

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

AVRUPA BİRLİĞİ KATILIM ÖNCESİ MALİ
YARDIMLARI

Hazırlayan
Halil KARATAŞ
2501980605

Tez Danışmanı
Doç. Dr. Nagihan OKTAYER

İstanbul 2010

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TEZ ONAYI

Enstitümüz AVRUPA BİRLİĞİ Anabilim Dalında 2501980605 numaralı HALİL KARATAŞ 'IN hazırladığı "AVRUPA BİRLİĞİ KATILIM ÖNCESİ MALİ YARDIMLARI" konulu YÜKSEK LİSANS / DOKTORA TEZİ ile ilgili 27/04/2010 SALI günü saat.11.00'da yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin *KARATAŞ* "ne" OYBİRLİĞİ / OYÇOKLUĞUYLA karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	KANAATI(*)	İMZA
PROF.DR.S.ATEŞ OKTAR	Kabul	<i>Halil Karataş</i>
DOÇ.DR.NAGİHAN OKTAYER	kabul	<i>NA</i>
DOÇ.DR.UFUK BAKKAL	Kabul	<i>Ufuk Bakkal</i>
YRD.DOÇ.DR.ENGİN SELÇUK	Kabul	<i>Engin Selçuk</i>
YRD.DOÇ.DR.ERTUNÇ ŞİRİN	Kabul	<i>ERTUNÇ ŞİRİN</i>

ÖZ

AVRUPA BİRLİĞİ KATILIM ÖNCESİ MALİ YARDIMLARI

Halil KARATAŞ

1960’larda küçük bir Topluluk olarak kurulan ve ortak pazar çevresinde ekonomik bütünleşme hedefi olan Avrupa Birliği, bugün Avrupa ülkelerinin çoğunun üyesi olduğu, ekonomik ve siyasi birliğini büyük ölçüde tamamlamış, uluslar üstü güce sahip küresel bir aktör olmuştur.

Küresel bir aktör olarak Avrupa Birliği hem iç hem de dış politikalarının bir gereği olarak mali yardım yapmaktadır. Avrupa Birliği, iç-dış politikaları kapsamında sadece üyesi olan ülkelere mali yardım yapmakla yetinmeyip, tam üyelik yolunda ilerleyen aday ülkelere ve diğer üçüncü ülkelere de yardım yapmaktadır.

Bu kapsamda çalışmada Avrupa Birliği’nin Birliğe tam üyelik yolunda ilerleyen aday ülkelere tahsis ettiği katılım öncesi mali yardımlar incelenmiştir. Çalışma ile Avrupa Birliği katılım öncesi mali yardımlarının dününe ışık tutmak ve bugünü ile geleceğini doğru kavramak, özellikle 2007-2013 döneminde aday ülke olarak ülkemizin tüm bileşenlerinden yararlanma imkanı bulduğu Katılım Öncesi Mali Araç (Pre-Accession Instrument-IPA) Programını incelemek ve ülkemizin Avrupa Birliği’ne tam üyeliği yolunda küçük de olsa katkıda bulunmak amaçlanmıştır.

Çalışma sonunda, katılım öncesi mali yardımların Avrupa Birliği bütçesindeki payının çok düşük olduğu, buna rağmen söz konusu yardımların aday ülkelerin Avrupa Birliği’ne üyeliğe hazırlanmalarında etkin bir araç olduğu görülmüştür. Avrupa Birliği’nin bütçesini çok etkin kullandığı ve bütçesinin sadece %1,2’siyle katılım öncesi mali yardımları finanse ettiği tespit edilmiştir. Türkiye’nin toplam tutar olarak IPA’dan en çok pay alan ülke olarak görülmesine rağmen kişi başına düşen IPA yardımı bazında diğer aday ülkelerin çok altında kaldığı görülmüştür. Türkiye’de IPA kurumsal yapılanmasını güçlendirmeye yönelik

Çalışmaların devam ettiği ancak henüz bu yapılanmanın istenilen seviyeye ulaşmadığı tespit edilmiştir.

ABSTRACT

EUROPEAN UNION PRE-ACCESSION FINANCIAL ASSISTANCE

Halil KARATAŞ

European Union that was founded as a small Community in 1960s and aims at economic integration by means of common market, has become a global actor with supranational power of which most of the European countries are members and almost completed its economic and political union.

European Union, as a global actor, provides financial assistance as a requirement of both internal and external policies. European Union provides assistance not only to the members of the Community but also candidate countries on the path towards full membership as well as to the other third countries in the scope of its internal and external policies.

In this scope, this study examined pre-accession financial assistance which is allocated by European Union to candidate countries that are on the path towards full membership to the Union. The study aimed at clarifying the past of financial assistance and correctly comprehending its today and future, especially examining Pre-Accession Instrument (IPA) which Turkey had the opportunity to benefit from all of its components in 2007-2013 period and contributing at the least to the path leading to full membership of Turkey to European Union.

As a result of the study, it has become clear that share of pre-accession financial assistance in European Union budget is very limited, but the mentioned assistance serves as an efficient tool in preparation of candidate countries for European Union membership. It has been determined that European Union uses its budget very efficiently and pre-accession financial assistance with just 1,2% of the budget. Despite the fact that Turkey is seen to be the country receiving the highest share of IPA considering the total amount, it is ranked at low levels compared to

other candidate countries when per capita IPA assistance is concerned. It has been ascertained that works on strengthening institutional structure of IPA in Turkey are underway but mentioned structuring has not reached desirable level yet.

ÖNSÖZ

Avrupa Birliği (AB) ile Türkiye ilişkileri yarım asra yaklaşmıştır. Bu yarım asırlık süreçte ilişkilerin durduğu, azaldığı ve yükseldiği inişli çıkışlı dönemler olmuştur. Son dönemlerde ise Türkiye, AB'ye tam üyelik yolunda uyguladığı kararlı ve sağlam politikalar sayesinde 1999 yılında aday ülke statüsü kazanmış, 2005 yılında ise müzakerelere başlamıştır.

AB, Türkiye ve diğer aday ülkeleri tam üyelik yolunda desteklemek ve onları üyeliğe hazırlamak için mali yardımda bulunmaktadır. AB'ye tam katılım sağlanmadan evvel aday ülkelere finansal kaynak kullanılması ve böylece aday ülkelerin tam katılıma hazırlanması, AB'nin genişleme stratejisinin ayrılmaz bir parçasıdır.

Bu kapsamda 2007-2013 dönemi için oluşturulan IPA Programının iyi bilinmesi tam üyelik yolunda sağlam adımlarla ilerleyen Türkiye için büyük önem arz etmektedir.

Bu çerçevede, başta IPA Programı ve diğer katılım öncesi mali araçlara ışık tutmak, söz konusu yardımları irdelemek ve doğru okumak, özellikle 2007-2013 döneminde aday ülke olarak ülkemizin tüm bileşenlerinden yararlanma imkanı bulduğu IPA Programını incelemek ve böylece AB ile ilişkilerimize katkıda bulunmak için bu çalışma hazırlanmıştır.

Çalışmada, AB mali yardımlarının verilme gerekçeleri ve çeşitleri, AB bütçe yapısı, IPA öncesi katılım öncesi mali yardımlar, IPA'nın mevzuatı, özellikleri, işleyiş mekanizması, bileşenleri, IPA kapsamında ülkelere verilen tahsisatlar ve IPA Türkiye uygulaması incelenmiştir.

Çalışma genel olarak literatür taraması, katılım öncesi mali yardımlara ilişkin Türkiye ve AB mevzuatının değerlendirilmesi, katılım öncesi mali yardımlara ilişkin yapılan araştırmaların, yazılan makalelerin incelenmesi, özellikle Avrupa Komisyonu'nun ilgili sayfalarının taranması, ülke karşılaştırmaları, istatistiki verilerin oluşturulması ve değerlendirilmesi yöntemleriyle hazırlanmıştır. Özellikle IPA konusunda yeterli sayıda kaynağın olmaması çalışmada karşılaşılan güçlük olmuştur. Bu güçlük IPA'ya ilişkin mevzuatın taranması ve değerlendirilmesiyle aşılmaya çalışılmıştır.

Bu çalışmanın ortaya çıkmasında değerli katkıları olan ve çalışmanın başından sonuna kadar değerli katkılarını ve ilgilerini hiçbir zaman eksik etmeyen, haftanın her günü ve günün her saatinde bana yardımcı olmak için hazır bulduğum değerli Hocam Doç. Dr. Nagihan OKTAYER'e, destek ve katkılarıyla çalışmama destek olan kıymetli iş arkadaşlarıma, hayatımın her aşamasında maddi ve manevi desteklerini her zaman hissettiğim anneme ve babama, bu çalışmanın tamamlanması için beni teşvik eden ve destekleyen biricik eşim Hilal'e, çalışmanın tamamlanma sürecinde kendileriyle ilgilenemediğim tatlı yavrularım Halide Gül'e ve Lokman'a teşekkürü bir borç bilirim.

İÇİNDEKİLER

ÖZ	iii
ABSTRACT	v
ÖNSÖZ	vii
İÇİNDEKİLER	ix
TABLOLAR LİSTESİ	xii
ŞEKİLLER LİSTESİ	xiv
KISALTMALAR LİSTESİ	xv
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	7
MALİ YARDIM KAVRAMI VE AVRUPA BİRLİĞİ MALİ YARDIMLARI	7
1.1. Mali Yardım Kavramı	7
1.2. Avrupa Birliği Mali Yardımlarının Verilme Nedenleri	9
1.2.1. Ortak Politikaların Finansmanı	10
1.2.2. Dayanışma İlkesi	11
1.2.3. Aday Ülkelerin Birliğe Uyum Sağlamasının Güçlüğü	13
1.2.4. Birlik Dışındaki Ülkelerle İlişkilerin Geliştirilmesi	14
1.3. Avrupa Birliği Mali Yardım Çeşitleri	15
1.3.1. Üye Ülkelere Sağlanan Mali Yardımlar	15
1.3.1.1. Avrupa Birliği Bütçesinden Sağlanan Mali Yardımlar	16
1.3.1.1.1. Avrupa Birliği Bütçesi	16
1.3.1.1.2. Avrupa Birliği Bütçesinden Üye Ülkelere Sağlanan Yardımlar	27
1.3.1.1.2.1. Uyum Politikası Kapsamında Yapılan Yardımlar	27
1.3.1.1.2.2. Ortak Tarım Politikası Kapsamında Sağlanan Yardımlar	33
1.3.1.1.2.3. 2007-2013 Dönemi Bütçesinde AB Üyesi Ülkelerin Net Katkıları-Net Faydaları	36
1.3.1.2. Avrupa Yatırım Bankası'ndan Kredi Şeklinde Sağlanan Mali Yardımlar	38
1.3.1.3. Diğer Kaynaklardan Sağlanan Mali Yardımlar	42
1.3.2. Üye Olmayan (Üçüncü) Ülkelere Sağlanan Mali Yardımlar	43
1.3.3. Katılım Öncesi Sağlanan Mali Yardımlar	48
İKİNCİ BÖLÜM	51
IPA'YA KADAR OLAN AVRUPA BİRLİĞİ KATILIM ÖNCESİ MALİ YARDIMLARI	51
2.1. PHARE (Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy) .	52
2.2. ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession)	62
2.3. SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development)	68
2.4. CARDS (Community Assistance for the Reconstruction, Development and Stabilization of the Western Balkans)	72
2.5. Türkiye İçin Katılım Öncesi Mali Araç (Turkey Pre-Accession Instrument)	75
2.5.1. Gümrük Birliği Öncesi Dönem Mali Yardımlar (1964-1996)	76
2.5.2. Gümrük Birliği Dönemi Mali Yardımları (1996-1999)	78

2.5.3. Adaylık Dönemi Mali Yardımları (1999-2006).....	80
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	82
KATILIM ÖNCESİ YARDIM ARACI (IPA).....	82
3.1. GENEL OLARAK IPA	83
3.1.1. IPA Müktesebatı	84
3.1.1.1. IPA Çerçeve Tüzüğü	84
3.1.1.2. IPA Uygulama Tüzüğü	87
3.1.2. Kavramsal Çerçeve	88
3.1.3. IPA İlkeleri ve Özellikleri.....	95
3.1.3.1. IPA İlkeleri.....	95
3.1.3.2. IPA'nın Özellikleri.....	96
3.1.4. IPA Mekanizmasının İşleyişi	100
3.1.5. IPA Uygulamasının Denetimi	103
3.2. IPA Bileşenleri	105
3.2.1. Geçiş Dönemi Yardımı ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni (I. Bileşen)	106
3.2.2. Sınır Ötesi İşbirliği Bileşeni (II. Bileşen)	109
3.2.3. Bölgesel Kalkınma Bileşeni (III. Bileşen)	113
3.2.4. İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşeni (IV. Bileşen)	115
3.2.5. Kırsal Kalkınma Bileşeni (V. Bileşen).....	117
3.3. IPA Kapsamında Aday ve Potansiyel Aday Ülke Tahsisatları	120
3.3.1. Aday Ülkeler	122
3.3.1.1. Türkiye	123
3.3.1.2. Hırvatistan	124
3.3.1.3. Makedonya.....	126
3.3.2. Potansiyel Aday Ülkeler	127
3.3.2.1. Arnavutluk	128
3.3.2.2. Bosna Hersek	129
3.3.2.3. Karadağ	131
3.3.2.4. Kosova	132
3.3.2.5. Sırbistan	134
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM.....	135
IPA TÜRKİYE UYGULAMASI.....	135
4.1. IPA Yardımlarının Türkiye’de Yönetilmesine Esas Teşkil Eden Temel Düzenlemeler	136
4.1.1. Merkezi Finans ve İhale Birimi’nin Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptı ile Ulusal Fon’un Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptı	137
4.1.2. Türkiye Cumhuriyetine Sağlanan Avrupa Topluluğu Mali Yardımlarıyla İlgili İşbirliği Kuralları Hakkında Çerçeve Anlaşma (Türkiye İçin IPA Çerçeve Anlaşması)	138
4.1.3. 2009/18 Başbakanlık Genelgesi.....	139
4.2. IPA Yardımlarına İlişkin Türkiye’deki Kurumsal Yapılanma.....	140
4.2.1. Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi (Decentralized Implementation System).....	140
4.2.2. Türkiye’deki Merkezi Olmayan Uygulama Sisteminin Aktörleri	143
4.2.2.1. Kurumsal Yapılar ve Yetkili Kişiler	145
4.2.2.1.1. Yetkili Akreditasyon Görevlisi	145
4.2.2.1.2. Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörü	146

4.2.2.1.3. Ulusal Yetkilendirme Görevlisi	146
4.2.2.1.4. Stratejik Koordinatör.....	148
4.2.2.1.5. Ulusal Fon	149
4.2.2.1.6. Program Otoritesi	149
4.2.2.1.7. Merkezi Finans ve İhale Birimi (Central Finance and Contracts Unit)	151
4.2.2.1.8. Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK).....	151
4.2.2.1.9. Denetim Otoritesi	153
4.2.2.1.10. Ulusal Otorite	154
4.2.2.1.11. İç Denetim Birimi	154
4.2.2.2. Koordinasyon Kurulu ve Komiteleri.....	155
4.2.2.2.1. Mali İşbirliği Koordinasyon Kurulu	155
4.2.2.2.2. Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma Komitesi.....	156
4.2.2.2.3. Sınır Ötesi İşbirliği Komitesi	156
4.2.2.2.4. Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Komitesi	157
4.2.2.3. İzleme Komiteleri	158
4.2.2.3.1. Katılım Öncesi Yardım İzleme Komitesi.....	158
4.2.2.3.2. Sektörel İzleme Komiteleri	159
4.3. IPA Bileşenlerinin Türkiye Uygulaması.....	160
4.3.1. Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni	162
4.3.2. Sınır Ötesi İşbirliği Bileşeni.....	164
4.3.3. Bölgesel Kalkınma Bileşeni.....	168
4.3.3.1. Çevre Operasyonel Programı (ÇOP).....	168
4.3.3.2. Ulaştırma Operasyonel Programı (UOP)	171
4.3.3.3. Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı (BROP)	174
4.3.4. İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşeni	178
4.3.4.1. İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı (İKGOP)	179
4.3.5. Kırsal Kalkınma Bileşeni	184
SONUÇ	191
KAYNAKÇA.....	199

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: 2007-2013 Dönemine İlişkin Mali Perspektif (İkinci Revizyon-Cari Fiyatlarla)	23
Tablo 2: 2007-2013 Döneminde Uyum Politikası Kapsamında Üye Ülkelere Yapılacak Yardımlar	32
Tablo 3: AB Bütçesinin Harcama Alanları Bakımından Dönemsel Gelişimi.....	35
Tablo 4: Üye Ülkelerin 2007-2013 Dönemi AB Bütçesi'ne Yapacakları Katkılar ile Elde Edecekleri Fayda Arasındaki Net Tutarlar	37
Tablo 5: Avrupa Yatırım Bankası'nın 2008 Yılında Kullandırdığı Kredi	40
Tablo 6: Avrupa Yatırım Bankası'nın Son Beş Yılda AB Üyesi Ülkelere Kullandırdığı Kredi (2005-2009)	41
Tablo 7: Küresel Aktör Olarak Avrupa Birliği Giderleri (Dış Yardımlar)	47
Tablo 8: PHARE Programı Kapsamında Ülkelere Yapılan Yardımlar	56
(1990-2007).....	56
Tablo 9: PHARE Kapsamındaki Taahhütler (1990-2007).....	61
Tablo 10: ISPA Kapsamında Gerçekleştirilen Projeler (2000-2003)	66
Tablo 11: ISPA Kapsamında Ülkelere Yapılan Yardımlar (2000-2003).....	66
Tablo 12: ISPA Kapsamında Ülkelere Ayrılan Kaynak (2005-2006)	67
Tablo 13: SAPARD Kapsamında Ülkelere Ayrılan Kaynak (2000-2006)	70
(2000 Fiyatlarıyla).....	70
Tablo 14: CARDS Kapsamındaki Taahhütler (2000-2007).....	73
Tablo 15: CARDS Programı Kapsamında Ülkelere Yapılan Yardımlar	74
(2000-2007).....	74
Tablo 16: Gümrük Birliği Öncesi Türkiye'ye Sağlanan Mali Yardımlar	77
(1964-1995).....	77
Tablo 17: Gümrük Birliği Dönemi Türkiye'ye Sağlanan Mali Yardımlar	79
(1996-1999).....	79
Tablo 18: Türkiye'ye Yönelik Katılım Öncesi Mali Yardım (2000-2006).....	81
Tablo 19: Geçiş Dönemi Yardımı ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni Kapsamındaki Taahhütler (2007-2012)	108
Tablo 20: Sınır Ötesi İşbirliği Bileşeni Kapsamındaki Taahhütler (2007-2012).....	111
Tablo 21: Bölgesel Kalkınma Bileşeni Kapsamındaki Taahhütler (2007-2012).....	114
Tablo 22: İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşeni Kapsamındaki Taahhütler (2007-2012).....	116
Tablo 23: Kırsal Kalkınma Bileşeni Kapsamındaki Taahhütler (2007-2012)	119
Tablo 24: IPA Kapsamında Ülkelere Ayrılan Taahhütler (2007-2012).....	120
Tablo 25: IPA Bileşenleri Kapsamında Türkiye'ye Ayrılan Kaynak (2007-2012) .	123
Tablo 26: IPA Bileşenleri Kapsamında Hırvatistan'a Ayrılan Kaynak (2007-2012)	124
Tablo 27: IPA Bileşenleri Kapsamında Makedonya'ya Ayrılan Kaynak (2007-2012)	126
Tablo 28: IPA Bileşenleri Kapsamında Arnavutluk'a Ayrılan Kaynak (2007-2012)	128
Tablo 29: IPA Bileşenleri Kapsamında Bosna Hersek'e Ayrılan Kaynak (2007-2012)	130

Tablo 30: IPA Bileşenleri Kapsamında Karadağ’a Ayrılan Kaynak (2007-2012) ..	131
Tablo 31: IPA Bileşenleri Kapsamında Kosova’ya Ayrılan Kaynak (2007-2012)..	133
Tablo 32: IPA Bileşenleri Kapsamında Sırbistan’a Ayrılan Kaynak (2007-2012)..	134
Tablo 33: Operasyonel Programların Hazırlanması ve Uygulanmasından Sorumlu Kurumlar	150
Tablo 34: Çevre Operasyonel Programı 2007-2009 Dönemi Finansmanı.....	170
Tablo 35: Ulaştırma Operasyonel Programı 2007-2009 Dönemi Finansmanı.....	173
Tablo 36: Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı 2007-2009 Dönemi Finansmanı	176
Tablo 37: Düzey 2 Bölgeleri (12 Bölge, 43 İl) ve Cazibe Merkezleri.....	177
Tablo 38: İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı 2007-2009 Dönemi Finansmanı	183
Tablo 39: Kırsal Kalkınma Bileşeni Türkiye Programı 2007-2010 Dönemi Finansmanı	188

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: 2007-2013 Dönemi AB Bütçe Giderlerinin Bütçe İçindeki Payı	24
Şekil 2: PHARE Programı Kapsamında Ülkelere Yapılan Ödemeler (1990-2007) ..	57
Şekil 3: ISPA Programı Kapsamında Ülkelere Yapılan Ödemeler (2000-2003).....	67
Şekil 4: CARDS Programı Kapsamında Ülkelere Yapılan Ödemeler	74
(2000-2007).....	74
Şekil 5: Geçiş Dönemi Yardımı ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni Kapsamındaki Taahhütlerin Ülke Bazındaki Payları (%) (2007-2012)	108
Şekil 6: Sınır Ötesi İşbirliği Bileşeni Kapsamındaki Taahhütlerin Ülke Bazındaki Payları (%) (2007-2012)	112
Şekil 7: Bölgesel Kalkınma Bileşeni Kapsamındaki Taahhütlerin Ülke Bazındaki Payları (%) (2007-2012)	115
Şekil 8: İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşeni Kapsamındaki Taahhütlerin Ülke Bazındaki Payları (%) (2007-2012)	117
Şekil 9: Kırsal Kalkınma Bileşeni Kapsamındaki Taahhütlerin Ülke Bazındaki Payları (%) (2007-2012)	119
Şekil 10: IPA Kapsamında Ülkelere Ayrılan Toplam Taahhüt (2007-2012)	121
Şekil 11: IPA Kapsamında Ülkelere Ayrılan Toplam Taahhüdün Payı (%) (2007-2012)	122

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
ABGS	: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği
a.g.e.	: Adı geçen eser
a.e.	: Aynı eser
AT	: Avrupa Toplulukları
Avro	: Avrupa Birliği Ortak Para Birimi
AYB	: Avrupa Yatırım Bankası
bs.	: Basım
Bkz.	: Bakınız
BROP	: Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı
CARDS	: Community Assistance for the Reconstruction, Development and Stabilization of the Western Balkans (Batı Balkanlarda Yeniden Yapılanma, Kalkınma ve İstikrara Yönelik Topluluk Yardımı)
C	: Cilt
OP	: evre Operasyonel Programı
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
Ed.	: Editör
EC	: European Commission (Avrupa Komisyonu)
ECU	: European Currency Unit
EFTA	: European Free Trade Association
EUROTOM	: European Atomic Energy Community
GSMH	: Gayri Safi Milli Hâsıla
IPA	: Pre-Accession Instrument (Katılım Öncesi Mali Araç)
IPARD	: Instrument for Pre-Accession Assistance for Rural Development (Kırsal Kalkınma İçin Katılım Öncesi Mali Araç)
ISPA	: Instrument for Structural Policies for Pre-Accession (Katılım Öncesi Yapısal Politikalar için Araç)
İKGOP	: İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı
KOBİ	: Küçük ve Orta Ölçekli İşletme

MDAÜ	: Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri
MEDA	: Mediterranean Economic Development Programme (Akdeniz Ekonomik Kalkınma Programı)
MIFF	: Multi-Annual Indicative Financial Framework (Çok Yıllı Gösterge Niteliğindeki Mali Çerçeve)
MPID	: Multi-Beneficiary Multi-annual Indicative Planning Document (Çok Yıllı Gösterge Niteliğindeki Plânlama Belgesi)
NATO	: North Atlantic Treaty Organization
OTP	: Ortak Tarım Politikası
PHARE	: Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy (Polonya ve Macaristan Ekonomisinin Yeniden Yapılandırılması için Eylem Programı)
SAPARD	: Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development (Tarımsal ve Kırsal Kalkınma için Özel Katılım Programı)
TEN-T	: Trans-European Network for Transport
TKDK	: Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu
UOP	: Ulaştırma Operasyonel Programı
vb.	: ve benzeri

GİRİŞ

İç ve dış arasındaki ayrımın kolay çizilebildiği bir dünyanın yerini, küreselleşme süreci ile birlikte sınırların gittikçe belirsizleştiği ve etkileşimin yoğunlaştığı bir ortamda, dışarı ile içersinin kaynaşması almıştır. Zamanın kısaldığı, sınırların ortadan kalktığı ve her alanda hızlı gelişimin ve değişimin yaşandığı bu süreç, ülkeleri bütünleşmeye ve bölgesel oluşumlara yöneltmiştir.

Bugün uluslar üstü bir kuruluş olarak anılan ve dünyada önemli bir aktör olan AB de küreselleşme sürecinin etkisiyle doğmuş bir birliktir. Kurucu altı üye ile Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu olarak ortaya çıkan bu bütünleşme, Roma Antlaşması'nın kurduğu Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'yla ayrı bir ivme kazanmış, sonrasında yaşanan genişlemelerle bugün 27 üyeli ekonomik ve siyasi bir Birlik haline gelmiştir. Dünyadaki küreselleşme süreci olanca hızıyla devam ettiği gibi AB'nin de genişleme süreci devam etmektedir. Bugün ülkemizin de içinde bulunduğu yedi ülke AB'ye üyelik için beklemektedir.

AB, gerek ekonomik gerek siyasi konularda ve bu hususların dışında kendi çevresinde ve dünya coğrafyasının her alanında barış, demokrasi, yaşam koşullarının iyileştirilmesi ve modernleşme gibi alanlarda küresel bir aktör olarak rol almakta ve bu amaçları gerçekleştirmek için mali yardımlar yapmaktadır.

AB, Birlik içindeki ekonomik ve sosyal uyumun sağlanması, bölgesel farklılıkların giderilmesi amacıyla üye ülkelere yardımda bulunduğu gibi küresel aktör sıfatıyla Birlik üyesi olmayan ülkelere de yardım da bulunmaktadır.

Mali gücünü öz kaynaklarından alan AB, mali yardımlarını genellikle bütçesinden yapmaktadır. AB, Birliğin küresel ortamda etkisinin artırılması ve uluslararası arenada daha güçlü bir aktör olarak yerini alması, genişleme sonrasında kaynakların daha etkin bir şekilde kullanılması ve sürdürülebilir kalkınmanın

sağlanması amaçlarıyla 2007 yılından itibaren Birlik bütçesinin gider tarafında bazı değişikliklere gitmiş ve politika başlıklarında reformlar yapmıştır.

Bu politika başlıklarından biri olan “Küresel Bir Aktör Olarak AB” gider kalemi, AB’nin dış yardımlarının kaynağıdır. Bu kapsamda katılım öncesi ülkelere ve diğer üçüncü ülkelere yardım sağlanmaktadır. Bu gider türü AB bütçesinin yaklaşık %5,7’sini oluşturmaktadır.

Çalışmamızın ana konusunu oluşturan katılım öncesi mali yardımlar da bu gider kaleminin altında yer almaktadır. AB’nin 2007-2013 döneminde kullanacağı tek ve yeni katılım öncesi mali araç olan IPA, önceki katılım öncesi mali yardım programlarının deneyimi ışında ve aday ülkelerin ihtiyaçları dikkate alınarak programlanmış ve 1085/2006 sayılı Konsey Tüzüğü’yle kurulmuştur.

AB ilk olarak 1990 yılında Birliğe üye olacak ülkelere yardım etmek amacıyla katılım öncesi yardım araçları oluşturmaya başlamıştır. Bu durum, yeni üye alımına ilişkin anlayış değişikliğinin ürünüdür. Yeni anlayış aday ülkelerin, ancak katılım öncesi olarak adlandırılan bir hazırlanma sürecinde başarılı olmaları halinde üye olabilmelerini öngörmektedir. Katılım öncesi süreç, aday ülkenin Topluluk müktesebatı (Acquis communautaire) ile politikalarına uyum sağlayabilmesi için bir dizi ekonomik, siyasal, sosyal ve kurumsal reformları gerçekleştirmesini gerektirmektedir. Doğal olarak, bu reformların gerçekleştirilmesi aday ülkeye önemli mali külfetler de getirmektedir. AB, bu aşamada hem aday ülkenin mali yükünü azaltmak hem de reformların öngördüğü biçimde hızlandırılmasını sağlamak üzere, katılım öncesi stratejisi çerçevesinde özel yardımlar sağlamaktadır.

Bu amaçlarla Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri ile Balkan ülkelerine yönelik olarak PHARE, ISPA, SAPARD ve CARDS Programları ve Türkiye İçin Katılım Öncesi Mali Araç oluşturulmuş ve bunlar 2007 yılına kadar kullanılmıştır. 2007 yılından itibaren IPA Programı uygulanmaya başlamış ve diğer katılım öncesi mali yardım araçları kaldırılmıştır.

IPA'nın eski dönemdeki katılım öncesi mali yardımlara nazaran getirdiği en önemli değişiklik, mali yardımların yararlanıcı ülkeler tarafından hazırlanacak programlar çerçevesinde belirlenen öncelik ve faaliyet alanlarına yönelik kullanılacak olmasıdır.

IPA yardımının programlanmasına ve uygulanmasına esas teşkil eden beş bileşen belirlenmiştir:

- Geçiş Dönemi Yardımı ve Kurumsal Yapılanma (I. Bileşen),
- Sınır Ötesi İşbirliği (II. Bileşen),
- Bölgesel Kalkınma (III. Bileşen),
- İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi (IV. Bileşen),
- Kırsal Kalkınma (V. Bileşen).

Bu bileşenler kapsamında aday ülkeler; demokrasi ve hukukun üstünlüğü ilkesinin uygulanması, insan hakları ile temel hak ve hürriyetlerin korunması, kamu yönetimi reformu, sosyal içermeye, sivil toplumun desteklenmesi, kurumsal yapılanma, bölgesel ve sınır ötesi işbirliği, sürdürülebilir kalkınmayı sağlama, bölgesel kalkınma, insan kaynaklarının geliştirilmesi ve kırsal kalkınma gibi konularda mali yardımlar kullanılabilecektir.

İlk iki bileşenden aday (Türkiye, Hırvatistan ve Makedonya) ve potansiyel aday ülkeler (Arnavutluk, Bosna-Hersek, Karadağ, Kosova ve Sırbistan) yararlanabilecekken, diğer bileşenlerden sadece aday ülkeler yararlanabilecektir.

IPA Çerçeve Tüzüğü'nde bu bileşenler için toplam IPA tahsisatı 2007-2013 dönemi için 11,5 milyar Avro olarak belirlenmiştir. 2007-2012 dönemine ilişkin kabul edilen Çok Yıllı Gösterge Niteliğindeki Mali Çerçeve Belgesi'nde 2007 ve 2008 yılları rakamları güncellenmiş ve altı yıl için toplam 9,1 milyar Avro IPA tahsisatı öngörülmüştür. Bu tutarın 3,9 milyar Avro'su ülkemize, 4,3 milyar Avro'su ise diğer aday ülkelere tahsis edilmiştir. Bir başka ifadeyle 2007-2012 dönemi IPA kaynaklarının %43,1'i ülkemiz için ayrılmıştır. Ancak, ülke nüfusu ve yüzölçümü

dikkate alındığında ülkemizin kişi başına düşen IPA tahsisatında en alt seviyede olduğu görülmektedir.

IPA Programından yararlanmak için gerekli olan merkezi olmayan yapılanma ülkemizde kurulmuş ve son olarak 2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi'yle kurumsal yapılanma gözden geçirilerek yeni dönemin öngördüğü yapıyla uyumlu hale getirilmeye çalışılmıştır.

AB ile ilişkilerimizin yarım asrı bulduğu bu dönemde ülke olarak üzerimize düşen gereklilikleri yerine getirmemiz tam üyelik için büyük önem arz etmektedir. Aday ülke statüsüyle ivme kazanan AB-Türkiye ilişkileri 2005 yılında tam üyelik için müzakerelere başlanması ile ayrı bir hız kazanmıştır. 2007-2013 dönemi Mali Perspektifi'nde katılım öncesi mali araç olarak oluşturulan IPA'da ülkemizin AB'ye tam üyeliği yolunda önemli bir kilometre taşıdır. IPA ile ülkemize tahsis edilen ödenğin tamamını kullanmak için eğitim ve bilgilendirme toplantılarının yapılması ve yardımların tam üyelik için ihtiyaç duyulan alanlara yönlendirilmesi için projeler üretilmesi önem arz etmektedir.

Bu çerçevede, AB katılım öncesi mali yardımlarının dününe ışık tutmak ve bugünü ile geleceğini doğru kavramak, özellikle 2007-2013 döneminde aday ülke olarak ülkemizin tüm bileşenlerinden yararlanma imkanı bulunduğu IPA Programını incelemek ve ülkemizin AB'ye tam üyeliği yolunda bir nebze olsa katkıda bulunmak için bu çalışma yapılmıştır.

Çalışma genel olarak literatür taraması, katılım öncesi mali yardımlara ilişkin Türkiye ve AB mevzuatının değerlendirilmesi, katılım öncesi mali yardımlara ilişkin yapılan araştırmaların, yazılan makalelerin incelenmesi, özellikle Avrupa Komisyonu'nun ilgili sayfalarının taranması, ülke karşılaştırmaları, istatistiki verilerin oluşturulması ve değerlendirilmesi yöntemleriyle hazırlanmıştır.

Çalışma dört bölüm ve sonuçtan oluşmaktadır.

Birinci bölümde; dış yardım ekseninde mali yardım kavramı tanımlanmakta, AB mali yardımlarının verilme nedenleri kısaca izah edilmekte, AB mali yardımları verilme çeşitleri yönünden üç başlık altında incelenmektedir. Bunlar; üye ülkelere, üçüncü ülkelere ve katılım öncesi aday ülkelere sağlanan yardımlardır. Özellikle üye ülkelere AB bütçesinden sağlanan yardımların açıklandığı kısımda AB bütçesi ayrıca ve detaylı olarak incelenmiştir. Zira çalışmanın ana konusunu teşkil eden katılım öncesi mali yardımların doğru anlaşılabilmesinin AB bütçesini iyi tanımaktan geçtiği düşünülmektedir.

İkinci bölümde; IPA'ya kadar olan katılım öncesi mali yardımlar PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS Programları ve Türkiye için Katılım Öncesi Mali Araç incelenmektedir. Bu kapsamda, söz konusu Programların oluşturulma gerekçeleri, amaçları ve Program kapsamındaki ülkelere verilen yardımlar açıklanmıştır. Ayrıca, Türkiye için Katılım Öncesi Mali Araç başlığı altında Türkiye-AB mali işbirliği çerçevesinde IPA'ya kadar ülkemize yapılan yardımlara genel hatlarıyla değinilmiştir.

Üçüncü bölümde; 2007-2013 döneminin tek ve yeni katılım öncesi mali aracı olan IPA ayrıntılı olarak incelenmektedir. Bu kapsamda, IPA'nın dayanağı olan müktesebata, IPA döngüsü içerisinde yer alan kavramlara, IPA'nın ilke ve özelliklerine, IPA mekanizmasının işleyişine, IPA uygulamasının denetimine, IPA Bileşenleri'ne ve IPA kapsamındaki ülke tahsisatlarına yer verilmiştir. Bu bölüm genellikle IPA mevzuatı çerçevesinde oluşturulmuş, gerek bilgi ve gerekse verilerde en güncele ulaşmak için Avrupa Komisyonu resmi internet sayfası sıklıkla kullanılmıştır.

Dördüncü bölümde; IPA'nın Türkiye uygulamasına yer verilmektedir. Bu kapsamda IPA yardımlarının Türkiye'de yönetilmesine esas teşkil eden temel düzenlemelere değinilmekte, IPA yardımları için Türkiye'de oluşturulan kurumsal yapılanma incelenmekte ve IPA Bileşenleri'nin ülkemizdeki uygulamalarına yer verilmektedir.

Sonuç bölümünde ise genel olarak çalışmada elde edilen sonuçlara yer verilmekte ve bazı önerilerde bulunmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

MALİ YARDIM KAVRAMI VE AVRUPA BİRLİĞİ MALİ YARDIMLARI

1.1. Mali Yardım Kavramı

Literatürde mali yardım kavramı, dış yardım kavramının içinde yer aldığından öncelikle dış yardımın tanımlanması ve buradan hareketle mali yardım kavramının ele alınmasında fayda görülmektedir.

Dış yardım kavramı, geniş ve dar olmak üzere iki açıdan tanımlanmaktadır. Geniş anlamda dış yardım, yabancı hükümetlere, ya karşılıklı bir temel üzerinde dolaysız olarak ya da dolaylı olarak çok taraflı organizasyonlar kanalıyla ayrıcalıklı koşullarda sunulan hükümet destekli kaynak aktarımı olarak adlandırılmaktadır.¹

Dar anlamda dış yardım ise, gelişmekte olan ülkelere daha çok bağışlar veya piyasa şartlarından daha uygun koşullarla (düşük faiz, uzun süreli vade vb.) krediler sağlanması olarak tanımlanmaktadır.²

Dış yardımlar genellikle kalkınmış ekonomilerden az gelişmiş ekonomilere doğru yönelmektedir. Ülkeleri dış yardım yapmaya sevk eden çeşitli sebepler vardır. Bu sebepleri aşağıdaki noktalarda toplamak mümkündür:

- Kalkınmış ekonomilerle az gelişmiş ekonomiler arasındaki gelişmişlik düzeyinin açılması,
- İdeolojik düşünceler,
- Ekonomik buhranlara karşı koyma,

¹ David Wall, **The Charity Nations (The Political Economy of Foreign Aid)**, New York, Basic Books Inc. Publishers, 1973, s. 3.

² Macit İnce, **Devlet Borçları ve Türkiye**, Ankara, Gazi Kitabevi, Mart 2001, s. 136.

- İnsancıl düşünceler (diğergam duygular),³
- Ticari ve ekonomik dayanışmanın geliştirilmesi,
- Askeri amaçlar,⁴
- Acil ihtiyaçların giderilmesi,
- Ulusal politikalar veya stratejik çıkarlar,
- Tarihi bağların güçlendirilmesi.⁵

Son zamanlarda bunlara iki unsur daha eklenmiştir. Bunlar; küresel kamu mallarının korunması ve güçlendirilmesi ile insan haklarının korunması.⁶

Bunların haricinde dış yardımlar çeşitli açılardan sınıflandırılmaktadır. Dış yardımlar geldikleri kaynaklara göre ikili yardımlar ve çok taraflı yardımlar, tahsis edildikleri yere göre proje yardımı ve program yardımı, harcama yetkisi açısından bağlı yardım ve serbest yardım, yardım veren ve alan ülkeye yüklenen külfet açısından bağış yardımı ve ödünç yardımı, nihayet yardımın niteliğine göre mali yardım ve teknik yardım olarak sınıflandırılabilir.⁷

Dış yardımın bir parçası olan mali yardımların tanımına yukarıdaki açıklamalardan ulaşabiliriz. Mali yardımlar “ekonomik amaçlı dış yardım” olarak adlandırılabilir. Genel olarak gelişmiş ülkelerden gelişmekte olan ülkelere doğru, belirli mal ve hizmetlerin sağlanabilmesi ve çeşitli yatırımların finansmanı amacıyla yapılan parasal yardıma mali yardım denmektedir. Mali yardım kavramı, kapital yardımı veya finansal yardım olarak da adlandırılmaktadır.

³ İsmail Türk, **Maliye Politikası (Amaçlar, Araçlar ve Çağdaş Bütçe Teorileri)**, 21. bs., Ankara, Turhan Kitabevi Yayınları, 2008, s. 286-287.

⁴ Hans J. Morgenthau, “Preface to a Political Theory of Foreign Aid”, **Why Foreign Aid**, Ed. Robert A. GOLDWIN, Chiago, Rand McNally, 1963, s.71.

⁵ Roger C. Riddell, **Does Foreign Aid Really Work?**, New York, Oxford University Press, 2007, s. 91-92.

⁶ A.e., s. 92.

⁷ İhsan Özöl, **Dış Yardımlar Teori Uygulamalar**, İstanbul, TÜSİAD Yayınları, 1981, s. 10-11.

1.2. Avrupa Birliği Mali Yardımlarının Verilme Nedenleri

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Marshall Planı ile başlatılan dış yardım başlangıçta sadece Amerika Birleşik Devletleri tarafından yapılıyordu.⁸ Marshall yardımları özellikle Batı Avrupa'nın kalkınmasında anahtar rol üstlenmiş ve Avrupa'nın bütünleşmesi yolunda önemli katkılar sağlamıştır.⁹ Bugün de dünyanın hemen her ülkesi ekonomik gelişmişlik düzeyine göre, bölgesel ve küresel hedefleri doğrultusunda dış yardım yapmaktadır. Bugün de dünyanın hemen her ülkesi ekonomik gelişmişlik düzeyine göre, bölgesel ve küresel hedefleri doğrultusunda dış yardım yapmaktadır. Ayrıca, çeşitli uluslararası kuruluşlar da kuruluş amaçları çerçevesinde dış yardım yapmaktadırlar.

AB günümüzde mali yardım yapan önemli kuruluşlardan biridir. AB mali yardımlarının geçmişi, Topluluğun kurucu antlaşmalarına kadar uzanmaktadır. 25 Temmuz 1952 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu Kuran Antlaşma'da kömür ve çelik ürünlerindeki yatırımlara ilişkin olarak mali yardım konusuna ayrı bir başlık ayrılmıştır. Böylece Komisyon'un, Topluluk içi girişimlere hibe yardımlar sağlayarak yatırım programlarının yürütülmesine yardımcı olması sağlanmıştır.¹⁰ Bugün AB, kuruluş amacı olan ekonomik bütünleşme hedefinden çok farklı alanlarda ve amaçlar doğrultusunda dış yardımlar sunabilmektedir.

AB'nin mali yardım sağlama nedenlerini temel olarak dört başlık altında inceleyebiliriz:

- 1) Ortak politikaların finansmanı,
- 2) Dayanışma ilkesi,
- 3) Aday ülkelerin Birliğe uyum sağlamanın güçlüğü,

⁸ Türk, a.g.e., s. 288.

⁹ Pelin Güney, "Marshall Planı: Avrupa Birliği'nin İnşasında Amerikan Harcı", **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, C: 5, Sayı: 3, Ankara, Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi, Bahar 2006, s. 113-114.

¹⁰ Hakan Karabacak, "Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye ile Mali İşbirliği", **Maliye Dergisi**, Sayı: 146, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, Mayıs-Ağustos 2004, s. 69.

4) Birlik dışındaki ülkelerle ilişkilerin geliştirilmesi.

1.2.1. Ortak Politikaların Finansmanı

AB’de Birlik içerisinde uyumun sağlanması amacıyla bazı alanlarda ortak politikalar belirlenmiştir. Ortak politikalarla belli bir alanda tüm üye ülkelerce kabul edilmesi gereken temel ilkeler belirlenmekte, bu sayede üye ülkelerin o alanda farklı uygulamalarından doğabilecek sorunlar ortadan kaldırılarak Birlik düzeyinde uyum sağlanması amaçlanmaktadır.

Hep birlikte kalkınma, AB’nin geri kalmış bölgelerinin refah düzeyinin artırılması da, ortak politikaların önemli bir tamamlayıcısı olarak görülmüştür. Bu politikanın uygulaması da, zengin ülkelere alınıp, fakir ülkelere ve bölgelere yardım şeklinde gerçekleştirilmektedir. Yardımların miktarı, ülkelerin ve bölgelerin; ekonomik kalkınmışlığı, nüfusu, işsizlik oranı gibi çeşitli kriterlere göre belirlenmektedir.¹¹

Birlik bütçesinin önemli bir bölümü, üye ülkeler arasında ekonomik gelişmişlik farkını azaltarak ekonomik ve siyasi bütünleşmeyi kuvvetlendirmeyi amaçlayan ortak politikaların finansmanı için kullanılmaktadır.¹²

Birlik tarafından finansman sağlanan bu ortak politikalar; Ortak tarım politikası, para politikası, rekabet politikası, bölgesel kalkınma politikası, sanayi politikası ve çevre politikası örnek olarak verilebilir.

¹¹ Nurettin Bilici, “AB’de Ekonomik Bütünleşme ve Türkiye’nin Entegrasyonu”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, C: 5, Sayı: 2, Ankara, Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi, Kış 2006, s. 43.

¹² Ali Kemal Aydın, “AB Bütçesi: Hazırlanması, Gelir Kaynakları, Gider Kalemleri ve Denetimi”, **Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi**, Sayı:13, Ankara, 2004, s. 24.

1.2.2. Dayanışma İlkesi

Güçlü ve zayıf ekonomilerin bir araya gelmesi sonucu kurulan AB’de dengeli bir gelişmeyi sağlamak, ancak dayanışma ilkesinin hayata geçirilmesi ve telafi mekanizmalarının çalıştırılmasıyla sağlanabilir. AB içindeki ekonomik ve sosyal dengesizlikler, AB’nin kuruluşundan itibaren dayanışma ilkesinin benimsenmesine neden olmuştur. Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşması’nda öngörülen Gümrük Birliği ve gittikçe derinleşen işbirliği ile oluşturulan ortak pazarın olumsuz etkilerini telafi etmek üzere ortak eylem ve bir mali mekanizma gerekliliği ortaya çıkmıştır.¹³ Ancak, buradaki ortak eylem ya da dayanışma felsefesi üye ülkelerin kayıplarını doğrudan telafi etmekten çok, bölgesel farklılıkların giderilerek refah düzeyinin tüm Birlik dâhilinde uyumlaştırılması anlamına gelmektedir.

Nitekim Avrupa Topluluklarını Kuran Antlaşma’nın¹⁴ ilk maddelerinde Topluluğun kuruluş felsefesinin; bir araya gelen ülkelere güçlü olanın güçsüz olanı ezmesi olmayıp, tam tersine karşılıklı yardım ve dayanışma anlayışıyla uyum içinde kalkınma olduğu vurgulanmaktadır.

Dayanışma ilkesi; Gümrük Birliği, Ortak Ticaret Politikası, Genel Dayanışma Sistemleri ve Telafi yöntemleri olmak üzere üç temel üzerine oturtulmuştur. Bu ilke çerçevesinde yapılan yardımlarda ekonomisi zayıf ülkelere öncelik verilmektedir.¹⁵

Özellikle AB’de yaşanan genişlemeyle birlikte Birlik içerisindeki ülkelerin ve bölgelerin gelişmişlik farklılıklarının artması AB içerisinde dayanışma ilkesinin işlevliliğini artırmıştır.

¹³ Metin Gençkol, **Avrupa Birliği Mali İşbirliği Politikaları ve Türkiye**, Yayın No: 2679, Ankara, DPT Yayınları, Eylül 2003, s. 4-6.

¹⁴ Antlaşmanın tam metni için bkz. Devlet Planlama Teşkilatı, **Avrupa Topluluklarını Kuran Temel Antlaşmalar (AKÇT, AET, AAET), Avrupa Topluluklarına İlişkin Temel Belgeler**, C: 1, Ankara, DPT Yayınları, Ağustos 1993.

¹⁵ Habib Yıldız, Fatih Yardımcıoğlu, “Türkiye’ye Yönelik Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Aday Ülkelerle Karşılaştırılması”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, C: 6, Sayı: 2, Sivas, Cumhuriyet Üniversitesi, 2005, s. 77.

1 Ocak 2007 tarihi itibarıyla altıncı genişlemesini yaşayan AB, kendisine başvuruda bulunan aday ülkelere, hem adaylık sürecinde hem de Birliğe katıldıktan sonra daha kolayca uyum sağlayabilmesi amacıyla çeşitli yardımlarda bulunmaktadır. Bilhassa Sovyetler Birliği'nin dağılması sonucu bağımsızlıklarını ilan eden Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri (MDAÜ), sosyalist ekonomiden çıkmaları nedeniyle serbest piyasa ekonomisine geçebilmek için AB'nin desteğine ihtiyaç duymuştur. Bu ülkeler kendi iç dinamikleri ile Birliğe uyum sağlamada zorluklar yaşamış ve diğer ülkelerle aralarındaki farklılıkların en aza indirilmesi amacıyla AB tarafından mali yardımlarla desteklenmişlerdir.

Dayanışma ilkesinin doğal sonucu olarak AB'ye üye olan ve ekonomik açıdan daha zayıf durumda bulunan ülkeler, AB'nin sağladığı mali yardımlar aracılığıyla zamanla önemli gelişmeler sağlamışlar ve ekonomilerini düzeltmişlerdir.¹⁶ AB mali yardımları, yardım alan ülkelerin ekonomik büyümelerine katkı sağladığı¹⁷ gibi özellikle yeni üye olan ülkelerin bütçe performanslarını da olumlu yönde etkilemiştir. Örneğin, 2004 yılında üye olan Çek Cumhuriyeti'nin 2003 yılındaki bütçe açığının gayri safi milli hâsılasına (GSMH) oranı %6,6 iken söz konusu ülkenin 2007 yılındaki bütçe açığının GSMH'ya oranı %1'dir. Yine aynı şekilde 2003 yılında %9,9 oranında bütçe açığı veren Malta 2007 yılında %1,8 oranında açık vermiş, %6,5 oranında bütçe açığı veren Güney Kıbrıs da, 2007 yılında %3,5 oranında fazla vermiştir. 2004 ve 2007 yıllarında üye olan diğer ülkelerde incelendiğinde benzer sonuçlar ortaya çıkmaktadır.¹⁸

Özetle, dayanışma ilkesi, üye ülkelerin kayıplarını doğrudan telafi etmekten çok, bölgesel farklılıkların giderilerek refah düzeyinin tüm Birlik dâhilinde uyumlaştırılması anlamına gelmektedir. Dayanışma ilkesini hayata geçirmek için

¹⁶ Nurettin Bilici, **Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri (Genel Bilgiler, İktisadi-Mali Konular, Vergilendirme)**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, Ocak 2004, s. 66.

¹⁷ Mehmet Yiğit, Hüsamettin İnaç, Ümit Güner, "Genişleme, Mali Yardım ve Ekonomik Büyüme Perspektiflerinden AB'nin İlk Dört Genişlemesinin Analizi", **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, C: 8, Sayı: 2, Sivas, Cumhuriyet Üniversitesi, 2007, s. 92.

¹⁸ Edyta Malecka-Ziembinska, Joanna Przybylska, "Avrupa Birliğine Yeni Üye Olan Ülkelerin Bütçe Dengelerinin Üyelik Öncesi ve Sonrası Karşılaştırılması", **Türk ve AB Bütçelendirme Süreçlerinin Karşılaştırmalı Değerlendirilmesi**, Ed. Ercan Sancak, Ankara, Gazi Kitabevi, 2009, s. 375-376.

Topluluk içinde “Yapısal Fonlar” ve “Uyum Fonu”, aday ülkeler için ise katılım öncesi mali yardım programları kullanılmaktadır. Böylece Birliği ayakta tutan ortak çıkar korunmuş olmaktadır. Değişik toplum ve kültürlerden oluşan ve bir birlik oluşturmayı hedefleyen AB, bekasını temin edebilmek için, içinde barındırdığı tüm ülkelerin çıkarına çalışan bir sistem geliştirmek ihtiyacını hissetmiştir. Aksi halde istikrarlı bir birliktelik oluşturmak mümkün olmayabilirdi.

1.2.3. Aday Ülkelerin Birliğe Uyum Sağlamasının Güçlüğü

Hukuki ve kurumsal temelleri 1950’lerde atılan ve altı ülke ile yola çıkan AB’nin bütünleşme ve genişleme sürecini başarılı bir şekilde devam ettirmesi zamanla Birlik üyesi olmayan Avrupa ülkelerinin Birliğe üyelik için başvurmalarına neden olmuştur.

Üyelik için başvuran ülkelerin, gerekli gelişmeyi ve değişimi kendi iç dinamikleriyle gerçekleştirmesinin zorluğu AB’yi söz konusu ülkelere yardım yapmaya yöneltmiştir.

Bu çerçevede AB Birliğe aday ve potansiyel aday ülkelere mali yardımda bulunmaktadır. Yapılan yardımlarla söz konusu aday ülkelerin Birlik müktesebatına uyumlarının sağlanması, ekonomik ve sosyal refahlarının artırılarak Birlik seviyesine çıkartılması ve üye olduktan sonra kullanabilecekleri fonlara kendilerini hazırlamaları amaçlanmaktadır.

Bu amaçlarla AB tarafından çeşitli mali araçlar oluşturulmuş ve bu mali araçlarla aday ülkelerin Birliğe üyeliğe hazır hale getirilmeleri sağlanmıştır. Söz konusu mali araçlara ikinci bölümde ayrıntılı olarak yer verilecektir.

1.2.4. Birlik Dışındaki Ülkelerle İlişkilerin Geliştirilmesi

AB'nin mali yardım sağlama nedenlerinden bir diğeri olarak da Birlik dışındaki ülkelerle ilişkilerin geliştirilmesini sayabiliriz. İlk kurulduğu dönemlerde ekonomik bir Topluluk görünümünde olan ve daha çok ortak pazar içindeki ülkelerin ilişkilerinin kuvvetlenmesini amaçlayan AB, zamanla izlediği ve uyguladığı politikaların bir sonucu olarak Topluluktan Birlik olma yoluna girmiştir.

Ekonomik ve siyasi bir Birlik haline gelen AB, sadece Birlik içi ülkelerin ilişkilerinin gelişmesine değil, Birlikle diğer ülkeler ve/veya bölgelerle ilişkilerin kuvvetlenmesine de önem vermiştir. AB'nin gerek ekonomik gerek siyasi konularda ve bu hususların dışında kendi çevresinde ve dünya coğrafyasının her alanında barış, demokrasi, yaşam koşullarının iyileştirilmesi ve modernleşme gibi amaçlarla ilişki sağladığı üçüncü ülkelerle ilişkilerin geliştirilmesinde mali yardımlar önemli bir araç vazifesini görmüştür. Zira Birliğin askeri gücünün olmayışı ve üye ülkelerin de Birliğe bir askeri güvenlik birliği ve teşkilatlanması fonksiyonu vermeyi tercih etmemeleri, Birliği önemli ölçüde dış politika aracı olarak ekonomik yöntemleri özellikle de dış yardım aracını kullanmaya yönlendirmiştir. Dış yardım aracını kullanmak isabetli ve etkili bir seçim olmuştur. Çünkü AB mali yardımları, gerek büyüklüğü itibarıyla gerekse kendi öz kaynaklarının bulunması itibarıyla hiçbir uluslararası kuruluştaki bulunmayan özgün bir yapıya sahip olduğundan etkili bir araçtır.

2007 yılı verilerine göre, dünyada toplam kalkınma yardımlarının % 60'ı AB tarafından sağlanmaktadır. Kişi başına düşen kalkınma yardımları 2007 yılı resmi rakamları itibarıyla AB'de 93 Avro, ABD'de 53 Avro ve Japonya'da 44 Avro olmuştur.¹⁹ Söz konusu oran ve rakamlar AB mali yardımlarının üçüncü ülkelerle ilişkiler açısından nedenli önemli olduğunu açıkça göstermektedir.

¹⁹ Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, “Slaytlarla AB”, (Çevrimiçi) <http://www.avrupa.info.tr/Files/slide-tr-031.ppt#357>, 21 Aralık 2009.

1.3. Avrupa Birliği Mali Yardım eşitleri

AB'nin mali yardımlarını çeşitli şekillerde sınıflandırmak mümkündür. AB mali yardımlarını, yardımı alan ülkeler ve yardımın veriliş şekline göre sınıflandırabiliriz.

Yardımları alan ülkelere göre sınıflandırmayı üç başlık altında inceleyebiliriz. Bunlar; ye ülkelere sağlanan mali yardımlar, üyelik süreçleri devam eden ülkelerin yararlanabileceği katılım öncesi mali yardımlar ve diğer üçüncü ülkelerin yararlanabileceği mali yardımlardır.

Diğer taraftan mali yardımların veriliş şekline göre de mali yardımları, hibeler, krediler ve Topluluk programları şeklinde ayrıma tabi tutabiliriz. Hibeler; AB bütçesinden finanse edilmekte, krediler; Avrupa Yatırım Bankası'ndan sağlanmakta ve Topluluk programları da AB kaynaklarından yararlanma durumunda olan üçüncü ülkelerin her yıl belirli bir miktar ödeyerek katıldıkları ve bu yolla meydana gelen bir fondan karşılanmaktadır.²⁰

Çalışmanın konusu katılım öncesi mali yardımlar olduğu için mali yardımların veriliş şekline göre olan sınıflandırma incelenmeyecektir.

1.3.1. ye lkelere Sağlanan Mali Yardımlar

AB ye ülkelerine yukarıda bahsedilen nedenlerle (ortak politikaların finansmanı ve dayanışma ilkesi çerçevesinde sosyo-ekonomik farklılıkların giderilmesi ve Birliğe uyumun sağlanması) katkılar sağlamaktadır.

AB tarafından ye ülkelere yapılan yardımları üç başlık altında toplamak mümkündür.

²⁰ zay zpene, **Avrupa Parasal Birliği'nde Maliye Politikası Koordinasyonu ve Türkiye Analizi**, Yayın No: 2009/391, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, 2009, s. 197.

- 1) AB bütçesinden sağlanan mali yardımlar.
- 2) Avrupa Yatırım Bankası'ndan kredi şeklinde sağlanan mali yardımlar.
- 3) Diğer kaynaklardan sağlanan mali yardımlar.

1.3.1.1. Avrupa Birliği Bütçesinden Sağlanan Mali Yardımlar

AB bütçesinin giderlerinin büyük bir kısmını üye ülkelere sağlanan katkılar oluşturmaktadır. Bu katkıların ayrıntılarına girmeden önce kısaca AB bütçesinin yapısından bahsetmek uygun olacaktır.

1.3.1.1.1. Avrupa Birliği Bütçesi

AB bütçesi, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu gibi üç Avrupa Topluluğu bütçelerinin konsolidasyonunu kapsayan uzun bir sürecin ardından 1965 yılında oluşturulmuştur.

AB bütçesi; Avrupa Toplulukları için gerekli olan toplam gelir ve giderleri yıllık olarak belirleyen ve gelirlerin toplanmasına, giderlerin yapılmasına izin veren²¹ bir yasal tasarruftur. AB bütçesi tanımlamalarında bazı özellikler ön plana çıkmaktadır. İlk olarak, AB bütçesinin AB gelir ve giderlerinin bir yıllık planı olduğu vurgulanmaktadır. AB bütçesinin aynı zamanda geri dağıtılabilen ve uluslararası bir fon olduğu belirtilmektedir. Yani, AB üye ülkelerden gelen gelirler tarafından desteklenir ve daha sonra bu mali araçlar tüm üye ülkelere tekrardan dağıtılır. AB bütçesi tanımlarında ortaya çıkan bir diğer özellik olarak da mali ve kurumsal

²¹ Maria Lorca-Susino, **The European Union Budget: The European Cup of Economic Affairs-UK vs France**, Munich Personal Repec Archive (MPRA), Paper No: 7177, Vol. 1, Miami, European Union Miami Analysis (EUMA), December 2005, s.1, (Çevrimiçi) http://mpa.ub.uni-muenchen.de/7177/1/MPRA_paper_7177.pdf, 3 Şubat 2010.

özerkliğe sahip uluslararası kurumlar tarafından (AB Konseyi ve AB Parlamentosu) onaylanan ve yürütülen bir bütçe olması şeklinde ifade edilebilir.²²

AB bütçesi ulusal bütçelerden şu özellikleri itibarıyla ayrılmaktadır:

- AB bütçesi üye ülkelerin bütçelerine kıyasla oldukça küçüktür ve Topluluk harcamaları AB'nin toplam GSMH'sinin sadece %1'inin biraz üzerindedir. Hâlbuki üye ülkelerin ulusal harcamaları GSMH'lerinin %45'ine kadar çıkabilmektedir.²³
- Ulusal bütçelerin fonksiyonel yönü daha kapsamlı ve derinlemesineyken, Birlik bütçesi idari ve denetim yönü daha ön planda olan bir bütçedir.²⁴

AB bütçesi, ülke bütçelerinin hazırlanmasında olduğu gibi bazı temel ilkelere bağlı kalarak oluşturulmaktadır. Bu ilkeler; birlik, genellik, yıllık olma, denklik ve açıklıktır.²⁵ Özellikle denklik ilkesi büyük önem arz etmektedir. Zira bu ilke gereğince AB bütçesinin harcama toplamı, gelirlerine eşit olmak zorundadır. Bütçe açığının olduğu durumlarda borçlanma söz konusu değildir.²⁶

Birlik bütçesi öz kaynaklar sistemi ile finanse edilmektedir. Birlik bütçesi, 1970'lere kadar üye ülkelerin yıllık katkılarıyla finanse edilmiştir. 1970 yılında ise öz kaynaklar sistemi kabul edilmiş²⁷ ve bu sistem 1971 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu çerçevede gümrük ve tarım vergileri ilk öz kaynaklar olarak belirlenmiştir. 1979

²² Maciek Cieslukowski, "AB Genel Bütçesinin Gelir ve Giderleri, Üye Devletlerin Katkıları", **Seçilmiş Bazı AB Ülkelerinde Mali Gelişmeler (Türk ve AB Bütçelendirme Süreçlerinin Karşılaştırmalı Değerlendirilmesi Projesi Sonuç Raporu)**, Ed. Ercan Sancak, Ankara, Gazi Kitabevi, Ekim 2009, s. 71.

²³ Ntilek Iliaz, "AB Bütçesi ve 2007-2013 Mali Perspektif", (Çevrimiçi) <http://uiportal.net/downloads36.html>, 2 Şubat 2010.

²⁴ Semih Bilge, Ferdi Çelikay, "Avrupa Birliği Bütçesinin Geleceği: Bütçe Revizyon Çalışmaları", **Maliye Dergisi**, Sayı: 157, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, Temmuz-Aralık 2009, s. 152.

²⁵ Süleyman Ulutürk, "Avrupa Birliği Bütçesi", **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Ed. M. Şükrü Erdem, Sibel Mehter Aykın, Bursa, Ezgi Kitabevi, Ağustos 2003, s. 100-102.

²⁶ Hakan Üzeltürk, **Avrupa Birliği'nin Bütçesi ve Türkiye'deki Bütçe Sisteminin AB'ye Uyum**, Kitap 24, İstanbul, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, 2004, s. 12.

²⁷ Nagihan Oktayer, **Enlargement of the EU in the Context of Turkey's Accession: Budgetary Issues**, Issue No: 2008/376, Ankara, Turkish Republic Ministry of Finance Strategy Development Unit, February 2008, s. 19.

yılında katma değer vergisine dayalı kaynak yeni bir öz kaynak olarak kabul edilmiştir. Üye ülkelerin GSMH'lerinin belli bir oranını aktarmaları kapsamında oluşturulan öz kaynak ise 1988 Brüksel Avrupa Konseyi'nde kabul edilmiş ve uygulamaya konulmuştur.²⁸

Standart uluslararası kuruluşlarda var olan ve üyelerce sağlanan katkılarla bütçenin finanse edilmesini öngören sistemin aksine, AB'de bütçe kendi öz kaynaklarına sahiptir.²⁹ Öz kaynaklar sistemi, üye ülkelerin yetkili organlarının ayrıca karar almasına gerek kalmaksızın, AB bütçesinin finansman kapsamına giren gelirleridir. Bir başka deyişle bu sistem, üye ülke otoritelerinin ayrı bir kararına gerek kalmadan bütçeyi finanse etmek amacıyla Birliğe ödenmesi başta kabul edilen vergi karakterindeki gelirlerden oluşmaktadır.³⁰

Öz kaynaklar sistemine göre Birliğin bir mali yıl içinde yapabileceği toplam harcamayı, Birliğin toplam gayrisafi milli hasılasının (GSMH) Avrupa Konseyi kararı ile tespit edilen belirli bir yüzdesi oluşturmaktadır. Üye ülkelerin GSMH'sı toplamına uygulanabilecek tavan oranı 1999 ve izleyen yıllarda %1,27 olarak uygulanırken,³¹ bu oran en son 7 Haziran 2007 tarihli ve 2007/436/AT, AAET sayılı Karar ile %1,24 olarak belirlenmiştir. Başka bir ifadeyle, Birliğin 2007-2013 döneminde yıllar itibarıyla toplam geliri, yıllar itibarıyla üye ülkelerin GSMH'sı toplamının %1,24'ünden daha fazla olamaz. 2010 yılı AB Bütçesi'nde bu oran taahhüt ödenekleri için %1,20 ve harcama ödenekleri içinse %1,04 olarak kabul edilmiştir.³²

Birliğin öz kaynakları beş gelir kaleminden oluşmaktadır.

²⁸ Burhan Ormanoğlu, Hilal Çalış, "Avrupa Birliği Bütçesinin Finansmanı: Öz Kaynaklar Sistemi", **Bütçe Dünyası**, C: 3, Sayı: 30, Ankara, Devlet Bütçe Uzmanları Derneği Yayını, Yaz 2008, s. 29.

²⁹ Lorca-Susino, a.g.e., s. 1.

³⁰ Nurettin Bilici, **Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye**, Ankara, Akçağ Yayınları, 1997, s. 34.

³¹ Semih Bilge, "Avrupa Birliği Bütçe Sistemi ve Son Dönem AB Bütçeleri Üzerine Genel Değerlendirmeler", **Türk ve AB Bütçelendirme Süreçlerinin Karşılaştırmalı Değerlendirilmesi**, Ed. Ercan Sancak, Ankara, Gazi Kitabevi, 2009, s.426.

³² European Comission (EC), "EU Budget in detail (The current year: 2010 - investing to restore jobs and growth)", (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/current_year_en.htm, 2 Şubat 2010.

- 1) Tarım vergileri ve şeker vergileri (tarımsal vergiler),
- 2) Gümrük vergisi,
- 3) Katma değer vergisine dayalı gelirler,
- 4) Gayri safi milli gelire dayalı gelir,
- 5) Diğer gelirler.

Söz konusu gelirleri toplama görevi üye ülkelere bırakılmıştır. Üye ülkeler öz kaynaklar sistemi uyarınca öngörülen bu gelirleri AB adına toplar ve bu tutarları aylık olarak ilgili üye ülkenin Hazine'sinde veya Merkez Bankası'nda Avrupa Komisyonu adına açılan hesaba kaydeder.

1998 yılında AB Genel Bütçe gelirlerinin %57'si katma değer vergisine dayalı gelirlerden, %28'i geleneksel öz kaynaklardan (gümrük ve tarım vergileri), yaklaşık %11'i üye ülkelerden sağlanan GSMH payından ve %4'ü diğer gelirlerden oluşmakta iken 2013 yılında söz konusu oranların sırasıyla %12, %13, %74 ve %1 olması beklenmektedir.³³ Görüleceği üzere üye ülkelerden sağlanan GSMH payının AB Genel Bütçe gelirleri içerisindeki payı oldukça artmış ve %11 düzeylerinden %74 seviyelerine yükselmiştir.

2010 yılı AB Genel Bütçe gelirlerinin ise %75,9'u üye ülkelerden sağlanan GSMH payından, %11,6'sı geleneksel öz kaynaklardan (gümrük ve tarım vergileri), %11,4'ü katma değer vergisine dayalı gelirlerden ve %1,2'si diğer gelirlerden oluşmaktadır.³⁴

GSMH'den alınan payların Birlik bütçesinin en önemli gelir kaynağı olması beraberinde üye ülkelerin Birliğe tahsis edilen mali kaynaklar üzerinde daha fazla söz sahibi olmak ve bu mali kaynakları kendi ulusal çıkarları doğrultusunda yönlendirmek istemelerini getirmiştir. 2005 yılı Haziran ayında yaşanan bütçe

³³ EC, “**The EU Own Resources System**”, (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/article_5959_en.htm, 2 Şubat 2010.

³⁴ EUR-LEX (Access to European Union Law), “**Line-by-line 2010**”, Volume 1, Total revenue, (Çevrimiçi) http://eur-lex.europa.eu/budget/data/LBL2010_VOL1/EN/Vol1.pdf, 2 Şubat 2010.

krizleri ve 2007-2013 Mali Perspektifinin ancak uzun süren tartışmalar sonucunda kabul edilmesi bu sürecin en belirgin kanıtıdır.³⁵

AB bütçesini giderleri yönünden incelemeye başlamadan önce harcamaların belirlenmesinde ve kontrol sürecinde son derece önemli olan mali perspektiften söz etmekte fayda vardır. AB'yi oluşturan ve üye ülkelerin kurumlarından bağımsız olarak faaliyet gösteren Birlik kurumlarının harcamaları ve Birliğin kendi politikaları gereği yapmakta olduğu harcamalar yedi yıllık bir perspektif çerçevesinde hazırlanan yıllık bütçelerle düzenlenmektedir.³⁶ Birlik mali yapısının 1980'li yıllarda maruz kaldığı mali krizlere karşı bir alternatif arayışı içerisinde uygulanmaya başlanan mali perspektiflerle, özellikle bütçe disiplini sağlamak amacıyla gider kalemlerine çerçeve oluşturulmakta ve bu çerçevenin dışına çıkılmasına müsaade edilmemektedir.³⁷

Mali perspektifler, bütçe harcamalarının üst sınırını belirlemekte ve harcamaların gelecek yıllar için olası dağılımlarını öngörmektedir. Buradaki asıl amaç öncelikle bütçede harcamaları kontrol altına alarak, bütçe disiplini sağlayabilmektedir. Mali perspektiflerin ilk uygulandığı 1988 yılından günümüze üç mali perspektif uygulanmış ve dördüncü dönem kabul edilmiştir. Bu çerçevede, dört dönemin kapsadığı yıllar şu şekilde sıralanmaktadır:

- 1) I. Mali Perspektif: 1988-1992
- 2) II. Mali Perspektif: 1993-1999
- 3) III. Mali Perspektif: 2000-2006
- 4) IV. Mali Perspektif: 2007-2013

Mali perspektifler Birliğin belirli bir dönem için harcama sınırlarını gösterdiğinden aynı zamanda izlenecek ortak politikaların geleceğe ait projeksiyonu

³⁵ Müge Hayriye Güvenç, "Avrupa Birliği (AB) Bütçesi", **T.C. Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Bülteni**, Sayı: 1-10 (Sayı:2), Yıl: 2007, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, 2008, s. 35.

³⁶ Ormanoğlu, Çalış, a.ge., s. 28.

³⁷ EC, "History of the Budget (1988-1992)", (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/budget/reform/history/history1988_en.htm, 4 Ocak 2010.

niteliğindedir. Bütçe harcamaları, Birliğin ortak politikalarının yürütülebilmesi ve uygulayarak devamlılığını sağlayabilmesi açısından son derece önemlidir.³⁸

Birinci Mali Perspektif'in büyüklüğü 264 milyar ECU iken Dördüncü Mali Perspektif'in büyüklüğü 974 milyar Avro'ya ulaşmıştır. Son mali perspektif ilk mali perspektifi neredeyse dörde katlamıştır. Şüphesiz bu durum Birliğin geçen yirmi yılda artan öneminden ve üye sayısının yirmi yediye yükselmesinden kaynaklanmaktadır.

Dördüncü Mali Perspektif döneminde geçmiş perspektif dönemlerine kıyasla bütçe giderlerinin başlıkları değiştirilmiş ve bu alanda reform yapılmıştır. Değiştirilen harcama başlıkları AB Komisyonu'nun orta vadede kendisi ve Birlik için koymuş olduğu öncelikleri yansıtmaktadır. Diğer taraftan, spesifik politikalar yerine geniş amaçların sıralandığı Dördüncü Mali Perspektif, bir çok üye devlet tarafından harcamaların daha az şeffaflaştığı yönünde eleştiriler almıştır. Gerçekten de yeni mali perspektif ile birlikte Ortak Tarım Politikası (Common Agricultural Policy) ve Yapısal Politikalar (Structural Policy) gibi Birlik politikalarına yapılan harcamaların takibi daha zor hale gelmiştir.³⁹

Geçmiş perspektiflerde yer alan harcama başlıkları aşağıda yer almaktadır:⁴⁰

- Tarım politikası harcamaları,
- Yapısal harcamalar,
- İç politika harcamaları,
- Dış politika harcamaları,
- İdari harcamalar,
- Katılım öncesi yardımlar,

³⁸ Bilge, a.g.e., s. 427.

³⁹ Alan Mayhew, "The Financial Framework of the European Union, 2007-2013: New Policies? New Money?", SEI Working Paper No: 78, Brighton, Sussex European Institute, 2004, s. 12.

⁴⁰ EC, **General Budget of the European Union for the Financial Year 2005**, Brussels-Luxembourg, January 2005, s. 6, (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/syntchif_2005_en.pdf, 1 Aralık 2009.

- Rezervler.

Avrupa Komisyonu tarafından 2007-2013 dönemi için oluşturulan yeni mali perspektifte altı harcama başlığı bulunmaktadır.⁴¹ Bunlar;

- 1. Sürdürülebilir kalkınma
 - 1a. Büyüme ve istihdam için rekabet edebilirlik
 - 1b. Büyüme ve istihdam için uyum
- 2. Doğal kaynakların korunması ve yönetimi
- 3. Vatandaşlık, özgürlük, güvenlik ve adalet
 - 3a. Özgürlük, güvenlik ve adalet
 - 3b. Vatandaşlık
- 4. Küresel bir aktör olarak Avrupa Birliği
- 5. İdare
- 6. Telafiler

Mali perspektiflerle belirlenen harcama kalemleri temelde AB'nin amaç ve politikalarına hizmet eden araçlar olarak düşünülmelidirler. Bu çerçevede, harcama kalemlerindeki bu değişiklik temelde iki amaca hizmet etmektedir: Bunlardan birincisi AB'nin küresel ortamda etkisinin artırılması ve AB'nin uluslararası arenada daha güçlü bir aktör olarak yerini almasıdır. İkincisi ise, genişleme sonrasında kaynakların daha etkin bir şekilde kullanılmasının ve sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasıdır.⁴²

⁴¹ EC, “**The EU Budget in detail**”, (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/index_en.htm, 1 Aralık 2009.

⁴² Nihal Samsun Karabacak, “Avrupa Birliği'nin 2007-2013 Dönemi Bütçesi”, **Bütçe Dünyası**, Sayı:24, C:2, Ankara, Devlet Bütçe Uzmanları Derneği Yayını, Kış 2007, s.17.

2007-2013 dönemi mali perspektifine göre AB bütçe büyüklükleri aşağıdaki tabloda yer almaktadır.⁴³

Tablo 1: 2007-2013 Dönemine İlişkin Mali Perspektif (İkinci Revizyon-Cari Fiyatlarla)

Taahhüt Ödenekleri (Milyon Avro)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Toplam (2007-2013)
1. Sürdürülebilir Kalkınma	53.979	57.653	61.696	63.555	63.638	66.628	69.621	436.770
1a Büyüme ve İstihdam için Rekabet Edebilirlik	8.918	10.386	13.269	14.167	12.987	14.203	15.433	89.363
1b Büyüme ve İstihdam için Uyum	45.061	47.267	48.427	49.388	50.651	52.425	54.188	347.407
2. Doğal Kaynakların Korunması ve Yönetimi	55.143	59.193	56.333	59.955	60.338	60.810	61.289	413.061
Piyasa Destek Yardımları ve Doğrudan Ödemeler	45.759	46.217	46.679	47.146	47.617	48.093	48.574	330.085
3. Vatandaşlık, Özgürlük, Güvenlik ve Adalet	1.273	1.362	1.518	1.693	1.889	2.105	2.376	12.216
3a Özgürlük, Güvenlik ve Adalet	637	747	867	1.025	1.206	1.406	1.661	7.549
3b Vatandaşlık	636	615	651	668	683	699	715	4.667
4. Küresel Bir Aktör Olarak AB	6.578	7.002	7.440	7.893	8.430	8.997	9.595	55.935
5. İdari Harcamalar	7.039	7.380	7.525	7.882	8.334	8.670	9.095	55.925
6. Telafler	445	207	210					862
Toplam Taahhüt Ödenekleri	124.457	132.797	134.722	140.978	142.629	147.210	151.976	974.769
GSMH Oranı (%)	1,02%	1,08%	1,13%	1,16%	1,13%	1,12%	1,11%	1,11%
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Toplam (2007-2013)
Toplam Harcama Ödenekleri	122.190	129.681	120.445	134.289	134.263	141.273	143.153	925.294
GSMH Oranı (%)	1,00%	1,05%	1,01%	1,10%	1,06%	1,08%	1,05%	1,05%
Öngörülme-yen Harcamalar için Marj (%)	0,24%	0,19%	0,23%	0,14%	0,18%	0,16%	0,19%	0,19%
Öz Kaynaklar Tavanı (%)	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

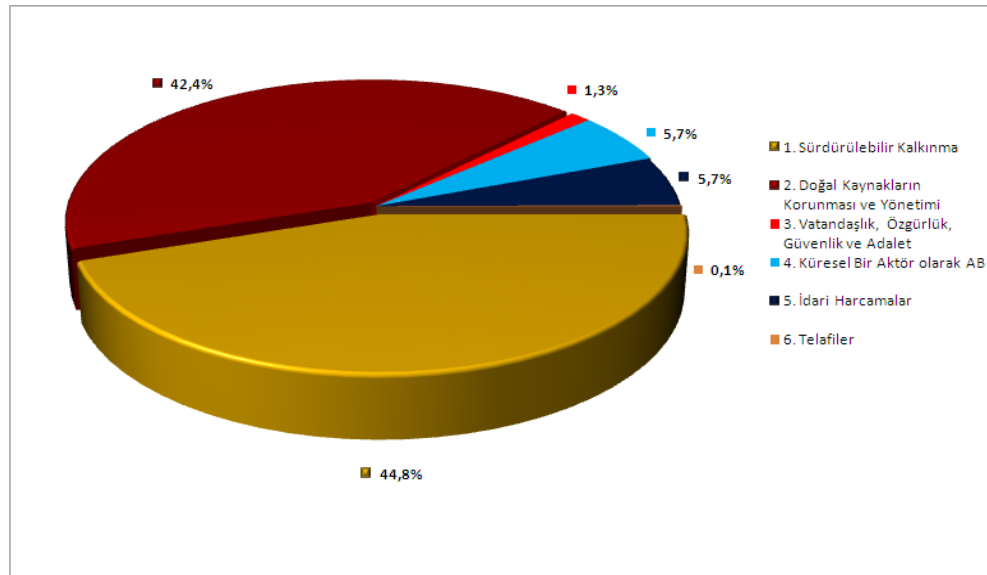
Kaynak: EC, “A Financial Framework for the enlarged Union”, (2007-2013), (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/budget/prior_future/fin_framework_en.htm, 6 Ocak 2010.

⁴³ Söz konusu tablo Avrupa Komisyonu ve Avrupa Konseyi tarafından kararlaştırılmış, 17 Aralık 2009 tarihinde Avrupa Parlamentosunun onayıyla kabul edilmiştir. Bunun yanında Parlamento tarafından kabul edilen 2010 yılı bütçesi mali perspektiften farklı bir büyüklükte belirlenmiştir. Buna göre 2010 yılı AB bütçesi taahhüt ödenekleri 141 milyar 453 milyon Avro, harcama ödenekleri ise 122 milyar 937 milyon Avro olmuştur. Ayrıntılı bilgi için bkz. (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/current_year_en.htm ve http://eur-lex.europa.eu/budget/data/LBL2010_VOL1/EN/Vol1.pdf, 2 Şubat 2010.

Birlik bütçesine en fazla katkı sağlayan altı ülke (Almanya⁴⁴, Fransa, Hollanda, İngiltere, İtalya ve İsveç) Birlik bütçesinin AB GSMH'sinin %1'i ile sınırlı kalması yönünde Avrupa Konseyi ve Avrupa Komisyonu nezdinde çaba sarf etmektedirler. Yukarıdaki tabloda bu çabaların izlerini görmek mümkündür. Birlik bütçesinin tavanı daha önce de ifade edildiği gibi AB GSMH'sinin %1,24'ü olmasına rağmen mali perspektifte birden çok mali yıla yayılan faaliyetlerin toplam maliyetini yansıtan taahhüt ödenekleri⁴⁵ için bu oran %1,20, bütçede yer alan ilgili taahhüt değerleri üst sınırı oluşturmak üzere, içinde bulunulan mali yılda ve/veya önceki mali yıllarda üstlenilen yasal taahhütleri yerine getirmek için yapılacak harcamaların toplam miktarını gösteren harcama ödenekleri⁴⁶ için ise %1,04 oranında belirlenmiştir.

Belirlenen ödenekler çerçevesinde AB bütçesinden en büyük payı şekil 1 de görüldüğü üzere % 44,8'lik oranla sürdürülebilir kalkınma faaliyeti almaktadır.

Şekil 1: 2007-2013 Dönemi AB Bütçe Giderlerinin Bütçe İçindeki Payı



Kaynak: Tablo 1'de yer alan bilgilerden yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

⁴⁴ 2010 yılı bütçesinde GSMH'den ayrılan kaynakların %20,4'ü Almanya tarafından karşılanmaktadır. (2010 AB bütçesi gelir detaylarına ilişkin tablolardan tarafımızca hesaplanmıştır. (Çevrimiçi) http://eur-lex.europa.eu/budget/data/LBL2010_VOL1/EN/Vol1.pdf, 2 Şubat 2010, s. 4-5)

⁴⁵ Ramazan Taş, "AB'nin Yeni Mali Çerçevesi (2007-2013)", **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, C: 5, Sayı: 3, Ankara, Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi, Bahar 2006, s. 135.

⁴⁶ A.e., s.135.

Şimdi de bütçe gider kalemlerini kısaca açıklayalım:

Sürdürülebilir Kalkınma, Birliğin sosyal ve kültürel anlamda yıllar yılı sürekli kalkınmasına destek sağlamak amacıyla yapılacak harcamaların gösterildiği kısımdır. İki ana kalemden oluşmaktadır.

a. Büyüme ve İstihdam İçin Rekabet Edebilirlik: Lizbon Stratejisi kapsamında öncelikli ve geliştirilmesi gerekli alanlar olarak tanımlanan araştırma geliştirme, eğitim öğretim, Trans Avrupa ağlarının güvenliği ve çevresel sürdürülebilirliği, bütünleşmiş tek pazarın desteklenmesi ve sosyal politika gündeminin uygulanması gibi alanların finansmanı için ayrılmış mali kaynaklardan oluşmaktadır.⁴⁷Bu alt başlığın bütçe içindeki payı %9,2'dir.

b. Büyüme ve İstihdam İçin Uyum: Birlik üyesi ülkeler ile bölgeler arası eşitsizlikleri gidermek amacıyla bu faaliyet başlığı altında yardımlar yapılmaktadır. Bu gider kalemi “Yapısal Fonlar” ve “Uyum Fonu” olmak üzere iki alt başlıktan oluşmaktadır. Bu başlığın bütçe içindeki payı oldukça yüksek olup %35,6 düzeyindedir.

Doğal Kaynakların Korunması ve Yönetimi: Bu başlık kapsamında temel unsurlar Ortak Tarım Politikası (OTP), Kırsal Kalkınma Politikası ve Balıkçılık Politikasıdır. Bu başlık altındaki harcamaların büyük bölümü bu üç unsurdan kaynaklanmaktadır ve bütçeden aldığı pay %42,4 civarındadır. Komisyon ayrıca, çevre ile ilgili hususlara da büyük önem vermekte ve bu alandaki finansmanın artırılmasını istemektedir.

Vatandaşlık, Özgürlük, Güvenlik ve Adalet: Birliğin adalet, güvenlik ve özgürlük bakımından ileri düzey bir duruma gelmesini sağlamak amacıyla izlenen

⁴⁷ Müge Hayriye Güvenç, “Avrupa Birliği’nin 2010 Bütçesi”, T.C. Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Aylık Bülteni, Sayı: 35, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ocak 2010, s. 2.

politikaların finansmanı bu kalemden karşılanmaktadır.⁴⁸ Birlik kültürünün temel hak ve özgürlüklerin geliştirilmesini hedefleyen bu başlık, “özgürlük, güvenlik ve adalet” ile “vatandaşlık” olmak üzere iki alt başlıktan oluşmaktadır. Dördüncü Mali Perspektif döneminde bütçeden aldığı pay %1,3’tür.

Küresel Bir Aktör Olarak AB: AB’nin gerek ekonomik gerek siyasi konularda ve bu hususların dışında kendi çevresinde ve dünya coğrafyasının her alanında barış, demokrasi, yaşam koşullarının iyileştirilmesi ve modernleşme gibi başlıklarda küresel bir aktör olarak rol almasını içermektedir. Bu gider kalemi, Katılım Öncesi Mali Araç, Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı, Kalkınma İşbirliği Aracı, Ekonomik İşbirliği Aracı, İnsani Yardım Aracı, Makro-Finansal Yardım Aracı, İstikrar Aracı, Ortak Dışışleri ve Güvenlik Politikası ve Acil Yardım Rezervi olmak üzere dokuz temel bileşenden oluşmaktadır.

Çalışmanın konusu olan katılım öncesi mali yardımların izlendiği bu gider kaleminin bütçeden aldığı pay %5,7’dir.

İdari Harcamalar: Birliğin ortak politikalarını gerçekleştirebilmek ve cari masraflarını karşılayabilmek için katlandığı harcamalardan oluşmaktadır. Bu harcamalara personel giderleri, bina ve teçhizat alımları, kırtasiye giderleri gibi harcamalar örnek olarak gösterilebilir. Bu gider kaleminin bütçeden aldığı pay %5,7’dir.

Telafiler: Yeni üye ülkelerin Birliğe kabul edildikleri ilk 3 yılda pozitif bir bütçe dengesi tutturmalarından emin olmak için sağlanan geçici kaynaklardır. 2007 yılında Birliğe üye olan Romanya ve Bulgaristan’a üyeliklerinin ilk üç yılında yapılacak olan telafi ödemeleri bu kalem altında izlenmektedir.⁴⁹Telafilerin bütçeden aldığı pay %0,1’dir.

⁴⁸ EC, **European Union Public Finance**, Fourth Edition, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2008, s. 264.

⁴⁹ A.e., s. 268-276.

Özetle, AB bütçesi, Birliğin genişleme ve derinleşme süreçleri üzerinden hem ekonomik hem de siyasi olarak çok büyük öneme ve etkiye sahiptir. Bütçenin büyüklüğü, gelir ve gider kalemlerinin yapısı ve fonların tahsisi; AB'nin kurumsal ve siyasi pek çok sürecinin kaynağını teşkil eden çatışma ve uzlaşma alanlarını açıklayan ve Birliğin politika önceliklerini tanımlayan bir niteliktedir.⁵⁰

1.3.1.1.2. Avrupa Birliği Bütçesinden Üye Ülkelere Sağlanan Yardımlar

AB bütçesinden üye devletlere Uyum Politikası (Cohesion Policy) ile OTP çerçevesinde yardım yapılmaktadır. Bölgesel ve yapısal politikalardan oluşan Uyum Politikası ve OTP aynı zamanda AB bütçesini etkileyen iki temel ortak politikadır.⁵¹ Bu politikalara ayrılan kaynak AB bütçesinin yaklaşık %78'ini oluşturmaktadır. Bir başka ifadeyle AB bütçesinin yaklaşık %78'i üye devletlere geri dönmektedir.

1.3.1.1.2.1. Uyum Politikası Kapsamında Yapılan Yardımlar

Uyum Politikasına ilişkin mali araçlar yeni sınıflandırmada *Sürdürülebilir Kalkınma* ana gider başlığının alt başlığı olan *Büyüme ve İstihdam İçin Uyum* alt başlığı altında yer almaktadır. Daha önce de ifade edildiği gibi bu faaliyet başlığıyla Birlik üyesi ülkeler ile bölgeler arası eşitsizlikleri gidermek amaçlanmaktadır. 2007-2013 döneminde bu kapsamda 347,4 milyar Avro ödenek taahhüt edilmiştir.

Bütçe içerisindeki alt başlıklar arasında büyük paya sahip olan Büyüme ve İstihdam İçin Uyum gider kalemi, Birlik içindeki ülkelerin ve bölgelerin uyumu için oldukça önemli fonksiyon icra etmektedir.

⁵⁰ Metin Meriç, Mustafa Sakal, Abdülkadir Işık, “AB’de Bütçe Uygulamaları”, **Türk ve AB Bütçelendirme Süreçlerinin Karşılaştırmalı Değerlendirilmesi**, Ed. Ercan Sancak, Ankara, Gazi Kitabevi, 2009, s. 401.

⁵¹ Oktayer, a.g.e., s. 26.

AB'deki yapısal politikaların en önemli hedeflerinden birinin Birlik genelindeki bölgesel farklılıkları azaltmak ve ekonomik büyümeyi hızlandırmak⁵² olması Birlik bütçesindeki en büyük payın bu gider kalemine ayrılmasına neden olmuştur.

Uyum Politikası'nın temel amacı AB içindeki sosyal ve ekonomik farklılıkları gidermektir. AB bu amaçla iki temel araç kullanmaktadır. Bunlar; Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu'dur. Bu Fon'lar bölgesel farklılıklarla başa çıkmak ve bölgesel kalkınmayı desteklemek için kullanılmaktadır.⁵³

2007-2013 döneminden itibaren bütçenin yapısı değiştiği gibi Uyum Politikası'nın yapısında kullanılan araçlar da değişmiştir.⁵⁴

2007 yılından önce Yapısal Fonlar; Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu- Yönlendirme Bölümü ve Avrupa Balıkçılık Fonu'ndan oluşmaktaydı.

Yeni dönemde ise Yapısal Fonlar sadece Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve Avrupa Sosyal Fonu'ndan oluşmaktadır.

Üye devletlerin bölgesel kalkınmasını teşvik etmek ve yakınsama sürecini güçlendirmek AB'nin en önemli amaçları arasındadır. Bu amaca ulaşabilmek için yıllar boyunca çeşitli politika önlemleri geliştirilmiştir. Birliğin bu amaca ulaşmak için kullandığı en bilinen aracı Yapısal Fonlar'dır.⁵⁵

⁵² Nagihan Oktayer, "Regional Policy and Structural Funds in the European Union: The Problem of Effectiveness", **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, C:7, Sayı:1, Ankara, Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi, Güz 2007, s.113.

⁵³ Oktayer, **Enlargement of the EU in the Context of Turkey's Accession: Budgetary Issues**, s. 29-30.

⁵⁴ Nagihan Oktayer, "The Changing Structure of Structural Funds in the European Union", **Marmara Journal of Europea Studies**, 15 (1), İstanbul, Marmara University European Union Institute, 2007, s. 61-81.

⁵⁵ Oktayer, **Enlargement of the EU in the Context of Turkey's Accession: Budgetary Issues**, s. 30.

AB içerisindeki zengin ve fakir bölgeler arasındaki ekonomik ve sosyal farklılıkların azaltılması yoluyla AB içindeki bölgesel farklılıkları giderme amacıyla oluşturulan Yapısal Fonlar'dan ilki Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'dur.

Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu; 1975 yılında oluşturulmuş olup, Birliğin bölgeleri arasındaki sosyo-ekonomik dengesizlikleri azaltmayı amaçlamakta ve en az gelişmiş bölgelerin kalkınması için mali destek sağlamaktadır.⁵⁶ Bu Fon, geri kalmış bölgelerde istihdamı artıracak verimli yatırımları, yapısal değişimi sağlayabilecek, istihdam yaratacak ve durgunluğa girmiş bölgeleri canlandıracak alt yapı yatırımlarını; yerel kalkınmayı tetikleyebilecek içsel tedbirleri ve küçük-orta ölçekli işletmeleri; geri kalmış bölgelerde istihdam ve kalkınmayı hedefleyen sağlık ve eğitim programlarını finanse etmektedir.⁵⁷

Yapısal Fonlar'ın ikincisi olan **Avrupa Sosyal Fonu** ise 1958 yılında oluşturulmuş olup, üye devletler arasındaki refah ve yaşam koşulları arasındaki farklılıkların azaltılması suretiyle ekonomik ve sosyal uyumun gerçekleştirilmesini amaçlamaktadır. Avrupa İstihdam Stratejisi ve İstihdam Politikaları Tüzüğüne bağlı olarak eğitim, istihdam ve emek mobilizasyonunun artırılması ve yeni iş olanaklarının yaratılması için yapılacak yardımlar bu Fon'dan karşılanmaktadır.⁵⁸

Uyum Fonu; ayrı bir fon olarak 1987 yılında kurulmuş ve Birliğin en az gelişmiş üyelerine yönelik olarak AB genelinde ekonomik, sosyal ve bölgesel uyumu hızlandırmak amacıyla Maastricht Antlaşması'nın bir parçası olarak 1993 yılında kurumsallaşmıştır.⁵⁹ Antlaşma, uyumu, “çeşitli bölgelerin kalkınma düzeyleri arasındaki farkın azaltılması” olarak tanımlamıştır. Fon kapsamında Maastricht kriterlerine uyum sağlamakta zorlanan ve kişi başı başına düşen GSMH'si Topluluk ortalamasının %90'ından az olan üye ülkeler desteklenmektedir. Mart 2000 tarihinde,

⁵⁶ Ayşenur Onur, “IPA ve Yapısal Fonlar”, **Bütçe Dünyası**, Sayı:31, C:3, Ankara, Devlet Bütçe Uzmanları Derneği Yayını, Kış 2009, s. 49.

⁵⁷ Council Regulation, 1080/2006 of the 5 July 2006 **on the European Regional Development Fund and Repealing Regulation No: 1783/1999**, Official Journal, L 120.

⁵⁸ Onur, a.g.e., s.49.

⁵⁹ Celil Yaman, **Avrupa Birliğinde Uyum Politikası ve Uyum Politikasının Bir Aracı Olarak Uyum Fonu**, Yayın No: 2800, Ankara, DPT Yayınları, 2009, s. 81.

Lizbon Zirvesinde ortaya konulan stratejiyle, uyum politikasının özellikle rekabet edebilirlik, ekonomik reform, istihdam, sosyal içerme ve fırsat eşitliği, eğitim, araştırma, yenilikçilik, bilgi toplumu, çevre ve sürdürülebilir kalkınma alanlarına önemli katkı sağlaması hedeflenmiştir.⁶⁰ 2007-2013 dönemi için Uyum Fonu; Bulgaristan, Güney Kıbrıs Rum Kesimi, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Yunanistan, Macaristan, Letonya, Litvanya, Malta, Polonya, Portekiz, Romanya, Slovakya ve Slovenya'yı kapsamaktadır.

2007-2013 döneminde Uyum Politikası'na ilişkin yukarıda kısaca açıklanan Yapısal Fonlar üç amaca yönelik olarak tahsis edilmektedir. Bunlar;⁶¹

- Yakınsama (Convergence)
- Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İstihdam (Regional Competitiveness and Employment)
- Avrupa Bölgesel İşbirliği (European Territorial Co-operation)

Yakınsama amacı, Birlik'teki en az gelişmiş üye ülke ve bölgelere yönelik olarak büyüme odaklı ortamın oluşturulmasını ve geliştirilmesini hedeflemektedir. Yakınsama amacı kapsamına kişi başına düşen GSMH'si AB ortalamasının %75'inden az olan 18 üye ülke içerisindeki 84 bölge ve 154 milyon kişi girmektedir. Bu amaç için Uyum Politikası'na ilişkin üç Fon'da kullanılabilir.

Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İstihdam amacı, Yakınsama kapsamına girmeyen bölgelerde rekabet kapasitesinin artırılmasını ve yüksek istihdamı hedeflemektedir. Bu amaca ilişkin olarak kalkınma programları uygulanarak, yenilikçiliğin, bilgi toplumunun ve girişimciliğin geliştirilmesi sağlanarak ilgili bölgelerde ekonomik değişim sağlanacaktır. Daha sonra bu bölgelerde insan kaynaklarına yatırım yaparak ve işgücünün uyum yeteneğini yükselterek daha fazla ve daha iyi iş olanakları oluşturulacaktır. 27 üyeli AB'de 19 üye devlet içerisindeki

⁶⁰ Onur, a.g.e., s.50.

⁶¹ EC, “**Regional Policy**”, (Çevrimiçi)http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/object/index_en.htm, 2 Şubat 2010.

168 bölge ve bu bölgede yaşayan 314 milyon insan bu kapsama girmektedir. Bu bölgelerden içinde 19 milyon kişinin yaşamakta olduğu 13 bölge aşamalı katılım (phasing-in) bölgeleri olup, halen bir önceki 2000-2006 dönemi Yapısal Fon amaçlarına göre verilmekte olan Yapısal Fon’lardan yararlanmaktadırlar. Bu amaç için Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve Avrupa Sosyal Fonu kullanılmaktadır.

Avrupa Bölgesel İşbirliği amacı ile bölgeler arası işbirliğinin artırılması, yerel ve bölgesel girişimlere destek verilmesi ve uluslararası işbirliğinin güçlendirilerek bütünleşmiş bölgesel kalkınmanın desteklenmesi yoluyla sınırlar arası işbirliğinin geliştirilmesi hedeflenmektedir. AB’nin sınır bölgelerinde yaşayan 181,7 milyon kişi (AB nüfusunun %37,5’i) ve 13 uluslararası işbirliği bölgesi bu kapsama girmektedir. Bu amaç için sadece Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu kullanılmaktadır.

2007-2013 döneminde Uyum Politikası için tahsis edilen 347,4 milyar Avro’nun; 282,8 milyar Avro’su Yakınsama amacına, 55 milyar Avro’su Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İstihdam amacına ve 8,7 milyar Avro’su Avrupa Bölgesel İşbirliği amacına tahsis edilmiştir.⁶² Bir başka ifadeyle 2007-2013 döneminde Uyum Politikası için tahsis edilen ödeneğin %81,5’i Yakınsama’ya, %15,6’sı Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İstihdam’a ve %2,5’i Avrupa Bölgesel İşbirliği’ne ayrılmıştır.⁶³ 2010 yılı AB bütçesinde ise söz konusu amaçlar için sırasıyla 40,4 milyar Avro, 7,6 milyar Avro ve 1,2 milyar Avro ödenek öngörülmüştür.⁶⁴

Tablo 2’de 2007-2013 döneminde Uyum Politikası kapsamında üye ülkelere söz konusu amaçlar bazında ne kadar yardım yapılacağı görülmektedir.

⁶² A.e.

⁶³ EC, “Funds Available (Division by objective)”, (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/fonds/index_en.htm, 2 Şubat 2010.

⁶⁴ EC, “EU Budget in detail (The current year : 2010 - investing to restore jobs and growth)”.

**Tablo 2: 2007-2013 Döneminde Uyum Politikası Kapsamında Üye Ülkelere
Yapılacak Yardımlar**

(Milyon Avro)	Yakınsama Amacı			Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İstihdam Amacı		Avrupa Bölgesel İşbirliği	TOPLAM	TOPLAM İÇİNDEKİ PAYI (%)
	Uyum Fonu	Yakınsama	Aşamalı Çıkış (Phasing-Out)	Aşamalı Katılım (Phasing-in)	Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İstihdam			
Almanya		11.864	4.215		9.409	851	26.340	7,6
Avusturya			177		1.027	257	1.461	0,4
Belçika			638		1.425	194	2.258	0,6
Bulgaristan	2.283	4.391				179	6.853	2,0
Çek Cumhuriyeti	8.819	17.064			419	389	26.692	7,7
Danimarka					510	103	613	0,2
Estonya	1.152	2.252				52	3.456	1,0
Finlandiya				545	1.051	120	1.716	0,5
Fransa		3.191			10.257	872	14.319	4,1
Hollanda					1.660	247	1.907	0,5
İngiltere		2.738	174	965	6.014	722	10.613	3,1
İrlanda				458	293	151	902	0,3
İspanya	3.543	21.054	1.583	4.955	3.522	559	35.217	10,1
İsveç					1.626	265	1.891	0,5
İtalya		21.211	430	972	5.353	846	28.812	8,3
G. Kıbrıs	213			399		28	640	0,2
Letonya	1.540	2.991				90	4.620	1,3
Litvanya	2.305	4.470				109	6.885	2,0
Lüksemburg					50	15	65	0,0
Macaristan	8.642	14.248		2.031		386	25.307	7,3
Malta	284	556				15	855	0,2
Polonya	22.176	44.377				731	67.284	19,4
Portekiz	3.060	17.133	280	448	490	99	21.511	6,2
Romanya	6.552	12.661				455	19.668	5,7
Slovakya	3.899	7.013			449	227	11.588	3,3
Slovenya	1.412	2.689				104	4.205	1,2
Yunanistan	3.697	9.420	6.458	635		210	20.420	5,9
Bölgelerarası						445	445	0,1
Teknik Yardım							868	0,2
TOPLAM	69.578	199.322	13.955	11.409	43.556	8.723	347.410	100,0

Kaynak: EC, **Cohesion Policy 2007-2013: Indicative Financial Allocations** (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/fonds/pdf/annexe-recto.pdf’de yer alan tablodan yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur, 2 Şubat 2010.

Tabloda görüldüğü üzere Uyum Politikası kapsamında en fazla yardımı Polonya, İspanya ve İtalya almaktadırlar.

Yapısal Fonlar Birlik üyesi ülkelerin ekonomik durumunun iyileşmesinde önemli bir mali araç konumundadır. 2007-2013 döneminde yeni üye ülkelere bu Fonlar’ın önemli bir kısmının aktarılması, bu ülkelerde büyük olasılıkla daha yüksek büyüme oranlarının sağlanmasına katkıda bulunacaktır. Eğer bu ülkelerde mikro ve makro ekonomik koşullar ekonomik büyüme için elverişli olursa, yeni üye ülkeler için Yapısal Fonların önemli bir yardım eli olacağı söylenebilir. Diğer taraftan, bu

Fonlar'ın başarılı kullanımı Fon'dan faydalanan ülkelerde uygun ve etkin bir kurumsal çerçevenin oluşturulmasını gerekli kılmaktadır.⁶⁵

1.3.1.1.2.2. Ortak Tarım Politikası Kapsamında Sağlanan Yardımlar

Ortak Tarım Politikası, AB'de tarım ürünlerinin üretilmesi, alınıp satılması ve işlenmesini düzenleyen kurallar ve mekanizmalar bütünüdür.⁶⁶ Kırk yılı aşkın bir süredir uygulanan bu Politika AB'nin en önemli ortak politikasıdır.⁶⁷ AB'nin 27 üye ülkesinde yaşayan nüfusun yaklaşık %60'ının kırsal alanda yaşaması ve bu bölgelerin AB topraklarının %90'ını oluşturması, kırsal kalkınmayı hayati öneme sahip bir politika haline getirmiştir.⁶⁸ OTP doğrudan Kurucu Antlaşma'da yer alan bir politikadır. OTP, AB'nin tarım ekonomisinin gelişimi için temel politika çerçevesini oluşturmaktadır.⁶⁹

OTP'nin amacı, Kurucu Antlaşma'da, tüketiciler için ulaşılabilir maliyette ve yeterli miktarda tarımsal ürün üretilmesi ve kırsal alanların korunması ile kırsal toplulukların adil bir hayat standardına kavuşturulması olarak tanımlanmıştır. Bu kapsamda, AB bütçesinin temel hedeflerinden biri, tarımsal ve kırsal alanların yoğun olduğu ve tarımsal faaliyetlerin genel ekonomide büyük önem taşıdığı üye ülkelere doğrudan yardım yapılmasıdır.⁷⁰

OTP ilk uygulandığı dönemden bugüne birçok değişikliğe uğramıştır. En son AB, OTP'nin tek bir belge ile düzenlenmesi için 21 Haziran 2005 tarihli ve 1290/2005/AT sayılı Avrupa Konseyi Tüzüğü'nü kabul etmiştir. Söz konusu Tüzük

⁶⁵ Oktayer, “Regional Policy and Structural Funds in the European Union: The Problem of Effectiveness”, s.130.

⁶⁶ Orhan Elçi, “Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası”, T.C. Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Bülteni, Sayı: 1-10 (Sayı: 10), Yıl: 2007, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, 2008, s. 199.

⁶⁷ EC, “Financing the Common Agricultural Policy”, (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/agriculture/fin/index_en.htm, 3 Şubat 2010.

⁶⁸ EC, The Common Agricultural Policy Explained, s. 14, (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/agriculture/publi/capexplained/cap_en.pdf, 3 Şubat 2010.

⁶⁹ Oktayer, Enlargement of the EU in the Context of Turkey's Accession: Budgetary Issues, s. 26.

⁷⁰ Mika Widgren, Budget Allocation in an Expanding EU- A Politics Power View, Report No :11, Stockholm, Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), November 2006, s. 19.

Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu'nu ortadan kaldırarak yerine yeni iki fonu ihdas etmiştir. Bunlar; Avrupa Tarımsal Garanti Fonu ve Avrupa Kırsal Kalkınma Tarımsal Fonu'dur. OTP bu iki fonla desteklenmektedir.⁷¹

Avrupa Tarımsal Garanti Fonu'yla üye ülkeler ve Avrupa Komisyonu'nun işbirliği içinde, çiftçilere yapılan doğrudan ödemelerin, tarım ürünlerinin üçüncü ülkelere ihracında yapılacak fiyat desteklemelerinin, tarımsal fiyatların düzenlenmesine ilişkin fiyat müdahalelerinin, şeker endüstrisinde gerçekleştirilecek yapısal düzenlemelerin ve tarım politikasına ilişkin bilgilendirme faaliyetlerinin finanse edilmesi hedeflenmektedir.

Avrupa Kırsal Kalkınma Tarımsal Fonu ile de tarım sektörünün rekabet edebilirliğinin artırılması, çevre ve doğal alanların korunması ve kırsal bölgelerdeki hayat standartlarının yükseltilmesi amaçlanmaktadır. Bu Fon'dan yapılacak harcamalar üye ülkeler ve Komisyon'un işbirliği içinde kullanılabilir.

Bunun yanında AB, 27 Haziran 2006 tarihli ve 1198/2006 sayılı Konsey Tüzüğü ile Balıkçılık için Yönlendirme Finansal Aracı'nı ortadan kaldırarak Avrupa Balıkçılık Fonu'nu kurmuştur.

Avrupa Balıkçılık Fonu; 2007-2013 dönemi için ortak balıkçılık politikasının amaç ve hedeflerinin gerçekleştirilmesini hedeflemektedir. Bu Fon, bölgesel kalkınma ve ortak balıkçılık politikalarının şekillendirilmesinde etkin rol oynamaktadır.

2007-2013 döneminde OTP, kırsal kalkınma, çevre ve balıkçılık politikalarının yer aldığı "Doğal Kaynakların Yönetimi ve Korunması" gider kalemi için AB bütçesinden 413 milyar Avro ödenek tahsis edilmiştir. Bu tutar AB bütçesinin %42,4'ünü oluşturmaktadır.

⁷¹ EC, "Financing the Common Agricultural Policy".

2010 yılı AB bütçesinde tarımsal harcama ve doğrudan yardımlar için 43,8 milyon Avro, kırsal kalkınma için 14,4 milyon Avro, balıkçılık için 0,9 milyon Avro ve çevre için 0,3 milyon Avro olmak üzere “Doğal Kaynakların Yönetimi ve Korunması” gideri için toplam 59,5 milyon Avro kaynak ayrılmıştır. 2010 yılı bütçesinde söz konusu gider kaleminin payı %42 olmuştur.⁷²

OTP’nin AB bütçesinden aldığı pay giderek azalmasına rağmen hala bütçenin en önemli gider kalemi olmaya devam etmektedir. Aşağıdaki tabloda bu açıkça görülmektedir:⁷³

Tablo 3: AB Bütçesinin Harcama Alanları Bakımından Dönemsel Gelişimi

(%)	1. Mali Perspektif (Delors I) (1992)	2. Mali Perspektif (Delors II) (1999)	3. Mali Perspektif (Ajanda 2000) (2006)	4. Mali Perspektif (2013)
Ortak Tarım Politikası	56	47	43	40
Yapısal Harcamalar	25	36	36	36
İç Politikalar	5	6	8	12
Dış Harcamalar	4	7	5	6

Kaynak: Müge Hayriye Güvenç, “AB Bütçesi-Reform Zamanı Geldi Mi?”, T.C. Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Bülteni, Sayı: 1-10 (Sayı:9), Yıl: 2007, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, 2008, s.179.

Tablonun incelenmesinden anlaşılabacağı üzere, Birlik bütçesindeki harcamaların %75-80’i Birliğin OTP’sini ve yapısal harcamalarını finanse etmek için kullanılmaktadır. Geriye kalan kısım ise Birliğin iç politikalarına, idari harcamalarına ve katılım öncesi mali yardımlara ayrılmaktadır. Bu özet tablo üye ülkelerin çeşitli araçlarla finanse ettiği Birlik bütçesinin yaklaşık %75-80’inin tekrar üye ülkelere geri döndüğünü göstermektedir.

⁷² EC, “EU Budget in detail (The current year: 2010 - investing to restore jobs and growth)”.

⁷³ Tabloda yer alan sınıflandırma her ne kadar eski sınıflandırma olarak verilse de söz konusu gider kalemleri 4. Mali Perspektifte yer alan sınıflandırma içerisinde yer almaktadır.

1.3.1.1.2.3. 2007-2013 Dönemi Bütçesinde AB Üyesi Ülkelerin Net Katkıları-Net Faydaları

2007-2013 dönemi Mali Perspektifinde de diğer mali perspektiflerde olduğu gibi üye ülkelere bütçenin büyük bir kısmı mali yardım olarak geri verilmektedir. Tabi ki AB bütçesine sağlanan net katkı ile elde edilen net fayda eşit olmamaktadır. Almanya, Hollanda, İngiltere, Fransa gibi Birliğe en fazla katkı sağlayan ülkelerin elde ettikleri net fayda düşük olmuştur. Bu durum AB mali yardımları amaçlarının doğal sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Ekonomik ve sosyal olarak geri kalmış üye ülkeler ve bölgeler, OTP kapsamında yer alan üye ülkeler doğal olarak daha fazla fayda sağlamaktadırlar.

Birlik bütçesinin en büyük finansörleri olan üye ülkelerin tümü ekonomik açıdan gelişmiş ve sanayileşmiş ülkelerdir. Söz konusu ülkelerin Birlik bütçesinden net katkı sağlamaksızın Birlik içinde kalmalarının ise gerek sosyal gerek ekonomik açıdan pek çok nedeni bulunmaktadır. Bunlardan en kabul göreni, söz konusu ülkelerin Birlik içinde ve ortak pazar sisteminde kalarak, bütçeden elde ettiklerine kıyasla daha fazla tutarda ve bütçe içerisinde gösterilemeyen bir ekonomik fayda elde etmeleridir. Ayrıca, söz konusu üye ülkelerin Birlik içinde kalmak suretiyle ortak dış ve güvenlik politikası ile Birliğin komşuluk politikasından fayda elde ettikleri ve böylece Birliğin gerek bütününde gerekse de komşu ülkelerinde güvenli bir barış ortamı oluşturarak, yine bütçe haricinde büyük katkılar sağladıkları söylenebilir.

Birlik bütçesinden bugüne kadar en fazla istifade eden ülke İspanya'dır. İspanya'yı sırasıyla Yunanistan, Portekiz ve İrlanda izlemektedir. Özellikle İspanya, Portekiz ve Yunanistan Birlik bütçesinin OTP ve yapısal faaliyetler alanlarından çok büyük miktarda katkı elde etmektedirler.

2007-2013 döneminde ise üye ülkelerin AB bütçesine yapacakları katkılar ile elde edecekleri faydalar arasındaki farklara (denge) aşağıda yer verilmektedir.

Tablo 4: Üye Ülkelerin 2007-2013 Dönemi AB Bütçesi'ne Yapacakları Katkılar ile Elde Edecekleri Fayda Arasındaki Net Tutarlar

ÜYE ÜLKELER	DENGE (Milyon Avro)
ALMANYA	-11.816
İNGİLTERE	-7.724
FRANSA	-6.617
İTALYA	-6.324
HOLLANDA	-2.382
İSVEÇ	-1.490
AVUSTURYA	-1.027
DANİMARKA	-763
FİNLANDİYA	-546
GÜNEY KIBRIS	-43

ÜYE ÜLKELER	DENGE (Milyon Avro)
POLONYA	8.167
ROMANYA	3.188
YUNANİSTAN	2.906
MACARİSTAN	2.782
ÇEK CUMHURİYETİ	2.527
PORTEKİZ	2.302
BELÇİKA	1.645
İSPANYA	1.494
BULGARİSTAN	1.287
LÜKSEMBURG	1.257
SLOVAKYA	1.163
LETONYA	941
İRLANDA	663
LİTVANYA	565
ESTONYA	395
SLOVENYA	314
MALTA	37

Kaynak: Mojmir Mrak, “Financial Perspective 2007-2013: Domination of National Interests”, s. 12’de yer alan tablodan yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur. (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/conference_docs/mrak_m_rant_dom_national_interests.pdf, 4 Ocak 2010.

AB’nin Birliğe yeni üye olan daha az gelişmiş ülkelerin, eski üye ülkeleri gelişmişlik anlamında yakalayabilmesi için 2007-2013 döneminde daha fazla destekleme politikasının⁷⁴ izleri tabloda görülmektedir. Buna göre, 2007-2013 döneminde Birlik bütçesinden beklenen transferlerden Birlik bütçesine yapılması gereken katkılar düşüldükten sonra en karlı üye ülkenin 8,2 milyar Avro ile Polonya olması beklenmektedir. En fazla net fayda elde etmesi beklenen Polonya’yı, 3,2 milyar Avro’luk net fayda ile Romanya ve 2,9 milyar Avro ile Yunanistan

⁷⁴ Cieslukowski, a.g.e., s. 79.

izlemektedir. Yunanistan genişleme sonrası dahi net fayda sağlayan ilk üç ülke arasında yerini almaktadır.

Genişlemelerden önce Birlik'ten en fazla net fayda sağlayan İspanya ve Portekiz ise bu konumlarını genişlemelerden sonra bazı yeni üye ülkelere bırakmışlardır. Birlik bütçesini en fazla finanse eden (bir başka deyişle negatif net dengeye sahip) ülkenin 11,8 milyar Avro ile Almanya olması beklenirken, Almanya'yı 5,4 milyar Avro'luk indirim⁷⁵ rağmen 7,7 milyar Avro ile İngiltere ve 6,6 milyar Avro ile de Fransa izlemektedir.

1.3.1.2. Avrupa Yatırım Bankası'ndan Kredi Şeklinde Sağlanan Mali Yardımlar

Avrupa Yatırım Bankası (AYB), Avrupa Ekonomik Topluluğunu kuran Roma Antlaşması ile Topluluk içinde dengeli kalkınmayı ve Avrupa entegrasyonunu teşvik edici yatırımlara fon sağlamayı kolaylaştırmak üzere 1958 yılında kurulmuştur. Söz konusu Banka, elli yılı aşkın süredir AB'nin finansman kuruluşu olarak faaliyetine devam etmektedir. AYB'nin statüsü, amaçları ve görevleri Roma Antlaşması'nın 129 ve 130'uncu maddelerinde düzenlenmiştir.⁷⁶

Tüzel kişiliğe ve mali özerliğe sahip olan AYB'nin yönetim yapısı; Guvernörler Kurulu, Yönetim Kurulu ve Yönetim Komitesi'nden oluşmaktadır. AYB'nin üyeleri AB üyesi ülkelerle sınırlıdır.

AYB, öncelikle Birlik ülkelerindeki yatırım projelerini finanse etmek için kurulmuştur. Ancak, Guvernörler Kurulu'nun oy birliği ile alacağı kararlar ile Banka, Birlik dışındaki projelere de kaynak sağlamaktadır.

⁷⁵ İngiltere İndirimi; İngiltere'nin ortak tarım politikası harcamalarından diğer üye ülkelere göre kıyasla daha az pay almasının bir sonucu olarak İngiltere'ye Birlik bütçesine yaptığı katkılardan 2/3'ünün iade edilmesidir.

⁷⁶ Can Köstepen, **Avrupa Yatırım Bankası ve Türkiye'ye Sağlanan Kredi İmkânları**, İstanbul, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, Ekim 2001, s. 2.

AYB'nin en önemli hedefi Birliğin dengeli gelişimine katkıda bulunmaktır. Bu doğrultuda, her yıl sağlanan kredilerin üçte ikisi az gelişmiş bölgelere verilmektedir.

Banka, kar amacı gütmeyen bir anlayışla krediler ve teminatlar vererek ekonominin bütün sektörlerinde;

- Az gelişmiş bölgelerin kalkınmasına yönelik projeleri,
- Büyüklük ya da nicelikleri nedeniyle her üye ülkenin sahip olduğu çeşitli finansman araçlarıyla tamamen finanse edilmesi mümkün olmayan ve ortak pazarın gelişmesine yönelik olarak hazırlanan; yeni iş olanaklarının geliştirilmesine veya işletmelerin modernleştirilmesi ya da faaliyet değiştirmesine yönelik projeleri,
- Birçok üye ülkenin ortak çıkarına olup, gerek boyutları gerekse doğaları itibarıyla üye ülkelerin sahip oldukları çeşitli araçlarla finanse edilemeyen projeleri,

desteklemektedir.⁷⁷

AYB'nin üç temel kaynağı mevcuttur: Birincisi, kendi kaynakları (sermayesi, rezervleri ve fonları), ikincisi, uluslararası sermaye piyasalardan yaptığı borçlanmalar ve üçüncüsü de AB bütçesinden sağladığı uygun koşullu kredilerdir.⁷⁸

Bankanın kredi sağladığı proje alanları enerji, altyapı, sanayinin geliştirilmesi, çevrenin korunması ve yaşam kalitesinin iyileştirilmesi gibi sektörleri kapsamaktadır. Bu kredilerle yatırım harcamasının tamamı değil, bir kısmı finanse edilmektedir. Kredi tutarı yatırım maliyetinin %50'sinden fazla olamamakla beraber bu tavan sınır Edinburg Kredi Mekanizması çerçevesinde verilen krediler için AYB kararıyla %75'e kadar yükselebilmektedir. Sağlanan krediler genel bütçeden alınan

⁷⁷ S. Rıdvan Karluk, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, 6. bs., İstanbul, Beta Basım Yayım, 2002, s. 439.

⁷⁸ Özpençe, a.g.e., s. 43.

fonlara destek olarak kullanılabilir. Bu kredilerin yaklaşık %85-90 civarındaki kısmı üye ülkelere, geriye kalanı da üye olmayan üçüncü ülkelere verilmektedir.

2008 yılında, Banka AB amaçlarının gerçekleştirilmesini desteklemek için 57,6 milyar Avro kredi kullandırmıştır. Bu kredi tutarının 51,5 milyar Avro'su AB'ye ve EFTA'ya üye ülkelerce, 6,1 milyar Avro'su ise ortak ülkeler tarafından kullanılmıştır.⁷⁹

Tablo 5: Avrupa Yatırım Bankası'nın 2008 Yılında Kullandığı Kredi
(Milyar Avro)

AB-27&EFTA	51,5
Katılım Öncesi Aday Ülkeler	3,4
Akdeniz Ülkeleri	1,3
Afrika, Karayip ve Pasifik Ülkeleri	0,8
Asya ve Latin Amerika Ülkeleri	0,5
Rusya, Doğu Avrupa ve Orta Asya Ülkeleri	0,2

Kaynak: European Investment Bank, “**Projects Financed**” (Çevrimiçi) <http://www.eib.org/projects/loans/index.htm>'de yer alan şekilden yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur, 7 Ocak 2010.

AYB'nin AB üyesi ülkelere son beş yılda kullandığı kredilerin toplamı 246,8 milyar Avro olmuştur.⁸⁰ Aşağıdaki tabloda ülke bazında kullandırılan kredi gösterilmiştir.

⁷⁹ European Investment Bank, “**Projects Financed**” (Çevrimiçi) <http://www.eib.org/projects/loans/index.htm>, 7 Ocak 2010.

⁸⁰ European Investment Bank, “**European Union Finance Contracts Sign**”, (Çevrimiçi) <http://www.eib.org/projects/loans/regions/european-union/index.htm>, 7 Ocak 2010.

**Tablo 6: Avrupa Yatırım Bankası'nın Son Beş Yılda AB Üyesi Ülkelere
Kullandırdığı Kredi (2005-2009)**

(Milyon Avro)		
Ülkeler	Son 5 Yıl (2005-2009)	Payı (%)
Almanya	36.859	14,9
Avusturya	6.638	2,7
Belçika	5.407	2,2
Bulgaristan	1.830	0,7
Çek Cumhuriyeti	6.782	2,7
Danimarka	1.378	0,6
Estonya	969	0,4
Finlandiya	3.849	1,6
Fransa	23.660	9,6
Hollanda	5.205	2,1
İngiltere	20.844	8,4
İrlanda	2.820	1,1
İspanya	41.468	16,8
İsveç	4.263	1,7
İtalya	35.130	14,2
Kıbrıs	612	0,2
Letonya	1.429	0,6
Litvanya	1.297	0,5
Lüksemburg	880	0,4
Macaristan	7.289	3,0
Malta	203	0,1
Polonya	14.109	5,7
Portekiz	10.989	4,5
Romanya	4.395	1,8
Slovakya	924	0,4
Slovenya	1.985	0,8
Yunanistan	5.571	2,3
TOPLAM	246.784	100,0

Kaynak: European Investment Bank, “European Union Finance Contracts Sign”, (Çevrimiçi) <http://www.eib.org/projects/loans/regions/european-union/index.htm>’de yer alan verilerden yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur, 7 Ocak 2010.

Tablo 6’den görüldüğü üzere AYB kredilerinden Birliğe üye ülkelere son beş yılda sağlanan kredilerden sırasıyla en fazla %16,8’lik oranla İspanya, %14,9’luk oranla Almanya ve %14,2’lik oranla İtalya faydalanmıştır.

1.3.1.3. Diğer Kaynaklardan Sağlanan Mali Yardımlar

AB üye ülkelere, Birlik bütçesinden ve AYB'den sağlanan yardımların haricinde fazla bir büyüklüğe sahip olmayan bazı yardım araçlarıyla da kredi sağlamaktadır.

Üye ülkelere sağlanacak yardımlara ilişkin kredi mekanizmaları Konsey'in denetiminde Komisyon tarafından idare edilmektedir. Kredi vasıtalarının büyüklüğü ve kredi verilmesi ile ilgili kararlar bu iki organ tarafından alınmaktadır. AYB ise çoğu zaman bu kredilerin alınmasında, verilmesinde ve tatbikinde teknik yardım sağlamaktadır.⁸¹

Söz konusu yardım araçları şunlardır:

- Yeni Topluluk Aracı Kredileri
- Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Kredileri
- EUROTOM Kredileri
- Ödemeler Dengesi Kredileri
- Edinburg Kredi Mekanizması ve Avrupa Yatırım Fonu
- Avrupa Parasal İşbirliği Fonu.

Yukarıda yer alan kredileri kısaca açıklamakta fayda vardır.

Yeni Topluluk Aracı Kredileri; alt yapının modernizasyonu, enerji kaynaklarının geliştirilmesi, sanayi, işsizliğe karşı mücadele, bölgesel kalkınma ve KOBİ'lerle ilgili yatırım projelerini desteklemek amacıyla kullanılmaktadır.⁸²

⁸¹ Yakup Tekin, “Avrupa Birliği'nin Organizasyonel Yapısı, Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Bu Kapsamda Türkiye'nin Durumu”, Yayınlanmamış Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, Nisan 2005. s. 97.

⁸² Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, 5. bs., Ankara, Doğuşum Matbaacılık, Kasım 2002, s. 70.

Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Kredileri; kömür ve çelik sektörünün modernizasyonunda, ilgili bölgelerin yeniden yapılandırılması ve istihdam olanaklarının sağlanmasında, işgücünün yeni iş sahalarına adaptasyonunda, kömür ve çelik sektöründe çalışan işçilere lojman yapımında, Birlik içerisinde kömür ve çelik üretiminin ve tüketiminin teşvikinde kullanılmaktadır.⁸³

EUROTOM Kredileri; nükleer enerji ve nükleer yakıt sektöründeki yatırımların %20'sini finanse etmektedir. Burada amaç, Birliğin ithal enerjiye duyduğu bağımlılığı azaltmak için, elektrik üretimini teşvik etmek, dolayısıyla nükleer santrallerin finansmanına katkıda bulunmaktır.⁸⁴

Ödemeler Dengesi Kredileri; Birliğe üye olan ülkelerin, dış ödeme güçlüklerini giderip, büyümenin duraklamasına engel olmak amacıyla kullanılmaktadır.

Edinburg Kredi Mekanizması ve Avrupa Yatırım Fonu; Trans-Avrupa ağlarıyla ilgili projeleri, alt yapı yatırımlarını, küçük ve orta ölçekli işletmeleri desteklemek amacıyla kullanılmaktadır.⁸⁵

Avrupa Parasal İşbirliği Fonu; parasal birliğe yardımcı olmak üzere kurulmuştur. Özellikle dış ödeme güclüğü içine düşen üyelere kredi sağlanmaktadır.⁸⁶

1.3.2. Üye Olmayan (Üçüncü) Ülkelere Sağlanan Mali Yardımlar

AB ilişki içinde olduğu bazı ülkelere veya ülke gruplarına mali yardımlar yapmaktadır. Yardım yapılan ülkeler arasında; Afrika, Karayipler ve Pasifik

⁸³ A.e., s. 69-70.

⁸⁴ Kaan Erkman, **Avrupa Birliği'nin Mali Mekanizması ve Türkiye Avrupa Birliği Mali İlişkileri**, Ankara, DTM Yayınları, Temmuz 1995, s. 24.

⁸⁵ Tekin, a.g.e., s. 100.

⁸⁶ Halil Seyidoğlu, **Uluslararası İktisat**, Geliştirilmiş 11. bs., İstanbul, Güzem Yayınları, 1996, s. 222.

Ülkeleri, Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri, Akdeniz Ülkeleri, Bağımsız Devletler Topluluğu Ülkeleri ile Asya ve Latin Amerika Ülkeleri yer almaktadır. Bu yardımlar ya genel bütçe ya da AYB gibi kredi kaynakları vasıtasıyla yapılmaktadır.

AB mali yardımlarından hibe şeklinde yapılan yardımların %5-8 civarındaki kısmı, AB üyesi olmayan ülkelere yapılmaktadır. Bu rakama, genel bütçe dışında üye ülkelerin katkılarıyla oluşturulan Avrupa Kalkınma Fonu kaynakları da ilave edilirse (%2 civarında) toplam büyüklük %7-10'a yükselmektedir.

AB kredi kaynaklarının ise, %7-12 civarındaki kısmı üçüncü ülkelere verilmektedir. Üçüncü ülkelere verilen AYB kredilerinin bir kısmı, genel bütçe garantisi altında verilmektedir. Bunun anlamı, borcu alan üçüncü ülkenin bunu geri ödeyememesi halinde, geri ödeme genel bütçe kaynaklarından yapılmaktadır. Verilen krediler, bazen faiz indirimli olarak yapılmakta, eksik alınan faizler de genel bütçe kaynaklarından AYB'ye ödenmektedir.⁸⁷

Yukarıda AB üyesi ülkelere Birlik bütçesinden ve AYB'den sağlanan yardımlara yer verirken aynı zamanda üçüncü ülkelere de bu kaynaklardan pay ayrıldığını görmüştük.

2007-2013 dönemi AB bütçesi gider kalemlerinden biri olan "Küresel Bir Aktör Olarak AB" kapsamında katılım öncesi yardımlar ve diğer üçüncü ülkelere sağlanan yardımlar yapılmaktadır. Nitekim, 2007-2013 döneminde küresel aktör olarak AB gider kalemine toplam 55,9 milyar ayrılmıştır. Söz konusu tutarın bütçedeki payı %5,7'dir.⁸⁸

2007-2013 dönemi Mali Perspektifi'yle birlikte dış ülkelere Birlik bütçesinden yapılan yardımlarda kullanılan mali araçlarda bazı değişikliklere gidilmiştir.

⁸⁷ Nurettin Bilici, **Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri (Genel Bilgiler, İktisadi-Mali Konular, Vergilendirme)**, s.77.

⁸⁸ Bkz. Tablo 1, Şekil 1, s. 22,24.

Bu kapsamda, Birliğin Akdeniz Ekonomik Kalkınma Programı (Mediterranean Economic Development Programme-MEDA) mali yardımı ve Bağımsız Devletler Topluluğu İçin Teknik Yardım yerine yeni mali araçlar oluşturulmuştur.

1995-1999 yıllarını kapsayan MEDA-I ile başlatılan ve 2000-2006 yıllarını kapsayan MEDA-II ile geliştirilen kalkınma programından Türkiye, Cezayir, Fas, Filistin, Güney Kıbrıs, İsrail, Lübnan, Malta, Mısır, Suriye ve Tunus faydalanmıştır. Ancak, Türkiye 2002 yılından itibaren kendisi için oluşturulan katılım öncesi mali yardım aracından yararlanması, Güney Kıbrıs ve Malta'da 2004 yılında Birliğe üye olması nedeniyle program kapsamından çıkarılmıştır.

Bir diğer mali yardım olan Bağımsız Devletler Topluluğu İçin Teknik Yardım ise Rusya, Beyaz Rusya, Ukrayna, Moldova, Ermenistan, Gürcistan, Azerbaycan, Kazakistan, Kırgızistan, Moğolistan, Özbekistan, Tacikistan ve Türkmenistan için geliştirilmiş ve bu ülkelerde demokratikleşmeyi, pazar ekonomisinin gelişmesini hedeflemiştir.

MEDA Programları ve Bağımsız Devletler Topluluğu İçin Teknik Yardım Programı'nı Dördüncü Mali Perspektif'le birlikte sonlandırılmış ve bunların yerine Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı (European Neighbourhood and Partnership Instrument) getirilmiştir. 2007 yılından itibaren uygulanmaya başlanan ve 2007-2013 dönemi için AB bütçesinden yaklaşık 12 milyar Avro kaynak ayrılan⁸⁹ Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı'ndan faydalanacak ülkeler şunlardır: Cezayir, Fas, Filistin, İsrail, Lübnan, Mısır, Suriye, Tunus, Beyaz Rusya, Ukrayna, Moldova, Ermenistan, Gürcistan, Azerbaycan, Ürdün ve Libya.

⁸⁹ Ayşenur Onur, "Avrupa Komşuluk Politikası", T.C. Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Bülteni, Sayı: 1-10 (Sayı: 7), Yıl: 2007, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, 2008, s. 141.

AB, MEDA-I kapsamında 3,4 milyar Avro, MEDA-II için de 5,4 milyar Avro⁹⁰, Bağımsız Devletler Topluluğu İçin Teknik Yardım için de 3,1 milyar Avro, toplamda 11,9 milyar Avro kullanılmıştır. Aynı dönemde AYB'den MEDA için 2 milyar Avro ve Bağımsız Devletler Topluluğu İçin Teknik Yardım için de 500 milyon Avro kredi kullandırılmıştır.

2007-2013 döneminde ise söz konusu programların yerini alan Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı kapsamında ayrılan toplam ödenek yukarıda belirtildiği gibi yaklaşık 12 milyar Avro'dur.⁹¹

AB 2007-2013 döneminde Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı yanı sıra birçok mali aracı birleştirerek oluşturduğu Kalkınma İşbirliği Aracı'nı uygulamaya koymuştur. Kalkınma İşbirliği Aracı kapsamında; Asya ülkelerine (Afganistan, Bangladeş, Butan, Çin, Endonezya, Filipinler, Hindistan, Kamboçya, Kazakistan, Kırgızistan, Laos, Malezya, Maldivler, Moğolistan, Myanmar, Nepal, Özbekistan, Pakistan, Sri-Lanka, Tayland ve Vietnam) ile Körfez ülkelerine (İran, Irak ve Yemen) yardım yapılmaktadır. 2007-2013 döneminde Kalkınma İşbirliği Aracı için ayrılan toplam ödenek 16,9 milyar Avro'dur.⁹²

Aşağıdaki tabloda 2000-2010 yılları arasında Birlik bütçesinden sağlanan dış yardımların büyüklüklerine ve bütçe içindeki paylarına yer verilmektedir.

⁹⁰ Nihal Samsun Karabacak, "AB'nin Akdenizli Komşuları ile İlişkileri", **T.C. Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Bülteni**, Sayı: 1-10 (Sayı:4), Yıl: 2007, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, 2008, s. 69.

⁹¹ EC, **"European Neighbourhood Policy: Funding"**, (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm, 7 Ocak 2010.

⁹² EUROPA, **"Financing instrument for development cooperation - DCI (2007-2013)"**, (Çevrimiçi) http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/114173_en.htm, 7 Ocak 2010.

Tablo 7: Küresel Aktör Olarak Avrupa Birliği Giderleri (Dış Yardımlar)

Yıllar	Küresel Aktör Olarak AB Giderleri		Toplam Harcama Ödenekleri (Milyon Avro)
	Tutar (Milyon Avro)	Bütçe Payı (%)	
2000	4.930	6,0	82.224
2001	5.687	6,9	82.527
2002	6.151	7,0	87.819
2003	6.510	7,1	91.722
2004	7.489	7,3	102.398
2005	7.690	7,2	106.544
2006	7.169	6,6	108.635
2007	7.119	6,2	115.283
2008	7.505	6,4	117.377
2009	7.597	6,7	113.035
2010	7.889	6,4	122.937
TOPLAM	75.737	6,7	1.130.501

Kaynak: 2000-2008 rakamları için EC, “EU Budget 2008 Financial Report” s.83’de, 2009-2010 rakamları için ise EUR-LEX, “Line-by-line 2010”, Volume 1, Total revenue’da yer alan tablolardan yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur. (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/budget/documents/2008_en.htm#table-3_2 ve http://eur-lex.europa.eu/budget/data/LBL2010_VOL1/EN/Vol1.pdf, 2 Şubat 2010

Birlik bütçesi haricinde üçüncü ülkelere çeşitli mali araçlarla da yardım sağlanmaktadır. Bunlardan en önemlisi Afrika, Pasifik ve Karayip ülkelerine yönelik Avrupa Kalkınma Fonu’dur. 2008-2013 döneminde bu Program’dan yapılacak mali yardımların toplamı 22,7 milyar Avro’dur.⁹³

Ayrıca, Latin Amerika ülkelerine yönelik olarak da küçük ve orta ölçekli işletmelerin uluslararası bir nitelik kazanmasını hedefleyen AL-INVEST-V Programı, Latin Amerika ve AB arasında işbirliği geliştirilmesini hedefleyen ALIS

⁹³ EC, “Aid funding – investing in a better future”, (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/index_en.htm, 8 Ocak 2010.

Programı, Latin Amerika ve Avrupa üniversiteleri arasında işbirliği geliştirilmesini amaçlayan ALFA-III Programı gibi yardım programları bulunmaktadır.

Adı, içeriği ve yararlanıcı hedef kitlesi ne olursa olsun, üçüncü ülkelere yönelik bir AB yardımını anlamada ve incelemede unutulmaması gereken husus, yardım programlarının Birlik politikalarıyla doğrudan bağlantılı olduğudur. Bu nedenle, politikaların uğradığı değişimlerle eş zamanlı olarak yardım programları da değişimler geçirmekte, yeni özellikler kazanabilmektedir. Başka bir ifadeyle, AB için dış yardım, iç ve dış politika arasında bir köprü görevi görmektedir.

1.3.3. Katılım Öncesi Sağlanan Mali Yardımlar

Çalışmanın ana konusunu oluşturan katılım öncesi mali yardımlar AB’de aday ülkeleri üyeliğe hazırlamada temel bir rol oynamaktadır. AB’ye tam katılım sağlanmadan evvel aday ülkelere mali kaynak kullanılması ve böylece aday ülkelerin tam katılıma hazırlanması, AB’nin genişleme stratejisinin ayrılmaz bir parçasıdır.⁹⁴ Aday ülkelere yapılan mali yardımların temel amacı, o ülkenin AB üyeliğine hazırlanmasını sağlamak üzere ülkenin mevcut hukuksal ve idari altyapısının, AB standartlarına ve uygulamalarına yakınlaştırılması ve uyumlaştırılmasıdır. Bu dönüşüm sürecinde, aday ülkede ortaya çıkan mali kaynak ihtiyacı, belirli oranlarda AB tarafından karşılanmaktadır.⁹⁵ Katılım öncesi mali yardımların diğer bir temel özelliği de aday ülkeleri üyelik sonrasında uyum politikası kapsamındaki Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu’ndan yararlanmalarına zemin sağlayacak hazırlığı yapmalarıdır.⁹⁶

Katılım öncesi mali yardımlar hibe niteliğindedir. Hibeler, katılım öncesi yardım bütçesi anlamını taşımakta ve aday ülkelerin üyelik kriterlerine uyum

⁹⁴ Siegfried Shultz, “The EU’s Medium Term Financial Perspective and the Potential Slice of Turkey”, Internationale Politikanalyse Europäische, Oktober 2005, s. 1 (Çevrimiçi) <http://library.fes.de/pdf-files/id/03027.pdf>, 8 Şubat 2010.

⁹⁵ Hüseyin Gösterici, Burhan Ormanoğlu, “AB Mali Yardımları ve IPA Uygulamasına Geçiş”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 79, Sayı: 456, Ankara, İçişleri Bakanlığı, Eylül 2007, s. 163.

⁹⁶ Arzu Odabaşı Sarı, **Avrupa Birliği Uyum Politikası, Katılım Öncesi Mali Araçlar ve Türkiye**, No: 196, İstanbul, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, Eylül 2006, s.17.

göstermelerini desteklemeyi amaçlamaktadır.⁹⁷ Söz konusu yardımlar doğrudan nakdi bir yardım niteliğinde olmayıp, Avrupa Komisyonu ve yardım kapsamındaki ülkenin birlikte seçtikleri proje ve programlara mali destek sağlamak için kullanılmaktadır.⁹⁸ Katılım öncesi sağlanan mali yardımlara yararlanıcılarda katkıda bulunmaktadır. Yani, bu kapsamda yapılacak projeler eş-financemanla yürütülmektedir.

2007-2013 döneminde AB bütçesinin sınıflandırmasında değişikliğe gidildiği daha önce belirtilmişti. Bu değişiklikler kapsamında 17 Haziran 2006 tarihli ve 1085/2006, AT sayılı Konsey Tüzüğü (IPA Çerçeve Tüzüğü) ile IPA getirilmiştir. 1 Ocak 2007 tarihi itibarıyla da Polonya ve Macaristan Ekonomisinin Yeniden Yapılandırılması için Eylem Programı (PHARE), Tarımsal ve Kırsal Kalkınma için Özel Katılım Programı (SAPARD), Katılım Öncesi Yapısal Politikalar için Araç (ISPA), Batı Balkanlarda Yeniden Yapılanma, Kalkınma ve İstikrara Yönelik Topluluk Yardımı (CARDS) ve Türkiye için Katılım Öncesi Mali Araç yürürlükten kaldırılmıştır.

IPA Çerçeve Tüzüğü'nün 26'ncı maddesi çerçevesinde IPA'ya 2007-2013 AB bütçesinde 11,5 milyar Avro tahsis edilmiştir.

Aday ülkeler ayrıca Topluluk programlarından da yararlanabilmektedirler. Topluluk programları, AB'nin geliştirdiği politikaların uygulanmasına yön veren, politikaların paydaşlarıyla buluşmasını sağlayan ve vatandaşların da AB'nin işleyiş esasları hakkında bilinçlenmesini amaçlayan araçlardan biridir. Topluluk programları, aday ülkeler için AB mevzuatına uyum çalışmalarının daha sağlıklı biçimde devam ettirilmesi ve üye ülkelerle birçok alanda işbirliğinde bulunma

⁹⁷ Asuman Altay, "AB Mali İşbirliği Programlarının Kapsamı ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi", **Prof. Dr. Mehmet Ali Göktaş'a Armağan**, Ed. Zerrin Toprak, Bilal Eryılmaz, Hüseyin Gül, İzmir, Birleşik Matbaacılık, 2006, s. 51.

⁹⁸ Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **Katılım Öncesi Mali Yardımlar**, (Çevrimiçi) <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=5&l=1>, 8 Ocak 2010.

imkânı sunmaktadır. Eğitim, tüketicilerin korunması, vergilendirme, girişimcilik gibi pek çok alanda Topluluk programı uygulanmaktadır.⁹⁹

AB katılım öncesi mali yardımları kapsamında ülkelere yapılan yardımlar çalışmanın ikinci bölümünde ayrıntılı olarak yer almaktadır.

⁹⁹ Duygu Yücesoy, “Türkiye’nin Topluluk Programlarına Katılımı”, **T.C. Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Bülteni**, Sayı: 11-22 (Sayı: 12), Yıl: 2008, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, 2009, s. 24-25.

İKİNCİ BÖLÜM

IPA'YA KADAR OLAN AVRUPA BİRLİĞİ KATILIM ÖNCESİ MALİ YARDIMLARI

AB katılım öncesi mali yardımları daha önce de bahsedildiği gibi aday ülkeleri üyeliğe hazırlamak için kullanılan mali araçtır. Katılım öncesi mali yardımlarla aday ülkelerin Birlik müktesebatına, politikalarına uyumları, kalkınmaya odaklı yapısal harcamaların finansmanı ile Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu'ndan yararlanmalarına zemin hazırlanması sağlanmaktadır.

Katılım öncesi mali yardımlar bir yandan ülkeyi tam üyeliğe hazırlarken diğer yandan da daha büyük miktarlardaki fonların üyelik sonrasında etkin bir şekilde yönetilmesi ve kullanılmasını sağlamaktadır. Bu nedenle aday ülkelerden yerel ihtiyaçları tespit etmeleri ve bu doğrultuda kurumsal düzenlemeler yapmaları beklenmiştir.¹

Aday ülkelerdeki ihtiyaçlar ve entegrasyon göz önüne alınarak katılım öncesi süreci kolaylaştırmak üzere AB çeşitli katılım öncesi mali yardım programları oluşturmuştur. AB tarafından oluşturulan katılım öncesi mali yardımları IPA'ya kadar olan katılım öncesi mali yardımlar ve IPA olarak iki başlık altında incelemek doğru olacaktır. Zira daha öncede belirtildiği gibi 2007 yılından itibaren tüm katılım öncesi mali araçlar kaldırılmış, IPA adıyla yeni bir mali araç ihdas edilmiştir.

AB 2000-2006 döneminde MDAÜ'lerden Birliğe aday ülkeleri üç temel mali araçla desteklemiştir. Bunlar; PHARE Programı (Konsey Tüzüğü 3906/89), ISPA (Konsey Tüzüğü 1267/99) ve SAPARD (Konsey Tüzüğü 1268/99). Bu mali araçlara 2001 yılında CARDS yardımları da eklenmiştir.

¹ Arzu Odabaşı Sarı, *Avrupa Birliği Uyum Politikası, Katılım Öncesi Mali Araçlar ve Türkiye*, No: 196, İstanbul, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, Eylül 2006, s.17.

PHARE, katılıma yönelik idari ve kurumsal yapılanmayı güçlendirirken; ISPA, ulaştırma ve çevre sektöründe büyük ölçekli altyapı yatırımlarını finanse etmiş; SAPARD, aday ülkelerin OTP'ye uyumu doğrultusunda ve kırsal kalkınma alanında mali destek sağlamış,² CARDS, batı balkanlarda yeniden yapılanma, istikrar ve ortaklık sürecine katkı sağlamıştır.

AB tarafından oluşturulan katılım öncesi yardım programlarının ilki ve idari yapılanma bakımından en önemlisi PHARE'dir. PHARE yardımının yanı sıra zaman içinde ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar göz önüne alınarak mali yardım programları çeşitlendirilmiştir. Bununla birlikte, aday ülkelerin kurumsal olarak AB'ye yakınlaştırılmasında PHARE temel rolü oynamıştır.

PHARE Programının yanı sıra IPA öncesi diğer katılım öncesi mali yardım araçları ise şunlardır: ISPA, SAPARD, CARDS ve Türkiye İçin Katılım Öncesi Mali Araç.

2.1. PHARE (Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy)

AB 1990'larda Sovyet Rusya'nın yıkılışı ile birlikte, MDAÜ'lerle daha yakın ilişkiler kurmaya başlamıştır. Bu ilişkiler, özellikle siyasi ve sosyo-ekonomik alanda hızla gelişmiştir. AB, bir yandan MDAÜ'lerle ekonomik, ticari ve siyasi ilişkilerini geliştirirken, diğer yandan da bu ülkelerde yaşanan dönüşüm sürecini, sağladığı mali yardımlarla desteklemiştir.

Bu kapsamda, Avrupa Konseyi, 18 Aralık 1989 tarihinde, Avrupa Komisyonu'nun Polonya ve Macaristan'a yapılacak yardımlara ilişkin önerisi³ üzerine, Avrupa Parlamentosu'nun da uygun görüşünü alarak "Macaristan

² European Commission, **The Enlargement Process and The Three Pre-Accession Instruments: PHARE, ISPA, SAPARD**, February 2002, s. 2, (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/phare/phare_ispa_sapard_en.pdf, 14 Ocak 2010.

³ **COM (89) 536 final**, 24/11/1989 tarihli ve C 296 sayılı Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesi.

Cumhuriyeti'ne ve Polonya Halk Cumhuriyeti'ne Ekonomik Yardım" adlı ve "EEC 3906/89" sayılı Konsey Tüzüğü'nü⁴ kabul etmiştir. Böylece, PHARE Programının hukuki çerçevesi belirlenmiştir. Avrupa Anlaşmaları'nın 97'nci maddesi PHARE Programını, AYB tarafından verilen krediler ile birlikte AB'nin Visegrad ülkelerinde⁵ uyguladığı temel mali araçlar olarak tarif etmektedir.⁶

Söz konusu Tüzük incelendiğinde, PHARE'nin birinci özelliğinin, Macaristan ve Polonya ekonomilerinin yeniden yapılandırılmasına yönelik⁷ olduğu görülmektedir. Tüzüğün girişinde belirtildiği üzere, Programın hukuki meşruiyeti Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu kuran 1957 Antlaşması'nın 235'inci maddesine⁸ dayandırılmaktadır. Bu meşruiyet çerçevesinde Kurucu Antlaşma'da öngörülmediği halde ortak pazarın işlerliği için oluşturulması PHARE'nin ikinci özelliğidir.

Konsey, Polonya ve Macaristan'dan sonra, insan haklarına saygı, liberal ekonomi ve çoğulcu demokratik sistem gibi bazı temel şartları yerine getiren diğer MDAÜ'leri de zaman içerisinde PHARE Programı kapsamına dâhil etmiştir.

PHARE Programı'na 1990 yılında Bulgaristan, 1991'de Arnavutluk ve Romanya, 1992'de Estonya, Litvanya, Letonya ve Slovenya, 1993'de Çek Cumhuriyeti ve Slovakya, 1996'da Bosna-Hersek ve Makedonya dâhil olmuştur.⁹ Bu çerçevede PHARE Programından faydalanan ülke sayısı 13'e ulaşmıştır. Dönemin aday ülkelerinden Malta ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi¹⁰ ise PHARE kapsamında

⁴ 23/12/1989 tarihli ve L375 sayılı AB Resmi Gazetesi'nde yayımlanmıştır. (OJ L375), 23 December 1989.

⁵ Polonya, Macaristan, Çek Cumhuriyeti ve Slovakya

⁶ Michael Alexander Rupp, **Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Süreci: AB Mevzuatına Uyumun Ekonomik, Siyasi ve Sosyal Yaşama Etkileri**, İstanbul, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, Mayıs 2001, s. 9.

⁷ **3906/89 sayılı Konsey Tüzüğü**, Madde 1.

⁸ Roma Antlaşması olarak da bilinen 1957 tarihli AET Kurucu Antlaşması'nın 235'inci maddesi şöyledir: "*Ortak Pazarın işleyişi süresince Topluluk amaçlarından birinin gerçekleştirilmesi için Topluluğun girişimde bulunmasının gerekli olduğunun anlaşılması halinde, işbu Antlaşmada gerekli yetkiler verilmemişse, Konsey, Komisyonun önerisi üzerine ve Avrupa Parlamentosunun görüşünü aldıktan sonra oybirliğiyle karar alarak gerekli düzenlemeleri yapar.*"

⁹ Sarı, a.g.e., s. 21.

¹⁰ 1990-2007 yılları arasında Malta'ya toplam 41,6 milyon Avro ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimine de 71,7 milyon Avro katılım öncesi mali yardım yapılmıştır. Bkz. Commission of The European Communities, **2007 Annual Report On PHARE, Turkey Pre-Accession Instrument, CARDS and**

yardım almamış, kendileri için oluşturulan mali çerçeve içerisinde mali yardım kullanmışlardır.

1994 yılı boyunca AB Komisyonu PHARE Programının yapısını tekrar gözden geçirmiştir. Bunun sonucunda da PHARE piyasa ekonomisine geçişte kullanılan bir araç olmaktan çıkıp daha geniş kapsamda iktisadi değişim, siyasi modernizasyon ve demokratik reform konularında destek sağlayan bir araç haline gelmiştir. Bu genel strateji, Aralık 1994'teki Essen Avrupa Konseyi'nde onaylanmış ve PHARE Programı katılım öncesi stratejinin ayrılmaz bir parçası olmuştur.¹¹

PHARE Programı iki tür önceliğe odaklanmıştır: Kurumsal Yapılanma ve Topluluk Müktesebatına uyum ile ilişkili yatırımlar.¹²

Birinci öncelik olan ***kurumsal yapılanma*** PHARE bütçesinin %30'unu oluşturmakta ve aday ülkelere ekonomik, sosyal, düzenleyici ve idari kapasitelerini güçlendirmeleri amacıyla gerekli görülen yapı, strateji, insan kaynakları ve yönetim becerilerini geliştirmeleri için yardım etme süreci olarak tanımlanır.

Bu amacın gerçekleştirilmesi amacıyla; eşleştirme, teknik destek, teknik yardım ve bilgi değişimi, eğitim, denetim ve idari reform programları gerçekleştirilmiştir.

Topluluk müktesebatı ile ilişkili yatırımlar PHARE bütçesinin yaklaşık %70'lik kısmını oluşturmakta ve başlıca iki çeşit faaliyetten oluşmaktadır: Birincisi, müktesebatın uygulanması için düzenleyici altyapıya yönelik yatırım veya mevzuat uyumuna ilişkin yatırımlardır. İkincisi ise ekonomik ve sosyal uyuma desteğe yönelik yatırımlardır. Bu amaçlarla aday ülkelerin sanayilerini ve altyapılarını AB standartlarına yükseltmek için bölgesel kalkınma projeleri çerçevesinde büyük

Transition Facility, Brussels, SEC (2008) 3075, 2008, s. 112, (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key-documents/phare/report_2007/annex_to_2007_report_on_phare_en.pdf, 4 Ocak 2010.

¹¹ Rupp, a.g.e., s. 9.

¹² EC, **The Enlargement Process and The Three Pre-Accession Instruments: PHARE, ISPA, SAPARD**, s. 8.

ölçekli altyapı yatırımlarına kaynak ve KOBİ'lere finansal destek sağlanmıştır. Ayrıca aday ülkelerin sınır bölgelerinin çevre ve altyapı sorunlarının çözümüne ağırlık veren Sınır Ötesi İşbirliği Programı yürütülmüştür.¹³

Her iki faaliyette bütçeden eşit oranda yardım almışlardır.

Bu kapsamda PHARE Programının hedefleri özet olarak şu şekilde ifade edilebilir:

- 1) Kamu idarelerinin ve kurumlarının AB içerisinde etkili bir şekilde çalışması için güçlendirilmesi (Kurumsal yapının güçlendirilmesi),
- 2) AB müktesebatıyla yakınsamanın (uyumun) desteklenmesi ve geçiş dönemindeki ihtiyaçların azaltılması,
- 3) Ekonomik ve sosyal uyumun desteklenmesi.¹⁴

PHARE Programı kapsamında sağlanan fonların yüzde 30'u aday ülkelerin adli ve idari sistemlerinin yeniden düzenlenmesinde, yüzde 70'i de Topluluk müktesebatının uygulanması için yapılacak yatırımlara yönelik olarak kullanılmıştır.¹⁵ PHARE, MDAÜ'lere yönelik olarak uygulanan dünyanın en büyük yardım programı olup, aday ülkelere teknik yönden uzmanlık ve sermaye desteği sağlamaktadır.

PHARE Programı kapsamındaki tüm yatırım projeleri ulusal bütçe kaynaklarından ortak finansman sağlanarak gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede

¹³ Sarı, a.g.e., s. 21.

¹⁴ EC, **Phare**, (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/phare/index_en.htm, 12 Ocak 2010.

¹⁵ EC, **Commission Decision On The Review Of The Phare Guidelines For The Period 2000-2006**, Regulation No: 3906/89, Brussels, 2003, s. 5, (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/enlargement/press_corner/key-documents/phare_legislation_and_publications_en.htm, 12 Ocak 2010.

Komisyon, toplam kamu harcamasının en fazla %75'ine kaynak sağlamış, kalan %25'lik finansman, ulusal bütçe kaynaklarından sağlanmıştır.¹⁶

PHARE Programı kapsamında ülkelere yapılan yardımlar aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

**Tablo 8: PHARE Programı Kapsamında Ülkelere Yapılan Yardımlar
(1990-2007)**

(Milyon Avro)

Ülkeler	Taahhütler	Sözleşmeler	Ödemeler
Arnavutluk	621	498	409
Bulgaristan	2.360	1.786	1.523
Bosna-Hersek	289	284	241
Çek Cumhuriyeti	917	836	824
Çekoslovakya*	230	232	229
Doğu Almanya	34	29	29
Estonya	347	311	308
Hırvatistan	145	61	10
Macaristan	1.480	1.377	1.357
Makedonya (FYROM)	257	200	157
Letonya	424	381	377
Litvanya	810	761	744
Polonya	3.996	3.658	3.607
Romanya	3.670	2.943	2.344
Slovakya	718	662	656
Slovenya	360	327	322
Yugoslavya	44	44	44
Çok Ülkeli Programlar	3.357	2.829	2.178
TOPLAM	20.059	17.218	15.358

* 1 Ocak 1993 tarihinde Çekya ve Slovakya olarak ikiye ayrılmıştır.

** Arnavutluk, Bosna-Hersek, Hırvatistan, Makedonya ve Yugoslavya 2001 yılından itibaren PHARE Programı kapsamından çıkarılıp, CARDS Programına alınmıştır.

Kaynak: EC, PHARE 2000 Annual Report, s. 117 ve 2007 Annual Report On PHARE, Turkey Pre-Accession Instrument, CARDS and Transition Facility, s.112'de yer alan tablolardan yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur. (Çevrimiçi)

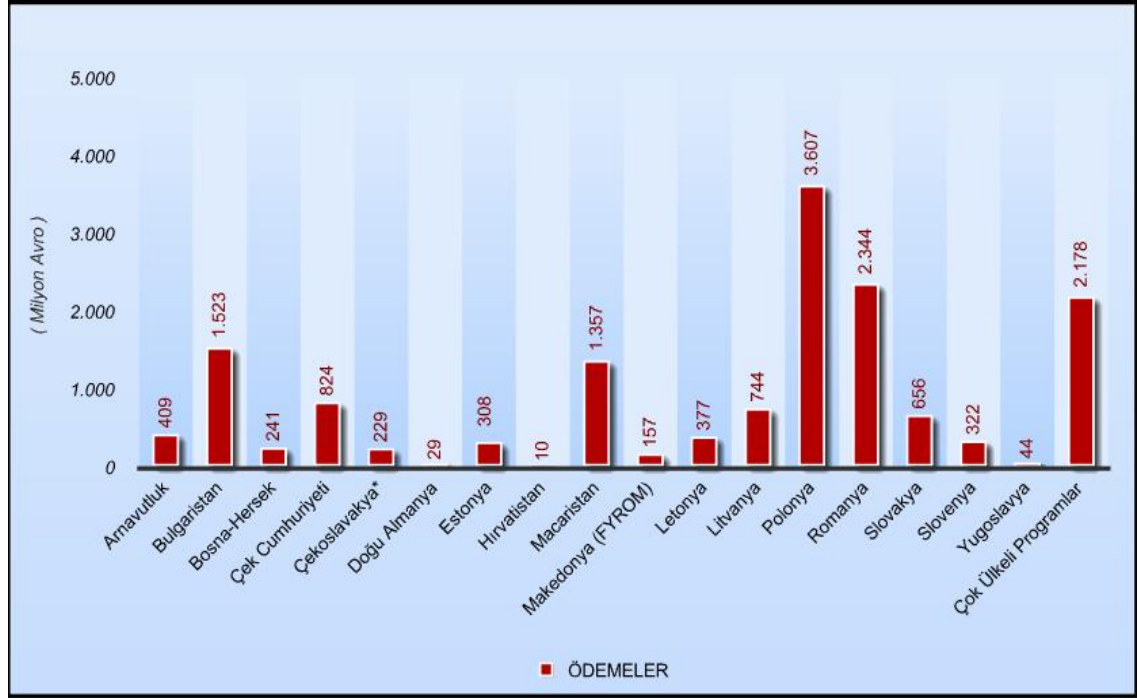
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/financial_assistance/phare/phare2000_en.pdf,

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key_documents/phare/report_2007/annex_to_2007_report_on_phare_en.pdf, 14 Ocak 2010.

¹⁶ Hakan Karabacak, Türkiye-Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali İşbirliği ve Proje Yönetimi Yaklaşımı, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, 2004, s. 40.

Görüldüğü üzere PHARE kapsamında 1990-2007 döneminde toplam 20 milyar Avro yardım yapılması taahhüt edilmiş, bunun 17,2 milyar Avro'su sözleşmeye bağlanmış ve 15,4 milyar Avro'su da aday ülkelere ödenmiştir.

Şekil 2: PHARE Programı Kapsamında Ükelere Yapılan Ödemeler (1990-2007)



Kaynak: Tablo 8'de yer alan bilgilerden yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Yukarıdaki şekilden de görüleceği üzere 1990-2007 döneminde PHARE Programı kapsamında en fazla ödemedede bulunulan ülke 3 milyar 607 milyon Avro ile Polonya, ikinci en fazla yardım alan ülke 2 milyar 344 milyon Avro ile Romanya ve üçüncü ülke de 1 milyar 523 milyon Avro ile Bulgaristan olmuştur.

Başlangıçta MDAÜ'lerde yaşanan, esasen sistem değişikliğinden kaynaklanan ve ekonomik çöküşün bir sonucu olarak ortaya çıkan sıkıntıların üstesinden gelinmesini teminen acil gıda yardımlarını karşılamak amacıyla öngörülen PHARE Programı, zaman içerisinde MDAÜ'leri AB üyeliğine hazırlayan en önemli ve en eski mali yardım özelliğini kazanmıştır.¹⁷

¹⁷ Murat Kavalalı, **Avrupa Birliği'nin Genişleme Süreci: AB'nin Merkezi Doğu Avrupa ve Batı Balkan Ülkeleri ile İlişkileri**, Ankara, DPT AB ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ekim 2005, s. 33.

PHARE Programı, oluşturulduğu ilk dönemlerde programlanmasının oldukça karmaşık olmasının ve yardımların etkinliğinin yeterince sağlanamamış olmasının bir sonucu olarak Komisyon tarafından gözden geçirilmiş ve Programın ülkelerin kendi idari yapılarına entegre edilmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır.¹⁸

1997 Lüksemburg Zirvesi'nin katılım müzakereleri sürecini başlatmasıyla katılım öncesi yardım niteliği kazanan PHARE Programında söz konusu aksaklıkları gidermek amacıyla aşağıdaki reformlar yapılmıştır:

- PHARE'nin aday ülkelerde daha adem-i merkeziyetçi bir şekilde idaresine yönelik adımlar,
- Komisyon'un Brüksel merkezindeki sorumlulukların ve personelin aday ülkelerdeki Komisyon Delegasyonlarına transferi,
- Tüm PHARE fonlarının ülkelerde tek bir birim yoluyla aktarılması,
- Twinning (eşleştirme)¹⁹ gibi programlar aracılığıyla kamu idarelerinin desteklenmesine ağırlık verilmesi,
- Özellikle Ortak İzleme Komitelerinin kurulması yoluyla bu Programın izleme ve değerlendirilmesinin sağlanması.²⁰

1998-2000 dönemini kapsayan bu ikinci safhada, genellikle ülkelerin Maliye Bakanlıkları içerisinde yapılanan "Ulusal Fon"lar oluşturulmuş, yapılacak ihalelerin sorumluluğu da her ülkenin "Merkezi Finans ve İhale Birimi"ne verilmiştir. Ayrıca

¹⁸ David Geoffrey Bailey, Lisa De Propriis, "A Bridge Too Phare? EU Pre-Accession Aid and Capacity-Building in the Candidate Countries", **Journal of Common Market Studies**, Volume 42, s. 78-79.

¹⁹ Eşleştirme, aday ülkelerin uyum sağladıkları AB mevzuatının hayata geçirilmesi için üye ülkelerin kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan uzmanların danışman olarak aday ülkelerde görevlendirilmesidir.

²⁰ EC, **The Enlargement Process and The Three Pre-Accession Instruments: PHARE, ISPA, SAPARD**, s. 10-11.

prosedürler de basitleştirilmiştir. Bu safhadan itibaren PHARE artık katılım-odaklı bir hal almıştır.²¹

2000 yılından itibaren, üçüncü safhaya geçilmiş ve PHARE'nın yanı sıra iki mali yardım aracı daha geliştirilmiştir (ISPA ve SAPARD). SAPARD yardımının tarım ve kırsal kalkınmaya; ISPA yardımının ise ulaştırma ve çevre altyapısı projelerine yoğunlaşması kararlaştırılmıştır.

Bu üçüncü safhanın ikincisinden farkı, bu yeni programların yanı sıra, genişletilmiş merkezi olmayan yapılanmaya geçilmesidir. Bu çerçevede Komisyon artık harcama öncesinde (ex-ante) değil, harcama sonrasında (ex-post) kontrol yapmış ve Topluluk kaynaklarının yönetimine ilişkin sorumluluk aday ülkelere devredilmiştir.²²

Ayrıca, 2000 yılında gerçekleşen revizyonla Komisyon aday ülkelerdeki ulusal yatırımlar ve PHARE Programı arasındaki çelişkileri gidermek üzere Program'ın çok yıllık olarak programlanmasına ve böylece genişleme sonrası sisteme daha kolay adapte olabileceklerine karar vermiştir. Bu doğrultuda kaynakların sıkı bir şekilde denetlenmesi gündeme gelmiştir. Bu kapsamda;

- Yapısal Fonların kullanımı doğrultusunda fonların yerinden yönetiminin sağlanması,
- İzleme ve değerlendirmeye daha çok önem verilmesi,
- Katılım öncesi fonların daha iyi koordine edilmesi,
- Çok yıllık programlamaya hızlı bir şekilde geçilmesi ve eşleştirme aracının etkin bir şekilde kullanılması,

²¹ Nihal Samsun Karabacak, “**Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerine Yönelik Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye**”, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2005, s. 68.

²² Bailey, Propriis, a.g.e., s. 80.

- Sınır ötesi işbirliği programlarının INTERREG programıyla²³ paralel hale getirilmesi kararlaştırılmıştır.²⁴

Bu çerçevede Komisyon’a koordinasyon ve işbirliğinin, ayrıca mali ve insan kaynaklarının finanse edilmesinde önemli görevler verilmiştir. Ancak aday ülkelerin de PHARE ve diğer katılım öncesi araçlar dışında kendi kaynak ve imkânlarını harekete geçirerek reformları gecikmeksizin uygulamaları ve katılım süresince olduğu gibi genişleme sonrası da politika önceliklerini belirlemeleri gerekmiştir.

PHARE Programındaki bir diğer değişiklikte 2001 yılında olmuştur. 2001 yılında CARDS Programının oluşturulmasıyla PHARE yalnızca 8 MDAÜ’ye mali yardım sağlayan araç haline gelmiştir.

PHARE Programı kapsamında 1990-2007 yılları arasında aday ülkelere verilmesi taahhüt altına alınan tutarlara ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda yer almaktadır.²⁵

²³ **INTERREG Programı:** Sınır ötesi, ulus ötesi ve bölgeler arası işbirliğini güçlendirip söz konusu bölgelerin kalkınmasına katkıda bulunarak AB içinde ekonomik ve sosyal uyumun sağlanmasının hedeflendiği programdır. (Bkz. İktisadi Kalkınma Vakfı, **AB Kavramları Sözlüğü** (Çevrimiçi) http://www.ikv.org.tr/sozluk.asp?bas_harf=I&anahtar=&sayfa=&id=1148, 12 Ocak 2010.

²⁴ Sarı, a.g.e., s. 23.

²⁵ EC, **2007 Annual Report On PHARE, Turkey Pre-Accession Instrument, CARDS and Transition Facility**, Brussels, SEC(2008) 3075, 2008, s.110, (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key-documents/phare/report_2007/annex_to_2007_report_on_phare_en.pdf, 13 Ocak 2010.

Tablo 9: PHARE Kapsamındaki Taahhütler (1990-2007)

Y ı l l a r	T a a h h ü t l e r (M i l y o n A v r o)
1 9 9 0	4 7 5
1 9 9 1	7 7 0
1 9 9 2	9 8 0
1 9 9 3	9 6 6
1 9 9 4	9 4 6
1 9 9 5	1 . 1 1 4
1 9 9 6	1 . 2 0 8
1 9 9 7	1 . 1 3 5
1 9 9 8	1 . 1 5 4
1 9 9 9	1 . 4 8 2
2 0 0 0	1 . 6 5 2
2 0 0 1	1 . 6 3 5
2 0 0 2	1 . 6 9 5
2 0 0 3	1 . 6 9 8
2 0 0 4	1 . 2 4 1
2 0 0 5	1 . 3 5 4
2 0 0 6	1 . 7 7 2
2 0 0 7	7 8

Kaynak: EC, 2007 Annual Report On PHARE, Turkey

Pre-Accession Instrument, CARDS and Transition Facility, s. 110.

Tablodan görüleceği üzere PHARE Programının uygulamaya konulduğu ilk yıl olan 1990'da 475 milyon Avro olan yardım taahhüdü, Programın sona erdiği 2006 yılında 1 milyar 772 milyon Avro'ya yükselmiştir. Söz konusu artış PHARE yardımından yararlanan ülke sayısının zamanla artmasından ve Birlik bütçesinin büyümesinden kaynaklanmaktadır. Söz konusu taahhütlerin yaklaşık %79'u sözleşmeye bağlanmış, %69'u da (sözleşmeye bağlananlarında %88'i) aday ülkelere ödenmiştir.

Özetle PHARE Programı, aday ülkelerle üye ülkeler arasında bir köprü görevi görmek üzere müktesebat uyumu ve yapısal fonlara hazırlıkta önemli rol oynamıştır. Ayrıca, aday ülkelerdeki merkezi yönetimin yeniden yapılanmasında ve kişi başına düşen milli gelir düşüklüğünün genişleme süresince oluşturacağı sorunların azaltılmasında kullanılmıştır.

2.2. ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession)

ISPA, 21 Haziran 1999 tarihli ve 1267/99 sayılı Konsey Tüzüğü ile düzenlenmiştir. ISPA, aday ülkelerin AB'nin çevre ve ulaşım alanındaki yasal düzenlemeleri ile uyumlarının hızlandırılması amacı ile bu iki sektörlerde yapılan yatırımlar için mali destek sağlamak²⁶ ve Trans-Avrupa Ağı ile MDAÜ'ler arasındaki bağlantıları güçlendirmek amacıyla oluşturulmuştur.

ISPA'nın kuruluş amacı "ISPA Tüzük"ünde (Konsey Tüzüğü (EC) No: 1267/1999 of 21 Haziran 1999) şu şekilde yer almaktadır.

"ISPA; çevre ve ulaştırma politikaları ile ilişkili ekonomik ve sosyal uyum alanlarında Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Polonya, Romanya, Slovakya ve Slovenya gibi üyelik için başvuru yapmış olan ülkelere Avrupa Birliği'ne katılıma yönelik hazırlık çalışmalarında destek sağlar [...]".²⁷

ISPA'nın yönetimi, GSMH'si Birliğin GSMH'sinin %90'ının altında kalan üye ülkelerde çevre ve ulaştırma alanındaki projelere finansman sağlayan Uyum Fonu'yla benzerlik taşımaktadır. Fon; ulaşım altyapılarının ve çevrenin korunmasının iyileştirilmesi, iletişim sistemleri, su ve atık su altyapıları, karayolları ve demir yollarının modernize edilmesi, hava limanları, su yolları ve limanların inşası ve benzeri amaçlara yönelik olarak kullanılmıştır.²⁸

ISPA'nın önceliği yüklü bir çevre yatırımı gerektiren Direktifler ve özellikle uygulaması yüksek maliyetli olacak olan Direktifler olmuştur. Bunlar kısaca;

²⁶ EC, **The Enlargement Process and The Three Pre-Accession Instruments: PHARE, ISPA, SAPARD**, s. 12.

²⁷ EC, **The mini ISPA Report 2000-2004**, DG Regio-ISPA, s. 4, (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/ispa/pdf/stat20002004_en.pdf, 11 Ocak 2010.

²⁸ Serdar Süngü, "Avrupa Birliği Mali Yardımlarının Topluluğa Yeni Katılmış ve Katılacak Olan Ülkelerle Türkiye Açısından Değerlendirilmesi", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 54, Ankara, Sayıştay Başkanlığı, Temmuz-Eylül 2004, s. 94.

- içme suyu temini,
- atık su arıtması, katı atık ve tehlikeli atıkların yönetimi,
- hava kalitesinin iyileştirilmesidir.²⁹

ISPA'nın ulaştırma alanındaki faaliyetleri ise tüm Avrupa'da kullanımda olan, uzun mesafeli yol trafiğini sağlayan karayolları, demiryolları, iç su yolları, havaalanları, deniz limanları ve trafik idaresi olarak tanımlanan Trans-Avrupa Ağları'nı Avrupa'nın doğusuna doğru yaygınlaştırılmasını kapsamıştır.

ISPA düzenlemesi çevre ve ulaşım alanındaki tedbirler arasında bir denge kurulmasını öngörmüş ve bunun sonucu olarak Komisyon her ne kadar yasal bir zorunluluk bulunmasa da ISPA bütçesinin çevre ve ulaşım arasında %50 oranında paylaştırılmasını öngörmüştür. ISPA Fonları proje faaliyetlerinin sadece %75'ine kadar olan kısmını finanse etmiştir. Bazı istisnai durumlarda bu oran %85'e kadar çıkabilmiştir. Dolayısıyla geri kalan kısım ortak finansmanla karşılanmıştır.³⁰

ISPA çevre ve ulaşım sektörlerine sağladığı katkının yanı sıra aynı zamanda eğitim, mali yönetim, projeyle ilgili teknik dokümantasyonun hazırlanması veya maliyet-fayda analizinin yapılması ve ilgili ülkede Genişletilmiş Merkezi Olmayan Yapılanma Sistemi'nin oluşturulmasına yönelik idari kapasiteye de katkıda bulunmuştur.

ISPA kapsamında projelerin nasıl yürütüldüğüne ilişkin kısa bir bilgi vermenin faydalı olacağı düşünülmektedir:

Projeler, ISPA Yönetim Komitesine sunulmadan önce, yardım alacak ülkeler, ulaştırma ve çevre sektörleri ile ilgili ISPA yatırım stratejileri hazırlamakla yükümlüdürler. Toplam miktarı yılda 1 milyar Avro'nun üzerinde olan yardım, sadece bütçesi 5 milyon Avro'yu geçen projelere verilir. Sınırlı kaynakları en iyi

²⁹ Sarı, a.g.e., s. 24.

³⁰ EC, **The Enlargement Process and The Three Pre-Accession Instruments: PHARE, ISPA, SAPARD**, s. 12-13.

şekilde değerlendirebilmek için ülkeler ulaşım ve çevre konusunda ulusal stratejilerine uyan projeleri seçmektedir. Sunulacak projenin boyutu daha küçük olsa da benzer projelerle gruplanacağı varsayılarak yatırımın en düşük değeri 5 milyon Avro olarak belirlenmiştir. Genel olarak proje boyutu, çevre projeleri için 6-100 milyon Avro; ulaştırma projeleri içinse 6-300 milyon Avro olarak belirlenmiştir.³¹ ISPA yatırım projeleri çerçevesinde teknik yardıma yönelik ihaleleri de finanse etmiştir. Proje döngüsü içerisinde proje hazırlanması, proje yönetimi ve denetimine de finansman ayrılmaktadır. Diğer mali yardım programlarında olduğu gibi ISPA çerçevesinde de hizmet, ekipman ve iş olmak üzere üç tip sözleşme prosedürü bulunmaktadır. Yine diğer programlarda olduğu gibi ISPA'da da ulusal kaynaklar veya yatırım bankaları kredileri gibi ortak finansman imkânları kullanılmıştır.

Oluşturulan fona göre programlara destek sağlayan Yapısal Fonların aksine, Uyum Fonu ve ISPA en baştan itibaren açıkça tanımlanan projelere finansman sağlamaktadırlar. Bu projeler üye ülkeler tarafından Komisyon'a sunulmakta, ulusal makamlar tarafından yönetilmekte ve bir kontrol komitesi tarafından denetlenmektedir. Komisyon, Uyum Fonu için kullanılan kriterleri kullanarak, ISPA'nın ilgili ülkelerde nüfus, kişi başına düşen GSMH ve yüzölçümleri temel alınarak dağıtılmasına karar vermiştir.

ISPA projelerinin ulusal makamlar tarafından belirlenerek Komisyon'ca onaylanan ve çevre ile ulaştırma sektörlerinde orta vadeli yatırımlara yönelik ISPA ulusal sektör stratejileriyle aynı doğrultuda olması gerekmektedir. Proje fikirleri tüm kurumlardan kabul edilmektedir, ancak bu fikirlerin resmi olarak aday ülkedeki ISPA Ulusal Koordinatörü'ne sunulması gerekmektedir. ISPA Ulusal Koordinatörü öneriyi doğrudan Uyum Fonu için oluşturulmuş prosedürü takiben ön kontrol yetkisi bulunan Komisyon'un onayına sunar. Projenin kabul edilme kriteri öncelikli hedefler, ekonomik fizibilite, mali yapı (yardım oranı) ve kurumsal kapasite ile uyum içinde olmalıdır. Öneri daha sonra üye ülkelerin temsilcilerinden oluşan ISPA Yönetim Komitesi'ne sunulur. Komisyon, Komite'nin düşüncesine dayanarak karar

³¹ A.e., s.13.

verir ve Komisyon ile yararlanıcı ülkelerin imzalaması için finansman anlaşması hazırlanır.

Finansman anlaşmasını takiben ilk ödeme; iş sözleşmesinin imzalanmasıyla ikinci ödeme yapılır. Böylece ödemenin yaklaşık %80'i gerçekleşir ve kalan miktar mali raporun kabul edilmesi sonucu ödenir.³²

Merkez ve Doğu Avrupa'da katılım sürecindeki ülkeler için hazırlanan ISPA, içme suyu, atık suların arıtılması ve katı atıkların kaldırılması gibi çevresel altyapılar için en önemli finans kaynaklarından biri olmuştur. ISPA kapsamında yatırım odaklı projeler için finansman sağlanmış ve bu ülkelerin Birliğin çevre standartlarına ve yasal koşullara uyum sağlamalarında destek olunmuştur.

1 Mayıs 2004'te, ISPA MDAÜ'nün 8 üyesi için resmi olarak sona ermiştir.³³ Bu ülkelerin kişi başına düşen GSMH'leri AB ortalamasının %90'ının altında olmakla beraber, hepsi Uyum Fonu için uygun konuma gelmiştir. Ocak 2004 tarihinden önce kararlaştırılan ISPA projeleri 2000-2003 bütçesinden karşılanmıştır. Üyeliğin gerçekleştiği tarihte devam eden ISPA projeleri Uyum Fonu projeleri haline getirilmiştir. Uyum Fonu kapsamında 8 yeni üye ülkeye sağlanan fon miktarı ISPA'da 0,75 milyar Avro iken 2004-2006 yılları arasında yıllık ortalama 2,8 milyar Avro'ya çıkmıştır. Aralık 2002'de, Kopenhag Zirvesi'nde kararlaştırıldığı üzere, Bulgaristan ve Romanya ISPA'dan yararlanmaya 2006 yılının sonuna kadar devam etmişlerdir.³⁴ Hırvatistan'ın 2004 yılında aday ülke statüsü kazanmasıyla birlikte, Hırvatistan 2005 ve 2006 yıllarında ISPA'dan yararlanmıştır.³⁵

2004 yılından itibaren ISPA'dan yararlanan ülke sayısının 10'dan 2'ye düşmesi nedeniyle ISPA yardımlarını 2004 öncesi ve sonrası dönemler itibarıyla incelemek daha doğru olacaktır.

³² EC, **The mini ISPA Report 2000-2003**, DG Regio-ISPA, February 2004, s.5. (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/ispa/pdf/mini00_03.pdf, 11 Ocak 2010.

³³ Program kapsamında yardım alan Estonya, Litvanya, Letonya, Çek Cumhuriyeti, Polonya, Slovakya, Slovenya ve Macaristan 2004 yılında AB üyesi olmuşlardır.

³⁴ EC, **The mini ISPA Report 2000-2003**, s. 9.

³⁵ EC, **The mini ISPA Report 2000-2004**, s. 9.

Tablo 10: ISPA Kapsamında Gerçekleştirilen Projeler (2000-2003)

Sektör	Kabul Edilen Proje Sayısı	Toplam Proje Maliyeti (Milyon Avro)	Toplam ISPA Katısı (Milyon Avro)	Hibe Oranı (%)	Taahhütler (Milyon Avro)	Ödemeler (Milyon Avro)	Ödemeler/ Taahhütler (%)
Çevre	211	5.175	3.371	65,1	2.171	334	15,4
Ulaştırma	102	5.567	3.621	85,0	2.131	652	30,6
Sel Yardımı	1	35	30	65,0	30	24	79,0
EDIS*	10	8	8	100,0	8	5	57,7
TOPLAM	324	10.785	7.030	65,2	4.340	1.014	23,4

* Extended Decentralised Implementation System (Genişletilmiş Merkezi Olmayan Yapılandırma)

** Toplam yatırım 11.625,2 milyon Avro'dur.

Kaynak: EC, *The mini ISPA Report 2000-2003*, s. 10.

2000-2003 yılları arasında toplam 324 proje desteklenmeye değer bulunmuş ve bunların maliyetine ortalama %65,2 oranında ISPA'dan katkı sağlanmıştır. Söz konusu dönemde projeler için 4 milyar 340 milyon Avro taahhüt edilmiş, bu tutarın 1 milyar Avro'su da aday ülkelere ödenmiştir. Taahhütlerin ödenme oranı ortalama %23,4 civarındadır. En fazla kaynak ulaşıma ayrılmıştır.

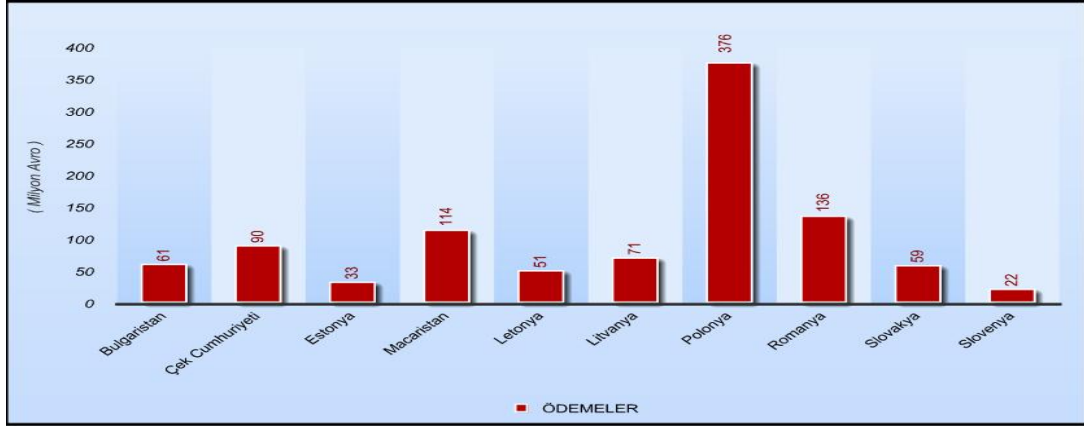
Tablo 11: ISPA Kapsamında Ülkelere Yapılan Yardımlar (2000-2003)

(Milyon Avro)		
Ülkeler	Taahhütler	Ödemeler
Bulgaristan	428	61
Çek Cumhuriyeti	293	90
Estonya	119	33
Macaristan	369	114
Letonya	195	51
Litvanya	217	71
Polonya	1.454	376
Romanya	1.002	136
Slovakya	195	59
Slovenya	67	22
TOPLAM	4.340	1.014

Kaynak: EC, *The mini ISPA Report 2000-2003*, s. 11-20 arasındaki tablolarından yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

2000-2003 yılları arasında ISPA'dan en fazla yardımı 376 milyon Avro (%37) ile Polonya almıştır. Polonya'yı 136 milyon Avro (%13,4) ile Romanya ve 114 milyon Avro (% 11,3) ile Macaristan takip etmiştir.

Şekil 3: ISPA Programı Kapsamında Ülkelere Yapılan Ödemeler (2000-2003)



Kaynak: Tablo 11'de yer alan bilgilerden yararlanılarak tarafımızca üretilmiştir.

Daha önce ifade edildiği gibi 2004 yılında ISPA'dan yararlanan 8 aday ülkenin AB'ye üye olmasıyla ISPA'dan yararlanan ülke sayısı 2005 yılı itibarıyla 2'ye düşmüştür. Hırvatistan'ın 2004 yılında aday ülke statüsüne alınması nedeniyle Hırvatistan 2005-2006 yıllarında ISPA kapsamına dahil edilmiştir.

Tablo 12: ISPA Kapsamında Ülkelere Ayrılan Kaynak (2005-2006)

Ülkeler	2004	2005	2006	Toplam
Bulgaristan	136	147	158	441
Hırvatistan		25	35	60
Romanya	317	343	369	1.028
Toplam	452	514	562	1.528

Kaynak: EC, The mini ISPA Report 2000-2004, s. 4.

2004-2006 yılları arasında ayrılan kaynağın %67,3'ü Romanya için belirlenmiştir. Romanya 2000-2003 yılları arasında da ISPA'dan en fazla yardım alan ikinci ülke konumundaydı.

2.3. SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development)

SAPARD Programı, AB adayı 10 MDAÜ'nün (Polonya, Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Slovenya, Estonya, Litvanya, Letonya, Romanya, Bulgaristan) Tek Pazar ile OTP'ye katılımlarını hazırlamak ve bu yönde aday ülkeleri desteklemek³⁶ amacıyla 21 Haziran 1999 tarihli ve 1268/1999 sayılı Konsey Tüzüğü³⁷ ile oluşturulmuş bir katılım öncesi yardım programıdır.

Konsey yukarıda belirtilen Tüzükte katılım öncesi tarım yardımının her bir ülke için belirlenecek öncelikli alanlarda kullanılması gerektiğini hükme bağlamış ve SAPARD kapsamındaki desteğin aşağıda yer alan 15 önlemin bir ya da birden fazlasıyla ilgili olması gerektiğini belirtmiştir.³⁸

- Tarımsal arazilere yapılan yatırımlar,
- Tarımsal ürünler ile su ürünlerinin işlenmesinin ve pazarlanmasının geliştirilmesi,
- Kalite kontrol, hayvan ve bitki sağlığı kontrol yapıları ile yiyecek kalitesi ve tüketicilerin korunmasına ilişkin yapıların geliştirilmesi,
- Kırsal alanlar ile çevrenin korunmasını sağlamak için tasarlanmış tarımsal üretim yöntemleri,
- Çoklu faaliyetler ve alternatifler gelirler sağlamak suretiyle ekonomik faaliyetlerin geliştirilmesi ve çeşitlendirilmesi,
- Çiftlik yardımı ve çiftlik yönetim hizmetleri kurma,
- Üretici birliklerinin kurulması,

³⁶ EC, *The Enlargement Process and The Three Pre-Accession Instruments: PHARE, ISPA, SAPARD*, s. 15.

³⁷ 26/06/1999 tarihli ve L161 sayılı AB Resmi Gazetesi'nde yayımlanmıştır. (s.187-193) (OJ L161, 26 June 2006)

³⁸ EC, *The Enlargement Process and The Three Pre-Accession Instruments: PHARE, ISPA, SAPARD*, s. 15.

- Köylerin ıslahı ve geliştirilmesi ve kırsal mirasın korunması ve muhafazası,
- Arazi ıslahı ve yeniden parsellenmesi,
- Tapu sicillerinin kurulması ve güncellenmesi,
- Mesleki eğitimin geliştirilmesi,
- Kırsal altyapının geliştirilmesi ve ilerletilmesi,
- Tarımsal su kaynaklarının yönetimi,
- Tarımsal arazilerin ağaçlandırılması, özel orman sahipleri tarafından gerçekleştirilen yatırımlar ve orman ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması faaliyetlerini içeren ormancılık,
- 1268/1999 sayılı düzenleme kapsamında yer alan önlemler için teknik yardımda (program hazırlama ve izleme, bilgilendirme ve tanıtım kampanyalarına yardımda bulunma) bulunmak.

Yukarıda yer alan önlemlerin birçoğu aynı zamanda üye ülkelerin Kırsal Kalkınma Programlarında da öngörülmektedir. Üye ülkeler için kullanılmayan önlemler üretici gruplar ve toprak sahipleri için kalite kontrol, hayvan ve bitki sağlığı kontrol yapılarının geliştirilmesine yönelik olanlardır.

SAPARD kapsamındaki 10 ülke için kullanılabilen/uygun olan önlemlerden, AB yardımının %26'sını oluşturan işleme ve pazarlama sürecindeki yatırımlar en popüler olanıdır. Bunu %20'nin üzerindeki payları ile tarımsal arazilere yapılan yatırım ve kırsal altyapı yatırımları izlemektedir. Bir sonraki önlem yaklaşık %11'lik paya sahip olan faaliyetlerin çeşitlendirilmesidir. Diğer dokuz önlemin hiçbiri ortalama olarak AB yardımının %4'ünden fazlasını alamamaktadır. Denge programdan programa geçişse de, esas itibarıyla bütün aday ülkeler için Topluluk yardımından alınacak pay üç önleme göre belirlenmektedir. Bu önlemler; işleme ve pazarlama, tarımsal araziye yapılan yatırımlar ve kırsal altyapı yatırımlarıdır. Bu üç önlem toplamda %60'lık bir paya sahiptir. Diğer bir deyişle, her bir aday ülkede bu önlemler ilgili hizmet ve ekipman sunucuları için büyük hedeflerdir.³⁹

³⁹ A.e., s. 15-16.

Söz konusu alanlarda destek sağlamak için SAPARD Programının yıllık bütçesi 529 milyon Avro (2000 fiyatlarıyla) olarak belirlenmiştir.⁴⁰ Her ülkeye ayrılan ödeneğin belli kriterleri vardır. Bunlar; tarım alanı, çiftçi nüfusu ve kişi başına düşen GSMH'dir.

Aşağıdaki tabloda ülke bazında 2000-2006 döneminde SAPARD'dan ayrılan kaynak görünmektedir. Görüleceği üzere bu Programdan en fazla yararlanan ülke Polonya ve Romanya'dır.

Tablo 13: SAPARD Kapsamında Ükelere Ayrılan Kaynak (2000-2006)
(2000 Fiyatlarıyla)

(M i l y o n A v r o)	
Ü l k e l e r	T a a h h ü t l e r
B u l g a r i s t a n	3 7 1
Ç e k C u m h u r i y e t i	1 5 7
E s t o n y a	8 6
M a c a r i s t a n	2 7 1
L e t o n y a	1 5 6
L i t v a n y a	2 1 2
P o l o n y a	1 . 2 0 1
R o m a n y a	1 . 0 7 3
S l o v a k y a	1 3 0
S l o v e n y a	4 5
T O P L A M	3 . 7 0 3

Kaynak: EC, **SAPARD Annual Report-Year 2000**, Brussels, 2001, s. 44-45'de yer alan tablolardan yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur, (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/agriculture/publi/reports/sapard2000/full_en.pdf, 10 Aralık 2009.

AB'nin katkısı toplam kullanılabilir kamu harcamalarının %75'ini ya da belli değerler için bu giderlerin %100'ünü karşılamaktadır. Gelir getiren, altyapı dışındaki

⁴⁰ Avrupa, **SAPARD: How the Multi-annual Financing Agreement Works**, (Çevrimiçi) <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/01/106&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, 10 Aralık 2009.

bütün yatırımlar için yardım limiti hazırlanmıştır. Bu yatırımlar için kamu yardımı toplam maliyetin %50'sine kadar çıkabilmekte ve Topluluğun katkısı devlet yardım politikaları çerçevesinde belirlenmiş kredi limitini aşmamaktadır.⁴¹

SAPARD, katılımcı her ülkenin 2000-2006 dönemini kapsayan yedi yıllık tek bir tarımsal ve kırsal gelişim programını temel alarak destek sağlamaktadır. Her programın içeriği ulusal makamlar tarafından belirlenen, ülkenin ihtiyaçlarına dayanan ve SAPARD Yönetmeliğinde belirlenen öncelikleri yansıtmaktadır.

Diğer katılım öncesi araçlardan PHARE ve ISPA'nın aksine SAPARD'ın uygulandığında Komisyon yönetimin içinde değildir. SAPARD yardımında bazı kilit konuların Komisyon tarafından idare edildiği, yardımdan yararlanan ülkelerdeki ulusal makamların tamamen dağılık olan idarenin bütün sorumluluğunu aldığı alternatif bir yaklaşım uygun bulunmuştur.

Ülkelerin ajanslarının yardımın yönetimini üstlenmesiyle SAPARD, üçüncü ülkelere yönelik AB yardımına yeni bir boyut katmıştır. Genellikle Tarım Bakanlığı bünyesinde yer alan ya da Tarım Bakanlığı gözetiminde ayrı birimler olarak kurulan çeşitli SAPARD ajansları proje seçimi, yönetimi ve finansmanı sağlamanın yanı sıra denetimde de önemli sorumluluklar üstlenmişlerdir. SAPARD ajansları üye ülkelerdeki yapısal fon ödeme kuruluşlarına benzer şekilde çalışmış ve üyelikle birlikte OTP ödemelerini gerçekleştiren kuruluşlar haline gelmişlerdir.

Her SAPARD ajansının ödeme ve uygulamadan sorumlu olmak üzere iki bölümü bulunmaktadır. Ödeme ajansı, ödeme taleplerini kontrol etmeyi ve ödemelerin yetkilendirilmesini de içeren bütün mali prosedürlerden sorumludur. Uygulama birimi ise başvuruları gözden geçirme, yapılması gereken kontrolleri tamamlama ve yapılacak işin başlaması ve proje gelişiminin izlenmesi için gerekli izinlerin onaylanmasından sorumludur. Bu ajanslar Komisyon tarafından bağımsız olarak denetlenmektedir. Uygulamanın yavaş olmasına rağmen, SAPARD, yeni üye

⁴¹ EC, **The Enlargement Process and The Three Pre-Accession Instruments: PHARE, ISPA, SAPARD**, s. 16.

lkeleri mali yapılanmalarını oluşturmalarında desteklediği ve idari yönetim kapasitesi geliştirmelerini sağladığı için söz konusu ülkeler üzerinde olumlu bir etkisinin olduğu söylenebilir.⁴²

2.4. CARDS (Community Assistance for the Reconstruction, Development and Stabilization of the Western Balkans)

AB Birlik içerisindeki istikrar ve barışı sınır ötesine taşıyarak Balkan lkelerinde de barış ve istikrarın hâkim olmasını istemektedir.⁴³ Bu amaçla oluşturulan mali araçlardan biri olan CARDS Programı ile Arnavutluk, Bosna Hersek, Hırvatistan, Yugoslavya (Sırbistan ve Karadağ) ve Makedonya'nın, AB'nin bölgeye yönelik olarak oluşturduğu İstikrar ve Ortaklık sürecine uyumunun sağlanması hedeflenmiştir.

Bu yardım çerçevesinde öncelikli alanlar; yeniden yapılandırma, bölgenin istikrarı, yerinden olmuş kişiler ve mültecilere yardım, demokrasi, hukukun üstünlüğü, azınlık hakları, sivil toplum, bağımsız medya ve örgütlü suçlarla mücadele, pazar ekonomisinin gelişimi, yoksulluğun azaltılması, eğitim ve çevresel rehabilitasyon, ülkeler ile AB ve bölgedeki diğer ülkeler arasında bölgesel, uluslarötesi, uluslararası ve bölgelerarası işbirliğini geliştirme olarak belirlenmiştir.⁴⁴

CARDS Programı ile bölgesel işbirliği kapsamında sınır ötesi suların azaltılması, bölgesel ve uluslararası ticaretin artırılması, azınlık haklarının korunması, sivil toplumun güçlendirilmesi, kamu kurumları arasında işbirliğinin artırılması, ulaşım, enerji ve evre sorunları konusunda bölgesel çözümler üretilmesi hedeflenmiştir. Bunun yanı sıra altyapı hizmetlerinin geliştirilmesi, ekonomik yeniden yapılanmanın ve demokratikleşmenin sağlanması amaçlanmıştır. Ayrıca

⁴² A.e., s.17-18.

⁴³ Emilian Kavalski, **Extending the European Security Community: Constructing Peace in the Balkans**, New York, Tauris Academic Studies, 2008, s. 134.

⁴⁴ Makbule Didem Doğmuş, "AB Yolunda Batı Balkan lkeleri", **T.C. Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Bülteni**, Sayı: 11-22 (Sayı: 17), Yıl: 2008, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, 2009, s. 115.

gümrükler ile ulusal emniyet ve yargı alanındaki programlarının da CARDS Fonu'ndan mali destek alması öngörülmüştür.⁴⁵

Tablo 14: CARDS Kapsamındaki Taahhütler (2000-2007)

Y ı l l a r	T a a h h ü t l e r (M i l y o n A v r o)
2 0 0 0	8 3 6
2 0 0 1	6 8 7
2 0 0 2	6 2 0
2 0 0 3	5 3 1
2 0 0 4	5 4 9
2 0 0 5	5 0 1
2 0 0 6	5 1 3
2 0 0 7	0
T o p l a m	4 . 2 3 7

Kaynak: EC, 2007 Annual Report On PHARE,
Turkey Pre-Accession Instrument, CARDS and Transition Facility,
s.113.

Bu çerçevede 2000–2007 yıllarını kapsayan dönemde 4,2 milyar Avro tutarında bir yardımın, yeniden yapılanma, demokratik istikrar, kurumsal ve hukuki yapıların geliştirilmesi, ekonomik ve sosyal kalkınma gibi konulara ayrılması öngörülmüştür.

⁴⁵ İktisadi Kalkınma Vakfı, **AB Kavramları Sözlüğü** (Çevrimiçi)
<http://www.ikv.org.tr/sozluk2.php?ID=1039>, 10 Ocak 2010.

**Tablo 15: CARDS Programı Kapsamında Ülkelere Yapılan Yardımlar
(2000-2007)**

(Milyon Avro)

Ülkeler	Taahhütler	Sözleşmeler	Ödemeler
Arnavutluk	292	245	183
Bosna-Hersek	482	460	412
Hırvatistan	196	180	172
Karadağ	90	127	122
Kosova	1.030	1.025	978
Makedonya (FYROM)	299	288	264
Sırbistan *	1.391	1.354	1.192
Bölgesel Program **	457	421	375
TOPLAM	4.237	4.100	3.699

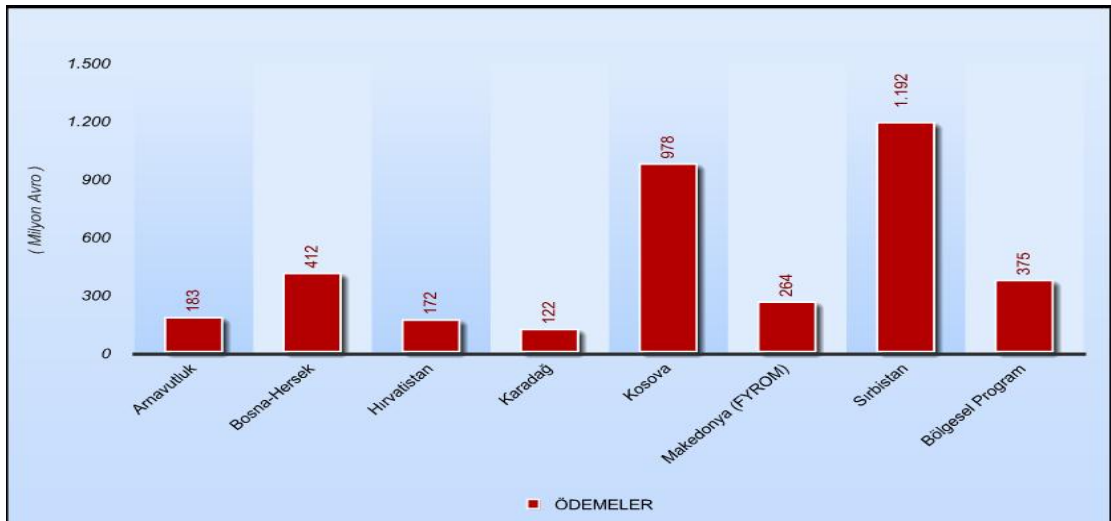
* 2000-2001 yılları Karadağ'ı içerir. Sırbistan ve Karadağ Devlet Birliği için fonları içerir (2005).

** Geçici sivil yönetimleri içerir.

Kaynak: EC, 2007 Annual Report On PHARE, Turkey Pre-Accession Instrument, CARDS and Transition Facility, s. 113.

Taahhüt edilen 4,2 milyar Avro'nun, 4,1 milyar Avro'su sözleşmeye bağlanmış ve 3,7 milyar Avro'su da aday ülkelere ödenmiştir.

**Şekil 4: CARDS Programı Kapsamında Ülkelere Yapılan Ödemeler
(2000-2007)**



Kaynak: Tablo 15'de yer alan bilgilerden yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Tablo 15 ve şekil 4'te de görüleceği üzere CARDS Programı kapsamında 2000-2007 yılları arasında en fazla yardımı 1,2 milyar Avro ile Sırbistan almıştır.

2.5. Türkiye İçin Katılım Öncesi Mali Araç (Turkey Pre-Accession Instrument)

Türkiye-AB mali işbirliği uzun bir geçmişe dayanmaktadır. Dünyada yaşanan bütünleşmelerden ve Avrupa'dan kopmak istemeyen Türkiye 31 Temmuz 1959'da Avrupa Ekonomik Topluluğu'na üyelik başvurusunda bulunmuştur. 1960 yılında yapılan askeri müdahale bu sürece biraz sekte vursa da 1963 yılında imzalanan⁴⁶ ve 1 Aralık 1964 tarihinden itibaren yürürlüğe giren Ankara Anlaşması'yla Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Türkiye arasında bir ortaklık ilişkisi kurulmuş ve ilişkilerin geliştirilmesi sürecinde önemli bir adım atılmıştır. Bu bakımdan, Ankara Anlaşması'nın yürürlüğe giriş yılı, AB ile Türkiye arasındaki mali işbirliğinin başlangıç tarihi olarak alınabilir.⁴⁷ Ankara Anlaşması'nda Türkiye'ye ekonomik yardım yapılması gerekliliğine dikkat çekilerek, Türkiye'nin Topluluk yardımı ile ekonomisini güçlendireceği belirtilmektedir.⁴⁸

1999 yılının Aralık ayında yapılan Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin AB'ye aday ülke statüsünün tanınmasıyla Türkiye-AB ilişkilerinde yeni bir sürece girilmiş ve bu gelişme Türkiye'ye sağlanan mali yardımın niteliği ve miktarında değişikliğe sebep olmuştur. Helsinki Zirvesi, AB ile mali işbirliği çerçevesinde ülkemize sağlanan mali yardımların bir katılım öncesi strateji perspektifi kazanması ve Türkiye'nin Topluluğa katılımını hedef alması yönünde ilk adımı oluşturmaktadır.⁴⁹ AB, bu süreçte Türkiye'nin diğer aday ülkelerle eşit koşullarda yer alacağını belirterek Aralık 2001'de kabul ettiği “Türkiye İçin Katılım Öncesi Mali Yardıma Yönelik Çerçeve Tüzük (2005/2001/EC)” ile Türkiye'ye yapılacak hibe niteliğindeki mali yardımları tek bir çerçeve altında toplamıştır.

⁴⁶ M. Akif Özer, “Avrupa Birliğine Tam Üyelik Yolunda Türkiye”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 69, Ankara, T.C. Sayıştay Başkanlığı, Nisan-Haziran 2008, s. 49-51.

⁴⁷ Hakan Karabacak, a.g.e., s. 5.

⁴⁸ DPT, **Ankara Anlaşması ve Katma Protokol**, Cilt 2, Ankara, Ağustos 2003.

⁴⁹ Hakan Karabacak, a.g.e., s. 5.

Ülkemiz için katılım öncesi mali araç konusunun ayrıntılarına girmeden önce AB ile mali işbirliğimiz çerçevesinde ülkemize sağlanan yardımlardan genel hatlarıyla bahsedilmesinin yararlı olacağı düşünülmektedir.

Bu çerçevede AB'nin ülkemize sağladığı mali yardımları üç başlık altında inceleyebiliriz: Birincisi 1964-1996 yıllarını kapsayan Gümrük Birliği öncesi dönem, ikincisi 1996-1999 Gümrük Birliği dönemi ve son olarak da 1999-2006 adaylık dönemi yardımları.

2.5.1. Gümrük Birliği Öncesi Dönem Mali Yardımlar (1964-1996)

Ankara Anlaşması'nın üçüncü maddesinin birinci bendinde yer alan hüküm *“hazırlık döneminde Türkiye'nin, geçiş dönemi ve son dönem boyunca kendisine düşecek yükümlülükleri üstlenebilmesi için, Tophuluk yardımı ile ekonomisini güçlendirmesini”* öngörmektedir.

Türkiye-AB mali işbirliği, ortaklık ilişkisinin başlangıcından Gümrük Birliği'nin tamamlanmasına kadar olan dönemde (1964-1996), esas olarak Mali Protokollerle yürütülmüştür. Türk ekonomisinin hızla kalkınmasına yardımcı olmak amacıyla dört adet Mali Protokol hazırlanmış, bunların üçüne işlerlik kazandırılmış ancak 1980 yılında siyasi nedenlerle veto edilerek dondurulan Dördüncü Mali Protokol hayata geçirilememiştir. Bunun yanında İkinci Mali Protokol'e ek olarak bir adet de Tamamlayıcı Protokol hazırlanmıştır.

Mali Protokoller kapsamındaki yardımlar düşük faizli AB kredileri ve AYB kredilerinden oluşmaktadır.

Mali Protokollerin yanı sıra Ortaklık Konseyinin 30 Haziran 1980 tarihli ve 2/80 sayılı Kararı ile Türkiye'nin zor durumda bulunan ekonomisine yardım etmek, ekonomik ve teknik işbirliği çabalarını desteklemek amacıyla “Özel İşbirliği Fonu” oluşturulmuş ve bu kapsamda 75 milyon ECU yardım yapılmıştır.

**Tablo 16: Gümrük Birliği Öncesi Türkiye’ye Sağlanan Mali Yardımlar
(1964-1995)**

(Milyon ECU)

KAYNAK	DÖNEM	HİBE-KREDİ	
		Taahhüt	Ödeme
1. Mali Protokol	1964-1969	175	175
2. Mali Protokol	1971-1977	220	220
Ek Protokol	1971-1977	47	47
3. Mali Protokol	1979-1982	310	310
Özel İşbirliği Fonu	1980-1982	75	75
4. Mali Protokol	1982-1986	600	0
İdari İşbirliği Fonu	1993-1995	3	3
TOPLAM	1964-1995	1.430	830

Kaynak: DPT, Türkiye-AT Komisyonu Türk Üyeleri İçin Hazırlanan Not, Ankara, DPT Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Kasım 2000, s. 23.

Gümrük Birliği öncesi 30 yıllık dönemde ülkemize AB’den hibe ve kredi olarak toplam 1 milyar 430 milyon ECU yardım öngörülmesine rağmen Yunanistan’ın Dördüncü Mali Protokol kapsamındaki yardımını veto etmesi nedeniyle kullanılabilen yardım tutarı sadece 830 milyon ECU olmuştur.

Bu yardımların 78 milyon ECU’su hibe, 115 milyon ECU’su AYB kredileri ve 637 milyon ECU’su düşük faizli AB kredileri olmak üzere toplam 752 milyon ECU’su da kredidir.⁵⁰

⁵⁰ Derya Sevinç, “Türkiye-Avrupa Birliği Mali İşbirliği Süreci Sunumu”, TEPAV Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü, 2006, Slide 3, (Çevrimiçi) <http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/maliyardimlarKAYSERi.ppt#370,3>, 8 Şubat 2010.

2.5.2. Gümrük Birliği Dönemi Mali Yardımları (1996-1999)

Türkiye-AB mali işbirliği ilişkileri, 6 Mart 1995 tarihli Ortaklık Konseyi toplantısı ile yeni bir döneme girmiştir. 1 Ocak 1996 tarihinde yürürlüğe giren AB-Türkiye Gümrük Birliği'nin, Türkiye üzerindeki olumsuz etkilerini gidermek amacıyla, AB bütçe kaynaklarından ve MEDA Programı'ndan yardım yapılması kararlaştırılmıştır.

AB Komisyonu, Gümrük Birliği'nin getireceği yeni rekabet ortamına Türk sanayi sektörünün uyumunu, Türkiye'nin AB ile altyapı bağlantısını iyileştirmesini ve ekonomiler arasındaki farkın azaltılabilmesini sağlamak amacıyla ülkemizin ihtiyaç duyacağı mali kaynağın bir bölümünü sağlayacak bir mali yardım paketini içeren tek taraflı Mali İşbirliği Deklarasyonu yayınlamıştır.⁵¹

Söz konusu amaçları gerçekleştirebilmek için Türkiye'nin büyük miktarda mali ve teknik yardıma ihtiyacı olduğu Deklarasyonda belirtilmiş ve bu kapsamda ülkemize çeşitli yardımlar yapılmıştır.

Aşağıdaki tabloda Gümrük Birliği döneminde ülkemize sağlanan yardımlar özet olarak verilmektedir.

⁵¹ Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, 5. bs., Ankara, Doğuşum Matbaacılık, Kasım 2002, s. 446.

**Tablo 17: Gümrük Birliği Dönemi Türkiye'ye Sağlanan Mali Yardımlar
(1996-1999)**

(Milyon ECU)

KAYNAK	MALİ YARDIMIN ŞEKLİ	DÖNEM	TAAHHÜT	ÖDEME
AB Bütçesinden Yardım	Hibe	1996-2000	375	Yunanistan Vetosu nedeniyle kullanılmadı.
MEDA-I	Hibe	1995-1999	376	376
İdari İşbirliği Fonu	Hibe	1996-2000	3	3
Diğer (Uyuşturucu ve AIDS ile mücadele, çevre, sivil toplum projeleri)	Hibe	1992-1999	14	14
Avrupa Yatırım Bankası Kredileri	Kredi	1996-2000	750	Yunanistan Vetosu nedeniyle kullanılmadı.
Yenileştirilmiş Akdeniz Programı	Kredi	1992-1996	400	340
EURO-MED	Kredi	1997-1999	205	205
Makroekonomik Yardımlar	Kredi	İhtiyaç Halinde	200	İhtiyaç duyulmadı.
Risk Sermayesi Desteği	Kredi	1999	12	12
TOPLAM		1964-1995	2.335	950

Kaynak: Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, a.g.e., s. 450.

Tablodan da görüleceği üzere ülkemize Gümrük Birliği döneminde hibe ve kredi şeklinde yardımlar sağlanmıştır. Makroekonomik yardım hariç toplam 2 milyar 135 milyon Avro yardım taahhüt edilmesine rağmen Yunanistan'ın AB bütçesinden ve AYB kredilerinden ülkemize yapılacak yardımları veto etmesi nedeniyle ülkemize sadece 950 milyon ECU ödeme yapılmıştır.

2.5.3. Adaylık Dönemi Mali Yardımları (1999-2006)

Ülkemizin adaylığının Aralık 1999'da Helsinki'de gerçekleştirilen AB Zirvesi'nde tescil edilmesi ile adaylık sürecinde mevcut Akdeniz İşbirliği programlarına ilave yeni kaynakların tahsisi çalışmalarına gidilmiştir. Ancak, Türkiye'nin diğer aday ülkelerin 2000-2006 döneminde faydalanmakta olduğu yardım programlarına (PHARE, ISPA ve SAPARD) dahil edilmesi talebi, söz konusu programların bütçelerinin kesinleştiği ve değiştirilmesinin mümkün olmadığı gerekçesiyle kabul görmemiştir. Buna karşılık, Türkiye için MEDA Programı'na ilaveten ve katılım stratejisine uygun olarak yeni kaynaklar oluşturulacağı ifade edilmiştir.

Bu kapsamda AB, Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardıma Yönelik Çerçeve Tüzüğü Aralık 2001 yılında kabul etmiştir. Tek Çerçeve Tüzük ile Avrupa-Akdeniz İşbirliği (MEDA II), Gümrük Birliğinin Güçlendirilmesine İlişkin Avrupa Stratejisi ve Ekonomik ve Sosyal Kalkınmaya Yönelik Avrupa Stratejisi programları kapsamında Türkiye'ye yapılacak olan yardımlar tek bir yasal metin altında toplanmıştır.

Adaylık döneminde 2000 ve 2001 yıllarında henüz Merkezi Olmayan Yapılanma sisteminin altyapısının oluşmaması nedeniyle programlama çalışmaları, MEDA Programının mevcut esasları çerçevesinde gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde, 209 milyon Avro'su 2000 yılında ve 214 milyon Avro'su 2001 yılında olmak üzere toplam 423 milyon Avro kaynak projelere tahsis edilmiştir. 2002 yılı itibarıyla AB'den sağlanan mali yardımlar Katılım Öncesi Mali Yardım Programının gerektirdiği yapıda programlanmaya başlamıştır. 2002 yılında 18 projenin finansmanı için AB'den 126 milyon Avro, 2003 yılında 28 proje için 144 milyon Avro, 2004 yılında 38 proje için 235,6 milyon Avro, 2005 yılında 35 proje için 276,7 milyon Avro ve 2006 yılında 45 proje için 450 milyon Avro hibe niteliğinde mali yardım yapılması taahhüt edilmiştir.⁵²

⁵² Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **Avrupa Birliği Türkiye Mali İşbirliği**, Ankara, Dumat Ofset Matbaası, 2007, s. 5-6

Tablo 18: Türkiye’ye Yönelik Katılım Öncesi Mali Yardım (2000-2006)

(Milyon Avro)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Toplam
209	219	126	144	236	276	450	1.660

Kaynak: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **Avrupa Birliği Türkiye Mali İşbirliği**, s. 4-5’de yer alan bilgilerden yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Yedi yıllık süreçte toplam 1,7 milyar Avro yardım yapılması taahhüt edilse de yapılan ödeme 1,3 milyar düzeyinde kalmıştır.⁵³

Türkiye’nin adaylığıyla birlikte katılım öncesi mali yardım, katılım öncesi stratejiyi desteklemek için kullanılmıştır. Yardımın yürütülmesine ilişkin prosedürler PHARE Programıyla benzerlik taşımıştır. Katılım öncesi mali yardım programında öngörülen destek Türkiye’yi üyelik kriterleri doğrultusunda hazırlamayı amaçlayan katılım ortaklığı önceliklerine odaklanmıştır.

PHARE Programı gibi Türkiye’ye yönelik katılım öncesi mali yardım da müktesebata ilişkin altyapıyı geliştirmek, ekonomik ve sosyal bütünleşmeyi sağlamak için kurumsal yapılara ve yatırımlara destek vermiştir. Ayrıca, katılım öncesi mali yardım programı kapsamında, katılıma yönelik ekonomik ve sosyal bütünleşmeyi teşvik etmek, kurumları ve teknik yapıyı geliştirebilmek için de Türkiye’ye mali destek sağlanmıştır.

Bu dönemde AB mali yardımlarının Katılım Ortaklığı Belgesi ve Ulusal Program’da yer alan önceliklere uygun projeler kapsamında hayata geçirilmesi yaklaşımı benimsenmiştir. Ayrıca Türkiye’de de diğer aday ülkelerde olduğu gibi mali yardımların aynı kurumsal yapılanma çerçevesinde kullandırılmasında, eş terminolojinin kullanılması ve üye ülkelerin adaylarla ve adayların birbirleri ile ilişkilerinin güçlendirilmesi açısından “Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi” oluşturulmuştur.

⁵³ EC, **on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2009-2011 for Turkey**, s. 49, (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_turkey_2009_2011_en.pdf, 20 Ocak 2010.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KATILIM ÖNCESİ YARDIM ARACI (IPA)

AB, katılım öncesi mali yardımların çeşitliliği ve bunlara bağlı mevzuatın genişliği nedeniyle 2007-2013 dönemi bütçesinde yeni ve basitleştirilmiş bir dış yardım enstrümanı oluşturmuştur. Bu sayede Birliğin faaliyetlerinde uyum ve tutarlılığı sağlama, mevcut kaynaklarla daha iyi sonuç elde etme ve etkide bulunabilme, katılım öncesi mali yardımlardaki çok başlılığı (çeşitliliği) ortadan kaldırma amaçlanmıştır.

Bu çerçevede, AB Komisyonu 2004 yılında kabul ettiği Tebliğ¹le 2007-2013 dönemi için katılım öncesi ülkelere yardım sağlanması, AB sınır komşuluğu politikası, AB'nin gelişmekte ve sanayileşmiş olan ülkelerle olan işbirliği ve istikrarsızlığa karşı etkin mücadele için dört yeni mali araç geliştirilmesi önerilmiştir. Bunlar; IPA, Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı, Kalkınma İşbirliği ve Ekonomik İşbirliği Aracı ve İstikrar Aracı'dır.

Bu bölümde söz konusu mali araçlardan IPA incelenecektir. Bu kapsamda, IPA'nın dayanağı olan müktesebata, IPA işleyişi içerisinde yer alan kavramlara, IPA'nın ilke ve özelliklerine, IPA mekanizmasının işleyişine, IPA uygulamasının denetimine, IPA bileşenlerine ve IPA kapsamındaki ülke tahsisatlarına yer verilecektir.²

¹ EC, **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Instruments for External Assistance under the Future Financial Perspective 2007-2013**, 29 September 2004, bkz. tam metni için (Çevrimiçi) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0626:EN:HTML>, 1 Aralık 2009.

² Bu bölüm genel olarak **IPA Çerçeve Tüzüğü**, **IPA Uygulama Tüzüğü** ile http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm ve <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm> adreslerinde yer alan doküman ve bilgilerin değerlendirilmesiyle oluşturulmuştur.

3.1. GENEL OLARAK IPA

AB Komisyonu tarafından IPA'ya ilişkin Tüzük Avrupa Parlamentosu ve Konsey'ine sunulmuş ve IPA Konsey Tüzüğü (EC No: 1085/2006) 17 Temmuz 2006 tarihinde Konsey tarafından kabul edilmiştir.

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

IPA'nın eski dönemdeki katılım öncesi mali yardımlara nazaran getirdiği en önemli değişiklik mali yardımların yararlanıcı ülkeler tarafından hazırlanacak programlar çerçevesinde belirlenen öncelik ve faaliyet alanlarına yönelik kullanılacak olmasıdır.³

AB, IPA'yı aday ve potansiyel aday ülkelerde gerekli idari yapıları ve sistemleri hazırlamak ve projeleri finanse etmek ve bu ülkelerin, üyelikle birlikte AB Yapısal, Uyum ve Kırsal Kalkınma Fonlarının yönetimine hazır hale gelmelerini sağlamak amacıyla kullanmaktadır. IPA, Çerçeve Tüzüğü'nün ekindeki (1) no'lu listede yer alan aday ülkeler olan Türkiye, Hırvatistan ve Makedonya⁴ ile (2) no'lu listede yer alan ve potansiyel aday ülkeler olan Arnavutluk, Bosna-Hersek, Karadağ ve Kosova ile Sırbistan'a yönelik olarak yapılan harcamaları kapsamaktadır.

IPA kurumsal yapının güçlendirilmesi, bölgesel ve sınır ötesi işbirliği, bölgesel kalkınma, insan kaynaklarının geliştirilmesi, kırsal kalkınma alanlarına odaklanmaktadır (söz konusu unsurlar IPA'nın bileşenlerini oluşturmaktadır).

³ Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, **Katılım Öncesi Yardım Aracı-IPA ve Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programına İlişkin Sık Sorulan Sorular**, Mart 2008, s. 3, (Çevrimiçi) <http://ipa.stb.gov.tr/Dosyalar/SikcaSorulanSorular.pdf>, 5 Ocak 2010.

⁴ Tüzük'te Eski Yugoslav Makedonya Cumhuriyeti olarak geçmektedir.

3.1.1. IPA Müktesebatı

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

IPA'nın iki ana müktesebatı vardır. Bunlar; “Katılım Öncesi Yardım Aracını Oluşturan 1085/2006 sayılı ve 17 Temmuz 2006 tarihli Konsey Tüzüğü” ve bu Tüzüğün uygulanmasına ilişkin “12 Haziran 2007 tarihli ve 718/2007 sayılı Komisyon Tüzüğü”dür.⁵

1085/2006 sayılı Tüzük’de IPA Programının çerçevesi çizildiği için söz konusu Tüzük “IPA Çerçeve Tüzüğü” olarak adlandırılmaktadır. Çerçeve Tüzüğün uygulama esaslarını düzenleyen 718/2007 sayılı Tüzük de “IPA Uygulama Tüzüğü” olarak isimlendirilmektedir.

3.1.1.1. IPA Çerçeve Tüzüğü

IPA Çerçeve Tüzüğü 17 Temmuz 2006 tarihinde Konsey tarafından kabul edilmiş ve 31/07/2006 tarihinde AB Resmi Gazetesi’nde yayımlanarak⁶ yürürlüğe girmiştir. Tüzüğün 1 Ocak 2007 ile 31 Aralık 2013 periyodunda uygulanması hükme bağlanmıştır. Hazırlanma tekniği açısından 4 başlık altındaki 28 maddeden oluşan bir tüzüktür.

⁵ Söz konusu Tüzüklerin ve diğer IPA müktesebatlarının İngilizce ve Türkçe metinlerine (Çevrimiçi) <http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFA79D6F5E6C1B43FF95DED00FF48EB145> adresinden ulaşılabilir. Aralık 2009.

⁶ **Official Journal of the European Union (OJ) L 210/82**, 31/07/2006, s. 82-93, (Çevrimiçi) http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_210/l_21020060731en00820093.pdf, 1 Aralık 2009.

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

“Genel Hükümler” başlığı altında temel olarak IPA yararlanıcılarına, IPA’nın kapsamına, bileşenlerine ve IPA yardımlarının planlanmasına ve programlanmasına yer verilmektedir.

Bu kapsamda; IPA Çerçeve Tüzüğü’nün 1’inci maddesiyle (1) no’lu listede yer alan Türkiye, Hırvatistan ve Makedonya aday ülke, (2) no’lu listede yer alan Arnavutluk, Bosna-Hersek, Karadağ, Kosova ve Sırbistan potansiyel aday ülkeler olarak belirlenmiştir.

Çerçeve Tüzüğü’n 2’nci maddesinde söz konusu ülkelere yapılacak yardımlara yer verilmiştir. Buna göre aday ve potansiyel ülkelere aşağıda alanlarda destek sağlanması hedeflenmiştir:

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

Aday ülkelere yapılacak yardımın aşağıdaki alanları da desteklemesi hedeflenmektedir:

- Müktesebatın benimsenmesi ve uygulanması,
- Topluluğun ortak tarım ve uyum politikalarının uygulanmasına hazırlığın yanı sıra politika geliştirilmenin desteklenmesi.

Potansiyel aday ülkelere sağlanacak yardımın aşağıdaki alanları da desteklemesi hedeflenmektedir:

- Müktesebata kademeli uyumlaştırma,
- Özellikle bölgesel, insan kaynakları ve kırsal kalkınma alanları olmak üzere altyapı ve yatırım ile ilgili faaliyetlerin karşılıklılık ilkesine bağlı sosyal, ekonomik ve coğrafi gelişimi.

Çerçeve Tüzüğü'n 3'üncü maddesiyle de IPA'nın bileşenleri belirlenmiştir. Bunlar; Geçiş Dönemi Yardımı ve Kurumsal Yapılanma, Sınır Ötesi İşbirliği, Bölgesel Kalkınma, İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi ve Kırsal Kalkınma'dır.

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

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

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

3.1.1.2. IPA Uygulama Tüzüğü

AB Konseyi, Avrupa Topluluklarını kuran Antlaşmayı göz önünde bulundurarak;

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

dikkate alarak, IPA Tüzüğü'nün uygulanmasına ilişkin 718/2007 sayılı IPA Uygulama Tüzüğü'nü⁷ kabul etmiştir. Söz konusu Uygulama Tüzüğü 29 Haziran 2007 tarihli AB Resmi Gazetesi'nde yayımlanmış ve 1 Ocak 2007 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir.

⁷ 29/06/2007 tarihli ve L170 sayılı AB Resmi Gazetesi'nde yayımlanmıştır. (s.1-66)

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

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

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

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

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

3.1.2. Kavramsal Çerçeve

IPA yardımlarını ve IPA’nın işleyişini daha iyi anlayabilmek için IPA’nın kavramsal çerçevesinin iyi anlaşılması gerekmektedir. Aşağıda ilk önce IPA’nın tanımı yapılacak daha sonra IPA Çerçeve Tüzüğü ve IPA Uygulama Tüzüğü’nün “Tanımlar” başlıklı 2’nci maddesi başta olmak üzere diğer ilgili maddeleri temelinde IPA mekanizmasının işleyişinin başlıca kavramları ve kurumları kısaca izah edilecektir.

IPA’nın Topluluk literatüründeki resmi tanımı şöyledir: “Önceki yardım programlarının deneyimlerinin ışığında, aday ve potansiyel aday ülkeleri onların

önceliklerini ve ihtiyaçlarını da dikkate alarak ve müktesebatın benimsenmesi de dahil Topluluk politikaları ile standartlarına uyum çalışmalarında destekleyerek onları üyeliğe hazırlamak için tasarlanan ve 2007-2013 mali perspektifindeki yeni ve tek katılım öncesi yardım aracıdır.”

Genişleme Paketi; katılım ortaklıklarının ve Avrupa ortaklıklarının revizyonları ile söz konusu ülke ve Topluluğun strateji belgesi tarafından hazırlanan düzenli raporlarını içeren, Komisyon tarafından her yıl Konsey’e ve Avrupa Parlamentosu’na sunulan belgeler bütünüdür. Çok Yıllı Gösterge Niteliğinde (Endikatif) Mali Çerçeve (Multi-Annual Indicative Financial Framework - MIFF), bu paketi tamamlamaktadır.

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

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

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

Çok Yıllı Gösterge Niteliğindeki (Endikatif) Plânlama Belgesi (Multi-Beneficiary Multi-annual Indicative Planning Document); belirli bir yararlanıcı ülkede, IPA bileşenleri arasında gerekli tutarlılığı ve tamamlayıcılığı sağlar. Yararlanıcı ülke ve Avrupa Komisyonu’nun işbirliği içerisinde hazırladıkları bu

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

IPA işleyişinde yararlanıcı veya bileşen itibarıyla gösterge niteliğinde fonların tahsis edildiğı MIFF dokümanından sonra gelmektedir. Bu belgede, MIFF’de ÷lke ve bileşene göre önerilen gösterge niteliğinde dağılım dikkate alınarak her bir bileşen içindeki temel önceliklere yönelik gösterge tahsisatlar sunulmaktadır. Ayrıca gerektiğinde çok ÷lkeli programlar ve yatay girişimler için sağlanan fonlar da belirlenmektedir.

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

MIPD belgesi Avrupa Komisyonu tarafından kabul edildikten sonra uygulanabilir hale gelmektedir.

Stratejik Çerçeve Belgesi; IPA’nın Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi bileşenleri kapsamındaki Operasyonel Programlar için referans kaynak olan stratejik bir belgedir.

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

Çerçeve Anlaşma; Komisyon ve yararlanıcı ÷lke arasında yapılan, tüm IPA bileşenleri için geçerli olan ve IPA Uygulama Tüzüğü kapsamında yararlanıcı ÷lke ile Komisyon’un işbirliği ilkelerini belirleyen anlaşmadır. Söz konusu Tüzük

kapsamındaki yardım, yararlanıcı ülkeye ancak çerçeve anlaşma imzalandıktan ve yürürlüğe girdikten sonra verilebilmektedir.

Sektörel Anlaşma; uygun hallerde Komisyon ve yararlanıcı ülke arasında düzenlenen ve yararlanıcı ülkeye özel IPA çerçeve anlaşmasında veya finansman anlaşmasında yer almayan ilgili hükümleri belirleyen özel bir IPA bileşenine ilişkin bir anlaşmadır. Yararlanıcı ülke ile sektörel anlaşma yapılan durumlarda, sektörel anlaşmayla ilgili IPA bileşeni kapsamındaki yardım, çerçeve anlaşmanın ve sektörel anlaşmanın yürürlüğe girmesinden sonra verilebilmektedir.

Finansman Anlaşması; Topluluğun IPA Uygulama Tüzüğü kapsamına giren bir programa veya faaliyete katkıda bulunmasına onay veren Komisyon'un mali kararını takiben Komisyon ile yararlanıcı ülke arasında yapılan yıllık veya çok yıllık anlaşmadır.

Operasyonel Programlar; IPA bileşenleri kapsamında yararlanıcı ülke tarafından oluşturulan, kriterlerin tanımlanması ile MIPD'de tespit edilen hedefler ve önceliklere ulaşılması için gereken faaliyetleri içeren ve uygun önlemleri tanımlayarak gösteren belgelerdir. Aday ülke otoriteleri tarafından hazırlanan Operasyonel Programlar Komisyon'a sunulur.

IPA Komitesi; Komisyon temsilcisinin başkanlığında üye ülke temsilcilerinden oluşmaktadır. AYB'den de bir gözlemci Komitenin müzakerelerinde yer almaktadır.

Komite, IPA Çerçeve Tüzüğü gereğince farklı bileşenler kapsamında verilen yardımlar arasında koordinasyon ve tutarlılık sağlanmasında Komisyona yardımcı olma görevini üstlenmektedir. Komisyon'a çok yıllık gösterge niteliğinde plânlama belgelerini, bunlara ilişkin yıllık değerlendirmeleri ve Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma ile Sınır Ötesi İşbirliği bileşenleri kapsamında öngörülen yardıma ilişkin programları kabul etmesi çalışmalarında destek hizmeti vermektedir.

IPA İzleme Komitesi; yararlanıcı ülke IPA bileşenlerinin tutarlılığını ve koordinasyonunu temin etmek için Ulusal IPA Koordinatörüyle ve Komisyonla mutabık olarak bir IPA İzleme Komitesi kurmaktadır. IPA İzleme Komitesi, genel olarak bütün program ve faaliyetlerin uygulanmasında etkinliğin, kalitenin ve uyumun sağlanmasına ve MIPD’lerde ve finansman anlaşmalarında yer alan hedeflere ulaşılmasına odaklanmaktadır.

Bu komite; Komisyon temsilcileri, Ulusal IPA Koordinatörü, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, uygulama birimlerinin temsilcileri ve Sektörel Koordinatör’den oluşmaktadır. Komisyon temsilcisi ve Ulusal IPA Koordinatörü, Komite toplantılarına eş başkanlık yapmaktadır. Komite yılda en az bir kez toplanmaktadır.

Sektörel İzleme Komiteleri; ilgili sektörlerin programlar veya bileşenleriyle ilişkisini kurmak ve sürdürmekle görevlidir. Her bir sektörel izleme komitesi, ilgili programların ve faaliyetlerin her bir bileşen için belirlenen özel hükümler ve ilgili sektörel anlaşmalar ve/veya finansman anlaşmalarına uygun olarak yürütülmesindeki verimliliğinden ve kalitesinden sorumludur. Bu açıdan, program hedeflerine ulaşılmasını temin etmek ve verilen yardımın etkililiğini artırmak için her türlü düzeltici önlemle ilgili kararlara ilişkin Komisyon’a ve Ulusal IPA Koordinatörüne önerilerde bulunabilir. Söz konusu önerilerin bir nüshasını da ulusal yetkilendirme görevlisine sunmaktadır

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

Kırsal Kalkınma Komitesi; 1698/2005 sayılı Tüzük ile kırsal kalkınma programları konusunda Komisyon’a destek vermesi için kurulmuş bir komitedir. Kırsal Kalkınma Bileşeni kapsamında, sağlanacak yardıma ilişkin programları kabul etme aşamasında Komisyon’a destek hizmeti vermektedir.

Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörü, IPA Çerçeve Tüzüğü kapsamındaki yardımın genel koordinasyonunu sağlamak amacıyla yararlanıcı ülke tarafından atanmaktadır. Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörü özellikle, Komisyon ile yararlanıcı ülke arasında ortaklığı ve genel katılım süreci ile IPA Çerçeve Tüzüğü kapsamındaki yardım kullanımı arasında bağlantıyı sağlamaktadır.

Tüzük'te belirtilen programların tutarlılığı ve koordinasyonundan, Geçiş Dönemi Yardımı ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni'ne ilişkin programlamadan ve izlemeden, yararlanıcı ülkenin sınır ötesi programlarının yanı sıra, Topluluk araçları altındaki uluslararası, bölgelerarası veya deniz havzası programlarına katılımının koordinasyonundan sorumludur.

Ülkemizde bu görev Avrupa Birliği Genel Sekreterliği tarafından üstlenilmektedir.⁸

Stratejik Koordinatör; IPA'nın III'üncü ve IV'üncü bileşenleri (Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi) kapsamında sağlanacak yardımlarının koordinasyonu sağlamak üzere yararlanıcı ülke tarafından atanır. Stratejik koordinatör, ilgili bileşenlerin yürütülmesi konusuna hiçbir şekilde dâhil olmayan yararlanıcı ülkenin devlet yönetiminde bir makamdır.

Ülkemizde stratejik koordinatör olarak Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşar Yardımcısı görevlendirilmiştir.

Nihai yararlanıcı; faaliyetleri başlatmaktan ve/veya uygulamaktan sorumlu kamu veya özel sektör kuruluşu ya da işletmesidir. Yardım projeleri bağlamında nihai yararlanıcılar, bir projeyi yürüten ve kamu yardımı alan kamu veya özel firmalardır.

⁸ **Katılım Öncesi AB'den Sağlanacak Fonların Yönetimin ilişkin 2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi**, 27422 sayılı ve 4 Aralık 2009 tarihli Resmi Gazete, (Çevrimiçi) <http://rega.basbakanlik.gov.tr/>, 4 Aralık 2009.

Usulsüzlük; bir iktisadi işletmenin eyleminden veya ihmalinden kaynaklanan ve genel bütçeden gerekçesiz bir kalem tahsil ederek AB'nin genel bütçesini etkileyen veya etkileyecek olan uygun kuralların ve sözleşmelerin bir hükmünün her şekilde ihlâl edilmesidir.

Topluluk katkısı; Topluluk tarafından finanse edilen uygun harcamadır.

Kamu katkısı; kaynağı Topluluk ya da yararlanıcı ülkenin kamu kurumları bütçeleri yahut kamu tüzel kişiliklerinin veya bölgesel/mahalli idare kamu tüzel kişilikleri ile birliklerinin bütçeleri olan faaliyetlerin finansmanına yapılan ulusal bütçe katkısıdır.

Sözleşme makamı; Avrupa Komisyonu ile onun tarafından Topluluk fonlarını kullandırmakla görevlendirilen ve Avrupa Topluluğu yüklenicisi ile Avrupa Topluluğu sözleşmesini imzalayan kurum veya kuruluşlardır.

Avrupa Topluluğu sözleşmesi; Topluluk veya aday ülkeler ya da hibe yararlanıcısı tarafından imzalanan ve bir faaliyetin, muhtemel ortak finansmanı da içerecek şekilde IPA çerçevesinde finanse edilmesini sağlayan yasal olarak bağlayıcı herhangi bir belgeyi ifade etmektedir.

Hibe yararlanıcısı, Avrupa Topluluğu sözleşmesi kapsamında nihai olarak hibeden yararlanan gerçek veya tüzel kişilerdir.

Avro hesabı; Komisyon'dan ödeme alabilmek amacıyla Ulusal Fon tarafından yararlanan ülke adına ve sorumluluğu altında bir finans veya hazine kurumunda açılan faizli banka hesabıdır.

Denetim izi; ulusal yetkilendirme görevlisinin, gerekli tüm bilgilerin her zaman yeterince ayrıntılı bir denetim izi yapılabilmesine imkân sağlayacak şekilde tutulmasını temin etmesine yönelik faaliyetlerdir.

3.1.3. IPA İlkeleri ve Özellikleri

3.1.3.1. IPA İlkeleri

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

- Verilen yardım, tutarlılık, tamamlayıcılık, koordinasyon, ortaklık ve konsantrasyon ilkelerine bağlı olmalıdır.
- IPA yardımları, AB politikaları ile tutarlı olarak Topluluk müktesebatına uyumu destekleyicidir.
- Yardım, 25/06/2002 tarihli ve 1605/2002 sayılı Konsey Tüzüğü'nde belirlenen bütçe ilkeleriyle⁹ uyumludur.
- Yardımlar, önceki yardım programlarından çıkarılan dersleri de göz önünde bulundurarak, genişleme sürecinde tespit edilen ihtiyaçlara ve yararlanıcı ülkelerin hazmetme kapasitelerine uygun biçimde belirlenir.
- Yardımın programlanmasının ve yürütülmesinin yararlanıcı ülke tarafından üstlenmesi ciddi biçimde teşvik edilir ve bu amaç doğrultusunda yeterli derecede somut AB katkısı temin edilir.
- Faaliyetler, belirli bir sürede yerine getirilecek açık ve doğrulanabilir hedeflerle uygun biçimde hazırlanır.
- Yardımın çeşitli uygulama aşamalarında her türlü cinsiyet, ırk veya etnik köken, din veya inanç, engelli olma hali, yaş veya cinsel eğilim ayrımcılığı engellenir, bu tür ayrımcılığa fırsat tanınmaz.
- Katılım öncesi yardımın amaçları, sürdürülebilir kalkınma ve Topluluğun çevreyi koruma ve iyileştirme amacının güçlendirilmesi kapsamında takip edilir.

⁹ Söz konusu Tüzük'te belirlenen bütçe ilkeleri şunlardır: Birlik, genellik, yıllık olma, denklik, şeffaflık, hesap birimi, belirli bir amaç için tahsis edilmeme, güçlü mali yönetim ilkeleri.

3.1.3.2. IPA'nın Özellikleri

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

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

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

IPA'nın temel özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz:

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

- Yardımların Birlik inisiyatifiyle askıya alınması da söz konusudur.
- Birliğin mali çıkarlarının korunması esastır.

Söz konusu IPA özellikleri aşağıda kısaca izah edilecektir.

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

Birinci bölümde AB'nin sağladığı mali yardımlar incelenirken 2007-2013 döneminde AB bütçesi sistematığında değişikliğe gidildiği ve AB'nin dış yardımlarının “Küresel Bir Aktör Olarak AB” başlığı altında toplandığı belirtilmişti.

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

AB'nin dış yardım etkinliğinin artırılması amacıyla yeni bir programlama ve yardım sağlama aracı olarak öngörülmüştür.

IPA yardımı dış yardımlarda etkinliğin (özellikle aday ve potansiyel aday ülkelere yapılacak yardımların) artırılması amacıyla önceki katılım öncesi mali yardımlardan elde edilen tecrübeler ışığında oluşturulmuştur.

Birliğe üye olma şartlarını taşıdığı veya yakın gelecekte taşıyabileceği varsayılan Avrupa ülkelerine yönelik katılım öncesi mali yardım programıdır.

Roma Antlaşması'nın 237'nci maddesinde, “her Avrupa ülkesinin Topluluğa üye olmak için başvurabileceği” belirtilmektedir. Nitekim zaman içerisinde bazı Avrupa ülkeleri üyelik için başvuruda bulunmuş ve uygun şartları taşıyan ülkeler

AB'ye alınmıştır. Bununla birlikte, 1957'den bugüne genişleyen AB'de her geçen dönemde üyelik başvuru koşullarının ağırlaştırıldığı görülmektedir. Birliğin kaydettiği gelişmelere eş zamanlı olarak ekonomik şartların yanında siyasi kriterler de üyelik için önem kazanmaktadır.

AB'yi kuran Antlaşma'nın¹⁰ 49'uncu maddesi, hürriyet, demokrasi, insan hakları ve temel özgürlüklere, hukukun üstünlüğü ilkelerine saygı duyan bir Avrupa ülkesinin Birliğe üye olmak için başvurabileceği hükmünü getirmektedir. Bu bakımdan, IPA'dan yararlanabilmek ve sonucunda AB'ye üye olabilmek için, o ülkenin hürriyet, demokrasi, insan hakları ve temel özgürlükler ve hukukun üstünlüğü ilkelerine saygı duyması gerekmektedir. IPA Çerçeve Tüzüğü'nün uygulanması ve bu kapsamda yardım sağlanmasının temel şartları olarak da; demokratik ilkelere, hukukun üstünlüğüne, insan haklarına, azınlık haklarına ve temel özgürlüklerin gözetilmesine vurgu yapılmaktadır.

Yararlanıcı ülkeleri, aday ve potansiyel aday ülkeler olarak iki gruba ayırmaktadır.

IPA Çerçeve Tüzüğü'nde, IPA kapsamında yapılacak yardımlardan yararlanacak ülkeler aday ve potansiyel aday olarak ikiye ayrılmıştır. Bu ayırım, uygulama bakımından IPA bileşenlerinden yararlanmada önem kazanmaktadır. I'inci ve II'nci bileşenler olan Geçiş Dönemi Yardımı ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni ve Sınır Ötesi İşbirliği Bileşenleri bütün yararlanıcı ülkelere açık bulunmaktadır. III'üncü, IV'üncü ve V'inci bileşenler ('Bölgesel Kalkınma', 'İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi' ve 'Kırsal Kalkınma') ise sadece AB fonlarını merkezi olmayan sistemde yönetebilecek aday ülkelere açılmıştır.¹¹

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

¹⁰ 29 Aralık 2006 tarihli ve C321E sayılı AB Resmi Gazetesi'nde yayımlanmıştır.

¹¹ 1085/2006 sayılı IPA Çerçeve Tüzüğü, giriş (18) ve (19) nolu bentler.

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

Çeşitli alanlarda AB tarafından belirlenen hedefleri desteklemek amacıyla tasarlanmıştır.

Daha önce de belirtildiği gibi IPA Çerçeve Tüzüğü'nün 2'nci maddesinde IPA kapsamında yapılacak yardımların alanları belirlenmiştir.¹² Söz konusu alanlarda aday ve potansiyel aday ülkelerin ilerleme sağlamaları amaçlanmaktadır.

Belirli ve sağlam mali kaynağa sahip bir yardım programıdır.

IPA kapsamındaki mali yardımların finansmanı, AB bütçesinin "Küresel Bir Aktör Olarak AB" harcama kaleminden sağlanmaktadır. Söz konusu harcama kalemi daha önce de belirtildiği gibi Birlik bütçesinin yaklaşık %5,7'sini oluşturmaktadır. Bu harcama kaleminin en önemli alt kalemi IPA'dır. 2008 yılı bütçesinin "Küresel Bir Aktör Olarak AB" harcama kaleminin %34,6'sını ve 2009 bütçesinin de %27,7'sini IPA yardımları oluşturmaktadır.¹³

Yardımların Birlik inisiyatifiyle askıya alınması da söz konusudur.

IPA Çerçeve Tüzüğü'nün "Yardımların askıya alınması" başlıklı 21'inci maddesine göre IPA yardımının AB inisiyatifiyle askıya alınması mümkündür. Yararlanıcı ülke AB ile ortaklık çerçevesinde esas alınan ilkelere ve taahhütlere saygı göstermezse veya katılım kriterlerini karşılayacak ilerlemeler kaydedemezse,

¹² Bkz. Üçüncü Bölüm 3.1.1.1. IPA Çerçeve Tüzüğü

¹³ EC, **General Budget of the European Union for the Financial Year 2009**, Brussels-Luxembourg, January 2009, s. 15'deki tablodan hesaplanmıştır. (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/syntchif_2009_en.pdf, 21 Aralık 2009.

Konsey'in, Komisyon'un teklifi üzerine nitelikli çoğunlukla IPA kapsamında sağlanan yardımlar konusunda tedbir alma yetkisi bulunmaktadır.

Birliğin mali çıkarlarının korunması esastır.

IPA Çerçeve Tüzüğü'nün "Topluluğun mali çıkarlarının korunması" başlıklı 18'inci maddesine göre IPA yardımıyla AB'nin mali çıkarlarının korunması esastır ve Avrupa Komisyonu AB mali çıkarlarının korunmasından sorumlu olan organdır. Komisyon, IPA Çerçeve Tüzüğü'nün merkeziyetçi yönetimle uygulandığı durumlarda özellikle müktesebat ilke ve standartlarını uygulamak suretiyle AB'nin mali çıkarlarının korunmasına ayrı bir önem vermektedir. Merkezi olmayan uygulama sisteminin mevcut olması halinde, Komisyon AB'nin mali çıkarlarını, yeterli güvenceler içeren anlaşmalar yoluyla korumaktadır. Bu bakımdan işleyiş mekanizmasında yardımın askıya alınmasına kadar birçok süreç tamamen AB'nin iradesiyle işlerlik kazanmaktadır.

3.1.4. IPA Mekanizmasının İşleyişi

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

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

IPA Çerçeve Tüzüğü'nde Avrupa Komisyonu IPA kapsamındaki yardımlara ilişkin düzenlemelerden ve uygulamalardan AB'ye karşı sorumlu organ olarak belirlenmiştir. Bu sorumluluğu gereğince Komisyon, IPA kapsamındaki faaliyetleri AB bütçesine uygulanacak mali hükümleri belirleyen 1605/2002 sayılı Konsey Tüzüğü hükümlerine uygun şekilde yönetme, izleme, değerlendirme ve raporlama görevlerini üstlenmiştir.¹⁴ Avrupa Komisyonu'na, bu görevinde IPA Komitesi'nin yardımcı olması öngörülmektedir.

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

IPA işleyişinin birinci aşamasını yardımın planlanması oluşturmaktadır.

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

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

Bu belgelerden MIFF, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanır ve AB Parlamentosu ve Konseyi'ne sunulur. MFIF'de, IPA çerçevesinde gelecek üç yıllık dönemler için verilecek mali yardımların dağılımı gösterilir. Bu Belge uygulama planı niteliğindedir. Mali Çerçeve Belgesi, mali yardımların IPA bileşenleri ve ülkeler bazında dağılımı konusunda AB Komisyonu'nun görüşünü yansıtır. Bu

¹⁴ Hüseyin Gösterici, Burhan Ormanoğlu, "AB Mali Yardımları ve IPA Uygulamasına Geçiş", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 79, Sayı: 456, Ankara, İçişleri Bakanlığı, Eylül 2007, s. 175.

Belge, IPA'dan faydalanan ülkeleri ve her bileşen altında yapılacak yardım miktarını gösterge olarak gösterir.

Bunun yanında, ilgili yararlanıcı ülke ve AB Komisyonu'nun işbirliği içerisinde MIPD hazırlanır. Bu Planlama Belgesi, MFIF ile bir ülkeye ayrılan mali yardım fonunun, IPA bileşenleri altında gerçekleştirilecek faaliyetler ve temel önceliklere göre dağılımını gösterir.

Bu belgeler izleyen üç yılın perspektifini yansıtacak şekilde hazırlanır ve yıllık gözden geçirmelere tabi tutulur. MIPD, AB Komisyonu tarafından kabul edildikten sonra uygulanabilir hale gelir.

IPA işleyişinin ikinci aşamasını programlama oluşturmaktadır. Programlama aşaması IPA Çerçeve Tüzüğü'nün 7'nci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, IPA kapsamında yardım, çok yıllık veya yıllık programlar yoluyla ülke veya bileşen esasına dayalı veya gerektiğinde çok yıllık gösterge niteliğinde planlama belgelerinde belirtilen önceliklere uygun olarak birkaç ülkeye veya kapsamına göre yapılmaktadır.

Programlarda izlenen hedefler, müdahale alanları, beklenen sonuçlar, yönetim prosedürleri ve planlanan finansmanın toplam tutarı belirtilmektedir. Ayrıca, programlar finansmanı sağlanacak operasyon türlerinin kısa tanımını, her bir operasyon türü için tahsis edilecek tutarların göstergesini ve endikatif (gösterge niteliğinde) bir uygulama-zaman çizelgesini içermektedir. Gerektiğinde IPA öncesi yardım programlarından çıkarılan derslere ve tecrübeler de yer verilmektedir.

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

IPA işleyişinin üçüncü aşamasını yönetim ve uygulama oluşturmaktadır.

IPA Çerçeve Tüzüğü'nün 13'üncü maddesinde IPA yardımlarının yönetimi, uygulanması ve raporlanmasının nasıl olacağına ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Bu kapsamda, IPA işleyişinin uygulama aşamasında yer alan faaliyetler 1605/2002 sayılı Tüzüğe uygun olarak Komisyon tarafından yönetilir, izlenir, değerlendirilir ve raporlanır. Söz konusu faaliyetlerin en önemlisi olan AB'nin kaynak aktarımı, Komisyon ile yararlanıcı ülke arasındaki finansman anlaşmaları, ulusal/uluslararası kuruluşlar ya da faaliyet veya işe alım sözleşmelerini yürütmekle yükümlü gerçek yahut tüzel kişiler ile yapılan ihale sözleşmeleri veya hibe sözleşmeleri vasıtasıyla gerçekleştirilmektedir. Sınır Ötesi İşbirliği Bileşeni kapsamında üye ülkeler ile yürütülecek sınır ötesi programlar durumunda uygulama görevleri, ortak yönetim yoluyla gerçekleştirilmek üzere, üye ülkelere devredilebilmektedir.

Ayrıca yönetim faaliyetleri kapsamında bir mali yıldan uzun süreli faaliyetlere ilişkin bütçe taahhütleri birkaç sene boyunca senelik taksitlere bölünebilmektedir.

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

3.1.5. IPA Uygulamasının Denetimi

IPA Uygulama Tüzüğü'nün 29'uncu maddesi kapsamında, yararlanıcı ülke tarafından yönetim ve kontrol sistemlerindeki her birimden fonksiyonel olarak bağımsız olan ve uluslararası denetim standartlarına uygun bir denetim otoritesinin atanması öngörülmektedir. Denetim otoritesi, yönetim ve kontrol sistemlerinin etkili ve gereken şekilde işlediğini doğrulamaktan sorumludur.

Denetim otoritesi, bir yıl içinde yönetim ve kontrol sistemlerinin etkili işlemlerini ve Komisyon tarafından sağlanan muhasebe bilgisinin güvenilirliğini teyit etmeyi hedefleyen denetimleri içeren yıllık bir denetim faaliyet planı oluşturur ve uygular.

Yıllık denetim faaliyeti planı söz konusu yılın başlamasından önce ulusal yetkilendirme görevlisine ve Komisyona sunulur.

IPA Uygulama Tüzüğü'nün 29'uncu maddesi kapsamında Denetim otoritesi, aşağıdaki belgeleri sunmakla sorumludur.

- Yıllık denetim faaliyetiyle uyumlu olarak yürütülen denetimlerde tespit edilmiş yönetim ve kontrol sistemlerindeki veya işlem sonuçlarındaki her türlü zayıflığın bir özetini veren **yıllık denetim faaliyet raporu** sunar. Yıllık denetim faaliyet raporu Komisyon'a, Ulusal Yetkilendirme Görevlisine ve Yetkili Akreditasyon Görevlisine her yıl 31 Aralık itibarıyla sunulur.
- Yönetim ve kontrol sistemlerinin etkili işleyip işlemediğini ve Çerçeve Tüzüğün ve/veya Komisyon ile yararlanıcı ülke arasındaki diğer anlaşmaların gerekliliklerine uyulup uyulmadığını gösteren **yıllık görüş raporu** sunar. Bu görüş raporu Komisyon'a, Ulusal Yetkilendirme Görevlisine ve Yetkili Akreditasyon Görevlisine verilir.
- Herhangi bir programın veya bir parçasının kapatılması nedeniyle Ulusal Yetkilendirme Görevlisi tarafından Komisyon'a verilen her türlü **nihai harcama beyanıyla ilgili görüş raporu** sunar. Rapor, Komisyon'a ve Yetkili Akreditasyon Görevlisine gönderilir.

Denetim faaliyetinin, raporların ve denetim görüşlerinin yöntemi konusunda denetim otoritesi, özellikle risk değerlendirmesi, denetimin somutluğu ve örnekleme alma alanlarında uluslararası denetim standartlarına uyar.

Yukarıda anılan raporların alınmasını takiben IPA Uygulama Tüzüğü'nün 30'uncu maddesi çerçevesinde Ulusal Yetkilendirme Görevlisi;

- Yönetim ve kontrol sistemlerinde herhangi bir iyileştirmeye gerek olup olmadığına karar verir, bu bağlamda kararlarını kayda geçirir ve bu iyileştirmelerin doğru zamanda uygulanmasını temin eder.
- Komisyona yapılan ödeme uygulamalarıyla ilgili gerekli düzenlemeleri yapar.

Komisyon raporlara ve görüşlere istinaden bir mali düzeltme prosedürü başlatarak bizzat takip başlatma kararı alabilir veya ulusal yetkilendirme görevlisini ve yetkili akreditasyon görevlisini kararı hakkında bilgilendirerek yararlanıcı ülkeden harekete geçmesini talep edebilir.

3.2. IPA Bileşenleri

Her bir aday ülkenin hedeflerini en etkin bir biçimde gerçekleştirebilmesi için, IPA Çerçeve Tüzüğü'nde beş farklı bileşen oluşturulmuştur. Bunun sonucu olarak, tüm yararlanıcı ülkeler ekonomik yönetim gereksinimleri ile özellikle kendi politik, ekonomik ve yönetim durumlarına uygun olarak benzer yapıdaki tedbirlerden yararlanma imkânına sahip olacaklardır.¹⁵

IPA Çerçeve Tüzüğü'nün 3'üncü maddesinde IPA yardımının programlanmasına ve uygulanmasına esas teşkil eden beş bileşen belirlenmiştir:

¹⁵ İbrahim Çeliktaş, "2007–2013 Mali Perspektifi İçin Öngörülen Avrupa Birliği Katılım Öncesi Fonlarının Yapısı", **Sayıştay Dergisi**, Ankara, T.C. Sayıştay Başkanlığı, Sayı:63, Ekim-Aralık 2006, s. 46.

- Geçiş Dönemi Yardımı ve Kurumsal Yapılanma (I. Bileşen),
- Sınır Ötesi İşbirliği (II. Bileşen),
- Bölgesel Kalkınma (III. Bileşen),
- İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi (IV. Bileşen),
- Kırsal Kalkınma (V. Bileşen).

Farklı bileşenler altında sağlanan yardımlar arasında koordinasyon ve tutarlılığı sağlamak görevini Avrupa Komisyonu üstlenmiştir.

IPA Çerçeve Tüzüğü'nde IPA tahsisatı 2007-2013 dönemi için 11,5 milyar Avro olarak tespit edilmiştir. 2007-2012 dönemine ilişkin kabul edilen Çok Yıllı Gösterge Niteliğindeki Mali Çerçeve Belgesi'nde 2007 ve 2008 yılları rakamları güncellenmiş ve altı yıl için toplam 9,1 milyar Avro IPA tahsisatı öngörülmüştür.

Aşağıda 2007-2012 döneminde IPA bileşenlerine ayrılan tahsisata yer verilecek ve IPA bileşenlerinin ayrıntıları IPA Uygulama Tüzüğü dikkate alınarak açıklanacaktır.

3.2.1. Geçiş Dönemi Yardımı ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni (I. Bileşen)

Geçiş Dönemi Yardımı ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni kapsamındaki yardım bütün yararlanıcı ülkelerin AB programları ve kuruluşlarına katılımını desteklemektedir. Ayrıca, bölgesel ve yatay programlar için de bu Bileşen yardımı kullanılabilir. IPA uygulamasının en önemli bileşeni olan bu yardımdan aday ve potansiyel aday ülkelere yardım sağlanmaktadır. Söz konusu Bileşen'e ilişkin hususlar IPA Uygulama Tüzüğü'nün 64-84'üncü maddeleri arasında düzenlenmiştir.

Bu Bileşen kapsamındaki yardım alanları söz konusu Tüzüğü'n 64'üncü maddesinde tek tek sayılmıştır. Buna göre başlıca yardım alanları şunlardır:

- Müktesabat uyumu,
- Piyasa ekonomisinin güçlendirilmesi,
- Mali kontrol sistemlerinin oluşturulması ve güçlendirilmesi,
- AB program ve ajanslarına katılım,
- Kamu yönetimi reformu,
- Adalet ve içişleri alanında reform,
- Eğitim ve sağlık sistemi reformu,
- Nükleer güvenlik, radyoaktif atık yönetimi ve radyasyondan korunma alanlarında müktesabat uyumu ve AB en iyi uygulamalarına uyumlu kurumsal yapılanma,
- Çevre politikası,
- Toplumun her seviyesinde uzlaşmanın ve güven ortamının oluşturulmasının teşvik edilmesi,
- Sivil toplumun gelişimi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamındaki temel haklar,
- Demokrasi, insan hakları, hukukun üstünlüğü, azınlıkların korunması ve onlara saygı, sivil toplum diyalogunun geliştirilmesi için hükümet ile sivil toplum kuruluşları arasındaki diyalog.

Bunların yanı sıra kurumsal yapılanma ve idari kapasitenin güçlendirilmesi ile Bölgesel Kalkınma ve Kırsal Kalkınma bileşenleri kapsamında yer almayan yatırımların finansmanı da bu Bileşen'den karşılanır.

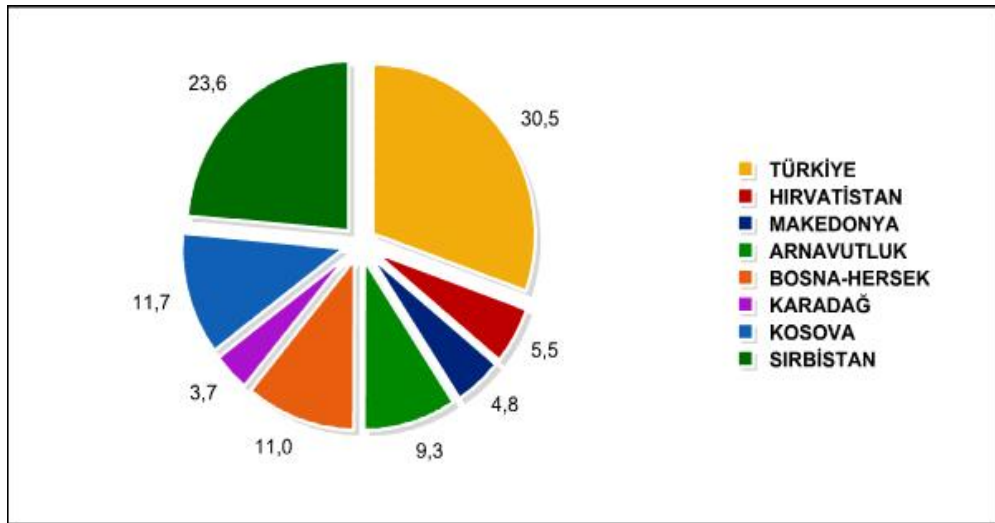
Tablo 19: Geçiş Dönemi Yardımı ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni
Kapsamındaki Taahhütler (2007-2012)

Ülkeler	Toplam Taahhüt (Milyon Avro)	Oran (%)
TÜRKİYE	1.439	30,5
HIRVATİSTAN	261	5,5
MAKEDONYA	225	4,8
ARNAVUTLUK	440	9,3
BOSNA-HERSEK	520	11,0
KARADAĞ	174	3,7
KOSOVA	554	11,7
SİRBİSTAN	1.113	23,6
TOPLAM	4.724	100

Kaynak: EC, “Enlargement”, (Çevrimiçi) <http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/> ve http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidates/index_en.htm adreslerinde yer alan aday ve potansiyel aday ülkelere ilişkin mali yardım bilgilerinden tarafımızca oluşturulmuştur. (18 Ocak 2010)

Geçiş Dönemi ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni kapsamında 2007-2012 döneminde ayrılan kaynak toplam 4 milyar 724 milyon Avro’dur. Bu Bileşen IPA bileşenleri için ayrılan toplam kaynağın %56,6’sını oluşturmaktadır. I’inci Bileşen’in 1 milyar 439 milyon Avro’su Türkiye için ayrılmıştır.

Şekil 5: Geçiş Dönemi Yardımı ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni Kapsamındaki Taahhütlerin Ülke Bazındaki Payları (%) (2007-2012)



Kaynak: Tablo 19’da yer alan bilgilerden yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Yukarıdaki tablo ve şekil incelendiğinde I'inci Bileşen'den en büyük payı %30,5 oranıyla ülkemizin aldığı görülmektedir. İkinci sırada potansiyel aday ülkelerden olan Sırbistan yer almaktadır. Sırbistan, 2007-2012 döneminde bu Bileşenden 1 milyar 113 milyon Avro alabilecektir. Üçüncü sırada ise %11,7 oranıyla Kosova yer almaktadır.

Söz konusu yardımlar aday ve potansiyel aday ülkelerin bu Bileşen kapsamında AB'ye uyum ihtiyacına göre belirlenmektedir. Bu kapsamda ülkemizin yukarıda sayılan alanlarda AB'ye üyelik için daha fazla desteğe ihtiyaç duyan ülke konumunda olduğu düşünülse de, ülkemizin gerek nüfusu gerekse kurumsal yapılanmasının diğer aday ülkelere göre oldukça geniş olmasının bu Bileşen kapsamında en büyük yararlanıcı olarak ülkemizin ön plana çıkmasına neden olduğu da söylenebilir.

3.2.2. Sınır Ötesi İşbirliği Bileşeni (II. Bileşen)

II'nci Bileşen olan Sınır Ötesi İşbirliği Bileşeni de aday ve potansiyel aday ülkelerin kullanımına açık bir bileşendir. Bu Bileşen, aday ve potansiyel aday ülkelerin birbirleri arasında veya ikili işbirliği şeklinde ya da bu ülkelerin AB üyesi ülkelerle ve bölgesel veya uluslararası sınır ötesi işbirliğini desteklemektedir.

Söz konusu Bileşen'e ilişkin hususlar IPA Uygulama Tüzüğü'nün 85-146'ncı maddeleri arasında düzenlenmiştir.

Bu Bileşen kapsamındaki yardım alanları söz konusu Tüzüğü'n 86'ncı maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre başlıca yardım alanları şunlardır:

- Bir veya daha fazla üye ülke ile bir veya daha fazla yararlanıcılı ülke arasındaki sınır ötesi işbirliği,
- İki veya daha fazla yararlanıcılı ülke arasında sınır ötesi işbirliği,

- İlgili bütün ülkelerin karşılıklı çıkarları çerçevesinde iyi komşuluk ilişkilerini ilerletmek, istikrar, güvenlik ve refahı artırmak,
- Sınırların etkinliğini ve güvenliğini sağlamak,
- Güvenli sınırlar oluşturmak için yasal ve idari işbirliğini geliştirmek,
- Sınır bölgelerinde sürdürülebilir ekonomik ve sosyal kalkınmayı artırmak,
- Ülkelerin uyumlu, dengeli ve sürdürülebilir kalkınmalarını sağlamak,
- Çevre, halk sağlığı, kültürel ve doğal varlıklara yönelik tehditlere ve organize suçlara karşı mücadele konularında ortak mücadele yürütmek,
- Bölgesel ve yerel düzeyde sınır ötesi temasları teşvik etmek.

Bu kapsamda sınır ötesi işbirliğinde iyi komşuluk ilişkileri, tarafların istikrarı, güvenliği ve refahı ile birlikte ilgili bütün ülkelerin ortak çıkarlarının da gözetilmesi suretiyle, taraf ülkelerin uyumlu, dengeli ve sürdürülebilir kalkınmalarının desteklenmesi hedeflenmektedir. Başka bir ifadeyle, sınır ötesi işbirliği programları AB'nin komşuları ile ilişkilerini geliştirmek ve ortak projeler aracılığıyla işbirliğini artırmak üzere tasarlanmıştır.¹⁶

Üye ülkeler ile sınır ötesi işbirliği kapsamında, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve IPA Çerçeve Tüzüğü ile sağlanan mali yardımlara ilişkin kurallar, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu ve Uyum Fonuna ilişkin genel hükümleri içeren 1083/2006 sayılı ve 11 Temmuz 2006 tarihli Konsey Tüzüğü¹⁷ ile belirlenmiştir. Çerçeve Tüzüğe uygun olarak üye ülkeler ile yürütülecek sınır ötesi işbirliği programlarında, uygulamaya ilişkin görevler üye ülkelere devredilebilmektedir. Bu durumda yürütme ortak yönetim yoluyla gerçekleştirilmektedir.

Bu Bileşen kapsamındaki işbirliğinin, sınır ötesi, uluslararası ve bölgelerarası işbirliği alanlardaki Topluluğun diğer araçlarıyla koordineli yürütülmesi

¹⁶ Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, “AB Mali Desteği Öncelikleri Nelerdir?”, http://www.avrupa.info.tr/AB_Mali_Destegi/Oncelikleri_Nelerdir.html, 10/01/2010.

¹⁷ 31/7/2006 tarihli ve L210 sayılı AB Resmi Gazetesi'nde yayımlanmıştır. (s. 25)

öngörülmektedir. Üye ülkeler ile sınır ötesi işbirliğinde, bu Bileşen ilgili sınır bölgesini veya bu sınır bölgesine dâhil kara veya deniz bölgelerini kapsamaktadır.

Sınır Ötesi İşbirliği Bileşeni, yatırım, kapasite ve kurumsal gelişiminin finansmanı için de kullanılabilir.

Her bir sınır ötesi program, ilgili ülkeler tarafından ortaklaşa hazırlanır. İlgili ülkeler, bir sınır ötesi programa ilişkin MIFF’deki öncelik ve amaçlara uygun olarak hazırlanacak olan önerilerini ortak şekilde Komisyona sunarlar.

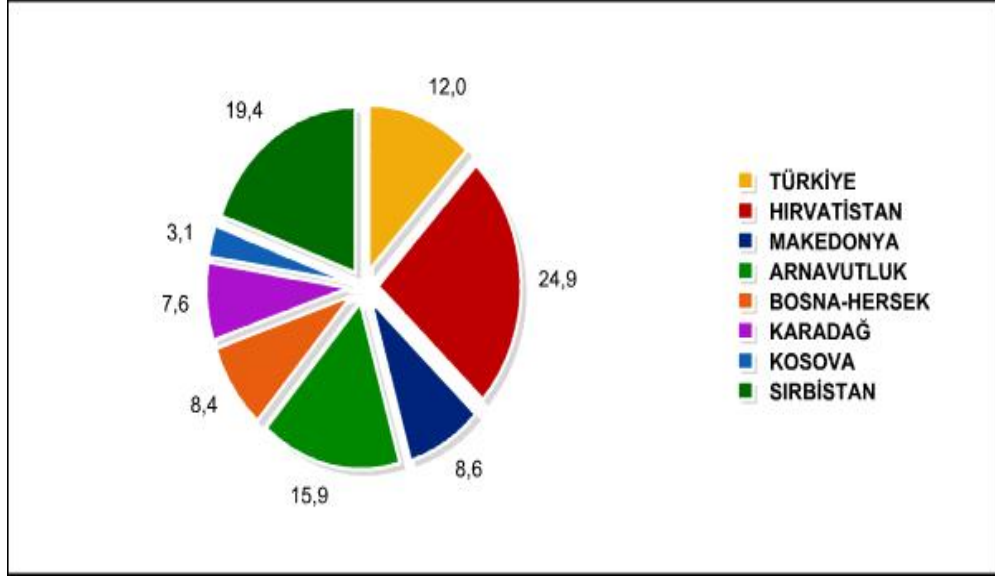
Tablo 20: Sınır Ötesi İşbirliği Bileşeni Kapsamındaki Taahhütler (2007-2012)

Ülkeler	Toplam Taahhüt (Milyon Avro)	Oran (%)
TÜRKİYE	43	12,0
HIRVATİSTAN	90	24,9
MAKEDONYA	31	8,6
ARNAVUTLUK	57	15,9
BOSNA-HERSEK	30	8,4
KARADAĞ	27	7,6
KOSOVA	11	3,1
SIRBİSTAN	70	19,4
TOPLAM	359	100

Kaynak: EC, “Enlargement”, (Çevrimiçi) <http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/> ve http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidates/index_en.htm adreslerinde yer alan aday ve potansiyel aday ülkelere ilişkin mali yardım bilgilerinden tarafımızca oluşturulmuştur. (18 Ocak 2010)

Tablo 20’de görüleceği üzere, Sınır Ötesi İşbirliği Bileşeni kapsamında 2007-2012 döneminde ayrılan kaynak toplam 359 milyon Avro’dur. Bu Bileşen IPA bileşenleri için ayrılan toplam kaynağın %4,3’ünü oluşturmaktadır.

Şekil 6: Sınır Ötesi İşbirliği Bileşeni Kapsamındaki Taahhütlerin Ülke Bazındaki Payları (%) (2007-2012)



Kaynak: Tablo 20’de yer alan bilgilerden yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Bu Bileşen kapsamında en büyük payı %24,9 oranıyla Hırvatistan almaktadır. Hırvatistan’ı %19,4 ile Sırbistan ve %15,9 oranıyla Arnavutluk izlemektedir. Ülkemizin aldığı pay ise %12’dir.

Balkan coğrafyasının hassasiyeti ve bu ülkelerin AB’nin tam ortasında yer almaları, bu ülkelere Sınır Ötesi İşbirliği bileşeninden daha yüksek oranda yardım ayrılmasına neden olmuştur. AB özellikle bu Bileşen vasıtasıyla Balkanlar’da kargaşa çıkmasının önüne geçmeyi, komşuluk ilişkilerinin güçlenmesine katkı sağlamayı ve AB sınırlarını daima güvende tutmayı hedeflemektedir.

3.2.3. Bölgesel Kalkınma Bileşeni (III. Bileşen)

AB'nin bölgesel politikası, Birliğin üye devletleri ve bölgeleri arasındaki finansal dayanışma temeli üzerine kurulmuştur. Bölgesel politikayla Birlik genelinde uyumlu, dengeli ve sürdürülebilir ekonomik kalkınma hedeflenmektedir.¹⁸

Bölgesel Kalkınma Bileşeni de AB'nin bölgesel politikalarına katkı sağlamak ve yakın gelecekte tam üye olmaları beklenen aday ülkelerin AB uyum politikalarının uygulanması ve idaresine yönelik hazırlıklarına, özellikle de Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve Uyum Fonu hazırlıklarına yönelik olarak, bu ülkelerin politika geliştirmelerine destek sağlamak¹⁹ amacıyla oluşturulmuştur.

Söz konusu Bileşen ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşen'ine ilişkin hususlar IPA Uygulama Tüzüğü'nün 147-169'uncu maddeleri arasında düzenlenmiştir.

Bu Bileşen'den sadece aday ülkeler faydalanabilmekte olup, Bileşen'le genel olarak aday ülkelerin iç ekonomik ve sosyal uyumunun yanı sıra AB ile uyumun desteklenmesi hedeflenmektedir.

Bu Bileşen kapsamındaki faaliyetlerden özellikle 5 Temmuz 2006 tarihli ve 1080/2006 sayılı ve Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu konulu Konsey Tüzüğü ile Uyum Fonu'nu tesis eden 11 Temmuz 2006 tarihli ve 1084/2006 sayılı Konsey Tüzüğü'nde²⁰ yer alan faaliyetlerin finansmanına katkıda bulunabilmektedir.

Komisyon 1083/2006 sayılı Tüzük ile kurulan Fonlar Koordinasyon Komitesi'nden, Bölgesel Kalkınma Bileşeni kapsamında sağlanacak yardıma ilişkin programları kabul etme aşamasında destek almaktadır.

¹⁸ Rıfat Altan, "AB Bölgesel Politikasındaki Reformlar", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 79, Sayı: 457, Ankara, İçişleri Bakanlığı, Aralık 2007, s. 175.

¹⁹ Ayşenur Onur, "IPA ve Yapısal Fonlar", **Bütçe Dünyası**, Sayı:31, C:3, Ankara, Devlet Bütçe Uzmanları Derneği Yayını, Kış 2009, s. 51.

²⁰ 31/7/2006 tarihli ve L210 sayılı AB Resmi Gazetesi'nde yayımlanmıştır. (s. 79)

IPA Uygulama Tüzüğü'nün 147'nci maddesine göre bu Bileşen kapsamındaki başlıca yardım alanları şunlardır:

- Bölgesel rekabetin artırılması,
- Sürdürülebilir istihdam,
- Ulaştırma altyapısı (özellikle ulusal ağlar arasındaki ve ulusal ve Trans-Avrupa ağları arasındaki ara bağlantı alanlarındaki taşıma altyapısı),
- Çevre altyapısı (özellikle su, atık su ve hava kalitesi konuları),
- Enerji altyapısı (enerji etkinliği ve yenilenebilir enerji konuları),
- Sağlık altyapısı,
- Eğitim altyapısı,
- Bilişim teknolojileri dâhil KOBİ'lere destek verme.

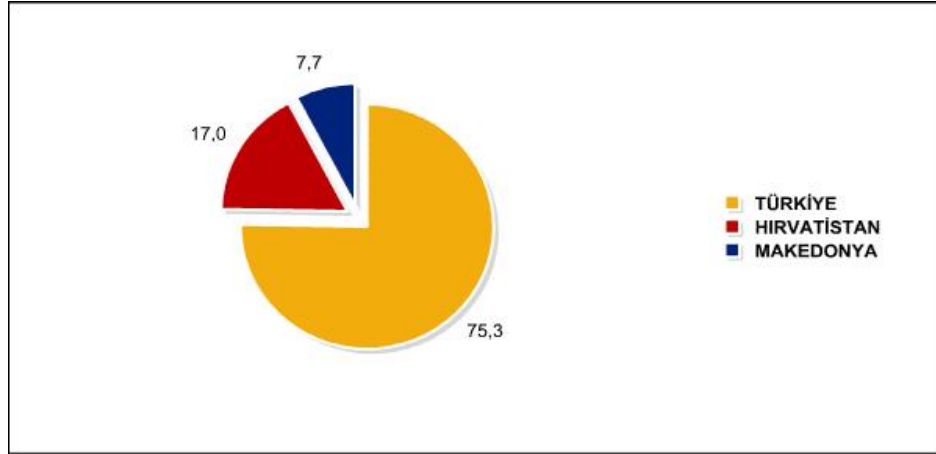
Tablo 21: Bölgesel Kalkınma Bileşeni Kapsamındaki Taahhütler (2007-2012)

Ülkeler	Toplam Taahhüt (Milyon Avro)	Oran (%)
TÜRKİYE	1.404	75,3
HIRVATİSTAN	317	17,0
MAKEDONYA	144	7,7
TOPLAM	1.865	100

Kaynak: EC, “**Enlargement**”, (Çevrimiçi) <http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/> ve http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidates/index_en.htm adreslerinde yer alan aday ve potansiyel aday ülkelere ilişkin mali yardım bilgilerinden tarafımızca oluşturulmuştur. (18 Ocak 2010)

Tablo 21’de görüleceği üzere, Bölgesel Kalkınma Bileşeni kapsamında 2007-2012 döneminde ayrılan kaynak toplam 1 milyar 865 milyon Avro’dur. Bu bileşen IPA bileşenleri için ayrılan toplam kaynağın %22,3’ünü oluşturmakta olup, I’inci Bileşen’den sonra en fazla kaynak ayrılan ikinci bileşendir.

Şekil 7: Bölgesel Kalkınma Bileşeni Kapsamındaki Taahhütlerin Ülke Bazındaki Payları (%) (2007-2012)



Kaynak: Tablo 21’de yer alan bilgilerden yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Bölgesel Kalkınma Bileşeni’nde en fazla kaynak %75,3 ile ülkemiz için ayrılmıştır. Bu bileşen kapsamında bölgesel gelişmişlik farklılıklarının ortadan kaldırılması ve altyapı yatırımlarına önem verilmesi büyük önem arz etmektedir. Ülkemizin geniş yüzölçümü ve kamu hizmetlerinin hitap ettiği nüfusun genişliği bu Bileşen’den en fazla kaynağın ülkemiz için ayrılmasına neden olmuştur. Ülkemiz bütçesinde de yatırım giderlerinin büyük bir bölümü bölgesel gelişmişlik farklılıklarının azaltılması ve altyapı yatırımları için kullanılmaktadır.

3.2.4. İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşeni (IV. Bileşen)

Sadece aday ülkelerin faydalanmasına açık olan İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşeni ile aday ülkeler, politika geliştirme ve AB uyum politikalarının uygulanması ve idaresine yönelik hazırlıklar, özellikle de Avrupa İstihdam Stratejisi çerçevesinde Avrupa Sosyal Fonu’na uyum hazırlıkları konusunda desteklenmektedir.

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

İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşeni kapsamında şu faaliyetler için yardım tahsis edilmektedir:²¹

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

Yararlanıcı ülkeler, hem İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşeni hem de Bölgesel Kalkınma Bileşeni'nin programlaması için referans belge olan Stratejik Uyum Çerçevesi'ni hazırlamaktadırlar.

Tablo 22: İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşeni Kapsamındaki Taahhütler (2007-2012)

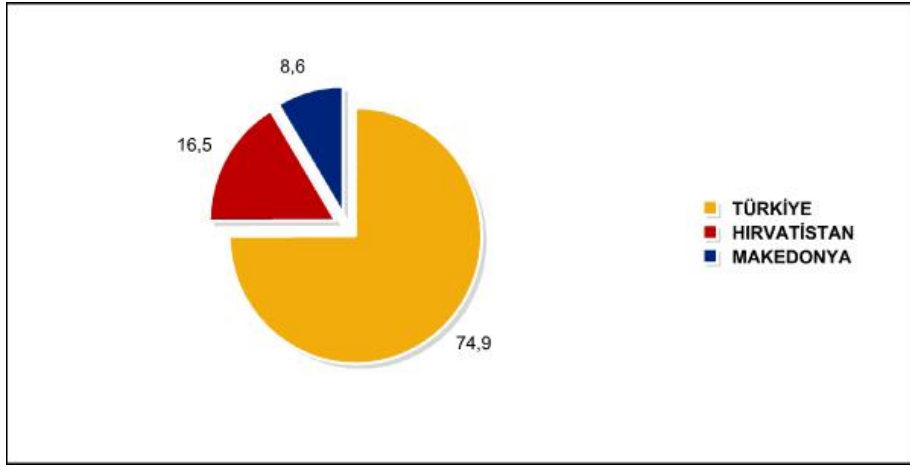
Ülkeler	Toplam Taahhüt (Milyon Avro)	Oran (%)
TÜRKİYE	390	74,9
HIRVATİSTAN	86	16,5
MAKEDONYA	45	8,6
TOPLAM	520	100

Kaynak: EC, “Enlargement”, (Çevrimiçi) <http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/> ve http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidates/index_en.htm adreslerinde yer alan aday ve potansiyel aday ülkelere ilişkin mali yardım bilgilerinden tarafımızca oluşturulmuştur. (18 Ocak 2010)

²¹ Gösterici, Ormanoğlu, a.g.e., s. 179.

Tablo 22’de görüleceği üzere, İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşeni kapsamında 2007-2012 döneminde ayrılan kaynak toplam 520 milyon Avro’dur. Bu Bileşen IPA bileşenleri için ayrılan toplam kaynağın %6,2’sini oluşturmaktadır.

Şekil 8: İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşeni Kapsamındaki Taahhütlerin Ülke Bazındaki Payları (%) (2007-2012)



Kaynak: Tablo 22’de yer alan bilgilerden yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

İnsan kaynaklarının geliştirilmesi, istihdamın artırılması ve beşeri sermayeye yapılan yatırımların artırılması amacıyla bu Bileşen’den en fazla kaynağı yine %74,9 oranıyla ülkemiz almaktadır.

3.2.5. Kırsal Kalkınma Bileşeni (V. Bileşen)

Beşinci bileşen olan Kırsal Kalkınma Bileşeni, aday ülkeleri politika geliştirmenin yanı sıra AB’nin Ortak Tarım Politikası’nın uygulanması ve yönetimine hazırlık konusunda da desteklemektedir. Özellikle aday ülkelerin OTP ve ilgili diğer politikalara ilişkin müktesebata uyum çalışmalarına katkıda bulunmaktadır. Ayrıca, bu Bileşen ile kırsal alanların ve tarım sektörünün sürdürülebilir uyumuna ve aday ülkelerin OTP ve ilgili diğer müktesebatın

uygulanmasına ve Kırsal Kalkınma için Avrupa Tarım Fonu'na yönelik hazırlıklarına katkıda bulunmak amaçlanmaktadır.²²

Bu Bileşen'e ilişkin hususlar IPA Uygulama Tüzüğü'nün 170-194'üncü maddeleri arasında düzenlenmiştir.

Bu Bileşeni'n, finansmanına özellikle katkıda bulunabileceği faaliyet türleri olarak Avrupa Tarım Fonu'na ilişkin, 1698/2005 sayılı ve 20 Eylül 2005 tarihli Tüzük²³ ile belirtilen faaliyet türleri bulunmaktadır.

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

Kırsal Kalkınma Bileşeni kapsamında aşağıdaki faaliyetlere destek sağlanmaktadır:²⁴

- Tarımsal işletmelere destek,
- Tarım ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması,
- Kırsal ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi,
- Üretici birliklerine teknik destek.

²² A.e., s.179.

²³ 21/10/2005 tarihli ve L277 sayılı AB Resmi Gazetesi'nde yayımlanmıştır (s.1.)

²⁴ Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **Katılım Öncesi Mali Yardımlar**, (Çevrimiçi) <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=5&l=1>, 8 Ocak 2010

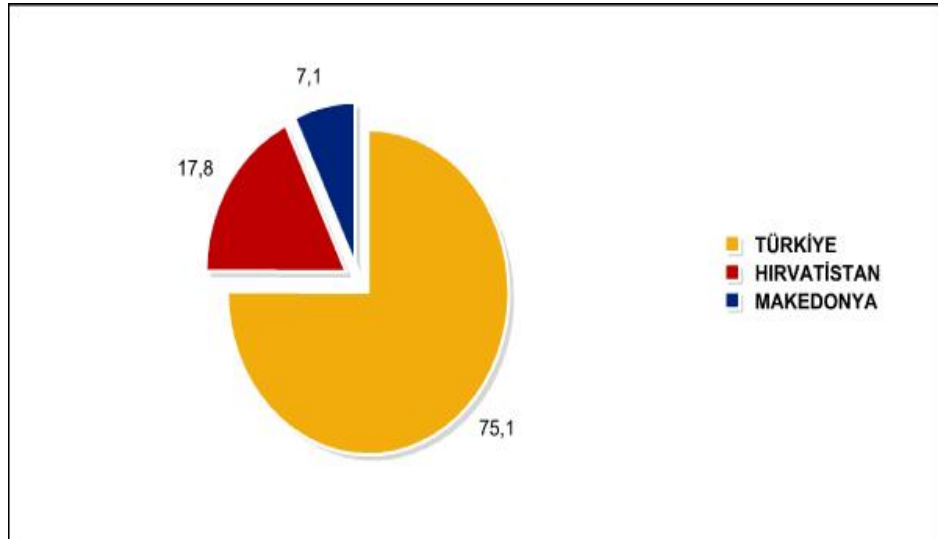
Tablo 23: Kırsal Kalkınma Bileşeni Kapsamındaki Taahhütler (2007-2012)

Ülkeler	Toplam Taahhüt (Milyon Avro)	Oran (%)
TÜRKİYE	661	75,1
HIRVATİSTAN	157	17,8
MAKEDONYA	62	7,1
TOPLAM	880	100

Kaynak: EC, “Enlargement”, (Çevrimiçi) <http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/> ve http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidates/index_en.htm adreslerinde yer alan aday ve potansiyel aday ülkelere ilişkin mali yardım bilgilerinden tarafımızca oluşturulmuştur. (18 Ocak 2010)

Tablo 23’de görüleceği üzere, Kırsal Kalkınma Bileşeni kapsamında 2007-2012 döneminde ayrılan kaynak toplam 880 milyon Avro’dur. Bu Bileşen IPA bileşenleri için ayrılan toplam kaynağın %18,6’sını oluşturmaktadır.

Şekil 9: Kırsal Kalkınma Bileşeni Kapsamındaki Taahhütlerin Ülke Bazındaki Payları (%) (2007-2012)



Kaynak: Tablo 23’de yer alan bilgilerden yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Kırsal Kalkınma Bileşeni’nden en çok pay alacak olan ülke Türkiye’dir. IPA kapsamında bu Bileşen için ayrılan kaynağın %75,1’i ülkemizin kullanımına açıktır.

Ülkemizin diğer aday ülkelere göre tarım alanlarının genişliğinin, tarımsal işletme sayısının ve tarımsal nüfusunun fazlalığının doğal bir sonucu olarak bu Bileşen'in de en büyük yararlanıcısı Türkiye olmuştur.

3.3. IPA Kapsamında Aday ve Potansiyel Aday Ülke Tahsisatları

IPA Çerçeve Tüzüğü kapsamında IPA'dan yararlanan ülkeler aday ve potansiyel aday ülkeler olarak ikiye ayrılmıştır. Bu bölümün "IPA Bileşenleri" başlıklı ikinci kısmında bileşenler açıklanmış ve aday ve potansiyel aday ülkeler için bileşenler kapsamında belirlenen taahhütlere yer verilmiştir.

Bu başlık altında ise aday ve potansiyel aday ülkelerin IPA kapsamındaki toplam tahsisatlarına yer verilecektir.

Aday ve potansiyel aday ülkelerin ayrı ayrı incelemesine geçmeden önce en son yayımlanmış olan MFIF (2009-2012) çerçevesinde IPA kapsamında ülkelere ayrılan taahhütleri bütün olarak görmekte fayda var.

Tablo 24: IPA Kapsamında Ükelere Ayrılan Taahhütler (2007-2012)

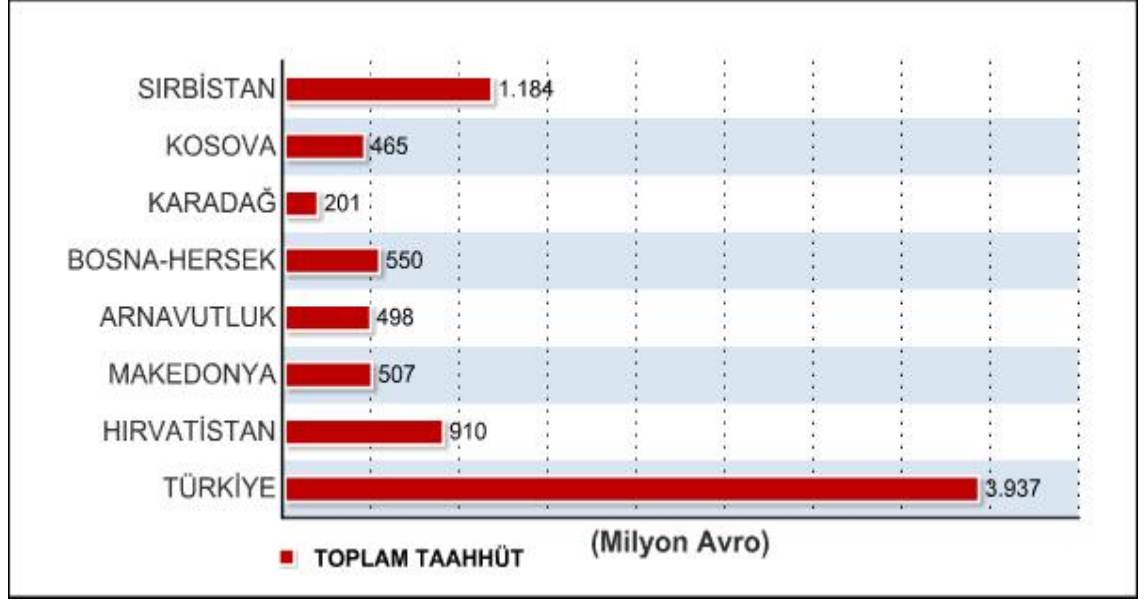
(Milyon Avro)							
ÜLKELER	2007*	2008*	2009	2010	2011	2012	TOPLAM
TÜRKİYE	497	539	566	654	782	900	3.937
HİRVATİSTAN	141	146	151	154	157	160	910
MAKEDONYA	59	70	82	92	99	106	507
ARNAVUTLUK	61	71	81	93	95	97	498
BOSNA HERSEK	62	75	89	106	108	110	550
KARADAĞ	31	33	33	34	35	35	201
KOSOVA	68	125	66	67	69	70	465
SİRBİSTAN	190	191	195	199	203	207	1.184
Çok Yararlanıcı Program	109	141	160	158	161	164	892
TOPLAM	1.218	1.389	1.424	1.557	1.708	1.849	9.146

* 2007 ve 2008 rakamları güncellenmiştir.

Kaynak: EC, "Planning of the IPA", (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/planning-ipa_en.htm'de yer alan tablodan yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur. 20 Ocak 2010

Tablo 24 incelendiğinde Türkiye için ayrılan tahsisatın her geçen yıl arttığı, diğer ülkelerin ise yaklaşık aynı düzeyde kaldığı görülmektedir.

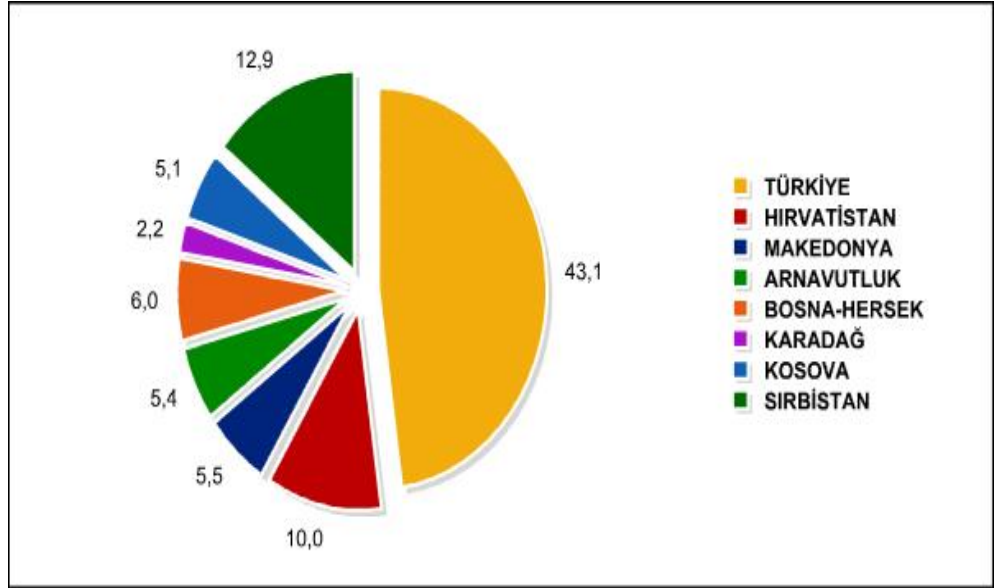
Şekil 10: IPA Kapsamında Ülkelere Ayrılan Toplam Taahhüt (2007-2012)



Kaynak: Tablo 24’de yer alan bilgilerden yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Şekil 10’da açıkça görüldüğü üzere ülkemizin 2007-2012 döneminde IPA’dan alacağı toplam kaynak diğer ülkelerin oldukça üzerindedir. Bir başka deyişle diğer ülkeler 2007-2012 döneminde IPA’dan toplam 4,3 milyar Avro, ülkemiz ise 3,9 milyar Avro alabilecektir.

Şekil 11: IPA Kapsamında Ükelere Ayrılan Toplam Taahhüdün Payı (%)
(2007-2012)



Kaynak: Tablo 24’de yer alan bilgilerden yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Şekil 11’de de IPA kapsamında ülkelere ayrılan taahhütlerin toplam taahhüde oranı görülmektedir. Türkiye %43,1’lik oranla en fazla yardım alabilecek ülke konumundadır. %2,2 oranıyla da Karadağ IPA’dan en az payı alacak ülke durumundadır. Bunun yanında ülke nüfusları dikkate alındığında ülkemiz kişi başına düşen IPA tahsisatında 56 Avro ile en az yardım alan ülke, Karadağ ise 325 Avro ile en fazla yardım alan ülke konumundadır.²⁵

3.3.1. Aday Ülkeler

2004 yılında Avrupa Konseyi kararlarıyla Türkiye, Hırvatistan ve Makedonya ile katılım müzakerelerine başlanmış ve AB bu tarihten sonra bu ülkelerle yoğun siyasi ve kültürel diyaloga girmiştir. Bunun bir yansıması olarak 1085/2006 IPA

²⁵ Bu husus Sonuç bölümünde daha ayrıntılı şekilde izah edilmiştir.

Çerçeve Tüzüğü'nün Ek (1) listesinde söz konusu ülkeler aday ülke olarak belirlenmiştir.

3.3.1.1. Türkiye

Türkiye aday ülke olarak IPA bileşenlerinin tamamından yararlanmaktadır. Ülkemiz için Avrupa Komisyonu'na 29 Haziran 2009 tarihinde kararlaştırılan 2009-2011 MIPD belgesine göre üç yıllık periyotta alınabilecek kaynak toplamı 2 milyar Avro düzeyindedir.²⁶ 2007-2012 döneminde ise toplam IPA tahsisatı 3,9 milyar Avro'dur.

Tablo 25'de de görüleceği üzere ülkemiz için ayrılan tahsisatın büyük çoğunluğu birinci ve üçüncü bileşenlere ayrılmıştır. Geçiş Dönemi ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni'nin toplam tahsisata oranı %37, Bölgesel Kalkınma Bileşeni'nin de oranı %36'dır.

Tablo 25: IPA Bileşenleri Kapsamında Türkiye'ye Ayrılan Kaynak (2007-2012)

(Milyon Avro)							
Bileşenler	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOPLAM
Geçiş Dönemi Yardımı ve Kurumsal Yapılanma	257	256	233	211	231	251	1.439
Sınır Ötesi İşbirliği	2	3	9	10	10	10	43
Bölgesel Kalkınma	168	174	183	238	291	351	1.404
İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	50	53	56	63	78	90	390
Kırsal Kalkınma	21	53	86	131	173	198	661
TOPLAM	497	539	566	654	782	900	3.937

Kaynak: EC, “Enlargement”, (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/turkey/financial-assistance/index_en.htm'de bulunan tablodan yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır. 15 Ocak 2010.

²⁶ EC, on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2009-2011 for Turkey, s. 18, (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_turkey_2009_2011_en.pdf, 20 Ocak 2010.

Türkiye'ye 2000-2006 döneminde tahsis edilen AB yardımlarının toplamı 1 milyar 236 milyon Avro iken, 2007-2008 döneminde IPA kapsamında sağlanan tahsisat 1 milyar 35 milyon Avro'dur.²⁷ İki yılda IPA kapsamında sağlanan yardım toplamı neredeyse IPA öncesi yedi yılda yapılan yardım düzeyindedir. Her iki dönemde de yapılan yardımların çoğunluğu ekonomik ve sosyal uyum amacıyla verilmiştir. 2000-2006 döneminde sağlanan tahsisatın %37,4'ü, 2007-2008 dönemi IPA yardımlarının da %50,5'i ekonomik ve sosyal uyum için verilmiştir.

3.3.1.2. Hırvatistan

Aday ülke olarak tüm IPA Bileşenleri'nden faydalanan Hırvatistan için 2009-2011 dönemini kapsayan MIPD Belgesi'nde üç yıl için toplam 462,6 milyon Avro tahsis edilmiştir.²⁸ 2007-2012 dönemi toplam tahsisat ise 910 milyon Avro'dur.

Toplam tahsisat içerisinde en büyük payı %35 ile Bölgesel Kalkınma Bileşeni almaktadır. İkinci sırayı ise %29 oranıyla Geçiş Dönemi ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni almaktadır.

Tablo 26: IPA Bileşenleri Kapsamında Hırvatistan'a Ayrılan Kaynak (2007-2012)

(Milyon Avro)							
Bileşenler	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOPLAM
Geçiş Dönemi Yardımı ve Kurumsal Yapılanma	50	45	46	39	40	41	261
Sınır Ötesi İşbirliği	10	15	16	16	17	17	90
Bölgesel Kalkınma	45	48	50	57	58	59	317
İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	11	13	14	16	16	16	86
Kırsal Kalkınma	26	26	26	26	27	27	157
TOPLAM	141	146	151	154	157	160	910

Kaynak: EC, "Enlargement", (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/croatia/financial-assistance/index_en.htm'de bulunan tablodan yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır. 15 Ocak 2010.

²⁷ A.e., s. 49.

²⁸ EC, **on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2009-2011 for Croatia**, s. 6, (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_croatia_2009_2011_en.pdf, 20 Ocak 2010.

Hırvatistan'a 2001-2006 döneminde tahsis edilen AB yardımlarının toplamı 489,6 milyon Avro iken, 2007-2008 döneminde IPA kapsamında sağlanan tahsisat 287 milyon Avro'dur. 2001-2006 döneminde yapılan yardımların %71,4'ü Hırvatistan'ın yükümlülüklerini üstlenme kabiliyeti (ability to assume obligations)²⁹ kapsamındaki programlara tahsis edilmişken, söz konusu oran 2007-2008 dönemi IPA yardımlarında %84,4'e yükselmiştir.³⁰

Hırvatistan için 2009-2011 MIPD'de IPA bileşenlerinin alt detaylarına yer verilmiştir. Bu kapsamda bir bileşen altında yer alan alanların söz konusu bileşen için tahsis edilen ödeneğin ne kadarını kullanabileceği belirlenmiştir.³¹

Bu kapsamda;

- I'inci Bileşen'de üyelik yükümlülüklerini üstlenme kabiliyeti %40-%60, siyasi kriterler ise %25-%35 oranında desteklenecektir.
- II'nci Bileşen'de IPA Adriyatik Sınır Ötesi İşbirliği için %46, Hırvatistan-Slovenya Sınır Ötesi İşbirliği için ise %20,2 oranında kaynak tahsis edilecektir.
- III'üncü Bileşen'in alt bileşenlerinin yardımdan yararlanma oranları yaklaşık aynı düzeydedir. Çevre ve ulaşım programları %35-%40 aralığında, bölgesel rekabet edebilirlik de %20-%30 civarındadır.
- IV'üncü Bileşen'de beşeri sermaye yatırımlarının artırılmasına %35-%40 oranında, istihdam için %30-%40 oranında tahsisat yapılabilecektir.
- V'inci Bileşen'de de tarım sektörünün uyarlanması ve Topluluk standartlarının uygulanması için yapılacak tahsisat en az %60 olacaktır.

²⁹ Ekonomik ve siyasi kriterler haricindeki tüm programları kapsamaktadır. (Malların serbest dolaşımı, tarım, enerji, vergilendirme, bölgesel politikalar, hukuk, güvenlik gibi)

³⁰ EC, **on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2009-2011 for Croatia**, s. 55'deki tabloda yer alan bilgilere göre tarafımızca hesaplanmıştır.

³¹ A.e., s. 54. (Alt bileşenlere ayrılacak tahsisatların tümü söz konusu dokümanın 54'üncü sayfasındaki tablodan görülebilir.)

3.3.1.3. Makedonya

Makedonya’da diğer aday ülkeler gibi tüm IPA bileşenlerinden faydalanmaktadır. Makedonya için 2009-2011 dönemini kapsayan MIPD Belgesi’nde üç yıl için toplam 272,8 milyon Avro tahsis edilmiştir.³² 2007-2012 dönemi toplam tahsisat ise 507 milyon Avro’dur.

Toplam tahsisat içerisinde en büyük payı %44 ile Geçiş Dönemi ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni almaktadır. İkinci sırada ise %28 oranıyla Bölgesel Kalkınma Bileşeni bulunmaktadır.

Tablo 27: IPA Bileşenleri Kapsamında Makedonya’ya Ayrılan Kaynak (2007-2012)

(Milyon Avro)							
Bileşenler	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOPLAM
Geçiş Dönemi Yardımı ve Kurumsal Yapılanma	42	41	38	36	35	33	225
Sınır Ötesi İşbirliği	4	4	6	6	6	6	31
Bölgesel Kalkınma	7	12	21	29	35	39	144
İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	3	6	7	8	9	11	45
Kırsal Kalkınma	2	7	10	13	14	17	62
TOPLAM	59	70	82	92	99	106	507

Kaynak: EC, “Enlargement”, (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/financial-assistance/index_en.htm’de bulunan tablodan yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır. 15 Ocak 2010.

Makedonya’ya 2001-2006 döneminde tahsis edilen AB yardımlarının toplamı 360 milyon Avro iken, 2007-2008 döneminde IPA kapsamında sağlanan tahsisat 121 milyon Avro’dur (2007-2008 yılları toplamına sınır ötesi işbirliği için ayrılan kaynak dahil edilmemiştir).³³

³² EC, on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2009-2011 for The former Yugoslav Republic of Macedonia, s. 4, (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_fyrom_2009_2011_en.pdf, 20 Ocak 2010.

³³ A.e., s. 43.

Makedonya için 2009-2011 MIPD’de IPA bileşenlerinin alt detaylarına yer verilmiştir. Bu kapsamda bir bileşen altında yer alan alanların söz konusu bileşen için tahsis edilen ödeneğin ne kadarını kullanabileceği belirlenmiştir.³⁴

Bu kapsamda;

- I’inci Bileşen’de üyelik yükümlülüklerini üstlenme kabiliyeti ve siyasi kriterler %30-%45 oranında desteklenecektir.
- II’nci Bileşen’de Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu kapsamındaki uluslararası programlara katılım ve komşuluk ilişkileri için %50 kaynak tahsis edilecektir.
- III’üncü Bileşen’de çevre ve ulaşım programları %35-%40 aralığında, bölgesel rekabet edebilirlik de %20-%30 civarındadır.
- IV’üncü Bileşen’de istihdama %40-%50 oranında tahsisat yapılabilecektir.
- V’inci Bileşen’de de birinci öncelik olan tarım sektörünün uyarlanması ve Topluluk standartlarının uygulanması için yapılacak tahsisat %50-%80 aralığında olacaktır.

3.3.2. Potansiyel Aday Ülkeler

1085/2006 IPA Çerçeve Tüzüğü’nün Ek (2) listesinde Arnavutluk, Bosna Hersek, Karadağ, Kosova ve Sırbistan potansiyel aday ülke olarak belirlenmiştir. AB’ye daha önceden üye olan gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında, MDAÜ’deki bu potansiyel aday ülkelerin ekonomik açıdan dezavantajlı durumda oldukları görülmektedir. Siyasi ve ekonomik açıdan sorunlu kurumlara sahip olan söz konusu “yeni” demokratik ülkelerin, siyasi ve ekonomik istikrarı sağlamak amacıyla hızlı ve zorlu bir geçiş sürecine tabi olmaları gerekmektedir.³⁵ Bu amaçla AB potansiyel aday

³⁴ A.e., s. 42. (Alt bileşenlere ayrılacak tahsisatların tümü söz konusu dokümanın 42’nci sayfasındaki tablodan görülebilir.)

³⁵ Jaroslav Jaks, “EU Enlargement and Current Adaptation Challenges”, **Central European Journal of International&Security Studies**, Volume 3, Issue 1, Prague, Metropolitan University, May 2009, s.

ülkelere IPA'nın Geçiş Dönemi ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni ile Sınır Ötesi İşbirliği Bileşen'lerinden yardımlar sağlamaktadır.

3.3.2.1. Arnavutluk

Arnavutluk Haziran 2003 tarihinde AB üyeliği için potansiyel aday statüsünü kazanmıştır. 31 Temmuz 2009 tarihinde Arnavutluk için kabul edilen 2009-2011 dönemi MIPD Belgesi'nde bu ülke için üç yıllık toplam 269,4 milyon Avro tahsis edilmiştir.³⁶ 2007-2012 dönemi toplam tahsisat ise 498 milyon Avro'dur.

Toplam tahsisat içerisinde en büyük payı %88 ile Geçiş Dönemi ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni almaktadır. Sınır Ötesi İşbirliği Bileşeni'nin oranı ise %12'dir.

Tablo 28: IPA Bileşenleri Kapsamında Arnavutluk'a Ayrılan Kaynak (2007-2012)

(Milyon Avro)							
Bileşenler	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOPLAM
Geçiş Dönemi Yardımı ve Kurumsal Yapılanma	54	62	71	83	84	86	440
Sınır Ötesi İşbirliği	7	9	10	10	11	11	57
TOPLAM	61	71	81	93	95	97	498

Kaynak: EC, “Enlargement”, (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidates/albania/financial-assistance/index_en.htm'de bulunan tablodan yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır. 15 Ocak 2010.

Arnavutluk'a AB tarafından 1991-2008 yılları arasında yaklaşık 1,4 milyar Avro yardım yapılmıştır. Söz konusu yardımın 635 milyon Avro'su 1991-2000 döneminde PHARE Programı'ndan, 330 milyon Avro'su 2001-2006 döneminde CARDS Programı'ndan, 132 milyon Avro'su 2007-2008 döneminde IPA Programı'ndan, 297 milyon Avro'da çeşitli yardımlardan sağlanmıştır.³⁷

125, (Çevrimiçi) http://www.cejiss.org/assets/pdf/articles/vol3-1/Jaks-EU_Enlargement.pdf, 8 Şubat 2010.

³⁶ EC, on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2009-2011 for Albania, s. 5, (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_albania_2009_2011_en.pdf, 20 Ocak 2010.

³⁷ A.e., s. 7.

Arnavutluk için kararlaştırılan 2009-2011 MIPD belgesinde bileşenlerin alt detaylarına ve önem verilecek politika alanlarına ayrıntılı olarak yer verilmiştir.³⁸

Bu kapsamda;

- I'inci Bileşen'de üyelik yükümlülüklerini üstlenme kabiliyeti alt bileşeni en fazla destek sağlanacak alan olarak belirlenmiştir. Söz konusu alanın tahsisattan alacağı pay %40-%50 civarında olacaktır.
- II'nci Bileşen'de en fazla destek sağlanacak sınır ötesi işbirliği programı Adriyatik Sınır Ötesi İşbirliği olarak belirlenmiştir. Oranı %57,2'dir.

3.3.2.2. Bosna Hersek

Potansiyel aday ülke olan Bosna Hersek için hazırlanan 2009-2011 dönemi MIPD Belgesi 1 Temmuz 2009 tarihinde Komisyon tarafından kabul edilmiştir. Bu ülke için üç yıllık toplam 303,2 milyon Avro tahsis edilmiştir.³⁹ 2007-2012 dönemi toplam tahsisat ise 550 milyon Avro'dur.

Toplam tahsisat içerisinde en büyük payı %94'lük oranla Geçiş Dönemi ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni almaktadır. Sınır Ötesi İşbirliği Bileşeni'nin payı ise sadece %6'dır.

³⁸ A.e., s. 22. (Alt bileşenlere ilişkin detaylara ve ayrılacak tahsisatların tümüne söz konusu dokümanın 12-22'nci sayfalarından ulaşılabilir.)

³⁹ EC, **on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2009-2011 for Bosnia-Herzegovina**, s. 4, (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_bosnia_herzegovina_2009_2011_en.pdf, 20 Ocak 2010.

Tablo 29: IPA Bileşenleri Kapsamında Bosna Hersek’e Ayrılan Kaynak (2007-2012)

(Milyon Avro)							
Bileşenler	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOPLAM
Geçiş Dönemi Yardımı ve Kurumsal Yapılanma	58	70	84	101	103	105	520
Sınır Ötesi İşbirliği	4	5	5	5	5	6	30
TOPLAM	62	75	89	106	108	110	550

Kaynak: EC, “Enlargement”, (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidates/bosnia_and_herzegovina/financial-assistance/index_en.htm’de bulunan tablodan yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır. 15 Ocak 2010.

Bosna Hersek’e 1995 yılında savaşın bitiminden 2008 yılsonuna kadar AB tarafından yaklaşık 2,8 milyar Avro yardım yapılmıştır. Söz konusu yardımın 778 milyon Avro’su PHARE Programı’ndan, 783 milyon Avro’su bölgesel projeleri dâhil CARDS Programı’ndan, 540 milyon Avro’su insani yardım, 241 milyon Avro’su IPA Çok Yararlanıcı Program’dan, 137 milyon Avro’su IPA Programı’ndan, 320 milyon Avro’su da çeşitli yardımlardan sağlanmıştır.⁴⁰

Bosna Hersek için kararlaştırılan 2009-2011 MIPD belgesinde bileşenlerin alt detaylarına ve önem verilecek politika alanlarına ayrıntılı olarak yer verilmiştir.⁴¹

Bu kapsamda;

- I’inci Bileşen’de üyelik yükümlülüklerini üstlenme kabiliyeti ve siyasi kriter alt bileşenleri %40-%50, ekonomik kriter bileşeni de %25-%35 oranında pay alacaktır.
- II’nci Bileşen’de en fazla destek sağlanacak sınır ötesi işbirliği programı diğer Adriyatik’e sınır olan aday ülkelerde olduğu gibi Adriyatik Sınır Ötesi İşbirliği olarak belirlenmiştir. Bu Bileşen’in %47’si oranında ayrılan payın tutarı üç yıl için yaklaşık 7,5 milyon Avro’dur.

⁴⁰ A.e., s. 4-6.

⁴¹ A.e., s. 24. (Alt bileşenlere ilişkin detaylara ve ayrılacak tahsisatların tümüne söz konusu dokümanın 14-24’üncü sayfalarından ulaşılabilir.)

3.3.2.3. Karadağ

Karadağ için hazırlanan 2009-2011 dönemi MIPD Belgesi'nde bu ülke için üç yıllık toplam 102 milyon Avro tahsis edilmiştir.⁴²2007-2012 dönemi toplam tahsisat ise 201 milyon Avro'dur.

Toplam tahsisat içerisinde en büyük payı %86'lık oranla Geçiş Dönemi ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni almaktadır. Sınır Ötesi İşbirliği Bileşeni'nin payı ise %14'dür.

Tablo 30: IPA Bileşenleri Kapsamında Karadağ'a Ayrılan Kaynak (2007-2012)

(Milyon Avro)							
Bileşenler	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOPLAM
Geçiş Dönemi Yardımı ve Kurumsal Yapılanma	27	28	29	29	30	30	174
Sınır Ötesi İşbirliği	4	4	5	5	5	5	27
TOPLAM	31	33	33	34	35	35	201

Kaynak: EC, “Enlargement”, (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidates/montenegro/financial-assistance/index_en.htm'de bulunan tablodan yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır. 15 Ocak 2010.

Karadağ'a 1998-2008 yılları arasında AB tarafından yaklaşık 343 milyon Avro yardım yapılmıştır. Söz konusu yardımın 146,3 milyon Avro'su CARDS Programı'ndan, 74,5 milyon Avro'su insani yardım, 66,1 milyon Avro'su IPA Programı'ndan (2007 ve 2008 yılları), 56,4 milyon Avro'su da çeşitli yardımlardan sağlanmıştır.⁴³

⁴² EC, **on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2009-2011 for Montenegro**, s. 6, (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_montenegro_2009_2011_en.pdf, 20 Ocak 2010.

⁴³ A.e., s. 8.

Karadağ için kararlaştırılan 2009-2011 MIPD belgesinde bileşenlerin alt detaylarına ve önem verilecek politika alanlarına ayrıntılı olarak yer verilmiştir.⁴⁴

Bu kapsamda;

- I'inci Bileşen'de en büyük pay sosyo ekonomik uyum için verilecek olup, oranı %30-%45'dir.
- II'nci Bileşen'de en fazla destek sağlanacak sınır ötesi işbirliği programı diğer Adriyatik'e sınır olan aday ülkelerde olduğu gibi Adriyatik Sınır Ötesi İşbirliği olarak belirlenmiştir. Oranı %28'dir.

3.3.2.4. Kosova

BM Güvenlik Konseyi'nin 1244/99 sayılı Kararı çerçevesinde AB Kosova'yla ilgili olarak iki yükümlülük üstlenmiştir. Biri mali ve diğeri de siyasi yükümlülüklerdir. AB bir yandan Kosova'nın kurumsal yapılanma ihtiyaçlarının karşılanmasını ve sosyo-ekonomik gelişimini sağlamak, diğeri taraftan, Kosova'da barışın devamını sağlamak amacıyla bu ülkeye yardım da bulunmaktadır.

Kosova için hazırlanan 2009-2011 dönemi MIPD Belgesi'nde bu ülke için üç yıllık toplam 242,1 milyon Avro tahsis edilmiştir.⁴⁵ 2007-2012 dönemi toplam tahsisat ise 565 milyon Avro'dur.

Savaş sonrası Kosova'nın yeniden yapılandırılmasının önemi IPA kapsamındaki yardımların tahsisatında da kendini göstermektedir. Toplam tahsisat içerisinde en büyük payı %98'lik oranla Geçiş Dönemi ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni almaktadır. Sınır Ötesi İşbirliği Bileşeni'nin payı ise sadece %2'dir.

⁴⁴ A.e., s. 29. (Alt bileşenlere ilişkin detaylara ve ayrılacak tahsisatların tümüne söz konusu dokümanın 12-29'uncu sayfalarından ulaşılabilir.)

⁴⁵ EC, **on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2009-2011 for Kosovo**, s. 4, (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_kosovo_2009_2011_en.pdf, 20 Ocak 2010.

Tablo 31: IPA Bileşenleri Kapsamında Kosova’ya Ayrılan Kaynak (2007-2012)

(Milyon Avro)							
Bileşenler	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOPLAM
Geçiş Dönemi Yardımı ve Kurumsal Yapılanma	68	185	103	64	66	67	554
Sınır Ötesi İşbirliği	0	0	3	3	3	3	11
TOPLAM	68	185	106	67	69	70	565

Kaynak: EC, “Enlargement”, (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidates/kosovo/financial-assistance/index_en.htm’de bulunan tablodan yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır. 15 Ocak 2010.

Kosova’ya 1999-2008 yılları arasında AB tarafından 2 milyar 385 milyon Avro yardım yapılmıştır. Söz konusu yardım tutarının büyüklüğünde Kosova’da gerçekleşen savaş sonrası barışın tesis edilmesi ve ülkenin yeniden yapılandırılması konusunda AB’nin üstlenmiş olduğu görev önem arz etmiştir.⁴⁶

Kosova için kararlaştırılan 2009-2011 MIPD belgesinde bileşenlerin alt detaylarına ve önem verilecek politika alanlarına ayrıntılı olarak yer verilmiştir.⁴⁷

Bu kapsamda;

- I’inci Bileşen’de en büyük pay ekonomik kriterler için verilecek olup, oranı %45-%60’dır.
- II’nci Bileşen’de en fazla destek sağlanacak alan sınır ötesi işbirliği kurumsal kapasitesinin artırılması için verilecek olup, tahsisat oranı %30-%50 aralığındadır.

⁴⁶ A.e., s. 5-6.

⁴⁷ A.e., s. 23. (Alt bileşenlere ilişkin detaylara ve ayrılacak tahsisatların tümüne söz konusu dokümanın 12-23’üncü sayfalarından ulaşılabilir.)

3.3.2.5. Sırbistan

Diğer potansiyel aday ülke olan Sırbistan'ın 2009-2011 döneminde IPA'dan alabileceği tahsisat tutarı 596 milyon Avro'dur.⁴⁸ 2007-2012 döneminde ise toplam tahsisat 1 milyar 181 milyon Avro'dur. Sırbistan potansiyel aday ülkeler arasında en fazla yardım alacak ülkedir.

Tablo 32: IPA Bileşenleri Kapsamında Sırbistan'a Ayrılan Kaynak (2007-2012)

(Milyon Avro)							
Bileşenler	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOPLAM
Geçiş Dönemi Yardımı ve Kurumsal Yapılanma	182	179	183	186	190	194	1.114
Sınır Ötesi İşbirliği	8	12	12	12	12	12	68
TOPLAM	190	191	195	198	202	206	1181

Kaynak: EC, “Enlargement”, (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidates/serbia/financial-assistance/index_en.htm’de bulunan tablodan yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır. 15 Ocak 2010.

AB, Sırbistan'a CARDS kapsamında 2000-2006 döneminde 1 milyar 277 milyon Avro, 2007-2008 döneminde ise IPA kapsamında 381 milyon Avro olmak üzere, 2000-2008 döneminde toplam 1 milyar 658 milyon Avro yardımda bulunmuştur.⁴⁹

Toplam tahsisat içerisinde en büyük payı %94 oranıyla oranla Geçiş Dönemi ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni almaktadır. Sınır Ötesi İşbirliği Bileşeni'nin payı ise sadece %6'dır. İkinci Bileşen'de de en fazla desteklenecek alan olarak sosyo-ekonomik kriterler belirlenmiştir. Destek oranı %40-%55 civarındadır. Sınır ötesi işbirliğinde de en fazla pay güneydoğu Avrupa ülkeleri ile olan sınır ötesi işbirliği programları almakta olup, tahsisat oranı %26 düzeyindedir.⁵⁰

⁴⁸ Tezin hazırlandığı dönemde aday ülkelerden sadece Sırbistan'ın 2009-2011 MIPD belgesi Avrupa Komisyonu'nun sayfasında yer almamaktaydı. Dolayısıyla söz konusu tutarlar Tablo 32 çerçevesinde verilmiştir. MIPD genellikle toplam tutarlar değişmemekte bileşenler arası geçiş yapılabilir. ⁴⁹ EC, **on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2008-2010 for Serbia**, s. 36-37, (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_serbia_2008_2010_en.pdf, 20 Ocak 2010.

⁵⁰ A.e., s. 34-35.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

IPA TÜRKİYE UYGULAMASI

Türkiye, AB'ye üyelik yolunda bugüne kadar değişik adlar altında AB'den yardımlar almıştır. Bu yardımlar bir dönem mali protokollerle yürütülmüş, bir dönem MEDA Programı kapsamında gerçekleşmiş ve Aralık 1999'da yapılan Helsinki Zirvesi sonrasında aday ülke statüsü kazanan ülkemiz bu tarihten sonra katılım öncesi mali yardımlardan faydalanmıştır.

Ekonomik ve sosyal gelişmeye yönelik mali yardımlarla desteklenen AB-Türkiye mali işbirliği süreci 2007 yılından sonra yeni bir döneme girmiştir. Bu dönemde Türkiye önceki bölümlerde de ifade edildiği gibi IPA yardımlarından yararlanmaya başlamıştır.

2007-2013 döneminde AB'den IPA kapsamında ülkemize sağlanacak hibe niteliğindeki fonlar Avrupa Konseyi'nin 1085/2006 sayılı Katılım Öncesi Yardım Aracı Tüzüğü ve söz konusu Tüzüğün uygulanmasına ilişkin 718/2007 sayılı Avrupa Komisyonu Tüzüğü esasları çerçevesinde kullanılacaktır.

AB ile ülkemiz arasındaki mali işbirliğinin yukarıda belirtilen AB Tüzüklerine uygun olarak yürütülmesi amacıyla, Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Komisyonu arasında 11 Temmuz 2008 tarihinde "Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Avrupa Toplulukları Komisyonu Arasında Katılım Öncesi Yardım Aracı ile Temin Edilen Yardımın Uygulanması Çerçevesinde Türkiye Cumhuriyetine Sağlanan Avrupa Topluluğu Mali Yardımlarıyla İlgili İşbirliği Kuralları Hakkında Çerçeve Anlaşma" imzalanmış ve uygulamaya konulmuştur.

IPA bileşenleri altında AB'den sağlanacak fonlar, AB'ye tam üyelik hedefi doğrultusunda, Katılım Ortaklığı Belgesi¹ ve Ulusal Programda² yer alan önceliklerin yanı sıra Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi bileşenleri için hazırlanan Stratejik Çerçeve Belgesi ve operasyonel programlar ile Kırsal Kalkınma Bileşeni için hazırlanan Kırsal Kalkınma Programının strateji ve öncelikleri çerçevesinde kullanılmaktadır.

Bu bölümde IPA yardımlarının Türkiye'de yönetilmesine esas teşkil eden temel düzenlemelere değinilecek, IPA yardımları için Türkiye'de oluşturulan kurumsal yapılanma incelenecek ve IPA bileşenlerinin ülkemizdeki uygulamalarına yer verilecektir.

4.1. IPA Yardımlarının Türkiye'de Yönetilmesine Esas Teşkil Eden Temel Düzenlemeler

Türkiye'de katılım öncesi mali yardımların yönetilmesi amacıyla yapılan ilk düzenleme 18 Temmuz 2001 tarihli ve 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi'dir. Söz konusu düzenlemeyle AB'den sağlanacak fonların nasıl ve hangi organlar aracılığıyla kullanılacağı belirlenmiştir. Genelge'nin yayımlanmasını takiben Merkezi Finans ve İhale Birimi Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptı ile Ulusal Fon'un Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptı imzalanmıştır. İzleyen yıllarda söz konusu düzenlemelerde bazı değişikliklere gidilmiştir.

2007 yılında Türkiye'nin AB'den sağladığı katılım öncesi mali yardımların yapısının değişmesiyle birlikte 2001/41 sayılı Genelge ve bu Genelge çerçevesinde oluşturulan kurumsal yapının yeniden gözden geçirilmesi gereği ortaya çıkmıştır. Bu

¹ Türkiye ile Katılım Ortaklığının İlkeleri, Öncelikleri ve Koşullarına İlişkin 18 Şubat 2008 tarihli ve 2008/157/AT sayılı Konsey Kararı, 26 Şubat 2008 tarihli ve L 51 sayılı Avrupa Birliği Resmi Gazetesinde yayımlanmıştır. (Çevrimiçi) http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.do?year=2008&serie=L&textfield2=51&Submit=Search&_submit=Search&ihmlang=en, 4 Ocak 2010.

² 2008/14481 sayılı "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı ile Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar" 31 Aralık 2008 tarihli ve 27097 (5. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Ulusal Program'ın tam metni için bkz. (Çevrimiçi) <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=42260&l=1>, 4 Ocak 2010.

kapsamda “Katılım Öncesi AB’den Sağlanacak Fonların Yönetimi” konulu 2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi yayımlanmıştır.³

Bunun yanında IPA yardımlarıyla ilgili AB ile işbirliği kurallarının belirlendiği Çerçeve Anlaşma da 24 Aralık 2008 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir.

4.1.1. Merkezi Finans ve İhale Birimi’nin Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptı ile Ulusal Fon’un Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptı

“Merkezi Finans ve İhale Biriminin Kurulmasına ilişkin Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Avrupa Birliği Komisyonu arasındaki Mutabakat Zaptı” ile “Ulusal Fon’un Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptı” 14 Şubat 2002 tarihinde Ankara’da imzalanmıştır. 30/01/2003 tarihli ve 4802 sayılı Kanun⁴ ile söz konusu Mutabakat Zaptları’nın onaylanması uygun bulunmuştur. Mutabakat Zaptları’nın metinleri, 2003/5313 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı’nın⁵ eki olarak, Türkçe ve İngilizce dillerinde Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

Merkezi Finans ve İhale Biriminin Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptı’nda genel olarak Merkezi Finans ve İhale Birimi (MFİB)’nin kurulmasına ve görevlerine ilişkin hususlara yer verilmiştir. 13 madde halinde Türkçe ve İngilizce olarak iki nüsha şeklinde düzenlenmiştir ve 14 Şubat 2002 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir. Bu Mutabakat Zaptı’nın aksi belirtilmediği sürece geçerli kalacağı hükme bağlanmıştır.

Söz konusu Mutabakat Zaptı’nın 13’üncü maddesi, yıllık uygulamayı takiben Zaptın yeniden gözden geçirilebileceği hükmünü içermektedir. Bu çerçevede, yapılan müzakereler sonucunda Avrupa Komisyonu ile MFİB’nin kurumsal kapasitesinin güçlendirilmesi amacıyla 31 Mart 2006 tarihinde Ek Mutabakat Zaptı imzalanmıştır. Ek

³ 4/12/2009 tarihli ve 27422 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. (Çevrimiçi) <http://rega.basbakanlik.gov.tr/#>, 4 Aralık 2009.

⁴ 4/2/2003 tarihli ve 25014 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

⁵ 20/3/2003 tarihli ve 25054 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

Mutabakat Zaptı metni 2006/10565 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın⁶ eki olarak Türkçe ve İngilizce dillerinde Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Söz konusu Ek'in, 10/5/2006 tarihli ve 5500 sayılı Kanun⁷ ile onaylanması uygun bulunmuştur.

Ek Mutabakat Zaptı'yla MFİB Hazine Müsteşarlığı'na bağlanmış, MFİB'nin Hazine Müsteşarlığı ile idari ilişkisi, bütçesi, personelinin statüsü ve mali hakları gibi hususlar düzenlenmiştir.

Ulusal Fon'un Kurulmasına ilişkin Mutabakat Zaptı ise 17 madde halinde Türkçe ve İngilizce olarak iki nüsha şeklinde düzenlenmiş olup genel olarak Ulusal Fon'un işleyişine ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

Söz konusu Mutabakat Zaptları, AB tarafından Topluluk çıkarlarının korunmasına yönelik bir tedbir olarak görülmektedir.

4.1.2. Türkiye Cumhuriyetine Sağlanan Avrupa Topluluğu Mali Yardımlarıyla İlgili İşbirliği Kuralları Hakkında Çerçeve Anlaşma (Türkiye İçin IPA Çerçeve Anlaşması)

Türkiye ile AB arasındaki mali işbirliği çerçevesinde 2007-2013 döneminde verilecek IPA yardımları için 11/7/2008 tarihinde Türkiye ile Avrupa Komisyonu arasında “Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Avrupa Toplulukları Komisyonu Arasında Katılım Öncesi Yardım Aracı ile Temin Edilen Yardımın Uygulanması Çerçevesinde Türkiye Cumhuriyetine Sağlanan Avrupa Topluluğu Mali Yardımlarıyla İlgili İşbirliği Kuralları Hakkında Çerçeve Anlaşma”sı imzalanmıştır.

Söz konusu Anlaşma'nın 3/12/2008 tarihli ve 5824 sayılı Kanunla⁸ onaylanması uygun bulunmuş ve bu Anlaşma 19/12/2008 tarihli ve 2008/14450 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı⁹ ekinde yayımlanmıştır. 21/1/2009 tarihli ve

⁶ 5/7/2006 tarihli ve 26219 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

⁷ 17/5/2006 tarihli ve 26171 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

⁸ 7/12/2008 tarihli ve 27077 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

⁹ 24/12/2008 tarihli ve 27090 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

2009/14614 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı¹⁰ ile de söz konusu Anlaşma'nın yürürlük tarihi 24 Aralık 2008 olarak tespit edilmiştir.

Çerçeve Anlaşma; AB ve Türkiye arasındaki işbirliğini teşvik etmek ve üyelik hedefi çerçevesinde mümkün mertebe Topluluk müktesebatını da içine alacak şekilde AB standartlarına ve politikalarına tedrici uyumu için Türkiye'ye destek olmak amacıyla, IPA Çerçeve Tüzüğü ve IPA Uygulama Tüzüğü'nde belirtilen ve Türkiye için uygulanması mümkün olan çeşitli alanlardaki faaliyetleri yerine getirmek hususunda işbirliği kurallarının tespit edilmesi amacıyla imzalanmıştır.

Söz konusu Anlaşma altı bölüm, 49 madde ve beş ekten oluşmaktadır. Birinci bölümde, genel hükümlere; ikinci bölümde, merkezi olmayan yönetim için yapıların oluşturulmasına ve yetkililerin atanmasına; üçüncü bölümde, merkezi olmayan yönetim kapsamında yönetim yetkilerinin verilmesi ve akreditasyonu; dördüncü bölümde, Topluluk mali yardımına ilişkin genel kurallar; beşinci bölümde, uygulamaya ilişkin genel kurallar ve son bölüm olan altıncı bölümde ise nihai hükümlere yer verilmiştir.

4.1.3. 2009/18 Başbakanlık Genelgesi

2007-2013 döneminde AB'den sağlanacak fonların Çerçeve Anlaşma ile belirlenen esaslar doğrultusunda etkin bir şekilde kullanılabilmesi için, IPA'ya kadar olan katılım öncesi mali yardımlar için oluşturulan kurumsal yapının gözden geçirilerek yeni dönemin öngördüğü yapıyla uyumlu hale getirilmesi amacıyla 2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi yayımlanmıştır.

2009/18 sayılı Genelge ile Çerçeve Anlaşma'da belirtilen görevleri yerine getirmek üzere görevlendirilen kurum ve kişiler belirlenmiş, koordinasyon kurulu ve komiteleri ile izleme komiteleri oluşturulmuş ve bunların görevleri tek tek sayılmıştır. Kısaca, 2009/18 sayılı Genelge'yle AB ve ülkemiz arasındaki mali

¹⁰ 10/2/2009 tarihli ve 27137 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

işbirliğinin yürütülmesinde görev alacak kişi ve kurumlar belirlenmiş, görev dağılımları yapılmıştır.

2009/18 sayılı Genelge ile IPA'ya kadar olan katılım öncesi mali yardımların yönetilmesi ve uygulamasına esas teşkil eden 2001/40, 2002/50 ve 2007/30 sayılı Genelgeler yürürlükten kaldırılmıştır.

4.2. IPA Yardımlarına İlişkin Türkiye'deki Kurumsal Yapılanma

AB aday ülke statüsü çerçevesinde Türkiye'ye sağlayacağı mali yardımların idaresinde ve kullanılmasında uygun bir yapılanmanın oluşturulmasını ülkemizden istemiştir. Öngörülen mali işbirliği yapısı, adem-i merkeziyetçi yaklaşımla bir merkezi olmayan uygulama sisteminin oluşturulmasını gerektirmiştir. Ülkemiz de öngörüldüğü biçimde kendisine verilen yardımların zorunlu kıldığı sistemi merkezi olmayan bir yaklaşımla kurarak geliştirmiştir.

Burada öncelikle merkezi olmayan uygulama sistemine değinilecek, sonra bu sistemin ülkemizdeki aktörlerine yer verilecektir.

4.2.1. Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi (Decentralized Implementation System)

AB tarafından kaynak sağlanan projeler, üç farklı yaklaşım ile yönetilmektedir. Bunlar; merkezden, merkezi olmayan ve genişletilmiş merkezi olmayan olarak sıralanabilir.¹¹

Merkezden yönetimde ihale ve sözleşme kararları, yararlanıcı ülke adına ve hesabına hareket eden AB Komisyonu tarafından alınmaktadır. Dolayısıyla bu sistemde sözleşme makamı AB Komisyonu'dur.

¹¹ Hakan Karabacak, **Türkiye-Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali İşbirliği ve Proje Yönetimi Yaklaşımı**, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, 2004, s. 18.

Merkezi olmayan sistemde ihale ve sözleşme kararları yararlanıcı ülke tarafından atanan sözleşme makamı (ülkemizde Merkezi Finans ve İhale Birimi) tarafından alınmaktadır. Bu kararlar, Avrupa Komisyonu'na onay için önceden iletilmektedir. Ancak bu onayın ardından, sözleşme makamı ihale veya teklif çağrısı işlemlerini başlatabilmektedir. Bu sistem önceden (ex-ante) kontrole tabidir.¹² Ulusal Fon'un Kuruluşuna İlişkin Mutabakat Zaptı'nın 1'inci maddesinde Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi; *Avrupa Topluluklarını kuran antlaşmalar uyarınca nihai sorumluluğun AB Komisyonu tarafından muhafaza edilmesi şartıyla, yönetim ve sorumlulukların kısmen ortak ülkeye devredildiği AB dış yardım programları uygulama sistemi* olarak tanımlanmaktadır.

Merkezi olmayan genişletilmiş sistemde, ihale kararları, Avrupa Komisyonu'na önceden iletilmeden veya Komisyon'un önceden onayı olmaksızın aday ülkedeki sözleşme makamı tarafından alınmaktadır. Bu durumda sözleşme makamı gerçekleştirdiği işlemler için tam sorumluluk üstlenmekte ve herhangi bir denetim veya soruşturmada bu işlemlerden sorumlu sayılmaktadır. Bununla birlikte sözleşme makamı, ihale duyurularını veya ihale kararı duyurularını yayınlanmak üzere Komisyon'a iletmektedir.¹³

Adaylık döneminde, mali işbirliğinin hızlı ve etkin olarak işleyebilmesini sağlamak üzere merkezi olmayan yapılanmaya ihtiyaç duyulmasının nedenlerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

- AB mali yardımlarının, kademeli bir geçiş süreciyle, AB Komisyonu yerine bizzat aday ülkeler tarafından programlanması, uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi, yani özetle yönlendirilmesini sağlamak,

¹² Hakan Karabacak, "Katılım Öncesi Mali Yardımların Ön Koşulu-Merkezi Olmayan Yapılanma", **T.C. Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Bülteni**, Sayı: 1-10 (Sayı:1), Yıl: 2007, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, 2008, s. 4.

¹³ TÜSİAD Avrupa Birliği Temsilciliği, **Türkiye-Avrupa Birliği Mali İşbirliği, Projeler için Pratik Bilgiler**, Brüksel, Mayıs 2002, s. 3.

- Aday ülkelerde, AB mali yardımlarının kullanımının ulusal bütçelerden farklı bir yapı içerisinde gerçekleşmesini sağlamak ve kullanım esaslarını farklılaştırmak,
- AB mali yardımlarının programlama, sözleşme hazırlama, ihale, finansman, uygulama, izleme ve değerlendirme aşamalarının ve işlevlerinin birbirlerinden bağımsız birimler tarafından eşgüdümlü olarak yürütülmesini sağlamak.¹⁴

AB tarafından öngörülen bu yapılanmada, mali işbirliğinin değişik evrelerinin farklı birimler ve/veya kişilerce uygulanması ve denetlenmesi söz konusudur. Bu da program hazırlama, izleme ve değerlendirme ile proje uygulama birimlerinin farklılaştırılmasını gerektirmektedir.¹⁵

Diğer aday ülkelerle aynı kurumsal yapılanmanın gerçekleştirilmesi, aynı terminolojinin kullanılması, üye ülkelerin adaylarla işbirliğinin yanı sıra adayların da kendi aralarındaki ilişkisi ve yürütülecek ortak projelerin başarısı açısından önem kazanmaktadır. Ayrıca bu yapılanma, üyelik döneminde AB fonlarının kullanımı için aday ülkeleri hazırlamaktadır. Bu sistemde, birimler arasında farklılaştırma ve birbirini kontrol ve denetim ön plana çıkmaktadır.¹⁶ Mali işbirliğinin programlama, uygulama, izleme ve denetim aşamalarının farklı birimler tarafından ancak sıkı koordinasyon içinde yürütülmesi esas alınmaktadır.

Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi'nin amacı, AB tarafından finanse edilen programların uygulama sorumluluklarının AB Komisyonu'ndan ortak ülkelere transferi için uygun yasal ve idari çerçeveyi sağlamaktır. Sistem temel olarak, proje yönetim sorumlğunun AB Komisyonu'nun denetimi altında ortak ülkelerdeki makamlara aktarımı ile ilgilidir.

¹⁴ Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, “Katılım Öncesi Mali Yardımlar”, (Çevrimiçi) <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=5&l=1>, 25 Ocak 2010.

¹⁵ Merkezi Finans ve İhale Birimi, “Merkezi Olmayan Yapılanma”, (Çevrimiçi) <http://www.cfcu.gov.tr/about.php?lng=tr&action=shortintro>, 25 Ocak 2010.

¹⁶ Hüseyin Gösterici, Burhan Ormanoğlu, “AB Mali Yardımları ve IPA Uygulamasına Geçiş”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 79, Sayı: 456, Ankara, İçişleri Bakanlığı, Eylül 2007, s. 165.

Türkiye’de bu Sistem, ilk olarak 18 Temmuz 2001 tarihinde yayımlanan 2001/41 No’lu Başbakanlık Genelgesi ile düzenlenmiş ve kurulmuştur. Genelge’de, AB ile mali işbirliğini yürütmek üzere bu tür bir yapılanmaya gidilmesinin gerekliliğine vurgu yapılarak sistemin aktörlerine ve görevlerine yer verilmiştir. Daha önce de bahsedildiği gibi söz konusu Genelge 2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi’yle kaldırılmış ve Çerçeve Anlaşma kapsamında Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi’nin ülkemizdeki kurumsal yapılanması ve görev dağılımı yeniden düzenlenmiştir.

4.2.2. Türkiye’deki Merkezi Olmayan Uygulama Sisteminin Aktörleri

IPA Uygulama Tüzüğü’nün giriş kısmında IPA kapsamında sağlanacak yardımların esas itibarıyla Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi’yle yönetilmesi gerektiği bununla birlikte gerekli görülen durumlarda merkezi, ortak ve paylaşılan yönetimlerin de belirli bileşenler için uygulanabilmelerinin mümkün olduğu belirtilmiştir. Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi’nde, AB mali yardımları yararlanıcı ülkede kurulan ve AB tarafından akredite edilen yönetim ve kontrol sistemleri aracılığıyla kullanılmaktadır. Bu kontrol ve yönetim sistemleri ise, sistemin yapısının gerekli kıldığı birimlerin ve tüzel kişiliklerin, yani özel aktörlerin tesis edilmesiyle işlerlik kazanarak etkinleştirilmektedir.

Merkezi olmayan yönetim anlayışının gereği olarak, her bir aktör merkezi yönetimden yetki devri ile karar alma ve uygulama gücüne sahip özerkliğe kavuşmaktadırlar. Bu aktörler, her ne kadar bir merkezi yönetim biriminin bünyesinde yer alsalar da ve çalışanları da aynı zamanda kamu görevlisi sıfatını taşıysalar da Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi kapsamında merkezi yönetimden fonksiyonel bağımsızlığa sahiptirler. Böyle bir bağımsızlık zorunlu bir koşuldur. Çünkü AB mali yardımları yararlanıcı ülkenin kendi politika ve kararlarına göre değil, önceden belirlenen mali işbirliğinin kurallarına göre kullanılabilir. Merkezi olmayan sistemin aktörleri de, mali işbirliği kurallarının icracı birimleri olmaktadır.

2007-2013 dönemi mali yardımları için IPA öncesi döneme göre Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi'ni oluşturan unsurların kapsamı ve içeriği genişletilmiş, görev ve yetkileri artırılmış, yeni sorumluluklar yüklenmiştir.¹⁷

Bu kapsamda ülkemizde IPA yardımlarının yönetilmesinde görev alan kurumsal yapılar 2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi'yle belirlenmiştir. Türkiye'deki Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi aktörleri fonksiyonel bağımsızlığa sahiptirler. Ülkemize sağlanan AB mali yardımları, bu Sistemin aktörleri vasıtasıyla, anlaşmalarla belirlenen mali işbirliği kuralları çerçevesinde kullanılmaktadır.

2009/18 sayılı Genelge ile ülkemizdeki Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi'nde görev alacak olan kurum ve kişiler belirlenmiştir. Genelge'ye göre söz konusu aktörler şunlardır:

- Kurumsal Yapılar ve Yetkili Kişiler
 - Yetkili Akreditasyon Görevlisi
 - Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörü
 - Ulusal Yetkilendirme Görevlisi
 - Stratejik Koordinatör
 - Ulusal Fon
 - Program Otoritesi
 - Merkezi Finans ve İhale Birimi
 - Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu
 - Denetim Otoritesi
 - Ulusal Otorite
 - İç Denetim Birimi

¹⁷ İbrahim Çelikaş, "Katılım Öncesi Mali Yardım Aracının Merkezi Olmayan Yapılanmada Getirdiği Değişiklikler ve Yardımların İzlenmesi", **Sayıştay Dergisi**, Ankara, T.C. Sayıştay Başkanlığı, Sayı:74-75, Temmuz-Aralık 2009, s. 93.

- Koordinasyon Kurulu ve Komiteleri
 - Mali İşbirliği Koordinasyon Kurulu
 - Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma Komitesi
 - Sınır Ötesi İşbirliği Komitesi
 - Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Komitesi
- İzleme Komiteleri
 - Katılım Öncesi Yardım İzleme Komitesi
 - Sektörel İzleme Komiteleri
 - Geçiş Dönemi ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni İzleme Komitesi
 - Çevre, Ulaştırma, Bölgesel Rekabet Edebilirlik, İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programları İzleme Komiteleri
 - Kırsal Kalkınma İzleme Komiteleri

Aşağıda söz konusu aktörlere ve görevlerine genel hatlarıyla yer verilecektir.

4.2.2.1. Kurumsal Yapılar ve Yetkili Kişiler

4.2.2.1.1. Yetkili Akreditasyon Görevlisi

Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi'ne IPA düzenlemeleri ile getirilen Yetkili Akreditasyon Görevlisi, Türkiye'de Hazine Müsteşarlığından sorumlu Devlet Bakanıdır. Yetkili Akreditasyon Görevlisinin sekretarya hizmetleri Hazine Müsteşarlığı tarafından yürütülür.

Yetkili Akreditasyon Görevlisi, Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin ve Ulusal Fonun akreditasyonundan, izlenmesinden ve akreditasyonun askıya alınmasından veya geri alınmasından sorumludur.¹⁸

¹⁸ Hazine Kontrolörleri Derneği, “IPA Kurumsal Yapılanma”, (Çevrimiçi) <http://www.hazine.org.tr/ab/ipayapilanma.php>, 27 Ocak 2010.

4.2.2.1.2. Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörü

Ulusal IPA Koordinatörü; faydalanıcı ülke tarafından, ülkedeki hükümet veya kamu idaresinde görevli yüksek kademeli memurlar arasından atanır. IPA Programı kapsamında Avrupa Komisyonu ile yürütülen ilişkilerin genel sorumluluğunu üstlenir ve mali yardımların koordinasyonunu sağlar.

IPA'nın genel koordinasyonunu sağlamak üzere ülkemizde Ulusal IPA Koordinatörü olarak Avrupa Birliği Genel Sekreteri görevlendirilmiştir. Ulusal IPA Koordinatörü'nün sekretarya hizmetleri Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS) tarafından yürütülür.

Ulusal IPA 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 getirir.

4.2.2.1.3. Ulusal Yetkilendirme Görevlisi

Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, IPA'dan yararlanan ülke tarafından atanacak Bakan veya Müsteşar düzeyinde bir kamu görevlisi olabilir.¹⁹ Nitekim 2009/18 sayılı Genelge ile AB'den sağlanacak fonların mali yönetimi, işlemlerin mevzuata uygunluğu ile yönetim ve kontrol sistemlerinin etkin işlemlerinden sorumlu olan Ulusal Yetkilendirme Görevlisi olarak Hazine Müsteşarı görevlendirilmiştir.

¹⁹ Gösterici, Ormanoğlu, a.g.e., s. 169.

Ulusal Fon'un Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptı'nın üçüncü maddesinde belirlenmiş olan Ulusal Yetkilendirme Görevlisi'nin görev ve sorumlulukları IPA düzenlemeleriyle artmıştır. Özellikle yönetim ve kontrol sistemlerinin mevcudiyetinin sağlanması, bunların etkin ve verimli şekilde işlemlerini sağlama ve bunların işlediğine yönelik takip ve Komisyonu bilgilendirme gibi fonların devam edip etmemesine etki edebilecek rolü artmıştır.²⁰ Buna göre Ulusal Yetkilendirme Görevlisi;

a) Türkiye'de AB fonlarının mali yönetiminden ve bu çerçevede yapılan işlemlerin mevzuata ve usulüne uygunluğundan Ulusal Fon'un 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,
- Eş finansman unsurlarının mevcudiyetini ve doğruluğunu teyit etmek,
- Usulsüzlükleri tespit ederek derhal bildirmek,
- IPA Uygulama Tüzüğü'nün 50'nci maddesi kapsamında, tespit edilen usulsüzlüklerle ilgili olarak gerekli mali ayarlamaları yapmak,
- Komisyon ile yararlanıcı arasında mali bilgi alışverişi için temas noktası olmak.

b) IPA kapsamındaki yönetim ve kontrol sistemlerinin etkin işleyişinden sorumludur. Ulusal Yetkilendirme Görevlisi bu sorumluluklar kapsamında ise aşağıda görevleri yerine getirmektedir:

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

²⁰ Çeliktaş, a.g.e., s. 78-80.

- IPA kapsamındaki yardımın yönetim sistemlerinin mevcudiyetini ve etkin işleyişini sağlamak,
- Fonların yönetimine ilişkin iç kontrol sisteminin etkin ve verimli olmasını sağlamak,
- Yönetim ve kontrol sistemleri hakkında rapor hazırlamak,
- Uygun bir raporlama ve bilgi sisteminin işleyişini sağlamak,
- Denetim otoritesinden alınan denetim raporlarında yer alan bulguların takibini yapmak,
- Yönetim ve kontrol sistemlerinde meydana gelen önemli değişiklikleri, bildirimin bir suretini Yetkili Akreditasyon Görevlisine de göndererek Komisyona derhal bildirmek.

Bu sorumlulukların sonucu olarak, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, IPA Çerçeve Anlaşmasının 17'nci maddesinde tanımlandığı şekilde aşağıdaki hususları içeren 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.

4.2.2.1.4. Stratejik Koordinatör

Stratejik Koordinatör, IPA düzenlemeleri ile Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi'ne getirilmiş yeni bir unsurdur. IPA'nın Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşenleri kapsamında sağlanacak yardımların koordinasyonunu sağlamak üzere, Stratejik Koordinatör sıfatı ile Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Müsteşarlığı Müsteşar Yardımcısı görevlendirilmiştir. Stratejik Koordinatörün sekretarya hizmetleri DPT Müsteşarlığı tarafından yerine getirilmektedir.

4.2.2.1.5. Ulusal Fon

Ulusal Fon'un Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptı'nın 1'inci maddesinde Ulusal Fon “*Hazine Müsteşarlığı içinde yer alan ve Topluluk fonlarının Faydalanan Ülkeye aktarıldığı merkezi Hazine birimidir.*” şeklinde tanımlanmaktadır. Bir başka ifadeyle, AB tarafından sağlanan mali yardım Ulusal Fon'da toplanır. Ulusal Fon, finansal anlaşmada tespit edilen düzende fonları, sözleşmelerin ödemelerini yapması için, MFİB'ye aktarır.²¹ Ulusal Fon, Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin (Hazine Müsteşarı) sorumluluğu altında, IPA kapsamında sağlanacak yardımların mali yönetimi ile görevlidir. Bu kapsamda, Ulusal Fon Hazine Müsteşarlığı Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü bünyesinde Ulusal Fon Daire Başkanlığı şeklinde örgütlenmiştir.

MFİB veya uygulama birimleri, ilgili finansman anlaşmasında belirlenmiş olan ihtiyaçları doğrultusunda fon transferi taleplerini Ulusal Fon'a bildirirler. Ulusal Fon'a iletilen bu talepler ve taleplere bağlı belgeler incelenir ve talep uygun bulunması halinde fonlar serbest bırakılır.²²

Ulusal Fon, AB tarafından finanse edilen program, alt program, proje ve alt projenin uygulanmasına yönelik yapılan tüm fon transferlerinin hesaplarını tutmaktadır. Ulusal Fon ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, fon transferlerinin düzgün olarak yapılması ve doğru bilgilere dayandırılması hususlarında AB Komisyonu'na karşı nihai sorumlu durumundadırlar.

4.2.2.1.6. Program Otoritesi

Program Otoritesi, IPA düzenlemeleri ile getirilmiştir. IPA öncesi dönemde Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi birimi olan Uygulama Birimleri IPA

²¹ Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, “**Terimler Sözlüğü**”, (Çevrimiçi) http://www.avrupa.info.tr/Bilgi_Kaynaklari/Terimler_Sozlugu,Glossary_S.html?pageindex=8, 25 Ocak 2010.

²² Gösterici, Ormanoğlu, a.g.e., s. 169.

döneminde Program Otoritesi olarak adlandırılmıştır. Buna göre Program Otoriteleri, IPA'nın Bölgesel Kalkınma (III. Bileşen) ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi (IV. Bileşen) bileşenleri için ilgili Operasyonel Programların ve IPA'nın Kırsal Kalkınma Bileşeni (V. Bileşen) için Kırsal Kalkınma Programının hazırlanması ve uygulamanın yürütülmesinden sorumlu kurumlardır. Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi bileşenleri için Program Otoritesi olarak belirlenen kurumlarda Program Otoritesi Başkanı olarak müsteşar yardımcısı düzeyinde görevliler belirlenir.

IPA'nın III'üncü, IV'üncü ve V'inci bileşenlerine ilişkin olarak Operasyonel Programların hazırlanması ve uygulanmasından aşağıdaki kurumlar yetkili ve sorumludur.

Tablo 33: Operasyonel Programların Hazırlanması ve Uygulanmasından Sorumlu Kurumlar

Bileşen	Operasyonel Program	Program Otoritesi
(3) Bölgesel Kalkınma	Çevre	Çevre ve Orman Bakanlığı
	Ulaştırma	Ulaştırma Bakanlığı
	Bölgesel Rekabet Edebilirlik	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı
(4) İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
(5) Kırsal Kalkınma	Kırsal Kalkınma	Tarım ve Köyişleri Bakanlığı (Yönetim Otoritesi); Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma Ajansı)

Kaynak: 2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi

2009/18 sayılı Genelge'de Program Otoritelerinde oluşturulacak kurumsal yapılanmada programlama, izleme ve değerlendirme, teknik uygulama, kalite kontrol, ihale, finans ve sözleşme işlevlerini yerine getirmek üzere birimlerin oluşturulacağı ve bu birimlerde yeterli sayıda nitelikli personel istihdam edileceği belirtilmiştir.

4.2.2.1.7. Merkezi Finans ve İhale Birimi (Central Finance and Contracts Unit)

AB ile Türkiye arasındaki mali işbirliği kapsamındaki projelerin AB kural, düzenleme ve usullerine uygun olarak ihaleleri, ödemeleri, muhasebe ve raporlama işlemlerini yerine getirecek olan birimdir.²³ MFİB'nin kurulmasına ilişkin Mutabakat Zaptı'nın 3'üncü maddesinde Birim'in görevleri; ihaleye çıkılması, sözleşme yapılması, muhasebe, ödemeler, raporlama, fon talepleri ve hesapların idaresi, eğitim ve danışmanlık ve denetim olmak üzere sekiz başlık altında toplanmış ve bu görevlerin tanımları yapılmıştır.

Söz konusu Birim'in görevleri son olarak 2009/18 sayılı Genelge'de şu şekilde belirlenmiştir: MFİB; katılım öncesi mali işbirliği ile IPA'nın Geçiş Dönemi ve Kurumsal Yapılanma ve Sınır Ötesi İşbirliği Bileşenleri kapsamındaki ve ayrıca Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi 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 işlemlerinin yerine getirilmesinden sorumludur.

IPA'nın Geçiş Dönemi ve Kurumsal Yapılanma ile Sınır Ötesi İşbirliği Bileşenleri'nde Program Yetkilendirme Görevlisi, MFİB Başkanı olarak tespit edilmiştir.

4.2.2.1.8. Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK)

IPA yardımları kapsamında yeni oluşturulan Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu, IPA'nın Kırsal Kalkınma Bileşeni çerçevesinde, temel olarak

²³ Karabacak, “Katılım Öncesi Mali Yardımların Ön Koşulu-Merkezi Olmayan Yapılanma”, s. 5.

başvuru çağrı ilanlarına çıkılması, proje seçimi, sözleşme, ödeme ve raporlama işlemlerinin yürütülmesinden sorumludur.

Söz konusu Kurum, 4/5/2007 tarihli ve 5648 sayılı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile kurulmuştur.

5648 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinde Kurumun görev ve yetkileri şu şekilde sayılmıştır:

“a) Faydalanıcıların desteklerden azamî ölçüde yararlanabilmeleri amacıyla tanıtım, bilgilendirme, eğitim ve yönlendirme faaliyetlerini yürütmek.

b) Proje ve faaliyet başvurularını almak, bunların ön incelemeleri ile yerinde kontrollerini yapmak, proje ve faaliyetleri başvuru şartları, değerlendirme ve seçim kriterlerine göre değerlendirmek.

c) Desteklenecek proje ve faaliyetleri belirlemek, uygulama sözleşmelerini hazırlamak ve başvurusu uygun görülen faydalanıcılarla sözleşme imzalamak, uygun bulunmayan başvurularla ilgili işlemleri yapmak.

ç) Proje ve faaliyetlere yönelik tahakkuk, ödeme ve muhasebe işlemleri ile bunlarla ilgili her türlü kontrolü gerçekleştirmek.

d) Proje ve faaliyetlerin uygulamasını izlemek, yararlanıcıların sözleşme şartlarını ve yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini takip etmek, bu amaçlarla gerekli kontrolleri yapmak.

e) İlerleme ve gelişmeleri raporlamak, Avrupa Birliği mevzuatını da dikkate alarak ihtiyaç duyulan bilgi, belge ve raporları hazırlamak, yetkili kurum ve makamlara sunmak.

f) Program ve desteklerin etkinleştirilmesi yönündeki görüş ve değişiklik önerilerini ilgili makamlara bildirmek.

g) Kurumun görevleri ve faaliyetleriyle ilgili güvenli bir veri tabanı ve bilgi işlem sistemi kurmak.

ğ) Kurumun faaliyetleri ile ilgili idarî düzenlemeleri yapmak."²⁴

Ayrıca, Kurum görevleri ile ilgili konularda; kamu veya özel hukuk tüzel kişileri, gerçek kişiler, sivil toplum kuruluşları, Avrupa Komisyonu ve uluslararası kuruluşlarla gerekli işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevli ve yetkilidir.

Kurum, görevlerini Çerçeve Anlaşma, Sektörel Anlaşma ve 5648 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde yerine getirmektedir.

4.2.2.1.9. Denetim Otoritesi

Denetim Otoritesi IPA öncesi dönemde oluşturulan Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi'nde var olmayıp, IPA Uygulama Tüzüğü ile getirilmiş yeni bir Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi aktörüdür.²⁵ Türkiye'de IPA'nın yönetim ve kontrol mekanizmalarının işlerliği ve etkinliğini denetlemek üzere Hazine Kontrolörleri Kurulu, Denetim Otoritesi olarak görevlendirilmiştir.

Denetim Otoritesi, Çerçeve Anlaşma kapsamındaki yönetim ve kontrol mekanizması içerisinde yer alan kişi ve kurumlardan hiçbir şekilde talimat almaz ve işlevsel olarak bağımsızdır.

Denetim Otoritesi IPA'ya ilişkin tüm yönetim ve kontrol sistemlerini ve faaliyetlerini denetler. Bu kapsamdaki kurumlar Denetim Otoritesi tarafından yönetim ve kontrol sistemlerine ilişkin istenilen her türlü bilgiyi, belgeyi, kayıtları, raporları ve bilgi sistemlerini sunmak ve bu bilgileri denetime hazır bulundurmak zorundadırlar.

Denetim Otoritesi, her yıl yıllık denetim çalışma planı hazırlamak ve uygulamakla sorumludur. Yıllık çalışma planı, ilgili olduğu yıl başlamadan Ulusal

²⁴ **5648 sayılı Kanun'un tam metni** için bkz. (Çevrimiçi) http://www.tkd.gov.tr/tkd_main.aspx?page=law.ascx, 25 Ocak 2010.

²⁵ Çeliktaş, a.g.e., s. 84.

Yetkilendirme Görevlisi'ne ve Avrupa Komisyonu'na sunulur. Denetim; faaliyet ve işlem örneklerinin denetimini ve prosedürlerin incelenmesini içerir. Ayrıca; yıllık denetim planı, yönetim ve kontrol sistemlerinin etkili işlemesine ve Avrupa Komisyonu'na sunulan muhasebe bilgilerinin güvenilirliğinin doğrulanmasına yönelik denetimleri de kapsar. Denetim Otoritesi, denetim faaliyetleri sonucunda, yıllık denetim faaliyet raporu hazırlar ve söz konusu raporu Avrupa Komisyonu'na, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi'ne ve Yetkili Akreditasyon Görevlisi'ne iletir. Denetim Otoritesi, faaliyetlerini, uluslararası kabul edilmiş denetim standartlarına uygun olarak yürütür.²⁶

4.2.2.1.10. Ulusal Otorite

IPA'nın Sınır Ötesi İşbirliği Bileşeni ile ilgili olarak, ülkemizin halihazırda katılım sağladığı ve önümüzdeki dönemde katılacağı programlarla ilgili çalışmalarını MFİB ile işbirliği içerisinde yürütmek üzere ABGS Ulusal Otorite olarak belirlenmiştir.²⁷

4.2.2.1.11. İç Denetim Birimi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte kamu mali sistemimize iç denetim faaliyeti girmiştir. Söz konusu Kanun'un 63'üncü maddesinde iç denetim; *"kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti"* olarak tanımlanmaktadır. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde

²⁶ Hazine Kontrolörleri Derneği, a.g.e.

²⁷ 2009/18 sayılı Genelge'ye göre, ABGS Ulusal Yetkilendirme Görevlisi tarafından akredite edilinceye ve Avrupa Komisyonunun revize edilmiş yetki devri kararı alınıncaya kadar Ulusal Otorite görevini Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı yürütmeye devam edecektir.

sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilmektedir.

Bu kapsamda, 2009/18 sayılı Genelge’de katılım öncesi mali işbirliği kapsamında yer alan kurumların iç denetim işlevinin, 5018 sayılı Kanun çerçevesinde atananlar arasından, kurumlarınca öngörülen yeterli sayıdaki iç denetçi tarafından yerine getirileceği belirtilmiştir. Ayrıca, 5018 sayılı Kanun kapsamında yer almayan MFİB ve Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumunun iç denetiminin kendi iç denetçileri tarafından yapılması karara bağlanmıştır.

4.2.2.2. Koordinasyon Kurulu ve Komiteleri

2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi’nde AB ile mali işbirliğinde koordinasyonu sağlayacak bir kurul ve IPA Bileşenleri’nden Geçiş Dönemi Yardımı ve Kurumsal Yapılanma, Sınır Ötesi İşbirliği, Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşenleri’yle ilgili koordinasyonların yürütülmesinden sorumlu komiteler oluşturulması karara bağlanmıştır.

4.2.2.2.1. Mali İşbirliği Koordinasyon Kurulu

Kurul AB ile ilişkilerden sorumlu Başmüzakereci başkanlığında, Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörü, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, DPT Müsteşarı, Dışişleri Bakanlığı Müsteşarı, Maliye Bakanlığı Müsteşarı, Program Otoritesi Bakanlıkların Müsteşarları ve MFİB Başkanından oluşur.

Kurulun sekretarya hizmetleri ABGS tarafından yürütülür. Gerekli hallerde Kurula diğer ilgili kamu kurum ve kuruluşları da davet edilir. İhtiyaç duyulması halinde Kurul teknik seviyede toplanır.

Kurulun başlıca görevleri ise şunlardır:

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

4.2.2.2.2. Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma Komitesi

Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma Komitesi; ABGS başkanlığında, DPT Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ile Dışişleri ve Maliye Bakanlıklarının, en az daire başkanı düzeyinde temsilcilerinden ve MFİB'nin uygun seviyedeki temsilcisinden oluşur. Komitenin sekretarya hizmetleri ABGS tarafından yürütülür.

Komitenin görevleri ise şunlardır:

- Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni kapsamında kullanılacak kaynaklara ilişkin öncelikleri belirlemek, hazırlık aşamasından başlamak üzere, programlama belgelerini değerlendirmek ve varsa değişiklik önerilerinde bulunmak,
- Bu Bileşen kapsamındaki proje tekliflerini değerlendirmek, karara bağlamak ve proje hazırlama sürecini yönlendirmektir.

4.2.2.2.3. Sınır Ötesi İşbirliği Komitesi

Sınır Ötesi İşbirliği Komitesi; Ulusal Otorite başkanlığında, Dışişleri Bakanlığı, DPT Müsteşarlığı, MFİB ve ABGS temsilcilerinden oluşur. Komitenin çalışma usul ve esasları Komite tarafından belirlenir. Komitenin sekretarya hizmetleri Ulusal Otorite tarafından yürütülür.

Söz konusu Komitenin görevi Sınır Ötesi İşbirliği Bileşeni ile ilgili programlama ve teknik uygulama sürecini koordine etmektir.

4.2.2.2.4. Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Komitesi

Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Komitesi; DPT Müsteşarı başkanlığında, Stratejik Koordinatör, Program Otoritesi Başkanları ile Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, ABGS ile MFİB üst düzey temsilcilerinden oluşur. Gerek duyulması halinde ilgili kurum ve kuruluş temsilcileri de toplantıya davet edilir. Komitenin sekretarya hizmetlerini DPT Müsteşarlığı yürütür. Komitenin çalışma usul ve esasları Komite tarafından belirlenir.

Komitenin görevleri ise şunlardır:

- Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşenleri altında yer alan operasyonel programlara ilişkin gelişmeleri değerlendirerek, her bir bileşen için operasyonel programlar arası fon tahsisine yönelik Avrupa Komisyonuna iletilecek önerileri oluşturmak,
- Program Otoritelerine, operasyonel programlar arasındaki uyum ve tamamlayıcılığın sağlanmasına yönelik değerlendirme ve tavsiyelerde bulunmak,
- Stratejik Çerçeve Belgesi kapsamındaki operasyonel programlara ilişkin gelişmeleri ve belirlenen hedeflere ulaşmadaki ilerlemeleri değerlendirmek ve Program Otoritesi kurumlara bu yönde tavsiyelerde bulunmak,
- Söz konusu bileşenler altında yer alan operasyonel programlara ilişkin yıllık izleme ve değerlendirme raporlarını görüşmek ve Stratejik Çerçeve Belgesinde yer alan hedeflerin tutarlılığını izlemek,
- Stratejik Çerçeve Belgesine ilişkin olarak Stratejik Koordinatör tarafından hazırlanacak izleme ve değerlendirme raporlarını görüşmek,

- Yeterli sayı ve nitelikte projeden oluşan proje havuzunun oluşmasına katkıda bulunmak,
- Yatırım programı ile ilişkilendirilmesi gerekli olan projelerle ilgili olarak proje tekliflerini, projelendirme aşamasında, eş-finance ve yatırım programıyla ilişkisi bakımından DPT Müsteşarlığının görüşünü almak suretiyle değerlendirmektir.

4.2.2.3. İzleme Komiteleri

2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi'yle IPA yardımının Geçiş Dönemi Yardımı ve Kurumsal Yapılanma ile Kırsal Kalkınma Bileşenleri için bileşen bazında, Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşenleri içinse her bir Operasyonel Program bazında Çerçeve Anlaşma, Sektörel Anlaşma ve Finansman Anlaşmalarında tanımlanan görevleri yerine getirmek üzere bir izleme komitesi oluşturulmuştur.

Sınır Ötesi İşbirliği Bileşeni kapsamında ilgili ülkelerle yürütülen ortak programlarda ise, oluşturulan ortak izleme komitelerine katılım sağlanması karara bağlanmıştır. Söz konusu Bileşene ilişkin izleme faaliyetleri gerekli hallerde Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni İzleme Komitesi vasıtasıyla yapılır.

IPA kapsamındaki tüm bileşenlere ilişkin İzleme Komitelerinin genel koordinasyonu Ulusal IPA Koordinatörü tarafından yerine getirilmektedir.

4.2.2.3.1. Katılım Öncesi Yardım İzleme Komitesi

IPA İzleme Komitesi; Ulusal IPA Koordinatörü ile Avrupa Komisyonunun eşbaşkanlığında, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Ulusal Otorite, MFİB, Stratejik Koordinatör ve Program Otoritesi

kurumlar ile ilgili diğerk kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinden oluşur. Komitenin sekretarya hizmetleri ABGS tarafından yürütölür.

4.2.2.3.2. Sektörel İzleme Komiteleri

Geçiş Dönemi Yardımı ve Kurumsal Yapılanma ile Kırsal Kalkınma Bileşenleri için bileşen bazında, Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşenleri içinse her bir Operasyonel Program bazında izleme komiteleri oluşturulmuştur.

Geçiş Dönemi ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni İzleme Komitesi:

Ulusal IPA Koordinatörü ve Avrupa Komisyonunun eşbaşkanlığında Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Program Yetkilendirme Görevlisi, ABGS, Ulusal Fon, Dışışleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, DPT Müsteşarlığı ve diğerk ilgili kamu kurumlarının temsilcileri ile gerekli hallerde sivil toplum kuruluşları temsilcilerinden oluşur. Gerektiğinde sektörel izleme alt komiteleri kurulur. Komitenin sekretarya hizmetleri ABGS tarafından yürütölür.

Çevre, Ulaştırma, Bölgesel Rekabet Edebilirlik, İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programları İzleme Komiteleri:

İlgili Operasyonel Program'dan sorumlu Program Otoritesi ile Avrupa Komisyonunun eşbaşkanlığında, Ulusal IPA Koordinatörü, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Stratejik Koordinatör, MFİB, Maliye Bakanlığı ve ilgili diğerk kamu kurumları ile gerekli hallerde sivil toplum kuruluşları temsilcilerinden oluşur. Komitelerin sekretarya hizmetleri ilgili Program Otoritesi kurumlar tarafından yürütölür.

Kırsal Kalkınma İzleme Komitesi:

2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi'nde Kırsal Kalkınma Bileşeni'nin izlenmesine ilişkin komitenin oluşumu ve görevlerinin Sektörel Anlaşmanın ilgili hükümleri esas alınarak belirleneceği karara bağlanmıştır.

4.3. IPA Bileşenlerinin Türkiye Uygulaması

IPA bileşenleri altında AB'den sağlanacak fonlar, AB'ye tam üyelik hedefi doğrultusunda, 18 Şubat 2008 yılında Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi ve 2008/14481 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın ekinde sunulan ve 31 Aralık 2008 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı (Ulusal Programı)'nda yer alan önceliklerin yanı sıra Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi bileşenleri için hazırlanan Stratejik Çerçeve Belgesi ve operasyonel programlar ile Kırsal Kalkınma Bileşeni için hazırlanan Kırsal Kalkınma Programının strateji ve öncelikleri çerçevesinde kullanılmaktadır.

Ulusal Program, Türkiye'nin AB'ye katılım sürecinde, kısa ve orta vadede gerçekleştirilmesi öngörülen çalışmaları kapsamaktadır. Katılım öncesi öncelikli yatırım ihtiyaçları, finansman için sunulan sektörel tekliflerin niteliği, kaynak talep eden kamu kuruluşlarının projeyi uygulama kapasitesi gibi faktörler çerçevesinde Ulusal Program'da AB kaynaklarıyla finanse edilmesine ihtiyaç duyulan alanlar ve gerekli tutarlar Avrupa Komisyonu ve Türkiye ortak kararıyla, fasıl²⁸ bazında belirlenmektedir.

IPA kapsamındaki yardımlardan sadece Türk Hükümeti, kamu kurum ve kuruluşları yararlanmamakta, yerel yönetimler, iş dünyası temsilci örgütleri (meslek örgütleri vb.), sosyal tarafları temsil eden kuruluşlar (sendikalar), KOBİ'ler,

²⁸ Ülkemiz için toplam 32 fasıl bulunmaktadır.

dernekler, vakıflar, kar amacı gütmeyen örgütler gibi sivil toplum kuruluşları da yararlanmaktadır.

IPA bileşenleri kapsamında AB fonlarından yararlanabilme; 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.

Akreditasyon sürecinden sonra katılım öncesi yardım çerçevesinde yıllık öncelikler, hedefler ve programlar belirlendikten sonra teklif çağrıları ve ihale duyuruları yayımlanmaktadır. Avrupa Komisyonu'nun Türkiye'ye sağladığı IPA yardımları, iş, malzeme ve hizmet ihaleleri yoluyla kullanılmaktadır. İhale niteliği taşımayan, ancak AB'nin dış yardım sisteminde ihale olarak değerlendirilen IPA kapsamındaki hibe finansman olanakları, teklif çağrısı ilanı ile kamuoyuna duyurulmaktadır. Başvurular yapılırken Avrupa Komisyonu'nun genel değerlendirme kriterlerinin göz önünde bulundurulması gerekmektedir. AB Komisyonu proje seçiminde, ihale ve sözleşme prosedüründe ön kontrol yetkisini kullanmaktadır. Teklifler ancak ihale duyurusu, ihale daveti veya teklif çağrısına cevap olarak ve teklif çağrısında belirtilen kuruma yapılabilmektedir. Belirli bir programa teklif sunabileceklerin tam listesi o projenin ihale duyurusunda veya teklif çağrısında belirtilmektedir.²⁹

Ülkemiz için Avrupa Komisyonu'na 29 Haziran 2009 tarihinde kararlaştırılan 2009-2011 MIPD belgesine göre üç yıllık periyotta alınabilecek kaynak toplamı 2 milyar Avro düzeyindedir.³⁰ 2007-2012 döneminde ise toplam IPA tahsisatı 3,9 milyar Avro'dur.

²⁹ İktisadi Kalkınma Vakfı, “Türkiye-Avrupa Birliği Mali İşbirliği”, (Çevrimiçi) <http://www.ikv.org.tr/icerik.asp?konu=maliisbirligi&baslik=Mali%20İşbirliği>, 29 Ocak 2010.

³⁰ EC, **on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2009-2011 for Turkey**, s. 18, (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_turkey_2009_2011_en.pdf, 20 Ocak 2010.

4.3.1. Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni

Bu Bileşen için 2007-2012 döneminde IPA'dan Türkiye'ye 1 milyar 439 milyon Avro yardım yapılması kararlaştırılmıştır. 2009-2011 döneminde ise ayrılan kaynak tutarı 675,1 milyon Avrodur. I'inci Bileşen'in ülkemize ayrılan toplam tahsisat içerisindeki payı %37 olup, söz konusu oranla I'inci Bileşen ilk sırada yer almaktadır.

Bu Bileşen kapsamında “Kopenhag siyasi kriterlerinin yerine getirilmesi”, “sivil toplum diyalogunun geliştirilmesi” ve “Topluluk müktesebatına uyumun gerçekleştirilmesi” alt başlıkları bulunmaktadır.

2009-2011 döneminde bu alt başlıklara ilişkin Türkiye'ye yönelik önceliklere aşağıda yer verilmektedir:³¹

Kopenhag siyasi kriterlerinin yerine getirilmesi alanında desteğin odak noktası, reformlarla doğrudan ilgili olan kurumlar olacaktır. Bu reformlar, hukuki faaliyetler ve kolluk faaliyetleridir.

İkinci öncelik, sivil toplum örgütlerinin devam eden gelişiminin desteklenmesidir. Ele alınacak konular arasında öncelik; insan hakları, temel özgürlükler, cinsiyet konuları ve rüşvete karşı mücadeleye verilecektir. Sivil toplum ilişkilerinin desteklenmesi, AB ve Türkiye sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini destekleyen yardımlarla ve önemli ölçüde eğitim ve gençlik programlarını içeren Topluluk programlarında Türkiye'nin katılımının eş finansmanı aracılığıyla uygulanacaktır.

Topluluk müktesebatının benimsenmesi ve uygulanmasına ilişkin olarak aktarılan ve uygulanacak olan mevzuat ile gerekli yatırımları yansıtan temel faaliyet alanları olarak şunlar belirlenmiştir: Tarım ve gıda güvenliği, adalet,

³¹ A.e., s. 4.

özgürlük ve güvenlik (özellikle sınır yönetimi, göç ve vize politikası ve emniyet teşkilatı içerisindeki uluslar arası işbirliği) ve çevre.

I'inci Bileşen kapsamında, 2007 yılında toplam 37 adet proje; 2008 yılında da toplam 31 adet proje Avrupa Komisyonu tarafından kabul edilmiştir.

2009-2011 döneminde Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni'nin altında en fazla desteklenecek olan alan olarak AB müktesebatının uygulanması gelmektedir. Bu Bileşen kapsamında verilecek yardımın %45-65'i AB müktesebatının uygulanmasına yönelik projeler için ayrılmıştır. %20-35'i sivil toplum diyalogunun geliştirilmesi, %15-25'i siyasi kriterlerin yerine getirilmesi ve %3-5'i diğer destekleme programları amacıyla ayrılmıştır.³²

Avrupa Komisyonu ülkemiz için kabul ettiği 2009-2011 MPID'de bu Bileşen altında ele alınması gereken ihtiyaçların karmaşık yapısının ve yardımdan yararlanan kuruluşların yenilikleri sindirmesine ilişkin olarak yaşayacakları zorlukların varlığının, bu Bileşen kapsamında beklenen sonuçlara tam olarak ulaşmada sıkıntıya yol açabileceğini ancak bunlara rağmen Türkiye'nin bu alanda dikkate değer bir ilerleme kaydetmesinin beklenildiğini ifade etmiştir.

Özellikle ülkemiz tarafından;

- insan hakları reformlarının uygulanmasında önemli ilerleme kaydedildiği,
- insan haklarını ihlal eden uygulamalarda önemli miktarda azalma kaydedildiği ve bunların idari düzeyde ve yargı erki tarafından uygun şekilde izlendiği,
- Ombudsmanlık sisteminin oluşturulduğu,
- nezarethanelerin izlenmesi için, İşkenceye Karşı BM Konvansiyonu'nda öngörüldüğü üzere, bağımsız bir Ulusal Koruyucu Mekanizma kurulduğu,

³² A.e., s. 48.

- yargının tarafsızlığının ve bağımsızlığının güçlendirildiği ve daha etkili şekilde işleminin sağlandığı, adalete erişimde gelişme kaydedildiği,

belirtilmiştir.

Bunun yanında 2009-2011 dönemi sonunda aşağıdaki sonuçlara ulaşılması beklenmektedir.³³

- Kamu idari reformları, kamu hizmetinin modernleştirilmesi ve yerel yönetiminin güçlendirilmesini de içerecek şekilde geliştirilecek; bu bağlamda ilgili AB müktesebatı alanlarında daha ileri düzeyde yardımın sürdürülebilirliğine karşı oluşabilecek riskler önemli ölçüde azaltılacak,
- Yolsuzlukla mücadelede ilerleme kaydedilecek,
- Toplumsal cinsiyet eşitliğine yönelik bilincin artırılması konusunda gelişme kaydedilecek, kadınlar aile içi şiddete karşı korunacak,
- Mevzuatın hazırlanma ve uygulanma aşamasında daha etkili bir sivil toplum istişaresi oluşturulmasına yönelik prosedürler uygulamaya konulacak,
- Topluluk müktesebatının iç hukuka aktarılmasına ilişkin çalışmalar sürdürülecek,
- AB-Türkiye sivil toplum diyalogunun tüm hedef kitleler arasında iyi bir şekilde oluşturulması ve Türk kamuoyu tarafından görünür nitelikte olması sağlanacaktır.

Bu sonuçları değerlendirmede kullanılacak temel araç kurumlarla kapsamlı görüşmeler sonucunda hazırlanan yıllık İlerleme Raporları olacaktır.

4.3.2. Sınır Ötesi İşbirliği Bileşeni

Sınır Ötesi İşbirliği Bileşeni kapsamında yapılan AB yardımı, ortak yerel ve

³³ A.e., s. 22-23.

bölgesel girişimler aracılığıyla, dış yardım ile ekonomik ve sosyal tutarlılık hedeflerini birleştirerek sınır ötesi işbirliğini güçlendirmeyi hedef almaktadır.

2007-2013 döneminde bu Bileşen kapsamında finansman hakkına sahip bölge ve alanların listesi, Avrupa Komisyonu'nun 14 Kasım 2007 tarihli ve 2007/7655/AT sayılı Kararı'nın³⁴ ekleri olan iki liste halinde³⁵ verilmiştir.

Bu Bileşen için 2007-2012 döneminde ülkemize IPA'dan toplam 43 milyon Avro yardım yapılması kararlaştırılmıştır. 2009-2011 döneminde ise ayrılan kaynak tutarı 28,8 milyon Avrodur. II'nci Bileşen'in ülkemize ayrılan toplam tahsisat içerisindeki payı sadece %1 olup, söz konusu oranla II'nci Bileşen son sırada yer almaktadır.

Bu Bileşen altında Türkiye-Bulgaristan, Türkiye-Yunanistan, Türkiye-G.Kıbrıs Rum Kesimi, Karadeniz Havzası Sınır Ötesi İşbirliği Programları ile diğer Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı ve Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu Programları desteklenmektedir.

Türkiye-Bulgaristan Sınır Ötesi İşbirliği Programı, Türkiye Cumhuriyeti ile Bulgaristan Hükümeti arasında imza edilmiş ve 20/12/2007 tarihinde Avrupa Komisyonu tarafından C (2007) 6477 referans numarası ile onaylamıştır. Bu program, IPA Sınır Ötesi İşbirliği Bileşeni çerçevesinde kabul edilmiş ve ortak olarak finansman sağlanmıştır. Program, ortak sınırdaki bulunan beş Bulgar ve Türk bölgesi için AB desteğini kapsamaktadır. Bunlar; Burgas, Yambol ve Haskovo adlı Bulgar illeri ve Edirne ve Kırklareli adlı Türk illeri. Program için öngörülen toplam bütçe 11,8 milyon Avro'dur. Bunun 10 milyon Avro'su AB IPA Yardımı'ndan ve 1,8 milyon Avro'su da ülkemiz katkısından karşılanacaktır.³⁶

³⁴ 28/11/2007 tarihli ve L310018 sayılı AB Resmi Gazetesi'nde yayımlanmıştır.

³⁵ Türkiye için belirlenen iller Antalya, Aydın, Balıkesir, Çanakkale, Edirne, İzmir, Kırklareli ve Mersin (İçel) olmuştur

³⁶ EUROPA, “**Bulgaristan-Türkiye IPA Sınır Ötesi İşbirliği Programı 2007-2013**”, (Çevrimiçi) <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/39&format=HTML&aged=0&language=TR&guiLanguage=en>, 30 Ocak 2010.

Türkiye-Bulgaristan Sınır Ötesi İşbirliği Programı'na, bu Bileşen kapsamında 2009-2011 döneminde ayrılan tahsisatın %21-22'si bir başka deyişle 6,3 milyon Avro destek sağlanacaktır.³⁷

2007-2013 Karadeniz Havzası Sınır Ötesi İşbirliği Programı, AB'nin Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Programı kapsamında yer alan bir projedir. Bu projenin amacı, Karadeniz Havzası'ndaki bölgelerin ekonomik ve sosyal kalkınmasını güçlendirmek ve bu kalkınmayı sürdürülebilir kılmaktır. Programın uygulama alanları 10 ülkeyi kapsamaktadır. Bunlar: Azerbaycan, Bulgaristan, Ermenistan, Gürcistan, Moldova, Romanya, Rusya, Türkiye, Ukrayna ve Yunanistan'dır.

Karadeniz Havzası Sınır Ötesi İşbirliği Programı (2007-2013) kapsamında belirlenen düzeylerdeki yararlanıcı iller sırasıyla TR1 (İstanbul), TR2 (Edirne, Kırklareli ve Tekirdağ), TR 42 (Bolu, Düzce, Kocaeli, Sakarya ve Yalova), TR 81 (Bartın, Karabük ve Zonguldak), TR 82 (Çankırı, Sinop ve Kastamonu), TR 83 (Amasya, Çorum, Samsun, Tokat) ve TR 90 (Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize ve Trabzon)'dur.

Bu Program Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı Fonları tarafından desteklenmektedir. Program'ın 2007-2013 dönemi bütçesi 18,9 milyon Avro'dur.³⁸ Bunun 17,3 milyon Avro'su Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı Fonları'ndan, 1,6 milyon Avro'su ulusal bütçe katkılarından oluşmaktadır. Ülkemiz IPA yararlanıcısı olduğu için bu Program için yardım IPA kapsamında ülkemize yapılmaktadır. Ülkemize bu dönemde ortalama yıllık 1 milyon Avro yardım yapılması planlanmaktadır.³⁹

Türkiye-Yunanistan Sınır Ötesi İşbirliği Programı ilk olarak 2004 yılında başlamış, AB Katılım Öncesi Mali İşbirliği Fonu tarafından desteklenmiştir.

³⁷ EC, **on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2009-2011 for Turkey**, s. 26.

³⁸ Türkiye'ye IPA kapsamında yapılan yardım hariçtir.

³⁹ Black Sea CBC, **The Black Sea Basin Joint Operational Programme 2007-2013**, (Çevrimiçi) <http://www.blacksea-cbc.net/index.php?page=HOME>, 30 Ocak 2010.

Program, Türkiye tarafında Yunanistan ile kara ve deniz sınırı bulunan 6 ili kapsamaktadır. Bu iller; Aydın, Balıkesir, Çanakkale, Edirne, İzmir ve Muğla'dır.⁴⁰

Söz konusu Program 2007-2013 döneminde IPA tarafından desteklenecektir. Sınır Ötesi İşbirliği Programları altında en fazla desteklenen Program Türkiye-Yunanistan Sınır Ötesi İşbirliği Programı'dır. 2009-2011 döneminde bu Bileşen'in %35-36'sı söz konusu Programa ayrılmıştır. Söz konusu oranın karşılığı yaklaşık 10,5 milyon Avro'dur.⁴¹

Türkiye-G.Kıbrıs Rum Kesimi Sınır Ötesi İşbirliği için 2009-2011 döneminde IPA kapsamında yaklaşık 1 milyon Avro, Karadeniz Havzası Sınırötesi İşbirliği Programı hariç ***diğer Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı ve Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu Programları*** için ise yaklaşık 8 milyon Avro kaynak tahsis edilmiştir.

Sınır Ötesi İşbirliği Bileşeni kapsamında Türkiye'ye yapılan yardımların sonucunda aşağıdaki beklentilerin gerçekleşmesi hedeflenmektedir:

- Komşu bölgelerin ekonomik ilişkilerinin desteklenmesi, küçük ölçekte altyapının geliştirilmesi ve eğitimsel ve mesleki çalışmaların desteklenmesi,
- Nehir havza yönetimi, selden korunma ve yangın önleme gibi konuları içeren komşu bölgelerdeki çevre problemlerine çözüm getirilmesi,
- Sınır bölgelerin kültürel kaynaklarının korunması ve geliştirilmesi,
- İşbirliği ağlarının ve insanlar arası iletişimin kurulması.⁴²

⁴⁰ DPT Müsteşarlığı, "INTERREG III/A Yunanistan-Türkiye Sınır Ötesi İşbirliği Programı", (Çevrimiçi) <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/trabbkp/yunanistan.htm>, 30 Ocak 2010.

⁴¹ EC, **on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2009-2011 for Turkey**, s. 26.

⁴² A.e., s.26.

4.3.3. Bölgesel Kalkınma Bileşeni

Bölgesel Kalkınma Bileşeni kapsamında Operasyonel Programların amacı, bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltarak, çevre ve ulaştırma alt yapısını güçlendirerek ve rekabet edebilirliği artırarak bölgesel kalkınmayı hızlandırmaktır. Bu bileşen altında üç adet Operasyonel Program bulunmaktadır: Çevre, Ulaştırma ve Bölgesel Rekabet Edebilirlik.

Çevre Operasyonel Program'ı içerisinde temel öncelikler; su, atık su, katı atık yönetim sektörleridir. Ulaştırma Operasyonel Program'ı içerisindeki öncelik, demiryolu, Trans-Avrupa Ağı ile bağlantılar ve çoklu ulaşım verilmektedir. Son olarak, Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Program'ı içerisindeki öncelikler; ticari yatırımı desteklemek, KOBİ'lerin rekabet edebilirliğini artırmak ve teknolojik temellerini yükseltmektir.⁴³

Bu Bileşen için 2007-2012 döneminde ülkemize 1,4 milyar Avro tahsis edilmiştir. 2009-2011 döneminde ise ayrılan kaynak tutarı 712 milyon Avro'dur. III'üncü Bileşen'in ülkemize ayrılan toplam tahsisat içerisindeki payı %36 olup, söz konusu oranla bu Bileşen ikinci sırada yer almaktadır.

Aşağıda ülkemizdeki Operasyonel Program'ların ayrıntılarına yer verilecektir:

4.3.3.1. Çevre Operasyonel Programı (ÇOP)

Çevre Operasyonel Programı, Türkiye'nin çevre sektöründeki performansını, AB'nin ilkeleri ve politikaları doğrultusunda geliştirmesine yardım edecek temel plan ve eylem belgelerinden biridir. Bu Programın planlanmasından, uygulanmasından, yönetiminden sorumlu yetkili merci, Program Otoritesi olarak

⁴³ A.e., s.4.

Çevre ve Orman Bakanlığı'dır. 2007-2009 ÇOP'u⁴⁴; Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından, Avrupa Komisyonu ile görüşülerek oluşturulmuş ve geliştirilmiş olup; IPA Tüzüğü'nün 8 (1) maddesi uyarınca, Komisyon Kararı ile nihai olarak onaylanmıştır. Bu Program aynı zamanda, 2007–2013 dönemi için AB kaynaklarından yararlanmak üzere hazırlanan Stratejik Çerçeve Belgesi'nde yer alan dört Operasyonel Program'dan biridir.⁴⁵

ÇOP, ortaklık ilkesi ile uyumlu olarak, ilgili tüm idari ve sosyoekonomik paydaşların aktif katılımı ile hazırlanmıştır. Bu Program bağımsız bir belge olarak hazırlandığından dolayı, normalde bir Operasyonel Program'dan beklenenden daha fazla arka plan bilgisi ve istatistiksel veri içermektedir. Bu Program'ın, hem ulusal hem de bölgesel bağlamda acilen ele alınması gereken ve çevrenin korunmasına ilişkin karmaşık konuların daha iyi anlaşılmasına ve AB Çevre Müktesebatı ile uyumlu ulusal çevre mevzuatının uygulanmasına katkıda bulunması beklenmektedir.⁴⁶

ÇOP'un genel hedefleri şunlardır: Çevrenin korunmasını geliştirmek, çevreyi ve yaşam standartlarını iyileştirmek, içme suyuna, atık su arıtımına ve entegre katı atık hizmetlerine erişimi geliştirmek ve kapasiteyi ve yönetişimi güçlendirmek, bölgelerdeki ekonomik faaliyetleri canlandırmak, geri dönüşüm, yenilikçi enerji üretimi, turizm ve eğlence gibi sektörlerde yeni iş fırsatları sunmak.

ÇOP özellikle, su, atık su ve katı atık yönetimi için temel çevre altyapısının oluşumu ve gelişimine odaklanmıştır. Söz konusu Program, aşağıdaki öncelik ve tedbirler referans alınarak uygulanmaktadır.

- Öncelik 1: Su temini, kanalizasyon ve atık su arıtımının iyileştirilmesi
 - Tedbir 1.1: Su temini kalitesinin iyileştirilmesi;

⁴⁴ Türkiye için 2009-2011 MPID dokümanına uygun olarak hazırlanması gereken 2009-2011 ÇOP sorumlu Program Otoritesi tarafından henüz hazırlanmamıştır. (Şubat 2010)

⁴⁵ Çevre ve Orman Bakanlığı, **Çevre Operasyonel Programı (2007-2009) (Kısa Versiyon)**, Aralık 2007, s. 7, (Çevrimiçi) <http://www.ipa.gov.tr/fbase/COP.pdf>, 29 Ocak 2010.

⁴⁶ Çevre ve Orman Bakanlığı, **Çevre ve Orman Bakanlığı Stratejik Plan (2010-2014)**, Ankara, Çevre ve Orman Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Temmuz 2009, s. 19.

- Tedbir 1.2: Alıcı ortam kalitesinin iyileştirilmesi

- Öncelik 2: Entegre katı atık yönetiminin iyileştirilmesi

- Tedbir 2.1: Katı atık geri dönüşümü miktarının ve depolama sistemlerinin iyileştirilmesi

- Öncelik 3: Teknik Yardım

- Tedbir 3.1: ÇOP yönetiminin güçlendirilmesi

- Tedbir 3.2: Faydalanıcıların planlama kapasitesinin güçlendirilmesi.⁴⁷

Tablo 34: Çevre Operasyonel Programı 2007-2009 Dönemi Finansmanı

(Milyon Avro)

	AB IPA Desteği	Ulusal Katkı	Toplam Harcama
Öncelik 1: Su temini, kanalizasyon ve atık su arıtımının iyileştirilmesi	134	45	179
Öncelik 2: Entegre katı atık yönetiminin iyileştirilmesi	58	19	77
Öncelik 3: Teknik Yardım	12	4	16
TOPLAM (2007-2009)	204	68	272

Kaynak: Çevre ve Orman Bakanlığı, **Çevre Operasyonel Programı (2007-2009) (Kısa Versiyon)**, s. 41.

Yukarıdaki tablodan görüleceği üzere 2007-2009 dönemi ÇOP'un uygulanması için IPA'dan 204 milyon Avro, ulusal katkı olarak da ülkemizden 68 milyon Avro olmak üzere toplam 272 milyon Avro tahsis edilmiştir. IPA'nın eş finansman oranı ÇOP'da %75 oranındadır.

Türkiye için kabul edilen 2009-2011 MPID dokümanında ise Bölgesel Kalkınma Bileşeni için bu dönemde ayrılan tahsisatın %35-40'ının⁴⁸ çevre sektörü

⁴⁷ Çevre ve Orman Bakanlığı, **Çevre Operasyonel Programı (2007-2009) (Kısa Versiyon)**, s. 8.

için ayrılması kararlaştırılmıştır. Bir başka deyişle III'üncü Bileşen için ayrılan 712 milyon Avro tahsisatın yaklaşık 270 milyon Avro'su ÇOP'a gidecektir.

Bu Operasyonel Program'dan Çevre ve Orman Bakanlığı, belediyeler, bölgesel kuruluşlar, su temin eden firmalar, kanalizasyon firmaları ve sivil toplum kuruluşları faydalanmaktadır.

2009-2011 MPID dokümanında bu dönem sonrasında ÇOP'dan beklenen sonuçlar aşağıdaki şekilde belirtilmiştir.⁴⁹

- Alıcı su kaynaklarının kirliliğinde azalma,
- Avrupa Komisyonu şartlarını karşılayan atık birikim sistemlerinin uygulamaya konulması,
- Sözleşmeye aykırı atık gömmelerin kapatılması ve ekolojik katı atık yönetimi faaliyetlerine başlanması,
- Özellikle yararlanıcı taraf düzeyinde çevre sektöründeki geniş ölçekli altyapı projelerini hazırlama, uygulama ve yönetme kapasitesinin artırılması,
- Yeni istihdam alanlarının oluşturulması ve kamu sağlığının geliştirilmesi,
- Enerji etkinliği ve yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımının geliştirilmesi.

4.3.3.2. Ulaştırma Operasyonel Programı (UOP)

Ulaştırma Operasyonel Programı, Türkiye'de etkin ve dengeli bir ulaşım sistemi kurma, TEN-T (Trans-European Network for Transport) Ağı üzerinde emniyet ve karşılıklı işletilebilirliği sağlayan ulaşım altyapısının geliştirilmesine

⁴⁸ EC, on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2009-2011 for Turkey, s. 48.

⁴⁹ A.e., s. 33.

yardım etme hedefleri doğrultusunda Program Otoritesi Ulaştırma Bakanlığı tarafından hazırlanmıştır.⁵⁰

UOP'un birinci bölümünde, Topluluk stratejisi çerçevesinde ulusal politika ve sosyo-ekonomik durum üzerinde kısa bir genel görünüm ortaya koyulmuş, ortaklık ilkesinin uygulanması anlatılmıştır. İkinci bölümünde, Türkiye'deki orta vadeli ulaştırma ihtiyaçları ile ilgili analizin içeriğine değinilmiş, MIPD ve Stratejik Çerçeve Belgesi ile uyumlu olarak belirlenen stratejik öncelikler de analiz edilmiştir. Üçüncü bölümünde, öncelik eksenleri ve tedbirleri de içine alan UOP'un program stratejisi ortaya konulmuştur. Dördüncü bölüm, her bir tedbir için mali dağılımı içermektedir. Son bölümünde ise, programlama yapısı ve IPA uygulaması ile ilgili uygulama hükümleri açıklanmıştır.⁵¹

UOP'da temel öncelik eksenleri olarak şu alanlar belirlenmiştir:

- Demiryolu altyapısının geliştirilmesi (mevcut TEN-T ile bağlantı sağlayan veya gelecekteki TEN-T Ağları üzerindeki demiryolu hatlarının yapımı ve iyileştirilmesi),
- Liman altyapısının geliştirilmesi (gelecekteki TEN-T üzerinde yeni limanların gerekli multi-modal hinterland bağlantıları ile birlikte yapımı),
- Bu öncelikleri desteklemek için teknik yardım.

⁵⁰ Türkiye için 2009-2011 MPID dokümanına uygun olarak hazırlanması gereken 2009-2011 UOP sorumlu Program Otoritesi tarafından henüz hazırlanmamıştır. (Şubat 2010)

⁵¹ Ulaştırma Bakanlığı, **Ulaştırma Operasyonel Programı (CCI No: 2007 TR 16 I PO 002)**, Eylül 2007, Ankara, (Çevrimiçi) http://op.ubak.gov.tr/doc/OP_Turkce.pdf, 30 Ocak 2010.

Tablo 35: Ulaştırma Operasyonel Programı 2007-2009 Dönemi
Finansmanı

(Milyon Avro)			
	AB IPA Desteği	Ulusal Katkı	Toplam Harcama
Öncelik 1: Demiryolu Altyapısının Geliştirilmesi	159	53	212
Öncelik 2: Liman Altyapısının Geliştirilmesi	17	6	23
Öncelik 3: Teknik Yardım	3	1	5
TOPLAM (2007-2009)	180	60	240

Kaynak: Ulaştırma Bakanlığı, Ulaştırma Operasyonel Programı, s. 90.

Yukarıdaki tablodan görüleceği üzere 2007-2009 dönemi UOP'un uygulanması için IPA'dan 180 milyon Avro, ülkemiz kaynaklarından da 60 milyon Avro olmak üzere toplam 240 milyon Avro tahsis edilmiştir. IPA'nın eş finansman oranı UOP'da %75 oranındadır.

Türkiye için kabul edilen 2009-2011 MPID dokümanında ise Bölgesel Kalkınma Bileşeni için bu dönemde ayrılan tahsisatın %30-35'inin⁵² ulaşım sektörü için ayrılması kararlaştırılmıştır. Bir başka deyişle III'üncü Bileşen için ayrılan 712 milyon Avro tahsisatın yaklaşık 235 milyon Avro'su UOP'a gidecektir.

UOP'dan, Demiryolları, Limanları ve Havaalanları İnşaatı Genel Müdürlüğü, Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü, Denizcilik Müsteşarlığı, mühendislik ve inşaat firmaları yararlanmaktadır.

UOP altında Kapıkule-Halkalı Demiryolu Hattı Yapım Projesi, Çandarlı Limanı Yapım Projesi Irmak-Karabük-Zonguldak Demiryolu Hattı Sinyalizasyonu ve Elektrifikasyonu Projesi ve Mersin Konteyner Limanı Yapım Projesi yürütülmektedir.

⁵² EC, on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2009-2011 for Turkey, s. 48.

4.3.3.3. Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı (BROP)

Bölgesel Kalkınma bileşeni kapsamındaki üçüncü Operasyonel Program BROP'dur. 2007-2009 dönemini kapsayan BROP⁵³ Program Otoritesi olan Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından hazırlanmıştır Program, Türkiye'de bölgesel kalkınma farklılıklarının azaltılmasını ve bölgelerde rekabet edebilirliğin artırılmasını amaçlayan dengeli bir bölgesel kalkınma stratejisi sunmaktadır.

BROP 5 temel bölümden ve eklerden oluşmaktadır.⁵⁴ İlk bölüm, Programın ulusal ve AB politikaları ile uyum ve tamamlayıcılığını ve ortaklık mekanizmasını ortaya koymaktadır. Programın ikinci bölümü, bir SWOT analizi ile birlikte, makro-ekonomik bir çalışmayı içeren ve bu çalışma sonucunda ortaya çıkan temel problemleri ve bulguları ortaya koyan sosyo-ekonomik analiz sunmaktadır. Programın üçüncü bölümü, SWOT analizi sonucu ortaya çıkan zayıf yönlerin ve tehditlerin dikkate alındığı ve fırsatların geliştirildiği bir strateji sunmaktadır. Bu yaklaşım çerçevesinde, Program açıkça, temel müdahale alanlarını, öncelikleri, tedbirleri ve desteklenebilir faaliyetleri açıklamaktadır. Programın dördüncü bölümü, bütçenin öncelikler ve tedbirler arasında dağılımının gösterildiği finansal tablolara yer vermektedir. Son olarak Programın beşinci bölümünde, izleme ve değerlendirme süreçleri ve uygulama mekanizması açıklanmaktadır.

BROP, sektörel olarak imalat sanayi ve turizm sektöründe faaliyet gösteren küçük ve orta ölçekli işletmeler, bilgi toplumu, araştırma geliştirme ve inovasyona yoğunlaşmıştır. Diğer taraftan Program coğrafi olarak kişi başına düşen milli geliri Türkiye ortalamasının %75'inin altında kalan bölgelere odaklanmaktadır.⁵⁵ Ayrıca, BROP'da iki temel öncelik ve bu öncelikler altında altı temel faaliyet alanı (tedbir) belirlenmiştir. Bu öncelik ve faaliyet alanları şunlardır:

⁵³ Türkiye için 2009-2011 MPID dokümanına uygun olarak hazırlanması gereken 2009-2011 BROP sorumlu Program Otoritesi tarafından henüz hazırlanmamıştır. (Şubat 2010)

⁵⁴ Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, **Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı**, Ankara, 2007, (Çevrimiçi) <http://ipa.stb.gov.tr/Dosyalar/OpTurkce.pdf>, 30 Ocak 2010.

⁵⁵ A.e., s. 7.

BROP'un birinci önceliği "iş ortamının iyileştirilmesi"dir. Bu öncelik altında desteklenecek dört tane faaliyet bulunmaktadır. Bu faaliyetler;

- 1) Sanayi altyapısının geliştirilmesi,
- 2) Finansal araçların oluşturulması ve geliştirilmesi,
- 3) AR-GE, inovasyon, teknoloji ve bilgi toplumu altyapısının geliştirilmesi ve
- 4) Turizm altyapısı ile tanıtım ve pazarlama faaliyetlerinin geliştirilmesidir.

İkinci öncelik ise "işletme kapasitelerinin artırılması ve girişimciliğin teşvik edilmesi"dir. Bu öncelik kapsamında desteklenecek iki tane faaliyet alanı tespit edilmiştir. Bunlar;

- 1) İşletmelere temel bilgi, danışmanlık ve yatırım desteği sağlanması,
- 2) Sanayi sektörleri arasında işbirliğinin güçlendirilmesidir.⁵⁶

Ayrıca, bu öncelik eksenlerine destek için de teknik yardım önceliği geliştirilmiştir.

⁵⁶ Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, **Katılım Öncesi Yardım Aracı-IPA ve Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programına İlişkin Sık Sorulan Sorular**, Mart 2008, s. 3, (Çevrimiçi) <http://ipa.stb.gov.tr/Dosyalar/SikcaSorulanSorular.pdf>, 5 Ocak 2010.

Tablo 36: Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı 2007-2009

Dönemi Finansmanı

(Milyon Avro)

	AB IPA Desteği	Ulusal Katkı	Toplam Harcama
Öncelik 1: İş Ortamının İyileştirilmesi	104	35	138
Öncelik 2: İşletme Kapasitelerinin Artırılması ve Girişimciliğin Teşvik Edilmesi	28	9	37
Öncelik 3: Teknik Yardım	8	3	11
TOPLAM (2007-2009)	140	47	187

Kaynak: Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, **Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı**, s. 152.

Yukarıdaki tablodan görüleceği üzere 2007-2009 dönemi BROP'un uygulanması için IPA'dan 140 milyon Avro, ülkemiz katkısı olarak da 47 milyon Avro olmak üzere toplam 187 milyon Avro tahsis edilmiştir. IPA'nın eş finansman oranı BROP'da %75'dir.

Türkiye için kabul edilen 2009-2011 MPID dokümanında ise Bölgesel Kalkınma Bileşeni için bu dönemde ayrılan tahsisatın %25-35'inin⁵⁷ bölgesel rekabet edebilirlik için ayrılması kararlaştırılmıştır. Bir başka deyişle III'üncü Bileşen için ayrılan 712 milyon Avro tahsisatın yaklaşık 215 milyon Avro'su BROP'a gidecektir.

BROP kapsamında yararlanıcı olabilecekler şunlardır:

- Kamu Kurumları ve Birlikleri,
- Organize Sanayi Bölgeleri, Küçük Sanayi Siteleri, Teknoloji Geliştirme Bölgeleri ve Teknoloji Geliştirme Merkezleri Yönetimleri,
- Ulusal ve Bölgesel Sanayi ve Ticaret Odaları,
- Belediyeler,
- Sektörel Birlikler, Dernekler, Vakıflar ve Kooperatifler,

⁵⁷ EC, on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2009-2011 for Turkey, s. 48.

- Üniversiteler,
- Bilimsel Kuruluş ve Araştırma Merkezleri,
- Kar Amacı Gütmeyen Organizasyonlar,
- Kalkınma Ajansları, Hizmet ve Kalkınma Birlikleri,
- İl Özel İdareleri,
- Kredi Garanti, Mikro Kredi ve Öz Finansman Fonları,
- Sanayi Ağları ve Kümelenmeler,
- İşletmeleri Temsil Eden Kuruluşlar.⁵⁸

BROP özellikle coğrafi olarak kişi başına düşen milli geliri Türkiye ortalamasının %75'inin altında kalan bölgelere odaklanmaktadır. Bu kapsamda aşağıdaki tabloda verilen 12 Düzey II Bölgemiz (43 il) BROP kapsamında sunulan yardımdan yararlanabilecektir.

Tablo 37: Düzey 2 Bölgeleri (12 Bölge, 43 İl) ve Cazibe Merkezleri

Düzey 2 Bölgesi	Bölgedeki İller (Düzey 3)	Cazibe Merkezleri
TRA1	Erzurum, Erzincan, Bayburt	Erzurum
TRA2	Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan	Kars
TRB1	Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli	Malatya, Elazığ
TRB2	Van, Muş, Bitlis, Hakkari	Van
TRC1	Gaziantep, Adıyaman, Kilis	Gaziantep
TRC2	Şanlıurfa, Diyarbakır	Diyarbakır, Şanlıurfa
TRC3	Mardin, Batman, Şırnak, Siirt	Batman
TR63	Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye	Kahramanmaraş
TR72	Kayseri, Sivas, Yozgat	Kayseri, Sivas
TR82	Kastamonu, Çankırı, Sinop	Kastamonu
TR83	Samsun, Tokat, Çorum, Amasya	Samsun
TR90	Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane	Trabzon

Kaynak: DPT, **Stratejik Çerçeve Belgesi**, s. 38 ve s.41'de yer alan tablolardan yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

⁵⁸ Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, **Katılım Öncesi Yardım Aracı-IPA ve Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programına İlişkin Sık Sorulan Sorular**, s. 6.

BROP kapsamında sunulan yardımdan kişi başına düşen milli gelir seviyesi ülke ortalamasının %75'inin altında kalan tüm bölgelerimizin (12 Düzey II Bölgesi) yararlanabilmesine karşın, uygulamada, bu bölgelerimiz içerisinde belirlenen ve Cazibe Merkezi olarak adlandırılan 15 il merkezine ağırlık verilmiştir. Bu çerçevede, DPT Müsteşarlığı tarafından hazırlanan ve Operasyonel Programın genel çerçevesini belirleyen “Stratejik Çerçeve Belgesi”nde öngörülen yaklaşıma uygun olarak, BROP bütçesinin %70-80'i yukarıdaki tabloda yer alan 15 Cazibe Merkezi'ne yönelik olarak kullanılmaktadır.

2009-2011 MPID dokümanında bu dönem sonrasında BROP'dan beklenen sonuçlar aşağıdaki şekilde belirtilmiştir.⁵⁹

- Üretim ve hizmet sektöründe yeni işler oluşturulacak ve var olan sektörler güçlendirilecek.
- Yeni meslekler oluşturulacak ve var olan mesleklerin kalitesi artırılabilecek.
- Üretilmiş ürünlerden ve hizmetlerden elde edilen iş hacmi artırılabilecek.
- Orta ve yüksek teknolojiyle üretilmiş ürün ve hizmetlerdeki Türk ihracatı artırılabilecek.

4.3.4. İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşeni

İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşeni'nin genel amacı, daha fazla ve daha iyi istihdam olanakları ve daha geniş bir sosyal uyum ile sürdürülebilir ekonomik büyüme yeteneğine sahip bilgi temelli ekonomiye geçişin desteklenmesidir. Söz konusu IPA Bileşeni'nin kurumsal açıdan amacı ise, aday ülkeleri Avrupa İstihdam Stratejisi ve Lizbon Stratejisi çerçevelerinde Avrupa Sosyal Fonu'na hazırlamak ve uygun yapı ile sistemleri kurmaktır.

Bu Bileşen kapsamında Avrupa İstihdam Stratejisi'nin dört önemli politika hedefinin hayata geçirilmesi için destek sağlanmaktadır. Bu alanlar; iş gücüne

⁵⁹ A.e., s. 33.

katılım oranının artırılarak işsizliğin azaltılması, yeni iş ve istihdam olanaklarının desteklenmesi, sürekli değişen ve gelişen iş piyasası şartlarına çalışanların ve şirketlerin adaptasyonunun sağlanması ve iş piyasasında her türlü ayrımcılıkla mücadele edilmesi ve dezavantajlı grupların iş gücüne katılımlarının artırılması.⁶⁰

Bu Bileşen altında üç temel müdahale alanına karşılık gelen tek bir Operasyonel Program bulunmaktadır. Bu müdahale alanları; istihdam, eğitim ve sosyal içerme olup dört tane öncelikli eksen aracılığıyla uygulanmaktadır. İstihdamda daha çok insanı muhafaza etmek ve istihdamı cazip kılmak, insan kaynaklarına yatırımı artırmak, çalışanların uyumluluğunu artırmak ve kapsamlı bir işgücü piyasasını desteklemek dört temel önceliği ifade etmektedir.

Aşağıda bu Operasyonel Program'ın ayrıntılarına değinilecektir.⁶¹

4.3.4.1. İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı (İKGOP)

Bu Program; istihdam, eğitim ve sosyal dışlanmayla mücadele (sosyal hizmet ve yardımlar) alanlarında ülkemizin öncelikli sorunlarının çözümüne yardım sağlamak için AB mali yardımlarının nasıl kullanılacağını ortaya koyan temel referans belgesidir. Bu kapsamda uygulanacak tüm operasyon ve projelerin bu belgeye dayanması gerekmektedir. Söz konusu Program, Program Otoritesi olan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanmış ve Avrupa Komisyonu'na 2007 yılında kabul edilmiştir.⁶² Program 7 yıllık bir süreye sahip olmakla birlikte, mali bölümü 3 yıllık bir süre (2007–2009) için özel olarak belirlenmiştir.

⁶⁰ Feridun Kaya, “AB Uyum Sürecinde Avrupa İstihdam Stratejisi ve Türkiye”, **Bütçe Dünyası**, Sayı:24, C:2, Ankara, Devlet Bütçe Uzmanları Derneği, Kış 2007, s. 77.

⁶¹ EC, **on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2009-2011 for Turkey**, s. 5.

⁶² Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı**, (Çevrimiçi) <http://ab.calisma.gov.tr/web/Default.aspx?alias=ab.calisma.gov.tr/web/ipa>, 30 Ocak 2010.

Amacı, daha çok ve daha iyi iş ile daha fazla sosyal uyumu sağlayacak sürdürülebilir bir ekonomik gelişmeye bağlı olarak bilgi temelli ekonomiye geçişi desteklemektir. Bu destekle, kadınların işgücüne katılımının artırılması; kamu istihdam hizmetlerinin idari kapasitesinin geliştirilmesi; iş gücü piyasası ile eğitim arasında bağ kurulması; yaşam boyu öğrenimin geliştirilmesi; eğitim kalitesinin geliştirilmesi ve sosyal dışlanma riski ile karşı karşıya olan kişilerin sosyal hayata her bakımdan katılımlarının sağlanması hedeflenmektedir.

Söz konusu Program iki şekilde uygulanacaktır:

Operasyonlar (Şemsiye Projeler): Ulusal düzeyde faaliyetlerin yürütülmesi, kurumsal kapasitenin geliştirilmesi ve ulusal politikaların belirlenmesi amacıyla Milli Eğitim Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu ve Sosyal Güvenlik Kurumu gibi merkezde yer alan kamu kurum ve kuruluşları aracılığıyla “operasyon” olarak adlandırılan “şemsiye projeler” yürütülecektir.

Hibe Programları: Operasyonların (şemsiye projelerin) en önemli ayağını, yerel düzeyde ilgili tarafların kullanacağı hibe programları oluşturmaktadır. Hibe programları ile yereldeki kurumlara, sosyal taraflara, sivil toplum kuruluşlarına, üniversitelere, belediyelere, valiliklere, mevcut sorunlarını belirleme, söz konusu sorunlar için ortak çözüm önerileri geliştirme ve bunları hayata geçirme olanağı sunulmaktadır. Bu nedenle çoğu şemsiye projesinin bütçesinin büyük kısmı, hibe programlarına ayrılmıştır.

İKGOP, kişi başına düşen milli gelir seviyesi ülke ortalamasının % 75’inin altında olan 12 Düzey-II bölgesinde (43 ilde) uygulanacaktır.⁶³

İKGOP kapsamında teknik yardım hariç dört öncelik (müdahale alanı) ve bu öncelikler altında on tedbir (alt hedef) belirlenmiştir. İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşeni kapsamında operasyon ve hibe projelerinin mali olarak

⁶³ Bkz. Tablo 37.

desteklenmesi için, İKGOP’da belirtilen tedbirlere ve bu tedbirlerin altında yer alan faaliyetlere uygun olması ile her tedbir için belirlenen göstergeleri sağlaması gerekmektedir.

Belirlenen öncelikler; istihdam, eğitim, hayat boyu öğrenme, sosyal içerme ve teknik yardımdır.

Özellikle kadınların işgücüne katılımlarını artırarak ve genç işsizliğini azaltarak, daha çok insanı istihdama çekmek ve istihdamda sürekli olmalarını sağlamak amacını taşıyan **istihdam önceliği** için 2007-2009 döneminde ayrılan toplam kaynak 82 milyon Avro’dur. Bu öncelik altında dört tedbir yer almaktadır. Bunlar;

- Önceden tarımda çalışanlar dâhil olmak üzere, kadınların işgücüne katılımlarının teşvik edilmesi ve kadın istihdamının artırılması.
- Gençlerin istihdamının artırılması.
- Kayıtlı istihdamın teşvik edilmesi.
- Kamu istihdam hizmetlerinin kalitesinin artırılması.

Eğitimin kalitesinin artırılması, eğitim ve iş gücü piyasası arasındaki bağın kuvvetlendirilmesi, başta kız çocukları olmak üzere her düzeyde okullaşma oranlarının yükseltilmesi yolu ile insan kaynağına yapılan yatırımın artırılması amaçlarını taşıyan öncelik **eğitim önceliği**dir. Bu öncelik için ayrılan kaynak, yaklaşık 36 milyon Avro’dur ve bu öncelik altında iki tedbir yer almaktadır:

- Eğitimin önemi hakkındaki bilincin artırılması ve başta kadınlar olmak üzere insan kaynaklarının geliştirilmesi ve iş piyasasına giriş için okullaşmanın artırılması.
- Özellikle mesleki ve teknik eğitimin içeriğinin ve niteliğinin iyileştirilmesi.

Üçüncü öncelik olan **hayat boyu öğrenme önceliğinin** amacı ülkemizde hayat boyu öğrenme olanaklarının yaygınlaştırılması ve iyileştirilmesi, işçi, işletmeler ve işverenlerin uyum yeteneklerinin artırılmasıdır. Bu öncelik için ayrılan kaynak, yaklaşık 20 milyon Avro'dur ve bu öncelik altında iki tedbir yer almaktadır:

- Hayat boyu öğrenme için gerekli olan beceri ve yeterliliklerin geliştirilmesi.
- İnsan sermayesine daha fazla yatırım yaparak işçi ve işverenlerin uyum yeteneklerinin artırılması.

Dezavantajlı kişilerin işgücü piyasasına ve sosyal korumaya erişimlerinin kolaylaştırılması ve işgücü piyasasına erişimleri önündeki engellerin kaldırılması yoluyla içermeci bir işgücü piyasasının teşvik edilmesi amacını taşıyan **sosyal içerme önceliği** için ayrılan kaynak yaklaşık 37 milyon Avro'dur ve bu öncelik altında iki tedbir yer almaktadır:

- Dezavantajlı kişilerin istihdam edilebilirliğinin artırılması, işgücü piyasasına erişimlerinin kolaylaştırılması ve işgücü piyasasına girişlerinin önünde yer alan engellerin ortadan kaldırılması.
- İşgücü piyasası ve sosyal koruma alanındaki kurumlar ve mekanizmalar arasında daha iyi bir işleyiş ve koordinasyon sağlanması.

Teknik yardım önceliğinin amacı da İKGOP çerçevesinde dağıtılan IPA fonları ile yürütülen projelerin etkili bir şekilde geliştirilmesi, uygulanması, değerlendirilmesi, izlenmesi ve kontrol edilmesi için merkezi ve yerel düzeyde kapasitenin güçlendirilmesidir. Bu öncelik için yaklaşık 11 milyon Avro'luk bir kaynak tahsis edilmiştir.⁶⁴

⁶⁴ A.e., s. 106-160.

**Tablo 38: İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı 2007-2009
Dönemi Finansmanı**

(Milyon Avro)			
	AB IPA Desteği	Ulusal Katkı	Toplam Harcama
Öncelik 1: İstihdam	70	12	82
Öncelik 2: Eğitim	31	5	36
Öncelik 3: Hayat Boyu Öğrenme	17	3	20
Öncelik 4: Sosyal İçerme	32	6	37
Öncelik 5: Teknik Yardım	10	2	11
TOPLAM (2007-2009)	110	19	187

Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı**, s. 171.

Yukarıdaki tablodan görüleceği üzere 2007-2009 dönemi İKGOP'un uygulanması için IPA'dan 110 milyon Avro, ülkemiz katkısı olarak da 19 milyon Avro olmak üzere toplam 187 milyon Avro tahsis edilmiştir. IPA'nın eş finansman oranı İKGOP'da %85'dir. Program kapsamında sağlanacak mali yardımların %20'si ülke genelinde, %50-60'ı öncelikli bölgelerde (büyüme merkezleri)⁶⁵, %20-30'u da diğer iller için kullanılacaktır.

Türkiye için kabul edilen 2009-2011 MPID dokümanında ise İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşeni için bu dönemde ayrılan tahsisat 197 milyon Avro'dur. Söz konusu tahsisatın %45'i istihdam önceliğine, %30'u eğitim önceliğine, %20'si sosyal içerme önceliğine ve yaklaşık %6'sı da teknik yardım önceliğine gidecektir.⁶⁶

⁶⁵ Büyüme merkezleri SÇB'de şu iller olarak belirlenmiştir: Batman, Diyarbakır, Elazığ, Erzurum, Gaziantep, Kahramanmaraş, Kars, Kastamonu, Kayseri, Malatya, Samsun, Sivas, Şanlıurfa, Trabzon ve Van.

⁶⁶ EC, **on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2009-2011 for Turkey**, s. 48.

2009-2011 MPID dokümanında bu dönem sonrasında İKGOP'dan beklenen sonuçlar aşağıdaki şekilde belirtilmiştir.⁶⁷

- Aktif işgücü piyasası politikalarının etkin ve yaygın bir şekilde uygulanmasının sağlanması,
- İşsizlik oranının azaltılması (özellikle gençlerde),
- Kayıtlı istihdamın artırılması,
- Eğitimde kalitenin artırılması ve özellikle işgücü piyasasının ihtiyaçlarına göre eğitim verilmesi,
- Eğitim alanında bölgesel dengesizliklerin giderilmesi,
- Eğitime daha eşit erişimin sağlanması,
- Orta öğretim mezunlarının çalışmaları için alternatif yolların bulunması,
- Hayat boyu öğrenme imkanlarının geliştirilmesi ve hayat boyu öğrenme için tutarlı ve kapsamlı stratejilerin uygulanması,
- Dezavantajlı grupların istihdamının artırılması.

4.3.5. Kırsal Kalkınma Bileşeni

Kırsal Kalkınma Bileşeni (IPARD)'nin ana amacı yararlanıcı ülkenin OTP ve ilgili Topluluk standartları hakkındaki politikalara katılımı için hazırlanmasını kolaylaştırmaktır. Bu Bileşen'in diğer bir amacı da katılım yolunda AB kırsal kalkınma programlarının etkili bir şekilde uygulanmasını sağlamak üzere yararlanıcı ülkeye yardımda bulunmaktadır.

IPARD üç temel eksenden yola çıkmaktadır. Bunlar; tarım sektörünün adaptasyonu ve Topluluk standartlarının uygulanması, tarımsal çevre önlemleri açısından hazırlık faaliyetleri ve kırsal ekonominin gelişimi ve önderliğidir.⁶⁸

⁶⁷ A.e., s. 39-40.

⁶⁸ A.e., s. 5.

IPA'nın diğer bileşenlerinden farklı olarak IPARD, fonların tüm mali kontrolünü aday ülkeye aktararak, Topluluk fonlarının üye ülkelerde kullanılmasında geçerli sistem olan Genişletilmiş Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi'ni getirmektedir. Genişletilmiş Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi benzeri uygulamada, ulusal akreditasyon ve akredite olan kuruluşun izlenmesi, Komisyon tarafından akredite olmuş IPARD ajansına fon yönetiminin devri ve uygulamaların daha sonra denetlenmesi gibi ilave unsurları öngörmektedir. Bütün bunlar, IPARD'la ilgili farklı bir uygulama ve programlama mekanizması ortaya koymaktadır.

Bu kapsamda, 5648 sayılı Kanun'la Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu kurulmuştur. Söz konusu Kurum IPARD kapsamında, temel olarak başvuru çağrı ilanlarına çıkılması, proje seçimi, sözleşme, ödeme ve raporlama işlemlerinin yürütülmesinden sorumludur.

Kırsal Kalkınma Bileşeni'nin ülkemizde uygulanmasını sağlamak ve yönlendirmek amacıyla IPARD Programı hazırlanmıştır. Söz konusu Program ülkemizin kırsal kalkınma bağlamında katılım öncesi dönemdeki öncelikleri ve ihtiyaçları göz önünde bulundurularak tasarlanmıştır. Bu çerçevede, 2007-2013 yıllarını içeren 9'uncu Kalkınma Planı, 2006-2010 yıllarını içeren Tarım Stratejisi ve Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi öncelikleri yanında AB'nin Çok Yıllı Gösterge Planlama Belgesi'nin stratejik öncelikleri de dikkate alınmıştır. AB'nin 1085/2006 IPA Konsey Tüzüğü ve bu Tüzüğün uygulanması esaslarını içeren 718/2007 sayılı IPA Uygulama Tüzüğü Programın dayanağını oluşturmaktadır.

IPARD Programı yönetim otoritesi olan Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından diğer kamu kuruluşları ile yakın işbirliği halinde; yerel kuruluşlar, sosyal, ekonomik ve çevresel ortaklar, sivil toplum kuruluşları, bilgi merkezleri ve üniversitelerin de görüşleri alınarak hazırlanmıştır.

IPARD Programı; 19 Aralık 2007 tarihinde Brüksel'de yapılan Avrupa Komisyonu Kırsal Kalkınma Komitesi'nde görüşülerek kabul edilmiş ve Program Avrupa Komisyonu tarafından 25 Şubat 2008 tarihinde onaylanmıştır.

IPARD Programı toplam 10 bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde; kırsal alanlarının genel sosyo-ekonomik durumu, ikinci bölümde; tarım ve kırsal kalkınma politikaları, üçüncü bölümde; IPARD Program stratejisi ve amaçları, dördüncü bölümde; IPARD Programı tedbirlerinin detaylandırılması, beşinci bölümde; mali plan, destek miktarı ve Topluluk katkısı oranı, altıncı bölümde; idare ve idari prosedürler, Programın uygulanması, yapılar, otoriteler ve mali uygulama, yedinci bölümde; Programın tanıtımı ve görünürlük, sekizinci bölümde; Program çerçevesinde yetkili kurumlar, dokuzuncu bölümde; Programın hazırlık süreci içerisinde yapılan işbirliği ve bilgi paylaşımı, onuncu bölümde; IPA'nın diğer bileşenleri ve IPARD arasındaki tamamlayıcı unsurlar ile ilgili ayrıntılı bilgilere yer verilmektedir.⁶⁹

IPARD Programı kapsamında teknik destek hariç üç temel öncelik ve bunlara bağlı altı tedbir öngörülmüştür.

Birinci öncelik; pazar etkinliğinin artırılması ve Topluluk standartlarının uygulanmasıdır. Bu öncelik altında üç tedbir vardır. Bunlar;

- Tarım işletmelerine yatırımlar,
- Tarım ve balıkçılık ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması,
- Üretici gruplarına destek.

İkinci öncelik; Tarım-çevre ve AB Kırsal Kalkınma Girişimi uygulamaları için hazırlık faaliyetleridir. Bu öncelik altında iki tedbir vardır. Bunlar;

- Çevre ve kırsal peyzaja yönelik faaliyetlerin uygulanmasına hazırlık,
- Yerel kırsal kalkınma stratejilerinin hazırlanması ve uygulanması.

⁶⁹ Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, **IPARD Programı**, (Çevrimiçi) http://sgb.tarim.gov.tr/duyurular/IPARD_Program/IPARD_Program.htm, 30 Ocak 2010.

Üçüncü öncelik; Kırsal ekonominin geliştirilmesidir. Bu öncelik altında kırsal ekonomi faaliyetlerinin çeşitlendirilmesi ve geliştirilmesi tedbiri vardır.

Bu öncelikleri yerine getirmek için IPARD Programı'nda aşağıdaki projeler öngörülmüştür:

- Türkiye'nin AB Veterinerlik Müktesebatına Uyumu Projesi,
- Türkiye'nin AB Bitki Sağlığı Müktesebatına Uyumu Projesi,
- Balıkçılık Sektörünün Yasal ve İdari Olarak AB Mevzuatına Uyumu Projesi,
- Gıda Güvenliği ve Kontrol Sisteminin Yeniden Yapılandırılması ve Güçlendirilmesi Projesi,
- Organik Tarımın Geliştirilmesi ve Organik Tarım Alanında AB ile Mevzuat Uyumunun Sağlanması Projesi,
- AB Ortak Tarım Politikasının Uygulanmasına Hazırlık Projesi,
- Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma Ajansının Kurulması Projesi,
- Ulusal Gıda Referans Laboratuvarının Kurulması Projesi,
- Türkiye'de Kuduz Hastalığının Kontrolünün Güçlendirilmesi Projesi,
- Sınır Kontrol Noktalarının Kurulması Projesi.

2007-2010 döneminde IPARD fonlarına ilişkin AB katkısı ve ülkemiz katkısını gösteren tablo aşağıdadır:

**Tablo 39: Kırsal Kalkınma Bileşeni Türkiye Programı 2007-2010 Dönemi
Finansmanı**

(Milyon Avro)			
	AB IPA Desteği	Ulusal Katkı	Toplam Harcama
Öncelik 1: Pazar etkinliğinin artırılması ve Topluluk standartlarının uygulanması	207	69	277
Öncelik 2: Tarım-çevre ve AB Kırsal Kalkınma Girişimi uygulamaları için hazırlık faaliyetleri	9	2	11
Öncelik 3: Kırsal ekonominin geliştirilmesi	69	23	92
Öncelik 4: Teknik Yardım	6	1	7
TOPLAM (2007-2010)	222	73	386

Kaynak: Tarım ve Köyşleri Bakanlığı, **IPARD Programı 2007-2013**, s. 318.

Yukarıdaki tablodan görüleceği üzere 2007-2009 dönemi IPARD Programı'nın uygulanması için IPA'dan 222 milyon Avro, ülkemiz bütçesinden de 73 milyon Avro olmak üzere toplam 386 milyon Avro tahsis edilmiştir. AB'nin birinci ve üçüncü önceliğe katkısı %75, ikinci ve üçüncü önceliğe katkısı ise %80'dir.

Türkiye için kabul edilen 2009-2011 MPID dokümanında ise Kırsal Kalkınma Bileşeni için bu dönemde ayrılan tahsisat 389 milyon Avro'dur. Bu Bileşende dikkat çeken unsur tahsisatların her geçen yıl artmasıdır. Örneğin 2007 yılında bu Bileşen için 21 milyon Avro tahsis edilmişken bu tutar 2012'de 198 milyon Avro'ya yükselmektedir. Bunun nedeni, IPARD kapsamında yapılan yardımların yönetiminin diğer IPA bileşenlerinden farklı olması yani bu fonların yönetimi için güçlü bir Genişletilmiş Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi'nin mevcut olma gerekliliğidir.

2009-2011 döneminde IPARD için ayrılan tahsisatın en az %50'si birinci önceliğe, en çok %3'ü ikinci önceliğe ve en az %20'si üçüncü önceliğe gidecektir.⁷⁰

⁷⁰ EC, **on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2009-2011 for Turkey**, s. 48.

2009-2011 MPID dokümanında bu dönem sonrasında IPARD Bileşeni'nden beklenen sonuçlar aşağıdaki şekilde belirtilmiştir.⁷¹

- Yararlanıcı çiftçilerin ve yeni kurulan üretici grupları üyelerinin gelirlerinin artırılması,
- AB standartlarına uyum açısından üretim şartlarının iyileştirilmesi,
- İşleme sürecinin ve ürün pazarlamasının geliştirilmesi ve rasyonelleştirilmesi ile tarım ve su ürünlerinin katma değerinin artırılması,
- İlgili Topluluk standartlarına uyumlu tarım ve su gıdaları işleme kurumlarının sayısının artırılması,
- Kaliteli tarımsal ürünlerin işlenmesi ve/veya pazarlanmasının geliştirilmesi kadar yararlanıcı sektörlerde üretici grupları kurma yoluyla Ortak Pazar Düzenlerinin uygulanmasının daha iyi sağlanması,
- Yararlanıcı alanlardaki doğal kaynakların daha iyi korunması,
- Doğanın ve kırsal kesimin korunması için dizayn edilmiş tarımsal üretim metodlarının uygulanması yoluyla pratik deneyimin geliştirilmesi,
- Kırsal kalkınma stratejilerinin uygulanması ve geliştirilmesinde yerel aktörlerin katılımının artırılması,
- Yararlanıcı kırsal alanların rekabet gücünün artırılması,
- Yararlanıcı kırsal nüfusun gelirinin artırılması ve yeni iş olanaklarının oluşturulması.

IPARD Programı kapsamında söz konusu sonuçların elde edilebilmesi amacıyla ülkemizdeki Genişletilmiş Merkezi Olmayan Sistemi'n aktörü olan Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu'nun kurumsal yapılanmasının güçlendirilmesi gerekmektedir.

2013 yılına kadar her geçen yıl bu Bileşen için IPA'dan ülkemize ayrılan kaynak artmaktadır. 18 milyon kişinin köy ve beldelerde yaşadığı (toplam nüfusun

⁷¹ A.e., s. 46-47.

%25'i) ve 3 milyondan fazla tarımsal işletmenin bulunduđu⁷² ülkemiz açısından bu Bileşen hem 2010-2013 döneminde hem de tam üyelik sürecinde büyük önem arz etmektedir.

⁷² Türkiye İstatistik Kurumu, **Rakamlar Ne Diyor? 2009**, Yayın No: 3328, Ankara, Türkiye İstatistik Kurumu Matbaası, Eylül 2009, s. 24.

SONUÇ

Bugün dünyanın hemen her ülkesi ekonomik gelişmişlik düzeyine göre, bölgesel ve küresel hedefleri doğrultusunda yardım yapmaktadır. Bu yardımlar bazen insancıl amaçlarla, bazen askeri amaçlarla, bazen de ekonomik amaçlarla yapılmaktadır. Ekonomik amaçlarla yapılan dış yardımlar olarak tanımlayabileceğimiz mali yardımlar, bu yardımları veren ve alan ülkeler/kuruluşlar için önemli birer mali araç durumundadır. Mali yardımı verenler bu sayede yardım alan ülke üzerinde belli bir nüfuza sahip olmakta ve hatta kendi çıkarları yönünde bazı politikaların uygulanmasını sağlayabilmektedir. Yardım alanlar açısından ise, söz konusu yardımlar ülkenin kalkınmasına, gelişmesine ve refah seviyesinin yükselmesine vesile olmaktadır.

Küreselleşen dünyada önemli bir aktör olan AB de yardımlaşma ve dayanışma olgusunun sonucunda ortaya çıkmıştır. Altı ülkenin bir araya gelip ortak bir pazar kurma ve nihayetinde ekonomik bütünleşmeyi sağlama düşüncesi, bugünün 27 ükeli ve Dünya’da başka bir örneği olmayan uluslar üstü bir Birliğin doğmasına neden olmuştur. Altılarla başlayan Avrupa bütünleşmesi 1973, 1981, 1986, 1995 ve 2004’te gerçekleşen beş genişleme evresi yaşamış ve günümüzde 27 üyeli büyük bir Birlik haline gelmiştir.

Bugün AB uluslararası arenada dış yardım yapanlar arasında yerini almıştır. AB kuruluş amacı olan ekonomik bütünleşme hedefinden çok farklı alanlarda ve amaçlar doğrultusunda dış yardımlar sunmaktadır.

AB, Birlik içerisinde oluşturulan ortak politikaların finansmanı, dayanışma ilkesinin bir gereği olarak Birlik içerisindeki ülkelerin ve bölgelerin gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi, aday ülkelerin Birliğe üyeliğe hazırlanmaları ve Birlik’le diğer ülkeler ve/veya bölgelerle ilişkilerin kuvvetlenmesi amacıyla çeşitli yardımlar yapmaktadır.

Dolayısıyla AB'nin mali yardımları geniş bir coğrafyaya yayılmaktadır. Üye ülkelerine, üyelik süreçleri devam eden aday ülkelere yardım yaptığı gibi Latin Amerika'dan Orta Asya'ya kadar geniş bir yelpazede birçok ülke AB yardımlarından faydalanmaktadır.

AB bu yardımları bütçesi veya Avrupa Yatırım Bankası kredileriyle yapmaktadır. Birlik bütçesinden yapılan yardımlar bütçe imkânları çerçevesinde yapılmaktadır. AB bütçesi tutar olarak küçük olsa da sürdürülen politikaların uygulanması bakımından etkin bir bütçedir. AB bütçesi, AB faaliyetlerinin etkisini uzun dönemde maksimize etmede ve var olan politika amaçlarının gerçekleştirilmesinde AB için önemli bir araçtır.

Birlik bütçesindeki harcamaların %75-80'i Birliğin Ortak Tarım Politikası'nı ve yapısal harcamalarını finanse etmek için kullanılmaktadır. Bir başka deyişle, üye ülkelerin çeşitli araçlarla finanse ettiği Birlik bütçesinin yaklaşık %75-80'i tekrar üye ülkelere geri dönmektedir. Geriye kalan kısım ise Birliğin iç politikalarına, idari harcamalarına ve katılım öncesi mali yardımlara ayrılmaktadır.

AB, Birliğin küresel ortamda etkisinin artırılması ve uluslararası arenada daha güçlü bir aktör olarak yerini alması, genişleme sonrasında kaynakların daha etkin bir şekilde kullanılması ve sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması amaçlarıyla 2007 yılından itibaren Birlik bütçesinin gider tarafında bazı değişikliklere gitmiş ve politika başlıklarında reformlar yapmıştır. Daha önce yedi başlık altında izlenen harcamalar yeni perspektifte altı başlığa düşürülmüştür. Değiştirilen harcama başlıkları AB Komisyonu'nun orta vadede kendisi ve Birlik için koymuş olduğu öncelikleri yansıtmaktadır.

Şüphesiz, AB bütçesinde yapılan bu revizyonda son olmayacaktır. Nitekim, son değişiklikler çerçevesinde oluşturulan Dördüncü Mali Perspektif (2007-2013), bir çok üye ülke tarafından harcamaların daha az şeffaflaştığı yönünde eleştiriler almıştır. Üye ülkelerin AB bütçesindeki revizyon isteklerinin ve özellikle Ortak

Tarım Politikası ve yapısal harcamalar üzerindeki tartışmaların Dördüncü Mali Perspektif'in son yılı olan 2013 yılına kadar artarak devam etmesi beklenmektedir.

2007-2013 dönemi AB bütçesinde, katılım öncesi mali yardımların çeşitliliği ve bunlara bağlı mevzuatın genişliği nedeniyle yeni ve basitleştirilmiş bir dış yardım enstrümanı oluşturulmuştur. Bu sayede Birliğin faaliyetlerinde uyum ve tutarlılığı sağlamak, mevcut kaynaklarla daha iyi sonuç elde etme ve etkide bulunabilme, katılım öncesi mali yardımlardaki çok başlılığı (çeşitliliği) ortadan kaldırma amaçlanmıştır.

Bu kapsamda 2007-2013 bütçesinde katılım öncesi mali yardımların ve diğer dış yardımların yer aldığı "Küresel Bir Aktör Olarak AB" harcama kaleminin altında IPA Programı oluşturulmuştur.

IPA Topluluk literatüründe; önceki yardım programlarının deneyimlerinin ışığında, aday ve potansiyel aday ülkeleri onların önceliklerini ve ihtiyaçlarını da dikkate alarak ve müktesebatın benimsenmesi de dahil Topluluk politikaları ile standartlarına uyum çalışmalarında destekleyerek onları üyeliğe hazırlamak için tasarlanan ve 2007-2013 mali perspektifindeki yeni ve tek katılım öncesi yardım aracı, şeklinde tanımlanmaktadır.

Yeni ve tek katılım aracı olan IPA ile birlikte 1990 yılının başından beri uygulanan ve zamanla çeşitliliği artan katılım öncesi mali yardımlar tek çatı altında birleştirilmiştir.

IPA Programı öncesinde genelde Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile Balkan Ülkeleri'nin desteklendiği PHARE, ISPA, SAPARD ve CARDS ile ülkemiz için oluşturulan Türkiye İçin Katılım Öncesi Mali Araç uygulanmaktaydı.

Başta Polonya ve Macaristan için oluşturulan PHARE Programı'na zamanla Bulgaristan, Arnavutluk, Romanya, Estonya, Litvanya, Letonya, Slovenya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Bosna-Hersek ve Makedonya dahil olmuştur. 1990-2007

döneminde bu Program kapsamında ülkelere toplam 15,4 milyar Avro ödeme yapılmıştır. PHARE Programı'ndan en fazla yardımı Polonya, Romanya ve Bulgaristan almıştır.

1999'da oluşturulan ISPA çerçevesinde PHARE Programından yardım alan Arnavutluk, Bosna-Hersek ve Makedonya hariç diğer Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri yararlanmış ayrıca Hırvatistan da 2005 yılından itibaren bu Programdan faydalanmıştır. Bu Program kapsamında yaklaşık 2,5 milyar Avro yardım yapılmıştır. ISPA Programı'ndan yine en fazla yardımı Polonya, Romanya ve Bulgaristan almıştır.

SAPARD Programı'ndan da yine AB aday 10 Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkesi (Polonya, Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Slovenya, Estonya, Litvanya, Letonya, Romanya, Bulgaristan) yararlanmıştır. Bu kapsamda 2000-2006 döneminde 3,7 milyar Avro yardım yapılmıştır. Bu Program'dan en fazla yararlanan ülkeler yine Polonya ve Romanya olmuştur.

CARDS Programı Batı Balkan Ülkeleri (Arnavutluk, Bosna Hersek, Hırvatistan, Yugoslavya (Sırbistan ve Karadağ) ve Makedonya) için oluşturulmuştur. Program kapsamında söz konusu ülkelere 3,7 milyar Avro ödeme yapılmıştır.

Görüleceği üzere söz konusu Programlar kapsamında Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri'ne ve Batı Balkan Ülkeleri'ne katılım öncesi yardım olarak 25 milyar Avro'nun üzerinde yardım yapılmıştır. Örneğin; Polonya'ya 5,2 milyar Avro, Romanya'ya 3,5 milyar Avro ve Bulgaristan'a 2 milyar Avro katılım öncesi mali yardım yapılmıştır.

Ülkemize ise katılım öncesi yardım olarak sadece 1,3 milyar Avro yardım yapılmıştır. Ülkemize katılım öncesi yardımlar haricinde yapılan yardımlarda dahil IPA'ya kadar 3 milyar Avro civarı yardım yapılmıştır. AB ile 50 yıllık mali işbirliğimizin karşılığı diğer aday ülkelerle kıyas edilemeyecek kadar azdır.

Bunun yanında 1999 Helsinki Zirvesi'nde aday ülke olmamız ve 2005 yılından itibaren AB'ye üyelik için katılım müzakerelerine başlanması, Türkiye-AB mali işbirliğine olumlu yansımıştır. AB'den 40 yılda elde edilen mali yardım adaylıkla birlikte son 10 yılda ülkemize sağlanmıştır.

Ancak, gerek nüfus ve gerekse yüzölçümü bakımından söz konusu ülkelere olduğca büyük olan ülkemize yapılan yardım yine de maalesef çok küçük kalmıştır. Bugün AB'nin bize kıyasla daha fazla destek verdiği Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri'nin tamamı AB'ye üye olmuştur. 1959 yılında AB'ye ortaklık başvurusunda bulunan ülkemizin ise en iyimser tahminle 2015 yılında AB'ye üye olması beklenmektedir.

2007-2012 döneminde IPA Programı kapsamında aday ülkelere (Türkiye, Hırvatistan ve Makedonya) ve potansiyel aday ülkelere (Arnavutluk, Bosna-Hersek, Karadağ, Kosova ve Sırbistan) toplam 9,1 milyar Avro yardım yapılması planlanmıştır. 2007-2012 dönemi AB bütçesinin %1,1'ine tekabül eden bu tutarın 3,9 milyar Avro'su ülkemize, 4,3 milyar Avro'su ise diğer aday ülkelere tahsis edilmiştir. Bir başka ifadeyle IPA kaynaklarının %43,1'i ülkemiz için ayrılmıştır.

IPA Programı kapsamında verilen tahsisat tutarına ve oranına bakıldığında ülkemizin diğer aday ülkelerin olduğca üzerinde yardım alacağı söylenebilir. Ancak, ülkemiz gerek nüfus ve gerekse yüzölçümü açısından diğer aday ülkelere çok büyüktür.

Ülkelerin nüfusuna göre ortalama IPA yardımlarına baktığımızda IPA döneminde de ülkemiz aleyhine bir durumun olduğu açıkça görülmektedir. IPA kapsamında yardım alan ülkelerin 2007-2012 dönemindeki toplam ortalama nüfusu 94,6 milyondur. Bunun 70,8 milyonu ülkemizin nüfusu, kalan 23,8 milyon kişi de diğer aday ülkelerin toplam nüfusudur.¹ Çok yararlanıcılı program dâhil toplam IPA

¹ International Monetary Fund (IMF) **World Economic Outlook Database**, October 2009'da yer alan ülke bilgilerine göre tarafımızca hesaplanmıştır. (Çevrimiçi) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/02/weodata/index.aspx>, Karadağ ve Kosova'ya ilişkin

taahhütlerinden kişi başına düşen pay 97 Avro, ülkelere doğrudan tahsis edilen IPA yardımlarından kişi başına düşen pay 87 Avro'dur. Ülkemizde ise IPA kapsamında kişi başına düşen IPA yardımı sadece 56 Avro'dur. Diğer aday ülkelerde kişi başına düşen IPA yardımı ise şöyledir: Hırvatistan 205 Avro, Makedonya 246 Avro, Arnavutluk 156 Avro, Bosna Hersek 137 Avro, Karadağ 325 Avro, Kosova 225 Avro ve Sırbistan 160 Avro'dur. Görüleceği üzere ülkemiz haricindeki aday ülkelerin tamamı ortalamanın oldukça üzerinde IPA yardımı almaktadır. Karadağ kişi başına düşen IPA tahsisatında ülkemizden yaklaşık 6 kat daha fazla pay almaktadır. 2007-2012 döneminde IPA tahsisatlarında toplam tutar olarak %2,2'lik oranla en az yardım alan ülke olarak görülen Karadağ, kişi başına düşen IPA hesaplamasında ilk sırada yer almaktadır.

Her ne kadar kişi başına düşen IPA tahsisatında en az yardım alan ülke konumunda olsak da bu IPA kapsamında ülkemize düşen gerekliliklerin yapılmasına engel değildir. IPA üyelik sürecinde ülkemizin taahhütlerini yerine getirmesi için mutlaka faydalanılması gereken bir mali araçtır. Sonuçta ülkemizin AB'ye üyelik sürecinde kurumsal yapının güçlendirilmesi, bölgesel ve sınır ötesi işbirliği, bölgesel kalkınma, insan kaynaklarının geliştirilmesi ve kırsal kalkınma alanlarında kullanımına açık ciddi bir kaynak vardır.

Söz konusu yardımın AB'ye üyelik yolunda doğru ve gerçekçi bir şekilde kullanılabilmesi için güçlü bir IPA yapılanması gerekmektedir. Bu kapsamda IPA'nın kurumsal yapılanması için ilk adım 4 Aralık 2009 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 2009/18 Başbakanlık Genelgesi'yle atılmıştır. 2007 yılında uygulanmaya başlanan IPA yardımları için kurumsal yapılanmanın 2009 yılsonunda ilk adımının atılması bu konuda geç kalındığını göstermektedir. Tabi ki söz konusu Genelge'den önce IPA yardımlarını kullanmak için 2001/41 sayılı Genelge ile oluşturulmuş bir kurumsal yapılanma vardı ama bu yapılanmanın gözden geçirilmesinin 2009 yılsonunda değil 2007 yılının başlarında yapılması gerektiği düşünülmektedir.

nüfus bilgisi ise söz konusu veri kaynağında olmadığı için bu ülkelerin nüfus bilgileri http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidates/index_en.htm sitesinden alınmıştır. 6 Şubat 2010.

Ülkemizdeki IPA'ya ilişkin idari yapılanmalar henüz tamamlanamamıştır. Bu kapsamda özellikle Bölgesel Kalkınma Bileşeni altında yer alan Çevre Operasyonel Program Otoritesi Çevre ve Orman Bakanlığı'nın, Ulaştırma Operasyonel Program Otoritesi Ulaştırma Bakanlığı'nın ve Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Program Otoritesi Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın, İnsan Kaynakları Bileşeni altındaki Operasyonel Program Otoritesi Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın, Kırsal Kalkınma Bileşeni Program Otoritesi Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ile Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu'nun IPA Programı yardımlarıyla ilgili birimlerinin teknik ve insan kaynakları yönüyle desteklenmesi, söz konusu kurumların kurumsal kapasitelerinin artırılması büyük önem arz etmektedir.

AB fonlarının kullanım düzeyini ve programlardan beklenen etkinin oluşmasını; ihtiyaçlara uygun bir şekilde süreçlerin programlanması, gerekli yasal düzenlemelerin yapılması, programlama ve uygulamada yararlanıcılarla sorumlu kurumlar arasında yakın işbirliğinin sağlanması, izleme, değerlendirme ve kontrol süreçlerinin iyi kurgulanması ve yürütülmesi belirlemektedir.

Bu kapsamda, Mali İşbirliği Koordinasyon Kurulu'nun, IPA bileşenlerine ilişkin koordinasyon komitelerinin ve IPA İzleme Komitesi ile sektörel izleme komitelerinin etkin çalışması, IPA yardımlarının ihtiyaç duyulan alanlarda ve doğru bir şekilde kullanılmasını sağlayacaktır.

IPA kapsamında ülkemize tahsis edilen yardımlardan maksimum seviyede yararlanabilmek için faydalanıcılara proje hazırlama konularında danışmanlık sağlayan profesyonel kurumlar ve eş finansman koşulunu sağlamada kredi kolaylığı sağlayacak finansal kuruluşlarla sorumlu kurumlarımızın işbirliği olanaklarını hayata geçirmeleri önem arz etmektedir. Yapılacak olan işbirliğiyle proje üretme kapasitesi geliştirilerek IPA yardımlarından en üst düzeyde fayda sağlanmalıdır.

IPA Programı kapsamında fon kullanımına ilişkin bilgilendirme ve eğitim faaliyetlerine devam edilmeli, bu konuda yazılı ve görsel basın yoğun bir şekilde kullanılmalıdır.

AB bütçesinde katılım öncesi mali yardımların payı %1,2 gibi çok düşük bir orandadır. Bu nedenle önümüzdeki dönemde fon tahsisatlarının artırılması için Komisyon'la müzakerelere devam edilmelidir. Zira IPA bileşenleri bazında yapılan proje başvurularının sayısı özellikle ülkemizde her geçen yıl artmaktadır.

IPA yardımlarına eş-finance olarak ülkemiz bütçesinden ne kadar kaynak aktarıldığı izlenememektedir. Bu kapsamda ülkemiz bütçe sınıflandırmasında IPA bileşenlerine ayrılan kaynağın izlenebilmesi amacıyla değişiklik yapılmalıdır.

Sonuç olarak, AB'ye katılım süreci, aday ülkeler için oldukça kapsamlı ve zorlu bir dönemi ifade etmektedir. AB, bu sürecin aday ülkeler açısından kolaylaştırılması ve desteklenmesi amacıyla mali yardımlarda bulunmaktadır. Yapılan katılım öncesi mali yardımlarla aday ülkeler tam üyeliğe hazırlanmakta, Birlik müktesebatına ve politikalarına uyum sağlamalarına yardımcı olunmakta ve tam üyelik sonrası fonlardan yararlanmalarına zemin hazırlanmaktadır. 2007-2013 dönemi için oluşturulan IPA da bu amaca hizmet etmektedir. Türkiye kişi başına düşen IPA yardımı bakımından en düşük seviyede yer alsa da söz konusu yardımlarla, AB müktesebatına ve politikalarına uyum yönünde ilerleme sağlanması, sivil toplum diyalogunun geliştirilmesi ve proje üretim kapasitesinin artırılması bakımından IPA yardımları ülkemiz adına büyük önem arz etmektedir. Türkiye için IPA sürecinin doğru yönlendirilmesinin sadece 2007-2013 dönemine değil, 2013 sonrası döneme de büyük katkılar sağlayacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

Altan, Rıfat: “AB Bölgesel Politikasındaki Reformlar”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 79, Sayı: 457, Ankara, İçişleri Bakanlığı, Aralık 2007, s. 175-182.

Altay, Asuman: “AB Mali İşbirliği Programlarının Kapsamı ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi”, **Prof. Dr. Mehmet Ali Göktaş’a Armağan**, Ed. Zerrin Toprak, Bilal Eryılmaz, Hüseyin Gül, İzmir, Birleşik Matbaacılık, 2006, s. 49-70.

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği: **Avrupa Birliği Türkiye Mali İşbirliği**, Ankara, Dumat Ofset Matbaası, 2007.

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği: **Katılım Öncesi Mali Yardımlar**, (Çevrimiçi) <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=5&l=1>, 8 Ocak 2010.

Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu: “**AB Mali Desteği Öncelikleri Nelerdir?**”, http://www.avrupa.info.tr/AB_Mali_Destegi/Oncelikleri_Nelerdir.html, 10/01/2010.

Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu: “**Slaytlarla AB**”, (Çevrimiçi) <http://www.avrupa.info.tr/Files/slide-tr-031.ppt#357>, 21 Aralık 2009.

Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu: “**Terimler Sözlüğü**”, (Çevrimiçi) http://www.avrupa.info.tr/Bilgi_Kaynaklari/Terimler_Sozlugu,Glossary_S.html?pageindex=8, 25 Ocak 2010.

Bailey David Geoffrey, Lisa De Propriis: “A Bridge Too Phare? EU Pre-Accession Aid and Capacity-Building in the Candidate Countries”, **Journal of Common Market Studies**, Volume 42, 2004, s. 77-98.

Bilge, Semih: “Avrupa Birliği Bütçe Sistemi ve Son Dönem AB Bütçeleri Üzerine Genel Değerlendirmeler”, **Türk ve AB Bütçelendirme Süreçlerinin Karşılaştırmalı Değerlendirilmesi**, Ed. Ercan Sancak, Ankara, Gazi Kitabevi, 2009, s. 419-459.

Bilge, Semih, Ferdi Çelikay: “Avrupa Birliği Bütçesinin Geleceği: Bütçe Revizyon Çalışmaları”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 157, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, Temmuz-Aralık 2009, s. 150-165.

Bilici, Nurettin: **Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye**, Ankara, Akçağ Yayınları, 1997.

Bilici, Nurettin: “AB’de Ekonomik Bütünleşme ve Türkiye’nin Entegresyonu”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, C: 5, Sayı: 2, Ankara, Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi, Kış 2006, s. 39-45.

Bilici, Nurettin: **Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri (Genel Bilgiler, İktisadi-Mali Konular, Vergilendirme)**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, Ocak 2004.

Black Sea CBC: **The Black Sea Basin Joint Operational Programme 2007-2013** (Çevrimiçi) <http://www.blacksea-cbc.net/index.php?page=HOME>, 30 Ocak 2010.

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü: **“Katılım Öncesi Mali Yardımlara İlişkin Mevzuat”**, (Çevrimiçi) <http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFA79D6F5E6C1B43FF95DED00FF48EB145>, 15 Ocak 2010.

Cieslukowski, Maciek: “AB Genel Bütçesinin Gelir ve Giderleri, Üye Devletlerin Katkıları”, **Seçilmiş Bazı AB Ülkelerinde Mali Gelişmeler (Türk ve AB Bütçelendirme Süreçlerinin Karşılaştırmalı Değerlendirilmesi Projesi Sonuç Raporu)**, Ed. Ercan Sancak, Ankara, Gazi Kitabevi, Ekim 2009, s. 71-82.

Council Regulation: 1080/2006 of the 5 July 2006 **on the European Regional Development Fund and Repealing Regulation** No: 1783/1999, Official Journal, L 120.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı: **İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı**, (Çevrimiçi) <http://ab.calisma.gov.tr/web/Default.aspx?alias=ab.calisma.gov.tr/web/ipa>, 30 Ocak 2010.

Çelikleş, İbrahim: “2007–2013 Mali Perspektifi İçin Öngörülen Avrupa Birliği Katılım Öncesi Fonlarının Yapısı”, **Sayıştay Dergisi**, Ankara, T.C. Sayıştay Başkanlığı, Sayı:63, Ekim-Aralık 2006, s. 39-49.

Çelikleş, İbrahim: “Katılım Öncesi Mali Yardım Aracının Merkezi Olmayan Yapılanmada Getirdiği Değişiklikler ve Yardımların İzlenmesi”, **Sayıştay Dergisi**, Ankara, T.C. Sayıştay Başkanlığı, Sayı:74-75, Temmuz-Aralık 2009, s. 73-95.

Çevre ve Orman Bakanlığı: **Çevre Operasyonel Programı (2007-2009) (Kısa Versiyon)**, Aralık 2007, (Çevrimiçi) <http://www.ipa.gov.tr/fbase/COP.pdf>, 29 Ocak 2010.

Çevre ve Orman Bakanlığı: **Çevre ve Orman Bakanlığı Stratejik Plan (2010-2014)**, Ankara, Çevre ve Orman Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Temmuz 2009.

Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği: **Avrupa Birliği ve Türkiye**, 5. bs., Ankara, Doğuşum Matbaacılık, Kasım 2002.

DPT Müsteşarlığı: **Ankara Anlaşması ve Katma Protokol**, C:2, Ankara, Ağustos 2003.

DPT Müsteşarlığı: **Avrupa Topluluklarını Kuran Temel Antlaşmalar (AKÇT, AET, AAET), Avrupa Topluluklarına İlişkin Temel Belgeler**, C: 1, Ankara, DPT Yayınları, Ağustos 1993.

DPT Müsteşarlığı: **“INTERREG III/A Yunanistan-Türkiye Sınır Ötesi İşbirliği Programı”**, (Çevrimiçi) <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/trabbkp/yunanistan.htm>, 30 Ocak 2010.

DPT Müsteşarlığı: **Türkiye-AT Komisyonu Türk Üyeleri İçin Hazırlanan Not**, Ankara, DPT Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Kasım 2000.

Doğmuş, Makbule Didem: “AB Yolunda Batı Balkan Ülkeleri”, **T.C. Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Bülteni**, Sayı: 11-22 (Sayı: 17), Yıl: 2008, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, 2009, s. 115-118.

Elçi, Orhan: “Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası”, **T.C. Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Bülteni**, Sayı: 1-10 (Sayı: 10), Yıl: 2007, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, 2008, s. 199-200.

Erkman, Kaan: **Avrupa Birliği’nin Mali Mekanizması ve Türkiye Avrupa Birliği Mali İlişkileri**, Ankara, DTM Yayınları, Temmuz 1995.

Europa: **“Bulgaristan-Türkiye IPA Sınır Ötesi İşbirliği Programı 2007-2013”**

(Çevrimiçi)

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/39&format=HTML&aged=0&language=TR&guiLanguage=en>, 30 Ocak 2010.

Europa: **“Financing instrument for development cooperation - DCI (2007-2013)”**, (Çevrimiçi)

http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/114173_en.htm, 7 Ocak 2010.

Europa: **“SAPARD: How the Multi-annual Financing Agreement Works”**, (Çevrimiçi)

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/01/106&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, 10 Aralık 2009.

European Commission: **2006 Report On Phare, Pre-Accession And Transition Instruments**, Brussels, SEC(2007) 1462, 2007, (Çevrimiçi)

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key-documents/phare/report_2006/annex_to_2006_report_on_phare_en.pdf, 13 Ocak 2010.

European Commission: **2007 Annual Report On PHARE, Turkey Pre-Accession Instrument, CARDS and Transition Facility**, Brussels, SEC (2008) 3075, 2008, (Çevrimiçi)

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key-documents/phare/report_2007/annex_to_2007_report_on_phare_en.pdf, 4 Ocak 2010.

European Comission: **A Financial Framework for the enlarged Union**, (2007-2013), (Çevrimiçi)

http://ec.europa.eu/budget/prior_future/fin_framework_en.htm, 6 Ocak 2010.

European Commission: **“Aid funding – investing in a better future”**, (Çevrimiçi)
http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/index_en.htm, 8 Ocak 2010.

European Commission: **Cohesion Policy 2007-2013: Indicative Financial Allocations** (Çevrimiçi)
http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/fonds/pdf/annexe-recto.pdf, 2 Şubat 2010.

European Commission: **“Commission Decision On The Review Of The Phare Guidelines For The Period 2000-2006”**, Regulation No: 3906/89, Brussels, 2003, (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/enlargement/press_corner/key-documents/phare_legislation_and_publications_en.htm, 12 Ocak 2010.

European Commission: **“Enlargement-Albania”**, (Çevrimiçi)
http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidates/albania/financial-assistance/index_en.htm, 15 Ocak 2010.

European Commission: **“Enlargement-Bosnia-Herzegovina”**, (Çevrimiçi)
http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidates/bosnia_and_herzegovina/financial-assistance/index_en.htm, 15 Ocak 2010.

European Commission: **“Enlargement-Kosovo”**, (Çevrimiçi)
http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidates/kosovo/financial-assistance/index_en.htm, 15 Ocak 2010.

European Commission: **“Enlargement-Montenegro”**, (Çevrimiçi)
http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidates/montenegro/financial-assistance/index_en.htm, 15 Ocak 2010.

European Commission: **“Enlargement-Serbia”**, (Çevrimiçi)
http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidates/serbia/financial-assistance/index_en.htm, 15 Ocak 2010.

European Commission: **“Enlargement- The Former Yugoslav Republic of Macedonia”**, (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/financial-assistance/index_en.htm, 15 Ocak 2010.

European Commission: **“Enlargement-Turkey”** (Çevrimiçi)
http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/turkey/financial-assistance/index_en.htm, 15 Ocak 2010.

European Commission: **EU Budget in detail (The current year: 2010 - investing to restore jobs and growth)**, (Çevrimiçi)
http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/current_year_en.htm, 2 Şubat 2010.

European Commission: **“EU Budget 2008 Financial Report”**, (Çevrimiçi)
http://ec.europa.eu/budget/documents/2008_en.htm#table-3_2, 2 Şubat 2010.

European Commission: **European Neighbourhood Policy: Funding**, (Çevrimiçi)
http://ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm, 7 Ocak 2010.

European Commission: **European Union Public Finance**, Fourth Edition, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2008.

European Commission: **Financing the Common Agricultural Policy**, (Çevrimiçi)
http://ec.europa.eu/agriculture/fin/index_en.htm, 3 Şubat 2010.

European Commission: **Funds Available (Division by objective)**, (Çevrimiçi)
http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/fonds/index_en.htm, 2 Şubat 2010.

European Comission: **General Budget of the European Union for the Financial Year 2005**, Brussels-Luxembourg, January 2005, (Çevrimiçi)
http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/syntchif_2005_en.pdf, 1 Aralık 2009.

European Commission: **General Budget of the European Union for the Financial Year 2009**, Brussels-Luxembourg, January 2009, (Çevrimiçi)
http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/syntchif_2009_en.pdf, 21 Aralık 2009.

European Comission: **History of the Budget (1988-1992)**, (Çevrimiçi)
http://ec.europa.eu/budget/reform/history/history1988_en.htm, 4 Ocak 2010.

European Comission: **on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2009-2011 for Albania**, (Çevrimiçi)
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_albania_2009_2011_en.pdf, 20 Ocak 2010.

European Comission: **on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2009-2011 for Bosnia-Herzegovina**, (Çevrimiçi)
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_bosnia_herzegovina_2009_2011_en.pdf, 20 Ocak 2010.

European Commission: **on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2009-2011 for Croatia**, (Çevrimiçi)
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_croatia_2009_2011_en.pdf, 20 Ocak 2010.

European Commission: **on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2009-2011 for Kosovo,** (Çevrimiçi)
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_kosovo_2009_2011_en.pdf, 20 Ocak 2010.

European Commission: **on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2009-2011 for Montenegro,** (Çevrimiçi)
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_montenegro_2009_2011_en.pdf, 20 Ocak 2010.

European Commission: **on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2008-2010 for Serbia,** (Çevrimiçi)
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_serbia_2008_2010_en.pdf, 20 Ocak 2010.

European Commission: **on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2009-2011 for The Former Yugoslav Republic of Macedonia,** (Çevrimiçi)
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_fyrom_2009_2011_en.pdf, 20 Ocak 2010.

European Commission: **on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2009-2011 for Turkey,** (Çevrimiçi)
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_turkey_2009_2011_en.pdf, 20 Ocak 2010.

European Commission: **“Phare”,** (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/phare/index_en.htm, 12 Ocak 2010.

European Commission: **PHARE 2000 Annual Report,** (Çevrimiçi)
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/financial_assistance/phare/phare_2000_en.pdf, 14 Ocak 2010.

European Comission: **Regional Policy**, (Çevrimiçi)
http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/object/index_en.htm, 2 Şubat 2010.

European Commission: **“SAPARD Annual Report-Year 2000”**, Brussels, 2001,
(Çevrimiçi)
http://ec.europa.eu/agriculture/publi/reports/sapard2000/full_en.pdf, 10
Aralık 2009.

European Comission: **The Common Agricultural Policy Explained**, s. 14,
(Çevrimiçi) [http:// ec.europa.eu/agriculture/publi/capexplained/cap_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/capexplained/cap_en.pdf), 3
Şubat 2010.

European Commission: **The Enlargement Process and The Three Pre-Accession
Instruments: PHARE, ISPA, SAPARD**, February 2002, s. 2, (Çevrimiçi)
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/phare/phare_ispa_sapard_en.pdf, 14 Ocak 2010.

European Comission: **The EU Budget in detail**, (Çevrimiçi)
http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/index_en.htm, 1 Aralık 2009.

European Comission: **The EU Own Resources System**, (Çevrimiçi)
http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/article_5959_en.htm, 2 Şubat 2010.

European Commission: **The mini ISPA Report 2000-2003**, DG Regio-ISPA,
February 2004, (Çevrimiçi)
http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/ispa/pdf/mini00_03.pdf, 11 Ocak
2010.

European Commission: **The mini ISPA Report 2000-2004**, DG Regio-ISPA, (Çevrimiçi)

http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/ispa/pdf/stat20002004_en.pdf, 11 Ocak 2010.

European Investment Bank: **European Union Finance Contracts Sign**, (Çevrimiçi)

<http://www.eib.org/projects/loans/regions/european-union/index.htm>, 7 Ocak 2010.

European Investment Bank: **Projects Financed** (Çevrimiçi)

<http://www.eib.org/projects/loans/index.htm>, 7 Ocak 2010.

EUR-LEX (Access to European Union Law): **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Instruments for External Assistance under the Future Financial Perspective 2007-2013**, 29 September 2004, (Çevrimiçi) <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0626:EN:HTML>, 1 Aralık 2009.

EUR-LEX (Access to European Union Law): **“Line-by-line 2010, Volume 1, Total Revenue”**, (Çevrimiçi) http://eurlex.europa.eu/budget/data/LBL2010_VOL1/EN/Vol1.pdf, 2 Şubat 2010.

EUR-LEX (Access to European Union Law): **Official Journal of the European Union** (Çevrimiçi) <http://eurlex.europa.eu/>, 1 Aralık 2009.

Gençkol, Metin: **Avrupa Birliği Mali İşbirliği Politikaları ve Türkiye**, Yayın No: 2679, Ankara, DPT Yayınları, Eylül 2003.

Gösterici Hüseyin, Burhan Ormanoğlu: “AB Mali Yardımları ve IPA Uygulamasına Geçiş”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 79, Sayı: 456, Ankara, İçişleri Bakanlığı, Eylül 2007, s. 163-192.

Güney, Pelin: “Marshall Planı: Avrupa Birliği’nin İnşasında Amerikan Harcı”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, C: 5, Sayı: 3, Ankara, Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi, Bahar 2006, s. 103-114.

Güvenç, Müge Hayriye: “Avrupa Birliği (AB) Bütçesi”, **T.C. Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Bülteni**, Sayı: 1-10 (Sayı:2), Yıl: 2007, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, 2008, s. 34-35.

Güvenç, Müge Hayriye: “Avrupa Birliği’nin 2010 Bütçesi”, **T.C. Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Aylık Bülteni**, Sayı: 35, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ocak 2010, s. 1-3.

Hazine Kontrolörleri Derneği: “**IPA Kurumsal Yapılanma**”, (Çevrimiçi) <http://www.hazine.org.tr/ab/ipayapilanma.php>, 27 Ocak 2010.

Iliaz, Ntilek: “**AB Bütçesi ve 2007-2013 Mali Perspektif**”, (Çevrimiçi) <http://uiportal.net/downloads36.html>, 2 Şubat 2010.

International Monetary Fund (IMF): **World Economic Outlook Database**, October 2009, (Çevrimiçi) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/02/weodata/index.aspx>, 6 Şubat 2010.

İktisadi Kalkınma Vakfı: **AB Kavramları Sözlüğü** (Çevrimiçi) http://www.ikv.org.tr/sozluk.asp?bas_harf=I&anahtar=&sayfa=&id=1148, 12 Ocak 2010.

İktisadi Kalkınma Vakfı: “**Türkiye-Avrupa Birliği Mali İşbirliği**”, (Çevrimiçi)

<http://www.ikv.org.tr/icerik.asp?konu=maliisbirligi&baslik=Mali%20İşbirliğ>,
29 Ocak 2010.

İnce, Macit: **Devlet Borçları ve Türkiye**, Ankara, Gazi Kitabevi, Mart 2001.

Jaks, Jaroslav: “EU Enlargement and Current Adaptation Challenges”, **Central European Journal of International&Security Studies**, Volume 3, Issue 1, Prague, Metropolitan University, May 2009, s. 124-135, (Çevrimiçi)
http://www.cejiss.org/assets/pdf/articles/vol3-1/Jaks-EU_Enlargement.pdf, 8 Şubat 2010.

Karabacak, Hakan: “Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye ile Mali İşbirliği”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 146, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, Mayıs-Ağustos 2004, s. 69-106.

Karabacak, Hakan: **Türkiye-Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali İşbirliği ve Proje Yönetimi Yaklaşımı**, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, 2004.

Karabacak, Hakan: “Katılım Öncesi Mali Yardımların Ön Koşulu-Merkezi Olmayan Yapılanma”, **T.C. Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Bülteni**, Sayı: 1-10 (Sayı:1), Yıl: 2007, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, 2008, s. 4-5.

Karabacak, Nihal Samsun: “Avrupa Birliği’nin 2007-2013 Dönemi Bütçesi”, **Bütçe Dünyası**, Sayı:24, C:2, Ankara, Devlet Bütçe Uzmanları Derneği Yayını, Kış 2007, s.16-23.

Karabacak, Nihal Samsun: “AB’nin Akdenizli Komşuları ile İlişkileri”, **T.C. Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Bülteni**, Sayı: 1-10 (Sayı:4), Yıl: 2007, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, 2008, s. 68-69.

Karabacak, Nihal Samsun: “**Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerine Yönelik Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye**”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2005.

Karluk, S. Rıdvan: **Avrupa Birliği ve Türkiye**, 6. bs., İstanbul, Beta Basım Yayım, 2002.

Katılım Öncesi AB’den Sağlanacak Fonların Yönetimine ilişkin 2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi, 27422 sayılı ve 4 Aralık 2009 tarihli Resmi Gazete, (Çevrimiçi) <http://rega.basbakanlik.gov.tr/>, 4 Aralık 2009.

Kavalalı, Murat: **Avrupa Birliği’nin Genişleme Süreci: AB’nin Merkezi Doğu Avrupa ve Batı Balkan Ülkeleri ile İlişkileri**, Ankara, DPT AB ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ekim 2005.

Kavalski, Emilian: **Extending the European Security Community: Constructing Peace in the Balkans**, New York, Tauris Academic Studies, 2008.

Kaya, Feridun: “AB Uyum Sürecinde Avrupa İstihdam Stratejisi ve Türkiye”, **Bütçe Dünyası**, Sayı:24, C:2, Ankara, Devlet Bütçe Uzmanları Derneği, Kış 2007, s. 75-82.

Köstepen, Can: **Avrupa Yatırım Bankası ve Türkiye’ye Sağlanan Kredi İmkanları**, İstanbul, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, Ekim 2001.

Lorca-Susino, Maria: **The European Union Budget: The European Cup of Economic Affairs- UK vs France**, Munich Personal Repec Archive (MPRA), Paper No: 7177, Vol. 1, Miami, European Union Miami Analysis (EUMA), December 2005, (Çevrimiçi) http://mpra.ub.uni-muenchen.de/7177/1/MPRA_paper_7177.pdf, 3 Şubat 2010.

Malecka-Ziembinska, Edyta, Joanna Przybylska: “Avrupa Birliğine Yeni Üye Olan Ülkelerin Bütçe Dengelerinin Üyelik Öncesi ve Sonrası Karşılaştırılması”, **Türk ve AB Bütçelendirme Süreçlerinin Karşılaştırmalı Değerlendirilmesi**, Ed. Ercan Sancak, Ankara, Gazi Kitabevi, 2009, s.371-382.

Mayhew, Alan: “**The Financial Framework of the European Union, 2007-2013: New Policies? New Money?**”, SEI Working Paper No: 78, Brighton, Sussex European Institute, 2004.

Meriç, Metin, Mustafa Sakal, Abdülkadir Işık: “AB’de Bütçe Uygulamaları”, **Türk ve AB Bütçelendirme Süreçlerinin Karşılaştırmalı Değerlendirilmesi**, Ed. Ercan Sancak, Ankara, Gazi Kitabevi, 2009, s. 401-418.

Merkezi Finans ve İhale Birimi: “**Merkezi Olmayan Yapılanma**”, (Çevrimiçi) <http://www.cfcu.gov.tr/about.php?lng=tr&action=shortintro>, 25 Ocak 2010.

Morgenthau, Hans J.: “Preface to a Political Theory of Foreign Aid”, **Why Foreign Aid**, Ed: Robert A. GOLDWIN, Chiago, Rand McNally, 1963, s.71-84.

Mrak, Mojmir: “**Financial Perspective 2007-2013: Domination of National Interests**”, (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/conference_docs/mrak_m_rant_dom_national_interests.pdf, 4 Ocak 2010.

Oktayer, Nagihan: “The Changing Structure of Structural Funds in the European Union”, **Marmara Journal of Europea Studies**, 15 (1), İstanbul, Marmara University European Union Institute, 2007, s. 61-81.

Oktayer, Nagihan: **Enlargement of the EU in the Context of Turkey’s Accession: Budgetary Issues**, Issue No: 2008/376, Ankara, Turkish Republic Ministry of Finance Strategy Development Unit, February 2008.

Oktayer, Nagihan: “Regional Policy and Structural Funds in the European Union: The Problem of Effectiveness”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, C:7, Sayı:1, Ankara, Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi, Güz 2007, s.113-130.

Onur, Ayşenur: “Avrupa Komşuluk Politikası”, **T.C. Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Bülteni**, Sayı: 1-10 (Sayı: 7), Yıl: 2007, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, 2008, s. 138-141.

Onur, Ayşenur: “IPA ve Yapısal Fonlar”, **Bütçe Dünyası**, Sayı:31, C:3, Ankara, Devlet Bütçe Uzmanları Derneği Yayını, Kış 2009, s. 45-59.

Ormanoğlu, Burhan, Hilal Çalış: “Avrupa Birliği Bütçesinin Finansmanı: Öz Kaynaklar Sistemi”, **Bütçe Dünyası**, C: 3, Sayı: 30, Ankara, Devlet Bütçe Uzmanları Derneği Yayını, Yaz 2008, s. 28-33.

Özer, M. Akif: “Avrupa Birliğine Tam Üyelik Yolunda Türkiye”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 69, Ankara, T.C. Sayıştay Başkanlığı, Nisan-Haziran 2008, s. 49-71.

Özol, İhsan: **Dış Yardımlar Teori Uygulamalar**, İstanbul, TÜSİAD Yayınları,1981.

Özpençe, Özay: **Avrupa Parasal Birliği'nde Maliye Politikası Koordinasyonu ve Türkiye Analizi**, Yayın No: 2009/391, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, 2009.

Riddell, Roger C.: **Does Foreign Aid Really Work?**, New York, Oxford University Press, 2007.

Rupp, Michael Alexander: **Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Süreci: AB Mevzuatına Uyumun Ekonomik, Siyasi ve Sosyal Yaşama Etkileri**, İstanbul, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, Mayıs 2001.

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı: **Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı**, Ankara, 2007, (Çevrimiçi) <http://ipa.stb.gov.tr/Dosyalar/OpTurkce.pdf>, 30 Ocak 2010.

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı: **Katılım Öncesi Yardım Aracı-IPA ve Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programına İlişkin Sık Sorulan Sorular**, Mart 2008, (Çevrimiçi) <http://ipa.stb.gov.tr/Dosyalar/SikcaSorulanSorular.pdf>, 5 Ocak 2010.

Sarı, Arzu Odabaşı: **Avrupa Birliği Uyum Politikası, Katılım Öncesi Mali Araçlar ve Türkiye**, No: 196, İstanbul, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, Eylül 2006.

Sevinç, Derya: **Türkiye-Avrupa Birliği Mali İşbirliği Süreci Sunumu**, TEPAV Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü, 2006, Slide 3, (Çevrimiçi) <http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/maliyardimlarKAYSERi.ppt#370,3>, 8 Şubat 2010.

Seyidoğlu, Halil: **Uluslararası İktisat**, Geliştirilmiş 11. bs., İstanbul, Güzem Yayınları, 1996.

Shultz, Siegfried: **“The EU’s Medium Term Financial Perspective and the Potential Slice of Turkey”**, Internationale Politikanalyse Europaische, Oktober 2005, s. 1-10 (Çevrimiçi) <http://library.fes.de/pdf-files/id/03027.pdf>, 8 Şubat 2010.

Süngü, Serdar: “Avrupa Birliği Mali Yardımlarının Topluluğa Yeni Katılmış ve Katılacak Olan Ülkelerle Türkiye Açısından Değerlendirilmesi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 54, Ankara, Sayıştay Başkanlığı, Temmuz-Eylül 2004, s. 77-111.

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Desteleme Kurumu Resmi İnternet Sayfası: http://www.tkd.gov.tr/tkd_main.aspx?page=law.ascx, 25 Ocak 2010.

Tarım ve Köyişleri Bakanlığı: **IPARD Programı**, (Çevrimiçi) http://sgb.tarim.gov.tr/duyurular/IPARD_Program/IPARD_Program.htm, 30 Ocak 2010.

Taş, Ramazan: “AB’nin Yeni Mali Çerçevesi (2007-2013)”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, C: 5, Sayı: 3, Ankara, Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi, Bahar 2006, s. 131-157.

Tekin, Yakup: **“Avrupa Birliği’nin Organizasyonel Yapısı, Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Bu Kapsamda Türkiye’nin Durumu”**, Yayınlanmamış Devlet Bütçe Uzmanlığı Raporu, Ankara, Nisan 2005.

Türk, İsmail: **Maliye Politikası (Amaçlar, Araçlar ve Çağdaş Bütçe Teorileri)**, 21. bs., Ankara, Turhan Kitabevi Yayınları, 2008.

Türkiye İstatistik Kurumu: **Rakamlar Ne Diyor? 2009**, Yayın No: 3328, Ankara, Türkiye İstatistik Kurumu Matbaası, Eylül 2009.

TÜSİAD Avrupa Birliği Temsilciliği: **Türkiye-Avrupa Birliği Mali İşbirliği, Projeler için Pratik Bilgiler**, Brüksel, Mayıs 2002.

Ulaştırma Bakanlığı: **Ulaştırma Operasyonel Programı (CCI No: 2007 TR 16 I PO 002)**, Eylül 2007, Ankara, (Çevrimiçi)
http://op.ubak.gov.tr/doc/OP_Turkce.pdf, 30 Ocak 2010.

Ulutürk, Süleyman: “Avrupa Birliği Bütçesi”, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Ed. M. Şükrü Erdem, Sibel Mehter Aykın, Bursa, Ezgi Kitabevi, Ağustos 2003, s. 100-102.

Üzeltürk, Hakan: **Avrupa Birliği’nin Bütçesi ve Türkiye’deki Bütçe Sisteminin AB’ye Uyumu**, Kitap 24, İstanbul, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, 2004.

Yaman, Celil: **Avrupa Birliğinde Uyum Politikası ve Uyum Politikasının Bir Aracı Olarak Uyum Fonu**, Yayın No: 2800, Ankara, DPT Yayınları, 2009.

Yıldız, Habib Fatih Yardımcıoğlu: “Türkiye’ye Yönelik Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Aday Ülkelerle Karşılaştırılması”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, C: 6, Sayı: 2, Sivas, Cumhuriyet Üniversitesi, 2005, s. 75-106.

Yiğit, Mehmet Hüsamettin İnaç, Ümit Güner: “Genişleme, Mali Yardım ve Ekonomik Büyüme Perspektiflerinden AB’nin İlk Dört Genişlemesinin Analizi”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, C: 8, Sayı: 2, Sivas, Cumhuriyet Üniversitesi, 2007, s. 81-96.

Yücesoy, Duygu: “Türkiye’nin Topluluk Programlarına Katılımı”, **T.C. Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Bülteni**, Sayı: 11-22 (Sayı: 12), Yıl: 2008, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, 2009, s. 24-26.

Wall, David: **The Charity Nations (The Political Economy of Foreign Aid)**, New York, Basic Books Inc. Publishers, 1973.

Widgren, Mika: **Budget Allocation in an Expanding EU-A Politics Power View**, Report No : 11, Stockholm, Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), November 2006.