

T.C.
BAHÇEŞEHİR ÜNİVERSİTESİ

**AVRUPA BİRLİĞİ MALİ YARDIMLARININ ETKİN
YÖNETİMİNİN EKONOMİK ETKİLERİ VE ÜYELİK
SÜRECİNDE TÜRKİYE AÇISINDAN
DEĞERLENDİRİLMESİ**

Yüksek Lisans Tezi

SELİN TÜRKMENOĞLU ÖBEK

İSTANBUL, 2015

**T.C.
BAHÇEŞEHİR ÜNİVERSİTESİ**

**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KÜRESEL SİYASET VE ULUSLARARASI İLİŞKİLER**

**AVRUPA BİRLİĞİ MALİ YARDIMLARININ ETKİN
YÖNETİMİNİN EKONOMİK ETKİLERİ VE ÜYELİK
SÜRECİNDE TÜRKİYE AÇISINDAN
DEĞERLENDİRİLMESİ**

Yüksek Lisans Tezi

SELİN TÜRKMENOĞLU ÖBEK

Tez Danışmanı: DOÇ. DR. EBRU CANAN SOKULLU

İSTANBUL, 2015

T.C.
BAHÇEŞEHİR ÜNİVERSİTESİ

İLGİLİ ENSTİTÜ ADI
YÜKSEK LİSANS PROGRAM ADI

Tezin Adı: Avrupa Birliği Mali Yardımlarının Etkin Yönetiminin Ekonomik Etkileri ve
Üyelik Sürecinde Türkiye Açısından Değerlendirilmesi
Öğrencinin Adı Soyadı: Selin Türkmenoğlu
Tez Savunma Tarihi: 13.01.2015

Bu tezin Yüksek Lisans tezi olarak gerekli şartları yerine getirmiş olduğu
_____ Enstitüsü tarafından onaylanmıştır.

Ünvan, Ad ve SOYADI
Enstitü Müdürü
İmza

Bu tezin Yüksek Lisans tezi olarak gerekli şartları yerine getirmiş olduğunu onaylarım.

Ünvan, Adı ve SOYADI
Program Koordinatörü
İmza

Bu Tez tarafımızca okunmuş, nitelik ve içerik açısından bir Yüksek Lisans tezi olarak
yeterli görülmüş ve kabul edilmiştir.

_____ Jüri Üyeleri

_____ İmzalar

Tez Danışmanı
Ünvan, Adı ve SOYADI

Doc. Dr. Şenel Çelebi - Gökkuş
İmza

Ek Danışman
Ünvan, Adı ve SOYADI

Yrd. Doç. Dr. Gökhan Yavaş
İmza

Üye
Ünvan, Adı ve SOYADI

Yrd. Doç. Dr. Selcan Öner
İmza

Üye
Ünvan, Adı ve SOYADI

TEŐEKKÖR

“Avrupa Birliği Mali Yardımlarının Etkin Yönetiminin Ekonomik Etkileri ve Üyelik Sürecinde Türkiye Açısından Değerlendirilmesi” konulu yüksek lisans tezım süresince özverili yaklaşımı ve desteğinden ötürü Sayın Doktor Ebru Canan Sokullu’ya, Bahçeşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü’ne ve değerli aileme sonsuz teşekkür ederim.

İstanbul, 2015

Selin TÖRKMENÖĞLU ÖBEK

ÖZET

AVRUPA BİRLİĞİ MALİ YARDIMLARININ ETKİN YÖNETİMİNİN EKONOMİK ETKİLERİ VE ÜYELİK SÜRECİNDE TÜRKİYE AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Selin Türkmenoğlu Öbek

Küresel Siyaset ve Uluslararası İlişkiler

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Ebru Canan Sokullu

Ocak 2015, 129 sayfa

Avrupa Birliği'nin (AB) yapısına bakıldığında, birbirinden farklı kültür ve ekonomilerden oluştuğu kolaylıkla görülebilir. Birliğin üye ve adaylık sürecindeki ülkelerin sağlamasını beklediği standartlar ve bu standartların sürekliliği ülkeler açısından önemli bir mali yük olmakla birlikte, birlik ülkelerin bu yükünü hafifletmek amacıyla birtakım mali yardım araçlarını kullanmaktadır. Bu yardım araçları aday ülkeleri üyeliğe hazırlayan ve birliğe uyum sürecini hızlı ve sorunsuz bir şekilde geçirmelerini sağlayan unsurlardır.

Birliğin sağladığı mali yardım araçları ülkelerin ekonomilerine doğrudan ve dolaylı etki etmektedir. Bu etkiler yardımlardan faydalanan ülkelerin iç süreçleri, politikaları ve kurumsal yapılanmalarına bağlı olarak kısa ya da uzun vadeli olumlu ya da olumsuz olabilmektedir. Birlik ülkelerinde mali yardımların etkisini uzun vadeli olumlu hale dönüştürebilen ülke örnekleri bu süreçteki diğer ülkeler açısından örnek teşkil etmekte ve yol gösterici olmaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde birliğin sunduğu mali yardımlara ilişkin teorik bilgi verilmiş, geçmiş ve yeni dönemde AB'nin mali yardım politikalarına değinilmiştir.

İkinci bölümde Türkiye açısından AB mali yardımlarının tarihçesi ve adaylık sürecinde Türkiye'deki yapılanma üzerinde durulmuştur. Farklı dönemlerde değişen politikalar ve yapılanmalara ilişkin tespitler yapılarak 2014-2020 bütçe dönemindeki mevcut durum değerlendirilmiştir.

Üçüncü bölümde AB'nin bölgesel politikaları ve yerel yönetimlere bakışı değerlendirilmiştir. Bu amaçla AB'nin yerel yönetimlerden beklentileri, yerel yönetimleri destekleyen diğer aktörler ve çalışma yöntemleri hakkında bilgi verilmiş ve bölgesel eşitsizlik kavramı detaylandırılarak AB'nin bu alandaki yerel yönetim politikaları incelenmiştir.

Dördüncü bölümde mali yardım politikaları ve uyum süreçleri açısından İrlanda ve Polonya örnekleri analiz edilmiş ve mali yardımların bu ülke ekonomilerine etkisi araştırılmıştır. İrlanda ve Polonya'nın siyasi ve kurumsal yapılanma tarihçesi incelenmiş ve AB üyeliği sonrasındaki ülkelerdeki değişimler analiz edilmiştir. Bu bölümde Türkiye için de bir değerlendirme yapılmış ve ülkeler arasındaki benzerlikler ve farklılıklardan hareketle mali yardımların etkinliğine yönelik çıkarımlar yapılmıştır.

Çalışmanın bulgu ve sonuç kısmında sağlanan yardımların incelenen ülkelerin süreçlerine yansımaları yardım öncesi ve sonrasındaki verilerin karşılaştırmalı analizlerinde elde edilen veriler incelenmiş ve bu esnada ülkelerin Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla (GSYH), istihdam ve büyüme oranlarındaki değişimler Hermin Modeli doğrultusunda analiz edilmiştir. Modelleme neticesinde elde edilen sonuçlardan hareketle mali yardımların ekonomik etkileri sayısal değerleri üzerinden modellenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği mali yardımları, GSYH, verimlilik.

ABSTRACT

ECONOMICAL EFFECTS OF THE EFFECTIVE MANAGEMENT OF EUROPEAN UNION FINANCIAL AID AND AN EVALUATION FOR THE MEMBERSHIP PROCESS IN TERMS OF TURKEY

Selin Türkmenoğlu Öbek

Global Politics and International Relations

Thesis Supervisor: Dr. Ebru Canan Sokullu

January 2015, 129 pages

It can be easily seen that EU consists of different cultures and economies when the structure of EU is evaluated. While the standards and the continuity of these standards the Union expects from the members and those in the candidacy process are a heavy financial burden for the countries, the Union utilizes some financial aid tools in order to lighten this burden. These financial aid tools are elements which prepare candidate countries to membership and ease their process of compliance with the Union.

The financial aid tools the Union provides influence the economies of the countries in both direct and indirect ways. These influences can be short term or long term, positive or negative depending on the inner processes, politics and institutional structures of the benefiting countries. The countries among the Union which turn the effects of the aids into a long term positive condition set are good examples for the countries in the process. Theoretical information about the financial aids provided by the Union is given in the first part of the study, the financial aid politics of EU is pointed out both in the past and in the new term as well.

In the second part, the history of EU financial aids as far as Turkey is concerned and restructuring of Turkey in the candidacy process. The current situation in the 2014-2020 budget period is evaluated after making determinations about changing politics and restructurings in different terms.

In the third part, regional politics and the view of local governments of EU is evaluated. Information about EU's expectation from local governments, other actors supporting the local governments and their working methods is given and EU's local government policies in this field are examined by the way of detailing the concept of regional inequality.

In the fourth part, Ireland and Poland examples are analyzed with respect to financial aid policies and accordance process, and the effect of these aids on the economics of these countries is investigated. The history of political and institutional restructuring of Ireland and Poland is examined and the changes after EU membership in these countries are analyzed. A summary is also given for Turkey in this part and inferences are made about the effectiveness of the aids taking into consideration the viewpoint of the similarities and differences among the countries.

In the findings and conclusion part, the reflection of the aids provided to the processes of the examined countries; data obtained from the comparative analysis of the countries before and after the aid is examined and the changes in the GDP, growth and employment rates of the countries are analyzed by means of Hermin Model. Depending on the results obtained from the modeling, some conclusions are made on the economic effects of financial aids.

Keywords: EU Structural Funds, GDP, Local government models.

İÇİNDEKİLER

TABLOLAR	x
ŞEKİLLER	xii
KISALTMALAR.....	
1. GİRİŞ	1
2. LİTERATÜR TARAMASI	6
3. VERİ VE YÖNTEM	10
4. AB YAPISAL FONLARI TARİHÇESİ.....	14
4.1 1988 ÖNCESİ DÖNEM	14
4.2 1989-1993 ARASI DÖNEM-FONLARDA PROGRAMLAMA VE ORTAKLIK YAPISINA GEÇİŞ	15
4.3 1994-1998 ARASI DÖNEM-FONLARIN YÖNETİM VE KONTROL MEKANİZMALARININ ARTIRILMASI.....	18
4.4 2000-2006 ARASI DÖNEM-MALİ YAPIDA KURUMSALLAŞMA	20
4.5 2007-2013 ARASI DÖNEM – KURUMSALLAŞMA VE ESNEKLİK	23
4.6 2014-2020 DÖNEMİ-2020 AVRUPA STRATEJİSİ	28
5. TÜRKİYE AÇISINDAN AVRUPA BİRLİĞİ MALİ İŞBİRLİĞİ TARİHSEL SÜRECİ.....	30
5.1 GÜMRÜK BİRLİĞİ ÖNCESİ DÖNEM (1964-1995)	30
5.2 GÜMRÜK BİRLİĞİ DÖNEMİ (1996-1999)	31
5.3 ADAYLIK DÖNEMİ (2000 -)	32
5.3.1 2000-2006 Dönemi Yapılanması.....	33
5.3.2 2007-2013	38
5.3.3 2014-2020 Dönemi	42
6. AB BÖLGESEL VE YEREL POLİTİKALARI	44
6.1 AVRUPA BİRLİĞİ'NDE BÖLGE KAVRAMI.....	44
6.2 BÖLGESEL İŞSİZLİK KAVRAMI	45
6.3 BÖLGESEL POLİTİKALARDA ÖNEMLİ KURUMLAR VE YAPILANMA MODELİ	49
6.4 BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI	50

6.4.1 Bölgesel Kalkınma Ajansları Yapılanmaları.....	51
6.4.2 Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye	52
6.4.3 Türkiye’de Bölgelerarası Dengesizlik	53
6.5. AVRUPA BİRLİĞİ’NİN YEREL YÖNETİM POLİTİKALARI	55
7. AB UYUM POLİTİKASI REHBERİ VE ÜLKE ANALİZLERİ	58
7.1 İRLANDA CUMHURİYETİ	60
7.1.2 İrlanda Tarihsel Gelişimi	60
7.1.3 İrlanda Yönetim Sistemleri	62
7.1.3.1 İrlanda merkezi yönetimi	62
7.1.3.2 İrlanda yerel yönetim yapısı.....	62
7.1.4 İrlanda Ulusal Kalkınma Programı	63
7.1.5 Uyum Politikaları Kapsamında Yapısal Fonların Etkin Yönetimine Yönelik İrlanda Yapılanması	64
7.1.5.1. Mali Kontrol	66
7.1.6 İrlanda Sürecinin Değerlendirmesi	66
7.2 POLONYA.....	71
7.2.1 Polonya’nın Tarihsel Gelişimi.....	72
7.2.2 Polonya Yönetim Sistemleri	73
7.2.2.1. Polonya merkezi yönetimi	73
7.2.2.2 Polonya yerel yönetim yapısı.....	74
7.2.2.2.1. Belediyeler	75
7.2.2.2.2 Poyvatlar.....	76
7.2.2.2.3. Voyvodalıklar.....	77
7.2.3 Yerel Yönetimlerin Denetimi	78
7.2.3.1. Yasal (dış denetim)	78
7.2.3.2. İç denetim.....	78
7.2.4. Polonya Yerelleştirme ve Özelleştirme Politikaları	79
7.2.4.1.Özelleştirme politikaları.....	79
7.2.4.2. Yerelleştirme politikaları.....	79
7.2.5 AB sürecinde Polonya Kurumsal Yapılanması	80
7.2.5.1 1994-2004 arası adaylık sürecindeki yapılanma.....	81

7.2.5.1.1. Müzakere süreçlerinin işleyişi ve Polonya kurumsal yapılanması	81
7.2.5.2. AB'ye üyelik sonrasındaki yapılanma.....	83
7.2.6 Polonya AB Sürecinin Değerlendirilmesi.....	86
7.3 TÜRKİYE	89
7.3.1 Türkiye'nin Tarihsel Gelişimi.....	90
7.3.2 Türkiye Yönetim Sistemleri	90
7.3.2.1 Türkiye merkezi yönetimi	90
7.3.2.2 Türkiye yerel yönetimleri.....	92
7.3.3 Yerel Yönetimler Reformu.....	94
7.3.4 AB Sürecinde Türkiye Kurumsal Yapılanması	97
7.3.4.1. Türkiye yerel yönetimlerinin müzakere sürecindeki rolü.....	97
7.3.4.2. Siyasi reform süreci.....	100
7.3.4.3. Avrupa Birliği iletişim stratejisi	102
7.4 İRLANDA, POLONYA ve TÜRKİYE İÇİN BİR KARŞILAŞTIRMA	104
7.4.1 Ülkeler Arasındaki Benzer Unsurlar	104
7.4.2 Ülkeler Arasındaki Farklı Unsurlar.....	108
7.5 AB YARDIMLARININ EKONOMİK AÇIDAN ETKİLERİ VE TÜRKİYE İÇİN ÇIKARIMLAR.....	112
8. BULGULAR	117
9. TARTIŞMA VE SONUÇ.....	126
KAYNAKÇA	130

TABLÖLER

Tablo 4.1: 1989-1993 Döneminde üye ülke bazında tahsisat (Milyon ECU – cari fiyatlarla)	18
Tablo 4.2: 1994-1999 Dönemi yapısal fon tahsisatları (Milyar ECU, 1994 fiyatlarıyla, topluluk inisiyatifleri hariç)	20
Tablo 4.3: 2000-2006 Dönemi kategori bazında yapısal fon tahsisatları (Milyar Avro, 1999 Fiyatlarıyla)	21
Tablo 4.4: 2000-2006 Dönemi ülkeler bazında yapısal fon tahsisatları (Milyar Avro, 1999 Fiyatlarıyla)	22
Tablo 4.5: 2000-2006 ve 2007-2013 Dönemi fon yapılanmaları.....	24
Tablo 4.6: 2007-2013 Dönemi hedefleri doğrultusunda fonların dağılımı.....	25
Tablo 4.7: Uyum politikaları 2007-2013, gösterge niteliğinde tahsisatlar (Milyon Avro, 2004 fiyatlarıyla)	27
Tablo 4.8: 2014-2020 Çok yıllık çerçeve komisyon önerisi (Milyon Avro)	29
Tablo 5.1 Gümrük Birliği öncesinde Türkiye açısından AB mali yardım tablosu (Milyon Avro, 2004 Fiyatlarıyla)	31
Tablo 5.2 Gümrük Birliği döneminde Türkiye açısından AB mali yardım tablosu (Milyon Avro, 2004 fiyatlarıyla)	32
Tablo 5.3: 2000-2006 Dönemi katılım öncesi mali yardım tablosu (Milyon Avro).....	37
Tablo 5.4: IPA bileşenleri bazında Türkiye'ye ayrılmış bütçe (milyon Avro)	41
Tablo 5.5: 2014-2020 IPA 2 dönemi Türkiye yapılanması (2014).....	43
Tablo: 7.1 İrlanda, Polonya ve Türkiye temel veri karşılaştırması (2010 verileri).....	60
Tablo 7.2: İrlanda istihdamı artırma ve insan kaynakları geliştirme OP bütçesi (2000-2006, Milyon Avro)	65
Tablo 7.3: İrlanda ve AB-15 ülkeleri GSYH ve istihdam oranı değişimleri (2001 verileri)	69
Tablo 7.4: Polonya ekonomik göstergeleri (2013)	87
Tablo 8.1: 2000-2006 Program dönemi kümülatif uyum harcama çarpanları.....	121
Tablo 8.2: GSYH yıllık yüzdesel artış oranları (2000-2006 uyum programı dönemi) .	122
Tablo 8.3: GSYH düzeyinde kümülatif artış oranı (2000-2006 uyum programı dönemi)	123
Tablo 8.4: Yayılma etkisinin toplam GSYH üzerindeki hassasiyet analizi (İrlanda-Polonya)	124

ŞEKİLLER

Şekil 4.1: 2014 – 2020 mali çerçeve işbirliği.....	29
Şekil 5.1: Talep mekanizması hiyerarşisi.....	35
Şekil 5.2: Kurumsal program görevlileri-MFİB ve ulusal fon arasındaki ilişki	37
Şekil 5.3: Hibe programları genel çerçevesi (IPA 1 dönemi 2007-2013).....	40
Şekil 6.1: 2014-2020 uyum politikası bütçe dağılımı	48
Şekil 7.1: İrlanda kırı başı GSMH'nin AB-15 ortalamasındaki yüzdesi (1960-2002) ...	67
Şekil 7.2: ABD üretim firmaları tarafından İrlanda'ya yapılan yatırım miktarı (1983-1999).....	68
Şekil 7.3: İrlanda GSYH değişimi (\$ cinsinden cari fiyatlarla)	69
Şekil 7.4 AB ile iletişim stratejisinin bileşenleri.....	102
Şekil 8.1: Cari fiyatlarla İrlanda GSYH değerleri (\$)	117
Şekil 8.2: Cari fiyatlarla Polonya GSYH değerleri (\$)	117
Şekil 8.3: 2000-2006 dönemi İrlanda uyum fonu etkileri	118
Şekil 8.4: 2000-2006 dönemi Polonya uyum fonu etkileri	119

KISALTMALAR

AB	:	Avrupa Birliği
GSYH	:	Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
IMF	:	Uluslararası Para Fonu
OECD	:	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
EZGGF	:	Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu
ERDF	:	Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu
ECU	:	Avrupa Para Birimi
GSMH	:	Gayri Safi Milli Hasıla
IPA	:	Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı
Ar-Ge	:	Araştırma Gelişme
MEDA	:	Akdeniz Kalkınma Yardımları
UMYK	:	Ulusal Mali Yardım Koordinatörü
UYG	:	Ulusal Yetkilendirme Görevlisi
MFİB	:	Merkezi Finans ve İhale Birimi
PYG	:	Program Yetkilendirme Görevlisi
OLAF	:	Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Ofisi
OP	:	Operasyonel Program
ENPI	:	Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı
KOBİ	:	Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler
NUTS	:	Nomenclature of Territorial Units for Statistics
ESI	:	Avrupa Yapısal ve Yardım Fonları
STK	:	Sivil Toplum Kuruluşu
Yy	:	Yüzyıl
NATO	:	Kuzey Atlantik Anlaşması Örgütü
ABİS	:	Avrupa Birliği İletişim Stratejisi

1. GİRİŞ

1951 yılında Paris Anlaşması ile başlayan ve dünya tarihinde ilk kez devletlerin kendi iradeleri ile egemenliklerinin bir kısmını ulus üstü bir kuruma devrettikleri Avrupa Birliği (AB), kurulduğu günden bu yana farklı genişleme evreleri geçirmiştir. Genişleme evrelerinde AB'nin ülkelerden beklediği birtakım standardizasyonlar ve uyum politikaları, ülkelerin gerek adaylık süreçlerinde gerekse üye olduktan sonra bu politikalara uyum için gerekli harcamalarına yönelik mali yardım prosedürlerini hayata geçirmiştir. Bu kapsamda çalışmada AB'nin aday ve üye ülkelere sağladığı mali yardımların ülkelerin ekonomik göstergelerine etkisi incelenmiştir. Bu amaçla AB'nin 2000-2006 bütçe planlama döneminde birliğin uyum politikaları doğrultusunda üye ülkelerden İrlanda ve Polonya için uyum politikaları harcamalarının ülke ekonomilerine etkisi analiz edilecektir. Çalışmada AB mali yardımları çalışmanın bağımsız değişkeni olarak ele alınacak olup, yapısal fonların ve yardımların etki edeceği:

- a) GSYH
- b) İstihdam
- c) Net ticaret dengesindeki yüzdesel değişimler çalışmada bağımlı değişken olarak incelenecektir.

Bu alanda yapılan farklı çalışmalarda, rastlantısal olarak seçilmiş ülkeler ve dönemler için farklı istatistiki modellerle farklı değişkenler ve ilişkilere bağlı analiz ve tahminleme yöntemleri kullanılmıştır. Yapısal fonların etkinlik analizinde ve büyüme etkilerinin simülasyonunda bu yardımlar ülkeler için birer gelir kaynağı olarak görülebileceği gibi yardımı alan ülkeler tarafından eş-finance sağlanarak önceden belirlenmiş programlar kapsamındaki projeler için harcanacak kaynaklar olarak da değerlendirilebilir. Bu özellikleri göz önüne alındığında, ekonomik büyüme üzerindeki yapısal fonların beklenen etkisi üzerinde kesin bir hipotez formüle etmek mümkün değildir ve koşullara bağlı olarak fonların olumlu ya da olumsuz etki sağlayabileceği gibi hiç etki etmemesi de mümkündür.

Yapısal fonlara ilişkin yapılan incelemeler ve tarihsel araştırmalar neticesinde tez kapsamında teorik beklenti; AB mali yardımlarının ülke ekonomilerine dolaylı ve koşullu olarak olumlu etki sağladığıdır. Bu amaçla çalışmada mali yardımların ülke ekonomilerini bir anda büyüten bir katalizör etkisinin olmadığı, orta ve uzun vadede kişi başına düşen gelir artışıdaki kalıcı değişikliklerde yardımların kademeli olarak artan etkisinin olduğu ve uzun vadeli pozitif etkinin ancak söz konusu ülkenin kurumsal yapılanma ve sosyo-ekonomik açıdan tam bütünleşmesiyle mümkün olabileceği savunulmaktadır. Yapısal fonların koşulsuz bir yardım transferi olarak değerlendirilmesi durumunda üretim sınırında olan bir ülke için fonların GSYH'ye etkisi sıfıra yakın olacaktır. Neo-klasik yaklaşımla, yapısal fonların, yardımı alan ülkelerdeki yatırım oranını artırıcı etkisi nedeniyle belirli koşullar dâhilinde ekonomik büyümeyi teşvik edeceğini öngörülmektedir. Söz konusu koşullar ağırlıklı olarak; fonların önceden planlanmış bir program çerçevesinde kalıcı büyümeyi destekleyecek dönüşüm projelerinde kullanılması ve bu projelerin etkin insan kaynağı gibi potansiyel tamamlayıcı faktörleri de içerecek şekilde yayılma etkisi yaratması ile vergi kaynaklı olumsuz etkilerin bertaraf edilebilmesi için yapısal fonların yerel vergi gelirleriyle birlikte eş-financemanın sağlanması olarak özetlenebilir. Bu doğrultuda birliğin sağladığı mali yardımlar ile örnek alınan ülkelerin kurumsal süreçleri ve değişimleri ile ekonomik göstergeleri kullanılmıştır. Bu bağlamda beklenti, AB'ye üyelik ve bu süreçle tahsis edilen yapısal fonların ve mali destek kaynaklarının bu ülkelerin ekonomilerine doğrudan büyüme yönünde değil, ülkelerin kurumsal yapılarındaki dönüşümlerle sosyo-kültürel yapıyı geliştirecek ve bu durumun ekonomiye dolaylı ve uzun süreli katkı sağlayacak olmalarıdır. Çalışma kapsamında mali yardımların ülkelerin kurumsal yapılarına özellikle yerel yönetim ve belediyecilik anlayışına pozitif bir etki yapacak anahtar araçlar olduğu görüşü savunulmaktadır. Bu araçların etkin kullanılmasıyla yerel yönetimlerin kazanacakları yeni belediyecilik anlayışıyla bölgesel kalkınmışlığa destek olacağı ve bu sayede eğitim, çevre, sağlık politikalarını yeniden yapılandırarak yeni iş alanları, yeni istihdam kapasiteleri ve hatta yeni endüstrilerin oluşumuna etki edecek dolaylı bir şekilde ekonomik kalkınma sağlayacağı öngörülmektedir. Buradaki temel ihtiyaç, bu kaynaklara ulaşmada ve kaynakların dağıtımında gerekli olan etkin süreç yönetimi ve verimlilik analizidir.

Çalışmada mali yardımların, tahsis edildiği ülkelerin ekonomik büyümelerine ve sosyo-kültürel kalkınmalarına doğrudan etki etmediği ve AB mali yardımlarının ağırlıklı olarak kalıcı bir gelişmişlik için dönüşümü sağlayacak şekilde eğitim, kültür, istihdam gibi sosyal alanlara yoğunlaşarak ülkelerin ekonomilerini doğrudan büyütme değil, kurumsal ve toplumsal yapılarını bu yönde düzenleyerek yardımların içselleştirilmesini amaçladığı savunulmaktadır. Belirtildiği şekildeki bir gelişmişlik dönüşümü, mali yardımların belirli bir strateji ve program doğrultusunda ihtiyacın tespit edildiği alanlarda kontrollü bir şekilde kullanılarak ve tüm sürecin uçtan uca bağımsız kurumlarca sürekli denetlenirken var olan aksaklıkların ve eksiklerin tespit edilerek bu alanda hızlı aksiyonlarla etkin yönetimiyle mümkün olacaktır. Aksi durumda mali kaynaklar ölçümlenemeyen ve kontrolsüz bir biçimde kullanılacak ve kullanıldığı alan dışında herhangi bir fayda sağlamayacak, konumlandırıldığı alan için de kalıcı bir iyileşme sağlayamayacaktır. Ülkenin bu süreci en verimli şekilde yönetebilmesi, kendi iç ve dış yapılanması ve politikalarının dikkatle ve özenle sürece uygun tasarlanmış olmasına direkt bağlıdır. Bu yapılanma, süreç içindeki hatalı ve aksayan tarafları erken fark ederek sadece kurumları değil, tüm toplumu sürecin içine alıp hızlı manevra kabiliyeti ile tampon etkisi yaratacak yapısal ve kurumsal değişikliklerin zamanında yapılabilmesini kapsar. Bu durum, ülkenin AB yolculuğunun sadece kurumların değil halkların da bütünleşmesi olduğunun her adımda yinelenmesini ve özellikle ülke içi koordinasyon açısından ortak strateji ve program dâhilinde her noktada sıkı koordinasyon ile hızlı manevra kabiliyeti gerektirdiği görülmektedir. Bu esnada doğru yapılanma ve kurumsal modeli tahsis edebilen ülkeler, yeni yönetim anlayışıyla yerelden merkeze ve merkezden yerele doğru olacak şekilde pozitif bir dönüşüm geçirecektir. Özellikle yerel yönetimlerin, kazanacakları yeni belediyeçilik ve hizmet anlayışı ve buna paralel yapılanmayla bölgesel kalkınmışlığa önemli destek sağlayacağı öngörülmektedir. Mali yardımların etkin kullanımına yönelik oluşturulan yeni organizasyon yapıları ve anlayış çerçevesinde, sosyal alanda özellikle eğitim, çevre, sağlık politikalarında bu süreçte yaşanacak dönüşüm sürecinin, beraberinde yeni iş alanları, yeni istihdam kapasiteleri ve yeni endüstrilerin oluşumuna etki edecek dolaylı bir şekilde ekonomik kalkınma ve gelişmişlik sağlayacağı savunulmaktadır. Buradaki temel ihtiyaç, bu yolda ülke stratejilerinin net olarak belirlendiği ve toplumun her kesiminden farklı kitlelere görev dağılımlarının yapılmasıyla tüm ülkeyi içine alacak

bir kalkınma planının hazırlanması ve tüm kurum ve kuruluşların bu plan doğrultusunda re-organize edilebilmeleridir. Bu dönüşümün kalıcı ve etkin olabilmesi, kamu ve özel sektör kurumlarının, üniversitelerin, meslek odalarının, sivil toplum örgütlerinin ve toplum içindeki farklı grupların sürece dâhil edilmeleri ve bunun toplumsal bütünleşme odağı ile izlenecek bir strateji oluşturulmasıyla orantılıdır. Sadece merkezi otorite tarafından tek yönlü yapılacak değerlendirme ve alınacak kararlar olması, sürecin başlamadan bitmesine neden olacak, hem mali yardımların verimsizce tüketilmesine hem de milli ekonomi ve kalkınmışlığa olumsuz yansımalarıyla sonuçlanacaktır. Dolayısıyla bu yönde bir dönüşümün altında merkezi otoritenin desteği ve inancı yatmaktadır, aksi durumda hedeflenen bu dönüşümün başarılı olması beklenemez.

Mali yardımlardan faydalanan ülkelerde bu yardımların ülke ekonomisine doğrudan bir büyüme etkisi olmadan dolaylı birtakım katkılar sağlaması, birliğin mali yardım tahsis politikalarında ülkelerin doğrudan ekonomilerini büyütme değil kalıcı gelişmeye odaklı bir yöntem izlediği sonucu çıkmaktadır. Bu amaçla çalışmada yardımlar sonrasında ülkelerin ekonomik ve istihdam gelişimleriyle mali yardımlar arasında doğrusal bir ilişkinin varlığının test edilecektir. Çalışmada ana fikir bu amaç etrafında şekillenmiştir, bu kapsamda AB mali yardımlarından sağlanacak kaynakların etkin yönetimi ve değerlendirilmesinde bu süreçte başarılı olmuş ülke örneklerinden Polonya ve İrlanda'nın ilk adaylıklarından bu yana geçirdikleri süreç ve kurumsal yapılanmaları incelenerek fonların etkin kullanımı için çıkarımlar ve tespitler yapılacaktır.

Çalışma bu amaç doğrultusunda beş bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde Avrupa Birliği mali yardımlarına ait teorik bilgi ve mali yardımların tarihçesi ile yardımların nihai amacı detaylandırılmıştır. İkinci bölümde Türkiye açısından mali yardımların tarihi süreci ele alınmış ve Türkiye'nin AB sürecine ilişkin bir tarama yapılarak önümüzdeki bütçe dönemi için Türkiye'ye ayrılan yardım miktarı analiz edilmiştir. Üçüncü bölümde birliğin bölgesel politikaları ile uyum müktesebatı hakkında bilgi verilmiş ve birlik üyesi iki ülke; İrlanda ve Polonya'nın adaylık süreci öncesi ve adaylık sonrasındaki mali yardım bileşenleri incelenmiştir. Bu bölümde mali yardımların milli gelir ve kalkınmaya etkisi analiz edilmiş ve ülkelerin süreçlerindeki benzerlik ve farklılıklar analiz edilerek Türkiye açısından bazı çıkarımlar yapılmıştır. Bu çıkarımlar

doğrultusunda mevcut kurumsal yapılanma incelenerek bundan sonraki dönemde uygulanabilecek organizasyon yapılarına ilişkin öneriler getirilmiştir. Bu esnada Türkiye'nin siyasal yönetim tarihi ve yerel yönetim politikalarına da değinilmiş ve tarihi perspektifin bugüne yansımaları da göz önüne alınmıştır. Çalışmanın son kısmında ise elde edilen veriler ışığında bir özet ve sonuç hazırlanmıştır.

2. LİTERATÜR TARAMASI

AB üyelik süreci ve birlik mali yardımlarının ülkelerin milli geliri ve ekonomik göstergelerine etkilerine yönelik geçmişte yapılmış çalışmalarda birbirinden farklı görüşler olmakla birlikte bu konuda tartışmalar halen güncelliğini korumaktadır. Bu alanda hem AB mali yardımları hem de ülkelere Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi farklı kaynaklardan sağlanan mali yardımların etkisine yönelik farklı görüşleri barındıran çok sayıda araştırma bulunmaktadır. Bu nedenle çalışma kapsamında J-stor gibi veri tabanı incelemelerinin yanında bu alanda daha önceden yapılmış AB üyelik sürecinin ve mali yardımlarının ülke ekonomilerinin büyümesine olan etkilerine dair ampirik çalışmalar incelenmiştir.

Konuyla ilgili geçmişte yapılan çalışmalar incelendiğinde farklı istatistiki veri analiz yöntemleri ve karşılaştırmalı analiz metotları kullanıldığı görülmüştür. Bu çalışmaların detayı ve sonuçları da bu konuda farklı görüşlerin olduğunun göstergesidir. Bazı araştırmacılar mali yardımların ülke ekonomilerine doğrudan pozitif yönde etki ettiğini savunurken bir kısım araştırmacı yardımların ülke ekonomilerini olumsuz yönde etkilediğini savunmaktadır. Bir grup araştırmacı ise söz konusu yardımların olumlu ya da olumsuz herhangi bir etkisinin olmadığı görüşündedir. Bu çalışmalar incelendiğinde:

Fayolle ve Lecuyer (2000) çalışmalarında AB bölgelerinin geneli için 1986-1996 dönemini kapsayan bir inceleme yapmıştır. Çalışmalarında alınan sonuçları değerlendiren Fayolle ve Lecuyer, birliğin sağladığı yapısal fonların Avrupa Birliği bölgelerindeki göreceli kalkınma performansları ölçümlemiştir. Bu performanslarla incelemeye konu olan bölgedeki ülkelerin üyelikleri ve birlik mali yardımlarına erişimleri arasındaki korelasyon araştırılmıştır. Bu esnada 1986-1996 döneminde bölgesel kalkınmışlık açısından birlik ortalamasının altında kalmış ülkelerin GSYH ve satın alma değerlerini ülkelerin büyüme oranları ile karşılaştırmalı analizler yapılmış ve çalışma sonunda birliğin sağlamış olduğu mali yardımların bölgeler arasındaki eşitsizliği gidermede yeterli olmadığı sonucuna varılmıştır.

Yalçın'ın (2005) yabancı yardımların ülke ekonomilerine ve GSYH'lerine etkisine yönelik yaptığı çalışmada, ağırlıklı proje tabanlı alınan uzun vadeli yabancı kredilerin yeterince verimli kullanılamadığı, ancak buna rağmen doğrudan yabancı yatırımların ülke ekonomisinin büyümesine olumlu katkı sağladığı sonucu ortaya çıkmıştır. Çalışma kapsamında panel veri analizi metodu ile yapılan inceleme neticesinde sermaye hareketlerinin ekonomik büyümeye katkısının oldukça düşük olduğu, ekonomik büyümenin sermaye, teknolojik gelişme, işgücü gibi başka dinamiklerinin bulunduğu sonucuna ulaşılmıştır. Dolayısı ile ekonomik büyüme ile yabancı sermaye hareketleri ve borç oranları arasındaki ilişki oldukça zayıf ve çok yönlü bir ilişki olarak tanımlanmıştır.

Brodzicki'nin (2002) yirmi yedi gelişmiş ekonomiye ait 1960 - 1999 yılları arasında sekiz farklı dönemi içeren çalışmasında panel veri analizi kullanılmış ve yapılan analiz sonucunda AB üyeliğinin ülkelerin ekonomik büyümeleri üzerindeki etkisinin istatistiksel olarak anlamlı çıkmadığı görülmüştür. Bu analiz ekonomik bütünleşmenin ülkelerde kişi başına düşen milli gelirle uzun vadede pozitif bir ilişki olduğunu göstermiş ve ekonomik bütünleşmenin derinleşmesi ve genişlemesinin birliğe üye ülkelerin uzun vadeli büyümelerine olumlu etki sağladığı vurgulanmıştır. Bu durum ülkelerin kendi içlerinde daha liberal ticaret süreçleri ve koordinasyon yapılarıyla sürekli genişlemeden kaynaklı artan bütünleşmiş alanlara bağlı olarak ölçek ekonomisinden daha yüksek oranda faydalanabilme potansiyelini barındırır. Birlik üyeliğinin getireceği yardımların asimetric etkisinin olduğu sonucuna varılmıştır; ekonomik bütünleşmenin ekonomik dönüşüm oranını etkileme potansiyelinden hareketle kişi başına düşen gelirin çok daha az olduğu küçük ekonomilerde yardımların etkisinin daha gözle görülebilir olduğu, bu durumun da en temelde ekonomi politikalarına bağlı olduğu saptanmıştır. Yapılan analizlerde, serbest ticaret ve ortak pazar anlaşmaları ekonomik açılımların artırılmasının dar ve gelişmekte olan ülkelerin büyümelerine olumlu katkı sağladığı sonucuna varılmıştır.

Landau'nun (1995) 1950-1990 yıllarını kapsayan ve rastlantısal seçilmiş on yedi Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ülkesini inceleyen çalışması sonucunda, AB'ye üye olan ülkelerin ekonomik büyümesiyle üye olmayan ülkelerin

büyümleri arasında istatistiki bir farklılık bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu sonuçtan hareketle Landau, AB üyeliğinin ve yardımlarının ülke ekonomilerini uzun süreli büyütebilen bir etkisinin olmadığını ortaya koymuştur.

Easterly'nin (2003) 1970 – 1997 yıllarını ve seksen sekiz ülkeyi kapsayan çalışmasında iki aşamalı bir işleyişi incelemiştir: İlki yabancı yatırımların yatırımı artırması, ikincisi de yatırımların ekonomik büyümeyi artırması. Panel veri analizi yönteminin kullanıldığı bu çalışmalarda farklı uluslararası kuruluşlar tarafından ülkelere yapılan mali yardımların ülkelerin ekonomik büyümleri üzerinde etkisinin negatif yönde olduğu tespit edilmiştir.

Altın ve Diğerleri 'nin (2006) (1970 – 2004) yıllarını ve on beş AB üyesi ülkeyi kapsayan çalışmasında panel veri analizi kullanılmış ve AB üyeliği sürecinin ülkelerin ekonomik büyümleri ve dış ticareti üzerinde etkisinin pozitif yönde olduğu tespit edilmiştir.

Burnside ve Dollar (2004) ağırlıklı olarak 1990'ları inceledikleri çalışmalarında, yabancı yardımların ülkelerin ekonomik politikaları ve kişi başına düşen milli gelirle olan ilişkilerini analiz etmişlerdir. Ülkelerin büyüme oranları bağımlı değişkeninin; ülkelerin kişi başına düşen milli gelirleri ile kurumsal ve politik değişikliklerin ölçümleyen bir indeksle dış yardımların ekonomik politikalarla etkileşimine bağımlılığını regresyon analizleriyle incelemişlerdir. Çalışmaları esnasında yabancı yardımların iyi belirlenmiş ekonomik politikalarla yüksek etkileşimde ve pozitif yönlü olduğunu ve iyi belirlenmiş ekonomi, para ve ticaret politikalarının olduğu gelişmekte olan ülkeler için dış yardımların ekonomik büyümeye pozitif etki sağlarken, zayıf ekonomik politikaları olan ülkelerde bu yardımların etkisinin sıfır ya da ihmal edilebilir etkisi olduğu sonucuna ulaşmışlardır.

Vamvakidis'in (1999) 1950 - 1992 yıllarını ve AB üyesi ülkelerini kapsayan çalışmasında panel veri analizi kullanılmış ve bölgesel bütünleşmelere katılmanın ülkelerin ekonomik büyümleri üzerindeki etkisinin geniş liberalizasyon politikalarına kıyasla çok az ve göreceli olarak pozitif etkisinin olduğu tespit edilmiştir.

Torstensson (1999) yirmi OECD ülkesinin 1976-1990 yıllarını kapsayan panel analizine tabi tutmuş ve ekonomik bütünleşmenin büyümeyle olan ilişkisini bilgi transferi ve yatırım olarak iki ana etkene bağlı olduğu sonucuna ulaşmıştır. Torstensson bu sonucu Avrupa Birliği'nin var olan büyüme etkenlerinin dolaylı bir gerekçesi olarak yorumlamıştır.

Kuş (2006), 1965-2004 yılları için 1965-1974, 1975-1984, 1985-1994 ve 1995-2004 olmak üzere dört dönemde Lüksemburg hariç AB-15 ülkeleri, AB'ye en son üye olan on ülke ve Türkiye'yi kapsayan çalışmada, değişen varyans ve ardışık bağımlılık testlerini kullanarak bir analiz yapmıştır. Analiz neticesinde ülkelerin uzun dönemli büyüme hızlarının birliğe üyelikle arttığı ancak AB'ye üyeliğin büyüme üzerindeki etkisinin üyelikle birlikte teknoloji transferinin ve ticaretin hızlanması, AB'nin finansal yardımları, rekabet ve yatırım ortamının gelişmesine bağlı kurumsal yapıda meydana gelen ilerlemelerle mümkün ve uzun vadeli kalıcı olabileceği sonucu ortaya çıkmıştır.

Literatür taraması esnasında ülke grupları ile yapılan incelemelerin yanında mali yardımların ekonomik etkilerine yönelik sadece tek ülkeyi analiz eden çalışmalar da incelenmiştir. Tekil ülke örnekleri, ağırlıklı olarak mali yardımların tarihsel sürecinde başarılı ve başarısız uygulamalarıyla dikkat çeken ve ekonomilerine yansımaları gözle görülebilir ülkelerdir. Tez kapsamında İrlanda ve Polonya örnekleri üzerinde analizler yapıldığından literatürde bu iki ülke özelinde yapılan çalışmalar da taranmıştır. Bu kapsamda Özenen (2006), İrlanda örneğini detaylandırmış ve birlik mali yardımlarının ancak ülke genelinde kabul görmüş kurumsal bir bütünleşme ve mali yapılanmayla uzun vadede ekonomiye olumlu katkı sağladığını savunmuştur. Özenen çalışmada, İrlanda'nın birliğe üye olduğu 1973 yılındaki ekonomik göstergeleri ile ülkenin 1990'larda bulunduğu durumu karşılaştırarak bu süreçte gerçekleşen yüksek orandaki büyüme oranında mali yardımların etkili olduğu sonucunu çıkarmıştır.

3. VERİ ve YÖNTEM

Çalışmada yapısal fonlardan faydalanan ülkeler için söz konusu fon miktarı verilerinden hareketle fonların etki alanları incelenmiştir. Etki analizinde fonların ülkelerin GSYH, büyüme oranları ve işsizlik gibi göstergelerine yansımalarının tespiti oldukça güç ve yoruma açık olduğundan bir model kapsamında incelenmesi ve sonuca bağlanması gerekmektedir. Uyum politikalarının etkinliğinin analizine ilişkin daha önceki çalışmalarda temelde istatistiki veri modelleme yöntemlerinin kullanıldığı görülmektedir. Bu çalışma kapsamında yapısal fonların etkilerinin analizi ve ülkeler arasında karşılaştırma yapılması aşamasında 1980'lerin sonundan itibaren AB'de fonların ekonomiye etkilerini makroekonomik göstergelerle inceleyen ve karşılaştıran Hermin Modelinden faydalanılacaktır. Hermin makroekonomik modelleri yöntemi, Avrupa Komisyonu gereklerine uygun ve makroekonomik göstergeleri sosyo-ekonomik kalkınma konusunda uyum politikasının etkisini değerlendirmek için bir araç olarak kullanılır. İlk kez 1990'ların başında İrlanda'nın Yapısal Fon programını içeren 1989-1993 döneminde hayata geçirilen Hermin Modeli ilerleyen yıllarda tüm birlik ülkeleri ve aday ülkeleri kapsayacak şekilde geliştirilmiştir.¹ Arz alanında neoklasik bakış açısıyla keynesyen kısa vadeli etkiyi dikkate alan bir yöntem olan Hermin Modeli, yapısal fonların ülkelerde gerekli projelerdeki etkin kullanıldığı varsayımıyla ülkelerdeki farklı sonuçların üç unsura bağlı olduğunu kabul eder:²

- a) GSYH ile orantılı yapısal fon miktarı,
- b) Yapısal fonların fiziksel altyapı, insan kaynağı gelişimi, araştırma geliştirme ve iş süreçlerine destek alanlarındaki dağılımı,
- c) Ülkelerin ekonomik yapılarına bağlı olarak ülke analizlerinde en temelde arz, gelir dağılımı ve fonların sistemle bütünleşmesi bileşenleriyle GSYH değerlerini üretim, inşaat, kamu hizmetleri, özel sektör ve tarım olmak üzere beş temel sektörde ele alınır.

¹ *Investigating Structural Policies*. 2014.

<http://www.herminonline.net/index.php/component/content/article/2-uncategorised/14>[erişim tarihi 20 Kasım 2014].

² European PoliciesResearchCentre School of Government&PublicPolicyUniversity of Strathclyde, Balance of CompetencesCohesionReview, 2014, http://www.eprc.strath.ac.uk/news/EPRC_BoC_CP_FINAL_18072014.pdf [erişim tarihi 15 Ekim 2014].

Hermin modeli, uyum politikaları ve harcamalarının arz ve talep yönlü etkilerini ayrı ayrı değerlendirir ve talep yönlü etkilerin programların tamamlanmasının ardından tekrar sıfıra döndüğünü, bu süre zarfında fiziksel altyapı, insan kaynağı ve araştırma geliştirme alanlarındaki gelişimden dolayı arz yönlü kazanımların daha üretken sektörlerin oluşmasıyla kalıcı olacağını varsayar.

Hermin Modeli ışığında çalışmada öncelikli olarak fonlardan faydalanan ülkeler için uyum programları kapsamında aldıkları fon miktarlarının ülkelerin GSYH miktarlarıyla olan ilişkileri incelenecek ve uyum programları kapsamında sağlanan yardımların bu yardımları alan ülkelerin makroekonomik göstergelerine ve üretim, işsizlik, GSYH gibi bileşenlerine etkisinin analizi yapılacaktır. Buna göre yapısal fonların etki analizinde ülkeler için dört temel değerden yola çıkılacaktır:

- a) Fonlarla yapılmış uyum harcamaları (GSYH'nin yüzdesi olarak ifade edilir)
- b) Uyum harcamalarının GSYH'ye etkisi (başlangıçta giderin olmadığı duruma kıyasla yüzdesel artış olarak ifade edilir)
- c) İstihdam etkisi (Yüzdesel artış olarak ifade edilir)
- d) Net ticaret dengesi üzerinde uyum harcama etkileri (harcama yapılmayan ilk aşamayla yüzdesel fark olarak ifade edilir)

Hermin Modeli kapsamında uyum harcamalarının GSYH'ye etkisi için dış unsurları bertaraf etmek amacıyla belli bir yıl için geçmiş dönemde uyum harcamalarıyla ilişkili tüm GSYH artışının toplam uyum harcamalarının miktarına bölünerek hesaplanan “kümüle çarpan” değeri de analizlerde ayrıca ele alınmıştır. Yüksek kümüle çarpan değeri, fonları en etkin şekilde kullanmış ülkeleri gösterirken, çarpan değerinin düştüğü ülkelere fonların üretim, ithalat gibi kalıcı etki edeceği alanlarda etkin kullanılmadığı ülkeleri işaret etmektedir.

İnsan kaynağı, araştırma geliştirme ve fiziksel altyapı gibi alanlardaki geniş ölçekli kamu yatırımları içeren orta vadeli politika etkilerini analiz etmeye odaklı Hermin Modeli dâhil olmak üzere uluslararası literatürde karşımıza çıkan ekonomik yaklaşımlar

ve teoriler, uyum programlarının arz etkisinin verimliliği artırarak daha fazla randıman ve çıktı alınmasına yönelik ağırlıklı olarak üretim ve hizmet sektörlerinde yoğunlaştığını savunur. Verimlilik etkisinde en temelde gelişmiş altyapılar ve uygulamalı eğitim programları araştırma geliştirme faaliyetlerinin uzun vadeli faydaları ile ilişkilendirilmektedir. Uyum politikaları kapsamındaki harcamaların insan kaynağı, fiziksel altyapı gelişimi, araştırma geliştirme gibi yan etkilerinin ve etki alanlarının büyüklüğünün kesin rakamsal etkisinin hesaplanması mümkün olmamakla birlikte uluslararası literatürdeki araştırmalarda alınan ortalama değerlerden hareketle elde edilen yayılma etkisi değerleri analizde kullanılmaktadır. Fonların yayılma etkisinin büyüklüğü ekonomik büyümeye pozitif etki etmekle birlikte yapısal fonların birlik ülkeleri üzerindeki etki alanlarını kıyaslarken her ülkenin kendi fiziksel ve sosyo-kültürel koşullarından kaynaklı farklı istisnai durumlar olabileceği aşikârdır. Çalışma kapsamında İrlanda ve Polonya için benzer bir karşılaştırma için Hermin Modeli literatüründe kullanılan yayılma etkisi parametreleri kullanılmıştır.

Çalışmada kullanılan veriler Avrupa Birliği Mali Yardımlarına ilişkin teorik literatür ve karşılaştırmalı ülke analizlerine yönelik kaynak taraması yapılarak bu alandaki yayınlanmış makale, tez, internet kütüphaneleri, dergi ve kitaplar incelenerek oluşturulmuştur. Birlik mali yardımlarının uygulama örnekleri ve sonuçlarını değerlendirebilmek için gereken kıstasların ortaya konabilmesi için taranan literatürde kritik görülen veriler birlikte incelenmiş ve sebep-sonuç ilişkileri çıkarılmıştır. Bu amaçla farklı üniversitelerin, bakanlıkların, belediyelerin ve ilgili kamu kurumlarının web sitelerinde bulunan elektronik arşiv ve raporlardan faydalanılmış, anahtar kelimeler üzerinden internet arama motorları taranmış, bu alandaki anlaşma metinleri ve tüzükler ile yerel yönetim organizasyon yapıları incelenmiştir. Konu hakkında yapılan araştırmalarda, ülke ve aday ülkelerin verilerine ilişkin Avrupa Birliği raporları ve birliğin resmi internet siteleri, istatistiki veriler için de Eurostat web sitesi, Dünya Bankası ve ilgili ülkelerin Merkez Bankası verileri kullanılmıştır. Araştırma yönteminde ağırlıklı olarak niceliksel yöntemler kullanılmış ve bu amaçla konuyla ilgili yazılı kaynaklar, sözleşme ve anlaşma metinleri, istatistiki veriler tercih edilmiştir.

Araştırmada birliğe üye olmuş ve bu süreci yaşamış olan ülkelerden Polonya ve İrlanda'nın geçmiş ve bugünkü durumunun analizi neticesinde elde edilecek sonuç ilişkisine istinaden tümdengelim yöntemiyle Türkiye ve aday ülkeler için Avrupa Birliği mali yardımlarından kalıcı ve sürdürülebilir bir gelişme elde edilebilmesine yönelik çıkarımlarda bulunulacak ve kurumsal yapılanmaya yönelik önerilerde bulunulacaktır.

Literatürde AB mali yardımları üzerine yapılmış çok sayıda araştırma ve inceleme bulunmaktadır. Bu çalışmadaki temel farklılık, birbirleriyle farklı noktalarda benzeşen    ülkeyi; İrlanda, Polonya ve Türkiye'yi; yardımlar öncesi ve sonrası için ekonomik yapı, yerel yönetim biçimleri ve kurumsal yapılanma başlıklarında farklı bileşenler temelinde karşılaştırmalı bir yöntemle analiz etmesi ve ülke ekonomileriyle mali yardımlar arasında bir sebep-sonuç ilişkisi kurmasıdır. Özellikle 2000-2006 AB b t  e dönemine dair verilerin analiziyle bu ülkeler için süreçsel incelemeler ve insan gücünün niteliği üzerinde ayrıntılı bilgi verilecektir.

4. AB YAPISAL FONLARI TARİHÇESİ

4.1 1988 ÖNCESİ DÖNEM

Avrupa Birliği (AB) yapısal fonları ilk kez Avrupa Ekonomik Topluluğu Kurucu Anlaşması ile 1957 yılında gündeme gelmiştir. Anlaşma kapsamındaki ilk fon Avrupa Sosyal Fonu'dur. Bu fonun amaçları genel anlamda birlik ortak pazarında yeni iş alanları oluşturarak işsizlikle mücadele edilmesi, çalışma koşullarının iyileştirilmesi, işçilere mesleki eğitim sağlanması, yaşam standartlarının yükseltilmesi olarak belirlenmiştir. Kurucu Anlaşma ile sosyal fonun yönetiminin Avrupa Komisyonunda olduğu vurgulanmış, fonun yönetiminde Avrupa Komisyonuna hükümet üyeleri, sendikalar ve işveren organizasyonlarının temsilcilerinden oluşan bir komitenin yardımcı rol üstleneceği anlaşmaya eklenmiştir.³

Avrupa Sosyal Fonu sonrasında oluşturulan ikinci yapısal fon, 1962 yılında ortak tarım politikasının bir parçası olarak geliştirilen Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu'dur (EAGGF). Söz konusu fonun amaçları genel olarak; ortak tarım politikası amaçlarının hayata geçirilebilmesine yönelik finansman kaynağı oluşturmak, fiyat politikasını düzenlemek ve tarımsal altyapıyı güçlendirmek olarak belirlenmiştir. (Kuzu 2008, s. 5)

EAGGF sonrasında hataya geçirilen üçüncü yapısal fon, 1975 yılında kurulan ve bölgesel kalkınma politikasının temelini oluşturan Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF)'dur. Bu tarihten itibaren AB Bölgesel Politikaları kapsamındaki yapısal fonların en büyük kaynağını alan bu fonun temel amacı, ağırlıklı olarak tarım sektörünün ekonomiye genel bir hâkimiyet kurmasından, yapısal işsizliklerden ve sanayi değişimlerinden kaynaklanan bölgeler arası kalkınma farklılıklarının azaltılmasıdır.⁴

⁴ *Council Regulation*, (EEC) No 724/75 of 18 March 1975 on establishing a European Regional Development Fund. 18 Mart 1975.

Bu dönemde AB mali yönetiminin kurumsallığının olmaması ve bundan kaynaklanan verimsizlikler ve aksaklıklar göze çarpmaktadır. Bu alanda Komisyon'un yaşadığı birçok sorun yapının yönetimini ve kontrolünü neredeyse imkânsız kılmış ve merkezi olmayan yönetim nedeniyle farklı ülkelerde farklı uygulamaların hayata geçmesine neden olmuştur. Bu dönemde yaşanan en büyük sorunlar:

- a) Üye ülkelerden Komisyon'a istenen zamanda bilgilerin iletilmemesi,
- b) İletilen verilerin kalite problemleri,
- c) Kurumlar arasındaki koordinasyon eksikliği olarak öne çıkmaktadır.

Bu bilgiler ışığında, 1988'e gelene dek AB yapısal fonlarının yönetimi, koordinasyonu ve takibi açısından merkezi olmayan bundan kaynaklanan düşük verimli bir dönem yaşandığı ve fonların dağınık olarak yönetilmesiyle ülkeler arasında farklı uygulamaların hayata geçtiği gözlenmiştir.

4.2 1989-1993 ARASI DÖNEM - FONLARDA PROGRAMLAMA VE ORTAKLIK YAPISINA GEÇİŞ

Fonların merkezi yönetiminin olmaması ve Komisyon'un idari yükün ciddi oranda artması, bu programdaki verimsizliği gözler önüne sermiş ve yeni bir planlama yaklaşımının gerekliliği gündeme gelmiştir. Buna paralel olarak, 1981'de Yunanistan'ın, 1986'da da İspanya ve Portekiz'in birliğe katılmalarının ardından topluluk içindeki bölgesel gelişmişlik farkında ciddi bir artış yaşanmıştır. İspanya ve Portekiz'in katılımı öncesi kişi başı milli geliri topluluk ortalamasının yüzde yetmişin altında olan nüfus toplam nüfusun yüzde on ikisini oluştururken, bu ülkelerin katılmasıyla bu oran yüzde yirmilere çıkmıştır (Delors 1987, s. 14). Birliğin üye sayısının on ikiye yükselmesi, Maastricht Anlaşması'nda yer alan ve faaliyetlerin en uygun idari düzeyde gerçekleştirilmesini içeren "Yerindenlik" ilkesinin güçlenmekte olması gibi faktörlerin de etkisiyle tek proje yaklaşımından vazgeçilerek bütünleşmiş programlama yolu ile fonların yönetiminin merkezileştirilmesi kararlaştırılmıştır. Bu gelişmeler yaşanırken bir yandan da Avrupa Tek Senedi hazırlık çalışmaları

sürdürülmüş olup 29 Haziran 1987 tarihinde “Avrupa Tek Senedi” yürürlüğe girmiştir. Avrupa Tek Senedi ile iki temel amaç ortaya konmuştur:⁵

- a) 1992’nin sonuna kadar ortak pazarın önündeki tüm engellerin kaldırılması,
- b) Ekonomik ve sosyal uyumun hızlandırılması

Bu amaçlar dâhilinde AB yapısal fonları için bir reform çalışması başlatılmış ve bu döneme ilişkin beş öncelik alanı belirlenmiştir (Archibugi, F. 1992, pp:6-7):

- i. Geri kalmış bölgelerin kalkınma ve yapısal uyumlarının desteklenmesi
- ii. Endüstriyel çöküş yaşayan bölgelerin dönüştürülmesi
- iii. Uzun dönem işsizlikle mücadele edilmesi
- iv. Gençlerin meslek ediniminin desteklenmesi
- v. a) Tarım sektörünün uyum sürecinin hızlandırılması,
b) Kırsal alanların kalkındırılması.

1988 reformuyla daha önce birbirinden bağımsız çalışan yapısal fonlar ekonomik ve sosyal uyum içinde birlikte hareket edecek şekilde farklı rolleri entegre edecek bir yapıya dönüştürülmeye çalışılmış ve 1988 yılında yedi virgül yedi milyar Avrupa Para Birimi (ECU) olan yapısal fon bütçesi 1993 yılında iki katına çıkarak on dört milyar ECU’ya yükselmiştir (Kuzu 2008, s. 11).

Avrupa Tek Senedi sonrası yapısal fonların çok yıllık operasyonel dönemlerle takip edilmeye başlanmasıyla fon kaynakları da beş operasyonel dönemde ele alınmaktadır (Kuzu 2008, s. 12):

- a) 1989-1993 Arası Dönem
- b) 1994-1999 Arası Dönem
- c) 2000-2006 Arası Dönem
- d) 2007-2013 Arası Dönem

⁵ Commission of the European Communities, The new structurel policies of the European Community, 1980, http://ec.europa.eu/index_en.htm [erişim tarihi: 10 Ekim 2014]

e) 2014-2020 Dönemi

Uygulamaya geçen yeni program, Odaklanma, Mali Tamamlayıcılık, Ortaklık ve Programlama prensipleri etrafında şekillenecek şekilde kurulmuştur.⁶

- a) Odaklanma: Fonların önceden belirlenmiş faaliyetleri finanse etmesine dayanır.⁷
- b) Mali Tamamlayıcılık: Yapısal fonların ulusal düzeydeki faaliyetlerinin tamamlayıcı olması ve ulusal kaynakların yerine geçmemesi ana fikrine dayanır.
- c) Ortaklık: Fonların etkin yönlendirilebilmesi için ilgili otoritelerin sıkı iletişimde olması esasına dayanır.
- d) Programlama: Fonların verimli şekilde kullanılabilmesi için ana hedeflerin belirlenmesi ve buna uygun alt hedeflere yönelik projelerin seçilmesi ilkesidir.

Üzerinde anlaşılan bu ilkeler, 1988’de gerçekleşen yapısal fon reformunda bazı değişikliklere neden olmuş ve sonuç olarak yapısal fonların beş ana odakta finansman sağlamasına olanak vermiştir:⁸

- a) Operasyonel programlara eş katkı,
- b) Ulusal yardım planlarına eş katkı (geriye dönük ödemelerle birlikte),
- c) Toplu hibe programlarına eş katkı,
- d) Projelere eş katkı,
- e) Teknik yardım ve proje hazırlık çalışmalarına destek.

1989-1993 dönemi, mali yardımların ana çerçeveye oturtulduğu ve belli noktalarda standartlaşmaya gidildiği bir süreç olmakla birlikte fonların yönetiminin yeterince kurumsallaşmaması süreçte yaşanan verimsizliklerin ve eksiklerin tam olarak giderilmesini engellemiştir. Bu dönem içinde yapılan mali yardımların üye ülke bazında tahsisatı Tablo 4.1’de verilmiştir.

⁶ Council Regulation (EEC) No 2052/88.

⁷ European Parliament, Working Document on EU budget funding of economic and social cohesion Committee on Budgets, 2004, 11.01.2008, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/536/536262en.pdf. [erişim tarihi: 12.Şubat.2014].

⁸ Council Regulation (EEC) No 2052.

Tablo 4.1: 1989-1993 Döneminde üye ülke bazında tahsisat (Milyon ECU – cari fiyatlarla)

Üye Ülke	Yapısal Fonlar (ECU)
Belçika	740
Danimarka	402
Fransa	5.907
Almanya	6.015
Yunanistan	7.528
İrlanda	4.460
İtalya	10.753
Lüksemburg	55
Hollanda	725
Portekiz	8.450
İspanya	13.100
Birleşik Krallık	4.816

Kaynak: European Commision, The European Social Fund, an Overview of the Programming Period 1994,99.

4.3 1994-1998 ARASI DÖNEM -FONLARIN YÖNETİM VE KONTROL MEKANİZMALARININ ARTIRILMASI

1980’lerin sonundan itibaren artan işsizlik ve birliğin olası çözüm önerileri yapısal fonların birtakım yeni düzenlemelere girmesini zorunlu kılmıştır. Bu dönemde birlik açısından önemli olan bazı temel gelişmeler de yaşanmış ve hem bu gelişmeler hem de daha kurumsal bir yapıya dönüşüm için mali yardımlarda da bazı temel önceliklere ağırlık verilmiştir.

1992’de AB Kurucu Anlaşması olarak bilinen Maastricht Anlaşması⁹ imzalanmış ve eski adıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu yeni dönemde Avrupa Birliği’ne dönüşmüştür. Bu durum, birlik ülkeleri arasındaki sosyal ve ekonomik uyumun önemini artırmış ve 1994-1998 döneminin önceliğini uyumun artırılmasına yönelik faaliyetler ve düzenlemeler olarak belirlemiştir.

⁹ *The Treaty of Maastricht*, Maastricht, 1992, http://europa.eu/scadplus/treaties/maastricht_en.htm , 13.01.2008 [erişim tarihi: 15 Temmuz 2014]

1995 yılında İsveç, Avusturya ve Finlandiya'nın birliğe katılmasıyla, gerek ekonomik gerekse sosyal uyumu güçlendirmek amacıyla yeni bir fon olarak Uyum Fonu oluşturulmuştur.¹⁰ Uyum fonu, üye ülkelerin bütçe açığına dair Maastricht kriterine uyumuna da yardımcı olmak amacıyla, AB müktesebatına uyum kapsamında gerekli yatırımlar için ihtiyaç duyulan ulusal kaynağı sağlamak amacıyla kurulmuştur (Kuzu 2008, s. 16). Uyum fonu ile yapısal fonlar büyük ölçüde paralel yönetilmiş ve yaşanan gelişmelerle birlik bütçesinden yapısal fonlara ayrılan kaynağın artırılması gündeme taşınmış ve Aralık 1992'de gerçekleştirilen Avrupa Konseyi Toplantısı Sonuç Bildirgesi Edinburgh Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'nde¹¹ uyum fonu kriterlerini sağlayan, kişi başı Gayri Safi Milli Hasılası (GSMH) AB ortalamasının yüzde doksanın altında olan ve uyum ülkeleri olarak belirlenmiş olan İrlanda, İspanya, Yunanistan ve Portekiz için yapısal fon bütçesinin iki katına çıkarılması yönünde anlaşma sağlanmıştır.¹²

1993-1998 döneminde mali yapıda sürecin etkinliğine ve hızlandırılmasına yönelik birtakım yeni düzenlemeler de yapılmış olması, özellikle programlama adımıyla yaşanan sistemsal yavaşlıkların giderilmesi açısından etkili olmuştur. Kontrol adımlarına üye ülkeler için eklenen yeni koşullar da sürecin verimliliğini amaçlamış olup bu alanda en dikkat çeken yenilikler:

- a) Üye ülkelerin yapısal fonlarla finanse edilecek faaliyetlerin etkin yönetimine yönelik kontrol sistemlerinin varlığına dair Komisyona verecekleri taahhüt,
- b) Üye ülkelerin adli ve idari yapılarındaki değişikliklere dair Komisyona uygun bilgilerin sağlanması olmuştur.

Bu dönem, mali yapının yönetimi ve denetimi açısından yeniliklerin yapıldığı bir dönem olmakla birlikte, yapıdaki kurumsallığın eksikliği, fonların etkin yönetimi ve işleyişinde bir önceki döneme paralel şekilde aksaklıkların olmasını

¹⁰ *Council Regulation* (EEC) No 1164/94 of 16 May 1994 Establishing a Cohesion Fund (Official Journal of the European Communities L 130, 25.05.1994)

¹¹ *Edinburgh European Council*, Edinburgh, 11-12 Dec 1992, http://www.europarl.europa.eu/summits/edinburgh/default_en.htm, [erişim tarihi: 15 Temmuz 2014].

¹² *European Commission*, The Structural Funds in 1996, Eight Annual Report (COM (97) 526), 30.10.1997. [erişim tarihi: 15 Eylül 2014]

engelleyememiştir.1994-1999 dönemi için yapısal fonlara 153 milyar ECU kaynak ayrılmıştır. Bu dönemde birlik bütçesinden yapılan yapısal fon tahsisatları ve bu miktarların birliğin toplam tahsisatı içindeki payının dağılımı Tablo 4.2’te verilmektedir.

Tablo 4.2: 1994-1999 Dönemi yapısal fon tahsisatları (milyar ECU, 1994 fiyatlarıyla, topluluk inisiyatifleri hariç)

FON	Tahsisat	Toplam Tahsisat İçindeki Payı
ASF	42	30,4
ABKF	71,5	51,7
ATYGF (Yapısal Fon Kısmı)	22,1	16
BYMA	2,7	1,9
Toplam	138,3	100

Kaynak: European Commision, The European Social Fund, an Overview of the Programming Period 1994,99.

4.4 2000-2006 ARASI DÖNEM – MALİ YAPIDA KURUMSALLAŞMA

1980’lerin sonunda başlayan ve 1990’larda devam eden AB mali yapısının ve yönetiminin kurumsallaştırılması ve etkin yönetilebilmesine yönelik faaliyetler 2000’li yılların başında hızlanmıştır. 2000-2006 arası dönem, birliğin mali yönetim yapısında sadeleşmeye gittiği, özellikle kontrol mekanizmalarında sisteme yeni aktörlerin dâhil edilerek merkezi denetimden ziyade bölgesel denetimlere yoğunlaştığı ve denetimin ana odağının sistem olduğu ilkesinin benimsendiği bir dönem olarak öne çıkmaktadır.

21. Haziran 1999’da kabul edilen ve Genel Tüzük olarak da adlandırılan 1260/1999 sayılı Yapısal Fonlara Dair Konsey Tüzüğü¹³ ile 2000-2006 döneminde yapısal fonların destekleneceği üç temel hedef belirlenmiştir (Kuzu 2008, s. 24):

¹³ *Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 Laying down general provisions on the Structurel Funds (Official Journal L 161/, 26.6.1999).*

- a) HEDEF 1: Kalkınmada geri kalmış ve kişi başı GSYH'si satın alma gücü paritesine göre topluluk ortalamasının yüze yetmiş beşinden düşük ülkelere destek verilmesi,
- b) HEDEF 2: Sanayi ve hizmet sektörleriyle sorunlu kentsel alanları kapsayan bir dönüşüm geçiren bölgelere destek verilmesi,
- c) HEDEF 3: Modernleştirilmiş eğitim sistemi ve buna bağlı istihdam artışının desteklenmesi.

2000-2006 döneminde birlik bütçesinden uyum fonuna ayrılan miktar, bütçenin yüzde otuzundan fazladır. Bu dönemde dikkat çeken unsur, yapısal fon kapsamına dâhil olmayan ancak amaçları yapısal fonlarla örtüşen ve birliğe aday ülkeleri entegrasyona hazırlayan “Katılım Öncesi Mali Yardım Fonları” için birlik bütçesinin yaklaşık yüzde otuz yedisine tekabül eden 22 milyar Avronun ayrılmış olmasıdır.¹⁴ 2000-2006 döneminde AB'nin kategori bazlı fon tahsisatı Tablo 4.3'te, fonların ülkeler bazında dağılımı ise Tablo 4.4'te verilmiştir.

**Tablo 4.3: 2000-2006 Dönemi kategori bazında yapısal fon tahsisatları
(Milyar Avro, 1999 Fiyatlarıyla)**

Dağılım	Ayrılan Miktar (Milyar Avro)
Birliğe Üye 15 Ülke İçin	213
Yeni katılan 10 Ülke İçin	22
Katılım Öncesi Mali Yardım	22
Toplam	257

Kaynak: Information Note for Work Group, 19 September 2006. ÇSGB AB Koordinasyon Dairesi Başkanlığı. 22.09.2006

¹⁴ ÇSGB AB Koordinasyon Dairesi Başkanlığı. 2006. Information Note for Work Group. Eylül. Ankara. <http://ab.calisma.gov.tr/web/portals/2/Docs/others/ASF%20Hakkinda%20bilgilendirme%202%20Eng.doc>

**Tablo 4.4: 2000-2006 Dönemi ülkeler bazında yapısal fon tahsisatları
(Milyar Avro, 1999 Fiyatlarıyla)**

ÜLKE	HEDEF 1	HEDEF 2	HEDEF 3	DİĞER
Belçika	0,00	0,368	0,737	0
Danimarka	0,00	0,156	0,365	0
Fransa	3,254	5,437	4,54	0
Almanya	19,229	2,984	4,581	0
Yunanistan	20,961	0	0	0
İrlanda	1,215	0	0	0,1
İtalya	21,935	2,145	3,744	0
Lüksemburg	0,000	0,034	0,038	0
Hollanda	0,000	0,676	1,686	0
Portekiz	16,124	0	0	0
İspanya	37,744	2,553	2,14	0
Birleşik Krallık	4,685	3,989	4,568	0,4
Avusturya	0,261	0,578	0,528	0
Finlandiya	0,913	0,459	0,403	0
İsveç	0,372	0,354	0,72	0,35
Toplam	126,693	19,733	24,05	0,85
Genel Toplam: 171,326				

Kaynak: Commission Decisions of 1 July 1999, (1999/501/EC), (1999/504/EC), (1999/505/EC)
(Official Journal L 194, 27.7.1999).

Bu tabloda en dikkat çeken unsur, HEDEF 1 bölgelerinde yüksek işsizlik oranı neticesinde yapısal fonların yaklaşık yüzde altmış beşinin bu ülkelere ayrılmış olmasıdır.

2000-2006 döneminde devam eden kurumsallaşma çalışmaları kapsamında, yapısal fonların yönetimi için iki yeni otorite tanımlanmış ve görevleri netleştirilmiştir:

- i. Yönetim Otoritesi: Her bir program için oluşturulması gereken yönetim otoritesi, üye ülkelerce belirlenen ve kamu ya da özel hukuk hükümlerine tabi olan ve mali yönetimin uçta uca sağlanarak komisyona yıllık raporların sunulmasından sorumlu birimdir.

- ii. Ödeme Otoritesi: Komisyona ödeme talebinde bulunmak ve tahsis edilen fonları komisyondan almak üzere üye ülkelerce belirlenmiş, mali kontrol, topluluk hukukunun işletimi ve komisyonla proje sahipleri arasındaki ilişkinin sağlanmasından sorumlu ulusal/yerel birimlerdir.¹⁵

2000-2006 dönemi mali yapıda kurumsallaşma çalışmalarının geneline bakıldığında, üye ülkelerin düzenli olarak denetimlerle sorumlu tutulduğu ancak Komisyon sorumlularına da yerel denetim verilmesiyle üye ülkeler ve Komisyon arasındaki görev dağılımı ve koordinasyonun netleştirilmediği göze çarpmaktadır. Bu nedenle tekrar eden sorumluluklar ve süreç standardizasyonunun olmaması Komisyon ve üye ülkeler arasındaki ortak çalışmalar ve görüş birliğine varılmada bazı engeller teşkil etmiştir. Kurumsallaşma çabaları bu dönemde hız kazanmış ancak sayılan bu eksiklikler nedeniyle tam olarak istenen seviyeye gelememiştir.

4.5 2007-2013 ARASI DÖNEM – KURUMSALLAŞMA VE ESNEKLİK

2000’li yılların ilk yarısı AB’nin büyüme sürecinde hızlı bir dönem olmuş ve 2007 yılında birliğe Bulgaristan ve Romanya’nın da dâhil olmasıyla AB 2007’de toplam yirmi yedi ülkeden oluşan bir topluluk olmuştur. Ülkeler arasında bütünleşme ve uyum sorunlarının artmasıyla 2004 yılının Şubat ayında Komisyon tarafından yayınlanan “Üçüncü Uyum Raporu”¹⁶ kapsamında birliğe yeni katılan ülkelerin rekabet gücünün ve gelişiminin artırılabilmesine yönelik aksiyonların yetersiz kalması ve sistemin beklenen verimliliği getirmeyerek programların onay süreçlerinin gecikmesi neticesinde birlik fon politikalarında yeni bir düzenleme ve standardizasyon ihtiyacı oluşmuştur. Bu gelişmeler ve ihtiyaçlar göz önüne alınarak 2007’den itibaren geçerli olmak üzere 1995/2006 sayılı Konsey Tüzüğü¹⁷ devreye alınmış ve birlik bütçesinin genel

¹⁵ Council Regulation (EC) No 1260.

¹⁶ European Commission. 2006. *A New Partnership for Cohesion, Convergence Competitiveness Cooperation, Third Report on Economic and Social Cohesion*., Şubat. Brüksel.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_en.htm

¹⁷ Council Regulation (EC, Euratom) No 1995/2006 of 13 December 2006 Amending Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 on the Financial Regulation Applicable to the general budget of the European Communities (Official Journal of the European Union L 390, 30.12.2006).

şartlarında esneklik ve sadeleşme getiren ve hibe programlarının yönetimine ilişkin temel hükümleri belirleyen bir dizi düzenleme hayata geçirilmiştir. Sadeleştirme prensibinin ilk adımı bir önceki döneme orana yapısal fonların sayısının azaltılması ve grupta yapısına geçilmesidir. Tablo 4.5’te verilen 2000-2006 dönemi ile 2007-2013 dönemindeki fonların yapısı incelendiğinde bu durum net bir şekilde gözükmemektedir.

Tablo 4.5: 2000-2006 ve 2007-2013 Dönemi fon yapılanmaları

Topluluk Politikası	2000-2006	2007-2013
Uyum Politikası	ASF ABKF Uyum Fonu ATYGF (Yapısal Fon Kısmı) BYMA	ASF ABKF Uyum Fonu
Ortak Tarım Politikası	ATYGF (Yapısal Fon Olmayan Kısmı)	Avrupa Tarımsal Kırsal Kalkınma Fonu Avrupa Tarımsal Yönlendirme Fonu
Ortak Balıkçılık Politikası	-	Avrupa Balıkçılık Fonu

Kaynak: Council Regulation (EC) No 1083/2006.

Buna bağlı olarak yeni dönemde söz konusu fonların hedef alanları da üç grupta belirlenmiştir (Doğan2010, s. 26):

- a) Yakınsama
- b) Bölgesel Rekabet Edebilirlik
- c) Avrupa Bölgesel İşbirliği

Bu dönemdeki ilk odak alanı olan yakınsama, daha önceki dönemde belirlenen Hedef 1’in bir devamı niteliğindedir. Yakınsama hedefine girmeyen bölgeler için Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve Avrupa Bölgesel İşbirliği hedefleri belirlenmiştir. Bu dönemde belirlenen hedeflerin karşılanacağı fonlar Tablo 4.6’da özetlenmiştir.

Tablo 4.6:2007-2013 Dönemi hedefleri doğrultusunda fonların dağılımı

Hedefler	İlgili Fonlar
Yakınsama	ASF, ABKF, Uyum Fonu
Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İstihdam	ASF, ABKF
Avrupa Alansal İşbirliği	ABKF

Kaynak: Council Regulation (EC) No 1083/2006.

Avrupa Birliği'ne aday ve potansiyel aday ülkelere yönelik yardımlar tek çatı altında toplanarak Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (*Instrument for Pre-Accession Assistance*–IPA) oluşturulmuştur. IPA, aday ve potansiyel aday ülkeler için kurumsal yapılanma, üye ülkelerle sınır ötesi işbirliği, bölgesel ve kırsal kalkınma ve insan sermayesinin güçlendirilmesi gibi alanlardaki fonları içerir. Fon tahsis için birliğin üye ülkelerden beklediği kriterler ağırlıklı olarak demokrasinin ve hukukun güçlendirilmesi, ayrımcılıkla mücadele, ekonomik kalkınma ve reform, sivil toplumu geliştirme, bölgesel ve sınır ötesi işbirliği, müktesebat uyumu ve altyapı yatırımlarına yönelik olup fonlar ilgili ülke tarafından bütün siyasi ve sosyal paydaşlarla yapılan müzakereler sonucunda hazırlanmış çok yıllık planlama belgesi temel alınarak tahsis edilmektedir.¹⁸ IPA süreci AB'nin aday ve potansiyel aday ülkeler için sunduğu fon tahsis sürecinin programlar seviyesinde takip edildiği ve denetlendiği yeni bir döneme geçiş olmuştur. 2007-2013 döneminde fonlarda basitleştirmeye gidilmiş ve Mali Yönetim Sistemi'nde yapılan düzenlemelerle üye ülkeler tarafından fonların mali yönetimi, kontrolü ve denetimi için kurulması gereken yapılar için:

- a) Yönetim Otoritesi
- b) Tasdik Otoritesi
- c) Denetim Otoritesi olmak üzere üç farklı otorite olarak belirlenmiştir
(Doğan 2010, s. 26)

Bu yapılar gerekli durumda birden fazla operasyonel program için çalışabileceklerdir.

¹⁸ Can E., Kocagül Akdenizli D. 2008. Avrupa Birliği'nde Bölgesel Politikanın Gelişimi ve Yapısal Fonlar. *Türkiye Ekonomi Platformları Araştırma Vakfı*. Ankara: Türkiye.

- a) Yönetim Otoritesi: Birliğin operasyonel programlarının uygulanması için kurulan yapının merkezinde bulunan yönetim otoritesi, programların uçtan uca kontrolü ve koordinasyonundan sorumlu olan üye ülkelerce seçilmiş bölgesel, ulusal ya da yerel kamu veya özel kurumdur.
- b) Tasdik Otoritesi: Ulusal, bölgesel veya yerel düzeyde atanmış; üye ülkelerce yapılan harcama beyanları ve mevcut ödeme taleplerinin Komisyona sunulmadan önce uygunluğunun tasdik edilmesinden sorumlu otoritedir. Yönetim ve Tasdik Otoriteleri tarafından operasyonel programlara yönelik uygulama adımlarının bir kısmı “Aracı Kurumlar” olarak adlandırılan ve ilgili operasyonel program kapsamına giren bölgede yerleşik bulunan ya da temsilciliği ile faaliyet gösteren; Yerel Yönetimler, Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Sivil Toplum Örgütleri içinden seçilebilecek kamu ya da özel kurumlara devredilebilir. Buna rağmen, mali yönetim adımı, Yönetim Otoritesinin sorumluluğunda kalmak zorundadır.
- c) Denetim Otoritesi: Yönetim ve Tasdik otoritelerinden fiilen bağımsız olan ve ilgili operasyonel programa yönelik belirlenmiş olan yönetim ve kontrol adımlarının etkin işlemesi için gerekli izleme, yıllık ve nihai uygulama raporlarını onaylama, gerekli değişiklik önerileri sunma ve proje seçimine yönelik kriterleri onaylama sorumluluklarını taşıyan üye ülkelerce seçilmiş ulusal, yerel ya da bölgesel kamu kuruluşlarıdır. Komitenin üyeleri, üye ülkelerin yetkili organlarıyla Yönetim Otoritesi üyelerinin uzlaşması sonucu seçilecektir.

2007-2013 dönemi, Mali Yönetim ve Kontrol açısından önceki yıllara kıyasla önemli gelişmeler ve üstünlükler kazanmıştır. Kurumsallaşma adımına önem verilerek Yönetim, Tasdik ve Denetim Otoritelerinin kurulması ve faaliyet alanlarının belirlenmesi ile sistemin sıkı bir şekilde kontrolü sağlanırken, belirli sorumlulukların aracı kurumlara devrine imkân tanınmasıyla esnek ve uyumlu bir yapı kurulması sağlanmıştır ve bu kapsamda üye ülkelere tahsis edilen fon miktarları Tablo 4.7’de verilmektedir. Bu dönemde sistemin ademimerkezi bir yapıda tasarlanarak komisyonun odağının sistemin denetimi olması da sağlanmıştır.

**Tablo 4.7: Uyum politikaları 2007-2013, gösterge niteliğinde tahsisatlar
(Milyon Avro, 2004 fiyatlarıyla)**

ÜLKELER	YAKINSAMA			BÖLGESEL REKABET EDEBİLİRLİK VE İSTİHDAM		AVRUPA ALANSAL İŞBİRLİĞİ	TOPLAM
	Uyum Fonu	Yakınsama	Geçiş	Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İstihdam	Geçiş		
Belçika			579	1.268		173	2.019
Çek Cumhuriyeti	7.830	15.149		373		346	23.697
Danimarka				453		92	545
Almanya		10.553	3.771	8.370		756	23.450
Estonya	1.019	1.992				47	3.058
Yunanistan	3.289	8.379	5.779		584	186	18.217
İspanya	3.250	18.727	1.434	3.133	4.495	497	31.536
Fransa		2.838		9.123		775	12.736
İrlanda				261	420	134	815
İtalya		18.867	388	4.761	879	752	25.647
G.Kıbrıs Rum Y.	194				363	25	581
Letonya	1.363	2.647				80	4.090
Litvanya	2.034	3.965				97	6.097
Lüksemburg				45		13	58
Macaristan	7.589	12.654			1.865	344	22.452
Malta	252	495				14	761
Hollanda				1.477		220	1.696
Avusturya			159	914		228	1.301
Polonya	19	39.486				650	59.698
Portekiz	2.722	15.240	254	436	407	88	19.147
Slovenya	1.239	2.407				93	3.739
Slovakya	3.433	6.231		399		202	10.264
Finlandiya				935	491	107	1.532
İsveç				1.446		236	1.862
Birl.Krallık		2.436	158	5.349	883	642	9.468
Bulgaristan	2.015	3.873				159	6.047
Romanya	5.769	11.143				404	17.317
TOPLAM	61.558	177.083	12.521	38.742	10.385	7.358	307.649

Kaynak: European Commission, Regions and Cities for Growth and Jobs: An Overview of Regulations 2007-2013 on Cogesion and Regional Policy.

4.6 2014-2020 DÖNEMİ – 2020 AVRUPA STRATEJİSİ

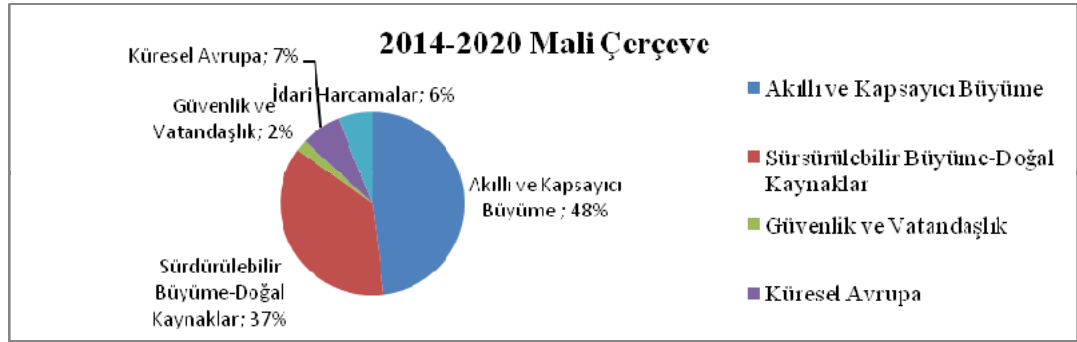
AB'nin 2014-2020 dönemi için mali yardım çerçevesi birliğin 2020 stratejileriyle uyumlu ve ağırlıklı ulusal sektör politikaları, kurumsal ve mali yapılanma, sektörel işbirlikleri, performans izleme ve değerlendirme ile şeffaf kamu yönetimine odaklı bir şekilde hazırlanmıştır (Akgül 2014, ss. 20-21). Bu öncelikler doğrultusunda 2014-2020 Mali Çerçevesi için beş kategori belirlenmiştir:¹⁹

- i. Akıllı ve Kapsayıcı Büyüme: Ar-Ge faaliyetleri, bilgi teknolojileri ve nükleer araştırmalar, bölgeler arası yakınsama ve işbirlikleri, uyum fonu ile sosyal gelişim ağırlıklı projeler için ayrılan ödenektir.
- ii. Sürdürülebilir Büyüme - Doğal Kaynaklar: Kırsal kalkınma, çevre politikaları ve ortak tarım politikaları başlıklarına ayrılan ödenekler bu başlıkta toplanmıştır.
- iii. Güvenlik ve Vatandaşlık: Tüm vatandaşları ilgilendiren vatandaşlık hakları, hukuk, güvenlik, sağlık, tüketici hakları, göç politikaları gibi başlıklar için ayrılan ödenektir.
- iv. Küresel Avrupa: Birliğin katılım öncesi mali yardım aracı IPA başta olmak üzere birlik ortak güvenlik politikaları, komşuluk politikaları ve insani yardım başlıklarını içerir. Türkiye için 2014-2020 döneminde planlanan ödemeler de bu başlık altındadır.
- v. İdari Harcamalar: Birliğin kurumlarına ait her türlü ödemeler ve kamu harcamaları bu başlığın kapsamındadır.

Bu alanlar için 2014-2020 dönemi AB Mali Çerçevesinin içeriği ve ağırlıkları Şekil 4.1'de verilmektedir.

¹⁹ T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı. 2013. 2014-2020 Avrupa Birliği Çok Yıllı Mali Çerçevesine İlişkin Bilgi Notu. Şubat. Ankara.

Şekil 4.1 2014-2020 Mali çerçeve içeriği



Kaynak: http://www.abgs.gov.tr/files/ab_mff_2014_2020_notu.pdf verilerinden hareketle yazar tarafından oluşturulmuştur.

Öncelik alanları doğrultusunda komisyon bütçe önerisinin yıllara göre dağılımı Tablo 4.8’de verilmiştir.²⁰

Tablo 4.8: 2014-2020 Çok yıllık çerçeve komisyon önerisi (Milyon Avro)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOPLAM
Akıllı ve Kapsayıcı Büyüme	64.696	66.580	68.133	69.956	71.596	73.768	76.179	490.908
Sürdürülebilir Büyüme: Doğal Kaynaklar	57.386	56.527	55.702	54.861	53.837	52.829	51.784	382.927
Güvenlik ve Vatandaşlık	2.532	2.571	2.609	2.648	2.687	2.726	2.763	18.535
Küresel Avrupa	9.400	9.645	9.845	9.960	10.150	10.380	10.620	70.000
İdari Harcamalar	8.542	8.679	8.796	8.943	9.073	9.225	9.371	62.629
TOPLAM	142.556	144.002	145.085	146.368	147.344	148.928	150.718	1.025.000
%GSYH	%1,08	%1,07	%1,06	%1,06	%1,05	%1,04	%1,03	%1,05

Kaynak: http://www.abgs.gov.tr/files/EMPB/ab_cok_yilli_mali_cerceve_2014_2020_bilgi_notu.pdf

2014-2020 döneminde sürdürülebilir kalkınma ile akıllı ve kapsayıcı büyümeyi hedefleyen fonlara ayrılan kaynak miktarının büyüklüğü dikkat çekicidir.

²⁰ T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı. 2013. 2014-2020 Avrupa Birliği Çok Yıllı Mali Çerçevesine İlişkin Bilgi Notu. Şubat. Ankara.

5. TÜRKİYE AÇISINDAN AVRUPA BİRLİĞİ MALİ İŞBİRLİĞİ TARİHSEL SÜRECİ

Türkiye'nin Avrupa Birliği ile mali işbirliklerinin başlangıcı 1963 yılında taraflar arasında imzalanmış olan Ankara Anlaşması'na dayanır. Bu tarihten günümüze kadar gerek birlik politikaları gerekse Türkiye'nin birliğe katılım sürecindeki farklı evrelerde bulunması nedeniyle süreç en temelde üç dönemde incelenebilir:

- a) Gümrük Birliği Öncesi Dönem (1964-1995)
- b) Gümrük Birliği Dönemi (1996-1999)
- c) Adaylık Dönemi (1999-)

5.1 GÜMRÜK BİRLİĞİ ÖNCESİ DÖNEM (1964 1995)

Türkiye'nin 1959'da adaylık başvurusuyla başlayan adaylık süreci ve 1963'te taraflar arasında imzalanan Ankara Anlaşması ile belirlenen ikili ilişkiler kapsamında, Türkiye'nin Gümrük Birliği'ne katılımına kadarki döneme dek (1996) birlikle olan mali işbirlikleri Mali Protokoller ile yönetilmiştir. Bu süreçte Türkiye'ye sağlanan mali yardımlar, ağırlıklı olarak sanayi ve altyapı yatırımlarına yönelik Avrupa Yatırım Bankası tarafından üç mali protokol ve bir tamamlayıcı protokol kapsamında karşılanmıştır.

- a) 1. Mali Protokol: 1964-1969 yıllarını kapsayan 1. Mali Protokol ile altyapı ve sanayi alanında kullanılmak üzere toplam 175 Milyon Avro kredi tahsis edilmiştir.
- b) 2. Mali Protokol: 1970-1977 döneminde geçerli olan 2. Mali Protokol 47 Milyon Avroluk krediyi içermektedir.
- c) 3. Mali Protokol: 1979-1982 yılları arasında ağırlıklı olarak kamu projelerinde kullanılmak üzere 310 Milyon Avroluk kredi sağlanmıştır.

Bu protokollere ek olarak 1973-1977 dönemi için Tamamlayıcı Protokol imzalanmıştır.

Gümrük Birliği öncesindeki yardımların büyük kısmı hibe ve kredi olarak sağlanmış ve bu dönemde Türkiye'ye yaklaşık 1,6 milyar Avro yardım taahhüdü verilmiştir. 1991'deki Körfez Savaşı kapsamında birlik tarafından durumdan etkilenen ülkelere sağlanan yardımlar kapsamında Türkiye de 175 Milyon Avroluk bir kredi almış olup 1964-1995 döneminde hibe ve kredilerle birlikte Türkiye'ye sağlanmış olan mali yardımlar Tablo 5.1'de özetlendiği şekilde toplam 1 milyar Avro olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 5.1 Gümrük Birliği öncesinde Türkiye açısından AB mali yardım tablosu (Milyon Avro, 2004 Fiyatlarıyla)

Yardım Şekli	Taahhüt	Kullanılan
Kredi	1.152	927
Hibe	453	78
Toplam	1.605	1.005

Kaynak: Türkiye AB Mali İlişkileri, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Duygu Yaygır.

5.2 GÜMRÜK BİRLİĞİ DÖNEMİ (1996-1999)

1.Ocak 1996 tarihinde yürürlüğe giren Gümrük Birliği kararı ile hem birlik hem de Türkiye açısından yeni bir döneme girilmiştir. Türkiye'nin Gümrük Birliği Anlaşması kapsamında ekonomik açıdan oluşacak yeni ihtiyaçları için;

- Türkiye'nin Avrupa pazarındaki rekabet şartlarına uyum sağlaması,
- Özellikle ulaştırma, enerji ve iletişim başta olmak üzere yapılacak altyapı yatırımıyla olanakların ve koşulların iyileştirilmesi,
- Ekonomik farkların giderilmesi amacıyla AB tarafından mali yardımlar planlanmıştır.

Bu kapsamda üç farklı kategoride mali yardım sağlanmıştır.²¹

- Gümrük Birliği'ne Uyum (Gümrük Birliği'nin güçlendirilmesine ilişkin Avrupa Stratejisi ve ekonomik ve Sosyal Uyuma Yönelik Avrupa Stratejisi)

²¹ *İstanbul Ticaret Odası. 2007. Avrupa Birliği Fonları ve Türkiye'nin Kullanım Koşulları Rehberi. Yayın No: 2007-50, İstanbul*

- b) 1995 Barselona Bildirgesi'ni takiben oluşturulan Avrupa-Akdeniz Ortaklığı Mali Yardım Mekanizması kapsamında, MEDA1 programı
- c) Avrupa Yatırım Bankası Kredileri: Avrupa-Akdeniz ortaklığı çerçevesinde Türkiye'nin de bu kredilerden faydalanması sağlanmıştır.

Gümrük Birliği döneminde, Avrupa Birliği tarafından Türkiye'ye bu başlıklar altında toplam 2.175 Milyon Avro yardım yapılması taahhüt edilmiştir. Ancak Yunanistan'ın veto etmesiyle 750 Milyon Avroluk AB Yatırım Bankası kredisi ile rekabetçi yapının desteklenmesi için planlanan 375 Milyon Avro tutarındaki hibe de kullanılamamıştır. Bu sonuçla veto neticesinde kullanılamayan toplam kaynak 1.125 Milyon Avro ile kullanılan 609 Milyon Avrodan fazla olmuştur (Yaygır 2009). Gümrük Birliği döneminde Türkiye'ye taahhüt edilen ve kullandırılan mali yardım miktarı Tablo 5.2'de verilmektedir.

Tablo 5.2 Gümrük Birliği döneminde Türkiye açısından AB mali yardım tablosu (Milyon Avro, 2004 fiyatlarıyla)

Yardım Şekli	Taahhüt	Kullanılan
Kredi	1.107	557
Hibe	768	52
Toplam	2.275	609

Kaynak: Türkiye AB Mali İlişkileri, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Duygu Yaygır.

5.3 ADAYLIK DÖNEMİ (2000-)

Aralık 1999'da gerçekleşen Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin adaylık statüsü alması sonrasında birlik kaynaklarından aldığı yardımların kapsamı, dağıtım modeli ve amacı da değişikliğe uğramıştır. En genel bakışla Adaylık Dönemi Mali Yardımları iki ana kategoride ele alınabilir:

1. 2000-2006 Dönemi Katılım Öncesi Mali Yardım
2. 2007 Sonrası IPA Mali Yardım Aracı Dönemi (Instrument Pre-Accession Assistance)

5.3.1 2000-2006 Dönemi Yapılanması

2000-2006 döneminin en temel özelliği, AB'nin mali işbirliği kapsamındaki süreçlerin koordinasyonunun ve programlamasının üye ülkelerin kurumları tarafından üstlenilmesine ilişkin talebi üzerine merkezi olmayan yapılanmaya geçilmiş olmasıdır. Gerek birlik müktesebatına uyum gerekse söz konusu müktesebatın uygulanması adımlarında gerekli maddelerin hayata geçirilmesi ve sürdürülebilirliğinin sağlanması için bir altyapının kurulması ve işlerliğinin sağlanması amacıyla birlik mali yardımlarının yüzde otuzluk kısmının ayrıldığı bu alan, gereken düzenlemeleri sağlayabilmek için dört farklı araçtan faydalanır:²²

- a) TAIEX (Technical Assistance Information Exchange Office): Türkiye'nin 15.Mart 2012 tarihinde dâhil edildiği TAIEX, aday ülkeler için özellikle uzman sağlanması, seminer düzenlenmesi ve özel çalışma ziyaretlerinin sağlanması gibi alanlara odaklanarak bu ülkelere birlik mevzuatına uyum ve kalıcı uygulamalar için gerekli kurumsal idari yapıların oluşturulmasını amaçlar.
- b) İdari İşbirliği Fonu: Ağırlıklı olarak inceleme gezileri ve teknik yardım talebi alanlarına odaklanarak Türkiye'nin AB müktesebatına uyum ve ilgili müktesebatın uygulanmasına yönelik kapasite artırımının yapılmasını amaçlar.
- c) İkili Mali İşbirliği Programları: Birliğe katılım öncesinde aday ülkelerin süreçlerini desteklemek amacıyla Hollanda, İngiltere, İspanya ve Danimarka tarafından yürütülen dönemsel programlardır.
- d) Eşleştirme ve Kısa Süreli Eşleştirme: AB Komisyonu tarafından belirlenen ve yönetilen, birliğe üye ülkelerle aday statüsündeki ülkelerin birimleri arasında somut hedeflere yönelik işbirliklerine odaklı “Eşleştirme” ya da “Kısa Süreli Eşleştirme” programları kurumsal yapıların güçlendirilmesine yönelik faaliyetlerde bulunur.

19-20 Haziran 2000 tarihinde toplanan Avrupa Konseyi Hükümet ve Devlet Başkanları Zirvesinde, Avrupa Komisyonundan en kısa sürede Türkiye'ye yönelik mali yardımların tek çatı altında toplandığı bir mali yardım aracının oluşturulması

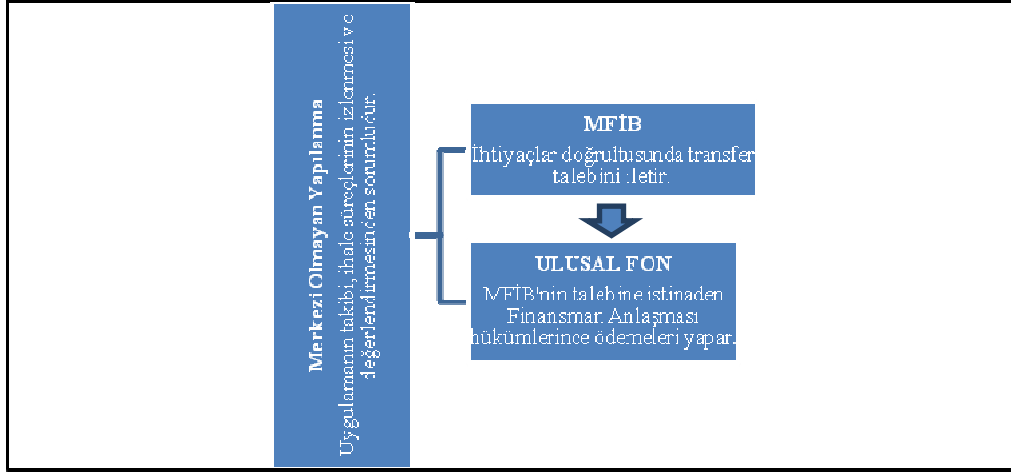
²² T.C. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Avrupa Birliği Koordinasyon Genel Müdürlüğü. 2005. *AB Mali Yardımları, Teknik Destek Programları ve Projeler*. Nisan. Ankara.

istenmiştir.²³ Bu talebe istinaden hazırlanan ve 29.Şubat 2001’de uygulamaya geçilen “Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı”, bu tarihe kadar Türkiye’nin birlik bütçesinden almış olduğu tüm mali yardımları tek çatı altında toplamış ve etkin yönetimi için âdemi merkeziyetçi bir yapılanmanın gerekliliğini vurgulamıştır. Bu gelişmeyle 18.Temmuz 2001 tarih ve 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile AB ile mali işbirliğini yürütmek üzere Türkiye’de merkezi olmayan uygulama sistemi için beş aktör tanımlanmıştır (Doğan 2010, s. 96):

- a) Ulusal Mali Yardım Koordinatörü (UMYK): Topluluk mali yardımlarının işleyişi süreçleri ve programın değerlendirilmesi öncelikli olmak üzere, birlik ile her türlü mali işbirliğinin koordinasyonundan ve fonlar kapsamında değerlendirilecek projelerin belirlenmesi, yıllık finansmanlarının ilgili bakanlıklarla hazırlanarak programların değerlendirilmesinden sorumlu olan ve AB Bakanı ve Başbakan Yardımcısı tarafından yürütülmesi öngörülen birimdir (Doğan 2010, s. 96).
- b) Ulusal Fon ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (UYG): Birliğin fonlarının idari ve mali yönetimi, Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanı’nın üstlendiği “Ulusal Yetkilendirme Görevlisi” birimince yönetilen Ulusal Fon’un sorumluluğundadır. Ulusal yetkilendirme görevlisi, Komisyon’la iletişimde kalarak mali yardımların yönlendirilmesi, mali yardımlara yönelik raporlamanın hazırlanması ve Merkezi Finans ve İhale Birimi ile her türlü anlaşma ve süreç yönetiminden sorumludur.
- c) Merkezi Finans ve İhale Birimi – MFİB: İdari açıdan AB Genel Sekreterliğine bağlı olarak görev yapan ve yıllık programlar içinde finansmanı üzerinde anlaşılan projelerin ihale süreçlerinin yönetiminden sorumlu ana birimdir. Birlik tarafından Türkiye için finansmanı onaylanan projelerin her türlü hizmet, mal ve hibelerine dair açılan ihalelerin bütçeleme, imza süreçleri ve raporlamasının takibi, kurumların hayata geçirdiği projelerin denetimi ve ilgili program görevlilerine birliğin yardım ilkeleri doğrultusunda danışmanlık yapmak MFİB’nin sorumluluğundadır. MFİB’nin birlik fonlarına erişimi ve talep mekanizması Şekil 5.1’de gösterilen hiyerarşide işler:

²³ *Council Regulation (EC) No 390/2001 of 26 February 2001 on assistance to Turkey in the framework of the pre-accession strategy, and in particular on the establishment of an Accession Partnership (Official Journal of the European Communities L58, 28.02.2001).*

Şekil 5.1: Talep mekanizması hiyerarşisi



Kaynak: Yazar tarafından üretilmiştir.

- d) Mali İşbirliği Komitesi: Dışişleri Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve AB Genel Sekreterliği temsilcilerinin oluşturduğu; mali işbirliği çalışmaları kapsamında:
- Mali kaynakların kullanım önceliklerinin tespiti,
 - Öncelikler doğrultusunda yardımların dağıtılması,
 - Birimler arasındaki mali uyum ve işbirliğinin sağlanması görevlerini üstlenir.
- e) Ortak İzleme Komitesi: İzleme raporları doğrultusunda finansman protokollerindeki hedeflere yönelik çalışmalardan, gerektiği durumda programlar arasında kaynak aktarımı ve ek mali kaynak önerilerinde bulunmaktan, programların izlenmesinden sorumlu olan Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, AB Komisyonu Temsilcisi ve Mali İşbirliği Komitesi temsilcilerinden oluşan ekiptir.

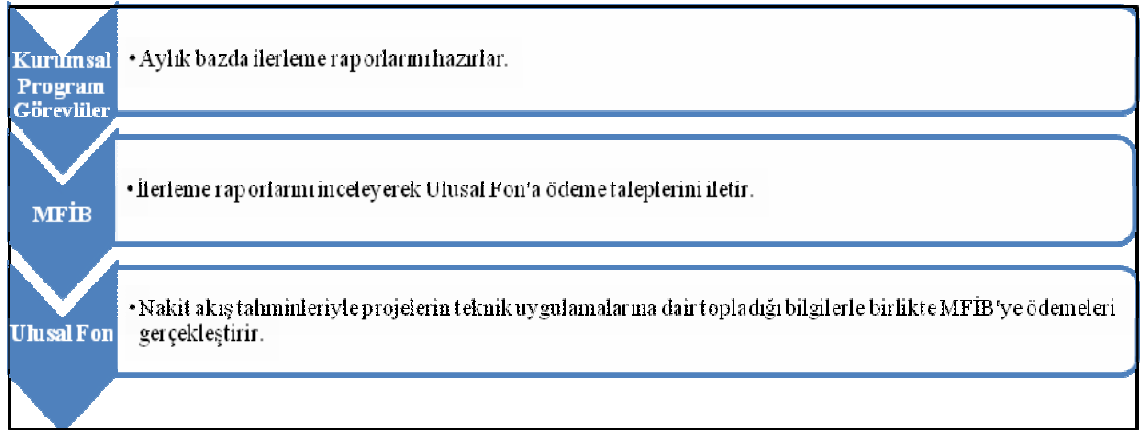
Türkiye için oluşturulan mali yardım tüzüğü, Türkiye için merkezi olmayan yapılanma sistemi kurulması ve Türkiye'ye sağlanan fonların az olmasından dolayı tüm sürecin ve raporlamanın da tek merkezden yürütülmesi amacıyla MFİB tek uygulama ajansı olarak konumlanmıştır. MFİB kuruluş aşamasında idari olarak Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'ne bağlanmış, daha sonra fonksiyonel olarak bağımsız kılınmış ve bir

Program Yetkilendirme Görevlisi (PYG) sorumluluğu altında görev yapması kararlaştırılmıştır. MFİB'nin 2006 yılında geçirdiği yapısal değişim sonucunda:

- i. Ülke genelinde Ulusal Mali Yardımlardan sorumlu koordinatörlük Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'ne devredilmiştir.
- ii. Daha önceden idari olarak Avrupa Komisyonu'na bağlı olan MFİB, bu değişim sonrası Hazine Müsteşarlığı'na bağlanmıştır.
- iii. Program Yetkilendirme Görevlisi daha geniş yetkilerle donatılmış ve kıdemli program yöneticilerinin tek elden koordinasyonu hedeflenmiştir.

Kıdemli Program Görevlileri, ilgili projelerin teknik açıdan uygulanabilmesi için atanan ve sorumlusu olduğu projenin ihtiyaç safhasından teknik şartname hazırlanması, ihale ve proje faaliyetlerinin izlenmesi, projelerin koordinasyonu ve raporlamasından sorumlu kişilerdir. AB Komisyonu'ndan fon talep edilmesi ve fonların harcama birimlerine yönlendirilmesi, sürecin raporlanması ve ilgili uygulama birimleriyle projelerin finansman anlaşmalarının yapılıp fonların transferi adımları için Hazine Müsteşarlığı bünyesinde Ulusal Fon kurulmuştur. Birimler arasında Şekil 5.2'de gösterilen bir hiyerarşi mevcuttur.

Şekil 5.2: Kurumsal program görevlileri-MFİB ve ulusal fon arasındaki işleyiş



Kaynak: Yazar tarafından üretilmiştir.

Merkezi olmayan uygulama sistemi, farklı şekillerde ve farklı kurumlarca denetlenmektedir. Bu durum, süreçlerin koordinasyonunda birtakım aksamalara ve görev dağılımında karışıklıklar yaşanmasına neden olmuştur. 2006 yılında hazırlanan Başbakanlık genelgesi ile tüm kamu kurum ve kuruluşları ile bu niteliği taşıyan meslek odaları, vakıflar, dernek ve kooperatifler ile bu kurum çalışanlarının teftişinden Başbakanlık Teftiş Kurumu sorumlu tutulmuş ve yolsuzlukla mücadele ile AB'nin sağladığı kaynaklara ilişkin soruşturmalarda Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Ofisi'nin (OLAF) muhatabı olarak belirlenmiştir. Kurumsal yapılanmada yapılan düzenlemelerin öne çıktığı 2000-2006 döneminde Türkiye için taahhüt edilen ve kullanılan mali yardımlar Tablo 5.3'te belirtilen miktarlarda gerçekleşmiştir.

Tablo 5.3: 2000-2006 dönemi katılım öncesi mali yardım tablosu (milyon avro)

Yardım Şekli	Taahhüt	Kullanılan
Kredi	3.300	2.557
Hibe	820	698
Toplam	4.120	3.255

Kaynak: Türkiye AB Mali İlişkileri, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Duygu Yaygır.

5.3.2 2007-2013 Dönemi Kurumsal Mali Yapılanma ve Koordinasyon

Birliğin 2007-2013 dönemi için mali yardımlar çerçevesini değiştirerek IPA çatısı altında yönetmeye başlamasıyla aday ülkelerin AB ile olan mali ilişkileri yeni bir takım anlaşma ve düzenlemelere tabi tutulmuştur. Buna göre:

- a) Çok Yıllı Gösterge Finansman Çerçevesi: Bütçe tahsisatlarına göre IPA toplam fonunun genişleme sürecindeki gösterge tahsisatının belirlenmesini kapsar.
- b) Çok Yıllı Gösterge Planlama Belgesi: IPA bileşenlerinin yıllar bazındaki tutarlılığını sağlar.
- c) Çok Yıllı Programlar: Çok yıllık gösterge planlama belgesi içinde açıklanmış stratejilerin yönetimini ve belirlenen öncelikler doğrultusunda gerekli faaliyetin belirlenmesini sağlar.
- d) Çerçeve Anlaşmalar: Mali yardımların genel prensiplerini ifade eden anlaşmalar bütünüdür.
- e) Sektörel Anlaşmalar: Proje kapsamında yapılacak harcamanın sektör düzeyinde mutabakatını sağlar.
- f) Finansman Anlaşmaları: Mali yardımlara dair her türlü usule ilişkin mutabakatlardır.

IPA'nın kapsamında ülkelerin kurumsal mali yapılanmalarında Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (UYG), Ulusal Fon ve Program Otoriteleri olmak üzere üç önemli birim bulunmaktadır:

- a) Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (UYG): Yeni dönemde Ulusal Fondan sorumlu başkan sıfatıyla birlik fonlarının tüm süreçleri, yasal uygunlukları ve yönetimini yapan UYG için Türkiye'de Hazine Müsteşarı bu göreve atanmıştır.
- b) Ulusal Fon: UYG 'nin sorumluluğunda birlikten söz konusu fonların talep edilmesi, fonların ilgili birimlere aktarılması ve Komisyona düzenli olarak raporlanması görevlerini üstlenen ve IPA kapsamında sağlanan mali yardımların yönetiminden sorumlu olan, Türkiye'de Hazine Müsteşarlığı Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğüne bağlı Ulusal Fon Dairesi tarafından yürütülen birimdir.

- c) Program Otoritesi: Her IPA bileşeni ve programı için IPA yardımının uygulanmasındaki ana sorumlu olarak sektörel raporlarını düzenli olarak Komisyona ve UYG' ye sunan ve süreçteki usuller, teyitler, harcamalar ve ödemelerin kontrolünü yapan birimdir.

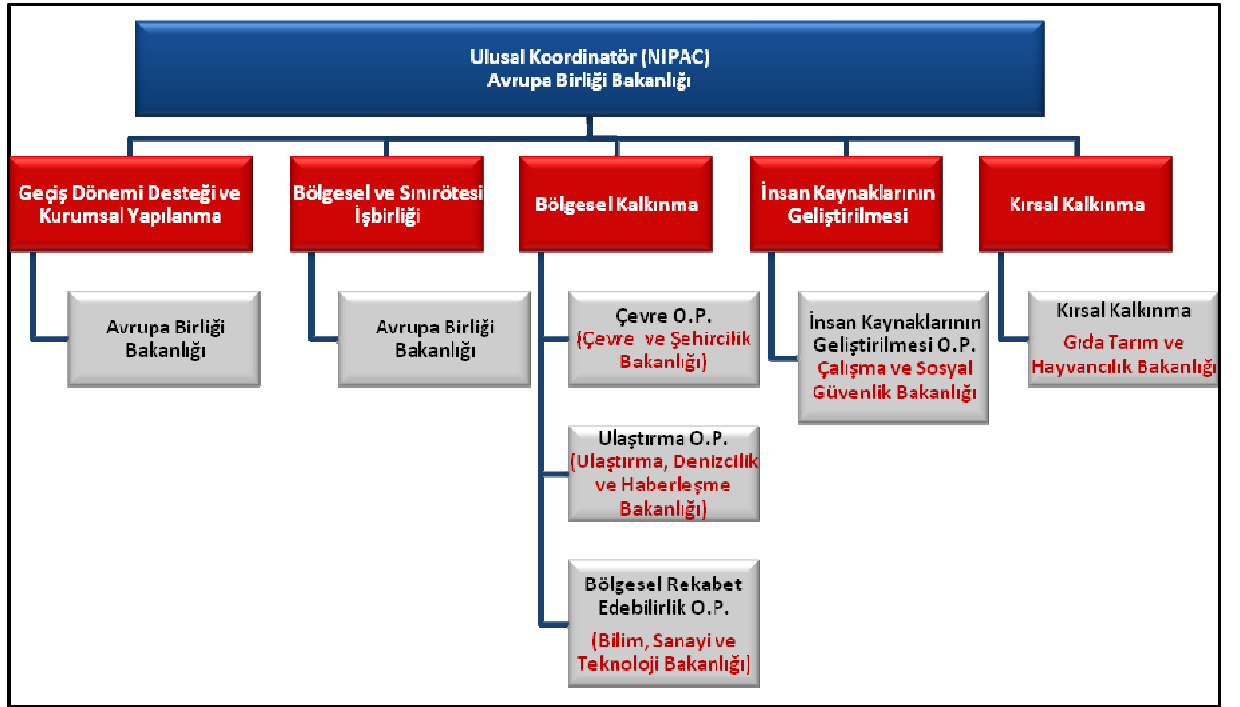
Türkiye’de IPA kapsamında ilgili kurumlar uygunlukları doğrultusunda operasyonel programlar bazında görevlendirilmiştir. Bu kapsamda (Doğan 2010, s. 115):

- a) Geçiş Dönemi ve Kurumsal Yapılanma için Avrupa Birliği Genel Sekreterliği,
- b) Sınır Ötesi İşbirliği Bileşeni İçin Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı,
- c) Bölgesel Gelişme kapsamında:
 - i. Ulaştırma Operasyonel Programı (OP) için Ulaştırma Bakanlığı,
 - ii. Çevre OP’si için Çevre ve Orman Bakanlığı,
 - iii. Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP’si için Sanayi ve Ticaret Bakanlığı
- d) İnsan Kaynaklarının Gelişimi için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı,
- e) Kırsal Kalkınma için Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı ilgili program otoritesi olarak belirlenmiştir.

Türkiye’de bu dönemde denetim süreci Hazine Kontrolörleri Kurulu’nun sorumluluğuna verilmiştir.²⁴ Buna paralel olarak Türkiye’nin kurumsal yapılanmasında merkezi bir uyum sağlanabilmesi için bazı değişiklikler yapılması gereği ortaya çıkmış ve bu kapsamda kamu idarelerine kurum içi denetim için Maliye Bakanlığı altındaki İç Kontrol Merkezi Uyumlaştırma Dairesi’ne bağlı iç denetçiler atanmıştır. Dış denetim ise Sayıştay Bakanlığı’nın sorumluluğunda olmakla birlikte 2007-2013 döneminde Hazine Kontrolörleri Kurulu’nun dış denetime yönelik denetim otoritesi olarak atanması, dış denetim tarafında farklı birim ve kurumların yetki ve sorumluluk karmaşasına neden olmuştur. IPA 1 döneminde Türkiye’deki programları Şekil 5.3’te özetlenen yapıda yönetilmiştir: (Özkan, 2014)

²⁴ 2007/30 AB’den Sağlanan Fonların Yönetimine İlişkin Başbakanlık Genelgesi (21.11.2007 tarih, 26707 sayılı TC Resmi Gazete)

Şekil 5.3: Hibe programları genel çerçevesi (IPA 1 dönemi 2007-2013)



Kaynak: T.C. İçişleri Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, 2014

Bu dönemde belirlenen öncelikler doğrultusunda fonların yönetimi beş bileşene ayrılmıştır:

- Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma:** Kamu kurum/kuruluşları faydalandığı ve müktesebat uyumu, kamu yönetimi reformu, adalet ve içişleri reformu, sivil toplumun gelişimi ve temel haklar, çevre politikası, eğitim ve sağlık sistemi reformu, yolsuzluğa karşı daha verimli ve etkili bir mücadele yürütülmesi ve mali kontrol gibi konuların finanse edildiği bileşendir.
- Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği:** Türkiye bu bileşen altında Türkiye-Bulgaristan Sınır Ötesi İşbirliği Programı ve Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı (ENPI) Karadeniz Havzası Programı'na katılım sağlamaktadır. AB Bakanlığı, Haziran 2010 tarihinden itibaren Sınır Ötesi İşbirliği Programlarının Ulusal Otoritesi olarak görev yapmaktadır.
- Bölgesel Kalkınma:** Çevre, Ulaştırma ve Bölgesel Rekabet Edebilirlik ana başlıklarından oluşan ve bu alanlardaki projelerin Türkiye'de yürütülmesinden

sırasıyla Çevre ve Şehircilik, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme ile Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlıklarının sorumlu olduğu Bölgesel Kalkınma bileşeni, aday ülke için bir anlamda üyelik sonrası yapısal fonlara hazırlık niteliğini taşır. Kapsamında eğitim ve sağlık altyapılarını ilgilendiren “Sosyal Yatırımlar”, iş dünyasına yönelik her türlü ağ gelişimi, teknoloji transferleri, KOBİ teşvikleri ve araştırma kapasitelerinin genişletilmesine yönelik “Yenilikçilik ve Girişimcilik”, KOBİ’lerin bilgi teknolojilerini etkin kullanımı ve yerel hizmet ve uygulamaların kullanımının teşvikini içeren “Bilgi Toplumu” ve “Sanayi Bölgelerinin Yeniden Yapılandırılması” hedeflerini güder.

- d) İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi: Bu alanda Türkiye de diğer aday ülkeler gibi, birlik uyum politikalarının uygulanması ve idaresine yönelik hazırlıklar, özellikle de Avrupa İstihdam Stratejisi çerçevesinde Avrupa Sosyal Fonu’na uyum hazırlıkları konularında desteklenmektedir.
- e) Kırsal Kalkınma: Bileşen kapsamında tarım, hayvancılık, gıda, balıkçılık ve alternatif tarım alanlarında faaliyet gösteren işletmelere, üretici bireylere, kooperatiflere ve üretici birliklerine hibe programları aracılığı ile finansman desteği sağlanması planlanmaktadır.

Bu dönemde IPA bileşenlerine göre Türkiye’ye ayrılmış bütçe dağılımı Tablo 5.4’te verilen rakamlar ışığında şekillenmiştir.

Tablo 5.4: IPA bileşenleri bazında Türkiye’ye ayrılmış bütçe (milyon avro)

BİLEŞEN	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOPLAM (Milyon Avro)
Kurumsal Gelişim	252,7	256,1	239,6	217,8	231,3	227,5	238,5	1.667,5
Sınır ötesi İşbirliği	2,1	2,9	3,0	3,1	5,1	2,2	2,2	20,6
Bölgesel Kalkınma	167,5	173,8	182,7	238,1	293,4	356,1	366,9	1.778,4
İnsan Kaynaklarını Geliştirme	50,2	52,9	55,6	63,4	77,6	83,2	91,2	474,1
Kırsal Kalkınma	20,7	53	85,5	131,3	172,5	187,4	204,2	854,6
TOPLAM	497,2	538,7	566,4	653,7	779,9	856,3	903	4.795,2

Kaynak: http://www.ikv.org.tr/icerik_print.asp?id=42

5.3.3. 2014-2020 Dönemi

IPA 2 dönemi olarak da adlandırılan 2014-2020 döneminde, Birlik politikaları ve Avrupa Sayıştay'ı Bütçe Yönetimi görüşleri ışığında ağırlıklı “Sektörel Odaklanma” yaklaşımı hâkimdir. Bu nedenle önümüzdeki dönem içinde öncelikli alanlarda özellikle sektörel tabanda bir yapılanma ve performans değerlendirmeleri, ülkelerin stratejik öncelikleri ve birbirinden farklı bağımsız alanlar arasında yapılması muhtemel fon transferlerinin ön planda olması ve sekiz ana politika alanında odaklanması beklenmektedir.²⁵

- a) Yönetişim ve Kamu Yönetimi Reformu
- b) Yargı, İşleri ve Temel Haklar
- c) Çevre
- d) Taşımacılık (Ulaştırma)
- e) Enerji
- f) Rekabet ve Yenilikçilik
- g) Eğitim, İstihdam ve Sosyal Politikalar
- h) Tarım ve Kırsal Kalkınma

Söz konusu politika alanları, Türkiye içindeki kurumsal yapılanmayı ve operasyonel programların işleyişleri ve program koordinatörlerinin yapısını da etkilemekte ve buna istinaden yeni dönemdeki yapılanma Tablo 5.5'te özetlendiği üzere ilgili politika alanlarına uygun bir şekilde gerçekleşmektedir.

²⁵ ÖZKAN, Y., 2014. AB ve Ulusal Fon Kaynakları, 108. Dönem İl Planlama ve Koordinasyon Müdürleri Hizmet-İçi Eğitim Semineri. Antalya T.C. İşleri Bakanlığı, AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, s. 9

Tablo 5.5: 2014-2020 IPA 2 dönemi Türkiye yapılanması (2014)

Politika Alanı	Sektör	Alt Sektör	Alt Alan	Sorumlu Kuruluşlar
Birlik Üvelğine Hazırlık Reformları	1. Demokrasi ve Yönetişim 2. Hukukun Üstünlüğü ve Temel Haklar	1.1 Sivil Toplum 2.1 Yargı ve Temel Haklar	2.1.1 Yargı	AB Bakanlığı Adalet Bakanlığı AB Bakanlığı
			2.1.2 Temel Haklar	İçişleri Bakanlığı
Bölgesel Kalkınma	3. Çevre 4. Ulaştırma 5. Enerji 6. Rekabetçilik ve Yenilikçilik	2.2 İşçileri		Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Bilim Sanayi ve Ticaret Bakanlığı
İstihdam, Sosyal Politika ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	7. İstihdam, Eğitim ve Sosyal Politikalar		Öncelik Alanları: 1. İstihdam ve İşgücü Piyasası 2. Eğitim ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi 3. Sosyal Politika ve İçerme	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Milli Eğitim ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlıkları alanları doğrultusunda sorumludur.
Tarım ve Kırsal Kalkınma	8. Tarım ve Kırsal Kalkınma	1. Kırsal Kalkınma Programı 2. Kurumsal Kapasite Gelişimi		Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı
Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği	9. Bölgesel İşbirliği			AB Bakanlığı

Kaynak: T.C. İçişleri Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, 2014

Bu politika alanları ve beraberinde getirdiği yeni yapılanma çerçevesinde 2014-2020 döneminde Türkiye'nin fon bütçesinden iki ana kategoride faydalanması beklenmektedir.²⁶

- Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü: Kamu reformları, sivil toplumun gelişimine yönelik çalışmalar, birlik programlarına katılım, yardı, içişleri ve temel haklar başlıklarında yaklaşık bir buçuk milyar Avroluk kaynaktan faydalanılması hedeflenmektedir.
- Büyüme ve Rekabet Edebilirlik: Ulaştırma, çevre, eğitim ve sosyal politikalar, istihdam ve tarım politikaları kapsamında yaklaşık dört buçuk milyar Avro seviyesinde fon kullanımı hedeflenmektedir.

²⁶ ÖZKAN, Y., 2014. AB ve Ulusal Fon Kaynakları, 108. Dönem İl Planlama ve Koordinasyon Müdürleri Hizmet-İçi Eğitim Semineri. Antalya T.C. İçişleri Bakanlığı, AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, s. 11

6. AB BÖLGESEL VE YEREL POLİTİKALARI

6.1 AVRUPA BİRLİĞİ'NDE BÖLGE KAVRAMI

Avrupa Birliği'nde “bölge” ve “eyalet” yapısı, ilk kez 1988'de Bölgesel ve Yerel Yönetimler Komisyonu ile temsil edilmiş ve bugünkü statüsünü ve önemini ise Maastricht Anlaşması ile kazanmıştır. Çeşitli alanlarda birbirinden farklı pek çok bölge tanımı olmakla birlikte Avrupa Birliği politikaları kapsamında bölge, coğrafi, çevresel, ekonomik, kültürel, etnik, kentsel ve yönetsel açıdan benzer, yakın bütün olan alan parçalar olarak tanımlanır (Bulut 2002, ss. 17-42). Birlik içinde işlevleri ve yapıları doğrultusunda bölgeler altı kategoride kümelendirilmektedir:

- i. Planlama Bölgeleri
- ii. Yönetim Bölgeleri
- iii. Sınır ötesi Bölgeler
- iv. Bağımsız Bölgeler
- v. Türdeş Bölgeler
- vi. Kutuplaşmış Bölgeler (Mengi 2001, s. 23).

Birlik içinde bölgelerin sosyo-ekonomik durumlarının incelenmesi ve farklı bölgelerin istatistiki açıdan karşılaştırılabilmesi, birliğe aday ülkelere fonların dağıtılması ve yönetimi için komisyon kararıyla Birlik İstatistik Ofisi'nin geliştirdiği İstatistiki Bölge Sınıflandırılması (NUTS - Nomenclature of Territorial Units for Statistics) yapılmıştır. Bu uygulama, 1998'den beri müktesebatta yer almakta olup her ülke kendi içinde NUTS 1 bölgesine, onlar NUTS 2 bölgesine, NUTS 2 bölgeleri de NUTS 3 bölgesine bölünmektedir.

AB'nin ekonomik alanında NUTS 1 düzeyinde doksan yedi bölge, NUTS 2 düzeyinde iki yüz altmış bölge, NUTS 3 düzeyinde bin iki yüz doksan dört bölge yer almaktadır (Basılgan 2012, s. 3). NUTS çalışmalarında kurumsal bölümlenmeye imkân verilmesi dikkate alınmakta ve genel karaktere sahip bölgesel birimler tercih edilmektedir (Maden bölgeleri, demiryolu trafiği bölgeleri, tarım bölgeleri, işgücü piyasası bölgeleri vb).

NUTS kullanım alanları itibarıyla topluluk bölgesi istatistiklerinin toplanması, geliştirilmesi ve uyumlaştırılması, bölgelerin sosyal ve ekonomik analizlerinin gerçekleştirilmesi ve topluluk bölgesel politikalarının çerçevesinin oluşturulmasında temel bir nitelik arz etmektedir.

Yapısal fonlar kapsamında destek verilecek hedef bölgelerin tespit edilmesinde NUTS 2 ve NUTS 3 düzeyleri esas alınmakta, ekonomik ve sosyal uyum raporları da NUTS 2 düzeyi esas alınarak hazırlanmaktadır(Numanoğlu 2003, ss. 83-84). NUTS yapılanması, birlik açısından bölgesel politikaların oluşturulmasında, ülkeler arası gelişmişlik analizlerinin yapılması ve değerlendirilmesinde kullanılan genel geçer bir kavram olmuş ve birlik kapsamında bu alanda hazırlanan tüm istatistiki veriler bu yapılanma temel alınarak oluşturulmuştur. Böylece değerlendirme açısından bir standardizasyon sağlanmış ve tüm ülkeler aynı anlayış çerçevesinde incelenmektedir. Avrupa Birliği kapsamında NUTS yapılanmasıyla kurulan bölgesel değerlendirme sisteminin temel amacı ülkeler arasındaki bölgesel dengesizliklerin giderilmesi ve birliğin refah düzeyinin artırılmasıdır. Aday ülkeler açısından da benzer şekilde ülkenin birliğe katılımı için hazırlanması ve bölgesel eşitsizliklerin en aza indirilmesiyle bütünleşme sürecinin başarılı bir şekilde tamamlanabilmesi amaçlanmıştır. Türkiye’ye bakıldığında, bölge kavramının ağırlıklı olarak birkaç ilden oluşan ve merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi çerçevesinde ele alınan bir coğrafi kümelenme olarak anlaşıldığı görülmektedir. Bu kümelenmeler idari açıdan kalıcı yönetsel yapılar değil daha ziyade geçici dönem için belirlenmiş yapılanmalardır.

6.2 BÖLGESEL EŞİTSİZLİK KAVRAMI

Bölgesel eşitsizlik kavramı çok genel olarak ele alındığında, ülke içinde farklı bölgelerdeki ekonomik, sosyo-kültürel, gelir-gider dengesi gibi birçok farklı alanda görülen tutarsızlıklar olarak tanımlanmakla birlikte daha dar bir bakış açısıyla ekonomik ve sosyal fırsat eşitsizliği olarak genelleştirilebilir. Bu tanımda “ekonomik fırsat eşitsizliği”, farklı bölgelerdeki kişilerin gerek iş bulma, gerekse eşit işe eşit reel ücret elde etme fırsatına sahip olamamalarını ifade ederken; “sosyal fırsat eşitsizliği”, farklı

bölgelerde yaşayan kimselerin, sağlık-eğitim hizmetlerinden, kültürel faaliyetlerden aynı derecede yararlanamamalarıdır (Dinler 1998, s. 109). Bu amaçla söz konusu eşitsizlikleri ve gelişmişlik farklarını azaltıcı birtakım düzenlemeler yapılmakta ve bu alanda farklı politika araçları kullanılmaktadır. Bu araçlar arasında gerek ekonomik teşvik, gerekse devlet yatırımları gibi genel birtakım uygulamalarla birlikte bu çalışmanın da odağında olan yönetim yapısının bölgesel gelişmeye uyumlu hale getirilmesi ve dönüştürülmesi birliğin de ülkelerden müktesebat uyumu kapsamında beklediği bir önceliktir.

Bu hedefin bir uzantısı olarak birlik yapısal fonları devreye girmiş ve bir dizi politika kapsamında üye ve aday ülkelere bu alanda verilen destekle belli bir gelişmişlik düzeyine erişilmesi ana ilke olmuştur. 1957 Roma Anlaşması'nda AB'nin temel amaçlarından olan *“farklı bölgeler arasındaki eşitsizlikleri ve az gelişmiş bölgelerin ekonomik geri kalmışlığını azaltarak uyumlu gelişimini sağlamak ve ekonomilerin bütünleşmesini güçlendirmek”* amacı²⁷ 2000 yılında Lizbon Anlaşması'nın da gündemi olmuş ve bu alandaki politikalara dikkat çekilmiştir (Basılğan 2012, s. 1).

2000'li yılların başında birliğin genişleme sürecinde düşük gelirli ülkelerin birliğe dâhil olması birliğin bölgesel politikaları kapsamında az gelişmiş bölgelere kaynak ayırarak bu ülkeleri diğer üye ülkeler seviyesine getirme hedefine ağırlık vermesine neden olmuştur. Son genişleme döneminin ardından bugün itibarıyla toplam yirmi sekiz ülke, iki yüz yetmiş üç bölge ve beş yüz beş virgöl yedi milyon nüfustan oluşan birlikte bölgeler arası farklılıklar daha da artmış ve bu genişleme süreciyle birlikte Bölgesel Politikalar ön plana çıkmıştır. Bölgesel politikalar ışığında birliğin üye ülkelerin birliğin sağlamış olduğu fonlardan faydalanabilmeleri için bazı şartları yerine getirme ön şartı aranmaktadır. Bu şartlar üç maddede özetlenebilir:

²⁷ *The Treaty of Rome*, 1957.

http://ec.europa.eu/archives/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf. [erişim tarihi: 20 Ekim 2014]

- a) Ulusal bütçeden ayrılan payın artırılması, uygun bütçe araçları geliştirilmesi, kamu idaresinin güçlendirilmesi gibi önlemlerle bölgesel politikalara önem verilmesi;
- b) Kalkınma planlamasında ve yapısal projelerin finansmanının gerçekleşmesinde ulaşım, çevre, endüstri, tarım gibi farklı sektörlerden sorumlu bakanlıkların rollerini netleştirmeye yarayacak bakanlıklar arası işbirliği için uygun prosedürler bulunması;
- c) Gerekli bütçe kaynaklarından ve teknik deneyimden çoğunlukla yoksun olan bölgesel ve yerel otoritelerin sürece dâhil edilmesi.

Bu şartları sağlamanın yanında birliğin bütçesel anlamdaki beklentileri de mevcuttur. Özellikle uyumlaştırılmış ulusal fonlar ve uygun altyapıların tasarlanması, gerektiği durumda ülke/yerel yönetimdeki kamu kurum ve kuruluşların bu yönde yeniden düzenlenmesi (İrlanda'nın birliğe giriş sürecindeki uygulamaları buna güzel bir örnektir.) kritik başarı faktörlerinden biridir. Bu alandaki bir diğer önemli paydaş da yerel yönetimler olup özellikle küçük ve bireysel işletmelerin geliştirilmesinde ve bölgesel kalkınmada yerel yönetimlerin rolü çok büyüktür. Hâlihazırda AB bütçesinin üçte biri bölgesel yardımlar için ayrılmış durumdadır. Bu kapsamda birliğin yapısal fonlar ve diğer finansal araçlar için altı hedefi vardır (Basılğan 2012, s. 9):

- a) Az gelişmiş bölgelerin kalkınmasını ve yapısal uyumunu gerçekleştirmek,
- b) Endüstriyel gerileme sonucunda ciddi biçimde etkilenen bölgeleri (istihdam alanları ve topluluklar dâhil) dönüştürmek,
- c) Uzun vadeli işsizlikle mücadele etmek,
- d) Genç nüfusun mesleki bütünleşmesini kolaylaştırmak,
- e) Ortak Tarım Politikası amacıyla kırsal bölgelerin kalkınmasını teşvik etmek,
- f) Tarımsal yapıların uyumunu hızlandırmak.

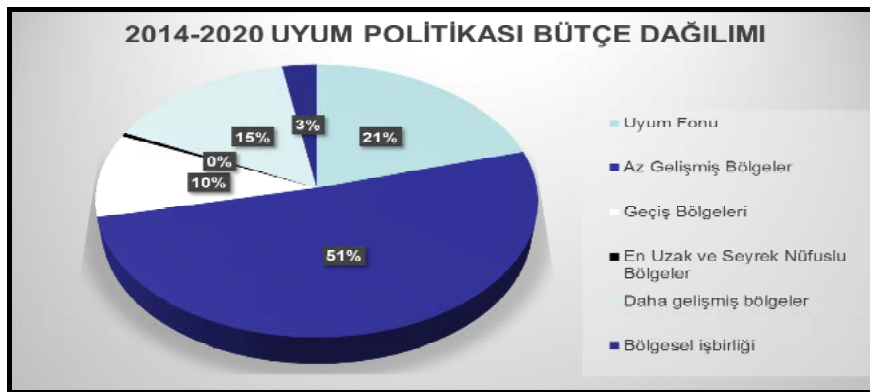
2014-2020 dönemi için yapılan bütçe çalışmaları neticesinde bu dönem için uyum politikalarına ayrılan miktar toplam bütçenin yüzde otuz dördü olarak belirlenmiştir. Avrupa 2020 olarak belirlenen hedef strateji için bölgesel kalkınma fonu ve sosyal fon önemli bileşenler olarak belirlenmiş ve bu dönem için tüm fonlar Avrupa Yapısal ve Yatırım Fonları (European Structural and Investment Funds – ESI) çatısı altında

toplanmış ve fonlara ilişkin ortak uygulama modelleri belirlenmiştir. ESI, başlığı altında on bir hedefi barındırır.²⁸

- i. Araştırma, teknolojik gelişme ve yenilikçiliğin geliştirilmesi,
- ii. Bilgi ve iletişim teknolojilerine erişimi ile kullanım ve kalitesinin iyileştirilmesi,
- iii. KOBİ'lerin, tarım sektörünün, balıkçılığın ve su ürünlerinin rekabet edebilirliğinin artırılması,
- iv. Tüm sektörlerde düşük karbonlu ekonomiye geçişin desteklenmesi,
- v. İklim değişimine adaptasyonun, risk önlemi ve yönetiminin teşvik edilmesi,
- vi. Çevrenin korunması ve kaynak verimliliğinin teşvik edilmesi,
- vii. Sürdürülebilir ulaşımın yaygınlaştırılması ve ana şebeke altyapısındaki tıkanıklıkların ortadan kaldırılması,
- viii. İstihdamın teşvik edilmesi ve işçi hareketliliğinin desteklenmesi,
- ix. Sosyal içermenin ve yoksullukla mücadelenin teşviki,
- x. Eğitime, yeteneğe ve hayat boyu öğrenmeye yatırım yapılması,
- xi. Kurumsal kapasitenin ve verimli kamu yönetiminin geliştirilmesidir.

Birliğin 2014-2020 bütçesinde Uyum Politikaları için yapmış olduğu ayırım Şekil 6.1'de verilmektedir.

Şekil 6.1: 2014-2020 Uyum politikası bütçe dağılımı



Kaynak: <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=87&l=1>

²⁸ T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, *Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu*. 2014. <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=87&l=1>. [erişim tarihi: 20 Haziran 2014]

6.3 BÖLGESEL POLİTİKALARDA ÖNEMLİ KURUMLAR VE YAPILANMA MODELİ

AB bölgesel politikaları, birliğin genel politikalarını bölgesel boyutta koordine etmesi ve bu sayede ihtiyaç sahibi bölgeleri de göz önünde bulundurarak etkin yönetim sağlaması açısından önemlidir. 1975'ten bu yana birlik bölgesel politikasının üç boyutu vardır.²⁹

- a) Diğer birlik politikalarına bölgesel bir yaklaşım katılmıştır. Böylece saptanan ortak hedeflerde de bölgelerin kalkınmışlık düzeyleri ön plandadır.
- b) Birlik üyeleri ile bölgesel politikalar koordine edilmektedir. Temel hedef bir bölgenin kalkınmasının diğer bölgelerin kalkınmasına olumsuz etki etmemesidir.
- c) Geniş bir mali destek yelpazesi bölgesel politikaların hizmetine sunulmuştur. Üçüncü boyutla AB'nin bölgesel politikası somut bir temele oturmaktadır.

Birlik bu üç boyutta yaptığı bölgesel politikalarını her yıl düzenli olarak bölge bazında hazırladığı raporların sonuçlarına göre yeniden belirler ve yaptığı çıkarımlar neticesinde birlik bütçesinden sağlanacak mali destek yapılanması belirlenir.

AB içinde bölgesel politikaların temel sorumluluğu Komisyon, Parlamento ve Konsey'dedir. İlk aşamada Komisyon tarafından hazırlanan önerge taslağı incelenmek üzere Konsey'e sunulur. Burada kritik nokta Komisyon ve üye ülkeler arasında fikir birliği sağlanmasıdır. Eğer Komisyon ve üye ülkeler genel şartlar üzerinde anlaşırса hazırlanan önerge ilgili ülkelerin yerel ve bölgesel birimlerine yollanır. İlgili önergenin hayata geçirilmesi ve uygulanması ise üye ülkenin yerel yönetiminin sorumluluğundadır.

Bölgesel politikalar alanında söz sahibi diğer kurumlar “Bölgeler Komitesi” ile “Ekonomik ve Sosyal Komite”dir. Bölgeler Komitesi, Maastricht Anlaşması'nda Komisyon ve Konseyin bölgesel çıkarları ilgilendiren her türlü ekonomik, sosyal,

²⁹ Aktürk E., (2004). Avrupa Birliği'nde Bölgesel Sorun ve Politikalar. *Uzmanlık Tezi*. Ankara: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, s. 17.

kültürel bütünleşme, eğitim ve birlik genelinde iletişim, haberleşme ve ulaşım ağları gibi konularda Konsey ve Komisyonun Bölgeler Komitesi'nin görüşüne başvurmalarını hükme bağlamıştır. Ekonomik ve Sosyal Komite ise hem bu alanlarda alınacak kararlarda görüş bildiren hem de AB yasalarının yerel ve bölgesel düzeyde uygulanması için gerekli çalışmayı yapan komitedir.

6.4 BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI

Bölgesel kalkınma politikası, genelde bütün ülkeler için benzer bir özellik göstererek ilgili ülkenin mevcut kurumsal yapısında bir dizi zorunlu değişikliğin yapılmasına neden olur. Bunun farklı nedenleri olmakla birlikte en önemli neden artan küreselleşme ve bilgiye erişimin kolaylaşmasıyla halkın beklentilerinin artması, kamu alanında hizmet ihtiyacının çeşitlenmesi ve rekabet ortamının getirdiği bazı zorunluluklardır. Klasik merkezîyetçi yönetimlerde bu ihtiyacı karşılamak ve sürekli kılmak, halkın beklentisini ölçümlemek ve memnuniyet oluşturmak mümkün olmamakta bu durum kurumsal yapıların yeniden düzenlenmeleri ve bazı süreçlerin değiştirilmesiyle halkı içine alan ve yereli ön plana çıkararak yeni örgüt mekanizmalarını devreye sokmaktadır.

Bu süreç kendi içine birçok farklı adımı barındırır. Bunlar arasında; yerelleşme hareketleri, halkın yönetime katılması, yerinden yönetim ilkelerinin uygulanması ve ilgili yönetim birimleriyle merkezi yönetim arasında yetki ve sorumluluk devirlerinin yapılması ağırlıklı olarak ön plana çıkan adımlardır. Bu politika kapsamında toplumun farklı kesimlerinden bireylerin yönetime etkin katılımı ve karar alma mekanizmalarında aktif rol oynamasını da kapsayan ve karşılıklı etkileşim esasına dayanan yönetim biçimi olarak “Yönetişim” kavramı ortaya çıkmıştır. Yönetişim olgusu halkın yönetime dâhil olması ve merkezi yönetimle yakınlaşması prensibiyle bağdaşan ve bu süreçte sivil toplum örgütleri gibi birtakım aktörleri yapısal düzene dâhil eden bir unsurdur. Bu süreçte sosyo-ekonomik yönden bölgenin koşullarının iyileştirilmesi ihtiyacı, sadece sivil toplum örgütlerinin çalışmasının yeterli olmaması nedeniyle bu alanda sosyo ekonomik kalkınma amacıyla örgütlenmiş ve bunun için hükümetten bağımsız bir yapıda çalışan Bölgesel Kalkınma Ajanslarını ortaya çıkarmıştır.

Bölgesel Kalkınma Ajansları, söz konusu bölgenin ekonomik ve kültürel açıdan gelişmesini amaçlayan ve bu yolda olası çözümleri araştırıp bu çözümleri projelendiren kurumlardır. Bu ajansların ana varlık nedenleri, bölgesel stratejileri uygulama, yerel ve bölgesel girişimciliği destekleme, alt yapı hizmetlerinin sunulmasına yardımcı olma, özel sektörün yakın geleceği için yerel-bölgesel çözümler araştırma ve bölgesel talepleri karşılayacak yeni ürün ve hizmet üretimi için finansal garantiler ve çözümler arama şeklinde özetlenebilir (Demirci 2003, s. 16). Ajanslar, bu sorumlulukları hayata geçirirken kamudaki düzenleme ve denetleme alanındaki birtakım sorumlulukları özel sektörle ve sivil toplum örgütleriyle paylaştırırken devlet desteğinin sağlanması, kalifiye iş gücü oluşturulması, ekonomik açıdan rekabetçi bir iş alanı oluşturmayı ve ihtiyaç duyulan hizmetlerin yerel ve bölgesel düzeyde sağlanmasını amaçlar. Kuruluş amaçları ve işleyişleri bakımından farklı şekilde sınıflandırılabilen ajansların süreklilikleri ekonomik ve politik destek unsurlarına bağlıdır.

6.4.1 Bölgesel Kalkınma Ajansları Yapılanmaları

Her ne kadar bölgesel alanlarda çalışsalar da bölgesel kalkınma ajansları merkezi hükümetle yakın ilişki içinde olan ve hatta yönetiminde merkezi hükümetten temsilcilerin geçici ya da kalıcı olarak yer aldığı kurumlardır. Kurumların yasal yapılanmaları Genel Kurul, Denetim Kurulu, Denetleme Komitesi ve Genel Müdür gibi temel ögelerden oluşur (Berber ve Çelepçi 2005, s. 146) Bu yasal yapının altında belirlenen odak alanları kapsamındaki konuları araştıran ve yöneten komiteler bulunur. Ajans politikaları ve hedefleri seçilmiş olan Yönetim Komitesi tarafından belirlenir.

Bölgesel kalkınma ajanslarının bünyesinde özel sektör temsilcileri, ulusal ve uluslararası kurumlar, yerel yönetimden temsilciler, sivil toplum kuruluşları gibi birçok farklı alandan katılımcının varlığı esnek yaklaşımları ve farklı bakış açılarını beraberinde getirir. Farklı bölgesel öncelikler ve ihtiyaçlar doğrultusunda bölgesel kalkınma ajanslarının faaliyetleri ve öncelikleri şekillenmektedir. Ancak en temelde tüm ajansların öncelikli stratejisi ve amacı bulundukları bölgedeki iş gücünün ve ekonomik gelişmişliğin artırılması, sosyo-kültürel gelişimin sağlanması ve bu yoldaki dönüşümün sağlanmasıdır. Bu süreçte ajansların ihtiyaç duyduğu finansmanın bir kısmı merkezi

hükümet tarafından ayrılan bütçeden bir kısmı ise Avrupa Birliği ve Dünya Bankası mali fonlarıyla sağlanmaktadır. Buna ek olarak ajansların kendi hizmet ve yatırımlarından edinilen finansal kaynaklar da mevcuttur. Finansal kaynaklar bölgesel kalkınma ajanslar açısından son derece önemli olan ve faaliyetlerinde başarıyı getiren en kritik unsurdur. Bu finansman olmadan belirlenen hedeflerin hayata geçirilmesi ve uygulanması mümkün olmamakla birlikte bu finansmanın etkin değerlendirilmesi ve yönetilmesi için kalifiye insan gücünün önemi göz ardı edilmemelidir. Ajanslar açısından merkezi yönetim ve yerelde destek alabilmeleri de başarılı bir sürecin önemli bileşenleridir.

6.4.2 Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye

Türkiye’de bölgesel kalkınma ajansları, Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı’nın bir parçası olarak şekillenmiştir. 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu Ve Görevleri Hakkında Kanun’un 1. maddesinde Kalkınma Ajanslarının; “kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgelerarası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak” üzere oluşturulacağı belirtilmektedir (Özer 2008, s. 9).

Türkiye için bölgesel kalkınma ajansları ilk kez AB’ye tam üyelik müzakereleri sürecindeki Katılım Ortaklığı Belgesinde orta vadede yapılması gereken işler kapsamında gündeme gelmiştir. Bu çerçevede 22 Eylül 2002 tarihli Bakanlar Kurulu kararında, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların belirlenmesi ve AB Bölgesel İstatistik Sistemi’yle karşılaştırılabilir veri tabanı oluşturulması amacıyla ülke genelinde üç farklı düzeyde istatistiki bölge birimleri (NUTS) oluşturulmasına karar verilmiştir. Bu bölge birimleri, Yerel Yönetimler Yasası ile Bölgesel Kalkınma Ajansı Yasasının da yaşama geçirilmesinin mekânsal zeminini oluşturacaktır. Bölgesel kalkınma ajanslarının amacı, merkezi hükümetten bağımsız bir

idari yapıyla belirli bir bölgenin sosyo-ekonomik koşullarını geliştirmektir (Şen 2004, s. 1).

Türkiye’de bölgesel gelişme politikaları ağırlıklı olarak bölgesel eşitsizliklerin giderilmesine odaklanmış, bölgesel rekabeti önceliklendirmemiştir. Avrupa’da ise durum bunun aksine bölgesel rekabeti ön plana koyan bir yaklaşım hâkimdir. Bu noktada dikkat edilmesi gereken konu, bölgesel rekabet politikalarının bölgesel eşitsizlikleri gidermede etkili olup olmayacağıdır. Bu durum ülkenin sosyo kültürel yapısı ve ekonomisiyle doğrudan ilintili olduğundan her ülke için genel geçer mutlak bir doğru yöntem yoktur. Türkiye’de de son dönemde kalkınma ajanslarının gelişme politikalarıyla bölgesel rekabet stratejileri hız kazanmış ve bunun sonucu olarak da ekonomik serbestlik ve dış yatırımcıyı teşvik konuları ön plana çıkmaya başlamıştır. Bölgesel gelişmedeki bu yenilik iki sonucu beraberinde getirecektir. Bunlardan ilki, bölgelerdeki planlama ve gelişme sorunlarının özel sektöre devredilmesi, ikincisi ise, bölgelerin ekonomik anlamda yabancı sermaye çekme, finansman sağlama ve yatırım yapma konularında daha fazla serbestliğe kavuşmalarıdır (Berber ve Çelepçi 2005, s. 10).

Bölgesel kalkınma ajanslarının sağladığı bu dönüşüm, ulusal ekonomiden ziyade yerel kalkınmayı ve yerel ekonomiyi güçlendirmeye odaklı ve özellikle KOBİ’lere yeni iş alanları ve yeni pazarlar sunarak KOBİ’lerde üretimin artması ve bu alanda büyüme hedeflemektedir.

6.4.3 Türkiye’de Bölgelerarası Dengesizlik

Türkiye’nin Avrupa Birliği adaylığı sürecinde bölgeler arası eşitsizlik sorunu müktesebat uyumu kapsamında öncelikli maddelerden biridir. Türkiye’de en fakir beş bölgede kişi başına GSYH, ulusal ortalamanın üçte biri ile yarısı arasındadır. Bunun aksine, en zengin beş bölgedeki gelir ulusal ortalamanın yüzde yüz yirmi yedi ile yüzde yüz doksani arasındadır (Özel 2009, s. 23). Gelişmişlik endeksi hesaplanırken GSYH’nin yanında bölgedeki okuryazarlık oranı, yaşam süresi, sağlık ve eğitim

olanakları gibi farklı sosyo-kültürel etkenler de hesaplamada göz önünde bulundurulmaktadır. Bu tabloya bakıldığında Türkiye’de bölgeler arasındaki farklılığın GSYH’den de bağımsız olarak oldukça dengesiz olduğu ve bu alanda alınması gereken çok fazla aksiyon olduğu görülmektedir.

1999 Helsinki Zirvesi’nde Türkiye’nin aday ülke konumuna gelmesinin ardından birliğin bölgesel kalkınma politikaları konusundaki Türkiye’den beklentileri, “İlerleme Raporlarına ve “Katılma Ortaklığı Belgesi ”ne de etki etmiştir. İlerleme Raporları doğrultusunda, Türkiye’de bölgesel sorunların ciddi boyutta olmasına rağmen bu konuda net ve etkin bir politika takip edilmediği görülmektedir. Bu alanda yapılması gereken birçok uygulama olmakla birlikte öncelikli olarak bölgeler arasındaki dengesizlikleri azaltmak için geri kalmış bölgelere kamu yatırımları açıkça tahsis edilmelidir. Böylece insan kaynaklarına yatırımlar artırılmalı, altyapı farkları azaltılmalı, özel sektör yatırımları için elverişli bir ortam yaratılmalı ve hayat şartlarında anlamlı bir iyileşme sağlanmalıdır (Bayburtlu 2002).

Avrupa Birliği yeni mali politikalarında yapısal fonlarla destek verdiği projelerin yerel düzeyde etkin ve yönetilebilir olması koşulunu aramaktadır. Birlik projelerin altyapı ve yönetim denetimini de yapmakta ve bu konuda aday ve üye ülkelerden projeler için uygun altyapıların hazırlanmasını beklemektedir. Bu noktada Türkiye açısından da yapısal fonlar için gerekli altyapının tahsisi ve kontrolü gerekmekte, bu durum kurumlarda dönüşümü zorunlu hale getirmektedir. Birlik müktesebatına uyum kapsamında sürecin bir gerekliliği olarak Türkiye’de 2006 yılında kurulan Bölgesel Kalkınma Ajansları, merkezi bir organ olan DPT’nin bir taşra uzantısı gibi algılanmaktadır. Türkiye’de AB’nin NUTS 2 düzeyine karşılık gelecek şekilde yirmi altı merkezde kurulan kalkınma ajanslarının bölgesel odaklanmaları ve yapılanmaları bölgeler arasındaki eşitsizlikleri en aza indirebilmek için önemli bir adım olacaktır. Katılım Ortaklığı Belgesi kapsamında ele alınan bölgesel politikalar ve bu alandaki projeler için daha etkin bir yönetim ile yerel yönetimlere bu konuda verilecek sorumluluklarla sürecin olumlu yönde hızlanması ve müktesebat uyumu için gerekli düzenlemelerin hayata geçirilmesi mümkün olabilir. Özellikle yerel yönetimlerin bu süreçte daha etkin rol alması, halka yakın bir iletişim ve halkın da yönetime katıldığı bir

anlayışla hizmetin vatandaşa en yakın idari birim tarafından sunulması, birliğin “Yerindenlik” ilkesi ile de örtüşmektedir. AB’nin kurucu anlaşmalarından olan Maastricht Anlaşması’nda kamu hizmetlerinin dağıtılması ve en alt kademeye kadar bu hizmetlerin indirilebilmiş olması önemle vurgulanmıştır.

6.5 AVRUPA BİRLİĞİ’NİN YEREL YÖNETİM POLİTİKALARI

Avrupa Birliği, kendi politik sistemi, kültürü ve sosyo-ekonomik yapısı itibariyle farklı devletlerin oluşturduğu bir topluluktur. Birlik tarihine bakıldığında, kuruluş amacı ekonomik etkenler olan ve bütünleşmesinin temelinde Avrupa Ekonomik Politikaları olan bir topluluk olması itibariyle üye ülkelerin siyasal yapılarına yönelik bir düzenleme yapılmamıştır. Bu anlamda birlik herhangi bir yönetim biçimi ya da kurumsal yapıyı benimsemeksizin her ülkenin kendi dinamikleri doğrultusunda en uygun şekilde yönetimini benimsemesini bekler. Birlik ülkelerine de bakıldığında bu durumun pratikte de benzer olduğu görülebilir; Almanya, Belçika federal devlet yapısında, Finlandiya, Danimarka, İsveç gibi Kuzey ülkeleri ağırlıklı âdem-i merkezi yapıda, İngiltere, Fransa, İspanya bölgesel üniter, Portekiz, Lüksemburg gibi ülkeler de merkezi üniter bir yapıda yönetilmektedir. Birlik genel geçer bir yönetim biçimini düzenlememekle birlikte, üye ülkelerin tamamından beklediği bazı kıstaslar vardır. Bunlar en temelde demokrasi ve hukuk devletinin olması, yerel yönetimlerin halkın ihtiyaçlarını en doğru şekilde karşılanacağı temel birimler olması ve seçimle işbaşına gelmeleri esastır. Bu bağlamda AB’nin temel yerel yönetim politikaları beş maddede özetlenebilir:³⁰

- a) Desantralizasyon ve Demokratikleşme: Merkez, idari yetki ve fonksiyonlarının bir kısmını yerel yönetimlere mali kaynak tahsis ederek devreder. Yerel yönetimler vatandaşa en yakın birimler olarak şeffaflık ilkesinde demokratik süreci işletirler.

³⁰ İBB, Avrupa Birliği Çalışmaları, 2014, <http://www.ibb.gov.tr/sites/Avrupa-Birligi/Sayfalar/ABninYerelPolitikolari.aspx> [erişim tarihi: 02.Ağustos.2014]

- b) Yerindenlik İlkesi: İlke gereğince bir kamu hizmeti ona en yakın birim tarafından yerine getirilmelidir. Bu birim yerel yönetim olabileceği gibi merkezi yönetim de olabilir.
- c) Maastricht Anlaşması-Yeni Topluluk Politikası Alanları: Ulaşım, çevre, sosyal haklar, iş piyasası, sağlık, eğitim, kültür gibi birçok politika bütünleşme süreci kapsamında bölgesel ve yerel yönetimleri etkilemektedir.
- d) Bölgeselleşme: Bölgesel düzeyde stratejik planlama ve yerel yönetim politikalarının koordinasyonu ile yapısal ve uyum fonlarından etkin yararlanılması amaçlanır.
- e) Yerel ve Bölgesel Yönetişim: Yerel ve bölgesel yönetişimin sağlanmasıyla birlikte işbirliği, katılımcılık, hesap verebilirlik, kaynak ve bilgi paylaşımı ile daha etkin bir hizmet verilebilmesi amaçlanır.

Bu temel yaklaşımlar doğrultusunda birlik mevzuatının yerel düzeyde doğrudan ve dolaylı birtakım mali ve idari etkileri vardır.³¹ Mevzuatın mali etkileri ağırlıklı olarak;

- a) Müktesebatın yerel düzeyde uygulanmasını sağlayacak insan kaynağı ve idari kapasitenin oluşumu için finansal ihtiyaç,
- b) Katılım öncesi mali fonlardan yerele aktarılacak kaynaklar,
- c) AB Programlarından yararlanılması,
- d) Üyelik durumunda AB bütçesinin üçte biri olan ve özellikle yerel yönetimlere tahsisli bölgesel fonlardan yararlanılmasıdır.

Müktesebatın ülkelere idari etkileri ağırlıklı olarak kültür, istihdam, enerji, çevre, konut, sosyal hizmetler, bölgesel planlama, turizm, sağlık, ulaşım gibi birçok müktesebat konusunun uygulanması, AB Anayasasına göre Yerel Yönetimlerin AB karar alma sürecine dâhil edilme zorunluluğu ve yerel düzeydeki örgütlere dâhil olma şeklindedir.

Tüm bu unsurlar ülkelerin birlik politikaları doğrultusunda gerekli kurumsal yapılanmayı inşa etmeleri ve tabandan yukarı doğru tüm yönetim birimlerinde birliğin beklentileri doğrultusunda gerekli dönüşümleri hayata geçirmeleri esnasında

³¹ İBB, Avrupa Birliği Çalışmaları, 2014, <http://www.ibb.gov.tr/sites/Avrupa-Birligi/Sayfalar/ABninYerelPolitikaları.aspx> [erişim tarihi: 02.Ağustos.2014]

belirleyicidir. Yapılacak değişiklikler ve kurumsal yapılanmalar bu etkiler ışığında şekillendirilmekte ve kalıcı verimlilik, demokratik yönetim, şeffaf ve halkın dâhil olduğu yerel yönetim ilkeleri bu doğrultuda oluşturulmaktadır. 1992 Maastricht Anlaşması ile yerel yönetimlere iki önemli yenilik getirilmiştir (Keser 2004, s. 2):

- a) Yerindenlik İlkesi:
- b) Bölgeler Komitesi

Hizmette yerellik ve merkezden yerele yetki paylaşımını işaret eden yerindenlik ilkesinin temel hareket noktası halka hizmetin en yakın noktada sağlanabilmesi ve gerekli kurumsal yapının bu yönde inşasıdır. Bu noktada merkezi yönetimden bir yetki devri mevcut ancak bu devirde ve sonrasında birbiriyle rekabet eden değil birbirini destekleyen ve yukarıya taşıyan bir anlayışla hareket esastır. Halka çevre, ulaşım, kamu ihaleleri, rekabet, kamu yardımları, enerji dağıtımı, ayrımcılığın önlenmesi, sosyal politikalar, sağlık ve tüketicinin korunması alanlarında kaliteli hizmet vermek olan ve rekabetçi bir yönetim anlayışı doğrultusunda kesintisiz hizmet sunmakla görevli olan yerel yönetimler birlik politikalarında önemli yer tutar. Yerindenlik ve bölgesel kalkınma politikaları tüm ülkeler için demokratik ve etkin yönetimleri zorunlu kılar. İster federal ister üniter devlet yapısında olsun, tüm üye ülkelerde yerel yönetimler birlik politikalarından yoğun olarak etkilenen ve birçok noktada kendilerinden beklentinin yüksek olduğu birimlerdir. Yerel yönetimlerin başarısı, ülkelerin birlik yapısal fonlarından aldığı mali yardımları da etkileyen ve gelişmişlik raporlarına etki eden unsurlardandır. Bu etkenler ışığında her ülke kendi merkezi hükümeti ve yönetim yapısına paralel şekilde kurumsal yapısında bu yönde gerekli değişiklikleri yapmakla ve etkin şekilde uygulandığını temin etmekle yükümlüdür. Birliğin aday ülkelere de temel beklentisi yönetim mekanizmalarında kuracağı yapılanmalar ve yöneteceği dönüşüm sürecinde birliğe uyum yolunda olabildiğince hazır hale gelmesi ve birliğe üyelikleri gerçekleştiğinde bu alanda bir uyum sorununun yaşanmasının önüne geçilmesidir.

7. AB UYUM POLİTİKASI REHBERİ VE ÜLKE ANALİZLERİ

Uyum Fonunun kurulmasına ilişkin çalışmalar, Maastricht Antlaşmasından sonra başlamış ve 30 Mart 1993 tarihi EEC 792/93 sayılı Konsey Tüzüğü ile ilk adım atılmıştır. Bu gelişmeyle birlikte topluluk mali uyum konusunda mali araçların oluşturulmasını karara bağlamış ve satın alma gücü paritesi ile kişi başına Gayri Safi Milli Hasılası (GSMH) topluluk ortalamasının yüzde doksandan daha düşük olan ülkelerin, oluşturulan bu mali araçlardan yararlanabileceklerine karar vermiştir (Koçak 2008). Alınan bu karar doğrultusunda 1994-1999 ve 2000-2006 dönemleri içinde bu şartı sağlayan Portekiz, İspanya, İrlanda ve Yunanistan politikalar kapsamında sağlanan fondan yararlanmıştır. 2004 döneminde ise birliğe katılan ülkelerin tamamı bu şartı sağladığından bu ülkeler topyekûn uyum fonundan faydalanmışlardır, 2004 yılında eski döneme kıyasla fondan yararlanamayan ülke İrlanda olmuştur. Bunun nedeni ise İrlanda'nın Yapısal Fonlar sayesinde GSMH'sini yüzde doksanın üzerine çıkarmış olmasıdır.

Birlik politikalarında önemli bir yer teşkil eden ve birliğin genişleme stratejisiyle birebir örtüşen Uyum Politikaları sürecinin standardize edilmesi ve daha kontrollü bir politika izlenebilmesi amacıyla 6.Ekim 2006 tarihinde Komisyon tarafından 2007-2013 dönemini kapsayan “Uyum Politikası Rehberi”³² yayınlanmıştır. Rehber, ağırlıklı olarak Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve Uyum Fonu için önemli bir standart teşkil etmiş ve özellikle Uyum Politikaları dâhilinde finansman sağlanacak programlara dair (Kuzu 2008, s. 45):

- a) Ulaşılabilirliğin artırılması, yeterli seviyede kaliteli hizmetin sağlanması ve çevrenin korunması yoluyla üye ülkelerin, bölgelerin ve şehirlerin yatırım çekme potansiyellerinin artırılması,
- b) Yeni bilgi ve iletişim teknolojilerini kapsayacak şekilde bilgi ekonomisinin büyümesinin, girişimciliğin ve yeniliğin, araştırma ve yenilik kapasitelerinin artırılması yoluyla desteklenmesi,

³² Council Decision of 6 October 2006 on Community Strategic Guidelines on Cohesion (2006/702/EC) [Official Journal L 291/11, 21.10.2006]

- c) İnsan kaynaklarına yatırımın artırılması, çalışanların ve işletmelerin uyum yeteneklerinin geliştirilmesiyle sayısı ve niteliği daha yüksek iş imkânlarının oluşturulması önceliklendirilmiştir.

Bu kapsamda son maddede değinilen sayı ve niteliği daha yüksek iş imkânlarının oluşturulması adımı özellikle Avrupa Sosyal Fonu içinde adreslenen ve buna bağlı olarak etkin iş gücü ve insan kaynağına yatırım yapılmasını önceliklendiren bir husus olarak göze çarpar. Bu önceliklendime, kendi içinde çalışanların ve işverenlerin uyumunun artırılması ve buna bağlı olarak işgücü piyasalarının daha etkin ve esnek hale getirilmesi, daha fazla istihdam oluşturulması ve sosyal güvenlik yapılarıyla bütünleşme, nitelikli ve yüksek kaliteli eğitim yoluyla sürdürülebilir kalkınma ve insan sermayesine yatırım alanlarını barındırır.

AB İstihdam Stratejisi de tüm bu öncelikler ışığında topluluk kapsamındaki tüm üyelerle koordinasyonu sağlayarak etkin istihdam politikaları ve işsizlikle mücadele başlıklarını içerir. Birliğin istihdam stratejisi ağırlıklı olarak Sosyal Fon ve Uyum Politikası fonlar yardımıyla uygulanır. Birliğin genişleme stratejilerinde önemli ölçüde yer tutan uyum politikaları ve istihdam stratejisi, Türkiye açısından da önemlidir. Bu noktada başarılı olmuş ülke örneklerinin incelenerek Türkiye için gelişim fırsatlarının belirlenmesi bu fonların verimli ve kalıcı bir yapıda değerlendirilebilmesi için kritiktir. Tablo 7.1’de 2010 verilerinden hareketle sunulan karşılaştırmadan da görülebileceği üzere, gerek nüfusu gerekse ekonomisindeki tarım bileşeninin ağırlığı ve önemi açısından bakıldığında Polonya ile Türkiye arasında benzerlikler olduğu görülmektedir. Hem Polonya’nın hem İrlanda’nın AB sürecinde ve üyelik sonrasında mali yardımlar özelinde geçirdiği aşamalardan ve elde ettiği sonuçtan hareketle Türkiye için birçok noktada yol gösterici verilerin bulunduğu göze çarpar. Bu amaçla çalışmanın bu kısmında İrlanda ve Polonya’nın birlik uyum politikaları ve AB sürecine giden yolda geçirdiği dönüşüm ve birliğe katılımının hem bu ülkeler hem de birlik açısından etkilerine ve bu ülkelerin süreci nasıl yönettiği, ne tip sonuçlar aldığı gibi unsurlara değinilecektir.

Tablo: 7.1 İrlanda, Polonya ve Türkiye temel veri karşılaştırması (2010 verileri)

Kriter	İrlanda	Polonya	Türkiye
Yüzölçümü	70.273 km2	312,658 km2	780,580 km2
Nüfus	4,5 Milyon	38 Milyon	75 Milyon
Tarımda çalışan işgücünün tüm işgücü içindeki oranı	34%	30%	35%
15-64 yaş arası nüfus	67,1	%70.3	%67.3
Ortalama Yaşam Süresi	78 yıl	74 yıl	72 yıl

Kaynak: <http://www.ibb.gov.tr/sites/Avrupa-Birligi/Sayfalar/PolonyaMuzakereSureciOrnegi.aspx>

7.1 İRLANDA CUMHURİYETİ

İrlanda, AB Uyum Fonlarından en çok kaynak alan ve bu kaynakları en etkin şekilde değerlendirerek en fazla aşama kaydeden ülke olması bakımından önemlidir. 1.Ocak.1973 tarihinde birliğe üye olmasının ardından 1975 yılında yapısal fonlardan faydalanmaya başlamış olan İrlanda, bu tarihten 2006 yılına dek geçen sürede birlik uyum politikası kapsamında 17 milyar Avronun üzerinde yardım almış ve bunun yaklaşık 14,3 milyar Avrosunu 1989-2006 dönemi projeleri için kullanmıştır.³³ 2000-2006 arasında ülkeye ayrılan tahsisat 4,113 milyar Avro olarak gerçekleşmiş,³⁴ yapısal fonlarla GSMH'sini yüzde doksanın üzerine çıkaran İrlanda 2007-2013 döneminde Uyum Fonundan yararlanamamıştır.

7.1.2 İrlanda Tarihsel Gelişimi

1916'da İrlandalı Gönüllüler (IRA) çatısında birleşerek Britanya'ya açılan gerilla savaşı sonrasında dönemin İngiltere başbakanı David Lloyd George tarafından Kuzey İrlanda ve Güney İrlanda Parlamentoları oluşturulmuştur. Güney İrlanda, İngiltere hâkimiyetine girmeyi reddederek İngiltere yönetimiyle yaptığı pazarlıklar neticesinde 1921'de imzalanan anlaşma kapsamında İrlanda Bağımsız Devleti adıyla bağımsızlığını ilan

³³ *Irish Region Office*, "EU structural Funds in Ireland", 20 Mart 2007.

³⁴ *European Commission Directorate-General for Regional Policy*, Inforegio Factsheet Cohesion Policy 2007-2013 Ireland, October 2006.

etmiş, Kuzey İrlanda ise Birleşik Krallık'a bağlı kalmaya devam etmiştir. 2.Dünya Savaşı sonrasında 1949 yılında Cumhuriyet'in ilan edilmesi sonrasında İrlanda Cumhuriyeti adıyla bugünkü yönetim biçimine geçilmiştir. Bağımsızlığı kazanmasının ardından İrlanda ekonomik açıdan bağımsızlığı ön plana almış ve bu amaçla birçok alanda kamu teşebbüslerine ve yatırımlarına öncelik vermiştir. Ancak bu yaklaşım beklendiği gibi olumlu bir sonuç vermemiş, ülke özellikle ekonomik açıdan İngiltere'ye bağımlı kalmış ve göçün önüne geçilememiştir. 1950'lerde kurulan Ortak Pazar, İrlanda hükümetine ekonomik ve siyasi açıdan önemli bir avantaj sunmuştur. Özellikle yabancı yatırımcıyı destekleyen uygulamaların hayata geçirilmesi ve yapılan vergisel düzenlemelerle başlayan devlet teşvikleri 1960 ve 1970'lerde de aynı şekilde devam etmiştir. 1965 yılında İngiltere ile imzalanan Serbest Ticaret Anlaşması ve kurulan Sınai Kalkınma Otoritesi yabancı yatırım teşviki ve düşük maliyetli ithalat için önemli bileşenler olmuştur. Tüm yapılanmada ana merkez devlettir ve tüm çalışmalar devletin hâkimiyetinde gerçekleştirilmiştir. İrlanda açısından önemli bir gelişme, 1973 yılında İngiltere ile birlikte Ortak Pazar'a üye olarak kabul edilmesi ve bu durumun İrlanda ekonomisinin İngiltere ve ABD'ye olan bağımlılığının azalmasını sağlamasıdır (Yeter 2004, s. 13). Bu gelişmeyle birlikte ülkede GSYH'de artış ve göç oranındaki düşüş yaşanmasına rağmen, işsizlik ve dış borç artışı ekonomik açıdan çok olumlu olmayan bir tablo ortaya çıkarmıştır. Bu tablo 1980'lerde de benzer şekilde devam etmiş ve bu dönem ülkede politikalara eleştirilerin arttığı ve istikrarsızlığın arttığı bir dönem olarak kayıtlara geçmiştir. 1987'de iktidarın merkez sola geçmesiyle birlikte ekonomik alanda yeni açılımlar, vergi affı ve Ulusal İyileştirme Programı gibi yeni birtakım programların hayata geçirilmesiyle İrlanda'da ekonomik ve sosyal açıdan bir dönüşümün başlangıcı olmuştur. Özellikle teknoloji ve telekomünikasyon sektörüne yapılan yatırımlar yabancı firmaların da ilgisini çekmeyi başarmış ve ülke dış göç alan bir konuma gelmiştir.

7.1.3 İrlanda Yönetim Sistemleri

7.1.3.1 İrlanda merkezi yönetimi

Merkezi yönetimde güçler ayrılığına dayalı parlamenter sistemle yönetilen İrlanda'da hukuki düzen anayasa uyarınca parlamento tarafından çıkarılan yasalarla sağlanmaktadır. Doğrudan halk tarafından yedi yıllık bir süre için seçimle işbaşına gelen Cumhurbaşkanı devletin başıdır. İrlanda Ulusal Meclisi; Millet Meclisi ve Senato olmak üzere iki kanatlı bir yapıdan oluşur. Yasa tasarıları Senato ya da Temsilciler Meclisi tarafından verilmekle birlikte, uygulamada genellikle, Kabine tarafından hazırlanan yasa tasarıları Temsilciler Meclisi'nde görüşülmekte, daha sonra incelenmek üzere Senato'ya gönderilmektedir. Temsilciler Meclisi, Senato'nun yasayı reddetme görüşünü dikkate almama yetkisine sahiptir.³⁵ Başbakan hükümetin başıdır ve başbakan yardımcısı ve maliye bakanıyla birlikte Temsilciler Meclisi üyesidir. On beş bakandan oluşan hükümette Başbakanlık veya ilgili Bakanlıklar nezdinde görevlendirilen Devlet Bakanları da mevcuttur. Yürütme yetkisi Hükümet tarafından veya Hükümetin yetki vermesi sonucunda uygulanmakta olup hükümet Temsilciler Meclisi'ne karşı sorumludur.

7.1.3.2 İrlanda yerel yönetim yapısı

İlk kez 1898'de hazırlanan Mahalli Yönetim Kanunu esasınca İrlanda yerel yönetim sisteminde İngiltere modeli temel alınmış ve ülke "county"lere ayrılarak yirmi dokuz bölge konseyi, beş şehir konseyi, beş kasaba konseyi ve yetmiş beş ilçe konseyi olmak üzere ülke çapında yüz on dört yerel idare makamı oluşturulmuştur. Bölgesel düzeydeki sekiz bölgesel makam, AB yapısal fonlarının kullanımını denetlemekten sorumludur. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde işbirliği imkânlarını artırmak amacıyla 1999 yılında iki bölgesel meclis oluşturulmuştur. Yerel yönetimler en temelde bölge halkının ihtiyaçlarını karşılamakla yükümlü olup bu görevleri:

- a) Mesken ve bina inşası,
- b) Karayolu ulaşımı ve güvenliği,

³⁵ T.C. Dublin Büyükelçiliği Ticaret Müşavirliği. 2011. İrlanda Ekonomisi ve Türkiye ile Ekonomik ve Ticari İlişkileri. Dublin.

- c) Su ve kanalizasyon hizmetleri,
- d) Kalkınmaya yönelik teşvikler ve denetimler,
- e) Çevre koruması,
- f) Eğlence yerleri,
- g) Eğitim, sağlık ve sosyal konular,
- h) Diğer muhtelif hizmetler başlıklarında toplanmıştır.

Gerekli durumlarda ağırlıklı eğitim, sosyal hizmetler ve sağlık alanlarında diğer kamu kurumlarından yerel yönetimlere yetki aktarımı yapılmaktadır. Ülkede hayata geçirilmiş yerel idare reform programı, toplumsal kalkınma içerisindeki rollerinin artırılmasını ve yerel olarak sağlanan kamu hizmetlerinin etkisinin genişletilmesini amaçlamaktadır.

7.1.4 İrlanda Ulusal Kalkınma Programı

Ülkenin uyum fonlarından faydalandığı tüm sürecin bütününe bakıldığında, bu fonların en etkin kullanımına 90'lı yılların başından itibaren rastlanmaktadır. Bu dönemde yapısal fonların altyapı yatırımlarıyla desteklenecek olan uzak bölge ulaşımı, KOBİ'lere destek ve yabancı yatırımcılar için altyapı hazırlanması ile etkin ve kaliteli insan kaynağı yetiştirmeye odaklanarak tarım, balıkçılık, turizm ve yerel kalkınma, sanayi ve hizmet sektörü, uzak bölgeler ve insan kaynakları olmak üzere dört kategoride kullanılması kararlaştırılmıştır (Koçak 2008).

2000'li yıllar için farklı bir politika izleyen İrlanda, bu dönem için Avrupa Birliği yapısal fonlarının kullanımına yönelik hazırladığı Ulusal Kalkınma Programını en temelde ülkenin ulusal bir ekonomik kalkınma stratejisi olarak benimsemiş ve birlikten gelecek tüm yardımları bu stratejinin bir parçası olarak değerlendirmiştir. Maliye Bakanlığı tarafından 2000-2006 arası Ulusal Yatırım Öncelikleri programına yönelik hazırlanan ihalede, Ekonomik ve Sosyal Araştırma Enstitüsü hazırladığı raporla programda ana sorumlu olmuş ve bu yönde hazırladığı kalkınma raporunu 1999'da hükümete sunmuştur. Maliye Bakanlığı, kalkınma planı hazırlanması aşamasında katılımcılığı temin edebilmek için planın oluşturulma sürecinde ilgili bütün tarafların yer almasına önem vermiş ve bu kapsamda kamu kurumlarına, bölgesel otoritelere,

sosyal taraflara (işçi, işveren, tarım birlikleri, gönüllü kuruluşlar) resmi yazılar gönderilmiştir.³⁶ Bakanlığın hazırladığı kılavuzda kurumlara yol gösterici birtakım konulara değinilmiş, özellikle ülkenin geçmiş tecrübelerinden yola çıkarak 2000-2006 dönemi için bir yol haritası sunulmuştur. Bu kılavuzda en temelde iki madde öne çıkmaktadır:³⁷

- a) İstihdam ve Büyüme Paketi gereklilikleri dolayısıyla programlara kamu katkısı sınırlı olacaktır. Bu durumda kamu/özel ortaklıklarından ve yararlanıcıların kendi öz kaynaklarından katkı sağlanmasının gözetilmesi gerekmektedir.
- b) 1994-1999 Dönemi ile karşılaştırıldığında, yeni Ulusal Kalkınma Programı'nın sürdürülebilir büyümeye ve istihdam oluşturma çabalarına odaklanması gerekmektedir. Yatırımlar ise altyapı(ulaştırma), insan sermayesi, sanayi, hizmetler, tarım ve Ar-Ge alanlarına odaklanmalıdır.³⁸

Bu iki temel madde etrafında şekillenen 2000-2006 Ulusal Kalkınma Planı sosyal gelişmişlik, istihdam ve ekonomik büyümenin sağlanması, bölgesel kalkınma ve bölgesel rekabet edebilirlik şeklinde dört ana kalemde pekiştirilmiştir.

7.1.5 Uyum Politikaları Kapsamında Yapısal Fonların Etkin Yönetimine Yönelik İrlanda Yapılanması

İrlanda, uyum politikaları kapsamında genel koordinasyonu Maliye Bakanlığına teslim etmiştir. Yapısal fonların uygulanmasında yetkili kurum olan Yönetim Otoritesinin sorumluluğu “Uygulama Organı” olarak nitelendirilen birimlere verilmiştir. İçerikle ilintili olacak şekilde farklı bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşları ilgili uygulama organı olarak görevlendirilmiş ve gerekli görülürse birden fazla kurumun birlikte başka

³⁶ T.C. Dublin Büyükelçiliği Ticaret Müşavirliği. 2011. İrlanda Ekonomisi ve Türkiye ile Ekonomik ve Ticari İlişkileri. Dublin.

³⁷ Department of Finance, Guidelines for Submissions on NDP 2000-2006,1998, http://www.csfinfo.com/docs/press_releases/other_publications/ImplementAdminappendices.pdf [erişim tarihi:12.Mayıs.2014]

³⁸ Guide to the Implementation and Administration of EU Structural and Cohesion Funds in Ireland, NDP/CSF Information Office, Mart 2003, sf.138

bir kurumun liderliğinde ortak çalışmalar yapması beklenmiştir.³⁹ İzleme Komitesini oluşturan ilgili Sivil Toplum Kuruluşları (STK), bölgesel otoriteler, kamu kurum ve kuruluşları, tüm harcamaların baştan sona izlenmesinden sorumlu tutulmuştur. Bu komiteyle paralel çalışacak olan ve ödeme konularını koordine edecek birim olarak “Ödeme Otoritesi” konumlandırılmıştır.

Ülkenin 2000-2006 döneminde önemli odağı olan operasyonel program “İstihdamı Artırma ve İnsan Kaynaklarını Geliştirme” kapsamındaki alt öncelikleri ve birlik bütçesinden sağlanan fonlarından ayrılmış miktarlar Tablo 7.2’de verilmektedir:

Tablo 7.2: İrlanda istihdamı artırma ve insan kaynakları geliştirme OP bütçesi (2000-2006, Milyon Avro)

Öncelik	Sosyal Fon Katkısı	Ulusal Eş Finansman	Diğer Ulusal Harcamalar	Toplam
Eğitim	539	386	6.763	7.688
Girişimcilik	181	130	304	615
Uyum sağlama	168	134	3.068	3.370
Eşitlik	10	9	1	20
Fiziki altyapı ve teknik yardım	4	4	2.509	2.517
TOPLAM	901	663	12.635	14.199

Kaynak: Ireland Department of Enterprise, Trade and Employment, Ireland Employment and Human Resources Development Operational Programme Complements 2000-2006, Dublin, 2000

Bu önceliklere ulaşmak üzere İrlanda Hükümetinin hazırladığı Operasyonel Programlar ve Yönetim Otoriteleri yedi ana kategoride odaklanmıştır:⁴⁰

- İstihdam& İnsan Kaynakları Geliştirme SOP (Sanayi, Ticaret ve İstihdam Bakanlığı),
- Üretim Yatırımı SOP (Sanayi, Ticaret ve İstihdam Bakanlığı),
- Ekonomik ve Sosyal Yatırım SOP (Ulaştırma Bakanlığı),
- Teknik Yardım SOP (Maliye Bakanlığı),
- Southern&Eastern BOP (Bölge Meclisi),

³⁹ Ireland Department of Enterprise, “Trade and Employment, Ireland Employment and Human Resources Development Operational Programme Complements 2000-2006”, Dublin, 2000.

⁴⁰ European Union Community Support Framework for Ireland 2000-2006, NDP/CSF Information Office, 2001, s. 75

- f) Border, Midland and Western BOP (Bölge Meclisi),
- g) PEACE Programı (Özel AB Programları Dairesi).

Fonların yönetim otoritesi Maliye Bakanlığı olarak belirlenmiş, ihtiyaç duyulması durumunda Çevre, İstihdam ve İnsan Kaynakları, Eşit Fırsatlar ve Sosyal İçerme ile Kırsal Kalkınma Koordinasyon Komiteleri gibi yatay konulara yönelik koordinasyonlar da oluşturulmuştur.⁴¹

Bu yapılanmalara ek olarak İrlanda'da yerel olmayan hükümet birimlerinin de sürece dâhil edilmesi ve yerel yönetimlerden ayrı bir şekilde sektörel bazda yapılandırılan bu kurulların hem merkezle yerel idare arasında köprü vazifesi görmesi hem de üstlendikleri idari sorumluluklar nedeniyle önemli bir başarı faktörü olmuştur.

7.1.5.1 Mali kontrol

İrlanda hükümeti, yönetim, kontrol ve sürecin değerlendirilmesi alanlarında birliğin prosedürlerine uygun bir anlayışla hareket etmektedir. 2000-2006 döneminde denetim süreçlerinde standardizasyona gidilmiştir. 1998 yılında Maliye Bakanlığı bünyesinde kurulmuş ve bağımsız kontrol birimi olarak oluşturulmuş olan Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu Mali Kontrol Birimi, 2000-2006 döneminde sistem planlaması ve kontrolünden de sorumlu hale getirilmiştir. Birimin hazırladığı raporlar düzenli olarak Maliye Bakanlığı Denetim Komitesine sunulmakta ve bağımsız bir birim olarak süreci tek elden yönetmektedir.

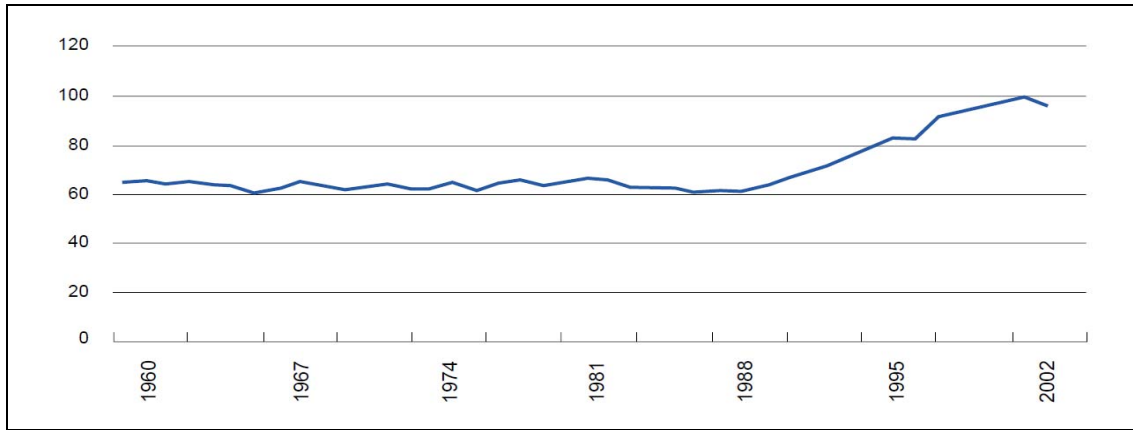
7.1.6 İrlanda Sürecinin Değerlendirmesi

Doğrudan yabancı yatırım alanında dikkati çeken en başarılı AB ekonomisi olan İrlanda'nın 1990'larda artan yabancı yatırım girişleri, ülkenin ekonomik açıdan önemli sıçramasının altında yatan temel nedenlerden biri olmuştur. Mali öngörüler, işgücü piyasasındaki esneklikler ve yetkin insan kaynağına yatırım politikalarıyla desteklenmiş ve sürdürülebilir büyümeyi destekleyen ekonomi politikalarının belirlenmesi, İrlanda'nın yabancı yatırımı çeken düşük kurumsal vergi sisteminden en verimli şekilde

⁴¹ Technical Assistance Operational Programme, 2012,
http://www.csfinfo.com/htm/operational_prog/technical_assistance.htm [erişim tarihi: 10.Ekim.2014]

faaydalanmasına imkân tanımış ve 2000 yılında kiři başına dűřen yabancđ yatırım miktarđ AB ortalamasının iki katına çıkmıştır (Barry 2004, ss. 8-37). AB'ye üyelik ve Avrupa Tek Pazarđ'nđn oluşumu sonrasında yabancđ endűstrilerdeki iř imkânlarının artması istihdam oranında artışı sağlamış ve özellikle yerli üretim sektöründeki istihdam artışı kiři başına dűřen GSYH oranını etkilemiştir. 1960-1973 döneminde kiři başına dűřen gelirde AB-15 ortalaması seviyesinden herhangi bir fayda sağlayamamış olan İrlanda'da 1974-1986 yılları arasında temelleri atılan dönüşüm ve reform hareketleri 1990'ların başında ülkenin ekonomik göstergelerine yansımıştır. Bu etkiyi şekil7.1'te verilen ülkenin 1960-2002 yılları arasındaki GSMH değerlerindeki değişimle görmek mümkündür. Bu tablodaki değerlerin GSYH olarak değil GSMH olarak verilmesinin ana nedeni GSMH'nin İrlanda'daki yabancđ sermayeli şirketlerin karlarını hariç tutmasıdır.

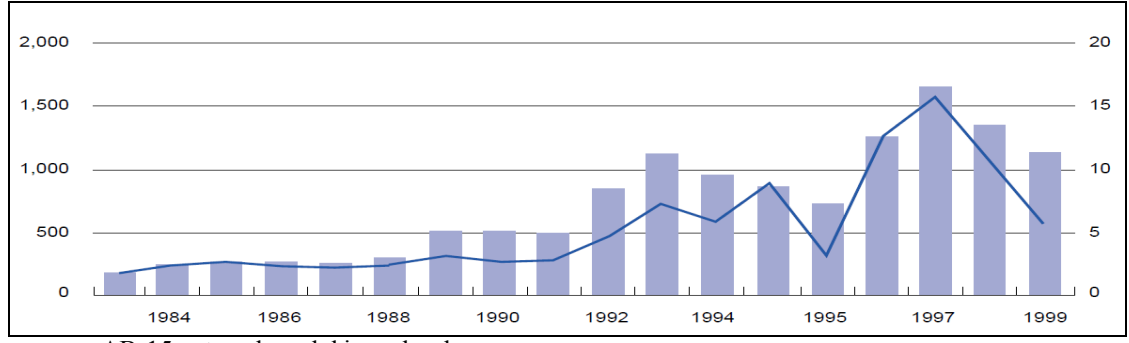
şekil 7.1: İrlanda kişi bařđ GSMH'nin AB-15 ortalamasındaki yüzdesi(1960-2002)



Kaynak: Central Bank of Ireland, 2005.

AB fonlarının İrlanda ekonomisine dolaylı etkileri incelendiğinde özellikle kamu yönetim sisteminde artan verimlilikle değerlendirme ve izleme süreçlerinin etkinliğinin artırılmasının kritik unsurlar olduğu görűlűr. Öte yandan birliğin sağladığı fonların ülkenin altyapđ projelerinde kullanılması ve nitelikli iřgücűne yönelik yatırımlar, ülkeyi dış yardımlar ağısından çekici kılmış ve teknoloji odaklı yabancđ yatırımlarının artmasını sağlamıştır (Bogdanowicz 2014, s. 6). Bu etkinin 1983-1999 yılları arasındaki yabancđ yatırıma yansması şekil 7.2'de verilmektedir.

Şekil 7.2: ABD üretim firmaları tarafından İrlanda'ya yapılan yatırım miktarı (1983- 1999)



— AB-15 yatırımlarındaki yüzdesel oran
■ ABD yatırım miktarı (Milyon\$, 1996 fiyatlarına göre)

Kaynak: ABD Ticaret Bakanlığı, 2002.

İrlanda ekonomisindeki gelişmedeki en önemli faktör özellikle 1990'larda artan küreselleşme etkisi ve Avrupa Tek Pazarı'nın oluşumuyla birlikte ülkenin düşük kurumsal vergilendirme politikalarına bağlı gelen yabancı yatırımlar olmuştur. 1950'lerin sonunda başlayan ve düşük vergi stratejisi odaklı kurumsal vergilendirme politikaları İrlanda kalkınma stratejilerinin önemli unsurlarından biri olmaya devam etmektedir. Düşük vergi politikalarının yanı sıra yabancı yatırımı destekleyen bir diğer önemli unsur da Endüstriyel Kalkınma Ajansı olmuştur. Kalkınma ajanslarının özellikle yetkin insan kaynağı ve fiziksel altyapı gelişimini destekleyici etkileri İrlanda'yı rekabette ön sıralara taşımış ve telekomünikasyon başta olmak üzere belirli sektörlerdeki hızlı teknolojik gelişimle birlikte İrlanda Hükümeti'nin AB fonlarının önemli bir kısmının bu alandaki eğitime ve insan kaynağına ayırmasına neden olmuştur. Teknoloji yatırımı ve bu yöndeki eğitim stratejisi özellikle yabancı firmalar açısından ülkeyi daha çekici kılarak dış yatırımları artmasına destek olmuştur. İrlanda'nın vergilendirme politikaları, eğitim stratejileri ve insan kaynağı yatırımı ülkenin ekonomik gelişiminde anahtar unsurlar olmakla birlikte ülkenin işgücü piyasası koşulları, kamusal altyapıdaki verimlilik etkenleri de bu gelişimi destekleyici bileşenlerdir.

İrlanda'nın AB'ye üye olduğu 1973 yılından 1990'lara gelene kadar ekonomik göstergelerinde ani bir yükselme olmadığı, 1990'lardan itibaren ise ülkenin önemli yol

kat ettiği görülmektedir. Tablo 7.3'te verilen 1973 öncesi dönem ve 1973-1990 arası dönemde İrlanda ve AB-15 ülkelerinin büyüme oranları bu durumu desteklemektedir.

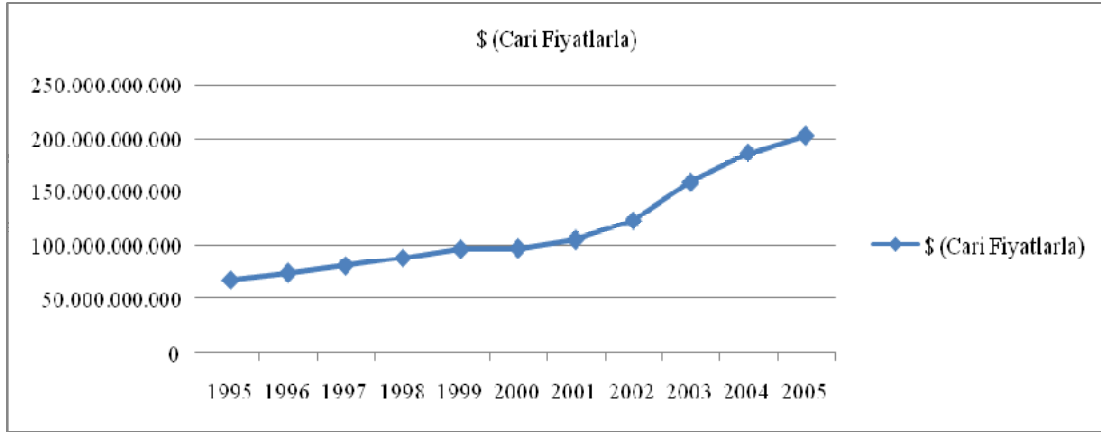
Tablo 7.3: İrlanda ve AB-15 ülkeleri GSYH ve istihdam oranı değişimleri (2001 verileri)

		1981-1990	1991-1993	1994-2000
Yıllık Ortalama GSYH Artışı	İrlanda	%3.60	%2.60	%8.90
	AB-15	%2.40	%0.80	%2.50
Yıllık Ortalama İstihdam Artışı	İrlanda	%-0.2	%0.50	%4.60
	AB-15	%0.5	%-0.9	%1.2

Kaynak: Eurostat, (2001 verileri)

Bu tablodan da açık bir şekilde görülebildiği üzere 1990'lerden itibaren İrlanda'daki GSYH artışı hızlanmakta ve AB ortalamasının oldukça üzerine çıkmaktadır. Özellikle 1990'ların ikinci yarısında ülkedeki GSYH'nin artışı dikkat çekicidir. Şekil 7.3, 1995-2005 arası on yıllık dönemde İrlanda'nın GSYH değişimini göstermektedir:

Şekil 7.3: İrlanda GSYH değişimi (\$ cinsinden cari fiyatlarla)



Kaynak: Eurostat

İrlanda'nın yapısal fonlar alanında gösterdiği başarısının temelinde ülkenin devreye aldığı etkin değerlendirme işleyişi ve öncelikli hedeflerin net bir şekilde belirlenerek sürecin bu yönde yönetilmesi yatmaktadır. 1989'da başlayan ve fonların etkin yönetimine odaklı yapısal dönüşüm 1990'ların sonunda kontrol mekanizmalarına

odaklanma ve koordinasyon odağını ön plana çıkarmıştır. Değerlendirme ve koordinasyon çalışmalarını daha etkin ve tek elden yönetebilmek amacıyla 1996'da Toplum Destek Çerçevesi İzleme Birimi oluşturulmuştur (Yeter 2004, s. 25).

İrlanda, 1989-1993, 1994-1999 ve 2000-2006 döneminde birlik fonlarından elde ettiği mali desteği oldukça başarılı bir şekilde değerlendirerek 2006'nın sonunda bu fonlar sayesinde GSMH'sini yüzde doksanın üzerine çıkardığından, 2007-2013 döneminde Uyum Fonundan yararlanamamıştır. Ülkenin Uyum Fonlarındaki başarılı çalışması diğer ülkelerin de dikkatini çekmiş ve bu başarı analiz edildiğinde en temelde üç anahtar unsur öne çıkmıştır:

- a) Ülke, fonların yüzde otuz beşlik kısmını etkin ve kalifiye insan kaynağı yetiştirme alanında değerlendirmiş ve bu sayede yabancı yatırımlar için İrlanda'nın tercih edilmesi yönünde stratejik bir hamle yapmıştır.
- b) Birlik kapsamında sağlanan fonlar tüm ülke genelinde kabul edilen "Ulusal Politika" ekseninde yönetilmiş ve aşağıdan yukarıya tüm organizasyon birimleri aynı strateji çerçevesinde sorumluluklarını yerine getirmiştir. İşleyişte, gerektiği durumlarda yönetim otoritesinin iş yükünü azaltabilmek için ilgili birimlere yetki devri yapılmış ve bu sayede ilgili sektörler arasında bilgi ve tecrübe paylaşımının da etkisiyle fonların değerlendirilmesinde birlikle yaşanacak uyumsuzluk ihtimali en aza indirilmiştir.
- c) Yapısal fonların ülkeler açısından önemli olan; sosyal ve bölgesel ortaklıklar, çok yıllık programlama gibi yansımaları ve etkileri İrlanda açısından ivmelendirici bir etmen olmuş ve bu durum özellikle kamuda birçok alanda olumlu sonuçlar doğurmuştur.

İrlanda örneğinde en dikkat çekici ve aday ülkelere yön verebilecek olan noktaları beş odakta sıralamak mümkündür:

- a) İlgili programların hazırlanması aşamasında ihtiyaçların net ve bağımsız bir yapıda ortaya konması,
- b) Hedeflerin açık bir şekilde ifade edilmesi ve Ulusal Kalkınma Programı gibi tek bir ortak programla bu hedeflerin ve stratejinin halkın tüm birimlerine aktarımı,

- c) Stratejilerin geliştirilmesi, uygun proje ve değerlendirme tekniklerinin kullanımı, izleme göstergelerinin seçimi, izleme verilerinin toplanması, ilerleme raporlarının hazırlanması gibi konularda kullanılabilecek merkezi kaynak tesis edilmesi
- d) Değerlendirme sürecinin nasıl ve ne şekilde yapılacağının hazırlık aşamasında netleştirilmesi
- e) Esnekliğin sağlanması ve ilgili programların harcama bütçeleri ve stratejik öncelikler açısından ayrıştırılarak yönetilmesi.

Her ne kadar farklı ülkelerin yapıları ve kültürleri gereği aynı süreçleri uygulamak mümkün olmasa da, başarılı ülke örneklerinin ortak noktalarının bulunması ve bunların AB sürecine devam eden ülkelere uyarlanması, bu ülkelerin süreçte en verimli şekilde yol alması ve ekonomik gelişimlerle kapasite artışıyla sürdürülebilir kalkınmayı sağlamalarında etkili olacaktır. İrlanda örneğinde, net ve objektif belirlenmiş ulusal hedefler, doğru yapılandırılmış ve eğitilmiş insan kaynağı ile donatılmış kurumlarla, bu kurumlarla bütünleşmiş etkin izleme ve değerlendirme süreçlerinin oluşturulması, birlik yapısal fonlarının değer maksimizasyonu açısından en önemli unsurlar olmuştur.

7.2 POLONYA

Polonya'nın AB sürecini ülkenin AB'ye üyelik için resmi adaylık başvurusunu yaptığı 1994'ten aday statüsünü aldığı 2004 yılları arası ilk dönem ve AB'ye girişinden sonraki dönem olarak iki farklı aşamada ele alabiliriz. AB ülkeleri arasında bugün gelmiş olduğu ekonomik ve sosyal statü itibarıyla Polonya'nın geçirdiği evreleri ve yaşadığı dönüşümü iyi analiz etmek önemlidir. Polonya'nın tarihsel gelişiminde göze çarpan yoğun Rus etkisi ülkenin uzun süre Rusya'nın bir uzantısı gibi algılanmasına neden olmuş, ancak AB'ye üyeliği sonrasında yaşadığı hızlı kalkınma ve bunun sonucunda elde ettiği olumlu ekonomik göstergeler bu ülkeye olan ilgili özellikle dış yatırımcılar açısından son derece artırmıştır.

7.2.1 Polonya'nın Tarihsel Gelişimi

Tarihi MÖ 2000'lere dayanan Polonya, Rusya'ya olan yakın komşuluğunun etkisini gerek siyasal gerek ekonomik gerekse kültürel olarak yakın hissetmiştir. On yedinci yüzyıl sonunda Rusya ile Avrupa'nın iki önemli gücü Polonya, uğradığı İsveç işgalinden sonra Rusların koruması altına girmiş ve on sekizinci yüzyıl sonunda ülke toprakları Rusya, Avusturya ve Prusya arasında bölünmüştür. 1.Dünya Savaşı'nın sonunda değişen sınırlar, Rusya'da gerçekleşen Ekim Devrimi, Almanya'nın yenilgisi ve Avusturya-Macaristan İmparatorluğu'nun çöküşü, bölgedeki düzenin yeniden kurulmasına yol açmış ve 1919'daParis Barış Konferansı'nın sonunda imzalanan Versay Antlaşması'yla Polonya daha önce yitirmiş olduğu toprakların önemli bir bölümünü geri alarak bağımsızlığa kavuşmuştur. 2. Dünya Savaşı esnasında Rusya ve Almanya tarafından tekrar işgal edilen Polonya toprakları, savaşın sona ermesiyle Polonya Ulusal Birlik Hükümeti olarak ABD ve İngiltere tarafından tanınmış ve bu andan itibaren Rusya etkisiyle kurulan komünist düzenle ülkede toprak reformu ve sanayi işletmelerinin kamulaştırılması ile başlayan bir dizi değişim yaşanmıştır. Ülkedeki en büyük dönüşüm 1980'lerin sonunda başlayan grevlerin etkisiyle komünist düzenin kapitalist ekonomik ve toplumsal düzene dönüşümü ve bunun ülkedeki kurumlarda da yerleşmesiyle gerçekleşmiştir. 1989'da merkezi planlamadan piyasa ekonomisine geçişle birlikte hükümet ve dayanışma örgütlerinin üzerinde anlaştığı serbest seçim kararı ile gerçekleştirilen seçimler neticesinde 30.Ocak 1990'da komünist düzen tamamen yıkılarak demokratik sisteme geçiş yapılmıştır. Komünist devlet düzeninden serbest piyasa ekonomisine dayalı bir düzene geçişte gerek ekonomik, gerek siyasi gerekse yapısal alanlarda önemli dönüşümler ve yeniden yapılanmalar yaşanmış, artan özelleştirmeler ve yerelleştirme odaklı yenilik hareketleri ülkenin reform sürecinin temel yapı taşları olmuştur.1997 yılında referandumla kabul edilen ve halen yürürlükte olan Polonya Cumhuriyeti Anayasası'nın onuncu maddesine göre devletin yönetim dizgesi yasama, yürütme ve yargı güçlerinin ayrılığına ve bunlar arasındaki dengeye dayanmaktadır. Anayasa doğrultusunda yasama gücü Ulusal Parlamento'ya verilmiştir. Yürütme gücü temelde Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'na tanınmış bir yetki iken yargı gücü ulusal düzeyde mahkemelere verilmiş bir yetkidir (Çınar [Tarih yok]). İki kanatlı bir parlamento yapısına sahip olan Polonya'da parlamento üyeleri dört yılda bir seçimle işbaşına gelir.

1990'ların başından itibaren istikrarlı bir ekonomik liberalizasyon politikası izleyen Polonya, ağırlıklı olarak sağlık, eğitim ve kamusal alanda yaptığı reformlarla bu dönüşümü desteklemiştir. 2004 yılında Avrupa Birliği'ne katılan ülke bu dönemden sonra birlik ülkelerine yaptığı ithalatla büyüme eğilimine girmiş ve birlikten aldığı fonlarla birlikte ekonomik açıdan olumlu bir dönem geçirmiştir.

7.2.2 Polonya Yönetim Sistemleri

7.2.2.1 Polonya merkezi yönetimi

1990 öncesinde hâkim olan komünist düzende merkezi yönetimin etki alanı oldukça genişti. Tüm kamu yapısı bakanlıklar ve devlet kurumlarında merkezi yapının politikaları kapsamında örgütlenmiş ve alınan kararların uygulanmasında da merkezi yönetim etkili olmuştur. 1990'dan sonra bu yapıda birtakım değişiklikler yaşanmış, bazı yeni bakanlıkların kurulmasının yanı sıra mevcut bakanlıkların ve devlet kurumlarının yapılarında önemli değişimler olmuştur. 1999'da çıkarılan yasalar ışığında önemli bir kamu reformu ile merkezi hükümetin birtakım etkinliklerinin ve sorumluluklarının yerleştirilmesi ve bu sayede merkezden verilen birçok hizmetin yerel yönetimlere aktarımı amaçlanmıştır. Yerelleşme hareketinin etkisiyle devlet voyvodalıklara (valiliklere) ayrılmış ve bölgesel düzeyde merkezi yönetimin temsilcileri olan valilere devletin ulusal politikalarını yerel birimlerde hayata geçirmek ve yerel düzeydeki yönetim birimlerinin koordinasyonu sorumluluğu atanmıştır. Yeni yerel yönetim yasaları sonrasında valilikler ağırlıklı olarak denetim mekanizmaları olarak konumlanmıştır. Bu durum yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi ve merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinin dönüşümüyle sonuçlanmıştır. Polonya'da merkezi yönetimin ve onun taşra örgütlenmesinin dönüştürülmesinde ve bu kapsamda merkezi planlamanın terk edilerek liberal piyasa ekonomisine geçişte yerleştirme politikalarının çok önemli etkisi olmuştur (Regulski 2004).

7.2.2.2 Polonya yerel yönetim yapısı

1990 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliği, yerel yönetimler açısından da bazı değişiklikleri içermektedir. Buna göre yerel yönetimlerle merkezi hükümet arasında çok

sıkı bir kontrol mekanizması yerine bölgesel düzeyde valilik yapılanması anlayışı benimsenmiştir.

1999 yılından itibaren ülkede Belediyeler, Poyvatlar ve Voyvodalıklar olmak üzere üç temel yerel yönetim birimi mevcuttur. Buna göre ülke, on altı voyvodalık, üç yüz sekiz poyvat ve iki bin dört yüz seksen dokuz belediyeye ayrılmıştır (Toksöz ve diğ. 2009, s. 102). Varşova ise katmanlı bir yönetim yapısıyla özel statüde yönetilmektedir.

Yerel yönetim yapıları, Polonya anayasasında farklı maddelerle düzenlenmiş ve en temelde yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeler Polonya anayasasında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun biçimde yapılmıştır. Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki görev paylaşımının ancak yasayla yapılabileceği öngörüsüyle Anayasa'nın on beşinci maddesinde yerinden yönetim (Desantralizasyon) maddesi tanımlanmış ve bununla birlikte mülki idare; sosyal, ekonomik ve kültürel bağlar dikkate alınarak ve yerel yönetimlerin kamu görevi yürütebilme yeteneklerine göre şekillendirilmiştir. Bu görev ayrımı içinde belediyeler temel yerel yönetim birimi olarak ele alınmaktadır. Belediyelerin, yasalarla başka bir merkezi veya yerel yönetim birimine verilmeyen her türlü yerel konuda yetkili olduğu kabul edilmiştir (Toksöz ve diğ. 2009, s. 102).

Polonya'da üç temel yerel yönetim birimi bulunmaktadır: Belediyeler, Voyvodalıklar ve Poyvatlar. Avrupa Birliği bütünleşme sürecinde ciddi bir desantralizasyon geçirmiş olan ülkede merkezi yönetimin yereldeki temsilcisi olan voyvodalık sayısı demokratik yönetime geçiş reformlarında azaltılarak yetkileri büyük ölçüde bölgesel yönetimlere devredilmiştir.

7.2.2.2.1 Belediyeler

Polonya’da Avrupa Birliği’ne giriş ve birlikle bütünleşme sürecinde büyük bir Desantralizasyon yaşanmıştır. Bu durumun en önemli bileşenlerinden biri de belediyelerin yeniden organize olmaları ve sorumluluklarının düzenlenmesi olmuştur. Yerelleşme politikaları kapsamında belediyelerin hem yapısal hem de finansal işleyişleri gözden geçirilmiş ve süreçleri yeniden düzenlenmiştir. Hazırlanan yeni anayasa, yerel yönetimlere vurgu yapmış ve yerel yönetimlere önemli birtakım görevler ve bunları gerçekleştirebilmek için de bazı güvenceler vermiştir.

Temel danışma birimi, dört yılda bir seçimle işbaşına gelen belediye meclisi olan belediyenin ana sorumlulukları(Falzon ve diğ. 2004, ss. 252-259):

- a. İçme suyu sağlama ve kanalizasyon,
- b. Elektrik, ısınma ve gaz dağıtımı,
- c. Evsel atıkların toplanması,
- d. Yol yapımı,
- e. Yerel kamu taşımacılığı,
- f. Kamu sağlığı(sağlık merkezleri ve yerel sağlık kurumları)
- g. Esenliğin sağlanması,
- h. Çevre,
- i. Mekânsal planlama ve taşınmaz yönetimi,
- j. Konut: Belediye konut stokunun yüksek tutulması ve kiracılara yönelik taşınmaz satışlarının örgütlenmesi,
- k. Eğitim (Anaokulu, ilkokul, kolejler ve öğretmen maaşları),
- l. Kültür ve spor,
- m. Kamu parkları, mezarlıklar ve pazaryerleri,
- n. İtfaiye hizmetleri,
- o. Kamu binalarının artırma olarak belirlenmiştir.

Polonya’da farklı üç temel belediye biçimi vardır:

- a) Belediyelerin çoğunluğunu oluşturan düz belediyelerdir (Gminalar).

- b) Daha çok büyükçe kentler için getirilmiş bulunan Bağlantısız Kent Belediyeleri(Poyvatların tüm yetkilerine sahip olan ve nüfusu 100.000'in üzerinde olan belediyelerdir.)
- c) Varşova'nın özel yönetim biçimidir. (Varşova, kendine bağlı 11 belediye ile oluşturduğu birlik ile yönetilir ve üye belediyelerin birtakım görevleri oluşturulan Varşova Belediye Birliği'ne devredilmiştir.)

Belediye Yönetim Organları, belediye meclisi, belediye başkanı ve encümen olmak üzere üç birimden oluşur. Belediye Meclisi, belediyenin temel karar organı olan kuruldur. Belediyenin denetlenmesi de meclisin seçtiği denetleme kurulu tarafından gerçekleştirilir. Belediye Başkanı, 2002 yılından itibaren halk tarafından seçimle işbaşına getirilmektedir ve başkanın önerisiyle meclis tarafından beş ya da yedi üyenin seçilmesiyle göreve getirilen yürütmenin karar organı encümenin belirlenmesinde etkilidir.

7.2.2.2.2 Poyvatlar:

Belediyelerle birlikte anayasada düzenlenmiş yerel yönetim birimlerinden ikincisi Poyvatlardır. Diğer belediyelere nazaran daha büyük kentlerdeki yönetim statüsü olup temel sorumlulukları(Falzon vediğ. 2004, s. 257):

- a) Kamu sağlığı (Kamu sağlığı kurumlarının yönetimi, özellikle hastaneler),
- b) Esenlik,
- c) Ortaokullar (ortaokullar, teknoloji ve teknik okullar, öğretmen maaşları),
- d) Yol yapımı,
- e) Kültür,
- f) Sivil savunma,
- g) Su yönetimi ve çevre koruma,
- h) Ekonomik etkinlik ve istihdam (iş bulma kurumları),
- i) Kamu binalarını artırma,
- j) Tüketici hakları olarak belirlenmiştir.

Poyvat Yönetim Organları Poyvat Meclisi, Başkan ve Encümeninden oluşur. Poyvat Meclisi içinden seçilen başkan ve başkan yardımcıları yürütmeden sorumlu ekiptir. Meclis üyeleri arasından atanan Denetim Kurulu, denetim sürecinden sorumludur. Meclis tarafından seçilen Encümenle birlikte yürütmenin başını oluşturan Başkan, 2002'den bu yana seçimle işbaşına gelmektedir.

7.2.2.2.3 Voyvodalıklar:

Hem merkezi hem de yerel yönetim birimi olarak konumlanan voyvodalıklar en temelde bölgesel ve ekonomik kalkınmayı gerçekleştirmekle sorumludur. Eğitim, kamu sağlığı ve kültürel faaliyetler ana sorumluluk alanlarını teşkil eder. Diğer yönetim birimleriyle benzer şekilde Voyvodalıklar da nisbi seçim sistemiyle işbaşına gelen Meclis, salt çoğunlukla meclis tarafından işbaşına getirilen ve bölgedeki idarenin sahibi olan Başkan ve meclis tarafından seçilen ve başkanla birlikte yürütme organını oluşturan Encümeninden oluşur.

Ülkedeki yerel yönetim birimleri gerekli durumlarda güç birleşimi yaparak, sendika kurarak ya da anlaşma yaparak güç birliği yolunu seçebilirler. Ülke sınırları içinde belli amaçlar için kurulan birlikler, yönetim meclislerinin onayıyla oluşturulur ve ilgili yerel yönetim biriminin bütçesinden birliğe pay ayrılır. Yerel yönetimler, anayasadaki düzenlemeler uyarınca görev paylaşımı yapabilir. Aynı görev birden fazla yerel yönetim biriminin sorumluluk alanına girdiğinde her görev bağlı olduğu yerel yönetim biriminin ölçeğiyle uyumlu olmalıdır(Toksöz ve diğ. 2004, s. 110). Yerel yönetimlerin özerkliği anayasada ilgili maddelerle sağlanır ve korunur. Yerel yönetimlere halkın katılımı referandum ve zorunlu danışma mekanizmalarıyla sağlanır.

7.2.3 Yerel Yönetimlerin Denetimi

Yerel yönetimlerin denetiminde yasal denetim olarak da bilinen dış denetim ve yerel bütçe ve mali denetimin yapıldığı iç denetim mevcuttur.

7.2.3.1 Yasal (dış) denetim

Yasal denetim, Başbakan, bölge valisi ve bölgesel denetim birimlerince yerel yönetim meclislerinin görevlerinin denetimini kapsar. Yerel yönetimlerde oraya çıkan yasadışı işleyişler valiler tarafından başbakana iletilir ve İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan soruşturmada yasadışı işleyiş ispatlanırsa başbakan yerel yürütme organını feshedip belediye yönetimini en yakın yerel seçimlerin yapılmasına değin en çok iki yıllığına bir hükümet komiserine devredebilir (Çınar 2004, s. 20).

7.2.3.2 İç denetim

Yerel yönetim meclisleri iç denetimden birinci derece sorumludur. Yerel yönetimlerin mali denetimi, İçişleri Bakanlığı'nın denetimindeki Bölgesel Denetim Kurulu'na atanmıştır. Bu kurul başbakan ve bölgenin voyvoda meclisi tarafından atanır. Yerel yönetimlerin bütçe ve etkinlikleri her üç ayda bir kurul tarafından incelenir. Maliye Bakanlığınca yerel yönetimlerin merkezi yönetimden transfer yoluyla hibe olarak alacakları miktar bildirildikten sonra Ekim ayında yerel bütçeler hazırlanmaya başlanır. Yerel yönetimlerce kurulan birlikler ve yerel yönetim şirketleri ile yerel yönetim bütçesinden para alan tüm kuruluşlar Bölgesel Sayıştay'ın denetimindedir. Yerel yönetimlerin ağırlıklı olarak mali, ekonomik, yönetsel ve örgütsel etkinliklerinin denetiminden Sayıştay sorumludur. Sayıştay tarafından yapılan denetlemeler düzenli aralıklarla rutin denetimler olduğu gibi ihtiyaç duyulması halinde cumhurbaşkanı ya da başbakan tarafından anlık olarak da yapılabilir. Yapılan denetimlerin neticesi Sayıştay tarafından Cumhurbaşkanı ya da Başbakana gönderilir.

7.2.4 Polonya Yerelleştirme ve Özelleştirme Politikaları

7.2.4.1 Özelleştirme politikaları

Ülkede komünist düzenden demokratik ve liberal yapıya geçişin öne çıktığı 1980’lerin sonu ve 1990’larda özelleştirme politikaları titizlikle ele alınmıştır. Devletteki özelleştirmenin düzenli ve işlevsel bir şekilde yürütülebilmesi ve yönetimi için 1990 yılında “Özelleştirme Bakanlığı” kurulmuştur. Yasada Özelleştirme Bakanlığı’nın görevleri; devlet işletmelerini ve mallarını satmak, piyasa mekanizmasına geçişte en uygun özelleştirme formüllerini geliştirmek, özelleştirmeler için uygun yasal zemin oluşturmak, devlet girişimlerinin ticarileştirilmesi sırasında devletin mülkiyet haklarını korumak, bu özelleştirme girişimlerinin başarıya ulaşması için kamu yöneticilerini eğitmek olarak belirlenmiştir(Meaney 1997, ss. 215-217).

Özelleştirme bakanlığı öncülüğünde yönetilen özelleştirme programının sürdürülebilmesi için danışmanlık firmaları ve Dünya Bankası gibi uluslararası örgütlerden de destek alınmıştır. 1991 yılında kurulan Sanayi Kalkınma Ajansı, özelleştirmelerin teknik desteğini vermekle sorumlu tutulmuş ve Sanayi Kalkınma Ajansı aracılığıyla Dünya Bankası’ndan özelleştirme programına yönelik mali destek alınması sağlanmıştır. Yapılan çalışmalar kapsamında çok sayıda devlet işletmesi Özelleştirme Yasası çerçevesinde tasfiye edilmiş, bir kısmı da tamamen kapatılmıştır.

7.2.4.2 Yerelleştirme politikaları

Demokrasiye geçiş döneminde yerel düzeyde de yaşanan dönüşümle 1990’da yerel yönetim reformu başlatılmıştır. Bu reform kapsamında belediyelere yerel yetki devri ve bunu takiben 1999’da yeniden yapılanma ile ülkedeki bölge sayıları azaltılarak 16 ile sınırlandırılmıştır. Bu dönüşüm öncesinde merkezi yönetime direkt bağlı olan ve atama usulüyle işbaşına geçen bölge yönetimleri, halk tarafından seçimle gelen ve yürütmeyi temsil eden birimler olmuşlardır. Diğer yerel yönetim birimi olan kontluklar da benzer dönüşümden geçmiş ve bölgelere kıyasla daha dar bir görev alanında bölgelere benzer yönetsel bir yapılanmaya gitmişlerdir. Yerel yönetimlerde yaşanan bu dönüşümün finansal süreci de benzer şekilde yasalarla düzenlenmiş ve bu kapsamda 1998’de Yerel

Yönetim Gelirleri yasası çıkarılmıştır. Yasanın temel amacı, şu anda devlet yardımları ile finanse edilmekte olan bölgeler ve kontluklara kendi mali kaynaklarını sağlama olanağı sunmaktır (Nunberg ve Barbone 1998, s. 253).

Bu yapılanmaya paralel olarak, Polonya’da bölgeler, Avrupa Birliği’ne uyum amacıyla Avrupa Komisyonu tarafından İstatistiki Bölge Birimleri (NUTS II) olarak tanımlanmıştır. Buna göre 45 bölgesel alt kesim İstatistiki Bölge Birimi III (NUTS III) olarak sınıflandırılmıştır. Polonya’da bölgesel gelişme politikası, 2001-2006 yılları için “Bölgesel Gelişme Açısından Polonya Ulusal Stratejisi” olarak adlandırılmıştır.⁴²

7.2.5 AB Sürecinde Polonya Kurumsal Yapılanması

1989’da Sovyetler Birliği’nden ayrılarak komünist düzeni terk eden Polonya’da gerçekleştirilen reformlar en temelde kamu düzeninde bireysel hak ve özgürlükler, serbest piyasa anlayışına dayalı ekonomik yapının kurulması ve gerek siyasal gerekse mali açıdan kamu yönetiminin yeniden yapılanması alanlarında gerçekleştirilmiştir. 1997-2000 arasında kamu alanında hayata geçirilen yeniliklerle hem yönetsel yapıda belediyeler ve diğer yerel yönetim birimlerinin sorumluluk alanlarında hem de sosyal güvenlik tarafında önemli değişimler yaşanmıştır. Bu amaçla ülkede emeklilik sistemi ve sağlık sistemi yeniden yapılandırılmış ve yasalarda bu düzenlemelere ilişkin maddelere de yer verilmiştir. Bir diğer önemli alan olan eğitim de benzer şekilde bir yeniden yapılanma süreci geçirmiş ve eğitimde yerelleştirme politikalarıyla yerel yönetimlere eğitim sürecinin sorumluluğu verilmiştir.

Polonya’da yapılan bu reformlar ve kapitalizme geçiş süreci, ülke içinde farklı sektörlerde dengesiz büyümeleri beraberinde getirmiş ve bunun sonucu olarak ülkede gelir dağılımında eşitsizlik, sınıflar arası farklılıklarda artış ve memnuniyetsizlik etkili olmuştur. İşsizlik oranında yaşanan artış da bu tabloyu olumsuz olarak etkilemiştir. Ancak bu süreç içinde ülkeye birlik tarafından yapılan mali yardımlar ve bu kaynakların etkin kullanımı sayesinde atlatılmış ve Polonya 2000’li yıllara farklı bir yapı ve ekonomik bütünlük içinde girmiştir. Çalışmanın bu kısmında, Polonya’nın farklı

⁴² Dexia Credit Local. 2004. Local Finance: In the Ten Countries Joining the European Union in 2004

dönemlerde yaşadığı dönüşüm ve yapılanmasını birliğe adaylık sürecindeki yapılanma ve üye olduktan sonraki yapılanma şeklinde iki kalemde analiz edilecektir.

7.2.5.1 1994-2004 Arası adaylık sürecindeki yapılanma

Polonya'nın birliğe adaylıkla sonuçlanan "Avrupalılaştırma" (Europeanisation) sürecinin en somut aşması, 1991 yılında imzalanan "Avrupa Anlaşması"dır. Bunun akabinde 1994 yılında AB'ye adaylık için resmi başvuru yapan Polonya, Avrupa Anlaşması'ndan itibaren idari ve yönetsel yapılanmasında başlattığı reformları hızlandırmıştır. Sürecin başından itibaren "AB Müktesebatına bir bütün olarak uyum sağlamaya istekli olduğunu" beyan etmiş⁴³ ve bu amaçla kurumsal ve idari yapısını yeniden modelleyerek uçtan uca "Ulusal Entegrasyon Stratejisi" hazırlamıştır. Bu strateji kapsamında AB üyeliği için üye devletlerin her biri ve AB Komisyonu ile yapılacak müzakerelerde kendi kurumsal düzeninde birimler arasındaki her türlü bilgi akışları ve işbirliklerinin kapsamını net olarak belirlemiştir. Bu alandaki bakanlıkları ve ülke genelindeki kurum ve kuruluşların görev ve sorumluluklarını da Ulusal Entegrasyon Stratejisi'nde adreslemiş ve müzakere sürecinin yapılanmasının temelini oluşturmuştur. Polonya'nın beş yıl süren müzakerelerinin koordinasyonu için başlangıçta belirlenen yapı dört yıl boyunca devam etmiştir. Başbakanı bağlı bir koordinasyon yapısı oluşturan Polonya, Başbakanın rolünü öncelikle, kurumlar arası ilişkilerde bir hakem olarak değerlendirmiş, ayrıca kurumların üstünde ve tüm bakanlıklara eşit mesafede olan konumunu da müzakere sürecinin etkili ve verimli olmasını sağlayan bir faktör olarak kabul etmiştir (İlisulu 2004, s. 51).

7.2.5.1.1 Müzakere süreçlerinin işleyişi ve Polonya kurumsal yapılanması

Müzakerelerin yürütülmesi aşamasında Polonya kurumsal yapısında önemli değişiklikler yapılmış ve gerek kamu kurum ve kuruluşları, gerek sivil toplum örgütleri gerekse halk tarafından bu sürecin sahiplenilerek aynı ortak hedefe ulaşmak amaçlanmıştır. Polonya'nın müzakere süreci boyunca oluşturduğu kurumsal yapıda

⁴³ İBB, Avrupa Birliği Çalışmaları, 2014, <http://www.ibb.gov.tr/sites/Avrupa-Birligi/Sayfalar/ABninYerelPolitikolari.aspx> [erişim tarihi: 02.Ağustos.2014]

sürekliliğin ve genel işleyişin bütünlüğü açısından birbirini tamamlayıcı özelliği olan ve hükümetle birlikte çalışan önemli alt birimleri ve sorumluluk alanları üç grupta incelenebilir:

- a) Avrupa Entegrasyon Komitesi Ofisi: Sürecin siyasal koordinasyonunu sağlayan ve Komite Başkanı (Başbakan), Komite Sekreteri ile Dışışleri, İçişleri, Ekonomi, Maliye, Çalışma ve Sosyal Politika, Tarım ve Kırsal Kalkınma ve Adalet Bakanlarından oluşan Avrupa Entegrasyon Komitesi, ülkenin birlikte bütünleşme faaliyetleri kapsamındaki politikaların belirlenmesi ve koordine edilmesinden sorumlu olarak 8.Ağustos 1996'da kurulmuştur. Bu sorumluluğuna ek olarak dış yardımları koordine etmekten de birinci derecede sorumlu üst düzey bir yapılanma olma özelliği taşıyan birim, bütünleşme politikası, AB mevzuatı, Avrupa ile ilişkilerin analiziyle katılım müzakerelerine de destek olur.
- b) Baş Müzakereci: Müzakere sürecinin koordinasyonundan sorumlu olan Müzakere Heyeti'nin başkanı olarak heyeti birlikte temsil eden, heyet toplantılarını ve kararların uygulanmasını koordine eden ve 24.Mart 1998 tarihinde Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile atanmış merci, AB üye devletleriyle Katılım Anlaşmalarının hazırlık ve müzakere aşamalarında etkin rol almıştır.
- c) Müzakere Heyeti: Müzakere sürecinin uçtan uca koordinasyonundan sorumlu olan heyet, taslak müzakere pozisyonlarının hazırlanması ve AB'nin bu pozisyonlara dair sorularının yanıtlanarak talimatlar kapsamında paket anlaşmaların hazırlanmasından sorumludur. Müzakere heyeti, baş müzakereci, bakan/müsteşar düzeyindeki üyeler, Rekabet ve Tüketicinin Korunması Ofisi Başkan Yardımcısı, aileden sorumlu hükümet temsilcisi, Polonya Cumhuriyeti'nin AB nezdindeki temsilcisi, müzakere heyetinin sekreteri ile başbakanın kararlarına istinaden bir başbakanlık temsilcisi, sağlık bakanlığı ve eğitim bakanlıkları müsteşarlarından oluşur.

Bu birimlere destek amaçlı gerekli dönemlerde bakanlıklar arası koordinasyon için oluşturulan koordinasyon heyeti ve parlamentodan da destek alınmıştır.

7.2.5.2 AB'ye üyelik sonrasındaki yapılanma

Polonya, 2004 yılında birliğe resmen üye olmasının ardından 2004-2006 döneminde birliğin Uyum Politikaları kapsamındaki mali yardımlardan faydalanmaya başlamıştır ve sadece bu iki yıllık süre için ülkeye birlik tarafından sağlanan uyum fonu 12,8 milyar avro seviyesinde olmuştur.⁴⁴

Tıpkı üyelik öncesindeki müzakere döneminde olduğu gibi, üyelik sonrasında da Polonya birlik fonlarına erişim ve bu fonların yönetiminde kurumsal bir yapılanmaya gitmiştir. Bu dönemde bütün programları içeren ödeme otoritesi olarak Maliye Bakanlığı adreslenmiş ve Bakanlık tüm programların finansmanından sorumlu kurum olarak bu görevi üstlenmiştir. Operasyonel Programların yönetimi ve koordinasyonu da ilgili sektörel bakanlıklara verilmiştir.⁴⁵ Bütün sürecin baştan sona etkin bir şekilde işleyebilmesi için seçilen bakanlıklara ve bazı kamu kurumlarına sorumluluklar atanmıştır. Bu yapıyı destekleyecek şekilde proje seçimlerini yapmak, projeler için teklif çağrılarını hazırlamak, üzerine anlaşılan sözleşmeleri imzalayıp devreye almak, projelerin sahadaki uygulamalarını takip etmek, ödemeleri yapmak ve ödeme taleplerini yönetmek, uygulama raporlarını hazırlamak gibi kritik süreçlerin kesintisiz işleyebilmesi için altı kategorili bir yapılanmaya gidilmiştir (Kolankiewicz 2006):

- i. Ekonomi, Çalışma ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (İlgili Operasyonel programın Yönetim Otoritesidir.)
- ii. Ulusal eğitim ve Spor bakanlığı
- iii. Valilik İstihdam Ofisleri
- iv. Özürlülerin Rehabilitasyonu İçin Devlet Fonu
- v. İşletme Geliştirme Ajansı
- vi. Kamu Hizmetleri Ofisi (Eğitim ve Geliştirme Dairesi) Uygulama Organı

Bu sayede ilgili bakanlıklar ve ara organlarla koordineli bir çalışma prensibi benimsenmiş ve fonların yönetim sürecinin birbirine bağlı partiler tarafından etkin

⁴⁴ Poland Ministry of Regional Development. 2006. Community Support Framework, EU Structural Funds in Poland.

şekilde takibi hedeflenmiştir. Proje seçimi ve seçilmiş projelerin yönetim ve uygulamasına yönelik olarak Yönetim Otoritesi'ne tavsiye niteliğinde görüş bildirmek üzere dört adet “Yönlendirme Komitesi” kurulmuştur.

Polonya, Sosyal Fon kaynaklarını ağırlıklı olarak “İnsan Kaynaklarını Geliştirme Sektörel Operasyonel Programı” çerçevesinde değerlendirmiş ve programın temel hedefi nitelikli insan kaynağı yetiştirmek için uygun şartların sağlanması ve bu sayede bilgi toplumuna dönüşüm olmuştur. İlgili operasyonel program kapsamında 2004 bütçesinden yaklaşık 1,96 milyar Avroluk destek planlanmıştır (Kuzu 2008, s. 68). 2004-2006 dönemine gelindiğinde “Bölgesel Kalkınma Operasyonel Programı” hedefiyle bir önceki dönemdeki “Etkin İnsan Kaynağı Yetiştirme” hedefi birleştirilerek ülkedeki tüm bölgelerde etkin ve nitelikli insan kaynağı yetiştirilmesi önceliği ile hareket edilmiştir. Bu dönemde söz konusu bölgesel kalkınma operasyonel programına ayrılan yardım bütçesi yaklaşık dört milyar avro seviyesinde olmuştur.

2007-2013 döneminde kabul edilen Ulusal Strateji doğrultusunda, bu dönem içinde birlikte alınacak 67,3 milyar avroluk uyum fonunun büyük bölümünün bölgesel operasyonel programlarda kullanılması, önceki dönemlere paralel olarak “Etkin İnsan Kaynağı” operasyonel programı önceliğinin devam etmesi birlik tarafından sağlanacak Sosyal Fonun bu operasyonel program dâhilinde kullanılması kararlaştırılmıştır. 2007-2013 dönemi incelendiğinde Polonya'nın uyum politikalarını ilgilendiren kurumsal yapısında bir önceki döneme oranla büyük değişikliklerin olduğu görülmektedir. Bunun temel nedeni, özellikle 2004-2006 döneminde birlik tarafından sağlanan mali yardımların hem çok düşük oranda hem de yeterince etkin kullanılamamış olmasıdır. Bu durumun temelinde yatan en büyük neden, ülkenin kurumsal hiyerarşileri ve sistemin fazla merkezi olmasıdır. Buna kurumlardaki yetersiz insan kaynağı ve formaliteler eklendiğinde mevcut kaynakların verimsiz kullanıldığı ve kurumlar arası rol ve sorumlulukların iç içe geçtiği yönetilemez bir yapı ortaya çıkmıştır. Bu nedenle 2007-2013 döneminde yaşanan bu sıkıntıların giderilmesi amacıyla Uyum Politikaları kapsamındaki tüm sürecin tek elden yönetilmesi ve bunun da “Bölgesel Kalkınma Bakanlığı’nda birleştirilmesi sağlanmıştır. Operasyonel programların kendi aralarında,

Lizbon Stratejileri ile AB programlarıyla ve Ulusal Stratejilerle koordinasyonu için Koordinasyon Komitesi oluşturulmuştur.

Tüm bu yapılanma en temelde programın bir bütün olarak tel elden yönetimi ve birimler arasında sıkı koordinasyon sağlanması amacıyla yapılmıştır ve 2007-2013 döneminde yeni yapılanmanın olumlu yansımaları gözlenmiştir. Bu durum, birliğe katılım öncesinden başlayarak uzun vadeli bir strateji ve yapılanmanın birlik fonlarına hazırlık için ne denli kritik olduğunu göstermektedir. Polonya'nın AB yolunda geçirdiği sürece bakıldığında, 1991 Avrupa Anlaşması sonrasında girilen "Avrupalılaşıma" dönemi, ülke açısından hem iç hem de dış yapılanmada önemli değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Ülkedeki kurumsal yapının ve özellikle idari birimlerin geçirdiği bu dönüşümün iki aşaması olmuştur. Birincisi, Polonya ile AB arasındaki ilişkinin ilk aşamasında "uyum öncelikli sürece" dayanak oluşturan iç faktörler, diğeri, sonraki aşamada yapısal uyumlaştırmaların "müzakere öncelikli sürecini" etkileyen dış faktörlerdir.⁴⁶ 1996 yılında tanımlanan ve ağırlıklı olarak müzakere sürecinde ilgili kurumlar ve bakanlıklar arasındaki sorumlulukların ve çalışma prensiplerinin yer aldığı "Ulusal Entegrasyon Stratejisi" Polonya merkezi yönetimindeki en kapsamlı reform hareketi olmuştur. Strateji özellikle iki ana kategoriye odaklanmış ve müzakere sürecinin her aşamasında yaşanabilecek çok sesliliğin ve fikir ayrılıklarının önüne geçerek ortak çıkar olan Polonya'nın AB'ye üyeliğini ön plana çıkarmış ve bu amaçla birimler arası görev ve sorumluluk dağılımlarını net olarak belirlemiştir. Parlamento, gerekli durumlarda sürece dâhil olmuş ve iletilen tasarının hızlı bir şekilde yasalaşması için görüşmeler arasında önceliklendirilerek ilk sıraya alınması gibi bir strateji izlemiştir.

⁴⁶ College of Europe – Natolin, the Institut für Europäische Politik – Berlin, the Universität zu Köln and TEPSA. 2002. The Management of the Accession Process in Poland (EU-Related Decision-Making)" in Workshop on Europeanisation of Public Administration in Central and Eastern Europe: The Case of Poland. Warsaw.

7.2.6 Polonya AB Sürecinin Değerlendirilmesi

Doğu Avrupa bloğunda hem nüfus hem de ekonomik göstergeler açısından en büyük ülke olması ve bunun yanında bölgede geniş çaplı bir piyasa reformu yapan tek komünist olmayan ülke olması bakımından Polonya'nın süreci pek çok açıdan önemli noktalar barındırır. 1989 yılından itibaren serbest piyasa ekonomisine geçişle birlikte yüksek enflasyon oranlarının düşürülmesi ve güçlü bir piyasa ekonomisi için yapısal ve ekonomik temellerin oluşturulmasına yönelik Polonya hükümeti tarafından geniş çaplı bir dönüşüm başlatılmıştır. Aynı yıl Polonya Avrupa Birliği ile ticari ortaklık anlaşmasını imzalamış ve 1990 yılında AB üyelik resmi başvurusunu yapmasından bir yıl sonra 1991'de ülkenin AB'ye entegrasyonu için gerekli uyum politikalarını içeren Avrupa Anlaşması'nı imzalamıştır. 1998-2002 arasında devam eden müzakereler sonucu Polonya 1 Mayıs 2004'te birliğe tam üye olmuştur. Polonya'nın 2004 yılında birliğe üye olmasının ardından ülkeye gelen dış yatırımcıların da etkisiyle ekonomik açıdan yaklaşık yüzde altılık bir büyüme göstermesindeki en büyük etken ağırlıklı olarak imalat sanayisi alanında gerçekleşen dış yatırımlar ve AB fonlarının büyük ölçüde kullanıldığı altyapı yatırımlarıdır. Ekonomideki iyileşme işsizlik oranında da gözle görülür bir düşüşü beraberinde getirmiş ve 2008 yılında işsizlik oranı yüzde yirmilerden yüzde yediye kadar inmiştir.⁴⁷ Yabancı yatırımlar ve ihracat ağırlıklı büyüme stratejisiyle işgücü oranındaki olumlu artış 2007-2013 döneminde AB tarafından sağlanan yaklaşık 67 milyar Avroluk nakit yardımıyla da desteklenmiş ve Polonya birliğin altıncı büyük ekonomisi haline gelmiştir. 2009 yılında birlikte önemli hasar bırakan mali krizde birlik içinde yaklaşık yüzde bir buçuk oranında pozitif bir büyüme yaşayan tek ülke Polonya olmuş ve 2009'da kişi başı GSYH'si AB ortalamasının yüzde elli altı üzerinde gerçekleşmiştir.⁴⁸ Ülkenin 2013 sonu itibariyle elde edilen ekonomik göstergeleri değerleri Tablo 7.4'te verilmiştir.

⁴⁷ www.trademap.org

⁴⁸ Economist Intelligence Unit (EIU). 2013. <http://country.eiu.com/poland> [erişim tarihi: 12. Mart 2014]

Tablo 7.4: Polonya ekonomik göstergeleri (2013)

	2008a	2009a	2010a	2011a	2012b	2013c	2014c
GSYH (Milyar \$)	529,3	429,6	468,9	513	498	517,3	543,7
Büyüme	5	1,7	3,9	4,3	2,1	1,7	2,5
Kişi Başı GSYİH	17.566	17.987	18.909	20.160	20.994	21.830	22.883
İşsizlik Ort (%)	9,8	11	12,1	12,4	12,6	13,1	12,8
Dış Borç (Milyar \$)	218	250	297,3	320	310,7	310,4	310,4

Kaynak: Economist Intelligence Unit (EIU). 2013.

a : EIU Gerçekleşen, b:EIU Tahmin, c:EIU Öngörü

Polonya hükümetinin 2004-2006 dönemi için ülkenin stratejileri ve öncelikleri doğrultusunda birlik uyum politikalarına yönelik hazırladığı Ulusal Gelişim Planı'na paralel şekilde oluşturulan Topluluk Destek Çerçevesinde birliğin sağlayacağı fonların stratejilerinin ve önceliklerinin belirlenmesine yönelik unsurlar detaylandırılmış ve toplumun tüm birimleri tarafından kabul edilmiştir. Bölgesel uyum politikaları doğrultusunda sosyal, ekonomik ve istihdam alanlarındaki gelişimini sağlamak ve ülkenin sürdürülebilir büyümesini sağlayabilmek amacıyla girişimcilik ve eğitim temelli rekabet edebilir bir ekonomik yapının oluşturulması amacıyla hazırlanmış olan Ulusal Gelişim Planı, Topluluk Destek Çerçevesi için bir temel teşkil etmiştir. Bu süreçte önceliklendirilen alanlar dört kategoride belirlenmiştir:

- a) Etkin insan kaynağı gelişimi
- b) Ekonomik büyümeye ve gelişmiş hayat kalitesine odaklı kurumsal yapılanma
- c) Az gelişmiş bölgeleri de kapsayacak genel bölgesel kalkınma için uygun altyapının kurulması
- d) İstihdamı artırıcı büyüme hedefi

2004-2006 döneminde bu dört öncelik alanı etrafında yedi operasyonel programla 12 milyar avroluk kaynak harcanmıştır.2004-2008 döneminde Polonya'nın yıllık ortalama GSYH artışı AB-27 ülkelerinin ortalama artışının iki katına ulaşmış olup bu sonuçta,

özel sektördeki yapısal değişimin ve dönüşümün ve bununla birlikte kurumsal yapıda oluşturulmuş etkin izleme ve kontrol mekanizmalarının etkisi çok büyüktür. 2007-2013 döneminde ise Polonya 67,3 milyar avro ile tüm AB ülkeleri arasında yapısal fonlardan en fazla pay alan ülke olmuştur. 2007-2013 dönemi 2004-2007 stratejilerine paralel şekilde belirlenmiş bütünleşik bir plan doğrultusunda yönetilmiş ve bunun sonucunda kalıcı büyümeye yönelik altyapı, bilişim, eğitim ve teknoloji alanlarındaki projeler için fonların yüzde altmışı kullanılmıştır.

Polonya'daki başarılı tablonun altında yatan en temel etken ülkenin 1989 yılında başlayan ve 1990'larda hızla devam eden ekonomik reformlardır. Bu reformlar neticesinde özellikle liberal ekonomi ilkeleri çerçevesinde özelleştirmelerin artması, enflasyon değerinin düşmesi, açık ekonomi politikaları sonucunda dış yatırımın artması, özel sektördeki teşvikler ve üretim kapasitelerindeki artış ülkenin ekonomik açıdan hızla gelişmesine katkı sağlamıştır. Hayata geçirilen reformlar ülkedeki kurumsal yapıyı etkilemiş ve oluşturulan yeni kurumsal sistemle desantralizasyon süreci hızlanmıştır. Bu kapsamda ülkedeki yerel ve bölgesel yönetim birimlerinin Voyvodalıklar, Poyvatlar ve Komünler olmak üzere üç farklı katmanda organize edilmesi sağlanmıştır. Bu birimler arasındaki koordinasyon için de gerekli düzenlemeler ve ilgili aktörler tanımlanmış ve AB yapısal fon politikalarıyla uyumlu bir çalışma yapısı hayata geçirilmiştir. Polonya sürecinde yardımların özellikle üç alanda kullanımı dikkat çeker:

- a) Fiziksel altyapının geliştirilmesine yönelik yatırımlar,
- b) İnsan kaynağı gelişimine yönelik yapılan yatırımlar,
- c) Üretim sektörüne yapılan yatırımlar

Bu açıdan İrlanda politikalarına benzer bir tablo çizen Polonya'da ekonomik kalkınmanın en önemli adımları serbest ticaretin artması, ülke ekonomisinde yabancı yatırımcıların ve firmaların aktif rol alması ve güçlü siyasi bağlarla Batı Avrupa ile ekonomik bütünleşmenin sağlanması ve piyasa ekonomisine doğru bir dönüşümün gerçekleşmesi olmuştur.

AB 2014-2020 bütçesinde Polonya için ayrılan yardım miktarı 72 milyar avro olarak belirlenmiştir. Tüm bu olumlu göstergelerle birliğe girişin ilk yıllarında Batı Avrupa'ya doğru başlayan göç hareketinin tersine göçe dönmeye başladığı ve ülkede orta sınıf gelirinde önemli büyümelerin olduğu da göz ardı edilmemelidir. Birliğin gözünde “Eski Doğu Bloğu Ülkesi” etiketinden sıyrılan ve artık birliğin “Gizli Büyük Gücü” olma yönüne ilerleyen Polonya'nın yaşadığı süreçte ve sonrasında ülkedeki tabloyu dört kritik adımla özetlemek mümkündür:

- a) Avrupa Birliği üyeliği, ülkede kamuoyundan büyük bir destek almış ve toplumsal yaşam alanında üyeliğin olumlu etki edeceği görüşü yaygın biçimde etkili ve hissedilir durumdadır.
- b) Toplumun farklı kesimlerinde birliğe katılma dair farklı görüşler ve beklentiler sürece pozitif etki etmiş ve ülkenin kurumsal yapısındaki hızlı adaptasyon becerisi, realist ve rasyonel yaklaşımlarla desteklenmiş manevra kabiliyetiyle bu durum çeşitliliğe ve farklı alanlardaki yetkinliğe dönüştürülmüştür.
- c) Özellikle Ukrayna ve Rusya gibi komşu ülkeleriyle yakın sosyal ve ekonomik ilişkilerin kurulması hem ihracat hem de turizm açısından olumlu katkı sağlamaktadır.
- d) Yükselen eğitim seviyesi, ülkede birçok alanda yüksek yetkinlikte olan kalifiye iş gücünün artması Polonya'yı önemli bir pazar haline getirmiştir.

Tüm bu gelişmeler ve pozitif tablo, ülkede politik alanda başlayan uyum politikaları ve reform sürecinin ekonomik alana da uygulanması ve etkileşim içinde sürdürülmesinin en önemli sonucu olmuştur.

7.3 TÜRKİYE

Avrupa Birliği'ne adaylık süreci 1953'te başlayan Türkiye, aday ülke statüsünde birliğe üyelik için ilerlemeye devam etmektedir. Bu süreç boyunca ülkede gerek ekonomik gerek siyasi gerekse sosyo-kültürel açıdan oldukça önemli değişimler yaşanmış, farklı politikalar ve stratejiler izlenmiş olmasına rağmen tüm hükümetler için Avrupa

Birliği'ne üye olmak önemli hedef olarak gözetilmiştir. Birliğin yeni bütçe dönemi olan 2014-2020 için uyum politikaları kapsamında gerekli düzenlemelerin yapılması birliğe üye ülke konumuna gelmek önemli hedeflerden biridir.

7.3.1 Türkiye'nin Tarihsel Gelişimi

Toprakları üzerinde ilk yerleşimin Yontma Taş Devri'ne kadar uzandığı ve tarih boyunca sayısız farklı medeniyete ev sahipliği yapmış olmasıyla Türkiye'nin geniş kültürel zenginliği ülkenin hem kurumsal yapılanması hem sosyo-kültürel özelliklerini yakından etkilemiştir. 13. yy'de kurulan ve 1900'lerin başına kadar devam eden Osmanlı İmparatorluğu'nun 1.Dünya Savaşı'nda aldığı ağır yenilgi sonrasında parçalanması ve işgalci devletlere karşı başlatılan Kurtuluş Savaşı sonrasında Atatürk önderliğinde 1923 yılında Türkiye Cumhuriyeti ilan edilmiştir. 1923 yılında kurulan Türkiye Cumhuriyeti, 2.Dünya Savaşı sonunda 26 Haziran 1945'te Birleşmiş Milletler kurucu üyelerinden olmuş ve bu dönemde Sovyetler Birliği'nin boğazlarda üs talep etmesinin ardından ABD'nin Truman Doktrini sonrasında Yunanistan ile birlikte 1948 yılında Marshall Planı ve OECD'ye dâhil edilmiştir (Huston 1988, s. 134). 1952 yılında NATO'ya katılan Türkiye'de Cumhuriyetin ilanın beri devam eden tek partili dönem 1946'da sona ermiş ve bu dönemden itibaren çok partili hayata geçiş yapılmıştır. 1980'li yıllar, Türkiye açısından ekonomide liberal yaklaşımların ve açık ekonomi politikalarının uygulanmaya başlamasıyla değişimin yaşandığı ve bugün uygulanan temel ekonomik politikaların da bir anlamda tohumlarının atıldığı dönemler olmuştur. 1980'lerde ekonomi alanında başlayan liberal yaklaşımlar toplum hayatına da etki etmiş ve bu anlamda hem toplumsal hem de kültürel açıdan bir dönüşümün başlangıcı olmuştur.

7.3.2 Türkiye Yönetim Sistemleri

7.3.2.1 Türkiye merkezi yönetimi

Parlamente temsilî demokrasi anlayışıyla yönetilen bir ülke olan Türkiye'de devletin yönetim biçimi anayasada üniter bir merkezi devlet olarak tanımlanmıştır. Güçler

ayrılığı ilkesi çerçevesinde yasama, yürütme ve yargı erkleri birbirinden bağımsızdır. Başbakan, yürütmenin ve Bakanlar Kurulu'nun başıdır ve hükümeti kurmakla görevlendirilmiş olup genellikle parlamentoda en fazla sandalyeye sahip partinin başkanıdır. Beş yıllık süre için seçimle işbaşına gelen Cumhurbaşkanı devletin başıdır ve bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir. Bakanlar Kurulu ve Başbakan ile birlikte yürütmeden sorumlu olan Cumhurbaşkanı'na, Bakanlar Kurulu tarafından onaylanan kararları veto etme ve denetim yetkisi verilmiştir. Yasama görevi ülkenin tek parlamentosu olan Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne aittir. Yargı, yasama ve yürütme güçlerinden bağımsızdır ve Anayasa Mahkemesi, yapılan yasaların ve alınan kararların anayasa ile uygunluğunu denetlemekle yükümlüdür. Seksen beş seçim bölgesinden aday olan kırk yaş üzerindeki kişilerden seçilen beş yüz elli kişi, dört yıl arayla liste usulü nispi temsil yoluyla milletvekili olarak seçilir. Merkezi yönetim başkent ve taşra olmak üzere iki bölümden oluşmaktadır. Bununla birlikte merkezi yönetime danışmanlık yapan, görevlerini yerine getirmesinde yardımcı olan kurumlar bulunmaktadır. 1982 Anayasasına göre, Türkiye'de merkezi idare coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller de diğer ilçelere ayrılır. İl ve ilçe yönetimlerindeki merkezi teşkilat üç birimden oluşur:

- a) İl Örgütleri: Anayasaya göre “yetki genişliği” esasına dayanan ve merkeze ait karar ve yürütme yetkisinin bir bölümünün bu yönetimin bir alt kademesindeki memurlara devri anlayışıyla yönetilen birimlerdir ve söz konusu yetkinin devredildiği kademe, ilin genel yönetiminden sorumlu olacaktır (Güler 2000, ss. 14-29). İl sınırlarında en büyük mülki amir validir ve hem devleti hem de hükümeti il mertebesinde temsil eder.
- b) İlçe Yönetimi: İl örgütünün alt birimi olan ilçede genel idarenin başında kaymakam vardır ve hükümeti ilçede temsil eder. Kaymakamlar İçişleri Bakanı oluruyla Cumhurbaşkanı tarafından atanır.
- c) Bölge Kuruluşları: Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenen ve gerektiği durumda kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde verimliliği artırmak amacıyla birden fazla ili kapsayan merkezi idare teşkilatıdır.

7.3.2.2 Türkiye yerel yönetimleri

Merkeziyetçiliğe dayalı bir hukuk devleti olan Türkiye, toplumsal iradenin mecliste toplandığı laiklik ilkesi temelinde kurulmuş olan bir ulus devlettir. İdari açıdan üniter bir yapıda olan Türkiye’de devletin üç temel gücü yasama, yürütme ve yargıdır. Türkiye’nin yönetim yapısının genel ilkesi 1982 Anayasasının yüz yirmi üçüncü maddesinde belirlenmiştir. Buna göre idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim” esaslarına dayanır (Sayan 2013, s. 1). Beş yılda bir seçimle işbaşına gelen yerel yönetimler kanunla belirlenmiş durumlarda merkezi yönetim tarafından yasal düzenlemelerle kısıtlı olacak şekilde denetlenebilir. Mevcut anayasada İl Özel İdaresi, belediye ve köy olmak üzere üç tip yerel yönetim birimi mevcuttur:

- a) İl Özel İdaresi: Tüm il sınırında görev yapan ve ilde yaşayan vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik kurulmuş idari özerk yapıda bir yönetim birimidir. Vali hem il özel idaresinin yürütmesi hem de il genel yönetiminin başıdır. 2012 yılında yapılan düzenleme sonrası büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idarelerinin tüzel kişiliği sona ermiştir. Bu durumda olan illerde il özel idaresinin yetki ve sorumlulukları ilgili bakanlıklar, büyükşehir belediyeleri ve valilikler tarafından üstlenilmiştir. İl özel idaresi hem iç hem de dış denetim usulüyle denetlenmektedir. Mali işlemler dışındaki işlemler, idarenin bütünlüğüne, kalkınma plan ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenir (Sayan 2013, s. 10). İl özel idaresi, vali, il genel meclisi ve il encümeni olmak üzere üç birimden oluşur. Vali il özel idaresinin başıdır ve stratejik planlama, performans ölçümlemesi ve değerlendirmesi gibi yönetsel alanlardan sorumludur. İl özel idaresinin karar merkezi il genel meclisidir ve ilçe halkının seçtiği kişilerden oluşur. İl encümeni, il genel meclisinin aldığı kararları inceleyen ve ile ilişkin hazırlanmış bütçeleri yorumlayarak gerekli noktalarda karar almaktan sorumlu birimdir.
- b) Belediyeler: Belediyeler, ağırlıklı olarak altyapı projelerinden ana sorumlu olan bunun yanında eğitim, sağlık, kültür, ticaret ve ekonominin gelişimi gibi alanlarda da yetkilendirilmiş, seçmenler tarafından iş başına getirilen idari ve mali özerkliğe sahip birim olarak tanımlanır. Türkiye’de belediyeler il ilçe ve

belde belediyeleri olarak ayrılmış, bu üç belediyenin dışında büyük şehirlerde büyükşehir belediyeleri oluşturulmuştur. Belediyelerin icra organları, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır. Belediye Meclisi, üyeleri nispi temsil sistemiyle seçilen ve belediyenin temel karar organı olan birimdir. Belediye meclisi üyeleri ilgili belediyede bütçe ve imar planlarını görüşmek ve onaylamaktan, stratejik planlamadan, personele ait faaliyet ve performansı ölçümlemekten, belediyeye ait kurumlarda ücret modellerini ve tarifelerini belirlemekten birinci derece sorumludur. Belediye Encümeni, bütçe çalışmalarını inceleyip belediye meclisine geri bildirim vermek, kamulaştırma kararlarını almak, stratejik planları incelemek ve meclise görüş bildirmekten sorumlu olan belediyenin yürütme ve karar organıdır. Belediye Başkanı, halk tarafından beş yıllık süre için seçimle işbaşına gelen, belediye idaresinin başı ve temsilcisi olan kişidir. Belediye başkanı öncelikli olarak teşkilatı yönetmek, belediye stratejilerini belirlemek ve hayata geçirmek, halkın menfaatleri doğrultusunda ihtiyaçları karşılamak, belediyeyi temsil etmek, belediye encümeni ve meclise başkanlık etmek, alınan kararları uygulamak ve gerekli denetimleri yapmaktan sorumludur. Merkez sınırları içinde birden fazla belediye bulunan büyükşehir belediyeleri, diğer belediyelerden farklı olarak il mülki sınırları içindeki tüm ilçe belediyelerin koordinasyonundan sorumlu olan ve bu sorumluluk kapsamında yeni bazı görev ve yetkiler almış olan birimlerdir. Büyükşehir belediyelerinde oluşturulan ve idaresini vali ya da yardımcısının yaptığı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı; yatırımların etkinliğinin denetlenmesi, acil ve afet hizmetlerinin yürütülmesi, il sınırlarındaki kamu kurumlarının denetlenmesi, merkezi idarenin taşradaki yatırımlarının koordinasyonundan sorumludur. Büyükşehir belediyeleri de diğer belediyelerdekine benzer şekilde belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından oluşur. Türkiye’de yapılan son yerel seçim sonrasında 30 tane büyükşehir belediyesi bulunmaktadır.

- c) Köyler: Nüfusa bağlı oluşturulmuş yerleşim birimleri olan köyler, 1924 tarihinde hazırlanmış olan köy kanununa göre nüfusu 2000’in altında olan tüzel kişiliktir. Köylerin idaresinden sorumlu üç birim mevcuttur: Köy muhtarı, ihtiyar heyeti ve köy derneği. Köy Muhtarı, köyün yönetiminden birinci derece sorumlu olan

ve devletin köydeki görevlisi olan kişidir. Beş yıllık süreyle görev başına gelen muhtarlar vali ve kaymakamın denetimine tabidir. Muhtar ve ihtiyar heyetini seçen ve isteğe bağlı işlerin mecburi hale getirilmesini sağlayan Köy Derneği, köydeki tüm erkek ve kadın seçmenlerden oluşur. Köy İhtiyar Meclisi, köy okul müdürü ve imamıyla birlikte seçimle köy derneği tarafından belirlenen üyelerden oluşan köyün yürütme ve karar organıdır. Köyü ilgilendiren konularda karar verici olan ihtiyar meclisi, işlerin önceliklendirilmesi ve koordinasyonundan sorumludur.

7.3.3 Yerel Yönetimler Reformu

Tüm dünyada etkili olan küreselleşme hareketi ülkelerin iç yönetim sistemlerinin ve kurumsal yapılarının zorunlu olarak değişikliğe gitmesinin önünü açmıştır. 1980'lerden itibaren etkisi daha yoğun hissedilen artan hizmet çeşitliliği ve farkındalıkla topluma daha yakın yönetim, halkın yönetime katıldığı ve hizmete kolay ulaşılabilirlik beklentisi, halka yakın, kaliteli ve etkin yönetimler beklentisi neticesinde Türkiye'de de bu alanda bazı çalışmalar yapılmıştır. Tüm dünyada hissedilen ortak nokta, kamu kurumlarında hantallığın giderilerek teknolojiye duyarlı etkin ve hızlı çözümler sunabilen yapılar olarak dönüştürülmeleri beklentisiydi. Türkiye'de gerçekleştirilen reformların temelinde halkın daha nitelikli kamu hizmeti beklentisinin yattığı görülür. Bu beklentilerin sonucunda gerek küreselleşme etkisi gerekse AB Uyum Müktesebatı faktörüyle yerel yönetim mekanizmalarında yeni yapılanmalar ve rol-sorumluluk dağılımları olarak ortaya çıkmış ve 1980'lerden bu yana farklı şekillerde yapılan düzenlemelerle halen devam etmektedir. Reform süreci, hem ülke içi hem de ülke dışı farklı etmenler tarafından tetiklenmektedir. Ülkenin içinde bulunduğu sosyo-ekonomik yapı, ekonomik ve siyasi göstergeler reformu içeriden desteklerken, küreselleşme, serbest ekonomi ve neo-liberal politikalar ile uluslararası aktörler sürecin dış destekçileridir. Soğuk savaşın sona ermesiyle kapanan iki kutuplu dünya düzeni, teknolojinin gelişerek bilginin sınır ötesi özellik kazanması, klasik ulus-devlet anlayışını değiştirmiş ve devlet kurumsal yapılarının zorunlu değişmesine sebep olmuştur. Neo-liberal yaklaşımlarla güçlenen sivil toplumun ve yeniden düzenlenen kamu

hizmetlerinin yerelleşme olgusunun hayata geçirilmesi ile bu sorunlara çözüm üretileceği ifade edilmektedir (Emini 2009, s. 8). Bu faktörlerin yanında Türkiye'deki reform çalışmalarında dış aktörlerin de etkisi büyüktür. Türkiye açısından bakıldığında AB ile uyum sürecinin doğurduğu bazı yükümlülüklerin yanı sıra IMF, OECD, Dünya Bankası gibi ulus aşırı küresel aktörlerin sunacakları mali destek karşılığında öne sürdükleri çeşitli istikrar ve yapısal uyum programları da reform yükümlülüklerini gündeme getirmektedir (Saran 2005, s. 40). Bu faktörlerden AB Müktesebat Uyum Süreci kapsamında birliğin beklentileri, özellikle kamu alanında birtakım değişiklikleri zorunlu kılmıştır. Müktesebat Uyumunun yanı sıra 1988'de imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, en temelde “yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, özerkliklerinin savunulması, yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa'nın kurulmasının temel koşuludur” görüşünden hareketle hazırlanmıştır.⁴⁹

1993 yılında yapılan Maastricht Anlaşması, yerinden yönetim ilkesine vurgu yapmış ve birliğin “Yerindenlik” ilkesini tanımlamıştır. Bu ilke çerçevesinde yerelleşme ile sorumluluğun bir başka yönetime bırakılmasında görevin kapsamı ve niteliği, etkinlik ve ekonomi ilkeleri göz önüne alınmak kaydıyla, kamu hizmetinin halka en yakın birim tarafından verilmesi ve yerel halkın beklentilerinin en iyi şekilde karşılanması amaçlanmaktadır (Keleş 1994, s. 7). Bu çerçevede Türkiye'de son dönemde hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, İl Özel İdaresi Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Belediye Kanunu'nun amacı, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde siyasetin müdahalesinden uzak bir idare yaratılması için çalışmalar yapan Avrupa Komisyonu tarafından, yetkilerin ve görevlerin merkez, il, anakent ve belediye arasında bölüşülerek performansın artırılması olarak algılanmıştır (Akdoğan 2008, s. 164). Küreselleşme, neo-liberal politikalar ve dış aktörlerin etkisiyle hayata geçirilen yeni uygulamalar, Türkiye'de mevcut yönetim sisteminin işlevsel yapısını ve yerel yönetimlerin merkezle olan ilişkilerini de etkilemekte bu alanlarda da değişimi zorunlu kılmaktadır. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde değişim ve esnekliği engelleyen uygulamalar, yöneticiye inisiyatif tanımayan katı hükümler ve gelenekler, yerel yönetimleri yeniden yapılandırma talepleri ile karşı karşıya bırakmaktadır (Saygılıoğlu 2002, ss. 93-94). Yapısal reformun ve dönüşümün en temelinde yerel yönetimler ile merkezi yönetim

⁴⁹ www.belgenet.com [erişim tarihi: 30 Temmuz 2014]

arasında daha etkin bir sürecin oturtulması, merkezden yerele yapılacak bazı yetki devirleriyle halka en yakın birim tarafından hizmetin götürülmesi ve bunların demokrasi ve hukuk çerçevesinde bir paylaşım olabilmesi yatar. Global açıdan bakıldığında, benzer durumun dünya kamu sektöründe de yaşandığı, sivil toplum örgütlerinin sorumluluk alanının genişletilerek merkezi yönetimin bazı hizmetlerini üstlenen, halka yakın ve katılımcı bir yönetimle yerel aktörler ve halkı buluşturan ve sinerji yaratan kurumlar olarak gelişmeye başladığı görülmektedir.

Türkiye’de 1980’lerde başlayan reform çalışmaları kapsamında yerel yönetimlere yeni sorumluluk ve hizmet alanlarının yüklenmesi ve merkezle yerel arasında yetki ve rol paylaşımının yeniden düzenlenmesi yönünde bir eğilim gözlenmektedir. 1980’ler ve 1990’larda Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, İl Özel İdaresi Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu ve Belediye Kanunu ile bu alanlarda yapılan düzenlemeler bir yandan yerel yönetimlere yeni sorumluluklar yüklenirken diğer yandan bu sorumluluklar için yeni gelir kaynaklarının zorunluluğu da mali yapıda bazı zorunlu düzenlemeleri beraberinde getirmiştir. Ancak bu alanda Türkiye’de henüz yeterince olgunlaşmış bir mali yapı kurulamamış ve yerel yönetimlerin gelirleri büyük ölçüde merkezi yönetim tarafından ayrılan bütçeden karşılanmaktadır. Bu açıdan bakıldığında yerel yönetimler mali olanakları açısından merkezi yönetime önemli ölçüde bağımlıdır (Ökmen 2003, s. 122). Bu durum, halkın artan hizmet beklentilerine ayrılacak kaynağın etkin planlanması ve maliyet yönetimin yerel yönetimler açısından ne denli önemli olduğunu göstermektedir. Bu nedenle yerel yönetimler alanında yapılacak reformların ve yapısal düzenlemelerin mali yapıyı düzenleyecek ve maliyet optimizasyonu yapabilecek bir çerçeveye oturtulması, verimli kaynak kullanımının tüm birimlerde hayata geçirileceği ve kurumsal yapının bu yönde düzenlenmesi bir zorunluluktur. Halkın artan beklentileri, yükselen kalite standartları ve rekabet, yerel yönetimler açısından vatandaş odaklı bir yönetim anlayışı ile vatandaşların taleplerini göz önüne almak, belirli kalite standartlarını oluşturmak ve halkın beklentileri doğrultusunda çeşitlenmiş hizmet sunmak gibi alanları önemli kılmaktadır (Eryılmaz 2002, s. 25). Söz konusu reform çalışmalarının temelinde yatan yönetim ve yerelleşme düşüncesinin, kamu yönetiminin kamusal işlevlerinin ve temel kamu hizmetlerinin sivil toplum kuruluşlarına ve sermayeye devredilmesi temeline dayandığı ifade edilmektedir.

Bu düşüncenin bir getirisi olarak kamu yönetiminin kamusalılığının zayıflatılması, toplumun sivil toplum kuruluşları biçiminde parçalanması ve sivil toplumun toplumsal alan olarak değerlendirilmesine koşut olarak kamusalın da parçalanması ihtimali tartışılmaktadır (Şahin 2007, ss. 56-57). Bu tartışmayla birlikte yerel yönetimlere mali ve idari yetki aktarımıyla kamu yararı odağının göz ardı edilerek bu durumun ülke bütünlüğünü bozacak ve parçalanmaya yol açabilecek bir unsur olduğu da tartışma konusudur. Bu tartışmalar, kendi içinde tutarlı birtakım hipotezlerle de desteklenmektedir. Ancak bu noktada yerel yönetim reformunun ne şekilde ele alındığı ve yönetildiği önemlidir. Gerek iç gerekse dış etkenlerle desteklenen reform sürecinin önceliği milletin ve devletin karakteristiğine uygun şekilde yönetilmesi, asıl amacın parçalanma değil birlikte büyüme ve gelişme olarak belirlenerek devletin kontrol mekanizmalarını devre dışı bırakmadan kontrollü bir süreç olarak yönetilmesi bu alanda başarılı bir işleyiş için şarttır.

7.3.4 AB Sürecinde Türkiye Kurumsal Yapılanması

7.3.4.1 Türkiye yerel yönetimlerinin müzakere sürecindeki rolü

Türkiye'nin 1993 Helsinki Zirvesinde aday ülke konumuna gelmesinin ardından birlik ile başlayan müzakere sürecinde farklı alanlarda birliğin beklentileri doğrultusunda çalışmalar yapılmaktadır. Birliğin önemli ilkelerinden yerindenlik ilkesi uyarınca Türkiye'de başlayan yerel yönetim reformu doğrultusunda kurumsal altyapının hazırlanması ve bu altyapının birliğin hukuki şartlarına uygun, yapısal fon politikalarıyla örtüşen ve bunun sonucunda fonlardan daha fazla ve etkin faydalanabilen bir yapıda olması esastır. Birlik müktesebatında yerel yönetimler açısından kritik başlıkların arasında özellikle vatandaşın ihtiyaçları doğrultusunda sosyal politikalar, çevre, enerji, ulaşım ve kamu ihaleleri yer almaktadır.

Yerel platformda vatandaşların kendilerini ilgilendiren konulara aktif katılımının sağlanmasından hareketle, halkın karar alma konusunda istek ve görüşlerinin dikkate alınmasına yardımcı olacak yeni katılım alternatifleri sunulmaktadır. Katılım olgusu, halkın yönetim ve karar alma sürecine katılımıyla sınırlı değildir. Halkın yönetim ve karar alma süreçlerine katılımının birçok yolu bulunmaktadır. Bu bağlamda kent konseyleri başta olmak üzere, halk oylaması, halk toplantıları, geri çağırma, yurttaş

kurulları, iletişim demokrasisi (internet), kamuoyu yoklaması, yuvarlak masa toplantıları, gelecek atölyeleri, belediye meclisi toplantılarına katılma, danışma kurulları, telefon, dilekçe, çeşitli forumlar, sivil toplum kuruluşları ve planlama çemberleri katılım yolları olarak sayılabilir (Demir 2008, s. 68). Bugün merkezi ve yerel yönetimlerin gündeminde önemli bir yere sahip bu katılım yolları ile halk aynı zamanda denetim işlevinde de etkin bir role kavuşturulmuştur. 1990'lı yıllardan başlayarak 2000'li yıllar boyunca çevre ve ekonomiyi etkileyen tüm alanlarda hükümetlerin, kalkınma örgütlerinin, Birleşmiş Milletler kuruluşlarının ve bağımsız kesimlerin yapması gereken etkinlikleri tanımlayan bir eylem planı olan Gündem 21, Rio Konferansı'nın beş temel belgesinden biri olarak dünya kamuoyuna sunulmuştur (Keleş 2009, s. 450).

2002 yılında hazırlanmış olan Ulusal Kalkınma Raporu'nda, yerel yönetimler için iyi yönetişimin “belediyelerin sorumluluklarındaki bölgelerde yaşayanlarla birlikte, ortaklaşa olarak yer alacakları süreçte karar alma, uygulama ve denetleme uygulamaları yürütmeleriyle” gerçekleşebileceği vurgulanmıştır. Bu çerçevede Türkiye’de reform tasarıları yasalaştırılmaya başlamış ve yenilenen İl Özel İdaresi, Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kanunları ile yetki konusunda yerel yönetimlerin merkezi yönetimin yetkilerinin bir kısmını üstleneceği şeklinde yeniden bir düzenlemeye gidilmiştir (Henden 2007, s. 218). Sürdürülebilir kalkınma kavramının demokrasi, insan hakları, katılımcılık, şeffaflık, etkinlik, hesap verme ve yönetişimin diğer vazgeçilmez kavramlarıyla birlikte anlam kazanmasından hareketle, Yerel Gündem 21’in şemsiyesi altındaki yerel eylem planlaması sürecinin aynı zamanda “Yerel Demokrasinin Geliştirilmesi Projesi” olduğu açıkça görülmektedir. (Ökmen ve Görmez 2009, ss. 109-129). Türkiye’nin Yerel Gündem 21 projesine ilk katılımı, Bakanlar Kurulunca başlatılan ve iki yıl süren bir çalışmanın sonunda 1999’da tamamlanan “Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Teşviki ve Geliştirilmesi” projesi ile başlamıştır. Proje beklenenin üzerinde bir performans göstermiş ve önce projenin ikinci aşamasında çeşitli alt projelerin başlatılması ve yeni katılımlarla proje ortağı yerel yönetimlerin sayısının elliye aşması sonrasında, Yerel Gündem 21 uygulamaları “proje” çerçevesinden çıkarılarak uzun verimli bir Program’a dönüştürülmüştür (Emrealp 2005, s. 89).

Türkiye’de uygulamaya başlanan Yerel Gündem 21 programının, en temelde kapsadığı illerde demokratik katılım esasına göre alt çalışma grupları oluşturularak bu alt grupların düzenli olarak toplanması ve temsil usulünce platformda farklı alanlarda düzenleyici çalışmaların yapılması programın özellikle birinci ve ikinci aşamalarında devam etmiştir. Programın üçüncü ve dördüncü aşamasında programın tanıtımına hız verilmesi, dünya ölçeğinde örnek uygulamaların tamamlanması ve nihai olarak BM Binyıl Kalkınma Hedeflerinin teşvik yoluyla yerelleştirilmesi amaçlanmaktadır. Bu hedefe giden yolda özellikle Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ve ona bağlı yerel odalar ve borsalar, yerel yönetim birimleri, sivil toplum örgütleri, üniversiteler ve özel sektör gibi birçok farklı alandan katılımcılarla işbirlikleri önem kazanmaktadır. Bu çalışmalar ve işbirlikleri sonucunda ortaya çıkacak örnek uygulamaların farklı bölgeler için geliştirilmesi ve bu sayede başarılı bir dönüşümün sağlanması yerel yönetimler açısından birlik müktesebatı kapsamında önemli bir adım olacaktır. Yerel Gündem 21’in önemli bileşenlerinden biri Kent Konseyleridir. Vatandaşlar, özel sektör ve kamu alanından kişilerin oluşturduğu kent konseyleri, sürdürülebilir kalkınma hedefiyle ağırlıklı olarak çevre, kültürel doku, sosyal yardımlaşma ve eğitim gibi alanlarda gelişimi ve yerel demokrasinin temini için çalışır. Bu sürece ilgili belediyeler de gerektiği noktada destek verir. Tüm halkın katılımına açık olan kent konseylerinin genel faaliyet alanları ise dört alanda özetlenebilir (Coşkun 2007, ss. 99-115):

- a) Kente İlişkin Faaliyetler: Kentin yaşanabilir ve yaşam kalitesini artırıcı bir niteliğe kavuşturulması ve kentin tarihi, kültürel ve doğal mirasının koruması gibi konularda kentte yaşayanların kentlilik bilincine sahip olması amacıyla kent konseylerinin bu olguya katkıda bulunması,
- b) Kentlilere İlişkin Faaliyetler: Kent konseylerinin, kent meclisleri aracılığıyla aynı kentsel mekânda yaşayanların birbirine sahip çıkarak maruz kalınan ortak sorunlara karşı dayanışma duygularının güçlendirilmesi, sosyal yardımlaşma ve dayanışma duygularını güçlendirerek bu amaca hizmet eden faaliyetlerin çoğaltılması,
- c) Çevreye İlişkin Faaliyetler: Sürdürülebilir kalkınma, çevrenin korunması ve buna yönelik bilincin geliştirilmesi,

- d) Kent Yönetimine İlişkin Faaliyetler: Başta belediye olmak üzere kente dair ve kentlilere yönelik hizmet üreten kamu otoritelerinin yönetimine etkide bulunması.

Yerel yönetim reformu kapsamında en önemli unsurlardan olan halkın yönetime dâhil olduğu katılımcı demokrasi anlayışının kritik unsurlarından biri olan kent konseyleri birçok noktada gelişime açıktır. Bu noktada yapılması gereken bazı düzenlemeler, finansman desteği ve özellikle yerel halkın daha katılımcı bir yaklaşımla kent konseylerinde aktif görev almaları önümüzdeki dönemde kent konseylerinin demokratikleşme ve katılımcı demokrasi alanında oldukça başarılı uygulamaları hayata geçirmesini sağlayacaktır.

7.3.4.2 Siyasi reform süreci:

Birlik müktesebatına uyum sürecinde; toplumsal alanda özgürlükler, demokratikleşme, insan hakları ve güvenlik alanlarında yapılması hedeflenen reformlar öne çıkar. Bu amaçla 2002-2004 yılları arasında sekiz Uyum Paketi ile 2001, 2004 ve 2010 yıllarında da kapsamlı üç Anayasa Değişiklik Paketi TBMM tarafından kabul edilmiştir.⁵⁰

Birlik siyasi kriterlerine uyum ve siyasi reform sürecinin en kritik noktaları 23. Yargı ve Temel Haklar ve 24. Adalet ile Özgürlük ve Güvenlik Fasılları kapsamındaki beklentilerdir. Bu alanda hükümetin çalışmaları devam etmekte olup siyasi reform sürecinin kesintisiz devamı hedeflenmektedir. Siyasi reforma yönelik alınan aksiyonlar, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile AB müktesebatı ile uyum içinde yürütülmektedir. Siyasi Reform süreci öncelikleri doğrultusunda kararları almak ve Birliğe katılım sürecinde hayata geçirilen siyasi reformları takip edebilmek amacıyla 2003 yılında Reform İzleme Grubu (RİG) oluşturulmuştur. Grup düzenli olarak Avrupa Birliği Bakanı ve Baş müzakereci, Adalet, İçişleri ve Dışişleri Bakanlarının katılımıyla toplanmakta ve ortak alınan kararları Bakanlar Kurulu'nun dikkatine sunmaktadır.⁵¹ Reform İzleme Grubu bünyesinde ilgili

⁵⁰ http://www.ab.gov.tr/files/pub/turkiyenin_yeni_ab_stratejisi.pdf [erişim tarihi:31.Temmuz.2014]

⁵¹ http://www.ab.gov.tr/files/pub/turkiyenin_yeni_ab_stratejisi.pdf [erişim tarihi: 31.Temmuz.2014]

bakanlıklardaki üst düzey bürokratlardan oluşturulmuş ve temel görevi grubun aldığı kararları izleyerek gerektiği durumlarda yeni öneriler sunmakla görevlendirilmiş “Siyasi İşler Alt Komitesi (SİYAK) oluşturulmuştur. SİYAK ve RİG, uyum süreci çalışmalarının önemli bileşenleridir ve 2014-2020 döneminde her iki birimin çalışmalarının hızlandırılması planlanmaktadır.

AB müktesebatına uyum süreci ilk kez somut bir biçimde Gümrük Birliği sonrasında 1996’da başlamış olmakla birlikte, uçtan uca tüm kurumlar ve kurallarla birlikte sürecin daha sistematik hale gelmesi 3.Ekim.2005’te Müzakere Çerçeve Belgesi’nin kabulüyle başlayan Katılım Müzakereleri ile olmuştur. 2005’ten bu yana toplam on dört fasıl müzakerelere açılmış, bir tanesi geçici olarak kapatılmıştır. On yedi fasıl bloke edilmiş durumda olmakla birlikte, Türkiye fasılların açılıp açılmadığına, askıya alındığına veya bloke edildiğine bakılmaksızın AB müktesebatına uyum çalışmalarına tüm fasıllarda kararlı bir biçimde devam etmektedir. Son on iki yılda AB’ye uyum amacıyla üç yüz yirmi altı birincil, bin yedi yüz otuz ikincil mevzuat çıkarılmıştır.⁵² Müktesebata uyum kapsamında kuralların uygulanması alanındaki önemli eksiklerin giderilebilmesi ve çıkan yasaların etkin bir şekilde toplumda uygulanabilmesi için hem kamu hem de özel sektörde bir dönüşüme ihtiyaç bulunmaktadır. 2014-2020 dönemi, özellikle bu açıdan önemli olup uygulama kapasitelerinde iyileştirme açısından Türkiye için kritik bir süreci barındırmaktadır.

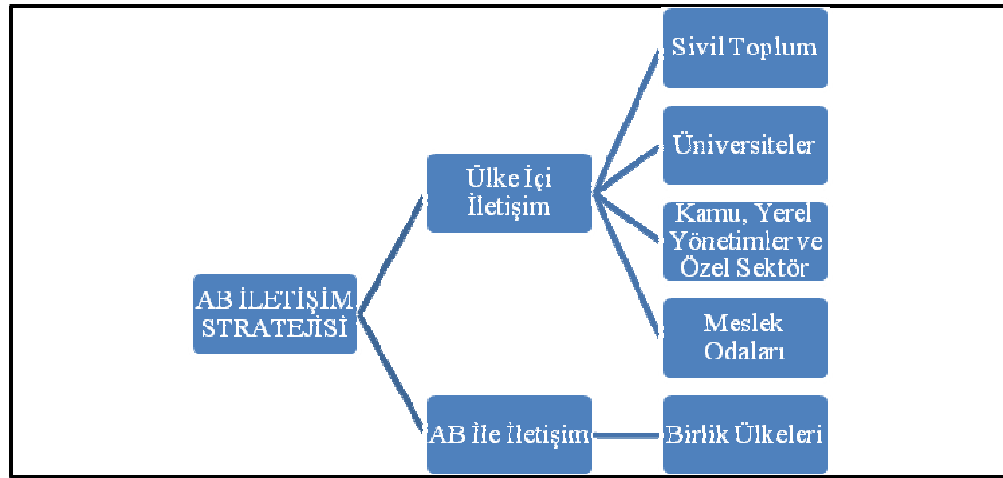
Sosyo-ekonomik dönüşümün birlik müktesebatı kapsamındaki en büyük öncelik olan demokrasinin tesisindeki kritik bileşenlerden olması, Türkiye’nin bu yöndeki stratejilerinde uyum politikaları kapsamında öngörülen mevzuatın uygulanmasına yönelik gereken her türlü yapılanma ve koordinasyonun ele alınacağı ve bu alandaki çalışmaların sürecin en önemli adımını teşkil olacağı görülebilir. Bu amaçla, “AB’ye Katılım İçin Ulusal Eylem Planı”, Türkiye’deki mevcut sosyo-ekonomik değişimin sürdürülmesi ve güçlendirilmesi yolunda önceliklerini ortaya koyacak ve uyum sürecinde gerekli görülen kurumsal yapılanma için de bir temel teşkil edecektir.

⁵² http://www.ab.gov.tr/files/pub/turkiyenin_yeni_ab_stratejisi.pdf [erişim tarihi: 31.Temmuz.2014]

7.3.4.3 Avrupa Birliği iletişim stratejisi

Her ne kadar somut reform hareketleri ve politikalarla desteklense de, AB sürecinde Türk halkının desteği sürecin en temel yapı taşlarındandır. Halkın desteği hem devletin yaptığı sosyo-ekonomik reformların içselleştirilmesi ve benimsenmesi hem de birliğe katılımın Türkiye açısından bir nevi çağdaşlaşma süreci olmasından dolayı bu değişimin sürdürülebilir ve etkin olabilmesi için şarttır. Diğer yandan Birlik ülkelerinin Türkiye'ye olan yaklaşımı, AB kamuoyunda sağlıklı ve güçlü bir Türkiye algısının oluşması ve birlik ülkelerinden Türkiye lehine sağlanacak destek de üyelik adımı belirlenici etkenlerdendir. Özellikle müzakerelerde ve açılan fasıllarda birlik ülkelerinin düşünceleri, Türkiye'den beklentileri büyük önem arz etmektedir. Bu açıdan bakıldığında, iki boyutlu bir iletişimden bahsedilen AB İletişim Stratejisi'nin bileşenleri Şekil 7.4'te verilmektedir:

Şekil 7.4: AB ile iletişim stratejisinin bileşenleri



Kaynak: Yazar tarafından üretilmiştir.

Gerek ülke içi iletişim gerekse AB ile iletişim esnasında algıların doğru oluşması ve ülke stratejileriyle ters düşmeyecek şekilde sürecin devamlılığını sağlamak amacıyla iletişim stratejisinin toplumdan kopuk bir strateji değil, tersine toplumun birçok kesiminin fikirlerinden oluşan bir bütün olması hedeflenmiştir. Bu hedef doğrultusunda, hem iç hem de dış iletişimin sürekli olarak sivil toplum kuruluşları, üniversiteler, yerel yönetimler ve iş dünyası gibi toplumun birçok farklı alanından görüşlerin alınmasıyla

şekillenecek ve bu görüşlerden yola çıkarak hükümet tarafından hazırlanacak bir “İletişim Stratejisi” ile yönetilmesine karar verilmiştir. 2010 yılında Bakanlar Kurulu tarafından onaylanan Avrupa Birliği İletişim Stratejisi (ABİS), yurt içi iletişim kanalında ağırlıklı olarak yerel yönetimlerle çalışmalarını sürdürmüş ve bütün il valiliklerinde AB çalışmalarına özel olarak “AB Koordinasyon Birimi” kurulmuştur. Yerel yönetimler ile AB’deki il/ilçe yönetimlerinin yakınlaşması ve ortak çalışmalar yürütülmesi amacıyla yapılan şehir eşleştirmeleri, sivil toplum örgütleri için Türkiye AB sivil toplum ilişkilerini geliştirecek projelerin hayata geçirilmesi gibi çalışmalar bu strateji doğrultusunda hayata geçirilmiştir.

2014-2020 dönemi, değişen ve küreselleşen dünyada iletişimin öneminin daha da arttığı, algı yönetiminin birçok alanda olduğu gibi bu süreçte de çok değerli ve kritik olduğu bir süreç olacaktır. Özellikle teknolojinin gelişimi neticesinde her türlü bilgiye her yerden hızlı erişim sağlanabilmesi, avantajlı olduğu kadar kötü yönetilen bir iletişim stratejisi için çok olumsuz sonuçlar doğurabilecek bir durumdur. Bu nedenle doğru, tutarlı ve kararlı bir stratejinin oluşturularak içeride ve dışarıda uygun süreçler ve adımlarla yönetilmesi büyük önem taşımaktadır. Sosyal medya başta olmak üzere yeni nesil iletişim araçlarının etkin şekilde konumlanması, doğru zamanda doğru kitlelere uygun mesajların verilmesi ve proaktif ve etkileşimli bir iletişim kurulması da stratejinin çok önemli bir parçasıdır. Özellikle sosyal medyada hükümet ve yerel yönetimler tarafından yapılacak her türlü bilgilendirme ve paylaşımın bir anda bütün dünya genelindeki sosyal etkileşim ağlarının etkisiyle milyonlarca kişiye ulaşacağı ve bu kişiler arasında devlet ve hükümet başkanları, bakanlar, sivil toplum gibi toplumların her alanından kişiler olacağı düşünüldüğünde sosyal medyanın yeni dönem iletişimde en hayati alanlardan biri olduğu ve bu alanın doğru kullanılmasının tüm iletişim stratejisine ivme kazandıracağı bir gerçektir. Bu nedenle sosyal medya uzmanlarının bu alanda etkin kullanılması ve bir sosyal medya iletişim yönetimin mekanizmasının inşası süreç açısından önemli adımlar olacaktır.

Yurt içi iletişimde esas teşkil edecek olan sivil toplum örgütleri, iş dünyası, üniversiteler ve akademisyenler, yerel yönetimler, düşünce ve meslek kuruluşları ve medya gibi bileşenlerin iyi bir etkileşim ve işbirliği içinde olabilmeleri ve halkı doğru bilgilerle

doğru şekilde yönlendirmeleri önemlidir. Özellikle bu birimlerin arasındaki işbirlikleri hem sürecin devamlılığı hem de hızlandırılması için olmazsa olmaz kelimelerden biridir. Bu işbirlikleri için Kalkınma Ajanslarına da önemli roller düşmekte ve bu birimleri kapsayacak çalışmaların yapılabilmesi için kalkınma ajanslarının da süreçte etkin bir şekilde iletişim ve aksiyon planı yapmaları etkin ve sürekli etkileşim için kritiktir. Diğer yandan AB ile olan iletişimin bir önemli bacağı da Türkiye'nin bulunduğu coğrafya ve bu coğrafyada yaşanan gelişmelerdir. Gerek birlik içinse son dönemde artan ırkçılık, islamofobi, yabancı düşmanlığı gibi söylemler, gerekse AB yakın coğrafyası olan ve Türkiye'nin iki bölge arasında bir köprü vazifesi gördüğü Ortadoğu coğrafyasındaki gelişmeler, Türkiye açısından dış iletişim ve etkileşim alanlarında oldukça kritik ve stratejik adımlar atılması gerektiğini bir kez daha göstermiştir. Bu nedenle yeni dönemde Türkiye'nin kutuplaşmayı önleyici ve birleştirici bir söylemi kullanması ve toplum içinde de bu algıyı oluşturmaları, katılım sürecindeki kilit aktör olan Türk halkının süreci sahiplenmesi için olduğu kadar birliğin Türkiye'ye olan bakışı için de son derece önemlidir.

7.4 İRLANDA, POLONYA ve TÜRKİYE İÇİN BİR KARŞILAŞTIRMA

7.4.1 Ülkeler Arasındaki Benzer Unsurlar

Bu çalışma kapsamında değerlendirilen Polonya ve İrlanda örnekleri, gerek bu ülkelerin birliğe katılımı ve uyumu öncesinde yaşadıkları süreç, gerekse Türkiye'nin içinde bulunduğu şartlarla benzerlikler göstermektedir.

Hem İrlanda'nın hem de Polonya'nın sürecinde dikkat çeken ortak unsur; ülkelerin üyelik sürecinde AB gerekliliklerini yerine getirecek şekilde tüm kamu kurum ve kuruluşlarının yapısal düzenini değiştirip yeniden şekillendirirken ülkelerin kendi içinde sürece yönelik toplumsal mutabakatı sağlamış olmalarıdır. Bu durum, toplumun kültürel ve organizasyonel birtakım süreçlerinin dönüşümü ile mümkün olmuş, bunun doğal bir sonucu olarak da hem AB'nin sağladığı mali yardımların verimliliği hem de sürekliliği sağlanmıştır. Bu süreçte AB prosedürleri uyarınca hazırlanan yeni sistem ve yapı

Ülkelerin gelişimine doğrudan etki etmiş ve birlikten aldıkları finansal yardımın bir adım ötesine geçerek organizasyonel kültürel ve yönetsel yapıdaki değişimlerle kalıcı ve sürdürülebilir kalkınma için en temel bileşeni oluşturmuştur.

İrlanda’da bu dönüşümün ilk izleri 1980’lerin başında yaşadığı mali kriz ile grlmştr. Bu dönem ülkedeki toplumsal anlaşma ve mutabakat zemini için ilk adım olmuş ve bu andan itibaren ülkede farklı kesimlerden halkın sürece katılmasıyla ve hazırlanan ulusal kalkınma programları ve çerçevelerle uçtan ua bir bütün olarak yönetilen katılımcı bir işleyiş haline gelmiştir. İlgili kamu kurumlarının yanında ülkedeki tüm sosyal grupları, sivil toplum kuruluşları ve meslek odalarını, yerel ve bölgesel birimleri içeren geniş bir katılımcılık anlayışının oluşturulması, ülkedeki merkezi yönetimin bu sürece verdiği sürekli destekle mümkün olmuştur. Bu süreçte İrlanda’nın ulusal stratejilerinin oluşturulması ve bunun her alanda uygulanması merkezi otoritenin bir başarısı olmuştur.

Benzer bir dönüşümün ve katılımcılık anlayışının Polonya’da da yaşandığını söylemek mümkündür. İrlanda’ya benzer şekilde, Polonya da AB’ye yeliği öncesinde birlik müktesebatına uyum başlığı altında yaptığı çeşitli köklü değişiklikler ve özellikle yönetim birimlerinde hayata geçirdiği uygulamalarla bu sürecin geçici değil kalıcı bir kalkınmaya dönüşmesini ve birlikten alınan mali yardımların en verimli şekilde kullanılarak ülkede sürdürülebilir bir gelişimin temelini atılmasına olanak sağlamıştır. Polonya’da ilk “Avrupalışma Süreci” ilk kez 1991’de Avrupa Anlaşması ile başlatılmıştır. Daha sonra bu yönde yapılan çalışmalar, müzakerelerin başlaması öncesinde hazırlık niteliği taşıyan, bu doğrultuda ülkede yeni bir kurumsal düzenin oluşturulması ve ülkede AB konusundaki tüm ilgili birimlerin ve bakanlıkların görev ve sorumluluklarını detaylandıran, bu kurumların stratejileri belirleyen “Ulusal Entegrasyon Stratejisi” ile merkezi yönetimde önemli bir reformla devam etmiştir. Bu yapıda dikkat çeken unsur, Polonya’nın bu sürece dâhil olan tüm kurumların ilişkilerini düzenleyen ve hepsine eşit mesafede tarafsız bir biçimde duran bir koordinasyon yapısını sağlaması ve bu yapının bütün bu kurumların üzerinde bulunan başbakanlığa verilmiş olmasıdır. Böyle bir yapılanma, ülkedeki kamu yapısının kurumsal ve eşit bir şekilde yönetimi, müktesebat uyumu için yaşanan dönüşümde verimli bir kontrol

mekanizmasının sağlanması ve sürecin yukarıdan bir gözle tek elden yönetimi açısından önemli katkı sağlamıştır.

Hem İrlanda hem Polonya’da ortak olan yeni kurumsal dönüşüm süreci, iki ülkenin kültürel, ekonomik ve sosyal yapılarındaki farklılıklardan ötürü bazı noktalarda değişim göstermekle birlikte, her iki ülke açısından ortak olan noktalar altı temel alanda özetlenebilir:

- a) Her iki ülkede de merkezi hükümet süreci uçtan uca sahiplenerek kurumsal bir yapıda yönetmeyi amaçlamıştır.
- b) Ortak bir strateji ve ulusal program oluşturularak tüm halkın ve toplumun farklı gruplarının sürece entegrasyonu amaçlanmış ve bunun sonucunda katılımcı bir anlayış ve yönetim sistemi oluşturulmuştur.
- c) AB üyelik ve uyum sürecinin geçici bir dönüşüm değil, kalıcı bir kurumsal yeniden yapılanma olarak yönetilmesiyle ülkelerin yapıları, yönetimleri ve süreçleri bu anlayış çerçevesinde yeniden düzenlenmiş ve bu sayede dönüşümün kalıcı ve sürdürülebilir kalkınma için bir fırsat olarak değerlendirilmesi sağlanmıştır.
- d) Katılım öncesinde birlikten sağlanan mali yardımların yönetiminin de hazırlanan bu yeni kurumsal yapı tarafından yönetimi, bu finansal desteğin tek seferlik projelerden ziyade ülkelerin gelişmişliğine katkı sağlayacak, idari ve hukuki düzenlemelerle kalıcı olacak organizasyonlar için verimli bir biçimde kullanılması sağlanmıştır.
- e) Her iki ülkede de ihtiyaçların net olarak belirlenmesi ve odak alanının daraltılarak belirli bir alanda gelişimin önceliklendirilmesi ve adım adım ilerletilmesi, sürecin etkin yönetimi açısından daha verimli ve ölçeklenebilir bir işleyiş olmuştur.
- f) AB mali yardımlarının en verimli şekilde kullanılması ve bu sürecin başarısı için tüm kamu kurum ve kuruluşlarında etkin insan kaynağı yönetimi ön plana çıkarılmıştır. Bu alanda deneyimli kişilerin yetiştirilmesi, projelere bütünsel bakış açısıyla yaklaşacak kişilerin göreve getirilmesi ve yeri geldiğinde birlik yapısal fonlarının bu amaçla kullanılması sağlanmıştır.

Ülkeler arasındaki benzerlikler Türkiye'nin AB süreci açısından önemli çıkarımlar barındırmaktadır. En temelde Türkiye için AB sürecinin kurumsal bir yapıda yönetilmesi ve bu durumun kalıcı olacak şekilde kurumsal yapılara yansıtılması önemlidir. Bu amaçla Türkiye'de yapılacak idari ve hukuki düzenlemelerle yukarıdan aşağıya tüm birimlerde bir yönetim ve anlayış değişikliği sağlanmalı ve özellikle idari kapasite açısından gelişimi sağlayacak ekonomik ve sosyal uyum için ortak Ulusal Kalkınma Planının diğer kalkınma plan ve programlarıyla paralel hale getirilmesi sağlanmalıdır.

Bir diğer önemli konu da tüm bu dönüşüm ve yeniden yapılanmada halkın tüm kesimlerinin yönetime katılmasını destekleyecek daha katılımcı bir yapının tahsisidir. Sağlanacak toplumsal mutabakat ışığında toplumdan tüm birimlerin programlama ve denetim adımlarına vereceği destek ve bütünleşmeyle AB önceliklerine yönelik ulusal stratejilerin ve önceliklerin oluşturulmasında üst seviye bir bakış açısının oturtulması ve uygulanabilmesi sağlanacak bu sayede kaynakların etkin kullanımı ve kalıcı bir olumlu dönüşüm mümkün olabilecektir. Bu noktada özellikle merkezi yönetime büyük bir görev düşmektedir; bu dönüşümün ve katılımcılığın kurumsal bir çerçevede desteklenebilmesi. Merkezi yönetimin vereceği destek aynı zamanda Türkiye'nin AB yapısal fonlarından faydalanma sürecinde de kritiktir. Bugüne kadar Türkiye'ye sağlanan mali yardımların en derece etkin kullanıldığı da bir tartışma konusudur. Bu alanda etkin bir denetim ve yönetim mekanizması ve buna paralel şekilde yönetim birimlerince bağımsız değerlendirmelerle bu alanda verimliliğin artırılması ve üyelik öncesinde kurumsallaşmanın sağlanması önemlidir. Bu noktada İrlanda'nın özellikle farklı birimlerin etkileşimini artırmaya yönelik kurduğu koordinasyon komiteleri, farklı sektörler arasındaki iletişim ağları ve bunlar arasındaki iletişimi kuvvetlendirme yönündeki politikaları sayesinde merkezi yönetimin yükünü hafifleten ve yönetimin yalnızca makro politikalara odaklanarak daha verimli bir koordinasyon sağlamasına imkân tanımıştır. Buradaki en önemli bileşenlerden biri de denetim ve değerlendirmenin bağımsız otoriteler tarafından şeffaf bir yönetim anlayışıyla yapılması ve toplumun her kesiminden farklı temsilcilerin desteklediği ulusal bir anlayışla yapısal politikaların oluşturulmasıdır. Bu anlayış, ulusal bilinci geliştirmiş ve bunun sonucunda tüm ihtiyaçların doğru bir şekilde tespit edilmesi ve sorumlulukların netleştirilmesiyle yeni

ulusal yapılanmanın mevcut uygulamalara ve ülke politikalarına en doğru şekilde entegrasyonu sağlanmıştır. Böyle bir bütünsellik, Türkiye ve diğer ülkeler için bu sürecin en verimli şekilde yönetilerek kalıcı ve sürdürülebilir bir gelişim sağlanmasının anahtarıdır.

7.4.2 Ülkeler Arasındaki Farklı Unsurlar

Polonya, İrlanda ve Türkiye süreçlerindeki benzerliklerin yanı sıra, üç ülkenin gerek kültürel gerek sosyal gerekse ekonomik açıdan birçok farklılığı mevcuttur. Bu durum, her ne kadar benzer bir süreçten geçmiş olsalar da bu yolda izledikleri politikalara ve kurdukları idari yapılara direkt etki etmiştir.

Polonya'nın AB'ye üye olma süreci incelendiğinde belirli noktalarda ülkenin önemli bazı pozitif farklılıkları göze çarpmaktadır. Polonya uzun yıllar SSCB etkisiyle komünist bir düzende yönetilmiş ve ülkenin mali ve sosyal politikaları komünizm etkisiyle şekillendirilmiştir. 1990'ların başında demokratik düzene geçilmesiyle birlikte ekonomik liberalizasyon politikalarını benimsemiş ve özelleştirmeler, sektör ve kurumların yeniden yapılanması, sosyal alandaki reformlar ve bürokrasinin dönüştürülmesi konularına ağırlık verilmesi neticesinde devlet bütçesi önemli bir yük altına girmiştir. Her ne kadar bu yönde bir yük getirse de Polonya geçiş süreci ekonomileri arasında başarılı ülke örneklerinden biri olmuştur. Burada Polonya'ya AB tarafından sağlanan katkının önemi büyüktür. AB, Polonya'yı ilk aday olduğu gündem itibaren ciddi anlamda desteklemiş ve Polonya da bu süreçte önemli diplomatik başarılarla süreci hızlandırmayı başarmıştır. Bunun en belirgin örneklerinden biri, Polonya'nın birliğe adaylık sürecinde geçirdiği müzakerelerin açılması sürecinde yaşanmıştır. AB tarafından Polonya için müzakerelerin açılma tarihi tüm tarama sürecinin tamamlanmasının ardından yani 1999 sonu olarak verilmiş olmasına rağmen, AB üyesi devletlerde diplomatik bir kampanya başlatan Polonya ve diğer aday ülkelerin girişimleri neticesinde Hükümetler Arası Katılım Konferansının ilk toplantısı 10 Kasım 1998'de Brüksel'de düzenlenmiştir (İlisulu 2004, s. 11).

Türkiye'nin ekonomik yapısı incelendiğinde Polonya'yla birtakım farklılıklar görülür. Bunların içinde en göze çarpanı da Polonya'nın uzun yıllara komünizm etkisinde yönetilmesinden kaynaklı farklı bir kurumsal ve ekonomik politika izlemesidir. Her ne kadar Türkiye açısından liberal ekonomiye geçiş 1980'lerden itibaren başlamışsa da bu dönem öncesinde ülkede herhangi bir komünist düzen yaşanmamış, kurumsal düzende bu yöne bir yapılanmaya rastlanmamıştır. Öte yandan birliğin Polonya'ya yaklaşımı ile Türkiye'ye yaklaşımındaki farklılık da bir diğer unsurdur. Çok uzun süredir birlik uyum politikaları kapsamında beklentiler için yoğun çaba sarf eden Türkiye'ye birlik ülkelerinin desteği az ve süreksizdir. Özellikle son birkaç yıldır birlik içinde artan bir İslamofobi nin yerleşmesi ve parlamentoda aşırı sağ partilerin sandalye sayılarının artması Türkiye'ye karşı olumsuz yaklaşımları artırmaktadır. Son parlamento seçimlerinde de aşırı sağın önlenemez yükselişi bir kez daha görülmüş ve bu durum birlik içindeki farklı ülkelerde de rahatsızlıklara neden olmuştur. Bu tablodan da net bir biçimde görülebileceği gibi, diğer üye ülkelerin karşılaşmadığı farklı birtakım olumsuz yaklaşımlar ve engeller Türkiye açısından süreçte önemli bariyerlerdendir.

İrlanda açısından bakıldığında, ülkenin AB üyeliği öncesinde yaşadığı ekonomik krizlerin üyelik sürecinin yapılanmasında önemli etkileri olduğu görülmektedir. İrlanda özellikle ekonomik açıdan her ne kadar ekonomik bağımsızlık anlayışıyla hareket etmiş olsa da, çok uzun yıllar İngiltere ve ABD etkisinde kalmıştır. Ülkede büyüme odağı yabancı yatırımcıların ülkeye getirilmesi üzerine kurulmuş ve bunun için merkezi hükümet tarafından birçok alanda düzenlemeler yapılarak yabancı yatırımın desteklenmesi sağlanmıştır. Ülkenin 1973 yılında Ortak Pazara üyeliğinin kabulü İngiltere ve ABD bağımlılığını azaltmış ve farklı sektör odaklarını getirmiş olsa da hatalı politikalar nedeniyle 1980'lerde önemli ekonomik krizler yaşanmasına engel olunamamıştır. Bu olumsuzluklara rağmen İrlanda'nın bugün başarılı uygulama örneklerinden biri olarak zikredilmesi, kuşkusuz ülkenin kurmuş olduğu kurumsal yapının ve politikaların bir sonucudur. Burada İrlanda açısından çok fark edilmeyen ancak Türkiye açısından önemli bazı tespitler mümkündür. Bunların başında da iki ülkenin coğrafi konumundan kaynaklı avantaj ve dezavantajlar gelmektedir. İrlanda konum itibarıyla Türkiye'ye kıyasla daha izole, sakin ve istikrarlı bir bölgede yer almaktadır. Türkiye açısından tablonun bundan oldukça farklı olduğu aşikârdır. İçinde

bulunduğu coğrafyada yaşanan karışıklıklar ve ülkelerdeki siyasal ve ekonomik tutarsızlık Türkiye'yi yakından etkilemekte ve özellikle komşularla olan ilişkiler açısından birlik müktesebat uyumu sürecinde gündem olan konuların başında gelmektedir. İstikrarsız bir coğrafyada bu ülkelerden gelen göçün de etkisiyle oluşabilecek güvenlik zafiyetleri, ekonomik problemler Türkiye'nin AB üyelik sürecinde olumsuz bir algıya yol açabileceğinden bu noktada Türkiye'ye çok daha fazla iş düşmektedir. Dış güçlerden kaynaklı bu tip etkiler Türkiye'de yoğun hissedilirken, İrlanda üyelik sürecinde bu açıdan daha şanslı bir konumda olmuştur. İngiltere etkisinin dışında yaşanan büyük bir etkileşimi olmayan İrlanda bu alanda çok fazla güç sarf etmemiştir.

İrlanda ve Polonya için Türkiye'den farklılaşan bir ortak özellik de toplumsal kimlik unsurudur. Türkiye'de birçok farklı etnik köken ve topluluk yaşamaktadır. Yüzyıllardır birlikte aynı topraklarda yaşayan halkların bütünleşmesi birliğe katılım ve uyum sürecinde Türkiye'den beklenen gelişim alanlarından biridir. Ülkede yaşanan terör sorunu ve bugün çok sıcak olmayan ama geçmişte birçok kez gündem olmuş olan Kıbrıs sorunu ve son dönemdeki önemli gündemlerden olan Türk-Kürt sorununun çözüme kavuşturulması ve terörün sonlandırılması birliğin Türkiye'den beklediği uyum politikalarının arasında yer almaktadır. Polonya ve İrlanda bu yönde bir sürece maruz kalmamış, büyük ölçüde homojen olan toplumsal yapıları nedeniyle bu alanda fazla bir çalışma yapmalarına gerek kalmamıştır.

Ülkeler arasındaki farklılıkları dört maddeyle özetlemek mümkündür:

- a) Ülkelerin ekonomik yapılarındaki farklılık izlenen mali politikalarda değişikliğe neden olmuştur. Komünist düzenden gelen Polonya ile İngiltere ve ABD bağımlılığı olan İrlanda'nın bu süreçte uyguladığı ekonomik politikalar da farklıdır. Türkiye açısından ekonomik düzen her iki ülkeden de farklı bir yapıdadır ancak bu iki ülkenin de bu süreçte izlediği ekonomik kurumsal dönüşümde Türkiye açısından örnek teşkil edecek uygulamalar mevcuttur. Bu uygulamaların Türkiye siyasal ve toplumsal yapısına göre uyarlanarak yeni başarılı çalışmaların hayata geçirilmesi sağlanmalıdır.

- b) Avrupa Birliği'nin ülkelere olan yaklaşımındaki farklılık da önemli konulardan bir diğeridir. Birliğin özellikle Polonya'ya verdiği desteği Türkiye'ye sağlamamış olması ve Türkiye'nin bu süreçte gösterdiği birçok gelişme olmasına rağmen birçoğunun birlik tarafından görmezden gelinmesi önemli bir farklılıktır. Bu alanda Türkiye'ye ve Türk halkına çok daha fazla görev düşmektedir. Yapılan çalışmaların doğru ve uygun bir şekilde duyurulması, birlik ülkelerinin farkındalığının artırılması ve bu tema üzerinde diplomatik temaslarla iletişimin sağlanması için gerekli hazırlıkların yapılması gerekmektedir.
- c) Türkiye'deki çok sayıda farklı etnik yapıların İrlanda ve Polonya'da bu kadar çeşitli olmaması ve etnik sorunların bu ülkelerde nispeten daha düşük olması Türkiye'nin son dönemde yoğun mesai harcadığı bu gündemin İrlanda ve Polonya için benzer olmadığı görülmektedir. Yaşanan etnik sorunların giderilebilmesi ve birliğin Türkiye için sunduğu uyum raporlarında da sıkça gündeme gelen Türk-Kürt sorununun çözülebilmesi için toplumun üzerinde anlaşılabileceği, makul politikalarla kalıcı çözümün sağlanması öncelikli gündemlerdendir.
- d) Ülkelerin coğrafi farklılıkları da üyelik ve uyum sürecinde farklı bazı önceliklendirmeleri zorunlu kılmıştır. İrlanda'nın dış güç etkisinden olabildiğince uzak bir coğrafyada yer alması, ülkenin uyum politikalarına etki etmiştir. Polonya açısından durum benzer olmakla birlikte, Polonya Almanya ve Rusya etkisi için birtakım düzenlemeler ve politikalar geliştirerek bu etkileri olumlu yöne çevirebilmiş ve özellikle Almanya'dan aldığı destekle ekonomisinde önemli bir sıçrama yapmıştır. İhracat yüzdesi açısından Polonya'nın önemli bir komşusu olan Almanya'nın desteği ülkenin birliğe dâhil olmasından sonra kısa bir süre içinde ekonomik göstergelerinde pozitif yönde önemli değişimleri tetiklemiştir. Türkiye bu açıdan hem şanslı hem de şanssız olarak nitelendirilebilecek bir konumdadır. Ortadoğu coğrafyasında yaşanan istikrarsızlık ve savaş ortamı, bu bölgelerden Türkiye'ye olan göçü hızlandırmakta ve bir güvenlik zafiyeti tehdidine yol açmaktadır. Öte yandan savaş ortamından kaynaklı ekonomik düzensizlik ve belirsizlik ortamı Türkiye açısından olumsuz bir tablo çizmektedir. Bulunduğu coğrafyada Asya ve Avrupa

kıtalarının ortasında yer alması ve Avrupa'yı Asya pazarına bağlayan ülke konumunda olması, Rusya, Çin gibi büyük pazarlar için geçiş ülkesi olması ise olumlu olarak değerlendirebilecek unsurlardır. Türkiye'nin birliğe üyelik sürecinde ağırlıklı olarak olumlu alanlara odaklanarak oluşturacağı farkındalık birlik ülkelerinin bakış açısının farklılaşmasını sağlayabilecektir.

7.5 AB YARDIMLARININ EKONOMİK AÇIDAN ETKİLERİ VE TÜRKİYE İÇİN ÇIKARIMLAR

Türkiye ile üyelik müzakerelerinin 2005 tarihinde başlatılmasının kararlaştırılmasının ardından kabul edilen ve müzakerelerde AB'nin izleyeceği pozisyonu belirleyen bir belge olan Müzakere Çerçeve Belgesi (Canan 2009, s. 143), kamu kurum ve kuruluşları açısından önemli bazı şartları beraberinde getirmektedir. Özellikle “Kopenhag Kriterleri'ne Uyum” başlığı kapsamında beklenen reform süreci; özgürlük, insan haklarına ve temel hak ve özgürlüklere saygı, demokrasi ve hukukun üstünlüğü gibi kritik süreçlere odaklanmaktadır. Türkiye'nin müktesebata uyum çerçevesinde kurumsal yapılanmasını ve adli sistemini Birlik müktesebatına ve standartlarına uyumlu hale getirmesi temel beklenti olup bu yoldaki önemli iki aşama tarafsız ve istikrarlı bir kamu yapılanmasıyla bağımsız ve etkin bir yargı sisteminin hayata geçirilmesidir.

Üyelik öncesinde başlayan kurumsal yapılanma ve koordinasyon altyapılarının birbiriyle uyumlu ve süreklilik arz eden bir sistematikte olması birlik yapısal fonlarından sağlanacak verimin artmasını ve sürdürülebilir olmasını temin eder. Türkiye'nin mevcut kurumsal sisteminden ve fonların geçmiş ve bugünkü yapılanmalarıyla ülke analizi örneklerinden yola çıkarak yapısal fonların yönetimine yönelik birtakım önerileri sunmak mümkündür.

- a) Kamu Birimlerinde Sistemsel ve Yapısal Uyumluluk: Birliğin sağlamış olduğu yapısal fonların pratikteki uygulamaları, ülkelerin kurumsal sistemleriyle sıkı bir bütünleşme ve bütünleşik bir yapıyı gerektirdiğinden hem yapısal fonlar hem de ülkedeki mevcut iç ve dış kaynaklar arasında iyi bir koordinasyon sağlanması bir gerekliliktir. Bu gereklilik beraberinde iç kontrol ve mali yönetimin merkezi

seviyede uyumluluğunu getirir. Türkiye’de Maliye Bakanlığı organizasyonunda iç kontrol ve mali yönetim amacıyla iki adet merkezi uyumlaştırma birimi mevcuttur. 5018 sayılı Kanun ile getirilen kamu mali yönetim sistemi ve iç kontrol, hem mali yönetimi hem de iç denetimi kapsayan tüm organizasyon ve yönetim süreçlerinden oluşan idari kontrolü de içermektedir. Bu durum, Türkiye’deki kamu kurumlarında iç kontrol mekanizmasının daha farklı bir seviyede ele alınması ve bu yönde yeniden organize edilmesini gerektirir. İç kontrolde farklı kurumların ve bakanlıkların da sürecin içinde olması ve uyumlaştırma aşamasında yapılacak düzenlemelere yorum vermesi önemlidir. Bu amaçla Başbakanlık organizasyonu altında şekillenecek ve içinde bakanlıklar, kamu kurumları ve ilgili kurumlardan temsilcilerin bulunacağı iç kontrol amacına hizmet eden bir Uyum Komitesi sürecin verimliliğini artıracaktır. Bu komitenin çalışmaları, ülke içindeki farklı birimlerin ve süreçlerin kontrol sistemlerini en iyi seviyeye getirmeyi amaçlayacak ve farklı birimler arasında dengeli bir işbirliği kurulmasını sağlayacaktır. AB politikaları gereği, her üye ülke kendi atayacağı uygunluk kontrol birimiyle ülke içindeki mevcut kontrol ve mali yönetim yapısının Yapısal Fondan faydalanabilmek için uygunluğunu ve yeterliliğini taahhüt etmek zorundadır.⁵³ Denetim otoritelerinden birliğin uyumluluk kontrolüne yönelik beklentileri de göz önüne alındığında, atanacak bir Merkezi Denetim Otoritesinin uyum komitesinde yer alması ve uçtan uca süreci gözlemleyerek yapısal fonlar için uygunluk ve yeterlilik taahhüdünü verebilmesini hızlandıracaktır.

- b) Denetim mekanizmaları yapılanmaları: Yapısal fonlar kapsamında kurum içi denetim sistemleri ve dış denetim sistemlerinin net bir şekilde tanımlanarak sorumluluk karmaşasının ve rol mükerrerliğinin önlenmesi verimlilik açısından önemlidir. AB uyum süreci, iç denetim faaliyetlerinin kurum içinde yapılacak bir denetim şeklinde tekil olmasının yeterli olacağını vurgulamaktadır. Türkiye’de de son dönemde mali yapının bu yönde düzenlendiği görülür. Bu nedenle gerek kurumların gerekse süreçte önceliklendirilmesi planlanan operasyonel programların birer adet iç ve dış denetim birimince koordinasyonu hem birlik beklentisi hem de ülke kaynaklarının verimli kullanımı açısından

⁵³ Council Regulation (EC) No 1083.

önemlidir. Farklı birimlerin ve kurumların idari denetimini da kapsayacak bir iç denetim yapısının kurumsallaştırılması ve bağımsız bir fonksiyon olarak çalışabilmesi için kurumlar arası uzlaşmayı sağlayacak ve yapılacak kurumsal reformların etkinliğini artıracak şekilde bir karar organı tarafından yönetilmesi daha verimli bir sürecin tesisini, sağlayacaktır. Bu noktada mevcut İç Denetim Koordinasyon Kurulunun daha kurumsal ve merkezi bir organizasyona dönüştürülmesi hızlı bir bütünleşmeyi sağlayabilecektir. Türkiye’de farklı kurumlar arasında genel koordinasyonu sağlamak için gerekli görev ve yetki Başbakanlığa verilmiştir.⁵⁴ Bu yapılanmada da iç denetim ve koordinasyon kurulunun Başbakanlığa bağlı bir birim olarak konumlanması ve fonksiyonel bağımsızlığının temininin sağlanması verimli olacaktır. İç denetimin yanında onunla paralel şekilde yönetilecek bir dış denetim mekanizmasının inşası da bu süreçte kritiktir. 1982 anayasasında 5018 sayılı kanunla genel yönetim kapsamında yer alan tüm kamu idarelerinde dış denetim yapma görevi Sayıştay Başkanlığına verilmektedir (Doğan 2010, s. 132). Dış denetimin bağımsız bir kurul tarafından tek elden yönetilmesi, hem mali hem de idari ve performansa yönelik denetimin sağlanması ve tüm kamu kurumlarını kapsayan geniş çaplı bütünsel bir denetim anlayışının oturtulmasında önemli olup Sayıştay Başkanlığı’nın dış denetimi yönetmesi bu sürecin tek elden etkin yönetimi için verimli bir işleyiş olacaktır. Dış denetimin farklı bölgeler için de aynı verimlilikle yönetilebilmesi için Sayıştay Başkanlığı altında bölgesel organizasyonların oluşturulması, iç ve dış denetim süreçlerinin tek elden yönetsel bir anlayışla sağlanması katılım öncesinde kurumsal yapıyı destekleyen ve katılım sonrasında uyum ve kontrol sürecini daha sistematik ve hızlı bir şekilde yapabilmeyi de sağlayan bir unsurdur.

- c) İç ve Dış Kaynakların Fonlarla Merkezi Yönetimi ve Koordinasyonu: Birliğe adaylık süreci boyunca önemli bir unsur da AB yardımları ile ulusal iç ve dış kaynakların arasındaki koordinasyonun sağlanabilmesidir. Bu amaçla denetim maddesinde olduğu gibi kaynak yönetimi konusunda da tek bir otoritenin tarafsız ve bağımsız bir organizasyonda tüm kaynakları, girdileri ve çıktıları

⁵⁴ Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (18550 s.k.).T.C. **Resmî Gazete**, 19 Ekim 1984.

yönetebilmesi birlikte sağlanacak yardımların en verimli şekilde değerlendirilebilmesi için önemlidir. Kaynak yönetiminin optimizasyonu bu konuda yetkili birimlerin koordinasyonunu da beraberinde getirir. Halihazırda bu süreçlerden sorumlu birimlerin merkezi yönetimi için gereken düzenlemelerin kurumlarda yapılabilmesi ve merkezi yönetim tarafından desteklenecek bir işleyişle tek elden yönetilmesinin sağlanması için gerekli çalışmaların yapılması gerekmektedir.

- d) Kurumsal Koordinasyon: AB üyeliği sürecinde hem yoğun bir mevzuatın olması ve teknik birtakım detayların bulunması hem de birçok farklı gündemi içermesi nedeniyle birbirinden bağımsız çok sayıda kurum ve birimin sürece katılması gerekmektedir. Bu noktada müktesebat uyumu için konunun uzmanlarından oluşan alt görev birimlerinin oluşturulması ve görev ve tecrübesi dolayısıyla uyum çalışmalarında görev alacak tüm birimlerin ve kurumların bu alt çalışma gruplarında kendi alanlarıyla ilgili etkin rol alması önemlidir. Burada gözden kaçırılmaması gereken bir diğer konu, bu koordinasyona toplumun farklı kesimlerinden temsilcilerin; meslek örgütlerinin ve sivil toplum kuruluşlarının sürece dâhil edilmesinin gerekliliğidir. Tüm birimlerle eğitim birimleri arasında bir iletişimin kurulması çeşitli konularda koordinasyonun sağlanması, bölgesel ajansların katkısıyla strateji ve uygulama ekiplerini de bir araya getirerek daha sıkı bir etkileşimle bu sürecin yönetilmesi verimliliği de artıracaktır. Bu sayede sistemde karar verici olan yönetim otoritelerinin daha yukarıdan sistemi kontrol edebilmesi ve makro stratejilere odaklanarak vizyoner ve etkin yönetim yapabilmesi mümkün olacak, mevcut kaynakların daha net şekilde ihtiyaç alanlarına odaklanması ve sonuca götürmesi sağlanacaktır.
- e) Etkin İnsan Kaynağı Sağlanması ve Toplumun Süreçte Bilgilendirilmesi: Özellikle AB mevzuatı konusunda yetkin, tecrübeli insan kaynağının yetiştirilmesi ve bu kaynağın farklı kurum ve kuruluşlarda ortak hedef için koordineli bir biçimde çalışması süreçte yaşanan belirsizlikleri ve tutarsızlıkları engelleyecektir. Bu eğitimin toplumun tüm birimlerine indirgenmesi ve AB sürecinde tüm toplum nezdinde aynı hedefe odaklı ortak stratejiyle hareket edilmesi hem birliğe üyelik hem de üyelik sonrası uyum sürecinde olumlu katkı sağlayacaktır. Birliğin bu noktada aday ülkelerden beklentisi toplumun farklı

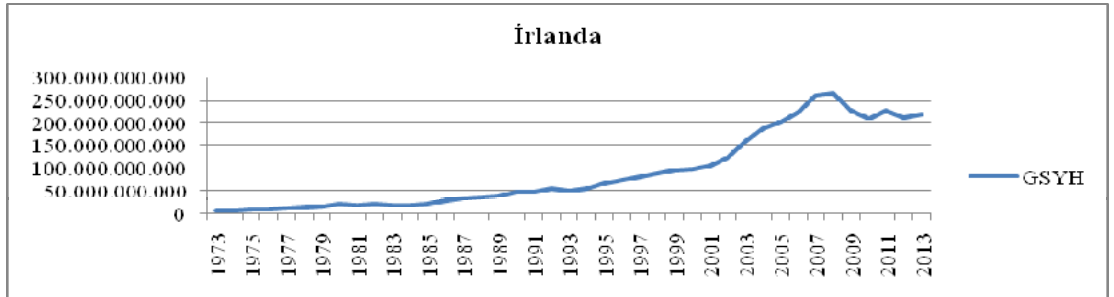
kesimlerinin ve süreçlerinin üyelik kriterlerini sağlayacak şekilde koordine edilmesidir. Bu düzenleme için ve sürdürülebilir gelişim için kamu kurumlarından başlayarak gerekli eğitimlerin verilmesi, yerel yönetimlerdeki insan kaynağının eğitim süreçlerinin yeniden düzenlenerek içeriklerin birlik mevzuatı yönünde düzenlenmesi ve tüm birimlerin aynı bilgi ve tecrübe seviyesine gelebilmesi için birlikten sağlanacak adaylık öncesi mali yardımlardan destek alınması da mümkündür.

8. BULGULAR

Araştırma konusu olan Avrupa Birliği mali yardımlarının etkin kullanımının ekonomiye etkileri kapsamında yapılan araştırmalar ve değerlendirmeler neticesinde mali yardım-ekonomi ilişkisine yönelik çıkarımlar yapılmış ve bu kapsamda incelenen ülkelerin üyelik öncesindeki ekonomik göstergeleri ve GSYH'leri ile birliğin sağladığı mali yardımlar arasında doğrusal bir ilişki kurulmaya çalışılmıştır. Mali yardımlar sonrasında ülke ekonomilerinin gelişimleri de incelenmiş ve yardımların etkilerinin boyutu ve sürekliliği analiz edilmiştir.

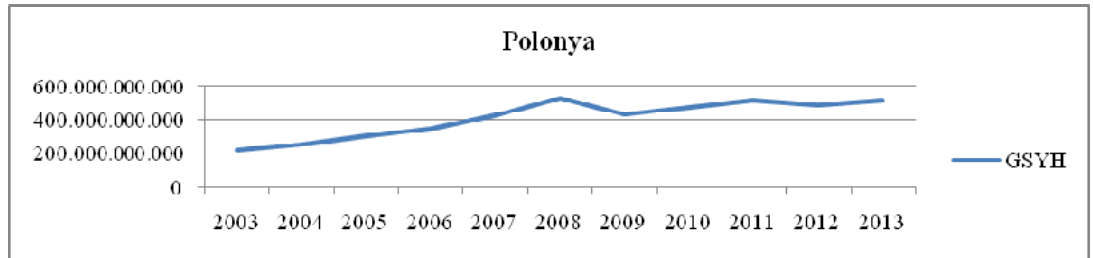
Buna göre İrlanda ve Polonya'nın birliğe aday olmaları ve sonraki dönemlerde elde ettikleri GSYH değerleri Şekil 8.1 ve Şekil 8.2'de verilmektedir. Her iki ülke açısından GSYH değerlerinin birlik üyeliği sonrasında kademeli bir artış gösterdiği, İrlanda'daki artışın 1990'ların ikinci yarısında hızlandığı göze çarpmaktadır.

Şekil 8.1: Cari fiyatlarla İrlanda GSYH değerleri (\$)



Kaynak: Eurostat (Kasım, 2013)

Şekil 8.2: Cari fiyatlarla Polonya GSYH değerleri (\$)



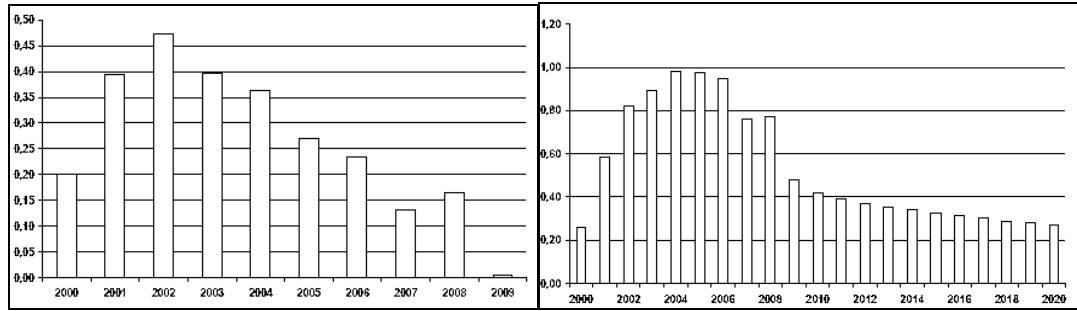
Kaynak: Eurostat (Kasım 2013)

Tez kapsamında kullanılan Hermin Modeli'nde yapısal fonların etki analizinde ülkeler için dört temel değer ölçümlenmelidir:

- Fonlarla yapılmış uyum harcamaları (GSYH'nin yüzdesi olarak ifade edilir)
- Uyum harcamalarının GSYH'ye etkisi (başlangıçta giderin olmadığı duruma kıyasla yüzdesel artış olarak ifade edilir)
- İstihdam etkisi (Yüzdesel artış olarak ifade edilir)
- Net ticaret dengesi üzerinde uyum harcama etkileri (harcama yapılmayan ilk aşamayla yüzdesel fark olarak ifade edilir)

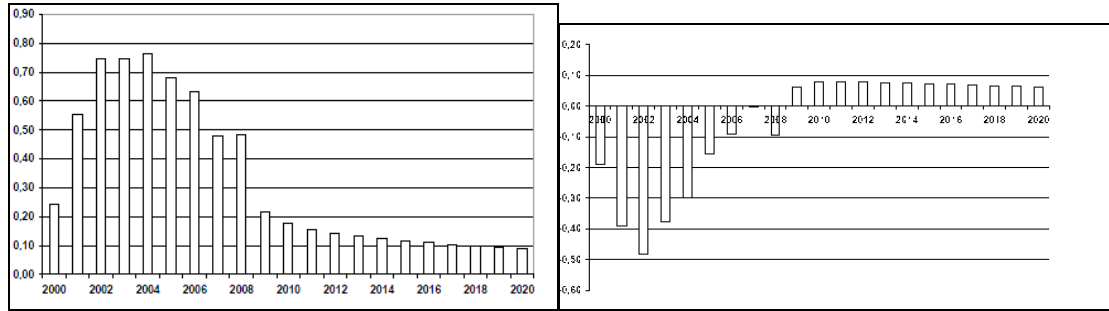
Bu değerler için 2000-2006 dönemine ait İrlanda ve Polonya göstergeleri Şekil 8.3 ve Şekil 8.4'te verilmektedir.

Şekil 8.3: 2000-2006 dönemi İrlanda uyum fonu etkileri



Ulusal GSYH içindeki yüzdesi

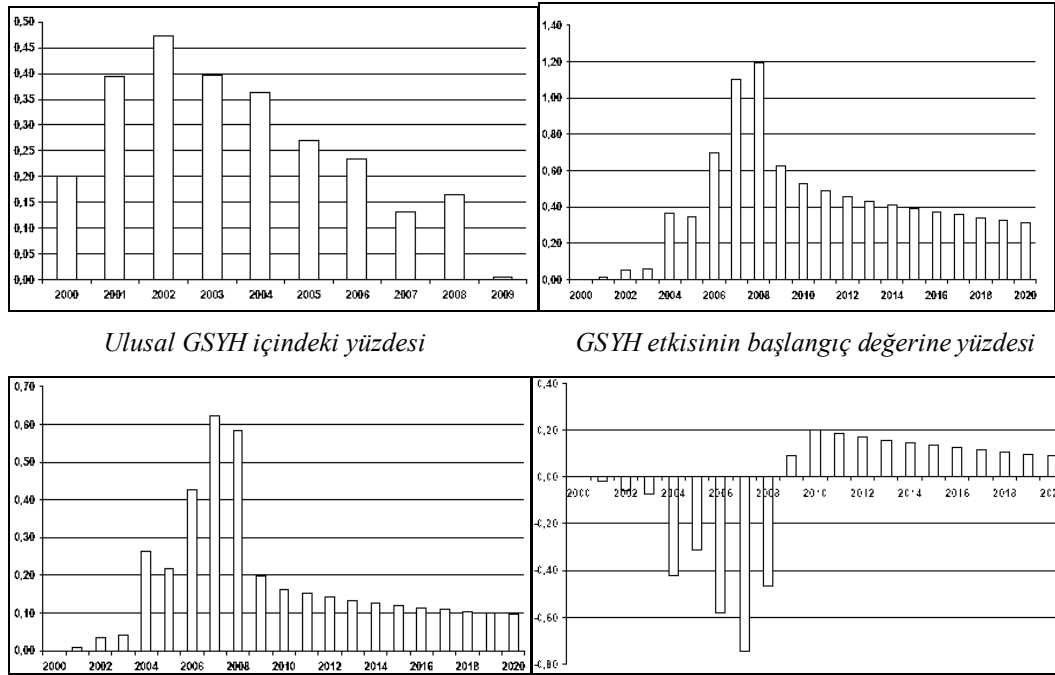
GSYH etkisinin başlangıç değerine yüzdesi



İstihdam etkisinin başlangıç değerine yüzdesi

Net ticaret dengesi etkisinin başlangıç değerine yüzdesi

Şekil 8.4: 2000-2006 dönemi Polonya uyum fonu etkileri



İstihdam etkisinin başlangıç değerine yüzdesi *Net ticaret dengesi etkisinin başlangıç değerine yüzdesi*

Kaynak: Bradley J. & Untiedt G., 2009. Analysis of EU Cohesion Policy 2000-2006 Using the CSHM: Aggregate Impacts and Inter-country Comparisons. Dublin

AB fonları kapsamındaki uyum harcamalarının Polonya ekonomisine etkisi incelendiğinde 2004 yılında GSYH'ye oranı yüzde sıfır virgül elli iki gibi bir değerken bu oran 2007 yılında en yüksek seviyeye ulaşmakta ve 2008 yılında tekrar gerilemektedir. Benzer şekilde harcamalarının GSYH'ye etkisi incelendiğinde 2004 yılında yüzde sıfır virgül otuz sekiz olan etki oranı programın tamamen uygulanmasıyla birlikte yüzde bir virgül yirmi değerine ulaşmakta ve program bitimiyle birlikte azalmaya başlamaktadır. Ancak arz yayılma etkisi nedeniyle GSYH'ye olumlu etkisi nispeten azalan oranda devam etmektedir. Net ticari denge açısından tablodaki değerlerin her dönemde negatif eğilimde olduğu görülmekle birlikte bu durum uyum harcamaları kapsamında artan tüketim miktarıyla ilgilidir. Uyum harcamaları üretici sermaye malları ve tüketim mallarına artan talebi karşılayacak yatırım projelerini içermektedir. Program tamamlandığında fondan faydalanan ülkelerin net ticaret dengeleri fon alınmayan döneme kıyasla artış göstermektedir. Benzer analizler için Şekil 8.3'te verilen İrlanda tabloları incelendiğinde İrlanda özelinde de teorik

çerçevenin benzer işlediği, sadece sayısal değerler açısından İrlanda'nın farklılık gösterdiği görülmektedir.

Hermin simülasyonları uyum sürecinde politikaları uygulayan ülkelerdeki ticari gerilemeleri ve aksaklıklar için fonların ithalat için ödeme kaynağı oluşturmak ve tamamlanan yatırım faaliyetleri açısından daha kaliteli fiziksel altyapı, üretken ve eğitilmiş işgücü oluşması gibi daha uzun süre kalıcı yarar sağlayan toparlayıcı etmenler olduğunu gösterir. Uyum programı süreçlerinin tamamlanmasının ardından yardım alan ülkelerin ekonomilerindeki net ticaret dengesi yardımların öncesine kıyasla bir artış göstermektedir.

Farklı ülke kıyaslamalarında ülkelere özel koşullardan arındırılmış normalize bir analiz için kümüle çarpan temelli bir analizin yapılması önemlidir. Kümülatif fon enjeksiyonunun GSYH düzeyinde toplam artış oranına bölünmesiyle hesaplanan kümülatif uyum harcama çarpanı değerlerine göre yapılan birlik üyelerinin kıyaslaması, ülkelerin fonları ne derece aktif kullandıklarına dair bir sonuç verir. Kümülatif çarpanı yüksek olan ülkeler fonları en verimli şekilde değerlendiren ve sürdürülebilir etki yaratan ülkeler olarak tanımlanır. Tablo 8.1'de verilen ve İrlanda ve Polonya için yapılan simülasyonda İrlanda'nın kümülatif çarpanının yüksek, Polonya'nınsa orta seviyede olduğu görülmektedir. İrlanda'nın kümülatif çarpanının yüksek olmasında ülkenin açık ekonomi politikaları doğrultusunda uzun yıllardır özellikle üretim ve hizmet sektörüne yaptığı yatırımların etkisi yüksektir. Polonya ise birliğe 2004'te katılmış olmasına rağmen hızlı adaptasyon ile kümüle çarpan değerini artırmıştır. 2020 yılında Polonya'nın AB-16 ortalamasının üzerine çıkarması beklenmektedir.

Tablo 8.1: 2000-2006 program dönemi kümülatif uyum harcama çarpanları

YIL	İRLANDA	POLONYA	AB-16
2000	1.29	0	0.83
2001	1.42	0.65	1.08
2002	1.56	0.65	1.21
2003	1.75	0.65	1.29
2004	1.94	0.69	1.35
2005	2.15	0.74	1.40
2006	2.34	0.80	1.43
2007	2.53	0.87	1.46
2008	2.66	0.98	1.50
2009	2.84	1.12	1.58
2010	3.00	1.25	1.65
2011	3.15	1.37	1.71
2012	3.29	1.49	1.76
2013	3.42	1.60	1.81
2014	3.55	1.70	1.86
2015	3.67	1.80	1.90
2016	3.79	1.89	1.95
2017	3.91	1.98	1.99
2018	4.02	2.07	2.03
2019	4.12	2.15	2.07
2020	4.22	2.23	2.11

Kaynak: Bradley, J., 2005. Does EU Cohesion Policy Produce Cohesion: The Debate on the Structural Funds. EU funds macroeconomic impact assessment. *Baltic International Centre for Economic Policy Studies*. Riga

Model kapsamında fonların verimliliğinin ölçümü için gelişmiş altyapılar ve uygulamalı eğitim programlarının hayata geçirilmesiyle araştırma geliştirme faaliyetlerinin uzun vadeli faydaları ile ilişkilendirilmektedir. Bu etkiler doğrultusunda Polonya ve İrlanda ile AB-16 ülkelerinin bu kapsamdaki GSYH yüzdesel değişimleri Tablo 8.2’de verilmektedir.

Tablo 8.2: GSYH yıllık yüzdesel artış oranları (2000-2006 uyum programı dönemi)

YIL	İRLANDA	POLONYA	AB-16
2000	0.26	0,00	0.22
2001	0.59	0.01	0.75
2002	0.82	0.05	1.11
2003	0.89	0.06	1.31
2004	0.98	0.37	1.45
2005	0.97	0.35	1.43
2006	0.95	0.7	1.39
2007	0.76	1.10	1.43
2008	0.77	1.19	1.51
2009	0.48	0.63	0.67
2010	0.42	0.53	0.49
2011	0.39	0.49	0.42
2012	0.37	0.46	0.38
2013	0.35	0.43	0.36
2014	0.34	0.41	0.34
2015	0.33	0.39	0.32
2016	0.31	0.37	0.31
2017	0.3	0.36	0.30
2018	0.29	0.34	0.29
2019	0.28	0.33	0.28
2020	0.27	0.31	0.27

Kaynak: The World Bank <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>

Tablo incelendiğinde, uyum politikalarının uygulandığı ve fonların sağlanmaya devam ettiği dönemde ülkelerin büyüme oranı hiç fon alınmayan döneme kıyasla daha yüksek olduğu görülür. Fonların genel etkisi, süreç boyunca ülkelerin GSYH değerlerini hiç fon alımı olmayan döneme kıyasla daha yüksek seviyeye getirmek olmakla birlikte uzun vadede ülkelerin süreçlerine yayılma etkisiyle sürdürülebilir büyümeyi sağlamasıdır. Tablo 8.2’de görülebileceği gibi uyum programı süresince fonların GSYH etkisi süreç sonrasına kıyasla daha yüksektir. Uyum harcamalarının GSYH’deki yıllık artışlarından hesaplanan GSYH’deki toplam yüzdesel artış Tablo 8.3’te verilmektedir. Bu tabloda Polonya’nın 2020 için öngörülen GSYH kümüle artış oranı yüzde sekiz virgül kırk dokuzdur. Polonya’nın hiç fon almadığı dönemde AB ortalamaları seviyesinde bir büyüme oranına sahip olduğunu varsayıldığında, 2004-2020 döneminde diğer AB

ülkeleriyle birlikte ortalama yüzde sıfır virgül beş gibi bir büyüme oranını yakalaması beklenir. Ancak fonlarla sağlanan ekstra GSYH artışı bir yakınsamayı beraberinde getirecektir. Ham verilerle yapılan varsayım çerçevesinde bu 2004-2006 uyum harcama programı kapsamında elde edilecek yıllık uyum puan katsayısı tahmini olacaktır (Bradley 2009).

Tablo 8.3: GSYH düzeyinde kümülatif artış oranı (2000-2006 uyum programı dönemi)

YIL	İRLANDA	POLONYA	AB-16
2000	0.26	0	0.22
2001	0.85	0.01	0.98
2002	1.64	0.06	2.09
2003	2.56	0.12	3.40
2004	3.54	0.49	4.84
2005	4.52	0.83	6.27
2006	5.46	1.53	7.66
2007	6.22	2.64	9.09
2008	6.99	3.83	10.60
2009	7.47	4.46	11.27
2010	7.89	4.99	11.76
2011	8.29	5.48	12.18
2012	8.66	5.93	12.56
2013	9.01	6.37	12.92
2014	9.35	6.78	13.26
2015	9.67	7.17	13.58
2016	9.99	7.54	13.89
2017	10.29	7.90	14.19
2018	10.58	8.24	14.48
2019	10.86	8.56	14.77
2020	11.13	8.88	15.04

Kaynak: The World Bank <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>

Hermin Modeli kapsamında, uyum politikaları ve harcamalarının arz ve talep yönlü etkileri ayrı ayrı değerlendirilerek talep yönlü etkilerin programların tamamlanmasının ardından tekrar sıfıra döndüğü, bu süre zarfında fiziksel altyapı, insan kaynağı ve araştırma geliştirme alanlarındaki gelişimden dolayı arz yönlü kazanımların daha üretken sektörlerin oluşmasıyla kalıcı olacağı öngörülür. İrlanda ve Polonya göstergeleri

bu öngörüü desteklemekte ve fonlama dönemi bitimindeki ekonomik tablolar fon erişiminin olmadığı dönemde kıyasla artış eğilimi göstermektedir. Fonların etkinliğine ilişkin bir başka unsur, bu fonların ülkedeki diğer sektörler yayılmasının sağlanmasıdır. Farklı sektörler yayılım her ülkenin fiziksel, kültürel ve ekonomik koşullarından dolayı farklılık gösterebildiğinden literatürde bu farklılıklar için her ülkenin içinde bulunduğu mevcut durum ve fonların bir dizi yayılma etkisi parametreleri göz önüne alınarak bir makroekonomik değerlendirme yapılabilir. Hermin Modeli de benzer bir makroekonomik model yardımıyla ülkelerin yayılma etkisi parametrelerini hesaplar. Bu doğrultuda Tablo 8.4'te İrlanda ve Polonya için hesaplanmış yayılma etkisinin büyüklüğü parametreleri dikkate alınarak fonların ülkelere etkisi verilmektedir. İlk kolonda yayılma etkisinin tüm alanlarda (insan kaynağı, fiziksel altyapı ve araştırma geliştirme) hiç etkisinin olmadığı, ikinci kolonda yayılma etkisinin uluslararası literatürde kabul görmüş ortalama etki sağladığı, üçüncü kolonda ise yayılma etkisinin literatürdeki ortalamaların üzerinde gerçekleştiği varsayımıyla bir inceleme verilmektedir.

Tablo 8.4: Yayılma etkisinin toplam GSYH üzerindeki hassasiyet analizi (İrlanda-Polonya)

ÜLKE	YILLAR	SIFIR YAYILMA ETKİSİ				ORTA YAYILMA ETKİSİ				YÜSEK YAYILMA ETKİSİ			
		GSYH	İSTİHDAM	TİCARET DENGESİ	İŞSİZLİK ETKİSİ	GSYH	İSTİHDAM	TİCARET DENGESİ	İŞSİZLİK ETKİSİ	GSYH	İSTİHDAM	TİCARET DENGESİ	İŞSİZLİK ETKİSİ
		Artış Oranı	Artış Oranı	Artış Oranı	Artış Oranı	Artış Oranı	Artış Oranı	Artış Oranı	Artış Oranı	Artış Oranı	Artış Oranı	Artış Oranı	Artış Oranı
İRLANDA	2008	0.23	0.22	-0.13	-0.2	0.77	0.48	-0.09	-0.45	1.31	0.74	-0.06	-0.7
	2014	-0.04	-0.04	0.03	0.03	0.34	0.12	0.07	-0.11	0.72	0.28	0.11	-0.24
	2020	-0.03	-0.02	0.03	0.02	0.27	0.09	0.06	-0.07	0.56	0.2	0.1	-0.16
POLONYA	2008	0.57	0.38	-0.61	-0.35	1.19	0.58	-0.47	-0.54	1.81	0.79	-0.32	-0.73
	2014	0.04	-0.1	0.04	0.01	0.41	0.13	0.15	-0.12	0.84	0.26	0.24	-0.24
	2020	0.03	-0.1	0.03	0.01	0.31	0.1	0.09	-0.09	0.63	0.19	0.15	-0.15

Kaynak: Bradley J. & Untiedt G. and Mitze T. 2007. Analysis of the impact of Cohesion policy: A Note Explaining the HERMIN-Based Simulations. Report to the European Commission. UK: University of Strathclyde, s. 37-40.

Sıfır yayılma etkisi olduğu durumda uyum harcamalarının yalnızca talep etkisi değerlendirebilmekte ve bu aşamada her ne kadar farklı ekonomik yardım politikaları uygulansa da bu yardımların yayılma etkisi göz ardı edildiğinde insan kaynağı, fiziksel altyapı, araştırma geliştirme gibi dolaylı etkiler bertaraf edilmektedir. Bu durum en temelde program dönemleri sonunda fon etkisinin sıfıra düşmesine neden olmaktadır.

Yüksek yayılma parametresi dikkate alındığında, uzun vadeli arz etkisi ve insan kaynağı, fiziksel altyapı, araştırma geliştirme gibi yan etkiler öne çıkmakta ve uyum programı tamamlandığında arz etkisinden ötürü yardımların dolaylı etkisi devam etmektedir. Tabloda yayılma etkisinin ülkelerin ticaret dengesine etkisi ülkelerin net ticaret fazlasının GSYH'ye yüzdesine oranı alınarak hesaplanmıştır. Ortalama yayılma etkisinde uyum politika etkisinin 2008 dönemi için negatif olduğu ve yüksek parametrede bu oranın daha küçük olduğu göze çarpar. Bunun en temel nedeni, yayılma esnekliği arttıkça yurt içi ekonomik arz kapasitesinin artması ve uyum politikası harcamalarının negatif emme etkisinin düşmesidir. Tablolar incelendiğinde yayılma etkisinin yüksek olmasının GSYH, istihdam gibi yan etkilerin artışına olumlu yansıdığı ve bu değerleri yukarı çektiği, yayılma etkisi düştükçe bu oranların da daha küçük seviyede olduğu görülmektedir.

9. TARTIŞMA VE SONUÇ

Avrupa Birliği, içinde barındırdığı ölkelerin ekonomileri ve mali yapıları açısından heterojen bir topluluktur. Birliğin bütünleşme ve uyum sürecinde ölkeler için çizmiş olduğu kesin ve değişmez süreçler ya da yazılı bir “anayasa” bulunmamakla birlikte birlik kapsamındaki diğer ölkelerle uyumu bozmayacak şekilde tüm ölkelerden beklenen birtakım şartlar ve aksiyonlar mevcuttur. Sürecin mali yönetimi ve kontrolü birlik komisyonu tarafından şeffaf, katılımcı ve âdemi merkeziyetçi bir kurumsal yaklaşımla hayata geçirilmiştir ve ölkelerden de beklenti bu ilkelere kesin uyumdur. Bu durum, söz konusu politikaların hayata geçirilebilmesi ve uygulanabilmesi için gerekli kurumsal yapılanmanın net bir şekilde oluşturulması, farklı kurum ve kuruluşların sürece doğru bir biçimde bütünleşmesi ve birimler arasındaki rol ve sorumluluklarla hiyerarşik yapının net bir şekilde belirlenmesini zorunlu kılar. Bu hiyerarşi hem ülkenin kendi kurumları arasında hem de AB’nin kurumları arasında bir uyum içinde olmalı ve mevzuata aykırılık teşkil etmemelidir. Birlik içinde oldukça iyi düzeyde ekonomik gelişmişlik göstermiş ölkeler olmakla birlikte zayıf ekonomisi olan ölkeler de mevcuttur. Birliğin amacı tüm ölkeler arasındaki uyumu ve dengeyi tesis etmek olduğundan bu alanda hem üye ölkelere hem de aday ölkelere mali yardımlar sunmaktadır.

Çalışma kapsamında AB uyum politikaları çerçevesinde üye ölkelerin uyum politika harcamalarının ekonomilerine yansımalarının uzun ve kısa vadeli etkileri incelenmiştir. Analiz esnasında birliğin 2000-2006 dönemi bütçe programı değerleri temel alınmış ve Hermin Modeli doğrultusunda etkileri incelenmiştir. Analiz, yapılan uyum harcamalarının program başlangıç yıllarında ülke ekonomilerine kısa vadede yüksek değere sahip talep etkisi ile programların bitmesinden sonra da devam eden ve sonuçları daha uzun vadede görülebilen arz etkileri açısından da ele alınmıştır. Uyum programlarının ilk yıllarında programın ölkelerde istihdamı ve çıktı oranlarını artırdığı ancak program dönemi sonunda bu talep etkisinin yeniden sıfıra yaklaştığı görölmüştür. Aynı dönemde fiziksel altyapılar, insan kaynağı ve araştırma geliştirme faaliyetlerinin artırılması sayesinde artan üretkenlik ve verimlilik doğrultusunda yardımların arz

etkisinin öne çıktığı ve bu etkinin ülke ekonomilerine uzun vadede olumlu yansıdığı ortaya çıkmıştır. Uyum harcamalarının Polonya ve İrlanda özelinde dört ana alanda etkisi araştırılmış ve alınan sonuçlar dört farklı sonuçla özetlenmiştir:

- a) AB fonları kapsamında yapılan uyum harcamaları (GSYH içindeki yüzdesi)
- b) Uyum harcamalarının GSYH'ye etkisi (GSYH'deki artış)
- c) Uyum harcamalarının işsizlik üzerindeki etkisi (Başlangıç dönemime kıyasla yüzdesel artış)
- d) Harcamaların net ticaret dengesine etkisi (GSYH içindeki yüzdesel oranının başlangıç dönemiyle kıyaslanması)

Uyum harcamalarının GSYH etkisi hesaplanırken, uyum harcamalarına bağlı GSYH'deki toplam artışın toplam harcama miktarına oranıyla hesaplanan kümüle çarpan değeri kullanılmıştır. Program dönemi boyunca GSYH'deki destekleyici etkinin uyum harcamalarıyla ilişkilendirilebilir olduğu ve fonların kesildiği program dönemi bitişlerinde arz etkisinin devam ederek GSYH'yi pozitif yönde etkilediği görülmüştür. Sadece 2000-2006 dönemi dikkate alınarak yapılan ve bir sonraki bütçe dönemindeki altyapı, insan kaynağı gibi harcama etkilerinden arındırılmış olan simülasyonda uyum harcamalarının arz etkisinin 2020 yılında devam ettiği ancak fiziksel altyapı, insan kaynağı, araştırma geliştirme faaliyetlerinin etkisinin düşmesiyle arz etkisinin azaldığı görülmektedir.

Kümüle çarpan değeri tabanlı yapılan incelemelerde değerin yüksek olduğu ülkeler fonları en verimli şekilde değerlendirmiş ve uzun vade fayda sağlamış olan ülkeleri işaret eder. Bu doğrultuda İrlanda'nın bu noktada yüksek kümüle çarpan değerine sahip olduğu, Polonya'nın da birliğe 2004'te katılmış olmasına rağmen 2006 yılına kadarki çalışmalarıyla orta seviyede kümüle çarpan değerine ulaştığı görülmektedir. Bu durum Polonya'nın yapısal fonların değerlendirilmesi alanında iyi bir performans sergilediğinin de göstergesidir. Yapısal fonların ve yapılan uyum harcamalarının farklı alanlara yayılma etkisi arttıkça sağladıkları değerin arttığı ve daha uzun süreli olumlu etki ettiği de yapılan incelemelerin bir sonucudur. Fonların farklı sektörlerdeki emiliminin artması, yardımı alan ülkelerin ekonomilerinde talebin arz değerini aşması

neticesinde ticaret dengesinde bir bozulmaya neden olur. Talep etkisi hızlı bir şekilde görülürken arz etkisi ekonomik süreçlere entegrasyonu ve yeniden yapılanma süreçleri nedeniyle daha uzun vadede ortaya çıkmaktadır. Bu etki, üretim ve hizmet sektörleri başta olmak üzere üretim kapasitesindeki artış ve verimlilikle ilişkili insan kaynağı, fiziksel altyapı ve araştırma geliştirme gibi faaliyetlerin artmasına neden olmaktadır. 2000-2006 dönemine ait uyum harcamalarının bitişi olan 2008 yılında talep etkisinin tamamen kaybolmakta, daha uzun vadeli olan arz etkisi ise halen devam etmektedir.

Ülke örneklerinde de görüldüğü üzere, uyum politikalarının ülkelerdeki yapılanmalarında ülkelere ait programlarının hazırlanması ve ülke genelinde yapılacak gerekli düzenlemelerle programların her alanda yayılarak uygulanabilmesi, program dönemi öncesinde ve sonrasında izlenecek adımların belirlenmesi ve program süresince uygulanabilmesi fonların verimliliğinin artırılmasında ve kalıcı etki sağlamasındaki temel bileşenlerdir. Bu doğrultuda gerekli yapılanmayı ve programlamayı uygulamayı başaramayan ülkelerin uyum programları bitiminde sağlayacağı faydanın sıfıra yakın olması ve fonların verimsiz kullanılmasından kaynaklanan kayıplar nedeniyle bir sonraki bütçe döneminden olumsuz etkilenmesi söz konusu olacaktır.

Birliğin 2014-2020 bu bütçe döneminde Türkiye'ye ayırdığı mali yardımların uzun vadeli faydalı olabilmesi için ülkede gerekli kurumsal yapılanmanın ve reformların hayata geçirilmesi şarttır. Sağlanacak yardımların birliğin öngördüğü şekilde demokrasi ve insan hakları kuralları çerçevesinde özellikle eğitim, istihdam ve yetkin insan kaynağı yetiştirme alanına odaklı bir şekilde değerlendirilmesi, toplumun her kesiminden sürece katılımın teşviki, bu sürece katkı sağlayacak tüm kurumların etkin koordinasyonunu sağlayacak yapılanma, mali yardımların verimli bir şekilde değerlendirilip üyelik yolunda hız kazanmasını ve kalıcı ve sürdürülebilir ekonomik ve sosyo-kültürel kalkınma için gerekli altyapı hazırlanmasını destekleyecektir. Bu alanda alınması gereken bazı aksiyonlar çalışmanın öneriler kısmında detaylandırılmıştır. Bunlar arasında özellikle yerelden başlayarak kurumsal yapıların koordinasyonu ve bu birimlerdeki yetkin personel ve insan kaynağının artırılması kritiktir. Birliğin yerindenlik ilkesi, yerel yönetimlere önemli sorumluluklar atfetmiştir. Bu açıdan da bakıldığında yerel yönetimlerde AB fonlarına ilişkin özel birimlerin oluşturularak bu birimlerin toplumun farklı kesimleriyle iletişim ve uyum halinde birtakım çalışmalar

yapması ve uçtan uca izlenebilir bir program çerçevesinde söz konusu fonlar için projeleri yönetmesi sürecin önemli basamaklarındanr. Bunun için yerel yönetimlerin gerekli noktalarda bölgesel kalkınma ajanslarıyla bu işi yönetmesi ve bu ajansların bilgi ve tecrübelerinden faydalanması verimliliği artıracaktır. Yerel yönetimlerin böyle bir süreçte etkin rol oynamalarının altında merkezi yönetimin desteği ve kurumsal organizasyon şemasının uygunluğu yatar. Bu sürecin başarısına doğrudan etki edecek olan sivil toplum örgütlerinin, üniversitelerin, meslek odalarının ve diğer yerel ve bölgesel aktörlerin dâhil olması ve aktif rol oynaması da benzer şekilde yönetim otoritelerinin desteğiyle mümkündür.

KAYNAKÇA

Kitaplar

- Bilici, N.,2007. *AB İlişkileri (Genel Bilgiler, İktisadi ve Mali Konular, Vergilendirme)*. 2.Basım. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Bozkurt, V., 1997. *Avrupa Birliği ve Türkiye*. İstanbul: Alfa Yayınları.
- Çeşmecioğlu, S., 2003. *Avrupa-Akdeniz Ortaklığı ve Türkiye*. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları.

Sürekli Yayınlar

- Basılğan, M., 2012. Avrupa Birliği'nin Bölgesel Ekonomik Kalkınma Politikası. *GJEBS Global Journal of Economics and Business Studies Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi*. (1), s: 8
- Bozkurt, Y., 2014. Yerel Demokrasi Aracı Olarak Türkiye'de Kent Konseyleri: Yapı, İşleyiş ve Sorunlar. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. (40), s: 32.
- Cesur, Ö., 2004. Avrupa Birliği'nde Tarıma Yönelik Mali Yardımlar ve Türkiye ile Bir Karşılaştırma. *Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi Araştırma Dizisi*. (21), ss: 12-26.
- Can, E. ve Akdenizli, D., 2008. Avrupa Birliği'nde Bölgesel Politikanın Gelişimi ve Yapısal Fonlar. *TEPAV Yayını*. (1), ss: 72-100.
- Easterly, W., 2003. Can Foreign Aid Buy Growth? *Journal of Economic Perspectives*. 17 (3), pp: 23-48.
- Erdal, L. ve Çolakoğlu, S., 2007. Siyasi Kriterler Açısından Yunanistan, Polonya ve Türkiye'nin AB Üyelik Sürecinin Değerlendirilmesi. *Avrupa Çalışmaları Dergisi*. (2), ss: 69-97.
- Fayolle, J. ve Lecuyer A., 2000. Regional Growth, National Membership and European Structural Funds: An Empirical Appraisal. *La revue de l'OFCE*. pp: 5-69.
- Hasanoğlu M. ve ALİYEV Z., 2006. Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajansları. *Sayıştay Dergisi*. (60), ss:82-93.
- İstanbul Ticaret Odası. 2007. *Avrupa Birliği Fonları ve Türkiye'nin Kullanım Koşulları Belgesi*. İTO Yayınları. İstanbul.
- Karataş, H., 2010. Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardımları, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, (409), ss: 97-108.
- Koçak, Y., 2008. Avrupa Birliği'nde Bölgesel Gelişme: Uyum Fonu Ülkeleri Açısından Bir Değerlendirme. *Pamukkale Üniversitesi SAGEM*.
- Kuş S., 2006. AB'nin Üye Ülkelerin Ekonomik Büyümeleri Üzerine Etkisi. *Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Yayınları*. s. 1.
- Landau D., 1995. The Contribution of the European Common Market to the Growth of Its Member Countries: An Empirical Test. *Weltwirtschaftliches*. 13(4), pp. 774-782.
- Ökmen, M. ve Canan, K. 2009. Avrupa Birliği Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi. *Celal Bayar Üniversitesi Yönetim ve Ekonomi*, ss: 139-171.
- Özel, M., 2009. Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de Bölgelerarası Dengesizlik ve Yeni Yönetimsel Birim Arayışları. [online] http://www.politics.ankara.edu.tr/dergi/pdf/64/1/7-ozel_mehmet.pdf [erişim tarihi: 10.Ekim 2014].
- Toksöz F., Özgür E., Uluçay Ö., Koç L., Atar G., Akalın N. 2009. Yerel Yönetim Sistemleri. *TESEV Yayınları*. ss:102-113.
- Torstensson M., 1999. Growth, knowledge transfer and European Integration. *Applied economics* (31), ss: 97-106.
- Vamvakidis, A., 1999. Regional Trade Agreements or Broad Liberalization: Which Path Leads to Faster Growth?" *IMF Staff Papers* 46(1), pp. 42-68.
- Uysal, T., 2005. Avrupa Birliği ve Türkiye'de Devlet Yardımları. *İKV Yayınları*. (187).

Diğer Yayınlar

- 2007-2013 IPA Mali Yardım Aracı Dönemi. 2014.
http://www.dtm.gov.tr/dtmadmin/upload/AB/TeknikMevzuatDb/IPA_Hakkinda_Not [erişim tarihi: 14.Kasım.2014].
- Akgül, F. 2014. TR-AB Mali İşbirliği. *Avrupa Birliği Mali İşbirliği Başkanlığı*, Ankara.
- Archibugi, F., 1992. European Regional Policy: A Critical Appraisal and Foresight. *Regional Questions in Europe*. June 24-26. Warsaw-Madrain, pp:10-16.
- Atay, N., 2011, Avrupa Birliği Bölgesel Gelişme Politikası, [online], Fırat Kalkınma Ajansı, http://www.fka.org.tr/SayfaDownload/bildiri_nihan_atay.pdf [erişim tarihi:10.Şubat.2014].
- Avrupa Birliği Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği. 2000. *AB Bölgesel Politikaları*, Ankara.
- Avrupa Birliği Bakanlığı, Türkiye-AB Mali İşbirliği, 2013, <http://ab.gov.tr/index.php?p=5&l=1> [erişim tarihi: 09.Eylül.2014].
- Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Türkiye-AB İlişkileri, 2009, <http://www.abgs.gov.tr>, [erişim tarihi: 20.Haziran.2014].
- Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, 2014, www.avrupa.info.tr , [erişim tarihi:10.Temmuz.2014].
- Avrupa Birliği'nin Türkiye'ye Yönelik Mali Yardımları. 2008.
<http://www.btso.org.tr/eic/databank/AB%20Mali%20Yardimlari.3.doc> [erişim tarihi: 30.Nisan.2014].
- Avrupa Komisyonu (Europaid), ec.europa.eu/europaid/work/funding [erişim tarihi:15.Ekim.2014].
- Avrupa Topluluğu Resmi Yayınlar Ofisi. 2006. *Avrupa Topluluğu, Avrupa Birliği Nasıl Çalışır?* Lüksemburg.
www.belgenet.com [erişim tarihi: 30 Temmuz 2014]
- Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (18550 s.k.). **T.C. Resmi Gazete**, 19 Ekim 1984.
- Bilici, N. 1994. Avrupa Mali Yardımları ve Türkiye. *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi, ss:5-12.
- Bradley J. & Untiedt G., 2009. Analysis of EU Cohesion Policy 2000-2006 Using the CSHM: Aggregate Impacts and Inter-country Comparisons. Dublin.
- Bradley J. & Untiedt G. and Mitze T. 2007. Analysis of the impact of Cohesion policy: A Note Explaining the HERMIN-Based Simulations. *Report to the European Commission*. UK: University of Strathclyde.
- Bradley, J., 2005. Does EU Cohesion Policy Produce Cohesion: The Debate on the Structural Funds. EU funds macroeconomic impact assessment. *Baltic International Centre for Economic Policy Studies*. Riga.
- Burnside C. & Dollar D., 2004. Aid, Policies, and Growth: Revisiting the Evidence, *World Bank Policy Research Working Paper*. The World Bank, Washington DC:USA.
- College of Europe – Natolin, the Institut für Europäische Politik – Berlin, the Universitätzu Köln and TEPSA. 2002. The Management of the Accession Process in Poland (EU-Related Decision-Making)” in Workshop on Europeanisation of Public Administration in Central and Eastern Europe: The Case of Poland. Warsaw.

- Commision of the European Communities. The new structural policies of the European Community. 1980.
- Council Regulation (EEC) No 1164/94 of 16 May 1994.
- Council Regulation (EEC) No 2052.
- Council Regulation (EC) No 1083/2006.
- Council Regulation (EC) No 390/2001 of 26 February 2001.
- Council Regulation (EEC) No 25/62 of 14 January 1962 on the Financing of the Common Agriculture Policy, (Official Journey of the European Communities No 30, 20.04.1962).
- Council Regulation (EC, Euratom) No 1995/2006 of 13 December 2006.
- Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999.
- ÇSGB AB Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, Information Note for WorkGroup, 2006. http://ab.calisma.gov.tr/web/portals/2/Docs/others/ASF%20Hakkinda%20bilgilen_dirme%20%20Eng.doc [erişim tarihi:14.Nisan.2014].
- Dabrowski, M., 2008. Structural Funds as A Driver for Institutional Change in Poland. *Europe-Asia Studies*, **60**(2), pp. 227-248.
- Department of Finance, Guidelines for Submissions on NDP 2000-2006,1998, http://www.csfinfo.com/docs/press_releases/other_publications/ImplementAdmi_nappendices.pdf [erişim tarihi:12.Mayıs.2014]
- Dexia Credit Local. 2004. Local Finance:In the Ten Countries Joining the European Union in 2004.
- Diraor, B., (2008). Katılım Öncesi AB Fonları ve Kırsal Kalkınma-Fırsatlar, Sorunlar ve Türkiye İçin Öneriler. *Uzmanlık Tezi*. İstanbul: DPT.
- Doğan, T., (2010). Avrupa Birliği Yapısal Fonlarının Mali Yönetimi ve Türkiye İçin Öneriler. *Planlama Uzmanlığı Tezi*. Ankara: DPT.
- DPT. 2005.*Türkiye-Avrupa Birliği Mali İşbirliği Kapsamındaki Bölgesel Kalkınma Programları*. Ankara.
- Economist Intelligence Unit (EIU). 2013. <http://country.eiu.com/poland> [erişim tarihi:12.Mart.2014]
- European Commission. 1996. *The Structural Funds 8th Annual Report*. Luxembourg.
- European Parliament, Edinburgh European Council,1992, http://www.europarl.europa.eu/summits/edinburgh/default_en.htm [erişim tarihi: 11.Mart.2014].
- European Parliament, Working Document on EU budget funding of economic and social cohesion Committee on Budgets, 2004, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/536/536262en.pdf [erişim tarihi: 12.Şubat.2014].
- European Policies Research Centre School of Government&Public Policy University of Strathclyde, Balance of Competences Cohesion Review, 2014, http://www.eprc.strath.ac.uk/news/EPRC_BoC_CP_FINAL_18072014.pdf [erişim tarihi: 15.Ekim.2014].
- European Union Strategy for Turkey's Accession Process. 2010. http://www.abgs.gov.tr/files/strateji/yabs_en1.pdf [erişim tarihi: 03.Mart.2014].
- Eurostat. 2014. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> [erişim tarihi:14.Haziran.2014].
- Guiding Principles for EC Support of the Development of Civil Society in Turkey. 2011 http://www.avrupa.info.tr/fileadmin/Content/Files/File/CSD/Guiding_Principles_for_EC.pdf [erişim tarihi: 10.Ocak.2014].

- Investigating Structural Policies, 2014.
<http://www.herminonline.net/index.php/component/content/article/2-uncategorised/14> [erişim tarihi:20.Kasım.2014].
- Ireland Department of Enterprise. 2000. Trade and Employment, Ireland Employment and Human Resources Development Operational Programme Complements 2000-2006. Dublin.
- İlisulu, B., (2004). Polonya’da müzakere sürecinin koordinasyonu için oluşturulan yapılanma Türkiye için bir örnek olabilir mi? *Uzmanlık Tezi*. Ankara: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Ulusal Program Dairesi.
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Polonya Müzakere Süreci Örneği. 2013, <http://www.ibb.gov.tr/sites/AvrupaBirliği/Sayfalar/PolonyaMuzakereSureciOrnegi.aspx> [erişim tarihi: 03.Temmuz.2014].
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi , Avrupa Birliği Çalışmaları, 2014, <http://www.ibb.gov.tr/sites/Avrupa-Birliği/Sayfalar/ABninYerelPolitikaları.aspx> [erişim tarihi: 02.Ağustos.2014]
- İstanbul Zeytinburnu Belediyesi, Adaylık Sürecinde Avrupa Birliği Mali Yardımları, 2009, http://www.zeytinburnubld.gov.tr/varliklar/Turkce/download/pdf/yerel_kalkinma/3_tunay_ince_sunum.pdf [erişim tarihi:12.Aralık.2014].
- Kara, M., (2008). Bölgesel Rekabet Edebilirlik Kavramı ve Bölgesel Kalkınma Politikalarına Yansımaları. *Uzmanlık Tezi*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- Kuzu, İ., (2008). Avrupa Sosyal Fonu ve Üyelik Sürecinde Türkiye’nin Hazırlıkları. *Planlama Uzmanlığı Tezi*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- Meredith, D., 2004. European Rural Regions: Current Trends&Future Prospects. *Irish EU Presidency*. [online]
<http://www.agresearch.teagasc.ie/rerc/downloads/workingpapers/07wpre13.pdf> [erişim tarihi: 16.Haziran.2014].
- Numanoğlu, N.,2008. Avrupa Birliğinin Bölgesel Yönetişime İlişkin Türkiye’den Beklentileri ve Ulusal Program [online]
<http://ipc.sabanciuniv.edu/tr/ArastirmaAlanlari/documents/NursenNumanoglu.pdf> [erişim tarihi:12.Mayıs.2014].
- Özenen, C., 2009. The Effects of Structural Funds on Ireland’s Development And Lessons for Turkey [online], T.R.Prime Ministry, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/ozenencg/irlanda.pdf> [erişim tarihi: 16.Kasım.2014].
- Özkan, Y.E., AB ve Ulusal Fon Kaynakları, 108. *Dönem İl Planlama ve Koordinasyon Müdürleri Hizmet-İçi Eğitim Semineri*. Şubat 2014 Antalya, T.C. İçişleri Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı.
- Poland Ministry of Regional Development. 2006. Community Support Framework, EU Structural Funds in Poland.
- Sevinç, D. 2014. Türkiye - Avrupa Birliği İlişkileri Mali İşbirliği Süreci. *TEPAV Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü*. 8.Şubat 2010. Kayseri, s:3
- Şen, Z., (2004). Türkiye’nin Avrupa Birliği Adaylığı ve Katılım Öncesi Stratejisi Çerçevesinde Bölgesel Politika Alanında Uyum Durumunun Değerlendirilmesi. *Uzmanlık Tezi*. Ankara: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Ekonomik ve Mali Konular Dairesi Başkanlığı.
- T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, 2014-2020 Avrupa Birliği Çok Yıllı Mali Çerçevesine İlişkin Bilgi Notu. 2013,

- http://www.abgs.gov.tr/files/ab_mff_2014_2020_notu.pdf [erişim tarihi: 15.Ekim 2014]
- T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, Türkiye'nin Katılım Süreci İçin Avrupa Birliği Stratejisi, www.abfonlari.gov.tr [erişim tarihi: 01.Ağustos 2014]
- T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, Türkiye'nin Yeni Avrupa Birliği Stratejisi: Siyasi Reform Sürecinde Kararlılık, Sosyo-Ekonomik Dönüşümde Süreklilik, İletişimde Etkinlik. 2014, <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=46294&l=1> [erişim tarihi: 31.Temmuz. 2014].
- T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Merkezi Finans ve İhale Birimi, 2014, www.mfib.gov.tr [erişim tarihi: 22.Ağustos.2014].
- T.C. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Avrupa Birliği Koordinasyon Genel Müdürlüğü, 2005. AB Mali Yardımları, Teknik Destek Programları ve Projeler. Ankara.
- T.C. Maliye Bakanlığı, Mali Kontrol Alanındaki AB Mevzuatı, 2008, www.maliyeabdid.gov.tr/html/ab_turkiye/dokuman/mevzuat_ozet.pdf, [erişim tarihi:13.Mart.2014].
- T.C. Dublin Büyükelçiliği Ticaret Müşavirliği. 2011. İrlanda Ekonomisi ve Türkiye ile Ekonomik ve Ticari İlişkileri. Dublin.
- Technical Assistance for Civil Society Oranisations, Türkiye Strateji Belgesi 2014-2020. 2014, www.tacso.org [erişim tarihi: 01.Aralık 2014]
- Technical Assistance Operational Programme, 2012, http://www.csfinfo.com/htm/operational_prog/technical_assistance.htm [erişim tarihi: 10.Ekim.2014]
- Tomasz, B. 2005. New empirical insights into the growth effects of economic integration within EU. *Fourth Annual Conference of the European Economic and Finance Society "Economic and Financial Issues in an Enlarged Europe"*, Coimbra.
- Treaty of Maastricht. 2008. http://europa.eu/scadplus/treaties/maastricht_en.htm [erişim tarihi: 14.Mayıs.2014].
- The Treaty of Rome. 1957. http://ec.europa.eu/archives/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf. [erişim tarihi: 20 Ekim 2014]
- World Bank. 1999. *The State After Communism: Administrative Transitions in Central and Eastern Europe*. Jan. Washington, D.C: USA.
- Yalçın, E., (2005). İktisadi Büyüme ve Dış Krediler: Ampirik Bir Çalışma. *Uzmanlık Yeterlilik Tezi*. Ankara: TCMB Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü.
- Yavuz, D., 2014. Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu. *Avrupa Birliği Bakanlığı, Sosyal, Bölgesel, Yenilikçi Politikalar Başkanlığı*. Ankara.
- Yaygır, D., 2009. Türkiye Avrupa Birliği Mali İlişkileri. *Dış Ticaret Müsteşarlığı AB Genel Müdürlüğü*. Ankara.
- Yeter, A., 200. Yapısal Fonların Hedef Kapsam ve Yöntemlerinin Örnek Ülke Uygulamaları Çerçevesinde İncelenmesi: İrlanda Örneği. *Uzmanlık Tezi*. Ankara: AB Genel Sekreterliği Sektörel ve Bölgesel Politikalar Dairesi.