsisatında bulunmaktadır. AB, aynı zamanda gerekli gördüğu hallerde üçüncü ülkelere de mali yardımlar yapabilmektedir. Birliğin kuruluşundan bugüne kadar derinleşme ve genişleme boyutlarında kaydettiği aşamalar sonucu, mali yardımlarının çeyitliliği ve önemi artmıştır.

AB, günümüzde mali yardım yaparak fon tahsisinde bulunan önemli kuruluşlardan biridir. AB mali yardımlarının geçmişi, birliğin kurucu antlaşmalarına kadar uzanmaktadır.



AB mali yardımlarının kapsam açısından en önemlisi olarak IPA, 2007-2013 dönemini kapsayan yedi yıllık bir süre için tanımlanmıştır. 17 Temmuz 2006 tarihli ve 1085/2006 sayılı Avrupa Komisyonu Konsey Tüzüğü ile hukuki boyutları belirlenen IPA (Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı); Avrupa Birliği mali işbirliği kapsamında, daha önce uygulama alanı bulan PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS ve Ülkemiz için değerlendirilen benzer katılım öncesi programların yerine, kapsam ve pratikliği bakımından tek bir yapıya ve başlığa dönüşen yeni bir program öngören bir fon sistemi planlanmış ve uygulanmaya başlanmıştır.

Öte yandan, belirli bir amacı gerçekleştirmek üzere kurulan her bir kurum, yapılanma, organizmalarda olduğu gibi Avrupa Birliği fon sisteminde de Avrupa Birliği finansmanı şeklindeki projelerde hem ulusal hem de tahsisatı gerçekleştiren Avrupa Birliği'nin organlarınca periyodik sürelerle denetim yapılmakta ve sözkonusu harcamaların yerindeliği ve hukuka uygunluğu değerlendirilmektedir. Bu bakımdan, yüklenici sözleşme hükümleri kapsamında yararlanıcı ülkeler, Avrupa Komisyonu, Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Ofisi (OLAF) ve Avrupa Sayıştay tarafından gerçekleştirilecek denetim taleplerini kabul etmekle yükümlüdür.

Sözkonusu denetimler gerçekleştirilirken toplam 35 fasıl şeklinde belirlenmiş olan Avrupa Birliği müktesebatında önemli ve büyük bir yere sahip olan 32 No.lu mali kontrol faslı ve getirdiği yasal düzenlemeler, kontrol ve denetim süreçlerinde izlenecek prosedürler ayrıntılı olarak belirlenmektedir. Mali kontrol faslı kapsamında, 4 temel politika alanı bulunmaktadır. Bunlar; Kamu İç Mali Kontrolü (KİMİK), dış denetim, AB mali çıkarlarının korunması ve Avro'nun sahteciliğe karşı korunmasıdır. KİMİK, kamu sektöründe risk analizlerine ve kaynakların etkin, ekonomik ve verimli kullanılması sorumluluğuna dayalı kontrolleri kapsamaktadır. KİMİK kavramı üç ilkeye dayanmaktadır: 1) güvenilir mali yönetim ve kontrol sistemleri ile desteklenen yönetsel hesap verebilirlik, 2) merkezi olmayan ve fonksiyonel olarak bağımsız iç denetim, 3) mali yönetim ve kontrol ile iç denetim sistemlerinin merkezi uyumlaştırılması. Dış denetim bakımından ise, aday ülkenin, Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (INTOSAI) tarafından, özellikle Örgüt'ün yüksek denetim kurumların işlevsel, kurumsal ve mali yönden bağımsız

olmasını öngören Lima Deklarasyonu'nda belirlenen uluslararası kuralları benimsemesi ve uygulaması beklenmektedir. AB mali çıkarlarının korunması kapsamında ise üye ülkeler arasında idari işbirliği yapılması konusu yer almaktadır. Bu bağlamda üye ülkelerin usulsüzlük ve yolsuzluklara ilişkin bütün şüpheli vakalarla ilgili olarak komisyonla etkin bir işbirliği yapma ve iletişim kurma kapasitesine sahip olmaları gerekmektedir. Bunlara ilave olarak, 32 No.lu mali kontrol faslının bu bölümünde ele alınan konular arasında AB mali çıkarlarının korunmasına dair Sözleşme de yer almaktadır. Son olarak, Avro benzeri madeni paraların yasaklanması, finansal kurumların sahte banknot ve madeni Avroların piyasadan çekilmesi ve sahteciliğe karşı etkin kurumlar ve prosedürler geliştirilmesi gibi Avro'nun sahteciliğe karşı korunması konusunun cezai olmayan yönleri de büyük önem arz etmektedir.

### **1.1. Amaç**

Bu tezin amacı, genel olarak Avrupa Birliği mali yardım sürecindeki işbirliğinin ve süreçlerinin anlatılması, özel olarak ise 2007-2013 Dönemi Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) sisteminin incelenmesi, Avrupa Birliği müktesebatı içerisinde önemli bir yeri olan 32 No.lu Mali Kontrol Faslının getirdiği hukuki düzenlemeler ile IPA Sistemi içerisindeki denetim prosedürlerinin kurumsal aktörler ve paydaşlar nazarıyla araştırılmasıdır.

Uluslararası fonların yönetiminde, bahse konu edilecek tahsisatların proje bazında programlanması, ihale ve sözleşme yönetiminin yapılması, mali yönetimin sağlanması kadar; bu fonların izlenmesi, kontrolü ve denetimi de çok önem arz etmektedir. Bu bakımdan, Avrupa Birliği fonlarının denetim açısından işleyişinin ele alınması amaçlanmaktadır.

## 1.2. Kapsam

Tez çalışmasının amacı ve kapsamı Giriş bölümünde belirtilmiştir. İkinci bölümde Avrupa Birliği mali işbirliği ve Türkiye-Avrupa Birliği ilişkileri ana hatları ile ele alınmaktadır.

Çalışmanın Üçüncü bölümünde, 2007-2013 Dönemi Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı-IPA hakkında genel bilgi sunulmaktadır. Bu çerçevede, 2007-2013 Dönemi Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı olan IPA'ya temel teşkil eden birincil ve tali hukuki kaynaklar ve temel dokümanlar referans gösterilmektedir.

Dördüncü bölümde, Avrupa Birliği hukuk sistemi olarak adlandırılan Avrupa Birliği müktesebatı çerçevesinde 35 başlık altında sınıflandırılmış olan katılım müzakereleri fasıllarından 32 No.lu mali kontrol faslının getirmiş olduğu düzenlemeler, prensipler ve kurallar ile sözkonusu faslın önemi ele alınmaktadır.

Beşinci bölümde ise, Avrupa Birliği fonlarının denetim perspektifinde yer alan en önemli kurum ve aktör olan Avrupa Sayıştay görev ve sorumlulukları ile Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı olan IPA'nın da tabi olduğu iç denetim sistemi ve modelleri incelenmektedir.

Tez çalışmasının Altıncı bölümü ise, sonuç kısmını oluşturmakta olup, ele alınan konular özetlenerek önemli görülen hususlar bir kez daha vurgulanmış ve tezin kapsamı hakkındaki hususlarda önerilerde bulunulmaya çalışılmıştır.

Bu tez çalışması hazırlanırken hem ulusal hem de uluslararası kaynaklardan geniş bir literatür araştırması yapılarak ele alınan konuya katkıda bulunulmaya

alışılmıştır. Elden geldiğince, konu hakkındaki direkt ilişkili Avrupa Birliği hukuki metinleri esas alınmış olup, AB Tüzükleri ile Komisyon tarafından hazırlanan metinler öncelikli olarak incelenmiştir. Avrupa Birliği fonlarının denetim boyutlarının ve sistematiiğinin iyi anlaşılması, Avrupa Birliği fonlarının işleyişinin de daha iyi anlaşılması anlamına geldiğinden hareketle; bu tez, konuyla ilgili araştırmacılara da katkı sunabilecek bir çalışmadır.

Ayrıca bu çalışmada, Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü Avrupa Birliği Yatırımları Dairesi Başkanlığı'na yürütölen "IPA Biriminin ve Nihai Faydalanıcıların Kapasitesinin Geliştirilmesi için Teknik Destek Projesi" kapsamında verilen eğitimlerdeki ders notları ile üniversitede lisans düzeyinde okutulan Avrupa Birliği Hukuku ders notlarından faydalanılmış olup, bahse konu ders notları kaynakçada belirtilen belgeler haricinde çalışmanın bütününde önemli bir yer tutmuştur.

## İKİNCİ BÖLÜM

### AVRUPA BİRLİĞİ MALİ İŞBİRLİĞİ VE TÜRKİYE-AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİ

AB'nin kuruluşundan itibaren benimsediği amacı, daha güçlü bir mali yapıya kavuşmak ve ortak bir politika oluşturmaktır. Birlik, bu amacını gerçekleştirebilmek için hem üye hem de aday ülkeleri için bir takım şartlar ileri sürmektedir. Fakat bu ülkelerin kendi dinamikleriyle bu şartları yerine getirebilmesi zor olacağını bildiğinden kendi kaynaklarından ilgili ülkelere mali yardımda bulunmaktadır. Ayrıca, Kurucu Antlaşmalarda yer alan şart ve kriterlere ilaveten, 1 Ocak 1993 tarihinde yapılan Maastricht Zirvesi'nde ekonomik ve parasal birlik için kriterler getirilmiş, 22 Haziran 1993 tarihinde yapılan Kopenhag Zirvesi'nde de aday ülkelerin tam üyeliği için ekonomik, siyasi ve birlik müktesebatına uyum kriterleri kabul edilmiştir.<sup>1</sup>

1 Temmuz 2013 tarihinde Hırvatistan'ın Avrupa Birliği'ne tam üye olarak kabulü ile 28 üyeli hale gelen AB, insan hakları ve pazar ekonomisi konusunda ortak değerleri paylaşan ülkelerden oluşmaktadır. AB, gerek bu ülkelerin iç ekonomik ve sosyal gelişmelerine destek olmak gerekse ülkelerarası gelişmişlik düzeyini dengelemek amacıyla hibe ya da kredi şeklindeki çeşitli mali araçlar halinde önemli miktarlarda kaynak harcamaktadır. AB, aynı zamanda gerekli gördüğü hallerde üçüncü ülkelere de mali yardımlarda bulunmaktadır.<sup>2</sup>

Bunların yanı sıra, AB'ye üye olmak için başvuran ve adaylığı resmen tescil edilmiş ülkelere özel mali destekler verilmektedir. 1999 yılı Helsinki Zirvesi'nde adaylık statüsü kazanan Türkiye ile birlikte Makedonya, Karadağ ve İzlanda katılım öncesi

---

<sup>1</sup>Doç. Dr. Levent KÖSEKAHYAOĞLU, İkbal YEĞEN, "AB Mali Yardımları ve Büyüme İlişkisi: Türkiye ve Yeni AB Üyeleri Üzerine Bir Nedensellik Analizi", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 2010.

<sup>2</sup>Avrupa Birliği-Türkiye Mali İşbirliği, Avrupa Birliği Bakanlığı Yayınları No.: 8, Erişim:14.03.2014.

yardım adı verilen artırılmış bir mali yardımdan faydalanmıştır. Ayrıca henüz adaylık statüsü kazanmamış olup Avrupa’da yer alan ve adaylığı çok kısa vadede muhtemel görülen dört potansiyel aday ülkeler olan Arnavutluk, Bosna Hersek, Sırbistan ve Kosova da mali yardım kapsamına girmektedir. Söz konusu yardımlar, ülkelere AB üyeliği süreci kapsamında AB müktesebatına uyum ve uygulama yönünde almaları gereken siyasi, ekonomik, yasal ve idari tedbirler için mali kaynak sunmaktadır.

## **2.1. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu’ndan Avrupa Birliği’ne Tarihi Dönüşüm**

İkinci Dünya Savaşı’nda büyük acılar, sıkıntılar yaşamış olan Avrupa ülkeleri, bir daha benzeri sorunları yaşamamak ve ekonomik durumlarını iyileştirmek için ekonomik ve siyasi bir birliktelik oluşturmanın yollarını araştırmaya başlamışlardır.<sup>3</sup>

9 Mayıs 1950 tarihinde zamanın Fransa Dışişleri Bakanı Robert Schuman tarafından açıklanan “Schuman Planı” ile Avrupa Birliği’nin ve birleşik bir Avrupa yönetimi fikrinin temelleri atılmıştır. Fransa Dışişleri Bakanı Robert Schuman, sözkonusu tarihte Avrupa’da bir üçüncü dünya savaşı tehdidinin bulunduğu bir ortamda, zamanın uluslararası basınına bir bildirge okuyarak, Fransa, Almanya ve diğer Avrupa ülkelerini, “Bir Avrupa federasyonunun ilk somut temeli olarak” kömür ve çelik üretimlerini birleştirmeye çağırmıştır. Kömür ve çelik üretimlerini birleştirme temelli bu proje ile başlayan entegrasyon fikri, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) Anlaşması’nın, Schuman Planı’nda belirlendiği biçimiyle Paris’te altı ülke arasında 18 Nisan 1951 tarihinde imzalanması ve bahse konu AKÇT Antlaşması’nın 23 Temmuz 1952 tarihinde yürürlüğe girmesi ile uygulama alanını elde edebilmiştir.

---

<sup>3</sup>Prof. Dr. Nurettin BİLİCİ, “Avrupa Birliği-Türkiye İlişkileri”, Ankara, 2007.

Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) Antlaşması, Schuman Planı'nda öngörüldüğü şekilde Paris'te altı ülke arasında 18 Nisan 1951 tarihinde imzalanmıştır. AKÇT Antlaşması, 23 Temmuz 1952 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

İlk ortak Pazar olma niteliklerini haiz sözkonusu antlaşma ile anılan topluluğa ilk üye olan Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, Belçika ve Lüksemburg arasında işbirliği başlamıştır. 50 yıl süreli olarak kurulan Topluluğun hukuki varlığı 23 Temmuz 2002 tarihinde son bulmuştur. AKÇT'nin son bulması ile bu Antlaşma kapsamında yer alan kömür ve çelik sektörlerinin kaynakları, programları, uluslararası yükümlülükleri Avrupa Ekonomik Topluluğu'na devredilmiştir.

Öte yandan, kömür ve çelik sektörlerinde başlayan ve tüm diğer sektörleri de içeren bir "Avrupa Federasyonu"nu hedefleyen işbirliğinin boyutu, 25 Mart 1957 tarihinde sözkonusu altı üye ülke tarafından kurulan iki ayrı Topluluk ile genişletilmiştir. Bu Topluluklar, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET) ve Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET-Roma Antlaşması)'dur. Bu Antlaşmalar 1 Ocak 1958 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir.

"Ortak Pazar" olarak da isimlendirilen Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun başlangıç amacı üye ülkeler arasında serbest ticaretin gerçekleştirilmesidir. Bu ortak pazarda; insanların, malların ve sermayenin serbestçe dolaşımı amaçlanmıştır.

1 Temmuz 1967 tarihinde yürürlüğe giren Füzyon Antlaşması ile; üç ayrı ortaklık (AKÇT, AAET, AET), hukuki varlıklarını korumalarına rağmen bazı konularda birleştirilmiş ve üç Topluluğu ifade etmek üzere "Avrupa Toplulukları" deyimini kullanılmaya başlanmıştır. Üç Topluluk ayrı ayrı yürütme ve karar organlarına sahipken tek Komisyon, tek Parlamento, tek Konsey çatısı altında birleştirilmiştir. Dolayısıyla, "Avrupa Toplulukları Komisyonu", "Avrupa Toplulukları Parlamentosu", "Avrupa Toplulukları Adalet Divanı" şeklinde yer

bulmuştur. Bahsekonu Antlaşma ile üç topluluğun bütçelerinin de birleştirilmesi şeklinde bir uygulama gerçekleştirilmiştir.

Avrupa Birliği, kuruluşundan itibaren üye ülkeler arasındaki koruma önlemlerinin kaldırılması doğrultusunda çalışmalarda bulunmuştur. Bu husustaki ilk gelişim, 1 Temmuz 1968 tarihinde tamamlanmıştır. Bu tarih itibarıyla, üye ülkeler arasındaki gümrükler ve miktar kısıtlamaları liberalize edilmiş, üçüncü ülkelere karşı da ortak gümrük tarifesine geçiş yapılarak Gümrük Birliği gerçekleştirilmiştir.

Gümrük Birliği ile “Tek Pazar” için çok önemli bir adım atılmıştır. Gümrük Birliği’ne eşzamanlı olarak “Ortak Ticaret Politikası, Tarım, Vergi, Rekabet” gibi alanlarda ortak uygulamalar gerçekleştirilmiş olup, yetkiler ulusal boyutlardan çıkartılmaya başlanarak Brüksel’e devredilmiştir.

Gümrük Birliği, üye ülkeler arasındaki ticarete çok önemli rollere sahip olmuştur. Bu devrenin ardından, gümrük formaliteleri üye ülkeler arasından kaldırılarak, uygulanabilirliği gerçek manada bir iç pazara ulaşılmaya çalışılmıştır. 1985 yılında Avrupa Toplulukları Komisyonu tarafından yayımlanan Beyaz Kitap ile nihai olarak hedeflenen “Tek Pazar” çalışmaları daha da güçlendirilmiştir. Aslında hedefi gerçekleştirmek için alınan önlemler olarak da nitelendirilebilecek olan bu faaliyetlere 1 Temmuz 1987 tarihinde “Avrupa Tek Senedi”nin yürürlüğe girmesi ile yeni düzenlemeler ilave edilmiştir. Bu düzenlemelerin bir kısmı şu şekilde sıralanabilir:<sup>4</sup>

- Malların, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımını sağlamak amacıyla mevcut sınırlar kaldırılarak tam anlamıyla “Tek Pazar” uygulamasına geçiş,
- Parasal ve Ekonomik Birliğin sağlanması,

---

<sup>4</sup>Bilici,a.g.e., s.40.



- Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerinin artırılması,
- Çevrenin korunmasına ilişkin regülasyonlardır.

Avrupa Tek Senedi ile amaçlanan “Tek Pazar” uygulaması; malların, hizmetlerin, sermayenin ve insanların serbest dolaşımını engelleyen koruma tedbirlerinin büyük ölçüde kaldırılmasıyla, 1993 yılından itibaren gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Gümrüklerdeki vergiyle ilgili ve diğer prosedürlerin kolaylaştırılması, sınırlararası satışlardaki masrafları azaltmıştır.

## **2.2. Avrupa Birliği ile Türkiye Arasındaki Mali İşbirliği**

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne adaylığının tescil edildiği Aralık 1999 tarihli Helsinki Zirvesi esas alınmak suretiyle, AB-Türkiye Mali işbirliği, Helsinki Öncesi Dönem ve Helsinki Sonrası Dönem olmak üzere iki dönemde incelenebilir;<sup>5</sup>

### **2.2.1. Helsinki Öncesi Dönem (1964-1999)**

Ankara Antlaşmasını takip eden 1964-1981 yılları arasında birbiri ardına üç mali protokol ve bir ek protokol imzalanmıştır. Bu protokollerle sağlanan yardımlar düşük faizli krediler ve Avrupa Yatırım Bankası (AYB) kredilerinden teşkil edilmiştir. 1982-1986 yılları arasını kapsayan dördüncü mali protokol Temmuz 1980'de değerlendirilmiş ve paraflanmıştır. Fakat Yunanistan'ın vetosu nedeniyle Avrupa Konseyi'nde oybirliği sağlanamamış olup, uygulamaya dökülememiştir.

---

<sup>5</sup>POLAT, Necip, Sayıştay Denetçisi, “Avrupa Birliği - Türkiye Mali İşbirliği ve Sayıştay'ın Topluluk Kaynakları Üzerindeki Denetimi”, T.C. Sayıştay Dergisi, Sayı: 52, Ocak-Mart 2004

Protokoller haricinde, Türkiye'deki şartlarla bağlantılı olarak 1980 yılında özellikle enerji, sağlık, çevre ve eğitim sektörlerinde yürütülecek toplam 11 proje için özel yardım paketi hazırlanmış ve bu çerçevede hibe yapılmıştır.

**Tablo 1: Hibe Yapılan Protokoller Sıralaması<sup>6</sup>**

<b>Birinci Protokol (1964-1969)</b>	175 milyon Avro değerinde düşük faizli Topluluk kredisi
<b>İkinci Protokol (1973-1976)</b>	195 milyon Avro değerinde düşük faizli Topluluk kredisi 25 milyon Avro AYB kredisi
<b>Ek Protokol (1971-1977)</b>	47 milyon Avro değerinde düşük faizli Topluluk kredisi
<b>Üçüncü Protokol (1979-1981)</b>	220 milyon Avro Topluluk kredisi ve 90 milyon Avro AYB kredisi
<b>Dördüncü Protokol (1982-1986)</b>	(375 milyon Avro hibe, 225 milyon Avro kredi olmak üzere toplam 600 milyon Avro) kullanılamamıştır.
<b>İşbirliği Fonu (1982-1986)</b>	75 milyon Avro değerinde hibe

Dördüncü protokolün uygulamaya geçirilememiş olması ve ilişkilerin soğuması 1981 yılından 1990'lı yıllara kadar AB-Türkiye mali işbirliği sürecinin durağan bir dönem geçirmesine yol açmıştır. 1991 yılında, Topluluğun Körfez Savaşı'ndan en çok etkilenen ülkeler için mali yardımda bulunma kararına bağlı olarak Türkiye'ye verilen faizsiz kredi ile tekrar hareketlenmiştir. 1990'lı yıllarda, düşük miktarlarda olmasına rağmen, çeşitli program ve projeler için aşağıda gösterildiği üzere Türkiye'ye bazı yardımlar yapılmıştır.

<sup>6</sup>Polat,a.g.e., s.2-6.

**Tablo 2: 1991-1999 Mali Yardımlar<sup>7</sup>**

<b>Körfez Savaşı yardımı (1991)</b>	175 milyon Avro tutarında faizsiz kredi
<b>İdari İşbirliği Fonu (1993 ve 1995)</b>	1993 ve 1995 yıllarında 3'er milyon Avro tutarında hibe
<b>Sivil Toplum Kuruluşlarına Yapılan Yardımlar (1993- ...)</b>	1993'ten bu yana, Türk Sivil Toplum Kuruluşları insan hakları ve sivil toplumun geliştirilmesine yönelik faaliyetlerinin finansmanı için yılda ortalama 500.000 Avro mali yardım almaktadır.
<b>Uyuşturucuyla Mücadele Yardımı (1996-1999)</b>	Uyuşturucuyla mücadele faaliyetleri için toplam 760.000 Avro tutarında hibe
<b>Nüfus Politikaları ve Aile Planlaması Yardımı (1992-1998)</b>	Nüfus politikaları ve aile planlaması faaliyetlerine yönelik olarak 3,3 milyon Avro tutarında hibe
<b>Çevre Projeleri Yardımı (1992-1999)</b>	"Life-Üçüncü Ülkeler" ve "Kalkınmakta Olan Ülkelerde Çevre" programları kapsamında desteklenen çevre projeleri için 4,92 milyon Avro mali yardım
<b>AİDS'le Mücadele Yardımı (1994-1998)</b>	HIV/AIDS ile mücadele kapsamındaki girişimler için 682.000 Avro yardım
<b>Şap Hastalığıyla Mücadele Yardımı (1998)</b>	Şap hastalığının önüne geçilmesine yönelik olarak 230.000 Avro yardım

Öte yandan, Topluluğun Akdeniz ülkelerine yönelik Avrupa-Akdeniz programlarından Türkiye de yararlanabilmektedir. Çeşitli AB girişimleri çerçevesinde çevre, sağlık, enerji v.b. gibi değişik alanlarda mali destek sağlanmakta

<sup>7</sup>Polat,a.g.e., s.2.

ve Avrupa-Akdeniz Ortaklığı (MEDA - the Euro-Mediterranean Partnership) çerçevesinde yürütülen projeler desteklenmektedir. Ancak bu kapsamda taahhüt edilen yardımların kısıtlı olarak kullanıldığı anlaşılmaktadır.

**Tablo 3: 1995-1999 Yılları Arasındaki Hibe Programları**

<b>Yatay Akdeniz Programları</b>	Toplam 3,4 milyar Avro'luk programlardan çeşitli ülkeler birlikte yararlandığından Türkiye'ye düşen paya ilişkin kesin bir miktar belirlemek mümkün değildir.
<b>Avrupa Akdeniz Süreci (MEDA 1) (1995-1999)</b>	55 Proje için 376 milyon Avro hibe
<b>Yenileştirilmiş Akdeniz Politikası (1992-1996)</b>	340 milyon Avro AYB kredisi
<b>Avrupa-Akdeniz Süreci (MEDA 1) (1997-1999)</b>	205 milyon Avro AYB kredisi

Türkiye'ye, 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ile Gümrük Birliği'ne girdikten sonra Gümrük Birliği'nin Türkiye üzerindeki olumsuz etkilerini ortadan kaldırmak amacıyla, Avrupa Topluluğu bütçe kaynaklarından kredi ve hibe yardımları yapılması planlanmıştır.

## 2.2.2. Helsinki Sonrası Dönem (2000-2006)

Türkiye'nin Avrupa Birliği ile bütünleşmesinde en önemli aşamalardan biri olan Helsinki Zirvesi ile adaylığı kabul edildikten sonra, adaylık ve üyelik sürecinde gerçekleştireceği reformların finansmanında kullanılmak üzere birtakım mali yardımların sağlanması planlanmıştır. Bu bakımdan, Akdeniz işbirliği programlarına ilave yeni kaynakların tahsis edilmesi değerlendirilmiştir. Türkiye'nin diğer aday ülkelerin faydalanmakta olduğu PHARE (Poland and Hungary: Action for Reconstruction of Economy - Polonya ve Macaristan: Ekonominin Yeniden Yapılandırılması Eylemi), ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession-Katılım Öncesi Yapısal Politika Araçları) ve SAPARD (Special Action Programme for Agricultural and Rural Development - Tarımsal ve Kırsal Kalkınma Özel Eylem Programı) mali yardım programlarına dâhil edilmesi talebi, bu programların bütçelerinin 2000-2006 tarihleri bakımından kesinleştirilmiş olması ve bu konuda değişikliğin yapılmasının mümkün olmaması gerekçeleriyle kabul görmemiştir. Bunların yerine Türkiye için katılım stratejisine uygun bir biçimde, ilave kaynak oluşturulmuştur. Bu dönemde Türkiye yine bir Akdeniz ülkesi olarak Avrupa-Akdeniz işbirliği Programının 2000-2006 dönemine (MEDA II) dâhil edilmiştir.

Bütçe kaynaklı ve Komisyon tarafından idare edilen MEDA II programından hibe olarak Türkiye'ye yapılan ikili yardımların % 15'lik bölümünün tahsis edilmesi öngörülmüştür. 127 milyon Avro olan bu hibenin 2000-2006 dönemi için toplam miktarı 889 milyon Avro'ya karşılık gelmektedir. Programın bazı teknik sorunları sebebiyle ve MEDA I kapsamında olan projelerin dahi uygulanamamış olması nedeniyle yürütülmesinde bazı sorunlar bulunmaktadır. MEDA I projelerin uygulanmasında karşılaşılan sorunların MEDA II projelerinde ortaya çıkmaması açısından merkezi olmayan uygulama sisteminin oluşturulması elzemdir.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup>Polat,a.g.e., s.4.

Avrupa Yatırım Bankası, MEDA II kapsamında Avrupa-Akdeniz Ortaklığı'na 6 milyar 245 milyon Avro tutarında kredi tahsis etmiştir.

Türkiye'ye yönelik katılım stratejisi çerçevesinde yapılacak hibe kapsamındaki mali yardımların tek bir çerçeve altında toplanması amacıyla hazırlanan ve kısa adıyla "Tek Çerçeve" (*Single Framework*) olarak da bilinen Yönetmelik (*Council Régulation concerning pre-accession financial assistance for Turkey*), AB Balıkçılık Konseyinin 17 Aralık 2001 tarihli toplantısında kabul edilmiştir. Tek Çerçeve, Türkiye'nin hâlihazırda AB'den hibe yardımı aldığı kaynakları standart prosedürlere dayanan tek bir program çerçevesinde yeniden düzenlemiş ve sağlanacak mali yardımın yalnızca Katılım Ortaklığı'nda belirtilen öncelikler için kullanılmasını güvence altına almayı hedeflemiştir. Bunun yanısıra, Tek Çerçeve'nin yürürlüğe girmesiyle birlikte, bugüne kadar MEDA yönetmeliği çerçevesinde karmaşık ve uzun bürokratik işlemlere tabi olan Ülkemize yönelik mali yardımların taahhüt ve tahsis süreci, diğer adaylarla aynı prosedürlere tabi kılınmıştır. Bu şekilde, AB'nin Türkiye'ye yönelik hibe yardımları artık sadece, AB Komisyonu ile birlikte dönemsel olarak hazırlanan Finansman Programlarında yer alan program ve projelere tahsis edilebilmekte ve münhasıran Türkiye'nin AB'ye adaylık ve uyum süreciyle doğrudan ilgili alanlarda kullanılabilir. 9

### **2.2.3. Genel Olarak 2007-2013 Dönemi İçin Gerçekleşen AB-Türkiye Mali İşbirliği**

AB Komisyonu tarafından Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA)'na dair Tüzük Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konsey'ine sunulmuş ve IPA Konsey Tüzüğü (EC No: 1085/2006), 17 Temmuz 2006 tarihinde Konsey tarafından kabul edilmiştir.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup>Council Regulation (EC) No [1085/2006](#) of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA).

Kabul edilen IPA Tüzüğü'yle birlikte IPA öncesi katılım öncesi mali yardım araçları PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS ve Türkiye İçin Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı ortadan kaldırılmış ve 2007-2013 bütçe döneminden itibaren basitleştirilerek bu yardımlar IPA başlığında tek bir çatı altında toplanmıştır.<sup>10</sup>

IPA'nın eski dönemdeki katılım öncesi mali yardımlara kıyasla getirdiği en önemli değişiklik mali yardımların yararlanıcı ülkeler tarafından hazırlanacak programlar çerçevesinde belirlenen öncelik ve faaliyet alanlarına yönelik olarak kullanılacak oluşudur. Buna göre, aday ve potansiyel aday ülkeler, Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı'ndan aynı tüzüğe göre faydalanacaklardır. Bu araç kapsamında Türkiye birlikte diğer aday ülke olan Makedonya'nın yanı sıra, potansiyel aday ülkeler olan Kosova, Karadağ, Sırbistan, Arnavutluk, Bosna-Hersek de bu fonlardan faydalanmaktadır. 2007 – 2013 dönemine ilişkin ayrıntılı açıklama 3. Bölüm olan Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı- IPA başlığı altında yapılmıştır.

---

<sup>10</sup>Bulut, Eda Burcu, “2007-2013 Dönemi Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracının Yönetimi ve Türk Ulaştırma Sektöründeki Uygulaması”, Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi, Aralık, 2012.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### 2007-2013 DÖNEMİNDE UYGULANAN KATILIM ÖNCESİ MALİ YARDIM ARACI (INSTRUMENT FOR PRE-ACCESSION ASSISTENCE)

Önceki bölümde de bahsedildiği üzere, AB'nin mali yardım mekanizması, 2007-2013 yılları dâhilinde yedi yıllık bir dönem için tekrar tanımlanmış olup, yaklaşık bütçe 11.5 milyar Avro seviyesinde gerçekleşmiştir. 2007-2013 yılları için uygulanan ve IPA-1 olarak nitelendirebileceğimiz bu AB Mali Yardım mekanizmasını takip eden 2014-2020 yılları için tanımlanan IPA-2 döneminde ise 11.7 milyar Avro Bütçe tahsisatı öngörülmüştür.<sup>11</sup>

Bu çalışmada ülke örnekleri itibariyle uygulama alanına kavuşmuş bulunan IPA Birinci Dönem olarak bahsi geçen 2007-2013 yıllarındaki AB'nin mali yardım mekanizması incelenecektir.

Yukarıda da ifade edildiği üzere, AB Mali Yardımları 2007-2013 yıllarını kapsayan yedi yıllık bir dönem için yeniden tanımlanmıştır. 17 Temmuz 2006 tarih ve 1085/2006 sayılı Konsey Tüzüğü ile hukuki çerçevesi ortaya konan IPA (Katılım Öncesi Yardım Aracı)<sup>12</sup> bir önceki AB Bütçe mali döneminde uygulanan PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS ve Türkiye için sözkonusu olan katılım öncesi programların yerine, bu programları tek bir çatı altında toplayan yeni bir program öngörmüştür. Bu düzenlemelerin amacı, katılım öncesi mali yardımları

---

<sup>11</sup>[http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm); Erişim;18.03.2014

<sup>12</sup>[http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l\\_210/l\\_21020060731en00820093.pdf](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_210/l_21020060731en00820093.pdf), Erişim;18.03.2014



modernleştirmek, bunları tek bir çerçeve şeklinde organize etmek, Birliğin faaliyetlerinde uyum ve tutarlılığı sağlamak, mevcut kaynaklarla daha iyi sonuç elde etmek ve etkide bulunabilmek, katılım öncesi mali yardımlardaki çok başlılığı (eşitliliği) ortadan kaldırmaktır<sup>13</sup>

Avrupa Konseyi, 2004 yılı haziran ayında yeni mali strateji ile ilgili adımlar atmış ve özellikle üç konu üzerinde yoğunlaşmaya karar vermiştir. Bu hususlar<sup>14</sup>

- Harcama önceliklerinin daha titiz tespiti ve uygulamanın sıkı takibi,
- ye devletlerin harcama düzeylerinin belirlenmesi,
- Birlik harcamalarının katma değer analizinin geliştirilmesidir.

17 Temmuz 2006 tarihinde Avrupa Konseyi, Komisyon’un teklifi doğrultusunda Katılım ncesi Mali Yardım Aracı (*Instrument for Pre-Accession-IPA*)’nın kurulmasını ngren Tüzüğü kabul ederek Mali Yardımlar konusunda yeni bir düzenlemeye gitmiştir. Bu dönem btcesinin “Global Bir Aktör” başlığında yer alacak olan IPA, Birliğin mali yardım konusunda programlara sürecine geçişinin başlangıcı olmuştur. nceki yıllarda mali protokol/anlaşmalarla düzenlenen bu alan, zamanla proje yardımlarının finanse edildiği ve AYB kaynakları ile desteklenen hibe-kredi imkânları ile genişletilmiştir. Uygulama ve kontrol kolaylığı sağlaması planlanan IPA, yürürlükte olan katılım öncesi mali yardım araçlarından PHARE, ISPA, SAPARD, Türkiye Katılım ncesi Mali Yardımı ve CARDS programlarının yerini almıştır.<sup>15</sup>

IPA ile birlikte karşımıza yeni bir ülke grubu çıkmıştır ve bu yeni ülke grubu “potansiyel aday ülke” olarak adlandırılmıştır. Daha önceleri mali yardım alanındaki

---

<sup>13</sup>Karataş, Halil, Avrupa Birliği Katılım ncesi Mali Yardımları, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, Yayın No.2010/409, Ankara, 2010, s.76.

<sup>14</sup>Toprak, Hayri, Mali Yardım Aracı (IPA) ve Türkiye- Avrupa Birliği Mali Yardım İlişkileri, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2010.

<sup>15</sup>Toprak, a.g.e., s.129.

ülke grupları; üye ülke, aday ülke ve üçüncü ülkeler iken Arnavutluk, Bosna Hersek, Karadağ, Sırbistan ve Kosova gibi yakın zamanda tam aday olması beklenen ülkeleri ifade eden potansiyel aday ülkelerin, adaylığa hazırlanmaları için geliştirilen CARDS programı da yeni yapılanmaya dâhil edilmiştir. Bu program esas itibari ile bir katılım öncesi mali yardımından daha çok aynı amaçlara hizmet eden ve sözkonusu ülkelerin Birliğe aday duruma gelebilmesini sağlayacak yapısal dönüşüm ve uyum süreçlerinin finansman bütçesi şeklinde tanımlanabilir. Bu ülkelerin yanı sıra Türkiye, Hırvatistan<sup>16</sup>ve Makedonya tam aday olarak IPA'nın asıl yararlanıcıları olacaktır<sup>17</sup>

IPA Tüzüğü hükümlerine göre IPA'nın amacı aday ve potansiyel aday ülkelerde desteklenecek çabalar şunlardır;

- Demokratik kuruluşları güçlendirme ve hukukun üstünlüğü ilkesinin uygulanması ve kurumsal yapılanma,
- İnsan hakları ile temel hak ve hürriyetlerin korunması, ilerletilmesi ve azınlık haklarına saygı,
- Kamu yönetimi reformu ve ekonomik reformların yürütülmesi,
- Sosyal içerme ve sivil toplumun desteklenmesi,
- Yoksulluğun azaltılması
- Cinsiyet eşitliğinin geliştirilmesi ve ayrımcılığın önlenmesi,
- Bölgesel ve sınır ötesi işbirliği, barış ve yeniden yapılanmanın ilerletilmesi ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlamaktır.

Mali kaynakların tek elden, etkili bir yönetimini amaçlayan IPA, düzenleyici bir çerçeve niteliğindedir. Bu durum Komisyon'un gerektiğinde karar ve uygulamaları ile müdahalede bulunma imkânı sağlamaktadır. Harcama başlıkları arasında ve belli limitler içerisinde ödeneklerin yeniden tahsis edilebilmesine yer

---

<sup>16</sup>Hırvatistan, 1 Temmuz 2013 tarihinde Avrupa Birliği'ne tam üye olan 28'inci ülke konumundadır. Bu tez çalışmasının yürütülmeye başlandığı tarih itibariyle yararlanılan çoğu kaynakta ve literatürde Hırvatistan'ın aday ülke olduğu ifadesi bulunmaktadır. Mümkün olduğunca Hırvatistan'ın AB'ye tam üye olduğu değişikliği göz önünde bulundurulmuştur.

<sup>17</sup>Toprak, a.g.e., s.130.

verilmesi ile sürdürülebilir kalkınma içine uyarlama fonu sayesinde meydana gelebilecek değişikliklere daha kolay uyum sağlanabilmesi amaçlanmıştır. Koordinasyon, programlama, uygulama ve denetim mekanizmalarına sahip IPA aynı zamanda her bir yararlanıcı ülkenin ihtiyaçlarına ve değişimine göre hedeflenmiş ve etkin bir destek sağlamak üzere, farklı amaç ve gelişimlerine daha iyi adapte olacak biçimde tasarlanmıştır.<sup>18</sup> Söz konusu açıklamaları genel anlamda toparlayacak olursak; 1085/2006 sayılı IPA Tüzüğünde, mali yardımlardan yararlanabilecek ülkeler iki gruba ayrılmıştır:<sup>19</sup>

- Avrupa Birliği'ne aday ülkeler
- Avrupa Birliği'ne potansiyel aday ülkeler

Aday ülkeler, IPA Tüzüğü'nün (1) sayılı ekinde belirtilmiştir. Türkiye ve Makedonya bu grupta yer almaktadır. Potansiyel aday ülkeler ise, IPA Tüzüğü'nün (2) sayılı ekinde yer almaktadır. Arnavutluk, Bosna Hersek, Karadağ ve Sırbistan ile Kosova. Esasen bu ayırım, IPA kapsamındaki yardım başlıklarından yararlanma biçimlerine göre oluşturulmuştur. Bu ayırımın bir diğer önemli gerekçesi, potansiyel aday ülkelerin AB mali yardımlarının yönetimi ve mali kontrolü konusunda “merkezi bir yönetime” tabi olmalarıdır. Diğer bir ifadeyle, potansiyel aday ülkelerde mali yardımların yönetimi, “sözleşme otoritesi” sıfatını taşıyan AB Komisyonu tarafından yerine getirilmektedir.

Mali yardımların kullanımı ve mali kontrolü konusunda potansiyel aday ülkelerde gerekli idari ve hukuki kapasite bulunmamaktadır. IPA'nın amaçlarından biri de, potansiyel aday ülkelerin söz konusu kurumsal ve yasal kapasitelerini artırmak ve belli bir süre sonunda merkezi uygulamadan, merkezi olmayan uygulama sistemine geçmektir.

---

<sup>18</sup>Toprak, a.g.e., s.130-132

<sup>19</sup>Bulut, a.g.e., s.29-30.

IPA'nın bütçesi 11,468 milyar Avro olup, sözkonusu bütçenin anılan aday ve potansiyel aday ülkeler için ayrılan toplam miktar olduğu düşünüldüğünde, ilerleyen süreçte projeler arasında rekabetin artacağı açıktır.

Sözkonusu mali yardım aracına ilişkin olarak, 20 Haziran 2007 tarihinde Avrupa Komisyonu tarafından kamuoyuna duyurulan Stratejik Planlama Dokümanı ile 2007-2010 dönemi için sözkonusu ülkelere tahsis edilecek yardım miktarları ve alanları kesinleşmiştir.

IPA, küresel bir aktör olarak AB'nin üçüncü ülkelerle yapacağı ekonomik, mali ve teknik işbirliği kapsamında yer alan bir programdır. IPA'nın temel özellikleri şu şekildedir;<sup>20</sup>

- Küresel bir aktör olarak AB'nin üçüncü ülkelerle yapacağı ekonomik, mali ve teknik işbirliği kapsamında yer alan bir programdır.
- AB'nin dış yardım etkinliğinin artırılması amacıyla yeni bir programlama ve yardım sağlama aracı olarak öngörülmüştür.
- Birliğe üye olma şartlarını taşıdığı veya yakın gelecekte taşıyabileceği varsayılan Avrupa ülkelerine yönelik katılım öncesi mali yardım programıdır.
- Yararlanıcı ülkeleri, aday ve potansiyel aday ülkeler olarak iki gruba ayırmaktadır.
- Çeşitli alanlarda AB tarafından belirlenen hedefleri desteklemek amacıyla tasarlanmıştır.
- Belirli ve sağlam mali kaynağa sahip bir yardım programıdır.
- Yardımların Birlik inisiyatifiyle askıya alınması da sözkonusudur.
- Birliğin mali çıkarlarının korunması esastır.

---

<sup>20</sup>Bulut, a.g.e., s.30-31.

### 3.1. IPA'nın Hukuki Yapısı<sup>21,22,23</sup>

AB Komisyonu tarafından IPA'ya ilişkin Tüzük Avrupa Parlamentosu ve Konsey'ine sunulmuş ve IPA Konsey Tüzüğü (EC No: 1085/2006) 17 Temmuz 2006 tarihinde Konsey tarafından kabul edilmiştir. Yukarıda da ayrıntılı olarak açıklaması yapılan, kabul edilen IPA Tüzüğü'yle birlikte IPA öncesi katılım öncesi mali yardım araçları PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS ve Türkiye İçin Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı ortadan kaldırılmış ve 2007-2013 bütçe döneminden itibaren basitleştirilerek, tek yapı altında sadeleştirilerek bu yardımlar IPA başlığında bir çatı altında toplanmıştır.

IPA'nın eski dönemdeki katılım öncesi mali yardımlara nazaran getirdiği en önemli değişiklik mali yardımların yararlanıcı ülkeler tarafından hazırlanacak programlar çerçevesinde belirlenen öncelik ve faaliyet alanlarına yönelik kullanılacak olmasıdır. AB, IPA'yı aday ve potansiyel aday ülkelerde gerekli idari yapıları ve sistemleri hazırlamak ve projeleri finanse etmek ve bu ülkelerin, üyelikle birlikte AB Yapısal, Uyum ve Kırsal Kalkınma Fonlarının yönetimine hazır hale gelmelerini sağlamak amacıyla kullanmaktadır. IPA, Çerçeve Tüzüğü'nün ekindeki listede yer alan aday ülkeler olan Türkiye, Hırvatistan<sup>24</sup>ve Makedonya ile potansiyel aday ülkeler olan Arnavutluk, Bosna-Hersek, Karadağ ve Kosova ile Sırbistan'a yönelik olarak yapılan harcamaları kapsamaktadır.

IPA ile ilgili Topluluk müktesebatı önceki katılım öncesi mali yardımlar gibi tüzüklerden oluşmaktadır. Tüzükler bağlayıcı Topluluk tasarruflarındandır. Tüzükler yürürlüğe girdikleri tarihten itibaren, iç hukuka aktarma işlemine kalmaksızın üye ülkelerde doğrudan uygulanır hale gelmektedirler. Katılım Öncesi Mali Yardım

---

<sup>21</sup>[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/ipa/works\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/ipa/works_en.cfm), Erişim:19.03.2014

<sup>22</sup>Karataş, a.g.e., s.75-84.

<sup>23</sup><http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en> , Erişim:19.03.2014

<sup>24</sup>Daha önce de açıklandığı üzere, **Hırvatistan, 1 Temmuz 2013 tarihinde** AB'ye tam üye olmuştur.

Aracı IPA'nın iki ana hukuki dökümanı bulunmaktadır. Bunlar; "Katılım Öncesi Yardım Aracını Oluşturan 1085/2006 sayılı ve 17 Temmuz 2006 tarihli Konsey Tüzüğü" ve bu Tüzüğün uygulanmasına ilişkin "12 Haziran 2007 tarihli ve 718/2007 sayılı Komisyon Tüzüğü"dür. 1085/2006 sayılı Tüzük'te IPA Programının çerçevesi çizildiği için sözkonusu Tüzük "IPA Çerçeve Tüzüğü" olarak adlandırılmaktadır. Çerçeve Tüzüğün uygulama esaslarını düzenleyen 718/2007 sayılı Tüzük de "IPA Uygulama Tüzüğü" olarak adlandırılmaktadır.

### **3.1.1. IPA Çerçeve Tüzüğü**

IPA Çerçeve Tüzüğü 17 Temmuz 2006 tarihinde Konsey tarafından kabul edilmiş olup, 31 Temmuz 2006 tarihinde AB Resmi Gazetesi'nde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Tüzüğün 1 Ocak 2007 ile 31 Aralık 2013 periyodunda uygulanması hükme bağlanmıştır. Hazırlanma tekniği açısından 4 başlık altındaki 28 maddeden oluşan bir tüzüktür.

IPA Çerçeve Tüzüğü; Genel Hükümler, Belirli Bileşenlere İlişkin Kurallar, Yönetim ve Uygulama, Geçici ve Nihai Hükümler olmak üzere dört başlıktan oluşmaktadır.

"Genel Hükümler" başlığı altında temel olarak IPA yararlanıcılarına, IPA'nın kapsamına, bileşenlerine ve IPA yardımlarının planlanmasına ve programlanmasına yer verilmektedir.

Bu bağlamda; IPA Çerçeve Tüzüğü'nün 1'inci maddesiyle (1) no'lu listede yer alan Türkiye, Hırvatistan (1 Temmuz 2013 tarihi itibarıyla Hırvatistan üye ülke halini almıştır) ve Makedonya aday ülke, (2) no'lu listede yer alan Arnavutluk,

Bosna-Hersek, Karadağ, Kosova ve Sırbistan potansiyel aday ülkeler olarak belirlenmiştir.

Sözkonusu Çerçeve Tüzüğün 2'nci maddesinde bahsekonu ülkelere yapılacak yardımlara yer verilmiştir. Buna göre aday ve potansiyel ülkelere aşağıda sıralanan hususlarda destek sağlanması hedeflenmiştir:

- Hukukun üstünlüğü ve uygulanmasının yanı sıra demokratik kurumların güçlendirilmesi,
- İnsan haklarının ve temel özgürlüklerin desteklenmesi ve korunması, azınlık haklarına saygı gösterilmesi, cinsiyet eşitliğinin ve ayrımcılıktan uzaklaşmanın desteklenmesi,
- 1605/2002 sayılı Tüzükte ortaya konulan ilkelere uygun olarak yararlanıcı ülkeye yapılan yardım yönetiminin adem-i merkezîyetini (genişletilmiş merkezi olmayan yönetim sistemi-E-DIS) sağlayan sistemin oluşturulması da dahil olmak üzere kamu yönetimi reformu,
- Ekonomik reform,
- Sivil toplumun geliştirilmesi,
- Sosyal içerme,
- Uzlaşma, güven artırıcı önlemler ve yeniden yapılandırma,
- Bölgesel ve sınır ötesi işbirliği.

Aday ülkelere yapılacak yardımın aşağıdaki alanları da desteklemesi hedeflenmektedir:

- AB Müktesebatının benimsenmesi ve uygulanması,
- Topluluğun ortak tarım ve uyum politikalarının uygulanmasına hazırlığın yanı sıra politika geliştirmenin desteklenmesi.

- Potansiyel aday ülkelere sağlanacak yardımın aşağıdaki alanları da desteklemesi hedeflenmektedir:
- AB Müktesebatına kademeli uyumlaştırma,
- Özellikle bölgesel, insan kaynakları ve kırsal kalkınma alanları olmak üzere altyapı ve yatırım ile ilgili faaliyetlerin karşılıklılık ilkesine bağlı sosyal, ekonomik ve coğrafi gelişimi.

Yukarıda da Türkiye'nin yararlandığı IPA Bileşenleri kapsamında sıralanan bileşenler, Çerçeve Tüzüğün 3'üncü maddesiyle belirlenmiştir. Bunlar; Geçiş Dönemi Yardımı ve Kurumsal Yapılanma, Sınır Ötesi İşbirliği, Bölgesel Kalkınma, İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi ve Kırsal Kalkınma'dır.

“Belirli Bileşenlere İlişkin Kurallar” başlıklı ikinci kısımda, IPA bileşenlerine ilişkin kurallara yer verilmektedir.

Üçüncü başlık olan “Yönetim ve Uygulama”da IPA yardımlarının yönetilmesi, uygulanması, raporlanmasına ve yardım türlerine ilişkin hükümler yer almaktadır.

“Geçici ve Nihai Hükümler” adlı son başlıkta ise IPA yardımına ilişkin bazı hükümlere yer verilmektedir. Söz konusu kısımda yer alan 26'ncı madde ile 2007-2013 döneminde IPA yardımı için mali referans tutarı (ödenek) 11 milyar 468 milyon Avro olarak tahsis edilmiş ve uygulaması bitirilmiştir. Bunun yanında yıllık ödeneklerin mali çerçeve sınırları içinde bütçe otoritesi tarafından onaylanacağı hüküm altın alınmıştır.



### 3.1.2. IPA Uygulama Tüzüğü

AB Konseyi, Avrupa Birliği'ni kuran Antlaşmayı göz önünde bulundurarak;

- IPA Tüzüğü çerçevesinde yardımın programlanması ve sunumuna ilişkin kuralların IPA bileşenlerinin tümünü kapsayan tek bir uygulama tüzüğü bünyesinde şekillendirilmesi ve bir araya getirilmesi gerektiğini,
- Beş IPA bileşeninin tümü için IPA Tüzüğü kapsamında yardımın uygulanmasına ilişkin ortak kurallar gerektiğini,
- IPA Tüzüğü kapsamında yapılacak yardımın Topluluğun dış yardım alanındaki politikaları ve faaliyetleriyle uyumlu olması gerektiğini,
- Yardımın sürekliliği, bütünlüğü ve yoğunluğunu sağlamak amacıyla, bir ülkede farklı IPA bileşenleri kapsamında gerçekleştirilen faaliyetlerin tutarlılığı ve koordinasyonunun çok yıllık planlama düzeyinde sağlanması gerektiğini,
- IPA Tüzüğü kapsamında fonların mali yönetimiyle ilgili ayrıntılı kurallar belirlenmesi ve bu anlamda yararlanıcı ülkelerin yükümlülüklerinin çerçeve anlaşmalar, sektörel anlaşmalar veya finansman anlaşmalarında belirtilmesi gerektiğini,
- IPA yardım programlarının görünürlüğüne ve yararlanıcı ülkelerin vatandaşları üzerindeki etkilerinin son derece önemli olduğunu dikkate alarak, IPA Tüzüğü'nün uygulanmasına ilişkin 718/2007 sayılı IPA Uygulama Tüzüğü'nü kabul etmiştir.

Sözkonusu Uygulama Tüzüğü 29 Haziran 2007 tarihli AB Resmi Gazetesi'nde yayımlanmış ve 1 Ocak 2007 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir.

718/2007 sayılı IPA Uygulama Tüzüğü, Birlik tarafından sağlanan katılım öncesi yardımın uygulamasına ilişkin kuralları belirlemektedir. Söz konusu Tüzük üç kısım, 195 madde ve bir ektenden oluşmaktadır.

Birinci kısımda “Ortak Hükümler”e yer verilmektedir. Bu kapsamda; IPA yardımına ilişkin temel ilkeler, IPA uygulamasının genel çerçevesi, ortak uygulama kuralları, yönetim ve kontrol sistemleri, IPA’ya ilişkin birimler ve otoriteler, AB’nin mali katkısı, mali yönetim, IPA yardımlarını değerlendirme ve izleme konularında hükümlere yer verilmiştir.

İkinci kısım “Özel Hükümler” başlığını taşımaktadır. Bu kısımda IPA bileşenlerinin uygulamasına ilişkin ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir.

“Nihai Hükümler” başlıklı son kısım ise Tüzüğün yürürlük tarihini belirlemekte ve Tüzüğün üye ülkelerde bütünsel olarak bağlayıcı olduğu ve doğrudan uygulanacağı belirtilmektedir.

Uygulama Tüzüğü’nün “Akreditasyon Kriterleri” başlığını taşıyan bir de eki bulunmaktadır.

IPA’nın kavramsal çerçevesine bakacak olursak;

IPA’nın AB literatüründeki resmi tanımı şöyledir: “Önceki yardım programlarının tecrübeleri doğrultusunda, aday ve potansiyel aday ülkeleri onların önceliklerini ve ihtiyaçlarını da dikkate alarak ve AB müktesebatının benimsenmesi de dâhil olmak üzere AB politikaları ile standartlarına uyum çalışmalarında destekleyerek onları üyeliğe hazırlamak için tasarlanan ve 2007-2013 mali perspektifindeki yeni ve tek katılım öncesi yardım aracıdır.”

Genişleme Paketi; IPA Uygulama Tüzüğü'nün "Tanımlar" başlıklı 2'nci maddesinde katılım ortaklıklarının ve Avrupa ortaklıklarının revizyonları ile sözkonusu ülke ve Topluluğun strateji belgesi tarafından hazırlanan düzenli raporlarını içeren, Komisyon tarafından her yıl Konsey'e ve Avrupa Parlamentosu'na sunulan belgelerin tamamı olarak tanımlanmaktadır. Çok Yıllı Gösterge Niteliğinde (Endikatif) Mali Çerçeve (Multi-Annual Indicative Financial Framework - MIFF) sözkonusu bu paketi tamamlamaktadır.

Çok Yıllı Gösterge Niteliğinde (Endikatif) Mali Çerçeve Belgesi; Komisyon tarafından sunulan genel IPA paketinin gösterge niteliğindeki alt dağılımı hakkında bilgi sağlamak ve gelecek üç yıllık dönemlere ilişkin mali çerçeveyi belirlemek amacıyla her yıl hazırlanan belgedir.

MIFF'de Komisyonun ülke faaliyetleri ve çok ülkeli faaliyetlerinin bileşenlerine ayrılmış fon dağılım öngörülleri bulunmaktadır. Bu öngörüller, ihtiyaç değerlendirmesi, hazmetme kapasitesi, şartlar ve yönetim kapasitesinin gözetilmesi gibi unsurların da dâhil olduğu bir takım hedef ve şeffaflık kriterleri temelinde değerlendirilmektedir.

MIFF, üç yıllık plânlama kapsamında yer almakla beraber yıllık genişleme paketi ile bütçe süreci kapsamında siyasi çerçeve arasında bağlantı oluşturmaktadır. MIFF, Çok Yıllı Gösterge Niteliğindeki (Endikatif) Plânlama Belgesi'nin (MPID) hazırlanmasına esas teşkil eder.

Çok Yıllı Gösterge Niteliğindeki (Endikatif) Plânlama Belgesi (Multi-Beneficiary Multi-annual Indicative Planning Document)'ne ilişkin hususlar IPA Uygulama Tüzüğü'nün 5'inci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, MPID belirli bir yararlanıcı ülkede, IPA bileşenleri arasında gerekli tutarlılığı ve tamamlayıcılığı sağlar. Yararlanıcı ülke ve Avrupa Komisyonu'nun işbirliği içerisinde hazırladıkları

bu belge içerisinde, ülkeye ayrılan mali yardım fonunun IPA bileşenleri altında gerçekleştirilecek faaliyetleri ve temel önceliklere göre dağılımı yer almaktadır. Yıllık programlar halinde uygulanır.

IPA işleyişinde yararlanıcı veya bileşen itibarıyla gösterge niteliğinde fonların tahsis edildiği MIFF dokümanından sonra gelmektedir.

Bu belge aşağıdaki hususları içerir:

- Yararlanıcı ülke ve ülke içinde yürütülen müzakere sürecinin kısa bir tanımı,
- Sözkonusu ülkedeki AB işbirliği hedeflerinin bir tanımı,
- Yardım önceliklerinin içerdiği güçlüklerin, gereksinimlerin ve nispi öneminin toplu bir değerlendirmesi,
- İhtiyaçların, hazmetme kapasitesinin ve çıkarılan derslerin analizi de dahil olmak üzere geçmiş ve devam eden AB işbirliğinin ve diğer hibecilerin ilgili faaliyetlerinin, bu bilgilerin elde edilebilir olduğu durumlarda, gözden geçirilmesi,
- Her bileşen için yukarıda üçüncü maddede anılan toplu değerlendirmenin nasıl stratejik seçimlere dönüştürüldüğünün bir tanımı ve söz konusu ülkede yardım için seçilen başlıca alanların ve beklenen sonuçların bir tanımı,
- Her IPA bileşeni altında başlıca müdahale alanlarının gösterge niteliğinde mali dağılımları.

Özetle, MIPD dokümanı, Mali Çerçeve Belgesi esas alınarak hazırlanır ve IPA bileşenlerine ilişkin yapılan mevcut politikalar belirtilir, izleyen yıllarda bileşenlerden beklenen sonuçlara yer verilir ve bileşen bazında tahsisatlar yer alır.

MIPD belgesi Avrupa Komisyonu tarafından kabul edildikten sonra uygulanabilir hale gelmektedir. Stratejik Uyum Çerçeve Belgesi'nin yapısı, kapsamı ve işlevi IPA Uygulama Tüzüğü'nün 154'üncü maddesinde düzenlenmiştir. Bu belge, IPA'nın Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi bileşenleri kapsamındaki Operasyonel Programlar için referans kaynak olan stratejik bir belgedir.

Stratejik Çerçeve Belgesi için oluşturulacak olan yönetim, uygulama ve izleme mekanizmalarının oluşturulmasında IPA Uygulama Tüzüğü'nün esas alınması öngörülmüştür. Stratejik Çerçeve Belgesi ulusal önceliklerle AB'nin öncelikleri arasında ve Bölgesel Kalkınma ile İnsan Kaynaklarını Geliştirme bileşenleri kapsamındaki Operasyonel Programlar arasındaki tutarlılığı ve tamamlayıcılığı sağlamaktadır.

Çerçeve Anlaşma; IPA Uygulama Tüzüğü'nün 2'nci maddesinde Komisyon ve yararlanıcı ülke arasında yapılan, tüm IPA bileşenleri için geçerli olan ve IPA Uygulama Tüzüğü kapsamında yararlanıcı ülke ile Komisyon'un işbirliği ilkelerini belirleyen anlaşma olarak tanımlanmaktadır. Söz konusu Tüzük kapsamındaki yardım, yararlanıcı ülkeye ancak çerçeve anlaşma imzalandıktan ve yürürlüğe girdikten sonra verilebilmektedir.

Söz konusu Tüzüğün aynı maddesinde Sektörel Anlaşma; uygun hallerde Komisyon ve yararlanıcı ülke arasında düzenlenen ve yararlanıcı ülkeye özel IPA çerçeve anlaşmasında veya finansman anlaşmasında yer almayan ilgili hükümleri belirleyen özel bir IPA bileşenine ilişkin bir anlaşma, Finansman Anlaşması ise; Topluluğun IPA Uygulama Tüzüğü kapsamına giren bir programa veya faaliyete katkıda bulunmasına onay veren Komisyon'un mali kararını takiben Komisyon ile yararlanıcı ülke arasında yapılan yıllık veya çok yıllık anlaşma olarak tanımlanmaktadır.

Yararlanıcı ülke ile sektörel anlaşma yapılan durumlarda, sektörel anlaşmayla ilgili IPA bileşeni kapsamındaki yardım, çerçeve anlaşmanın ve sektörel anlaşmanın yürürlüğe girmesinden sonra verilebilmektedir.

Operasyonel Programlara ilişkin hususlar IPA Uygulama Tüzüğü'nün 155 ve 156'ncı maddelerinde düzenlenmiştir. Buna göre Operasyonel Programlar; IPA bileşenleri kapsamında yararlanıcı ülke tarafından oluşturulan, kriterlerin tanımlanması ile MIPD'de tespit edilen hedefler ve önceliklere ulaşılması için gereken faaliyetleri içeren ve uygun önlemleri tanımlayarak gösteren belgelerdir.<sup>25</sup>

IPA İzleme Komitesi; IPA Uygulama Tüzüğü'nün 58'inci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre; adem-i merkezi yönetimin bulunduğu yararlanıcı ülkeler, IPA bileşenlerinin tutarlılığını ve koordinasyonunu temin etmek üzere Ulusal IPA Koordinatörüyle ve Komisyonla mutabık olarak bir IPA İzleme Komitesi kurmakla yükümlüdürler.

IPA İzleme Komitesi, tüm programların ve faaliyetlerin finansman anlaşmalarında ve MIPD'lerde yer alan hedeflere ulaşma yolunda etkinliğin, kalitenin ve uyumun sağlanmasından sorumludur.

Bu Komite, farklı bileşenler altında yürütülen programlar ve faaliyetler arasında tutarlılığı ve koordinasyonu sağlamak, verilen yardımın küresel hedeflerine ulaşılmasını temin için gerek duyulan her türlü bileşenler arası düzeltme önleminin alınmasını sağlamak ve genel verimliliğini arttırmak için Komisyona, Ulusal IPA koordinatörüne ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisine eylem önerilerinde bulunabilir. Ayrıca program hedeflerine ulaşılmasını sağlamak ve ilgili programlar veya IPA

---

<sup>25</sup>[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/ipa/turkey\\_transport\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/ipa/turkey_transport_en.cfm), Erişim:20.03.2014.

bileşenleri altında verilen yardımın etkinliğini arttırmak için alınacak her türlü düzeltici tedbirle ilgili alınacak kararlar konusunda ilgili sektörel izleme komitesine/komitelerine önerilerde bulunabilir.

IPA İzleme Komitesi; AB Komisyonu temsilcileri, Ulusal IPA Koordinatörü, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, uygulama birimlerinin temsilcileri ve Stratejik Koordinatör'den oluşmaktadır. IPA İzleme Komitesi toplantılarına bir Komisyon temsilcisi ve Ulusal IPA Koordinatörü, ortak başkanlık yapmaktadır. Komite yılda en az bir kez toplanmaktadır.

Sektörel İzleme Komiteleri'ne ilişkin hususlarda IPA Uygulama Tüzüğü'nün 59'uncu maddesinde düzenlenmiştir. Sektörel İzleme Komiteleri, ilgili sektörlerin programlar veya bileşenleriyle ilişkisini kurmak ve sürdürmekle görevlidir. Her bir Sektörel İzleme Komitesi, ilgili programların ve faaliyetlerin her bir bileşen için belirlenen özel hükümler ve ilgili sektörel anlaşmalar ve/veya finansman anlaşmalarına uygun olarak yürütülme etkililiği ve kalitesinden sorumludur.

Sözkonusu Komite, program hedeflerine ulaşılmasını temin etmek ve verilen yardımın etkililiğini arttırmak için her türlü düzeltici önlemle ilgili kararlara ilişkin Komisyon'a ve Ulusal IPA Koordinatörüne önerilerde bulunabilir ve bu önerilerin bir nüshasını da Ulusal Yetkilendirme Görevlisine sunar.

Fonlar Koordinasyon Komitesi; 1083/2006 sayılı Tüzük ile kurulan bir komitedir. Bölgesel Kalkınma Bileşeni ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşeni kapsamında sağlanacak yardıma ilişkin programları kabul etmesi hususunda Komisyon'a destek vermektedir.

Kırsal Kalkınma Komitesi; 1698/2005 sayılı Tüzük ile kırsal kalkınma programları konusunda Komisyon'a destek vermesi için kurulmuş bir komitedir.

Kırsal Kalkınma Bileşeni kapsamında, sağlanacak yardıma ilişkin programları kabul etme aşamasında Komisyon'a destek hizmeti vermektedir.

Denetim Otoritesi'nin görev ve sorumluluklarına ilişkin hususlara IPA Uygulama Tüzüğü'nün 29'uncu maddesinde yer verilmiştir. Bu kapsamda, yararlanıcı ülke tarafından yönetim ve kontrol sistemlerindeki her kademedeki fonksiyonel olarak bağımsız olan ve uluslararası denetim standartlarına uygun bir denetim otoritesi tayin edilmesi hüküm altına alınmıştır. Denetim otoritesi, yönetim ve kontrol sistemlerinin etkili ve gereken şekilde işlediğini doğrulamaktan sorumludur.

IPA Uygulama Tüzüğü'nün 22'nci maddesinde Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörü'nün görev ve sorumluluklarına yer verilmiştir. IPA Koordinatörü, yararlanıcı ülke tarafından atanır ve yardımın genel koordinasyonundan sorumludur. IPA Koordinatörü özellikle, Komisyon ile yararlanıcı ülke arasında ortaklığı ve genel katılım süreci ile IPA Çerçeve Tüzüğü kapsamındaki yardım kullanımı arasında bağlantıyı sağlamaktadır.

Tüzük'te belirtilen programların tutarlılığı ve koordinasyonundan, Geçiş Dönemi Yardımı ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni'ne ilişkin programlamadan ve izlemeden, yararlanıcı ülkenin sınır ötesi programlarının yanı sıra, AB araçları altındaki uluslararası, bölgelerarası programlarına katılımının koordinasyonundan sorumludur. Türkiye'de bu görev Avrupa Birliği Bakanlığı tarafından üstlenilmektedir.<sup>26</sup>

IPA Uygulama Tüzüğü'nün 23'üncü maddesinde Stratejik Koordinatör'ün görev ve sorumluluklarına yer verilmiştir. Söz konusu madde kapsamında IPA'nın III'üncü ve IV'üncü bileşenleri (Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının

---

<sup>26</sup>Katılım Öncesi AB'den Sağlanacak Fonların Yönetiminin ilişkin 2011/15 sayılı Başbakanlık Genelgesi, Resmi Gazete 28088 sayılı ve 18 Ekim 2011.



Geliştirilmesi) çerçevesinde verilen yardımların koordinasyonu sağlamak üzere yararlanıcı ülke tarafından, Ulusal IPA Koordinatör'ünün sorumluluğu altında, bir Stratejik Koordinatör atanır. Stratejik koordinatör, ilgili bileşenlerin yürütülmesi konusuna hiçbir şekilde dâhil olmayan yararlanıcı ülkenin devlet yönetiminde bir makamdır. Ülkemizde stratejik koordinatör olarak Kalkınma Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı görevlendirilmiştir.

IPA Uygulama Tüzüğü'nün 2'nci maddesinde Nihai yararlanıcı; faaliyetleri başlatmaktan ve/veya uygulamaktan sorumlu kamu veya özel sektör kuruluşu ya da işletmesi şeklinde tanımlanmaktadır. Yardım projeleri bağlamında nihai yararlanıcılar, bir projeyi yürüten ve kamu yardımı alan kamu veya özel firmalardır.

IPA Uygulama Tüzüğü'nün 2'nci maddesinde Usulsüzlük; bir iktisadi işletmenin eyleminden veya ihmalinden kaynaklanan ve genel bütçeden gereksiz bir kalem tahsil ederek AB'nin genel bütçesini etkileyen veya etkileyecek olan uygun kuralların ve sözleşmelerin bir hükmünün her şekilde ihlâl edilmesi olarak tanımlanmaktadır.

Yine aynı Tüzüğün sözkonusu maddesine göre AB katkısı; birlik tarafından finanse edilen uygun harcamadır.

Aynı şekilde Kamu katkısı (harcaması); kaynağı birlik ya da yararlanıcı ülkenin kamu kurumları bütçeleri yahut kamu tüzel kişiliklerinin veya bölgesel/mahalli idare kamu tüzel kişilikleri ile birliklerinin bütçeleri olan faaliyetlerin finansmanına yapılan ulusal bütçe katkısı olarak tanımlanmaktadır.

IPA Uygulama Tüzüğü'nün 26'ncı maddesinde bir başka IPA kurumsal yapısı olan Ulusal Fon'a ilişkin hususlar düzenlenmiştir. Buna göre, Ulusal Fon; yararlanıcı ülkede bakanlık düzeyindeki, merkezi bütçe yeterliliğine sahip bir

organdır. Ulusal Fon bir merkezi hazine gibi hareket eder ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin sorumluluğunda, IPA Çerçeve Tüzüğü altında verilen yardımın mali yönetimine ilişkin görevleri yürütür.

Özellikle banka hesaplarının organize edilmesinden, Komisyon'dan fon talep edilmesinden, Komisyon'dan alınan fonların uygulama birimlerine veya nihai yararlanıcılara aktarılması izninin verilmesinden ve Komisyon'a mali rapor verilmesinden sorumludur.

IPA Uygulama Tüzüğü'nün 2'nci maddesinde Avro hesabı; Komisyon'dan ödeme alabilmek amacıyla Ulusal Fon tarafından yararlanan ülke adına ve sorumluluğu altında bir finans veya hazine kurumunda açılan faizli banka hesabı olarak tanımlanmaktadır.

IPA Uygulama Tüzüğü'nün 20'nci maddesinde Denetim izi; Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin, gerekli tüm bilgilerin her zaman yeterince ayrıntılı bir denetim izi yapılabilmesine imkân sağlayacak şekilde tutulmasını temin etmesine yönelik faaliyetleri şeklinde tanımlanmaktadır.

### **3.1.3. IPA'nın Tabi Olduğu İlkeler ve İşleyiş Mekanizması**

IPA Uygulama Tüzüğü'nün 3'üncü maddesiyle Avrupa Komisyonu, IPA yardımlarının aşağıdaki ilkeler çerçevesinde gerçekleştirilmesini sağlamakla görevlendirilmiştir;

- Verilen yardım tutarlılık, tamamlayıcılık, koordinasyon, ortaklık ve konsantrasyon ilkelerine bağlı olmalıdır.

- IPA yardımları, AB politikaları ile tutarlı olarak AB müktesebatına uyumu destekleyicidir.
- Yardım, 25/06/2002 tarihli ve 1605/2002 sayılı Konsey Tüzüğü'nde belirlenen bütçe ilkeleriyle uyumludur.
- Yardımlar, önceki yardım programlarından çıkarılan dersleri de göz önünde bulundurarak, genişleme sürecinde tespit edilen ihtiyaçlara ve yararlanıcı ülkelerin hazmetme kapasitelerine uygun biçimde belirlenir.
- Yardımın programlanmasının ve yürütülmesinin yararlanıcı ülke tarafından üstlenmesi ciddi biçimde teşvik edilir ve bu amaç doğrultusunda yeterli derecede somut AB katkısı temin edilir.
- Faaliyetler, belirli bir sürede yerine getirilecek açık ve doğrulanabilir hedeflerle uygun biçimde hazırlanır.
- Yardımın çeşitli uygulama aşamalarında her türlü cinsiyet, ırk veya etnik köken, din veya inanç, engelli olma hali, yaş veya cinsel eğilim ayrımcılığı engellenir, bu tür ayrımcılığa fırsat tanınmaz.
- Katılım öncesi yardımın amaçları, sürdürülebilir kalkınma ve Topluluğun çevreyi koruma ve iyileştirme amacının güçlendirilmesi kapsamında takip edilir.

### **3.1.3.1. Katılım Öncesi Mali Yardım Aracının (IPA) Özellikleri**

IPA, AB'nin belirlediği ilke ve standartlar ile ortak politikalar çerçevesinde işleyen dinamik bir mali araçtır. Aday ve potansiyel aday ülkeler, AB tarafından belirlenen kurallara hâlel getirmeksizin ancak Birlik ile arasında yaptığı anlaşmalarda kabul ettirebildiği hususlar bağlamında bu araca müdahale edebilmektedir.

Yararlanıcı ülke katılım öncesi AB yardımı almak istiyorsa, bir bütün olarak IPA programını kabullenmek ve uygulamak yükümlülüğünü üstlenmek zorundadır. Bir bütün olarak kabullenme, doğal olarak, yararlanıcının IPA şart ve kurallarını seçme veya alternatifler getirme hakkının bulunmadığı anlamına gelmektedir.

IPA'nın temel özellikleri, AB'nin yeni üye olmak isteyen ülkelerden ne istediğinin ve katılım öncesi yardımla bu isteklerinin nasıl gerçekleştirmeyi öngördüğünün birer işaretidir.

IPA'nın temel özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz:

- Küresel bir aktör olarak AB'nin üçüncü ülkelerle yapacağı ekonomik, mali ve teknik işbirliği kapsamında yer alan bir programdır.
- AB'nin dış yardım etkinliğinin artırılması amacıyla yeni bir programlama ve yardım sağlama aracı olarak öngörülmüştür.
- Birliğe üye olma şartlarını taşıdığı veya yakın gelecekte taşıyabileceği varsayılan Avrupa ülkelerine yönelik katılım öncesi mali yardım programıdır.
- Yararlanıcı ülkeleri, aday ve potansiyel aday ülkeler olarak iki gruba ayırmaktadır.
- Çeşitli alanlarda AB tarafından belirlenen hedefleri desteklemek amacıyla tasarlanmıştır.
- Belirli ve sağlam mali kaynağa sahip bir yardım programıdır.
- Yardımların Birlik inisiyatifiyle askıya alınması da söz konusudur.
- Birliğin mali çıkarlarının korunması esastır.

IPA, küresel bir aktör olarak AB'nin üçüncü ülkelerle yapacağı ekonomik, mali ve teknik işbirliği kapsamında yer alan bir programdır.

AB, bütçesinin sözkonusu gider kalemini kullanarak üçüncü ülkelerle ekonomik, mali ve teknik işbirliği yapmaktadır. Sözkonusu yardım araçlarından IPA sadece katılım öncesi ülkelere tahsis edilmektedir. Bunun yanında IPA, AB'nin diğer yardım araçlarıyla eş zamanlı olarak işleyebilmektedir. Bu sayede IPA yararlanıcısı ülke Birliğin diğer dış yardım kaynaklarını da kullanabilecektir. Teoride olduğu gibi, pratikte de IPA kaynağını kullanması diğer araçlara erişimini engellememektedir.

AB'nin dış yardım etkinliğinin artırılmasını amaçlayan bir programdır. IPA yardımı dış yardımlarda etkinliğin (özellikle aday ve potansiyel aday ülkelere yapılacak yardımların) artırılması amacıyla önceki katılım öncesi mali yardımlardan elde edilen tecrübeler doğrultusunda oluşturulmuştur.

Roma Antlaşması'nın 237'nci maddesinde, "her Avrupa ülkesinin Topluluğa üye olmak için başvurabileceği" belirtilmektedir. Nitekim zaman içerisinde bazı Avrupa ülkeleri üyelik için başvuruda bulunmuş ve uygun şartları taşıyan ülkeler AB'ye alınmıştır. Bununla birlikte, 1957'den bugüne genişleyen AB'de her geçen dönemde üyelik başvuru kriterlerinin yükseltildiği görülmektedir. Birliğin kaydettiği gelişmelere eş zamanlı olarak ekonomik şartların yanında siyasi şartlar da üyelik için önem kazanmaktadır.

AB'yi kuran Antlaşma'nın 49'uncu maddesine göre; hürriyet, demokrasi, insan hakları ve temel özgürlüklere, hukukun üstünlüğü ilkelerine saygı duyan her Avrupa ülkesi Birliğe üye olmak için başvurabilmektedir. Dolayısıyla, IPA'dan yararlanabilmek ve nihai amaç olan AB'ye üye olabilmek için, ilgili ülkenin hürriyet, demokrasi, insan hakları ve temel özgürlükler ve hukukun üstünlüğü ilkelerine saygı duyması elzemdir. IPA Çerçeve Tüzüğü'nün uygulanması ve bu kapsamda yardım sağlanmasının temel şartları olarak da; demokratik ilkelere, hukukun üstünlüğüne,

insan haklarına, azınlık haklarına ve temel özgürlüklerin gözetilmesine vurgu yapılmaktadır.

AB, IPA yararlanıcısı ülke ile arasındaki mali işbirliğinde, sağlayacağı fonların aktarılan ülkede merkezi olmayan uygulama sisteminde idare edilip edilmeyeceğini referans almaktadır.

Aday ülkelerde AB fonlarının idaresi için merkezi olmayan bir yapılanma (DIS) mevcut olmasına rağmen, potansiyel aday ülkelerde bu fonların yönetimi ve kontrolü merkezi bir yönetim tarafından yapılmaktadır. IPA'nın ulaşmak istediği amaçlarından biri de potansiyel aday ülkelerin kurumsal ve hukuki kapasitelerini artırmak ve belli bir süre sonunda merkezi uygulamadan, merkezi olmayan uygulama sistemine geçmelerini sağlamaktır.

IPA Çerçeve Tüzüğü'nün 2'nci maddesinde IPA kapsamında yapılacak yardımların alanları belirlenmiştir. Sözkonusu alanlarda aday ve potansiyel aday ülkelerin ilerleme sağlamaları amaçlanmaktadır.

Yardımların Birlik inisiyatifiyle askıya alınması da söz konusudur. IPA Çerçeve Tüzüğü'nün "Yardımların askıya alınması" başlıklı 21'inci maddesine göre IPA yardımının AB inisiyatifiyle askıya alınması mümkündür. Yararlanıcı ülke AB ile ortaklık çerçevesinde esas alınan ilkelere ve taahhütlere saygı göstermezse veya katılım kriterlerini karşılayacak ilerlemeler kaydedemezse, Konsey'in, Komisyon'un teklifi üzerine nitelikli çoğunlukla IPA kapsamında sağlanan yardımlar konusunda tedbir alma yetkisi bulunmaktadır.

Bir sonraki bölümde de ayrıntılı olarak incelenecek olan, Birliğin mali çıkarlarının korunması esastır. IPA Çerçeve Tüzüğü'nün "Topluluğun mali çıkarlarının korunması" başlıklı 18'inci maddesine göre IPA yardımında AB'nin

mali çıkarlarının korunması esastır ve Avrupa Komisyonu AB mali çıkarlarının korunmasından sorumlu olan organdır. Komisyon, IPA Çerçeve Tüzüğü'nün merkeziyetçi yönetimle uygulandığı durumlarda özellikle müktesebat ilke ve standartlarını uygulamak suretiyle AB'nin mali çıkarlarının korunmasına ayrı bir önem vermektedir. Merkezi olmayan uygulama sisteminde Komisyon AB'nin mali çıkarlarını, yeterli güvenceler içeren anlaşmalar yoluyla korumaktadır. Bu bakımdan işleyiş mekanizmasında yardımın askıya alınmasına kadar birçok süreç tamamen AB'nin iradesiyle işlerlik kazanmaktadır.

### **3.1.3.2. IPA Mekanizmasının İşleyişı**

IPA, AB katılım öncesi mali yardımlarının programlama ve dağıtım sürecinin etkinliğini artırmak amacıyla oluşturulmuş bir programdır. Bu program IPA öncesi uygulanan mali yardım programlarında olduğu gibi, üyelik perspektifi çerçevesinde, aday ve potansiyel aday ülkelerin AB standartlarına, politikalarına ve müktesebatına uyum çabalarına verimli ve etkin destek sağlamaya yöneliktir.

Bu amaç doğrultusunda, IPA mekanizmasının üye ülkelerin yanı sıra AB'nin de alacağı uygun tedbirlerle de işletilebilmesi öngörülmektedir. IPA üye ülkelerin dış politikalarını tamamlayıcı bir araç olduğundan, Avrupa Komisyonu, bu yardım programının uygulanmasındaki çeşitli aşamalarda üye ülkelerle koordinasyonu sağlama, onlara danışma ve onlarla bilgi alışverişı yapma hususlarını göz önünde bulundurmaktadır.

IPA Çerçeve Tüzüğü'nde Avrupa Komisyonu IPA kapsamındaki yardımlara ilişkin düzenlemelerden ve uygulamalardan AB'ye karşı sorumlu organ olarak belirlenmiştir. Bu sorumluluğu gereğince Komisyon, IPA kapsamındaki faaliyetleri AB bütçesine uygulanacak mali hükümleri belirleyen 1605/2002 sayılı Konsey Tüzüğü hükümlerine uygun şekilde yönetme, izleme, değerlendirme ve raporlama

görevlerini üstlenmiştir. Avrupa Komisyonu'na, bu görevinde IPA Komitesi'nin yardımcı olması öngörülmektedir.

IPA Çerçeve Tüzüğü'nde IPA mekanizmasının işleyişi dört basamaktan oluşmaktadır; bunlar; 1-Planlama, 2-Programlama, 3-Yönetim ve Uygulama, 4-İzleme ve Raporlama'dır.

IPA işleyişinin birinci aşamasını yardımın planlanması oluşturmaktadır. IPA Çerçeve Tüzüğü'nün 6'ncı maddesinde yardımın planlanmasına ilişkin hususlara yer verilmiştir. Bu kapsamda, IPA yardımı, ulusal yetkililer ile yakın istişare halinde ülke tarafından oluşturulan çok yıllık gösterge niteliğinde planlama belgelerine dayalı olarak ulusal stratejileri desteklemek ve ilgili ülkenin katılımını ve müdahil olma durumunu güvence altına almak amacıyla sağlanır. Yardımların aday ülkelerde Katılım Ortaklıkları'na, potansiyel aday ülkelerde ise Avrupa Ortaklıkları'na dayalı olması göz önünde bulundurulur.

Bu kapsamda plânlama aşamasında, çok yıllık gösterge niteliğinde planlama belgeleri hazırlanır.

Bu belgelerden MIFF, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanır ve AB Parlamentosu ve Konseyi'ne sunulur. MFIF'te, IPA kapsamında gelecek üç yıllık dönemler için verilecek mali yardımların dağılımı gösterilir. Sözkonusu belge uygulama planı niteliğindedir. Mali Çerçeve Belgesi, mali yardımların IPA bileşenleri ve ülkeler bazında dağılımı konusunda AB Komisyonu'nun görüşünü yansıtmaktadır. Bu Belge, IPA'dan faydalanan ülkeleri ve her bileşen altında yapılacak yardım miktarını gösterge olarak gösterir.

Bunun yanında, ilgili yararlanıcı ülke ve AB Komisyonu'nun işbirliği içerisinde MIPD hazırlanır. Bu Planlama Belgesi, MFIF ile bir ülkeye ayrılan mali



yardım fonunun, IPA bileşenleri altında gerçekleştirilecek faaliyetler ve temel önceliklere göre dağılımını gösterir. Bu belgeler izleyen üç yılın perspektifini yansıtabak şekilde hazırlanır ve yıllık gözden geçirmelere tabi tutulur. MIPD, AB Komisyonu tarafından kabul edildikten sonra uygulanabilir hale gelir. IPA işleyişinin ikinci aşamasını programlama oluşturmaktadır. Programlama aşaması IPA Çerçeve Tüzüğü'nün 7'nci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, IPA kapsamında yardım, çok yıllık veya yıllık programlar yoluyla ülke veya bileşen esasına dayalı veya gerektiğinde çok yıllık gösterge niteliğinde planlama belgelerinde belirtilen önceliklere uygun olarak birkaç ülkeye veya kapsamına göre yapılmaktadır.

Programlarda izlenen hedefler, müdahale alanları, beklenen sonuçlar, yönetim prosedürleri ve planlanan finansmanın toplam tutarı belirtilmektedir. Ayrıca, programlar finansmanı sağlanacak operasyon türlerinin kısa tanımını, her bir operasyon türü için tahsis edilecek tutarların göstergesini ve endikatif (gösterge niteliğinde) bir uygulama-zaman çizelgesini içermektedir.

Programların hedeflerinin özgün, ilişkili ve ölçülebilir olması, ayrıca belirli bir süreye bağlanmış ölçü kriterleri içermesi gerekmektedir. Komisyon çok yıllık ve yıllık programlar ile bunlara ilişkin gözden geçirmeleri 1999/468/EC<sup>27</sup> sayılı Kararı'nda yer bulan prosedüre uygun olarak kabul etmektedir.

IPA işleyişinin üçüncü aşamasını yönetim ve uygulama oluşturmaktadır. IPA Çerçeve Tüzüğü'nün 13'üncü maddesinde IPA yardımlarının yönetimi, uygulanması ve raporlanmasının nasıl olacağına ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Bu kapsamda, IPA işleyişinin uygulama aşamasında yer alan faaliyetler 1605/2002<sup>28</sup> sayılı Tüzüğe uygun olarak Komisyon tarafından yönetilir, izlenir, değerlendirilir ve raporlanır. Bahse konu faaliyetlerin en önemlisi olan AB'nin kaynak aktarımı, Komisyon ile

---

<sup>27</sup><http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1999D0468:20060723:EN:PDF>, Erişim: 21 Mart 2014.

<sup>28</sup><http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:248:0001:0048:en:PDF>, Erişim: 21.03.2014.

yararlanıcı ülke arasındaki finansman anlaşmaları, ulusal/uluslararası kuruluşlar ya da faaliyet veya işe alım sözleşmelerini yürütmekle yükümlü gerçek yahut tüzel kişiler ile yapılan ihale sözleşmeleri veya hibe sözleşmeleri vasıtasıyla gerçekleştirilmektedir. Sınır Ötesi İşbirliği Bileşeni kapsamında üye ülkeler ile yürütülecek sınır ötesi programlar durumunda uygulama görevleri, ortak yönetim yoluyla gerçekleştirilmek üzere, üye ülkelere devredilebilmektedir.

Son aşama olan izleme ve raporlama aşamasında, Komisyon her yıl Avrupa Parlamentosu ve Konseye IPA Çerçeve Tüzüğü kapsamında yer alan AB yardımının uygulanmasına ilişkin bir rapor göndermektedir. Bu raporda ilgili yıl içerisinde finanse edilen faaliyetlere ve izleme çalışmalarının sonuçlarına ilişkin bilgilere yer verilmektedir. Bunun yanında raporda, yardım uygulamasında elde edilen sonuçların değerlendirmesi de yer almaktadır.

### **3.2. IPA Kapsamında Ülkemizin Yararlandığı Bileşenler**

Yukarıda bahsi geçen bazı yerlerde de anıldığı üzere, Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) kapsamında Türkiye toplam beş farklı bileşen altında mali yardımlardan faydalanmıştır. 17 Temmuz 2006 tarihli ve 1085/2006 sayılı IPA'yı kuran Konsey Tüzüğü'nün 3.maddesinde mali yardımların aşağıda yer alan bileşenler bazında programlanacağı ve uygulanacağı belirtilmektedir<sup>29</sup>

1. Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma
2. Sınır Ötesi İşbirliği
3. Bölgesel Kalkınma
4. İnsan Kaynaklarının Gelişimi
5. Kırsal Kalkınma

---

<sup>29</sup>Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), Article 3.

Yeni planlamadaki bu beş bileşenden geçiş dönemi kurumsal yapılanma ve sınır ötesi işbirliği alanlarında eskiye nazaran önemli bir değişiklik olmazken, bölgesel kalkınma, insan kaynaklarının geliştirilmesi ve kırsal kalkınma başlıkları altında özellikle KOBİ altyapı faaliyetleri ile istihdamın geliştirilmesi konularının ön plana çıkması beklenmiştir. Belirlenen bu beş bileşen aday ülkelerin tamamıyla yararlanabileceği alanlar olurken potansiyel aday ülkeler sadece kurumsal yapılanma ile bölgesel ve sınır ötesi işbirliği başlıklarından istifade edebileceklerdir. Söz konusu ülkeler için istikrar, bölgesel işbirliği, demokratik işleyiş, kamu yönetimi reformları, kurumsal yapılanma, mevzuat uyumu, mali kontrol, sivil toplumun geliştirilmesi, altyapı çalışmaları, insan kaynaklarının geliştirilmesi, istihdam, mesleki eğitim, tarımsal ve kırsal kalkınma alanları önem arz etmektedir.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup>Toprak, a.g.e., s.135.

**Tablo 4: IPA Dönemi (2007-2013) Türkiye Mali Yardım Miktarları (Milyon Avro)<sup>31</sup>**

<b>BİLEŞEN</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>TOPLAM</b>
I.Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma	256,7	256,1	239,6	217,8	231,3	227,5	238,5	1.667,5
II. Sınır Ötesi İşbirliği	2,1	2,9	3,0	3,1	5,1	2,2	2,2	20,6
<b>III. Bölgesel Kalkınma</b>	<b>167,5</b>	<b>173,8</b>	<b>182,7</b>	<b>238,1</b>	<b>293,4</b>	<b>356,1</b>	<b>366,9</b>	<b>1.778,4</b>
IV. İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	50,2	52,9	55,6	63,4	77,6	83,2	91,2	474,1
V. Kırsal Kalkınma	20,7	53,0	85,5	131,3	172,5	187,4	204,2	854,6
<b>TOPLAM:</b>	<b>497,2</b>	<b>538,7</b>	<b>566,4</b>	<b>653,7</b>	<b>779,9</b>	<b>856,3</b>	<b>903,0</b>	<b>4.795,2</b>

<sup>31</sup><http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=5>: Erişim: 23.03.2014.

**Tablo 5: 2007-2013 IPA Dönemi AB Mali Yardımının Aday ve Potansiyel Aday Ülkelere Göre Dağılımı (AB Bakanlığı)**

	Yüzölçümü				TOPLAM (avro)	
	(km <sup>2</sup> )	avro/km <sup>2</sup>	Nüfus-2006	avro/Kişi	(2007-2013)	Oran
Hırvatistan	56.594	18.926	4.443.000	241	1.071.123.001	11,65%
Makedonya	25.713	24.209	2.039.000	305	622.496.001	6,77%
<b>Türkiye</b>	<b>783.562</b>	<b>6.260</b>	<b>72.520.000</b>	<b>67</b>	<b>4.908.900.000</b>	<b>48,47%</b>
Arnavutluk	28.750	20.675	3.149.000	189	594.396.001	6,47%
Bosna hersek	51.209	12.890	3.843.000	172	660.096.001	7,18%
Karadağ	13.812	17.027	624.000	377	235.175.200	2,56%
Sırbistan	77.474	18.017	7.425.000	188	1.395.868.923	15,19%
Kosova	10.887	58.675	2.070.000	309	638.800.000	6,95%
<b>TOPLAM</b>	<b>1.048.001</b>	<b>8.770</b>	<b>96.113.000</b>	<b>96</b>	<b>10.126.905.133</b>	<b>100,00%</b>

### 3.2.1. Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma (1. Bileşen)

IPA uygulamasının en önemli bileşenlerinden biri olan Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma bileşeni kapsamında; Müktesebat uyumu, kamu yönetimi reformu, adalet ve içişleri reformu, sivil toplumun gelişimi ve temel haklar, çevre politikası, eğitim ve sağlık sistemi reformu ve mali kontrol gibi konular bu bileşen içerisinde ele alınmaktadır. Ülkemizde bu bileşen kapsamında yapılan çeşitli projeler yoluyla insan haklarının geliştirilmesi, yolsuzluğa karşı daha verimli ve etkili bir mücadele yürütülmesi, yargılama sisteminin etkinleştirilmesi, kamu yönetiminin iyileştirilmesi gibi konularda daha da ileri gidilmesi amaçlanmaktadır. Bileşen kapsamında, AB müktesebatının aktarılması ve uygulanması hedefine yönelik olarak sosyal politika, ulaştırma, enerji, tarım, çevre, adalet, özgürlük ve güvenlik alanları ile Gümrük Birliği'nden doğan yükümlülükler alanında projeler uygulanmaktadır.<sup>32</sup>

Ayrıca, bu bileşenin önemli bir ayağını da AB-Türkiye sivil toplum diyalogunun geliştirilmesi ve buna yönelik verimli ve etkili operasyonların sürdürülmesi oluşturmaktadır. Bu bağlamda Avrupa Birliği Bakanlığı tarafından yürütölen ve 2006 yılından beri uygulanan ve üçüncü safhası halen devam eden Sivil Toplum Diyalogu projesi yoluyla yüzlerce Sivil Toplum Kuruluşu bu diyaloga hibeler yoluyla dâhil olmuştur. Bunlara ek olarak, IPA yardımının uygulanmasına dâhil olan kilit kuruluşların proje hazırlamasına ve kapasite oluşturma için yardım sağlanmasını öngören projeler de bu bileşen yoluyla sağlanmaktadır. Bunun yanı sıra, bu bileşen altındaki fonlar Ülkemizin Birlik program ve ajanslarına katılımını desteklemek amacıyla da kullanılmaktadır. Ülkeler arasında işbirliğinin ve iletişimin geliştirilerek ortaklık bilincinin, yenilikçilik ve girişimcilik anlayışının yerleşmesinin sağlanması, Birliğin karşılaştığı sorunlara ortak çözümler üretilmesi ve geleceğe yönelik politika oluşumuna destek verilmesi süreçlerine katkı sağlanması amaçlarıyla düzenlenen Birlik Programlarına 2006 yılından beri Ülkemiz de katılım sağlamaktadır. Vatandaşların, işletmelerin, sivil toplum kuruluşlarının, kamu kurumlarının Birlik programlarına katılım imkânı mevcut olup ülkemizin mevzuat

<sup>32</sup><http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=45627&l=1>, 24.03.2014

uyumu ve uygulanması alanındaki çalışmalarına da bu programlar önemli katkılar yapmaktadır.

Bileşen, üyelikten sonra müktesebatin uygulanmasından ve yürütülmesinden sorumlu olacak Kurumlara kapasite oluşturma desteği verir. Sözkonusu destek, teknik yardım, öneri, personel eğitimi, ekipman desteği, alt yapı, eşleştirme uygulamaları gibi yöntemlerle sağlanmaktadır.<sup>33</sup>

### **3.2.2. Sınır Ötesi İşbirliği (II. Bileşen)**

Aday ve potansiyel aday ülkelerin birlikte yararlanabileceği bir bileşendir. Bu ülkelerin birbirleri arasında veya ikili işbirlikleri şeklinde ya da bu ülkelerle AB üyesi ülkelerle bölgesel/uluslararası sınır ötesi işbirliği faaliyetlerinin desteklenmesini amaçlar. Bu şekildeki işbirliği, ilgili tüm ülkelerin karşılıklı çıkarları çerçevesinde iyi komşuluk ilişkilerini ilerletmek, istikrar, güvenlik ve refahı büyütmek, bu ülkelerin uyumlu, dengeli ve sürdürülebilir kalkınmalarını sağlamak için yürütülen çalışmaları desteklemektedir.

Bu bileşen başlığında Birlikten yapılacak yardımların yanı sıra ekonomik ve sosyal uyum hedeflerini birleştiren ortak yerel ve bölgesel girişimler sayesinde, ülkelerarası sınır bölgelerindeki işbirliğinin geliştirilmesi ve iyi komşuluk ilişkilerinin kurulmasına yönelik girişimler de yürütülür.

Bileşen kapsamında Komisyonun Türkiye ile ilgili kararında öncelikler şu şekilde sıralanmıştır;

---

<sup>33</sup>Toprak, a.g.e., s.138.

- Sınır bölgelerinin ekonomik potansiyelinin geliştirilmesi için küçük altyapı (çevre, ulaşım, sınırdan geçiş, turizm),
- Ortak mekân planlaması, ekonomik planlama veya çevre planlaması için (nehir havzaları yönetimi de dâhil) teknik yardım,
- Sınırötesi sosyal ve kültürel bağların güçlendirilmesi.<sup>34</sup>

Bu bileşen başlığı altında Türkiye'nin yararlanabileceği programlardan birisi ENPI (European Neighbour and Partnership Instrument-Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı)'dir. ENPI programı 2007'de biten MEDA programının geliştirilmiş bir versiyonu olup İspanya, Fas gibi ülkeleri de kapsamaktadır. Programın amacı Birlik ile ülkeler arasındaki işbirliğinin teşviki, ekonomik bütünleşme ve uyumun artırılmasıdır. Siyasi reform ve diyalogu teşvik etmek, ticaret alanında ilerici çalışmaları desteklemek, kamu yönetimi etkinliğinin sağlanması, hukuk ve iyi yönetişimin desteklenmesi, her açıdan sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması, yerel ve bölgesel kalkınma çabalarının desteklenmesi gibi projelerin finansmanın sağlanacağı belirtilmiştir.

“Sınır ötesi işbirliği” ilkesine göre, üye ülkeler ile komşu ülkelere ortak bir sınırı paylaşanları bir araya getiren “birleşik programlar” finanse edilmiş olup sözkonusu bütçenin yaklaşık % 95'i bu kapsamda değerlendirilmiştir. Program hem Karadeniz hem de Akdeniz ülkeleri için kaynak tahsis ederken yararlanıcı ülkeler arasında Fas, Tunus, Suriye, Lübnan, Azerbaycan, Ermenistan, Ukrayna, Moldova, Libya, Rusya, Gürcistan, Mısır, Belarus gibi ülkeler yer almıştır.

Bileşenin ana amacı sözkonusu taraflar arasında Avrupa işbirliği ve bütünleşmesine katkıda bulunmak amacıyla temel güç noktaları üzerine kurulmuş dengeli ve sürdürülebilir bir kalkınmanın sağlanmasıdır. Özellikle kâr amacı gütmeyen kuruluşların projelerine destek olunması hedeflenmiştir. Sınır

---

<sup>34</sup>Toprak, a.g.e., s.140-142



bölgelerindeki ekonomik ve sosyal kalkınmanın sağlanması, ortak sorunlara karşı birlikte mücadele etme becerisi ve toplumlararası bölgesel işbirliğinin geliştirilmesi elde edilmeye çalışılmıştır.

Bu bileşenin uygulanması ile ortak ve komşu ülkelerin işbirlikleri sayesinde ekonomik ve haklar arasındaki diyalogun güçlendirilmesi, selden ve yangından korunma gibi girişimleri de içeren çevre sorunlarının ele alınması, sınır bölgelerinde kültürel kaynakların korunması desteklenmesi ile işbirliği ağların kurulması gibi sonuçlar elde edilmeye çalışılmıştır. Programın Türkiye'deki koordinatörleri Avrupa Birliği Bakanlığı ve Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı (TİKA)'dır.<sup>35</sup>

### **3.2.3. Bölgesel Kalkınma (III. Bileşen)**

Bölgesel Kalkınma bileşeni Çevre, Ulaştırma ve Bölgesel Rekabet Edebilirlik ana başlıklarından oluşmaktadır. Bu alanlardaki projelerin ülkemizde yürütülmesinden sırasıyla Çevre ve Şehircilik, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme ile Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlıkları sorumludur. Büyük yatırımlar içeren bu bileşen, aday ülke için bir anlamda üyelik sonrası yapısal fonlara hazırlık niteliğini taşır.<sup>36</sup>

Bu bileşen altında hazırlanan çok yıllık Operasyonel Programlar, stratejik belge ve projeler için yol haritası niteliğindeki dokümanlardır. Bu amaçla onaylanmış olan 2007-2009 Ulaştırma, Çevre ve Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programları 2010-2013 yılları perspektifini içerecek şekilde yeniden düzenlenmiştir.

---

<sup>35</sup>Toprak, a.g.e., s.142.

<sup>36</sup><http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=5>, 22.03.2014.

Ulaştırma Operasyonel Programı ile etkin ve dengeli bir ulaşım sistemi oluşturulması, inşa edilecek Trans-Avrupa Şebekeleri (TEN-T) üzerinde emniyet ve karşılıklı işletilebilirliği sağlamak için ülkemizin ulaşım altyapısının iyileştirilmesi hedeflenmiştir.

Çevre Operasyonel Programı ile çevrenin korunması, halkın çevre anlamında yaşam standardının iyileştirilmesi, atık su arıtma, kaliteli içme suyu sağlanması ve entegre katı atık tesislerinin kurulması amaçlanmaktadır.

Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı ile ülkemiz ekonomisinin rekabet gücünün artırılması ve bölgesel sosyoekonomik farklılıkların azaltılması amaçlanmaktadır.

Bölgesel Kalkınma Bileşeni'nde en fazla kaynak %75,3 ile Türkiye için tahsis edilmiştir. Bu bileşen kapsamında yukarıda da vurgulandığı üzere, bölgesel gelişmişlik farklılıklarının ortadan kaldırılması ve altyapı yatırımlarına önem verilmesi büyük önem arz etmektedir. Türkiye'nin geniş yüzölçümü ve kamu hizmetlerine ihtiyaç duyan nüfusun büyüklüğü bu bileşenden en fazla kaynağın Ülkemiz için ayrılmasını sağlamıştır. Ülkemiz bütçesinde de yatırım giderlerinin büyük bir bölümü bölgesel gelişmişlik farklılıklarının azaltılması ve altyapı yatırımları için kullanılmaktadır.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup>Bulut, a.g.e. s.36.

### 3.2.4. İnsan Kaynaklarının Gelişimi (IV. Bileşen)

Aday ülkelerin faydalanmasına açık olan İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşeni vasıtasıyla aday ülkeler, politika geliştirme ve AB uyum politikalarının uygulanması ve idaresine yönelik hazırlıklar, özellikle de Avrupa İstihdam Stratejisi çerçevesinde Avrupa Sosyal Fonu'na uyum hazırlıkları konusunda desteklenmiştir.<sup>38</sup>

Bölgesel Kalkınma Bileşeni ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşeni'ne ilişkin hususlar IPA Uygulama Tüzüğü'nün 147-169'uncu maddeleri arasında düzenlenmiştir.

İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşeni kapsamında şu faaliyetler için yardım tahsis edilmektedir:

- İstihdama erişim (istihdamın artırılması),
- Beşeri sermayeye yatırım (eğitim ve mesleki eğitim yoluyla istihdam kalitesinin artırılması),
- Sosyal içerme,
- Ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde kamu idarelerinin ve hizmetlerinin kapasite ve etkinliklerinin artırılmasıdır.

İnsan kaynaklarının geliştirilmesi, istihdamın artırılması ve beşeri sermayeye yapılan yatırımların artırılması amacıyla bu bileşenden en fazla kaynağı yine %74,9 oranıyla Türkiye almıştır.

---

<sup>38</sup>Karataş, a.g.e., s.100.

### 3.2.5. Kırsal Kalkınma (V. Bileşen)

Beşinci bileşen olan Kırsal Kalkınma Bileşeni, aday ülkeleri politika geliştirmenin yanı sıra AB'nin Ortak Tarım Politikası'nın uygulanması ve yönetimine hazırlık konusunda da desteklemektedir. Özellikle aday ülkelerin Ortak Tarım Politikaları (OTP) ve ilgili diğer politikalara ilişkin AB müktesebatına uyum çalışmalarına katkıda bulunmaktadır. Ayrıca, bu Bileşen ile kırsal alanların ve tarım sektörünün sürdürülebilir uyumuna ve aday ülkelerin OTP ve ilgili diğer müktesebatın uygulanmasına ve Kırsal Kalkınma için Avrupa Tarım Fonu'na yönelik hazırlıklarına katkıda bulunmak amaçlanmaktadır.<sup>39</sup>

Bahsekonu bileşene ilişkin hususlar IPA Uygulama Tüzüğü'nün 170-194'üncü maddeleri arasında düzenlenmiştir. Bu bileşenin finansmanına özellikle katkıda bulunabileceği faaliyet türleri olarak Avrupa Tarım Fonuna ilişkin, 1698/2005 sayılı ve 20 Eylül 2005 tarihli Tüzük ile belirtilen faaliyet türleri bulunmaktadır.

1698/2005 sayılı Tüzük ile oluşturulan Kırsal Kalkınma Komitesi, bu bileşen kapsamında sağlanacak yardıma ilişkin programları kabul etme aşamasında Komisyon'a yardım etmektedir.

Kırsal Kalkınma Bileşeni kapsamında aşağıdaki faaliyetlere destek sağlanmaktadır:

- Tarımsal işletmelere destek,
- Tarım ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması,
- Kırsal ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesidir.

---

<sup>39</sup>Karataş, a.g.e., s.102.

V. Bileşen olan Kırsal Kalkınma Bileşeni'nden en çok pay alan ülke yine Türkiye'dir. IPA kapsamında bu Bileşen için ayrılan kaynağın %75,1'i Ülkemizin kullanımına açıktır. Ülkemizin diğer aday ülkelere göre tarım alanlarının genişliği, tarımsal işletme sayısının ve tarımsal nüfusunun fazlalığı, Ülkemizin bu bileşenden daha fazla istifade etmesini sağlamıştır.

### 3.3. IPA Kapsamında Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'nca Yürütülen Mevcut Projeler Hakkında Genel Bilgiler<sup>40</sup>

#### 3.3.1. Ankara İstanbul Yüksek Hızlı Tren Projesi/Köseköy – Gebze Kesiminin Rehabilitasyonu ve Yeniden İnşası

Projenin iş tanımında, Köseköy-Gebze demiryolu hattı yaklaşık 56 km uzunluğunda, hattın altyapısı ve üstyapısının inşasının yanı sıra elektrifikasyon, sinyalizasyon ve telekomünikasyonu yapımı bulunmaktadır.

#### Şekil 1: Ankara İstanbul Yüksek Hızlı Tren Projesi/Köseköy – Gebze Kesimi Haritası



<sup>40</sup>Ulaştırma Operasyonel Programı; <http://op.udhb.gov.tr/>, Erişim; 15.04.2014.

### 3.3.2. Irmak-Karabük-Zonguldak Demiryolu Hattı Rehabilitasyonu ve Sinyalizasyonu Projesi

Projenin iş tanımında, hattın rehabilitasyonu, sinyalizasyonu ve telekomünikasyonu bulunmakta olup, Irmak-Karabük-Zonguldak demiryolu hattı; 415,424 km uzunluğunda, tek hatlı, sinyalizasyonsuz ve elektrifikasyonsuzdur.

Şekil 2: Irmak-Karabük-Zonguldak Demiryolu Hattı Haritası

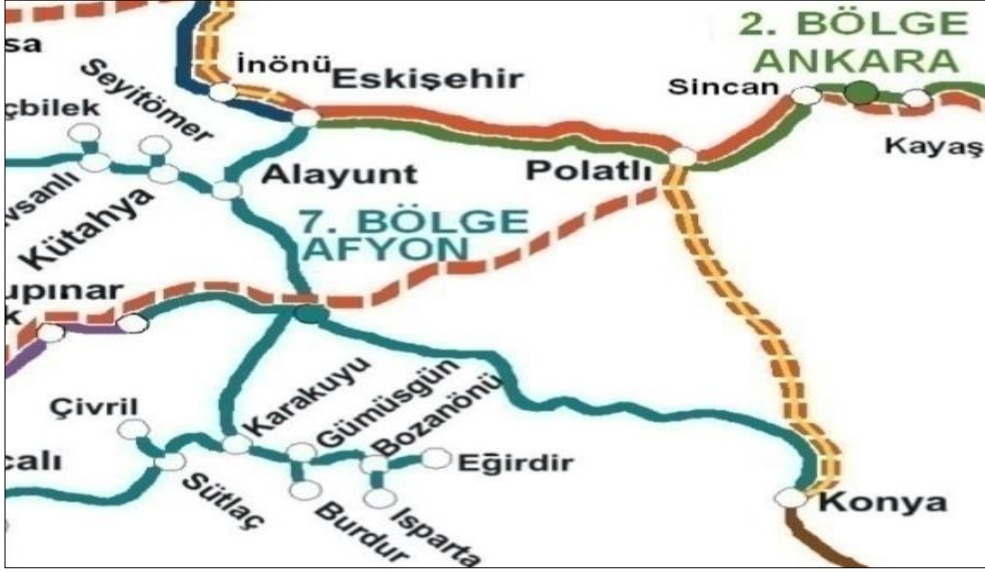


### 3.3.3. Alayunt – Afyonkarahisar – Konya Demiryolu Hattı Modernizasyonu Teknik Destek Projesi

Ege/Marmara bölgeleri ile İç Anadolu arasında bağlantı sağlayan 361 km uzunluğunda ve tek hatlı olan Alayunt-Afyonkarahisar-Konya hattı boyunca 21 istasyon bulunmaktadır. Hat telefon ile merkez kontrollü sinyalizasyonsuz ve elektrifikasyonsuzdur. Hattın rehabilitasyonunun ve sinyalizasyonunun yapılmasına yönelik olarak ihale dokümanlarının hazırlanması bu teknik destek projesi kapsamında gerçekleştirilecektir. Teknik destek ekibi tarafından hazırlanması

beklenen dokümanlar: Fizibilite Raporu, Fayda/Maliyet Analizi, Çevre Etki Değerlendirme (ÇED) Raporu, Büyük Proje Başvuru Formu, Yapım ve Müşavirlik ihalelerine yönelik ihale dosyalarının hazırlanmasıdır.

**Şekil 3: Alayunt – Afyonkarahisar – Konya Demiryolu Hattı Haritası**



### 3.3.4. Malatya – Narlı Demiryolu Hattı Modernizasyonu Teknik Destek Projesi

Karadeniz ve Doğu Anadolu bölgeleri ile Akdeniz bölgesi arasında kuzey güney bağlantısının bir parçası olan 198 km uzunluğundaki tek hatlı Malatya-Narlı hattında sinyalizasyon-elektrifikasyon bulunmaktadır. Hattın rehabilitasyonunun ve sinyalizasyonunun yapılmasına yönelik olarak ihale dokümanlarının hazırlanması bu teknik destek projesi kapsamında gerçekleştirilecektir. Teknik destek ekibi tarafından hazırlanması beklenen dokümanlar: Fizibilite Raporu, Fayda/Maliyet Analizi, ÇED Raporu, Büyük Proje Başvuru Formu, Yapım ve Müşavirlik ihalelerine yönelik İhale dosyalarının hazırlanmasıdır.

Şekil 4: Malatya – Narlı Demiryolu Hattı Haritası



### 3.3.5. Samsun – Kalın Demiryolu Hattı Modernizasyonu Projesi

Samsun-Kalın demiryolu hattı; 377 km uzunluğunda, tek hatlı, sinyalizasyonsuz ve elektrifikasyonsuzdur. Bu proje kapsamında hattın rehabilitasyonunun ve sinyalizasyonunun yapılması planlanmaktadır.

Şekil 5: Samsun – Kalın Demiryolu Hattı Haritası





### **3.3.6. IPA Biriminin ve Nihai Faydalanıcıların Kapasitesinin Geliştirilmesi İçin Teknik Destek Projesi**

İşin tanımı kapsamında, ulaştırma sektöründe AB finansal yardımlarını kullanmak ve tüm taraflarca hazmetme kapasitesi yeteneğinin kurumsal, teknik ve idari kapasiteye son derece bağlı olduğu gerçeğine dayanarak AB mevzuatıyla uyumlu Ulaştırma Operasyonel Program öncelik ve tedbirlerinin izlenmesi, değerlendirilmesi, proje genellemesi ve uygulaması için kurumsal kapasiteyi güçlendirmek yer almakta olup, buna bağlı olarak Ulaştırma Operasyonel Programının başarılı bir şekilde uygulamasını garanti etmek için Program Otoritesinin ihtiyaç duyduğu idari teknik ve insan kaynakları kapasitesini geliştirmek ve AB fonlarını yönetmekteki tecrübe eksikliğinin giderilmesini sağlamak bulunmaktadır.

### **3.3.7. Bilgilendirme ve Tanıtım Faaliyetleri İçin Teknik Destek Projesi**

İşin tanımı kapsamında, Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'na, Ulaştırma Operasyonel Programının amaçları ve önceliklerinin tanıtılması ve AB'nin tanıtım gerekliliklerinin sağlanması amacı ile bilgilendirme ve tanıtım faaliyetlerini gerçekleştirmesinde Teknik Destek sağlamak yer almakta olup;

Proje Kapsamında,

- Ulaştırma Operasyonel Programına ilişkin iletişim faaliyetlerinin, iletişim stratejisi ve aksiyon planı, şemsiye başlıklar ve sloganlar, medya analizleri ve araştırma çalışmaları gibi enstrümanlar kullanılarak planlanması ve takvime bağlanması,

- Bilgilendirme ve tanıtım faaliyetleri kapsamında temel atma törenleri, ulusal seminerler ve farklı illerde çeşitli sayıda organizasyonlar düzenlenmesi,
- Web sitesi, kamu spotları, kısa filmler ve reklam panelleri gibi görsel materyaller ile kitap, broşür ve basın kiti gibi basılı materyaller kullanılarak projelerin promosyon faaliyetlerinin yapılması,
- Tanıtım ve görünürlük faaliyetleri konusunda eğitimlerin düzenlenmesi bulunmaktadır.

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### AB KATILIM MÜZAKERELERİ FASILLARINDAN 32 NO.LU MALİ KONTROL FASLININ KAPSAMI, YÜRÜRLÜKTEKİ AB MEVZUATINDAKİ YERİ.

#### 4.1. Genel Olarak Mali Kontrol Fası

“Mali Kontrol” faslı, AB müktesebatını oluşturan otuz beş başlıktan otuz ikincisini oluşturmakta olup, AB Hukuku içerisinde taşıdığı özel önemin yanı sıra, yolsuzluk, rüşvet, kara para aklama gibi pek çok alanla da ilgili olması sebebiyle diğer fasıllarla da yakından ilişkilidir. 32. Fasıllar “Mali Kontrol”ün içinde dört ana politika kapsamı bulunmaktadır.<sup>41</sup>

- Kamu İç Mali Kontrolü (KİMK)
- Dış Denetim,
- AB Mali Çıkarlarının Korunması,
- Avro’nun Sahteciliğe Karşı Korunmasıdır.

---

<sup>41</sup>Doğmuş, Makbule Didem, “Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Türkiye’de İç Denetim Sistemi”, Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi, Ekim, 2008.

Kamu iç mali kontrol (KİMİK), kamu sektöründe risk analizine ve kaynakların etkin, ekonomik ve verimli kullanılması sorumluluğuna dayalı kontrolleri kapsamaktadır. KİMİK kavramı üç ilkeye dayanmaktadır<sup>42</sup>:

- Güvenilir mali yönetim ve kontrol sistemleri ile desteklenen yönetsel hesap verebilirlik,
- Merkezi olmayan ve fonksiyonel olarak bağımsız iç denetim,
- Mali yönetim ve kontrol ile iç denetim sistemlerinin merkezi uyumlaştırılması.

Dış denetim bakımından, aday ülkenin, Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (INTOSAI) tarafından, özellikle Örgüt'ün yüksek denetim kurumların işlevsel, kurumsal ve mali yönden bağımsız olmasını öngören Lima Deklarasyonu'nda belirlenen uluslararası kuralları benimsemesi ve uygulaması beklenmektedir.

AB mali çıkarlarının korunması kapsamında ise üye ülkeler arasında idari işbirliği yapılması konusu yer almaktadır. Bu bağlamda üye ülkelerin usulsüzlük ve yolsuzluklara ilişkin bütün şüpheli vakalarla ilgili olarak Komisyonla etkin bir işbirliği yapma ve iletişim kurma kapasitesine sahip olmaları gerekmektedir. Bunlara ilave olarak, Fas'ın bu bölümünde ele alınan konular arasında AB mali çıkarlarının korunmasına dair Sözleşme (*PIF Convention*) ve eki 3 adet Protokol ile ceza yasalarının yakınlaştırılması ve işbirliğinin güçlendirilmesi konuları yer almaktadır.

Son olarak, Avro benzeri madeni paraların yasaklanması, finansal kurumların sahte banknot ve madeni Avroların piyasadan çekilmesi ve sahteciliğe karşı etkin kurumlar ve prosedürler geliştirilmesi gibi Avronun sahteciliğe karşı korunması konusunun cezai olmayan yönleri de bu bölümde ele alınmaktadır.

---

<sup>42</sup><http://www.ab.gov.tr/index.php?p=97&l=1>, Erişim: 16.04.2014.

## 4.2. Mali Kontrol Faslıının Mevcut Durumu

Bu faslıın, tanıtıcı tarama toplantısı 18 Mayıs 2006 tarihinde, ayrıntılı tarama toplantısı 30 Haziran 2006 tarihinde yapılmıştır. Müzakere pozisyon belgemiz 13 Nisan 2007 tarihinde AB tarafına iletilmiş ve 26 Haziran 2007 tarihindeki AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesinde bu faslıın herhangi bir açılış kriteri olmaksızın müzakerelerine başlanması kararı alınmıştır. Fasıl ile ilgili 6 adet teknik kapanış kriteri getirilmiştir.<sup>43</sup>

1987 yılında Türkiye Avrupa Birliği'ne tam üyelik başvurusunda bulunmuştur. 1999 yılında Helsinki'de gerçekleştirilen Avrupa Konseyi Zirve Toplantısında Ülkemize adaylık statüsü verilmiştir. 2002 yılında Kopenhag Avrupa Konseyi Zirvesi'nde, Ülkemizin Kopenhag siyasi kriterlerini karşıladığı kararının alınması durumunda müzakerelerin gecikmeden başlatılacağı belirtilmiş; 17 Aralık 2004 Avrupa Konseyi Zirvesi'nde ise Ülkemizin siyasi kriterleri gerekli şekilde karşıladığı belirtilerek AB'ye katılım müzakerelerine 3 Ekim 2005 tarihinde başlanması kararlaştırılmış olup, 3 Ekim 2005 tarihinde Lüksemburg'da alınan kararla AB, Türkiye ile tam üyelik müzakerelerini başlatmıştır.<sup>44</sup>

Tanıtıcı bölümde (*explanatory phase*), Komisyon yetkilileri ilgili müzakere faslıındaki AB müktesebatı hakkında bilgi vermiştir. Mali Kontrol Faslıyla ilgili tanıtıcı tarama toplantısı 18 Mayıs 2006 Tarihinde, Brüksel'de gerçekleşmiştir. Toplantıda Avrupa Komisyonu Yetkilileri tarafından Kamu İç Mali Kontrolü ve Dış Denetim, AB Fonlarının Kullanımında Merkezi Olmayan Yapılanma ile AB Mali Çıkarlarının Korunması konularında sunumlar yapılmıştır.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup><http://www.ab.gov.tr/index.php?p=97&l=1>, Erişim: 17.04.2014

<sup>44</sup>Doğmuş, ag.e., s.194.

<sup>45</sup>ARSLAN, Işıl, Avrupa Birliği 32. Faslıda İç Kontrol ve Türkiye Uygulaması, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi, 44. Dönem Temel Eğitim Bitirme Tezi, Ankara, 2009.

Toplantıda kamu iç mali kontrolü ve dış denetim konusunda belirli bir AB mevzuatı olmadığı vurgulanmıştır. Ülkenin uluslararası kabul görmüş AB Standartları (INTOSAI Kamu Sektöründe İç Kontrol Rehberi) ile uyumlu uluslararası standartları kabul edip uygulaması gerektiği belirtilmiştir.

Ayrıca kamu iç mali kontrolünde temel ilkenin yönetsel sorumluluk olduğu üzerinde durulmuştur. Bu bir hükümet politikası olmalıdır. Kamu sektörü yöneticileri, vergi mükellefleri, paydaşlar ve meclise karşı hesap verebilir ve cevap verebilir olmalıdır. Bu da kanuna dayalı bir sistem içerisinde olmalıdır. Kamu sektöründeki yönetici, iyi bir mali yönetim ve kontrol ile iç denetim sistemleri oluşturmalı ve faaliyetlerini izlemelidir. Toplantıda iyi mali yönetim ve kontrolü sağlayan bazı unsurlar vurgulanmış, bu kapsamda sorumlulukların açık bir şekilde belirlenmesi gerektiği ifade edilmiştir.

İyi bir kontrol sisteminin bir diğer unsuru mali yönetim ve kontrol rehberlerinin uygulanmasıdır. Sözkonusu rehberlerin en önemlisi yukarıda da ifade edilen INTOSAI kamu sektöründe iç kontrol rehberidir.<sup>46</sup>

Kamu iç mali kontrolünün uluslararası standartlara uygun bir şekilde uygulanabilmesi için önemli olan unsurlardan bir diğeri de muhasebe sistemlerinin sağlıklı bir şekilde tutulmasıdır. Kamu sektöründe iç kontrol rehberinde de belirtildiği üzere iç kontrolün amaçları arasında kurumda karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesi, her türlü malî karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesi ile varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunması yer almaktadır. Bu amaçlara ulaşılabilmesi amacıyla kurumun muhasebe sisteminin sağlıklı ve şeffaf bir şekilde tutulması önemlidir. Ayrıca kurumda arşivleme konusunda belirli ilkelere dikkat edilmesi de bununla ilintili unsurlardandır. Yeterli ve etkili bir kontrol sisteminin oluşturulabilmesi için; mesleki değerlere ve dürüst yönetim anlayışına

---

<sup>46</sup><http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/4-auditing-guidelines/general-auditing-guidelines.html> , Erişim:18.04.2014

sahip olunmalı, malî yetki ve sorumluluklar bilgili ve yeterli yöneticilerle personele verilmelidir.<sup>47</sup>

Üzerinde durulması gereken diğer önemli unsurlar ön mali kontrol, harcama sonrası kontrol ile risk analizi ve yönetimidir.

Mali yönetim ve kontrol; yöneticilerin kaynakları etkin, ekonomik ve verimli kullanma sorumluluğu şeklinde ifade edilmekle birlikte, KİMK sistemi, bütçenin uygulanmasının desteklenmesini, tüm ulusal ve yabancı fonların ve her türlü taahhüt, ihale, sözleşme, gelir, ödeme, varlık ve yükümlülüklerin yönetimini içermektedir.

14 Şubat 2007 tarihinde AB Daimi Temsilciler Komitesi (COREPER)<sup>48</sup> mali kontrol faslında Ülkemize müzakere pozisyon belgesinin hazırlanması için davet mektubu iletilmesini kararlaştırmış ve daha önce de ifade edildiği üzere 26 Haziran 2007 tarihinde Brüksel’de yapılan Hükümetlerarası Konferans’ta Mali Kontrol Faslıının müzakerelere açılması kararlaştırılmıştır. Bu gelişmeleri takiben, Ülkemizce hazırlanan pozisyon belgesinden sonra, AB ortak pozisyon belgesini hazırlamış; anılan belgenin 25 Haziran 2008 tarihinde tekrar Ülkemize sunulmasıyla müzakerelere fiili olarak başlanmıştır.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup>Arslan, ag.e., s.22-23.

<sup>48</sup>[http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/coreper\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/coreper_en.htm), Erişim:18.04.2014

<sup>49</sup>Doğmuş, ag.e., s.194.

#### 4.2.1. Mali Kontrol Faslına İlişkin Türkiye Tarama Sonu Raporu (*Chapter 32- Financial Control; Screening Report Turkey*)<sup>50</sup>

##### 4.2.1.1. Mali Kontrol Faslıının İÇeriği

Bu alt başlıkta, mali kontrol faslına ilişkin “Türkiye Tarama Sonu Raporu”ndan yola çıkarak, Ülkemiz ve Mali Kontrol Faslındaki durum değerlendirilecektir.

32 No.lu mali kontrol faslı tarama sonu raporunda yer aldığı şekilde ve yukarıda da ilgili kısımlarda belirtildiği üzere 4 temel politika alanından meydana gelmektedir. Bunlar sırasıyla Kamu İÇ Mali Kontrolü (*Public Internal Financial Control-PIFC*), Dış Denetim (*External Audit-EA*), AB Mali Çıkarlarının Korunması (*The Protection of The EU's Financial Interests*) ve Avro'nun Sahteciliğe Karşı Korunması (*The Protection of the Euro Against Counterfeiting*) dır.

İlk iki alanla ilgili olarak (Kamu İÇ Mali Kontrolü ve Dış Denetim) ulusal mevzuata aktarmayı gerektirecek AB mevzuatı bulunmamaktadır. Tarama, aday ülkenin uluslararası kontrol ve iç denetim standartlarını ve AB uygulamalarını kabul taahhüdü ile ilişkilidir. Bu amaçla, aday ülke Komisyonla müzakere etmeli ve kamu iç mali kontrol belgesini gerçeğe uygun son teslim tarihi ekseninde kısa ve uzun dönemli planlar dâhilinde kabul etmelidir.

Kamu iç mali kontrolü aday ülkenin iç kontrol sistemlerini düzeltmek/yükseltmek için destekleyici geniş kapsamlı bir kavramdır. Kamu iç mali kontrolü ve dış denetim özünde bütün kamu bütçesi ile ilişkili olup, özelde yabancı fonlarını da içeren merkezi yönetim gelir ve harcaması ile bağlantılıdır. Bununla

---

<sup>50</sup>[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/screening\\_reports/screening\\_report\\_32\\_tr\\_internet\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/screening_reports/screening_report_32_tr_internet_en.pdf), Erişim Tarihi: 19.04.2014.



birlikte, AB fonlarının yönetimi ve kontrolündeki daha spesifik kurallar diğer ilgili katılım müzakereleri fasılları altında işlenmektedir.

Kamu İç Mali Kontrolü kavramı üç ilkeye dayanmaktadır:

- Sağlam mali yönetim ve kontrol sistemlerini yürüterek yönetsel hesap verebilirlik,
- Adem-i merkezi ve fonksiyonel olarak bağımsız iç denetim,
- Merkez ile uyumlu mali yönetim ve kontrol sistemi ile iç denetim sistemi.

Dış denetim ile ilgili olarak, aday ülkenin özelde fonksiyonel, kurumsal ve mali olarak bağımsız olan yüksek denetim kurumlarını öngören Lima Deklarasyonunu genelde ise Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (INTOSAI) normlarını uygulaması beklenmektedir.

32 No.lu Mali Kontrol faslı altındaki diğer ilgili politika alanı AB Mali Çıkarlarının korunmasıdır. İlk olarak, bu politika alanı Avrupa Komisyonu ile etkili işbirliği kapasitesi olması gerektiği ve bütün şüpheli durum ve düzensizliklerin (*irregularities*), dolandırıcılıkların (*fraud*) bildirildiği operasyonel işbirliğini içerir. AB fonlarının ulusal fonlarla eşit şekilde korunmasının sağlanması gerekmektedir. AB üyesi ülkeler aynı zamanda Avrupa Komisyonu servislerince yürütülecek ani denetimlere yardımcı olma ve işbirliği yapma konusunda yükümlüdür. Söz konusu bazı müktesebat üye ülkelere uyumlaştırmaya gerek olmadan doğrudan uygulama alanı bulabilmekte olup, etkin işbirliği ve koordinasyon yapısı ile kapasitesinin aday ülkede temin edilmesi gereklidir.

Olası aday ülkelerce gereken işbirliğinin uygulanması için, dolandırıcılığa karşı işbirliği servisi olan AFCOS (*Anti-Fraud Coordination Service*)'un ya da direkt

irtibat noktası olarak OLAF (*European Commission, European Anti-Fraud Office*) 'ın dikkate alınması gerekmektedir. Bunun yanı sıra, 32 No.lu faslın bu kısmı "PIF Convention" olarak isimlendirilen AB mali çıkarlarının korunmasına ilişkin konvansiyonu da içermektedir ve anılan konvansiyonun üç protokolü ceza hukukunun (*penal law*) ve işbirliğinin güçlendirilmesini de kapsamaktadır.

Sonuç olarak, 32 No.lu mali kontrol faslının bahsekonu bölümü Avronun sahtekârlığa karşı korunmasında, cezai olmayan yönünü teşkil etmektedir (Birinci Sütun Yönü).

#### **4.2.1.2. Ülke Sıralaması ve Uygulama Kapasitesi**

Bu kısım, Türkiye ve tarama toplantısındaki müzakerelerce temin edilen bilgileri özetlemektedir. Türkiye, mali kontrol standartları ile ilgili müktesebatı ve konuyla alâkadar standartları kabul ettiğini belirtmektedir.

##### **4.2.1.2.1. Kamu İç Mali Kontrol (*Public Internal Financial Control*) ve Dış Denetim (*External Audit*)**

2002 yılında, Türkiye, gelecek kamu iç mali kontrol sistemlerinin gelişimini özetleyen kamu iç mali kontrol politikası belgesini kabul etmiştir. Bu belgenin sonuçlarının temelinde, 1 Ocak 2006 yılında yürürlüğe giren 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gelmektedir. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, AB en iyi uygulamaları ve uluslararası standartları birbirine uyumlu hâle getirmeyi amaç edinmiş olup, kamu kaynaklarının verimli, ekonomik ve etkinliğinin sağlanmasını; hesap verebilirliğin, mali saydamlığının temin edilmesini de sağlayabilme esası üzerine kurulmuştur. Söz konusu kanun, merkezi yönetim

(sosyal güvenlik kurumları, genel ve özel bütçeli idareler dâhil) ve yerel yönetimleri de kapsamaktadır.

Kanun, yönetsel sorumluluk ve hesap verebilirliği kapsamaktadır (mali kontrol sistemlerinin kurulumu ve yürütülmesi, fonksiyonel olarak bağımsız iç denetimin kurulması; görevlerin, yetkili otoritelerin ve personelin sorumluluklarının açıkça tanımlanmasının yanı sıra iç kontrol güvence deklarasyonu ve kamuoyunu aydınlatmayı içeren uygun izleme, raporlamayı içermektedir). Yetkili görevli, muhasebe görevlisi ve ön mali kontrolörün görev dağılımı belirlenmiştir.

İç kontrol sistemi, stratejik planlama, performans programlama, bütçe tahsisi, uygulaması, ön mali kontrol, sorumluluk raporları, denetim ve değerlendirmelerinin yanında parlamento ve yerel konseylere sorumluluğu da kapsamaktadır.

Bunların ötesinde, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, merkezi mali yönetim ve kontrol sistemi ile iç denetim sistemlerine uyumun yanı sıra adem-i merkezi (*decentralised*) ve fonksiyonel olarak bağımsız denetim sistemini de hüküm altına almıştır. Söz konusu, mali yönetim ve kontrol uyumlaştırması Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne yapılmakta olup, iç denetimin merkezi uyumu ise İç Denetim Koordinasyonu (*Internal Audit Co-ordination Board*) tarafından gerçekleştirilmektedir.

2005 yılı Nisan ayında, Türkiye, Maliye Bakanlığı koordinesinde yönlendirme komitesi ve yönetim takımlarını kurmuştur. Yeni kamu iç mali kontrol sisteminin uygulanması ile ilgili ikincil mevzuatın büyük ölçüde taslağı çıkarılmış ve onaylanmıştır.

Türkiye, 2002 Kamu İç Mali Kontrol Belgesinin düzeltilerek güncel gelişmelerle uyumlu hale getirileceğini ve eksikliklerin giderileceğini bildirmiştir.

Güncel belge, mevcut iç kontrol ve iç denetim sistemleri ve uluslararası iç kontrol standartları arasındaki boşlukların analizine ve tutarsızlıkların ortaya çıkarılmasına dayanmaktadır.

Belgenin kapsamı AB fonlarının kontrolünde Hazine Kontrolörleri Kurulu'nun rolünü de içeren mevcut teftiş ve kontrol hizmetlerini kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Belge aynı zamanda, aşağıda yer alan hususlara önem atfetmiştir:

- Devamlı fonksiyona sahip İç denetim için Merkezi Uyumlaştırma Birimi'nin oluşturulması,
- Sağlam mali yönetim ilkesinin uygulanması,
- Ön mali kontrolün sorumluluk ve esas rolünün belirlenmesi.

Türkiye, Avrupa Komisyonu Bütçe Genel Müdürlüğü 2001 yılı Maliye Bakanlığı ve Bütçe Genel Müdürlüğü arasında idari işbirliği Mutabakat Zaptı ile uyumlu bir şekilde ilk ve ikincil kamu iç mali kontrol ile ilgili mevzuat sonlandırılmadan olabilecek değerlendirmeleri dikkate alır. Bu amaçla, bütün kamu iç mali kontrolle ilgili politika belgeleri, eylem ya da taslak mevzuat ve düzenlemeler dikkatli incelemeden en az iki hafta öncesine müsaade edecek şekilde değerlendirme için Bütçe Genel Müdürlüğüne gönderilecektir.

Dış Denetim ile ilgili olarak, Türkiye Türk Sayıştay'ının (*Turkish Court of Accounts*) operasyonel olarak ve mali yönden bağımsız olmasını dikkate alır. Direkt olarak Parlamento'ya sunulan kendi bütçesini planlar. Dış Denetim, hem bütün idarelerin gelirler, harcamalar, varlık ve yükümlülükler için denetim fonksiyonunu hem de hesapların ve işlemlerin uyumu için son kararı almadaki hukuki fonksiyonu kapsamaktadır. Raporların takibi Parlamento tarafından sağlanır. Sayıştay, yıllık denetim planlarının yanı sıra 3 yıllık strateji belgesi ve eylem planına sahiptir. Tarama raporunun yayımlandığı 2006 yılında o dönemde taslak olan Sayıştay Kanunu'nun henüz yayımlanmadığı ifade edilmektedir. Söz konusu düzenlemeleri de

içeren 6085 sayılı Sayıştay Kanunu 3 Aralık 2010 tarihinde kabul edilmiş olup, 19 Aralık 2010 tarihli ve 27790 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bahsekonu Sayıştay Kanunu'nun 35. Maddesinde Denetimin Genel Esasları başlığında;

- Denetim; kamu idarelerinin hesap, mali işlem ve faaliyetleri ile iç kontrol sistemlerinin incelenmesi ve kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılmasının değerlendirilmesidir. Sayıştay tarafından yerindelik denetimi yapılamaz, idarenin takdir yetkisini sınırlayacak ve ortadan kaldıracak karar alınamaz.
- Denetim genel kabul görmüş uluslararası denetim standartlarına uygun olarak yürütülür.
- Sayıştay ve denetçiler denetim faaliyetini bağımsız ve tarafsız olarak yürütür. Sayıştay'a denetim görevinin planlanması, programlanması ve yürütülmesinde talimat verilemez.
- Denetimler, güncel denetim metodolojilerinin uygulanmasında gerekli özen gösterilerek gerçekleştirilir.
- Denetim görevinin etkin bir biçimde yerine getirilmesi için Kurum mensuplarının teknik ve mesleki yeterlikleri geliştirilir.
- Kalite güvencesinin sağlanması için, denetimin her aşaması denetim standartlarına, stratejik planlara, denetim programlarına ve mesleki etik kurallarına uygunluğu açısından sürekli gözden geçirilir.

Denetim sürecinin konu edildiği 37. Maddede ise (2) Denetim sürecine ilişkin hususlar, kanunlar dikkate alınmak ve genel kabul görmüş uluslararası denetim

standartlarından yararlanmak suretiyle hazırlanacak yönetmelik, standart ve rehberlerde belirtilir ifadesi yer almaktadır.

#### **4.2.1.2.2. AB Mali Çıkarlarının ve Avro'nun Korunması**

Türkiye Tarama raporunda, üye ülkelerin AB mali çıkarlarını tıpkı ulusal mali çıkarları gibi koruması gerektiği belirtilmektedir. Ülkemiz hâlen bu gerekliliğe resmi olarak uyum sağlama aşamasındadır.

Operasyonun gerçekleştiği yerlerdeki AB müfettişlerince gerçekleştirilen işbirliği için Türkiye de tam anlamıyla destekte bulunacağını belirtmiştir. Fakat, AB müfettişlerince ulusal kurumlarda olduğu gibi belge ve kanıt sağlayıcı nitelikte dökümanları içeren konu hakkındaki resmi kurallar yürürlüğe girmemiştir.

Türk Ceza Kanunu hali hazırda dolandırıcılık, rüşvet ve kara para aklama suçlarını içeren hükümleri haizdir. Bunun yanı sıra inceleme konusu yapılan sözkonusu raporda, AB Mali Çıkarlarının ve Avro'nun korunması amacıyla Türk Ceza Kanunu'nda herhangi bir hüküm bulunmadığı belirtilmekte olup, raporun yayımlandığı tarih itibarıyla de bu hususta herhangi bir uyum planı oluşmadığı ifade edilmektedir.

AB Katılım Öncesi fonlarının Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi ile Türkiye düzensizlikler ve dolandırıcılık hususundaki hükümlerine tabidir. Türkiye, Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi (OLAF) koordinesinde “Merkezi Sahtecilikle Mücadele Koordinasyon Yapısı (AFCOS)” kurma planı olduğunu deklare etmiştir.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup><http://www.teftis.gov.tr/webform2.aspx?ShowPageId=4>; Nitekim 02.11.2011 tarih ve 28103 sayılı (mükerrer) Resmi Gazete’de yayımlanan 661 sayılı KHK ile Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı’na, Avrupa Birliğinden sağlanan mali kaynakların kullanımıyla ilgili inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak veya yaptırmak, bu konulara ilişkin inceleme ve soruşturmalarda uluslararası kuruluşlarla koordinasyonu sağlamak yetkisi verilmiştir.

Bahsekonu rapora göre, Türkiye’de Merkez Bankası ve Hazine Müsteşarlığı sahtekârlığa karşı işbirliğini yürütmekte olup, Sahte banknot izleme sistemi TC Merkez Bankası katkılarıyla kurulmuştur.

#### **4.2.1.3. Uyum Derecesi ve Uygulama Kapasitesinin Değerlendirilmesi**

Tarama Sonu Raporuna göre, 32 No.lu mali kontrol faslı altında ilgili uluslararası standartlar ve mevzuat kapsamında, Türkiye’nin sözkonusu düzenlemelere uyum kapasitesi memnuniyet vericidir. Raporun yayımlandığı tarihte belirtildiği üzere güncel kamu iç mali kontrol strateji belgesinin henüz hazırlanma aşamasında olduğundan bahisle, önemli düzenlemelerin kabul edildiği ifade edilmektedir. Türkiye, orta vadede gerçekleştirilebilir ilerleme ve uygulama ihtiyacı hususunda farkındalığa sahiptir.

##### **4.2.1.3.1. Kamu İç Mali Kontrol ve Dış Denetim**

Sözkonusu rapora göre, yakın geçmişte Türkiye kamu iç kontrol sistemine uyum için kayda değer ölçüde çaba göstermiştir. Bu kapsamda, Türkiye kamu iç mali kontrol belgesi ve ilgili mevzuatı kabul etmiştir. Yine de daha fazla ilerleme gerçekleştirilmesinden önce, kısa vadede çözümlenmesi gereken belli başlı alanlar mevcuttur. Kamu iç mali kontrol politika belgesi güncellenmeli ve aynı zamanda iç denetim ve teftiş, ön mali kontrol ve iç denetim için sürekli merkezi uyumlaştırma birimi ilişkilerinin net tanımlanmasının yapılmasının gerekliliği raporda vurgulanmaktadır. Merkezi olmayan denetim sisteminin en kısa sürede temininin yüksek önem taşıdığı da belirtilmektedir.

Uygulama kapasitesi ile ilgili olarak, Türkiye Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun uygulanışını takip eden birçok düzenlemeler kabul etmiştir. En ilgili olanları iç kontrol ve ön kontrol, Bakanlıklardaki mali birimler (Strateji Geliştirme Birimleri), İç Denetim Koordinasyon Kurulu ve iç denetçilerin eğitim ve sertifikasyonu hakkında prosedür ve kurallardır. Söz konusu edilen düzenlemeler Kamu İç Mali Kontrol uygulama kapasitesini etkin hale getirme imkânı tanımaktadır.

Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Prosedür ve Prensipleri hakkında kabul edilen düzenleme mali hizmetlerin fonksiyonları ile ilgili kamu yönetim birimi tesis etmektedir. Bu düzenlemeler, merkezi olmayan iç denetim birimlerinin fonksiyonunda ve kuruluşu ile iç denetçi atamasında önemi haizdir. Raporunda, mali yönetim ve kontrol ile iç denetim için merkezi uyumlaştırmanın uygulama kapasitesinin lâyıkıyla ve zamanında yürütülmesi hususundaki yol ve metodların devam ettirileceği belirtilmektedir.

Tarama raporunda, Türkiye'nin 2003 yılından beri Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi AB Yardımınca (*Decentralized Implementation System of Community assistance*) tanındığı ifade edilmektedir. Türkiye'nin kamu iç mali kontrolündeki küresel durumunda etki yapabilecek anılan sistemin uygulanışı hali hazırda birçok eksilikler gösterse de en kısa sürede çözüme kavuşturulacağı vurgulanmaktadır.

#### **4.2.1.3.2. AB Mali Çıkarlarının ve Avro'nun Korunması**

Tarama raporuna göre, Türkiye'nin Komisyonun dolandırıcılık ve AB Mali Çıkarlarının korunması hususlarında işbirliği ve koordinasyondan sorumlu bir hizmet birimi kurması ve kararlaştırmasına ihtiyaç duyulmakta olduğu belirtilmektedir. Sahtecilikle Mücadele Koordinasyon Yapısı (AFCOS) hakkında ise 2 Kasım 2011



tarikh ve 28103 sayılı (mükerrer) Resmi Gazete’de yayımlanan 661 sayılı KHK ile Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı’na, Avrupa Birliği’nden sağlanan mali kaynakların kullanımıyla ilgili inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak veya yaptırmak, bu konulara ilişkin inceleme ve soruşturmalarda uluslararası kuruluşlarla koordinasyonu sağlamak yetkisi verilmiştir.

PIF Konvansiyonu’na ve protokolünün gerekliliklerine uyum sağlamak amacıyla, Türk Ceza Kanunu bazı suçlar tanımlamıştır. Yine de, Türkiye Konvansiyon ve protokollerin hükümlerini üstlenebilmek için daha fazla gayret göstermelidir:

- Fonların suistimal edilmesi hususunda ki Ceza Kanunu koruması tamamlanmalıdır,
- Olası dolandırıcılık ve rüşvet hükümleri hukuk ilmi ışığında ulusal mevzuatla daha fazla uyumlu hale getirilerek yorumlanmalıdır,
- Türk Ceza Kanununun belli kabahatler için uyumlu duruma getirilmesi için vizyon sağlamasına ihtiyaç duyulmaktadır.
- Türk yargılarına verilen yetki PIF Konvansiyonunun ve protokollerinin gereklilikleri doğrultusunda uyumlaştırılmalıdır.

Tarama Raporunda ayrıca, AB mali çıkarlarının korunması hususunda Türkiye’nin yeterli uzmanlık bilgi düzeyine sahip olduğu belirtilmektedir. Yine de, yetkili AB kurumları ve yapılarıyla bilgi ve iletişimin merkezileştirilmesi ile ilgili ilerlemelerin tamamlanması gerektiği ifade edilmektedir.

## BEŞİNCİ BÖLÜM

### AVRUPA BİRLİĞİ SAYIŞTAYI VE KATILIM ÖNCESİ MALİ YARDIM ARACI (IPA)'NIN DA TABİ OLDUĞU DENETİM SİSTEMLERİ

Tez çalışmasının bu kısmında, çalışmanın genel kapsamı ve amacı çerçevesinde, AB fonlarının denetimi ile 32 No.lu mali kontrol faslının getirmiş olduğu mevcut ve olası düzenlemelerin yanı sıra değerlendirme ve inceleme konusu yapılan denetim boyutları içerisinde önemli bir yere sahip Kurumsal aktör olarak Avrupa Birliği Sayıştayını (*The European Court of Auditors*) ele alınmaktadır. Ayrıca, AB'ye uyum sürecindeki uluslararası denetim standartları ilkeleri ışığında, Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA)'nın yönetiminde uyulması gereken ve denetim süreci içerisinde karşımıza çıkan iç kontrol, iç denetim, mali denetim, performans denetimi, sistem denetimi gibi kavramlar ile sözkonusu kavramlar için değerlendirilen modeller ele alınmaktadır.

#### 5.1. AB Sayıştayını ve Kuruluşu

22 Temmuz 1975 tarihli Brüksel Antlaşması ile kurulan AB Sayıştayını Lüksemburg'ta bulunan; 1977 Ekim'de faaliyete geçen AB'nin yasal organlarından olan bir yüksek denetim kurumudur. Sayıştay'ın görevi, Birlik vatandaşlarının toplanan fonlardan en yüksek derecede yararlanması amacıyla AB mali

kaynaklarının gereğince yönetildiğini kontrol etmektir. Avrupa Sayıştay, AB fonlarını idare eden herhangi bir kişi ya da kuruluşu denetleme hakkına da sahiptir.<sup>52</sup>

AB'de başlangıçta mali denetim, üye devletlerin ya benzeri denetimi yapan memurlarından ya da yine üye devletlerin maliye veya benzeri işleve sahip herhangi bir bakanlıkta çalışanlarından oluşan bir Denetleme Kurulu'na bırakılmıştır. Denetleme Kurulu'nun tarafsız faaliyet göstermesi, Topluluğun menfaatlerini ön plana alması ve etkili denetleme yapması daima bir sorun teşkil etmiştir. 15 Mayıs 1959 tarihinde Konsey bir kararla Denetleme Kurulu'nun görevini, Topluluğun genel menfaatlerini gözeterek yerine getirmesini istemiştir. 1970'lerden itibaren de Denetleme Kurulu'ndan Topluluğun yıllık gelir ve giderleri hakkında bir rapor vermesi istenmiştir. Bu rapor, Komisyon'un ibrasına (aklanması) esas teşkil etmiştir.<sup>53</sup>

2 Ekim 1997 tarihli Amsterdam Antlaşması ile Sayıştay, denetim kapsamını birliğin ikinci ve üçüncü sıradaki kurumlarını (*dış ilişkiler ve güvenlik politikası ile adalet ve içişleri*) da içerecek şekilde resmi olarak genişletmiştir. Antlaşma, AB Sayıştay'ının düzensizlikler ve yolsuzlukla mücadele için alınacak tedbirler hakkındaki görevine dikkat çekmiş ve Sayıştay'ın diğer AB kurumlarıyla ilgili sahip olduğu yetkilerini korumak üzere Adalet Divanı'nda dava açma hakkını doğrulamıştır.

---

<sup>52</sup><http://www.eca.europa.eu/en/Pages/ECAWork.aspx>, Erişim:24.04.2014.

<sup>53</sup>Uğur, Göktürk Serhan, AB Sayıştay ve Türk Sayıştay'ının Bütçe Süreçlerindeki Rollerinin Karşılaştırılması, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2012, s.67-68.

## 5.2. AB Sayıştayı Denetim Alanı<sup>54</sup>

Yukarıda da bahsedildiği üzere, 22 Temmuz 1975 tarihinde üye ülkeler, imzaladıkları Finansal Hükümler Antlaşması ile (bu Antlaşma 1 Haziran 1977’de yürürlüğe girmiştir), Avrupa Parlamentosu (AP)’nun AB bütçesi üzerindeki yetkilerini arttırmışlardır.

AB Sayıştayı, AB genel bütçesinin uygulanmasını, Avrupa Kalkınma Fonlarını ve diğer AB kurum ve ajanslarını denetler. Denetim alanı, AB kurum ve kuruluşlarının mali tablolarının yıllık olarak incelenmesi ve kurumun kendi takdirine bağlı olarak uygun göreceği herhangi bir Birlik bütçesi ile veya özel ilgi kapsamına giren yönetim konusuna ilişkin seçilmiş denetim faaliyetlerini içermektedir.

## 5.3. AB Sayıştayı’nın Görev ve Sorumlulukları

AB Sayıştayı’nın temel görevi, AB bütçesinin doğru uygulandığını denetlemek ve güçlü bir mali yönetim sağlamaktır. Tıpkı Türk Sayıştayı’nda olduğu gibi, AB Sayıştayı, bütçenin amaca ve kurallara göre gerçekleşmesini güvence altına alır; vergi gelirleri ile oluşturulan Birlik fonlarının yönetimini, tüm gelir ve gider hesaplarını ve hesap işlemlerinin yasallığını, düzenliliğini ve mali yönetimin hukuka ve nihai amacına uygunluğunu ayrıntılı bir şekilde denetler.

AB Sayıştayı, Topluluğun ve bağlı kuruluşların gelir ve harcamalarını incelemek ve bunların yasalara uygun şekilde yürütülmesini sağlamak üzere kurulmuş bir organizmadır. Her AB üyesi devletten bir temsilci üye olarak görev yapar. AB vergi mükelleflerinin menfaatlerini de koruma altına almıştır.

---

<sup>54</sup>Uğur, a.g.e.,s.68.

AB Sayıştay, AB Resmi Gazetesi'nde yayınlanan, AB kurum ve kuruluşları ile ilgili hazırladığı denetim sonuçlarını içeren "AT Hesapları Hakkında Yıllık Rapor" hazırlamaktan da sorumludur. Bu Rapor sayesinde, Avrupa Parlamentosu, bütçenin uygulayıcısı olan Komisyonu ibra (aklama) eder.

AB Sayıştay, AB Fonlarını ve geniş anlamda birliğin finansal kaynaklarının bütçe kural ve yönetmeliklerine ve amaçlarına uygun olarak kullanmasından sorumludur. Dolayısıyla, AB Sayıştay, fonların AB kurumları tarafından yönetimini kapsamlı ve ayrıntılı biçimde denetler, rapor ve görüşlerini yayımlar.

#### **5.4. AB Sayıştay'ının Sahip Olduğu Yetkilerin Kapsamı**

AB Sayıştay'ının görevi, "Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Anlaşma"nın 287. maddesinde belirtildiği üzere, birlik tarafından elde edilen tüm gelirlerin ve yapılan tüm harcamaların yasal ve düzenli olup olmadığını denetlemektir. Aynı hüküm çerçevesinde, Birliğin gelir ve giderlerinin denetimi; mali yönetimin, yasallık ve düzenliliğin yanı sıra, sağlıklı yürütülüp yürütülmediği de incelenir. 2342/2002 sayılı ve 23 Aralık 2002 tarihli Mali Tüzüğü'nün 27. maddesi, sağlıklı mali yönetimi ekonomi, verimlilik ve etkinlik olmak üzere üç unsura dayalı olarak tanımlamıştır.<sup>55</sup>

Ekonomi denetimi, belirli bir hedefin en düşük maliyetle gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin incelenmesidir. Verimlilik denetimi, kaynakların amaçlanan sonuçların gerçekleşmesi için en uygun şekilde kullanılıp kullanılmadığının incelendiği bir performans denetimidir. Etkinlik denetimi ise, tasarlanan sonuç ile elde edilen sonucun karşılaştırılmasıyla gerçekleştirilmektedir.

---

<sup>55</sup>Dr. Özgür Mengiler, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Uluslararası Hukuk Anabilim Dalı, Avrupa Birliği Sayıştay'ının Kurumsal Etkinliği, Sayıştay Dergisi, Sayı:77, 2010, s.10-16.

Denetim yetkisi, yalnızca elde edilen sonuçların başlangıçtaki hedeflerle karşılaştırılması ile sınırlı değildir. AB Sayıştay'ının uyguladığı denetim, aynı zamanda geleceğe yönelik uyarılarda ve tavsiyelerde bulunmasını mümkün kılar nitelikleri haizdir.

Denetim yetkisi, ulusal yönetimlerce finanse edilse de birliğin katkıda bulunduğu her alanda gerçekleştirilecek projelerin getirilerinin ve maliyetinin araştırılmasını da kapsamaktadır. Denetim ve rapor sunma yetkilerinin sonucu olarak AB Sayıştay, birlik bütçesinin uygulanmasında Avrupa Parlamentosu'na ve Konsey'e yardımcı olmaktadır.

AB Sayıştay'ının sahip olduğu yetkileri kısaca şu şekildedir:

- Avrupa Birliği Sayıştay'ının Denetim Yetkisi,
- Avrupa Birliği Sayıştay'ının Rapor Sunma Yetkisi,
- Avrupa Birliği Sayıştay'ının Bütçenin Uygulanmasına Yardımcı Olma Yetkisi.

#### **5.4.1. AB Sayıştay'ının Denetim Yetkisi**

AB Sayıştay'ının denetim yetkisinin kapsamında, sözkonusu Antlaşma'da öngörüldüğü üzere tüm Avrupa Birliği kurum ve kuruluşlarının mali tablolarının yıllık olarak incelenmesinin yanı sıra Kurumun kendi takdirine bağlı olarak uygun göreceği herhangi bir birlik bütçesiyle veya özel ilgi kapsamına giren yönetim konusu ile ilgili seçilmiş denetim faaliyetlerini içerir. Sayıştay Avrupa Birliği fonlarını yöneten ya da bunlardan faydalanan tüm kuruluş veya kişileri denetleyebilir.

AB tarafından kurulmuş olan tüm organların gelirleri ve giderleri -ilgili organların kurucu belgelerinde yasaklanmadıkça AB Sayıştay'ının denetimi kapsamında yer almaktadır. Sözkonusu Sayıştay denetimleri AB'nin kayıtlarına dayanarak ve gerekirse, birliğin gelirini yöneten ya da birlik bütçesinden pay alan herhangi bir organın yerinde incelenmesiyle gerçekleştirilmektedir.

AB Sayıştay'ının denetlediği alanın kapsamı her ne kadar geniş tutulmuş olsa da, denetim yetkisinin bir yargı kararı gibi hukuki bağlayıcılığı bulunmamaktadır. AB Sayıştay, giderlerin hukuki olup olmadığını denetlerken bütçeyi ve ilgili ikincil hukuk normlarını referans almakta olup, AB Sayıştayı tespit ettiği usulsüzlüklere karşı hukuksal yaptırım uygulama yetkisine sahip değildir. Bu noktada, usulsüzlüklerin önlenmesindeki sorumluluk birliğin yetki alanı içerisinde değil; üye devletlerin sorumluluğuna bırakılmıştır. AB Sayıştay'ının yetkisi usulsüzlüğün tespitini ilgili organa rapor etmekle sınırlı tutulmuştur.

#### **5.4.2. AB Sayıştay'ının Rapor Sunma Yetkisi**

AB Sayıştay'ının bir diğer yetkisi birlik organlarına rapor sunma yetkisidir. AB Sayıştay, bizzat kendisi ya da başka bir birlik organının isteği üzerine özel raporlar hazırlayabilmekte ve görüş bildirebilmektedir. AB Sayıştayı, her mali yılın sonunda yıllık raporlar sunmaktadır. Bu çerçevede, AB Sayıştay'ının, usulsüzlükten sorumlu memurlara yaptırım uygulama yetkisi bulunmamaktadır.

Bütçe Denetim Komitesi'nin AB Sayıştayı raporlarına ilişkin analizine dayanarak hareket eden Avrupa Parlamentosu'nun, usulsüzlük ya da yanlış yönetim durumunda, Komisyon'a ilişkin alacağı kararı erteleme ya da Komisyon'un yıllık bütçe uygulamasını reddetme hakkı bulunmaktadır.

AB Sayıştay'ının rapor sunma yetkisi, önemli olmakla birlikte, yaptırım yetkisinin bulunmamasına koşul olarak iki sınırlama içermektedir. AB Sayıştay'ının işlevlerinden biri, usulsüzlük görülmesi olasılığı bulunan alanlara işaret ederek yanlışlıkların önlenmesine çalışmaktır. Bu nedenle AB Sayıştay görüş raporlarında, ödemelerde düzensizlik bulunması olasılığı yüksek olan alanlara özellikle dikkat çekmektedir. İkinci olarak, birlik organlarının, AB Sayıştay'ının raporlarında dile getirdiği önerilerin gereğini yerine getirme yönünde zorunlulukları bulunmamaktadır. AB hukuku içerisinde, yukarıda da anıldığı üzere öneri ve görüşlerin hukuksal bağlayıcılığı olmamakla birlikte, AB Sayıştay hukuksal bağlayıcılığı olan tasarrufta bulunma yetkisine de sahip değildir.

AB Sayıştay Konsey'e, bütçenin yönetimine ilişkin olarak yapılacak mali düzenlemeler konusunda da görüş bildirmekle görevlendirilmiş; ancak Konsey, söz konusu görüşü uygulayıp uygulamama konusunda serbest bırakılmıştır.

#### **5.4.3. AB Sayıştay'ının Bütçenin Uygulanmasına Yardımcı Olma Yetkisi**

AB Sayıştay, AB'nin karar organlarından Avrupa Parlamentosu'na ve Konsey'e Birlik bütçesinin uygulanmasına ilişkin yetkilerini kullanırken yardımcı olmaktadır. Birliğin herhangi bir politika alanına ilişkin aldığı kararlar yasama işlemi olmasının yanında bütçe bileşenini de içinde barındırmaktadır.

Birlik bütçesi harcamalara dayandığından, kaynakların kullanımı politikaların yürütülmesinin gerektirdiği ölçüde gerçekleştirildiğinden, Birliğin yasama işlemleri ile bütçeye ilişkin yetkileri birbiriyle doğrudan ilişkilidir.

AB Sayıştay, hesapların güvenilirliğine ve mali işlemlerin hukuka uygunluğuna ilişkin olarak Konsey'e ve Avrupa Parlamentosu'na güvence bildirimini



(*Statement of Assurance*) yapmakla da görevli kılınmıştır. AB Sayıştay, her yıl gerekli denetimi yaptıktan sonra, bütün hesapların gerçeği yansıttığını ve bütün mali işlemlerin hukuki ve düzenli olduğunu ilân ederek güvence bildiriminde bulunmaktadır. Sonuçları yeterli bulmaması halinde AB Sayıştay'ın güvence bildiriminde bulunmayı reddetme hakkı da vardır.

## **5.5. Denetim Kavramı ve Türleri**

### **5.5.1. Denetim Kavramı**

Denetim genel anlamıyla; gerçekleşmiş olan sonuçları önceden belirlenmiş hedefler ve standartlara göre, objektif olarak analiz etmek ve değerlendirmek suretiyle gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olmaktır. Denetim, kişi ve kuruluşların gelişmesine, finansal yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek ve elde edilen sonuçları ilgililere duyurmak için uygulanan sistemli bir süreçtir. Denetim, ayrıca kurum ve kuruluşların önceden belirlenmiş olan standartları hangi oranda gerçekleştirdiğini ölçmeye, eğer gerekli ise olası düzeltmeleri yapmaya yönelik bir mekanizma olduğu için de aynı zamanda performans ölçümüdür.<sup>56</sup>

Denetim; “ne oldu?”, “ne oluyor?” ve “ne olacak?” gibi sorulara cevap arayan, gerçekleştirilen faaliyetlerle ne yapıldığı, nerede bulunduğu, nasıl yapıldığı, gelinilen yere kadar nasıl ulaşıldığı, başlangıçta çizgileri ve sınırları açıkça belirli olan kural ve standartlara ne derece uyulduğu ve gidişata göre nereye varılacağıın tespit edildiği kapsamlı bir işlevi olan süreçtir.

---

<sup>56</sup>Akpınar, Elçin, Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Isparta, 2006, s.26-29.

Denetim; bir kurum, kuruluş, plan, program veya projenin mümkün olduğu kadar planlara uygun olmasını sağlamak amacıyla yapısı, işleyişi ve çıktılarının önceden belirlenmiş standartlarla uygunluk derecesinin araştırma, gözlemlene, sorgulama gibi yöntemlerle test edilerek karşılaştırılması, uygulamaların plandan ayrıldığı noktalarda düzeltici tedbirlerin belirlenmesi ve elde edilen bulguların objektif ve sistematik bir biçimde değerlendirilerek ilgili taraflara sunulması sürecidir. Denetimin “izleme faaliyeti” olarak tanımlanması yetersiz kalabilir; denetimin olay ve olguları izleme şeklinde pasif bir rolünden ziyade yürütülmüş ve yürütülmekte olan işlem, eylem ve duruma gerektiğinde müdahil olarak aktif bir rehberlik ve uyulması gerekli şartlara uygunluğun sağlanabilmesi amacıyla düzeltici tedbir alma gibi faydalı ve etkin yönleri de mevcuttur.

Denetim, başlangıçta hedeflenen sonuç ile mevcut durumun karşılaştırıldığı bir geri bildirim (*feedback*) sistemini gerektirmektedir. Sözkonusu geri bildirim, kurum ve kuruluşların gerçekleştirdiği eylemler (çıktılar) hakkında bilgi toplayıp karar merkezlerine sunan, kurumsal eylemlerin istenen düzeyde gerçekleşmesi için ne gibi düzenlemelerin yapılmasının gerekli olduğuna karar vermeye yardımcı olan bir geri bildirim halkasıdır. Toplanan bilgiler, plan ve programlarda yer alan eylemler ile uygulamada gerçekleştirilen eylemler arasında bir karşılaştırma yapılmasına imkân sağladığı için sözkonusu bilgilerin denetim işlevini gerçekleştirmede önemli bir yeri bulunmaktadır.

Denetim; karşılaştırma, işlev, süreç ve saptama olmak üzere temelde dört unsuru içermekle birlikte, denetimi üç ana unsura ayıran görüşte bulunmaktadır. Denetimin ilk unsuru belli amaçların bulunmasıdır. Belli bir amaca ulaşmak mümkün olan bir durumdur. Ama amaçlara ulaşmak tek başına yeterli değildir. Gereğinden fazla emek, para, malzeme, zaman harcanmışsa, yapılan iş verimli ve etken olarak değerlendirilemez. Denetimde dikkat edilmesi gereken ikinci öge verimliliklerdir. Üçüncü öge ise zamandır. Belli bir amaca etken bir çalışma ile zamanında ulaşılması denetimin nihai hedefidir.

Kısaca denetim Şu Şekilde zetlenebilir: “Denetim, bir kurum ya da kuruluŐun amaçlarına ulaşması için, verimli, etkili, tutumlu ve yerinde hareket edilerek, mevcut hukuk kurallarına uygun olarak yönetilip yönetilmediğini, yasalar çerçevesinde hareket ederek, yönetimin hlihazırdaki durumunu objektif olarak aktaran, aksaklıkları giderici çalıŐmalar yapan; yönetime rehberlik eden bir değerlendirme ve kontrol aracıdır.”<sup>57</sup>

### 5.5.2. Denetim Türleri

Tez çalışmasının genel kapsamı dâhilinde, denetim türleri ele alınacak olup, denetim türlerinin getirdiği düzenlemeler ile Avrupa Birliği sistemi içerisindeki yeri ve önemi değerlendirilecektir.

Denetim, bakış açısına ve kullanılıŐ yerlerine göre çeşitli Őekillerde sınıflandırılabilir.<sup>58</sup> Denetimi; denetçinin statüsüne göre denetim ve denetimin konusuna ve amacına göre denetim olmak üzere ikiye ayırabiliriz. Bu başlık altındaki denetim türleri öncelikle genel anlamıyla ele alınacak olup, ilerleyen bölümlerde gerek Türkiye ve AB sistemi gerekse uluslararası denetim sistemleri ile ilişkileri bakımından ne gibi özellikler içerdiği ele alınacaktır.

---

<sup>57</sup>Elçin, a.g.e., s.27-29.

<sup>58</sup>İsmail Hakkı Sayın, Denetçi, Avrupa Birliği Sayıştay, İnceleme, Sayıştay Başkanlığı Yayınları.

### **5.5.2.1. Denetçinin Statüsüne Göre Denetim**

Denetçinin statüsüne göre denetim; iç denetim ve dış denetim olarak ayrılmaktadır. Bu ayrımında, denetlenen kurum ile denetleyen kurum ya da kişi arasındaki ilişki ön plana çıkmaktadır.

#### **5.5.2.1.1. İç Denetim (*Internal Auditing*)**

Kurum yönetimince görevlendirilen denetim elemanları tarafından, kurum sistem ve usullerini değerlendirmek ve hesaplardaki yolsuzluk, maddi hata, yanlışlık ve verimsiz uygulama ihtimallerini asgariye indirmek amacıyla yapılan denetime iç denetim denilmektedir. Bu tür denetimde, denetçi denetlenen kurumun üst yönetimince görevlendirilmiş bir elemanıdır.

#### **5.5.2.1.2. Dış Denetim (*External Auditing*)**

Denetlenen kurumun dışında ve ondan bağımsız olan denetim elemanlarınca, ilgili kurumun mali tabloları ile hesap ve işlemlerinin yasallığı, düzenliliği ve yönetimin etkinliği hakkında görüş bildirmeye yönelik olarak yapılan denetimdir. Bu tür denetim bağımsız denetim (*Independent Auditing*) olarak da adlandırılmaktadır.

## 5.5.2.2. Denetimin Konusuna ve Amacına Göre Denetim Türleri

### 5.5.2.2.1. Düzenlilik Denetimi (*Regularity Audit*):

Kamu fonlarının alınması, muhafazası ve harcanmasında yürürlükteki mevzuata uygun hareket edilip edilmediğini, mali tabloların (idare hesabı cetvelleri) önceden belirlenen usul ve esaslara göre hazırlanıp hazırlanmadığını ve hesapların doğruluğunun araştırılması suretiyle ilgililerin mali sorumluluklarının tespitine yönelik denetim türüdür. Düzenlilik denetimi mali denetim ve uygunluk denetimi şeklinde gerçekleştirilir.

- Mali Denetim (*Financial Audit*); Bir kurumun mali tablolarının önceden belirli standartlara uygun olarak düzenlenip düzenlenmediğini tespiti yönelik denetimdir. Bu denetim, mali tabloların güvenilirliğini saptamak amacıyla yapılır. Standartlar yürürlükteki mevzuatla tespit edilen ve genel muhasebe prensiplerini de içerisine alan ilkelerdir. Mali denetim kurumun idare hesabı cetvelleri ve bu cetvellerin ekleri üzerinde yapılır. Tahakkuk eden gelirlerin tamamının tahsil edilip edilmediğini, harcamaların yetkili kimseler tarafından ve usulünce yapılıp yapılmadığının kontrolü mali denetimin kapsamındadır.
- Uygunluk Denetimi (*Compliance Audit*); Kurumun mali işlemlerinin yürürlükteki mevzuata uygun olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılan denetimdir.

#### 5.5.2.2.2. Performans Denetimi ve Unsurları

Kaynakların (para, insan, araç gereç, makine, arazi vb. bütün değerler) verimli, tutumlu ve etkin kullanılıp kullanılmadığını tespit etmeye yönelik denetime performans denetimi denilmektedir. Bu tür denetime “3 E Denetimi” de (*Efficiency Economy, Effectiveness*) denilmektedir;

- Tutumluluk (*Economy*); Kaliteden vazgeçmeksizin belli miktarda mal ya da hizmetin en düşük maliyetle elde edilmesidir.
- Verimlilik (*Efficiency*); Kaliteden ödün vermeksizin belli tutarda harcama ile en çok mal ya da hizmetin elde edilmesidir.
- Etkinlik (*Effectiveness*); Kurumun tespit ettiği politika, proje ve aldığı tedbirlerle önceden saptanan amacını ne ölçüde gerçekleştirdiğini ifade eder.

Yukarıda bahsekonu denetim kavramı ve türlerini genel anlamda ele aldıktan sonra aşağıda, özellikle 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun, 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu, katılım öncesi AB’den sağlanacak fonların yönetimini düzenleyen 2011/15 Sayılı Başbakanlık Genelgesi kapsamında katılım öncesi yardım aracının yönetim ve kontrol mekanizmalarının işlerliği ve etkinliğini denetlemek üzere görevlendirilen denetim otoritesi olarak Hazine Kontrolörleri Kurulu ile mümkün olduğunca uluslararası denetim standartlarının konu hakkında getirmiş olduğu düzenlemeler ilişkilendirilerek ele alınacaktır.

## 5.6. Türkiye’de AB Mali Yardımlarının ve Katılım Öncesi Mali Yardım Aracının (IPA) Denetimleri

### 5.6.1. AB Yardımlarının Mali Denetimine İlişkin Düzenlemeler

AB mali yardımlarının yönetimine ilişkin olarak merkezi olmayan uygulama sisteminde, AB mali işbirliğinin programlama, uygulama, izleme ve denetim gibi aşamaların, farklı birimlerce yerine getirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda 18 Temmuz 2001 tarih ve 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile DIS (*Decentralised Implementation System*) içerisinde, Ulusal Mali Yardım Koordinatörü (NAC), Mali İşbirliği Komitesi, Ulusal Fon (NF), Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (NAO), Ortak İzleme Komitesi ve Merkezi Finans ve İhale Birimi (CFCU) gibi birimler oluşturulmuştur. Merkezi Finans ve İhale Birimi’nin Kurulmasına İlişkin Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Avrupa Birliği Komisyonu Arasındaki Mutabakat Zaptı ve Ulusal Fon’un Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptı’nın Onaylanması Hakkında 2003/5313 sayılı Karar uyarınca CFCU ve NF kurulmuştur. Söz konusu düzenlemeler 2007 yılına kadarki AB Mali yardımlarının yönetimine ve denetimine esas teşkil etmektedir.<sup>59</sup>

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

- Merkezi Finans ve İhale Birimi’nin doğrudan Avrupa Birliği programları ve projelerine ve ilgili ortak finansmanlara yönelik

---

<sup>59</sup><http://www.hazine.org.tr/tr/index.php/makaleler/84>, Fatih Avcı, M. İlker KABAKÇI, Hazine Kontrolörleri, AB Mali Yardımlarının Denetimi, Erişim: 30.04.2014

hesapları ve işlemleri, Komisyon ve Avrupa Birliği Denetleme Kurumunun sorumluluklarına hanel getirmeksizin, düzenli aralıklarla Hazine Kontrolörleri ve/veya Komisyonun anlaştığı bir dış denetçi tarafından denetlenebilir.

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

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

- Merkezi Finans ve Uygulama Birimi veya her bir uygulama Birimi ile imzalanmış olan Finansman Anlaşmalarının uygulanması hususunda gerekli denetim, uluslararası denetim standartlarına uygun olarak Sayıştay tarafından gerçekleştirilecektir. Her yıl, bir denetim planı ve yürütülen denetim sonucu elde edilen bulguların bir özeti Komisyona gönderilecektir. Denetim raporları Komisyonun kullanımına hazır olacaktır.
- Avrupa Birliği programları, projeleri ve ilgili ortak finansmanla doğrudan ilişkili uygulama yapılarının tüm hesapları ve işlemleri de, Komisyon ve Avrupa Birliği Denetleme Kurumunun sorumluluklarına hanel getirmeksizin, düzenli aralıklarla Hazine Kontrolörleri ve/veya Komisyonun anlaştığı bir dış denetçi tarafından denetlenebilir.
- Tüm mali yönetim, ihale ve sözleşme yazılı kayıtları programın tamamlanmasından sonra beş yıl boyunca muhafaza edilecektir.



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

Katılım Öncesi Yardım Aracının yönetim ve kontrol mekanizmalarının işlerliği ve etkinliğini denetlemek üzere Hazine Kontrolörleri Kurulu, Denetim Otoritesi olarak görevlendirilmiştir. Denetim Otoritesi, Çerçeve Anlaşma kapsamındaki yönetim ve kontrol mekanizması içerisinde yer alan kişi ve kurumlardan hiçbir şekilde talimat almaz ve işlevsel olarak bağımsızdır. Denetim Otoritesi, Katılım Öncesi Yardım Aracına ilişkin tüm yönetim ve kontrol sistemlerini ve faaliyetlerini denetler. Bu kapsamdaki kurumlar Denetim Otoritesi tarafından yönetim ve kontrol sistemlerine ilişkin istenilen her türlü bilgi, belge, kayıt, rapor ve bilgi sistemlerini sunmak ve bu bilgileri denetime hazır bulundurmak zorundadırlar.<sup>60</sup>

Hazine Kontrolörleri Kurulu; AB mali yardımlarının kullanılması için kurulan organizmada merkezi denetim birimi olarak faaliyet göstermektedir, Merkezi Finans ve İhale Birimi ile Ulusal Fon'da periyodik denetimler yapmaktadır. Risk değerlendirmesi neticesinde seçilen projelerin performans ve uygunluk denetimini yaparak konsolide raporlar hazırlamaktadır, hibe programlarının denetimi ve 2007 yılına kadarki dönemde projelerde ortaya çıkan usulsüzlüklerin tespiti gibi özel amaçlı denetimler de yapılmaktadır. Hazine Kontrolörleri denetimlerini uluslararası kabul görmüş standartlara göre yürütmektedir.<sup>61</sup>

1605/2002 sayılı Konsey Tüzüğü'nün VIII. Başlığının dış denetim başlıklı birinci bölümünde AB Sayıştay'ının denetimine ilişkin hükümler yer almaktadır. Bu

---

<sup>60</sup>2011/15 Sayılı Katılım Öncesi AB'den Sağlanacak Fonların Yönetimi Hakkındaki Başbakanlık Genelgesi.

<sup>61</sup>Avcı, Kabakçı, a.g.e., s.3.

kapsamda AB Sayıştay'ının da Türkiye'deki AB yardımlarına ilişkin denetimleri sözkonusu olmaktadır.

### **5.6.2. Türkiye'de 5018 sayılı Kanun ile Getirilen İç Denetim Sisteminin AB Mali Yardımlarının Denetimine Etkileri**

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamuda iç denetim yapısı kurulmaktadır. Kanunun 63-67 arası maddeleri iç denetimi düzenlemektedir. Sözkonusu Kanun çerçevesinde iç denetime ilişkin ikincil düzenlemeler de hazırlanmış ve üç adet uygulama yönetmeliği yayınlanmıştır.

5018 sayılı Kanunun 2. maddesinde istisna olarak bazı hususlar ifade edilmiştir. Bu maddede belirtildiği üzere, Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolünün uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla 5018 sayılı Kanuna tabi olacağı belirtilmektedir.

### **5.6.3. IPA Yapılanması Sonrası Mali Yardımların Denetimi**

Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA)'nın yasal alt yapısını 1085/2006 sayılı Konsey Tüzüğü oluşturmaktadır. Sözkonusu Tüzük, 2002 yılından itibaren Ülkemize sağlanan Katılım Öncesi Mali Yardımların yasal dayanağını oluşturan 2500/2001 sayılı Konsey Tüzüğünü 01/01/2007 tarihi itibarıyla yürürlükten kaldırmıştır. Bu Tüzüğün 3.3. maddesi uyarınca AB Komisyonu IPA uygulaması için detaylı bir düzenleme hazırlamış olup, bu doğrultuda IPA uygulaması daha detaylı olarak 2499/2007 sayılı Komisyon Tüzüğü ile düzenlenmiştir.

Sözkonusu tüzüğün 21. maddesine göre IPA uygulamasında oluşturulan yapıdaki temel aktörler şunlardır;

- 1) Ulusal IPA Koordinatörü (*National IPA Coordinator*)
- 2) Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynakları bileşenleri Stratejik Koordinatörü
- 3) Yetkili/Yasal Akreditasyon Görevlisi (*Compétent Accrediting Officer*)
- 4) Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (*National Authorising Officer*)
- 5) Ulusal Fon (*National Fund*)
- 6) Uygulama Yapıları (*Operating Structures*)
- 7) Denetim Otoritesi (*Audit Authority*)

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

## **5.7. Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) Kapsamında İç Denetim ve İç Kontrol**

Tez çalışmasının bu kısmında AB fonlarının finansal yönetiminde karşımıza çıkan ve çoğu yerel mevzuatımızla hüküm altına alınmış bulunan iç denetim ve iç kontrol sistemleri ele alınacaktır. Bu hususta, AB fonlarının yönetiminde uluslararası kabul görmüş denetim ve muhasebe standartları ile de uyumlu olan 5018 Sayılı

---

<sup>62</sup>Avcı, Kabakçı, a.g.e., s.5.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen ve AB uyum sürecinde önemli bir yere sahip olan denetim standartları incelenecektir.

### 5.7.1. İç Denetim

İç denetim, bir kurumun faaliyetlerini geliştirmek ve onlara değer katmak amacıyla güden bağımsız ve objektif bir güvence ve danışmanlık faaliyetidir. İç denetim, kurumun risk yönetim, kontrol ve yönetim süreçlerinin etkililiğini değerlendirmek ve geliştirmek amacıyla yönelik sistemli ve disiplinli bir yaklaşım getirerek kurumun amaçlarına ulaşmasına yardımcı olur.<sup>63</sup>

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda; mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, çok yıllık bütçeleme ile iç kontrol ve iç denetim konuları yeni mali yönetim ve kontrol sistemini oluşturan temel unsurlar olarak düzenlenmiş bulunmaktadır.

İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyet, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup><http://www.tide.org.tr/page.aspx?nm=IcDenetiminTanimi>, Erişim:01.05.2014.

<sup>64</sup>Üst Yöneticiler İçin İç Kontrol ve İç Denetim Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü. [http://www.strateji.gov.tr/ortak\\_icerik/strateji/ickontrolcalismalari/mevzuat](http://www.strateji.gov.tr/ortak_icerik/strateji/ickontrolcalismalari/mevzuat), Erişim: 03.05.2014.

### 5.7.1.1. İç Denetimin Özellikleri ve Bileşenleri

#### İç Denetimin Özellikleri

- İç denetim, sertifikalı iç denetçiler tarafından gerçekleştirilir.
- İç denetim, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun koordinasyon ve rehberliğinde Kurul tarafından belirlenen genel kabul görmüş standartlara göre gerçekleştirilir.
- İç denetim, iç denetim birimi (başkanlığı) tarafından hazırlanan ve üst yönetici tarafından onaylanan risk odaklı denetim plan ve programlarına göre yapılır.
- İç denetim sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla gerçekleştirilir.
- İç denetim faaliyeti fonksiyonel bağımsızlık ilkesine uygun olarak yürütülür.
- İç denetim, mali ve mali olmayan tüm işlemleri kapsar.

#### İç Denetimin Bileşenleri

- **Kontrol süreçlerini değerlendirmek:** İdarenin amaçlarına ulaşmasını sağlayacak uygun bir iç kontrol yapısının oluşturulması ve sürdürülmesi için değerlendirmeler yapmak ve önerilerde bulunmaktır.
- **Yönetim süreçlerini değerlendirmek:** İdarenin hesap verme sorumluluğunu güçlendirmek amacıyla, kurumsal yapının ve

yönetim süreçlerinin etkililiğini değerlendirmek ve önerilerde bulunmaktır.

- **Risk yönetim süreçlerini değerlendirmek:** İdarenin, hedeflerine ulaşmasını engelleyecek riskleri belirlemek, analiz etmek, sınıflandırmak ve alınması gereken önlemleri tespit etmek, uygulama ve izleme kapasitesini değerlendirmek ve önerilerde bulunmaktır.

### **5.7.1.2. AB Düzenlemeleri Kapsamında Uluslararası İç Denetim Standartları**

AB düzenlemelerinin iç denetimin uluslararası kabul görmüş iç denetim standartlarıyla uyumlu olması gereklidir. Denetim standartları, denetim amacını gerçekleştirmek için uygulanması gereken denetim prosedürlerinin ve aşamalarının kapsamının belirlenmesine yardım ederek, denetçi için yol gösterir. Söz konusu standartlar, denetim sonuçlarının kalitesinin değerlendirilmesine yönelik ölçü ve kriterlerdir. Denetim standartları denetimlerin planlanması, yürütülmesi, raporlanması ve değerlendirilmesi bakımından ortak bir yapı arz etmektedir. Denetim standartları, denetim faaliyetlerinin uluslararası genel kabul görmüş bir biçimde yürütülmesine yardımcı olmaktadır. Dünya genelinde iç denetime ilişkin standart ve uygulama önerileri Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü (IIA) tarafından geliştirilmekte ve güncellenmektedir.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup>M.Didem Doğmuş, Avrupa Birliği'nde İç Denetim Sistemi, Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Araştırma ve İnceleme Serisi: 2, Ankara, 2010.

## 5.7.2. İç Kontrol

### 5.7.2.1. İç Kontrol Kavramı<sup>66</sup>

İç kontrol; kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve idarenin amaçlarına uygun bir şekilde kullanılması, iş ve işlemlerin mevzuata uygunluğu, faaliyetler hakkında düzenli, zamanında ve güvenilir bilgi üretilmesi, idarenin varlıklarının korunması, yolsuzluk ve usulsüzlüklerin önlenmesi konularında yeterli ve makul güvence sağlayan bir yönetim aracıdır. İç kontrol, sadece kontrol faaliyetlerini değil, idarenin organizasyon yapısını, işleyişini, görev yetki ve sorumlulukları, karar alma süreçlerini kapsayan ve idarenin çalışanlarının tamamının rol aldığı dinamik bir süreçtir.

İç kontrol sisteminin makul bir güvence sağlamak üzere tasarım ve uygulama eksikliklerinin giderilmesi amacıyla sürekli izleme ve değerlendirmeye tabi tutulması gerekmektedir. Bu durum iç denetim faaliyetinin gerekliliğini ve rolünü ortaya koymaktadır. İç denetim, idarenin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek amacıyla yürütülen nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir.

İç kontrolün amaçlarından nesnel güvence sağlama; idare içerisinde etkin bir iç kontrol sisteminin var olup olmadığına; idarenin risk yönetimi, iç kontrol sistemi ve işlem süreçlerinin etkin bir şekilde işleyip işlemediğine; üretilen bilgilerin doğru ve tam olup olmadığına; varlıklarının korunup korunmadığına; faaliyetlerin etkili, ekonomik, verimli ve mevzuata uygun bir şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğine dair idare içine ve dışına makul güvencenin verilmesidir.

---

<sup>66</sup>Üst Yöneticiler İçin İç Kontrol ve İç Denetim Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü. [http://www.strateji.gov.tr/ortak\\_icerik/strateji/ickontrolcalismalari/mevzuat](http://www.strateji.gov.tr/ortak_icerik/strateji/ickontrolcalismalari/mevzuat), Erişim:10.05.2014

Danışmanlık faaliyeti; İdarenin hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik faaliyetlerinin ve işlem süreçlerinin sistematik ve düzenli bir biçimde değerlendirilmesi ve geliştirilmesine yönelik önerilerde bulunulmasıdır.

Kısaca iç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünüdür.

#### **5.7.2.2. İç Kontrolün Özellikleri ve Bileşenleri**

##### **İç Kontrolün Özellikleri;**

- İç kontrol faaliyetleri, sürekli ve sistematik bir şekilde ve idarenin yönetim sorumluluğu çerçevesinde yürütülür.
- İç kontrol faaliyet ve düzenlemelerinde öncelikle riskli alanlar dikkate alınır.
- İç kontrole ilişkin sorumluluk, işlem sürecinde yer alan bütün görevlileri kapsar.
- İç kontrol mali ve mali olmayan tüm işlemleri kapsar.
- İç kontrol sistemi yılda en az bir kez değerlendirilir ve alınması gereken önlemler belirlenir.
- İç kontrol düzenleme ve uygulamalarında mevzuata uygunluk, saydamlık, hesap verebilirlik, ekonomiklik, etkinlik ve etkililik gibi iyi mali yönetim ilkeleri esas alınır.



## İç Kontrolün Bileşenleri;

- **Kontrol Ortamı:** İdarenin yönetici ve çalışanlarının iç kontrole olumlu bir bakış sağlamaları, etik değerlere ve dürüst bir yönetim anlayışına sahip olmaları esastır. Performans esaslı yönetim anlayışı çerçevesinde görev, yetki ve sorumlulukların uzmanlığa önem verilerek bilgili ve yeterli kişilere verilmesi ve personelin performansının değerlendirilmesi sağlanır. İdarenin organizasyon yapısı ile personelin görev, yetki ve sorumlulukları açık bir şekilde belirlenir.
- **Risk Değerlendirmesi:** Risk değerlendirmesi, mevcut koşullarda meydana gelen değişiklikler dikkate alınarak gerçekleştirilen ve süreklilik arz eden bir faaliyettir. İdare, stratejik planında ve performans programında belirlenen amaç ve hedeflerine ulaşılmasını engelleyecek iç ve dış nedenlerden kaynaklanan riskleri değerlendirir.
- **Kontrol Faaliyetleri:** Önleyici, tespit edici ve düzeltici her türlü kontrol faaliyeti belirlenir ve uygulanır.
- **Bilgi ve iletişim:** İdarenin ihtiyaç duyacağı her türlü bilgi uygun bir şekilde kaydedilir, tasnif edilir ve ilgililerin iç kontrol ile diğer sorumluluklarını yerine getirebilecekleri bir şekilde ve sürede iletilir.
- **Gözetim:** İç kontrol sistem ve faaliyetleri sürekli izlenir, gözden geçirilir ve değerlendirilir.

### 5.7.2.3. AB’de Uygulanan İç Kontrol Sistemi<sup>67</sup>

İç kontrol sadece finansal faaliyetleri değil idarenin bütün faaliyetlerini içermektedir. İlk olarak özel sektörde uygulanmaya başlanılan ve gitgide kamu sektöründe bir yönetim anlayışı olarak uygulama alanı bulan iç kontrol kavramı ve anlayışı COSO<sup>68</sup> tarafından geliştirilmiştir. İç kontrol sistemi bu sebepten COSO modeli olarak da adlandırılmaktadır.

COSO, iç kontrolü, “faaliyetlerin etkililiği ve verimliliği, mali raporların güvenilirliği ile kanun ve düzenlemelere uygunluk hedeflerinin gerçekleştirilmesine makul güvence sağlayabilmek amacıyla kurulan ve yürütülen bir süreç olarak tanımlamakta olup, aşağıdaki tablolarda (kısaca COSO küpü olarak da isimlendirilmektedir) da görüleceği üzere 5 farklı bileşeni bulunmaktadır. Bunlar; kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi-iletişim ve izlemedir.

Şekil 6: COSO İç Kontrol Kübü



<sup>67</sup>M.Didem Doğmuş, Avrupa Birliği’nde İç Denetim Sistemi, Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Araştırma ve İnceleme Serisi: 2, Ankara, 2010, s.9-13.

<sup>68</sup>COSO, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 5 adet özel sektör girişimcisi tarafından ABD’de kurulmuş olan bir yapılandırma. Kuruluş amaçları, iş etiğinin sağlanması, iç kontrol, risk yönetimi, dolandırıcılıkla mücadele, mali raporlama gibi hususlar yer almaktadır.

**Şekil 7: COSO İç Kontrol Modeli**



**Kontrol Ortamı;** iç kontrolün temel unsurudur ve iç kontrolün başarısı kontrol ortamına bağlıdır. Kontrol ortamı, kurumun iş görme biçimini ifade eder. İç kontrolün gerçekleştirilmesinde en önemli rolü çalışanlar oynadığı için, kurum bünyesindeki her bireyin sorumluluklarını ve yetkilerinin sınırını iyi bilmesi gerekmektedir. Çalışanlar, kişisel ve mesleki dürüstlüğü, etik değerleri sürdürüp sergilemek ve yürürlükteki davranış kurallarına her zaman uymak durumundadır. Yönetim ve çalışanların, iç kontrole yönelik pozitif ve destekleyici bir ortam oluşturması ve sürdürmesi büyük önem taşımaktadır.

**Risk Değerlendirme;** kurumun hedeflerini gerçekleştirmesini engelleyen önemli riskleri tespit ve analiz etme, bunlara uygun yanıtlar verilmesini belirleme sürecidir. İç kontrol faaliyeti risk esaslı olarak gerçekleştirilmelidir. Buna göre sistemin zayıf ve güçlü yönlerine ilişkin olarak analiz yapılması, risk alanlarının belirlenmesi ve kontrol faaliyetlerinin bu alanlarda yoğunlaştırılması gerekmektedir. Risk değerlendirmesi değişen koşulları devamlı takip ederek fırsatları, riskleri tespit

ve analiz etmek ve koşulların değişmesine bağlı olarak meydana gelen risklerle başa çıkabilmek üzere iç kontrolde sürekli değişiklik yapmayı ifade eder.

**Kontrol Faaliyetleri;** kontrol faaliyetleri kurumun amaçlarına ulaşmasına yönelik risklerle başa çıkmak ve kurumun hedeflerini gerçekleştirmek üzere uygulamaya konulan politikalar ve prosedürlerdir. Kontrol faaliyetleri kurumun bütün kademelerine ve faaliyetlerine yayılmalıdır. Kontrol faaliyetlerine örnek olarak; yetki devri ve onay prosedürleri, görevlerin birbirinden ayrılması, kaynaklara ve resmi kayıtlara erişim konusunda kontroller gösterilebilir.

**Bilgi ve İletişim;** etkin bir iç kontrol sistemi kurmak ve kurumun hedeflerini gerçekleştirmek için bir kurumun bütün kademelerinde bilgiye ihtiyaç duyulur. Çalışanların sorumluluklarını yerine getirebilmeleri için iç kontrolle ilgili bilgiler anında kaydedilmeli, sınıflandırılmalı ve personele duyurulmalıdır. Güvenilir ve uygun bilgilerin sağlanabilmesi için işlemlerin anında kaydedilmesi ve düzgün biçimde sınıflandırılması gerekmektedir.

**İzleme;** iç kontrol faaliyetinin belirli zaman aralıklarıyla kalitesinin, kontrollerin tasarımı ve işleyişinin ve alınması gereken önlemlerin değerlendirilmesinden oluşan süreçtir. İç kontrol sisteminin, değişen hedeflere, ortama, kaynaklara ve risklere ayak uydurabilmesi için yönetim tarafından değerlendirilmesi gerekmektedir.<sup>69</sup>

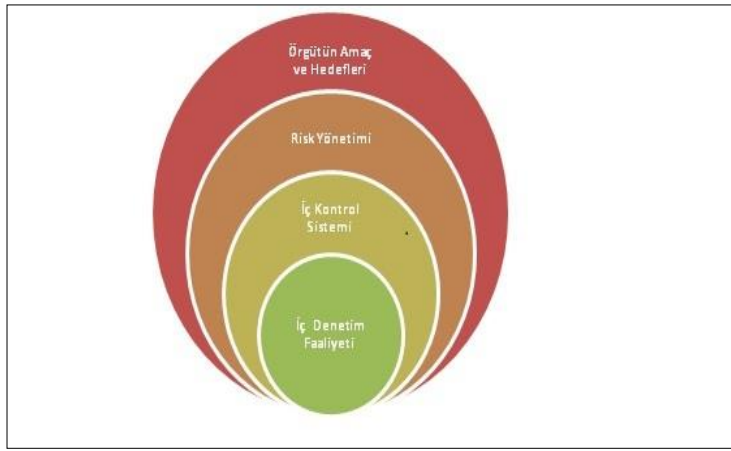
COSO modeli; AB, bir sonraki kısımda temel ilke ve standartlarına değinilecek olan Uluslararası Sayıştaylar Birliği (INTOSAI) gibi uluslararası/uluslarüstü kuruluşlar tarafından da kabul edilen bir iç kontrol sistemidir.

---

<sup>69</sup><http://kontrol.bumko.gov.tr/TR,2185/coso-hakkinda.html>, Erişim:01.06.2014.

Avrupa Komisyonu iç kontrolü şu şekilde tanımlamıştır; “idarenin belirlenmiş amaç ve politikalarına uygun olarak faaliyetlerin etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve kontroller bütünüdür.”<sup>70</sup>

### Şekil 8: Denetim Faaliyetleri ve Kurumsal Hedefler İlişkisi



Tez çalışmasının takip eden bölümlerinde kamu iç mali kontrolünden bahsedilecek olup, yukarıda da anıldığı üzere Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (INTOSAI) tarafından da benimsenmiş olan COSO modeli çerçevesinde konu ile ilgili olarak; INTOSAI tarafından yayımlanan Uluslararası Devlet Denetimi Dergisinde yer alan Lima Deklarasyonu Denetim Usulleri Rehberi “*The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts*” adlı dokümanın konuya sunduğu katkılar ile uluslararası alandaki ilişkili düzenlemeler incelenecektir.

<sup>70</sup>[http://ec.europa.eu/budget/explained/glossary/glossary\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/explained/glossary/glossary_en.cfm), Erişim:01.06.2014.

## Kamu İç Mali Kontrolü

Kamu iç mali kontrolü, harcamacı kamu idarelerinin bütçe ve ilgili diğeri mevzuata, sağlam mali yönetim ilkelerine, saydamlık, etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik ilkelerine uymalarını sağlamak amacıyla yürütme tarafından içsel olarak uygulanana mali kontrol sisteminin bütünü olarak tanımlanmaktadır. Diğeri uluslararası kuruluşlar ile üye ülke uygulamalarında benimsenen “iç kontrol” tanımına karşılık gelen kamu iç mali kontrolü (KİMİK) kavramı, sadece mali değil mali olmayan kontrol türlerini (sistem, süreç denetimleri gibi) de kapsamaktadır.

Kamu iç mali kontrol sistemleri, kamu fonlarının bütçe otoritesi (hükümet, parlamento gibi) tarafından belirlenen hedefler doğrultusunda kullanıldığına ilişkin makul güvence sağlamak amacıyla yeterli ve şeffaf metotları geliştirmeyi hedeflemektedir. Bunun yanında, kamu iç mali kontrol sistemi, yolsuzluk ve dolandırıcılığın önlenmesinde de etkin bir araç konumundadır. Kamu sektöründe, Parlamento ve Sayıştay tarafından gerçekleştirilen dış denetim mekanizması bulunmaktadır. KİMİK sistemi ile bir idarenin iç kontrol sorumluluğu kendisine verilirken değerlendirme Sayıştay tarafından gerçekleştirilmektedir.<sup>71</sup>

Uluslararası standartları ve AB uygulamalarını da içeren KİMİK sisteminin üç temel bileşeni bulunmaktadır;

- Mali yönetim ve kontrol (yönetmel hesap verebilirlik),
- Fonksiyonel olarak bağımsız iç denetim,
- Merkezi uyumlaştırma birimi.

---

<sup>71</sup>[http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/control/brochure\\_pifc\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/control/brochure_pifc_en.pdf);Erişim:04.06.2014

KİMK, iç kontrol ve iç denetimi COSO modelinde olduğu gibi bir kavram altında toplarken iç kontrol ve denetim alanını uyumlaştırmaktan ve koordine etmekten sorumlu bir birim olarak “Merkezi Uyumlaştırma Birimi”ni eklemektedir.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup>M.Didem Doğmuş, Avrupa Birliği’nde İç Denetim Sistemi, Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Araştırma ve İnceleme Serisi: 2, Ankara, 2010, s.12-13.

## ALTINCI BÖLÜM

### SONUÇ, DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

Türkiye'nin dinamik bir nüfusa sahip oluşu ve faydalanıcı ülkelere kıyasen kamu yatırımlarının görece yüksekliği, Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) içerisindeki bileşenlerden daha fazla oranda tahsisat elde etmesini sağlamıştır.

Mali kaynakların tek elden, etkili bir yönetimini amaçlayan 2007-2013 dönemi Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA), düzenleyici bir çerçeve niteliğindedir. Bu durum Avrupa Komisyonu'na gerektiğinde karar ve uygulamaları ile müdahalede bulunma imkânı sağlamaktadır. Harcama başlıkları arasında ve belli limitler içerisinde ödeneklerin yeniden tahsis edilebilmesine yer verilmesi ile sürdürülebilir kalkınma için uyarlama fonu sayesinde meydana gelebilecek değişikliklere daha kolay uyum sağlanabilmesi amaçlanmıştır. Koordinasyon, programlama, uygulama ve denetim mekanizmalarına sahip IPA aynı zamanda her bir yararlanıcı ülkenin ihtiyaçlarına ve değişimine göre hedeflenmiş ve etkin bir destek sağlamak üzere, farklı amaç ve gelişimlerine daha iyi adapte olacak biçimde tasarlanmıştır. Çünkü mali yardımların kullanımı ve mali kontrolü konusunda potansiyel aday ülkelerde idari ve hukuki kapasite yetersizliği gözlemlenmiştir. Esasen, IPA'nın amaçlarından biri de, potansiyel aday ülkelerin sözkonusu kurumsal kapasiteleri ile yasal uyumu artırmak ve belli bir süre sonunda merkezi uygulamadan, merkezi olmayan uygulama sistemine geçmektir.

Denetim boyutunda, 35 adet fasılla yürütülen Avrupa Birliği (AB) müktesebatından 32 No.lu mali kontrol faslında tanıtıcı tarama toplantısı 18 Mayıs 2006 tarihinde, ayrıntılı tarama toplantısı 30 Haziran 2006 tarihinde yapılmıştır.



Müzakere pozisyon belgesi 13 Nisan 2007 tarihinde AB tarafına iletilmiş ve 26 Haziran 2007 tarihindeki AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesinde bu faslın herhangi bir açılış kriteri olmaksızın müzakerelerine başlanması kararı alınmıştır. Fasil ile ilgili 6 adet teknik kapanış kriteri getirilmiştir.

Bu tez çalışmasında, Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) kapsamında iç denetim ve kontrol sistemi ile getirilen düzenlemeler de incelenmiştir. Çalışmanın ilgili kısımlarında görüleceği üzere, özellikle 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile uluslararası muhasebe ve denetim standartlarına uyumlu bir sistem uygulanmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda, uluslararası kabul görmüş denetim ve muhasebe standartları hakkındaki mevzuat uyumu çalışmaları artırılarak sürdürülmelidir.

Türkiye, AB'nin üyelik kriterlerinden olan mevzuat uyumu çalışmaları hususunda çok önemli ve başarılı ilerlemeler kat etmiştir. Özellikle uluslararası denetim standartları, 5018 Sayılı Kanun, 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu sözkonusu ilerlemelerin birincil göstergeleri arasında yer almaktadır. Bununla birlikte, mevzuat uyumlaştırma çalışmaları konusunda farklı branşlarda olsa da konuyla ilgili olabilecek uzman personellerin kapasitelerinin artırılması ve teknik anlamda destek verilmesi ile karşılıklı bilgi-tecrübe paylaşımı hususlarında daha aktif bir çaba gösterilmeli ve projeler üretilmelidir.

Öte yandan, denetim faaliyetlerinin tarafsızlığının ve fonksiyonel bağımsızlığının tam olarak sağlanması gerekmektedir. Denetim faaliyetleri değerlendirme ve sonuçlarının idareler için dikkate alınması gereken düzeltici birer rehber oldukları anlayışından hareketle, sözkonusu raporlara taraflarca beklenen değer ve önem atfedilmelidir. Uygulama bakımından ıslah edici tedbirler olarak nitelenebilecek denetim bulgularının süreç içerisindeki yeri ve önemi tüm paydaşlarca takdir edilmelidir.

Denetim faaliyetleri ve denetim personeli, üst yönetimin ileriye dönük karar vermesinde önemli bir kaynak rehber niteliğinde olmalıdır. Denetim raporları sadece tespit ve bulgulardan ziyade olası çözüm önerilerini de içeren raporlar niteliğinde olmalıdır. Denetim faaliyetleri, sadece sorunları olduğu gibi ilgili paydaşlara aktarma süreci olmamalıdır. Bunun için de klasik anlamda hiyerarşi ilişkisinden ziyade, yöneticilerin ve denetim faaliyetlerini yürüten görevlilerin, hazırlanan denetim faaliyetleri raporlarını birlikte müzakere etmesi önem arz etmektedir. Verimli ve başarılı bir yönetim için, birlikte yönetim ve etkin bir iletişim gereklidir. Denetim faaliyetlerinin sonuç ve önerilerine verilecek önem, gelecekte benzer veya aynı hataların yapılmasına engel olacak, kaynakların daha etkili kullanılmasını sağlayarak önemli ölçüde kaynak israfının da önlenmesini temin edecektir.

Denetim faaliyetlerinin etkinliğini artırmada hiç kuşkusuz diğer bir unsur insan kaynaklarının yeterliliğidir. Bu çerçevede, iç denetim standartlarında da belirtildiği üzere güncel gelişmeleri takip edebilecek, yeniliklere açık, mevzuatı yakından izleyebilecek ve bu doğrultudaki uygulama alanlarını belirleyerek karar alabilecek kaliteli insan kaynakları kapasitesine sahip olmak için gerekli tedbirler artırılmalıdır.

## KAYNAKÇA

- Akpınar, Elçin, Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Isparta, 2006, s.26-29.
- Arslan, Işıl, Avrupa Birliği 32. Fasılda İç Kontrol ve Türkiye Uygulaması, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi, 44. Dönem Temel Eğitim Bitirme Tezi, Ankara, 2009.
- Avrupa Birliği Sayıştay Denetim Politikaları ve Standartları Raporu, 2011.
- Avrupa Birliği-Türkiye Mali İşbirliği, Avrupa Birliği Bakanlığı Yayınları No.:8
- Avcı, Fatih; Kabakcı, M. İlker, Türkiye’de Avrupa Birliği Mali Yardımlarının Denetimi, <http://www.hazine.org.tr/makaleler/Makale-T.pdf>, Erişim Tarihi: 20.09.2013.
- Bilici, Nurettin, Avrupa Birliği-Türkiye İlişkileri (Temel Bilgiler, İktisadi-Mali Konular), Ankara, Seçkin Yayınları, 3.baskı, 2007.
- Bulut, Eda Burcu, 2007-2013 Dönemi Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracının Yönetimi ve Türk Ulaştırma Sektöründeki Uygulaması, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi, Ankara, 2012.
- Doğmuş, Makbule Didem, ”Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Türkiye’de İç Denetim Sistemi”, Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi, Ekim, 2008.

- Karataş, Halil, Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardımları, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, Yayın No.2010/409, Ankara, 2010, s.76.
- Kösekahyaoğlu, Levent, İkbal YEĞEN, “AB Mali Yardımları ve Büyüme İlişkisi: Türkiye ve Yeni AB Üyeleri Üzerine Bir Nedensellik Analizi”,Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 2010.
- Mengiler, Özgür, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Uluslararası Hukuk Anabilim Dalı, Avrupa Birliği Sayıştay’ının Kurumsal Etkinliği, Sayıştay Dergisi, Sayı:77, 2010, s.10-16.
- Polat, Necip, Avrupa Birliği-Türkiye Mali İşbirliği ve Sayıştay’ın Topluluk Kaynakları Üzerindeki Denetimi, Sayıştay Dergisi Makaleleri, Sayı:52.
- Sayın, İsmail Hakkı, Avrupa Birliği Sayıştayı, İnceleme, Sayıştay Başkanlığı Yayınları.
- Toprak, Hayri, Mali Yardım Aracı (IPA) ve Türkiye- Avrupa Birliği Mali Yardım İlişkileri, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2010.
- Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Avrupa Toplulukları Komisyonu Arasında Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) ile Temin Edilen Yardımın Uygulanması Çerçevesinde Türkiye Cumhuriyeti’ne Sağlanan Avrupa Topluluğu Mali Yardımlarıyla İlgili İşbirliği Kuralları Hakkında Çerçeve Anlaşma’nın Onaylanmasına Dair Karar, EK A, 24 Aralık 2008 Tarihli ve 27090 Sayılı Resmi Gazete.
- UĞUR, Serhan Göktürk, Avrupa Birliği Sayıştay ve Türk Sayıştay’ının Bütçe Süreçlerindeki Rollerinin Karşılaştırılması, Ankara Üniversitesi Sosyal

Bilimler Enstitüsü Avrupa Birliği ve Uluslararası Ekonomik İlişkiler Anabilimdalı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2012.

- Üst Yöneticiler İçin İç Kontrol ve İç Denetim Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü.
- 10/09/2012 tarihli ve 2012/3793 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla kabul edilerek 09/10/2012 tarihli ve 28436 sayılı Mükerrer Resmi Gazetede yayımlanan 2013-2015 yılları Orta Vadeli Programı (OVP).
- Türkiye için 2007-2009 dönemi Çok Yıllı İndikatif Planlama Dokümanı başlıklı C(2007)1835 sayılı ve 30 Nisan 2007 tarihli Komisyon Kararı (*Commission Decision C(2007)1835 of 30/04/2007 on a Multi-Annual Indicative Planning Document (MIPD) 2007-2009 for Turkey, 2006, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd\\_turkey\\_2007\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_turkey_2007_2009_en.pdf)*)
- Kalkınma Bakanlığı (Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı), 9. Kalkınma Planı (2007–2013), Resmi Gazete No. 26215, 01 Temmuz 2006.
- 6 Temmuz 2013 Tarihli ve 28699 Sayılı Resmi Gazetede Yayımlanmış olan Türkiye Cumhuriyeti Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018).
- Kalkınma Bakanlığı (Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı), Strateji Çerçeve Belgesi (2007-2013), Ankara, 2007.
- Council Regulation (EC) No [1085/2006](#) of 17 July 2006 Establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA).
- Lima Deklarasyonu;  
<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/ekutupana2.asp?id=431>.
- Katılım Öncesi AB'den Sağlanacak Fonların Yönetimin ilişkin 2011/15 sayılı Başbakanlık Genelgesi, Resmi Gazete 28088 sayılı ve 18 Ekim 2011.

- 2011/15 Sayılı Katılım Öncesi AB'den Sağlanacak Fonların Yönetimi Hakkındaki Başbakanlık Genelgesi.
- [http://en.wikipedia.org/wiki/Committee\\_of\\_Sponsoring\\_Organizations\\_of\\_the\\_Treadway\\_Commission](http://en.wikipedia.org/wiki/Committee_of_Sponsoring_Organizations_of_the_Treadway_Commission)
- Ulaştırma Operasyonel Programı; <http://op.udhb.gov.tr/>

#### **Avrupa Birliği Bakanlığı Kaynakları:**

- <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=5>
- <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=45627&l=1>
- <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=5>
- <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=97&l=1>
- <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=97&l=1>

#### **Avrupa Birliği Kurumsal İnternet Siteleri:**

- <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1999D0468:20060723:EN:PDF>
- <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:248:0001:0048:en:PDF>
- <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/4-auditing-guidelines/general-auditing-guidelines.html>
- [http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/coreper\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/coreper_en.htm)
- [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/screening\\_reports/screening\\_report\\_32\\_tr\\_internet\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/screening_reports/screening_report_32_tr_internet_en.pdf)
- <http://www.eca.europa.eu/en/Pages/ECAWork.aspx>
- [http://ec.europa.eu/budget/explained/glossary/glossary\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/explained/glossary/glossary_en.cfm)

- [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/control/brochure\\_pifc\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/control/brochure_pifc_en.pdf)
- [http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm)
- [http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l\\_210/l\\_21020060731en00820093.pdf](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_210/l_21020060731en00820093.pdf)
- [http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/croatia/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/croatia/index_en.htm)
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en>
- [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/ipa/works\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/ipa/works_en.cfm)
- [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/ipa/turkey\\_transport\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/ipa/turkey_transport_en.cfm)

### **Başbakanlık ve Diğer İlgili Kurumların İnternet Siteleri**

- <http://www.teftis.gov.tr/webform2.aspx?ShowPageId=4>
- <http://kontrol.bumko.gov.tr/TR,2185/coso-hakkinda.html>
- <http://www.bumko.gov.tr/TR,1180/mali-kontrol-fasli-muktesebati.html>
- <http://www.hazine.org.tr/tr/index.php/makaleler/84>
- <http://www.tide.org.tr/page.aspx?nm=IcDenetiminTanimi>
- [http://www.strateji.gov.tr/ortak\\_icerik/strateji/ickontrolcalismalari/mevzuat](http://www.strateji.gov.tr/ortak_icerik/strateji/ickontrolcalismalari/mevzuat)
- <http://www.tide.org.tr/uploads/news/IcDenetimStandartlari2011vs2013.pdf>
- [http://www.strateji.gov.tr/ortak\\_icerik/strateji/ickontrolcalismalari/mevzuat](http://www.strateji.gov.tr/ortak_icerik/strateji/ickontrolcalismalari/mevzuat)

## **EKLER**



**KATILIM ÖNCESİ AB'DEN SAĞLANACAK FONLARIN YÖNETİMİ**  
**HAKKINDAKİ 2011/15 SAYILI BAŞBAKANLIK GENELGESİ**

**I. GİRİŞ**

2007-2013 döneminde Avrupa Birliğinden ülkemize sağlanacak hibe niteliğindeki fonlar Avrupa Konseyinin 1085/2006 sayılı Katılım Öncesi Yardım Aracı Tüzüğü ve söz konusu Tüzüğün uygulanmasına ilişkin 718/2007 sayılı Avrupa Komisyonu Tüzüğü esasları çerçevesinde kullanılacaktır. Katılım Öncesi Yardım Aracı Tüzüğü'nün amacı, aday ülkeleri üyeliğe hazırlık yönünde desteklemek ve üyelik sonrası kullanılacak olan yapısal fonlara hazırlamaktır.

Avrupa Birliği ile ülkemiz arasındaki mali işbirliğinin yukarıda belirtilen Avrupa Birliği Tüzüklerine uygun olarak yürütülmesi amacıyla, Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Komisyonu arasında 11 Temmuz 2008 tarihinde "Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Avrupa Toplulukları Komisyonu Arasında Katılım Öncesi Yardım Aracı ile Temin Edilen Yardımın Uygulanması Çerçevesinde Türkiye Cumhuriyetine Sağlanan Avrupa Topluluğu Mali Yardımlarıyla İlgili İşbirliği Kuralları Hakkında Çerçeve Anlaşma" (Çerçeve Anlaşma) imzalanmıştır. Söz konusu Anlaşmanın onaylanması 5824 sayılı Kanunla uygun bulunmuş ve 24 Aralık 2008 tarih ve 27090 (mükerrer) sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 2008/14450 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanmıştır.

Katılım Öncesi Yardım Aracı kapsamında Türkiye'ye sağlanan fonlar beş bileşen altında yer almaktadır. Bunlar;

1. Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma
2. Sınır Ötesi İşbirliği
3. Bölgesel Kalkınma
4. İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi
5. Kırsal Kalkınma

olarak belirlenmiştir.

Bu bileşenler altında Avrupa Birliğinden sağlanacak fonlar, Avrupa Birliğine tam üyelik hedefimiz doğrultusunda, Katılım Ortaklığı Belgesi ve Ulusal Programda yer alan önceliklerin yanı sıra 3. ve 4. Bileşenler için hazırlanan Stratejik Çerçeve Belgesi ve operasyonel programlar ile 5. Bileşen için hazırlanan Kırsal Kalkınma Programının strateji ve öncelikleri çerçevesinde kullanılacaktır.

Avrupa Birliği'nden sağlanacak fonların Çerçeve Anlaşma ile belirlenen esaslar doğrultusunda kullanılabilmesi için oluşturulan kurumsal yapı ve komitelerin belirlendiği 2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi 4 Aralık 2009 tarihli ve 27422 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştı. Bakanlık teşkilatlarını yeniden düzenleyen Kanun Hükmünde Kararnamelerin 61'inci Hükümetin kurulmasıyla birlikte yürürlüğe girmesi nedeniyle söz konusu Genelge ile öngörülen yapının gözden geçirilerek bakanlık yapılarında yapılan değişikliklerle uyumlu hale getirilmesi gerekli görülmüştür.

## **II. KURUMSAL YAPILAR**

Çerçeve Anlaşmada belirtilen görevleri yerine getirmek üzere aşağıdaki kurum ve kişiler belirlenmiştir;

**Yetkili Akreditasyon Görevlisi:** Yetkili Akreditasyon Görevlisi, Hazine

Müsteşarlığından sorumlu Bakandır. Yetkili Akreditasyon Görevlisinin sekretarya hizmetleri Hazine Müsteşarlığı tarafından yürütülür.

**Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörü:** Katılım Öncesi Yardımın genel koordinasyonunu sağlamak üzere Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörü olarak Avrupa Birliği Bakanlığı Müsteşarı görevlendirilmiştir. Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörünün sekretarya hizmetleri Avrupa Birliği Bakanlığı tarafından yürütülür.

Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörü ayrıca, Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma Bileşenine ilişkin programlama ve izleme sürecini yürütmek ve koordine etmek; Çerçeve Anlaşma, Sektörel Anlaşma(lar) ile Finansman Anlaşmalarını imzalamak ve Avrupa Komisyonuna iletmek; Stratejik Çerçeve Belgesi ve operasyonel programları Avrupa Komisyonuna iletmek görevlerini de yerine getirir.

**Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (UYG):** Ulusal Yetkilendirme Görevlisi olarak Hazine Müsteşarı görevlendirilmiştir. Avrupa Birliğinden sağlanacak fonların mali yönetimi, işlemlerin mevzuata uygunluğu ile yönetim ve kontrol sistemlerinin etkin işlemesinden sorumludur.

**Stratejik Koordinatör:** Katılım Öncesi Yardım Aracının 3. ve 4. Bileşenleri kapsamında sağlanacak yardımların koordinasyonunu sağlamak üzere, Stratejik Koordinatör sıfatı ile Kalkınma Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı görevlendirilmiştir. Stratejik Koordinatörün sekretarya hizmetleri Kalkınma Bakanlığı tarafından yerine getirilir.

**Ulusal Fon:** Hazine Müsteşarlığı bünyesinde bulunan Ulusal Fon, Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin sorumluluğu altında, Katılım Öncesi Yardım Aracı çerçevesinde sağlanacak yardımların mali yönetimi ile görevlidir.

**Ulusal Yetkilendirme Görevlisi Destek Dairesi:** Hazine Müsteşarlığı bünyesinde

bulunan UYG Destek Dairesi, Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin sorumluluğu altında Katılım Öncesi Yardım Aracı çerçevesinde oluşturulan sistemin izlenmesi ile görevlidir.

**Program Otoritesi:** Katılım Öncesi Yardım Aracı 3. ve 4. Bileşenleri için ilgili operasyonel programların ve Katılım Öncesi Yardım Aracı 5. Bileşeni için Kırsal Kalkınma Programının hazırlanması ve uygulamanın yürütülmesinden sorumlu kurumlardır. 3. ve 4. Bileşenler için Program Otoritesi olarak belirlenen kurumlarda Program Otoritesi Başkanı olarak müsteşar yardımcısı veya genel müdür düzeyinde görevliler belirlenir. Program otoriteleri ilgili mevzuat, Avrupa Birliği Müktesebatı ve uluslararası anlaşmalar çerçevesinde operasyonel programların hazırlanması, uygulanması ve izlenmesi, desteklenecek proje ve faaliyetlere ilişkin olarak, programlama, ihale ve sözleşme yapılması, proje ve faaliyetlerin yürütülmesi, ödemelerin yapılması, muhasebeleştirilmesi ile buna ilişkin kontrol, izleme ve değerlendirmelerin gerçekleştirilmesi, ilgili kurum ve makamlara görevleri ile ilgili bilgi, belge ve raporların intikali görevlerinin yerine getirilmesinden sorumludur.

**Merkezi Finans ve İhale Birimi:** Katılım öncesi mali işbirliği ile Katılım Öncesi Yardım Aracı 1. ve 2. Bileşenleri kapsamındaki ve ayrıca Katılım Öncesi Yardım Aracı 3. ve 4. Bileşenleri kapsamında Program Otoriteleri tarafından yapılan yetki devri çerçevesinde operasyonel programlara ilişkin projelerin Avrupa Komisyonu tarafından belirlenen usul ve esaslara uygun olarak ihale, sözleşme, ödeme ve raporlama işlemleri Merkezi Finans ve İhale Birimi tarafından yerine getirilir. Katılım Öncesi Yardım Aracı 1. ve 2. Bileşende Program Yetkilendirme Görevlisi, Merkezi Finans ve İhale Birimi Başkanıdır.

**Kıdemli Program Görevlisi (KPG):** Katılım Öncesi Yardım Aracının 1. Bileşeniyle ilgili olarak Program Yetkilendirme Görevlisinin genel sorumluluğu altında, projelerin teknik uygulamasından sorumlu olan yararlanıcı kuruluşlarda görevli personeldir. KPG, proje hakkında yeterli bilgiye ve icra yetkisine sahip, uygun düzeyde yöneticiler arasından belirlenir.

**Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu:** Katılım Öncesi Yardım Aracının 5. Bileşeni kapsamında, başvuru çağrı ilanlarına çıkılması, proje seçimi, sözleşme, ödeme ve raporlama işlemlerinin yürütülmesinden sorumludur. Kurum, görevlerini Çerçeve Anlaşma, Sektörel Anlaşma, 5818 ve 6082 sayılı Kanun ile değişik 5648 sayılı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde yerine getirir.

Katılım Öncesi Yardım Aracının 3., 4. ve 5. Bileşenlerine ilişkin olarak Operasyonel Programların hazırlanması ve uygulanmasından aşağıdaki kurumlar yetkili ve sorumludur.

<b>Bileşen</b>	<b>Operasyonel Program</b>	<b>Program Otoritesi</b>
(3) Bölgesel Kalkınma	Çevre	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
	Ulaştırma	Ulaştırma Bakanlığı
	Bölgesel Rekabet Edebilirlik	Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
(4) İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
(5) Kırsal Kalkınma	Kırsal Kalkınma	- Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (Yönetim Otoritesi); - Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma Ajansı)

Program Otoritelerinde oluşturulacak kurumsal yapılanmada programlama, izleme ve değerlendirme, teknik uygulama, kalite kontrol, ihale, finans ve sözleşme işlevlerini yerine getirmek üzere birimler oluşturulacak ve bu birimlerde yeterli sayıda nitelikli personel istihdam edilecektir.

Program Otoriteleri ve Merkezi Finans ve İhale Birimi arasında imzalanan işbirliği anlaşmalarında öngörülen geçiş döneminin sonuna kadar 3. ve 4. Bileşenler için ihale, sözleşme, ödeme ve raporlama işlevleri, nihai sorumluluk Program Otoritelerinde kalmak üzere Merkezi Finans ve İhale Birimi tarafından yerine getirilecektir. Program Otoritesi kurumlar bu süreçte ihale, sözleşme, ödeme ve raporlama işlevlerinin kendilerince üstlenilmesine ilişkin gerekli tüm hazırlıkları yapacaklardır.

**Denetim Otoritesi:** Katılım Öncesi Yardım Aracının yönetim ve kontrol mekanizmalarının işlerliği ve etkinliğini denetlemek üzere Hazine Kontrolörleri Kurulu, Denetim Otoritesi olarak görevlendirilmiştir. Denetim Otoritesi, Çerçeve Anlaşma kapsamındaki yönetim ve kontrol mekanizması içerisinde yer alan kişi ve kurumlardan hiçbir şekilde talimat almaz ve işlevsel olarak bağımsızdır. Denetim Otoritesi, Katılım Öncesi Yardım Aracına ilişkin tüm yönetim ve kontrol sistemlerini ve faaliyetlerini denetler. Bu kapsamdaki kurumlar Denetim Otoritesi tarafından yönetim ve kontrol sistemlerine ilişkin istenilen her türlü bilgi, belge, kayıt, rapor ve bilgi sistemlerini sunmak ve bu bilgileri denetime hazır bulundurmak zorundadırlar.

**Ulusal Otorite:** Katılım Öncesi Yardım Aracı 2. Bileşeni ile ilgili olarak, ülkemizin halihazırda katılım sağladığı ve önümüzdeki dönemde katılacağı programlarla ilgili çalışmaları Merkezi Finans ve İhale Birimi ile işbirliği içerisinde yürütmek üzere Avrupa Birliği Bakanlığı Ulusal Otorite olarak belirlenmiştir.

**İç Denetim Birimi:** Katılım öncesi mali işbirliği kapsamında yer alan kurumların iç denetim işlevi, 5018 sayılı Kanun çerçevesinde atananlar arasından, kurumlarınca öngörülen yeterli sayıdaki iç denetçi tarafından yerine getirilir. Ancak, 5018 sayılı Kanun kapsamında olmayan Merkezi Finans ve İhale Birimi ve Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumunun iç denetimi kendi iç denetçileri tarafından yapılır.

### **III. KOORDİNASYON KURULU VE KOMİTELERİ**

#### **1. Mali İşbirliği Koordinasyon Kurulu:**

**A. Kurulun Oluşumu:** Avrupa Birliği Bakanı başkanlığında, Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörü, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Kalkınma Bakanlığı Müsteşarı, Dışişleri Bakanlığı Müsteşarı, Maliye Bakanlığı Müsteşarı, Program Otoritesi Bakanlıkların Müsteşarları ve Merkezi Finans ve İhale Birimi Başkanından oluşur. Sekretarya hizmetleri Avrupa Birliği Bakanlığı tarafından yürütülür. Gerekli hallerde Kurula diğer ilgili kamu kurum ve kuruluşları da davet edilebilir. İhtiyaç duyulması halinde Kurul teknik seviyede toplanır.

#### **B. Kurulun Görevleri:**

- (1) Mali işbirliği sürecinin genel işleyişini, Birlik programları ve ajanslarından yararlanmaya yönelik faaliyetleri koordine etmek, izlemek ve değerlendirmek,
- (2) Katılıma yönelik olarak üye ülkeler ile yürütülen ikili işbirliğinin genel koordinasyonunu sağlamaktır.

#### **2. Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma Komitesi:**

**A. Komitenin Oluşumu:** Avrupa Birliği Bakanlığı başkanlığında, Kalkınma Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ile Dışişleri ve Maliye Bakanlıklarının, en az daire başkanı düzeyinde temsilcilerinden ve Merkezi Finans ve İhale Biriminin uygun seviyedeki temsilcisinden oluşur. Komitenin sekretarya hizmetleri Avrupa Birliği Bakanlığı tarafından yürütülür.

#### **B. Komitenin Görevleri:**

- (1) Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni kapsamında kullanılacak

kaynaklara ilişkin öncelikleri belirlemek, hazırlık aşamasından başlamak üzere, programlama belgelerini değerlendirmek ve varsa değişiklik önerilerinde bulunmak,  
(2) Söz konusu bileşen kapsamındaki proje tekliflerini değerlendirmek, karara bağlamak ve proje hazırlama sürecini yönlendirmektir.

### **3. Sınır Ötesi İşbirliği Komitesi:**

**A. Komitenin Oluşumu:** Ulusal Otorite başkanlığında, Dışişleri Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Merkezi Finans ve İhale Birimi temsilcilerinden oluşur. Komitenin çalışma usul ve esasları Komite tarafından belirlenir. Komitenin sekretarya hizmetleri Ulusal Otorite tarafından yürütülür.

### **B. Komitenin Görevleri:**

Sınır Ötesi İşbirliği Bileşeni ile ilgili programlama ve teknik uygulama sürecini koordine etmektir.

### **4. Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Komitesi:**

**A. Komitenin Oluşumu:** Stratejik Koordinatör başkanlığında, Program Otoritesi Başkanları ile Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Avrupa Birliği Bakanlığı ile Merkezi Finans ve İhale Biriminin üst düzey temsilcilerinden oluşur. Gerek duyulması halinde ilgili kurum ve kuruluş temsilcileri de toplantıya davet edilebilir. Komitenin sekretarya hizmetlerini Kalkınma Bakanlığı yürütür. Komitenin çalışma usul ve esasları Komite tarafından belirlenir.

### **B. Komitenin Görevleri:**

(1) Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşenleri altında yer alan operasyonel programlara ilişkin gelişmeleri değerlendirerek, her bir bileşen



için operasyonel programlar arası fon tahsisine ilişkin olarak Avrupa Komisyonuna iletilecek önerileri oluşturmak,

(2) Program Otoritelerine, operasyonel programlar arasındaki uyum ve tamamlayıcılığın sağlanmasına yönelik değerlendirme ve tavsiyelerde bulunmak,

(3) Stratejik Çerçeve Belgesi kapsamındaki operasyonel programlara ilişkin gelişmeleri ve belirlenen hedeflere ulaşmadaki ilerlemeleri değerlendirmek, Program Otoritesi kurumlara bu yönde tavsiyelerde bulunmak,

(4) Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşenleri altında yer alan operasyonel programlara ilişkin yıllık izleme ve değerlendirme raporlarını görüşmek ve Stratejik Çerçeve Belgesinde yer alan hedeflerin tutarlılığını izlemek,

(5) Stratejik Çerçeve Belgesine ilişkin olarak Stratejik Koordinatör tarafından hazırlanacak izleme ve değerlendirme raporlarını görüşmek,

(6) Yeterli sayı ve nitelikte projeden oluşan proje havuzunun oluşmasına katkıda bulunmak,

(7) Yatırım programı ile ilişkilendirilmesi gereken projelerle ilgili olarak proje tekliflerini, projelendirme aşamasında, eş-finansman ve yatırım programıyla ilişkisi bakımından Kalkınma Bakanlığının görüşünü almak suretiyle değerlendirmektir.

#### **IV. İZLEME KOMİTELERİ**

Katılım Öncesi Yardım Aracı 1. ve 5. Bileşenleri için bileşen bazında, 3. ve 4. Bileşenler için her bir operasyonel program bazında Çerçeve Anlaşma, Sektörel Anlaşma ve Finansman Anlaşmalarında tanımlanan görevleri yerine getirmek üzere bir izleme komitesi oluşturulmuştur. 2. Bileşen kapsamında ilgili ülkelerle yürütülen ortak programlarda ise, oluşturulan ortak izleme komitelerine katılım sağlanır. Katılım Öncesi Yardım Aracı kapsamındaki tüm bileşenlere ilişkin İzleme Komitelerinin genel koordinasyonu Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörü tarafından yerine getirilir. 2. Bileşene ilişkin izleme faaliyetleri gerekli hallerde Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni İzleme Komitesi vasıtasıyla yapılır.

##### **1. Katılım Öncesi Yardım İzleme Komitesi:**

Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörü ile Avrupa Komisyonunun eşbaşkanlığında, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Ulusal Otorite,

Merkezi Finans ve İhale Birimi, Stratejik Koordinatör ve Program Otoritesi kurumlar ile ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinden oluşur. Komitenin sekretarya hizmetleri Avrupa Birliği Bakanlığı tarafından yürütülür.

## **2. Sektörel İzleme Komiteleri**

### **2.1. Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni İzleme Komitesi:**

Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörü ve Avrupa Komisyonunun eşbaşkanlığında Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Program Yetkilendirme Görevlisi, Avrupa Birliği Bakanlığı, Ulusal Fon, Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı ve diğer ilgili kamu kurumlarının temsilcileri ile gerekli hallerde sivil toplum kuruluşları temsilcilerinden oluşur. Gerek duyulması halinde, sektörel izleme alt komiteleri kurulur. Komitenin sekretarya hizmetleri Avrupa Birliği Bakanlığı tarafından yürütülür.

### **2.2. Çevre, Ulaştırma, Bölgesel Rekabet Edebilirlik, İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programları İzleme Komiteleri:**

İlgili Program Otoritesi ile Avrupa Komisyonunun eşbaşkanlığında, Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörü, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Stratejik Koordinatör, Maliye Bakanlığı ve ilgili diğer kamu kurumları ile gerekli hallerde sivil toplum kuruluşları temsilcilerinden oluşur. Program Otoriteleri tarafından finans ve ihale fonksiyonları üstlenilinceye kadar Merkezi Finans ve İhale Birimi izleme komitelerine katılır. Komitelerin sekretarya hizmetleri ilgili Program Otoritesi kurumlar tarafından yürütülür.

### **2.3. Kırsal Kalkınma Bileşeni İzleme Komitesi:**

Kırsal Kalkınma bileşeninin izlenmesine ilişkin komitenin oluşumu ve görevleri Sektörel Anlaşmanın ilgili hükümleri esas alınarak belirlenir.

Sonuç olarak, ülkemizin Avrupa Birliğine katılım sürecinde, kurumlarımızın işbirliği içerisinde etkin bir çalışma ortamı oluşturarak, sağlanacak kaynakları Avrupa Birliğine

tam üyelik hedefi doğrultusunda ve ulusal politika önceliklerimiz ile uyumlu bir şekilde kullanmaları ve böylece ülkemizin kalkınma sürecine yeterli katkıyı vermeleri büyük önem taşımaktadır. Bu itibarla, Avrupa Birliği ile ülkemiz arasındaki mali işbirliği yukarıda ana hatları belirtilen yeni kurumsal yapılanma ve görev dağılımı çerçevesinde yürütülecektir.

2009/18 sayılı genelge yürürlükten kaldırılmıştır.

## **EK-2**

### **ULUSLARARASI İÇ DENETİM STANDARTLARI (İlgili Hükümleri)**

**1000.A1** – Kuruma sağlanan güvence hizmetlerinin niteliği iç denetim yönetmeliğinde tanımlanmak zorundadır. Eğer kurum dışından taraflara güvence hizmeti temin edilecekse, bunların niteliği de yönetmelikte tanımlanmak zorundadır.

**1000.C1** – Danışmanlık hizmetlerinin niteliği, iç denetim yönetmeliğinde tanımlanmak zorundadır.

#### **1010 – İç Denetim Tanımının, Etik Kurallarının ve *Standartların* İç Denetim Yönetmeliğinde Tanınması**

İç Denetim Tanımına, Etik Kurallarına ve *Standartlar*'a uyma zorunluluğu, iç denetim yönetmeliğinde tanınmak zorundadır. İç Denetim Yöneticisinin, İç Denetim Tanımını, Etik Kurallarını ve *Standartlar*'ı üst seviye yönetim ve yönetim kurulu ile tartışıp değerlendirmesi gerekir.

## **1100 – Bağımsızlık ve Objektiflik**

İç denetim faaliyeti bağımsız olmak zorundadır ve iç denetçiler görevlerini yaparken objektif davranmak zorundadır.

## **1110 – Kurum İçi Bağımsızlık**

İç Denetim Yöneticisi, kurum içinde, iç denetim faaliyetinin sorumluluklarını yerine getirmesine imkân sağlayan bir yönetim kademesine bağlı olmak zorundadır. İç Denetim Yöneticisi, en az yılda bir, yönetim kuruluna iç denetim faaliyetinin kurum içi bağımsızlığını teyit etmek zorundadır.

**1110.A1** – İç denetim faaliyeti (birimi), iç denetimin kapsamının belirlenmesi, iç denetim işlerinin yapılması ve sonuçların raporlanması konularında her türlü müdahaleden uzak ve serbest olmak zorundadır.

## **1111 – Yönetim Kurulu ile Doğrudan Etkileşim**

İç Denetim Yöneticisi Yönetim Kurulu ile doğrudan iletişim ve etkileşimde olmak zorundadır.

## **1120 – Bireysel Objektiflik**

İç denetçiler, tarafsız ve önyargısız bir şekilde davranmak ve her türlü çıkar çatışmasından kaçınmak zorundadır.

## **1130 – Bağımsızlık veya Objektifliğin Bozulması**

Denetçilerin bağımsızlığı veya objektifliği fiilen bozulduğu veya bozulduğu izlenimi doğduğu takdirde, bozulmanın ayrıntıları ilgili taraflara açıklanmak zorundadır. Bu açıklamanın kapsamı, bozucu etkenin niteliğine bağlıdır.

**1130.A1** – İç denetçiler, daha önceden kendilerinin sorumlu olduğu faaliyetlere ilişkin değerlendirme yapmaktan kaçınmak zorundadır. Bir iç denetçinin son bir yıl içinde kendisinin sorumlu olduğu bir faaliyet hakkında güvence hizmeti vermesinin, objektifliğini bozacağı varsayılır.

**1130.A2** – İç Denetim Yöneticisinin sorumluluğundaki işlevlere yönelik güvence görevleri, iç denetim faaliyeti dışından biri tarafından gözetlenmek ve kontrol edilmek zorundadır.

**1130.C1** – İç denetçiler, daha önce sorumlusu oldukları faaliyetlere ilişkin danışmanlık hizmeti verebilir.

**1130.C2** – İç denetçiler, önerilen danışmanlık hizmetleriyle ilgili bağımsızlıklarına ve objektifliklerine zarar verecek hususlar söz konusu ise, görevi kabul etmeden önce denetlenene özel durum açıklaması yapmak zorundadır.

### **1200 – Yeterlilik ve Azamî Meslekî Özen ve Dikkat**

Görevler, yeterlilik ve azamî meslekî özen ve dikkat ile yerine getirilmek zorundadır.

### **1210 – Yeterlilik**

İç denetçiler, kişisel olarak, sorumluluklarını yerine getirmek için gereken bilgi, beceri ve diğer vasıflara sahip olmak zorundadır. İç denetim faaliyeti de, toplu olarak, kendi sorumluluklarını yerine getirmek için gereken bilgi, beceri ve diğer vasıflara sahip olmak veya bunları edinmek zorundadır.

**1210.A1** – İç denetim personeli, görevin tamamını veya bir kısmını yapmak için gereken bilgi ve becerilerin veya diğer vasıfların hepsine sahip değilse, İç Denetim Yöneticisi -birim veya kurum dışındaki- uzmanlardan nitelikli, tavsiye ve yardım temin etmek zorundadır.

**1210.A2** – İç denetçiler, suiistimal risklerini ve bu risklerin kurum içinde yönetim şeklini değerlendirebilecek yeterli bilgiye sahip olmak zorundadır; fakat iç denetçilerden esas görevi ve sorumluluğu suiistimalleri tespit etmek ve soruşturmak olan bir kişinin uzmanlığına sahip olması beklenmez.

**1210.A3** – İç denetçiler, verilen görevi yerine getirebilmek için kilit bilgi teknolojisi riskleri ve kontrolleriyle ilgili yeterli bilgiye ve mevcut teknoloji tabanlı denetim tekniklerine sahip olmak zorundadır. Ancak, bütün iç denetçilerin, asıl sorumluluğu bilgi teknolojileri denetimi olan denetçiler kadar uzmanlığa sahip olmaları beklenmez.

**1210.C1** – İç Denetim Yöneticisi, iç denetçilerin görevin kısmen veya tamamen gerçekleştirilmesi için gereken bilgiye, beceriye ve diğer vasıflara sahip olmadığı durumlarda, danışmalık görevini reddetmek veya yeterli tavsiye ve yardımı temin etmek zorundadır.

## **1220 – Azamî Meslekî Özen ve Dikkat**

İç denetçiler, makul sınırlar içinde tedbirli ve ehil bir iç denetçiden beklenen beceriye sahip olmak ve azamî özen ve dikkati göstermek zorundadır. Azamî meslekî özen ve dikkat, hiç hata yapılmayacağı anlamına gelmez.

**1220.A1** – İç denetçiler, şunları göz önüne alarak azamî meslekî özen ve dikkat göstermek zorundadır:



- Görevin amaçlarına ulaşmak için gereken çalışmanın kapsamı,
- Güvence prosedürlerinin tatbik edildiği konuların nisbî karmaşıklığı, lüzumu veya önemi,
- Yönetişim, risk yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliği ve yeterliliği,
- Önemli hata, suiistimal veya aykırılıkların olma ihtimali ve
- Güvence görevinin potansiyel faydalarına karşı maliyeti.

**1220.A2** – Azamî meslekî özen ve dikkati gösterirken, iç denetçiler, teknoloji destekli denetim ve diğer veri analiz tekniklerini kullanmayı düşünmek zorundadır.

**1220.A3** – İç denetçiler, amaçları, faaliyetleri veya kaynakları etkileyebilecek önemli risklere karşı uyanık olmak zorundadır. Ancak, güvence prosedürleri, azamî meslekî özen ve dikkatle uygulansa bile, bütün önemli risklerin teşhis edilebilmesini garantilemez.

**1220.C1** – İç denetçiler bir danışmanlık görevi sırasında, aşağıdakileri göz önüne alarak azamî meslekî özen ve dikkati göstermek zorundadır:

- Görev sonuçlarının niteliği, zamanlaması ve raporlanması da dâhil denetlenenlerin/ müşterilerin ihtiyaç ve beklentileri,
- Görev amaçlarına ulaşabilmek için gerekli çalışmanın boyutu ve nisbî karmaşıklığı ve
- Danışmanlık görevinin potansiyel faydalarına karşı maliyeti.

### **1230 – Sürekli Meslekî Gelişim**

İç denetçiler, mevcut bilgi, beceri ve diğer vasıflarını sürekli meslekî gelişimle artırmak ve güçlendirmek zorundadır.

### **1300 – Kalite Güvence ve Geliştirme Programı**

İç denetim yöneticisi, iç denetim faaliyetinin tüm yönlerini kapsayan bir kalite güvence ve geliştirme programı hazırlamak ve bunu sürdürmek zorundadır.

### **1310 – Kalite Güvence ve Geliştirme Programının Gereklilikleri**

Kalite güvence ve geliştirme programı, hem iç hem de dış değerlendirmeleri ihtiva etmek zorundadır.

### **1311 – İç Değerlendirmeler**

İç değerlendirmeler:

- İç denetim faaliyetinin performansının devamlı izlenmesini,
- Özdeğerlendirmeleri veya kurum içinde, iç denetim uygulamaları hakkında yeterli bilgiye sahip kişilerce yapılan dönemsel değerlendirmeleri kapsamak zorundadır.

### **1312 – Dış Değerlendirmeler**

Dış değerlendirmeler, kurum dışından vasıflı ve bağımsız bir değerlendirme uzmanı veya ekibi tarafından en azından beş yılda bir yapılmak zorundadır. İç

denetim yöneticisi aşağıdaki hususları Yönetim Kurulu ile tartışmak ve değerlendirmek zorundadır:

- Dış değerlendirmenin şekli ve sıklığı ve menfaat çatışması ihtimali de dikkate alınarak dış değerlendirme uzmanı veya ekibinin sahip olması gereken vasıflar ve bunların bağımsızlığı meseleleri,

### **1320 – Kalite Güvence ve Geliştirme Programı Hakkında Raporlama**

İç Denetim Yöneticisi, uygulanan kalite güvence ve geliştirme programının sonuçlarını üst yönetime ve yönetim kuruluna iletmek zorundadır.

### **1321 – “Uluslararası İç Denetim Meslekî Uygulama Standartlarına Uygundur” İbaresinin Kullanılması**

İç Denetim Yöneticisi, yalnızca Kalite Güvence ve Geliştirme Programının sonuçları desteklerse, iç denetim faaliyetinin (biriminin) *Uluslararası İç Denetim Meslekî Uygulama Standartlarına* uygun olduğunu belirtebilir.

## **1322 – Aykırılıkların Açıklanması**

İç Denetimin Tanımına, Etik Kurallarına ya da *Standartlara* aykırılık, iç denetim faaliyetinin genel kapsamını ve faaliyetini etkilediği zaman, İç Denetim Yöneticisi, aykırılığı ve etkilerini üst yönetime ve yönetim kuruluna açıklamak zorundadır.

## **Performans Standartları**

### **2000 – İç Denetim Faaliyetinin Yönetimi**

İç Denetim Yöneticisi, iç denetim faaliyetini, faaliyetin kuruma değer katmasını sağlayacak etkili bir tarzda yönetmek zorundadır. İç denetim faaliyeti tarafsız ve uygun güvence sağladığında kuruma değer katar ve yönetişim, risk yönetimi ve kontrol süreçlerinin etkililiği ve verimliliğine katkıda bulunur.

### **2010 – Planlama**

İç Denetim Yöneticisi, kurumun hedeflerine uygun olarak, iç denetim faaliyetinin önceliklerini belirleyen bir risk esaslı plan yapmak zorundadır.

**2010.A1** –İç denetim faaliyetinin görev planı, en az yılda bir kez yapılan yazılı bir risk değerlendirmesine dayanmak zorundadır. Üst yönetim, denetim komitesi ve yönetim kurulu, bu sürece dâhil edilerek göz önüne alınmak zorundadır.

**2010.A2** – İç denetim görüşleri ve diğer sonuçlar için iç denetim yöneticisi, üst yönetim, yönetim kurulu ve diğer paydaşların beklentilerini saptamalı ve dikkate almalıdır.

**2010.C1** –İç denetim yöneticisi, görevin risk yönetimini geliştirme, katma değer yaratma ve faaliyetleri geliştirme potansiyelini değerlendirerek, öne sürülen danışmanlık görevlerini kabul etmeyi düşünmelidir. Kabul edilen bu görevler, plana dâhil edilmek zorundadır.

## **2020 - Bildirim ve Onay**

İç Denetim Yöneticisi, önemli ara değişiklikler de dâhil, iç denetim faaliyetinin planlarını ve kaynak ihtiyaçlarını, gözden geçirme ve onay için üst yönetime, denetim komitesine ve yönetim kuruluna bildirmek zorundadır. İç Denetim Yöneticisi, kaynak sınırlamalarının etkilerini de bildirmek zorundadır.

## **2030 – Kaynak Yönetimi**

İç Denetim Yöneticisi, onaylı planın uygulanabilmesi için, iç denetim kaynaklarının uygun ve yeterli olmasını ve etkin bir şekilde kullanılmasını sağlamak zorundadır.

## **2040 – Politika ve Prosedürler**

İç Denetim Yöneticisi, iç denetim faaliyetini yönlendirmek amacıyla yönelik politika ve prosedürleri belirlemek zorundadır.

## **2050 – Eşgüdüm (Koordinasyon)**

İç Denetim Yöneticisi; aynı çalışmaların gereksiz yere tekrarlanmasını asgarîye indirmek ve işin kapsamını en uygun şekilde belirlemek amacıyla, güvence ve danışmanlık hizmetlerini yerine getiren diğer iç ve dış sağlayıcılarla, mevcut bilgileri paylaşmalı ve faaliyetleri bunlarla eşgüdüm içinde sürdürmelidir.

## **2060 – Üst Yönetim ve Yönetim Kuruluna Raporlamalar**

İç Denetim Yöneticisi, iç denetim faaliyetinin amacı, yetkileri, görev ve sorumlulukları ve plana kıyasla performansı konularında, üst yönetime ve yönetim kuruluna dönemsel raporlar sunmak zorundadır. Bu raporlar, suiistimal risklerini, yönetim sorunlarını ve üst yönetimin ve denetim komitesinin, yönetim kurulunun ihtiyaç duyabileceği veya talep edebileceği başka konuların da dâhil olduğu önemli riskleri ve kontrol sorunlarını içermek zorundadır.

## **2070 – Dış Hizmet Sağlayıcı ve Kurumsal Sorumluluk**

İç denetim faaliyeti bir dış hizmet sağlayıcısı tarafından sunulduğunda sözkonusu hizmet sağlayıcısı o kurumun etkili bir iç denetim faaliyeti sürdürülmesi sorumluluğunun farkında olmasını sağlamak zorundadır.

## **2100 – İşin Niteliği**

İç denetim faaliyeti; sistematik ve disiplinli bir yaklaşımla, yönetim, risk yönetimi ve kontrol süreçlerini değerlendirmek ve bu süreçlerin iyileştirilmesine katkıda bulunmak zorundadır.

## **2110 – Yönetişim/Kurumsal Yönetim**

İç denetim faaliyeti, aşağıdaki amaçların gerçekleştirilmesi amacıyla yönetim sürecini değerlendirmek ve iyileştirilmesi için gerekli tavsiyelerde bulunmak zorundadır:

- Kurum içinde gerekli etik ve diğer değerlerin geliştirilmesi,
- Etkili bir kurumsal performans yönetiminin ve hesap verebilirliğin temini,
- Risk ve kontrol bilgilerinin kurumun gerekli alanlarına iletilmesi,

- Yönetim kurulunun, denetim kurulunun, iç ve dış denetçilerin ve üst yönetimin faaliyetleri arasında eşgüdüm sağlamak ve bunlar arasında gerekli bilgilerin iletimini sağlamak.

**2110.A1** – İç denetim faaliyeti, kurumun etikle ilgili amaç, program ve faaliyetlerinin tasarımını, uygulanmasını ve etkinliğini değerlendirmek zorundadır.

**2110.A2** – İç denetim faaliyeti, kurumun bilgi teknolojileri yönetişiminin kurumun strateji ve amaçlarını destekleyip desteklemediğini değerlendirmek zorundadır.

## **2120 – Risk Yönetimi**

İç denetim faaliyeti; risk yönetimi süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve iyileştirilmesine katkıda bulunmak zorundadır.

**2120.A1** – İç denetim faaliyeti, aşağıdakileri dikkate alarak, kurumun yönetim süreçlerinin, faaliyetlerinin ve bilgi sistemlerinin maruz kaldığı riskleri değerlendirmek zorundadır:

- Kurumun stratejik hedeflerine ulaşması,
- Mali ve operasyonel bilgilerin güvenilirliği ve doğruluğu,
- Faaliyetlerin ve programların etkinlik ve verimliliği,
- Varlıkların korunması,
- Kanun, düzenleme, politika, prosedür ve sözleşmelere uyum.



**2120.A2** – İç denetim faaliyeti, suiistimalin gerçekleşme ihtimalini ve kurumun suiistimal riskini nasıl yönettiğini değerlendirmek zorundadır.

**2120.C1** – İç denetçiler, danışmanlık görevleri sırasında, görevin amaçlarıyla uyumlu şekilde riski ele almak ve diğer önemli risklere karşı uyanık olmak zorundadır.

**2120.C2** – İç denetçiler, danışmanlık görevlerinden elde ettikleri risk bilgilerini, kurumun risk yönetim süreçlerini değerlendirmede kullanmak zorundadır.

**2120.C3** – İç denetçiler, risk yönetim süreçlerini kurmada veya geliştirmede yönetime yardım ederken, “riskleri gerçekte yönetmek suretiyle yönetim sorumluluğu almaktan” kaçınmak zorundadırlar.

## **2130 – Kontrol**

İç denetim faaliyeti, kontrollerin etkinlik ve verimliliğini değerlendirmek ve sürekli gelişimi teşvik etmek suretiyle, kurumun etkin kontrollere sahip olmasına yardımcı olmak zorundadır.

**2130.A1** – İç denetim faaliyeti, kurumun yönetim, faaliyet ve bilgi sistemlerinin içinde bulunan risklere cevap olarak, kontrollerin yeterliliğini ve etkinliğini aşağıdaki konularla ilgili olarak değerlendirmek zorundadır:

- Kurumun stratejik hedeflerine ulaşması,
- Mali ve operasyonel bilgilerin güvenilirliği ve doğruluğu,
- Faaliyetlerin ve programların etkinlik ve verimliliği,
- Varlıkların korunması,
- Kanun, düzenleme, politika, prosedür ve sözleşmelere uyum.

**2130.C1** – İç denetçiler, danışmanlık görevlerinden elde ettikleri kontrol bilgilerini, kurumun kontrol süreçlerini değerlendirmede kullanmak zorundadır.

#### **2200 – Görev Planlaması**

İç denetçiler, her görev için, amaçları, kapsamı, zamanlama ve kaynak dağılımı hususlarını da dikkate alan ayrı bir plan hazırlamak ve yazılı hâle getirmek zorundadır.

#### **2201 – Planlamada Dikkate Alınması Gerekenler**

Bir görevi planlarken, iç denetçiler şu noktaları dikkate almak zorundadır:

- Denetlenecek olan faaliyetin hedefleri ve faaliyetin kendi performansını kontrol etmesinin araçları,
- Faaliyet ve hedeflerine, kaynaklarına ve operasyonlarına yönelik önemli riskler ve bu potansiyel risklerin etki veya ihtimallerini kabul edilebilir bir seviyede tutmanın yol ve araçları,

- İlgili bir çerçeve veya modele kıyasla, ilgili faaliyetin yönetim, risk yönetimi ve kontrol süreçlerinin yeterlilik ve etkinliği,
- Faaliyetin yönetim, risk yönetimi ve kontrol süreçlerinde önemli gelişme sağlama imkânları.

**2201.A1** – Kurum dışındaki taraflar için bir görevlendirme planlarken, iç denetçiler, görevlendirmenin amaçları, kapsamı, her iki tarafın sorumlulukları ve - görev kayıtlarına erişime ve sonuçların dağıtımına getirilecek kısıtlamalar dâhil-diğer karşılıklı beklentiler konusunda sözkonusu taraflarla yazılı bir anlaşma yapmak zorundadır.

**2201.C1** – İç denetçiler, görevlendirmenin amaçları, kapsamı, yerine getirilecek sorumluluklar ve diğer müşteri beklentileri hakkında, danışmanlık hizmeti verecekleri müşterileriyle anlaşmak zorundadır. Çok önemli görevlendirmelerde bu anlaşma yazılı hâle getirilmek zorundadır.

## **2210 – Görev Amaçları**

Amaçlar, her bir görev için belirlenmek zorundadır.

**2210.A1** – İç denetçiler, denetlenen faaliyetle ilgili risklerin ön değerlendirmesini yapmak zorundadır. Görevin amaçları, bu risk değerlendirmesinin sonuçlarını yansıtmak zorundadır.

**2210.A2** – İ denetçiler, görevin amaçlarını belirlerken, önemli hataların, suiistimallerin, aykırılıkların ve diğer risklerin meydana gelme ihtimalini göz önüne almak zorundadır.

**2210.A3** – Yönetişim, risk yönetimi ve kontrollerin değerlendirilmesi için uygun ve yeterli kıstaslara ihtiyaç vardır. İ denetçiler, yönetimin ve/veya yönetim kurulunun hedef ve amaçlara ulaşılıp ulaşılmadığını belirlemek için oluşturduğu kıstasların yeterlilik derecesini tespit etmek zorundadır. Bu kıstaslar yeterliyse, i denetçiler de kendi değerlendirmelerinde bunları kullanmak zorundadır. Kıstaslar yeterli değilse, i denetçiler uygun değerlendirme kıstasları geliştirmek için yönetimle ve/veya yönetim kuruluyla birlikte çalışmak zorundadır.

**2210.C1** – Danışmanlık görevlerinin amaçlarında, müşteriyle mutabık kalındığı ölçüde, yönetişim, risk yönetimi ve kontrol süreçlerine de temas etmek zorunludur.

**2210.C2** – Danışmanlık görevinin amaçları, kurumun değerleri ve amaçlarıyla uyumlu olmak zorundadır.

## **2220 – Görev Kapsamı**

Görevin kapsamı, görevin amaçlarını karşılayacak seviyede olmak zorundadır.

**2220.A1** – Görevin kapsamı, üçüncü tarafların sahip oldukları dâhil, ilgili sistemlerin, kayıtların, personel ve maddî varlıkların dikkate alınmasını da içermek zorundadır.

**2220.A2** – Bir güvence görevi sırasında önemli danışmanlık fırsatları çıkarsa, görevin amaçları, kapsamı, karşılıklı sorumluluklar ve diğer beklentilerle ilgili yazılı bir anlaşma hazırlanmalı ve danışmanlık görevinin sonuçları, danışmanlık standartlarına uygun olarak raporlanmalıdır.

**2220.C1** – İç denetçiler, danışmanlık görevlerini yaparken, görevin kapsamının, üzerinde mutabık kalınan amaçlara yeterince temas ettiğinden emin olmak zorundadır. İç denetçiler, eğer görev sırasında kapsamla ilgili ihtirazî kayıtları olursa, göreve devam edilip edilmeyeceğini belirlemek üzere, bunları müşteri ile tartışmak zorundadır.

**2220.C2** – Danışmanlık görevleri sırasında, iç denetçiler, görevin amaçlarıyla uyumlu bir şekilde kontrolleri ele almak ve önemli kontrol sorunlarına karşı uyanık olmak zorundadır.

### **2230 – Görev Kaynaklarının Tahsisi**

İç denetçiler, görevin niteliği, karmaşıklığı, zaman kısıtlamaları ve mevcut kaynakları dikkate alarak görevin amaçlarına ulaşmak için uygun ve yeterli kaynakları tespit etmek zorundadır.

## **2240 – Görev İş Programı**

İç denetçiler, görev amaçlarına ulaşacak iş programları hazırlamak ve kayıtlı hâle getirmek zorundadırlar.

**2240.A1** – İş programları, görev sırasında uygulanacak bilgi toplama, analiz, değerlendirme ve kayıtlı hale getirme prosedürlerini içermek zorundadır. İş programı, işe başlanmadan önce onaylanmak zorunda olup, programda yapılan değişiklikler için de derhal onay alınmak zorundadır.

**2240.C1** – Danışmanlık görevleri için hazırlanan iş programlarının şekli ve içeriği, görevin niteliğine bağlı olarak değişebilir.

## **2300 – Görevin Yapılması**

İç denetçiler, üstlendikleri görevin hedeflerine ulaşmak için yeterli bilgileri belirlemek, analiz etmek, değerlendirmek ve kayıtlı hale getirmek zorundadır.

### **2310 – Bilgilerin Tespiti ve Tanımlanması**

İç denetçiler, görev amaçlarına ulaşmak için yeterli, güvenilir, ilgili ve faydalı olan bilgileri tespit etmek ve tanımlamak zorundadır.

## **2320 – Analiz ve Değerlendirme**

İç denetçiler, vardıkları kanaatleri ve görev sonuçlarını uygun analiz ve değerlendirmelere dayandırmak zorundadır.

## **2330 – Bilgilerin Kayıtlı Hâle Getirilmesi**

İç denetçiler, vardıkları kanaatlere ve görev sonuçlarına dayanak teşkil eden bütün bilgileri kayıtlı hale getirmek zorundadır.

**2330.A1** – İç Denetim Yöneticisi, görev kayıtlarına erişimi kontrol etmek zorundadır. İç Denetim Yöneticisi, gerektiğinde, bu kayıtları kurum dışı taraflara vermeden önce, üst yönetimin ve/veya hukuk danışmanının onayını almak zorundadır.

**2330.A2** – İç Denetim Yöneticisi, her bir kaydın saklandığı ortama bağlı olmaksızın, görev kayıtlarının saklanmasına ilişkin esasları belirlemek zorundadır. Bu esaslar, kurumun temel ilkelerine, ilgili mevzuata ve diğer gereklere uygun olmak zorundadır.

**2330.C1** – İç denetim yöneticisi, danışmanlık görevi kayıtlarının tutulması, saklanması ve kurum içi ve dışı taraflara sunulmasını düzenleyen politikalar

belirlemek zorundadır. Bu politikalar, kurumun düzenlemelerine, ilgili mevzuata ve diğer gereklere uygun olmak zorundadır.

#### **2340 – Görevin Gözetim ve Kontrolü**

Görevler; görev amaçlarına ulaşılmasını, kalitenin güvence altına alınmasını ve personelin geliştirilmesini sağlayacak bir tarzda gözetlenmek ve kontrol edilmek zorundadır.

#### **2400 – Sonuçların Raporlanması**

İç denetçiler, görev sonuçlarını raporlamak zorundadır.

#### **2410 – Raporlama Kıstasları**

Raporlamalar, varılan sonuçlar, yapılan tavsiyeler ve önerilen eylem planlarının yanında görevin hedeflerini ve kapsamını da içermek zorundadır.

**2410.A1** Görev sonuçlarının nihai iletişimi, gerekli olduğu yerde, iç denetçinin görüşünü ve/veya sonuçları içermek zorundadır. Bir görüş veya kanaat açıklanırken, üst yönetim, yönetim kurulu ve diğer paydaşların beklentilerinin dikkate alınması ve yeterli, güvenilir, ilgili ve yararlı bilgi ile desteklenmesi zorunludur.

**2410.A2** – İç denetçiler, görev raporlamalarında başarılı performansı da göstermeye teşvik edilir.



**2410.A3** – Görev sonuçları kurum dışındaki taraflara bildirilirken, sözkonusu bildirim, sonuçların dağıtımı ve kullanımı konusundaki sınırlamaları da içermek zorundadır.

**2410.C1** – İlerlemenin ve danışmanlık görevlerinin sonuçlarının raporlanmasının, şekil ve içeriği görevlendirmenin niteliğine ve müşterinin ihtiyaçlarına bağlı olarak, değişir.

#### **2420 – Raporlamaların Kalitesi**

Raporlamalar, doğru, objektif, açık, özlü, yapıcı, tam olmak ve zamanında sunulmak zorundadır.

#### **2421 – Hata ve Eksiklikler**

Eğer nihaî raporlama önemli bir hata veya eksiklik içeriyorsa, İç Denetim Yöneticisi, hatalı ve eksik raporu alan bütün taraflara düzeltilmiş bilgileri iletme zorundadır.

## **2430 – “Uluslararası İç Denetim Mesleki Uygulama Standartları’na Uygun Olarak Yapılmıştır” İbaresinin Kullanılması**

İç denetçiler, yalnızca kalite güvence ve geliştirme programının sonuçları desteklerse, görevlerinin “Uluslararası İç Denetim Meslekî Uygulama Standartları’na Uygun Olarak” yapıldığına raporlarında yer verebilirler.

## **2431 – Görevlendirmelerde Aykırılıkların Açıklanması**

İç Denetimin Tanımına, Etik Kurallara veya *Standartlara* aykırılık belli bir görevi etkilediğinde, görev sonuçları raporlanırken şu hususlar özel durum olarak açıklanmak zorundadır:

- Tam olarak uygunluğun sağlanamadığı Etik Kuralları İlkesi veya Davranış Kuralı ve Standart(lar)
- Aykırılığın sebepleri
- Aykırılığın göreve ve görev sonuçlarının raporlanmasına etkisi

## **2440 – Sonuçların Dağıtımı**

İç Denetim Yöneticisi, görev sonuçlarını uygun taraflara dağıtmak zorundadır.

**2440.A1** – Görev sonuçlarının öngördüğü tedbirlerin alınmasını sağlayabilecek taraflara, nihaî görev sonuçlarının raporlanmasından İç Denetim Yöneticisi sorumludur.

**2440.A2** – İç Denetim Yöneticisi, aksi kanunî, hukukî düzenlemelerle emredilmediği takdirde, görev sonuçlarını kurum dışındaki taraflara iletmeden önce, kuruma doğabilecek muhtemel riskleri değerlendirmek, uygun olduğu şekilde üst yönetim ve/veya hukuk danışmanı ile istişare etmek ve sonuçların raporlanmasını, kullanımını kısıtlayarak, kontrol etmek zorundadır.

**2440.C1** – İç Denetim Yöneticisi, danışmanlık görevlerinin nihaî sonuçlarının müşterilere raporlanmasından sorumludur.

**2440.C2** – Danışmanlık görevleri sırasında, yönetim, risk yönetimi ve kontrol sorunları tespit edilebilir. Bu sorunlar, kurum için önemli hâle gelir gelmez üst yönetime, denetim komitesine ve yönetim kuruluna bildirilmek zorundadır.

## **2450 – Genel Görüşler**

Bir genel görüş yayınlanırken, üst yönetim, yönetim kurulu ve diğer paydaşların beklentilerinin dikkate alınması ve yeterli, güvenilir, ilgili ve yararlı bilgi ile desteklenmesi zorunludur.

## **2500 – İlerlemenin Gözlenmesi**

İç Denetim Yöneticisi, yönetime rapor edilen sonuçların akıbetinin gözlenmesi için bir sistem kurmak ve uygulamak zorundadır.

**2500.A1** –İç Denetim Yöneticisi, yönetimin aldığı tedbirlerin etkili bir şekilde uyguladığından veya üst yönetimin, gerekli tedbiri almamasının riskini üstlenmeyi kabul ettiğinden emin olmak ve gelişmeleri gözlemek amacıyla yönelik bir takip süreci kurmak zorundadır.

**2500.C1** –İç denetim faaliyeti, müşterileriyle mutabık kalındığı ölçüde, danışmanlık görevlerinin sonuçlarının akıbetini gözlemek zorundadır.

## **2600 –Risklerin Kabul Edildiğinin İletilmesi**

İç Denetim Yöneticisi, üst yönetimin kurum için kabul edilemeyecek bir risk düzeyini üstlenmeyi kabul ettiği sonucuna vardığında, konuyu üst yönetimle tartışmak zorundadır. İç Denetim Yöneticisi konunun çözümlenmediğine hükmederse, konuyu denetim komitesi ve yönetim kuruluna iletme zorundadır.