

KATILIM ÖNCESİ MALİ YARDIM ARACININ MERKEZİ OLMAYAN YAPILANMADA GETİRDİĞİ DEĞİŞİKLİKLER VE YARDIMLARIN PLANLANMASI

İbrahim ÇELİKTAŞ*

I- GİRİŞ

Avrupa Birliği 2007-2013 mali yılları için 2000-2006 Mali Perspektifinde geçerli olan Katılım Öncesi Mali Yardımlar ve bunlara ilişkin düzenlemelerde değişikliğe gitmiş, bu dönemlerde kullanılan Katılım Öncesi Mali Yardım Araçları olan PHARE (Economic Aid to the Republic of Hungary and the Polish People's Republic - Polonya Halk Cumhuriyeti ve Macaristan Cumhuriyetine Yardıma İlişkin), ISPA (Instrument for Structural Policy for Pre-Accession - Katılım Öncesi Yapısal Politikalar İçin Destek Aracı), SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development - Tarım ve Kırsal Kalkınma İçin Özel katılım Programı), Türkiye Katılım Öncesi Mali Yardım Tüzüğü¹ ile CARD'ın (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stability in the Balkans - Balkanlarda Yeniden Yapılanma, Kalkınma ve İstikrar İçin Topluluk Yardımı) yerini almak üzere aday ve potansiyel aday ülkelere uygulanmak üzere tek bir mali yardım aracı olan IPA'yı (Instrument for Pre-Accession Assistance- Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı) benimsemiştir².

Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen 1085/2006 sayılı IPA Tüzüğü (IPA Regulation) ile Katılım Öncesi Mali Yardım Araçları şu bileşenlerden oluşmaktadır;

- Geçiş dönemi yardımı ve kurumsal yapılanma

* Sayıştay Uzman Denetçisi

¹ Council Regulation (EC) No 2500/2001 of 17 December 2001 concerning pre-accession financial assistance for Turkey and amending Regulations (EEC) No 3906/89, (EC) No 1267/1999, (EC) No 1268/1999 and (EC) No 555/2000, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R2500:EN:HTML>

² Bu konuda daha geniş bilgi için bkz, Çeliktaş, İbrahim, 2007-2013 Mali Perspektifi İçin Öngörülen Avrupa Birliği Katılım Öncesi Fonlarının Yapısı, Sayıştay Dergisi, Ekim-Aralık 2006, Sayı 63, s.40-44

- Bölgesel ve sınır ötesi işbirliği
- Bölgesel kalkınma
- İnsan kaynakları gelişimi
- Kırsal kalkınma

IPA tüzüğü ile kaldırılan Türkiye İçin Katılım Öncesi Mali Yardımı düzenleyen 17 Aralık 2001 tarih 2500/2001 sayılı Konsey Tüzüğü³ ile Türkiye'ye yapılacak olan katılım öncesi mali yardımların yönetiminin yönetim ve kontrol kapasitelerinin değerlendirilmesine bağlı olarak, diğer aday ülkelerde uygulanmakta olan yapıya benzer bir Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi (Decentralised Implementation System - DIS) çerçevesinde kullanılması öngörülmüş, bu amaca uygun olarak 18.07.2001 tarih ve 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile unsurları belirtilen Merkezi Olmayan Uygulama Sisteminin hukuki alt yapısının kurulmasını teminen, Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Komisyonu arasında 14 Şubat 2002 tarihinde imzalanan “Merkezi Finans ve İhale Biriminin Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptı (Memorandum of Understanding on the Establishment of A Central Finance and Contracts Unit)” ve “Ulusal Fon’un Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptı (Memorandum of Understanding on the Establishment of National Fund)”⁴ ile Merkezi Olmayan Uygulama Sisteminin unsurları tanımlanmış ve IPA tüzüğü öncesi mali yardımları bu uygulama sistemi içerisinde kullanılmıştır.

1085/2006 sayılı IPA Tüzüğü’nün “Yardımanın Yönetimi, Raporlama” başlıklı 13. maddesinin 1. fıkrasında Komisyonun 14. maddedeki prosedürlere ve 3. maddenin 3. fıkrasındaki uygulama kurallarına uygun olarak bu tüzüğün uygulanmasından sorumlu olacağı belirtilmiştir. Tüzüğün 3. maddesinin 3. fıkrasında ise Komisyonun 28 Haziran 1999 tarih ve 1999/468 sayılı Konsey kararına uygun olarak bu tüzüğün uygulanmasına ilişkin kararlar alacağı ifade edilmiştir. Tüzüğün bu hükmüne uygun olarak, Komisyon tarafından IPA Tüzüğü’nü uygulamaya koyan, buradaki uygulanabilir yönetim ve kontrol hükümlerini ayrıntılandıran IPA Uygulama Tüzüğü (Implementing Council Regulation) kabul edilmiştir.

³ Bkz, 17 Aralık 2001 tarih ve 2500/2001 sayılı Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardıma Dair Çerçeve Tüzük, 17. paragraf ve 7. madde

⁴ Merkezi Finans ve İhale Birimi ile Ulusal Fonun Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zabıtları, 20 Mart 2003 tarih ve 25054 sayılı Resmi Gazete

IPA Uygulama Tüzüğü'nün giriş kısmının 12. paragrafında IPA kapsamında sağlanacak yardımların esas itibari ile merkezi olmayan yönetim biçiminde uygulanması gerekliliği belirtilmekle birlikte gerekli görülen durumlarda merkezi, ortak ve paylaşılan yönetimlerin de belirli bileşenler için uygulanabilmelerinin mümkün olduğu ifade edilmiştir. IPA Uygulama Tüzüğü ve bu tüzüğe uygun olarak Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Komisyonu arasında 11.07.2008 tarihinde imzalanan “Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Avrupa Toplulukları Komisyonu Arasında Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) ile Temin Edilen Yardımın Uygulanması Çerçevesinde Türkiye Cumhuriyetine Sağlanan Avrupa Topluluğu Mali Yardımlarıyla İlgili İşbirliği Kuralları Hakkında Çerçeve Anlaşma”da⁵ (IPA Çerçeve Anlaşması) uygulanması öngörülen Merkezi Olmayan Uygulama Sisteminin unsurları sayılmıştır.

IPA düzenlemelerine uygun olarak mevcut yapının yeni dönemin öngördüğü yapıyla uyumlu hale getirilebilmesi için önce 2007/30 sayılı Başbakanlık Genelgesi⁶ ve daha sonra bu konudaki tüm genelgeleri ortadan kaldıran 2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi⁷ çıkarılarak Merkezi Olmayan Yapılanma, IPA düzenlemelerine uygun olarak ayrıntılı şekilde tanımlanmış ve düzenlenmiştir. IPA kapsamında oluşturulması öngörülen Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi daha önce mevcut olan Uygulama Sisteminin genişletilmesi üzerine kurulmuştur.

IPA tüzüğü ve bu tüzüğe göre çıkarılan düzenlemeler ile Merkezi Olmayan Uygulama Sisteminin unsurlarına Denetim Otoritesi gibi yeni unsurlar katılmış ve mevcut unsurlara ilişkin (Ulusal Fon ile yönetim ve kontrol sistemlerinin akreditasyonu gibi) yeni koşullar getirilmiştir.

Bu makalemizde özellikle Merkezi Olmayan Uygulama Sistemini oluşturan unsurlar ve IPA düzenlemeleri ile bu unsurlarda ne gibi değişiklikler getirildiği ve ayrıca yapılacak yardımların planlanmasına ilişkin açıklamalar inceleme konusu yapılacaktır.

⁵ 3.12.2008 tarih ve 5824 sayılı kanunla onaylanması uygun bulunarak 24.12.2008 tarihli 27090 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır

⁶ 21.11.2007 tarih ve 26707 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “AB’den Sağlanan Fonların Yönetimi” konulu genelge

⁷ 04 .12.2009 tarih ve 27422 sayılı Resmi Gazete yayımlanan “Katılım Öncesi AB’den Sağlanacak Fonların Yönetimi” konulu genelge

II- MERKEZİ OLMAYAN UYGULAMA SİSTEMİNİN UNSURLARI VE IPA DÜZENLEMELERİ İLE GETİRİLEN DEĞİŞİKLİKLER

ULUSAL FON

Ulusal Fonun Kuruluşuna İlişkin Mutabakat Zabtı'nda; Ulusal Fon, Hazine Müsteşarlığı içerisinde yer alan ve Topluluk fonlarının faydalanan ülkeye aktarıldığı merkezi hazine birimi olarak tanımlanmıştır. Mutabakat Zaptınının 2. maddesinde faydalanan ülke Ulusal Fon'unun Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi kapsamında kendisine tahsis edilen Topluluk yardımını yönetmek amacıyla, Hazine Müsteşarlığında Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin sorumluluğu altında bir merkezi hazine birimi olarak kurulacağı belirtilmektedir. Buna uygun olarak Ulusal Fon Hazine Müsteşarlığı Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü bünyesinde Ulusal Fon Daire Başkanlığı şeklinde örgütlenmiştir.

IPA Çerçeve anlaşmasında Ulusal Fonun Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptında belirtilen tanımlamaya uygun olarak Ulusal Fonun Yararlanıcı Ülkede Devlet Bakanlığı bünyesinde yer alan bir kurum olduğu belirtilmiştir. Mutabakat Zaptında da belirtildiği üzere Ulusal Fon Hazine Müsteşarlığı içerisinde yer almaktadır. Ulusal Fon, Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin sorumluluğu altında, Katılım Öncesi Yardım Aracı çerçevesinde sağlanacak yardımların mali yönetimi ile görevli olup banka hesaplarının düzenlenmesi, Komisyondan fonların talep edilmesi, Komisyondan temin edilen fonların program otoritelerine veya nihai yararlanıcılara transferinin yetkilendirilmesi ve Komisyona mali raporların sunulmasından sorumludur.

Katılım Öncesi AB'den Sağlanacak Fonların Yönetimi konulu 2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi⁸ ile de Ulusal Fonun Hazine Müsteşarlığı bünyesinde Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin sorumluluğu altında görev yapacağı belirtilmiştir.

ULUSAL YETKİLENDİRME GÖREVLİSİ

Ulusal Fon'un Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptında Ulusal Yetkilendirme Görevlisi Ulusal Fon'a başkanlık eden Hazineden sorumlu Devlet Bakanı olarak tanımlanmış ve Avrupa Birliği fonlarının mali yönetiminin genel sorumluluğunu üstlendiği belirtilmiştir. Ulusal Yetkilendirme

⁸ 04.12.2009 tarih ve 27422 sayılı Resmî Gazetede, bu genelge ile fonların yönetimi ile ilgili önceki önceki genelgeler yürürlükten kaldırılmıştır.

Görevlisinin Hazinesiden sorumlu Devlet Bakanı olacağına ilişkin hüküm 31 Mart 2006 tarihinde Ankara’da imzalanan “Merkezi Finans ve İhale Biriminin Kuruluşuna İlişkin Türkiye Hükümeti ve Avrupa Komisyonu Arasındaki Mutabakat Zaptına 1 No.lu Ek”⁹ “Mahiyet ve Konu” başlıklı 1.maddesi ile, Ulusal Fona başkanlık eden “Hazine Müsteşarı” olarak değiştirilmiştir. Ayrıca Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin sorumluluğunda da “Avrupa Birliği fonlarının sağlam şekilde mali yönetiminin genel sorumluluğunu üstlenmiştir” şeklinde vurgu değişikliği yapılmıştır.

Mutabakat Zaptına göre Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin satınalma, raporlama ve mali yönetimle ilgili Avrupa Birliği kurallarına, düzenlemelerine ve usullerine riayet edilmesini ve usulüne uygun bir raporlama ve proje bilgi sisteminin işletilmesini sağlayacaktır. Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, bir programın tamamlanmasına kadar, o programla ilgili Avrupa Birliği fonlarının genel olarak tüm sorumluluğuna sahip olacaktır.

Bu sorumlulukları yerine getirirken Ulusal Yetkilendirme Görevlisi aşağıdaki görevlerden sorumlu olacaktır:

- Komisyondan fonları talep etmek,
- Ulusal Mali Yardım Koordinatörüne danıştıktan sonra Merkezi Finans ve İhale Birimi veya her bir uygulama içerisindeki Program Yetkilendirme Görevlilerini atamak,
- Merkezi Finans ve İhale Birimi veya her bir Uygulama Birimiyle Finansman Anlaşmaları imzalamak,
- Avrupa Birliği Programları Finansman Zabıtlarında belirtildiği şekilde ulusal ve diğer ortak finansman kaynaklarının akışını sağlamak,
- Avrupa Birliği fonları ile ilgili raporlama sisteminin (Perseus) düzenli olarak güncelleştirilmesini ve Merkezi Finans ve İhale Birimi veya Uygulama Birimleri tarafından raporlama usullerine uyulmasını sağlamak,
- Finansman Anlaşmalarında belirtilecek mekanizmalar çerçevesinde fonları Merkezi Finans ve İhale birimi veya Uygulama Birimlerine transfer etmek,
- Ortak İzleme Komitesine Komisyon ve Ulusal Mali Yardım Koordinatörü ile katılmak,

⁹ 17 Mayıs 2006 tarih ve 26171 sayılı Resmi Gazete

• Programın sonunda Merkezi Finans ve İhale Birimi veya Uygulama Birimlerinden kullanılmamış fonları geri almak.

IPA Uygulama Tüzüğü ile IPA Çerçeve Anlaşmasında Mutabakat Zabıtlarında yer alan hükümler doğrultusunda Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin yararlanıcı tarafından atanacağı ve devlet ya da hükümet yönetiminde üst düzey bir yetkili olması gerektiği belirtilmiştir. 2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin Hazine Müsteşarı olduğu ifade edilmiştir. IPA düzenlemeleri Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin sorumluluklarının kapsamı arttırılmıştır. Ulusal Yetkilendirme Görevlisi;

a) Türkiye’de AB fonlarının mali yönetiminden ve bu çerçevede yapılan işlemlerin mevzuata ve usulüne uygunluğundan Ulusal Fonun başkanı olarak bütünüyle sorumludur. Bu kapsamda Ulusal Yetkilendirme Görevlisi aşağıda görevleri yerine getirir:

- İşlemlerin usulüne uygunluğu ve yasallığı hususunda güvence vermek,

- Onaylanmış harcama ve ödeme beyannameleri hazırlamak ve Komisyona sunmak; ödeme başvurularının doğruluğundan ve fonların program otoritelerine ve/veya nihai yararlanıcılara doğru bir şekilde aktarılmasından bütünüyle sorumludur,

- Eş finansman unsurlarının mevcudiyetini ve doğruluğunu teyit etmek,

- Usulsüzlükleri tespit ederek derhal bildirmek,

- Katılım Öncesi Yardım Aracı Uygulama Tüzüğü’nün 50. Maddesi uyarınca, tespit edilen usulsüzlüklerle ilgili olarak gerekli mali ayarlamaları yapmak,

- Komisyon ile Yararlanıcı arasında mali bilgi alışverişi için temas noktası olmak.

b) Katılım Öncesi Yardım Aracı kapsamındaki yönetim ve kontrol sistemlerinin etkin işleyişinden sorumludur. Ulusal Yetkilendirme Görevlisi bu sorumluluklar bağlamında ise aşağıda görevleri yerine getirecektir:

- Program otoritelerinin akreditasyonunu sağlamak, izlemek, askıya almak veya kaldırmak,

- Katılım Öncesi Yardım Aracı kapsamındaki yardımın yönetim sistemlerinin mevcudiyetini ve etkin işleyişini sağlamak,

- Fonların yönetimine ilişkin iç kontrol sisteminin etkin ve verimli olmasını sağlamak,

- Yönetim ve kontrol sistemi hakkında rapor hazırlamak,

- Uygun bir raporlama ve bilgi sisteminin işleyişini sağlamak,

- Bu Çerçeve Anlaşmanın 18. Maddesi ve Katılım Öncesi Yardım Aracı Uygulama Tüzüğü'nün 30(1) Maddesi uyarınca, denetim otoritesinden alınan denetim raporlarında yer alan bulguların takibini yapmak,

- Yönetim ve kontrol sistemlerinde meydana gelen önemli değişiklikleri, bildirim bir suretini Yetkili Akreditasyon Görevlisine de göndererek Komisyona derhal bildirmek.

Bu sorumlulukların sonucu olarak, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, IPA Çerçeve Anlaşmasının 17. Maddesinde tanımlandığı şekilde aşağıdaki hususları barındıran Yıllık Güvence Beyanında bulunur:

- Yönetim ve kontrol sistemlerinin etkin işleyişine ilişkin teyit,
- İşlemlerin yasallığı ve usulüne uygunluğuna ilişkin teyit,
- Yönetim ve denetim sistemlerinde ve destekleyici hesap bilgilerinin unsurlarında meydana gelen değişikliklere dair bilgi.

Yukarıda belirtilen, Yönetim ve kontrol sistemlerinin etkin işleyişini ve işlemlerin yasallığını ve usule uygunluğunu teyid edecek verilerin Güvence Beyanında mevcut olmaması halinde, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Komisyonu ve Yetkili Akreditasyon Görevlisini bunun nedenleri ve muhtemel sonuçları ile Topluluğun çıkarlarını korumak ve bu duruma çözüm getirmek üzere yapılan işlemler hakkında bilgilendirir.

Bu sorumluluklar kapsamında Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin yapacağı önemli faaliyetlerden birisi de her bir katılım öncesi yardım aracı bileşeni yada programı için tesis edilmiş bulunan Program Otoritelerini akredite etmesidir. Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin bu akreditasyonu bağımsız bir dış denetçi tarafından hazırlanacak bir denetim görüşü ile desteklenmelidir. Komisyon tarafından yönetim yetkilerinin verilmesinden sonra, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi bu akreditasyonun sürdürülmesi için gerekli bütün koşulların devamlı olarak yerine getirilmesinin izlenmesinden sorumlu olur ve Komisyon ile Yetkili Akreditasyon Görevlisini bununla ilgili önemli değişiklikler hakkında bilgilendirir. IPA Uygulama Tüzüğü'nün 11. maddesindeki şartlardan herhangi birinin yerine getirilmemesi durumunda,

Ulusal Yetkilendirme Görevlisi ilgili program otoritesinin akreditasyonunu askıya alır veya kaldırır ve Komisyon ile Yetkili Akreditasyon Görevlisini bu kararı ve kararın gerekçeleri hakkında bilgilendirir. Komisyon bu durumda ilgili program otoritesi tarafından yürütülen programlar ya da işlemlerle ilgili olarak yararlanıcıya herhangi bir fon aktarımında bulunmaz.

Mutabakat Zabtında yer alan görevlere göre; IPA düzenlemeleri ile Ulusal Yetkilendirme görevlisinin sorumluluklarının arttığı, özellikle yönetim ve kontrol sistemlerinin mevcudiyetinin sağlanması, bunların etkin ve verimli şekilde işlenmesini sağlama ve bunların işlediğine yönelik takip ve Komisyonu bilgilendirme gibi özellikle fonların devam edip etmemesine etki edebilecek rolünün arttığı gözlemlenmektedir.

MERKEZİ FİNANS VE İHALE BİRİMİ

Ulusal İdare içinde, kurumsal yapılanma projeleri ve özel olarak sağlanmışsa diğer projeler için ihaleye çıkma, sözleşme yapma ve ödemelerde görevlendirilmiş Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi birimidir. Merkezi Finans ve İhale Biriminin Kuruluşuna İlişkin Türkiye Hükümeti ve Avrupa Komisyonu Arasındaki Mutabakat Zaptına 1 No.lu Ek'in 1. maddesi ile Mutabakat Zaptının 2. maddesinde yapılan değişiklik ile daha önce idari açıdan Avrupa Birliği Genel Sekreterliğine bağlı iken Hazine Müsteşarlığına bağlı bir birim olarak Program Yetkilendirme Görevlisinin sorumluluğu altında faaliyetlerini yürütmesi öngörülmüştür. Merkezi Finans ve İhale Biriminin Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptında Merkezi Finans ve İhale Biriminin görevleri aşağıdaki şekilde sayılmıştır.

- Merkezi Finans ve İhale Birimi, Türkiye'de Avrupa Birliği tarafından finanse edilen programlar çerçevesinde gerçekleşen hizmet, mal, iş ve hibelere ilişkin ihalelerin genel bütçeleme, ihaleye çıkma, sözleşme imzalama, ödeme, muhasebesi ve mali raporlaması bakımından tek sorumlu olacaktır. Merkezi Finans ve İhale Birimi, hizmetlerin, malların, işlerin ve hibelerin ihalesine ilişkin Avrupa Birliği kural, düzenleme ve usullerine bağlı kalınmasını ve uygun bir raporlama sisteminin işlenmesini sağlayacaktır,

- Merkezi Finans ve İhale Birimi, Kıdemli Program Görevlisine, talebi üzerine, Avrupa Birliği dış yardım uygulama usulleri (örn. İhale ve sözleşme usulleri) ile ilgili tavsiyelerde bulunacaktır. Bununla birlikte, teknik uygulamanın tüm sorumluluğu Kıdemli Program Görevlisinde olacaktır.

Merkezi Finans ve İhale Birimi, ihtisaslaşmış danışmanlık kapasitesi geliştirecek ve bu amaç için gerekli dokümantasyonu bulunduracaktır.

IPA öncesi dönemi Merkezi Olmayan Uygulama Sistemini oluşturan yapılardan Merkezi Finans ve İhale Birimi; Ulusal İdare içinde, kurumsal yapılanma projeleri ve özel olarak sağlanmışsa diğer projeler için ihaleye çıkma, sözleşme yapma ve ödemelerde görevlendirilmiş Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi birimi olarak tanımlanmıştı. IPA düzenlemelerinde kurulması öngörülen yapı ve otoriteler arasında Merkezi Finans ve İhale Birimi sayılmamış olup, sadece her bir bileşen için oluşturulması öngörülen Program Otoritelerine yer verilmiştir. Merkezi Finans ve İhale Birimide Program Otoriteleri kapsamında tesis edilmesi öngörülen yapı olarak öngörülmüştür. 2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesinde IPA kapsamında oluşturulmuş kurum ve kişiler kapsamında Merkezi Finans ve İhale Birimi ayrıca belirtilmiştir. Buna göre Merkezi Finans ve İhale Birimi, Katılım Öncesi Mali İşbirliği 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 işlemlerini yerine getirecektir. Katılım Öncesi Yardım Aracı 1. ve 2. Bileşenleri olan “Geçiş Dönemi Yardımı ve Kurumsal Yapılanma” ile “Sınır Ötesi İşbirliği” bileşenleri için Program Yetkilendirme Görevlisi, Merkezi Finans ve İhale Birimi Başkanıdır.

PROGRAM OTORİTESİ

Program Otoritesi IPA düzenlemeleri ile getirilmiştir. IPA öncesi dönemde Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi birimi olan “Uygulama Birimleri” IPA döneminde Program Otoritesi olarak adlandırılmıştır. 2007 yılından önceki dönemde tek uygulama birimi olarak Merkezi Finans ve İhale Birimi tüm projeler için ihale ve sözleşme makamı olarak görevli kalmış olup, diğer idareler içerisinde Uygulama Birimleri tesis edilmemiştir.

IPA Uygulama Tüzüğü ile Çerçeve Anlaşma’da Program Otoriteleri, “Katılım Öncesi Yardım Aracı kapsamındaki yardımın yönetimi ve uygulanması ile görevli olmak üzere her bir Katılım Öncesi Yardım Aracı bileşeni ya da programı için bir program otoritesi oluşturulur. Program Otoritesi, Yararlanıcı ülkenin idaresi içerisinde bir kurum ya da kurumlar topluluğudur.” şeklinde tanımlanmıştır. Buna göre program Otoriteleri her bir

IPA bileşeni ya da programı için oluşturulabilecektir. Program Otoritesi, Katılım Öncesi Yardım Aracı programı yada ilgili programların, sağlıklı mali yönetim prensibine uygun olarak yönetiminden ve uygulanmasından sorumlu olacaktır. Program Otoritesi ihaleye çıkma, sözleşme yapma, ödeme ve raporlama yapmakla görevli birimlerdir.

2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile Program Otoriteleri 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 kurumlar olarak tanımlanmışlardır. 3. ve 4. Bileşenler için Program Otoritesi olarak belirlenen kurumlarda Program Otoritesi Başkanı olarak müsteşar yardımcısı düzeyinde görevliler belirlenecektir. Buna göre IPA 3. bileşeni olan Bölgesel Kalkınmanın Çevre Operasyonel Programı için Program Otoritesi Çevre ve Orman Bakanlığı olup Program Otoritesi Başkanı müsteşar yardımcısı düzeyinde görevli, Ulaştırma Operasyonel Programı için Program Otoritesi Ulaştırma Bakanlığı olup Program Otoritesi Başkanı müsteşar yardımcısı düzeyinde görevli, Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı için Program Otoritesi Sanayi ve Ticaret Bakanlığı olup Program Otoritesi Başkanı müsteşar yardımcısı düzeyinde görevli olacaktır. 4. bileşen olan İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi için Program Otoritesi Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 5. bileşen olan Kırsal Kalkınma programı için Program Otoritesi ise Tarım ve Köyişleri Bakanlığı (Yönetim Otoritesi) ile Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma Ajansı) olacaktır. Başbakanlık Genelgesi ile, 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.

PROGRAM YETKİLENDİRME GÖREVLİSİ

Merkezi Finans ve İhale Birimi veya bir Uygulama Birimine başkanlık eden Ulusal İdare görevlisidir. Program Yetkilendirme Görevlisi, Merkezi Finans ve İhale Birimi veya Uygulama Biriminin faaliyetlerinden ve yürütülecek projelerin etkin mali yönetiminden sorumludur.

Merkezi Finans ve İhale Biriminin Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptında Program Yetkilendirme Görevlisinin Ulusal Yardım Koordinatörüne danışıldıktan sonra Ulusal Yetkilendirme Görevlisi tarafından atanacak bir kamu görevlisi olacağı ifade edilmiştir. Buna göre Program Yetkilendirme Görevlisi (Merkezi Finans ve İhale Birimi Başkanı) Ulusal Yardım Koordinatörü olan Avrupa Birliği Genel Sekreterine danışıldıktan sonra Ulusal Yetkilendirme Görevlisi olan Hazine Müsteşarı tarafından atanmaktadır.

2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile oluşturulan kurumsal yapılarda Program Yetkilendirme görevlisinden bahsedilmemiş ancak Merkezi Finans ve İhale Birimine ilişkin başlık altında Katılım Öncesi Yardım Aracı 1. ve 2. Bileşende Program Yetkilendirme görevlisinin Merkezi Finans ve İhale birimi Başkanı olduğu ifade edilmiştir. Diğer bileşenler için benzeri görevler Program Otoritesi başkanları tarafından yerine getirilecektir.

ULUSAL KATILIM ÖNCESİ YARDIM KOORDİNATÖRÜ

IPA öncesi dönemde uygulanan Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi içerisinde yer alan Ulusal Yardım Koordinatörü bu dönemde öngörülen Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi içerisinde Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörü olarak yerini almıştır.

Merkezi Finans ve Ulusal Fon'un Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zabıtlarında Ulusal Yardım Koordinatörü yardımdan faydalanan ülkede programlama ile görevlendirilmiş Avrupa Birliğinden sorumlu Devlet Bakanı olarak tanımlanmış, Mutabakat Zaptına 1 Nolu Ek'in "Mahiyet ve Konu" başlıklı 1. maddesi ile yardımdan faydalanan ülkede programlama ile görevlendirilmiş Avrupa Birliği Genel Sekreteri'dir şeklinde değiştirilmiştir.

2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile de önceki düzenlemeye uygun olarak Katılım Öncesi Yardımın genel koordinasyonunu sağlamak üzere Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörü olarak Avrupa Birliği Genel Sekreteri görevlendirilmiştir. Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörünün sekreteryaya hizmetleri Avrupa Birliği Genel Sekreterliği tarafından yürütülecektir.

Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörü ayrıca, Geçiş Dönemi Yardımı 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 getirecektir.

DENETİM OTORİTESİ

718/2007 sayılı IPA Uygulama Tüzüğü'nün “Yapılar ve Otoriteler” başlıklı 21. maddesinde yararlanıcı ülke tarafından atanması öngörülen yapılardan birisi de “Denetim Otoritesi”dir. Denetim Otoritesi IPA öncesi dönemde Mutabakat Zabıtlarına göre oluşturulan Merkezi Olmayan Uygulama Sisteminde mevcut olmayıp, IPA Uygulama Tüzüğü ile getirilmiş yeni bir Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi unsurudur. Denetim Otoritesine ilişkin ayrıntılı düzenlemeye Çerçeve Anlaşmanın 6 ve 8. maddelerinde yer verilmiştir. Çerçeve anlaşmanın 6. maddesinde yararlanıcı tarafından, Merkezi Olmayan Yönetimin uygulanması durumunda, Denetim Otoritesinin de dahil olduğu, Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi yapılarının oluşturulması gerekliliği belirtilmiş ve bu yapılar sayılmıştır. Çerçeve Anlaşmanın 8. maddesinde ise 6. maddede belirtilen yapılara Çerçeve Anlaşmanın EK A'sında belirlenen görevler ve ortak sorumlulukların verileceği belirtilmiştir. Buna göre Denetim Otoritesi, yararlanıcı tarafından belirlenecek ve yönetim ve kontrol sisteminde yer alan bütün taraflardan işlevsel olarak bağımsız olacaktır. IPA Uygulama Tüzüğü ile birlikte Çerçeve Anlaşmanın imzalanmasından önce 21 Kasım 2007 tarih ve 26707 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2007/30 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile Denetim Otoritesi olarak Hazine Kontrolörleri Kurulu görevlendirilmiştir. Genelgede 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile oluşturulan kurumsal yapı çerçevesinde yürütülen AB ile ülkemiz arasındaki mali işbirliği mekanizmasının gözden geçirilerek 718/2007 sayılı IPA Uygulama Tüzüğü ile uyumlu hale getirilmesi gerekliliğinin sonucu olarak Yetkili Akreditasyon Görevlisi ve Denetim Otoritesinin atandığı belirtilmiştir. 2007/30 sayılı Genelgeden sonra “Katılım Öncesi AB'den Sağlanacak Fonların Yönetimi” konulu 2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile Merkezi Olmayan Uygulama Sistemini oluşturan Kurumsal Yapılar ve görevleri daha ayrıntılı biçimde belirtilerek, daha önceki genelgelerin yürürlükten kaldırıldığı belirtilmiştir. 2009/18 sayılı Genelgede de Denetim Otoritesi olarak Hazine Kontrolörleri Kurulu görevlendirilmiş, Denetim Otoritesinin, Çerçeve Anlaşma kapsamındaki yönetim ve kontrol mekanizması içerisinde yer alan kişi ve kurumlardan hiçbir şekilde talimat almayacağı ve işlevsel olarak bağımsız olduğu vurgulanmıştır. Denetim

Otoritesi Katılım Öncesi Yardım Aracının yönetim ve kontrol sistemlerini ve faaliyetlerini denetleyecektir.

Çerçeve Anlaşma Ek A'da Denetim Otoritesinin yönetim ve kontrol sistemlerinin etkin ve anlamlı bir şekilde işlediğine dair doğrulamayı yapmakla sorumlu olacağı ifade edilmiştir.

Bu kapsamda Denetim Otoritesi;

- Her yıl yönetim ve kontrol sistemlerinin etkili işleyişi ve Komisyona verilen hesap bilgilerinin güvenilirliğinin doğrulanmasına yönelik denetimleri içeren bir yıllık denetim iş planı oluşturur.

- Yıllık denetim iş planı söz konusu yılın başlangıcından önce Ulusal Yetkilendirme Görevlisi ve Komisyona verilir.

- Çerçeve anlaşmanın EK C sinde yer alan modele göre bir Yıllık Denetim Faaliyet Raporunu hazırlar. Raporda ilgili yılın 30 Eylül tarihinde biten bir önceki 12 aylık süre boyunca yıllık denetim iş planına uygun olarak yürütülen denetimlerde yönetim ve kontrol sisteminde veya muamelelerde tespit edilen zayıflıkların özeti sunulur. Yıllık Denetim Faaliyet Raporu, Komisyona, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi'ne (NAO) ve Yetkili Akreditasyon Görevlisine (CAO) her yıl 31 Aralık tarihi itibarı ile iletilir.

- Çerçeve Anlaşmanın EK D de belirtilen modeline göre Yıllık Denetim Görüşü sunar. Yıllık Denetim Görüşü yönetim ve kontrol sistemlerinin etkili bir biçimde işleyip işlemediğine ve Çerçeve Anlaşmasının ve Katılım Öncesi Yardım Aracı Uygulama Tüzüğü'nün ve/veya Komisyon ile yararlanıcı arasındaki herhangi bir diğer anlaşmanın gerekliliklerine uyum sağlanıp sağlanmadığına dair olup, Komisyona, Ulusal Yetkilendirme Görevlisine ve Yetkili Akreditasyon Görevlisine iletilir. Bu görüş, Yıllık Denetim Faaliyet Raporu ile aynı süreyi kapsar ve aynı bitiş süresine sahiptir.

- Programların kısmen veya tamamen kapanışı için Yetkili Akreditasyon Görevlisi tarafından Avrupa Komisyonuna sunulan nihai harcama beyannamesinin geçerliliği ve doğruluğu hakkında Avrupa Komisyonuna ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisine görüş verir. Bu görüş çerçeve anlaşmanın Ek E sinde yer alan modele göre hazırlanır.

Denetim Otoritesinin yönetim ve kontrol sisteminde yer alan bütün taraflardan işlevsel olarak bağımsız olması gerekmektedir. Her ne kadar Genelgede bu husus vurgulanmış ise de, 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanuna göre;

Hazine Kontrolörlerinin, Merkezi Olmayan Uygulama Sisteminin yönetim ve kontrol sistemlerinin etkin işlemlerinden sorumlu Ulusal Yetkilendirme Görevlisi olan Hazine Müsteşarlığına doğrudan bağlı olması ve Müsteşar tarafından verilen inceleme ve denetleme görevlerini yapma yükümlülüğünün bulunması, Denetim Otoritesi olarak tam bağımsız hareket edebilmesini güçleştirebilecektir. Dolayısı ile Denetim Otoritesi fonksiyonunun etkin bir şekilde yerine getirilebilmesi için Teşkilat Kanununda ve Yönetmeliğinde değişiklik yapılması gerektiğini değerlendirmekteyiz.

YETKİLİ AKREDİTASYON GÖREVLİSİ

Merkezi Olmayan Uygulama Sistemine IPA düzenlemeleri ile getirilmiş yeni bir unsur olup, IPA öncesi dönemde olmayan bir Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi unsurudur. 718/2007 sayılı IPA Uygulama Tüzüğü'nün 24. maddesinin 1. fıkrasında Yararlanıcı Ülke tarafından bir Yetkili Akreditasyon Görevlisinin atanacağından bahsedilmiştir. Uygulama Tüzüğü'nün bu hükmüne uygun olarak yukarıda bahsedilen 2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile Yetkili Akreditasyon Görevlisi olarak Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan atanmıştır. Uygulama Tüzüğü ve Başbakanlık Genelgesinde Yetkili Akreditasyon Görevlisinin, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (NAO) ve Ulusal Fonun akredite edilmesi, izlenmesi, akreditasyonun askıya alınması ve kaldırılmasından sorumlu olacağı belirtilmiştir.

1085/2006 sayılı IPA Tüzüğü'nün giriş kısmınının 19. fıkrasında, IPA mali yardım bileşenlerinden Bölgesel Kalkınma, İnsan Kaynakları ve Kırsal Kalkınma Bileşenlerinin sadece, fonları merkezi olmayan uygulama sistemi içerisinde yönetebilmek için akredite edilmiş aday ülkelerde uygulanabileceğini ifade etmektedir. Akreditasyon sözcüğü, yetkili bir kuruluş tarafından bir kişi ya da kuruluşun ürettiği ürün veya yaptığı hizmetin belirlenen uluslararası kabul görmüş kriterlere göre değerlendirilmesi, yeterliliğinin onaylanması ve denetlenmesi olarak tanımlanabilir (Ulucan, 2007). Buna göre Merkezi Olmayan Uygulama sistemi içerisinde Komisyonun bir bileşen program ya da tedbirle ilgili yönetim yetkilerini yararlanıcı ülkeye devretmeden önce akreditasyon koşullarının sağlanmış olması gereklidir.

Çerçeve Anlaşmanın 9 - 12. maddeleri ile EK A'sında akreditasyona ilişkin usul ve esaslar ile bunun neticesinde Komisyon tarafından yönetim yetkilerinin verilmesine ilişkin hususlar belirlenmiştir. Buna göre Yetkili Akreditasyon Görevlisi, Ulusal Yetkilendirme Görevlisini;

• Türkiye Cumhuriyetinde AB fonlarının mali yönetiminden bütünüyle sorumlu ve bu çerçevede yapılan işlemlerin mevzuata ve usulüne uygunluğundan sorumlu olan Ulusal Fonun başkanı olarak,

• Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin, Katılım Öncesi Yardım Aracı kapsamındaki yönetim ve kontrol sistemlerinin etkin işleyişini teminen sorumluluklarını yerine getirme kapasitesi ile ilgili olarak,

akredite etmelidir.

Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin akreditasyonu Ulusal Fonu da kapsamaktadır. Bu akreditasyon, yönetim ve kontrol sistemleri içerisinde yer alan bütün aktörlerden işlevsel olarak bağımsız bir dış denetçi tarafından hazırlanacak bir denetim görüşü ile desteklenecektir. Denetim görüşü uluslar arası kabul görmüş denetim standartlarına uygun olarak gerçekleştirilen incelemelere dayanmalıdır.

Yetkili Akreditasyon Görevlisi, ilk program otoritesinin akredite edildiğine dair bildirimden daha geç olmayacak şekilde, Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin akreditasyonunu Komisyona bildirir.

Akreditasyonun gerçekleşmesinden sonra da Yetkili Akreditasyon Görevlisi Ulusal Yetkilendirme Görevlisi ya da Ulusal Fona ilişkin değişiklikler hakkında Komisyonu derhal bilgilendirecektir.

Akreditasyon yapıldıktan sonra Komisyon tarafından, Merkezi Olmayan Uygulama Sisteminin çerçeve anlaşmanın 6. maddesinde belirtilen yapılarının oluşturulmuş olması ve yetkililerinin atanmış olması şartına bağlı olarak, yönetim yetkileri yararlanıcıya verilir. Komisyon tarafından yönetim yetkilerinin devredilmesinden sonra da, Yetkili Akreditasyon Görevlisi bu akreditasyonun sürdürülmesi için bütün koşullarının yerine getirilmesinin izlenmesinden sorumlu olur ve Komisyonu bununla ilgili önemli değişiklikler hakkında bilgilendirir. Uygulama Tüzüğü'nün 11. maddesinde belirtilen koşullardan herhangi biri yerine getirilmez ya da yerine getirilmeye devam etmez ise, Yetkili Akreditasyon Görevlisi Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin akreditasyonunu askıya alır veya kaldırır ve Komisyonu bu durumdan derhal gerekçeleri ile birlikte haberdar eder. Komisyon akreditasyonun yürürlükte olmadığı dönem süresince yararlanıcıya fon aktarımı yapmayı durdurur.

STRATEJİK KOORDİNATÖR

IPA düzenlemeleri ile getirilmiş yeni bir Merkezi Olmayan Yapılanma unsurudur. IPA Çerçeve Anlaşmasında, Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörünün sorumluluğu altında, Bölgesel Kalkınma Bileşeni ile İnsan Kaynaklarını Geliştirme Bileşeninin eşgüdümünü sağlamak üzere, Yararlanıcı tarafından Stratejik Koordinatör atanması öngörülmüştür. Çerçeve Anlaşmada Stratejik Koordinatörün IPA Uygulama Tüzüğü'nün 154. maddesinde belirtilen Stratejik Uyum Çerçeve Belgesini hazırlamakla da sorumlu olduğu ifade edilmiştir. AB'den Sağlanacak Fonların Yönetimi konulu 2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile Stratejik Koordinatör sıfatı ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşar Yardımcısı görevlendirilmiş, Stratejik Koordinatörün sekreteryaya hizmetlerinin Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından yerine getirileceği öngörülmüştür.

ULUSAL OTORİTE

2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesinde 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 Genel Sekreterliğinin Ulusal Otorite olarak belirlendiği ifade edilmiştir. Ancak, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Ulusal Yetkilendirme Görevlisi tarafından akredite edilinceye ve Komisyonun revize edilmiş yetki devri kararı alınıncaya kadar Ulusal Otorite görevini Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığının yürütmeye devam edeceği belirtilmiştir.

TARIM VE KIRSAL KALKINMAYI DESTEKLEME KURUMU

IPA öncesi yapılanmada mevcut olmayıp, IPA kapsamında oluşturulan Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi birimidir. Katılım Öncesi Yardım Aracının 5. Bileşeni olan Kırsal Kalkınma kapsamında, başvuru çağrı ilanlarına çıkılması, proje seçimi, sözleşme, ödeme ve raporlama işlemlerinin yürütülmesinden sorumludur. Kurum, görevlerini Çerçeve Anlaşma, Sektörel Anlaşma ve 5818 sayılı Kanun ile değişik 5648 sayılı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde yerine getirir.

II- IPA TÜZÜĞÜ İLE 2007-2013 MALİ PERSPEKTİFİNDE SAĞLANACAK YARDIMLARIN PLANLANMASI

Avrupa Birliği 4. Mali Perspektif dönemi olan 2007-2013 yılları için 2000-2006 Mali Perspektifinde geçerli olan Katılım Öncesi Mali Yardımlar ve bunlara ilişkin düzenlemelerde değişikliğe gitmiştir. Mali perspektifler birliğin belirli bir dönem için harcama sınırlarını gösterdiğinden aynı zamanda izlenecek ortak politikaların geleceğe ait projeksiyonu niteliğindedir (Bilge, 2009: 427). 1 Ocak 2007 tarihinden itibaren Avrupa Birliği Katılım Öncesi Fonları, hem aday hem de potansiyel aday ülkelere¹⁰ yardım amacı ile tasarlanan tek ve birleştirilmiş bir Katılım Öncesi Aracı (IPA) yoluyla kanalize edilmektedir¹¹. IPA tüzüğünde aday ve potansiyel aday ülkelere 2007-2013 Mali Perspektifinde yapılması öngörülen yardım miktarı 11 468 milyon Euro olarak belirlenmiştir.

Türkiye'ye IPA kapsamında 2007-2012 yıllarında her bir bileşen için yapılması öngörülen gösterge niteliğindeki yardım miktarları aşağıda gösterilmiştir¹².

IPA tüzüğünden önceki 2002-2006 döneminde Türkiye'ye sağlanan mali yardım miktarı 1.320 (milyon Euro)¹³ iken IPA düzenlemeleri ile 2007-2012 mali perspektifi için sağlanacak yardımlar 3.937,4 milyon Euro'ya arttırılmıştır.

¹⁰ 1085/2006 sayılı IPA Tüzüğünde (Annex I ve II) aday ülkeler Hırvatistan, Türkiye ve Makedonya potansiyel aday ülkeler ise Arnavutluk, Bosna, Karadağ ve Kosavayda içerecek şekilde Sırbistan olarak tanımlanmıştır.

¹¹ Bkz, 2007 Annual Report, Report From the Commission To The Council, The European Parliament and The European Economic And Social Committee, Brussels, 15.12.2008 COM(2008)3026; http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key_documents/financial_assistance/2007_ipa_annual_report_en.pdf

¹² Bkz, Turkey-Financial Assistance, http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/turkey/financial-assistance/index_en.htm

¹³ Bkz, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?l=1&p=5>

Tablo 1: 2007–2012 Dönemi Her Bir Bileşen İçin Gösterge Niteliğindeki Mali Tahsisatlar

(Milyon Euro)

Bileşen	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Geçiş dönemi yardımı ve kurumsal yapılanma	256,7	256,1	233,2	211,3	230,6	250,9
Bölgesel ve sınır ötesi işbirliği	2,0	2,8	9,3	9,5	9,7	9,9
Bölgesel kalkınma	167,5	173,8	182,7	238,1	291,4	350,8
İnsan kaynakları gelişimi	50,2	52,9	55,6	63,4	77,6	89,9
Kırsal kalkınma	20,7	53,0	85,5	131,3	172,5	197,8
TOPLAM	497,2	538,7	566,4	653,7	781,9	899,5

IPA Tüzüğünde beş bileşenden oluşan mali yardımların tahsisinin, yıllık genişleme paketinin bir parçası olan ve politik çerçevede belirlenen öncelikleri ülkeler ve bileşenler için mali terimlere dönüştüren, birbirini takip eden üçer yıllık dönemler temelinde her yıl gözden geçirilerek hazırlanacak olan, Çok Yıllı İndikatif (Göstergesel) Mali Çerçeve Belgesi (Multi Annual Indicative Financial Framework - MIFF) biçiminde önerilmesi öngörülmektedir. Tüzüğün 5. maddesinde Çok Yıllı İndikatif Mali Çerçeve Belgesi, Komisyonun fonların bileşenlere, ülkelere çoklu ülke faaliyetlerine göre tahsisine yönelik niyetini ortaya koyan ve Avrupa Parlamentosu ile Konseye yıllık olarak sunulan bir belge olarak tanımlanmıştır.

Çok Yıllı İndikatif Mali Çerçeve Belgesinin normal koşullarda hazırlanacağı üç yıllık dönemin (n, n+1, n+2) ilk yılından önceki iki yılın (n-2) son çeyreğinde sunulması gerekmektedir. Gerek IPA düzenlemelerinin kabul edilmesinde, gerekse 2007-2013 dönemi mali çerçevesinin anlaşmalarındaki gecikmeler nedeni ile, 2007-2009 yıllarını kapsayan üç yıllık dönem için, bu sürede Çok Yıllı İndikatif Mali Çerçeve Belgesi hazırlama imkanı olamamıştır. İlk üç yıllık Çok Yıllı İndikatif Mali Çerçeve Belgesi 2008-2010 dönemi için

2007 yılı rakamlarını da içerecek şekilde 08.10.2006 yılında kabul edilmiştir¹⁴. 2008-2010 Mali Çerçeve belgesinde Türkiye'ye beş IPA bileşeni için 2007 yılında 497,2 milyon Euro, 2008 yılında 538,7 milyon Euro ve 2009 yılında ise 566,4 milyon Euro tahsisat yapılması öngörülmüştür.

IPA tüzüğünde bu tüzüğe göre sağlanacak yardımların, Çok Yıllı İndikatif Mali Çerçeve Belgesinde ülke ve bileşenlere göre yapılan gösterge niteliğindeki tahsisatların göz önünde bulundurularak, ülkeler tarafından ulusal idarelerle yakın işbirliği içerisinde ülke bazında üçer yıllık dönemler için hazırlanarak Komisyon tarafından onaylanacak ve yıllık olarak gözden geçirilecek olan Çok Yıllı İndikatif Mali Planlama Belgesi (Multi Annual Indicative Planning Document) temelinde planlanması öngörülmüştür.

Türkiye için hazırlanan ve Komisyon tarafından onaylanan Çok Yıllı Gösterge Niteliğindeki Planlama Belgesine göre 2007-2009 yılları için planlanan tahsisat miktarları aşağıdaki tabloda belirtilmiştir.¹⁵

Tablo 2. Türkiye'nin Çok Yıllı Gösterge Niteliğindeki Mali Çerçevesi
(Milyon Euro)

Bileşen	2007	2008	2009	Toplam
Geçiş dönemi yardımı ve kurumsal yapılanma	252,2	250,2	233,2	735,6
Bölgesel ve sınır ötesi işbirliği	6,6	8,8	9,4	24,8
Bölgesel kalkınma	167,5	173,8	182,7	524
İnsan kaynakları gelişimi	50,2	52,9	55,6	158,79
Kırsal kalkınma	20,7	53,0	85,5	159,2
TOPLAM	497,2	538,7	566,4	1602,3

¹⁴ Bkz, Multi-Annual Indicative Financial Framework For 2008-2010, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/countries/ipa_miff_081106_en.pdf, s.1; Multi-Annual Indicative Financial Framework For 2009-2011, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/miff_en.pdf,s.2

¹⁵ Bkz, COMMISSION DECISION C(2007) 1835 of 30/04/2007 on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2007-2009 for Turkey, s.16, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_turkey_2007_2009_en.pdf

Planlama Dokümanının hazırlanmasından sonra tüzükte Çok Yıllı İndikatif Mali Planlama Belgesinde belirtilen önceliklere uygun olarak ülke ve bileşenlere göre tesis edilecek yıllık yada çok yıllık programlar vasıtasıyla yardımların sağlanması belirtilmiştir (Mad. 7). Tüzüğe göre programlar; yapılacak yardımların amacını, alanını, yönetim prosedürlerini, planlanan toplam yardım tutarını, her bir operasyon için tahsis edilen tutarları ve finanse edilecek operasyonların özet tanımlamalarını içerecektir. Türkiye için hazırlanan IPA 2007 programı komisyon tarafından 20 Aralık 2007 tarihinde kabul edilmiştir¹⁶. IPA bileşenlerinden Geçiş Dönemi ve Kurumsal Yapılanma bileşenini içeren 2007 programında Avrupa Topluluğu genel bütçesinden bu amaçla yapılacak yardımın 256,202,720 EURO ve önceliklerinin ise Kopenhag siyasi kriterlerinin tam olarak karşılanmasına yönelik gelişme, topluluk müktesebatının benimsenmesi ve uygulanması ile Türkiye-Avrupa Birliği Sivil Toplum Diyalogunun geliştirilmesinin amaçlanması olması kararlaştırılmıştır.

2007 yılı programına uygun olarak Avrupa Birliği Komisyonu ve Türkiye Cumhuriyeti arasında 24.12.2008 tarihinde 2007 yılı programı Geçiş Dönemi ve Kurumsal Yapılanma Bileşenine ilişkin Finansman Anlaşması imzalanmış ve yürürlüğe girmiştir.

IPA Tüzüğü ile bu yardımların uygulanabilmesi Merkezi Olmayan Uygulama Sisteminin oluşturulması şartına bağlanmıştır. IPA dönemi öncesi Mutabakat Zabıtları ile oluşturulan Merkezi Olmayan Uygulama Sisteminin gerekli şartları taşıdığına ilişkin 8 Ekim 2003 tarihli Komisyon akreditasyon (onaylama) kararı ile mali yardım kapsamındaki projelerin uygulanması başlatılmış ve devam ettirilmekte idi. Ancak IPA Konsey Tüzüğü ve bu tüzüğün uygulamasına yönelik 12 Haziran 2007 tarih ve 718 sayılı Komisyon Tüzüğü ile Merkezi Olmayan Uygulama Sisteminin unsurlarına yeni unsurlar getirilmiştir. Ayrıca IPA'nın her bir bileşeni için bu yapının akredite edilmesi ve buna uygun olarak Komisyon tarafından yönetim yetkisinin devredilmesi ve bu yetkinin devamının, akreditasyonun koşullarının devam ettirilmesine bağlı olma şartı bu yeni dönemde yardımların uygulanabilmesi için zorunlu görülmüştür.

¹⁶ Bkz., COMMISSION DECISION C(2007) 6423 of 20/12/2007 adopting a national programme under the IPA-Transition Assistance and Institution Building Component for 2007, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/ipa/tk_2007_comm_dec_ipa_en.pdf

SONUÇ

Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) düzenlemeleri ile aday ülkelere sağlanacak mali yardımların çeşitliliği arttırılmış, bu kapsamda Türkiye'nin yararlanacağı mali yardımların kapsamında ve miktarında da artış öngörülmüştür. Ancak IPA ile öngörülen bu yardımlardan faydalanma Merkezi Olmayan Uygulama Sisteminin kurulmasına ve etkin bir şekilde işlemesine bağlı bulunmaktadır. IPA öncesi döneme göre Merkezi Olmayan Yapılanmayı oluşturan unsurların kapsamı ve içeriği genişletilmiş, görev ve yetkileri arttırılmış yeni sorumluluklar yüklenmiştir. Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi kapsamındaki yönetim ve kontrol faaliyetlerinin etkin bir şekilde işlemesi, bunun denetiminin yapılması ve akreditasyon önemli yenilikler olarak sayılabilir.

IPA bileşenleri kapsamında Avrupa Birliği Fonlarından faydalanabilme; her bir bileşen ya da program için ilgili program otoritelerinin Ulusal Yetkilendirme Görevlisi tarafından akredite edilmesi, Ulusal Yetkilendirme görevlisi ile Ulusal Fonunda Yetkili Akreditasyon görevlisi tarafından akredite edilmesi, akredite koşullarının devam ettirilmesi ve izlenmesi şartlarına bağlanmıştır. Her bir bileşen için ayrı program otoritelerinin oluşması, ülkemiz açısından fonlarının kullanımının daha etkin bir şekilde uygulanmasını sağlayacağı gibi, fonlara aktaran Komisyon içinde bunların takibini kolaylaştıracaktır. Merkezi Olmayan Uygulama Sistemine dahil kurum ve şahısların faaliyetlerini etkin bir şekilde yerine getirememesi durumunda, Komisyon fonların kullanılmasını durdurabilecek veya iptal edebilecektir. Komisyon bu yeni mali yardım aracı ile kullanım alanını ve miktarını arttırmış, fakat buna paralel olarak daha sıkı koşullar ve gözetim yükümlülüğü getirmiştir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Bilge, Semih (2009), Avrupa Birliği Bütçe Sistemi ve Son Dönem AB Bütçeleri Üzerine Genel Değerlendirmeler, Türk ve AB Bütçelendirme Süreçlerinin Karşılaştırmalı Değerlendirmesi (Ed: Edcan Sancak), Eylül, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Commission Decision C(2007) 1835 of 30/04/2007 on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2007-2009 for Turkey, s.16, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_turkey_2007_2009_en.pdf
- Commission Decision C(2007) 6423 of 20/12/2007 Adopting a National Programme under the IPA-Transition Assistance and Institution Building Component for 2007, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/ipa/tk_2007_comm_dec_ipa_en.pdf
- Commission Regulation (EC) No 718/2007 of 12 June 2007 Implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006 Establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), Official Journal of the European Union, L 170/1, 29.06.2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:170:0001:0066:EN:PDF>
- Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 Establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance, Official Journal of the European Union, L 210/82, 31.07.2006, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0082:01:EN:HTML>
- Council Regulation (EC) No 2500/2001 of 17 December 2001 Concerning Pre-Accession Financial Assistance for Turkey and Amending Regulations (EEC) No 3906/89, (EC) No 1267/1999, (EC) No 1268/1999 and (EC) No 555/2000, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R2500:EN:HTML>
- Çeliktaş, İbrahim (2006), 2007-2013 Mali Perspektifi İçin Öngörülen Avrupa Birliği Katılım Öncesi Fonlarının Yapısı, Sayıştay Dergisi, Ekim-Aralık, Sayı 63.

- Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardıma Dair Çerçeve Tüzük (17 Aralık 2001 tarih ve 2500/2001 sayılı)
- Merkezi Finans ve İhale Birimi ile Ulusal Fonun Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zabıtları, 20 Mart 2003 tarih ve 25054 sayılı Resmi Gazete
- Multi-Annual Indicative Financial Framework for 2008-2010, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/countries/ipa_miff_081106_en.pdf
- Multi-Annual Indicative Financial Framework for 2009-2011, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/miff_en.pdf,
- “AB’den Sağlanan Fonların Yönetimi” konulu Genelge (21.11.2007 tarih ve 26707 sayılı Resmi Gazete)
- “Katılım Öncesi AB’den Sağlanacak Fonların Yönetimi” konulu Genelge (04.12.2009 tarih ve 27422 sayılı Resmi Gazete)
- 2007 Annual Report, Report from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee, Brussels, 15.12.2008 COM(2008)3026; http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key_documents/financial_assistance/2007_ipa_annual_report_en.pdf
- Turkey-Financial Assistance, http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/turkey/financial-assistance/index_en.htm
- Ulucan Betül (2007), IPA Kırsal Kalkınma Ajansının Akreditasyonu, Uzmanlık Tezi, Ankara.