

T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI
TÜRKİYE VE AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİ BİLİM DALI

MALİ YARDIM ARACI (IPA) VE TÜRKİYE – AVRUPA BİRLİĞİ
MALİ YARDIM İLİŞKİLERİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan
Hayri TOPRAK

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Fevzi Rifat ORTAÇ

Ankara - 2010

T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI
TÜRKİYE VE AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİ BİLİM DALI

MALİ YARDIM ARACI (IPA) VE TÜRKİYE – AVRUPA BİRLİĞİ
MALİ YARDIM İLİŞKİLERİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ


Hazırlayan
Hayri TOPRAK

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Fevzi Rifat ORTAÇ

Ankara – 2010

ONAY

Hayri TOPRAK tarafından hazırlanan "Mali Yardım Aracı (IPA) ve Türkiye – Avrupa Birliği Mali Yardım İlişkileri" başlıklı bu çalışma, 06/12/2010 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Türkiye ve Avrupa Birliği İlişkileri Bilim Dalında Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.


Prof. Dr. Fevzi Rifat ORTAÇ


Prof. Dr. Hikmet KAVRUK


Doç. Dr. Şenol DURGUN

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	i
İÇİNDEKİLER	ii
KISALTMALAR	v
TABLolar	vii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KURULUŞU, MALİ YARDIM KAVRAMI VE AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇESİ

1.1. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KURULUŞ AŞAMALARI.....	4
1.2. MALİ YARDIM KAVRAMI	10
1.3. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN MALİ YARDIMI VE TARİHÇESİ.....	11
1.3.1. Avrupa Birliği'nin Mali Yardım Nedenleri.....	14
1.3.1.1. Politik Neden.....	14
1.3.1.2. Ekonomik Neden	15
1.4. AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇESİ.....	17
1.4.1. Bütçenin Ana İlkeleri.....	19
1.4.1.1. Birlik İlkesi	19
1.4.1.2. Genellik İlkesi	19
1.4.1.3. Yıllık Olma İlkesi.....	20
1.4.1.4. Denklik İlkesi	20
1.4.1.5. Belli Bir Amaca Tahsis Edilmesi İlkesi.....	21
1.4.1.6. Güçlü Mali Yönetim	21
1.4.1.7. Şeffaflık	21
1.4.2. Bütçe Genel Gelirleri.....	22
1.4.3. Bütçe Genel Giderleri	28

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN MALİ YARDIMLARI

2.1. AVRUPA BİRLİĞİ GENEL BÜTÇESİNDEN SAĞLANAN MALİ YARDIMLAR	34
2.1.1. Üye Ülkelere Yönelik Mali Yardımlar	35
2.1.1.1. Tarıma Yönelik Yardımlar (Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu).....	35
2.1.2.1. Yapısal Harcamalara Yönelik Mali Yardımlar	36
2.1.2.1.1. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu	42
2.1.2.1.2. Avrupa Sosyal Fonu	43
2.1.2.1.3. Balıkçılığı Yönlendirme Fonu	45
2.1.2.1.4. Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu - Yönlendirme Bölümü.....	46
2.1.2.1.5. Uyum Fonu	49
2.1.2. Üye Olmayan Ülkelere Yönelik Mali Yardımlar	55
2.1.2.1. Afrika, Karayip ve Pasifik (AKP) Ülkelerine Yönelik Mali Yardımlar	55
2.1.2.2. Akdeniz Ülkelerine Yönelik Mali Yardımlar.....	59
2.1.2.3. Asya Ülkelerine Yönelik Mali Yardımlar	66
2.1.2.4. Bağımsız Devletler Topluluğu (BDT) Ülkelerine Yönelik Mali Yardımlar	67
2.1.2.5. Latin Amerika Ülkelerine Yönelik Mali Yardımlar	69
2.1.2.6. Merkezi Ve Doğu Avrupa (MDAÜ) Ülkelerine Yönelik Mali Yardımlar.....	70
2.1.2.6.1. PHARE Programı	72
2.1.2.6.2. ISPA Programı	77
2.1.2.6.3. SAPARD Programı.....	79
2.1.3. İç Politikalara Yönelik Yardımlar	84
2.1.4. Yönetim Harcamalarına Yönelik Yardımlar	85
2.2. AVRUPA YATIRIM BANKASI'NDAN SAĞLANAN MALİ YARDIMLAR	86

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE – AVRUPA BİRLİĞİ MALİ YARDIM İLİŞKİSİ VE KATILIM ÖNCESİ MALİ YARDIM ARACI (IPA)

3.1. TÜRKİYE-AVRUPA BİRLİĞİ MALİ İLİŞKİLERİ'NDE HELSİNKİ ÖNCESİ GELİŞMELER	97
3.3.1. Mali Protokollerle Sağlanan Mali Yardımlar.....	100
3.3.2. Avrupa–Akdeniz Programlarından Sağlanan Mali Yardımlar	105
3.3.3. Diğer Mali Yardımlar	107
3.2. TÜRKİYE - AVRUPA BİRLİĞİ MALİ İLİŞKİLERİ'NDE HELSİNKİ SONRASI GELİŞMELER	111
3.2.1. Avrupa–Akdeniz Programlarından Sağlanan Mali Yardımlar (MEDA II)	118
3.2.2. Diğer Mali Yardımlar	120
3.3. KATILIM ÖNCESİ MALİ YARDIM ARACI (IPA)	128
3.3.1. IPA'nın Bileşenleri	133
3.3.1.1. Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma	135
3.3.1.2. Sınır Ötesi İşbirliği	138
3.3.1.3. Bölgesel Kalkınma Bileşeni	141
3.3.1.3.1. Çevre Operasyonel Programı	142
3.3.1.3.2. Ulaştırma Operasyonel Programı	143
3.3.1.3.3. Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı ..	144
3.3.1.4. İnsan Kaynaklarını Geliştirme Bileşeni	147
3.3.1.5. Kırsal Kalkınma Bileşeni	151
3.3.2. IPA Uygulama Süreci	154
3.3.1. IPA Türkiye Yapılanması.....	157
SONUÇ	162
KAYNAKÇA	169
ÖZET.....	178
ABSTRACT	180

ÖNSÖZ

Avrupa Birliği üyeliği söz konusu olduğunda, çeşitli kesimlerden insanların Avrupa Birliği üyeliğine dair beklentilerinin birbirinden farklılaştığı görülmektedir. Bununla birlikte birçok kesimin Avrupa Birliği'ne üyelikten beklentisi ekonomik ve sosyal gelişmenin sağlanması noktasında kesişmektedir. Bu gelişme genellikle mali yardım mekanizması yardımıyla sağlanır. Mali yardım kavramı, Avrupa Birliği tarafından üye, aday ve üçüncü ülkelerin kullanımına sunulan kaynakları ifade eder. Avrupa Birliği ile Türkiye arasındaki mali yardım ilişkileri uzun bir geçmişe sahiptir. Bu çalışma, uzun süreli bir araştırmanın ürünüdür. Avrupa Birliği alanına dair, mali yardımlar ağırlıklı olmak üzere yaptığım araştırma ve ulaştığım değerlendirmelerin, sonraki gelişmeleri ve yeni uygulamaları yorumlamak üzere sadece şahsıma değil, diğer araştırmacılara da katkısı olacağı ümit edilmektedir.

Tez çalışmam süresince hem akademik hem idari programının yoğunluğuna rağmen, bana her türlü desteği verip, pozitif katkısını eksik etmeyen değerli hocam Prof. Dr. Fevzi Rifat ORTAÇ'a, yüksek lisans eğitim sürecindeki katkıları için T.C. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün değerli tüm akademik kadrosuna, bu süreçte her türlü katkıları için değerli dostlarıma ve tabi ki her zaman yanımda olan sevgili aileme teşekkür ediyorum.

KISALTMALAR

AB	:Avrupa Birliği
ABGS	:Avrupa Birliği Genel Sekreterliği
ABKF	:Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu
AET	:Avrupa Ekonomik Topluluğu
a.g.e.	:Adı Geçen Eser
a.g.m.	:Adı Geçen Makale
AKÇT	:Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
AKF	:Avrupa Kalkınma Fonu
AKP	:Afrika, Karayip ve Pasifik
ASF	:Avrupa Sosyal Fonu
AT	:Avrupa Topluluğu
ATYGF	:Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu
AYB	:Avrupa Yatırım Bankası
BM	:Birleşmiş Milletler
BDT	:Bağımsız Devletler Topluluğu
ÇSGB	:Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
CARD	:The Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization
DPT	:Devlet Planlama Teşkilatı
DTM	:Dış Ticaret Müsteşarlığı
EC	:European Commission
ECU	:European Currency Unit
EFTA	:Avrupa serbest Ticaret Bölgesi
ENPI	:European Neighbour and Partnership Instrument
EU	:European Union
EURATOM	:Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
EUROMED	:Euromediterranean Partnership
EUROSTAT	:Avrupa Birliği Resmi İstatistik Ofisi
FIFG	:Financial Instrument for Fisheries Guidance
GAP	:Güneydoğu Anadolu Projesi
GSMH	:Gayri Safi Milli Hâsıla

GSYİH	:Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla
IMF	:Uluslararası Para Fonu
IPA	:Instrument for Pre-Accession Assistance
ISPA	:Instrument for Structural Policies for Pre Accession
İKV	:İktisadi Kalkınma Vakfı
KDV	:Katma Değer Vergisi
KOBİ	:Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler
KOSGEB	:Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
MEB	:Milli Eğitim Bakanlığı
MEDA	:Mediterranean Economic Development Area
MDAÜ	:Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri
NUTS	:Nomenclature of Territorial Units for Statistics
OECD	:Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
OGT	:Ortak Gümrük Tarifesi
OTP	:Ortak Tarım Politikası
ÖSDP	:Özelleştirme Sosyal Destek Projesi
PHARE	:Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy
SAPARD	:Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development
STK	:Sivil Toplum Kuruluşu
TACİS	:Technical Aid to the Commonwealth of Independent States
TCDD	:Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
TERRA	:Turkey Earthquake Relief and Rehabilitation Aid
TR	:Türkiye
TÜİK	:Türkiye İstatistik Kurumu
USD	:Amerikan Doları
YAP	:Yenileştirilmiş Akdeniz Politikası

TABLOLAR

Tablo 1	Bazı Ülkelerin AB Üyelik Süreci	Sayfa 10
Tablo 2	Bazı Ülkelerin Üye AB'ye Üye Olmadan ve Üye Olduktan Sonraki Kişi Başına Gelirleri	Sayfa 17
Tablo 3	2008 AB Bütçe Gelirlerinin Dağılımı	Sayfa 25
Tablo 4	2008 AB Bütçe Gelirlerinin Üye Ülkeler İtibari İle Dağılımı	Sayfa 27
Tablo 5	2006-2013 Bütçesine AB'ye Üye Ülkelerin Öngörülen Katkısı	Sayfa 28
Tablo 6	2008 AB Bütçe Harcamalarının Dağılımı	Sayfa 32
Tablo 7	2008 Bütçe Harcamalarının Üye Ülkelere Göre Dağılımı	Sayfa 33
Tablo 8	AB Fonlarının Hedef Bölgelere Göre Dağılımı	Sayfa 38
Tablo 9	NUTS Düzeyleri ve Nüfus Aralıkları	Sayfa 40
Tablo 10	2000-2006 Döneminde Üye Ülkelere Tahsis Edilen Yapısal Fonlar	Sayfa 41
Tablo 11	Ortak Tarım Politikasının Finansmanına İlişkin Yapılan Bütçe Harcamaları (1998-2002)	Sayfa 48
Tablo 12	Yapısal Fonların Dağılımı (2003)	Sayfa 49
Tablo 13	Uyum Fonu Kapsamında 2000-2006 Döneminde 4 Ülkenin Aldığı Pay	Sayfa 51
Tablo 14	Uyum Fonu (Taahhüt Edilmiş Harcamalar) 2000-2006	Sayfa 53
Tablo 15	AKP Ülkeleri İle Yapılan Mali Paket Yardım Antlaşmaları (1964-2007)	Sayfa 56
Tablo 16	MEDA I Programının Ülkelere Göre Dağılımı	Sayfa 63
Tablo 17	Avrupa Birliğinin Akdeniz Ülkelerine Yönelik Yardımları	Sayfa 65-66
Tablo 18	Asya Ülkelerine Yapılan Mali Taahhüt ve Ödemeler	Sayfa 67
Tablo 19	2000-2006 Döneminde MDAÜ İçin Öngörülen Mali Yardımlar	Sayfa 72
Tablo 20	PHARE Programından 2003 Yılında Ülkelere Yapılan Yardımlar	Sayfa 75

Tablo 21	ISPA Kaynaklarının Yararlanıcılar Bakımından Dağılımı	Sayfa 78
Tablo 22	SAPARD Programının Ükelere Göre Dağılımı	Sayfa 82
Tablo 23	2000-2006 Dönemi MDAÜ Mali Yardımları	Sayfa 83
Tablo 24	2002-2005 Dönemi AB İç Politika Harcamalarının Dağılımı	Sayfa 85
Tablo 25	2002-2005 Dönemi AB İdari Harcamaları	Sayfa 86
Tablo 26	Avrupa Yatırım Bankasının 2001-2005 Dönemi Türkiye Yardımları	Sayfa 89
Tablo 27	2002-2006 Yılları Arasında AYB Tarafından AB Üyesi Ükelere Sağlanan Krediler	Sayfa 90
Tablo 28	Avrupa Yatırım Bankasının 2008 Yılı Mali Yardımlarının Sektörel Dağılımı	Sayfa 91
Tablo 29	AYB 2008 Yılı Mali Yardımları ve 2007 Oranları	Sayfa 92
Tablo 30	Mali Protokoller Kapsamında Türkiye'ye Yapılan Mali Yardımlar	Sayfa 104
Tablo 31	1999 Helsinki Zirvesi Sonrası AB Mali Yardımları	Sayfa 123
Tablo 32	Türkiye'ye 2006 Yılına Kadar Yapılan Hibe Yardımlarının Bazı Ükelerle Karşılaştırılması	Sayfa 124
Tablo 33	IPA Kapsamında Aday ve Potansiyel Aday Ükelere Yapılacak Mali Yardım Tutarı	Sayfa 132
Tablo 34	2007-2013 Dönemi Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) Bileşenleri	Sayfa 134
Tablo 35	IPA Kapsamında 2007-2009 Döneminde Türkiye İçin Öngörülen Mali Yardımlar	Sayfa 135
Tablo 36	ENPI Programı 2007-2013 Dönemi Türkiye'ye Yapılacak Mali Yardımlar	Sayfa 140
Tablo 37	2007-2011 Dönemi İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı Bütçesi	Sayfa 149
Tablo 38	2007-2010 Dönemi Kırsal Kalkınma Bileşeni Türkiye Yardımları	Sayfa 154

GİRİŞ

Avrupa Birliği, başlangıçta altı ülkenin bir araya gelmesi ve bir takım yetkilerini devretmesi ile oluşturulmuştur. Birliğin kuruluş felsefinde yer alan dayanışma ilkesinin gerekliliği olarak, üye ülkelere, aday ülkelere ve üçüncü ülkelere mali yardım desteği verilmektedir. Kendi kurumsal yapısını geliştiren ve üye sayısı arttıkaça kullandığı mali yardım araçlarını çeşitlendiren Birlik, son dönemde uygulama bütünlüğu sağlamak ve etkinliği ölçmek üzere program tabanlı bir sisteme geçmiştir.

Birlik ile olan uzun geçmişi ve 1999 Helsinki Zirvesi sonrası tanımlanan aday ülke sıfatıyla Türkiye de geçmişten günümüze mali yardımlardan istifade etmektedir. Üye ülkelerin adaylık süreçlerinde yapılan yardımlar ile Türkiye'ye yapılan mali yardımlar kıyaslandığında görülen dengesizlik çok nettir. Özellikle Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri için geliştirilen ve ciddi bir mali kaynak aktarımını öngören programlara ülkemizin dâhil edilmemesi önemli bir kayıp olmuştur. 2007-2013 dönemi mali yardımlarını Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı olarak tanımlayan Birlik, bu kapsamda aday ve potansiyel aday ülkelere kullanabilecekleri mali yardım başlıklarının çerçevesini çizmiştir.

Avrupa Birliği'ne üyelik yolunda sarf edilen çabaların temel çıkış noktası ekonomik anlamdaki beklentilerdir. Birliğe tam üyeliğin gerçekleşmesi durumunda mali kaynaklardan daha fazla oranda yararlanılabilmesinin de önü açılmış olacaktır. Birlik ile mali işbirliği sürecine giren ülkeler farklı sosyal ve ekonomik yapıda olmakla birlikte bu farklılıkların giderilmesi aşamasında önemli mali yardım araçları devreye girmektedir. Bu durumun farkında olan Türkiye de hem Birlik bütçesinden sağlanan hibelerden hem de Avrupa Yatırım Bankası kredilerinden istifade etmeye çalışmaktadır.

Bu çalışmanın amacı Avrupa Birliği'nin kuruluşu, mali yardım kavramı ve bütçesinden yola çıkarak bugüne kadar farklı ülke gruplarına yapılan mali

yardımlarla, ülkemizin aldığı katkıya değinmek, Birliğin mali yardımlarını bir bütün olarak incelemek, kıyas yapmak, 2007-2013 dönemi programlarının kapsamına değinmek ve yapılması gerekenleri tespit etmektir.

Tezin birinci bölümünde Avrupa Birliği'nin kuruluşu, mali yardım kavramı ve Birlik bütçesi incelenmiştir. Sonraki bölümlerin daha iyi kavranabilmesi için temel bilgilere bu bölümde yer verilmiştir.

İkinci bölümde Birlik tarafından yapılan mali yardımların türleri, karşılandıkları kaynaklar ve ülke gruplarına göre yapılan mali yardımlar incelenmiştir. Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerine yapılan mali yardımlar, her ne kadar bu ülkelerin üyelik süreçleri tamamlanmış olsa da ülkemiz ile kıyaslamasının yapılabilmesi açısından, adaylık süreleri boyunca yararlandıkları programlar kapsamında incelenmiştir. Birliğin mali yardım uygulamaları, diğer ülke grupları ile Türkiye'nin aldığı mali yardımların kıyaslanabilmesi için gerekli referans bilgilerin incelendiği kısımdır.

Üçüncü bölümde kuruluşundan bu yana Avrupa Birliği ile Türkiye arasında süregelen mali yardım ilişkisi dönemler itibari ile incelenmiştir. Başlangıçta daha sınırlı olan mali yardımlarda, 1999 Helsinki Zirvesinde çıkan adaylık statüsü sonrasında uygulama ve miktar bakımından değişim görülmektedir. Helsinki Zirvesi öncesi dönemin hem ilişkiler hem mali yardımlar açısından çok verimli olmadığı söylenebilir. Birliğin söz konusu alandaki son düzenlemeleri ile Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı adı altında tanımlanan beş ana bileşen, içerikleri ve uygulama süreçleri ile bu bölümde incelenmiş ayrıca yeni dönem için ön şart niteliğinde olan kurumsal yapılanmaya yer verilmiştir. Ayrıca, ikinci bölümde incelenen konular ekseninde, ülkemizin almış olduğu mali yardımların, diğer ülkelerin almış olduğu mali yardımlarla kıyaslaması yapılmıştır.

Yeni dönemle birlikte Türkiye, tam aday statüsü ile mali yardım bileşenlerinin tümünden yararlanabilmektedir. Bununla birlikte tam aday

statüsündeki ülke sayısının azlığına paralel olarak, ülkemizin birçok alandaki üstünlüğü ile Birliğin mali yardımlarından en üst düzeyde faydalanması gerektiğinden, bu durum tezin önemini de ortaya koymaktadır. Bu sayede elde edilecek fayda ve gelişmeler ülkemizin tek başına üstesinden gelemeyeceği birçok projenin gerçekleşmesini sağlayacaktır. Birliğe üyelik sadece ekonomik kalkınmayı gerçekleştirmek için değil, aynı zamanda demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları gibi alanlarda da önemli mesafeler alınmasına yardım edebilir. Ülkemizin, hem bu temel prensiplerle hem de dünya ile bütünleşmiş bir konumda olması için de mali yardımlar önemli bir kaynaktır.

Tezimizde, bu kapsamda Avrupa Birliği'nin mali yardımlarının işlevi ve ülkemiz ile olan ikili mali yardım ilişkisi üzerinde durulacaktır. Mevcut üye ülkelerin, Birlik kaynaklarından sağladığı katkı sonucu ulaştıkları nokta ve ülkemiz açısından var olan fırsatların değerlendirilmesinin önemine vurgu yapılacaktır. Bu doğrultuda kararlılık ve devamlılığın somut olarak ortaya konması ve gerekli kurumsal yapının istikrarlı bir işleyişle yoluna devam etmesi gerekmektedir. Bu durum sadece Avrupa Birliği üyeliğinin sağlanmasından ziyade daha geniş yelpazede düşünülerek Türkiye'nin kalkınmasına olumlu yönde etki edecektir.

Tez çalışmasına Avrupa Birliği'nin kuruluşu, genişlemesi, bütçesi, mali yardımları ve Türkiye ile diğer ülke gruplarına olan mali yardımları ile son dönem mali perspektifi ile ilgili yerli ve yabancı literatür taranarak başlanmıştır. Bu kapsamda ulaşılan kaynaklar, kaynakça kısmında da belirtilmiştir. Kaynak taraması aşamasında, özellikle Avrupa Birliği'nin resmi sitesi başta olmak üzere internetten ve bilimsel veri tabanlı programlardan geniş ölçüde yararlanmak suretiyle birincil kaynaklara bizzat ulaşılmaya özen gösterilmiştir. Avrupa Birliği üzerine çalışma yapan çeşitli kamu kurum ve kuruluşları ile çeşitli araştırma merkezlerinin yayınları ve mevzuat çalışmalarından istifade edilmiş, ayrıca daha önce bu alanda yazılan kitap, makale, araştırma raporları, bültenler gibi eserler taranmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KURULUŞU, MALİ YARDIM KAVRAMI VE AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇESİ

1.1. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KURULUŞ AŞAMALARI

Kara Avrupa'sında bir "birlik" kurma fikrini Orta Çağa kadar dayandırmak mümkün olmakla birlikte ilk olarak II. Dünya Savaşı sonrasında bu amaca yönelik önemli adımlar atıldığı görülmektedir. Avrupa Birliği (AB), 1952 yılında altı ülkenin bir araya gelmesi ile kurulan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT)'nden, geçirmiş olduğu evrelerle bugün 27 üye, 3 aday ve 5 potansiyel aday ülke ile geniş bir bölgede varlığını sürdürmektedir. Bu geniş yapısı ile ele alındığında hiç kuşkusuz sahip olduğu yüzölçümü, nüfusu, ekonomik gücü ve dünya siyasetindeki yeri sayesinde başarıya ulaşmış en önemli birleşme hareketlerinden birisi görünümündedir.

19. yüzyıl boyunca sürüp giden savaşlar, endüstri devrimi ve teknolojik gelişmelere paralel olarak daha yıkıcı ve telafisi zor sonuçlar doğuran II. Dünya Savaşı sonrası bazı ülkelerde, kendileri üzerinde yer alan bir birliğe, otoriteye ulaşmak çözüm olarak görülmüş ve bunu gerçekleştirmeye yönelik fikirler benimsenmiştir. Böyle bir örgütlenmeye ihtiyaç duyulmasının nedenleri arasında Almanya-Fransa arasında süre gelen düşmanlığın yeni yıkımlara neden olmasının önüne geçmek, bir yanda Sovyetler Birliği diğer yanda ise Amerika Birleşik Devletleri gibi etkili iki güç arasında kalan bu coğrafyaya gelebilecek dış müdahaleleri engellemek gibi politik unsurlar vardır.

Avrupa'yı dışa karşı koruyacak bu yapılanma için ekonomik ve siyasi gücün birleştirilmesi fikrinin değişik unsurları mevcuttur. Bölgede yaşayanların yaşam standartlarını yükseltmek, işsizliği önlemek, ticaret,

vergi, parasal alanlarda ortak hareket etme amacı ile endüstrinin iki önemli maddesi kömür ve çelik konularındaki yetkilerinin tek elden kullanılması bunlardan en önemlileridir.

Avrupa'daki böyle bir oluşuma dayanak teşkil eden görüşler arasında, federasyon kurulması fikrinin sahibi Fransız Jean Monnet olmuştur. Onun çalışmaları sonucunda bu ülkenin dışişleri bakanı olan Robert Schuman kendi adını verdiği planını 9 Mayıs 1950'de açıklamıştır. Schuman Planına göre Batı Almanya ve Fransa'da çelik ve kömür üretimini denetleyecek tek bir organ kurulacak ve bu organ diğer Avrupa ülkelerinin üyeliği ile Birleşmiş Milletlerin işbirliğine açık olacaktı. Avrupa'nın birleşmesi yönünde atılan bu ciddi adım ile uluslarınkinden daha yüksek bir otoritenin, uzun süre Almanya ile Fransa arasındaki sorunların temelini teşkil eden kömür ve çelik üretiminde söz sahibi olması amaçlanmıştır.

Bu gelişmelerin paralelinde dokuz ay gibi bir süre devam eden yoğun görüşmelerin sonuçlandırılarak Batı Almanya, Fransa, İtalya ve Benelux ülkeleri (Hollanda, Belçika, Lüksemburg) dışişleri bakanlarının katıldığı 18 Nisan 1951 tarihli Paris Konferansı'nda AKÇT kurulmuştur. Ulusların bir takım yetkilerini devretmesi anlamına gelen bu gelişme ile bütünleşme ekonomik alanda başlamış, farklı alanlarda devam ederek bugünkü Avrupa Birliği'nin temelleri atılmıştır.

25 Mart 1957 tarihinde üye ülkelerce imzalanarak 1 Ocak 1958'de yürürlüğe giren Roma Antlaşması ile Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (EURATOM) ve Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) kurulmuştur. Topluluğun bir nevi kuruluş anlaşması olan Roma Antlaşması; malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımını öngörmüştür. Anlaşma üye ülkeler arasında tüm ticari engellerin kaldırılması ve diğer ülkelere ortak gümrük vergilerinin uygulanmasını, tarım, ticaret, güvenlik gibi alanlarda da

ortak politikaların uygulanmasını içermektedir.¹ Bu antlaşma ile topluluğun Konsey, Komisyon, Parlamento, Adalet Divanı, Avrupa Yatırım Bankası ve Avrupa Sosyal Fonu gibi temel kurumları da oluşturulmuştur.

Kuruluş aşamasında Avrupa'nın diğer ülkelerinin katılımına açık olduğunu belirten AET, ilk genişlemesini 1973 yılında İngiltere, Danimarka ve İrlanda'nın katılımı ile Kuzey Avrupa'ya doğru gerçekleştirmiş, bu gelişme sonraki genişleme dalgalarına da hız kazandırmıştır. Bu ülkelerle birlikte adaylık için başvuru yapan Norveç ise daha sonra halkoylaması ile genişlemeyi reddeden ilk ülkedir (1994 yılındaki oylama ile üyelik bir kez daha reddedilmiştir).

Topluluk bir sonraki aşamada yönünü Güney Avrupa'ya çevirirken ikinci genişleme ile 1981'de Yunanistan, üçüncü genişleme ile de 1986'da Portekiz ve İspanya'nın katılımıyla 12 üyeye ulaşarak coğrafyasını genişletmiştir. Ancak daha sonraki bölümlerde değinileceği üzere Güneye olan ilerleme özellikle ekonomik anlamda önemli yükler getirmiştir. Topluluğun amaçlarından biri olan üye ülkelerde yaşam standartlarının yükseltilmesi, ekonomik gelişmişliğin ve bütünleşmesin sağlanması pek kolay olmamıştır. Bu üç ülkeden ikisi katılımlarından kısa bir süre önce faşist yönetimi (İspanya, Portekiz) değerinin ise askeri diktatörlüğü (Yunanistan) geride bırakmış olmalı ülkelerin siyasi idareleri bakımından ilginçtir.² Bu ülkeler, Avrupa Topluluğu'na girilmesiyle desteklenen ve hızlandırılan demokratik sistemi uyarlama sürecine girmişlerdir.

1992 Maastricht Antlaşması ile Topluluk, Birlik aşamasına geçerek Avrupa Birliği adını almıştır. Antlaşmanın etkisi sadece bu değişiklikle sınırlı kalmayarak üç önemli alanını belirlemiştir; Ekonomik ve Parasal Birlik, Ortak Güvenlik ve Dış Politikası ile Adalet ve İçişlerinde Alanında İşbirliği.

¹ Ruşen Keleş, **Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler**, Ankara, Türk Belediyecilik Derneği - Konrad Adenauer Vakfı Yayınları, 1999, s.9.

²Theo Stammen, "Avrupa Birliği'nin Gelişiminde Genişleme ve Derinleşme Süreci Arasındaki Diyalektik İlişki", çev. Necati İyikan, **Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi**, Sayı 15, 2008, s.200.

1995 yılında dördüncü genişleme dalgası ile Avusturya, Finlandiya ve İsveç Birliğe dâhil edilerek başlangıçta 6 olan üye sayısı 15'e çıkmıştır.

Liberal bir kültürün esaslarını temellerinde barındıran Birlik beşinci genişleme sürecinde, Varşova Paktı'nın son bulması, Sovyetler Birliği ve Yugoslavya'nın çözülüşüyle yönünü kendisine çeviren, Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerine (MDAÜ) beklenenden daha çabuk kapılarını açmıştır. 1997 Lüksemburg Zirvesi'nde aday ilan edilen Çek Cumhuriyeti, Estonya, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi, Letonya, Litvanya, Macaristan, Malta, Polonya, Slovakya ve Slovenya 1 Mayıs 2004 tarihinde Birliğe kabul edilerek en büyük genişleme sağlanmış ve üye ülke sayısı 25 olmuştur.³

Bu ülkelerin katılımı, demokrasi, insan hakları, yaşam standartlarının yükseltilmesi, barış, istikrar ve refahın tüm Avrupa'ya yayılması için bir fırsat niteliğindedir. Yeni katılımlarla üye ülke sayısı, toplam nüfus ve yüzölçümü olarak genişleyen Birlik bu ülkelerin zayıf ekonomik yapıları nedeni ile birçok alanda entegrasyonlarının gerçekleşmesinde zorluklar yaşamıştır. Bu durum genişleme sürecinin sorgulanmasına, diğer bir ifade ile artık doğal sınırlara ulaşıldığı fikrinin güçlenmesine sebep olmuştur.

Bulgaristan ve Romanya ise üyelik müzakerelerini bu ülkelerle birlikte tamamlamadıklarından 1 Ocak 2007 tarihi itibari ile Birliğin birer üyesi olmuşlardır. Bu gecikmede en önemli sorunlar yolsuzlukla mücadelede etkinliğin sağlanamaması ve yasal reformların bitirilememesidir. Bu son genişleme ile birlikte üye ülke sayısı 27 olmuştur.

Özellikle Yunanistan, İspanya ve Portekiz'in üyelikleri, bölgeler arasındaki ekonomik ve sosyal dengesizlikleri daha da arttırmıştır. Birlik içerisindeki bu farklılık merkez-çevre ilişkisi içerisinde değerlendirilebilir. Öyle ki gelişmiş, güçlü ekonomik yapıya sahip ülkeler merkezde, gelişme

³ İrfan Kaya Ülger, **Avrupa Birliği Ansiklopedisi**, İstanbul, TURKAB Derneği Yayınları, 2003, s.6.

yönünden sorun yaşayan bölgeler ise çevrede yer almaktadır. Bu anlamda özellikle Akdeniz ülkeleri düşük milli gelirleri ile çevre kısmında bulunmaktadır.

Hırvatistan 2003 yılında adaylık başvurusunda bulunmuş, 2005 yılında müzakerelere başlarken, 2004 yılında adaylık başvurusunu yapan Makedonya da Aralık 2005 itibari ile adaylık statüsünü kazanmıştır. Hırvatistan ile Birlik arasında Eski Yugoslavya ile ilgili bazı suçlular konusunda yaşanan sıkıntılar aşılmış olup bu iki ülkenin de yakın zamanda tam üye sıfatını kazanması beklenmektedir. Arnavutluk, Sırbistan, Karadağ, Bosna-Hersek ve Kosova ise tam adaylık statüsü bekleyen ülkelerdir.

İsviçre'nin 6 Aralık 1992 tarihli referandumla, Liechtenstein'in ise 28 Eylül 1992 tarihli referandumla AB'ye katılımı reddetmesi üzerine bu ülkelerin adaylığı rafa kaldırılmıştır. Öte yandan Liechtenstein 1995 yılında imzaladığı antlaşma ile Avrupa Ekonomik Bölgesine üye olmuştur. Böylece tüm Avrupa çapındaki serbest mal, hizmet ve sermaye alışverişinden ayrıca İsviçre ile aralarındaki ekonomi birliğinin avantajlarından ve İsviçre ile gümrük birliği sayesinde İsviçre sınırının açık olmasından yararlanmaktadır.

Türkiye'nin durumuna kısaca baktığımızda 1959 yılında ilk adaylık başvurusu yapılmış, ancak üyelik için gerekli şartları henüz taşımadığı ifade edilerek başvuru reddedilmiştir. 1963'de Topluluk ile Ankara Antlaşması imzalanmış ve bir ortaklık ilişkisi başlamıştır. Bu antlaşmada öngörülen hazırlık devresinin bitmesi ile 1970'de imzalanan ancak 1973'de yürürlüğe giren Katma Protokol ile istenilen sonuçlara ulaşılamamıştır. Türkiye ile Topluluk arasında zaman zaman sorunlar yaşanmış, Yunanistan ile olan sorunların da etkisi ile ilişkiler durma noktasına gelmiştir. 1980 sonrası gelişmelerin paralellinde sivil otoritenin hâkim olması ve liberal bir ekonomik yapının benimsenmesinin olumlu etkileri Topluluk ile ilişkilerin normale dönmesini sağlamış ve 1987'de tam üyelik için yeniden başvuru yapılmıştır. Tüm genişleme süreçleri değerlendirildiğinde Türkiye en uzun başvuru ve

bekleme süresine sahiptir ve bu özelliğini koruması muhtemeldir. Özellikle MDAÜ ile çabuk bütünleşen Birlik aynı hoşgörü ve çabayı Türkiye için gösterememiştir.

1999 Helsinki Zirvesi'nde nihayet Türkiye oybirliği ile aday ülke olarak kabul edilmiş ve diğer tüm aday ülkelerle eşit konumda olduğu vurgulanmıştır. 22 Haziran 1993 tarihli Kopenhag Kriterleri Türkiye'nin öncelikli olarak yerine getirmesi gereken koşulları belirlemiştir. 6 Ekim 2004'de Avrupa Komisyonu, Türkiye'nin siyasi, ekonomik ve topluluk mevzuatının benimsenmesi aşamalarında Kopenhag Kriterleri'ni sağladığına kanaat getirmiştir. 17 Aralık 2004 tarihinde Avrupa Birliği, Türkiye ile katılma müzakerelerinin 3 Ekim 2005 tarihinde başlamasına karar vermiştir.

Türkiye ile Birlik arasındaki müzakerelerde önemli yollar kat edilmiş, birçok alanda yapılan yasal ve kurumsal reformlarla uyum ve uygulama açısından üstlendiği yükümlülüklerin yerine getirilmesine gayret edilmiştir. Bağımsızlığına yakın zamanda kavuşan Hırvatistan ve Makedonya ile Birlik arasında gelinen nokta ve MDAÜ ile kıyas edildiğinde önemli üstünlükleri olmasına rağmen Türkiye'nin henüz tam üye olarak kabul edilmemesi uzun bir süre daha bekleneceğinin işaretidir. Son genişlemelerle birlikte Avrupa kıtasının da sınırlarını içine alan Birliğin genişlemeden ziyade derinleşmeye gitmesi ve tüm sınırlar içerisinde bütünleşmiş bir yapı haline gelme çabasına girmesi daha muhtemel görünmektedir.

Türkiye ile AB arasındaki tarihsel süreç, etraflıca incelenebilecek bir çalışma alanıdır. Tez çalışmasının konusundan sapmamak amacıyla Birlik ile olan ikili ilişkiler konusunda fazla detaya girilmeyecektir.

Tablo 1'de bazı ülkelerin Avrupa Birliği'ne üyelik süreçleri gösterilmiştir. Buradan da anlaşıldığı üzere AB, genişleme sürecinde MDAÜ ile çok kısa bir süreçte müzakereleri tamamlayarak tam üyeliklerini kabul etmiştir. Türkiye'nin bu ülkelere oranla birçok alandaki üstünlüğüne rağmen

tam adaylık statüsünden ileriye geçememiş olması Birliğin samimiyeti anlamında oldukça düşündürücüdür.

Tablo 1: Bazı Ülkelerin AB Üyelik Süreci

Ülke	Ortaklık Anlaşması	Tam Üyelik Başvurusu	Müz. Başl. Tarihi	Müzakere Bitiş Tarihi	Üyelik Tarihi
Kıbrıs	Aralık 1972	Temmuz 1990	Mart 1998	Şubat 2002	Mayıs 2004
Malta	Aralık 1970	Temmuz 1990	Şubat 2000	Şubat 2002	Mayıs 2004
Çek Cum.	Ekim 1993	Ocak 1996	Mart 1998	Şubat 2002	Mayıs 2004
Estonya	Haziran 1995	Kasım 1995	Mart 1998	Şubat 2002	Mayıs 2004
Litvanya	Haziran 1995	Ekim 1995	Şubat 2000	Şubat 2002	Mayıs 2004
Letonya	Haziran 1995	Ekim 1995	Şubat 2000	Şubat 2002	Mayıs 2004
Macaristan	Aralık 1991	Mart 1994	Mart 1998	Şubat 2002	Mayıs 2004
Polonya	Aralık 1991	Nisan 1994	Mart 1998	Şubat 2002	Mayıs 2004
Slovenya	Haziran 1996	Haziran 1996	Mart 1998	Şubat 2002	Mayıs 2004
Slovakya	Ekim 1993	Haziran 1995	Şubat 2000	Şubat 2002	Mayıs 2004
Bulgaristan	Mart 1993	Aralık 1995	Şubat 2000	Haziran 2004	Ocak 2007
Romanya	Şubat 1993	Haziran 1995	Şubat 2000	Aralık 2004	Ocak 2007

Kaynak: History of European Union, (Erişim) http://europa.eu/index_en.htm ,2 Ekim 2009.

1.2. MALİ YARDIM KAVRAMI

Dış yardım, bir ülke, uluslar arası kurum/kuruluşlar tarafından başka bir ülkeye verilen, hibe veya reel ticari kredi faizlerinden daha düşük bir oranda kullanılan, sermaye bağı, gelişim projeleri için borç, özel yatırımlar için garantiler ve ticari krediler niteliğinde olan kaynak aktarımlarını

ifade etmektedir. Bu yardımlar karşılıksız olabileceği gibi uzun vadelere yayılmış, düşük faizli veya proje desteği şeklinde olabilmektedir. Dış yardımların diğer bir özelliği gelişmiş ülkelerden az gelişmiş ülkelere doğru olmasıdır.

Birleşmiş Milletler (BM), Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası yardım yapan önemli uluslar arası kuruluşlardır. Burada söz konusu olan ekonomik anlamda gelişmişliği sağlamaya yönelik yardımlar olup, askeri, kültürel veya diğer yardımlar farklı değerlendirilmektedir. Dış yardımlar içinde önemli yer tutan mali yardım kavramı, ekonomik destek mahiyetinde hibe olarak verilen yardımlar, kredili/vadeli satılan mallar, sermaye transferlerini kapsayan; imtiyazlı krediler, eximbank kredileri, sermaye hareketlerini ifade eder.⁴

Özellikle gelişmekte olan ülkeler ithalata önemli miktarlarda kaynak aktarımı yapmak zorunda kalmaktadırlar. Sanayileşmedeki geri kalmışlığın dezavantajı ile ihracatla elde ettiği gelirler tasarruf yapacak miktara ulaşamamakta, bu durum yeni yatırım ve proje girişimlerinin sekteye uğramasına neden olmaktadır. Büyüyen cari açıklar ek kaynaklara duyulan ihtiyacı arttırmaktadır. Üretim kapasitelerinin artırılması, ar-ge çalışmalarının yapılması, teknolojik yeniliklerin sağlanması, üretimin çeşitlendirilmesi gibi ilerlemelerin sağlanabilmesi dış yardıma olan ihtiyacı daha da arttırmaktadır.

1.3. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN MALİ YARDIMI VE TARİHÇESİ

Avrupa Birliği birçok birleşme ve bütünleşme hareketine göre çok daha başarılı olurken bunu sağlayacak her türlü kurumsal, yapısal, ekonomik ve siyasal enstrümanlarını etkili bir biçimde kullanmış ve geliştirmiştir. Adaylık

⁴ DPT Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü İkili Ekonomik İlişkiler ve Teknik İşbirliği Daire Başkanlığı, **Türkiye'nin İkili Dış Yardımları (1992 - 1996)**, Ankara, 1998, s.4.

dönemimde ülkelere, gelişmişlik seviyesini yükseltmek için çeşitli programlarla destek verilirken üyelik sonrasında bütünleşmeyi sağlamak ve farklılıkları en aza indirmek için çalışmalarını sürdürmektedir. Üyeleri arasında gelişmiş olanlardan daha alt seviyede olanlara bir kaynak aktarımı yapan Birlik, bununla sınırlı kalmayarak nüfuzu altında olan bölgelere de çeşitli fonlarla önemli miktarlarda katkı yapmaktadır.

Birlik ekonomik ve sosyal açıdan dengeli, kalkınmış ve barış içinde bir bölge sağlamak amacındadır. Ayrıca başta eski sömürgesi olan ülkeler olmak üzere, ticarete bulunduğu, kendisine yakın coğrafyada bulunan ülkelerde de gelişmişlik ve yaşam seviyelerini yükseltmek için, kuruluşundan itibaren üyelerine, aday ülkelere ve diğer ülkelere mali açıdan destek olmuştur. Aday ülkeler için ön gördüğü ekonomik kriterleri bu ülkelerin kendi öz kaynakları ile yerine getirmesi, belirlenen hedeflere ulaşması kolay olmamaktadır.

AB'nin uzun ömürlü olabilmesi, birlik içinde entegrasyonun sağlanması ve diğer ülkelerin farklı güç merkezlerinin etkisi altına girmesinin önüne geçilmesi çabası mali yardımları zorunlu kılmıştır. Kurucu Anlaşma'da benimsenen karşılıklı yardım ve dayanışma felsefesi Topluluk bünyesinde uyumlu, dengeli ve sürdürülebilir ekonomik kalkınma faaliyetlerinin gerçekleştirilebilmesi için bir takım mali araçların kullanılmasını hızlandırmıştır.

Kurucu Anlaşma'da yer alan Dayanışma İlkesi ile karşılıklı yardımlaşma ve dayanışma esasıyla kalkınma felsefesi kabul edilmiştir. Yatırım programlarına hibe yolu ile destek verilmesi, üretim maliyetlerinin düşürülmesi, üretimin artırılması, tesis ve inşaatların finansmanı için destek verilmesi bu anlaşmada yer almıştır. Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu kuran antlaşmada Topluluğun tümünde üye ülkelerin ekonomi politikalarının yakınlaştırılması, yaşam standardının yükseltilmesi için Avrupa Sosyal Fonu,

Avrupa Yatırım Bankası'nın kurulması gibi girişimlerde bulunulması açıkça belirtilmiştir.⁵

Mali yardımlar başlangıçta küçük miktarlarda olup, daha çok az sayıdaki üye ülkelere yönelik olmuştur. Bu yardımlar zaman içerisinde üyelerin artması, aday ülkelerin olması, yardımların üçüncü ülkeleri de kapsayacak şekilde genişlemesi neticesinde uygulama ve kaynak bakımından çeşitlenmiş ve de önemli miktarlara ulaşmıştır.

Mali yardımlar, üyelerin kullanımına Yapısal Fonlar, Uyum Fonu ve Topluluk Programları şeklinde sunulmaktadır. Aday ve potansiyel aday ülkelere AB Mali İşbirliği Yardım Programları şeklinde, üçüncü ülkelere ise hibe şeklinde kullanılmaktadır. Farklı mali yardım araçlarının kullanılması yardım yapılacak bölgenin tüm özelliklerinin dikkate alınarak ekonomik, sosyal ve siyasi durumlarına uygun bir yapıda olmasına imkân vermiştir. Yapılan mali yardımların önemli bölümü yıllık olarak, saptanan proje veya programlara kaynak olacak şekilde kullanılan hibelerden oluşmaktadır. Kuzey Avrupa'ya göre oldukça geride kalan Güney ülkelerinin Birliğe dâhil edilmesi, ardından yoksul durumdaki MDAÜ'lerinin önce aday sonra üye olarak kabul edilmesi ve Akdeniz ülkelerinin de katılımı ile kaynaklar daha çok bu ülkelere kaymıştır.

AB'nin mali yardımlarla ulaşmak istediği hedefler; eğitim, çevre, ulaştırma, turizm, ticaret, sanayi, savunma, vergi, yapısal vb. ortak politikalarla bölgesel kalkınmışlık farklılıklarının giderilmesidir. Yine bütünleşmenin sağlanması, rekabet artırılması, sürdürülebilir ekonomik büyüme, kalkınma ve refahın sağlanması, işsizliğin azaltılması gibi amaçlar güdülmektedir.

⁵ Nurettin Bilici, **Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye**, Ankara, Akçağ Yayınları, 1997, s.5-7.

1.3.1. Avrupa Birliği'nin Mali Yardım Nedenleri

1.3.1.1. Politik Neden

AB kuruluşundan itibaren mali yardımlarını üyelere, aday ülkelere ve üçüncü ülkelere yapmaya başlamıştır. Birliğin kuruluş döneminde İtalya, Fransa, Hollanda gibi ülkelere yapılan mali yardımlar sorumluluk duygusunun yansıması olarak değerlendirilmiştir. O dönemde kendilerine siyasi olarak bağlı olan sömürge devletlerine karşı kendilerini sorumlu hissetmişlerdir.

Bu çerçevede özellikle sömürge devletlerine ticari imtiyazlar sağlanması, teknik ve mali yardımlar yapılması öngörülmüş, Topluluk mallarının ise bu ülkelere serbest olarak girişı sağlanmıştır. Sömürgelerle olası bu olumsuzlukları aşmak üzere ve aralarındaki sıkı ekonomik ilişkileri devam ettirebilmek için, AET sömürgelerle aralarındaki ticari ilişkiye ayrıcalıklı bir statü kazandıran ve onların bu ilişkiden doğan kayıplarını telafi etmeye yönelik bazı tedbirler alan bir takım hükümleri Roma Antlaşması'na koymuştur.⁶ Sömürge devletlerini etkisi altında tutmak isteyen Topluluk, ilk olarak bağımsızlığını kazanan 23 Afrika ülkesi ile Roma Anlaşması'nda öngörülen yardım ilişkisi için 1964 yılında AB ile Younde Anlaşması'nı imzalayarak, bu ülkelere ticari imtiyazlar sağlamış, teknik ve mali yardımlar öngörmüştür.

Diğer yandan bağımsızlığını yeni kazanan ülkelere yapılan mali yardımlarla, bu ülkelerin farklı güç merkezlerinin etkisine girmesi önlenmek istenmiştir. Özellikle Sovyetler Birliği'nin yayılmacı politikalarının devam etmesi mali düzenlemeleri zorunlu kılmıştır. Bu ülkenin II. Dünya Savaşı sonrası Hint Okyanusu, Akdeniz Bölgesi ve Ortadoğu'yu içine alan yayılmacı

⁶ Gençkol, a.g.e., s.50.

politikalarının olması, ayrıca komünizmin yayılmasını önlemek, Avrupa değerlerinin korunması açısından önem arz etmiştir.⁷

1.3.1.2. Ekonomik Neden

Mali yardımların diğer bir nedeni ise ekonomik anlamda üye devletlerle sömürge devletleri arasındaki ticareti geliştirmektir. Gelişen ticari ilişkilerle bu ülkelerde bulunan ham maddelerin sanayi üretimi için Avrupa'ya getirilmesinin, üretilen ürünlerin ise tekrardan bu ülkelere girişinin önü açılmıştır. Gelişmiş AB ülkeleri, azgelişmiş ülkeleri dünya sistemine entegre ederek kalkınma amaçlı mali yardımları yapmayı amaçlamışlardır.⁸ Topluluk ile sömürge devletleri arasındaki düzenlemelerle bu ülkelere yapılacak ithalatta gümrük vergileri kaldırılması ekonomik canlılığın ve sürekliliğin sağlanmasına katkıda bulunmuştur.

Üye ülkelerle, aday ülkelere yapılan mali yardımların temelinde ülkeler ve bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi amacı vardır. Sosyo-ekonomik farklılıklar üye ülkelerin bölgeleri arasında da olabilmektedir. Özellikle ikinci genişleme dalgasından sonra katılan ülkelerin Birlik ile bütünleştirilme süreci için mali yardımlar zorunluluk arz etmiştir. Mali yardımlarla refah düzeyinin artırılması sadece yaşam standardı ile ekonomik göstergelerin yükselmesi olarak değil aynı zamanda ortak politikaların tamamlanmasına olumlu katkıda bulunmaktadır.

Genişleme, Birlik içindeki dengesizlikleri iyice açığa çıkartmıştır. 1990'ların başında, AB'nin en zengin on bölgesindeki kişi başına gayri safi yurt içi hâsıla (GSYİH), en yoksul on bölgesindeki üç buçuk katı seviyesinde olmuştur. İşsizlik oranı açısından bakıldığında, işsizliğin en

⁷ Metin Gençkol, **Avrupa Birliği Mali İşbirliği Politikaları ve Türkiye**, Ankara, DPT Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü Uyum Dairesi Başkanlığı Yayınları, 2003, s.5.

⁸ Bilici, **a.g.e.**, s.5-7.

yoğun olduğu bölgedeki oran, işsizliğin en az olduğu bölgedeki oranın yedi katı daha fazladır.⁹

Mali yardımlar sayesinde gerek üye devletler, gerekse aday ve üçüncü ülkeler tek başlarına kendi dinamikleri ile gerçekleştirmeleri kolay olmayacak gelişme ivmeleri sağlamışlardır. Zira ülkeler gerek iç tasarruf yetersizliğini gidermek, gerekse ödemeler bilançosundaki cari işlemler açığını finanse edebilmek için çok fazla ve sürekli olarak dış yardımlara ihtiyaç duymaktadırlar.¹⁰

Tablo 2’de dört ülkenin Birliğe üye olmaları ile birlikte kişi başına milli gelirlerinin değişimi gösterilmiştir. Ekonomik açıdan güçlü olmayan bu ülkeler Birliğe üye olmadan katılım öncesi yardımlarla, üyelik sonrası da yapısal fonlar sayesinde önemli aşamalar kaydetmişlerdir. 2006 yılı itibari ile bu ülkelerin kişi başına düşen milli gelirleri Amerikan Doları (USD) değeri ile Yunanistan’da 16.686, İspanya’da 16.025, Portekiz’de 11.196 ve İrlanda’da 30.736 dolar olarak gerçekleşmiştir.¹¹ Portekiz’in diğer ülkelere nazaran daha zayıf bir ekonomiye sahip olduğu açıktır.

AB’ye üye olan zayıf ekonomili ülkeler, Yunanistan, İspanya ve Portekiz örneklerinde olduğu gibi mali yardımların da büyük katkısıyla zaman içinde kayda değer ilerlemeler göstermişlerdir.¹²

⁹ Gençkol, **a.g.e.**, s.4.

¹⁰ Cem Alpar, Tuba Ongun, **Dünya Ekonomisi Uluslararası Ekonomik Kuruluşlar (Azgelişmiş Ülkeler Yönünden Değerlendirme)**, 3. Baskı, İstanbul, Evrim Matbaası, 1988, s.12.

¹¹ (Erişim) <http://tuikapp.tuik.gov.tr/ulusalgostergeler/menuAction.do> , 16 Ekim 2009.

¹²Yakup Tekin, “Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sayı 23, Sonbahar 2005, s.19.

Tablo 2: Bazı Ülkelerin AB'ye Üye Olmadan ve Üye Olduktan Sonraki Kişi Başına Gelirleri (AB Ortalamasının Yüzdesi Olarak)

Ülke	Üyelik Tarihi	Üyelik Tarihinde Kişi Başına Milli Gelir	2000 Yılı Kişi Milli Gelir
Yunanistan	1981	% 43,5	65
İspanya	1986	% 54	84
Portekiz	1985	% 25,5	60
İrlanda	1973	% 55,2	119

Kaynak: Nurettin Bilici, "Avrupa Birliği'nde Mali Yardım Kavgası Türkiye'de Başka Kavgalar", **Asomedy**, Ankara, Ankara Sanayi Odası Aylık Yayın Organı, 2002, s.36

Aday ülkeler açısından baktığımızda ise 2008 yılı itibari ile Hırvatistan 5.490, Türkiye 3.989 ve Makedonya 1.947 USD olarak kişi başına düşen milli gelir açısından Birliğin zayıf ekonomili ülkelerinin bile oldukça gerisindedirler.¹³ Türkiye ise uzun süren adaylık çabasına rağmen bu ekonomik gösterge açısından sadece Makedonya gibi her anlamda kendisinden küçük bir ülkeyi geride bırakabilmiştir.

1.4. AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇESİ

Avrupa Birliği bütçesi, belirlenen hedeflere ulaşma ve bunların devamlılığını sağlama açısından birliğin somut bir politikasını ifade etmektedir. Kuruluşundan itibaren geçirdiği evrelere paralel olarak mali sistemde yaşanan değişiklikler, uygulamadaki farklı bütçelerin de birleştirilmesini sağlamıştır. 1 Haziran 1967 tarihindeki bu birleştirmeye kadar kısa ömrüne rağmen üç ayrı bütçe hazırlanmış ve kullanıma sunulmuştur. AET, EURATOM ve AKÇT bütçelerinin birleştirildiği Füzyon Antlaşması ile gelir ve giderler genel bir bütçe içerisinde toplanmıştır.

¹³(Erişim) <http://tuikapp.tuik.gov.tr/ulusalgostergeler/menuAction.do> , 16 Ekim 2009.

Bütçenin yapılması ve kullanılmasının esasları Roma Antlaşmasına dayanmaktadır. Buna göre bütçe üye ülkelerden yüzdesel olarak alınan katkılarla oluşturulmuştur. AKÇT Antlaşması ile idari ve işlevsel olarak iki farklı bütçe kullanılmaya başlanmış, 1957 AET Antlaşması ile tek bütçe sistemine geçilmiştir. AAET Antlaşması ile idari bütçenin yanı sıra yatırım ve araştırma bütçeleri oluşturularak tek bütçe sisteminden yeniden kopma olmuştur.

Topluluğun ekonomik sistemi ilk yıllarda bütçelerin birleştirilmesi, finansal özerkliğin sağlanması, ortak politikaların geliştirilmesi ve bunların uygulayıcılığını yapacak kurumsal yapının hazırlanması ile geçmiştir. EURATOM'un yatırım araştırma bütçesi 1970 Lüksemburg Anlaşması ile AB bütçesine dâhil edilirken, 2002 yılında AKÇT'nin sona ermesi ile tek bir genel bütçe kalmıştır.

1 Ocak 1971 yılında yürürlüğe giren Lüksemburg Antlaşması ile öz kaynaklar uygulamasına geçilmiştir. Öz kaynaklar; üye devletler tarafından herhangi bir karara gerek olmaksızın otomatik olarak birlik bütçesinin finansmanı için aktarılan gelirleri ifade etmektedir. Öz kaynaklar, Birlik tarafından belirlenmiş olan öz kaynaklar sistemi kurallarına göre saptanır, tahsil edilir, ödenir ve kontrol edilir.¹⁴ Daha önceleri bütçe, üye ülkelerin yaptığı yardımlarla oluşturulurken yeni düzenleme ile artık Topluluğun kendi öz kaynakları belirlenmiştir. Bütçenin üye ülkelerin kamu maliyelerinden bağımsız bir karakteri vardır. Diğer uluslar arası kuruluşlar ise öz kaynaklara sahip olmayıp, üye ülkelerin yaptıkları katkılara bağımlıdırlar.¹⁵

Birlik bütçesi ile ulusal bütçeler arasında farklılıklar vardır. Ulusal bütçelerin aksine eğitim, sosyal güvenlik gibi konular çok önemli miktarlarda değildir. Savunma harcamaları ulusal düzeyde karşılanıp, Birlik bütçesinde ayrıca yer almamaktadır. Birlik bütçesinden yapılan harcamalar daha ziyade

¹⁴ Desmond Dinan, **Avrupa Birliği Ansiklopedisi**, 1. baskı, İstanbul, Kitap Yayınevi Yayınları, 2005, s.270-275.

¹⁵ Bilici, **Avrupa a.g.e.**, s.9.

ortak politikalara ilişkindir ve bütçenin kaynakları da ortak politikalardan elde edilen gelirlerdir. Birlik bütçesinde denklik esastır, gelir tahminleri ile harcama tutarlarının eşit olması zorunludur. Ulusal bütçelerde olduğu gibi borç alma yöntemi mümkün değildir. Birlik bütçesi tıpkı ulusal bütçeler gibi yıllık olma özelliğine sahiptir ve 1 Ocak ile 31 Aralık tarihleri arasına ilişkindir.

1.4.1. Bütçenin Ana İlkeleri

1.4.1.1. Birlik İlkesi

En bilinen tanımlaması ile birlik ilkesi tüm gelir ve harcama kalemlerinin tek bir bütçe içerisinde toplanması olup tüm gelir ve giderlerin tek elden tahmin edilip, planlanması ve dengelenmesidir. Bu ilkenin benimsenmesinin temel prensibi Topluluk gelir ve giderlerinin etkin bir biçimde kullanımını sağlamaktır. Kuruluşundan itibaren kısa sürede üç farklı bütçeye sahip olan Birlik yaptığı düzenlemelerle tek bütçe sistemine geçmiş olsa da çeşitli uygulamalar ve politikaların varlığı bu ilkedeki sapmaları ortaya çıkarmıştır. Birlik dâhilinde bulunun Avrupa Ajansları, Avrupa Sosyal Fonu, adalet ve içişleri için ayrılan ödenekler gibi uygulamalar bu duruma örnektir.

1.4.1.2. Genellik İlkesi

Tüm gelir ve harcamaların ortak bir havuzda toplanması, gelirlerin tüm harcamaların finansmanı için kullanılmasını ifade eder. Birlik bütçesinde, elde edilen gelirler özel bir kaleme tahsis edilemeyeceği gibi bu gelirin elde edilmesi için yapılan harcamaların, gider olarak söz konusu gelirden mahsup edilmesi mümkün değildir. Ortak bir havuzda toplanan

gelirler, giderler için kullanılır ve kaynağı her ne olursa olsun, gelir ve giderler ilgili sütuna kaydedilir.

Bu ilkenin istisnası ise özel araştırma program ve projeleri için yapılan harcamalardır. Bunlar için belirli kaynakların ayrılması söz konusu olabilmektedir.

1.4.1.3. Yıllık Olma İlkesi

Bütçenin yıllık olması, bir yıla ait olmasını ifade eder. Bütçe, 1 Ocak ile 31 Aralık tarihleri arasını kapsar. Bu dönem bir yıllık mali yılı ifade eder ve bu durum Birlik faaliyetlerinin kontrolünü kolaylaştırır. Uzun dönemlere yayılan çok yıllık faaliyetlerin tamamlanabilmesi için bu ilkedен de ödün verilebilmektedir, bu tür faaliyetler için farklılaştırılmış ödenekler kullanılır.

Bir yıllık dönemde yapılan toplam harcamalardan kalan gelir fazlasının bir sonraki yıla aktarılması mümkündür. Aynı şekilde cari yıl için öngörülen ve taahhüt edilen ancak ödenmemiş durumda olan ödenekler de sonraki yıla aktarılır.

1.4.1.4. Denklik İlkesi

Eşitlik İlkesi olarak da bilinen bu ilkeye göre gelir ve gider tahminlerinden oluşan bütçenin, bu kalemlerinin eşit olması gereklidir. Ulusal bütçelerdeki gibi açıkların kapatılması için borç alınması söz konusu olmadığından bir yıllık dönemde gelir ve giderlerin eşit olması esastır. Bütçenin onaylanması bunların denk olduğu anlamına gelir.

Bütçede öngörülen değerler, bütçe ile ilgili yapılan çalışmanın neticesinde ortaya çıkan tahmini kalemlerdir. Cari yıl sonunda bütçe denk

olabileceği gibi açık veya fazla vermesi de mümkündür. Bütçenin kabul edilmesi gelir ve giderlerin denk olmasına bağlıdır ancak bunlar tahminidir ve uygulamada farklılık gösterebilir.¹⁶ Bu durumda bütçe fazla vermiş ise sonraki yıla gelir, açık vermişse sonraki yıla gider kaydedilir.

1.4.1.5. Belli Bir Amaca Tahsis Edilmesi İlkesi

Açık ilkesi olarak da bilinir. Yetki verme ve uygulama safhalarında karışıklık olmaması için her ödeneğin belirli bir amaca ayrılmasıdır.¹⁷ Uygulama ve kontrol aşamalarında kolaylık sağlayan bu ilke bütçenin planlandığı şekilde yürütmesine yardımcı olur.

1.4.1.6. Güçlü Mali Yönetim

Birlik Bütçesi üzerinde güçlü bir mali yönetim söz konusudur. Bu ilke bütçenin yıllık olması, denk olması, belli bir amaca tahsis edilmesi gibi ilkeleri tamamlayıcı niteliktedir. Bunların gerçekleştirilebilmesi güçlü bir mali yönetim varlığını zorunlu kılmaktadır.

1.4.1.7. Şeffaflık

Bütçe ile ilgili alınan kararlara, uygulamalara ve faaliyetlere tüm aktörlerin zamanında, anlaşılır ve güvenilir bir şekilde erişebilmesini ifade eder. Diğer bir ifade ile amaçlanan hedeflere, beklenen sonuçlara, bütçe ile ilgili ölçüm metotları ile uygulama safhalarına sürekli bir erişime imkân verilmesidir. Bugün itibari ile 27 üye ülkeden oluşan Birliğin bütçesinin de

¹⁶ Nil Karaca, "Avrupa Birliği Bütçe Sistemi", **Maliye Dergisi**, Sayı 141, Eylül–Aralık 2002, s.43-45.

¹⁷ Karaca, **a.g.m.**, s.43-45.

üyelerin katkısı ile oluşturulduğu dikkate alındığında bu ilkenin varlığı da kaçınılmazdır.

1.4.2. Bütçe Genel Gelirleri

Birliğin kuruluşunun temellerinde yatan ekonomik, siyasi ve sosyal amaçlara ulaşılabilmesi, belirli bir mali güce sahip olunmasını, mali kaynakların ve harcamaların etkili kullanımı ile mümkündür. Bütünleşme, üyeler ve bölgeler arasındaki ekonomik ve sosyal dengesizlikleri giderme, işsizliği önleme, yaşam standartlarını yükseltme ve bunları üçüncü dünya ülkelerinde sağlama amacının genel bir tanımı olup, bunların gerçekleşmesi güçlü bir mali yönetim ve kaynaklarla sağlanabilmektedir. Genişlemeye paralel olarak bütçe ile ilgili yeni önemli düzenlemelere gidilmesinin en önemli nedeni gelirlerin yetersiz kalmaya başlamasıdır. Bir dönem yürütülen proje ve programların tamamlanması için mali kaynak sıkıntısı çekilmesi üzerine dış finansman konusu gündeme gelmiş ancak uygulamaya geçmeden öz kaynaklar sistemi ile çözüme gidilmiştir.

Ekonomik ve parasal birliğin gerçekleştirilmesi, üyeler arasındaki farklılığın giderilmesi, ulusal mali yapılardan daha yetkili, büyük ölçekli ve merkezi bir sistem ile mümkün olabilecektir. Birliğin öz kaynaklar sistemine dayanan bütçesinin gelirleri şunlardır;

- Üye olmayan ülkelerle yapılan ticaretten elde edilen Gümrük Vergileri.
- Tarım ve Şeker Vergileri.
- Üye ülkelerin Katma Değer Vergisi (KDV) gelirlerinden aktarılan paylar.
- Üye ülkelerin Gayri Safi Milli Hâsıla Geliri (GSMH)'nden aktarılan paylar.

- Diğer Gelirler: Personel ücretleri üzerinden yapılan vergi kesintileri, Avrupa Birliği'nin araştırma programlarına katılım için yapılan katkılar, bir önceki mali yıl bütçesinden yapılan aktarmalar ve gecikme zammı faizi, banka faizi gibi bir takım gelirler.¹⁸ Diğer gelirlerin toplam gelirler içerisindeki yeri oldukça azdır.

Gümrük vergileri, üçüncü ülkelerden yapılan ithalatta uygulanmakta olan Ortak Gümrük Tarifesi (OGT) ile elde edilen gelirlerdir.¹⁹ Bu gelirlerin bütçeye aktarılmasının nedeni gelirin hangi ülkeye ait olduğunun tartışılmasını önlemektir. Zira üçüncü ülkelerden yapılacak ithalatın en uygun limandan yapılması gerekir. Böyle bir durumda gelirin paylaşılması ile ilgili sorun çıkmasının önüne geçilmek istenmiştir. Ayrıca toplanan miktarın % 25'i gümrükte yapılan masrafa karşılık tahsilâtı yapan ülkede kalmakta, geri kalanı gelir olarak bütçeye aktarılmaktadır.²⁰

Tarım ve şeker vergileri ise tarım ürünlerinin ithalatından alınan vergilerden elde edilen geliri kapsar. Bu ürünlerin ithalatı sırasında Birlik fiyatı ile ithalat fiyatı arasındaki fark gelirin kaynağıdır. Amaç fiyat farkını ortadan kaldırmaktır. Şeker sektöründe geçerli olan ek vergiler de bu kapsamdadır.

Gümrük vergileri ile tarım ve şeker vergileri geleneksel öz kaynaklar olarak değerlendirilir. KDV payı, geleneksel öz kaynakların harcamaların finansmanında yetersiz kalması sonucu 1970 yılında kabul edilmiş ancak düzenlemelerin yapılarak oranların uyumlaştırılması çalışmalarının neticesinde 1980 yılından itibaren kullanılmaya başlanmıştır. Her üyenin bütçeye bu kapsamda sağladığı katkıyı gösterir. Tüm üyeler için belirli bir KDV matrahı belirlenerek onun üzerinden alınır. KDV matrahı belirlenirken üye devletlerin GSMH'nin % 50'sini geçmemesi koşulu vardır.

¹⁸ Nihal Samsun, "Avrupa Birliği'nin 2007-2013 Dönemi Bütçesi", **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sayı 24, Kış 2007, s.20.

¹⁹ Ragıp Şahin, **Avrupa Birliği Bütçesi - Fonları ve Türkiye'nin Tam Üyeliği**, Ankara, Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, 1998, s.10.

²⁰ Bilici, a.g.e., s.9.

GSMH'ye dayalı gelirler, her üye ülkenin kendi GSMH'si oranında yaptığı katkıdan oluşur. Her yıl belirlenen bir oranın ülkelerin toplam GSMH'sine uygulanması sonucu elde edilen gelirin bütçeye aktarılmasını ifade eder. Sabit bir oran uygulanması gelişmiş ülkelerin bütçeye olan katkısının diğer ülkelere göre oldukça yükselmesine neden olmaktadır. Bu durum, Bütçeye en fazla katkı sağlayan ülkelerin AB'nin genişlemesi ve az gelişmiş bölgelere yapılacak yardımların belirlenmesi gibi konularda zaman zaman haklı olarak itirazlarına neden olmaktadır.²¹ Bütçe içerisindeki en önemli gelir kalemlerinden biri olup yıllar itibari ile bütçedeki oranı artış göstermektedir.

Bütçe gelirleri içerisinde tartışılan ve birçok ülke tarafından haksızlık olarak algılanan İngiltere Çeki, bu ülkenin yaptığı katkıların bir kısmını geri almasına olanak tanır. 1984 Fontainebleau Zirvesinde dönemin İngiltere Başbakanı Margaret Thatcher, bütçenin en önemli harcamasının tarım sektörüne ayrıldığını, bu nedenle ülkesinin yeterli katkıyı alamadığını, arada oluşan farkın diğer ülkelere İngiltere'ye geri verilmesini sağlamayı başarmıştır. Tüm karşı çıkışlara rağmen İngiltere bu avantajını hala korumaktadır. İngiltere Çeki'nin talep edilmesi ve uygulanmasında temel dayanak ise bu ülkede nüfusun tarımla ilgilenen kısmının %1'in altında olmasıdır. O dönem itibari ile bütçenin yarısı tarım harcamalarına gitmektedir. Ayrıca İngiltere en gelişmiş üye ülkelerden birisidir ve bütçeye önemli katkısı vardır. Ekonomisinde tarımın az yer tutması ve tarımsal fonlardan yeterince yararlanamaması nedeniyle, uygulanan düzeltme mekanizması çerçevesinde İngiltere'ye böyle bir avantaj tanınmış, Almanya, Fransa ve İsveç gibi ülkeler de benzer bir uygulama etmiş olsa da bir sonuç elde edememişlerdir.²²

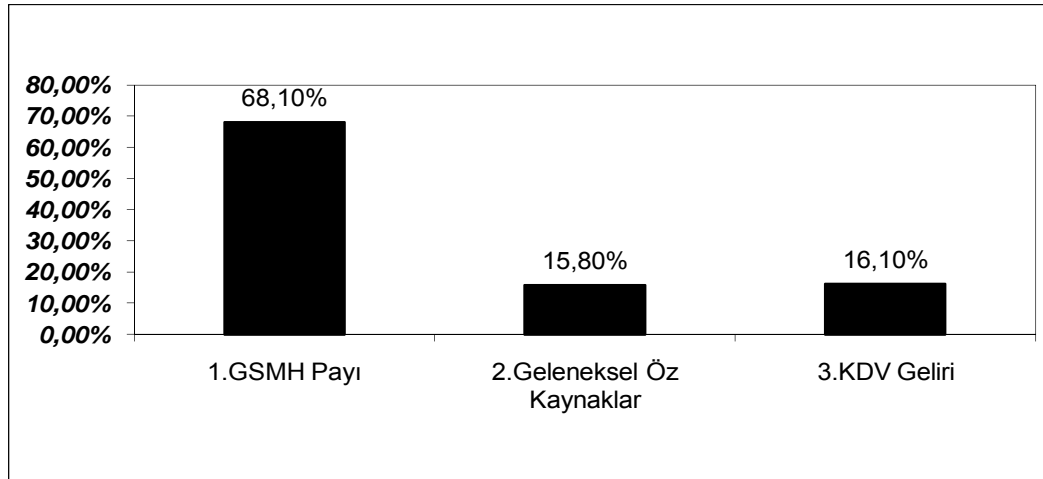
²¹ Cihan Dura, Hayriye Atik, **Avrupa Birliği, Gümrük Birliği ve Türkiye**, 2. baskı, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Mayıs 2003, s.188

²² Burhan Ormanoğlu, Hilal Çalış, "AB Bütçesinin Finansmanı-Özkaynaklar Sistem", **Bütçe Dergisi**, Cilt 3, Sayı 30, Yaz 2008, s.31.

2000'li yıllara kadar yıllar itibari ile önemli artışlar gösteren bütçede, son dönemlerde gelirlerdeki artış hızı yavaşlamıştır. Bütçeye katkısı dikkate alındığında Gümrük gelirleri ise KDV ve GSMH gelirlerinden sonra gelmektedir. Birliğin 2008 yılı bütçe gelirleri yaklaşık 111.169 Milyar Euro olarak gerçekleştirmiş olup bu rakam üyelerin katkısı ile oluşmuştur. Bunun yanı sıra önceki yıldan gelen artılar 1.528,8 Milyon Euro, dış yardım ve garanti fonu fazlası 125,8 Milyon Euro ve diğer gelirler 8.412 Euro olmak üzere toplam 121.235 Milyar Euro olarak gerçekleşmiştir.²³

Tablo 3'de Birlik üyelerinin katkıları ile oluşturulan 2008 yılı bütçe gelirlerinin dağılımı gösterilmiştir. Tablo incelendiğinde en büyük gelirin % 68,10'luk pay ile GSMH' den geldiği görülmektedir. İkinci sırada % 16,10 ile KDV gelirleri gelmektedir. 1980 sonrasında bütçe gelirlerine eklenen GSMH ve KDV gelirlerinin en büyük iki kaynak olmuştur. Bütçedeki son pay ise % 15,80 ile geleneksel öz kaynaklardır.

Tablo 3: 2008 AB Bütçe Gelirlerinin Dağılımı (%)



Kaynak: EU Budget 2008-Financial Report, (Erişim)

http://ec.europa.eu/budget/documents/2008_en.htm 25 Ekim 2009.

²³Financial Report 2008, (Erişim) http://ec.europa.eu/budget/documents/2008_en.htm#table-3_2 , 25 Ekim 2009.

Tablo 4'de Bütçe gelirlerine üye ülkelerin katkısı gösterilmiştir. Tablo incelendiğinde Birlik bütçesine en önemli katkının Almanya'dan geldiği görülmektedir ki bu ülkenin toplam bütçe içerisindeki yeri % 20'ye yakındır, diğer bir deyişle bütçe gelirlerinin yaklaşık beşte biri Almanya'dan gelmektedir. Bu ülkeyi sırası ile Fransa (%16,21), İtalya (%13,61) ve İngiltere (%9,10) takip etmektedir.

Son genişleme süreci ile Birliğe üye olan MDAÜ'nün katkısı oldukça azdır. Malta, Kıbrıs Rum Yönetimi gibi ülkeler ise en az katkıyı sağlamaktadırlar.

İngiltere Çeki uygulamasının dağılımı da burada net olarak yer almaktadır. İngiltere yaptığı katkının bir kısmını bu şekilde geri alarak, kendisini avantajlı kılmıştır.

Gelirlerin dağılımında ise GSMH ilk sırayı almıştır. Bunu sırası ile KDV gelirleri ve Geleneksel Öz Kaynaklar takip etmektedir.

Tablo 4: 2008 Bütçe Gelirlerinin Üyeler İtibariyle Dağılımı (Milyon Euro)

ÜLKE	GELENEKSEL KAYNAKLAR*	KDV	GSMH	İNGİLTERE ÇEKİ	TOPLAM	% PAYI
Belçika	1820,2	465,9	2.041,2	303,4	4630,7	4,15
Bulgaristan	86,3	52,5	196,2	28,6	363,6	0,32
Çek Cum.	206,9	221,4	843,8	123,7	1395,8	1,25
Danimarka	343,6	322,3	1421,4	214,7	2302	2,06
Almanya	3337,0	3336,3	15138,0	402,1	22213,4	19,97
Estonya	33,9	23,7	89,0	14,7	161,3	0,14
İrlanda	201,1	260,1	974,9	141,0	1577,1	1,41
Yunanistan	230,6	394,5	1481,8	220,8	2327,7	2,09
İspanya	1189,7	1655,0	6189,0	931,7	9965,4	8,94
Fransa	1569,5	2991,6	11740,9	1722,6	18024,6	16,21
İtalya	1648,6	2907,1	9184,9	1402,6	15143,20	13,61
Kıbrıs R.Y.	45,0	25,5	95,1	14,2	179,8	0,16
Letonya	29,1	35,3	131,8	19,3	215,5	0,19
Litvanya	60,0	53,1	190,2	25,8	329,1	0,28
Lüksemburg	14,8	44,8	172,0	27,8	259,4	0,22
Macaristan	113,3	152,8	591,6	89,3	947	0,85
Malta	12,6	9,0	33,6	4,9	60,1	0,05
Hollanda	2032,8	910,6	3643,0	81,9	6668,3	5,98
Avusturya	201,6	389,4	1567,3	36,0	2194,3	1,97
Polonya	450,6	562,9	2157,6	301,2	3472,3	3,36
Portekiz	134,0	251,5	940,0	140,2	1465,7	1,31
Romanya	199,9	168,5	741,1	108,1	1217,6	1,08
Slovakya	89,9	60,6	226,5	31,4	408,4	0,36
Slovenya	111,7	72,8	360,7	49,8	595	0,53
Finlandiya	166,7	246,1	1126,6	170,4	1709,8	1,53
İsveç	454,3	453,8	2268,8	45,9	3222,8	2,88
İngiltere	2500,1	2940,5	10930,4	-6252,0	10119	9,10
Toplam	17283,8	19007,6	74477,40	400,1	111168,9	100

Kaynak: European Union, **Annual Reports Concerning The Financial Report 2000-2009**, (Erişim) http://ec.europa.eu/budget/documents/2008_en.htm, 27 Ekim 2009.

*Geleneksel Kaynaklar: Gümrük Vergileri, Tarımsal Vergiler, Şeker ve Glikoz Vergileri toplamından oluşmaktadır.

Tablo 5, 2006-2013 dönemine ait Birlik bütçesine dair tahmini üye ülkelerin katkılarını içermektedir.

Tablo 5: 2006-2013 Bütçesine AB'ye Üye Ülkelerin Öngörülen Katkısı (%)

Ülke	Oran	Ülke	Oran
Almanya	% 20.50	İtalya	% 12.86
Bulgaristan	% 0.14	Kıbrıs	% 0.09
Çek Cumhuriyeti	% 0.51	Letonya	% 0.07
Danimarka	% 2.00	Litvanya	% 0.12
Belçika	% 3.53	Lüksemburg:	% 0.27
Estonya	% 0.05	Macaristan	% 0.55
Finlandiya	% 1.47	Malta	% 0.03
Fransa	% 19.55	Polonya	% 1.30
Hollanda	% 4.85	Portekiz	% 1.15
İngiltere	% 14.82	Romanya	% 0.37
İspanya:	% 7.85	Slovenya	% 0.21
İsveç	% 2.74	Slovakya	% 0.18
İrlanda	% 0.91	Yunanistan:	% 1.47
Avusturya	% 2,74	-	-

Kaynak: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, **Avrupa Birliği'nin 2006-2013 Mali Perspektifi'nin Oluşumu Geleneksel Uzlaşmalık Alanları ve Türkiye Üzerine Olası Etkileri**, (Erişim) <http://www.tepav.org.tr> , 28 Ekim 2009.

2006-2013 dönemi için hazırlanan tahmini bütçelere bakıldığında Almanya'nın yine en büyük katkıyı yaptığı görülmektedir. Fransa'nın mevcut orandan daha fazla katkısı beklenmektedir. Malta, Estonya, Letonya gibi ülkelerin toplam etkileri yine oldukça düşüktür. Bu durum, ülkelerin mevcut ve gelecekteki tahmini gelişmişlik seviyelerine paralellik göstermektedir. Birliğin ekonomik ve gelişmişlik düzeyleri az olan üyelerinin katkısı da aynı oranda düşük olmaktadır.

1.4.3. Bütçe Genel Giderleri

Avrupa Birliği'nin bütçe giderleri, bütünleşme sürecinde çeşitlenmiş ve miktar olarak artmıştır. Birliğin yönetim harcamalarına kaynak oluşturması ve

ortak politikaların gerçekleştirilebilmesi bakımından işlevsel bir araç niteliğindedir. Birlik düzeyinde hangi harcamanın yapılacağı kararı, ikamesi (subsidiarite) kuralına göre belirlenmektedir. Buna göre harcamaların Birlik düzeyinde mi yoksa üye ülkeler düzeyinde mi yapılmasının daha yararlı olacağı araştırılmaktadır.²⁴

Birlik harcamaları altı başlık altında toplanmıştır;

- Ortak Tarım Politikasından Kaynaklanan Harcamalar
- Yapısal Politikalardan Kaynaklanan Harcamalar
- Kalkınma İçin İşbirliği Programından Kaynaklanan Harcamalar
- Araştırma ve Enerji Harcamaları
- Üye Ülkelere Geri Ödemeler, Yardım, Kredi, Kredi Garantileri
- Yönetim Harcamaları²⁵

Tarım Harcamaları, özellikle Ortak Tarım Politikası faaliyetleri için kurulan Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (ATYGF) çalışmalarını finanse eder. Önceleri harcamaların içindeki payı % 50'den fazla iken son dönemde bu oran düşmüştür. Tarımsal verimliliği arttırmak, üretimde sürekliliği sağlamak ve üretimi tüketiciye makul seviyedeki fiyatlarla sunmak, tarımsal piyasalarda istikrarı sağlamak ile tarım alanında çalışanlara adil bir hayat standardı sağlamak gibi hedefleri kapsar.

Tarımsal ürünlerin garanti edilen seviyenin altına düşmesi durumunda, Birlik tarafından bu harcama kalemi altında destekleme alımları yapılarak üretici korunmaktadır. Ayrıca tarımsal ürünlerin ihracatını gerçekleştirenlere ve toprağını nadasa bırakanlara da yardımlar yapılmaktadır.²⁶

²⁴ Bilici, **a.g.e.**, s.51.

²⁵ Rıdvan Karluk, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, 8. Baskı, İstanbul, Beta Basım Yayın Dağıtım, 2005, s.428.

²⁶(Erişim) www.maliye-abdid.gov.tr/html/ab_turkiye/dokuman/butce.pdf , 01 Kasım 2009.

Birlik içerisindeki farklı gelişmişlik seviyelerine sahip bölgeler arasındaki bu farkları azaltarak, uyum sürecini başarılı bir şekilde gerçekleştirmek, istihdamı arttırmak, ekonomik ve sosyal bütünleşmeyi sağlamak için yapılan harcamalar ise yapısal harcamaları oluşturur. Yapısal harcamaların tarımsal harcamalardan en önemli farkı, masrafların tamamının bütçeden değil, bir kısmının ilgili üye devlet ile şirketlerin kendi kaynaklarından sağlanıyor olmasıdır.²⁷ Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu, Uyum Fonu bu kapsamda harcama yapmaktadır. Bütçe içerisinde en önemli harcama kalemlerinden biridir.

Kalkınma için işbirliği programından kaynaklanan harcamalar katılım öncesi stratejisi çerçevesinde aday ülkelere yapılan yardımla, gıda ve insani yardımlar ile Asya, Latin Amerika, Afrika, Orta Doğu, Balkanlar ve Akdeniz'deki gelişmekte olan ülkelerle işbirliği politikası için yapılan çalışmaların finansmanı için kullanılır.²⁸ Bu kapsamdaki harcamalar sayesinde ülkelerin adaylık için hazır konuma gelmeleri sağlanarak, Birliğe uyum sürecinin hızlandırılması amaçlanır. Üçüncü ülkelerle yürütülen ekonomik ve siyasi ilişkilerle yapılan yiyecek yardımları, insani yardımlar, demokrasi ve insan haklarını geliştirmeye yönelik yardımlar ve çevre ile ilgili yardımlar da bu kalemin bileşenlerindedir. Bu harcamaların önemli bir bölümü, Avrupa Yatırım Bankası öz kaynaklarından sağlanan fonlarla ülkelerin kullanımına sunulmaktadır. Yapılan yardımlar hibe ve özel kredi niteliğinde olabilmektedir.

Araştırma ve teknolojik gelişmenin sağlanması Birlik için büyük önem arz etmektedir. AR-GE çalışmaları için yapılan harcamalar, enerji harcamaları, nükleer enerji ve güvenlik gibi farklı alanlardaki faaliyetlerin maliyetleri bu kalemden sağlanır.

²⁷ Bilici, a.g.e., s.56.

²⁸ Dura ve Atik, a.g.e., s.196.

Üye ülkelere geri ödemeler, yardım, kredi, kredi garantileri kalemi, üye ülkelerin tarımsal vergi ve ortak gümrük tarifesi ile ilgili gelirlerini tahsil ederken, katlandıkları maliyetler için kestikleri % 10'luk ödemelerle ilgilidir.²⁹ Üye ülkelere yapılan bu geri ödemeler de bir çeşit harcama olarak kabul edilmiştir.

Bütçe giderlerinin küçük bir bölümünü oluşturan yönetim harcamaları, Birlik kurumlarının giderleridir.³⁰ Personel için yapılan cari ödemeler, personel emekli maaşları, toplantı giderleri, resmi gazete maliyetleri, diğer resmi yayın giderleri, bina ve donanım için yapılan harcamaların hepsi yönetim harcamaları kaleminden karşılanır.

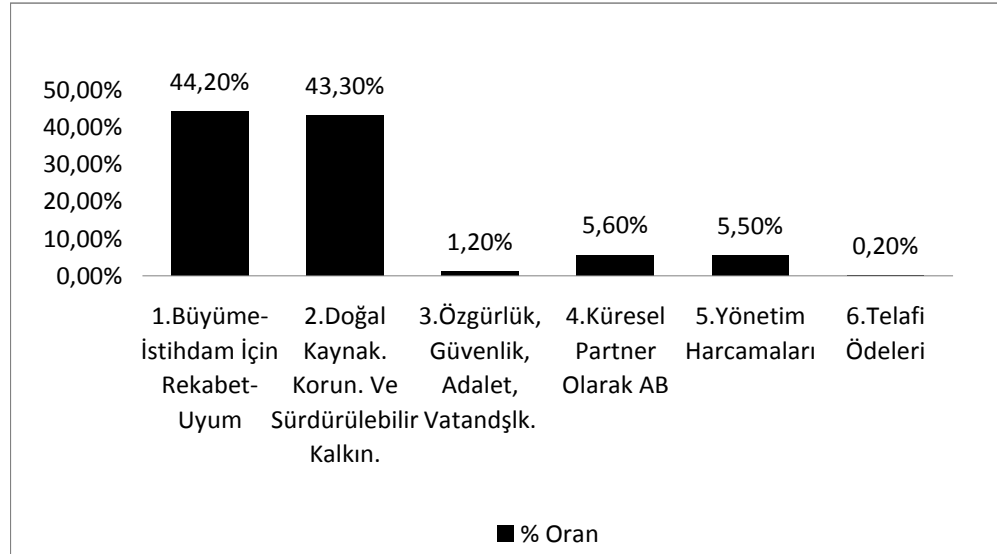
Tablo 6'da 2008 yılı bütçe harcamalarının yüzdesel dağılımı gösterilmektedir. Gerçekleşen bütçe harcamaları incelendiğinde toplam giderler içinde telafi harcamaları ile özgürlük, güvenlik, adalet ve vatandaşlık gibi konulara ilişkin olarak yapılan iç politika harcamalarının oldukça düşük oranlarda olduğu görülmektedir.

Gider kalemlerinde en önemli oran, sırası ile % 44,2 ile büyüme ve istihdam için rekabet ve uyum harcamaları, % 43,3 oranındaki doğal kaynakların korunması ve sürdürülebilir kalkınma için yapılan harcamalardır. Telafi giderleri % 0.20 gibi oldukça küçük bir orana sahiptir.

2008 yılında Birlik üyeleri belirtilen kalemler üzerinden 104.962 Milyar Euro ve diğer giderlerle toplamda 116.544 Milyar Euro harcama yapmıştır. Birlik harcamaları bütçe içerisinde yukarıda saydığımız ana başlıklar halinde değil, Tablo 5'de gösterildiği şekilde bir dağılımla belirtilmiştir. Bu durumun nedeni yeni dönemde, Birlik tarafından bütçe kalemlerinin yeniden adlandırılmış olmasıdır.

²⁹ Karluk, a.g.e., s.428.

³⁰ Dura ve Atik, a.g.e., s.197.

Tablo 6: 2008 AB Bütçe Harcamalarının Dağılımı (%)

Kaynak: EU Budget 2008 Financial Report, (Erişim) http://ec.europa.eu/budget/documents/2008_en.htm#table-3_2, 4 Kasım 2009.

Tablo 7 'da ise 2008 yılında yapılan harcamaların üye ülkelere göre dağılımı gösterilmiştir. Harcamaların dağılımı incelendiğinde bütçeden en fazla harcamayı %13,1 oranıyla Fransa'nın yaptığı görülmektedir. Bu ülkeyi sırasıyla İspanya (%11,5), Almanya (%10,7) ve İtalya (%9,8) takip etmektedir.

Yönetim harcamalarının yüzde ellisinden fazlasının Belçika tarafından yapılıyor olması Brüksel'in konumundan kaynaklanmaktadır. Avrupa Birliği'nin üç ana kurumu olan AB Komisyonu, AB Bakanlar Konseyi ve Avrupa Parlamentosu içinde ilk ikisinin resmi organlarının büyük çoğunluğu Brüksel'de bulunmaktadır. Avrupa Parlamentosu ise Strazburg ile dönüşümlü olarak Brüksel'de çalışmalarını yürütmektedir. Bunlara bağlı ve bunlarla ilgili birçok kuruluş da dikkate alındığında Brüksel, Birliğin başkenti konumundadır.

Dağılımdaki diğer önemli nokta katkılarına oranla Yunanistan, İspanya, Polonya gibi ülkelerin harcamalarının yüksek olduğudur. Birliğin zayıf ekonomili bu üyelerinin harcama payları birçok üye ülkeden fazladır.

Tablo 7: 2008 Bütçe Harcamalarının Üyelere Dağılımı (Milyon Euro)

ÜLKE	Büyüme ve İstihdam İçin Uyum ve Rekabet Edebilirlik	Doğal. Kaynak. Korun. ve Sürdürülb. Kalk.	Özgürlük Güvenlik Vatandaşlık Adalet	Küresel Partner Olarak AB	Yönetim Harcm.	Telafi Ödem.	Toplam	% Oran
Belçika	1296,8	818,6	112	0	3880,2	0	6107,6	5,8
Bulgaristan	270,8	420,1	4,2	201,4	11	64	971,6	0,9
Çek Cum.	1752,1	655,1	12	5,9	16	0	2441,1	2,3
Danimarka	264,1	1234,9	11	0	47,2	0	1557,2	1,5
Almanya	4340,7	6666,4	78,5	0	168,2	0	11193,8	10,7
Estonya	252,7	97,4	7,4	3,4	7,4	0	368,3	0,4
İrlanda	309,7	1692,1	7	0	42,8	0	2051,6	2
Yunanistan	4918,1	3444,7	116,7	0	34,6	0	8514	8,1
İspanya	4878,5	7083,3	56,3	0	75,8	0	12093,8	11,5
Fransa	3290,7	10014,2	112,3	0	304,6	0	13721,8	13,1
İtalya	4524,1	5407,3	121,9	0	253,1	0	10306,4	9,8
Kıbrıs R.Y.	60,9	54,9	7,9	0	6,4	0	130,1	0,1
Letonya	399,6	190,2	9,2	3,6	7,8	0	610,4	0,6
Litvanya	810,3	253	26,9	34,6	9,6	0	1134,5	1,1
Lüksemburg	170,4	53	11	0	1175,3	0	1409,8	1,3
Macaristan	1263,5	681,1	26,8	14,7	16,5	0	2002,6	1,9
Malta	51,3	11,9	16,6	0	7,6	0	87,4	0,1
Hollanda	1171,3	963,6	49,1	0	83	0	2267	2,2
Avusturya	485	1217,8	30,8	0	43,7	0	1777,3	1,7
Polonya	4749,2	2658	80	123,9	28,3	0	7639,5	7,3
Portekiz	2692,3	1373,4	26,2	0	24,7	0	4116,6	3,9
Romanya	684,9	1060,1	16	744,8	17,8	142,7	2666,2	2,5
Slovakya	279,2	143	22,4	3,2	8,6	0	456,4	0,4
Slovenya	852,8	357	11,1	11,5	9,4	0	1241,8	1,2
Finlandiya	448,8	839,8	11,5	0	21,1	0	1321,3	1,3
İsveç	429,7	959,4	51,7	0	23,2	0	1464	1,4
İngiltere	3134,4	3803,9	202,9	0	168,7	0	7309,9	7
Toplam	43781,9	52154,2	1239,4	1147	6492,6	206,7	104962	100

Kaynak: EU Budget 2008 Financial Report, (Erişim) http://ec.europa.eu/budget/documents/2008_en.htm#table-3_2 8 Kasım 2009.

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞ'İNİN MALİ YARDIMLARI

Avrupa Birliği amaçlarını gerçekleştirmek için kendi bünyesinde geliştirdiği farklı mali yardım araçları geliştirmiştir Birliğin mali yardımlarını, basit hali ile AB Genel Bütçesi'nden ve Avrupa Yatırım Bankası'ndan sağlanan mali yardımlar şeklinde tasnif etmek mümkündür.

2.1. AVRUPA BİRLİĞİ GENEL BÜTÇESİNDEN SAĞLANAN MALİ YARDIMLAR

Genel bütçeden sağlanan mali yardımlar; Birliğin uyguladığı ortak politikaların, yönetim harcamaları ile çeşitli projelerin finansmanı için üye ülkelere olan katkısının yanı sıra üçüncü ülkelerle işbirliği kapsamında yapılan ödemeleri de kapsamaktadır.

Mali yardımların yürütülmesi ile ilgili çalışmalar birden fazla yıla yayılan programlar vasıtası ile gerçekleştirilmektedir. Bu konu Birliğin sadece program ve planı yaparak kaynak aktarımının gerçekleştiği basit bir uygulama aracından ziyade, üyeler arasından pastadan daha fazla pay alma uğraşı şeklinde de değerlendirilebilir. Üye ülkeler, aday ve üçüncü ülkelere yapılan mali yardımların oranını minimize etmek hem de kendilerine yapılacak mali yardımlardan maksimum seviyede yararlanma uğraşı içerisindedirler.

Bu çerçevede Almanya ve Fransa gibi gelişmiş üyeler, aday ülkelere yapılan mali yardımların miktarının arttırılarak üyelik öncesi, onları bütünüyle hazır hale getirmeyi savunurken, Yunanistan, İspanya ve Portekiz gibi ülkeler

bu duruma muhalefet etmişler ve karşılığını da daha fazla miktarda mali yardım ile almışlardır. Bu durum aday ülkelerin aleyhine olmaktadır. Üyelere yapılan yardımların artırılması bu ülkelerin kaynaklarının azaltılması veya kayda değer oranda arttırılmaması ile mümkün olabilmektedir.

2.1.1. Üye Ükelere Yönelik Mali Yardımlar

Üye ülkelere yönelik yapılan mali yardımlar Birliğin kendi üyelerine yönelik yürüttüğü tarımsal politikaların finansmanı için yaptığı tarım harcamaları ile tüm Birlik içerisinde her alanda ahengi sağlamak için yaptığı yapısal harcamaların kaynağını teşkil eder.

2.1.1.1. Tarıma Yönelik Yardımlar (Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu)

1957 Roma Anlaşması, Ortak Tarım Politikası (OTP)'nin temel amaçlarını ortaya koymuş, bunları gerçekleştirmek için de 4 Nisan 1967 yılında Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (ATYGF) kurulmuştur. Kuruluşundan bu yana bütçeden en fazla payı alan fonun bu oranı, zamanla OTP'nin yeniden yapılandırılmasına yönelik reform çalışmalarının etkisiyle azalmıştır. Bu azalma eğilimine rağmen bütçe içerisindeki ağırlığını korumaktadır.

Fondan yapılan harcamalar OTP çerçevesindeki tüm fiyat ve piyasa mekanizmaları ile zorunlu harcamaların finansmanında kullanılan Garanti Bölümü ile kırsal kalkınmanın bir bölümü ve yine tarım sektöründeki yapısal politikaları finanse edecek Yönlendirme Bölümü'nden oluşmaktadır. Fonun kullanılmasında Garanti Bölümü yaklaşık % 90, Yapısal Bölümü ise % 10 gibi

bir oran almaktadır.³¹ Fonun Garanti Bölümü harcamaları genel olarak; tarım ürünü fiyatlarının garanti edilen seviyenin altına düşmesi durumunda yapılacak destekleme alımlarını, ihraç edilen ürünün uluslar arası pazarlardaki fiyatı göz önünde tutularak verilen destekleri ve topraklarını nadasa bırakanlara yapılan yardımları kapsamaktadır.³²

Garanti Bölümü harcamalarının en ciddi amacı tarımsal ürünlerde fiyat istikrarını sağlamak, tarımsal üretimde meydana gelebilecek sorunları gidermek veya bunlar için önceden önlemler almaktır. Bu alana yönelik 1992 Mac Sharry Reformları ile fiyat desteği sağlamaya yönelik önlemler, ağırlığını üreticilere doğrudan yapılan ödemelere bırakmıştır.³³

2.1.2.1. Yapısal Harcamalara Yönelik Mali Yardımlar

Yapısal harcamaların temel amacı, AB'nin üyeleri ile üyelerin kendi coğrafyalarındaki geri kalmış bölgeleri arasında ekonomik ve sosyal gelişmişlik farklarını azaltmaktır. Üyeler ve bölgeler arasında sağlanacak bütünleşme; uzun süreli işsizliği önleme, ekonomik gelişmeyi sağlama, rekabet edebilir, daha uyumlu/bütünleşmiş, tarım ve balıkçılık sektörlerinde standartları yakalama gibi aşamaların başarı ile geçilmesi sayesinde mümkündür.

Bu sayede sadece az gelişmiş bölgelerin yaşam standartlarının yükseltilmesi ve ekonomik verilerinin iyileştirilmesinden ziyade gelişmiş bölgelerin ya da geniş anlamda gelişmiş üye ülkelere çevreden gelecek sorunların da önlemi alınmış olacaktır. Kısaca gelişmişlik olgusu tüm Birliğe

³¹ Fulya Bayraktar, **Avrupa Birliği'nin Bölgesel Kalkınma Politikası ve Bu Politikanın Aday Ülke Olarak Türkiye Açısından Anlam ve Önemi**, Ankara: Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş. Genel Araştırmalar – Araştırma Müdürlüğü Yayınları, Eylül 2002, s.37.

³² Nurettin Bilici, **Türkiye AB İlişkileri**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2004, s.74.

³³ Şahin, a.g.e., ss.28-29.

yayılırken gelişmiş üye/bölgelerdeki mevcut yapı herhangi bir deformasyona uğramayacaktır.

Yapısal Harcamalar; Uyum Fonu ile birlikte şu dört fondan oluşmaktadır;

- Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu
- Avrupa Sosyal Fonu
- Balıkçılığı Yönlendirme Fonu
- Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (Yönlendirme Bölümü)

Yapısal fonların kullanılması temel üç hedef üzerine kuruludur. Fonlardan yararlanmak için başvuru, kaynak tahsisi ve kullanımında ölçüt bu hedeflerdir. Söz konusu ana hedef şunlardır;

- Hedef 1: Gelişmişlik düzeyi düşük olan bölgelerin kalkındırılması ve yapısal uyumunun teşvikini amaçlar. Hedef 1 kapsamında yardıma hak kazanan bölgelerin listesi, Avrupa Komisyonu tarafından, kişi başına GSYİH'si AB ortalamasının % 75'inden daha az olan bölgeler ölçütüne göre hazırlanmıştır. Yapısal Fonlar'ın yaklaşık % 70'i Hedef 1 kapsamındaki bölgeler için kullanılmaktadır.

- Hedef 2: Yapısal sorunlar yaşayan bölgelerin (sanayi alanları, kırsal alanlar, şehir alanları ve balıkçılığa bağımlı alanlar) ekonomik ve sosyal dönüşümünü desteklemeyi amaçlar. Yapısal Fon harcamalarının yaklaşık %11.5'i bu hedefteki bölgelere yardım için kullanılır.

- Hedef 3: Eğitim, öğretim, mesleki eğitim ve istihdam politika ve sistemlerinin modernizasyonu ve adaptasyonunun desteklenmesini

amaçlar.³⁴ Yapısal Fonların yaklaşık %12.5'i de bu kapsamdaki çalışmalara ayrılır.³⁵

Tablo 8'de fonların hedef bölgelere göre kullanımının dağılımı gösterilmiştir. Burada da görüldüğü üzere yaklaşık % 70 gibi bir oran, Hedef 1 kapsamında geri kalmış bölgelerin kalkındırılması ve yapısal sorunlarının çözümü için kullanılmaktadır. Yapısal sorunlar yaşayan bölgelerin sosyal ve ekonomik dönüşümüne destek için kullanılan Hedef 2 payı ile eğitim, mesleki eğitim, istihdam sağlama gibi fonksiyonları olan Hedef 3 payları birbirine yakın olup sırası ile % 11.5 ve %12.3 oranlarında kullanıma sunulmaktadır.

Tablo 8: AB Fonlarının Hedef Bölgelere Göre Dağılımı

	Hedef 1	Hedef 2	Hedef 3
Hedef bölgeler	Kalkınmada geri bölgeler	Yapısal kriz yaşayan bölgeler	Eğitim ve istihdam ve iş alanı(hedef 1 kapsamında olmayan tüm bölgelere verilmektedir.)
AB Fonu miktarı (Milyar Euro) (1)	135.9	22.5	24.05
Toplam yapısal fon bütçesindeki payı	69.7 %	11.5 %	12.3 %
Araçlar (2)	Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu, Balıkçılığ Yönlendirme Fonu	Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu	Avrupa Sosyal Fonu
Kapsanan Nüfus Oranı %	22.2 %	18 %	Hesaplanamayan

(1) Geri kalan meblağ, Topluluk inisiyatiflerine ayrılmıştır.

(2) ATYGF ve BYMA fonları Hedef 1 bölgeleri dışında bazı etkinlikleri desteklemekte de kullanılmaktadır.

Kaynak: Fulya Bayraktar, **AB'nin Bölgesel Kalkınma Politikası ve Bu Politikanın Aday Ülke Olarak Türkiye Açısından Anlam ve Önemi**, Ankara, Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş. Genel Araştırmalar – Araştırma Müdürlüğü Yayınları, Eylül 2002, s. 37.

³⁴ European Commission, **The Budget of The European Union: How is Your Money Spent?**, Luxembourg: Office for Official Publications of The European Communities, February 2000, s.10-11. (Erişim) http://europa.eu/abc/budget/index_en.htm , 9 Kasım 2009.

³⁵ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı (DPT) Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, **Türkiye-Avrupa Birliği Mali İşbirliği Kapsamındaki Bölgesel Kalkınma Programları**, Ankara, Şubat 2005, s.5-6.

Hedef 1 kapsamındaki uygulamaların bu derece yüksek rakamlarla fonlanmasının en önemli nedeni Birliğin, tam bir uyum sağlama açısından geri kalmış bölgelerin yapısal sorunlarının çözümüne dair olan politikalarıdır. Özellikle güneyin az gelişmiş ülkeleri olan İspanya, Yunanistan, Portekiz gibi ülkelerin uyumlaştırılmasının maliyeti oldukça yüksektir.

Fonların kullanımı ile ilgili olarak Avrupa Komisyonunun belirlediği yalın bu üç ana Hedeften farklı olarak, bölgeleri istatistikî verilere göre sınıflandırarak bölgesel politikalar geliştirmek ve sosyo-ekonomik analizler ışığında uygulamalar yapabilmek amacıyla Avrupa Topluluğu İstatistik Ofisi (EUROSTAT) tarafından İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırılması (NUTS) metodu geliştirilmiştir. NUTS sisteminin ilk uygulaması 1970'li yıllarda olmuş, 26.05.2003 tarih ve 1059/2003 sayılı Tüzükle de hukuki nitelik kazanmıştır.³⁶

Sistemin özü, ülkeleri NUTS bölgelerine ayırmaktır. Buna göre her ülke NUTS 1 bölgesine, bunlar da NUTS 2 bölgesine ve nihayet her NUTS 2 bölgesi ise NUTS 3 bölgelerine ayrılmaktadır. Eksik kalan üçüncü düzeyin tamamlanması için bir sonraki düzeydeki idari birimler gruplanarak, birleştirilir. Buna ek olarak NUTS bölgelerinin belirlenmesi için nüfus aralıkları tespit edilmiş olup NUTS'un kullanım alanları;

- Birlik bölgesel istatistiklerinin toplanması, geliştirilmesi ve uyumlaştırılması
- Bölgelerin sosyal ve ekonomik analizlerinin gerçekleştirilmesi
- Birliğin bölgesel politikasının çerçevesinin oluşturulmasıdır.³⁷

Birliğin bölgesel politikasının oluşturulmasında ve Komisyonunun, Konseye sunduğu raporlarda bölgeler arası gelişmişlik düzeyleri saptanırken

³⁶ Zelal Şen, **Türkiye'nin Avrupa Birliği Adaylığı ve Katılım Öncesi Stratejisi Çerçevesinde Bölgesel Politika Alanında Uyum Durumunun Değerlendirilmesi**, Ankara, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Yayınları, Mayıs 2004, s.11.

³⁷ Menaf Turan, **Bölge Kalkınma Ajansları: Nedir, Ne Değildir?**, Ankara, Paragraf Yayınevi, 2005, s.148.

kullanılan göstergeler ve istatistikî değerler NUTS esaslıdır.³⁸ NUTS 1 Birlik düzeyindeki gümrük birliği, ekonomik entegrasyon bütüncül sorunların takip edilmesi, NUTS 2 üye ülkeler seviyesinde bir uygulama olması nedeniyle daha çok üyelerin bölgesel ve kendi sorunlarının analiz ve program geliştirilmelerinde kullanılır. Bu anlamda NUTS 2'nin etkin uygulama seviyesi olduğu kabul edilmektedir. NUTS 3 ise bölgesel tedbirlerin tam olarak nasıl uygulanması konusunda etkin sonuçlar verir.³⁹

Birlik içindeki NUTS bölgeleri şu şekildedir;

- NUTS I: 77 adet birlik bölgesi
- NUTS II: 206 adet temel idari bölge (iller bazında)
- NUTS III: 1031 adet temel idari bölgelerin alt bölümleri (illerin ilçelerini oluşturur ve aynı zamanda en küçük yönetim birimidir).

Bu sınıflandırma çerçevesinde Türkiye'de aynı ekonomik ve sosyal gelişme düzeyine yakın iller bir bölge içerisinde gösterilerek 81 il, 16 bölge düzeyinde sınıflandırılmıştır.⁴⁰

NUTS bölgelerinin tespitinde ölçüt olan nüfus aralıkları ise Tablo 9'da gösterilmiştir.

Tablo 9: NUTS Düzeyleri ve Nüfus Aralıkları

Düzye	En Az	En Çok
NUTS I	3.000.000	7.000.000
NUTS II	800.000	3.000.000
NUTS III	150.000	800.00

Kaynak: Eurostat, Memo on European Territorial Breakdown, Regional Statistics Section, April 2001, s.6. (Erişim) <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> , 9 Kasım 2009.

³⁸ Şen, a.g.e., s.11.

³⁹ Şen, a.g.e., s.8-11.

⁴⁰ Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, 2004 Türkiye İktisat Kongresi, Çalışma Grubu Raporları IV, Ankara, DPT Yayınları, 2004, s.12.

AB'nin üye devletlere 2000-2006 yılları arasında kullandığı fonlar ve ait oldukları hedefler Tablo 10'da verilmiştir. Bu dönemde üye ülkelere toplam 183.564 Milyon Euro kaynak aktarılmıştır. En fazla kaynak aktarımı ise sırası ile İspanya, İtalya ve Almanya'ya yapılmıştır. Lüksemburg, Danimarka ve Avusturya ise en az fon aktarımı yapılan ülkelerdir. Yunanistan ve Portekiz'in payına düşen fon miktarı da diğer ülkelere nazaran ciddi miktarlardadır.

Tablo 10: 2000-2006 Döneminde Üye Ülkelere Tahsis Edilen Yapısal Fonlar (Milyon Euro)*

Üye Ülke	Hedef 1	Geçiş Yardımı (Önceki Hedef 1 Bölgeleri)	Hedef 2	Geçiş Yardımı (Önceki Hedef 2 Bölgeleri)	Hedef 3	FIFG (Hedef 1 Dışındaki Bölgeleri)	Toplam
Belçika	0	625	368	65	37	34	1.829
Danimarka	0	0	56	27	65	197	745
Almanya	19.229	729	2.984	526	4.581	107	28.156
Yunanistan	20.961	0	0	0	0	0	20.961
İspanya	37.744	352	2.553	98	2.140	200	43.087
Fransa	3.254	551	5.437	613	4.540	225	14.620
İrlanda	1.315	1.773	0	0	0	0	3.088
İtalya	21.935	187	2.145	377	3.744	96	28.484
Lüksemburg	0	0	34	6	38	0	78
Hollanda	0	123	676	119	1.686	31	2.635
Avusturya	261	0	578	102	528	4	1.473
Portekiz	16.124	2.905	0	0	0	0	19.029
Finlandiya	913	0	459	30	403	31	1.836
İsveç	722	0	354	52	720	60	1.908
İngiltere	5.085	1.166	3.989	706	4.568	121	15.635
AB 15	127.543	8.411	19.733	2.721	24.050	1.106	183.564

Kaynak:http://ec.europa.eu/budget/library/publications/fin_reports/allocrep_data_2006_en.pdf (Erişim) 10 Kasım 2009.

*Kasım 1999 Fiyatları

2.1.2.1.1. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu

1975 yılında kurulan Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ABKF) işsizlik, tarım ve sanayiden kaynaklanan bölgeler arası eşitsizliğin giderilmesi ve dengenin sağlanması amacıyla yönelik kullanılır. Bölgesel politikalara en önemli katkı bu fon ile yapılmaktadır. Özellikle altyapı projeleri, istihdam yaratıcı üretken yatırım projeleri ile küçük ve orta boy işletmelerin geliştirilmesine yönelik çalışmaların desteklenmesi, yerel kalkınma projelerinin uygulanması gibi farklı amaçlara kaynak teşkil eder. Bu fon Hedef 1 ve Hedef 2 kapsamındaki faaliyetleri finanse eder ve AB içinde bölgesel dengesizliklerin azaltılmasına yardımcı olmaktadır. Bundan dolayı AB bütçesinin önemli kısmı bu fon aracılığıyla kullanılmaktadır.⁴¹

Fon kapsamında finanse edilebilecek bazı projeler şunlardır;

- Sürekli bir istihdam yaratacak yatırımlar,
- Özellikle küçük ve orta boy işletmelerin faaliyetlerini destekleyerek, yerel potansiyellerini aktif tutacak yatırımlar,
- Bölgesel gelişmeyi olumlu etkileyecek ve insan kaynaklarını geliştirilmesine yardımcı olacak araştırma ve programlar,
- Çevrenin korunmasını sağlayacak çeşitli altyapı yatırımları,
- Üyelerin sınır bölgelerinin Birlik seviyesine gelmesini sağlayacak faaliyet ve programlar,
- Sağlık ve eğitim sektörüne yapılan yatırımlar,
- İçsel potansiyeli geliştirici faaliyet ve programlar (KOBİ'lere hizmet desteği sağlamayı, teknoloji transferini, finansal enstrümanların geliştirilmesini, yatırımlara direk desteği ve yerel inisiyatifleri geliştirmeyi amaçlar).⁴²

⁴¹ Mustafa Sakal, Metin Ay, **Avrupa Birliğinde Yapısal Fonlar ve Mali Yardımlar**, İstanbul, Avrupa Birliği Üzerine Yayınlar, 2004, s.384.

⁴² Fatih Feramuz Yıldız, Kerem Akdağ, "Avrupa Birliği Yapısal Fonları Kapsamında Bölgesel Kalkınma ile Kırsal Kalkınma Fonlarının Karşılaştırılması", **Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı Türktarım Dergisi**, Sayı 167, 2006, s.29-37.

2.1.2.1.2. Avrupa Sosyal Fonu

1958 yılında Roma Anlaşması'nın 123.maddesiyle kurulan Avrupa Sosyal Fonu (ASF), Avrupa Birliği'nin istihdam politikasındaki amaçlarını gerçekleştirmekte kullandığı en temel mali araç olup, ana felsefesi serbest dolaşım ve istihdam yaratma imkânlarının geliştirilmesine katkıda bulunmaktadır. 123. maddede ASF'nin görevi, işçilerin istihdam edilmesini kolaylaştırmak ve Topluluk içerisindeki coğrafi ve mesleki hareketliliklerini arttırmak olarak tanımlanmıştır.

Bu fon kurulduğundan itibaren, kişilerin yetenekleri ve çalışma potansiyellerini geliştirerek işçilerin istihdam olanaklarını iyileştirmeye hizmet etmektedir. Ayrıca işçilerin coğrafi ve mesleki hareketliliklerini arttırmaya ve özellikle mesleki eğitim ve yönlendirme ile uyum sağlamalarını kolaylaştırmaya yönelik programlara da mali destek sağlamaktadır.⁴³

Başlangıç yıllarında faaliyetleri sınırlı kalan fon, özellikle 1970'li yıllarla beraber yeni fonksiyonlar üstlenmiş ve faaliyetlerini çeşitlendirmiştir. Bu durumun en önemli nedeni dünya genelinde yaşanan ekonomik daralma, petrol fiyatlarındaki dalgalanma, durgunluk gibi sebeplerle ortaya çıkan iş hukuku, sosyal güvenlik, kadınların ve gençlerin istihdama kazandırılması konularındaki sorunlara somut ve kalıcı politikalar üretme çabasıdır. 1972 Paris Zirvesi sonuç bildirisinde Fonun amaçlarına atıflarda bulunularak; ekonomik birlik gerçekleşene kadar sosyal bütünleşmenin önemli olduğu ve bu çerçevede politikalar geliştirilmesi, işçi ve işveren birliklerinin sosyal bütünleşme içerisinde taraf olarak yer alması gerektiği fikri benimsenmiştir.⁴⁴

Yine 1975 yılındaki düzenlemelerle ASF'nin "Topluluk içinde işgücü arz ve talep dengesini sağlamak" şeklindeki amacı biraz daha genişletilerek;

⁴³(Erişim) <http://ikv.org.tr/pdfs/96b12507.pdf> , 9 Kasım 2009.

⁴⁴(Erişim) http://ab.calisma.gov.tr/dnn/Docs/anktra/Ozsuca_sunum.pdf , 9 Kasım 2009.

- Göçmen işçiler ve aileleri,
- 25 yaş üstü işsiz kadınlar,
- Özellikle ilk kez iş hayatına atılan 25 yaş altı gençler; kapsam dâhiline alınmış ve takip eden yıllardaki düzenlemelerle birçok alanda Fon kaynaklarının kullanılmasının yolu açılmıştır.

Fon ile ilgili son düzenlemelerle birlikte, bugün gelinen noktada yenilenmiş istihdam stratejileri ile özellikle tam istihdamı sağlamak, işte kalite ve verimliliği arttırmak, işgücü piyasasını derinleştirerek sosyal uyuma hazır hale getirilmek, iş sağlığı ve güvenliği anlamındaki sorunlara kalıcı çözümler bulmak, kadın ve genç işsizliği azaltmak gibi önemli çalışma alanları bulunmaktadır. Ayrıca kamu çalışanlarının mesleki gelişim yolu ile desteklenmeleri de öngörülmüştür.

Hedef 3 kapsamındaki faaliyetler bu fon yardımı ile sürdürülür. Diğer hedef çalışmalarından en önemli farklı bölgesel değil, ulusal çalışmayı öngörmesidir. Avrupa Sosyal Fonu, "Uyum" hedefini kapsayan alanlardaki harcamaları %75'e kadar, "Rekabet edebilirlik ve istihdam" hedefini içeren alanlarda ise %50'ye kadar finansman sağlayacaktır.⁴⁵ Bu faaliyetlerin neticesinde, geri kalmış bölgelerin rekabet gücü ve refah seviyesi artırılarak Birliğe uyumları sağlanacaktır.

2.1.2.1.3. Balıkçılığı Yönlendirme Fonu

AB için çok önemli olan balıkçılık sektörünün geliştirilmesi, rekabetin artırılması, Birlik içinde ve uluslar arası alanda tanınmasını sağlamak için çalışmalar yapmak, politikalar geliştirmek ve uygulamak üzere 1994 yılında kurulmuştur. Fonun en önemli amaçları;

⁴⁵ Yıldız ve Akdağ, a.g.m., ss.29-37.

- Balıkçılık kapasitesinin arttırılması,
- Balıkçılık kaynaklarının sürdürülebilir rasyonel kullanımı,
- Ürünlerin pazara girişlerinin geliştirilmeleri,
- Ekonomik girişimlerin geliştirilmesi ve rekabet düzeylerinin güçlendirilmesidir.

Bu fon kapsamındaki projeler Birlik genelinde uygulanmakta ve genel anlamda Hedef 1 kapsamına girmektedir. Ancak zaman zaman Hedef 1 dışında kalmasına rağmen balıkçılık sektörünün gelişmesine veya balıkçılığa bağlı sahil bölgelerinin kalkındırılmasına yönelik girişimlere de mali destek vermektedir.

Fon kapsamında en fazla yardımı İspanya almaktadır. Bu ülke 2000-2006 döneminde 1.787,53 Milyon Euro fon desteği alırken onu 411,13 Milyon Euro ile İtalya, 278,41 Milyon Euro ile Fransa ve 225,79 Milyon Euro ile de Portekiz izlemiştir. Polonya, Yunanistan, Danimarka, Almanya ve İngiltere yüksek miktarda katkı alan diğer ülkelerdir.⁴⁶

İspanya başta olmak üzere tüm bu ülkelerde balıkçılık sektörü belirli bir gelişmişlik düzeyine kavuşmuştur. Bu aşamada Fon, balıkçılık sektöründe rekabeti artırıcı yapıların gelişmesi, altyapıların finansmanı, arz ve talep arasından sürdürülebilir bir dengenin kurulması, bu alanda ürün işleme ve pazarlama faaliyetlerinin iyileştirilmesi ve başarılı ticari şirketlerin oluşturulması ile sektörde daha üst noktada verimliliğin sağlanmasını hedeflemektedir.⁴⁷

⁴⁶(Erişim) http://ec.europa.eu/fisheries/press_corner/doss_inf/prog_FIFG_20050615.pdf , 14 Kasım 2009.

⁴⁷ Hakan Karabacak, "Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye ile Mali İşbirliği", **Maliye Dergisi**, Sayı 146, Mayıs-Ağustos 2004, s.75.

2.1.2.1.4. Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu - Yönlendirme Bölümü

Yönlendirme Bölümü, Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu'nun, Roma Antlaşması ile ana hatları belirlenen Ortak Tarım Politikasının finansmanını sağlamak üzere kurulmuş bir kısmıdır.⁴⁸ Yönlendirme bölümü tarım sektöründe yapısal politikalara ilişkin önlemlerin tümü ve kırsal kalkınma tedbirlerinin bir kısmının finanse etmekle birlikte Fondan aldığı pay oldukça küçüktür. Zamanla önemi arttığından ilerde daha fazla kaynak aktarılması muhtemeldir.

Bu fonun oluşturulmasının kaynağı Roma Anlaşması'nın 39. Maddesidir. Bu maddede;

- Teknik ilerlemeyi geliştirerek, tarımsal üretimi rasyonel biçimde artırarak ve üretim faktörlerini, özellikle işgücünü en iyi biçimde kullanarak tarımda verimliliği yükseltmek,
- Piyasalara istikrar kazandırmak,
- Tarımsal ürünlerin arzını güvence altına almak,
- Tarımla uğraşanların kişisel gelirlerini artırarak çiftçilerin iyi bir yaşam düzeyine kavuşmasını sağlamak,
- Teknik ilerlemeyi geliştirerek, tarımsal üretimi rasyonel biçimde artırarak ve üretim faktörlerini, özellikle işgücünü en iyi biçimde kullanarak tarımda verimliliği yükseltmek,

gibi hükümler yer almıştır. Bu itibarla Yönlendirme Fonu, geri kalmış bölgelerin gelişmesi ve yapısal uyumun sağlanması, tarımsal yapıların uyumunun hızlandırılması ve kırsal bölgelerin gelişmesinin sağlanması

⁴⁸ Şahin, a.g.e., s.68-69.

konusunda finansman sağlamaya başlamıştır.⁴⁹ Garanti ve Yönlendirme Bölümleri arasındaki temel fark, Yönlendirme Bölümü finansmanına üye ülkelerin de doğrudan katıyor olmalarıdır. Birlik Bütçesi Garanti Bölümü harcamalarını doğrudan karşılarken, Yönlendirme Bölümü harcamalarına kısmen katkıda bulunur.

Tarımsal yapıya destek vermek için üye ülkelere yapılacak yardımlarda, faaliyetlerin, geri kalmış bölgelerin yapısal uyumu ve kırsal kalkınmasını teşvik etmesi, kırsal kesimin geliştirilmesine katkı sağlaması ve OTP Reformu çerçevesinde tarımsal yapının düzenlenmesi gibi amaçlarının olması veya bu yönde çıktılarının elde edilmesi gereklidir. Bu hedeflere ulaşılması için uygulamaya geçebilecek çalışmalar;

- Üretim yapısının yenilenmesi ve geliştirilmesi, çiftliklerin modernizasyonu, genç çiftçilerin işe yerleştirilmesi, dağlık ve tepelik alanlarda telafi edici yardım yapılması,
- Köylerin yenilenmesi ve kalkınması, kırsal dokunun bozulmasının engellenmesi ve iyileştirmenin sağlanması,
- Çevrenin korunması ve kırsal yerleşimlerin altyapı sistemlerinin bakımının sağlanması,
- Yerel turizm çalışmalarının desteklenmesi, yöresel ürünlerin hazırlanması ve sunulması, tarımsal ürünlerin çeşitlendirilmesi,
- Pazarlama ve üretim tekniklerinin geliştirilmesidir.⁵⁰

Birlik, özellikle yerel yönetimler ile üye ülkeler tarafından uygulanacak programlarda bütünlük teşkil eden projeler için fon kaynaklarının kullandırılmasına öncelik vermektedir. Zaman zaman yayınlanan raporlarla öncelikler duyurulmaktadır. Üretim fazlası veren sektörlerin bu fon

⁴⁹Özden Cesur, **Avrupa Birliği'nde Tarıma Yönelik Mali Yardımlar ve Türkiye ile Bir Karşılaştırma**, Ankara, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi Araştırma Dizisi No: 21, 2004, s.62.

⁵⁰ (Erişim) http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Koy_hizmetleri/Bolum1.pdf , 14 Kasım 2009.

kapsamında desteklenmesi mümkün olamamaktadır. Yardımlardan hem özel sektör hem de çeşitli çiftçi birlikleri ayırım olmaksızın yararlanabilmektedirler. ATYGF-Yönlendirme Bölümü kaynaklarının kullanılabilmesi için üye ülkelerce bir plan hazırlanması gerekmektedir. Birlik bu planları uygun bulursa, bölgelere göre değişmekle birlikte proje tutarının asgari % 50'sini karşılamakta olup, üye ülkelerin projeye katkılarını şart olarak koşmaktadır.⁵¹

Tablo 11 Birliğin OTP kapsamında yaptığı harcamaların beş yıllık bir süreçteki dağılımını göstermektedir. Verilerden net olarak anlaşıldığı üzere Birlik bütçesinin yaklaşık yarısı Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Bölümüne, bunun büyük kısmı ise Garanti Bölümüne ayrılmıştır. Yönlendirme Bölümüne ayrılan pay daha önce vurgulandığı üzere oldukça azdır. Bu kısım yıllar içinde de azalmalar göstermiştir. Garanti Bölümünün bütçe içersindeki ağırlığı çok belirgindir.

Tablo 11: Ortak Tarım Politikasının Finansmanına İlişkin Yapılan Bütçe Harcamaları (Milyon Euro)

Harcamalar	1998	1999	2000	2001	2002*
AB Bütçesi	79.245	79.249	77.879	93.305	98.474
ATYGF - Garanti	38.748	39.541	40.467	44.024	44.251
Bitkisel Ürünler	26.670	26.379	25.812	27.355	27.349
Hayvansal Ürünler	9.736	9.440	9.276	11.130	10.857
Kırsal Kalkınma	1.847	2.588	4.176	4.495	4.595
Diğer	495	773	1.173	1.044	1.450
ATYGF-Yönlendirme	4.367	5.580	1.387	2.961	2.951
Diğer	158	146	52	55	54
TOPLAM	43.273	45.267	41.906	47.039	47.256

Kaynak: Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu'na ilişkin 30. Finansal Rapor, 2001.
(*) Taslak (Erişim) http://europa.eu/index_en.htm 14 Kasım 2009.

2000 yılı harcamalarını değerlendirdiğimizde Garanti Bölümüne % 96,5, Yönlendirme Bölümüne % 3,3 gibi bir pay ayrılmıştır. Bu oransal fark diğer yıllarda da hemen hemen aynı düzeyde devam etmiştir.

⁵¹ Şahin, a.g.e., s.69-76.

Tablo 12 ise 2003 yılı için buraya kadar incelemiş olduğumuz dört fon ile ilgili olarak taahhüt edilen ve gerçekleşen miktarların dağılımını göstermektedir.

Tablo 12: Yapısal Fonların Dağılımı, 2003 (Milyon Euro)

FONLAR	TAAHHÜTLER	ÖDEMELER	ÖDEME /TAAHHÜT (%)
ATYGF	2.329	2.257	97
Balıkçılığı Yönlendirme Fonu	572	490	86
Avrupa Bölğ. Kalkınma Fonu	13.494	13.438	100
Avrupa Sosyal Fonu	7.199	6.531	91
TOPLAM	23.595	22.715	96

Kaynak: Commission of The European Communities, **Report from The Commission 15th. Annual Report on The Implementation of The Structural Funds**, Brussels, 2004, ss.21-22.

(Erişim)http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/fs2003/com2004_721_fsannuel_pt.pdf , 14 Kasım 2009.

2003 yılında yapısal fonlara 23,595 Milyon Euro taahhüt edilmiş olup, bu taahhüttün 22,715 Milyon Euro'su ödenerek etkinlik oranı % 96 olarak gerçekleştirmiştir. Yapısal fonlara yapılan ödemeler içinde en yüksek payı Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu % 59,1 ile almıştır. Bunu sırasıyla Avrupa Sosyal Fonu (% 28,7), Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (%10) ve son olarak Balıkçılığı Yönlendirme Fonu (% 2,2) takip etmiştir. Ödeme/Taahhüt oranında ise Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu % 100 ile taahhütlerin tamamını kullanmıştır. Balıkçılığı Yönlendirme Fonu ise % 86 gibi bir gerçekleşme oranı ile ödeme/taahhüt anlamında en etkisiz fon olmuştur.

2.1.2.1.5. Uyum Fonu

Ekonomik ve sosyal uyum ile üye ülkeler arasında dayanışmayı teşvik etmek amacıyla, çevre ve taşımacılık altyapısı alanlarında kısmi finansman

sağlamak üzere Maastricht Anlaşması ile oluşturulmuştur. Anlaşma hükümlerine uygun olarak AB içerisinde ekonomik olarak geri kalmış, fert başına düşen geliri AB ortalamasının % 90'ının altında kalan bölgelere yardım etmek amacıyla oluşturulan bu fonun temel dayanağı 1994 tarihli ve 1164/94 sayılı Konsey Tüzüğü'dür.⁵²

Bu fon kurulduğu dönemde Yunanistan, İspanya, Portekiz ve İrlanda gibi kişi başına GSYİH'sı Birlik ortalamasının %90'ının altında olan üye ülkelerde; taşımacılık altyapısının geliştirmesine (Trans-Avrupa Taşımacılık Ağı) ve çevrenin gelişimine yönelik planlanan büyük nitelikli projelerin finansmanının sağlanmasına hizmet etmiştir. İrlanda 2003 yılı sonu ile artık Uyum Fonu'ndan yararlanabilecek üye ülke kapsamından çıkmış, bununla birlikte 2004'de üye olan on ülke daha fon kapsamına alınmıştır. İrlanda'nın fon kapsamından çıkarılmasına, GSYİH oranını Birlik ortalamasına çıkarması neden olmuştur.

Fonun yeni faydalanıcılarının GSYİH miktarlarının Birlik ortalamasının çok altında olması bu fondan kendilerine önemli miktarlarda kaynak aktarımını sağlamıştır. Uyum Fonu'na 2004-2006 yılları için ayrılan 15,9 Milyar Euro'nun, 8,49 Milyarının yeni üye ülkelere aktarılması öngörülmüş olması bu durumun olağan sonucudur.⁵³ Üye ülkelerin Yapısal Fonlardan aldıkları yıllık yardım, Uyum Fonunca sağlanan yardımla birlikte, GSYİH'lerinin yüzde 4'ünü geçememektedir.⁵⁴

Yunanistan, İspanya, Portekiz gibi Birliğin ekonomik olarak en zayıf halkaları ile gelişimini tam olarak sağlayamayan ancak bu ülkelere oranla göreceli üstünlükleri bulunan İrlanda'da bölgeler arası ekonomik ve sosyal dengesizlikleri gidermek ve geri kalmış bölgelerin hızlı bir şekilde diğer bölgelerle dengeye gelmesini sağlamak kuruluş safhasında fonun ana

⁵² Ülger, a.g.e., s.162

⁵³ İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası, Bölgesel Politikanın Mali Araçları: Bölgesel Fonlar Nasıl Kullanılır? (Erişim) <http://www.ibb.gov.tr> , 17 Kasım 2009.

⁵⁴DPT, **Türkiye-Avrupa Birliği Mali İşbirliği Kapsamındaki Bölgesel Kalkınma Programları**, s.5-6.

hedefi olmuştur.⁵⁵ Fonun dört ülke arasında paylaştırılmasında nüfus, yüzölçümü, kişi başına düşen GSMH, ulaşım altyapısı ve diğer bazı sosyo-ekonomik faktörler dikkate alınmıştır.⁵⁶

2000-2006 yılları arasında fonun ilk kullanıcıları olan Yunanistan, İspanya, Portekiz ve İrlanda'nın Uyum Fonu'ndan almış oldukları katkı Tablo 13'de gösterilmiştir.

Tablo 13: Uyum Fonu Kapsamında 2000-2006 Döneminde 4 Ülkenin Aldığı Pay (Milyon Euro)

YUNANİSTAN	İSPANYA	PORTEKİZ	İRLANDA*
3.388	12.357	584	3.388

Kaynak: (Erişim) http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/procf/cf_en.htm , 17 Kasım 2009.

* (İrlanda'nın aldığı pay 2003 sonuna kadar hesaplanmıştır)

Bu dönemde İspanya Uyum Fonu'ndan en fazla yararlanan ülke konumundadır. Yunanistan ve İrlanda aynı oranda istifade etmiş ve bu miktar İrlanda'nın Birlik standartlarına erişmesine yetmiştir. Birliğe 2004 yılında üye olan ve 2000-2006 dönemi için belirlenen 34 Milyar Euro tutarındaki Uyum Fonu kaynaklarından Polonya 4.178,6 Milyon Euro, Macaristan 1.112,67 Milyon Euro, Çek Cumhuriyeti 936,05 Milyon Euro olmak üzere yeni faydalanıcılardan en ciddi katkırı alan ülkeler olmuşlardır. Malta 21,94 Milyon Euro, Kıbrıs Rum Yönetimi ise 53,94 Milyon Euro ile yüzölçümü, nüfusu, GSYİH gibi oranlarının azlığına paralel olarak diğer ülkelere nazaran küçük oranda katkı almış gibi görünseler de ülkelere önemli katkılar sağlamışlardır.⁵⁷

⁵⁵ Gençkol, a.g.e., s.24.

⁵⁶ Bilici, **Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye**, s.60.

⁵⁷ (Erişim) http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/procf/cf_en.htm , 17 Kasım 2009.

Bu fonun Yapısal Fonlardan ayrıştığı nokta Uyum Fonu'nun özel, bireysel projeleri desteklemesi ve desteğin bölgesel düzeyde değil üye ülke düzeyinde verilmesidir. Uyum Fonunun, tüm yapısal politikaların üçte biri oranında sağladığı destek onu özellikle Birliğe 2004 ve 2007 yıllarında üye olmuş ülkeler için daha da önemli kılmaktadır.

Uyum Fonu'ndan mali yardım alınabilmesi için gerekli projelerin seçimi ve uygulanması üye ülkelerce bizzat gerçekleştirilmektedir. Ancak Avrupa Komisyonu projelerin yürütülmesini her aşamada kontrol etmektedir. Öte yandan sağlanacağı taahhüt edilen yardımın veya kabul edilen projelerin durdurulması mümkün olabilmektedir. Böyle bir olumsuzluğun temel nedeni yardım alan ülkenin, ekonomik dönüşüm programı izlemesinde yaşadığı problemler, aşırı kamu borçlanması görülmesi gibi durumlar olmaktadır. Bu halde yardımları durdurulan ülkenin, askıya alınan yardımlarının tekrar işlevsellik kazanması, yeni projeler sunmasının ön şartı kamu açıklarının kapatılması veya kayda değer bir oranda azaltılmasıdır.⁵⁸

Uyum fonu destekli projeler çevrenin korunması, ulaştırma imkânlarının ve alt yapılarının geliştirilmesi faaliyetlerini kapsamaktadır. Bu ana başlıklar altındaki çeşitli birleşenler ve fondan taahhüt edilen ödeme miktarlarının 2000-2006 yılları için dağılımı Tablo 14'de gösterilmiştir. Tabloda görüldüğü üzere Uyum Fonu kapsamında taahhüt edilen harcamalar Çevre ve Taşıma olarak iki ana başlık altında toplanarak bu başlıkların bileşenlerine göre yapılmıştır. Çevre başlığı için fonun % 50,3'ü ayrılırken en fazla pay % 37,55 ile Kanalizasyon ve Arıtma çalışmalarına kullanılmıştır.

Taşıma yatırımları için toplam % 48,8 oranında fondan kaynak tahsisi öngörülmüştür. Bu kapsamdaki en büyük katkı % 44,4 ile tren yolu bileşenine ayrılmıştır. Buradan Birlik için ulaşımda tren yollarının kullanılmasının ayrı bir yeri olduğu ve bu yapının güçlendirilmesine katkı yapmaya çalıştığı sonucu çıkmaktadır.

⁵⁸ Karluk, a.g.e., s.464.

Tablo 14: Uyum Fonu (Taahhüt Edilmiş Harcamalar) 2000–2006

Proje Alanı	Miktar (Milyon Euro)	% Oranı
Kanalizasyon ve Arıtma	6.521,8	37,55
Çevre	4.293,0	24,7
Kentsel ve End. Atık	2.847,9	16,4
İçme Suyu	2.758,9	15,9
Atık Su Projeleri	895,5	5,1
Çevre Koruma	63,1	0,4
Hava	9,0	0,1
Çevre Toplamı	17.389,0	50,3
Tren Yolu	7.808,0	44,9
Yollar	4.729,5	27,2
Sınıflandırmayanlar	2.772,8	15,9
Limanlar	1.077,2	6,2
Kentsel Taşımacılık	422,1	2,4
Hava Limanları	70,5	0,4
Taşıma Toplamı	16.880,1	48,8
Kentsel Taşıma	286,9	90,5
Diğer	30,0	9,5
Toplam Karma Projeler	316,9	0,9
Uyum Fonu Toplamı	34.585,9	100,0

Kaynak: (Erişim) http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/procf/cf_en.htm, 17 Kasım 2009.

Yukarıda detayları ile incelenen fonların dışında Yapısal Fonların yaklaşık % 5,5'ini oluşturan Topluluk İnisiyatifleri olarak adlandırılan ve üye ülkelerin paylaşımları ile sınırı aşan işbirliği çalışmalarını geliştirmeyi amaçlayan farklı fonlar bulunmaktadır. Bu fonlar;

- Interreg III
- Urban II
- Leader +
- Equal'dir.⁵⁹

⁵⁹DPT, Türkiye-Avrupa Birliği Mali İşbirliği Kapsamındaki Bölgesel Kalkınma Programları, s.6.

Interreg III, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu kapsamında, Avrupa Birliği içindeki ortak sınır bölgelerinde, Birlik üyesi ülkelerle, sınırları bulunan ülkelerin sınır bölgeleri arasında ve Birliğin kendi içindeki bölgeler arasında işbirliğinin sağlanması için oluşturulmuştur. Avrupa Birliği içerisinde sosyal ve ekonomik uyumun sağlanmasına ve geliştirilmesine önemli katkıları olmuştur. Bu fon kapsamında İspanya (900 Milyon Euro), Almanya (737 Milyon Euro) ve Yunanistan (568 Milyon Euro) en fazla yardım alan ülkeler olmuştur.⁶⁰

Urban II kapsamında krizde bulunan mahallelerin ve kentsel alanların ıslah edilmesi amacıyla işbirliğinin desteklenmesi, böylece gelişmekte olan kırsal bölgeler için sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması çalışmaları yürütülmektedir. Bu fon da Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu desteklidir.⁶¹ 2000-2006 döneminde 727 Milyon Euro bu çalışmalar için tahsis edilmiştir.⁶²

Leader + ile kırsal kalkınma amacına yönelik işbirliğinin desteklenmesi çalışmaları sürdürülmektedir. Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu-Yönlendirme Fonu tarafından desteklenir. 1999 Berlin Zirvesi'nde, bu girişim için 2.020 Milyon Euro tutarında destek sağlanması kararlaştırılmıştır.

Equal kapsamında ise işgücü piyasasına girişte yaşanan sorunların ve eşitsizliklerin giderilmesi amaçlanmaktadır.⁶³ Avrupa Sosyal Fonunca finanse edilmekte olup, bu kapsamda işgücü piyasasında yaşanan taraf tutma, dışlanma gibi olumsuzlukların giderilmesine çalışılmaktadır. 1999 Berlin Zirvesi'nde 2.827 Milyon Euro kaynak tahsisi öngörülmüştür.⁶⁴

⁶⁰(Erişim) <http://ec.europa.eu> , 18 Kasım 2009.

⁶¹ DPT, **a.g.e.**, s.5-6.

⁶²(Erişim) http://ec.europa.eu/regional_policy/urban2/budget_en.htm, 18 Kasım 2009.

⁶³ DPT, **a.g.e.**, s.5-6.

⁶⁴ Karluk, **a.g.e.**, s.515.

2.1.2. Üye Olmayan Ülkelere Yönelik Mali Yardımlar

Üye olmayan ülkelere yönelik mali yardımlar çerçevesinde Afrika, Karayip ve Pasifik (AKP) ülkelerine, Akdeniz ülkelerine, Asya ülkelerine, Bağımsız Devletler Topluluğu (BDT), Merkezi ve Doğu Avrupa (MDAÜ) ülkelerine yapılan yardımlar incelenmektedir.

2.1.2.1. Afrika, Karayip ve Pasifik (AKP) Ülkelerine Yönelik Mali Yardımlar

Avrupa Birliği üyesi ülkelerin, eski sömürgelerinin ağırlıkta olduğu bu ülkelerle olan mali ilişkilerin ve ticaret hayatının geliştirilmesi için mali yardımlar yapılmaktadır. Bu kapsamda üye ülkelere toplam miktarı belirlenen Avrupa Kalkınma Fonu ile bu ülkelere milli gelirleri ile orantılı olarak yardımlar yapılmaktadır. 2002 yılında 48 Afrika, 16 Karayip ve 14 Pasifik ülkesi olmak üzere toplamda 78 devlete ulaşan AKP grubu ile ilk gelişmeler 1964 yılında I. Younde anlaşmasının imzalanması ile başlamış, ardı sıra gelen anlaşmalarla şekillenmiştir. Bunların yanı sıra AKP ülkelerinin ihracat gelirlerinde istikrar sağlanmasını amaçlayan Stabex, maden üretiminde destek veren Sysmin gibi farklı kaynaklar mali yardımların içerisinde kabul edilir.⁶⁵

Sağlanan tercihli ticaret ve işbirliği ile hem bu ülkelere mali yardımlar sağlanmış hem de bu ülkelerin ihracat ürünleri için tavizler verilmiştir. Tavizler daha çok Birliğe AKP ülkelerinden yapılan ithalatlarda vergi ve miktar kısıtlamalarının uygulanmaması şeklinde olmuştur. Bu tür mali işbirliği ve sağlanan avantajların temel düşüncesi AKP ülkelerinin dünya ekonomisine uyum sürecini hızlandırmaktır.

⁶⁵ Dış Ticaret Müsteşarlığı Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü ve TOBB, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Ankara, 5. Basım, Kasım 2002, ss.160-161.

Birlik ile AKP ülkeleri arasında mali yardımların düzenlendiği anlaşmalar Tablo 15'de gösterilmektedir.

Tablo 15: AKP Ülkeleriyle Yapılan Mali Paket Yardım Anlaşmaları (1964-2007) (Milyon Euro)

SÖZLEŞME ADI	SÜRE	TOPLAM MALİ DESTEK	KREDİLER TOPLAMI	
			AYB Öz Kaynaklarından	Genel Bütçe Kaynaklarından
Younde I (20 Afrika Ülkesi)	1964-1969	800.0	51.1	48,8
Younde II (20 Afrika Ülkesi)	1970-1975	1.000	95	93,2
Lome I (46 AKP Ülkesi + Sonradan Katılan 13 Ülke)	1976-1980	3.559,5	397	101,5
Lome II (63 AKP Ülkesi)	1981-1985	5.716	612,5	285,4
Lome III (66 AKP Ülkesi)	1986-1989	8.500	1.100	1.200
Lome IV (68 AKP Ülkesi)	1990-1995	12.000	1.200	825
Cotonou Anlaşması (58 AKP Ülkesi)	2000-2007	13.500	1.700	-
TOPLAM		47.075,5	5.155,6	2.555,9

Kaynak: (Erişim) http://europa.eu/index_en.htm , <http://www.eib.org/> (AYB 1964-2001 Yıllık Raporları ile Birliğin Yıllık Bütçe Raporları'ndan derlenmiştir.) 20 Kasım 2009.

1964-1975 yılları için, Younde I ve II Anlaşmaları kapsamında, 20 Afrika ülkesine 1.800 Milyon Euro hibe, 288,1 Milyon Euro kredi imkânı sağlanmıştır. Krediler, Avrupa Yatırım Bankası (AYB) ve genel bütçeden sağlanmış olup toplam mali yardım içerisindeki oranı % 16'dır. 1.511,9 Milyon Euro'luk kısım ise hibe şeklinde gerçekleşmiştir ve bu dönemdeki toplam mali yardımın % 84'ü gibi yüksek bir oranına tekabül eder.

1976-1980 yılları için, Lome I Anlaşması kapsamında 46 AKP ülkesine 3.559,5 Milyon Euro hibe, 498,5 milyon Euro kredi sağlanmıştır. 1981-1985 yılları için, Lome II Anlaşması kapsamında 63 AKP ülkesine 5.716 Milyon Euro hibe, 897,9 Milyon Euro kredi sağlanmıştır. 1986-1990 yılları için, Lome

III Anlaşması kapsamında 66 AKP ülkesine 8.500 Milyon Euro hibe, 2.300 Milyon Euro kredi sağlanmıştır. 1990-1995 yılları için, Lome IV Anlaşması kapsamında 68 AKP ülkesine 12.000 Milyon Euro hibe, 2.025 Milyon Euro kredi sağlanmıştır.⁶⁶

Lome Anlaşmaları, ticari yönü ile AKP ülkelerinin ürettikleri tarım dışındaki tüm ürünlerin gümrüksüz olarak AB'ye girmesine imkân tanır. Yine özel bir fon sayesinde bu ülke mallarının piyasadaki fiyat dalgalanmalarından etkilenmesinin önüne geçilir. Stabex Sistemi olarak bilinen bu uygulama ile özellikle kakao ve pamuk gibi tek tip ürünlere bağımlı ekonomiler korunur. Bu uygulamanın madencilik sektörüne yansması ise Sysmin Sistemi ile uygulamaya geçilmiştir. Bu anlaşmalarla AKP ülkelerinin ekonomik ve sosyal yatırımları Avrupa Kalkınma Fonu'ndan desteklenmiştir.

1964-1995 döneminde sağlanan toplam 33.575,5 milyon Euroluk mali yardımın % 18'lik kısmını krediler, geri kalan % 82'lik kısmını hibeler oluşturmuştur. Bu oranlar hemen hemen tüm anlaşma dönemlerinde aynı seviyelerde olmuştur. Buradan hareketle Birlik ile AKP ülkeleri arasındaki mali ilişkilerin daha çok Birlikten yapılan hibeler şeklinde olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

Birliğin AKP ülkelerine yaptığı yardımlar; gıda yardımı, insani yardım ve Sivil Toplum Kuruluşlarına yapılan yardımlardır. Bunların toplam AKP yardımları içindeki payı 1986– 1998 dönemimde %43 olarak gerçekleşmiş ve bu yardımlar içinde en yüksek payı alan %51 ile proje yardımları olmuştur. Projelere yapılan yardımlar, hibe şeklinde olup projenin gerçekleşmesine sıkı sıkıya bağlıdır. Bu dönemlerde en fazla proje desteği

- Ulaşım ve haberleşme % 12,1
- Sosyal altyapı % 7,5

⁶⁶ DTM ve TOBB, a.g.e., s.165.

- Endüstri, madencilik ve inşaat % 6,7
- Enerji % %,5
- Kırsal Kalkınma % 5,5
- Tarım % 5,1 şeklinde gerçekleşmiştir. ⁶⁷

2000-2007 yılları için de, Cotonou Anlaşması kapsamında 58 AKP ülkesine 13.500 Milyon Euro hibe, 1.700 Milyon Euro kredi sağlanmıştır. Cotonou Anlaşması kendinden önceki diğer anlaşmaların yerini almıştır ve AKP ile mali işbirliği bu kapsamda devam etmektedir. Bu anlaşmanın süresinin yirmi yıl olması planlanmaktadır.⁶⁸ Birlik bu anlaşma ile ilk beş yılda Avrupa Kalkınma Fonunu kullanarak ticari ilişkileri ve ekonomik yardımları düzenlemiştir. Yoksulluğun azaltılması, insan hakları ve demokrasinin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması gibi sosyal amaçların yanı sıra mali yardımların etkin kullanımı, ekonomik gelişmeyi ve sürdürülebilir kalkınmayı desteklemek, mali yardımları daha etkin kullanmak gibi hedeflerin en güçlü aracı durumundadır.

AB ile ilişkileri Cotonou Anlaşması'na dayanan AKP ülkeleri şunlardır;

Angola, Antigua ve Barbuda, Bahama, Barbados, Belize, Benin, Botswana, Burundi, Burkina Faso, Cabo Verde Adaları, Kamerun, Orta Afrika Cumhuriyeti, Çad, Comoros, Kongo, Cook Adaları, Cote Ivoire, Djibuti, Dominik Cumhuriyeti, Ekvatoryal Gine, Eritre, Fiji, Etiyopya, Gabon, Gana, Gambiya, Grenada, Gine, Gine Bassau, Guyana, Haiti, Jamaika, Kiribati, Kenya, Lesotho, Liberya, Madagaskar, Malavi, Mali, Marshall adaları, Moritanya, Mauritius, Mikronezya, Mozambik, Namibya, Nauru, Nijer, Nijerya, Nieu, Palau, Papua Yeni Ginesi, Rwanda, St.Kitts ve Nevis, St.Lucia, St.Vincent ve the Grenadines, Sao Tome ve Príncipe, Senegal, Seyşel, Sierra Leone, Solomon Adaları, Somali, Güney Afrika, Sudan, Surinam, Swazilan,

⁶⁷ Gençkol, a.g.e., s.56.

⁶⁸ Gençkol, a.g.e., s.72.

Tanzanya, Togo, Tonga, Trinidad ve Tobago, Tuvalu, Uganda, Vanuatis, Batı Samoa, Zaire, Zambiya ve Zimbabwe.⁶⁹

Birlik son yıllarda ödemeyi taahhüt ettiği oranlardan daha fazla bir gerçekleşme oranına ulaşmıştır. Örneğin 2001 ve 2002 yılları için 4.430,4 Milyon Euro taahhütte bulunurken gerçekleşen mali yardım miktarı 5.178,5 Milyon Euro olarak belirlenen hedeften daha yüksek olmuştur. Bu durumu Birliğin eski sömürgelerinin dünya ile bütünleşmelerini hızlandırma amacı ile AKP ülkelerin içinde bulunduğu ekonomik ve sosyal durumun zayıflığının bir göstergesi olarak değerlendirebiliriz. Mali yardımların finansörü olan Avrupa Kalkınma Fonu'na ise bu dönemde en önemli katkıyı Almanya, Fransa ve İngiltere yaparken Lüksemburg, Finlandiya, İrlanda gibi ülkelerin katkısı çok küçük olmuştur.⁷⁰

2.1.2.2. Akdeniz Ülkelerine Yönelik Mali Yardımlar

Akdeniz Havzası, Birliğin sınırlarına olan yakınlığı, eski sömürge devletlerinin bir kısmının bu coğrafyada bulunması, Birliğin yakın etkisi altına girmesinin yanında buradan gelecek etkilere de açık olması neticesinde Birlik için siyasi, ekonomik ve sosyal anlamda her zaman önemli olmuştur. Konumu, ikili ve çok yönlü ilişkileri, enerji kaynaklarının bulunması sayesinde Birliğin ilgisini her zaman hissedilen bölgenin, Avrupa Birliği ile uyumlu bir sosyal ve ekonomik yapıya yaklaşması için mali işbirliği ve yardım aracı kullanılmıştır.

Birlik ile Akdeniz ülkeleri arasındaki ilk mali ilişkiler daha çok imtiyazlı ticaret anlaşmaları ile olmuştur. 1958 ile 1979 yılları arasındaki dönemde, Birlik ile ülkeler arasında imzalanan ikili anlaşma ve mali protokoller, ön

⁶⁹ Ülger, a.g.e., s. 24-25.

⁷⁰ (Erişim) <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm> (Yıllık Finansal Raporlardan yararlanılmıştır 2003, 2004, 2005., 21 Kasım 2009.

plandadır. İspanya, İsrail, Mısır, Lübnan ve Portekiz gibi ülkelerle bu türden anlaşmalar yapılırken Türkiye (1963) ve Yunanistan (1961) ile de ortaklık anlaşmaları hayat geçirilmiştir. Miktar itibari ile sınırlı olan mali yardımların niteliği ise daha çok kredi şeklinde olmuştur. Protokollerle düzenlenen mali yardımların en önemli özelliği zaman kısıtlamasının olmamasıdır. Bir protokolda öngörülen ve kaynak tahsisi yapılan yardım, protokolün süresi bitmiş olsa da devam etmektedir.

1979 yılından sonraki uygulamalarda mali yardım miktarlarının önemli derecede arttığı görülür. Özellikle ekonomik reform ve yapısal değişim için kullanılan fonlarda artış olmuştur. 1992 yılında yürürlüğe giren Yenileştirilmiş Akdeniz Politikası bu bölgeye yapılan mali yardımlarda önemli bir eşik olmuştur. Bu yeni politikaya göre;

- Akdeniz ülkelerinde özel yatırımların teşvik edilmesi
- Bu ülkelerdeki ekonomik reformlara destek verilmesi,
- Yatırımların daha geniş ölçekte gerçekleştirilmesi
- Bu ülke mallarına Topluluk pazarının açık tutulması
- Bu ülkelerin Topluluğun gelişme süreci ile daha yakın ilişkilendirilmesi
- Ekonomik diyalogun gerçekleştirilmesi sağlanacaktır.⁷¹

28 Kasım 1995 tarihinde Birlik üyesi 15 ülke, AB Komisyonu ve 12 Akdeniz ülkesinin katılımıyla Barselona Bildirgesi imzalanmıştır. Sonraki dönemleri kapsayan mali ve teknik işbirliği konularına dair kurallar bütünü olan bu bildirgeyi imzalayan ülkeler; Türkiye, Cezayir, Fas, Tunus, Mısır, İsrail, Ürdün, Lübnan, Suriye, Filistin, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi ve Malta olmuştur. Akdeniz Kalkınma Yardımları Programı (MEDA) adı ile bilinen bu yeni program Birliğin doğu ve güney Akdeniz ülkeleri için kullandığı/kullanacağı tüm mali ve teknik işbirliği araçlarının yerini almıştır.

⁷¹ Karluk, a.g.e., s.260.

1997 yılından itibaren uygulanmaya başlayan MEDA'nın temel amacı 2010 yılına kadar uyum sürecini gerçekleştirerek, serbest ticaret alanı kurulması ile bu bölgede barış, istikrar ve refah düzeyinin yükselmesini sağlamaktır. Bu doğrultuda programın;

- Ekonomik geçiş ve bir Avrupa-Akdeniz serbest ticaret bölgesinin oluşturulmasına destek olunması,
- Söz konusu ülkelerin reform programlarını desteklenmesine yönelik girişimlerde bulunulması
- Sürdürülebilir ekonomik ve sosyal gelişmeye destek verilmesi,
- Bölgesel ve sınır ötesi işbirliğinin sağlanması,
- İyi yönetim, yerel yönetimler, kırsal gruplar ve köy grupları, yardımlaşma dernekleri, sendikalar gibi sivil toplumun kilit kurumları ve kilit aktörlerinin desteklenmesi ve kamu idaresinin politika geliştirme ve bunları uygulama kapasitesinin iyileştirilmesine yönelik destek verilmesi,
- İşbirliğinin sağlanmasında cinsiyet yönünün dâhil edilmesi amacıyla, kadınların ve erkeklerin ekonomik ve sosyal yaşamda ihtiyaç ve potansiyelleri dikkate alınması, kadınların eğitime ve kadınlara yönelik istihdam aratılmasına destek verilmesi,
- Kaynak aktarılan faaliyetlerin, esas olarak teknik yardım, eğitim, kurumsal yapılanma, bilgilendirme, seminerler, etütler, çok küçük işletmelere, küçük ve orta boy işletmelere ve altyapılara yatırım projeleri biçiminde olması,
- MEDA Programı ile finanse edilen faaliyetlerin hazırlanması ve uygulanmasında çevre konularına gereken önem gösterilmesi şeklinde önemli hedefleri vardır.⁷²

⁷² Karabacak, a.g.m., ss.83-86.

Tahsis ve ödemeleri çabuklaştırmak ve esnekliği arttırmak için tek bir mali araç kullanılması öngörülmüştür. Kaynak tahsisi ise bölgesel ve ulusal düzeyde olan projeler için yapılarak iki farklı uygulama modeli seçilmiştir. Ağırlık verilen ulusal programların payı % 90 seviyesindedir. Buna göre her ülke için özel ulusal programlar hazırlanarak mali yardımların verilmesi sağlanacaktır. Ulusal program uygulanmasının istisna üç ülkesi ise Malta, İsrail ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi olmuştur. Bu üç ülkenin de yardım alamayacak seviyede olduğu öngörülmüştür. Bahsi geçen bölgesel projeler Yenileştirilmiş Akdeniz Politikası kapsamında desteklenecek projeleri içermektedir.

2000 yılına kadar uygulanan yardım aracı MEDA I olarak adlandırılmıştır. 15 Kasım 2000 tarihinde Marsilya'da yapılan yeni düzenlemeler sonrası MEDA II halini alan yardım programlarında en önemli sorun gerçekleştirme oranı olmuştur. MEDA II ile birlikte bu sorunun önüne geçilmesi, prosedürlerin azaltılması, programın rasyonelleştirilmesi ile uygulama süresinin hızlandırılması ve kabul edilen önlemlerin daha hızlı, daha etkin bir biçimde uygulanması sağlanmaya çalışılmıştır.⁷³ Taahhüt edilen yardımların ancak % 30 gibi bir kısmı ödenmiş olup Türkiye açısından bu oran daha düşük olmakla birlikte ülkemiz için değerlendirme sonraki bölümlerde ele alınacaktır.

MEDA I programı kapsamında Akdeniz ülkelerine 1995-1999 döneminde 3.435 Milyon Euro mali destek paketi sunulmuştur. Avrupa Yatırım Bankası kredileri dâhil edildiğinde bu rakam 8.243 Milyon Euro'ya ulaşmaktadır. Bu program kapsamında yardım alan ülkelerin dağılımı Tablo 16'da gösterilmiştir.

Tabloda ilk göze çarpan durum yardım alan ülkelerin aldıkları mali yardımların miktarından ziyade gerçekleştirme oranıdır. Tüm program çerçevesinde bu oran % 30 gibi oldukça düşüktür. Mali yardımların ülkelerin

⁷³ Maya Arakon, **Avrupa Akdeniz Ortaklığı Mali Aracı MEDA ve Türkiye**, İstanbul, İKV Yayınları, 2002, ss.15-16.

dağılımına bakıldığında Mısır'ın ilk sıradaki ülkedir. Tunus, Fas ve Ürdün sıralamadaki diğer ülkelerdir. Türkiye de MEDA I programını yeterince etkin bir biçimde kullanamamıştır. Tahsis edilen mali yardımların yalnızca % 14'lük diliminden faydalanabilmiştir.

Tablo 16: MEDA I Programının Ükelere Göre Dağılımı (Milyon Euro)

Ülke	Tahsis Edilen Miktar	Kullanılan Miktar	Gerçekleşme Oranı %
Mısır	698.7	284.0	40.7
Fas	916.6	208.6	22.8
Tunus	593.7	252.9	42.6
Türkiye	832.4	116.3	14.0
Ürdün	289.0	203.7	70.5
Lübnan	182.0	33.9	18.6
Cezayir	254.2	35.9	14.1
Filistin	207.7	147.2	70.9
Suriye	145.0	2.2	1.5

Kaynak: (Erişim) http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm , 22 Kasım 2009.

MEDA I programında yaşanan aksaklıkların giderilmesinin amaçlandığı MEDA II programında artık 6 yıllık zaman dilimine yayılmış stratejik planlar ön plandadır. Bunlar ise alt bileşenleri olarak üçer yıllık ulusal ve bölgesel alt programlarla desteklenmektedir. Finansman sürecinde tercih yıllık olmasından yana kullanılmıştır. Kaynakların tek elden yönetimi, prosedürlerin basitliği ve programların uygulama süreçlerinin kısılğı ikinci programın belirgin diğer özellikleridir. Yerel otoriteler, bölgesel organizasyonlar, bankalar, kooperatifler, özel kuruluşlar, birlikler bu programdan yararlanma hakkına sahip olmuşlardır. İkinci aşama olan, MEDA II, 5.350 Milyon Euro hibe bütçesine sahip olup, 2000 yılında başlamış ve 2006 yılında tamamlanmıştır.⁷⁴ Ayrıca Avrupa Yatırım Bankası tarafından Akdeniz ülkelerinin kullanımına sunulmak üzere 6.400 Milyon Euro tutarında Avrupa-Akdeniz Ortaklığı Kredi Paketi oluşturulmuştur. Hibe şeklinde

⁷⁴ (Erişim) <http://www.avrupa.info.tr> , 22 Kasım 2009.

yapılacak yardımlar ve kullanılacak kredilerle birlikte 12 Milyon Euro civarında bir mali yardımı öngören MEDA II programı Akdeniz ülkelerine yapılan en yüksek tutarlı mali yardım olmuştur.⁷⁵

Türkiye açısından Barcelona Süreci ile başlayan Avrupa'nın Akdeniz havzası ile olan mali ilişkilerindeki yeni boyut diğer ülkelere nazaran farklı olmuştur. Helsinki Zirvesi'nde Türkiye için çıkan tam adaylık statüsü kararı sonrasında Katılım Öncesi Mali Yardım uygulamaya konulmuş ve MEDA programından çıkarılmıştır. Bu programlar kapsamında alınan mali yardımlar, desteklenen projeler sonraki bölümde ayrıca incelenecektir.

Tablo 17'de AB'nin Akdeniz ülkelerine yönelik mali yardımları bir bütün olarak gösterilmiştir. AB-Akdeniz Mali İşbirliği kapsamında 12 ülkeye hibe ve kredilerden oluşan toplam 9.152,5 Milyon Euro yardım yapılmıştır. Hibe yardımlarının oranı % 24,5 iken kullanılan kredilerin oranı % 75,5 olmuştur. En fazla yardım alan ülkeler yüzdesel olarak sırası ile Mısır (% 15,9), Fas (% 11,9) ve Cezayir (% 9,3) olmuştur. Malta, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi ve İsrail'in aldıkları yardımlar ise yüzde ikiler seviyesinde kalmıştır.

⁷⁵ Arakon, a.g.e., s.15.

Tablo 17: Avrupa Birliği'nin Akdeniz Ülkelerine Yönelik Yardımları (Milyon ECU)

AKDENİZ ÜLKELERİ	PROTOKOL	AYB ÖZKAYNAK	RİSK SERMAYESİ	ÖZEL ŞARTLI KREDİ	HİBE	TOPLAM
Cezayir	1.Mali Pro.(1978-81)	70.0	-	19.0	25.0	114.0
	2.Mali Pro.(1983-86)	107.0	-	16.0	28.0	151.0
	3.Mali Pro.(1988-91)	183.0	4.0	-	52.0	239.0
	4.Mali Pro (1992-96)	280.0	18.0	-	52.0	350.0
	TOPLAM	640.0	22.0	35.0	157	854.0
Fas	1.Mali Pro.(1978-81)	56.0	-	58.0	16.0	130.0
	2.Mali Pro.(1983-86)	90.0	-	42.0	67.0	199.0
	3.Mali Pro.(1988-91)	151.0	11.0	-	162.0	324.0
	4.Mali Pro (1992-96)	220.0	25.0	-	193.0	438.0
	TOPLAM	517.0	36.0	100.0	438	1 091.0
Tunus	1.Mali Pro.(1978-81)	41.0	-	39.0	15.0	95.0
	2.Mali Pro.(1983-86)	78.0	-	24.0	37.0	139.0
	3.Mali Pro.(1988-91)	131.0	6.0	-	87.0	224.0
	4.Mali Pro (1992-96)	168.0	15.0	-	01.0	284.0
	TOPLAM	418.0	21.0	63.0	240.0	742.0
Suriye	1.Mali Pro.(1978-81)	34.0	-	7.0	19.0	60.0
	2.Mali Pro.(1983-86)	64.0	-	11.0	22.0	97.0
	3.Mali Pro.(1987-91)	110.0	2.0	34.0	-	146.0
	4.Mali Pro (1992-96)	115.0	2.0	41.0	-	158.0
	TOPLAM	323.0	4.0	93.0	41.0	461.0
Mısır	1.Mali Pro.(1978-81)	93.0	-	14.0	63.0	170.0
	2.Mali Pro.(1983-86)	150.0	-	50.0	76.0	276.0
	3.Mali Pro.(1988-91)	249.0	11.0	-	189.0	449.0
	4.Mali Pro (1992-96)	310.0	16.0	-	242.0	568.0
	TOPLAM	802.0	27.0	64.0	570.0	1 463.0
Ürdün	1.Mali Pro.(1978-81)	18.0	-	4.0	18.0	40.0
	2.Mali Pro.(1983-86)	37.0	-	7.0	19.0	63.0
	3.Mali Pro.(1988-91)	63.0	2.0	-	35.0	100.0
	4.Mali Pro (1992-96)	80.0	2.0	-	44.0	126.0
	TOPLAM	198.0	4.0	11.0	16.0	329.0
İsrail	1.Mali Pro.(1978-81)	30.0	-	-	-	30.0
	2.Mali Pro.(1984-86)	40.0	-	-	-	40.0
	3.Mali Pro.(1988-91)	63.0	-	-	-	63.0
	4.Mali Pro (1992-96)	82.0	-	-	-	82.0
	TOPLAM	215.0	0.0	0.0	0.0	215.0
İşgal Altındaki Topraklar	Konsey Kararı(*)	250.0	-	-	250.0	500.0
	(1994-1998)					
Lübnan	1.Mali Pro.(1978-81)	20.0	-	2.0	8.0	30.0

	2.Mali Pro.(1983-86)	34.0	-	5.0	11.0	50.0
	3.Mali Pro.(1988-91)	53.0	1.0	-	19.0	73.0
	4.Mali Pro.(1992-96)	45.0	2.0	-	22.0	69.0
	TOPLAM	222.0	3.0	7.0	60.0	292.0
Malta	1.Mali Pro.(1978-83)	16.0	-	5.0	5.0	26.0
	2.Mali Pro.(1986-88)	16.0	-	3.0	10.May	29.May
	3.Mali Pro.(1988-93)	23.0	02.May	-	12.May	38.0
	4.Mali Pro(1994-98)(*)	30.0	2.0	-	13.0	45.0
	TOPLAM	85.0	04.May	8.0	41.0	138.5
Güney Kıbrıs R. Kesimi	1.Mali Pro.(1979-83)	20.0	-	4.0	6.0	30.0
	2.Mali Pro.(1984-88)	28.0	-	6.0	10.0	44.0
	3.Mali Pro.(1988-93)	44.0	5.0	-	13.0	62.0
	4.Mali Pro (1994-98)(*)	50.0	2.0	-	22.0	74.0
	TOPLAM	142.0	7.0	10.0	51.0	210.0
Türkiye	1.Mali Pro.(1964-69)	-	-	175.0	-	175.0
	2.Mali Pro.(1971-77)	25.0	-	195.0	-	220.0
	Tam. Pro.(1971-77)	-	-	47.0	-	47.0
	3.Mali Pro.(1979-81)	90.0	-	220.0	-	310.0
	Özl İşb.Fon(1980-82)	-	-	-	75.0	75.0
	4.Mali Pro.(*)	225.0	-	325.0	50.0	600.0
	TOPLAM(4.Pro.hariç)	115.0	0.0	637.0	75.0	827.0
Akdeniz Ülkelerine Yönelik Yatay Mali İşbirliği/Konsey Kararı (1992-96)		1.800.0	25.0	-	205.0	2.030.0
TOPLAM		5.727.0	153.5	1.028.0	2.244.0	9.152.5

Kaynak: DTM, Avrupa Birliği'nin Üçüncü Ülkelerle İlişkileri, (Erişim) <http://www.dtm.gov.tr> ve http://ec.europa.eu/index_en.htm , 23 Kasım 2009.

2.1.2.3. Asya Ülkelerine Yönelik Mali Yardımlar

Avrupa Birliği'nin Asya ülkeleri ile olan ilişkileri ilk olarak 1972 yılında başlamıştır. Dayanağı kalkınma işbirliği ve siyasal diyalog sağlanmasıdır. Bu bölgelerdeki ülkeler ile tercihsiz ticaret ve işbirliği anlaşmaları, tekstil ticareti anlaşmaları, el sanatları ürünleri ticareti anlaşmaları gibi anlaşmalar imzalanmıştır. Hindistan, Sri Lanka, Bangladeş, Tayland, Pakistan ile

tercihsiz ticaret işbirliği anlaşmaları; Endonezya, Filipinler ile tekstil ürünleri anlaşmaları imzalanmıştır.⁷⁶

Birlik ile toplam 14 Asya ülkesi arasında bugüne kadar çeşitli anlaşmalar imzalanmış, 1976-2000 yılları arasında toplam 3.750 Milyon Euro yardım yapılmıştır ve bu yardımlar Japonya'dan sonra bölgeye yapılan en büyük ikinci yardım niteliğindedir.⁷⁷ Verilen krediler AYB öz kaynaklarından karşılanmıştır.⁷⁸

Tablo 18'de 1996–2002 döneminde Asya ülkelerine yapılan yardımlar taahhüt ve ödeme olarak gösterilmiştir. Toplam 2980,8 milyon Euro taahhüt edilmiş, 2261,2 milyon Euro ödenmiştir. (Ödeme/taahhüt oranı % 76 olarak gerçekleşmiştir). Gerçekleşme oranı yıllar itibari ile artış göstermektedir.

Tablo 18: Asya Ülkeleri'ne Yapılan Taahhütler ve Ödemeler (Milyon Euro)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOPLAM
TAAHHÜTLER	405,7	435,3	423,3	342,7	447	378,3	539,8	2980,8
ÖDEMELER	279,1	301,9	262,1	289,2	318,5	377,9	433,5	2261,2

Kaynak: European Commission, **Annual Report on the European Community's Development Policy and the Implementation of External Assistance in 2002**, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2003, s.137-138. (Erişim) http://ec.europa.eu/index_en.htm , 23 Kasım 2009.

2.1.2.4. Bağımsız Devletler Topluluğu (BDT) Ülkelerine Yönelik Mali Yardımlar

Avrupa Birliği bağımsızlığını yeni kazanan Doğu Avrupa ile Orta Asya ülkelerine teknik ve gıda alanlarında yardım yapmak üzere bu ülkelerle 1991 yılında TACIS Programını imzalamış ve yürürlüğe koymuştur. Hibe yardımlarının ağırlıkta olduğu bu programla genç ülkelerin geçiş süreçlerini

⁷⁶ Karluk, a.g.e., s.287.

⁷⁷ DTM ve TOBB, a.g.e., s.174.

⁷⁸ Bilici, **Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye**, s.117.

hızlandıracak teknik yardımlarla, ekonomik ve ticari ilişkilerin geliştirilmesi, bu ülkelerin dünya piyasasına entegrasyonunun sağlanması, insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğü gibi uygulamaların hayata geçirilmesi öngörülmüştür. Bu ülkeler; Azerbaycan, Beyaz Rusya, Ermenistan, Gürcistan, Moldova, Moğolistan, Kırgızistan, Kazakistan, Rusya Federasyonu, Özbekistan, Tacikistan, Türkmenistan ve Ukrayna'dır.⁷⁹

Birlik, 1991-1997 yılları arasında TACIS Programı kapsamında 3.286 Milyon Euro tutarında mali yardım gerçekleştirmiştir. 18 Ocak 2000 tarihinde, 2000–2006 dönemini kapsamak üzere yeni bir TACIS Programı kabul edilmiştir. Bu Program, mevzuat, yapısal, hukuki ve idari reformlar, altyapı ağları, çevrenin korunması, ekonomi ve nükleer güvenlik gibi konulara yoğunlaşmıştır.⁸⁰

Yapılan yardımlardan en fazla payı Rusya almıştır ki bu ülkenin aldığı pay toplam mali yardımların % 30'una yakındır. Ukrayna ve Kazakistan bu ülkeyi takip etmektedirler. Program kapsamında yapılan yardımlarda taahhüt edilen miktar ile gerçekleşen mali yardım oranının yüksekliği dikkat çekmektedir. Bu oran % 95 seviyelerine yaklaşmıştır. Bu ülkelere yapılan yardımlar AB'nin mali araçları ve bazı ticari bankalar aracılığı ile kullanılmıştır.⁸¹

2.1.2.5. Latin Amerika Ülkelerine Yönelik Mali Yardımlar

AB, Latin Amerika ülkelerine yönelik ilk ilişkilerini Brezilya ve Urugay ile 1970'li yıllarda imzaladığı ve ticari boyuttan öteye geçmeyen anlaşmalarla kurmuştur. 1982-1991 döneminde ilişkilerini genişleten ve tüm Latin

⁷⁹Nihal Samsun, **Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerine Yönelik Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye**, Ankara, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2005, s.68.

⁸⁰DTM, a.g.e., s.172.

⁸¹Bilici, a.g.e., 113.

Amerika'yı kapsayacak boyuta getiren Birlik, Honduras, Bolivya, Kolombiya, Ekvator, Peru, Nikaragua gibi ülkelerle anlaşmalar imzalamıştır.⁸²

Bu dönemde imzalanan anlaşmalarda sadece ticaretle sınırlı kalmamış, aynı zamanda ekonomi, sanayi, bilim ve teknoloji, çevre ve uyuşturucu ile mücadele gibi alanlarda da düzenlemelere yer verilmiştir. Bu konular Latin Amerika ülkeleri için önemli sorun alanları demektir. Ayrıca Latin Amerika için Avrupa, ihracatının ve ithalatının % 20'sini bu ülkelerle yaptığı için önemli bir ticari ortak konumundadır.⁸³ Ağır bir borç yükü olan ve yapısal ekonomik problemlerini aşamayan bu ülkeler için AB ile düzenli ve gelişen bir ekonomik yapı her zaman önemli olmuştur. Bölgenin Birliği olan coğrafi uzaklığı ilişkilerin daha çok ekonomik nitelikte olmasını sağlamıştır.

Portekiz ve İspanya'nın 1986 yılında Birliğe üye olmaları Latin Amerika ile olan ilişkilerin seyrini olumlu etkilemiştir.⁸⁴ Birlik, bugüne kadar hayvan yetiştiriciliği, balıkçılık, tarımsal üretim, tarım kredileri, sağlık, sosyal ve eğitim projeleri başta olmak üzere 150'den fazla projede bölge ülkelerine destek vermiştir.⁸⁵

Latin Amerika ülkelerine 1996-2000 döneminde 1.076 Milyon Euro kaynak kullanılmıştır.⁸⁶ Bu ülkelerle yürütülen mali ilişki/yardım programlarında taahhüt/ödeme oranı yıllara göre değişiklik göstermekle birlikte gerçekleşme oranının yüksek olduğu söylenebilir.

⁸² Bilici, **a.g.e.**, s.117.

⁸³ Karabacak, **a.g.m.**, s.80.

⁸⁴ Mustafa Sakal ve Hakan Ay, "Avrupa Birliği'nde Yapısal Fonlar ve Mali Yardımlar", **Avrupa Birliği Üzerine Yazılar**, Ankara, Sermaye Piyasası Kurulu Yayınları, Ekim 2004, s.402-403.

⁸⁵ DTM, **a.g.e.**, ss.172-174.

⁸⁶ DTM, **a.g.e.**, ss.172-174

2.1.2.6. Merkezi Ve Doğu Avrupa (MDAÜ) Ülkelerine Yönelik Mali Yardımlar

Avrupa Birliği'nin Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile olan yakınlaşmasını, siyasi yönünü göz ardı ederek sırf ekonomik ve sosyal bir amaç olarak ele almak pek mümkün değildir. Birliğin bu coğrafyaya olan ilişkisi özellikle 1980'li yılların sonlarına doğru dünya siyasi konjonktüründe Avrupa merkezli yaşanan önemli devinimlerle ivme kazanmıştır. Ulaştığı coğrafi sınırların bir hinterlandı durumunda olan bu ülkelerle, 1990 yıllarla birlikte yoğunlaşan ilişkiler, adaylık statülerinin tanınması ile hızlanmıştır. O dönemde Birlik standartları açısından bu ülkelerin içinde buldukları durum göz ardı edilmeyerek gerekli kaynaklar sağlanmıştır. Bu sayede tam üyelik sonrası yaşanması muhtemel yapısal sorunların önlemi, adaylık sürecinde alınmaya çalışılmıştır.

Genel durumları itibariyle Birlik standartlarının çok altında olan bu ülkelerin uyum sürecini hızlandırmak, sosyal ve ekonomik yönden iyileştirmek, demokrasi, insan hakları, yolsuzlukla mücadele, hukukun üstünlüğü vb. alanlarda iyileştirmeleri yapmak mevcut yapıyı zedelememek için önem arz etmiştir. Zira söz konusu ülkelerin üyelik süreçlerinin tamamlanması Birliğin, yüzölçümü olarak % 23, nüfus bakımından % 20 büyümesi demekken GSYİH bakımından ise % 13 gibi bir küçülme yaşaması anlamına gelmektedir. İşte tüm bu nedenler Katılım Öncesi Stratejisi adı ile hazırlanan mali yardım araçlarının her iki taraf açısından önemini ortaya koymaktadır.

Birlik 2000-2006 dönemini kapsayan ve ülkelerin tam üyeliğe hazır olması için kullanılacak programlar belirlemiştir. Bu ülkeler 1 Mayıs 2004'de tam üye olan; Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Polonya, Slovenya ve Slovakya ile 1 Ocak 2007'de tam üye olan Bulgaristan ve Romanya'dır. Hazırlanan programlar ise PHARE (Polonya ve Macaristan Ekonomilerinin Yeniden Yapılanmasına Yönelik Destek Programı), ISPA (Katılım Öncesi Yapısal Politikalar Aracı) ve SAPARD (Tarımsal ve Kırsal

Kalkınmaya Yönelik Özel Katılım Programı) programlarıdır.⁸⁷ Birliğe üyelik süreci tamamlanmış bu ülkelerin yanı sıra 2000 yılına kadar PHARE Programından yararlanan Arnavutluk, Bosna-Hersek ve Makedonya ise, 2001 yılından itibaren Balkan ülkeleri için oluşturulan CARDS programına dâhil edilmişlerdir.⁸⁸ Bu mali yardım araçları özleri itibari ile;

- PHARE; kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi ile ekonomik ve sosyal uyuma ilişkin projelere finansman sağlamak için,
- ISPA; ulaştırma ve çevre koruma alanındaki alt yapı yatırımlarına finansman sağlamak için,
- SAPARD; tarımın modernizasyonu ve kırsal kalkınma konusundaki faaliyetlerin finansmanı için oluşturulmuşlardır.

Her birinin kendine özgü yararlanma kriterleri bulunan bu programlar vasıtası ile yapılan mali yardımlar daha çok hibe niteliğinde olmuştur. Ayrıca bu üç mali araç arasında eşgüdüm sağlanması ile ülkeler için belirlenen Katılım Ortaklığı Belgelerinde öncelik verilen hususlarda kullanılması ve yasal çerçeveye uyulmasına özen gösterilmiştir. Bu programlar yerini, üyelik sonrasında;

- PHARE programının yerini Yapısal Fonlar,
- ISPA programının yerini Uyum Fonu,
- SAPARD programının yerini ise Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu'na bırakacaklardır.⁸⁹

Programlar ilgili olarak PHARE için yetkili birim Avrupa Komisyonu Genel Müdürlüğü, ISPA için Avrupa Komisyonu'nun Bölgesel Politika Genel

⁸⁷T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Teşvik Uygulama Genel Müdürlüğü, **Avrupa Birliği'nde Devlet Yardımları Kurallarını Belirleyen Çerçeve ve İlke Kararları**, Ankara, Temmuz 2003, s.45.

⁸⁸Murat Kavalalı, **Avrupa Birliği'nin Genişleme Süreci: AB'nin Merkezi Doğu Avrupa ve Batı Balkan Ülkeleri İle İlişkileri**, Ankara, DPT Müsteşarlığı AB İle İlişkiler Genel Müdürlüğü Yayınları, Ekim 2005, ss.33-34.

⁸⁹ Gençkol, **a.g.e.**, s.125.

Müdürlüğü ve SAPARD programı için Komisyonun Tarım Genel Müdürlüğü'dür.⁹⁰

Tablo 19'da MDAÜ için 2000-2006 döneminde ayrılan kullanılan katılım öncesi stratejisi mali yardımları gösterilmiştir.

Tablo 19: 2000-2006 Döneminde MDAÜ İçin Öngörülen Mali Yardımlar (Milyon Euro)

Program	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Toplam
PHARE	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	10.920
SAPARD	520	520	520	520	520	520	520	3.640
ISPA	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	7.280
TOPLAM	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	21.840

Kaynak: (Erişim) http://ec.europa.eu/index_en.htm (Avrupa Komisyonu Program Yıllık Raporlarından Derlenmiştir.) 26 Kasım 2009.

Buradan görüldüğü üzere Birlik, yıllar itibari ile eşit miktarlarda yardım yapmış ve toplamda 21.840 Milyon Euro'ya ulaşmıştır. En fazla mali yardım ise PHARE kapsamında yapılmıştır.

2.1.2.6.1. PHARE Programı

Başlangıç safhasında Polonya ve Macaristan'ın üyelik sürecine katkı yapılması için 1989'da hazırlanan programa 1990'da Bulgaristan ve o dönemki halleri ile Çekoslovakya ve Yugoslavya, 1991'de Romanya ve Arnavutluk yine aynı yıl içerisinde Estonya, Letonya ve Litvanya dâhil

⁹⁰ Karabacak, a.g.m., s 86.

edilmiştir.⁹¹ 1992 yılında yaşanan gelişmeler neticesinde Yugoslavya'ya yapılan yardımlar askıya alınmıştır.⁹²

Programın başlangıç yılı Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB)'nin dağılışı tarihidir. Macaristan ve Polonya'nın serbest piyasa ekonomisine geçişlerini sağlamak, özelleştirme ve yeniden yapılanmaları desteklemek, kamu maliyesinde etkinliği sağlamak, çevre ve tarım politikalarını yönlendirmek ve düzenlemek için hazırlanan program kısa sürede diğer MDAÜ'yi de içine almıştır. Programın belli başlı amaçları kurumsal yapılanma ile ekonomik ve sosyal uyum çabaları doğrultusunda;

- Çeşitli özel ve kamu kuruluşlarından know-how temini
- Yatırımları özendirme,
- Projelere diğer kaynaklardan kredi olanakları sağlama,
- Doğrudan altyapı yatırımları gerçekleştirme,
- Sivil Toplum Örgütlerine insan hakları, azınlıkların korunması, demokrasi ve hukukun üstünlüğü çalışmaları için finansman desteği verme,
- Pazar ekonomisine geçişi sağlama, rekabetçi bir piyasayı hâkim kılma, merkezi idarelerin yanı sıra yerel idarelerle diğer ekonomik ve sosyal tarafları desteklemektir.

Diğer yandan PHARE yardımlarının programlaması oldukça karmaşık ve etkinlikten uzak olmuştur.⁹³ PHARE programı önemli yapısal sorunları bulunan ve ekonomik dar boğazla çaba etme gayretindeki MDAÜ'ni hem bu sorunları ile baş edebilmesi hem de Birliğe üyelik yolunda tamamlamaları gereken dönüşüm için önemli bir fırsat olmuştur. Ancak başlangıç yıllarında yeterince etkin kullanılamaması eleştirileri

⁹¹ DTM ve TOBB, a.g.e., s. 97.

⁹² (Erişim) <http://www.ikv.org.tr/> , 26 Kasım 2009.

⁹³ Samsun, a.g.e., s.67.

beraberinde getirmiştir. Bunun neticesinde Avrupa Komisyonu, programı gözden geçirmiş ve programın ülkelerin kendi idari yapılarına entegre edilmesi gerektiğini ortaya koyarak 1997 yılında, programı daha etkin ve daha iyi işler hale getirmek için bazı reformlar yapmıştır. Söz konusu yeni düzenlemeler;

- PHARE'nin aday ülkelerde daha ademi merkezîyetçi bir şekilde idaresine yönelik adımlar,
- Komisyon'un Brüksel merkezindeki sorumlulukların ve personelin aday ülkelerdeki Komisyon Delegasyonlarına transferi,
- Tüm PHARE fonlarının ülkelerde tek bir birim yoluyla aktarılması,
- Twinning* (eşleştirme) gibi programlar aracılığıyla kamu idarelerinin desteklenmesine ağırlık verilmesi,
- Özellikle Ortak İzleme Komitelerini kurulması yolu ile programın izleme ve değerlendirilmesinin sağlanmasıdır.⁹⁴

PHARE programı kapsamında Ulusal Programlar, Sınır Ötesi İşbirliği Programı ve Çok Faydalanıcı Programlar olmak üzere üç farklı uygulama aracı kullanılmıştır. Aday ülkelerin tam üyelik sürecinde yapması gereken reformlar o ülke ile Birlik arasında imzalanan bir Ulusal Program rehberliğinde yürütülür. PHARE yardımlarının % 80 gibi bir kısmı bu kapsamda kullanılmıştır.

Sınır Ötesi İşbirliği Programı sınır bölgelerine yardımcı olmak, bu bölgelerin kalkınmasını sağlamak, diğer ülkelerin sınır bölgeleri ile işbirliğini geliştirmek, Birlik ekonomisi ile dengeli bir bütünleşmeyi sağlamak

*Twinning Programı, aday ülkelerin AB müktesebatını etkin şekilde uygulayabilmeleri ve kurumsal yapılarının güçlendirilmesi amacıyla 1998 yılında oluşturulmuş bir teknik destek programıdır. Twinning Programı çerçevesinde üye kamu kurum ve kuruluşlarından uzmanlar aday ülkelerde ilgili kurumlarda AB müktesebatının uygulanmasına yönelik projelerde görev almaktadır. Twinning ile aday ülkelerdeki idari yapılanmanın güçlendirilmesi ve AB müktesebatının uygulanmasındaki zorlukların giderilmesi hedeflenmektedir.

⁹⁴ Samsun, a.g.e., s.68.

amaçlarına hizmet eder. Bu program hem aday ülkelerin kendi aralarında hem de mevcut üye ülkelerle birlikte uygulanmıştır.

Çok Faydalanıcı Programlar birden fazla aday ülkenin talebi ile oluşturulan ve birlikte yürütülen projelerin finansmanında kullanılmıştır. Bu projelerin yönetimi, merkezi olarak Avrupa Komisyonu'na ait iken yönetim ve koordinasyon için program koordinasyon birimleri oluşturulmuştur.⁹⁵

PHARE programından 2003 yılında ülkelerin aldıkları paylar, ülkeler arasındaki dağılıma örnek olması açısından Tablo 20'de gösterilmiştir.

Tablo 20: PHARE Programından Yapılan Yardımlar (2003, Milyon Euro)

Ülke	Ulusal Programlar	Sınır Ötesi İşbirliği	Nükleer Güvenlik	Toplam
Bulgaristan	99,00	28,00	61,90	188,90
Çek C.	95,20	19,00	-	114,20
Estonya	39,50	3,00	-	42,50
Macaristan	107,00	19,00	-	126,00
Letonya	45,60	3,00	-	48,60
Litvanya	67,00	3,00	30,00	100,00
Polonya	402,80	56,00	-	458,80
Romanya	272,10	11,0	-	283,10
Slovakya	57,10	12,00	25,00	94,10
Slovenya	37,90	7,00	-	44,90
Toplam	1.223,20	161,00	116,90	1.501,10

Kaynak: (Erişim) http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm , 28 Kasım 2009. EC, **Annexes (Country Sections & Additional Information) To The General Report On Pre-Accession Assistance (Phare-Ispa –Sapard) In 2003.**

Bu programdan yapılan yardımların dağılımı incelendiğinde en fazla desteğin Polonya'ya verildiği görülmektedir. Polonya'nın aldığı toplam mali yardım, tüm programın % 30'una tekabül etmektedir. Yüzölçümü ve nüfusu

⁹⁵Mesut Kamiloğlu, “Avrupa Birliğine Aday Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerine Yönelik Katılım Öncesi Fonlar, Uygulama Mekanizmaları ve Türkiye Uygulaması”, **DPT Uzmanlık Tezi**, 2004, s.16.

ile üyelik öncesi genel göstergelerine paralel olarak Polonya'nın bu kadar fazla mali yardım alması doğal olmakla birlikte program da ilk etapta Polonya ve Macaristan'ı üyelik sürecine hazır hale getirmek için kabul edilmiştir. Bu ülkeden sonra programdan en fazla yaralanan ülkeler Bulgaristan ve Romanya olmuştur ki, diğer ülkelerin 2004 yılında tam üyeliklerinin gerçekleşmesi sonucu programdan yararlanan iki ülke konumunda kalmışlardır. Estonya, Slovenya ve Letonya'nın aldıkları pay nispeten daha küçüktür. Bu ülkelerin birçok yönden küçük ülke konumunda olmaları, üyelik öncesi uyum süreçlerinin daha kolay sağlanmasına yardımcı olmuştur.

PHARE programından yararlanabilmek için belirlenmiş temel ilkeler vardır. Bunlar şu şekilde sıralanmışlardır;

1. Katalizör Etkisi: PHARE Programı ile sağlanan yardımlar, AB'ye katılım sürecinde katalizör etkisi gösterecek olan projeler için kullanılmalıdır.

2. Eş finansman (Co-financing): PHARE Programı ile desteklenen bütün yatırım projeleri için ulusal katkı sağlanmalıdır. Herhangi bir yatırım projesi maliyetinin en fazla % 75'lik kısmı AB tarafından karşılanabilirken geriye kalan %25'lik kısım için ulusal bütçeden finansman sağlanmalıdır.

3. Koordinasyon: Komisyon, Avrupa Yatırım Bankası (AYB) ve diğer Uluslararası Finansal Kuruluşlar (UFK) ile yakın işbirliği içinde eş finansmanı uygun projelerin belirlemelidir.

4. Yerine Geçmeme: PHARE Programı ile sağlanan kaynaklar, diğer finansörler özellikle özel sektör veya UFK'lardan sağlanan kaynakların yerine geçmemelidir.

5. Projenin Hazırlığı ve Büyüklüğü: PHARE Programı kapsamında finanse edilen projelerin uygulamaya dönük hazırlıklarının

tamamlanması gerekmektedir. Asgari proje büyüklüğü ise 2 Milyon Euro olmalıdır.

6. Sürdürülebilirlik: Yatırımların üyelik sonrasında da sürdürülebilir olması gerekmektedir. Tüm projeler, AB norm ve standartları ile AB'nin sektörel politikalarına ve sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olmalıdır. Ayrıca, tüm projeler gelecekteki maliyetlerini karşılayabilecek şekilde finansal açıdan sürdürülebilir olmalıdır.

7. Rekabet: Finansman sağlanan tüm faaliyetlerin Avrupa Anlaşmalarının rekabet ve devlet yardımı kurallarına uygunluğu sağlanmalıdır.⁹⁶

2.1.2.6.2. ISPA Programı

ISPA Programı, Birliğe aday olan MDAÜ'nün, sosyal ve ekonomik uyum alanlarında, çevre ve altyapı durumlarını Birlik standartlarına çıkartmak için yürütülen faaliyetlerin finansmanını sağlamak amacıyla 21 Haziran 1999 tarihinde oluşturulmuştur. 2000-2006 dönemi için yıllık bütçesi 1.040 Milyon Euro olmak üzere toplamda yaklaşık 7.2 Milyon Euro bir bütçe öngörülmüş ancak 2003 yılında program revize edilmiştir. Bu revizenin nedeni 10 MDA Ülkesinin 2004 yılındaki tam üyeliği sonrası sadece Bulgaristan ve Romanya'nın programdan yararlanmaya devam etmesidir. Yeni düzenleme ile programın bütçesi 2004 yılından itibaren yıllık 452 Milyon Euro olarak kabul edilmiştir.⁹⁷

Bu programın desteklediği projeler ve çalışma şekli Uyum Fonu ile paralellik göstermektedir ve bunun bir sonucu olarak Bölgesel Politika Genel

⁹⁶ Guidelines for Phare Programme Implementation in Candidate Countries for the Period 2000-2006 in Application of Article 8 of Regulation 3906/89, s.8. (Erişim) http://europa.eu/index_en.htm , 29 Kasım 2009.

⁹⁷KAVALLI, a.g.e., s.35.

Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir. ISPA kaynaklarının kullanım kriterlerinde Avrupa Komisyonu, nüfus, kişi başına GSYİH ve toprak yüzölçümü gibi değerlere dikkat etmektedir. Desteklenen projeler ise ulaşım altyapılarının ve çevrenin korunmasının iyileştirilmesi, iletişim sistemleri, su ve atık su altyapıları, karayolları ve demir yollarının modernize edilmesi, hava limanları, suyolları ve limanların inşası ile ulaştırma alanında AB müktesebatına uyumun sağlanması çalışmalarınıdır. Program bu projelerde maliyetlerin % 75'ini karşılamakla birlikte bu oran bazı projelerde % 85'e kadar çıkabilmektedir.

ISPA programının uygulanması için ülkeler açısından belirli yüzdeler dilimlerin öngörülmüş olması dikkat çekicidir. Bunun nedeni ülkelerin yüksek kalitede proje hazırlamalarının sağlanması ve kaynakların kullanımında esnek olunmaya çalışılmasıdır. Zira program kapsamında yapılan yardımlar hibe şeklinde olsa da bunlar doğrudan mali yardım şeklinde değil projelerin finansmanının sağlanması ile sonuç odaklı bir yardım aracı olarak kullanılmıştır. Tablo 21 ISPA kaynaklarının yararlanıcı ülkeler açısından kullanım oranlarını göstermektedir.

Tablo 21: ISPA Kaynaklarının Yararlanıcılar Bakımından Dağılımı (%)

Ülke	Yararlanma Oranı %	Ülke	Yararlanma Oranı %
Letonya	% 3,5 – % 5,5	Bulgaristan	% 8 – % 12
Polonya	% 30 – % 37	Çek Cumh.	% 5,5 – % 8
Romanya	% 20 – % 26	Estonya	% 2 – % 3,5
Slovakya	% 3,5 – % 5,5	Macaristan	% 7 – % 10
Slovenya	% 1 – % 2	Litvanya	% 4 – % 6

Kaynak: European Commission, **Regional Policy**, ISPA: Manuals, documentation and information ISPA Manual, s.10. (Erişim) http://ec.europa.eu/index_en.htm , 29 Kasım 2009.

Dağılım incelendiğinde yine en yüksek payın Polonya'ya gittiği görülmektedir. Romanya ve Bulgaristan diğer önemli faydalanıcılar olmuştur. Slovenya ve Estonya ise ISPA kaynaklarından en az katkıyı almışlardır.

ISPA programı, özellikle kullanıcı ülkelere proje konusunda deneyim kazandırması açısından önemli ve etkin bir yöntem olmuştur. Üyelik sonrası Uyum Fonu uygulamaları için hazırlık niteliğindedir. Ekonomik ve sosyal uyuma katkı yapmayı hedefleyen programda, ulaştırma ve çevre alt yapıları için kaynakların eşit kullanılması planlanmıştır.⁹⁸

2.1.2.6.3. SAPARD Programı

SAPARD programı Birliğe aday 10 MDAÜ için 2000-2006 dönemini kapsayacak ve bu ülkeleri Ortak Tarım Politikası ile Tek Pazara hazırlanmalarını sağlamak üzere Haziran 1999'da oluşturulmuştur. SAPARD kapsamında yapılacak yardımlar, OTP finansman kuralları uyarınca mali katkı şeklindedir. SAPARD programında da adem-i merkezi bir yapılanmaya gidilerek projelerin yönetimi, aday ülkelerin sorumlu olduğu uygulama birimlerine devredilmiştir. Program kapsamında Komisyonun doğrudan kullandığı yönetim görevleri de bulunmaktadır.⁹⁹

2000-2006 dönemi için yıllık 520 Milyon Euro olmak üzere toplamda 3,64 Milyar Euro düzeyinde bir bütçeye sahip olan program yine 8 MDA Ülkesinin üye olması sonucu revizyona tabi tutulmuş ve Bulgaristan ile Romanya için 2004 yılında bütçesi 225,2 Milyon Euro olarak kabul edilmiştir.¹⁰⁰ Programla ilgili Birliğin katkısı projelerin % 75'i kadar olurken bazı projelerde bu oran % 100'e kadar çıkabilmektedir. Programın en önemli özelliği projelerin seçimi, yönetimi, finansmanının planlanması ve kontrol süreçlerinin ilgili aday ülkelerde devredilmiş olmasıdır. Diğer programlardan farklı olarak bu şekilde bir uygulama yönteminin seçilmesinin nedeni SAPARD programının desteklediği

⁹⁸ Ataç, Kürşat, "AB'de Üye Olmayan Ükelere Yönelik Mali Yardımlar ve Türkiye", **Vergi Dünyası**, Sayı 298, 2006, s.130.

⁹⁹ Gençkol, **a.g.e.**, s.148.

¹⁰⁰ Kavalalı, **a.g.e.**, s.36.

projelerin niteliği ile yakından ilgilidir. PHARE ve ISPA programlarından farklı olarak çok sayıda küçük bütçeli projeler uygulanmıştır. Avrupa Komisyonu, kendisi için çok fazla iş yükü, bürokratik işlem ve kırtasiye ile zaman ve kaynak yönetimi sorunlarının doğmaması bakımından projelerle ilgili yetkilerini aday ülkelere devretme yöntemi benimsemiştir.¹⁰¹

Programdan yararlanma kriterleri; çiftçi nüfusu, kişi başına GSYİH ve tarımsal alanlara ilişkin verilerdir. SAPARD programının uygulamasının başlaması ve aday ülkelerin devralacağı yetkilerini yürütebilmesi için bu ülkelerin kendi ulusal SAPARD programlarını hazırlaması, SAPARD Ajanslarını kurması ve Komisyon ile gerekli tüm finansal anlaşmaları imzalamış olması gerekmektedir. Birliğin bu süreçte olmasını istediği yöntem, sadece kamu kurum ve kuruluşlarının değil ilgili ülkelerdeki diğer sosyal, ekonomik ve çevre ile ilgili aktörlerin de proje ve plan hazırlaması, uygulama süreçlerine katılması yönünde olmuştur.¹⁰²

Programın öncelikleri iki ana başlık altında incelenmektedir;

- Tarım ve kırsal kalkınma alanında belirli ve acil sorunların giderilmesine katkıda bulunmak,
- OTP ve tarım alanındaki diğer önceliklerle ilgili Topluluk müktesebatının uygulanmasına katkıda bulunmak.

Tarım ve kırsal kalkınma ile ilgili acil ve öncelikli sorunları ise Avrupa Konseyi genel hatları ile belirlemiştir. Tarım arazilerine yapılan yatırımlar, tarım ve balıkçılık ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması, kırsal kesim ekonomik faaliyetlerinin çeşitlendirilmesi, hayvan ve bitki sağlığı kontrollerinin yapılması, üretici gruplarının oluşturulması, mesleki eğitim iyileştirilmesi, orman ürünlerinin iyileştirilmesi, çevre ve kırsal alanın

¹⁰¹ Kamiloğlu, a.g.e., s.101.

¹⁰² Kamiloğlu, a.g.e., s.113.

korunması öncelikli alanlardan bazılarıdır.¹⁰³

Bu önceliklerden tarımsal ürünlerin işlenmesi ve pazarlanması ile ilgili projeler en fazla finansman desteğini alan faaliyetler olmuştur. Tarım arazilerine yapılan yatırımlar ve kırsal alt yapı faaliyetleri için hazırlanan projeler de önemli miktarlarda destek almışlardır. Çek Cumhuriyeti ve Slovakya'da yaşanan sel felaketleri nedeniyle programda 2002 yılında yapılan değişiklikle, doğal felaketlerin kırsal alanlarda ve tarım sektöründe meydana getirdiği zararların SAPARD kaynaklarından kullanılmasının önü açılmıştır.

Tablo 22'de SAPARD Programı kapsamında aday ülkelere tahsis edilen kaynak miktarları ve bunların yüzdesel oranı gösterilmiştir. Görüldüğü üzere program için 540 Milyon Euro tahsis edilmiş, en fazla katkıyı tüm kaynakların % 32,4'ünü kullanan Polonya almıştır. Bu ülkenin kullandığı finansal destek yaklaşık 170 Milyon Euro civarında olmuştur. Romanya da bu programdan ciddi oranda yararlanmış ki tüm programın % 29'ü bu ülke projelerini finanse etmiştir. Bulgaristan en fazla katkıyı alan üçüncü ülke durumundadır. En az katkıyı alan iki ülke sırası ile Slovenya (% 1,2) ve Estonya (% 2,3) olmuştur.

¹⁰³ Gençkol, a.g.e., s.149.

Tablo 22: SAPARD Programının Ülkelere Göre Dağılımı (Milyon Euro)

Ülke	Tahsil Edilen Kaynak	Oranı (%)
Bulgaristan	52,124	10,0
Çek Cumhuriyeti	22,063	4,2
Estonya	12,137	2,3
Letonya	29,829	5,5
Litvanya	38,054	7,3
Macaristan	21,848	4,2
Polonya	168,683	32,4
Romanya	150,636	29,0
Slovakya	18,289	3,5
Slovenya	6,377	1,2
TOPLAM	520,000	100

Kaynak: European Commission, SAPARD Annual Reports (Erişim) http://ec.europa.eu/index_en.htm , 29 Kasım 2009.

Avrupa Birliği, tarihinin en büyük genişleme sürecini gerçekleştirdiği MDAÜ'nin o günkü ekonomik ve sosyal durumlarını analiz ederek uyum süreçlerinin başarılı bir biçimde tamamlanabilmesi için ön şart niteliğindeki mali kaynakları bu ülkelerin kullanımına sunmuştur. Bu sayede tam üyelik sonrası Birlik yapısının zedelenmesinin önüne geçilmeye çalışılmıştır. Katılım öncesi yardım sürecinde 2000-2006 dönemi için PHARE programından yıllık 1.560 Milyon Euro, ISPA programından 1.040 Milyon Euro ve SAPARD programından 520 Milyon Euro mali kaynak aktarımı öngörülmüştür.

Tablo 23'de MDAÜ için 200-2006 döneminde tahsis edilen mali yardımların ülkelere göre dağılımı toplu halde gösterilmiştir. Bu ülkelerin üyelik öncesi dönem ile şimdiki yapıları incelendiğinde söz konusu mali yardımların, gelişim süreçlerinde ne denli olumlu etki sağladığı ve birçok alanda kendilerine deneyim kazandırdığı görülecektir.

Tablo 23: 2000-2006 Dönemi MDAÜ Mali Yardımları (Milyon Euro)

ÜLKE	PHARE	ISPA (min)	ISPA (max)	SAPARD
Bulgaristan	100	83,2	124,8	52,1
Çek Cumh.	79	57,2	83,2	22,1
Estonya	24	20,8	36,4	12,1
Macaristan	96	72,8	104,0	38,1
Letonya	30	36,4	57,2	21,8
Litvanya	42	41,6	62,4	29,8
Polonya	398	312,0	384,8	168,7
Romanya	242	208,0	270,4	150,6
Slovakya	49	36,4	57,2	18,3
Slovenya	25	10,4	20,8	6,3
TOPLAM	1.085	1.040		520

Kaynak: DPT, **AB Mali İşbirliği Politikaları ve Türkiye**, Ankara, DPT AB ile İlişkiler Genel Müdürlüğü Uyum Dairesi Başkanlığı Yayınları, 2003. s.127.

Avrupa Birliği, 2007-2013 döneminde de ülke gruplarına yaptığı mali yardımları devam ettirme kararı almış ve uygulamalarına devam etmektedir. Bu dönemi kapsayacak mali yardımlar 6 ana başlık etrafında yürütülecektir;

- Katılım Öncesi Mali Araç (IPA),
- Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı (Güney ve Doğu Akdeniz ülkelerindeki komşuları için MEDA ve TACİS gibi programların yerini alacak),
- Kalkınma İşbirliği ve Ekonomik İşbirliği Aracı (AKF gibi IPA ve Komşuluk aracının kapsamına girmeyen bölgelere yönelik),
- İstikrar Aracı,
- İnsani Yardım,
- Makro Mali Yardım.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Avrupa Komisyonun 2007–2013 Dönemine İlişkin Gelecek Mali Perspektifi Çerçevesinde Dış Yardım Araçlarına İlişkin Konsey ve Avrupa Parlamentosuna Tebliği, (COM/2004/0626 final) (Erişim) http://ec.europa.eu/index_en.htm , 30 Kasım 2009.

Bunlardan, Katılım Öncesi Mali Araç (IPA), yürürlükteki beş mali yardım programı olan PHARE, ISPA, SAPARD, Türkiye Katılım Öncesi Mali Yardımı ile CARDS'ın yerini alacaktır. Bu doğrultuda aday ülkeler Türkiye, Hırvatistan ve Makedonya'ya ayrıca CARDS ülkelerine (Arnavutluk, Bosna-Hersek, Karadağ, Sırbistan, Kosova) yönelik harcamaları kapsayacaktır. 2007 – 2013 arasında kabul edilen bütçe uyarınca toplam 11,468 Milyar Euro mali yardım sağlanması planlanmaktadır.¹⁰⁵

2.1.3. İç Politikalara Yönelik Yardımlar

İç Politikalara yönelik mali yardımlar daha önceden tahmin edilemeyen harcamalar için ayrılan ödeneklerle araştırma ve teknolojik yenilikler, enerji ve iletişim ağları, gençlerin mesleki eğitimleri, medya, bilgi, iletişim teknolojileri ile çevre ve kültür alanlarında yapılan yardımları içerir.¹⁰⁶

Bu alandaki yardımlar özellikle AR-GE çalışmalarını desteklemek için kullanılmıştır. Ayrıca haberleşme ve eğitim alanları ön plana çıkmıştır. Gençlik programlarının değişim maliyetleri de bu başlık altından karşılanmakta olup, yapılan yardımlar gençlerin eğitim sürecine katkısı önemlidir.¹⁰⁷

Tablo 24, 2002-2005 döneminde yapılan 27.466 Milyon Euro tutarındaki iç politikalara yönelik mali yardımların yüzdesel dağılımını göstermektedir. Tabloda da görüldüğü gibi enerji, atom enerjisi ve çevre konularına yapılan yardımlar diğerlerine oranla daha azdır.

¹⁰⁵ İktisadi Kalkınma Vakfı, **Avrupa Birliği Uyum Politikası, Katılım Öncesi Mali Araçları ve Türkiye**, İstanbul, Eylül 2006, ss.42-43.

¹⁰⁶ İKV, **a.g.e.**, s.42-43.

¹⁰⁷ Samsun, **a.g.e.**, s.14

Tablo 24: 2002-2005 Dönemi AB İç Politika Harcamalarının Dağılımı (%)

Yardım Konusu	2002	2003	2004	2005
Enerji, Atom Enerjisi ve Çevre	3	4	4	4
Eğitim, Gençlik ve Sosyal Programlar	14	17	18	18
Tüketicinin Korunması, İç Pazar, Haberleşme	16	19	17	19
Araştırma ve Teknoloji Geliştirme	56	57	58	57
Diğer	11	3	3	2
TOPLAM	100	100	100	100

Kaynak: European Union, **Annual Reports Concerning The Financial Year 2002-2005**, (Erişim) <http://eur-lex.europa.eu> , 30 Kasım 2009.

2.1.4. Yönetim Harcamalarına Yönelik Yardımlar

Avrupa Birliği'nin tüm kurumlarında çalışan personele ödenen maaşlar, bina kira ve giderleri, ekipman harcamaları, emekli olan personel için yapılan maaş ödemeleri ve diğer harcamaların tamamı bu kapsamda değerlendirilir. Yine birliğin resmi gazetesinin giderleri, yapılan seminer, toplantı ve çalışma organizasyonlarının finansman kaynağıdır.

Tablo 25 Birliğin bu kapsamdaki yardımlarının 2002-2005 döneminde Kurumlar itibari ile dağılımını göstermektedir. Bu dönemde toplam 22.564 Milyon Euro kaynak aktarımı yapılmıştır. En fazla kaynak aktarımı Avrupa Komisyonu için olurken Ombudsman Kurumu'nun aldığı pay oldukça azdır. Komisyonun aldığı pay, yaklaşık % 65 gibi bir oranla, toplam yardım miktarının yarısından fazladır. Genişleme sürecine paralel olarak yönetim harcamalarına yönelik mali yardımlar artış göstermiştir. Üye ülkelerdeki kurumsallaşma çalışmaları neticesinde böyle bir artış görülmesi doğaldır.

Tablo 25: 2002-2005 Dönemi AB İdari Harcamaları (Milyon Euro)

Kurumlar	2002	2003	2004	2005
Avrupa Parlamentosu	1035	986	1166	1235
Konsey	394	410	507	533
Komisyon	3438	3546	3721	3952
Adalet Divanı	145	148	216	211
Sayıştay	76	84	84	92
Ekonomik ve Sosyal Komite	76	91	92	96
Bölgeler Komitesi	44	46	63	64
Avrupa Ombudsmanı	4	4	5	6
Diğer	-	-	1	2
Toplam	5212	5305	5856	6191

Kaynak: European Union, **Annual Reports Concerning The Financial Year 2002-2005**, (Erişim) <http://eur-lex.europa.eu> , 30 Kasım 2009.

2.2. AVRUPA YATIRIM BANKASI'NDAN SAĞLANAN MALİ YARDIMLAR

Avrupa Yatırım Bankası (AYB) 1958 yılında Roma Anlaşması'na dayanılarak kurulmuştur. Bankacılık sektörü ile yakından ilişkili olarak çalışan, ağırlıklı olarak üye ülkelere ve az miktarda da olsa üçüncü ülkelere yatırım kredileri imkânı sunan, tüzel kişiliğe ve mali özerkliğe sahip bir kurumdur. Sermayesi üye ülkelerin katkısı ile oluşturulmuştur. Temel işlevi Birliğin az gelişmiş bölgelerinin gelişmesine ve kırsal kalkınmayı sağlayacak projelere destek vererek üye ülkelerin dengeli kalkınmasına, bütünleşmelerine, sosyal ve ekonomik uyumlarının gerçekleştirilmesine yardımcı olmaktır. Bu doğrultuda bir banka gibi faaliyet gösteren AYB'nin en önemli özelliği ticari amaç gütmemesi nedeniyle verdiği kredilerin faiz oranlarının piyasa oranlarının çok aşağısında olmasıdır.

Sermayesi 100 Milyar Euro olan AYB'nin verebileceği maksimum kredi miktarı 250 Milyar Euro'dur. Kredi notu AAA olan AYB en düşük oranda faiz ile borçlanabilmektedir.¹⁰⁸ AB üyesi olan her ülke bunun doğal sonucu olarak AYB üyesidir ve bu ülkelerin Maliye Bakanları AYB Yönetim Kurulu'nu

¹⁰⁸ Gençkol, a.g.e., s.28.

oluşturur.¹⁰⁹ Proje destekli kredi imkânı sunan AYB, enerji, altyapı, sanayinin geliştirilmesi, çevrenin korunması gibi alanlarda finansörlük yapmaktadır.

AYB, az gelişmiş bölgelerin kalkındırılmasına yönelik projelerle, üye ülkelerin tek başına gerçekleştirilemeyecekleri yeni istihdam alanları yaratan veya tesislerin modernleşmesini sağlayacak büyük ölçekli projelere mali kaynak sağlamaktadır. Yine birden çok ülkenin yararına olan ancak bu ülkelerin kendi finansal güçleri ile üstesinden gelemeyecekleri projelerin finansmanı ve garanti verilmesinde oldukça etkindir.¹¹⁰ Banka kaynaklarından verilen kredi desteğinin yaklaşık % 85-90'ini üye ülkeler alırken geriye kalan kısmını ise üçüncü ülkeler kullanabilmektedir. AYB'nin destek verdiği proje alanları genel hatları ile;

- AB için az gelişmiş yörelerin kalkınmasına yönelik projeler,
- Üye ülkeler arasında ekonomik farklılıkları azaltan projeler,
- Çevrenin korunmasına yönelik projeler,
- Yerli enerji kaynağını geliştiren ve enerji tasarrufu sağlayan projeler,
- Kırsal kalkınmayı amaçlayan projeler,
- Küçük ve orta ölçekli işletmelerin gelişimini destekleyen projeler,
- Gelişmiş teknoloji kullanımına ve sanayinin modernizasyonuna yönelik projelerdir.¹¹¹

AYB'ye kredi için proje teklifini, kamu ve özel sektör kuruluşları, vakıflar, dernekler, sivil toplum örgütleri ve yerel yönetimler gibi farklı yararlanıcılar verebilmektedir. Özel sektör kuruluşlarının kredi talep edebilmesi için söz konusu projenin en az 25 Milyon Euro tutarında olması, genel ekonomi ve çevreye katkıda bulunması gibi özelliklere sahip olması gerekmektedir. Bu tür projelerde vade süresi 20 yıla kadar uzayabilirken

¹⁰⁹ Karluk, a.g.e., s. 632.

¹¹⁰ Şen, a.g.e., s.26-27.

¹¹¹ Karluk, a.g.e., s.632

proje maliyetinin en fazla % 50'si karşılanmaktadır. Yatırım miktarı 25 Milyon Euro'yu geçmeyen ancak AYB tarafından desteklenen diğer özel sektör projeleri ise Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler (KOBİ) tarafından yürütülmektedir. Bu tür projelerin %50'sini karşılanırken vadesi maksimum 15 yıla kadar çıkmaktadır. AYB ile KOBİ'ler arasında aracılık yapan ticari bankalar vasıtası ile kullanılan bu krediler için en önemli şikâyet konusu yüksek komisyon oranları olmuştur. Kredi faizlerini serbestçe belirleyebilen ticari bankalar, oranları düşük tutarken sabit masrafları yükseltmektedirler.¹¹²

AYB, 1960'lı yıllardan beri ülkemizde aktif olarak yer almaktadır. Ancak ülkemiz şu anda Birliğe tam üye olmadığından bu Banka'ya da üye değildir. Bu durum Türk firmalarının Birlik üyesi ülkelerdeki faaliyetleri için bir engel değildir. Zira Türk firmaları, Avrupa Yatırım Bankası'nın faaliyet gösterdiği ülkelerde finansman sağladığı tüm projelerin mal ve hizmet alımı, yapım işleri veya müşavirlik ihalelerine katılabilirler. Katılım tüm üye ülke firmalarına açıktır.¹¹³ Bankanın, Türkiye'deki yatırım desteğini yürüttüğü aracı kurumlar; T.C. Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası, Türkiye Vakıflar Bankası, Türkiye Kalkınma Bankası ve Türkiye Sınai Kalkınma Bankası'dır. 12 Eylül 1980 sonrası ülkemize verdiği kredileri sonlandıran Banka, 1990'lı yıllarda tekrardan kredi imkânlarını sunmaya başlasa da 2000'li yıllara kadar bu fırsatların etkin olarak kullanılabilirdiği söylenemez. Bu durumun en önemli nedeni yatırım fırsatlarından yararlanabilecek kurum ve kuruluşların proje geliştirme konusundaki yetersizlikleri olmuştur.

Türkiye'nin AYB imkânları ile 2001-2005 döneminde kullandığı 3.116 Milyar Euro tutarındaki yardımların sektörler itibari ile dağılımı Tablo 26'de gösterilmiştir. Bu dönemde mali yardımların en fazla global krediler (% 39) ve ulaşım ve telekomünikasyon kredileri (% 32) ile kullanıldığı görülmektedir.

¹¹²Sakal ve Ay, **a.g.e.**, s.412-413.

¹¹³ (Erişim) <http://www.hazine.gov.tr> , 30 Kasım 2009.

Tablo 26: Avrupa Yatırım Bankası'nın 2001-2005 Dönemi Türkiye Yardımları (Milyon Euro)

Program	Ulaşım ve Telekomünikasyon	Su-Çevre Sağlığı	Eğitim ve Sağlık	Enerji	Sanayi ve Hizmetler	Global Krediler
% Oranı	% 32	% 10	% 2	% 3	% 14	% 39

Kaynak: European Investment Bank Publications, **European Investment Bank Loans in Turkey**, Luxembourg, 2006, s.3. (Erişim) http://ec.europa.eu/index_en.htm , 2 Aralık 2009.

Tablo 27'de 2002-2006 döneminde Avrupa Yatırım Bankası tarafından sağlanan kredilerin üye ülkeler bazında dağılımı gösterilmektedir. Bu dönemdeki toplam kullanılan kredilerden en fazla payı % 17,1 ile İspanya alırken, Almanya % 16,9 ve İtalya % 15'lük oranlarla bu ülkeyi takip etmiştir. Bu ülkelerin içinde Birliğin zayıf ekonomili üyesi İspanya'nın ön plana çıkması dikkat çekicidir. Bu ülkenin Banka tarafından sunulan kaynakların farkında olduğu ve proje çalışmalarında başarılı olduğu sonucuna varılmaktadır. Malta, Litvanya, Estonya gibi ülkeler ise genel yapılarına paralel olarak yüzdesel olarak oldukça düşük miktarlarda AYB kredilerini kullanmışlardır. Ancak kullandıkları kredilerle gerçekleştirdiği projeler bu ülkelere önemli katkılar vermiştir.

Tablo 27: 2002–2006 Yılları Arasında Avrupa Yatırım Bankası Tarafından AB Üyesi Ülkelere Sağlanan Krediler (Milyon Euro)

ÜLKELER	2006		2002–2006	
	Miktar	(%)	Miktar	(%)
Belçika	581	1,5	3062	1,6
Çek Cumhuriyeti	959	2,4	4872	2,5
Danimarka	32	0,1	3217	1,6
Almanya	6562	16,5	33250	16,9
Estonya	40	0,1	203	0,1
Yunanistan	1137	2,9	5723	2,9
İspanya	7647	19,2	33706	17,1
Fransa	4450	11,2	20895	10,6
İrlanda	576	1,4	2550	1,3
İtalya	5161	13,0	29522	15,0
Güney Kıbrıs R. Y.	90	0,2	950	0,5
Letonya	35	0,1	451	0,2
Litvanya	58	0,1	173	0,1
Lüksemburg	24	0,1	589	0,3
Macaristan	1160	2,9	4716	2,4
Malta	-	-	13	0,01
Hollanda	1035	2,6	3192	1,6
Avusturya	1355	3,4	5165	2,6
Polonya	2031	5,1	8308	4,2
Portekiz	1496	3,8	8084	4,1
Slovenya	393	1,0	1191	0,6
Slovakya	197	0,5	909	0,5
Finlandiya	670	1,7	3838	2,0
İsveç	282	0,7	3487	1,8
İngiltere	3567	9,0	17490	8,9
TOPLAM	39.850	100,0	196.611	100,0

Kaynak: European Investment Bank, **Annual Report 2006, Statistical Report**, s.5.

(Erişim) <http://www.eib.org/> , 2 Aralık 2009.

AYB'nin 2008 yılındaki yardımlarının dağılımında ilk sırayı iletişim alt yapısı projeleri almıştır. Bu kapsamdaki proje desteği tüm yardımların %

48'ine tekabül etmektedir. Enerji projeleri (% 13) ve kentsel altyapı projeleri (% 12) sıralamayı takip etmektedirler. Diğer sektörlerin almış oldukları yatırım miktarı birbirlerine yakın olmakla birlikte miktar ve yüzde oranları Tablo 28'de gösterilmiştir.

Tablo 28: Avrupa Yatırım Bankası'nın 2008 Yılı Mali Yardımlarının Sektörel Dağılımı (Milyon Euro)

Sektör	Yardım Miktarı	% Oranı
İletişim Altyapısı	8.518	48
Enerji	2.297	13
Kentsel Gelişim	2.131	12
Su, Kanalizasyon, Atık Su	1.455	8
Sağlık ve Eğitim	1.347	8
Sanayi	1.170	7
Diğer Hizmetler	909	5
Toplam Krediler	17.827	100

Kaynak: European Investment Bank Group, **Activity and Corporate Responsibility Report 2008**, s.10. (Erişim) <http://www.eib.org/> , 2 Aralık 2009.

AYB, sadece üye veya aday ülkelere değil neredeyse tüm dünya ülkelerine finansal destek sunmaktadır. Ağırlığı üye ve aday ülkelere veren Bankanın Afrika, Orta ve Latin Amerika, Asya, Okyanusya ülkeleri ile olan mali yardım ilişkileri oldukça düşüktür. Bu kapsamda 2008 yılında Bankanın faaliyetleri kapsamında yapılan mali yardımların tüm ülke grupları ile dağılımı ayrıntılı olarak Tablo 29'da gösterilmiştir.

Tablo 29: AYB 2008 Mali Yardımları ve 2007 Oranları (Milyon Euro)

Üye Ülkeler	Proje Sayısı	Toplam Kredi	Ödenmeyen Miktar	Ödenen Miktar	2008 Oranı %	2007 Oranı %
İspanya	645	54 039 944	4 843 717	49 196 227	15,43	14,85
Almanya	777	49 231 346	3 313 524	45 917 822	14,06	14,42
İtalya	531	44 923 474	6 788 358	38 135 116	12,82	12,48
Fransa	393	35 107 888	3 698 575	31 409 313	10,02	10,53
İngiltere	210	22 542 271	3 660 546	18 881 725	6,44	8,09
Portekiz	262	19 088 293	2 367 406	16 720 887	5,45	5,30
Yunanistan	138	13 847 931	1 836 810	12 011 121	3,95	4,05
Polonya	131	13 442 394	3 146 774	10 295 620	3,84	3,70
Çek C.	94	7 927 189	2 506 937	5 420 252	2,26	2,36
Macaristan	102	7 637 517	1 958 624	5 678 893	2,18	1,94
Avusturya	183	7 498 984	125 333	7 373 651	2,14	2,06
Belçika	73	6 491 711	1 432 731	5 058 980	1,85	1,58
Finlandiya	103	5 993 616	737 344	5 256 272	1,71	1,73
Hollanda	52	5 182 616	1 766 346	3 416 270	1,48	1,32
Romanya	60	5 094 547	2 848 819	2 245 728	1,45	1,27
İsveç	72	4 112 236	417 317	3 694 919	1,17	1,09
İrlanda	54	3 697 833	767 215	2 930 618	1,06	1,05
Danimarka	53	2 464 337	273 853	2 190 484	0,70	0,96
Slovenya	41	2 276 781	557 500	1 719 281	0,65	0,68
Bulgaristan	37	2 268 152	1 591 910	676 242	0,65	0,57
GKRY	25	1 256 689	340 800	915 889	0,36	0,40
Letonya	24	1 079 154	475 000	604 154	0,31	0,15
Slovakya	33	1 039 602	132 605	906 997	0,30	0,34
Lüksemburg	33	625 641	75 359	550 282	0,18	0,23
Estonya	10	224 395	30 000	194 395	0,06	0,05
Malta	4	204710	185 000	19 710	0,06	0,02
Litvanya	13	170 145	32 500	137 645	0,05	0,05
TOPLAM	4155	317 469 396	45 910 903	271 558 493	90,63	91,27
Aday Ülkeler	Proje Sayısı	Toplam Kredi	Ödenmeyen Miktar	Ödenen Miktar	2008 Oranı %	2007 Oranı %
Türkiye	92	10 108 965	3 554 583	6 554 382		
Hırvatistan	25	1 425 686	634 527	792 159		
Makedonya	7	149 019	10 000	139 019		
TOPLAM	124	11 684 670	4 199 110	7 485 560	3,34	2,77
Afrika Ülk.	105	1 549 509	724 366	825 143	0,44	0,44
Asya Ülk.	30	1 906 541	952 810	953 731	0,54	0,54
Balkan Ülk.	90	2 778 716	1 557 089	1 221 627	0,79	0,68
Orta/Latin Amerika	41	1 469 407	408 487	1 060 920	0,42	0,38
EFTA Ülk.	20	1 387 762	25 252	1 362 510	0,40	0,49
Akdeniz Ülk.	225	10 558 703	4 291 752	6 266 951	3,01	3,0
Okyanusya Ülk.	8	4 441	-	4 441	0,0	0,1
D. Avrupa, G. Kafkasya, Rusya	7	479 470	399 190	80 280	0,14	0,10
Güney Afrk.	33	1 000 030	400 568	599 462	0,29	0,29
TOPLAM	4839	350 288 645	58 869 527	291 419 118	100	100

Kaynak: European Investment Bank, **Annual Financial Report 2008**, s.147-151. (Erişim) <http://www.eib.org/> , 2 Aralık 2009.

Görüldüğü üzere 2008 yılında Bankanın kaynaklarının en büyük yararlanıcısı İspanya (% 15,43) olup, Almanya (%14,06), İtalya (%12,82) ve Fransa (%10,02) bu ülkeyi takip etmektedir. Hemen ardından gelen grupta Yunanistan ve Portekiz'in bulunması bu ülkelerin Birliğin tüm imkânlarından önemli katkılar elde ettiğini göstermektedir. Litvanya, Malta, Estonya gibi ülkelerin aldıkları yardımları, tüm yardımların oldukça küçük bir bölümü oluşturmaktadır. En fazla proje sunan ülke ise 777 proje ile Almanya ve 645 proje ile İspanya olmuştur. Aday ülke grubunda en fazla mali yardımı Türkiye alırken bu dönemde 92 proje ile AYB tarafından kabul görmüştür. Ancak Birliğin daha zayıf ekonomili ülkelerinden Yunanistan, Polonya, Portekiz gibi ülkelerin ise gerisinde kaldığı görülmektedir. Ülkelerin 2007 ve 2008 yıllarında yapılan toplam mali yardımlardan aldıkları oranlar ise hemen hemen aynı seviyelerde olmuştur. Bu anlamda Türkiye'nin proje sunma ve AYB kredilerinden daha fazla ölçüde yararlanma konusunda gelişme kaydetmesi gerekmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE – AVRUPA BİRLİĞİ MALİ YARDIM İLİŞKİSİ VE KATILIM ÖNCESİ MALİ YARDIM ARACI (IPA)

Avrupa Birliği ile olan ilişkilerinde elli yılı deviren ancak henüz üye ülke statüsüne kabul edilmeyen Türkiye, bu anlamda uzun bir bekleme sürecine tanıklık etmektedir. Bu geniş zaman aralığında Birlik ile ilişkilerinde iniş ve çıkışlar yaşayan Türkiye, 1980’li yıllardaki iç siyasal gelişmelerden sonra, sivil demokrasinin yetkileri tekrar ele alması ile dünyadaki liberal akımlar ve yaşanan gelişmelere paralel olarak yönünü tekrar Batı’ya çevirmiştir. Gümrük Birliği Anlaşması’nın imzalanması, ardından adaylık statüsünün verilmesi gelişmeleri ile Türkiye artık “aday ülke” sıfatı ile üyelik yolunda çalışmalarına devam etmektedir.

Birliğin mali imkânlarından kredi ve/veya hibe şeklinde yararlanan Türkiye, bu sayede önemli projeler gerçekleştirmeyi başarmıştır. Mali yardımların, sadece kamu kurum/kuruluşları ile merkezi ve yerel idareler için söz konusu olmayıp, aynı zamanda özel sektör projelerini finanse etmesi ve sivil toplum kuruluşlarının faaliyetlerine de destek olması ayrıca önemlidir. Bu sayede özel sektör, daha işlevsel bir hal alırken, mali yardımların katkısı ile demokrasi, insan haklarının gelişmesi, hukukun üstünlüğünün benimsenmesi gibi konularda önemli gelişmeler görülmektedir.

1959 yılında başlayan ilişkilerin aldığı seyre paralel olarak çeşitlenen ve farklı bir boyut kazanan AB-Türkiye mali yardımları konusunu daha iyi analiz etmek için dönemler itibari ile incelemek yerinde olacaktır. Mali yardım konusu başlangıç yıllarında protokol, program ve çeşitli anlaşmalarla düzenlenmiş ve en son Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (Instrument for Pre-Accession Assistance-IPA) ile şekillenmiştir.

Avrupa Birliği'nin Türkiye'ye yönelik mali yardımları, uyumlaştırma ve bütünleşme açısından oldukça önemli olmakla birlikte buradaki mali yardım kavramı, doğrudan Türkiye bütçesine yapılan nakdi bir kaynak transferini ifade etmemektedir. Mali yardımlar ister hibe isterse kredi şeklinde yapılmış olsun, proje finansmanı uygulaması şeklindedir. Kabulü, uygulanışı ve sonuçları sıkı sıkıya takip edilen bu uyumlaştırma aracı, ilgili ülkenin Birliğe tam üyelik için hazır hale getirilmesini amaçlar. Projelerin makro yararlanıcıları kamu kurum ve kuruluşları olurken, yerel otoriteler, odalar, KOBİ'ler ve STK'lar mikro düzeydeki yararlanıcılardır.

Birliğin yapmış olduğu yardımlar esas itibari ile üç başlıkla yoğunlaşmıştır; AB Müktesebatına uyum, bu uyumun sağlanması için gerekli kurumsal yapının oluşturulması/desteklenmesi ve nihayet ekonomik ve sosyal uyumun gerçekleştirilmesidir. Bunlardan müktesebata uyum ve bunu sağlayacak kurumsal yapının oluşturulması birbiri ile sıkı sıkıya ilişkilidir. Bu alanda hem siyasi ve ekonomik kriterlerin yerine getirilmesi hem de sivil toplum kuruluşlarına destek verilmesi hedeflenmektedir. Ekonomik ve sosyal uyum çerçevesinde KOBİ'lerin desteklenmesi, bölgesel kalkınmanın sağlanması ve sınır ötesi işbirliği faaliyetlerine yönelik mali yardımlar tahsis edilmektedir.

Yapılan mali yardımların hangi konulara yoğunlaştığına bakıldığında ise karşımıza ağırlıklı olarak; siyasi kriterler, adalet ve içişleri, tarım, enerji, ulaşım, çevre, bölgesel kalkınma, istihdam ve sosyal politikalar, gümrük birliği ve malların serbest dolaşımı ile sivil toplum kuruluşlarının desteklenmesi gibi alanlar çıkmaktadır. STK'ların bu kapsamda desteklenmelerinin nedeni demokrasi, insan hakları, hukukun üstünlüğü gibi Avrupa'nın öncelikli konularında standartların yükselmesini sağlamaktır.¹¹⁴

¹¹⁴ Habib Yıldız, Fatih Yardımcıoğlu, "Türkiye'ye Yönelik Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Aday Ülkelerle Karşılaştırılması", **Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 9, Sayı 3-4, 2005, s.447.

Türkiye ile Avrupa Birliği ilişkilerinde yaşanan gelişmeler neticesinde 3 Ekim 2005 tarihinde müzakerelerin başlatılmasına karar verilmiş ve öncelikler sıralanmıştır. Müzakere süreci aday ülke tarafından Birlik müktesebatının benimsenmesi ve tüm alanlarda gerçekleştirilmesidir. Türkiye müzakere başlıklarından herhangi birini üstlenmeme gibi bir tercihe sahip değildir ve bu durum tüm aday ülkelerde aynı şekilde işlemiştir. Sadece ülke ekonomisini derinden etkileyecek konularda bazı istisnalar talep edilerek belirli ve sınırlı geçişler öngörülebilir. Birliğin yeni müktesebat benimsemesi durumunda, aday ülkeler için de bu yeni müktesebat çerçevesinde başlıklar açılır.

Tam üyelik yolunda Türkiye için belirlenen müzakere konuları 35 başlık altında toplanmıştır. Aşağıda yer verilen bu sıralamanın hiçbir şekilde müzakerelerin uygun bir aşamasında, konuların hangi sıraya göre ele alınacağına ilişkin verilecek kararlara referans olmadığı hususu vurgulanmıştır.¹¹⁵

1. Malların Serbest Dolaşımı
2. İşçilerin Serbest Dolaşımı
3. İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi
4. Sermayenin Serbest Dolaşımı
5. Kamu İhaleleri
6. Şirketler Hukuku
7. Fikri Mülkiyet Hukuku
8. Rekabet Politikası
9. Mali Hizmetler
10. Bilgi Toplumu ve Medya
11. Tarım ve Kırsal Kalkınma
12. Gıda Güvenliği, Hayvan ve Bitki Sağlığı Politikası
13. Balıkçılık
14. Ulaştırma Politikası

¹¹⁵ Devlet Planlama Teşkilatı, **Türkiye İçin Müzakere Çerçeve Belgesi ve İlgili Diğer Belgeler**, Ankara, DPT Yayınları, Ekim 2005, s.8.

15. Enerji
16. Vergilendirme
17. Ekonomik ve Parasal Politika
18. İstatistik
19. Sosyal Politika ve İstihdam (Ayrımcılıkla mücadele ve kadın-erkek fırsat eşitliğini de içerir)
20. Girişimcilik ve Sanayi Politikası
21. Trans-Avrupa Ağları
22. Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu
23. Yargı ve Temel Haklar
24. Adalet, Özgürlük ve Güvenlik
25. Bilim ve Araştırma
26. Eğitim ve Kültür
27. Çevre
28. Tüketici ve Sağlığın Korunması
29. Gümrük Birliği
30. Dış İlişkiler
31. Dış Politika, Güvenlik ve Savunma Politikası
32. Mali Kontrol
33. Mali ve Bütçesel Hükümler
34. Kurumlar
35. Diğer Hususlar

AB tarafından Türkiye'ye yönelik yapılan mali yardımları dönemler itibari ile inceleyelim.

3.1. TÜRKİYE-AVRUPA BİRLİĞİ MALİ İLİŞKİLERİNDE HELSİNKİ ÖNCESİ GELİŞMELER

Birlik ile Türkiye arasında mali ilişkilerin başlamasının çıkış noktası 12 Eylül 1963'de imzalanıp 1 Aralık 1963 tarihinde yürürlüğe giren Ankara

Anlaşması olmuştur. İki taraf arasında bir “ortaklık” ilişkisi kuran bu anlaşmada Türkiye'nin ekonomik kalkınmasına destek olunması ve ortaklık ilişkisinden doğan yükümlülüklerinin yerine getirebilmesi için ülkemize katkıda bulunulması gerektiğinin altı çizilmiştir. Topluluk tarafından üyelik yerine ortaklık ilişkisinin tercih edilmesinin nedeni ise Türkiye'nin gelişmiş düzeyinin yeterli seviyede olmaması olarak gösterilmiştir. Ortaya konan bu neden Türkiye için mali yardım araçlarının kullanılmasına ön ayak olmuştur.

Ankara Anlaşması'nın amacı ikinci maddede tanımlanmıştır. Buna göre; Türkiye ekonomisinin hızlandırılmış kalkınmasını ve Türk halkının çalıştırılma seviyesinin ve yaşama şartlarının yükseltilmesini sağlama gereğinin tümü ile göz önünde bulundurarak, taraflar arasındaki ticari ve ekonomik ilişkileri aralıksız ve dengeli olarak güçlendirmeyi teşvik etmektir.¹¹⁶ Bu anlaşmanın yine giriş bölümünde sıralanan ilkeleri ise şu şekildedir;

- Hızlandırılmış bir ekonomik kalkınma ve uyumlu bir biçimde ticaretin arttırılması ile Türk ekonomisi ve Topluluk üyesi devletler ekonomileri arasındaki açığı kapatmak,
- Türk halkı ile AT üyesi ülke vatandaşları arasında sıkı bağlar kurmak,
- Türk halkının yaşam seviyesinin yükseltilmesi çabasına destek vermek suretiyle Türkiye'nin ileride Topluluğa "tam üye" olmasını kolaylaştırmak,
- Roma Antlaşması'nın esinlendiği ülküyü birlikte izleyerek, barış ve hürriyet güvencesini pekiştirmek.¹¹⁷

Belirtilen amaç ve ilkelerle, Türkiye'ye mali yardımlar yapılarak yine anlaşmada ön görülen üç aşamanın gerçekleşmesine katkıda bulunulmaya çalışılmıştır. Bu üç aşama; hazırlık dönemi, geçiş dönemi ve Gümrük Birliği safhasına geçilecek olan son dönem olarak tasarlanmıştır.

¹¹⁶ (Erişim) http://www.belgenet.com/arsiv/ab/ab_ankara.html , 5 Aralık 2009.

¹¹⁷ (Erişim) <http://www.dtm.gov.tr> , 5 Aralık 2009.

a) Hazırlık Dönemi: En az 5 en fazla 10 yıl sürmesi öngörülen bu dönemde Türkiye'ye herhangi bir yükümlülük getirilmeyecektir. Türkiye ile Topluluk arasındaki ilişkilerin geliştirilmesi, ayrıca geçiş ve son dönem için yükümlülüklerini yerine getirebilmesi için yapılacak mali yardımlarla Türkiye ekonomisinin kalkındırılması öngörülmüştür.

b) Geçiş Dönemi: En fazla 12 yılı kapsayacak bir dönemde, karşılıklı ve dengeli yükümlülükler esasında Gümrük Birliğine yakınlaşmak ve Türkiye ekonomik yapısının Topluluğunkine uyumunu sağlayacak politikaların uygulanması öngörülmüştür. Bu dönemin önceliklerini, sıra ve koşullarını belirlemek üzere 23 Kasım 1970'de Katma Protokol imzalanmıştır. Bu protokolün yürürlüğe girmesinin uzun sürmesi nedeniyle 1 Eylül 1971'de Geçici Anlaşma ile ticari ve ekonomik hükümler yürürlüğe konulmuştur. Bu tarih aynı zamanda Topluluk için yükümlülüklerinin başlama tarihidir.

Türkiye için ise Katma Protokolün yürürlük tarihi olan 1 Ocak 1973, yükümlülüklerinin de başladığı tarih olmuştur. Bu dönem, tarımsal ürünlerde tercihli rejimin uygulanması, mali yardımlar, ekonomi politikalarının uyumlaştırılması ve sanayi ürünlerinde gümrük birliğine gidilmesi gibi süreçleri içerir.

c) Son Dönem: Bu dönem, Topluluk ile Türkiye arasında imzalanacak olan Gümrük Birliği'ne dayanır. Herhangi bir zaman aralığının belirtilmemiş olmasının nedeni Ankara Anlaşması'nın 28. Maddesi ile bu sürenin taraflara bırakılmış olmasıdır. Tarafların ekonomik politikaları arasında eşgüdümün sağlanacağı dönemdir.¹¹⁸

Ankara Anlaşması ile öngörülen bu hedeflere ve Gümrük Birliği sürecine ulaşmak planlandığı kadar kolay olmamıştır. Topluluk ile Türkiye arasındaki ilişkilerin inişli çıkışlı bir grafik izlemesi, mali yardımların düzenlendiği protokollerin uygulanmasında yaşanan sıkıntılar, Türk siyasal

¹¹⁸(Erişim) <http://www.dtm.gov.tr> , 5 Aralık 2009.

hayatındaki çalkantılar ve özellikle Kıbrıs Harekâtı ile Yunanistan arasında gergin seyreden ilişkiler bu aksamanın temel sebepleridir. Özellikle IV. Mali Protokolün ülkedeki siyasi olaylar ve Yunanistan'ın Türkiye ile ilgili her işlemi veto etmesi neticesinde uygulanma şansı olmamıştır. Yunanistan'ın 1981 yılındaki tam üyeliği birçok kez aşılması mümkün olmayan bir sorun halini almıştır.

Topluluk ile Türkiye arasındaki tüm ilişkilerin durma noktasına gelmesinin sonucunda mali alandaki işbirliği de durmuştur. 1983 yılında sivil inisiyatifin tekrar iktidara gelmesi, serbest piyasa ekonomisine geçiş ve liberal politikalar ilişkilerde ılımlı bir yapıyı sağlamış, bu durumdan cesaret alan Türkiye 1987'de tekrar tam üyelik başvurusunda bulunmuş ancak başvurusu yine reddedilmiştir.

Topluluk ile Türkiye arasındaki mali yardımlar ilk olarak protokollerle düzenlenmiştir.

3.3.1. Mali Protokollerle Sağlanan Mali Yardımlar

Türkiye ile Topluluk arasındaki ilk mali protokol, Ankara Anlaşması'na ek olarak 12 Aralık 1963 tarihinde imzalanmıştır. 1964-1969 dönemini kapsayan bu protokolle Türkiye ekonomisinin verimliliğinin artırılması, Ortaklık Anlaşmasının amaçlarının gerçekleşmesine yardımcı olunması, tarım, sanayi ve hizmet sektörlerinin geliştirilmesi gibi gelişmelerin sağlanması amaçlanmıştır.

Yürürlüğe giren I. Mali Protokol ile Türkiye'ye 175 Milyon ECU tutarında düşük faizli kredi kullandırılmış, bu krediler hem özel hem kamu kesiminin projelerine destek olarak sanayi ve alt yapı yatırımlarına yönlendirilmiştir. Kredilerin vadesi 30 yıl, ödemesiz dönemi 7 yıl, faiz oranı

ise altyapı projeleri için %3, diğer projeler için %4,5 olarak saptanmıştır.¹¹⁹ Bu kredilerin 105,9 Milyon ECU tutarındaki bölümü altyapı projelerine, 69,1 Milyon tutarındaki bölümü ise diğer yatırım projelerine tahsis edilmiştir. 11'i kamu, 33'ü özel sektör olmak üzere toplam 44 projenin finansmanında kullanılan kredilerin 7'si altyapı, 37'si ise sanayi projesidir. Mali yardım alanında ilk uygulama olması, o dönemde Türkiye'nin proje üretme ve uygulama aşamalarında yeterli deneyiminin bulunmaması işleyişi zorlaştırmıştır.

Protokol kapsamında finansmanı sağlanan en önemli projeler Kovada Projesi, Gökçekaya Projesi, Gökçekaya-Seyitömer enerji nakil hattı projesi ve Keban Barajı ile enerji nakil hattı projesi, Boğaz köprüsü, Gediz havzası sulama, TCDD dizelizasyon, SEKA-Dalaman, SEKA-Çaycuma kâğıt fabrikasıdır. Özel sektör projelerinden ise Taç Tekstil, Arçelik Emaye, Şişe Cam Fabrikası, Türk Pirelli, Sifaş İplik dikkat çekmektedir.

I. Mali Protokol kapsamında tahsis edilen 175 Milyon ECU tutarındaki yardımların tümünün kullanılmış olması dikkat çekicidir. Bu kaynakların hepsi AB bütçesinden karşılanmış olup, AYB kaynaklarından bir tahsis söz konusu olmamıştır.

II. Mali Protokol, 23.11.1970 tarihinde Katma protokol ile birlikte imzalanmış ve 01.01.1973 tarihinden itibaren uygulanmaya başlanmıştır. Protokol ile 195 Milyon ECU Topluluk üyelerinden, 25 milyon ECU ise Avrupa Yatırım Bankası öz kaynaklarından olmak üzere toplam 220 Milyon ECU'luk kredinin verilmesi öngörülmüştür.¹²⁰ Bu protokolün en önemli özelliği Topluluk bütçesinin yanı sıra AYB kaynaklarından da artık Türkiye'nin yararlanmaya başlamış olmasıdır. Topluluk bütçesinden karşılanan yardımlar daha çok kamu sektörü projeleri için kullanılmıştır.

¹¹⁹ Karluk, a.g.e., s.757.

¹²⁰ DTM ve TOBB, a.g.e., s.141.

Kullanılacak kredinin vadesi 30 yıl, ödemesiz dönemi 8 yıl ve faiz oranı %2,5 olarak belirlenmiştir. Normal karlılıktaki projelere ilişkin kredilerde ise, projenin özelliğine göre vade ve ödemesiz dönem tespit edilmesi ve %4,5 faiz uygulanması öngörülmüştür.¹²¹ II. Mali Protokol yürürlükte iken Topluluğa üye olan İngiltere, Danimarka ve İrlanda'nın da mali yardımlara katılmasını sağlamak amacıyla 30 Haziran 1973 tarihinde Tamamlayıcı Protokol imzalanmıştır. Bu sayede Türkiye'ye 47 Milyon ECU tutarında ek kredi imkânı sağlanmış ancak Topluluk tarafından 1977 yılında onaylanmasına rağmen, Türkiye'deki onay prosedürü ancak 1986 yılında tamamlanmış ve önemli bir gecikme ile yürürlüğe girmiştir.¹²² Sağlanan bu ek kredinin büyük bir bölümü ise İngiltere tarafından karşılanmıştır.

Finanse edilen önemli projeler ise Petkim Kauçuk, TCDD ve THY projeleri Afşin-Elbistan I ve II, Gediz II, Seka Akdeniz ve Dalaman II, Türkiye Sınai ve Kalkınma Bankası kredileri ile Özlüce Barajı ve Berdan sulama projeleridir.

Türkiye ile Topluluk arasındaki III. Mali Protokol 12 Mayıs 1977 tarihinde imzalanmış ve 1979-1981 yılları arasında uygulanması öngörülmüştür. Yine Türkiye'de yaşanan onay sürecinin gecikmesi protokolün ancak 1979 yılında yürürlüğe girebilmesine neden olmuştur. Bu gecikmeye paralel olarak protokolün süresi uzatılmıştır. Bu kapsamda Türkiye'nin kullanımına 310 Milyon ECU sunulmuştur. Topluluk bütçesinden aktarılan 220 milyonluk kısmın tamamı kamu projeleri için kullanılırken AYB'den aktarılan 90 Milyon ECU'nun 60 milyonluk kısmı özel sektör projeleri için, geriye kalan 30 milyonluk kısmı ise kamu projeleri için kullanılmıştır.¹²³

¹²¹ Karluk, **a.g.e.**, s.758.

¹²² Şebnem Karauçak Oğuz, "Avrupa Birliği'nin Türkiye'ye Yönelik Mali Yardımları", **İKV Dergisi**, Eylül-Aralık 2000, s.32.

¹²³ Karabacak, **a.g.m.**, s.95.

Bütçeden karşılanan mali yardımlar için vade 40 yıl, ödemesiz dönem 10 yıl ve faiz oranı % 2,5 olarak belirlenmiştir. AYB'den sağlanan kredilerde geçerli tek bir vade süresi ve faiz oranı belirlenmemiş, projelerin özelliklerine ve piyasa şartlarına göre bunların belirlenebileceği öngörülmüştür. Bu protokol kapsamında gerçekleştirilen projelerden Seka-Akdeniz, Keban Hidroelektrik Santrali, Afşin-Elbistan ve Karakaya Topluluk bütçesinden finanse edilirken, Seka Dalaman ve Akdeniz, Türkiye Sınai ve Kalkınma Bankası ile Sınai Yatırım ve Kredi Bankası kredileri de AYB kaynaklarından yararlanmıştır.

1982-1986 dönemini kapsamı planlanan IV. Mali Protokol ise 19 Haziran 1981 tarihinde Brüksel'de yapılan Ortaklık Komitesi toplantısında imzalanmış ancak bugüne kadar uygulanma şansı bulamamıştır. Protokol, Yunanistan'ın vetosuna takılmış ve Topluluk organlarının onayından geçememiştir. Türkiye'nin üyelik başvurusu üzerine hazırlanan işbirliği programı çerçevesinde 6 Haziran 1990 tarihinde Konsey'e yeniden sunulmuş, ancak Kıbrıs sorunun çözümünü şart koşan Yunanistan engeli yine aşılamamıştır.¹²⁴ Yunanistan'ın bu tutumu siyasi olduğu kadar 1981 yılında elde ettiği tam üyelik sayesinde Topluluk kaynaklarından daha fazla pay alma çabası ve bu kaynakları paylaşmama konusundaki tutumu ile aynı zamanda ekonomik nedenlidir.

Uygulanma şansı bulamayan bu protokol kapsamında 375 Milyon ECU Topluluk bütçesinden, 225 Milyon ECU ise AYB kaynaklarından olmak üzere toplam 600 Milyon ECU yardım öngörülmüştür. Bütçeden aktarılacak mali yardımların 50 Milyon ECU'luk kısmının ise hibe şeklinde olması planlanmıştır. Bütçeden kullanılacak krediler için ödemesiz dönem 10 yıl, vade 40 yıl ve faiz oranı % 1 olarak planlanmıştır.¹²⁵ Bu protokolün uygulanamaması Topluluk tarafından Yunanistan'a verilen

¹²⁴ Ebru Yüksel Bayramoğlu, "Avrupa Birliği ile Mali İşbirliğimiz", **Hazine Müsteşarlığı Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi**, Ankara, 2000, s.98.

¹²⁵ DTM ve TOBB, **a.g.e.**, s.339.

tavizlerden sadece biridir ve daha çok siyasi bir tercih olarak kendisini göstermiştir.

Tablo 30'da mali protokoller kapsamında Türkiye'ye yapılması öngörülen mali yardımlar, bunların kaynakları ve kullanılan miktarları gösterilmiştir. Görüldüğü üzere IV. Mali Protokol dışında öngörülen tüm mali yardımlar kullanılmış ve bu yardımların önemli bir bölümü Topluluk bütçesinden karşılanmıştır. Taahhüt edilen toplam 1.352 Milyon ECU tutarındaki yardımların gerçekleşme oranı % 55,62 olmuştur. Gerçekleşme oranının bu düşüklüğünün nedeni elbette ki yürürlüğe girmeyen IV. Protokoldür. Tabloda göze çarpan diğer bir nokta ise her mali protokolde yardım oranının yükselmiş olmasıdır.

Tablo 30: Mali Protokoller Kapsamında Türkiye'ye Yapılan Mali Yardımlar (Milyon ECU)

KAYNAK	DÖNEM	TAAHHÜT			KULLANIM
		AB Bütçesi	AYB	Toplam	
I. Mali Protokol	1964-1969	175	-	175	175
II. Mali Protokol	1971-1977	195	25	220	220
Tamamlayıcı Protokol	1971-1977	47	-	47	47
III. Mali Protokol	1979-1982	220	90	310	310
IV. Mali Protokol	1982-1986	375	225	600	0
	TOPLAM	1.012	340	1.352	752

Kaynak: Devlet Planlama Teşkilatı, **Türkiye-AT Karma Komisyonu Türk Üyeleri İçin Hazırlanan Not**, Ankara, DPT Yayınları, Kasım 2000, s.23.

3.3.2. Avrupa – Akdeniz Programlarından Sağlanan Mali Yardımlar

Topluluğun, Akdeniz ülkelerinin kullanımına sunduğu ve 1992-1996 dönemini kapsayan Yenileştirilmiş Akdeniz Politikası (YAP) kapsamında bölge ülkesi olarak Türkiye'ye de mali yardımlar yapılmıştır. 1992-1996 döneminde YAP kapsamında, Akdeniz ülkeleriyle ekonomik diyalogun güçlendirilmesi, ilgili ülkelerde yatırımların teşvik edilmesi, bu ülkelerin mallarının topluluk pazarına girişinin kolaylaştırılması, yatırımların büyük ölçeklerde gerçekleşmesi ve bu ülkelerin topluluğun gelişme süreci ile ilişkilendirilmesi amaçlanmıştır.¹²⁶ İki taraf arasında tam üyeliği hedef alan ortaklık ilişkisine atıfta bulunularak, bölgede yer almasının katkısıyla program için belirlenen 2.120 Milyon ECU tutarındaki bütçeden Türkiye'nin payına 339,5 Milyon ECU düşmüştür.¹²⁷ Toplam tahsis edilen miktar ise 399,5 Milyon ECU'dur.

Kullanılan mali yardımlar proje tabanlı olmuştur. Çevre, ulaştırma, enerji, telekomünikasyon gibi sektörler, bu kapsamdaki mali yardımlarla gerçekleştirilen projelerle kalkındırılmaya çalışılmıştır. Bu program sayesinde hayata geçirilen önemli projeler; mesleki eğitim projesi ve temel eğitime destek projesi (Milli Eğitim Bakanlığı), iş geliştirme ve yenilik merkezleri ile otomotiv, ayakkabıcılık ve tekstil için mesleki eğitim merkezleri (KOSGEB), Jean Monnet Bursları, İzmit, Adana, Şanlıurfa atık su projeleri, kentte kadın projesi, kadın, insan ve vatandaşlık hakları okulu projesi, umut evi projesi, idari işbirliği projesi (Dışişleri Bakanlığı), sivil toplumu geliştirme projesi (AB Temsilciliği) gibi projelerdir.¹²⁸ Programın önemli bir özelliği de Topluluk yardımlarının artık mali protokollerden ziyade kredi veya hibe şeklinde yapılan ancak proje temeline dayanan bir sisteme doğru adım atmış olmasıdır.

¹²⁶Serdar Süngü, "Avrupa Birliği Mali Yardımlarının Topluluğa Yeni Katılmış ve Katılacak Olan Ülkelerle Türkiye Açısından Değerlendirilmesi", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 54, Temmuz-Eylül 2004, s.100-101.

¹²⁷ Bayramoğlu, *a.g.e.*, s.103.

¹²⁸ (Erişim) <http://www.abgs.gov.tr> , 9 Aralık 2009.

MEDA I programı ise 1996 yılında YAP'ın yerini alarak 1996-1999 dönemi mali yardımlarının planlamasını yapmıştır. Bu program için getirilen en büyük eleştiri olan bürokratik işlemler ve uygulamanın karışıklığı hususu Türkiye için de geçerli olmuş, bu dönemde sunulan yaklaşık 300 proje kabul görmeyerek sadece 55 proje kapsamında toplam 376 Milyon ECU tutarında bir kaynak kullanımı sağlanmıştır.¹²⁹

Bu dönemde yapılacak projelerin koordinasyonunu Hazine Müsteşarlığı yapmıştır. Devlet Planlama Teşkilatı ile birlikte, proje yapılacak sektörler belirlenmiş ve bunların KOBİ'lerin geliştirilmesi, eğitim, sağlık, enerji gibi alanlarda DPT'nin yıllık yatırım planları paralelinde seçilmesine özen gösterilmiştir. Adana, Diyarbakır, Tarsus Kanalizasyon projeleri, çeşitli bankalarca kullanılan global krediler MEDA I ile finanse edilmiştir. Yıllar itibari ile tahsisler ise 33,143 milyonluk bölümü 1996'da, 70,244 milyonluk bölümü 1997'de, 132,475 milyonluk bölümü 1998'de ve 140 milyonluk bölümü de 1999'da kullanıma sunulmuştur.

Birlik tarafından yine Akdeniz ülkeleri için geliştirilen ve 1997-2000 yılları arasını kapsayan dönemde geçerli olan EUROMED adı verilen düzenleme ile Türkiye toplam 205 Milyon Euro tutarında ve AYB kaynaklarından sağlanan kredilerden istifade etmiştir. MEDA I programı devam ederken bu şekilde ek bir düzenlemeye gidilmesinin nedeni hibelerin yanı sıra kredi imkânlarının da 12 Akdeniz ülkesine tarafından kullanılabilmesini sağlamaktır. Çevre, altyapı, telekomünikasyon ve enerji gibi alanlardaki projeleri destekleyen AYB, bazı projelerde ise faiz sübvansiyonu desteği vermiştir. Ticari kredilerle KOBİ'lere de destek olan banka EUROMED kapsamında Akdeniz ülkelerine toplam 2.310 Milyon Euro tutarında kredi imkânı sağlamıştır.¹³⁰ EUROMED programı kapsamında gerçekleştirilen önemli projeler; Antalya ve Ankara illeri kanalizasyon

¹²⁹ Gençkol, **a.g.e.**, s.166.

¹³⁰ Yıldız ve Yardımcıoğlu, **a.g.m.**, s.454.

projeleri, TCDD, Türk Telekomünikasyon, TEAŞ, BOTAŞ, İzmit Endüstriyel Atıklar projeleridir.

3.3.3. Diğer Mali Yardımlar

Avrupa Birliği ile Türkiye arasında farklı tarihlerde imzalanarak yürürlüğe giren ve mali yardımları içeren çeşitli fonlar, işbirliği anlaşmaları ve hibe/kredi kullanımları söz konusu olmuştur. Uygulama safhasına geçmeyen IV. Mali Protokolün olumsuz etkilerini aşmak ve Türkiye ekonomisinin kalkınmasına katkıda bulunmak için 30 Haziran 1980 tarihinde Ortaklık Konseyinin kararı ile oluşturulan İdari İşbirliği Fonu bunlardan birisidir.

İdari İşbirliği Fonu, III. ve IV. Mali protokoller arasındaki boşlukta enerji, çevre, eğitim ve sağlık gibi alanlarda kullanılmak üzere 75 Milyon ECU tutarında bir yardım programıdır. Ancak 1980 siyasi olayları nedeniyle bu programdan sadece 46 Milyon ECU tutarında bir kısmı kullanılmış, geriye kalan tutar ise 1987 yılında sivil otoritesinin yönetime gelmesinden sonra değerlendirilebilmiştir. 29 Milyon ECU tutarındaki kalan kısım Özel Eylem Programı adıyla ve iki taraf arasındaki finansal anlaşmalarla kullanılmıştır.¹³¹ Türkiye Kömür İşletmeleri tarafından gerçekleştirilen Soma-Tunçbilek ve Beypazarı Linyit projeleri ile Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü'nce yürütülen linyit arama projesi, Batı Anadolu Jeotermal Etüdü ve çeşitli sahalarda 27 adet küçük proje bu fon kapsamında finanse edilmiştir.¹³²

1991 yılında ise Topluluk tarafından Körfez Savaşı'ndan etkilenen ülkelere yapılan yardımlar kapsamında Türkiye'ye 175 milyon ECU tutarında

¹³¹Mevludiye Şimşek, "Avrupa Birliği'nin Finansal Açısından Türkiye'ye Yönelik Hibe Faaliyeti ve Bir Karşılaştırma", *Finans Politik Ekonomik Yorumlar Dergisi*, Sayı 480, Mart 2004, s.85.

¹³²Devlet Planlama Teşkilatı, *Türkiye-AT Karma Komisyonu Türk Üyeleri İçin Hazırlanan Not*, Ankara, DPT Yayınları, Kasım 2000, s.36.

kredi imkânı sağlanmışır.¹³³ Bu krediler 10 yıl vadeli ve faizsiz olarak iki dilim halinde kullanılmışır.

1993-1995 yılları arasında ise Gümrük Birliği hazırlıklarına destek olması amacıyla, gümrük görevlilerin eğitimi, mini iş haftaları, OTP konularında eğitim, çeşitli sosyal konular, Jean Monnet bursları ve mevzuat uyumu gibi projelerde kullanılmak üzere iki kez 3'er Milyon Euro tutarında mali yardım yapılmışır. Takip eden iki yıl için öngörülen ve İdari İşbirliği Fonu olarak adlandırılan bu program daha sonra Avrupa Parlamentosu tarafından bloke edilmişır.¹³⁴

Avrupa Komisyonu farklı bütçe kalemlerinden demokrasi, insan hakları ve sivil toplum alanlarında faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşlarına da mali yardımlarda bulunmuşır.¹³⁵ 1993 yılından bu yana devam eden yardımlarla yılda ortalama 500 bin Euro tutarında yardım yapılmaktadır.

Türkiye'de 17 Ağustos 1999 yılında yaşanan deprem felaketinden sonra AB üyesi ülkelerle özellikle Yunanistan'ın mali yardım konusundaki tutumlarında olumlu yönde değişmeler olmuştur. Zira deprem sonrası Birlik, Türkiye'ye toplam 35 Milyon Euro tutarında hibe yardımı sağlamışır.¹³⁶ Bunun dışında AYB, TERRA* fonu aracılığı ile deprem bölgesinin yeniden yapılanmasını sağlamak üzere üç yıl içerisinde kullanılacak toplam 600 Milyon Euro tutarında kredi kaynağı ayırmayı kararlaştırmışır. Kredinin ilk bölümü Şubat 2000'de kullanıma açılmışır. Kredinin 150 Milyon Euro'luk ikinci bölümünün devir anlaşması 6 Kasım 2000 tarihinde imzalanmışır.

¹³³ Baturalp Kaplan, "Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri ve Gümrük Birliği Süreci", **Türkiye ve Siyaset Dergisi**, Mayıs-Haziran 2002, s.28.

¹³⁴ Yıldız ve Yardımcıoğlu, **a.g.m.**, ss.450-451.

¹³⁵ Burhan ORMANOğLU, "Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardımları Kapsamında Merkezi Olmayan Yapılanma Sistemi", **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sonbahar 2005, Sayı 23, s.14.

¹³⁶ DTM ve TOBB, **a.g.e.**, s.450.

*TERRA (Turkish Earthquake Rehabilitation and Reconstruction Assistance Facility) deprem sonrası rehabilitasyon ve yeniden yapılanma için Avrupa Konseyinin girişimi ile 29 Kasım 1999 tarihinde oluşturulan Avrupa Yatırım Bankası özel kredi paketidir. (<http://www.ikv.org.tr/> Erişim Tarihi: 09.12.2009).

Türkiye 24 Temmuz 2001 tarihine kadar 150 Milyon Euro'yu kullanmıştır.¹³⁷ Bu fondan alınan mali yardımlar İzmit, Adapazarı, Yalova ve Bolu kentlerinin ulaşım, haberleşme, enerji ve çevre altyapılarının, konutların ve sanayi işletmelerinin imarı amacıyla kullanılmıştır.

Türkiye'ye yapılan ve miktar bakımından daha az olan diğer mali yardım başlık ve tutarları şu şekildedir;

1992-1999 döneminde, Türkiye'de nüfus ve aile planlanmasına katkıda bulunmak amacıyla, 3,3 Milyon Euro tutarında hibe yardımı yapılmıştır. 1992-1999 döneminde, üçüncü ülkeler için LIFE çevre programı kapsamında, çevre projelerinde kullanılmak üzere 4,92 Milyon Euro tutarında kaynak tahsis edilmiştir. 1996-1999 döneminde, Türkiye'de AIDS ile mücadele için uygulanan faaliyetlerin desteklenmesi amacıyla, 682 bin Euro tutarında hibe desteği sağlanmıştır. Türkiye'de şap hastalığının kontrolüne yönelik uygulamalar için 2000 yılında 230 bin Euro tutarında hibe sağlanmıştır.

AB Komisyonu'nun firmalar arası işbirliğine yönelik Europarteneriat, Medparteneriat, Interprise gibi programlarının Türkiye'deki resmi ve daimi temsilcisi olan İktisadi Kalkınma Vakfı (İKV), 1992 yılından beri yılda en az iki kez düzenlenen söz konusu programların bütçelerinden kaynak kullanmaktadır. Yine İKV tarafından 1995-2000 döneminde uygulanan, toplam 1.092 Milyon Euro bütçeli bir projenin 489 bin Euro'luk bölümü, AB Komisyonu'nun "Türkiye ile İşbirliği" olarak adlandırdığı özel bir fondan kullanılmıştır. KOBİ Bilgi Ağı Projesi başlıklı proje kapsamında, elektronik ortamda yayınlanan çeşitli bültenler, düzenlenen toplantı ve seminerlerin yanı sıra, TOBB, KOSGEB ve diğer Ticaret ve Sanayi Odaları personelinin AB konularında eğitimi sağlanmıştır.

¹³⁷ Karluk, a.g.e., s.770.

İKV tarafından 1999-2001 yıllarını kapsayan “EU-Turkey Business Partnerships” isimli proje için de, AB bütçesinin “Dış faaliyetler-Üye olmayan Akdenizli ülkeler ile işbirliği” kaleminden 570 bin Euro tahsis edilmiştir. Avrupa-Akdeniz Ortaklığı kapsamında Türkiye’nin de ortak olarak yer aldığı çok ülkeli bölgesel programlar da mevcuttur:

Türkiye, Akdeniz’de doğal ve kültürel mirasın korunmasını hedefleyen toplam 17,1 Milyon Euro bütçeli Avrupa-Akdeniz Kültürel Miras Programı’na 6 projeye katılmıştır. Avrupa-Akdeniz halkları arasında karşılıklı hoşgörünün geliştirilmesine katkıda bulunmayı amaçlayan Görsel-İşitsel İşbirliği Programı kapsamında hazırlanan projelerde, Türkiye de diğer Avrupa-Akdeniz ülkeleriyle birlikte proje ortağı olarak yer alabilme imkânına sahip olmuştur.

Türkiye SMAP/Kısa ve Orta Vadeli Öncelikli Çevre Eylem Programı’na Çevre Bakanlığı aracılığıyla iki ayrı projeye katılmıştır. 1999 yılında başlatılan toplam 9,7 Milyon Euro bütçeli Avrupa-Akdeniz Gençlik Eylem Programı’na da Türkiye’nin proje bazında katılma imkânı vardır. Avrupa-Akdeniz Bilgi Toplumu Pilot Programı EUMEDIS’de Türkiye, Ulaştırma Bakanlığı koordinasyonunda yer almaktadır.

MEDA fonlarıyla desteklenen ve Akdeniz ülkelerindeki sivil toplumu güçlendirmeye yönelik programlar arasında yer alan Med Campus, Med Urbs, Med Media gibi programlardan Türkiye’deki eğitim, medya, gençlik, çevre kuruluşları, yerel idareler ve KOBİ’ler de yararlanabilmektedir. Ancak 1995 yılında askıya alınan programların, 1998 yılında yeniden uygulanmaya konması kararı alınmakla birlikte, Komisyon tarafından henüz proje çağrıları yapılmamıştır. Ayrıca Türkiye’deki uygulamaları AB Komisyonu Türkiye Temsilciliği vasıtasıyla yürütülen EUVP-Avrupa Ziyaretçi Programı başta

olmak üzere, Brüksel ve diğer AB ülkelerini kapsayan çeşitli ziyaret programlarına Türkiye'den çok sayıda kişi iştirak etmektedir.¹³⁸

3.2. TÜRKİYE - AVRUPA BİRLİĞİ MALİ İLİŞKİLERİ'NDE HELSİNKİ SONRASI GELİŞMELER

Türkiye'nin 1987 yılında tekrardan yaptığı tam üyelik başvurusu reddedilirken, Topluluk, kendi içerisinde genişlemesine ve yapılanmasına devam etmiştir. Bunlardan en önemlisi de 7 Şubat 1992 Maastricht Anlaşması ile Avrupa Birliği kimliğine kavuşmuş olmasıdır.

Türkiye'nin resmi adaylık statüsünün tanınması 10-11 Aralık 1999 tarihinde Helsinki'de toplanan Avrupa Konseyi Zirve Toplantısı'nda mümkün olmuştur. Bu döneme kadar mali protokoller veya özel yardımlarla (Körfez Savaşı yardımları, özel işbirliği fonları gibi) yürütülen mali yardımlar artık Katılım Öncesi Strateji adı altında yönlendirilmeye başlanmıştır. Katılım öncesi mali yardımlar daha önce üzerinde durulduğu üzere, ilgili ülkeyi Birliğe üyelik için hazır hale getirecek, ekonomik, sosyal ve yapısal yönden uyumlaşmasına katkıda bulunacak, teknik ve mali desteği içermektedir. Özellikle MDAÜ'nün büyük katkı sağladığı PHARE, ISPA ve SAPARD gibi programlardan yararlanamayan Türkiye için bu yardımların önemi büyüktür.

Birlik, aday ülkelerle ilişkilerini Katılım Ortaklığı Belgesi hazırlayarak planlamaktadır. Bu belge, siyasi ve ekonomik kriterleri ile ülke yükümlülüklerinin belirtilerek, yoğunlaşmaları gereken öncelikleri ve müktesebatin benimsenmesi için hazırlanır. Katılım sürecinde kısa ve orta vadece gerçekleştirilmesi öngörülen çalışma alanlarını kapsayan Ulusal Programlar ise bu çalışmaların temel esas ve unsurlarını belirlemesi açısından önemli bir yardımcı araçtır. Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesi 8

¹³⁸ Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, <http://www.avrupa.info.tr> (Erişim Tarihi: 09.12.2009).

Mart 2001 tarihinde AB Konseyince kabul edilerek Türkiye'nin AB Müktesebatına uyumunu sağlayacak önceliklerde kullanılmak üzere mali yardımlar yapılmasını öngörmüştür. Belirlenen önceliklerin gerçekleştirilmesi ve alınması gereken önlemlere yönelik, her aday ülke için gerekli takvimi, mali ve insan kaynaklarını içeren, bir yol haritası görünümündeki Ulusal Program, 19 Mart 2001 tarihinde Bakanlar Kurulunda kabul edilerek AB Komisyonu'na sunulmuştur.¹³⁹ 26 Mart 2001'de sunulan Türkiye Ulusal Programı ile ilgili Avrupa Konseyi, 15-16 Haziran 2001'deki toplantısında memnuniyetini bildirmiştir.¹⁴⁰

Türkiye'ye yapılması öngörülen mali yardımların hukuki temeli niteliğinde olan, Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardımına Dair Çerçeve Tüzük (Tek Çerçeve Tüzük), Avrupa Konseyi tarafından hazırlanarak 1 Ocak 2002 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu tüzük ile Türkiye'ye yapılacak hibe yardımları tek bir çatı altında birleştirilirken mali yardımların da ülkenin önceliklerinde kullanılması gerektiği vurgulanmıştır. Tüzük içerisinde değinilen diğer noktalar; Türkiye'nin Birliğe tam üyelik hususunda henüz hazır olmadığı, siyasi kriterler konusunda çaba sarf edilmesi gerektiği ancak birçok alanda önemli gelişmelerin sağlanmış olduğudur.¹⁴¹

Avrupa Birliği, aday ülke statüsünü verdiği ülkelerden mali yardımların yönetimi ve yürütülmesi kapsamında yeni bir yapılanma talep etmektedir. Merkezi Olmayan Uygulama olarak adlandırılan bu sistemin özü mali işbirliğinde değişik evrelerin, farklı kişi veya birimlerce yürütülmesine imkân tanınmasıdır. Avrupa Komisyonu Genişleme Genel Müdürlüğü, bu sistemin benimsenmesinin amaçlarını; aday ülkelerce AB mali yardımlarına ilişkin sistemin daha fazla sahiplenmesini sağlamak, mali yönetim sistemini

¹³⁹ Bülent Ferik, "AB Mali Yardım Politikası ve Türkiye'de Devlet Yardımı Uygulamaları", **Dış Ticaret Dergisi**, Sayı 31, 2004, s.20-22.

¹⁴⁰ (Erişim) <http://www.ikv.org.tr/>, 5 Aralık 2009.

¹⁴¹ (Erişim) <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>, 5 Aralık 2009. (Council Regulation (EC) No 2500/2001 of 17 December 2001 concerning preaccession financial assistance for Turkey and amending Regulations (EEC) No 3906/89, (EC) No 1267/1999, (EC) No 1268/1999 and (EC) No 555/2000, Official Journal L 342, 27/12/2001 P. 0001 – 0005.

geliştirmek ve ilgili ülkeleri üyelik sonrası tarım ve yapısal fonların kullanımı ile yönetimine hazır hale getirmek olarak açıklamıştır. Bu yapılanmada AB fonlarının yönetiminin ne kadarının ülkelere devredileceğine Komisyon karar vermektedir. Sistemin yürümesi için ülkede açık bir siyasi iradenin varlığı ve sürecin aralıksız olarak kaliteli bir biçimde işlemesi gerektiği vurgulanmıştır.¹⁴²

Aday ülke konumundaki Türkiye’de bu kapsamda, 18 Temmuz 2001 tarih ve 2001/41 sayılı Merkezi Olmayan Uygulamanın Oluşturulmasına İlişkin Genelge yayınlanarak AB’den alınacak mali yardımların önemi vurgulanmıştır. Alınacak hibelerin ve Avrupa Yatırım Bankası’ndan kullanılacak kredilerin tam üyelik doğrultusunda, Katılım Ortaklığı Belgesi ve Ulusal Programda yer alan önceliklere uygun olarak kullanılacağı belirtilerek Merkezi Olmayan Uygulama Sisteminin unsurları tanımlanmıştır.¹⁴³

Bu yeni yapılanma ile AB, mali işbirliği programlarının her türlü denetim ve uygulamalarını Türkiye’ye bırakırken yılda iki kez kendisine rapor verilmesini şart koşmuştur. Diğer tüm aday ülkelerce de uygulanan ve AB mali yardımlarının verilmesinin ön koşulu niteliğindeki sistem, aday ülkelerde aynı kurumsal yapılanmanın gerçekleştirilmesi, aynı terminolojinin kullanılması, üye devletlerin adaylarla işbirliğinin sağlanmasının yanı sıra adayların da birbirleri ile olan ilişkisi ve yürütülecek ortak projelerin başarısı açısından önem kazanmaktadır.¹⁴⁴ Bu yapılanma, üyelik döneminde kazanılan deneyimlerin üyelik sonrasındaki programlara uyumunu kolaylaştırması ve devam ettirmesi yönünden uzun vadeli bir işleyişe imkân vermektedir.

İlgili genelgede yeni yapılanma içerisinde yer alacak olan birimler ve görevleri belirtilmiştir. Söz konusu birimler; Ulusal Mali Yardım Koordinatörü,

¹⁴² Nihal Samsun, **Mali Kontrol Fash Tanıtıcı Tarama Toplantısı Notu**, Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Mayıs 2006, s.4.

¹⁴³ 18.07.2001 Tarih ve 2001/41 Sayılı, **Merkezi Olmayan Yapının Oluşturulmasına İlişkin Başbakanlık Genelgesi**.

¹⁴⁴ (Erişim) <http://www.cfcu.gov.tr> , 5 Aralık 2009.

Mali İşbirliği Komitesi, Ulusal Fon ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Ortak İzleme Komitesi ve Merkezi Finans ve İhale Birimi'dir

14 Şubat 2002 tarihinde Ankara'da imzalanan "Merkezi Finans ve İhale Birimi'nin Kurulmasına İlişkin Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Avrupa Birliği Komisyonu Arasındaki Mutabakat Zaptı" ile "Ulusal Fon'un Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptı"nın Bakanlar Kurulunca onaylaması 24.02.2003 tarihinde kararlaştırılmıştır.¹⁴⁵ Çalışmaların tamamlanması neticesinde 8 Ekim 2003 tarihi itibari ile Avrupa Birliği'nden sağlanacak mali yardımların etkin bir şekilde kullanılabilmesi için kurulan Merkezi Olmayan Mali Yapılanma ve Uygulama Sistemi, Avrupa Komisyonu tarafından onaylanmış böylece AB mali yardımlarının yönetimi Türkiye'ye geçmiştir.¹⁴⁶

Merkezi Olmayan Uygulama Sistemini daha iyi kavrayabilmek için oluşturulan birimlerin görevlerine bakmak yerinde olacaktır. Ulusal Mali Yardım Koordinatörü, Başbakanlık Genelgesi ile AB ile ilişkilerden sorumlu Devlet Bakanı ile Başbakan yardımcısına verilen bir görev olup, kendisi gerektiğinde bu görevi yürütmek için temsilci atama yetkisine sahiptir. Sekreteryaya hizmetlerini Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS) yürütür ve katılım süreci ile Topluluk mali kaynakları arasında ilişkiyi sağlamak, mali kaynakları izlemek ve değerlendirmekle görevlendirilmiştir. Belli başlı görevleri;

- Topluluk mali yardımının katılım süreci ile ilişkilendirilmesi ve fonların sadece bu amaç için kullanılmasını için koordinasyonu sağlamak,
- Mali işbirliği kapsamında değerlendirilecek projelerin Katılım Ortaklığı Belgesi ve Ulusal Programda yer alan öncelikler doğrultusunda yönlendirilmesini, seçilmesini, uygulanmasını ve izlenmesini sağlamak,

¹⁴⁵ Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü, **20.03.2003 Tarih ve 25054 Sayılı Resmi Gazete** (Erişim), <http://rega.basbakanlik.gov.tr/> , 5 Aralık 2009.

¹⁴⁶ (Erişim) <http://www.ikv.org.tr> , 5 Aralık 2009.

- Yıllık Finansman Protokollerini, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi ve ilgili Bakanlıklar ile bağlantılı olarak hazırlamak ve koordine etmek,
- Programların izlenmesini ve değerlendirilmesini koordine etmektir.

Mali İşbirliği Komitesinin görevi, bu alanda yürütülen çalışmalar arasında koordinasyonu sağlamaktır. Sekreteryasını ABGS yapar ve Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, DPT Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ve ABGS temsilcilerinden oluşur. Komiteye, Ulusal Yardım Koordinatörü veya görevlendireceği temsilcisi başkanlık eder. Başlıca görevleri;

- Mali kaynakların kullanımında öncelikleri belirlemek,
- Saptanacak öncelikler kapsamında yıllık programları hazırlamak,
- Mali kaynakların öncelikler doğrultusunda dağıtımını gözetmek,
- Mali İşbirliği uygulamasını izlemek ve değerlendirmektir.

Avrupa Birliğinden sağlanacak mali yardımlar Hazine Müsteşarlığı tarafından açılacak ve yönetilecek bir Ulusal Fonda toplanacaktır. Fon'u yönetmek üzere Ekonomiden sorumlu Devlet Bakanı, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi olarak görevlendirilmiştir. Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, bu görevi yerine getirmek üzere gerektiğinde bir temsilci atayabilmektedir. AB, kurumlardan ziyade sorumlu kişilerle irtibatta olmayı tercih etmekte, dolayısıyla imza yetkisine haiz bu kişilerin ayrıca tanımlanmasını talep etmektedir.¹⁴⁷ Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin başlıca görevleri;

- Komisyon'dan mali kaynakların transferini talep etmek,
- Finansman Protokolünde geçen ulusal ve diğer mali kaynakların akışını sağlamak,
- AB mali yardımları için Avrupa Birliği tarafından kabul edilmiş bir mali raporlama sistemi oluşturmak,

¹⁴⁷ (Erişim), <http://www.cfcu.gov.tr/> , 6 Aralık 2009.

- Finansman Anlaşmasında belirtilen usule uygun olarak mali kaynakları Merkezi Finans ve İhale Birimine transfer etmektir.

Ortak İzleme Komitesi; Ulusal Mali Yardım Koordinatörü, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Mali İşbirliği Komitesi ve Avrupa Birliği Komisyonu temsilcilerinden oluşur. Ortak İzleme Komitesi yılda en az bir kez toplanarak programları gözden geçirir. Görevleri;

- İzleme raporları kapsamında Finansman Protokollerinde yer alan hedeflerin gerçekleşmesini değerlendirmek,
- Belirlenen hedeflere ulaşılabilmesi için önceliklerde değişiklik, programlar arasında kaynak aktarımı ve gerekli hallerde program bazında ilave mali kaynak önerisinde bulunmaktır.

Merkezi Finans ve İhale Biriminin görevleri, 13 Kasım 2002 tarih 2002/50 sayılı Merkezi Finans ve İhale Birimi Bölümünün Değiştirilmesi Hakkında Başbakanlık Genelgesi ile yeniden tanımlanmıştır. Buna göre Mali işbirliği kapsamındaki projelerin Avrupa Birliği kural, düzenleme ve usullerine uygun olarak ihaleleri, ödemeleri, muhasebe ve raporlama işlemleri Merkezi Finans ve İhale Birimi'nin görevi sayılmıştır. Birimin, bir Program Yetkilendirme Görevlisinin sorumluluğu altında faaliyet göstermesi ve kararlarında bağımsız olması kabul edilmiştir. Merkezi Finans ve İhale Birimi'nin faaliyetlerinden ve yürütülecek projelerin mali yönetiminden sorumlu olan Program Yetkilendirme Görevlisi, Ulusal Yardım Koordinatörünün görüşü alınarak Ulusal Yetkilendirme Görevlisi tarafından atanacak bir kamu görevlisi olacak olup, bu birim idari açıdan ABGS'ye bağlanmıştır.¹⁴⁸

Aday ülkelerde kurulmuş olan merkezi olmayan uygulama sistemi ile ilgili sorunlarla karşılaşılmaktadır. Uygulama kuruluşundan diğer kuruluşlara yetki devrinde sıkıntılarının olması, usulsüzlük ve dolandırıcılık konularının

¹⁴⁸ 13.11.2002 Tarih ve 2002/50 Sayılı, **2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesinin Merkezi Finans ve İhale Birimi" Bölümünün Değiştirilmesi Hakkında Başbakanlık Genelgesi**, (Erişim), <http://rega.basbakanlik.gov.tr/> , 5 Aralık 2009.

yeterince raporlandırılmaması, personelin yetersiz olması ve sürekli değişmesi, ön kontrol sistemi ile sorumlulukların yeterince açık olmaması ve Birlik delegasyonunun yorumlarının yeterince takip ve değerlendirmesinin yapılmaması Avrupa Komisyonu'nun dikkat çektiği aksaklıklardır.¹⁴⁹

Aday ülkelerde karşımıza çıkan diğer bir uygulama ise Eşleştirme Mekanizmasıdır (Twinning). Eşleştirme mekanizması, üye ülke kamu kurumlarından danışmanların (Yerleşik Eşleştirme Danışmanı), aday ülkelerde uzun süreli olarak (en az on iki ay) görevlendirilmesi, aday ülkedeki ilgili bakanlıkta, müktesebatin uygulanmasına yönelik kurumsal yapılanmaya ilişkin bir proje üzerinde çalışması üzerine kuruludur. Dolayısıyla, aday ülkelere, uyum sağladıkları AB mevzuatının hayata geçirilmesi sürecinde kurumsal yapılanmanın oluşturulması için eşleştirme mekanizması kapsamında yardım sağlanmaktadır.¹⁵⁰ Bu kapsamdaki mali yardımlar iki yıla yayılmakla beraber, ilgili ülkenin spesifik özelliklerine göre söz konusu süre farklılık gösterebilmektedir.

Türkiye'ye ayrılan mali yardımların her yıl yaklaşık % 30'u kurumsal yapılanma (teknik yardım+eşleştirme) için kullanılmaktadır. Bu sistemin işleyişi doğrultusunda 2002 yılında 13 Eşleştirme Programı çerçevesinde yaklaşık 15 Milyon Euro kullanılmış, toplam mali işbirliği miktarı 126 Milyon Euro olurken bu mekanizmanın toplam mali işbirliğine oranı % 12,5 olarak gerçekleşmiştir. 2003 yılında ise 17 Eşleştirme Programında yaklaşık 26 Milyon Euro kullanılırken toplam AB mali işbirliği katkısı 144 milyon Euro ve bunların oranı % 18,6 olarak gerçekleşmiştir.¹⁵¹

Bu mekanizmanın işleyişi için yapılan harcamaların tamamı AB tarafından karşılanmamakta, bir kısmı aday ülke tarafından finanse edilmektedir. Ulusal katkı olarak adlandırılan bu kısımda, ulaşım masrafları,

¹⁴⁹ Samsun, a.g.e., s.5.

¹⁵⁰ Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Twinning, (Erişim) <http://www.abgs.gov.tr/> , 6 Aralık 2009.

¹⁵¹ T.C. İstanbul Valiliği, Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Merkezi, (Erişim) <http://ab.istanbul.gov.tr> 6 Aralık 2009.

projeler için gerekli ekipmanların maliyetleri, her türlü iletişim giderleri ve katma değer vergisi gibi dolaylı vergilerle ilgili harcamalar yer alır.¹⁵²

Türkiye'nin tam adaylık statüsünün tescil edilerek mali alanda diğer tüm aday ülkelerle eşit durumda değerlendirileceğinin vurgulandığı 1999 Helsinki Zirvesi'nden sonra AB'den sağlanacak mali yardımların tek bir çerçevede koordinasyonu ile Birliğin, program ve ajanslarına tam katılımına ayrı bir önem verilmiştir. Zirvenin ardından Türkiye için de katılım öncesi mali yardımlardan yararlanmanın önü açılmıştır.

Birliğin yeni bir perspektifle düzenlemeye ve uygulamaya gittiği 2007-2013 döneminden önceki mali yardımlar MEDA II programı ile gerçekleştirilen Avrupa-Akdeniz Programları ve diğer mali yardımlar şeklinde olmuştur.

3.2.1. Avrupa – Akdeniz Programlarından Sağlanan Mali Yardımlar (MEDA II)

Helsinki Zirvesi ile Tek Çerçeve Tüzük arasında kalan dönemde kullanılan mali yardımlar, Akdeniz Ülkelerine Yönelik Katılım Öncesi Strateji kısmından yapılmıştır. Türkiye, öncelikle uygulanmakta olan MEDA II programına dâhil edilerek 2000-2006 döneminde 127 Milyon Euro hibe nitelikli yani proje tabanlı kaynak tahsisi öngörülmüştür.¹⁵³

Tam adaylığının tesciline istinaden mali yardım konusunda Türkiye beklentisi, diğer aday ülkeler için uygulamaya konmuş PHARE, ISPA, SAPARD gibi programlara dâhil edilmeyi beklemiştir. Ancak Birlik, bu program bütçelerinin kesinleştiğini ve artık değiştirilemeyeceği gerekçesi ile ülkemize MEDA II Programı kapsamında ilave mali kaynak tahsisi

¹⁵² Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu, **Avrupa Birliği'nin Türkiye'de Desteklediği Programlar 2004-2005**, Ankara, 2005, s.8-9,

¹⁵³Necip Polat, "Avrupa Birliği-Türkiye Mali İşbirliği ve Sayıştay'ın Topluluk Kaynakları Üzerindeki Denetimi", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 52, Ankara, 2004, s.66.

öngöröldüğünü bildirmiştir. MEDA I ile yaşanan sıkıntılar ve ağır işleyiş sonrasında geliştirilen bu yeni programda Türkiye'ye 2000-2006 dönemi için yıllık 127 Milyon Euro olmak üzere toplam 889 Milyon Euro hibe yardımı yapılması planlanmıştır.

Mali yardımların Türkiye'nin tam üyeliğine hazır hale getirilmesi amacı ile Katılım Ortaklığı ve Ulusal Programlarda da teyit edilen öncelik alanlarında ve müzakere başlıklarında kullanılması gerektiğine vurgu yapılmıştır. Miktar olarak Türkiye'nin aldığı pay Helsinki Zirvesi'nden sonra iki kat arttırılırken MEDA II programının toplam % 15'i Türkiye tarafından kullanılmıştır. 2000 yılında 176 milyon, 2001 yılında 167 milyon ve 2002 yılında 126 Milyon Euro yardım taahhüdü alınırken bu yardımların yaklaşık % 60'ı alt yapı projeleri ve sektörel politikalar, % 35'i katılım süreci çalışmaları ve % 5'i sivil topluma dair çalışmalar için kullanılmıştır.¹⁵⁴ Projelerin koordinasyonu görevi tıpkı MEDA I'de olduğu gibi Hazine Müsteşarlığına verilmiş ve büyük ölçekli projeler için kullanıma özen gösterilmiştir.

Bu dönemde yine Akdeniz ülkeleri için geliştirilen, AYB kaynaklarından karşılanan hibe ve kredi niteliğindeki mali yardımları kapsayan EUROMED II programı uygulamaya konmuştur. Bu program, AB tarafından barış, huzur ve refah anlayışı için ortak bir alanın kurulması amacıyla siyasi, ekonomik ve sosyo-kültürel programlar geliştirmek üzere oluşturulmuştur. Esası itibari ile iki kategoride kullanılmıştır; sosyal ve kültürel bölgesel programlar ile ekonomik programlar. Belirli bir ülke kotası bulunmayan ve hangi ülkenin ne kadar kredi kullanacağı sunulan projenin niteliğine göre belirlenen bu programda 12 Akdeniz ülkesi için toplam 6.245 Milyon Euro mali yardım için öngörülürken Türkiye'nin 7 yılda, yıllık 210 ve toplam 1.470 Milyon Euro kaynak kullanılması planlanmıştır.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Arakon, a.g.e., s.34.

¹⁵⁵ Karabacak, a.g.m., s.97.

3.2.2. Diğer Mali Yardımlar

Tam adaylık sürecinin başlayıp, katılım öncesi mali yardımlarda yeni bir yaklaşıma geçilen 2007 yılına kadar olan dönemde yukarıda sayılan iki önemli program haricinde Birlik ile Türkiye arasındaki birçok ikili anlaşmayla mali yardım konusunda faaliyette bulunulmuştur.

22 Ocak 2001 tarihli Ekonomik ve Sosyal Kalkınmanın Güçlendirilmesine İlişkin Tüzük kapsamında 2000-2002 arasındaki her yıl için hibe nitelikli 45 Milyon Euro kaynak ayrılmıştır.¹⁵⁶ GAP Bölgesel Gelişimi Projesi bu hibelerden 45 Milyon Euro kullanmıştır.¹⁵⁷

Gümrük Birliği'nin güçlendirilmesi yönünde hazırlanan tüzük 10 Nisan 2000 yılında Avrupa Konseyi tarafından onaylanmış ve 2000-2002 yılları arasında Türkiye'nin kullanabileceği toplam 15 Milyon Euro tutarında mali yardım kabul edilmiştir.¹⁵⁸ Bu mali yardımların 2 Milyon Euro tutarındaki kısmı GAP Bölgesel Gelişimi Projesi için geri kalan kısmı ise Türk Sanayinde Kalitenin Arttırılması Projesinde kullanılmıştır. Özel Eylem Programı ile 2001 yılında Gümrük Birliği'ni güçlendiren yatırım projelerine destek olmak üzere 2001-2004 döneminde geçerli olacak ve AYB kaynaklarından karşılanacak 450 Milyon Euro tutarında bir kredi öngörülmüştür.¹⁵⁹

AYB kaynaklarından karşılanarak farklı sektörlerde kullanılan dönemsel kredi imkânları Türkiye'de birçok projenin finansmanında kullanılmıştır. Bu kapsamda AYB, bugüne kadar aralarında otomotiv sektörünü de ilgilendiren iki doğrudan yabancı yatırım projesinde bulunduğu çalışmalara 2,5 Milyar Euro civarında destek sağlamıştır. 2000-2003 döneminde Türkiye ve diğer aday ülkelerin altyapılarını AB standartlarına uyumlu hale getirmek, rekabet gücünü artırmak, taşımacılık, enerji,

¹⁵⁶ Karabacak, **a.g.m.**, s.92.

¹⁵⁷ Polat, **a.g.m.**, s.66.

¹⁵⁸ Yıldız ve Yardımcıoğlu, **a.g.m.**, s.458.

¹⁵⁹ Gençkol, **a.g.e.**, s.180.

telekomünikasyon ve çevre konularında trans-Avrupa şebekelerinin aday ülkeleri kapsayacak şekilde genişletilmek amacıyla 8,5 Milyar Euro tutarında bir bütçe ayrılmış olup, Türkiye'ye bu bütçeden yıllık 200-300 Milyon Euro tutarında bir kaynak ayrılmıştır. Türkiye' de kullanılan kredilerde %4,5 - %7 oranında faiz uygulanmakta olup kullanılan kredilerin vadesi ise genellikle 7 yıldır.¹⁶⁰

2001 yılında onaylanan 1 Milyar Euro tutarındaki Euro-Med Ortaklık Kredi Kolaylığı, Avrupa Birliği ve Ortak Akdeniz ülkelerinin ilgi duyduğu ve aynı zamanda bölgesel bütünleşmeyi güçlendirecek projelere kaynak aktarılması için Türkiye'nin de içinde bulunduğu Barselona Ortaklık Sürecine dâhil 12 Akdeniz ülkesinin kullanımına sunulmuştur. Ancak Türkiye kredi yeterlilik kriterlerini (BBB reytingi) sağlayamadığından bu kapsamdaki büyük ve nitelikli proje yardımları için AYB ile yeniden görüşmeler yapmak zorunda kalmıştır.¹⁶¹

AB Komisyonu, Parlamentosu ve Konseyi arasında 2003 yılında varılan mutabakatla Çerçeve Tüzük yürürlüğe girmiştir. Bu kapsamda Türkiye'ye yönelik hibe yardımlarının 2004-2006 döneminde artırılması benimsenerek Üyelik Öncesi Harcamalar adı altında verilecek yardımların 2004 yılı için 250 Milyon Euro, 2005 yılı için 300 Milyon Euro ve 2006 yılı için 500 Milyon Euro olmak üzere toplam 1.050 Milyon Euro hibe yardımı yapılması öngörülmüştür. Bu yardımların % 30'unun kurumsal kapasitenin artırılması %70'inin ise AB müktesebatının benimsenmesi için yapılacak yatırımlarda kullanılması planlanmıştır.¹⁶²

Bunların yanı sıra birlik aday ülkelerin de kendi bünyesindeki çeşitli programları katılabilmelerine imkân tanımış, bu yönde kolaylıklar sağlanmasına çalışmıştır. Türkiye'nin diğer aday ülkeler gibi katıldığı bu

¹⁶⁰ Mersin Bölgesel İnovasyon Stratejisi, (Erişim) <http://www.ris-mersin.info/> , 14 Aralık 2009.

¹⁶¹ Karabacak, **a.g.m.**, s.98.

¹⁶² Yıldız ve Yardımcıoğlu, **a.g.m.**, ss.458-459.

programlardan bazıları şunlardır; 6.Çerçeve Programı (2002–2006), Socrates Eğitim (2000–2006), Leonardo Da Vinci–Meslek İçi Eğitim (2000–2006), Youth–Gençlere Yönelik Etkinlikler (2000–2006), Şirket ve Girişimcilik (2001–2005), Dijital İçerik (2001–2005), Kadın ve Erkek Eşitliği (2001–2005), Ayrımcılıkla Mücadele (2001–2006), İstihdam Alanında Teşvik Önlemleri (2001–2005), Gümrükler 2007 (2002–2007), Vergilendirme (2002–2007).

Birlik içinde faaliyet gösteren çeşitli ajansların toplantılarına, uzman çalışma gruplarına veya diğer faaliyetlerine katılma imkânı verilen aday ülkeler gibi Türkiye de bu ajans deneyimlerinden istifa etmiştir. Avrupa Meslekiçi Eğitimi Geliştirme Merkezi (Yunanistan), Yaşama ve Çalışma Koşullarını İyileştirme Vakfı (İrlanda), Avrupa Çevre Ajansı (Danimarka), Avrupa Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı İzleme Merkezi (Portekiz), İşyerinde Güvenlik ve Sağlık Ajansı, (İspanya), Çeviri Merkezi (Lüksemburg), Avrupa Meslekiçi Eğitim Vakfı (İtalya), Avrupa Bitki Çeşitliliği Ofisi (Fransa), Avrupa Yeniden Yapılandırma Ajansı (Yunanistan) bu ajanslardır.¹⁶³

Tablo 31’de tam adaylık statüsünün verildiği 1999 Helsinki Zirvesi’nden bu yana hibe ve kredi şeklinde verilen yardımların dönemler itibari ile dağılımı gösterilmektedir. Bu dönemde farklı program, anlaşma ve işbirlikleri kapsamında toplam 3.615 Milyon Euro mali yardım taahhüt edilirken bunun 2.520 Milyon Euro’luk kısmının yani yaklaşık % 70’nin AYB kaynaklarından kredi olarak verilmesi planlanmıştır. Hibe şeklinde tahsis edilecek yardımlar 1.095 Milyon Euro olup toplam yardımların % 30’una tekabül etmektedir. AYB kaynaklı mali yardımların proje tabanlı olup bu konuda hassas davrandığını göz önünde bulundurduğumuzda ülkemizin projelendirme konusuna ciddiyet vermesi gerektiğini ve bu kapsamdaki faaliyetlerin proje sunma ve mali yardım alabilme imkânlarına sahip tüm aktörlere benimsetilmesi zorunluluğunu vurgulamak gerekir.

¹⁶³ Türk Sanayici ve İşadamları Derneği Avrupa Birliği Temsilciliği, **Türkiye–Avrupa Birliği Mali İlişkileri, Projeler İçin Pratik Bilgiler**, Brüksel, Ekim 2003, s. 33-37.

Tablo 31: 1999 Helsinki Zirvesi Sonrası AB Mali Yardımları (Milyon Euro)

Program-Anlaşma	Dönem	Taahhüt			Açıklama
		Hibe	Kredi (AYB)	Toplam	
MEDA II	2000-2006	890	-	890	2000 yılı için 176 milyon ve 2001 yılı içinse 167 Milyon Euro projelere tahsis edilip, kullanıma başlanmıştır.
Gümrük Birliğini Güçlendirme İçin Avrupa Stratejisi	2000-2002	15	-	15	13 Milyon Euro'su Türk Sanayinde Kalitenin Artırılması Projesine, 2 Milyon Euro'su ise GAP Bölgesel Gelişimi Projesine tahsis edilmiştir.
Ekonomik Sosyal Kalkınma için Avrupa Stratejisi	2000-2005	135	-	135	45 Milyon Euro GAP Bölgesel Gelişimi Projesine tahsis edilmiştir.
Euromed*	2000-2006	-	1,470	1,470	Kredi proje bazında kullanılmaya başlanmıştır.
AYB Yeni Kredi Paketi	2001-2003	-	450	450	Paketin 90 Milyon Euro'luk kısmı kullanılmıştır.
Katılım Öncesi Kolaylığı Fonu**	2000-2003	-	-	-	Proje görüşmeleri devam etmektedir.
Euro-Med Ortaklık Kredi Kolaylığı***	2001-2006	-	-	-	Proje görüşmeleri devam etmektedir.
Deprem Yardımları					Tamamı kullanılmıştır.
(i) Acil Yardım	1999	30	-	30	Tamamı kullanılmıştır.
(ii) Deprem sonrası Rehabilitasyon	1999	1	-	1	Tamamı kullanılmıştır.
(iii) İnsani Yardım (ECHO)	1999	4	-	4	Kredilerin kullanılmasına devam edilmektedir.
(iv) Türkiye Deprem Rehabilts. ve Yeniden İmar Yardımı (TERRA)	2000	-	600	600	Yardımanın kullanılmasına devam edilmektedir.
(v) Akdeniz Ülkelerinde Rehabilitasyon	2000	20	-	20	
Toplam		1,095	2,520	3,615	

* 6.4 Milyar Euro'luk pakette belirli bir ülke kotası bulunmamakta, bir ülkenin alabileceği kredi miktarı sunulan projelerin niteliğine bağlı olmaktadır. Dolayısıyla, 1.4 Milyar Euro'luk rakam Türkiye'nin faydalanabileceği tahmini rakamdır.

** Tüm aday ülkelere "ilk gelen – ilk faydalanır" esası çerçevesinde kullanılacak 8.5 Milyar Euro'luk bir kredi paketidir. Türkiye kredi yeterlilik kriterlerini (BBB) sağlayamamaktadır. Ancak, Türkiye'ye büyük çaplı örnek proje temelinde bir istisna sağlanması için temalar sürmektedir.

*** 2001 yılı ortalarında onaylanan 1 Milyar Euro tutarındaki bu yeni AYB bölgesel kredi kolaylığı, AB ve ortak Akdeniz ülkelerinin ilgi duyduğu ve aynı zamanda bölgesel bütünleşmeyi güçlendirecek projelerin finanse edilmesi için Barselona Ortaklık Sürecine dâhil 12 Akdeniz ülkesinin kullanımına sunulmuştur. Türkiye kredi yeterlilik kriterlerini (BBB) sağlayamamaktadır. Ancak, istisnai olarak Türkiye'deki uygun ve sağlam yatırım projelerinin finanse edilmesi için AYB ile görüşmeler devam etmektedir.

Kaynak: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği ve Metin Gençkol, **Avrupa Birliği Mali İşbirliği Politikaları ve Türkiye**, Ankara, DPT Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü Uyum Dairesi Başkanlığı Yayınları, Eylül 2003, s.173.

Avrupa Birliği'nden sağlanan mali yardımların ülke ekonomilerine ve büyük projelerin finansmanına katkısı önemlidir. Birliğin sunduğu bu imkânlardan özellikle üye ülkeler bazında, bir pay kapma yarışı olduğu gözlemlenmektedir. Elli yıllık tarihi boyunca Birliğin bir parçası olma arzusunu dile getiren Türkiye'nin pastadan aldığı payın değerlendirmesini ise diğer ülkelerle kıyaslamak bize daha gerçekçi yorumlar yapma imkânını verecektir. Özellikle çoğu, bölgenin bağımsızlığını son dönemde kazanmış olan Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile insan hakları, demokrasi, hukukun üstünlüğü gibi kavramlarla yeni tanışan bazı ülkelerin aldıkları mali yardımlarla Türkiye'nin aldığı katkı arasındaki fark, Birliğin bu alandaki samimiyeti ve Türkiye'nin yapması gerekenler hakkında bizlere fikirler vermektedir.

Değerlendirmemizi veriler doğrultusunda yapmak için Tablo 32'de Türkiye'nin 2006 yılına kadar aldığı mali yardımların bazı ülke ve ülke grupları ile kıyaslaması verilmiştir.

Tablo 32: Türkiye'ye 2006 Yılına Kadar Yapılan Hibe Yardımlarının Bazı Ülkelerle Karşılaştırılması

Ülke	Dönem	Sağlanan Net Hibe (Milyon Euro)	Yıl Başına (Milyon Euro)	Nüfusu Milyon	Kişi Başına (Euro)
Türkiye	1963–2006 (43 yıl)	2.202	51	72	0.7
Yunanistan	1981–2006 (26 yıl)	87.500	3.365	10,5	320
İspanya	1986–2006 (21 yıl)	118.750	5.654	40	141
2004'te Üye Olan 10 Ülke	1990–2006 (17 yıl)	40.251	2.367	75	31.56
2007'de Üye Olan 2 Ülke	1990–2006 (17 yıl)	12.000	705	30	22.52

Kaynak: Nurettin Bilici, "Avrupa Birliği'nin Mali Yardımlarının Dayanılmaz Cazibesi", **Asomedy**, Ankara Sanayi Odası Aylık Yayın Organı, Mayıs 2005, s.47.

Tabloda dikkat edilmesi gereken ilk durum diğer ülkelere nazaran Türkiye'nin Birlik ile olan ilişkileri çok daha eskiye dayanmasıdır. Özellikle 2004 ve 2007 yılında adaylık sürecini tamamlayarak üye olan ülkelerin kendi

bağımsızlık tarihleri de çok eskiye dayanmamakla birlikte Sovyetler Birliği ve Yugoslavya'nın çözülüşü bu ülkeler için bir dönüm noktası olmuştur. İlişkilerini kısa sürede üyelik safhasına getiren bu gruptaki ülkelere Birliğin kapılarını çok çabuk ve daha kabul edilebilir şartlarla açtığı, bunu yaparken de mali yardım alanında cömert davrandığı söylenebilir. Yunanistan ve İspanya'nın ise üyelik öncesi ve üyelik sonrası mali yapılarında, ekonomik göstergelerindeki pozitif değişiklik bu iki ülkenin Birliğin mali yardımlarının cazibesinden ciddi miktarlarda faydalandıklarını göstermektedir. Bu ülkeler, adaylık ve üyelik sonrası aldıkları mali yardımlarla makro ekonomik ve sosyal yapılarında kayda değer aşamalar kaydetmişlerdir.

Türkiye, 43 yıllık dönemde toplam 2.202 Milyon Euro tutarında bir hibe yardımı alırken, Yunanistan 26 yıl gibi kısa bir dönemde 87.500, İspanya 21 yıllık dönemde 118.750 Euro yardım almıştır. 1 Mayıs 2004'de üyelikleri gerçekleşen on MDAÜ 17 yılda 40.251 ve 1 Ocak 2007'de üye statüsünü kazanan Bulgaristan ve Romanya ise 17 yıllık sürede 12.000 Milyon Euro olarak Birlik kaynaklarını kullanmıştır. Son genişleme ile Birliğe üye olan ülkelerin katılım öncesi dönemlerinde kendilerine ciddi kaynak aktarımının öngörüldüğü PHARE, ISPA ve SAPARD gibi programların bütçelerinin kesinleştiğinin öne sürülerek Türkiye'nin kapsam dışı bırakılması düşündürücüdür. Bu üç programdan söz konusu ülkeler, 2000-2006 dönemi için toplam 21.840 Milyon Euro (Tablo 23) kaynak kullanırken Türkiye, adaylık statüsünün tanındığı Helsinki Zirvesi'nden sonra sadece MEDA II ve Avrupa Stratejisi kapsamında toplam 1.040 Milyon Euro gibi bir yardımdan yararlanabilmiştir. Türkiye'nin bu ülkelerin aldıkları mali yardımın sadece % 4,76 gibi bir kısmına tekabül eden oranda kaynak kullandığı görülmektedir. Nüfus, coğrafya, toplam ekonomik göstergeler gibi farklı bileşenler bakımından Türkiye'nin bu çoğu ülkeden daha büyük olması da diğer bir husustur.

Tablonun dördüncü sütununda bulunan tarihsel süreçte yıl bazına düşen toplam yardımda diğer tüm ülkeler önemli üstünlüğe sahiptir. Birlik ile

en eski ilişkilere sahip olan Türkiye sadece yıllık 51 Milyon Euro gibi bir pay alırken, Yunanistan ilişkilerini başlattığı tarihten bu yana yıllık 3.365, İspanya 5.564, MDAÜ 2.367 ve Bulgaristan ve Romanya 205 Milyon Euro ile çok daha yüksek rakamlarda bu kaynakları kullanmışlardır.

Kişi başına düşen miktar olarak mali yardımlar kıyaslandığında durum değişmemektedir. Kalabalık bir nüfusa sahip olan ülkemizin aldığı katkı kişi başına 0,7 Euro olurken Yunanistan kişi başına 320, İspanya 141, MDAÜ 31,56 ve Bulgaristan ile Romanya 22.52 Euro tutarında katkı almıştır. Her ne kadar ülkelerin nüfusları bu veride temeli teşkil ettiğinden Türkiye'nin payına düşen oranın küçük olması doğalmış gibi görünse de Birliğin aday ve üye ülkelerde yaşam standartlarını yükseltme, ekonomik göstergelerini geliştirme ve üyelik öncesi dönemde ülkeleri hazır hale getirme gibi özellikle vurgulanan amaçlarının gerçekleştirilmesi için ülkelerin ihtiyaçları oranında destek vermesi beklenmektedir.

Siyasi ve ekonomik birliğin kurulması yönündeki çalışmaların Avrupa kıtasına yansımaları olan AB'nin mali yardım konusunda Türkiye ile diğer ülkelere eşit davranmamasının nedenlerini ekonomik ve siyasi açıdan değerlendirmek gerekir. 1950'li yıllarda Yunanistan ile olumlu seyreden ilişkilerin zamanla bozulması ve özellikle 1974 Kıbrıs Barış Harekâtı ve 1981 Yunanistan'ın tam üyeliği, ülkemize yapılan mali yardımları olumsuz etkilemiştir. Bu ülkenin vetosu ile yürürlüğe girmeyen IV. Mali Protokol, Türkiye için kabul edilen yardımların kullanılamamasına neden olmuştur. Kıbrıs Harekâtı da aynı şekilde Topluluk tarafından pek hoş karşılanmamıştır. Ancak Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nin ise tek taraflı olarak Birliğe üyeliğinde ısrar edilmiş olması ve bunun birçok alandaki dayatma sonucu gerçekleştirilmesi ülkemizin hiçbir zaman Yunanistan ile aynı kefedede olmadığına ispatıdır. Siyasi nedenlerin yanı sıra Yunanistan'ın bu tutumunun ekonomik yönü de bulunmaktadır. Birliğin mali kaynaklarının farkında olan bu ülke, her zaman daha fazla katkı almak için çaba sarf etmiş, özellikle MDAÜ için yapılacak mali yardım miktarlarının yükseltilmemesi yönünde yoğun

girişimlerde bulunmuştur. Aday ve üye ülke sayısı arttıkça kendisinin alacağı mali yardımların düşeceğini bilen Birliğin zayıf ekonomili ülkeleri, bu fikirlere sahipken kimi ülkeler ise bütçeye yaptıkları katkı oranında kendilerinin istifade edemedikleri düşüncesiyle zaman zaman itirazlarda bulunmaktadırlar.

Son genişleme ile birlikte nüfus ve coğrafi olarak büyüyen Birlik aynı değişimi ekonomik anlamda pozitif olarak yaşayamamıştır. Yunanistan, İspanya, Portekiz gibi ülkelerin standartlarını yükseltmek için epey bir gayret gösteren Birlik, hem üyelik öncesi dönem hem de üyelik sonrasında MDAÜ için önemli mali kaynaklar ayırmak durumunda kalmıştır. Bu ülkelerin katılımı hiç kuşkusuz Birliğin ekonomik göstergelerini değiştirmiştir. Bunlardan en önemlisi olan kişi başına GSMH oranında düşüş olmasıdır. Daha önce Birlik ortalamasının % 75'inden alt seviyede bulunan ve bu kapsamda mali yardım alma imkânına sahip bölgelerin, bundan böyle Birlik bazında kişi başı GSMH oranının düşmesi nedeniyle yardım kapsamı dışına çıkmıştır. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nun yaptığı yardımların temel belirleyicisi olan bu durum kimi ülkelerce pek hoşnut karşılanmamıştır.

Kısa ilişki tarihlerine rağmen mali yardım konusunda büyük aşama kaydeden MDAÜ'nün bu sayede ekonomik ve sosyal bir dönüşüm geçirdikleri söylenebilir. Birliğin bu coğrafyaya yüzünü çevirmesi ve kısa sürede üyeliğe kabul etmesinde Soğuk Savaş'ın bitişi ve Sovyetler Birliği'nin dağılışının etkisi büyüktür. Bu yenedünya düzeninde önemli rol üstlenmek isteyen Birlik önceliği de bu bölgeye vererek mali yardımlarını esirgememiş, bu durum Türkiye'nin hem mali hem de genel ilişkilerinde ikincil duruma düşmesine neden olmuştur.

Öte yandan 1980 siyasi olayları iki taraf arasındaki ilişkileri olumsuz yönde etkilemiş, haliyle mali yardım alanında da duraklamalar yaşanmıştır. Sivil otoritenin tekrar yönetime gelmesi ile ilişkilerde yeni bir dönem başlamış ancak bu ara zaman, bir kayıp olmuştur. Türk siyasal hayatında zaman

zaman yaşanan bu sıkıntılar, siyasi iktidarların kimi zaman küsme politikaları izlemeleri ve yönlerini Avrupa'ya çevirmeyeceklerine dair söylemleri, son dönemlerde ise kimi müdahale/gelişmelerin Birlik tarafından kabul görmemesi de sorun olmuştur. Avrupa Birliği'nin seçim aracı yapılmaktan çıkarılarak bu yönde izlenecek politikaların süreklilik arz etmesi, kararlılıkla uzun vadeli stratejilerin geliştirilmesi ülkemize pozitif yönde yansıtacaktır.

Türkiye, yer aldığı bölge itibari ile Birlik için her zaman önemli bir stratejik ortak olmuştur. Bu nedenle ülkemize yapılan mali yardımların AKP veya Latin Amerika ülkelerine yapılan yardımlara kıyaslanması pek mümkün görünmemektedir. İki taraf arasındaki ekonomik ilişkilerin ve ticaret ulaştığı seviye, karşılıklı ihracat-ithalat oranları ve menfaatler göz önünde bulundurulduğuna her zaman karşılıklı ve sıkı bir bağın olması gerekmektedir.

Avrupa Birliği'nin Türkiye'ye yönelik politikalarında daha samimi olması ve istenen önceliklerin başarılı bir biçimde gerçekleştirilerek üyelik için hazır hale gelinebilmesi hiç kuşkusuz ülkemizin tek başına üstesinden gelebileceği bir durum değildir. Kalabalık nüfusu ve bölgeler arası gelişmişlik farklarının olumsuz etkilerinin hissedildiği Türkiye'ye diğer ülkelerin adaylık dönemindeki desteğin verilmesi, ülkemizin için net tavrın ortaya konulması ve bu yönde politikalar geliştirilerek mali yönden de katkı yapılması önem arz etmektedir.

3.3. KATILIM ÖNCESİ MALİ YARDIM ARACI (IPA)

Avrupa Birliği politikalarının etkin şekilde yürütmesi için kullanılan önemli bir araç olan mali yardımlar konusunda birçok yasal düzenleme yapılmıştır. Bu durum uygulamada ve uygulama sonuçlarının

değerlendirilmesinde aksaklıklar yaşanmasına neden olmuştur. Mali yardım alanında uyum ve tutarlılığı sağlamak, kaynakları daha etkin kullanmak ve etki oranını arttırmak üzere 2007-2013 döneminde tek bir mali yardım uygulamaya yönelik girişimler başlamıştır. Buradan hareketle Birliğin gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerle bütünleşmesini sağlayacak, genişlemesine ve sınır bölgelerinin gelişmesine katkıda bulunacak mali araçlar planlanmıştır.¹⁶⁴

Avrupa Konseyi, 2004 yılı haziran ayında yeni mali strateji ile ilgili adımlar atmış ve özellikle üç konu üzerinde yoğunlaşmaya karar vermiştir. Bu hususlar;

- Harcama önceliklerinin daha titiz tespiti ve uygulamanın sıkı takibi,
- Üye devletlerin harcama düzeylerinin belirlenmesi,
- Birlik harcamalarının katma değer analizinin geliştirilmesi.¹⁶⁵

17 Temmuz 2006 tarihinde Avrupa Konseyi, Komisyon'un teklifi doğrultusunda Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (Instrument for Pre-Accession-IPA)'nın kurulmasını öngören Tüzüğü kabul ederek Mali Yardımlar konusunda yeni bir düzenlemeye gitmiştir. Bu dönem bütçesinin "Global Bir Aktör" başlığında yer alacak olan IPA, Birliğin mali yardım konusunda programlara sürecine geçişinin başlangıcıdır. Önceki yıllarda mali protokol/anlaşmalarla düzenlenen bu alan, zamanla proje yardımlarının finanse edildiği ve AYB kaynakları ile desteklenen hibe-kredi imkânları ile genişletilmiştir. Uygulama ve kontrol kolaylığı sağlaması planlanan IPA, yürürlükte olan katılım öncesi mali yardım araçlarından PHARE, ISPA, SAPARD, Türkiye Katılım Öncesi Mali Yardımı ve CARDS programlarının yerini almıştır. Bunu basit bir formüle şu şekilde dönüştürebiliriz;

IPA= PHARE+ISPA+SAPARD+CARDS+Türkiye Katılım Öncesi Mali Yardımı

¹⁶⁴ İbrahim Çeliktaş, "2007-2013 Mali Perspektifi İçin Öngörülen Avrupa Birliği Katılım Öncesi Fonlarının Yapısı", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 63, Ekim-Aralık 2006, s.45.

¹⁶⁵ Ramazan Taş, "AB'nin Yeni Mali Çerçevesi 2007-2013", **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt 5, Bahar 2006, s.150.

IPA ile birlikte karşımıza yeni bir ülke grubu çıkmıştır ve bu yeni ülke grubu “potansiyel aday ülke” olarak adlandırılmıştır. Daha önceleri mali yardım alanındaki ülke grupları; üye ülke, aday ülke ve üçüncü ülkeler iken Arnavutluk, Bosna Hersek, Karadağ, Sırbistan ve Kosova gibi yakın zamanda tam aday olması beklenen ülkeleri ifade eden potansiyel aday ülkelerin, adaylığa hazırlanmaları için geliştirilen CARDS programı da yeni yapılanmaya dâhil edilmiştir. Bu program esas itibari ile bir katılım öncesi mali yardımından ziyade aynı amaçlara hizmet eden ve bu ülkelerin Birliğe aday duruma gelebilmesini sağlayacak yapısal dönüşüm ve uyum süreçlerinin finansman bütçesi şeklinde tanımlanabilir. Bu ülkelerin yanı sıra Türkiye, Hırvatistan ve Makedonya tam aday olarak IPA'nın asıl yararlanıcıları olacaktır.

IPA Tüzüğü hükümlerine göre bu iki ülke grubu Ek 1 ve Ek 2'de belirtilmiştir. Aday ülke konumundaki Türkiye, Hırvatistan ve Makedonya Ek 1'deki ülkeleri olup, potansiyel aday ülkeler Ek 2'de sayılmıştır.¹⁶⁶ IPA'nın amacı aynı Tüzükte belirtilmiş olup aday ve potansiyel aday ülkelerde desteklenecek çabalar şunlardır;

- Demokratik kuruluşları güçlendirme ve hukukun üstünlüğü ilkesinin uygulanması ve kurumsal yapılanma
- İnsan hakları ile temel hak ve hürriyetlerin korunması, ilerletilmesi ve azınlık haklarına saygı,
- Kamu yönetimi reformu ve ekonomik reformların yürütülmesi,
- Sosyal içerme ve sivil toplumun desteklenmesi ve
- Yoksulluğun azaltılması
- Cinsiyet eşitliğinin geliştirilmesi ve ayrımcılığın önlenmesi,

¹⁶⁶ IPA Konsey Tüzüğü, EC No: 1086/2006

⁵⁴ European Commission, **Council Regulation 1085/2006**, s.1. (Erişim)

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_210/l_21020060731en00820093.pdf , 16 Aralık 2009.

- Bölgesel ve sınır ötesi işbirliği, barış ve yeniden yapılanmanın ilerletilmesi ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlama.¹⁶⁷

IPA'nın amaçları arasında aday ülkelerin, Birlik müktesebatına tam uyumun sağlanması ile ortak tarım ve uyum politikası uygulamalarına, yönetimine hazır hale getirilmesi de bulunmaktadır. Yeni yapıda sürdürülebilir kalkınma üzerine yoğunlaşmış ve yakın gelecekte Avrupa'nın bilgiye dayalı rekabetçi bir ekonomiye sahip olması planlanmıştır. Tarım tek başına bir harcama kalemi olmaktan çıkartılarak doğal kaynakların korunması ile geniş bir uygulama süreci benimsenmiştir. Yine adalet, özgürlük, güvenlik gibi konulara sığınma ve göç gibi yeni yaklaşımlar eklenmiştir.¹⁶⁸

Mali kaynakların tek elden, etkili bir yönetimini amaçlayan IPA, düzenleyici bir çerçeve niteliğindedir. Bu durum Komisyon'un gerektiğinde karar ve uygulamaları ile müdahalede bulunma imkânı sağlamaktadır. Harcama başlıkları arasında ve belli limitler içerisinde ödeneklerin yeniden tahsis edilebilmesine yer verilmesi ile sürdürülebilir kalkınma içine uyarlama fonu sayesinde meydana gelebilecek değişikliklere daha kolay uyum sağlanabilmesi amaçlanmıştır. Koordinasyon, programlama, uygulama ve denetim mekanizmalarının sahip IPA aynı zamanda her bir yararlanıcı ülkenin ihtiyaçlarına ve değişimine göre hedeflenmiş ve etkin bir destek sağlamak üzere, farklı amaç ve gelişimlerine daha iyi adapte olacak biçimde tasarlanmıştır.¹⁶⁹

Aday ve potansiyel aday ülkelere Birlik bütçesinin Global Bir Aktör kısmından 2007-2013 döneminde yaklaşık 11,5 Milyar Euro yardım yapılması planlanırken bu kalemin aynı dönemdeki toplamı 92,110 Milyar Euro olması

¹⁶⁷ Yıldız ve Yardımcıoğlu, **a.g.m.**, s.461.

¹⁶⁹ Çeliktaş, **a.g.m.**, s.45.

beklenmektedir.¹⁷⁰ Bu kapsamda aday ve potansiyel ülkelere 2007-2010 yılları arasında yapılması planlanan mali yardımlar Tablo 33'de gösterilmiştir. Yapılacak mali yardımların yıllar itibari ile artış göstereceği buradan anlaşılmaktadır. Sırbistan potansiyel aday ülke konumunda olmasına rağmen Türkiye hariç diğer aday ülkelere daha fazla katkı almaktadır. Bu ülkeyi aday Hırvatistan takip ederken potansiyel aday Bosna Hersek de diğer bir aday ülke olan Makedonya'dan daha fazla mali yardım alacaktır.

Türkiye tüm ülkeler içerisinde en fazla mali yardım alması planlanan ülke konumundadır. Planlanan toplam mali yardımların % 46 gibi bir oranı ülkemiz için ayrılmıştır. Coğrafi alanı, nüfusu ve ekonomik büyüklüğü ile Birlikle arasındaki tarihsel süreç dikkate alındığında bu durum olağandır. Önemli olan diğer bir husus 2007-2013 mali perspektifi ile birlikte ülkemizin alacağı mali yardımlarda önemli bir artış olacağı gibi yıllar itibari ile de bu artışın devam edecek olmasıdır.

Tablo 33: IPA Kapsamında Aday ve Potansiyel Aday Ükelere Yapılacak Mali Yardım Tutarı (Milyon Euro)

ÜLKE	2007	2008	2009	2010	TOPLAM
Türkiye	497,2	538,7	566,4	653,7	2.256
Hırvatistan	138,5	146,0	151,2	154,2	589,9
Makedonya	58,5	70,2	81,8	92,3	302,8
Sırbistan	186,7	190,9	194,8	198,7	771,1
Karadağ	31,4	32,6	33,3	34,0	131,3
Kosova	63,3	64,7	66,1	67,3	261,4
Bosna Hersek	62,1	74,8	89,1	106,0	332
Arnavutluk	61,0	70,7	81,2	93,2	306,1

Kaynak: EU, IPA/Multi-Annual Indicative Planning Documents For Countries, (Erişim) http://europa.eu/index_en.htm 18 Aralık 2009.

¹⁷⁰ Avrupa Komisyonu, 2007-2013 Dönemi Çok Yıllı Mali Perspektifi, SEC(2005) 494 Final, s.5. (Erişim) http://ec.europa.eu/budget/library/documents/multiannual_framework/2007_2013/sec_2005_0494_en.pdf, 18 Aralık 2009.

Bu ülkelere yapılacak mali yardımlarda Hırvatistan, kurumsal yapılanma, AB'nin ortak tarım ve kırsal kalkınma politikalarına uyum öncelikli projelere, Makedonya, özellikle adalet ve güvenlik güçlerini kapsayacak şekilde kamu yönetimi reformu, yerel altyapının geliştirilmesi, AB mevzuatı ve standartlarına uyumu ile AB'nin kırsal kalkınma ve uyum politikalarına adaptasyonuna yardımcı olacak projelere yoğunlaşacaktır. Birliğin potansiyel aday ülkelerden beklentisi ise hukuk devleti ve yönetimin iyileştirilmesi, ekonomik ve sosyal kalkınmanın desteklenmesi ve AB mevzuatına kendi mevzuatlarını yakınlaştırmaları amaçlarına yönelik hareket etmeleridir.¹⁷¹

3.3.1. IPA'nın Bileşenleri

IPA olarak adlandırılan yeni perspektife mali yardımlar ilgili tüzüğün 3. Maddesinde sayılmış ve beş ana başlık altında toplanmıştır;

- Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma
- Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği,
- Bölgesel Kalkınma,
- İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi,
- Kırsal Kalkınma.¹⁷²

Yeni planlamadaki bu beş bileşenden geçiş dönemi kurumsal yapılanma ve sınır ötesi işbirliği alanlarında eskiye nazaran önemli bir değişiklik olmazken, bölgesel kalkınma, insan kaynaklarının geliştirilmesi ve kırsal kalkınma başlıkları altında özellikle KOBİ altyapı faaliyetleri ile istihdamın geliştirilmesi konuların ön plana çıkması beklenmektedir. Belirlenen bu beş bileşen aday ülkelerin tamamıyla yararlanabileceği alanlar

¹⁷¹ Dış Ticaret Müsteşarlığı, (Erişim) <http://www.dtm.gov.tr> , 18 Aralık 2009.

¹⁷² European Commission, **1085/2006**, s.4.

olurken potansiyel aday ülkeler sadece kurumsal yapılanma ile bölgesel ve sınır ötesi işbirliği başlıklarından istifade edebileceklerdir.

Tablo 34’de ülkelerin katılım öncesi dönemleri için belirlenen bu beş bileşen ve bileşenin alt başlıkları gösterilmiştir. Söz konusu ülkeler için istikrar, bölgesel işbirliği, demokratik işleyiş, kamu yönetimi reformları, kurumsal yapılanma, mevzuat uyumu, mali kontrol, sivil toplumun geliştirilmesi, altyapı çalışmaları, insan kaynaklarının geliştirilmesi, istihdam, mesleki eğitim, tarımsal ve kırsal kalkınma alanları önem arz etmektedir.

Tablo 34: 2007-2013 Dönemi Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) Bileşenleri

Kurumsal Yapılanma	Bölgesel Sınır Ötesi İşbirliği	Bölgesel Kalkınma	İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	Kırsal Kalkınma
Mevzuat uyumu	Sınır ötesi işbirliği	Ulaştırma altyapısı	İstihdamın artırılması	Tarımsal işletmelere destek
Kamu yönetimi reformu	Uluslar arası ve bölgelerarası işbirliği	Çevre altyapısı	İstihdam kalitesinin Artırılması	Tarımsal mamullerin işlenmesi ve pazarlanması
Adalet ve içişleri reformları		Enerji altyapısı	Sosyal dışlanmayla mücadele	Ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi
Sivil toplumun geliştirilmesi		Sağlık altyapısı	Mesleki eğitim	Üretici birliklerine teknik destek
Mali kontrol		KOBİ'lere destek		
Çevre politikaları				
Eğitim reformu				

Kaynak: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (Erişim) <http://www.abgs.gov.tr/> , 18 Aralık 2009.

IPA uygulamasının temel hedeflerinden biri de bu ülkeleri üyelik sonrası süreçte kullanacakları Yapısal Fonlarla Uyum Fonlarına hazırlamaktır. Yeni perspektif bu fonların kullanılmasına paralel bir işlerlik teşkil etmektedir. Ayrıca her ülkenin bu program için oluşturması istenen

merkezi olmayan uygulama sistemi ile de birçok yetki Birlikten, aday ve potansiyel aday ülkelere kaymıştır.

Tablo 35, IPA kapsamında 2007-2009 döneminde Türkiye'ye yapılması planlanan mali yardımların bileşenlere göre dağılımını ve yüzdesel oranını göstermektedir. Planlandığı üzere yıllar itibari ile yapılan mali yardım miktarlarında artış gözlemlenmektedir. Türkiye'ye tahsis edilecek bu beş temel bileşende en fazla pay Kurumsal Yapılanma alanına ayrılmıştır. Toplam kaynağın yaklaşık % 46'sının bu bileşende kullanılması planlanmıştır. Bölgesel kalkınma ve insan kaynaklarının geliştirilmesi bileşenleri sıralamayı takip etmektedirler. Sınır ötesi işbirliği bileşeni için öngörülen miktarın oranı toplam mali kaynakların % 1.5'i kadardır.

Tablo 35: IPA Kapsamında 2007-2009 Döneminde Türkiye İçin Öngörülen Mali Yardımlar (Milyon Euro)

Bileşen	2007	2008	2009	Toplam
I-Kurumsal Yapılanma	252.2	250.2	233.2	735.6
II-Sınır Ötesi İşbirliği	6.6	8.8	9.4	24.8
III-Bölgesel Kalkınma	167.5	173.8	182.7	524
IV-İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	50.2	52.9	55.6	158.7
V-Kırsal Kalkınma	20.7	53.0	85.5	159.2
Toplam	497.2	538.7	566.4	1602.3

Kaynak: EC, C(2007)1835-Multi-Annual Indicative Planning Document (MIPD) 2007-2009 for Turkey, s.18. (Erişim) http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm , 18 Aralık 2009.

3.3.1.1. Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma

IPA uygulamasının en önemli bileşeni durumundaki bu başlık, hem aday hem de potansiyel aday ülkelere yararlanabilme fırsatı vermektedir.

Temel olarak söz konusu ülkelerin idari ve adli kapasitelerini oluşturmaya ve geliştirmeye endeksli faaliyetleri içerir. Bu amaçla uygulanacak hibe programlarının yanı sıra kurumsal yapılanma ve idari kapasitenin güçlendirilmesi ile bölgesel kalkınma ve kırsal kalkınma bileşenleri kapsamında bulunmayan yatırım finansmanlarına yapılan kaynak tahsisi de bu bileşenden karşılanır.¹⁷³ Ortaya çıkan yeni önceliklere veya değişen ihtiyaçlara hızlı bir şekilde cevap verilebilmesi ve uyumu kolaylaştırması açısından bu durum önemli bir özelliktir.

Müktesebat uyumu, kamu yönetimi reformu, adalet ve içişleri reformu, sivil toplumun gelişimi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamındaki temel haklar, çevre, eğitim ve sağlık politikaları, demokrasi, insan hakları, sivil toplumun güçlendirilmesi, hukukun üstünlüğü, pazar ekonomisinin güçlendirilmesi, mali kontrol, nükleer güvenlik gibi konularda bu bileşen kapsamında faaliyetlerin yapılması beklenmektedir. Bunun için hazırlanan ulusal programlar, yararlanıcı ülke tarafından Çok Yıllı İndikatif Mali Çerçeve'deki öncelik ve prensiplere uygun olarak hazırlanıp sunulan proje önerileri esas alınarak Komisyon tarafından kabul edilir. Bu bileşen diğer taraftan Topluluk Program ve Ajanslarına katılım hazırlıklarını desteklemektedir.

Bileşen, üyelikten sonra müktesebatın uygulanmasından ve yürütülmesinden sorumlu olacak Kurumlara kapasite oluşturma desteği verir. Söz konusu destek, teknik yardım, öneri, personel eğitimi, ekipman desteği, alt yapı, eşleştirme uygulamaları gibi yöntemlere sağlanmaktadır.

Türkiye için kabul edilen 2007-2009 Dönemi Çok Yıllı Gösterge Niteliğinde Planlama Belgesine ilişkin Komisyon kararında, Türkiye'ye yapılan IPA yardımının amacı, AB katılım öncesi stratejisini desteklemek olduğu ve üç hedefe karşılık geldiği belirtilmektedir. Kopenhag siyasi

¹⁷³ Hüseyin Gösterici, Burhan Ormanoğlu, "Avrupa Birliği IPA Mali Yardım Sistemi / 2007-2013 Uygulaması", **Bütçe Dünyası**, Cilt 2, Sayı 25, 2007, s.104.

kriterlerini tam anlamıyla karşılamada ilerleme kaydetmek, Topluluk müktesebatının kabulü ve uygulanması ile bir AB-Türkiye Sivil Toplum Diyalogunun geliştirilmesi temel üç hedef durumundadır.¹⁷⁴ Bileşen kapsamında paylaşılacak mali kaynaklarla ilgili oranlar söz konusu Komisyon kararının mali perspektifler kısmında belirtilmiştir. Buna göre paylaşım esasında geçerli olacak oranlar;

- Kopenhag siyasi kriterlerinin ele alınması: % 20-30,
- Müktesebatın aktarımı ve uygulanması: % 40-60,
- AB-Türkiye sivil toplum diyalogunun desteklenmesi:% 15-25'dir.¹⁷⁵

Birliğin, Türkiye için kabul ettiği söz konusu Komisyon kararında ülkemizin uzun süredir tartışılan kimi alanlarına vurgu yapıldığı görülmektedir. Dikkat çekilen bu hususlar sadece AB üyeliği için değil toplumsal gelişmişliğin ve demokratik uygulamanın yaygınlaşması, sivil toplumun hâkimiyeti ve ülke içi kısır tartışmaların sona ermesi açılarından da başarıyla sonuçlandırılması gereklidir. İnsan hakları ve temel haklarla ilgili yasal yükümlülüklerin yerine getirilmesi, kolluk kuvvetlerinin çalışma alanlarında insan haklarının gözetilmesi, hoşgörünün artırılması, devlet hizmetleri reformu ile daha adem-i merkezîyetçi bir yapılanmaya gidilmesi, Ombudsman müessesesinin hayata geçirilmesi gibi alanlara vurgu yapılmıştır.

Geçiş Dönemi Yardımı ve Kurumsal Yapılanma bileşeni ile ilgili en dikkat çeken noktalardan birisi, Komisyon kararının “sağlanacak yardım şekilleri” başlığında Türkiye’ye yapılan geçmiş AB yardımından öğrenilen derslerden siyasi kriterlere hitap eden projelerin aşırı hırslı hedeflerle tanıtılmaması gerekliliğinin vurgulanmasıdır.¹⁷⁶ Bu nedenle, siyasi kriterlerle ilgili, bütünüyle geniş bir amaca hitap eden programlardan çok, iyi belirlenmiş bir stratejik çerçeve içerisinde aşamalı adımlar atan bireysel projeler

¹⁷⁴ EC, 1835/2007, s.19.(Erişim) http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_turkey_2007_2009_en.pdf, 19 Aralık 2009.

¹⁷⁵ EC, a.g.e., s.22.

¹⁷⁶ EC, a.g.e., s.22.

aracılığıyla yardım sağlanacağıının net olarak ortaya konması, önceki dönemlerden gelen bir rahatsızlığın olduğunun yansımasıdır.

Türkiye için müktesebata uyumla ilgili olarak yardımın veterinerlik ve bitki sağlığı normlarının (laboratuarlara, müfettişliklere ve sınır kontrol noktalarına destek de dâhil) uygulanması, çevresel yakınlaştırma, iltica ve göç politikası ile duruma göre programlanan diğer alanlardaki müdahale ve sınır yönetimi alanlarını ele alan büyük programlara odaklanması önerilmiştir. Bu bileşenden Sorumlu kuruluş Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'dir.

3.3.1.2. Sınır Ötesi İşbirliği

Aday ve potansiyel aday ülkelerin birlikte yararlanabileceği bir bileşendir. Bu ülkelerin birbirleri arasında veya ikili işbirlikleri şeklinde ya da bu ülkelerle AB üyesi ülkelerle bölgesel/uluslar arası sınır ötesi işbirliği faaliyetlerinin desteklenmesini amaçlar. Bu şekildeki işbirliği, ilgili tüm ülkelerin karşılıklı çıkarları çerçevesinde iyi komşuluk ilişkilerini ilerletmek, istikrar, güvenlik ve refahı büyütmek, bu ülkelerin uyumlu, dengeli ve sürdürülebilir kalkınmalarını sağlamak için yürütülen çalışmaları desteklemektedir.¹⁷⁷

Bu bileşen başlığında Birlikten yapılacak yardımların yanı sıra ekonomik ve sosyal uyum hedeflerini birleştiren ortak yerel ve bölgesel girişimler sayesinde, ülkeler arası sınır bölgelerindeki işbirliğinin geliştirilmesi ve iyi komşuluk ilişkilerinin kurulmasına yönelik girişimler de yürütülür.

Bileşen kapsamında Komisyonun Türkiye ile ilgili kararında öncelikler şu şekilde sıralanmıştır;

¹⁷⁷ Gösterici ve Ormanoğlu, a.g.m., s.104.

- Sınır bölgelerinin ekonomik potansiyelinin geliştirilmesi için küçük altyapı (çevre, ulaşım, sınırdan geçiş, turizm),
- Ortak mekân planlaması, ekonomik planlama veya çevre planlaması için (nehir havzaları yönetimi de dâhil) teknik yardım,
- Sınır ötesi sosyal ve kültürel bağların güçlendirilmesi.¹⁷⁸

Bu bileşen başlığı altında Türkiye'nin yararlanabileceği programlardan birisi ENPI (European Neighbour and Partnership Instrument-Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı)'dir. ENPI programı 2007'de biten MEDA programının geliştirilmiş bir versiyonu olup İspanya, Fas gibi ülkeleri de kapsamaktadır. Programın amacı Birlik ile ülkeler arasındaki işbirliğini teşvik ederek, ekonomik bütünleşme ve uyumun güçlendirilmesidir. Siyasi reform ve diyalogu teşvik etmek, ticaret alanında ilerici, yenilikçi, rekabetçi çalışmaları desteklemek, kamu yönetimi etkinliğinin sağlanması, hukuk ve iyi yönetişimin desteklenmesi, her açıdan sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması, yerel ve bölgesel kalkınma çabalarının desteklenmesi gibi projelerin finansmanın sağlanacağı vurgulanmıştır.¹⁷⁹

2007-2013 döneminde 11.181 Milyon Euro bütçe öngörülen programın ayırt edici özelliklerinden birisi olan "sınır ötesi işbirliği" ilkesine göre, üye ülkeler ile komşu ülkelere ortak bir sınırı paylaşanları bir araya getiren "birleşik programlar" finanse edilecek olup söz konusu bütçenin yaklaşık % 95'i bu kapsamda değerlendirilecektir.¹⁸⁰ Program hem Karadeniz hem de Akdeniz ülkeleri için kaynak tahsis ederken yararlanıcı ülkeler arasında Fas, Tunus, Suriye, Lübnan, Azerbaycan, Ermenistan, Ukrayna, Moldova, Libya, Rusya, Gürcistan, Mısır, Belarus gibi ülkeler vardır. ENPI programı kapsamında Türkiye için öngörülen mali kaynaklar Tablo 36'da gösterilmiştir. Ayrılan ödenekler itibari ile 2009 yılında ilk uygulama dönemi olan 2007'ye

¹⁷⁸ EC, a.g.e., s.23.

¹⁷⁹ EC, Regulation 1638/2006 of the European Parliament and of the Council, s.3. (Erişim) http://ec.europa.eu/index_en.htm , 20 Aralık 2009.

¹⁸⁰ EC, a.g.e., s.13.

göre yaklaşık iki katında bir artış gözlemlenirken Yunanistan ile yapılacak işbirliği programları en büyük katkıyı alacaktır.

Tablo 36: ENPI Programı 2007-2013 Dönemi Türkiye'ye Yapılacak Mali Yardımları (Milyon Euro)

Program Adı	2007 IPA fonları	2008 IPA fonları	2009 IPA fonları
Türkiye-Bulgaristan	1.099	1.878	2.048
Türkiye-Yunanistan	1.836	3.135	3.420
Türkiye-Kıbrıs	0.183	0.312	0.340

Kaynak: EC, 1835/2007, s.53

Bu programların amacı söz konusu taraflar arasında Avrupa işbirliği ve bütünleşmesine katkıda bulunmak amacıyla temel güç noktaları üzerine inşa edilmiş dengeli ve sürdürülebilir bir kalkınmanın sağlanmasıdır. Özellikle kar amacı gütmeyen kuruluşların projelerine destek olunması beklenmektedir. Sınır bölgelerindeki ekonomik ve sosyal kalkınmanın sağlanması, ortak sorunlara karşı birlikte mücadele etme becerisi ve toplumlararası bölgesel işbirliğinin geliştirilmesi elde edilecek çıktılardır.

Türkiye'nin ENPI Karadeniz Çok Taraflı Deniz Havzası programına katılması için tahsis edilecek fon payı, toplam miktarın %20-25'i olarak planlanmış, geriye kalan %75-80'lik miktar Türkiye'nin diğer ENPI ve Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu programlarına katılmasını desteklemek amacıyla hedef kriterlere uygun olarak bölünmesi esaslı kabul edilmiştir. Üye devletlerle sınır ötesi işbirliği bakımından, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve IPA'nın mali katkılarını düzenleyen kurallar, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa

Sosyal Kalkınma Fonu ve Uyum Fonunun genel hükümlerini ortaya koyan Tüzüğün 21. Maddesinin ilgili hükümlere göre belirlenecektir.¹⁸¹

Bu bileşenin uygulanması ile ortak ve komşu ülkelerin işbirlikleri sayesinde ekonomik ve haklar arasındaki diyalogun güçlendirilmesi, selden ve yangından korunma gibi girişimleri de içeren çevre sorunlarının ele alınması, sınır bölgelerinde kültürel kaynakların korunması desteklenmesi ile işbirliği ağların kurulması gibi çıktıların elde edilmesi beklenmektedir. Programın Türkiye'deki koordinatörleri Avrupa Birliği Genel Sekreterliği ve Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı'dır.

3.3.1.3. Bölgesel Kalkınma Bileşeni

Bileşenin faydalanıcıları sadece aday ülkelerdir. Program, Birlik uyum politikalarının uygulanması ve yönetimine hazırlanmaları yanında bu ülkelere politika geliştirmelerinde ve özellikle Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve Uyum Fonuna hazırlıklarına katkıda bulunacaktır.¹⁸² Bileşenin önceki alanları, ulaştırma alt yapısı, çevre altyapısı (su, atık su, hava kalitesi), enerji altyapısı (yenilenebilir enerji ve enerji verimliliği konuları), eğitim alt yapısı, sağlık alt yapısı, bilişim teknolojileri dâhil olmak üzere KOBİ'lere destektir.¹⁸³ Bileşenin temel amacı Birlik ile aday ülkelerin uyumlaştırılması olurken özel amacı ise ilgili ülkelerdeki bölgesel farklılıkları minimize etmektir.

Bileşenin üç alt başlığına yapılacak yardımların dağılımı şu şekildedir;

- Çevre Operasyonel Programı: % 35-40
- Ulaştırma Operasyonel Programı: % 30-35
- Bölgesel Rekabet: % 25-35.¹⁸⁴

¹⁸¹ EC, 1835/2007, s.22.

¹⁸² Çelikaş, a.g.m., s.47.

¹⁸³ Gösterici ve Ormanoğlu, a.g.m., s.104.

¹⁸⁴ EC, a.g.e., s.34.

3.3.1.3.1. Çevre Operasyonel Programı

Çevre Operasyonel Programı Türkiye'nin çevre sektöründeki performansını, Avrupa Birliği'nin ilkeleri ve politikaları doğrultusunda geliştirmesine yardım edecek temel plan ve eylem belgelerinden biridir. Program; Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından, Avrupa Komisyonu ile istişare halinde bulunularak biçimlendirilmiş ve geliştirilmiş olup; IPA)Tüzüğü'nün 8 (1) maddesi uyarınca, Komisyon Kararı ile nihai olarak onaylanmıştır.¹⁸⁵ Gerçekleştirilmesi en zor ve pahalı olarak düşünülen AB çevre mevzuatının aktarılması, uygulanması ve yürütülmesi aşamalarında Türkiye'ye yardımcı olunacaktır.

Program kapsamında desteklenecek projeler, su rezervi ve şehir atık suyu arıtılmasının yanı sıra kirlenmiş alanların ve toprağın rehabilitasyonu dâhil atık yönetimi alanlarına daırdır. Katı yakıt kullanımı ile ilgili emisyon sınırlamalarının ayrı bir önemi olduğu, çevresel yatırımların enerji yatırımlarını tamamlayıcı niteliğinin bulunduğu, bu nedenle enerji sektöründeki özelleştirmelere paralel olarak alınacak tedbirlerin de özel sektöre geçtiğine dikkat çekilirken, belediyelerde su tedariki ve atık su konularında hizmet verecek personel sıkıntısına da atıfta bulunulmuştur.¹⁸⁶

Programın yürütücüsü Çevre ve Orman Bakanlığıdır. Alıcı su kuruluşlarının kirliliğinin azaltılması, Birlik gerekliliklerini karşılayan atık toplama sistemlerinin getirilmesi, uygun olmayan depo alanlarının kapatılması, ekolojik depo alanlarının açılması, çevre sektöründe büyük ölçekli altyapı projelerini özellikle yararlanıcı düzeyinde hazırlama, uygulama ve yönetme kapasitesi, yeni işler oluşturulması ve kamu sağlığı iyileştirilmesi, enerji verimliliği ve yenilenebilir enerji kaynaklarının geliştirilmesi gibi çıktılar hedeflenmektedir. İlgili Bakanlık, Çevre Operasyonel Programı'nın uygulanmasının aynı zamanda bölgelerdeki ekonomik faaliyetleri

¹⁸⁵ (Erişim) <http://www.ipa.gov.tr> , 23 Aralık 2009.

¹⁸⁶ EC, a.g.e., s.26.

canlandıracağına ve geri dönüşüm, yenilikçi enerji üretimi, turizm ve eğlence gibi sektörlerde yeni iş fırsatları sunulacağına vurgu yapmıştır. Bu sayede; çevrenin korunması, daha sağlıklı ve daha güvenli bir geleceğin oluşturulmasının yanı sıra sürdürülebilir kalkınma ile de bir arada algılanabilecek olması bakımından son derece önemlidir.¹⁸⁷

Programın 2007-2009 dönemi için hedef grupları Çevre ve Orman Bakanlığı, belediyeler, belediye birlikleri ve il özel idareleridir.

3.3.1.3.2. Ulaştırma Operasyonel Programı

Bu program hakkında IPA Tüzüğü'nün ilgili kısmında; etkin, esnek ve güvenli ulaşım altyapısının sağlanmasının, üretimi artırması sebebiyle ekonomik kalkınma için gerekli bir önkoşul olduğu belirtilmiştir. Ulaşım ağları etkinliğinin arttırılırken aynı zamanda ticaret fırsatlarını da artıracığı, ayrıca, daha fazla yakınlaşmanın sağlanması için sınır ötesi projelere özellikle odaklanılarak Avrupa'nın ve diğer aday ülkelerin geniş ulaşım altyapısının geliştirilmesi gerektiğine vurgu yapılmıştır. Yine ulaşım mevzuatı, güvenli, etkin, çevre ve kullanıcı dostu ulaşım hizmetlerinin geliştirilmesi yoluyla piyasanın işleyişini geliştirmeyi amaçlandığı hususlarına değinilmiştir.¹⁸⁸ Buradan hareketle programın, etkin ve dengeli bir eğitim sistemi oluşturmak ve gelecek Trans-Avrupa Şebekeleri üzerinde emniyet ve karşılıklı işletilebilirliği sağlamak için ülkelerin ulaştırma altyapısını iyileştirme hedefine yönelik olduğu sonucuna varılmaktadır.

Programın otoritesi ve yürütücüsü Ulaştırma Bakanlığı olup, programın hazırlanmasından ve bünyesindeki projelerin uygulanmasından sorumludur. Öncelikli alanlar;

¹⁸⁷ (Erişim) <http://www.ipa.gov.tr> , 23 Aralık 2009.

¹⁸⁸ EC, a.g.e., s.28.

- Demiryolu alt yapısının güçlendirilmesi,
- Liman altyapısının geliştirilmesi,
- Teknik yardımlardır.¹⁸⁹

Türkiye'deki ulaşım durumuna bakıldığında karayolu taşımacılığında demiryolu taşımacılığı ile büyük bir dengesizlik ve verimsizlik mevcuttur. Demiryolu altyapısının ulaşım içerisindeki yeri oldukça sınırlı olmakla birlikte benzer bir durum deniz yolu ulaşımı için de geçerli olduğu gibi çevre dostu projelere olan ihtiyaç hissedilmektedir. Bu nedenle ulaşım ağında çeşitliliğin sağlanması ve mevcut Avrupa ulaşım ağı ile bağlantıların geliştirilmesi yönünde çalışmaların desteklenmesi önemlidir.

Program sonunda elde edilmesi beklenen çıktılar; Avrupa Birliği ile yeni, etkin ve çevre dostu bağların kurulması, bazı ulusal çıkamazların hafifletilmesi ve eksikliklerin giderilmesidir. Verimlilik ve sürdürülebilirliği geliştirilecek yeni işler yapılması, dış ve iç ticaretin kolaylaştırılması ile kullanıcı dostu ve güvenli ulaşımın, güvence altına alınması hedeflenmektedir..¹⁹⁰

3.3.1.3.3. Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı

Rekabet edilebilirlik, bir bölgede yaşayan insanların artan gelir ve istihdam düzeyini korumak üzere başka bölgelere ya da yabancı ülkelere yeterli düzeyde ihracat yapabilme yeteneği olup Türkiye için bölgeler arası yüksek istihdam ve verimlilik büyümesi ile daha yüksek sosyal ve ekonomik uyum sağlayan iç kalkınmanın desteklenmesini ifade eder.¹⁹¹ Ülkemizin Avrupa ile daha yüksek standartlarda rekabet edebilmesi ile ekonomik ve sosyal uyum sürecinin tamamlayabilmesi ve rekabetçi bir yapıya ulaşması,

¹⁸⁹ T.C. Ulaştırma Bakanlığı, Ulaştırma Operasyonel Programı, Ankara, Eylül 2007, s.4. (Erişim) http://op.ubak.gov.tr/doc/OP_Turkce.pdf , 23 Aralık 2009.

¹⁹⁰ EC, a.g.e., s.33.

¹⁹¹ (Erişim) <http://ipa.stb.gov.tr> , 24 Aralık 2009.

bunun için tahsis edilen kaynakları etkin kullanılmasına bağlıdır. Özellikle KOBİ'ler piyasada rekabetçilik yaratma, istihdamı artırma ve gelir dağılımını iyileştirmede etkin aktörlerdir. Bu nedenle program KOBİ'lere özel bir anlam yüklemektedir. Ülkemiz ayağında operasyonunla ilgili Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, program otoritesi olarak programın uygulanmasından ve bünyesindeki projelerin yürütülmesinden sorumludur.

Programın öncelikleri;

- KOBİ gelişimine, güçlenmesine ve ilerlemesine katkıda bulunan temel hizmetlerle altyapının sağlanması,
- İş ağlarının ve gruplarının geliştirilmesi ve devlet-özel işbirliği aracılığıyla yenilik, girişimcilik ve teknoloji transferinin teşvik edilmesi,
- KOBİ'lere işle ilgili altyapı ve teknoloji hizmetlerinin sağlanması,
- Piyasa bozulmalarından kaçınarak, KOBİ'lere ödeyebilecekleri maliyette kredi ve öz kaynak sağlanması yoluyla ekonomiye girmelerinin kolaylaştırılması,
- KOBİ'lerin yerel içerik, hizmetler ve uygulamalar da dâhil bilgi toplumuna katılımının teşvik edilmesi,
- Bilgi ve iletişim teknolojilerini etkin şekilde kullanabilmeleri için KOBİ'lere yardım ve hizmetlerin sağlanmasıdır.¹⁹²

Avrupa Birliği uygulamaları paralelinde DPT tarafından geliştirilen yeni bölgesel sınıflandırmaya göre kişi başı milli gelir anlamında % 75 ortalamasının altında kalan 43 il mali kaynakların kullanılacağı bölgelere işaret etmektedir. Bu bölgelerin bağlı oldukları 15 cazibe merkezi* Rekabet

¹⁹² EC, **a.g.e.**, s.30.

*TR-A1 (Bayburt, Erzincan, Erzurum), TR-A2 (Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars), TR-B1 (Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli), TRB2 (Bitlis, Hakkari, Muş, Van), TR-C1 (Adıyaman, Gaziantep, Kilis), TR-C2 (Diyarbakır, Şanlıurfa), TR-C3 (Batman, Mardin, Siirt, Şırnak), TR-63 (Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye), TR-72 (Kayseri, Sivas, Yozgat), TR-82 (Çankırı, Kastamonu, Sinop), TR-83 (Amasya, Corum, Samsun, Tokat), TR-90 (Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Trabzon)

Edebilirlilik Operasyonel Programının uygulanacağı yerler olup; Samsun, Sivas, Kayseri, Gaziantep, Diyarbakır, Elazığ, Erzurum, Malatya, Van, Şanlıurfa, Trabzon, Kastamonu, Kahramanmaraş, Kars, Batman'dır.¹⁹³

Programı kapsamında; 2007 yılında 41,900 Milyon Euro, 2008 yılında 43,500 Milyon Euro, 2009 yılında 54,800 Milyon Euro, olmak üzere toplam 140,200 Milyon Euro AB kaynağı kullanılması planlanırken kaynakların % 70-80'lik kısmı 15 cazibe merkezine, kalan kısmı ise diğer bölgelere tahsis edilecektir. Kaynakların dağıtımında her il ve bölgenin temel önceliklerine dikkat edilecektir. Hedef gruplar ise KOBİ'ler, yerel ve bölgesel kurumlar, sivil toplum kuruluşları, başta sanayi odaları olmak üzere işletmeleri temsil eden organizasyonlar, üniversiteler, kamu kurumları ve kar amacı gütmeyen kurumlardır. Bu kapsamdaki iki temel çalışma alanı ise;

- İş ortamının iyileştirilmesi,
- İşletme kapasitelerinin artırılması ve girişimciliğin teşvik edilmesi olarak tarif edilmiştir.¹⁹⁴

Programın uygulanması sonucu elde edilmesi beklenen çıktılar; üretim ve hizmet sektörlerinde yeni iş alanlarının oluşturulması ve mevcut işlerin güçlendirilmesi, yeni mesleklerin geliştirilmesi ve mevcut mesleklerin kalitesinin yükseltilmesidir. Üretilen mal ve hizmetlerin oluşturduğu KOBİ cirosunun iyileştirilmesi, orta ve yüksek teknoloji ile üretilen Türk mal ve hizmetlerinin artırılması hedeflenmektedir.¹⁹⁵

3.3.1.4. İnsan Kaynaklarını Geliştirme Bileşeni

İnsan kaynaklarını geliştirme bileşeni sadece aday ülkelerin yararlanabildiği bir başlıktır. Ülkeler bu kapsamda politika geliştirme ve

¹⁹³ Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, **IPA Bölgesel Rekabet Edebilirlilik Operasyonel Programı Yönetici Özeti**, s.3. (Erişim) <http://ipa.stb.gov.tr/Dosyalar/BROPYonetic Ozeti.pdf> , 24 Aralık 2009.

¹⁹⁴ (Erişim) <http://www.kosgeb.gov.tr> , 24 Aralık 2009.

¹⁹⁵ EC, **a.g.e.**, s.33.

Topluluk uyum politikalarının uygulanması ve idaresine yönelik hazırlıklar ile Avrupa İstihdam Stratejisi çerçevesinde Avrupa Sosyal Fonu'na uyum hazırlıklarında desteklenir.¹⁹⁶ Bileşenin temel amacı, daha fazla ve daha iyi istihdam olanakları ve daha geniş bir sosyal uyum ile sürdürülebilir ekonomik büyüme yeteneğine sahip bilgi temelli ekonomiye geçişin desteklenmesidir. Bileşenin Türkiye'deki uygulayıcısı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, ulusal katkı ile birlikte 2007-2009 dönemi için 186 Milyon Euro olan bütçeyi, kişi başına milli gelir seviyesi Türkiye ortalamasının % 75'inin altında olan 43 ilde istihdam kapasitesinin artırılması ve beşeri sermayenin uygulanması için kullanacaktır.¹⁹⁷

Türkiye'deki işgücü piyasanın sorunları işgücüne katılım düşük olması ile başlamaktadır. Erken yaşta emeklilik, fırsat eşitliğinde yaşanan sorunlar ve çalışma hayatında olanların iş aramaktan vazgeçmiş olmaları işgücü katılım oranının % 48-50 aralığında kalmasına neden olmaktadır. Bu nedenle aktif olmayan grupların işgücü piyasasına katılımlarının sağlanması önemlidir. Yapısal sorunlardan birisi kadınların işgücü piyasasına düşük katılımlarıdır. Erkek çalışan oranında Birlik seviyesi yakalanmışken, mesleki yetersizlik, kayıt dışı istihdam, cinsiyet ayrımı gibi nedenlerle kadın işgücünün katılım oranının istenen seviyede olmadığı vurgulanmıştır. Ülkemiz işgücü piyasasının kentsel-kırsal, kayıtlı-kayıt dışı, kamu-özel sektör olarak sosyal haklar, ücret ve çalışma koşulları bakımından önemli farkların olması neticesinde çok parçalı bir yapı arz ettiğine değinilmiştir.

Gençler arasındaki yüksek işsizlik oranı, çocuk çalışan sayısının fazlalığı, istihdamın tarım sektörü ağırlıklı devam etmesi, düşük insan gücü, istihdam ve istihdam alanlarının daha çok Batı bölgelerinde yoğunlaşması aşılması gereken engellerdir. Zorunlu eğitim seviyesinin yükseltilmesi ve okullaşma oranının artırılması çalışmalarına rağmen özellikle kız çocuklarının eğitime katılıp devam etmelerindeki sıkıntılar mevcudiyetini korumaktadır.

¹⁹⁶ Gösterici ve Ormanoğlu, **a.g.m.**, s.104.

¹⁹⁷(Erişim) <http://ab.calisma.gov.tr> , 27 Aralık 2009.

Dezavantajlı gruplar olarak adlandırılan yaşam engelli (özürlü) ve eski hükümlü statüsündeki kişilerin iş hayatlarına girmelerinde önemli sorunlar bulunmakla beraber sosyal şiddet anlamında aşılması gereken engeller bulunmaktadır. Yoksulluk işgücü piyasasına katılmakta zorluk çeken birçok kişi için önemli bir problemdir.

Eğitim alanında mevcut yüksek öğretim kurumlarının arz/talep koşullarından büyük bir oransızlık kendisini göstermekte, yükseköğretim sınavlarına girenlerin çok az bir kısmı bu imkânlarla kavuşabilirken üniversite öğreniminde yüksek standartların belli üniversitelerde olup, genele yayılamamıştır. Mesleki eğitim alanında insan gücünün eğitilebilmesi için yoğun bir çaba sarf edilmesine gereksinim duyulmakta ve bu anlamda yetişkinlerin eğitimine önem verilerek Hayat Boyu Öğrenme yaklaşımının benimsenmesi gerekmektedir.

Bu tür önemli sorunların aşılması kapsamında hedef gruplar olan kamu kurum ve kuruluşları^{198*}, yerel yönetimler, KOBİ'ler, sendikalar, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşları için belirlenen üç temel öncelik ve alınması gereken tedbirler şu şekilde belirlenmiştir:

İstihdam % 40-50: Kadınların işgücü katılımlarının teşvik edilmesi, gençlerin istihdamlarının artırılması, kayıtlı istihdamın teşvik edilmesi, kamunun istihdam hizmetlerinin kalitesinin yükseltilmesi.

Eğitim ve Öğretim % 30-40: Özellikle kız çocuklarının okullaşma oranının artırılması, mesleki ve teknik eğitim içeriğinin ve niteliğinin iyileştirilmesi, hayat boyu öğrenme yolu ile uyum yeteneğinin artırılması,

¹⁹⁸ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu, Sosyal Güvenlik Kurumu, Milli Eğitim Bakanlığı, Özürllüler İdaresi Başkanlığı, Türkiye İstatistik Kurumu, Yükseköğretim Kurulu, Mesleki Yeterlilik Kurumu, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığı, Adalet Bakanlığı.

hayat boyu öğrenme stratejisinin geliştirilmesi, beşeri sermayenin güçlendirilmesi.

Sosyal İçerme % 20-25: Dezavantajlı grupların istihdam edilebilirliğinin artırılması, işgücü piyasası ve sosyal koruma alanında çalışan kurum ve mekanizmalar arasında daha iyi bir işleyiş ve koordinasyonun sağlanmasıdır.¹⁹⁹

Bu öncelikleri gerçekleştirmek için kullanılacak bütçe salt Birlik katkısı ile değil aynı zamanda ulusal katkı ile oluşturulacaktır. Ancak Birliğin yapacağı katkı programın etkin sonuçlar vermesi ve ülkemize olan katkısı bakımından önemlidir. İnsan kaynaklarının geliştirilmesi operasyonel programı 2007-2011 bütçesi ulusal katkı ve Birlik katkısı Tablo 37’de gösterilmiştir.

Tablo 37: 2007-2011 Dönemi İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı Bütçesi (Milyon Euro)

Kaynak	2007	2008	2009	2010	2011	Toplam
AB Katkısı	50,2	52,9	55,6	63,4	77,6	299,7
TR Katkısı	8,9	9,33	9,81	11,19	13,69	52,9
Toplam	59,1	62,23	65,41	74,59	91,29	352,6

Kaynak: (Erişim) <http://ab.calisma.gov.tr> , 27 Aralık 2009.

Bu dönemdeki toplam bütçe 352,6 Milyon Euro olarak öngörülmüş olup yaklaşık % 85’i Birliğin katkısıdır. Her iki tarafın katkısı da yıllar itibari ile artış göstermektedir. Mali kaynakların etkin kullanımı ile program sonunda elde edilmesi beklenen çıktılar şu şekilde sıralanmıştır.

İstihdam, eğitim ve sosyal hizmetler sistemi düzeyinde:

¹⁹⁹ EC, a.g.e., s.37. – (Erişim) <http://ab.calisma.gov.tr> , 27 Aralık 2009.

- Ülke genelinde kalite ve aktif iş piyasası politikalarını etkili bir şekilde uygulayabilecek kamu istihdam hizmetlerinin modernizasyonu ve güçlendirilmesi,
- Özellikle eğitim ve öğretimin iş piyasasının gereksinimlerine göre uyarlanması yoluyla eğitim kalitesinin artırılması, mesleki öğrenimin bir çalışma seçeneği olarak cazibesinin artırılması,
- Savunmasız gruptaki kadınların istihdamı ve daha fazla eğitimi aracılığıyla sosyal bütünleşmeye yönelik politikaların güçlendirilmesi,
- Kadınların istihdama katılımını kolaylaştırmak amacıyla çocukların ve yaşlıların günlük bakımı da dahil özellikle mağdur insanlara eğitim, öğretim ve istihdam imkanları sağlayan sosyal hizmetlerin koordinasyon ve etkililiğinin geliştirilmesi,
- İşgücü piyasası, eğitim ve öğretim ile sosyal içerme politikaları alanlarındaki bölgesel farklılıklara stratejik yaklaşım.

Nihai yararlanıcılar düzeyinde:

- İstihdam alanına özellikle kadınların katılım oranlarının artırılması,
- Kaçak /kayıt dışı istihdam seviyesinin düşürülmesi,
- Özellikle gençlerin işsizlik oranlarının azaltılması,
- Özellikle kızların orta öğretim/MEÖ kayıt oranlarının artırılması, terk oranlarının azaltılması,
- Eğitim hizmetlerine daha eşit erişim,
- Orta öğretim mezunları için daha fazla alternatif çalışma,
- Özellikle kırsal bölgelerden kentsel bölgelere göç eden vasıfsız iş gücü için hem kırsal bölgelerde hem de daha fazla ihtiyacı olan

kentsel bölgelerde (gecekondu) eğitim ve aktif işgücü piyasası girişimlerine daha iyi erişim.²⁰⁰

3.3.1.5. Kırsal Kalkınma Bileşeni

Sadece aday ülkelerin yararlanabileceği bu bileşendir. Temel amacı, politika geliştirme, Ortak Tarım Politikasının uygulanmasına ve idaresine yönelik hazırlık yapma konusunda söz konusu ülkeleri desteklemektir. Kırsal alanların ve tarım sektörünün sürdürülebilir uyumuna ve OTP ile ilgili diğer müktesebatın uygulanmasına yönelik faaliyetler desteklenecektir. 2000-2006 döneminde aday ülkelere uygulanan SAPARD Programı ile işleyiş ve içerik bakımından büyük benzerlik gösteren bu bileşen kapsamında üç öncelik altında dokuz adet tedbir başlığı benimsenmiş ve her aday ülkenin kendi koşullarına göre bunlar arasından seçeceği tedbir alanları için gerekli planlamaları yapması şartı getirilmiştir.²⁰¹

Tarım sektörü önceden beri Türkiye açısından hem ekonomik hem de sosyal anlamda bir kilit konumundadır. Zira Türkiye İstatistik Kurumu rakamlarına göre 2008 yılı itibariyle Gayri Safi Milli Hâsılanın (GSMH) %11,2'sini, toplam nüfusun %25'ini, toplam istihdamın ise %26,8'ini tarım oluşturmakta olup, 3 milyon civarında tarım işletmesi mevcuttur.²⁰² Ekilebilir arazilerin çokluğuna paralel olarak bu sektördeki yoğun istihdam ile Türkiye hem önemli bir tahıl hem de hayvansal üretim ülkesi olmuştur. Büyük çiftliklerin kurulmasına imkân veren yapısı ile Avrupa ekilebilir tahıl arazilerinin de yaklaşık % 25'ine sahip olması önemli bir avantajdır. Sektörün aktörleri şeker, çay ve et faaliyetlerinde kamu ağırlıklı olarak özel sektör işyerleri, tarımsal kooperatifler, üretici birlikleri ve ziraat odalarıdır.

²⁰⁰ EC, **a.g.e.**, s.37-39

²⁰¹ Muzaffer Bakırcı, "Avrupa Birliği Üyelik Öncesi Destek Fonu'nun (IPA) Kırsal Kalkınma Bileşeni (IPARD), Türkiye'nin Durumu ve Muhtemel Etkileri", **Doğu Coğrafya Dergisi**, Sayı 21, Ocak 2009, s.59.

²⁰² (Erişim) <http://www.tuik.gov.tr> , 27 Aralık 2009.

AB'ye önemli ölçüde tarımsal ihracat yapan Türkiye daha çok sebze ve meyve ihraç ederken aynı başarıyı hayvansal üretimde gösterememektedir. Bunun en önemli nedeni hayvansal üretim yerlerinin ve hayvanların kalitesinin Birliğin istediği seviyede olamamasıdır. Balık ihracatında ise onay verilmiş birçok işletme mevcuttur. Tarımsal üretim ve kırsal kalkınma alanında baş gösteren önemli sorunlar; insan kaynakları (düşük eğitim ve beceri düzeyi), yararsız kurumsal yapı ve çiftçi kuruluşları (kooperatifler, üretici birlikleri vs.), bazı bölgelerdeki dağınık yerleşim modelidir. Fiziksel, sosyal ve kültürel altyapının yetersiz gelişimi ve bakımı, geçimlik tarımına yüksek oranda bağımlılık, yüksek oranda gizli işsizlik, yetersiz tarımsal ve tarım dışı gelir getirici faaliyet çeşitleri, düşük gelir seviyesi ve kırsal nüfusun yaşlanması olarak bu sorunlar sıralanmaktadır.²⁰³ Bu nedenle kırsal kalkınma bileşeni sayesinde hem Türkiye'nin tarım sektörünün Birlik gereksinimlerini karşılayacak seviyeye gelmesi hem de tam üyelik sonrası AB kırsal kalkınma politikalarını uygulayacak kurumsal kapasiteye ulaşması sağlanacaktır. Bu doğrultuda belirlenen üç öncelik hedefinde Türkiye'ye yapılacak toplam tahsisatın en az %50'si, tarım sektörünün sürdürülebilir uyarlanması ve ilgili topluluk müktesebatının uygulanmasına (en az %20'si tarım sektörünün sürdürülebilir kalkınmasına) tahsis edilecektir. Belirlenen öncelikler şunlardır;

- Tarım sektöründe sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması ve OTP, gıda güvenliği, veterinerlik ve bitki sağlığı gibi alanlarda Birlik standartlarının uygulanmasına katkıda bulunmak,
- Tarım-çevre tedbirlerinin uygulanmasına yönelik hazırlıkları yapmak,
- Müdahalelerle kırsal kesimin kalkınmasını ve sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştirmek.²⁰⁴

²⁰³ EC, a.g.e., s.45.

²⁰⁴ EC, a.g.e., s.43-44.

Önceliklerin gerçekleştirilmesi için yatırımların hangi alanlarda yapılması gerektiğine dair ortaya konan tedbirler ise 9 başlık altında toplanmıştır. Bunlar;

- Tarımsal işletmelere yatırımlar,
- Tarım ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanmasına yatırımlar,
- Kırsal altyapı yatırımları,
- Kırsal ekonomik faaliyetlerin geliştirilmesi ve çeşitlendirilmesine yatırımlar,
- Üretici gruplarının kurulması,
- Çevre-tarım ve hayvan ıslahı programları,
- Yerel kırsal kalkınma/kırsal topluluklarının AB işleyişine hazırlanması,
- Mesleki eğitim,
- Teknik destek.²⁰⁵

Önceliklerin ve bunlara ilişkin tedbirlerin uygulanması sonucu ortaya çıkması beklenen yeni durumda; yararlanıcı çiftçilerin ve yeni kurulmuş üretici birliklerinin gelirlerinin artması, tarımsal işletmelerde üretim faktörlerinin etkin kullanımı, üretim koşullarında AB standartları ölçüsünde iyileştirme sağlanması beklenmektedir. Tarım ve balıkçılık ürünleri ile gıda işleme endüstrisinde rekabet edebilirliğin sağlanması, doğal kaynakların ve çevrenin korunması gibi gelişmeler de sağlanacaktır. Ayrıca kırsal kalkınma stratejilerinin geliştirilmesi ve bunlara yerel aktörlerin etkin katılımın sağlanması, kırsal kalkınmanın sağlanmasına eş değer olarak kırsal bölge nüfusunun yaşam standartlarının yükseltilmesi, tarımsal ve tarım dışı faaliyetlerin kırsal alanlarda çeşitlendirilmesi böylece yeni istihdam alanlarının oluşturulması ve bu bölgelerde eğitime erişimin sağlanması hedeflenen diğer çıktılardır.²⁰⁶

²⁰⁵ Bakırcı, **a.g.m.**, ss.59-60.

²⁰⁶ EC, **a.g.e.**, ss.48-49.

Programın Türkiye'deki yürütücüsü Tarım ve Köyişleri Bakanlığı olup, 18 Mayıs 2007 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan 5648 sayılı kanunla kurulan Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu bu bileşeni uygulama konusunda yetkilendirilmiştir. Bileşenin 2007-2010 yılları arasında 20 ilde* uygulanması planlanmış olup, geriye kalan 22 il 2010-2013 döneminde kapsama alınacaktır. İllerin belirlenmesinde GSYİH'den aldıkları pay, iller arası net göç hızı, desteklenecek sektörlerdeki potansiyelleri dikkate alınarak Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın hazırlamış olduğu rapor referans olmuştur. 2007-2013 dönemi için ülkemize bu bileşen kapsamında yapılması planlanan hibe yardımı 750 Milyon Euro civarındadır.²⁰⁷

2007-2010 döneminde Türkiye için bu bileşen kapsamında öngörülen toplam hibe yardımı 290,5 milyon Euro olup bunların yıllara göre dağılımı Tablo 38'de gösterilmiştir. Genel olarak IPA yardımları ve diğer bileşenlerde olduğu gibi kırsal kalkınma bileşeni de yıllar itibari ile önemli artışlar göstermektedir.

Tablo 38: 2007-2010 Dönemi Kırsal Kalkınma Bileşeni Türkiye Yardımları (Milyon Euro)

Yıl	2007	2008	2009	2010	Toplam
Miktar	20,7	53	85,5	131,3	290,5

Kaynak: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı (Erişim) <http://sgb.tarim.gov.tr/> , 27 Aralık 2009.

3.3.2. IPA Uygulama Süreci

IPA kapsamında aday ve potansiyel aday ülkelere mali kaynakların kullandırılması için öngörülen beş aşama ve ülkelerin kendi içlerindeki

* Amasya, Afyon, Balıkesir, Çorum, Diyarbakır, Erzurum, Hatay, Isparta, Kahramanmaraş, Kars, Konya, Malatya, Ordu, Samsun, Sivas, Şanlıurfa, Tokat, Trabzon, Van, Yozgat.

²⁰⁷ (Erişim) <http://www.tkd.gov.tr> , 27 Aralık 2009.

kurumsal yapısını oluşturmaları bir ön şart niteliğindedir. Mali yardımların kullanılması için tamamlanması gerekli beş süreç şu şekildedir:

- Çok Yıllı İndikatif Mali Çerçeve Belgesi,
- Çok Yıllı İndikatif Planlama Belgesi,
- Stratejik Uyum Çerçevesi,
- Operasyonel Programlar,
- Finansman Anlaşmaları.

Çok Yıllı İndikatif Mali Çerçeve Belgesi (Multi-Annual Indicative Financial Framework-MIFF): AB Komisyonunun her yıl, sonraki üç yılı kapsayan mali yardımların dağılımını gösteren ve uygulama planı niteliğinde olan belgeyi hazırlayarak AB Parlamentosuna ve AB Konseyine sunar. Belge planlanan üç yıllık süreçte aday ve potansiyel aday ülkelerin hangi bileşenden ne kadar yardım alacağına bir göstergesi olarak Komisyonun görüşlerini yansıtır. Genişlemeye ilişkin politik çerçeve ile bütçe arasındaki ilişkiyi gösterir. Tablo 33'de gösterilen aday ve potansiyel aday ülkelere yapılması planlanan mali yardımlar ve Tablo 35'de gösterilen Türkiye'nin bileşenler kapsamında hangi yıl ne kadar yardım alacağına dair bilgiler bu belge ışığında oluşturulmaktadır. 2006 genişleme paketine dayanılarak oluşturulan ilk Mali Çerçeve Belgesi 2008-2010 yıllarını kapsamaktadır.²⁰⁸

Çok Yıllı İndikatif Planlama Belgesi (Multi-Annual Indicative Planning Document-MIPD): Avrupa Komisyonu ile mali yardımların yararlanıcısı ülke arasında IPA bileşenleri ekseninde hangi başlıkta ne tür faaliyetlerin ve önceliklerin gerçekleştirileceğinin hazırlandığı belgedir. Mali çerçeve belgesi gibi üçer yıllık dönemler için hazırlanır ve yıllık gözden geçirmelere tabi tutulur. Belgenin uygulama aşamasına geçebilmesi için Avrupa Komisyonu'nun onayından geçmesi gerekmektedir. Çok Yıllı Planlama Belgesi, katılım ortaklığı belgeleri, ulusal programlar, ilerleme

²⁰⁸ Hüseyin Gösterici, Burhan Ormanoğlu, "AB Mali Yardımları ve IPA Uygulamasına Geçiş", **Türk İdare Dergisi**, Cilt 2, Sayı 25, Bahar 2007, s.180.

raporları, Konsey kararları ve Komisyonun hazırlamış olduğu strateji belgelerinde tanımlanmış ihtiyaç, sorun ve önceliklere dayalı olarak hazırlanır.²⁰⁹

Stratejik Uyum Çerçevesi (Strategic Cohorence Framework-SCF):

IPA'yı oluşturan 1085/2006 sayılı Konsey Tüzüğü'nün uygulanmasını ilişkin 718/2007 sayılı Komisyon Tüzüğü'nün 154. Maddesinde Stratejik Uyum Çerçevesinin tanımına ve önemine yer verilmiştir. Bu belge, İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı ve Bölgesel Kalkınma Bileşenlerinin programlanmasında referans dokümanı olup, Çok Yıllı İndikatif Planlama Belgesi esas alınarak hazırlanır. Söz konusu bileşenlerle ilgili temel amaçları ve öncelikleri, SWOT analizlerini ve operasyonel programlar için tahsis edilen mali kaynakları içerir. Strateji Uyum Çerçevesi, söz konusu iki bileşen için planlanan programların onaylanması için bir ön şarttır. Bu nedenle ilk programın onaya sunulmasından önce veya en azından aynı anda Komisyona arz edilmesi gerekmektedir.²¹⁰

Operasyonel Programlar (Operational Programmes-OPs):

Operasyonel Programlar, her bir IPA bileşeni için ilgili aday ülke otoriteleri tarafından hazırlanarak Komisyona sunulmaktadır.²¹¹ İlgili oldukları alan, sektör ve bölgelerle ilgili yapılacak SWOT çalışmaları ışığında Çok Yıllı Planlama Belgesi'ndeki amaç ve önceliklere ulaşmak için yapılması gereken faaliyetleri ve uygun önemleri tanımlar ve gösterir. Orta dönem hedefler ve ihtiyaçlarının analizini içeren üçer yıllık dönemler için hazırlanır. Amaç, sonuç müdahale alanları, izleme ve değerlendirme göstergeleri ve büyük projelerin listesi gibi birçok veriyi içerir. Bu nedenle IPA kapsamında fon kullanacak aday ülkenin, gerekli kurumsal yapıyı ve programlara dokümanlarını oluşturması şarttır.²¹²

²⁰⁹ Gösterici ve Ormanoğlu, "AB IPA Yardım Sistemi 2007-2013 Uygulaması", s.107.

²¹⁰ European Commission, **Commission Regulation 718/2007 of 12 June 2007**, s.51. (Erişim) <http://eur-lex.europa.eu> , 29 Aralık 2009.

²¹¹ EC, **a.g.e.**, s.51-52.

²¹² Gösterici ve Ormanoğlu, **a.g.m.**, s.107.

Finansman Anlaşmaları (Financing Agreements): Mali destek sağlanacak olan belli bir proje veya programa ilişkindir. Komisyon tarafından finansman kararı alınmasının ardından yasal bağlayıcılığı olan mali yükümlülükleri içeren, aday ülke ile Komisyon arasında imzalanan anlaşmadır. Bu anlaşma hangi bileşen altında hangi proje gerçekleştirilecekse her bir proje için tek tek imzalanır. Buradan kasıt tek bir finansman anlaşması söz konusu olmayıp, uygulanacak her proje için ayrı bir finansman anlaşması imzalanacağıdır.

3.3.4. IPA Türkiye Yapılanması

Avrupa Birliği, mali yardımlar konusunda bazı yetkilerini aday ülkelere devretme yöntemi ile Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi'ne geçmiştir. Sistemin özü daha önce değinildiği gibi aday ülkelerin mali yardım sistemini daha iyi özümsemelerini sağlamak, daha etkin mali yönetim ve ülkeleri adaylık sonrasındaki fonlara hazırlamaktır. 1999 Helsinki Zirvesi sonrasında da Türkiye için bu yapı benimsenmiş ve uygulamaya geçmiştir. IPA kapsamındaki kurumsal yapı Türkiye'de kurulmuş olan Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi üzerine geliştirilmiştir. Mevcut yapının avantajı kullanılarak daha kısa sürede kurumsal yapının planlanmasının amaçlanmıştır. Bu çerçevedeki aktörler ve görev alanları kısaca şu şekildedir;²¹³

Mali İşbirliği Komitesi: Türkiye ile birlik arasındaki mali işbirliği alanında koordinasyonu sağlamak için kurulmuştur. Farklı bakanlıkların ve kurumların görev alanlarına giren bu alanda eşgüdümün sağlanmasından sorumludur. Sekretaryasını ABGS yaparken Komite, Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ve ABGS temsilcilerinden oluşur.

²¹³ Bu bölümdeki bilgiler, söz konusu aktörlerin ilgili kurumlarının internet sitelerinden Aralık 2009 tarihinde derlenmiştir.

Ulusal IPA Koordinatörü: Bu görevi Avrupa Birliği Genel Sekreteri yürütür. Ülkemiz ile Komisyon arasında IPA kapsamındaki mali yardımlar ve genel müzakere alanlarında koordinasyonu sağlayıp, projelerin seçimi ve finansman anlaşmalarının imzalanması, I. Bileşen yıllık programları ile II. Bileşen kapsamında sınır ötesi işbirliği programlarına katılım faaliyetlerini yürütür. Yıllık ve nihai raporları Komisyona sunar.

Stratejik Koordinatör: Devlet Planlama Teşkilatı'na verilmiş bir görev olup, Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı kapsamındaki mali yardımın koordinasyonun sağlanması, Stratejik Uyum Çerçeve Belgesinin hazırlanması, sektörel stratejiler ve programlar arasındaki koordinasyonun sağlanması gibi faaliyetleri yürütür.

Yetkili Akreditasyon Görevlisi: Ekonomiden sorumlu Devlet Bakanıdır. Ulusal Fonun akreditasyonu ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisini ulusal akreditasyon için görevlendirilmesi gibi görevleri vardır.

Ulusal Yetkilendirme Görevlisi: Hazine Müsteşarı'nın yürüttüğü bir görev olup, AB tarafından mali yardımların aktarıldığı Ulusal Fon'un yönetiminde yetkilidir. Fon yönetiminden Komisyona karşı sorumludur. Fonların kullanımına ilişkin etkin bir iç denetimin sağlanması, yönetim bilgi sistemlerinin düzgün işleyişinin sağlanması ve uygun bir raporlama sisteminin kurulması çalışmalarını yürütür.

Ulusal Fon: Hazine Müsteşarlığı bünyesinde ve yönetiminde oluşturulan, AB Komisyonundan yardımların aktarıldığı ve toplandığı fondur.

Operasyon Birimleri: Operasyonel programların hazırlanmalarından sorumludurlar. Bu kapsamda Çevre ve Orman Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Tarım ve Köyişleri Bakanlığı görev alanlarında giren IPA bileşenleri çerçevesinde bu görevlerinden sorumludurlar.

Merkezi Finans ve İhale Birimi: Hazine Müsteşarlığı bünyesinde oluşturulmuş olup, Birliğin mali yardımları ile finanse edilecek projelerin ihale ve raporlama süreçlerinden sorumludur.

Denetim Otoritesi: Hazine Kontrolörler Kurulu'nun yürüttüğü bir görevdir. Yıllık denetim planının ve denetim raporlarının hazırlanmasından sorumludur. Yönetim ve denetim mekanizmalarında yer almayan bağımsız bir denetim otoritesinin olması gerekliliğine paralel olarak Hazine Kontrolörler Kurulu'nun bu görevi tartışılmaktadır. Daha önce Sayıştay da bu konuda görevlendirilmişti.

Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Koordinasyon Komitesi: DPT, ÇSGB, Çevre, Ulaştırma ve Sanayi ve Ticaret Bakanlıkları, III. ve IV. bileşen altında yürütülen faaliyetlerin birbirleri ile uyumlu bir şekilde hayata geçirilmesi ve genel olarak bu bileşenler altında yer alan programlar arasında uyumun sağlanmasından ile sorumludurlar.

Ortak İzleme Komitesi: Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Mali İşbirliği Komitesi, Program Otoriteleri ve Avrupa Birliği Komisyonu temsilcilerinden oluşan Komite, yılda en az bir kez toplanarak programların gözden geçirilmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesi faaliyetlerinden sorumludur.

IPA İzleme Komitesi: ABGS öncülüğünde IPA'nın diğer aktörlerinden oluşur. Tüm bileşenler kapsamındaki faaliyet ve projelerin ilgili yasal hükümlere uygun yürütülüp yürütülmediğinin izlenmesinden sorumludur.

Avrupa Birliği'nin, 2007-2013 dönemini kapsayan mali yardımlarının nihai düzenlemesi olan Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA), ülkemiz açısından faydalanılması gereken önemli bir kaynak durumundadır. Daha önceki aday ülkelerin kullanımına sunulan PHARE, SAPARD, ISPA gibi yardım programlarından yararlanamayan Türkiye bu defa tam aday statüsünde, program kapsamında belirlenen tüm bileşenlerden yararlanma

imkânına kavuşmuştur. Potansiyel aday ülkelerden daha fazla mali araç sunulan ülkemiz, gerçekleştirilmesi gereken kurumsal yapısını 1999 Helsinki Zirvesi sonrasında oluşturduğu Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi üzerine kurarak kendi deneyimlerinden istifade etmiştir. IPA sisteminin getirdiği en önemli yenilik mali yardım alanında, hukuksal çerçeve, kaynak tahsisi, uygulama ve denetim mekanizmalarında tek bir çatı altında basit bir yapıyı getirmiş olmasıdır. Birlik bu süreçte mümkün olduğunca aday ülkelerin aktif rol oynamasını öngörmekte ve ülke içerisinde de geniş katılım olmasını arzu etmektedir.

Birliğin, protokol, ikili sözleşme, proje bazlı finansman süreçlerinden IPA ile programlama sürecine geçmiştir. Yeni yapı ile etkin mali kontrol ve mali yardımların katma değerinin ölçülmesi, eşgüdüm sağlanması, aday ülkelerce benimsenmesi ve ülkelerin adaptasyon ve uyumun sağlanmasına olan katkısı giderek artmaktadır. Katılım öncesi yardımlardan yararlanan ülke sayısının daha önceki dönemlere göre az olması ve sadece üç ülkenin tam aday statüsünde tüm bileşenlerden yararlanabilmesi bir avantaja dönüştürülmelidir.

Yapılacak mali yardımlar beş ana bileşende tanımlanarak mevcut durum, öncelikler, tedbir alanları ve uygulama süreci sonrasında elde edilmesi beklenen çıktılar net olarak ortaya konmuştur. Programların yürütücüleri, görevleri, kurumsal yapılanması detayları ile belirtilmiştir. Bu yolda atılacak her adım, planlanan mali kaynakların ülkemiz için tahsisini sağlayacağı gibi, üyelik sonrası karşı karşıya kalınacak yapılara bir hazırlık aşaması anlamına gelmektedir. Geliştirilen araçlarla üye ülkelerin deneyimlerinden istifade edilmesi sağlanırken aynı zamanda sınır ötesi işbirliği programları ile bu durum pekiştirilmektedir.

Sınırları, uygulama aşamaları ve çıktıları net olarak ifade edilen bu yeni mali yardım sisteminin, ülkemizin Birlik ile adaptasyonunun sağlanması için etkin ve kararlı politikaların izlenmesi gerekmektedir. Birliğin hedefi

doğrultusunda bu uygulamaların merkezi kurumlardan ziyade mümkün olan en geniş anlamda tabana yayılarak tüm aktörlerin, hedef kitlelerin katılımı sağlanmalıdır. Böyle bir mali kaynak aracının önemi kavranarak, proje bazlı çalışmaların sunulabilmesi için gerekli destek sağlanmalıdır. Özellikle yerel otoriteler, sivil toplum kuruluşları, belediyeler, sendikalar, üniversiteler daha aktif olarak çalışmalıdırlar. Bu kapsamda ihtiyaç duyulacak en önemli unsur konusunda yetişmiş ve uzman olan personeldir. Proje hazırlanması, sunulması, yürütülmesi ne sonuçlandırılması alanlarında deneyimli kurumların bu artılarını paylaşımlarının yanı sıra, yeni uzman personellerin yetiştirilmesine ayrıca önem verilmelidir.

Mali yardım ve projelendirme süreçlerinde ortaya çıkan sorunların veya tereddütlerin anında ve etkili olarak çözülebilmesi, baştan önlemlerin alınabilmesi, aktörlere olan uzaklıkla sıkı sıkıya bağlıdır. Birebir iletişim, zamanında müdahale ve deneyimlerin paylaşılması açısından merkezi yapılanmadan ziyade yerel uygulama birimleri daha etkin çalışmalı veya teşkilat ağlarını geliştirmeliler.

Türkiye'nin bugüne kadar AB mali yardımlarından yeterince yararlanamadığı, bu durumun her iki taraftan da kaynaklandığı görünmektedir. IPA uygulaması ile ülkemize yapılacak mali yardım miktarında önemli bir artış öngörülmektedir. Kendi dinamiklerimiz ile gerçekleştirmemizin zor olduğu faaliyetler için, bu fırsatlar iyi değerlendirilmeli, farkındalık yaratacak uygulama örnekleri sunulmalıdır. Başarılı olacak her projenin ve yeterince etkin kullanılacak mali yardımların bundan sonraki süreçte Birlik tarafından dikkate alınması muhtemeldir. Gerek mali yardımlar alanında, gerekse diğer konularda elde edilecek olumlu tüm çıktılar sadece Birliğe üyelik yolunda değil, Türkiye'nin genel yapısı anlamında önemli kazanımlar elde etmesini sağlayacaktır.

SONUÇ

21. yüzyıl ortalarında altı ülkenin bir araya gelmesi ile temelleri atılan Avrupa Birliği, bugün 27 üye, 3 tam aday ve 5 potansiyel aday ülke dünyanın en önemli birleşme organizasyonu, ekonomik gücü ve aynı zamanda siyasi aktörü durumundadır. Kuruluş aşamasından bu yana dayanışma ilkesinin gereği olarak bölgeler arasındaki gelişmiş farklarını azaltarak kendi içerisinde bütünleşmiş bir yapıyı oluşturmak, ekonomik ve sosyal kalkınmayı dünya geneline yaymak gibi amaçlarını gerçekleştirmek üzere geliştirilen en önemli araç, mali yardımlar olmuştur. Üyelere, aday ülkelere ve üçüncü ülkelere yapılan mali yardımlar konusunda sürekli kendisini geliştiren Birlik, son olarak Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) ile söz konusu uygulamalarına devam etmektedir.

Bugün ister bireyler, ister kurumlar, isterse ülkeler olsun, her kesim açısından kendi olağan gelirleri dışında ek mali kaynaklardan istifade edilmesi önemli bir avantaj haline gelmiştir. Tarafların kendi başlarına üstesinden gelemeyecekleri proje ve faaliyetleri, hibe ve/veya reel faiz ve vade oranlarından daha kabul edilebilir düzeydeki finansal kaynaklardan karşılamaları tercih edilen bir durumdur. Böyle bir ortamda ek mali kaynaklardan istifade edebilmek için yoğun bir rekabet yaşanmaktadır.

Avrupa Birliği üyeliği, bu yönde arzulu olan aday ülkeler için zor ve uzun bir dönemi ifade etmektedir. Özellikle mevcut yapısının zedelenmemesine ve aday ülkelerin belirli bir seviyeye geldikten sonra üyelik sürecinin gerçekleşmesine özen gösteren Birlik, bu doğrultuda söz konusu ülkelere gerekli mali desteği vermektedir. Kurumsal kapasitelerinin geliştirilmesi ve Birlik standartlarına uyumun sağlanabilmesi için verilen mali desteğin takibi ilgili kurumlarca sıkı bir şekilde yapılmaktadır.

AB'nin sunduğu mali yardımlar, hem ülkelere hem de söz konusu ülke içerisindeki birçok kurum, kuruluş, sivil toplum kuruluşları, yerel otoriteler,

bireysel katılımcılar gibi geniş bir perspektifte yararlanıcıya sunulmaktadır. Protokol ve sözleşmelerle çerçevesi çizilen mali yardım konusunda proje tabanlı uygulamadan son olarak program uygulamasına geçildiği görülmektedir. Birliğin mali yardımları ile ilgili en büyük yanılgı, doğrudan ilgili ülkenin bütçesine yapılan katkı şeklinde algılanmasıdır. Mali yardımlar uygulama esaslarına sıkı sıkıya bağlı olan, nakdi yardımdan ziyade program, projelere veya özel uygulamalarla kullanılan, ülkelerin belirlenen önceliklerine ulaşması için yürütülen faaliyetlerin finansmanını ifade etmektedir. Bu nedenle anılan mali yardımların bütçe açıklarını kapatması, dış borç ödemeleri için kullanılması gibi durumlar söz konusu olamamaktadır.

Avrupa Birliği de genişlemesini sağladıkça, mevcut ekonomik ve sosyal yapısından daha alt seviyedeki ülkeleri bünyesine almış, bunun için de bütçesinden daha fazla kaynağı, bu ülkelere çeşitli yöntemlerle sunmak zorunda kalmıştır. Özellikle Yunanistan, Portekiz ve İspanya gibi zayıf ekonomili ülkelerin uyumlaştırılmasının maliye yüksek olmuştur. Adaylık ve üyelik sonrası AB kaynaklarının cazibesine kapılan bu ülkeler, üyeliklerini tamamladıktan sonra yeni genişleme hareketlerine sıcak bakmadıkları gibi kullanıma sunulan mali kaynaklardan daha fazla pay alma yarışı içerisine girmişlerdir.

Birliğin özellikle bu zayıf ekonomili ülkelere yaptığı mali yardımların temelinde Birliğin yapısının bozulmaması amacı yatmaktadır. Gelişmiş bölgelere, az gelişmiş bölgelerden gelebilecek tehlikenin önüne geçilmesi, Birlik veya üye ülke içinde kutuplaşmanın önüne geçilebilmesi, ekonomik ve sosyal farklılıkların ortadan kaldırılması bu bölgelere yapılacak ek katkılarla mümkün olabilmektedir. Bu sayede yukarıda sayılan olumsuzluklar önlenirken, aday ülkelerin de Birlik standartlarına gelmesine katkıda bulunmaktadır.

Özellikle Yapısal Fonlar kapsamında sunulan finansal imkânlar, üye ülkeler arasındaki gelişmişlik farklarını ortadan kaldırmaya veya en aza

indirgenmesine yönelik faaliyetlerin mali kaynağını oluşturmaktadır. Üye ülkeler arasında söz konusu olan gelişmişlik farklılıkları aynı zamanda bir ülkenin kendi içerisinde de söz konusu olabilmektedir. Mali yardımlarla elde edilmek istenen fayda, üyelerin birbirleri ile veya bölgeleri arasındaki gelişmişlik farklarını azaltarak bütünleşmiş bir yapının sağlanmasıdır. Üçüncü ülkelere yapılan yardımlar ise dünya barışına, huzuruna, refah seviyesine katkıda bulunabilmek amacıyla kullanılmaktadır.

AB, mali yardım alanında ilk olarak yönünü Afrika, Karayip ve Pasifik ülkelerine çevirmiştir. Daha çok Avrupa'nın eski sömürge devletlerinin oluşturduğu bu kümedeki ülkelere yönelik yardımlar, Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinin, Birliğe üyelik konularının gündeme gelmesine kadarki dönemde daha fazla olmuştur. Dünyanın yoksul bölgelerine yapılan bu yardımlar hem vicdani hem de sosyal nitelikli olup daha çok hibe niteliğinde gerçekleşmiş, Avrupa Kalkınma Fonu bu amaca hizmet etmiştir.

AB'nin kapıları çabuk açtığı kadar mali yardım alanında cömert davrandığı ülke grubu MDAÜ olmuştur. Yugoslavya'nın çözülüşü ve Sovyetler Birliği'nin dağılışına paralel olarak bağımsızlığını yeni kazanan bu genç Avrupa ülkeleri çok kısa bir zaman aralığında tam üyeliklerini gerçekleştirmişlerdir. Birlik, söz konusu iki ülkenin dağılışı ile birlikte bu bölgedeki siyasi boşluğu kendi lehine kullanmak istemiştir. Aynı zamanda öncelikli değerleri olarak bilinen insan haklarının geliştirilmesi, demokrasinin yaygınlaştırılması, hukukun üstünlüğünün sağlanması, liberal ekonomik uygulamalar ve dünya siyaset ve ekonomisi ile bütünleşmiş bir bölge için, birlikte bir tarihi geçmişleri olan bu ülkelere her türlü desteği vermiştir.

1 Mayıs 2004'de üye olan 10 ülke ile 1 Ocak 2007'de üye olan Bulgaristan ve Romanya'nın katılımı, nüfus ve coğrafi alan olarak o günkü durumum itibari ile % 20-25 seviyelerinde bir büyüme anlamına gelirken, ekonomik anlamda ise birçok değer düşmesine neden oldu. Bu durum, Birliğin mali yardım alanında dikkate aldığı kişi başına GSYİH oranındaki

değişime koşul olarak, daha önce yardım alan kimi bölgelerin artık yardım kapsamından çıkmasına neden olmuştur. Yeni oluşumdan en çok etkilenen ülkeler ise Yunanistan, İspanya ve Portekiz iken bu ülkelerin aldıkları mali yardımların azalması özellikle Yunanistan'ın genişlemeye olan karıştılığının da nedenini ortaya koymaktadır. Bulgaristan ve Romanya'nın üyelik sürecine hazır hale getirilmeleri kolay olmamış, diğer ülkelerden daha geç bir tarihte Birliğe kabul edilmelerinin yanında en fazla mali katkıyı alan ülkeler olmuşlardır.

Bu grupta yer alan ülkeler için geliştirilen PHARE, ISPA ve SAPARD programları hem içerdikleri mali yardım miktarı hem de üyelik sonrası süreçte yararlanacakları sırası ile Yapısal Fonlar, Uyum Fonu ve Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu / Garanti Bölümü için deneyim kazandırmaları bakımından önemlidir. 1999 Helsinki Zirvesi sonucunda tam aday ülke ilan edilen Türkiye'nin ise program bütçelerinin kesinleştiği ve bundan sonra değiştirilemeyeceği mazereti ilgili mali yardım programlarının dışında bırakılması, ülkemiz için dezavantaj olduğu kadar Birliğin samimiyeti açısından düşündürücüdür.

Tam adaylık dönemine kadar olan süreçte ülkemizin yararlandığı mali yardımlar daha çok protokollerle düzenlenmiştir. Mali protokollerle hem kamu hem özel birçok proje gerçekleştirilmiş, bu sayede hem ekonomik hem de yaratılan istihdam sayesinde sosyal fayda sağlanmıştır. Hayata geçirilen projelerin o dönem Türkiye'si tarafından kendi öz kaynakları ile üstesinden gelinemeyecek nitelikte olması önemlidir. II. Mali Protokol, bütçeden karşılanan kaynakların yanı sıra artık Avrupa Yatırım Bankası kaynaklarının da ülkemizin kullanımına sunulmasının başlangıcı olarak dikkat çekerken, IV. Mali Protokol ise uygulama şansı bulamaması bakımından değerlendirilemeyen bir fırsat niteliğindedir. Özellikle Yunanistan'ın vetosuna takılan bu protokol, ardından yaşanan askeri müdahale ile iyice gecikmiş ve kullanılamamıştır. Bu dönem gelişmeleri aynı zamanda ikili ilişkilerdeki duraklama hatta gerileme dönemidir. Sivil insiyatifin tekrar iktidara gelmesi,

serbest piyasa ekonomisine geçilmesi ve yönümüzün Avrupa olarak teyidinin ardından ilişkiler ivme kazanmış ancak bu durum 1987 tam adaylık başvurusunun kabulünü sağlayamamıştır. Protokoller döneminde yaşanan aksaklıkları aynı zamanda ülkenin sık sık el değiştiren siyasi yönetimi ile ilişkilendirmek de mümkündür.

Nihayet 1999 Helsinki Zirvesi'nde tam adaylık statüsü ortaya çıkmış ve mali yardım alanında yeni döneme geçilmiştir. MDAÜ için hazırlanan programlara dâhil edilmeyen ülkemiz öncesinde MEDA I ve daha sonra MEDA II ile Akdeniz ülkeleri için geliştirilen programlardan kaynak kullanmıştır. Tam adaylık ile birlikte Katılım Öncesi Mali Yardımlarına Dair Çerçeve Tüzük kabul edilmiş, bu dönemde yardım miktarında artışlar olurken, bunun kullanılmasının yönetimi için Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi kurulmuş, bu sayede birçok yetki Birlikten aday ülkelere kaymıştır.

Miktarlarda oransal olarak göze çarpan yeni dönem artışlarına rağmen uzun geçmişine göre Türkiye'nin yeterli desteği aldığını söylemek güçtür. Özellikle MDAÜ ile yapılan kıyaslamada, kişi başına alınan mali yardım miktarı, ilişkilerin başladığı andan bugüne, her yıl başına düşen mali yardım miktarı ve toplam mali yardımlarda her zaman söz konusu ülkelerin önemli üstünlükleri bulunmaktadır. Zaman zaman ülke içerisinde yaşanan siyasi gelişmeler, tercihler neticesinde Birlik ile Türkiye arasında kopmalar olsa da ülkemiz, bu konudaki kararlılığını uzun zamandır devam ettirmektedir. Birçok yönden, bugün üye konumundaki MDAÜ ve Yunanistan, İspanya, Portekiz gibi ülkelere daha kötü durumda olmayan Türkiye için üyelik sürecinin henüz tamamlanmamış olması ve ne zaman tamamlanacağına dair net tarihin olmadığı görülmektedir. Ayrıca dile getirilen farklı statüler, kullandırılan mali yardımların diğer ülkelerle kıyaslanmasında ortaya çıkan sonuç Birliğin çok Türkiye'ye yönelik politikalarında pek samimi olmadığını eleştirilerini doğrular niteliktedir.

2007-2013 döneminde Birliğin aday ve potansiyel aday ülkeler için öngördüğü mali yardımlar IPA kapsamında düzenlenerek yaklaşık 11.5 Milyar Euro bütçe öngörülmüştür. Hırvatistan ve Makedonya ile birlikte Türkiye tam aday olarak, program kapsamında belirlenen Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma, Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği, Bölgesel Kalkınma, İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi ve Kırsal Kalkınma bileşenlerinden yararlanabilecektir. Her bileşen altında operasyonel programların, mevcut durumun, önceliklerin, hedef kitlenin ve desteklenecek faaliyetlerin net olarak çizildiği yeni dönem perspektifi için öngörülen kurumsal yapı ise Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi üzerine inşa edilmiştir. Yeni sistemin hedeflerinden biri de ön şart niteliğinde olan kurumsal yapılanma ile üyelik sonrası kullanılacak Yapısal Fonlarla, Uyum Fonlarına hazırlık yapılmasıdır. Sahip olduğu nüfus, ekonomik kapasite, coğrafi alan ve karşılıklı ilişkilerin tarihi gibi farklı alanlardaki üstünlüğü Türkiye'nin yeni dönem mali yardımlardan faydalanan ülkeler arasında ilk sırayı almasını sağlamıştır.

IPA uygulamasında yararlanıcı ülke sayısının az olması ve Türkiye ile birlikte sadece üç ülkenin tüm bileşenlerden yararlanması bir avantajdır. Aday olarak ülkemizin bu sistemi özümsemesi, benimsemesi ve tüm aktörler tarafından etkin olarak kullanılması, fırsatların iyi değerlendirilmesi gerekmektedir. Gerek mali yardımların kullanımı, gerekse diğer göstergelerde elde edilecek olumlu sonuçlar, sonraki uygulamalara referans teşkil edecek olması nedeni ile önemlidir. Yıldan yıla artış gösteren bu kaynakların sınırları net olarak belirlenmiş bileşenler kapsamında, arzu edilen yönde kullanılması gerekmektedir.

IPA kapsamında ülkemize yapılması öngörülen mali yardımlar için birçok alan belirlenmiştir. Kurumsal kapasiteden, çevre, ulaştırma, bölgesel rekabet edebilirlik, insan kaynaklarının geliştirilmesi, istihdam gibi farklı alanlara odaklı bu kaynaklar için ülkemizin gerekli hassasiyeti göstermesi ve kararlılığını sergilemesi şarttır.

Birliğin son genişlemesinin gösterdiği gibi Türkiye'nin olası bir üyeliğin maliyeti bir hayli fazla olacaktır. Geniş coğrafyası, kalabalık nüfusu, bölgeler arası gelişmişlik farkının fazlalığı, kişi başına düşen gelir miktarı gibi göstergeler Türkiye'nin Birliğe uyumunun da kolay olmayacağını desteklemektedir. Ancak Yunanistan, İspanya ve Portekiz gibi ülkelerin Birlik desteği ile geldiği aşama göz önüne alındığında Türkiye'nin de daha fazla yardım alması gerektiği sonucu ortaya çıkmaktadır. Türkiye'de ise Birliğe tam üyeliği kolaylaştıracak ekonomik ve sosyal uyumun gerçekleştirilebilmesi için plan ve programlar öncelikle olarak belirlenmeli ve devamlılık arz etmelidir. Katılım öncesi mali yardımlar sayesinde gerekli kurumsal yapı güçlendirilerek, müktesebatın etkili bir biçimde uygulanması faydalı olacaktır.

Özellikle son dönem ekonomik krizinin şiddetini Avrupa'da daha fazla hissettirmesinin etkisi mali yardım alanında da kendisini gösterecektir. Yunanistan ve İspanya ekonomilerinin çökme aşamasına gelmesi ve bu ülkeler için ek mali yardımın zorunluluk arz etmesi Birlik bütçesine de yansiyacaktır. Diğer yandan Birlik ile Türkiye arasındaki mali yardım alanında, Birlik tarafından verilen kredilerin dahi yeterince etkin kullanılmadığı görülmektedir. Ülkemiz bakımından son dönemlerde bu kaynakların daha geniş bir yelpazede kullanılmaya başlandığı gözlemlenmekle birlikte, mali yardım pastasından daha fazla pay almak için yoğun çaba sarf edilmelidir. Türkiye'nin her alanda güçlü bir yapıya ulaşması Birlik için sırf ekonomik ve sosyal bir kazanç olarak değerlendirilmemeli, aynı zamanda siyasi yönü dikkate alınmalıdır.

Birlik standartları ile Türkiye'nin durumu karşılaştığından, aleyhimize olarak ortaya çıkan ciddi farkın, ek mali kaynak olmadan kapatılması mümkün görünmemektedir. Tam üyelik durumunda, Birlikten alacağı mali yardım çok daha fazla olacağından, daha önceki programlardan diğer aday ülkeler gibi yararlanamayan Türkiye'nin üzerine düşen görev, 2007-2013 dönemi için belirlenen Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı'ndan en üst seviyede fayda sağlamaktır.

KAYNAKÇA

ALPAR, Cem, ONGUN Tuba; **Dünya Ekonomisi Uluslararası Ekonomik Kuruluşlar (Azgelişmiş Ülkeler Yönünden Değerlendirme)**, İstanbul, Evrim Matbaası, 3. Baskı, 1988.

ARAKON, Maya; **Avrupa Akdeniz Ortaklığı Mali Aracı MEDA ve Türkiye**, İstanbul, İKV Yayınları, 2002.

ASLAN, Mehmet, "Avrupa Yatırım Bankası ve Türkiye'ye Yönelik Mali Yardım ve Kredileri ve Vergisel Durumu Üzerine", **Çimento İşveren Dergisi**, Mart-Nisan 2008, s.42-51.

ATAÇ, Kürşat, "AB' de Üye Olmayan Ülkelere Yönelik Mali Yardımlar ve Türkiye" **Vergi Dünyası**, Sayı 298, 2006, s.126-135.

Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği; **Avrupa Birliği'nin Türkiye'de Desteklediği Programlar 2004-2005**, Ankara, 2005.

BAKIRCI, Muzaffer, "Avrupa Birliği Üyelik Öncesi Destek Fonu'nun (IPA) Kırsal Kalkınma Bileşeni (IPARD), Türkiye'nin Durumu ve Muhtemel Etkileri", **Doğu Coğrafya Dergisi**, , Sayı 21, Ocak 2009, s.52-78.

BASA, Ali Rıza, "Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri ve Ulusal Programımızda Sosyal Politikalar", **Mercek Dergisi**, Sayı 22, Nisan 2001, s.36-43.

BAYRAKTAR, Fulya, **Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türkiye Tarafından Kaydedilen Gelişmeler ve Avrupa Birliği İle Mali İlişkiler**, Ankara: Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş. Genel Araştırmalar - Araştırma Müdürlüğü Yayınları, 2001.

BAYRAKTAR, Fulya; **Avrupa Birliği'nin Bölgesel Kalkınma Politikası ve Bu Politikanın Aday Ülke Olarak Türkiye Açısından Anlam ve Önemi**, Ankara, Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş. Genel Araştırmalar - Araştırma Müdürlüğü Yayınları, 2002.

BAYRAMOĞLU, Ebru Yüksel; Avrupa Birliği ile Mali İşbirliğimiz, **Hazine Müsteşarlığı Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi**, Ankara, 2000.

BİLGİLİ, Emine, "Türkiye'nin Üyeliğinin Avrupa Birliği Bütçesine Muhtemel Etkisi", **Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 15, Sayı 2, 2006, s.61-80.

BİLİCİ, Nurettin; **Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye**, Ankara, Akçağ Yayınları, 1997.

BİLİCİ, Nurettin; **Türkiye AB İlişkileri**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2004.

BİLİCİ, Nurettin; **Türkiye–Avrupa Birliği İlişkileri (Genel Bilgiler, İktisadi ve Mali Konular, Vergilendirme)**, Ankara, Seçkin Yayınları, 2. Baskı, 2005.

BİLİCİ, Nurettin, “Avrupa Birliği Mali Yardımlarının Dayanılmaz Cazibesi”, **ASOMEDYA (Ankara Sanayi Odası Yayın Organı)**, Mayıs 2005, s.43-59.

CAN, Ergüder; **Avrupa Birliği Bölgesel Politikaları ve Yapısal Fonlar; Uyum Sürecinde Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, Ankara, Akçağ Yayınları, 1997.

CAN, Ergüder, KOCAGÖL, Dilek Akdenizli; **Avrupa Birliği’nde Bölgesel Politikanın Gelişimi ve Yapısal Fonlar**, Ankara, TEPAV Yayınları, 2008.

Commission of The European Communities; **Report from The Commission 15th. Annual Report on The Implementation ofThe Structural Funds**, Brussels, 2004.

ÇARIKÇI, Emin; **Ekonomik Gelişmeler ve Türkiye – AB İlişkileri**, Ankara, Asil Yayınları, 2004.

ÇELİKTAŞ, İbrahim, “2007-2013 Mali Perspektifi İçin Öngörülen Avrupa Birliği Katılım Öncesi Fonlarının Yapısı”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 63, Ekim-Aralık 2006, s.39-49.

Devlet Planlama Teşkilatı; **AB Üyesi Ülkelerde ve Aday Ülkelerde Ekonomik Gelişmeler**, Ankara, DPT Yayınları, 2005.

Devlet Planlama Teşkilatı; **Türkiye İçin Müzakere Çerçeve Belgesi ve İlgili Diğer Belgeler**, Ankara, DPT Yayınları, Ekim 2005.

Devlet Planlama Teşkilatı; **AB Mali İşbirliği Politikaları ve Türkiye**, Ankara, DPT AB ile İlişkiler Genel Müdürlüğü Uyum Dairesi Başkanlığı Yayınları, 2003.

Devlet Planlama Teşkilatı; **Türkiye-AT Karma Komisyonu Türk Üyeleri İçin Hazırlanan Not**, Ankara, DPT Yayınları, Kasım 2000.

DPT Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü İkili Ekonomik İlişkiler ve Teknik İşbirliği Daire Başkanlığı; **Türkiye’nin İkili Dış Yardımları (1992 - 1996)**, Ankara, DPT Yayınları, 1998.

DPT Müsteşarlığı AB ile İlişkiler Genel Müdürlüğü; **Avrupa Birliği Sözlüğü**, Ankara, DPT Yayınları, 2004.

DPT Müsteşarlığı Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü; **Türkiye–Avrupa Birliği Mali İşbirliği Kapsamındaki Bölgesel Kalkınma Programları**, Ankara, DPT Yayınları 2005.

Devlet Planlama Teşkilatı; **Türkiye'nin Üyeliğinin AB'ne Muhtemel Etkileri**, Ankara, DPT Yayınları, 2004.

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı; **2004 Türkiye İktisat Kongresi, Çalışma Grubu Raporları IV**, Ankara, DPT Yayınları, 2004.

DPT Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü; **Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi (14 Nisan 2003 Tarihinde AB Konseyi Tarafından Kabul Edilen Nihai Metin)**, Ankara, DPT Yayınları, 2003.

Dış Ticaret Müsteşarlığı Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü ve TOBB; **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Ankara, 5. Basım, 2002.

DİNAN, Desmond, **Avrupa Birliği Ansiklopedisi**, İstanbul, Kitap Yayınevi Yayınları, 1. Baskı, 2005.

DURA, Cihan, ATİK, Hayriye; **Avrupa Birliği Gümrük Birliği ve Türkiye**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2. Basım, 2003.

DURA, Cihan, "Avrupa Birliği'nin Üçüncü Ülkelerle Ekonomik İşbirliği", **Hazine Dergisi**, Sayı 8, Ekim 1997, s.17-40.

ERİŞ, Meral Gezgin, "Tam Üyelik Sürecinde Türkiye'nin AB'ne Entegrasyonu". **Yeni Türkiye**, Sayı 35, Kasım-Aralık 2000, s.283-292.

European Commission; **The Budget of The European Union: How is Your Money Spent?**, Luxemburg: Office for Official Publications of The European Communities, February 2000.

European Commission; **Annual Report on the European Community's Development Policy and the Implementation of External Assistance in 2002**, Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities, 2003.

European Investment Bank Publications; **European Investment Bank Loans in Turkey**, Luxembourg, 2006.

FERİK, Bülent, “AB Devlet Yardımları Politikası ve Türkiye’de Devlet Yardımı Uygulamaları”, **Dış Ticaret Dergisi**, Sayı 31, 2004, s.3-16.

GENÇKOL, Metin; **Avrupa Birliği Mali İşbirliği Politikaları ve Türkiye**, Ankara: DPT Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü Uyum Dairesi Başkanlığı Yayınları, 2003.

GÖKBUNAR, Ramazan, CURA, Serkan, “Güçlü Bir Avrupa Birliği’nin Tek Şartı: Türkiye’nin Tam Üyeliği”, **Finans–Politik&Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Sayı 480, Mart 2004, s.22-37.

GÖSTERİCİ, Hüseyin, ORMANOĞLU, Burhan, Hüseyin Gösterici, Burhan Ormanoğlu, “AB Mali Yardımları ve IPA Uygulamasına Geçiş”, **Türk İdare Dergisi**, Cilt 2, Sayı 25, Bahar 2007. s.163-192.

GÖSTERİCİ, Hüseyin, ORMANOĞLU, Burhan, “Avrupa Birliği IPA Mali Yardım Sistemi / 2007-2013 Uygulaması”, **Bütçe Dünyası**, Cilt 2, Sayı 25, 2007. s.101-114.

GÜVENÇ, Müge Hayriye, “Avrupa Birliği Bütçesi”, **Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Bülteni**, Sayı 2, Mart 2007, s.9-10.

İktisadi Kalkınma Vakfı; **Avrupa Birliği Program ve Ajanslarına Aday Ülke Statüsüyle Türkiye’nin Katılımı**, İstanbul, İKV Yayınları, 2001.

İktisadi Kalkınma Vakfı; **Avrupa Birliği Uyum Politikası, Katılım Öncesi Mali Araçları ve Türkiye**, İstanbul, İKV Yayınları, 2006.

İktisadi Kalkınma Vakfı; **Türkiye’ye Yönelik AB Fonları ve Kullanım Koşulları**, İstanbul, İKV Yayınları, 2004.

İktisadi Kalkınma Vakfı; **Avrupa Birliği’nin Bölgesel Politikası ve Türkiye’nin Uyumunu**, İstanbul, İKV Yayınları, 2001.

KAMILOĞLU, Mesut; **Avrupa Birliği’ne Aday Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerine Yönelik Katılım Öncesi Fonlar, Uygulama Mekanizmaları ve Türkiye Uygulaması**, Ankara, DPT Planlama Uzmanlığı Tezi, 2004.

KAPLAN, Baturalp. “Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri ve Gümrük Birliği Süreci”, **Türkiye ve Siyaset Dergisi**, Mayıs-Haziran 2002, s.22-30.

KARABACAK, Hakan; **Türkiye–Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali İşbirliği ve Proje Yönetimi Yaklaşımı**, Ankara, Ayrıntı Basımevi, 2004.

- KARABACAK, Hakan, "Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye ile Mali İşbirliği", **Maliye Dergisi**, Sayı. 146, Mayıs–Aralık 2004, s.69-106.
- KARACA, Nil, "Avrupa Birliği Bütçe Sistemi", **Maliye Dergisi**, Sayı 141, Eylül–Aralık 2002, s.42-50.
- KARLUK, Rıdvan; **Avrupa Birliği ve Türkiye**, İstanbul, Beta Basım Yayın Dağıtım, 8. Baskı, 2005.
- KAVALLALI, Murat; **Avrupa Birliği'nin Genişleme Süreci: AB'nin Merkezi Doğu Avrupa ve Batı Balkan Ülkeleri ile İlişkileri**, Ankara, DPT Müsteşarlığı AB ile İlişkiler Genel Müdürlüğü Yayınları, 2005.
- KELEŞ, Ruşen; **Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler**, Ankara, Türk Belediyecilik Derneği - Konrad Adenauer Vakfı Yayınları, 1999.
- KORAY, Meryem; **Sosyal Politika**, Ankara, İmge Yayınevi, 2. Basım, 2005.
- OĞUZ, Şebnem Karauçak, "Avrupa Birliği'nin Türkiye'ye Yönelik Mali Yardımları", **İKV Dergisi**, Eylül-Aralık 2000, s.27-43.
- ORALALP, Füsun, "AB Bölgesel Kalkınma Politikaları", **GAP Dergisi**, Sayı 15, 2001, s.10-13.
- ORMANOĞLU, Burhan, "Avrupa Birliği Öncesi Mali Yardımları Kapsamında Merkezi Olmayan Yapılanma Sistemi", **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sayı. 23. Sonbahar 2005, s.14-17.
- ORMANOĞLU, Burhan, ÇALIŞ, Hilal, "AB Bütçesinin Finansmanı-Özkaynaklar Sistem", **Bütçe Dergisi**, Cilt 3, Sayı 30, Yaz 2008. S.28-33.
- ÖZSOY, Osman; **AB Yolunda Türkiye-Türkiye'nin Avrupa Birliği Üyeliği'nin Türkiye'ye ve AB'ye Etkileri**, İstanbul, Türk Genç İşadamları Vakfı Yayınları, 2002.
- POLAT, Necip, "Avrupa Birliği-Türkiye Mali İşbirliği ve Sayıştay'ın Topluluk Kaynakları Üzerindeki Denetimi", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 52, Ocak-Mart 2004, s.61-84.
- RÖSCH, İnci Ataç, "Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardımı", **İSO (İstanbul Sanayi Odası) Dergisi**, Sayı 477, Aralık 2005, s.22-26.
- SAKAL, Mustafa, AY, Hakan, "Avrupa Birliği'nde Yapısal Fonlar ve Mali Yardımlar", **Avrupa Birliği Üzerine Yazılar**, Ankara, Sermaye Piyasası Kurulu Yayını, 2004. s.375-417.

SAKAL, Mustafa, AY, Metin; **Avrupa Birliğinde Yapısal Fonlar ve Mali Yardımlar**, İstanbul, Avrupa Birliği Üzerine Yayınlar, 2004.

SAMSUN, Nihal, “Avrupa Birliği'nin 2007-2013 Dönemi Bütçesi”. **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sayı 24, Kış 2007, s.16-23.

SAMSUN, Nihal; **Mali Kontrol Faslı Tanıtıcı Tarama Toplantısı Notu**, Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Mayıs 2006.

SAMSUN, Nihal; **Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerine Yönelik Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye**, Ankara, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2005.

STAMMEN, Theo, “Avrupa Birliği'nin Gelişiminde Genişleme ve Derinleşme Süreci Arasındaki Diyalektik İlişki”, çev. Necati İyikan, **Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi**, Sayı 15, 2008, s.196-209.

SÜNGÜ, Serdar, “Avrupa Birliği Mali Yardımlarının Topluluğa Yeni Katılmış ve Katılacak Olan Ülkelerle Türkiye Açısından Değerlendirilmesi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 54, Temmuz-Eylül 2004, s.54-111.

ŞAHİN, Ragıp; **Avrupa Birliği Bütçesi–Fonları ve Türkiye'nin Tam Üyeliği**, Ankara, DPT Avrupa Birliği ile İlişkiler Müdürlüğü Yayınları, 1998.

ŞEN, Zelal; **Türkiye'nin Avrupa Birliği Adaylığı ve Katılım Öncesi Strateji Çerçevesinde Bölgesel Politika Alanında Uyum Durumunun Değerlendirilmesi**, Ankara, ABGS Ekonomik ve Mali Konular Dairesi Başkanlığı Yayınları, 2004.

ŞİMŞEK, Mevlüdiye, “Avrupa Birliği'nin Finansal Açıdan Türkiye'ye Yönelik Hibe Faaliyetleri ve Bir Karşılaştırma”, **Finans-Politik&Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Sayı 480, Mart 2004, s.84-91.

T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı; **Çalışma ve Sosyal Güvenlikte Değişimin Yöntemi**, Ankara, 2005

T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Teşvik Uygulama Genel Müdürlüğü; **Avrupa Birliği'nde Devlet Yardımları Kurallarını Belirleyen Çerçeve ve İlke Kararları**, Ankara, 2003.

TAŞ, Ramazan, “AB'nin Yeni Mali Çerçevesi 2007-2013”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt 5, Bahar 2006, s.131-157.

TEKİN, Yakup, “Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sayı 23, Sonbahar 2005, s.18-24.

Tekstil ve Konfeksiyon Sektörü Haber ve Yorum Bülteni, “**Türkiye-AB Mali İlişkileri ve AB Yardımları**”, Sayı 17, Haziran 2005, s.43-47.

TURAN, Menaf; **Bölge Kalkınma Ajansları: Nedir, Ne Değildir?**, Ankara, Paragraf Yayınevi, 2005.

Türkiye Araştırmalar Merkezi; **Türkiye'nin Üyelik Durumunda AB Bütçesine Yapacağı Etkiler**, Essen, 2000.

Türk Sanayici ve İşadamları Derneği Avrupa Birliği Temsilciliği; **Türkiye-Avrupa Birliği Mali İlişkileri, Projeler İçin Pratik Bilgiler**, Brüksel, 2003.

TÜSİAD; **Türkiye’de İş Gücü Piyasasının Kurumsal Yapısı ve İşsizlik**, İstanbul, TÜSİAD Yayınları, 2004.

UĞURLU, Necla; **Avrupa Topluluğu Bölgesel Politikası, Yapısal Fonlar ve Bu Fonlardan Türkiye'nin Yararlanma Olanakları**. Ankara, DPT Yayınları, 1992.

ÜLGER, İrfan Kaya; **Avrupa Birliği Ansiklopedisi**, İstanbul, TURKAB Derneği Yayınları, 2003.

ÜSTÜNKAYA, Feza, **Avrupa Birliği'nin Bölgesel Mali Yardım Programı: Akdeniz Programı (MEDA) 1995 - 1999 (Yapısı, İlkeleri ve İşleyişi)**, Ankara, Hazine Müsteşarlığı Yayınları, 1996.

YILDIZ, Habib, YARDIMCIOĞLU, Fatih, “Türkiye’ye Yönelik Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Aday Ülkelerle Karşılaştırılması”, **Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 9, Sayı 3-4, 2005. s.437-472.

YILDIZ, Fatih Feramuz, AKDAĞ, Kerem, “Avrupa Birliği Yapısal Fonları Kapsamında Bölgesel Kalkınma ile Kırsal Kalkınma Fonlarının Karşılaştırılması”, **Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Türktarım Dergisi**, Sayı 167, 2006, s.29-37.

Elektronik Kaynaklar

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği: <http://www.abgs.gov.tr/>

Avrupa Birliği İngilizce Resmi Sitesi: http://europa.eu/index_en.htm

Annual Reports of MEDA I-II,

Annual Reports of PHARE, ISPA and SAPARD,

Annual Reports Concerning The Financial Reports,

Community Regional Policy,

Enlargement

EU Budget-Financial Reports,

European Agricultural Guidance and Guarantee Fund Reports,

European Commission

History of European Union,

IPA/Multi-Annual Indicative Planning Documents For Countires and All

Documents About IPA.

Avrupa Birliği İstatistik Kurumu: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu: <http://www.avrupa.info.tr/>

Avrupa Yatırım Bankası: <http://www.eib.org/>

Activity Reports,

Annual Financial Reports.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı: <http://www.calisma.gov.tr/> ,

<http://ab.calisma.gov.tr>

Çevre ve Orman Bakanlığı IPA Sitesi: <http://www.ipa.gov.tr>

Devlet Planlama Teşkilatı: <http://www.dpt.gov.tr>

Dış Ticaret Müsteşarlığı: <http://www.dtm.gov.tr/>

Hazine Müsteşarlığı: <http://www.hazine.gov.tr/>

İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etütler Merkezi: <http://www.arem.gov.tr/>

İktisadi Kalkınma Vakfı: <http://www.ikv.org.tr/>

İstanbul Büyükşehir Belediyesi: <http://www.ibb.gov.tr/>

İstanbul Valiliği, Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Merkezi:

<http://ab.istanbul.gov.tr>

Küçük ve Orta lçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi

Başkanlığı: <http://www.kosgeb.gov.tr>

Maliye Bakanlığı: <http://www.maliye.gov.tr>

Merkezi Finans ve İhale Birimi: <http://www.cfcu.gov.tr/>

Mersin Bölgesel İnovasyon Stratejisi: <http://www.ris-mersin.info/>

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı: <http://stb.gov.tr/> , <http://ipa.stb.gov.tr>

T. C. Resmi Gazete: <http://rega.basbakanlik.gov.tr/>

Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı:

<http://sgb.tarim.gov.tr/>

Tarımsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu: <http://www.tkd.gov.tr>

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı: <http://www.tepav.org.tr>

Türkiye İstatistik Kurumu: <http://www.tuik.gov.tr>

Ulaştırma Bakanlığı: <http://www.ubak.gov.tr/>

1963 Ankara Anlaşması: <http://www.belgenet.com/>

ÖZET

(TOPRAK, Hayri). (Mali Yardım Aracı (IPA) ve Türkiye – Avrupa Birliği Mali Yardım İlişkileri), (Yüksek Lisans Tezi), Ankara, (2010).

Avrupa Birliği, kuruluşundan bu yana hem üyeler hem de bölgeler arasında gelişmişlik farklarını azaltarak bütünleşmiş bir yapı için kullanılmak üzere üyelere, aday ülkelere ve üçüncü ülkelere yönelik mali kaynaklar ayırmaktadır. Mali yardımlar sayesinde ülkeler tek başlarına üstlerinden gelemeyecekleri projeleri hayata geçirirken, üyelik öncesi uyum dönemlerini de başarılı bir biçimde tamamlamaktadırlar.

Avrupa Birliği'nin mali yardımları sayesinde özellikle Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile Yunanistan, İspanya ve Portekiz gibi ülkeler kayda değer gelişmeler göstermişlerdir. Birliğin son genişleme öncesi aday ülkeler için planladığı ve uygulamaya koyduğu PHARE, ISPA ve SAPARD programları hem önemli miktarda mali yardım sağlamış hem de bu ülkelerin Birlik standartlarına yaklaşmasını sağlamıştır. Ayrıca ön şart niteliğindeki Kurumsal yapının işleyişi sayesinde tam üyelik sonrası üye ülkelerin kullanımına sunulan fonların uygulama süreçlerine geçiş de kolaylaşmıştır.

Türkiye, Birlik ile olan elli yıllık tarihinde farklı programlarla mali yardımlardan yararlanmışır. Uzun tarihi geçmişine rağmen diğer ülkelerle kıyaslandığında ise ülkemizin bu bağlamda yeterli desteği alamadığı görülmektedir. Bu durumun nedeni olarak iki taraf arasında ilişkilerin kimi zaman olumsuz seyretmesinin yanı sıra ekonomik ve politik gelişmeler de gösterilebilir.

1999 Helsinki Zirvesi'nin ardından tam aday statüsü ile mali yardımlardan yararlanan Türkiye'nin aldığı katkıda artışlar olmuştur. Birlik, 2007-2013 mali yardımlarını ise aday ve potansiyel aday ülkeler için

Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı sistemi ile planlayarak, yapılacak yardımları beş ana başlıkta toplamıştır; Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma, Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği, Bölgesel Kalkınma, İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi ve Kırsal Kalkınma. Tarihsel süreçte protokol, anlaşma ve proje destekli mali yardımlardan son dönemde program tabanlı yardım uygulamalarına geçilmiştir. Türkiye'nin sahip olduğu yüzölçümü, demografik özellikler ve genel ekonomik yapı ile bölgeler arası gelişmişlik farkları dikkate alındığında ülkemiz için ek mali kaynakların önemi daha da artmaktadır. Bu nedenle 2007-2013 dönemi için belirlenen yeni mali perspektiften en üst düzeyde istifade edilmesi gerekmektedir.

Bu çalışmanın amacı Avrupa Birliği'nin doğuşu, genişlemesi, bütçesi, mali yardımları, Türkiye'nin aldığı mali yardımlar, 2007-2013 dönemi mali yardım programlarının incelenmesidir. Türkiye'nin durumu incelenirken, Birliğe üyelik süreçleri tamamlanmış ülke gruplarına yapılan mali yardımlar üzerinde de durulacaktır. Birlik ile olan uzun geçmişimize nazaran alınan mali yardımlar diğer ülkelere kıyasla az olup, yeni dönem mali yardımlarının etkin kullanılarak sonraki aşamalara referans olması sağlanmalıdır.

Anahtar Sözcükler:

1. Avrupa Birliği
2. Mali Yardımlar
3. Türkiye – AB Mali İşbirliği
4. Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA)
5. Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi

ABSTRACT

(TOPRAK, Hayri). (Instrument for Pre-Accession Assistance “IPA” and Financial Assistance Relations Between Turkey and the European Union), (Master Thesis), Ankara, (2010).

The European Union, since its foundation allocates financial resources to the member states, candidate states and third party countries for the application of an integrated structure in order to reduce developmental differences between both members and the regions. With the help of financial assistances, countries carry out the projects which they cannot cope with their own and they also successfully complete their harmonisation period before membership.

Through the financial assistances of European Union, especially Central and Eastern Countries and the countries like Greece, Spain and Portugal have shown remarkable developments. The programs PHARE, ISPA and SAPAR, which the Union planned and implemented for the member states before the last enlargement, have provided a considerable amount of financial assistance and the approximation of these countries to the standards of the Union. Furthermore, through the operation of the prerequisite Institutional structure, transition to the operational processes of the funds which were offered to the use of member states after full membership, were become easier.

Turkey, in its 50 years of history with the Union, has benefited from financial assistances through various programs. Despite its long historical background, compared to the other countries, it is seen that our country couldn't get sufficient support within this context. Besides the unfavourable course of the relations between two sides, economic and political occurrences can also be indicated as the reason of this situation.

After the Helsinki Summit in 1999, with the candidate status, there has been some increases in the contributions taken by Turkey. The Union has classified the 2007-2013 duration period's assistances for candidate and potentially candidate countries as five main titles, by planning with the Instrument for Pre-accession Assistance-IPA; Institution Building, Regional and Cross-Border Co-operation, Regional Development, Human Resources Development and Rural Development. In the historical context, it's shifted from contract and project supported financial assistances to the program based assistance applications in the last periods. When considered the surface area, demographic features of Turkey and the developmental differences between general and regional economic structure, the importance of the additional financial assistances increase more for our country. For this reason, it should be benefited at the highest level from the new financial perspective which determined for the period of 2007-2013.

The aim of this study is to analyze the foundation and enlargement of the European Union, financial aids, funds used by Turkey, 2007-2013 funding programs. While examining the situation of Turkey, the financial aids to the country groups whose membership processes were completed will also be focused. In comparison with the other countries the amount of financial assistances received is less compared to the the long history with the Union and it must be provided to be a reference to the next stages by the efficient use of new period financial assistances.

Keywords:

1. European Union
2. Financial Assistances
3. Turkey-European Union Financial Cooperation
4. Instrument for Pre-accession Assistance (IPA)
5. Decentralized Implementation System