

AVRUPA BİRLİĞİ SAYIŞTAYI'NIN KURUMSAL ETKİNLİĞİ

Özgür MENGİLER*

ÖZET

Mali denetim, uluslararası örgütlerin yetkilerini kullanırken yasal gerekçelere dayanmalarını ve kaynaklarını verimli kullanmalarını öngören hesap verebilirlik ilkesinin önemli bir bileşenini oluşturmaktadır. Üye devletlerce gerçekleştirilen yetki devrinin, diğer uluslararası örgütlerdekine kıyasla, çok daha kapsamlı olduğu Avrupa Birliği'nde, mali denetim işlevini yerine getiren Avrupa Birliği Sayıştayı'nın (ABS) etkinliğinin araştırılması özellikle önemli görülmektedir.

Uluslararası organların kurumsal etkinliğinin araştırılmasında kullanılan bağımsızlık, yetki kapsamı ve kurumsal konum ölçütleri bağlamında yapılan değerlendirme sonucunda, ABS'nın görece etkin çalıştığı gözlenmiştir.

İlk olarak, ABS; hem denetlediği yürütme erkinden hem de adına denetim yaptığı yasama erkinden gelebilecek etkilerden uzak kalarak, bağımsızlık koşulunu kurumsal düzeyde, üyeleri düzeyinde ve mali kaynaklarının yönetimi bağlamında yerine getirmektedir.

İkinci olarak, ABS'nın yetkisi, yargısal işlev görmemesi nedeniyle sınırlamalar içerse de, raporlarındaki geleceğe yönelik uyarılar, ABS'nın usulsüzlük önleyici rol oynamasını sağlamaktadır. Denetim yetkisi bağlamında, bağlayıcılığı olan karar alamaması ve saptadığı usulsüzlük karşısında yaptırım öngörememesinden; rapor sunma yetkisi bağlamında, önerilerinin gereğinin yerine getirilmesi yükümlülüğü bulunmamasından kaynaklanan sınırlamalar, Birlik organlarının mali işlemlerdeki performansına ilişkin güvence bildiriminde bulunmayı reddetme hakkında somutlaşan siyasi yaptırım gücüyle aşılmıştır.

Üçüncü olarak, ABS'nın kurumsal konumu incelendiğinde; Avrupa Parlamentosu ile kurduğu işbirliğinin parlamenter denetimin etkinleştirilmesini sağlayarak, Birliğin hesap verebilirlik düzeyini yükselttiği gözlenmiştir. ABS'nın; bilgilendirme yoluyla Konsey'in, bütçe uygulamasını onaylamayarak gensoru sürecini başlatma yoluyla da Komisyon'un daha etkin çalışmasını sağladığı görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği Sayıştayı, hesap verebilirlik, mali denetim, Avrupa Parlamentosu, parlamenter denetim.

* Dr., Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Uluslararası Hukuk Anabilim Dalı

THE INSTITUTIONAL EFFECTIVENESS OF THE EUROPEAN COURT OF AUDITORS

ABSTRACT

Financial audit forms an essential component of accountability of international organizations, since they have to justify their actions on legal grounds and use their resources efficiently. Exploring the effectiveness of the European Court of Auditors (ECA) is of particular significance, as, in the case of the European Union, the power conferral by the member states is far more comprehensive.

As a result of this examination, which is based on three factors that are used in order to determine the effectiveness of international organs –namely, independence, discretion and institutional position- it is concluded that the ECA functions relatively effective.

Firstly, the ECA passes the test of independence on all three levels – institutional, personal and financial- by staying away from possible initiatives of influence arising from the executive and the legislative organs.

Secondly, despite of the limitation imposed on its discretion due to the organ's lack of judicial power, the ECA has a preventive role in precluding irregularities through publishing reports. The restriction brought about by the absence of discretion to take binding decisions and to sanction the perpetrators of financial offences is compensated for by the ECA's political influence.

Thirdly, the ECA's institutional position demonstrates that both parliamentary control and accountability in the Union are enhanced through the ECA's cooperation with the European Parliament. The ECA also helps improve the Council's work on financial matters as well as the Commission's implementation of the budget.

Keywords: European Court of Auditors, accountability, financial audit, European Parliament, parliamentary control.

1. GİRİŞ

Mali denetim her uluslararası örgütün işleyişinin temelinde yer almaktadır. Uluslararası örgütler, kararlarıyla haklarını ve çıkarlarını *de jure* ve *de facto* etkilediği taraflara, yetkilerini nasıl kullandıklarına ilişkin olarak bir gerekçelendirme sunmak durumundadır (Held ve Koenig-Archibugi, 2005: 3; de Wet, 2008: 1988; Bovens vd, 2002: 69). Bu bağlamda tanımlanan hesap verebilirlik (*accountability*), uluslararası yükümlülüklerin ihlalinin yol açtığı sorumluluktan daha geniş kapsamlıdır. Dolayısıyla, etkilenen taraflara uluslararası örgütün performansını değerlendirme olanağı tanınması yönündeki

zorunluluğu ifade etmektedir. Mali yönetimin etkinliği ise, kaynakların doğru şekilde kullanılmasını gerekli kıldığından uluslararası örgütlerin hesap verebilirliğini belirleyen başlıca ölçütlerden birini oluşturmaktadır.

Mali yönetimin etkinliğini belirleyecek olan en önemli ölçütü, yüksek denetim kurumlarının (*supreme audit institution*, kısaca SAI) etkin çalışması oluşturmaktadır. Çünkü bu kurumların etkin çalışması, aslında mali yönetimde verimliliği arttıranın ötesinde, ilgili uluslararası örgütün hem daha etkin çalışmasını sağlayabilecek hem de örgütün hesap verebilirliğini geliştirmesine katkıda bulunabilecektir.

Diğer uluslararası örgütlerden farklı olarak, uluslarüstü bir örgütlenme modeli oluşturan Avrupa Birliği'nde (AB) ise; hesap verebilirlik, yetki devrinin diğer uluslararası örgütlere kıyasla çok daha geniş kapsamlı olması nedeniyle, büyük önem taşımaktadır. Bu bağlamda özellikle, Birliğin yetki kapsamının zamanla genişlemesine karşın, vatandaşların bu süreçteki etkisinin ve dolayısıyla parlamenter denetimin sınırlı kalması üzerinde durulmuştur.

Avrupa Birliği Sayıştayı (ABS) da, mali denetimin etkinleştirilmesi yoluyla Birliğin hesap verebilirlik düzeyindeki bu eksikliğin giderilmesi amacıyla oluşturulmuştur. ABS'nın 1 Haziran 1977'de yürürlüğe giren 22 Temmuz 1975 tarihli Bütçe Antlaşması uyarınca kuruluğu, Birlik bütçesinin tümüyle üye devletlerin katkılarıyla oluşturulması yerine kendi kaynaklarına dayandırıldığı sisteme geçiş ile gerçekleşmiştir. Aslında, ABS için öngörülen mali denetim işlevi, bütünleşme sürecinin başlangıcından itibaren gerekli görülmüş ve bütünleşmenin önemli dönemeçlerinde- özellikle Avrupa Parlamentosu'na (AP) tanınan yetkilerin artmasına koşut olarak- yerini almıştır.

Birlik bütçesindeki artış, yolsuzlukların kamuoyunda giderek daha çok tepkiye neden olması ve Birliğin karar alma sürecinde daha çok saydamlığa gereksinim duyulması (Laffan, 2002: 130) sonucunda, ABS'nın işlevi zamanla daha çok önem kazanmıştır.

Uluslararası organların kurumsal etkinliğinin incelenmesinde başlıca üç ölçüt kullanılmaktadır: Bağımsızlık, yetki kapsamı ve amaçlara bağlılık (Schermers ve Blokker, 2003). Bağımsızlık, uluslararası organın dışından gelebilecek her türlü etki ve baskıdan uzak olunmasını ifade etmektedir. Yetki kapsamı, ilgili organa tanınan yetkileri ve bu yetkilere getirilen sınırlamaları göstermektedir. Uluslararası örgütün amaçlarına bağlılık ise, söz konusu

organın uygulamada işlevini nasıl yerine getirdiğiyle ilgili olduğundan, o organın örgütün kurumsal yapısı çerçevesindeki konumunun incelenmesiyle anlaşılacaktır.

ABS'nin kurumsal etkinliği de, bu üç ölçüt temelinde açıklığa kavuşturulabilecektir.

2. AVRUPA BİRLİĞİ SAYIşTAYI'NIN BAĞIMSIZLIĞI

Avrupa Birliği Sayıştayı, özgün adında "Divan" (Court) sözcüğü kullanılmasına karşın yargısal işlev görmemektedir. Ancak, bu bağlamda ABS'nin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 6. maddesinde öngörüldüğü üzere "kanunla kurulmuş, bağımsız ve tarafsız bir mahkeme" olarak tanımlanamaması, söz konusu organın bağımsız olmadığı anlamını taşımamaktadır. Tam aksine, ABS'nin tümüyle bağımsız olması ve Birliğin genel çıkarı için çalışması kurucu antlaşma ile güvence altına alınmıştır (Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma, md.285).

Gerçekten de, denetlenen organlardan ve dış etkilerden bağımsız olunması, denetim işlevi üstlenen kurumlar için bir gerekliliktir. AB bağlamında, ABS'nin özel bir konumda bulunduğu gözlenmektedir. Zira, AB'nde mali denetim üç düzeyde gerçekleştirilmektedir. İlk olarak, Birlik fonlarının üye devletlerce kullanılan bölümü, Birlik bütçesinin uygulanmasında üye devletlerin de pay sahibi olması nedeniyle, ulusal düzeyde denetlenmektedir. İkinci olarak, iç denetim her organın ilgili birimi tarafından yapılmakta ve ulusal denetimin Birlik kıstaslarını ne ölçüde karşıladığına ilişkin olmakla sınırlı kalmaktadır. Buna karşılık, ABS'nin gerçekleştirdiği dış denetim, "tümüyle tarafsız" (O'Keeffe, 1994: 188) olarak nitelendirilmektedir.

Uluslararası organların işlevsel bağımsızlığı temelde üç unsura dayanmaktadır. Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD) önünde görülen, Komisyon ve Avrupa Merkez Bankası arasındaki davaya ilişkin olarak Kanun Sözcüsü Jacobs'ın bildirdiği 3 Ekim 2002 tarihli görüşünde de bu üç unsura yer verilmiştir: Kurumsal bağımsızlık, kişisel düzeyde bağımsızlık ve mali bağımsızlık (Court of Justice of the European Union, 2002)¹. ABS da aynı ölçütlere göre incelenebilecektir.

¹ Aynı görüşte, kendi politika araçlarını seçme serbestliğini ifade etmek üzere işlevsel bağımsızlık ölçütüne de yer verilmiştir; ancak diğer üç ölçüt zaten işlevsel bağımsızlığa işaret etmektedir.

2.1. Avrupa Birliği Sayıştayı'nın Kurumsal Bağımsızlığı

Kurumsal bağımsızlık; ilgili organın, ulusal ya da uluslararası ölçekli hiğbir kurumdan talimat almaması ve kendi iç örgütlenmesine ilişkin kuralları kendisinin belirlemesidir. Yürütme erkinden ve dolayısıyla politikaların oluşum sürecinden bağımsız olunması mali denetim yapan kurumların bağımsızlıkları için temel ölçüt konumundadır (Power, 2005: 339; Scott, 2003: 301-316; Clark vd, 2007: 40-71; Laudati, 2002: 253).

ABS'nın kurumsal bağımsızlığı ise, hem Birlik iğindeki yapısal gereklilikten hem de ABS'nın Birliğin hesap verebilirliğini güçlendirme işlevinden kaynaklanmaktadır. Yapısal olarak kurumsal bağımsızlık, denetimi yapılan yürütme organından olduğu kadar adına denetim yapılan yasama organından da bağımsız olarak çalışıldığının göstergesidir. Zaten, ABS da 1993 Maastricht Antlaşması'ndan itibaren hem yürütme organı niteliğindeki Komisyon'dan hem de Parlamento'dan bağımsız olarak, kendi başına bir Birlik organı sıfatıyla kurucu antlaşmada yerini almıştır (Avrupa Birliği Antlaşması, md.13). ABS'na doğrudan doğruya kurucu antlaşma düzeyinde, resmi organ sıfatıyla yer verilmesi, ulusal hukuk sistemleriyle analogi kurulduğunda, bu organın anayasal statüde olduğunu göstermektedir. ABS'nın Birlik organları arasında görece "az tanınmasına (karşın) yüksek düzeyde saygınlığı bulunan" bir kurum olarak nitelendirilmesi (Coffey, 2003: 63) de, kurumsal bağımsızlığından kaynaklanıyor olsa gerekir.

Ayrıca ABS, kendi prosedür kurallarını belirleme yetkisiyle donatılmıştır. Bu yetkiye getirilen tek sınırlama, Konsey'in onayını gerektirmesidir. 8 Aralık 2004 tarihli kuralların yerine 1 Haziran 2010'da yürürlüğe giren Prosedür Kuralları'nın 16. maddesine göre ABS, kendi örgütsel yapısını belirlemekle yetkili kılınmıştır. Buna göre ABS, genel bütçeye ilişkin yıllık rapor ile Avrupa Kalkınma Fonu'na ilişkin yıllık rapor dışında kalan rapor ve görüşleri kendi sorumluluk alanları kapsamında karara bağlamak üzere kurulmuş olan beş daire şeklinde örgütlenmiştir.

ABS'nın kurumsal bağımsızlığı, Birliğin diğer organlarıyla ilişkilerinde olduğu kadar kurumun üye devletlerden de bağımsız olmasını iğerlemektedir. ABS'nın herhangi bir hükümet ya da herhangi başka bir organdan talimat alması kurucu antlaşmanın 286 (3) maddesi hükmü ile yasaklanmıştır. Yine, ABS'nın denetim işlevini yerine getirirken ulusal kurumlarla işbirliği yapması durumunda iki tarafın da bağımsızlıklarının zedelenmemesi öngörölmüştür.

Diğer yandan kurumsal bağımsızlık; ABS'nın, yargı işlevi bulunmasa da, bir anlamda Birlik vatandaşlarının “vergilerinin nasıl harcandığını denetleyen bir temsilci” (Davies, 2003: 31) olarak görülmesinde yansıma bulduğu şekliyle, halka verilen güvencenin bir gereğidir. Bu güvence, aynı zamanda, uluslararası uyuşmazlıkların çözümünde başvurulanan Dünya Ticaret Örgütü Panelleri gibi mekanizmalar önünde ileri sürülen argümanlar bağlamında ABS raporlarının dayanak alınmasında (WTO, 2008: 4322) görüldüğu gibi, uluslararası platformlar için de geçerlidir.

2.2. Avrupa Birliği Sayıştayı'nda Kişisel Düzeyde Bağımsızlık

Kişisel düzeyde bağımsızlık, üyelerin atanması ve görevlerini yürütmelerine ilişkindir. ABS, her üye devletten mali denetim konusunda uzmanlaşmış ya da uzman olarak görev yapan kişiler arasından, yenilenebilen altı yıllık süreler için seçilecek birer üyeden oluşmaktadır. Üyelerin seçimi, Birlik üyesi devletlerin önerileri üzerine hazırlanan listenin Konsey tarafından onaylanması yoluyla gerçekteşmektedir.

Söz konusu seçimde AP'nun rolünün yalnızca danışma ile sınırlı olduğu görülmektedir. Ancak, Sayıştay üyelerinin belirlenmesindeki ikincil konununun, Parlamento'nun bu süreçte etkisiz kaldığı şeklinde yorumlanması olanaklı görünmemektedir. AP'na bağlı Bütçe Denetim Komitesi'nin, ABS'na yapılacak olan atamaları 1989'da ve 2004'te iki kez reddettiği (Laffan, 2006: 213) dikkate alındığında, bu durum daha iyi anlaşılmaktadır. Ulusal ölçekteki uygulamalarda da (örneğin, Türkiye, Almanya, Norveç, Slovenya ve Bulgaristan'da olduğu gibi) yüksek denetim kurumlarının üyeleri parlamentolarca belirlenmektedir. Dolayısıyla, üye devletlerin temsil edildiği Konsey'in, uygulamada ABS'nın oluşumu sürecinde tek belirleyici olmaması, bu kurumun göreceli olarak bağımsızlığını sağlamaktadır.

Üyelerin bağımsızlığını güçlendirmek üzere kurucu antlaşmada başka hükümler de yer almaktadır. Bu bağlamda, üyelerin görev süreleri boyunca başkaca bir işle uğraşmaları yasaklanmıştır. Çünkü denetim yapan kişiyle denetlenenler arasında kişisel çıkara dayalı ya da akdi herhangi bir ilişki bulunmaması gerekmektedir. Yine, ABAD yargıçlarının tabi olduğu Avrupa Birliği Ayrıcalıklar ve Bağımsızlıklar Protokolü'nün ABS üyelerine de uygulanması öngörülmüştür. Gerçekten de; kimi mali denetim kurumları, tek

başlı bir yapılanmadan ziyade kararların kolektif bir süreç içinde alındığı bir kurul yapısındadır. ABS da kararların oyçokluğuyla alındığı bu tür bir kurul yapısı taşıdığından, yeleri de yargılarınkine benzer hukuksal statüye sahiptir (White ve Hollingsworth, 1999: 97).

Kişisel düzeydeki bağımsızlığı güçlendirmek üzere, 2003 Nice Antlaşması ile getirilen değişiklikten itibaren, ABS'nın oluşumunda Konsey'in her bir ye adayı için ayrı karar alması Őeklindeki uygulama terk edilerek adayların yer aldđı tek liste üzerinden karar alınmasına geçilmiştir. Ayrıca, geçilme ya da görevinin gerektirdiği koşulları ya da ykmllkleri yerine getirmediğinin ABAD'nca saptanması dışında, ABS yelerinin görevlerini sürdürmeleri güvence altına alınmıştır. Zaten, bir üyenin görevden alınması konusunun ABAD'nın önüne gelebilmesi için ABS'nın, ilgili üyenin katılmayacağı oylama sonucu bu doğrultuda karar alması gerekmektedir.

2.3. Avrupa Birliği Sayıştayı'nın Mali Bağımsızlığı

Mali bağımsızlık, yüksek denetim kurumlarının vazgeçilmez bir parçasını oluşurmaktadır. Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları rgt'nün (INTOSAI) 1997 Lima Bildirisi çerçevesinde de, yüksek denetimle görevli kurumların yeterli düzeyde mali bağımsızlığa sahip olmaları yönündeki gerekliliğe, ilk maddede yer verilmiştir.

Uluslararası organların mali bağımsızlık ölçütünü, ilgili organın kendi bütçesini yönetme konusunda göreceli serbestliğe sahip olması oluşurmaktadır. Ulusal sistemler bağlamında da, yüksek denetim kurumlarının kendi kaynaklarını belirlemesi ve kullanmasında kurum dışından gelebilecek müdahalelerin olabildiğince aza indirgenmesi amacıyla gerekli düzenlemelerin yapıldığı bilinmektedir (Schwartz, 2003: 9).

Kaynakların kullanımında gerekli serbestliğe sahip olunması özellikle iki yönden önem taşımaktadır. Birincisi, mali bağımsızlığın, kurumsal bağımsızlığın korunması için gerekliliğidir. Hem kurumca denetlenen yürütme organından hem de kurumun işbirliği içinde olduğu organlardan gelebilecek olası etkileme çabaları karşısında kurumsal bağımsızlığın güvence altına alınması için, mali bağımsızlık bir gereklilik oluşurmaktadır (Dye ve Stapenhurst, 1998: 9). İkinci olarak, mali bağımsızlık, kaynakların kuruma bağlı olarak çalışan personelin eğitimi ve uzmanlığının geliştirilmesi

doğrultusunda kullanılabilmesi amacıyla bir gereklilik olarak gör÷lmektedir (Blume ve Voigt, 2007: 9).

ABS'nın çalışma koşullarının ve üyelerine yapılan tüm ödemelerin belirleyicisi konumunda olan Konsey'dir. Ancak ABS, kendi bütçesini yönetmek üzere gerekli kuralları kendisi belirlemektedir. Hatta, ABS'nın kendi hesapları kurum dışından bağımsız uzmanlarca denetlenmekte ve 1993 yılında ABS'nın kendi aldığı karar uyarınca, bu denetimin sonuçlarının Birliğin Resmi Gazetesinde yayınlanması yoluyla, önemli bir saydamlık örneği oluşturulmaktadır.

Mali bağımsızlık yönünden önem taşıyan bir başka nokta da, yüksek denetim kurumunun başkanının konumudur. Kurumun işlevini gerektiği gibi görebilmesi, yasama organına rapor sunma görevini yerine getirirken herhangi bir müdahaleyle karşılaşmasının önlenmesi ve kurumca getirilen önerilere gerekli önemin atfedilmesi bağlamında başkanın konumu ayırt edici niteliktedir. Çünkü başkanın konumu, mali kaynakların yönetilmesindeki iradenin ortaya konulması bakımından önem taşımaktadır (Dye ve Stapenhurst, 1998: 8).

ABS Başkanı'nın, bu çerçevede öngör÷len statüye sahip kılındığı gör÷lmektedir. ABS üyelerinin kendi aralarında yaptıkları oylama ile seçildiğinden, konumu *primus inter pares* olarak nitelendirilen (Laffan, 2006: 214) başkan; Prosedür Kuralları'nın 9(1) maddesi hükmü uyarınca, ABS kararlarının uygulanmasını sağlama ve Birliğin diğer organlarıyla ilişkilerde ABS'nı temsil etme yetkisiyle donatılmıştır. Hatta başkanın bu konumu, ABS'nın mali bağımsızlığını korumanın ötesine geçerek, Birliğin mali yönetimindeki usulsüzlük ve eksiklikleri ilgili organa bir yazı ile bildirme uygulamasını geliştirebilmesine zemin hazırlamıştır.

3. AVRUPA BİRLİĞİ SAYIşTAYI'NIN YETKİ KAPSAMI

ABS'nın görevi, Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın 287. maddesinde belirtildiği üzere, Birlik tarafından elde edilen tüm gelirlerin ve yapılan tüm harcamaların yasal ve düzenli olup olmadığını denetlemektir. Aynı hüküm uyarınca, Birliğin gelir ve giderlerinin denetimi; mali yönetimin, yasallık ve düzenliliğin yanısıra, sağlıklı yürüt÷l÷p yürüt÷lmediğini de içermektedir. 2342/2002 sayılı ve 23 Aralık 2002 tarihli Mali Tüzüğün 27. maddesi, sağlıklı mali yönetimi üç unsura dayalı olarak tanımlamıştır:

Ekonomi, verimlilik ve etkinlik. Ekonomi denetimi, belirli bir hedefin en düşük maliyetle gerçekleştirilip gerçekleşmediğinin 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.

Ancak denetim yetkisi, yalnızca elde edilen sonuçların başlangıçtaki hedeflerle karşılaştırılması ile sınırlı değildir. ABS'nın denetimi, aynı zamanda geleceğe yönelik uyarılarda bulunmasını olanaklı kılar niteliktedir. Çünkü denetim yetkisi, ulusal yönetimlerce finanse edilse dahi Birliğin katkıda bulunduğu her alanda gerçekleştirilecek projelerin olası getirilerinin ve maliyetinin araştırılmasını da içermektedir (Corneroli, 2001: 518). Böylelikle ABS, rneğin Birlik kaynaklı yardımların haklı gerekçelere dayanıp dayanmadığına ilişkin karar verirken, bu yardımların ye devletlerce yapılan dış yardımlarla benzer nitelikte mi olduğu yoksa bu yardımlardan farklı amaçlara mı hizmet edeceğini araştırmak durumundadır. Dolayısıyla ABS, rapor sunma yetkisini kullanırken hem gerçekleştirdiği denetimin sonucunda yaptığı saptamalara hem de olası risklere karşı önleyici uyarılara yer vermektedir.

Yine, denetim ve rapor sunma yetkilerinin sonucu olarak ABS, Birlik btcesinin uygulanmasında AP'na ve Konsey'e yardımcı olmaktadır.

3.1. Avrupa Birliği Sayıştayı'nın Denetim Yetkisi

ABS'nın denetim yetkisinin kapsamı oldukça geniştir. Birlik tarafından kurulmuş olan tüm organların gelirleri ve giderler –ilgili organların kurucu belgelerinde yasaklanmadığı sürece– bu denetimin kapsamında yer almaktadır. Söz konusu denetim AB'nin kayıtlarına dayanarak ve gerekirse, Birliğin gelirini yöneten ya da Birlik btcesinden pay alan herhangi bir organın yerinde incelenmesiyle gerçekleştirilmektedir. Özellikle AB'nin ye devletlerde ve nc ülkelerde bulunan mali enstrümanları dikkate alındığında, ABS'nın yürüttüğü denetimin kapsamının oldukça geniş olduğu grlmektedir. 1999 Amsterdam Antlaşması ile getirilen değişiklikten itibaren Birliğin yapısal fonlarını da içermek üzere tüm mali işlemler ABS'nın denetimine dahil edilmiştir.

ABS'nın denetlediği alanın kapsamı geniş olmasına karşın, yetkisinin kapsamı sınırlı tutulmuştur. Herşeyden önce yapılan denetim, hukuksal

bağlayıcılığı bulunan bir yargı kararı gibi sonuçlanmamaktadır. Dolayısıyla, ABS kararlarının res judicata değeri bulunmamaktadır (Skiadas, 2005: 214). Söz konusu denetim her ne kadar mali işlemlerin Birlik hukukuna uygun olup olmadığına yönelik olsa da, AB'nin yargı organı olan Adalet Divanı'nın yaptığı hukuka uygunluk denetiminden farklıdır. Çünkü ABS, giderlerin yasal olup olmadığını denetlerken bütçeyi ve ilgili ikincil hukuk normlarını referans almaktadır.

İkinci olarak, ABS saptadığı usulsüzlüklere karşı hukuksal yaptırım uygulama yetkisiyle donatılmamıştır. Çünkü, usulsüzlüklerin önlenmesindeki sorumluluk Birliğin yetki alanına kaydırılmamış, başlıca sorumluluk üye devletlerde bırakılmıştır. ABS'nin yetkisi usulsüzlük saptamasını ilgili organa rapor etmekle sınırlı tutulmuştur. Oysa kimi üye devletlerdeki eşdeğer kurumlar yargısal ya da yarı-yargısal işlev görmektedir. Fransa'daki Cour des Comptes örneği doğrultusunda temellendirilen bu sistem çerçevesinde, kimi zaman –Portekiz ve Yunanistan'da olduğu gibi– yüksek mahkeme statüsü tanınan ulusal mali denetim kurumları bir temyiz mahkemesi gibi çalışarak, mali işlemlerin ve eylemlerin yasallığına ilişkin olarak bağlayıcı karar alma ve yaptırım uygulama yetkisiyle donatılmıştır (Harlow, 2002: 110). Türkiye'de de anayasal bir kurum olan Sayıştay; yalnızca Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim yapmakla sınırlı kalmayıp, aynı zamanda yargı yetkisi kullanarak sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamakta ve beraatlerine ya da tazmine karar verebilmektedir (Gözübüyük, 1991: 69 ve 256; Akıllıoğlu ve Gözübüyük,1991: 313). Buna karşılık ABS, kullandığı yetkinin sınırlılığı itibarıyla daha çok, yalnızca parlamentoya bağlı olarak çalışan ve denetim yetkisi yargısal olmayıp rapor sunulmasıyla sınırlı kalan İngiltere'deki Ulusal Denetim Ofisi (NAO) ile benzerlik göstermektedir.

Ancak söz konusu sınırlamalar, ABS'nin denetim yetkisinin işlevsiz olduğu anlamına gelmemektedir. Zira denetim yetkisinin ikili işlevi bulunduğu gözlenmektedir. Bir kez, ABS'nin denetiminin amaçlarından biri, Birlik organlarının kendi yürüttükleri iç denetimi tekrarlamak değil, iç denetim mekanizmalarının yeterliliğinin incelenmesidir (Nugent, 2006: 332). Denetim yetkisinin ikinci işlevini de, Birliğin mali işlemlerinde olası usulsüzlüklerin önlenmesi oluşturmaktadır. ABS hem ex ante hem de ex post denetim yürüttüğünden, bir mali işlem Birlik için ya da Birlik tarafından ödeme yapılmadan önce ya da ödeme yapıldıktan sonra incelenebilmektedir.

Dolayısıyla denetim, mali işlemlerdeki yanlışlıkları ortaya koymanın yanısıra, önceden de yapılabildiğinden, söz konusu gelir ya da ödemedeki yanlışlığın gerçekleşmeden önlenmesi amacına da yöneliktir.

3.2. Avrupa Birliği Sayıştayının Rapor Sunma Yetkisi

ABS'nın asıl etkisi Birlik organlarına rapor sunma yetkisini kullanmasından kaynaklanmaktadır. ABS, kendi girişimiyle (ex officio) ya da başka bir Birlik organının isteği üzerine özel raporlar hazırlayabilmekte ve görüş bildirebilmektedir.

ABS'nın etkisinin en belirgin örneğini, her mali yılın sonunda sunduğu yıllık raporlar oluşturmaktadır. Bu bağlamda ABS'nın, usulsüzlükten sorumlu memurlara yaptırım uygulama yetkisi bulunmamaktadır. Ancak, AP'nun AB'nin yürütme organı niteliğindeki Komisyon'u bütçenin uygulanmasına ilişkin olarak serbest bırakması, ABS'nın yıllık raporundaki olumlu görüşüne bağlı kılınmıştır.

ABS'nın rapor sunma yetkisinin yalnızca bu işlevi dahi, oldukça önemli olarak nitelendirilmiştir (Levy, 2000: 41; Chalmers 2006: 128). Aslında bu nitelendirme yerinde görünmektedir. Zira, Bütçe Denetim Komitesi'nin ABS raporlarına ilişkin analizine dayanarak hareket eden AP'nun, usulsüzlük ya da yanlış yönetim durumunda, Komisyon'a ilişkin alacağı kararı erteleme ya da Komisyon'un yıllık bütçe uygulamasını reddetme hakkı bulunmaktadır. Üstelik AP'nun söz konusu kararı, ABS'nın yalnızca yıllık raporuna değil özel raporlarını da içermek üzere tüm değerlendirmelerine dayalı olarak alınmaktadır. Bu nedenle olsa gerek, ABS'nın mali denetim alanında rapor sunma işlevini kurumsallaştırdığından (Curtin, 2007: 537) söz edilmiştir. Daha da önemlisi, böylelikle ABS'nın, bütçenin uygulanması üzerinde doğrudan değilse de dolaylı olarak yaptırım yetkisinin kullanılmasında etkili olabildiği görülmektedir.

Yıllık raporun, denetimi yapılan Birlik organlarının yanıtlarıyla birlikte AB Resmi Gazetesi'nde yayınlanmasının ABS'nın bulgularını zayıflatabileceği değerlendirmesine (van Gerven, 2005: 167) karşın, rapor sunma yetkisinin önemi yadsınamaz. Hatta, ABS'nın gözlemlerini özel raporlar sunarak açıklama yetkisi ulusal bir yüksek denetim kurumunkine benzetilmektedir (Meuwese, 2008: 165).

ABS'nın rapor sunma yetkisi, önemli olmakla birlikte, yaptırım yetkisinin bulunmamasına koşut olarak iki sınırlama içermektedir.

ABS'nın işlevlerinden biri, usulsüzlük görölmeli olasılığı bulunan alanlara işaret ederek yanlışlıkların önlenmesine çalışmaktır. Bu nedenle ABS görüş raporlarında, ödemelerde düzensizlik bulunması olasılığı yüksek olan alanlara özellikle dikkat çekmektedir. Örneğin, 1/2010 sayılı ve "Avrupa Birliği Bütçesinin Mali Yönetiminin Geliştirilmesi: Riskler ve Güçlükler" başlıklı görüş raporunda; dış yardım, kalkınma ve genişlemeyi usulsüzlük olabilecek "yüksek riskli alanlar" olarak tanımlamıştır (European Court of Auditors, 2010: 3).

Ancak, ABS Birlik organlarının belirli bir yönde politika oluşturması için karar verme yetkisine sahip değildir. ABS'nın yetkisi, oluşturulan politikaların ve bu çerçevede alınan kararların uygulanmasının getirdiği mali sonuçların incelenmesiyle sınırlıdır (Skiadas, 2005: 217). ABS'nın belirli noktalar üzerinde durmaktan çok daha kapsamlı öneriler getirmesi bu durumu değiştirmemektedir. Örneğin ABS'nın, 6/2006 sayılı ve 16 Temmuz 2006 tarihli özel raporunda, Birliğin kalkınma yardımına ilişkin olarak Komisyon'un açık ve kapsamlı bir çevre stratejisine sahip olması gerektiğini belirtmesi (European Court of Auditors, 2006: 6), onu karar organı konumuna sokmamaktadır.

İkinci olarak, Birlik organlarının, ABS'nın raporlarında dile getirdiği önerilerin gereğini yerine getirme yönünde yükümlölükleri bulunmamaktadır (O'Keefe, 1994:186). Gerçekten de, ABS'nın hazırladığı özel raporlar yalnızca AP'na bağlı Bütçe Denetim Komitesi tarafından takip edilirken; Birliğin diğer karar organı konumundaki Konsey'in, özel raporları değerlendirmeye yönelik bu çeşit bir prosedürü bulunmamaktadır. Çünkü Birlik hukuku çerçevesinde öneri ve görüşlerin hukuksal bağlayıcılığı yoktur. Zaten, ABS hukuksal bağlayıcılığı olan tasarrufta bulunma yetkisiyle donatılmış değerdir (Tillotson ve Foster, 2003: 112). ABS Konsey'e, bütçenin yönetimine ilişkin olarak yapılacak mali düzenlemeler konusunda da görüş bildirmekle görevlendirilmiş; ancak Konsey, söz konusu görüşü uygulamakla yükümlü kılınmamıştır.

3.3. Avrupa Birliği Sayıştayı'nın Bütçenin Uygulanmasına Yardımcı Olma Yetkisi

ABS, aynı zamanda, Birliğin karar organları olan AP'na ve Konsey'e Birlik bütçesinin uygulanmasına ilişkin yetkilerini kullanırken yardımcı olmaktadır.

Aslında, Birliğin herhangi bir politika alanına ilişkin aldığı kararlar yasama işlemi olmanın yanısıra bütçe bileşenini de içinde barındırmaktadır (Enderlein ve Lindner, 2006:192). Birlik bütçesi harcamalara dayalı olduğundan, kaynakların kullanımı -önceden belirlenen gelir ve gider sınırları çerçevesinde kalmak üzere- politikaların yürütülmesinin gerektirdiği ölçüde gerçekleştirilmektedir. Bu nedenle, Birliğin yasama işlemleri ile bütçeye ilişkin yetkilerinin birbirinden kesin çizgilerle ayrılması olanaklı görünmemektedir. Dolayısıyla, ABS'nın AP'na ve Konsey'e bütçeye ilişkin olarak yardımcı olması büyük önem taşımaktadır. 2009 Lizbon Antlaşması ile bütçede zorunlu olan² ve zorunlu olmayan harcamalar ayırımının kaldırılması, bu önemi daha açık ortaya koyar niteliktedir.

ABS, ayrıca, Maastricht Antlaşması'ndan itibaren hesapların güvenilirliğine ve mali işlemlerin hukuka uygunluğuna ilişkin olarak Konsey'e ve AP'na güvence bildiriminde (*statement of assurance*, kısaca DAS) bulunmakla görevli kılınmıştır.

Güvence bildirimi ABS'nın denetim yetkisini sistematik bir biçimde kullanabilmesi için bir gereklilik olarak görölmüş (Laffan, 2003: 217) ve kurucu antlaşmalarda birbirini izleyen değişikliklerle güçlendirilmiştir. 1999 Amsterdam Antlaşması ile güvence bildiriminin Birliğin Resmi Gazetesinde yayınlanması öngörölmüştür. 2003 Nice Antlaşması da ABS'na, güvence bildirimini Birliğin etkinlikte bulunduğu başlıca her alana ilişkin özel değerlendirmelerle destekleme yetkisi tanıdıştır.

ABS, her yıl gerekli denetimi yapmasının ardından bütün hesapların gerçeği yansıttığını ve bütün mali işlemlerin yasal ve düzenli olduğunu açıklayarak güvence bildiriminde bulunmaktadır. Sonuçları yeterli bulmaması halinde ABS, güvence bildiriminde bulunmayı reddetme hakkına sahiptir. Bu,

² Doğrudan doğruya kurucu antlaşmanın ya da kurucu antlaşmaya dayanarak Birlik organlarının yaptığı tasarrufların uygulanmasından kaynaklanan harcamalar zorunlu harcamalar olarak sınıflandırılmıştır.

ABS'na, sahip olmadığı hukuksal yaptırım yetkisinin bir ölçüde de olsa eksikliğini giderici bir olanak sağlamaktadır. ABS'nın, performansını yetersiz bulduğu organa ciddi eleştiriler yöneltileceğinden, ilgili organın gerekli düzeltmeleri yapma yönünde harekete geçeceğinin varsayılması doğaldır. Böylelikle, ABS'nın ilgili organ üzerinde siyasi yaptırım gücüne sahip olduğu (Skiadas, 2003: 216) sonucuna varmak yanlış görünmemektedir.

4. AVRUPA BİRLİĞİ SAYIşTAYI'NIN KURUMSAL KONUMU

Başlangıçta ABS'nın Birliğin kurumsal yapısı çerçevesinde kendi konumunu belirlemesi kolay olmamıştır. Ancak zamanla, kendisiyle aynı statüde bulunan siyasi organlar - AP, Konsej ve Komisyon- ile ilişkilerini geliştiren ABS, söz konusu organların kendi aralarındaki ikili ilişkiler üzerinde de etkili olmuştur.

ABS'nın kurumsal konumu, aynı zamanda, parlamento denetiminin geliştirilmesi yoluyla söz konusu organların daha etkin çalışmasını sağlayacak bir gelişme göstermiştir. Böylelikle ABS, ulusal ölçekteki yüksek denetim kurumlarının etkin çalışmasından beklenen yararları getirebilecek bir kurumsallaşmanın yolunu açmıştır. Çünkü mali denetim kurumları, bir yandan gider düzeyinin aşağıya çekilmesi ve kaynakların daha verimli kullanılması yoluyla yönetimin etkinliğini arttırmaktadır (Blume ve Voigt, 2007: 2). Diğer yandan aynı kurumlar, yönetimin görevlerini belirlenen amaçlara uygun olarak yerine getirmesini sağlamaktadır. Böylelikle, diğer yüksek denetim kurumları gibi ABS da, hesap verebilirlik ile etkin çalışma arasında bulunduğu varsayılan ikilemin (Bovens, 2005: 189) giderilmesine yardımcı olabilecek çıkış noktasına işaret etmektedir.

4.1. Avrupa Birliği Sayıştayı'nın Avrupa Parlamentosu ile İlişkisi

ABS'nın AP ile ilişkisi, mali denetimin parlamenter denetime önemli katkı sağladığı (Laffan, 2003: 762-777) gerçeğinden bağımsız olarak düşünülemez. Aslında parlamentolar ile yüksek denetim kurumlarının ilişkisi, parlamentoların denetim işlevinin özünü oluşturmaktadır. Parlamenterler genellikle kamu harcamaları ve gelirlerini denetleme işlevini tek başlarına yerine getiremeyeceklerinden, bu denetimi onların adına gerçekleştiren yüksek denetim organlarının rapor olarak sunduğu bulgular dayanak alınmaktadır (Dye ve Stapenhurst, 1998: 12).

AB çerçevesinde de mali denetim, yürütme üzerindeki parlamento denetiminin tamamlayıcı bileşeni olarak tasarlanmıştır (Eiselt ve Slominski, 2006: 209-225). AP'nun denetimi, ABAD'nın da 1980 Isoglucose kararında belirttiği üzere, Birlik vatandaşlarının kendilerini temsil eden organ aracılığıyla yetkinin kullanılmasında söz sahibi olmalarını yansıtmaktadır. Gerçekten de AP, 1979 yılından itibaren doğrudan doğruya halk tarafından seçilen üyelere oluşan tek Birlik organı olarak, yürütme üzerinde siyasi denetimi gerçekleştiren unsur konumundadır. ABS da, Parlamento'nun bu denetim işlevinin bir parçasını oluşturmaktadır. Bu bağlamda ABS, mali yönetimin başarısını, diğer bir deyişle Birlik politikalarının belirlediği hedeflerin en düşük maliyetle gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini inceleyerek, bu politikaların yürütülmesinden yarar görmesi beklenen Birlik vatandaşlarına söz konusu incelemesinin sonuçlarını rapor olarak açıklama işlevini üstlenmektedir.

ABS'nın sunduğu raporlar yoluyla gerçekleştirdiği bilgilendirme işlevi, Parlamento denetiminin ayrılmaz bir parçasını oluşturmaktadır. Çünkü, elde edilen verilerin kesinliği, herhangi bir parlamento denetiminin vazgeçilmez koşulu durumundadır (Magnette, 2001: 295). Aslında ABS'nın bu işlevi, AP'nun kurumsal gelişimi bağlamında iki yönden önem taşımaktadır.

Birinci olarak, ABS Parlamento'nun siyasi denetim işlevini daha etkin olarak yerine getirmesine yardımcı olmuştur. AP, bütünleşmenin Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nca başlatılan ilk dönemlerinde yürütme üzerindeki tek denetim gücü olan Komisyon (o dönemde Yüksek Otorite) üyelerini toplu olarak istifaya zorlama yetkisini, yürütme organından bilgi almak amacıyla elinde bulundururken; zamanla, bilgi edinmek üzere - araştırma komiteleri kurma, sözlü ve yazılı soru yöneltme gibi- yeni işlevler geliştirmiştir. Böylelikle, AP'nun yürütme organını a posteriori denetim altında tutma yoluyla a priori etki altına alabilmesi bir gelişmişlik ölçütü (Magnette, 2001: 295) olarak nitelendirilmiştir. ABS'nın raporlarıyla AP'na sağladığı bilgi, süreç içinde gelişen bu işlevlerin tamamlayıcısı konumundadır. Hatta, ABS'nın, Birlik hesaplarında meydana gelebilecek usulsüzlüklere ilişkin olarak önceden uyarıcı ve önleyici işlevinin, AP'nun gelişmişlik düzeyine katkıda bulunduğu kuşkusuzdur.

Daha da önemlisi, ABS, Parlamento'nun denetim yetkisini yerinde kullanmasını sağlayan zemini hazırlamıştır. ABS'nın özel raporu temelinde

Bütçe Denetim Komitesi'nce Aralık 1998'de Komisyon'a ilişkin olarak mali yönetimde usulsüzlük saptaması, bütçenin serbest bırakılmasını engelleyen kararlar sonuçlanmıştır. Bunun üzerine AP, Komisyon'a karşı gensoru oylamasını 14 Ocak 1999 tarihli toplantısının gündemine almıştır. Sonuçta gensoru oylaması yapılmamış olsa da, bu adım Komisyon'un toplu olarak istifasına varan süreci başlatmıştır (Stasinopoulou, 2006: 151). Bu süreçte AP önce, Komisyon'a ilişkin usulsüzlük iddialarını soruşturmak üzere bağımsız uzmanlardan oluşan beş kişilik bir komiteyi görevlendirmiştir. Bu komitenin hesap verebilirlik ve saydamlık eksikliğine vurgu yaptığı raporu üzerine AP, Komisyon'a toplu olarak istifa etme ya da yönetim prosedürlerinde reforma gitme şeklinde iki seğenek sunmuştur. Sonuç olarak Komisyon 16 Mart 1999'da toplu olarak istifa etmiştir. Böylece Birlik tarihinde ilk kez Komisyon üyelerinin toplu istifası ile sonuçlanan süreç hem Parlamento'nun Komisyon üzerindeki denetimini güçlendirmiş hem de bu yolla Parlamento'nun kurumsal güvenirliliğinin artmasını sağlamıştır. Bu sonuç bile tek başına, AB'nin hesap verebilirlik düzeyinin yükseltilmesi bakımından büyük önem taşımadır. Söz konusu sürecin başlangıç noktasını ise, ABS'nin raporu oluşturmuştur.

ABS'nin rapor sunma işlevinin Komisyon üzerindeki Parlamento denetiminin etkinliğini sağlaması, yalnızca toplu istifa sürecini başlatmakla sınırlı bulunmamaktadır. ABS aynı zamanda AP'nun, Birliğin karar organlarından biri olarak politikaları kendi tercihleri doğrultusunda şekillendirmede Komisyon karşısında güç kazanmasını sağlamıştır. Ulusal parlamentolar da, harcamaların kendi beklentileri doğrultusunda geręekleřmesini güvence altına alma işlevini yerine getirirken mali denetim raporlarından yararlanmaktadır (Wang ve Rakner, 2005: 22).

Gerçekten de, ABS'ndan rapor hazırlaması için en çok istemde bulunan Birlik organı AP olmuştur (Laffan, 1999:258). Parlamento bu raporlara dayanarak, Komisyon'un geręekleřtirdiđi işlemlerin mali dayanağını ayrıntılı olarak gerekçelendirmesini sağlamıştır. AP'nun kendisi adına bu kazanımı, ABS tarafından toplanarak analiz edilen veriler temelinde geręekleřtirilebilmiřtir (Bauer, 2001: 44).

AP'nun ABS ile işbirliği sonucu güçlenen konumunun, Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girdiği dikkate alındığında, bundan sonra daha da önem kazanmasını beklemek yanlış olmasa gerekir. Zira, Nice Antlaşması

AP'nun yasama yetkilerini dikkate değer ölçüde arttırmamış, Konsey başlıca karar organı olarak kalmıştı (Bergman ve Raunio, 2001: 127). Lizbon Antlaşması ile AP'nun, Komisyon başkanını atama yetkisini elde etmesi ve önceden yalnızca Konsey'in üzerinde son sözü söyleme yetkisinin bulunduğu zorunlu harcama ayırımının ortadan kaldırılmasıyla Birlik bütçesi üzerinde Konsey ile eşit söz hakkına kavuşması, ABS ile olan yakın işbirliğinin süreceğine işaret etmektedir.

Ancak ABS ile AP arasındaki işbirliği hiyerarşik bir ilişkiden kaynaklanmamaktadır. Diğer bir deyişle, ABS ile AP'nun yakın ilişkisinin bir ast-üst ilişkisi olarak anlaşılmaması gerekir. ABS bağımsız bir organ olarak gerektiğinde AP'nu da eleştirebilmektedir. Üye devletlerin anayasal düzenlerinde olduğu gibi, AP çerçevesinde de merkezi önem taşıyan siyasi partiler bu konuda en belirgin örneklerden birini oluşturmaktadır. ABS'nın uygun bulmamasına karşın, Avrupa'daki siyasi partilere AP'nun bütçesinden alınan fonlarla mali destek sağlanmıştır. ABS'nın "Avrupa Parlamentosu'nda Siyasi Grupların Harcamaları" başlıklı, 28 Haziran 2000 tarihli raporunda, AP'ndaki grupların faaliyetleri için ayrılan payın siyasi partiler tarafından kullanılamayacağı görüşünü dile getirmesi üzerine AP, parti gruplarına bütçeden ayrılan fonların %5'ini transfer etme olanağı tanıyan bir karar (von Arnim ve Schurig, 2004: 12) alma gereği duymuştur.

4.2. Avrupa Birliği Sayıştayı'nın Konsey ile İlişkisi

ABS ile Parlamento arasındaki ilişkinin işbirliğine dayalı olmasına karşılık, Birliğin diğer karar organı olan Konsey'in ABS ile ilişkisinde aynı nitelendirmenin doğrudan doğruya geçerli olmadığı görülmektedir. Aksine, ABS ile Konsey'in ilişkisini şekillendiren unsurun, Konsey'in ABS'na karşı yeterli ilgiyi göstermemesi (Craig ve De Burca, 2008: 77) olduğu üzerinde durulmaktadır.

Aslında, Konsey tarafındaki ilgi eksikliğini, ABS'na karşı bir tutum olarak değerlendirmek yerine, Konsey'in Birliğin kurumsal yapısındaki konumu bağlamında açıklamak daha uygun görünmektedir. Bir kez, üye devletlerin ilgili bakanlarından oluşan Konsey ulusal çıkarların temsil edildiği organdır. Dolayısıyla, Konsey üyelerinin tümüyle olmasa da öncelikle ulusal çıkarlarını dikkate almaları olağan görünmektedir. Özellikle, 1988 yılından itibaren Birlik bütçesinin büyük ölçüde üye devletlerin katkılarıyla finanse

edildiği göz önüne alındığında bu durum daha iyi anlaşılmaktadır. Hatta, Nice Antlaşması'na ek bir bildiriyle, ABS ile ulusal denetim kurumlarının işbirliğini geliştirmeleri istenmiş, ancak bu yönde herhangi bir zorunluluk öngörülmemiştir.

İkinci olarak, Birliğin temel karar organı olmasına karşın Konsey'in yasama sürecindeki rolü, girişimi başlatmaktan çok tepkisel olagelmiştir (Christiansen, 2006: 155). Birliğin yasama süreci, ilke olarak Komisyon'un öneri getirmesiyle başlamaktadır. Hatta bu nedenle, Konsey'den çok Komisyon gündem belirleyici olarak nitelendirilmektedir. Ayrıca Konsey, kurucu antlaşmalara getirilen yenilikler sonucu AP'nun giderek artan ölçüde getirdiği değişlik önerileri karşısında kendi tutumunu belirlemek durumunda kalmıştır. Sonuç olarak; Konsey, ABS'nın raporlarının büyük bölümüne ilgi göstermemiş (Macmullen, 1999: 703-718); hatta, Birliğin bütçesi açaşından en çok önem taşıyan kalemlerden biri olan tarım politikasına ilişkin uyarıları dahi dikkate almamıştır (Grant, 1995: 1-18).

Üçüncü olarak, ABS'nın AP ile olan işbirliği, Konsey ile AP arasında Konsey'in lehine olan dengenin AP'na doğru kaymasına neden olmuştur. Gerçekten de, Birlik bütçesine ilişkin olarak Konsey ile AP arasında gerginlikler yaşanmıştır. Hatta, 1970 yılından itibaren bütçede zorunlu olan ve zorunlu olmayan harcamalar ayırımı getirilerek, AP'nun bütçeye ilişkin yetkileri sınırlandırılmış ve mali etkileri olacak kararların tümüyle Konsey'in yetki kapsamında kalması güvenceye alınmaya çalışılmıştır (Enderlein ve Lindner, 2006: 196). Ancak; AP ile ABS'nın dayanışması, Birliğin karar alma sürecinde AP'nun giderek Konsey'in karşısında dengeleyici bir güç olarak yer almasına katkıda bulunmuştur. Böylelikle, Konsey'in AP'nun denetimine girmesini istemediği harcamalar, ABS'nın raporlarında dile getirdiği görüşleri temel olarak kendi tutumunda ısrarcı olan AP'nun denetimine alınabilmiştir.

Birliğin Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası (ODGP) bu konuda belirgin bir örnek oluşturmaktadır. Çünkü ODGP, üye devletlerin yetkilerini olabildiğince korumak istedikleri, bu nedenle tümüyle Konsey'in yetkili kılındığı, hatta karar alma yöntemi olarak büyük ölçüde oybirliğinin geçerli olduğu ve AP'nun yasama yetkisi kullanmadığı, kendine özgü düzenlemeleri bulunan bir politika alanını oluşturmaktadır. 1988 yılından itibaren yedi yıllık bir dönem için ODGP kapsamındaki azami gelir ve gider miktarlarının Mali Program olarak belirlenerek Konsey, AP ve Komisyon'un dahil olduğu bir

Kurumlararası Anlaşma'ya dönüşmesi sürecinde, AP'nun Konsey'e karşı etkisini arttırdığı gözlenmiştir. 1997 yılındaki Kurumlararası Anlaşma, ABS'nın AP'nun istemi üzerine bildirdiği 1/97 sayılı görüşünde yer alan kimi noktaları hükümleştirerek ODGP için genel bütçe prosedürünü belirlemiştir. Buna göre, Konsey her yıl ODGP harcamalarının tümü için AP ile uzlaşmak zorunda kalmış; uzlaşma sağlanması amacıyla da iki organ için geçici olarak danışma prosedürünün işletilmesi öngörülmüştür. Yine, ODGP'nin yönetimine ilişkin 13/2001 sayılı ve 30 Kasım 2001 tarihli ABS raporunu dayanak alan AP, başlangıçta Konsey'in karşı çıkmasına karşı, ODGP kapsamında görevlendirilen özel temsilcilerin giderlerinin operasyonel harcama olarak kabul edilmesini (European Court of Auditors, 2001: 14) sağlayarak kendi denetimi kapsamına alabilmiştir.

ABS ile Konsey'in ilişkisinin güçlü bir işbirliğinden yoksun olması, iki organ arasında işbirliğinin hiç bulunmadığı anlamını taşımamaktadır. Bu bağlamda Konsey'in ABS'ndan görüş alması dikkat çekicidir. Yıllık bütçe görüşmeleri; ilk taslağın Komisyon tarafından Konsey'e sunulmasından başlayarak Konsey'in taslak metin üzerinde görüşmeyi tamamlayıp bu metni AP'na iletmesine kadar, ön görüşmelerin Konsey'e bağlı çalışma gruplarınca gerçekleştirilmesi, COREPER'in taslak üzerinde inceleme yapması ve daha sonra Konsey'in AP ve Komisyon ile birlikte taslak üzerinde nihai anlaşmaya varması gibi pek çok aşamayı içermektedir. Bu karmaşık süreçte Konsey'in ABS'ndan görüş istemesi doğal görünmektedir. Örneğin, bütçenin arttırılması söz konusu olduğunda ABS'nın Konsey'e görüş bildirerek bilgi vermesi özellikle önem taşımaktadır (Laffan, 2002: 133). Aynı şekilde, mali konulara ilişkin bir tüzük çıkarmadan önce Konsey'in ABS'ndan görüş alması olağandır (Jones, 2001: 164).

ABS'nın görüş bildirme işlevinin, bu organın Konsey ile ilişkisi bağlamında değerlendirildiğinde, bir yandan, AP'nun Konsey karşısında denetim gücünü arttırdığı ve dolayısıyla Birlik bütçesinden gereksiz harcamaların yapılmasını önleyecek yolu açtığı görölmektedir. Diğer yandan ABS'nın, Konsey'in bilgilendirilmesiyle mali konularda daha etkin çalışabilmesine zemin hazırladığı gözlenmektedir. Ayrıca ABS hem Konsey'in yetkisi kapsamındaki harcamaların daha saydamlaşmasını hem de Konsey'in AP ile daha sağlıklı ilişki kurmasını sağlamıştır. Böylece ABS'nın, Konsey'in

bütçeye ilişkin karar alma sürecinin daha etkin ve daha saydam işlemesine katkıda bulunduğu söylenebilecektir.

4.3. Avrupa Birliği Sayıştayı'nın Komisyon ile İlişkisi

Yürütme organının denetlenmesi yüksek denetim kurumlarının temel mantığını oluşturmaktadır (Bemelmans-Vidéc, 2003: 182). Komisyon da, Birliğin politikalarının yanısıra bütçenin de uygulanmasından sorumlu yürütme organı niteliğinde olduğundan; ABS'nin Komisyon ile ilişkisi, denetimi yapan ve denetlenen arasında geçmesi beklenen gerginliği yansıtmaktadır. Bu gerginlik aynı zamanda iki organ arasındaki ilişkiyi önemli kılmaktadır. ABS'nin denetim işlevinin Birliğin diğer organlarına değil fakat Komisyon'a yönelik olduğu nitelendirmesi (McDonald, 2000: 110) de, bu ilişkiye verilen öneme işaret etmektedir.

Komisyon'u ulusal sistemlerdeki yürütme organlarından farklı kılan özelliklerin, aynı zamanda Komisyon ile ABS ilişkisinde gerginliği kaçınılmaz kılan unsurları oluşturduğu gözlenmektedir.

Bir kez, AP'nun Komisyon üzerindeki denetimi ve bu çerçevede işletilebilen gensoru prosedürü parlamenter sistemlerdekinden farklıdır. Parlamenter sistemlerdeki hiyerarşik ilişkinin yerini, AB çerçevesinde karşılıklı denetime dayalı ve hiyerarşik olmayan bir ilişki almaktadır (Magnetten, 2001: 308). Komisyon'un oluşumu ulusal sistemlerdekinden farklıdır. Doğrudan parlamentodaki çoğunluğun içinden atanmaya değil, aralarında siyasi nitelikli herhangi bir bağlantı bulunmayan üyelerin, AP'nun onayıyla, Konsey tarafından atanmalarına dayanmaktadır. Bu nedenle Komisyon'un doğrudan doğruya seçmenlerin tercihlerine bağlı kalması söz konusu değildir. Çünkü Komisyon başka bir organa bağlı olarak değil, aksine bağımsız çalışması için tasarlanmış bir organdır. Bu ise, Komisyon'a kurucu antlaşmalarla verilmiş olan Birlik çıkarlarını koruma görevinden kaynaklanmaktadır. Birliğin çıkarlarını temsil eden organ olarak, yasama sürecini başlatma yetkisi de Komisyon'dadır. Yalnızca Birlik yararına çalışması amaçlanan Komisyon'un, parlamenter sistemlerdeki yürütme organından farklı olarak, siyasi alternatifini bulunmamaktadır (Magnetten, 2001: 309). Yine aynı nedenle, Komisyon ile AP arasındaki ilişki siyasi tercihlere değil, fakat teknik değerlendirmelere bağlı olarak yürütölmektedir (Magnetten, 2001: 307). Dolayısıyla, Komisyon'un denetlenmesi söz konusu olduğunda, bu organın Birlik politikalarını

uygulanmasındaki başarısı ya da başarısızlığı ölçüt olarak alınmaktadır. Bu durumda ise, bütçenin uygulanmasına ilişkin olarak Komisyon'un AP'nca serbest bırakılmasında esas alınan raporu hazırlayan ABS'nın önemi ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda Komisyon'un başarısının, Birlik politikalarının uygulanmasında öngörülen amaçların en az maliyetle gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğine bağlı olduğu kabul edilmektedir (European Court of Auditors, 1999: 5).

İkinci olarak, Birlik bütçesinin yönetiminde sorumluluğu Komisyon'a ait olmasına karşın, uygulamada bütçe giderlerinin büyük çoğunluğu Komisyon adına üye devletler tarafından yönetilmektedir. Çoğunlukla ortak tarım politikasının yürütülmesine ilişkin fonlarla yapısal fonlardan meydana gelen bu harcamaların üye devletlerce yönetilen kısmı toplam giderlerin yaklaşık 4/5'ini bulmaktadır (House of Commons, 2006: 51). Buna karşılığ, üye devletlerin yönetimindeki harcamaların denetiminde etkinliğin sağlanması oldukça güç görünmektedir. Zira, üye devletler, harcamaların büyük bölümünden sorumlu olmalarına karşın, ABS adına denetim yapma yükümlülüğu altında bulunmamaktadır (O'Keeffe, 1994: 193). Üye devletlerin yalnızca, 2342/2002 sayılı Mali Tüzüğün md. 48(1) hükmü uyarınca, bütçenin uygulanmasında Komisyon ile işbirliği içinde olmaları öngörülmüştür.

Diğer yandan, Birlik bütçesinin denetlenmesinde ikinci katmanı oluşturan Komisyon'un, üye devletler üzerinde yeterli denetimi gerçekleştiremediği görülmektedir. Komisyon bu konuda yeterince yetkiye sahip olmadığı gibi; ABS da, Komisyon'a, elindeki yetkiyi üye devletlerin denetim sistemlerinin incelenmesi doğrultusunda etkin olarak kullanamadığı eleştirisini yöneltmiştir (O'Keeffe, 1994:189). Dahası, Komisyon'un denetim yetkisi, Birliğin gelir ve giderlerinin gerçekleştiği farklı alanlara göre değişiklik gösterirken; üye devletlerin mali denetim sistemleri de birbirinden oldukça farklıdır (House of Commons, 2006: 51). Bu nedenle ABS, ulusal denetimlere ilişkin olarak sonuca ulaşabilmek için tutarlı ve güvenilir verilerden yoksun kalmaktadır. Bu durumda, ABS ile Komisyon arasındaki ilişkilerin pürüzsüz olamayacağı açıktır.

ABS'nın 1978 yılından itibaren yayınladığı yıllık raporlarında Komisyon'a yönelik olarak; yapısal fonların kullanımında usulsüzlük, ortak tarım politikasına ilişkin harcamaların yanlış yönetilmesi, PHARE ve TACIS gibi yardım programlarının planlamasında eksiklik, kalkınma yardımı program-

larının yürütülmesinde Brüksel'deki merkez ile yardımın yapıldığı üçüncü ülkelerdeki dağıtım görevlileri arasında eşgüdüm eksikliği gibi eleştiriler yinelenerek dile getirilmiştir (Laffan, 2002: 127; Levy, 2000: 159-160; van Oudenaren, 2005: 99).

ABS ile Komisyon arasındaki gerginliğin dönüm noktasını ise, kuşkusuz 1999 yılında Komisyon yelerinin toplu istifası oluşturmuştur. AP'nun güvensizlik oyu olasılığı karşısında Komisyon yelerinin istifasına varan sürecin başlangıcı, ABS'nın Komisyon'a ilişkin olumsuz raporuna dayanmıştır. Bu süreçte görevlendirilen Bağımsız Uzmanlar Komitesi'nin raporunda da ABS'ninkine benzer saptamalarda bulunulduğu gözlenmiştir. Komisyon'a, siyasi önceliklerin belirlenmesinde başarısız olduğu eleştirisinin yönetildiği raporda, mali yönetime ilişkin başlıca iki yanlış üzerinde durulmuştur. Buna göre; Komisyon, görev kapsamının genişlemesine karşılık personel sayısındaki eksikliği Birlik fonlarından yapılan harcamaları arttıracak karşılamaya çalışmış ve yeterli kaynağa sahip olmadığı halde yeni oluşturulan Birlik politikası alanlarında mali yükümlülük üstlenme yoluna gitmiştir. Bu rapordan bir yıl önce, 1998 yılına ilişkin raporunda ABS'nın, Komisyon'un yönetimindeki yardım programlarının yaklaşık yarısına ilişkin olarak hesapların yanlış olduğu saptamasında bulunmuş olması (Vaubel, 2006: 136) dikkat çekicidir.

Bağımsız Uzmanlar Komitesi raporunun daha geniş yankı bulmasına karşın, ABS'nın eleştirileri bir kereye mahsus olmayıp süreklilik oluşturmuştur. Bu bağlamda, gerektiğinde Komisyon'un hesaplarını onaylamayan ABS, toplu istifa üzerine yeni Komisyon'un göreve başlaması sonrasında da eleştirilerini sürdürmüş; Birlik bütçesine ilişkin güvence bildiriminde bulunmayı defalarca reddetmiştir.

ABS ile Komisyon arasındaki ilişkinin, birçok güçlük içermesine karşın, tümüyle olumsuzluk temelinde yürüdüğünü söylemek doğru olmayacaktır. Çünkü Komisyon, ABS'nın önerilerinden gerekli dersi çıkararak değişikliğe gitme yönünde harekete geçebilmektedir. Bu doğrultudaki gelişmeler, Birlik vatandaşlarının tercihlerini yansıtaktan uzak kalabilen Komisyon'un daha hesap verebilir kılınmasını sağlaması nedeniyle oldukça önemlidir. Zaten, Avrupa Birliği'nin işleyişine ilişkin Antlaşma'nın md. 319(3) hükmü uyarınca Komisyon, bütçenin serbest bırakılmasına ilişkin karara dayanak oluşturan ve

ABS'nca da rapor edilen gözlemler doğrultusunda gerekli adımları atmakla yükümlü kılınmıştır.

Öncelikle, Birlik tarihinde bir ilk olan toplu istifanın hemen sonrasında Komisyon'un kendi mali denetim birimi, OLAF adı altında yeniden yapılandırılmıştır. Haziran 1999'da oluşturulan OLAF, Komisyon'a bağlı olmakla birlikte soruşturma yetkileri itibarıyla bağımsız kılındığı özel bir statüde yer almaktadır. Birlik hukukunun Komisyon'u soruşturma yapmakla yetkilendirdiği durumlarda soruşturmaları yürütmek ve üye devletlerin denetim kurumlarıyla eşgüdümü sağlamakla görevlendirilen OLAF'ın, 2003 yılında AB'nin istatistik kuruluşu Eurostat'ın bir banka hesabına ilişkin soruşturması sonucu, üç personelin görevi Komisyon'ca askıya alınmıştır (Laffan, 2006: 222-223).

İkinci gelişme ise, Komisyon'un hem tek para birimine geçiş hem de son genişleme sürecinin hemen öncesinde kurumsal reformların uygulanmasına hazırlanmasıyla gerçekleşmiştir (Stasinopoulou, 2006: 153). Bu çerçevede Komisyon'un, ABS'nin görüşlerini dayanak aldığı görölmüştür. Komisyon, özellikle mali yönetimi daha nitelikli kılmak amacıyla getirdiği önerilerde, 30 Nisan 2004 tarihli ve 2/2004 sayılı görüşü (European Court of Auditors, 2004) temel almıştır. Söz konusu öneriler bağlamında mali denetim ilkelerinin sadeleştirilmesinin yanısıra üzerinde durulan tek denetim ilkesi ABS'nin ilgili görüşüne dayandırılmıştır.

Üçüncü ve daha kapsamlı olarak, ABS'nin görüşlerini dikkate alması Komisyon'un, hem Birliğin karar alma sürecinin başlangıç aşamasını oluşturma işlevini hem de alınan kararların uygulayıcısı olma işlevini yerine getirirken daha etkin çalışmasına yardımcı olma potansiyelini barındırmaktadır. 2342/2002 sayılı Mali Tüzüğün de, bu potansiyeli harekete geçirmek için kimi hükümler içerdiiği görölmektedir. İlgili tüzüğün md.28 hükmü uyarınca Komisyon, bütçeyi etkileyebilecek bir düzenleme için Konsey'e ve AP'na herhangi bir öneri ya da önceki öneriye değişiklik getiren yeni bir öneri sunması durumunda, usulsüzlükleri önlemek amacıyla öngördüğü düzenlemeleri içeren bir mali bildirim önerisine eklemekle yükümlü kılınmıştır. Aynı tüzüğün md.27(4) hükmünde de, önemli ölçüde harcama gerektiren Birlik programları ve diğer faaliyetlerin söz konusu olması durumunda Komisyon'un değerlendirmelerinin göz önüne alınması, karar alma sürecini etkinleştirici bir unsur olarak öngörölmüştür.

Komasyon'un bu mali değerlendirmeleri daha sağlıklı yapabilmesinin ise, ABS'nin görüşlerini dikkate almasına bağlı olduğu açıktır.

5. SONUÇ

ABS, AP'nun yetkilerinin arttırılmasına koşut olarak oluşturulmuşsa da, Birliğin kurumsal yapısı çerçevesinde kendine önemi yadsınamayacak bir konum edinmeyi başarmıştır. Öyle ki, kurumsallaşması henüz tamamlanarak 2009 Lizbon Antlaşması ile teyit edilen, ye devletlerin devlet ya da hükümet başkanlarının oluşturduğu Avrupa Konseyi'nden de, Avrupa Merkez Bankası'ndan da önce Birliğin resmi organı statüsünü kazanmıştır. Bu başarı, kuşkusuz, ABS'nin kurumsal etkinliğiyle yakından bağlantılıdır.

ABS'nin, etkinliğin ilk lt olan bağımsızlık koşulunu  yönüyle de yerine getirdiği gözlenmektedir. ABS, hem Birliğin diğer organlarıyla ilişkilerinde olası talimat ve baskılardan uzak durarak hem de i örgütlenmesine ilişkin kuralları kendi belirleyerek kurumsal bağımsızlığını korumuştur. Üyelerin gerek atanmaları gerekse görevlerini sürdürmeleri için gerekli kişisel bağımsızlığa sahip oldukları grlmektedir. Mali kaynaklar bakımından Konsey'e görece bağlılık söz konusu olsa da bu, kendi bütçesine ilişkin kuralları belirleyen ABS'nin çalışmasını yeterli lde bağımsız olarak sürdürmesini engellememektedir.

ABS, etkinliğin ikinci lt olan yetki kapsamı bakımından değerlendirildiğinde; denetim yetkisinin, kapsamı geniş olmasına karşın, yargısal işlev görmemesinden kaynaklanan sınırlamalar içerdiği grlmektedir. Yaptırım uygulama yetkisinden yoksunluğun belirginleştirdiği bu sınırlama, ABS'nin kurumsallaştırdığı rapor sunma yetkisi ve denetim yetkisinin sistematik uzantısını oluşturan güvence bildiriminde bulunma yetkisi yoluyla, kısmen de olsa giderilebilmektedir. Böylece ABS, denetlenen organ üzerinde yaptırım uygulanması sürecinde dolaylı etkide bulunma olanağına sahip kılınmaktadır.

ABS'nin kurumsal konumu değerlendirildiğinde ise, iki sonuç ortaya çıkmaktadır. ABS, bir yandan AP'nun yetkilerini daha etkin kullanmasına zemin hazırlayarak, AB çerçevesinde parlamenter denetimin gelişmesine yardımcı olmuştur. Diğer yandan da; bilgilendirme yoluyla Konsey'in, denetim yoluyla da Komasyon'un daha etkin olarak çalışmasını sağlamıştır. Dolayısıyla ABS, hem Birliğin hesap verebilirlik düzeyinin yükselmesine hem

de organların bütçe yönetimine ilişkin görevlerini daha etkin yerine getirmesine katkıda bulunmuştur.

Ancak; yetki kapsamındaki sınırlamaya karşın ABS'nın etkin çalıştığı saptaması, bu etkinliğin arttırılmasına gereksinim duyulmadığı anlamına gelmemektedir. ABS'nın sürekli ve ciddi boyutlardaki usulsüzlüklere karşı yargısal süreci başlatacak yetkiden yoksun olması ve ABS'nın önerilerinin diğer organlarca dikkate alınmasını güvenceye alacak bir mekanizmanın bulunmaması özellikle eleştirilmektedir.

Oysa ABS, bu eleştirilere yanıt verebilecek potansiyeli barındırmaktadır. Birincisi, ABS'nın mevcut denetim yetkisinden kaynaklanmaktadır. Çünkü bu denetim, mali işlemlerdeki ve hesaplardaki yanlışlıkları ortaya koymanın yanısıra, söz konusu yanlışlıkların gerçekteşmeden önlenmesi işlevini de görmektedir. Bu işlevin bizzat kendisi, kurumsal etkinliğin arttırılması bakımından önemli görünmektedir.

Daha da önemlisi, söz konusu işlevin uygulamada dikkate alınmasını sağlayan, ABS'nın AP ile olan yakın işbirliğidir. Bu işbirliği ABS'nın etkinliğini arttırırken daha geniş kapsamlı olarak AB'nin hesap verebilirlik düzeyinin yükselmesine katkıda bulunmuştur. Hatta, Lizbon Antlaşması uyarınca Birliğin mali çıkarlarına verilen zararları kovuşturmak üzere bir Avrupa Kamu Savcılığı makamının oluşumuna hukuksal temel hazırlanması da, bu çerçevede değerlendirilebilecektir. ABS-AP işbirliğinin, AP'na bütçeye ilişkin olarak Konsey ile eşit temelde karar alma yetkisi tanıyan Lizbon Antlaşması ile, gelecekte daha da gelişeceği beklenebilecektir.

KAYNAKÇA

- Acemoglu, D. ve T. Verdier (1998), "Property Rights, Corruption and the Allocation of Talent: A General Equilibrium Approach", *Economic Journal*, Vol. 108, No. 450, 1381-1403.
- Akıllıoğlu, Tekin ve A. şeref Güzübüyük (1992), *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Von Arnim, Hans-Herbert ve Martin Schurig (2004), *The European Party Financing Regulation*, LIT Verlag, Münster.
- Bauer, Michael W. (2001), *A Creeping Transformation?: The European Commission and the Management of EU Structural Funds in Germany*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Bemelmans-Videc, Marie-Louise (2003), "Auditing and Evaluating Collaborative Government: The Role of Supreme Audit Institutions", *Collaboration in Public Services: The Challenge for Evaluation*, Andrew Gray vd. (der.), Transaction Publishers, New Jersey.
- Bergman, Torbjörn ve Tapio Raunio (2001), "Parliaments and Policy-making in the European Union", *European Union: Power and Policy-making*, Jeremy John Richardson (der.), Routledge, London/New York.
- Blume, Lorenz ve Stefan Voigt (2007), "Supreme Audit Institutions: Supremely Superfluous? A Cross Country Assessment", ICER Working Paper No.3/2007.
- Bovens, Mark (2005), "From Financial Accounting to Public Accountability", *Bestandsaufnahme und Perspektiven des Haushalts-und Finanzmanagements*, H.Hill (der.), Nomos Verlag, Baden Baden.
- Bovens, Mark (2007), "New Forms of Accountability and EU- Governance", *Comparative European Politics*, Cilt 5.
- Bovens, Mark, Deirdre Curtin, Paul T. Hart (2002), *The Real World of EU Accountability: What Deficit?*, Oxford University Press, Oxford/New York.
- Christiansen, Thomas (2006), "The Council of Ministers: Facilitating Interaction and Developing Actorness in the EU", *European Union*

- Power and Policy-making, Jeremy Richardson (der.), Routledge, London/ New York.
- Clark, Colin, Michael D. Martinis, Maria Kambia- Kopardis (2007), "Audit Quality Attributes of European Supreme Audit Institutions", *European Business Review*, Cilt 19, Sayı 1.
- Coffey, Peter (2003), *The Future of Europe Revisited*, Edward Elgar Publishing, London.
- Corneroli, Gerardo (2001), "The Role of the European Court of Auditors in the Control of State Aid", *European Competition Law Annual 1999*, Claus Dieter Ehlermann ve Michelle Everson (der.), Hart Publishing, Oxford/Portland.
- Court of Justice of the European Union (2002), "Opinion of Advocate General Jacobs concerning Case C-11/00 Commission of the European Communities v. European Central Bank", <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&alljur=alljur&jurcdj=jurcdj&jurtpi=jurtpi&jurtfp=jurtfp &numaff= c-11/00> (Erişim Tarihi: 12.07.2010).
- Craig, Paul P. ve Grainne De Burca (2008), *EU Law: Text, Cases, Materials*, Oxford University Press, Oxford/ New York.
- Curtin, Deirdre (2007), "Holding (Quasi-)Autonomous EU Administrative Actors to Public Account", *European Law Journal*, Cilt 13, Sayı 4.
- Davies, Karen (2003), *Understanding European Law*, Routledge, London/New York.
- Dye, Kenneth M. ve Rick Stapenhurst (1998), *Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption*, The Economic Development Institute of the World Bank, Washington D.C.
- Eiselt, Isabella ve Peter Slominski (2006), "Sub-Constitutional Engineering: Negotiation, Content, and Legal Value of Interinstitutional Agreements in the EU", *European Law Journal*, Cilt 12, Sayı 2.
- Enderlein, Henrik ve Johannes Lindner (2006), "The EU Budgetary Procedure in the Constitutional Debate", *European Union: Power and Policy-making*, Jeremy Richardson (der.), Routledge, London/New York.
- European Court of Auditors (1999), "Annual Report concerning the Financial Year 1998", <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/134171.PDF> (Erişim Tarihi: 12.07.2010).

- European Court of Auditors (2001), "Special Report on the Management of Common Foreign and Security Policy", <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/172997.PDF> (Erişim Tarihi: 12.07.2010).
- European Court of Auditors (2004), "Opinion on the 'Single Audit' Model", <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/133046.PDF> (Erişim Tarihi: 12.07.2010).
- European Court of Auditors (2006), "Special Report concerning the Environmental Aspects of the Commission's Development Cooperation", <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/173653.PDF> (Erişim Tarihi: 12.07.2010).
- European Court of Auditors (2010), "Opinion on Improving the Financial Management of the European Union Budget: Risks and Challenges", <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/4030745.PDF> (Erişim Tarihi: 12.07.2010).
- Van Gerven, Walter (2005), *The European Union: A Polity of States and Peoples*, Stanford University Press, Stanford.
- Gözübüyük, A. şeref (1991), *Yönetim Hukuku*, Sevinç Matbaası, Ankara.
- Grant, Wyn (1995), "The Limits of Common Agricultural Policy Reform and the Option of Denationalization", *Journal of European Public Policy*, Cilt 2, Sayı 1.
- Harlow, Carol (2002), *Accountability in the European Union*, Oxford University Press, Oxford/ New York.
- Held, David ve Mathias Koenig-Archibugi (2005), "Introduction", *Global Governance and Public Accountability*, David Held ve Mathias Koenig-Archibugi (der.), Blackwell Publishing, Oxford.
- House of Commons European Scrutiny Committee (2006), *Nineteenth Report of Session 2005-06*, House of Commons, London.
- Jones, Robert A. (2001), *The Politics and Economics of the European Union*, Edward Elgar Publishing, London.
- Laffan, Brigid (1999), "Becoming a 'Living Institution': The Evolution of the European Court of Auditors", *Journal of Common Market Studies*, Cilt 37, Sayı 2.
- Laffan, Brigid (2002), "The Court of Auditors", *Understanding European Institutions*, Alex Warleigh (der.), Routledge, London/New York.

- Laffan, Brigid (2003), "Auditing and Accountability in the European Union", *Journal of European Public Policy*, Cilt 10, Sayı 5.
- Laffan, Brigid (2006), "Financial Control: The Court of Auditors and OLAF", *The Institutions of the European Union*, John Peterson ve Michael Shackleton (der.), Oxford University Press, Oxford/New York.
- Laudati, Laraine (2002), "OLAF vs. DG Competition: A Comparison of the Community's Anti-fraud System with its Competition System", *European Integration and International Coordination*, Claus-Dieter Ehlermann vd. (der.), Kluwer Law International, The Hague.
- Levy, Roger (2000), *Implementing European Union Public Policy*, Edward Elgar Publishing, Bath.
- Macmullen, Andrew (1999), "Political Responsibility for the Administration of Europe: The Commission's Resignation of March 1999", *Parliamentary Affairs*, Cilt 52, Sayı 4.
- Magnette, Paul (2001), "Appointing and Censuring the European Commission: The Adaptation of Parliamentary Institutions to the Community Context", *European Law Journal*, Cilt 7, Sayı 3.
- McDonald, Maryon (2000), "Accountability, Anthropology and the European Commission", *Audit Cultures: Anthropological Studies in Accountability, Ethics, and the Academy*, Marilyn Strathern (der.), Routledge, London/ New York.
- Meuwesse, Anne C.M. (2008), *Impact Assessment in EU Lawmaking*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn.
- Nugent, Neill (2006), *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave Macmillan, New York.
- O, Keeffe, David (1994), "The Court of Auditors", *Institutional Dynamics of European Integration*, Deirdre Curtin, Ton Heukels, Henry G. Schermers (der.), Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London.
- Van Oudenaren, John (2005), *Uniting Europe: An Introduction to the European Union*, Rowman and Littlefield, Oxford.
- Power, Michael (2005), "The Theory of Audit Explosion", *The Oxford Handbook of Public Management*, Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Christopher Pollitt (der.), Oxford University Press, Oxford / New York.

- Schermer, Henry G. ve Niels Blokker (2003), *International Institutional Law: Unity within Diversity*, Martinus Nijhoff Publishers, Boston/Leiden.
- Schwartz, Robert (2003), "Breaches of Integrity and Accountability Institutions: Auditors, Anti- Corruption Agencies and Commissions of Inquiry", Paper Presented at the First Meeting of the Study Group on Ethics and Integrity of Governance, Annual Conference of the European Group of Public Administration, Portugal.
- Scott, Colin (2003), "Organizational Variety in Regulatory Governance: An Agenda for a Comparative Investigation of OECD Countries", *Public Organization Review*, Cilt 3, Sayı 3.
- Skiadas, Dimitrios V. (2005), "Judicial, Controlling, and Advisory Institutions of the European Union", *Handbook of Public Administration and Policy in the European Union*, M.P. van der Hoek (der.), CRC Press, Florida.
- Stasinopoulou, Katia (2006), "The European Parliament's Role in the Resignation of the Santer Commission", *The Role of Parliament in Curbing Corruption*, Rick Staphenurst, Niall Johnston, Riccardo Pelizzo (der.), World Bank Publications, Washington D.C.
- Tillotson, John ve Nigel G.Foster (2003), *European Union Law*, Routledge, London/New York.
- Vaubel, Roland (2006), "Principal-Agent Problems in International Organizations", *Review of International Organizations*, Cilt 1, Sayı 1.
- Wang, Vibeke ve Lise Rakner (2005), "The Accountability Function of Supreme Audit Institutions in Malawi, Uganda and Tanzania", *CMI Reports*, Bergen.
- De Wet, Erika (2008), "Holding International Institutions Accountable: The Complementary Role of Non-Judicial Oversight Mechanisms and Judicial Review", *German Law Journal*, Cilt 9, Sayı 11.
- White, Fidelma ve Kathryn Hollingsworth (1999), *Audit, Accountability and Government*, Clarendon Press, Oxford/ New York.
- WTO (2008), *Dispute Settlement Reports (2006)*, C. IX, Cambridge University Press, Cambridge/ New York.