

# AVRUPA BİRLİĞİ'NDE YOLSUZLUKLA MÜCADELE KOORDİNASYON SERVİSLERİ

Muharrem DEMİRCİ\*

## 1. Giriş

Avrupa Birliği Devlet ve Hükümet Başkanlarının 17 Aralık 2004 tarihli Brüksel Zirvesinde aldığı karar doğrultusunda 3 Ekim 2005 tarihinde yapılan Katılım Konferansı ile Türkiye resmen AB'ye katılım müzakerelerine başlamıştır. Böylece, Türkiye ile AB arasındaki inişli çıkışlı ilişki, çok önemli bir dönüm noktasını aşarak yepyeni bir sürece girmiştir.

AB Müktesebatı, AB Hukuk sistemine verilen addır. Yaklaşık 120 bin sayfadan oluşmaktadır. AB'yi kuran ve daha sonra değişikliğe uğrayan antlaşmaları, aday ülkelerin AB'ye katılırken imzaladıkları katılım antlaşmalarını, Konsey, Komisyon, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı gibi Topluluk organlarının çıkardıkları tüm mevzuatı ifade etmektedir.

Bu Müktesebat, son katılım müzakereleri için 31 başlık altında sınıflandırılmıştır. Ancak Hırvatistan ve Türkiye ile başlayan müzakere sürecinde bu sayı, geniş kapsamlı bazı konuların bölünmesi suretiyle 31'den 35'e çıkarılmıştır. Bu 35 fasıldan biri olan "32. Mali Kontrol" faslında Türkiye'nin AB mali çıkarlarının korunması yönünde kurduğu idari yapılanma ve mevzuat üzerinde de durulacaktır. Bu kapsamda Avrupa Komisyonu'nun yolsuzlukla mücadele birimi olan OLAF'ın (Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Ofisi) üye ve aday ülkelerde kurulmasını öngördüğü Yolsuzlukla Mücadele Koordinasyon Servisler çalışmamızın konusunu oluşturmaktadır.

## 2. OLAF ve Yolsuzlukla Mücadele Koordinasyon Servisleri

OLAF, Avrupa Komisyonu'nun 29 Nisan 1999 tarihli kararıyla<sup>1</sup> Topluluğun mali çıkarlarını zedeleyecek yolsuzluk ve diğer yasadışı faaliyetlerle mücadeleyi güçlendirmek amacıyla Komisyon'un kendi içinde bir birim olarak kurulmuştur. Söz konusu kararın "Giriş"

---

\* Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Stajyer Hazine Kontrolörü

<sup>1</sup> Commission Decision of 28 April 1999 establishing the European Anti-fraud Office (OLAF), notified under document number SEC(1999) 802) (1999/352/EC, ECSC, Euratom

bölümünün 4'üncü maddesinde OLAF'ın idari soruşturma faaliyetlerini tam bir bağımsızlık içinde yapması öngörülmüştür.

Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Ofisi, Avrupa Komisyonu bünyesinde 1988 yılında kurulmuş olan “Sahteciliği Önleme Koordinasyon Birimi”nin (Unit for the Coordination of Fraud Prevention- UCLAF) Genel Müdürlük seviyesine getirilmiş, daha geniş yetkilerle donatılmış ve bağımsız bir yapıya kavuşturulmuş şeklindedir.

OLAF'ın 2005 yılı Şubat ayında yayınlanan El Kitabına<sup>2</sup> göre her üye veya aday ülke bir **Yolsuzlukla Mücadele Koordinasyon Servisi** (Anti-Fraud Coordination Service- AFCOS) kurar. Söz konusu El Kitabında AFCOS'un özellikleri tanımlanmıştır. Buna göre; her ülkenin ulusal idari yapısına uygun olarak kurulacak olan AFCOS, yasama ile ilgili ve operasyonel olmak üzere iki tür fonksiyon yüklenmiştir. Servisin yasama ile ilgili fonksiyonu, Topluluğun mali çıkarlarının korunması ile ilgili ulusal mevzuatın hazırlanması ve uygulamanın izlenmesidir. Operasyonel fonksiyonu ise ulusal otoriteler, soruşturma ve kovuşturma birimleri arasında işbirliği ile ulusal birimler ve OLAF arasında işbirliğinin sağlanmasıdır.

AB'ye yeni üye olan ülkeler ile aday ülkeler Yolsuzlukla Mücadele Koordinasyon Servisi kurmuşlardır.<sup>3</sup> Her AFCOS kuruldukları ülkenin ulusal yönetim sistemine uygun olarak yapılandırıldı. Bu nedenle üyelik sürecindeki her ülkede AFCOS farklı kurumlar içinde yer aldı. Bu birimlere hem mevzuat çalışması ile ilgili hem de işlevsel sorumluluklar yüklendi.

Bu örgütün bazı ülkelerde İçişleri Bakanlığı (Belçika, Bulgaristan), bazı ülkelerde Maliye Bakanlığı (Macaristan, Estonya,) ve bazı ülkelerde de Hazine (Polonya) içinde kurulduğu görülmektedir. Bu noktada, servisin kendisine yüklenen fonksiyonları tam olarak yerine getirebileceği bir örgüt yapısı içinde kurulması önem arz etmektedir.

Aşağıdaki tabloda bazı ülkelerdeki AFCOS yapılanmaları ile içinde yer aldıkları kurumlar gösterilmektedir.

*Tablo 1 Bazı Ülkelerde AFCOS Yapılanmaları*

Ülke	AFCOS'un Kurulduğu Teşkilat
------	-----------------------------

<sup>2</sup> OLAF Manual, 25 February 2005

<sup>3</sup> Bu servisler daha önce “Merkezi ve Tek İletişim Noktası” olarak isimlendirilmişti. Daha sonra bu servislerin sadece Komisyon'la iletişim sağlayacak bir birimden öte geniş koordinasyon fonksiyonları yüklenmesi isim değişikliğini gerekli kılmıştır.

Çek Cumhuriyeti	Yüksek Kamu Savcılığı Ofisi
Estonya	Maliye Bakanlığı
Macaristan	Maliye Bakanlığı, OLAF Koordinasyon Ofisi
Latvia	Maliye Bakanlığı
Litvanya	İçişleri Bakanlığı, Mali Suçları Araştırma Servisi
Malta	İç Denetim ve Soruşturma Müdürlüğü Kabine Ofisi
Polonya	Maliye Bakanlığı, Uluslar arası Hazine İlişkileri Ofisi
Slovakya	Hükümet Ofisi
Slovenya	Maliye Bakanlığı
Güney Kıbrıs R. Y.	Başsavcılık Ofisi
Bulgaristan	İçişleri Bakanlığı
Romanya	Başbakanlık Kontrol Departmanı

AFCOS, Toplulukların mali çıkarlarının etkin olarak korunması amacıyla gerekli olan yasal alt yapının oluşturulması yönünde yapılacak çalışmaların başlatılması ve izlenmesinden sorumludur. AFCOS'un işlevsel sorumluluğu ise, ulusal yönetim birimleri, denetim kurumları ve soruşturma birimleri arasında ve OLAF ile bu sayılan kurumlar arasında etkin koordinasyonun sağlanmasıdır. Yolsuzlukla Mücadele Koordinasyon Servisleri genel olarak işlevsel olarak bağımsız olarak çalışmakta ve AB'nin mali çıkarlarının korunması ile ilgili yabancı kurumlardan destek almaktadırlar.

OLAF'ın bu teşkilatlanma ağını kurmasındaki amacı hem bu kurumların kendi aralarında ve hem de OLAF'la işbirliği içinde çalışmalarının sağlanmasıdır. OLAF, bazı AFCOS örgütleri ile yapılacak işbirliği çalışmalarının formalize edilmesi ve bu kurumların yolsuzlukların önlenmesi ve bastırılması faaliyetlerine etkin katılmalarını sağlamak üzere bu kurumlarla anlaşma imzalamaktadır.

Bu anlaşmalar kapsamında OLAF;

- Usulsüzlükler ve muhtemel yolsuzluk olaylarının incelenmesi ile ilgili olarak AFCOS'lara adli ve teknik destek sağlanmakta,
- AB bütçesini etkileyen yasa dışı faaliyetlerin söz konusu olduğu soruşturmalarda doğrudan yer almaktadır. OLAF uzmanları bu soruşturmalarda doğrudan soruşturmacı olarak yer alabildiği gibi ulusal mevzuatın izin verdiği durumlarda sadece gözlemci veya teknik danışman olarak da yer alabilmektedir.
- İlgili ülkedeki AFCOS teşkilatı ile sıkı işbirliği içinde yerinde ve ani denetim aktivitelere katılmaktadır.
- OLAF çalışanlarının konuşmacı veya başkan olarak katıldığı eğitim programlarının ortak finansmanını sağlamakta veya bu tür programlara ev sahipliği yapmaktadır.

- İlgili ülkelerdeki uygulayıcı birimlerin işlevsel kapasitelerinin artırılması amacıyla yapılan ekipman alımlarında teknik destek sağlamak ve bu tür durumlarda ortak finansman katkısı sağlamaktadır.

Aday ülkeler Bulgaristan ve Romanya AFCOS teşkilatlarını oluşturmuşlardır. Nisan 2003'te OLAF, Romanya AFCOS teşkilatı ile bir işbirliği anlaşması imzalamıştır. Bulgaristan ve Türkiye ile de, katılım sürecindeki diğer aday ülkelerde olduğu gibi, ilişkilerin formalize edilmesi yönünde çalışmalar yapılması öngörülmektedir.<sup>4</sup>

### **3. Üye ve Aday Ülkelerde AFCOS Yapılanmaları**

#### **3.1 Polonya'da AFCOS Yapılanması**

Polonya'da Maliye Bakanlığı bünyesindeki Uluslar arası Hazine İlişkileri Ofisi (The Bureau for International Treasury Relations-ITR Bureau) yolsuzlukla mücadele faaliyetlerinin koordinasyonu amacıyla Polonya Yolsuzlukla Mücadele Koordinasyon Servisi olarak belirlenmiştir. 2002 yılı Ekim ayında 102 nolu Başbakanlık Yönetmeliği ile oluşturulmuştur.

Bu Ofis, AB mali çıkarlarının korunması ile ilgili olarak Avrupa Komisyonu'nun merkezi iletişim noktası olduğu gibi konuyla ilgili diğer üye ülkelerin ilgili birimleri ile ilişkilerde de merkezi iletişim noktası olarak çalışmaktadır.

Bu kurum, OLAF'ın Polonya'daki temas noktası olduğu gibi bu ülkede yolsuzlukla mücadelede yetkileri bulunan Hükümet Yolsuzlukla Mücadele Otoritesi'nin gözetimi altında Bakanlıklar Arası Yolsuzlukla Mücadele Birimi (GAFU) ile birlikte AB'nin ve ülkenin mali çıkarlarının korunması konularında çalışmalar yürütmektedir.

Uluslar arası Hazine İlişkileri Ofisi bölge düzeyinde de örgütlenmiştir. Ülkenin 16 bölgesinde AB fonlarının dış denetiminden sorumlu hazine kontrol ofisleri kurulmuş olup buralarda görevli personel Polonya'da görevli OLAF ekibi tarafından eğitilmiş deneyimli kamu görevlileridir.

Hükümet Yolsuzlukla Mücadele Otoritesinin (Bu fonksiyon Hazine Kontrolü Genel Müfettişliği ve Maliye Bakanlığı Devlet Sekreterliği tarafından yürütülmektedir.) temel görevleri Polonya ulusal bütçesinin ve AB fonlarının mali çıkarlarının güvence altına

---

<sup>4</sup> OLAF Manual, 25 February 2005

alınmasına ilişkin olarak yapılan faaliyetlerin koordinasyonu ve gerekli önlemlerin alınmasıdır.

Hükümet Yolsuzlukla Mücadele Otoritesi, Bakanlıklar Arası Yolsuzlukla Mücadele Birimi tarafından desteklenmektedir. Bu birim, konuyla ilgili değişik kurumların ve servislerin temsilcilerinden oluşmaktadır. Bu kurum ve servisler genellikle usulsüzlüklerle mücadele ve suçların önlenmesi fonksiyonu olan işlevsel ve soruşturmacı birimlerdir.<sup>5</sup>

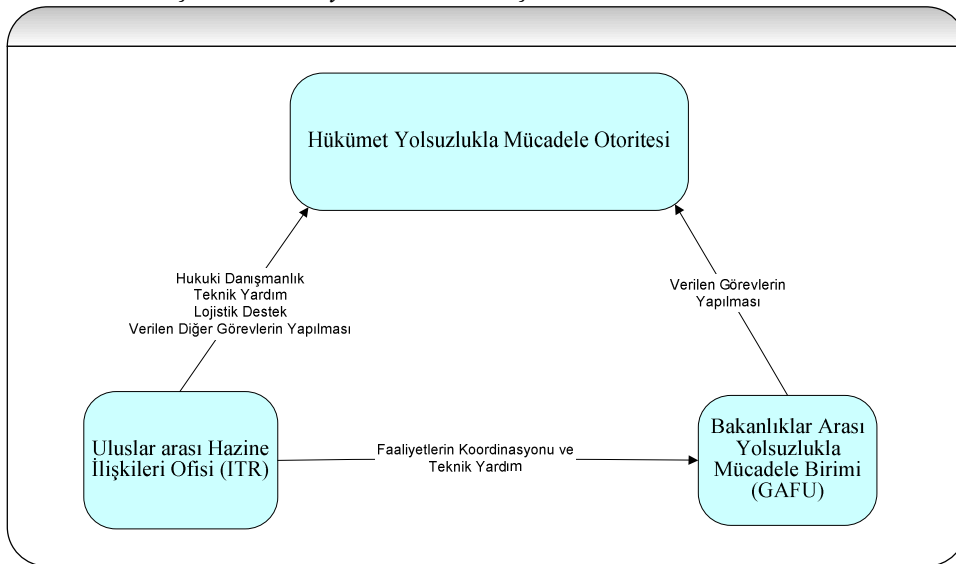
Polonya kamu yönetiminde ITR çift yönlü bir fonksiyona sahiptir:

1) ITR kurumsal yapısı aracılığıyla (Hükümet Yolsuzlukla Mücadele Otoritesi) AB mali çıkarlarının korunmasına ilişkin faaliyetlerin ve birimlerin koordinasyonunu yapmaktadır.

2) Hazine Kontrol Birimi olarak AB fonlarının mali kontrolünü yapmaktadır.

Yerel kaynakların ve AB'nin mali çıkarlarının korunması çeşitli kurumlar arasında yoğun bir işbirliği ve koordinasyonu gerektirmektedir. Bu fonksiyonların yerine getirilmesi amacıyla yukarıda bahsedilen GAFU birimi oluşturulmuştur. Komisyon tarafından hazırlanan raporlara göre yolsuzlukla mücadelede bu tür bir koordinasyon servisi önemli görevler üstlenmektedir.<sup>6</sup>

Şekil 1 Polonya'da AB Mali Çıkarlarının Korunması



<sup>5</sup> Adam Hempel, PhD, Director Bureau for International Treasury Relations, Ministry of Finance, Republic of Poland, <[http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/olaf-oafcn/rt/c/hempel\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti_fraud/olaf-oafcn/rt/c/hempel_en.pdf)>

<sup>6</sup> AB Proje Fişi, "Strengthening of the protection of the EU financial interests in Poland"

### 3.2 Bulgaristan'da AFCOS Yapılanması

Bulgaristan'da bir bakanlığa bağlı idari bir yapı oluşturulmak yerine yetkili tüm kurumların faaliyetlerini koordine edecek ve bağımsız adli organları da kapsayan bir Konsey oluşturulması yolu seçilmiştir.<sup>7</sup>

AFCOS, AB fonlarının veya AB programları kapsamında Bulgaristan'da dağıtılan fonlarının kullanımı ile ilgili yolsuzluklara karşı mücadelede rol alan devlet kurumlarının faaliyetlerinin izlenmesi ve koordine edilmesi ile bu kurumlara faaliyetlerinde yol gösterilmesi fonksiyonunu yerine getirmektedir.

AFCOS yönetimi bir başkan (İçişleri Bakanı) ve başkan yardımcısı (İçişleri Bakan Yardımcısı) tarafından yürütülmektedir.

AFCOS Konseyi, AB fonlarının korunması ile ilgili kurumlardaki görevlilere verilecek eğitim faaliyetlerini koordine eder. Konsey, bakanlar kuruluna faaliyetleri ile ilgili yıllık rapor sunar. Düzenli konsey toplantıları arasında geçen zamanlarda yapılması gereken faaliyetler Sekreterlik tarafından yapılır.

Konsey Sekreteri, OLAF ve üye ülkelerdeki AB fonlarının korunması ile ilgili kurumların Bulgaristan'da temas kurabilecekleri kişidir. OLAF ve AB fonlarının korunması konusunda yetkili diğer kurumlardan gelen bütün talepler bu kişi tarafından alınır ve kaydedilir. Sekreterliğin görevleri şunlardır:

- -Gelen taleplerin incelendikten sonra gerekli işlemlerin yapılması için yetkili kurumlara gönderilmesi,
- Acil işlem gerektiren bütün talepler ve Konsey'in olağandışı toplanmasını gerektirebilecek hususların Konsey Başkanına iletilmesi,
- OLAF ile AB fonlarının korunması ile ilgili yapılacak bütün yazışmaların yapılması,
- OLAF tarafından Bulgaristan'da yürütülecek uzman ziyaretleri ve ani denetimlerde gerekli organizasyon ve koordinasyonun yapılması,
- OLAF ile Konsey'de temsil edilen kurumlar arasındaki bilgi akışı için teknik işlemlerin yapılması,

---

<sup>7</sup> Bulgaria Public Internal Financial Control Assessment, SIGMA, July 2004

Adli birimlerle, yolsuzlukla mücadele faaliyetlerinin koordinasyonu amacıyla iki iletişim yönergesi imzalanmıştır. Bunlar AFCOS ile Yüksek Temyiz Savcılığı Ofisi ve Ulusal Soruşturma Servisi arasında imzalanmıştır.

Bulgaristan'da usulsüzlük raporlaması ile ilgili olarak Ulusal Fon merkezi rol üstlenmiştir. Uygulayıcı Kurumlar usulsüzlükler ile ilgili olarak beş gün içinde Ulusal Fon'a bildirimde bulunur. Ulusal Fon usulsüzlüklerle ilgili üçer aylık özet raporlar hazırlar. OLAF'a gönderilmek üzere hazırlanan bu raporların bir sureti de AFCOS'a gönderilir. 2004 yılında OLAF'a rapor edilen usulsüzlük sayısı 6 iken 2005 yılında bu sayı 31'e yükselmiştir.<sup>8</sup>

#### **4. Türkiye İçin Değerlendirme**

Türkiye'de Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (Hazine Müsteşarı) AB fonlarının mali yönetiminden genel olarak ve fonların yolsuzluğa ve usulsüzlüklere karşı korunmasından da kişisel olarak sorumludur. Avrupa Birliği'nden sağlanan fonların ülke içinde dağıtımından Hazine Müsteşarlığı bünyesindeki Ulusal Fon ve Topluluk fonlarıyla ilgili ihale işlemleri ile ilgili olarak da yine Müsteşarlık'a bağlı Merkezi Finans ve İhale Birimi sorumludur. Yine Ulusal Fon'un kurulmasına ilişkin Mutabakat Zaptı'nın<sup>9</sup> 3'üncü maddesinde Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin AB fonlarıyla ilgili olarak tam ve genel sorumluluğu olduğu vurgulanarak, uygun mali kontrolün Hazine Kontrolörleri ve Sayıştay tarafından yapılacağı ifade edilmektedir. Aynı mutabakat zaptının "Denetim" başlıklı 7'inci maddesinde de Avrupa Birliği programları ve projeleri ile doğrudan ilgili olan bütün uygulayıcı yapıların hesap ve işlemlerinin ve ilgili ortak finansmanın düzenli aralıklarla Hazine Kontrolörleri veya dışarıdan sağlanan bir denetçi tarafından Komisyon ve Avrupa Birliği Sayıştayının sorumluluklarına hanel getirmemek kaydıyla denetlenebileceği ifade edilmektedir. Merkezi Finans ve İhale Biriminin kurulmasına ilişkin Mutabakat Zaptı'nda da Hazine Kontrolörlerinin denetim yetkisi ile ilgili benzer hükümler yer almaktadır.

Nitekim, DIS sistemi içinde AB'nin mali çıkarlarının korunması kapsamında yürütülen incelemeler, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi sıfatıyla Hazine Müsteşarı tarafından verilen Onay üzerine Hazine Kontrolörleri Kurulu tarafından yürütülerek sonuçlandırılmaktadır.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> a.g. çalışma, SIGMA, July 2004

<sup>9</sup> 24/03/2003 tarih ve 2003/5313 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı

<sup>10</sup> Hazine Kontrolörleri Kurulu Başkanlığı, 2005 yılı Faaliyet Raporu  
< <http://www.hazine.gov.tr/2005hkkFaalRp.pdf>>

AB fonlarıyla ilgili usulsüzlüklerin raporlanması konusunda halihazırda Hazine Müsteşarlığı bünyesindeki Ulusal Fon koordinatörlük görevini yürütmekte ve Ulusal Fon sistem içindeki diğer kurumlardan gelen usulsüzlük raporlarının değerlendirilmesi ve Komisyona raporlanmasında merkezi rol üstlenmektedir. Ulusal Fon ve Merkezi Finans ve İhale Biriminin Faaliyet Rehberlerinde de usulsüzlüklerin raporlanması konusundaki sorumluluklar tanımlanmıştır.

Görüldüğü üzere Avrupa Birliği program ve projeleri söz konusu olduğunda, Avrupa Birliği'nin mali çıkarları ve Ulusal mali çıkarların korunması ile ilgili bir sistem Hazine Müsteşarlığı bünyesinde kurulmuş bulunmaktadır. Ancak, kurulmuş olan bu sistemin Avrupa Birliği'nin beklentileri doğrultusunda revize edilmesi ve geliştirilmesi gerekmektedir. Örneğin Yolsuzlukla Mücadele Koordinasyon Servisinin resmen kurulması ve Servisin görev sorumlulukların belirlenmesi için yasal düzenleme yapılması ve Servisin çalışma esasları ve usullerine ilişkin ayrıntılı bilgilerin yer alacağı ikincil düzenlemelerin yapılması önem arz etmektedir.

Nitekim 2006/32 sayılı Başbakanlık genelgesinde<sup>11</sup>; Avrupa Birliği'nden sağlanan mali kaynakların kullanımıyla ilgili usulsüzlükler ve suistimaller konusunda yapılacak inceleme ve soruşturmalarda koordinasyonu sağlayacak muhatap kuruluş olarak Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığının görevlendirildiği ve Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi'ne (OLAF) bildirildiği ifade edilmekte ve yolsuzlukla mücadelede uluslararası kuruluşlarla koordinasyonu sağlamak, yapılan çalışmalara ve alınması gereken tedbirlere ilişkin genel prensipleri belirlemek üzere yapılacak çalışmalarda Komisyona; Avrupa Birliği'nden sağlanan kaynaklarla ilgili inceleme ve soruşturmalarda ise Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığına gerekli her türlü desteğin verilmesi istenmektedir.

---

<sup>11</sup> 13 Ekim 2006 Tarihli ve 26318 Sayılı Resmi Gazete