TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ VE ULUSLARARASI EKONOMİK İLİŞKİLER ANABİLİM DALI
EKONOMİ – MALİYE BİLİM DALI

TÜRKİYE'NİN BÖLGESEL KALKINMASINA YÖNELİK AB MALİ YARDIMLARININ 2007-2013 MALİ PLANI ÇERÇEVESİNDE YÖNETİMSEL HAZMETME KAPASİTESİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Doktora Tezi

Burcu Miraç DIRAOR AYDIN

Ankara, 2024

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ VE ULUSLARARASI EKONOMİK İLİŞKİLER ANABİLİM DALI
EKONOMİ – MALİYE BİLİM DALI

TÜRKİYE'NİN BÖLGESEL KALKINMASINA YÖNELİK AB MALİ YARDIMLARININ 2007-2013 MALİ PLANI ÇERÇEVESİNDE YÖNETİMSEL HAZMETME KAPASİTESİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Doktora Tezi

Burcu Miraç DIRAOR AYDIN

Tez Danışmanı:

Prof. Dr. Cenker GÖKER

Ankara, 2024

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ VE ULUSLARARASI EKONOMİK İLİŞKİLER ANABİLİM DALI
EKONOMİ – MALİYE BİLİM DALI

TÜRKİYE'NİN BÖLGESEL KALKINMASINA YÖNELİK AB MALİ YARDIMLARININ 2007-2013 MALİ PLANI ÇERÇEVESİNDE YÖNETİMSEL HAZMETME KAPASİTESİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Doktora Tezi

Tez Danışmanı:
Prof. Dr. Cenker GÖKER

TEZ JÜRİSİ ÜYELERİ

1. Prof. Dr. Cenker GÖKER

2. Prof. Dr. Nurettin BİLİCİ

3. Prof. Dr. Hakkı Hakan YILMAZ

4. Prof. Dr. Funda Keskin ATA

5. Prof. Dr. Anıl AKÇAĞLAYAN

Tez Savunması Tarihi
20 Kasım 2024

TÜRKİYE CUMHURİYETİ

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Prof. Dr. Cenker GÖKER danışmanlığında hazırladığım **''Türkiye'nin Bölgesel Kalkınmasına Yönelik AB Mali Yardımlarının 2007-2013 Mali Planı Çerçevesinde Yönetimsel Hazmetme Kapasitesi Açısından Değerlendirilmesi" (Ankara, 2024)** adlı doktora tezimdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

20.11.2024

Burcu Miraç DIRAOR AYDIN

ÖNSÖZ

Tezimin hazırlanmasında ve tamamlanmasında desteklerini esirgemeyen herkese içtenlikle teşekkür ederim. Öncelikle, her zaman motive edici yaklaşımıyla beni destekleyen değerli tez danışmanım Prof. Dr. Sn. Cenker Göker, tez izleme komitesi üyelerim olan değerli hocalarım Prof. Dr. Sn. Nurettin Bilici ve Prof. Dr. Sn. Hakkı Hakan Yılmaz başta olmak üzere, Prof. Dr. Funda Keskin Ata ve Prof. Dr. Anıl Akçağlayan'dan oluşan tez jürime kıymetli zamanlarını ayırarak çalışmamı değerlendirdikleri, AB ile ilişkiler, mali politikalar ve iktisadi kalkınma konularında eserleriyle bana ışık tuttukları ve yapıcı geri bildirimler paylaştıkları için minnettarım.

Sevgili annem Nezihe Dıraor ve Sevgili babam Cengiz Dıraor'a; hayatım boyunca bana verdikleri destek, sevgi, güven ve anlayış için çok teşekkür ederim. Onların varlığı, özverisi ve emekleri olmasaydı, bu noktaya ulaşmam mümkün olamazdı. Bana her zaman sevgiyle ve ilgiyle destek oldukları ve beni cesaretlendirdikleri için bugün bu tezi okurlarıyla buluşturabiliyorum.

Sevgili teyzem Prof. Dr. Neşe Özden'e; öneri ve yönlendirmeleriyle bana güç verdiği için çok teşekkür ederim. Yorumları ve analizleri benim için hep kıymetli oldu.

Sevgili eşim Telat Aydın'a; bu süreçte yanımda olduğu ve gösterdiği destek için minnettarım. Çalışmalarım sırasında anlayışı, yardımları ve verdiği moralle tezime odaklanmamı kolaylaştırdı.

Biricik kızım Begüm Bilge Aydın'a da çok teşekkür ederim. Güzel kalbinden gelen tatlı sözcüklerle bana daima büyük bir mutluluk ve hayat enerjisi verdi. Yanıbaşımda tez yazımında bana hep eşlik etti, huzur içinde çalışmamı sağladı.

Severek tamamladığım bu çalışmayı Ülkemin ve araştırmacıların istifadelerine sunduğum ve canım babama verdiğim sözü tuttuğum için mutluyum. Bu tez, her daim bana destek olan sevgili aileme adanmıştır.

Burcu Miraç Dıraor Aydın

İÇİNDEKİLER

Sayfa No

ÖNSÖZ…… i

İÇİNDEKİLER ii

KISALTMALAR vii

TABLOLAR LİSTESİ xiiiv

ŞEKİLLER LİSTESİ xv

GİRİŞ..... 1

BİRİNCİ BÖLÜM 16

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE BÖLGESEL POLİTİKA VE KATILIM ÖNCESİ MALİ YARDIMLAR……... 16

1.1. Bölgesel Kalkınma Literatürü Kapsamında Dış Yardımlar…… 16

1.1.1. İktisadi Kuramlar Bakımından Dış Mali Yardımların Yeri ve Önemi 28

1.1.2. İktisadi Entegrasyon Literatürü Kapsamında AB Bölgesel Politikasına Bakış……... 32

1.2. AB Bölgesel Politikasının Tarihsel Gelişimi…… 38

1.2.1. AB Bölgesel Politikasının Önemi……. 48

1.2.2. 2007-2013 Dönemi AB Bölgesel (Uyum) Politikası……. 52

1.2.2.1.Yakınsama……... 56

1.2.2.2. Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İstihdam……. 57

1.2.2.3. Avrupa Alansal İşbirliği…….. 59

1.3. Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerine Yapılan Ekonomik ve Sosyal Uyum Yardımları: PHARE Programı ……. 66

1.3.1 Mali Yardım Tahsisatları…… 69

1.3.2. Yönetimsel Hazmetme Kapasitesi Bakımından Öncelik Alanları ve Kurumsal Yapılanmalar…….. 73

1.3.3. Ekonomik ve Sosyal Uyum Alanında Proje Uygulamaları ve Mali Yardım Kullanım Kuralları……. 85

1.3.4. Mali Yardımların Kullanım Etkinliği 92

1.4. Türkiye'ye Adaylık Döneminde Yapılan AB Mali Yardımları…… 107

1.4.1. Ön Ulusal Kalkınma Planı (2002-2006) …….. 112

1.4.2. Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (2007-2013): Kapsam ve Yapılar…… 117

1.4.2.1. IPA İlkeleri ve İşleyişi…… 126

1.5. Bölgesel Kalkınma Alanında Türkiye'ye Yönelik Mali Yardımlar…… 129

1.5.1. Program Bazlı Öncelik Alanları……..…….. 131

1.5.2. Proje Uygulamaları ve Mali Yardım Kullanım Kuralları…….…….. 134

1.5.2.1.Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı……..…… 135

1.5.2.2. Çevre Operasyonel Programı……..... 139

1.5.2.3.Ulaştırma Operasyonel Programı…… 141

1.6. Katılım Öncesi Mali Yardım Tahsisatlarının Karşılaştırmalı Analizi: Türkiye, MDA Ülkeleri, Aday ve Potansiyel Aday Ülkelerine Yapılan Yardımlar ve Çelişkiler…….. 144

İKİNCİ BÖLÜM 166

BÖLGESEL KALKINMA ALANINDAKİ MALİ YARDIMLARIN YÖNETİMSEL ETKİNLİK AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ... 166

2.1. Mali Yardımlarının Etkili Kullanımında Hazmetme Kapasitesi ve Yönetimsel Hazmetme Kapasitesi…….. 166

2.2. AB Üye Ülke Uygulamaları Kapsamında Yönetimsel Hazmetme Kapasitesi Unsurları Bakımından Öne Çıkan Hususlar……. 177

2.2.1. Yönetim ve Yetki Devri…...……. 178

2.2.2. Programlama ve Ortaklıklar…..……. 181

2.3. MDA Ülkelerinin AB Fon Kullanımlarının Yönetimsel Hazmetme Kapasitesi Göstergeleri Işığında Değerlendirilmesi……... 183

2.4. MDAÜ Uyum Politikası Uygulamalarında Bölgesel Programlar ve Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Önemi……. 190

2.5. 2007-2013 Dönemi ve Sonrasında AB Uyum Politikası Alanında Yönetimsel Hazmetme Kapasitesine İlişkin Eğilimler, Değerlendirmeler ve Alınan Önlemler……. 198

2.6. Hazmetme Kapasitesi ve Finansal Araçlar…….. 211

2.7. 2007-2013 ve 2014-2020 Programlama Dönemlerinde AB Genelinde Mali Uygulama ve Harcama Performansı…….. 221

2.8. AB Mali Yardımlarını Hazmetme Performansı Alanında Bazı Üye Ülkelerin Değerlendirilmesi……..…… 231

2.8.1. Bulgaristan…… 238

2.8.2. Çek Cumhuriyeti……... 240

2.8.3. Estonya……. 242

2.9. Yönetimsel Hazmetme Kapasitesi ve Türkiye…… 244

2.9.1 Türkiye'nin Mali Yardımları Tahsisatlarını Kullanım Etkinliği…… 247

2.9.2. Türkiye'de IPA 2007-2013 Dönemi AB Mali Yardımlarının Bölgesel Kalkınma Odaklı Olarak Yönetimsel Etkinliği……... 254

2.9.2.1. Planlama – Yönetim: Yapılanma……...…… 261

2.9.2.2. İnsan Kaynakları…… 266

2.9.2.3. Sistem ve Araçlar: Yetki Devri……... 268

2.9.2.4. Yönetim- Uygulama: Kamuda Modern Hizmet Sunumu……... 271

2.9.2.5. Programlama…….. 275

2.9.2.5.1. Programlama Süreci ve Ortaklıkların Varlığı……..…... 275

2.9.2.5.2. Programlamayı Yürütme Kapasitesi……...…. 278

2.9.2.5.3. Programlama için Rehber/Kılavuzların Varlığı……..… 278

2.9.2.5.4. Ulusal Kalkınma Planının Varlığı ve Kalitesi…….. 278

2.9.2.5.5. Ulusal Politika ve Ulusal Bütçeyle AB Fonlarının Tamamlayıcılığı, Tutarlılığı ve Eş-Finansman……... 280

2.9.2.6. Uygulama……... 290

2.9.2.6.1. Aracı Kurumların Belirlenmesi…… 294

2.9.2.6.2. Aracı Kurumlarda Personel İstihdamı…… 299

2.9.2.6.3. Operasyonel Projeleri Geliştirme ve Yönetme Süreçleri. 299

2.9.2.6.4. Katılım Öncesi AB Mali Yardımlarının Hazmedilmesi ve Proje Havuzu Oluşturma…….. 303

2.9.2.7. İzleme ve Değerlendirme…….. 308

2.9.2.7.1. İzleme ve Değerlendirme Sorumluluklarının Belirlenmesi…….. 308

2.9.2.7.2. Bağımsız Değerlendirme Uzmanlığının Varlığı……... 311

2.9.2.7.3. Bilgi Teknolojileri Bazlı İzleme ve Değerlendirme Sisteminin Varlığı…….. 312

2.9.2.7.4. Katılım Öncesi AB Mali Yardımları İçin İşlevsel İzleme Sistemi……..... 313

2.9.2.7.5. Değerlendirme Yaklaşımı…….……. 314

2.9.2.8. Mali Yönetim ve Kontrol…….. 316

2.9.2.9. Bilgilendirme, Toplumsal Farkındalık ve Kapasite Yaratma…. 318

2.9.3. Mali Yardımlar Alanında 2007-2013 Dönemi İlerleme Raporlarındaki Avrupa Komisyonu Değerlendirmeleri…….. 320

2.9.4. Yönetimsel Hazmetme Kapasitesi Alanında Genel Değerlendirme 322

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM 329

BÖLGESEL KALKINMA ALANINDA AB MALİ YARDIMLARININ ETKİLİ KULLANIMI İÇİN YÖNETİMSEL HAZMETME KAPASİTESİNE İLİŞKİN YAPILANDIRMA ÖNERİLERİ 329

3.1. IPA Tahsisatlarındaki Çelişkilerin Giderilmesi ile DIS Kapsamında Stratejik Yaklaşım, Öncelik Alanları, Yönetim ve Koordinasyonda Revizyon ……..…. 330

3.2. Entegre Bölgesel Operasyonel Program Hazırlanması…….. 344

3.3. IPA Kapsamında Aracı Kurumların Belirlenmesi…….. 349

3.4. Proje Havuzunu ve Ortaklıkları Güçlendirme…….. 354

3.5. Merkezi, Bölgesel ve Yerel Düzeyde Kapasite Gelişimi……. 360

3.6. İzleme ve Değerlendirmenin Güçlendirilmesi ve Programlamaya Katkı Sunacak Şekilde Sistematikleştirilmesi..... 362

3.7. Ulusal Bütçe ve Sektörel Politikalarla Uyum ve Tamamlayıcılığın Güçlendirilmesi…….. 369

3.8. İnsan Kaynağının Güçlendirilmesi……..…… 372

3.9. İletişim, Bilgilendirme ve Tanıtımın Etkili Biçimde Yapılması 375

3.10. Mali Yönetim ve Kontrol Alanında Risk Yönetiminin Güçlendirilmesi…….. 377

SONUÇ 378

KAYNAKÇA 402

EKLER…….. 425

EK-1: Hollanda Ekonomi Enstitüsünün (NEI) AB Mali Yardımlarının Yönetimsel Hazmetme Kapasitesi Unsurları Gösterge Seti ve Metodolojisi…….. 426

EK-2: Türkiye'de İİBS Düzey II Bölgeleri ve Kalkınma Ajansları Listesi ……..……....……... 437

EK-3: 2009/18 Sayılı Katılım Öncesi AB'den Sağlanacak Fonların Yönetimi Konulu Başbakanlık Genelgesi…….. 439

EK-4: 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 394(1). Maddesinde Yer Alan Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğünün Görev ve Yetkileri 448

EK-5: 2010-2013 Dönemi Bölge Planları ve IPA AB Fonları İlişkisi 447

ÖZET 455

ABSTRACT 458

KISALTMALAR

AB: Avrupa Birliği

ABGS: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği

ABİS: AB İletişim Stratejisi

a.g.b: Adı Geçen Belge

a.g.e: Adı Geçen Eser

ar-ge: Araştırma – Geliştirme

ATS: Avrupa Tek Senedi

AYB: Avrupa Yatırım Bankası

AYF: Avrupa Yatırım Fonu

BGUS: Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi

BKA: Bölgesel Kalkınma Ajansları

BKK: Bölgesel Kalkınma Konseyleri

bkz: Bakınız

BOTAŞ: Boru Hatları İle Petrol Taşıma Anonim Şirketi

BROP: Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı

BT: Bilgi Teknolojileri

CARDS: Community Assistance to Reconstruction, Development and Stabilisation (Batı Balkanlarda Yeniden Yapılanma, Kalkınma ve İstikrara Yönelik Topluluk Yardımı)

CBC: Cross-Border Cooperation (Sınır Ötesi İşbirliği)

CSF: Community Support Framework (Topluluk Destek Çerçevesi)

ÇED: Çevre Etki Değerlendirmesi

DIS: Decentralized Implementation System (Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi)

DPT: Devlet Planlama Teşkilatı

EAFRD: European Agricultural Fund for Rural Development (Avrupa Tarımsal Kırsal Kalkınma Fonu)

EBRD: European Bank for Reconstruction and Development (Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası)

EDIS: Extended Decentralized Implementation System (Genişletilmiş Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi)

EMFF: European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund (Avrupa Denizcilik ve Balıkçılık Fonu)

ENPI: European Neighbourhood and Partnership Instrument (Avrupa Komşuluk Politikası Aracı)

EPRC: European Policies Research Centre (Avrupa Politikaları Araştırma Merkezi)

ERDF: European Regional Development Fund (Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu)

ESC: Economic and Social Cohesion (Ekonomik ve Sosyal Uyum)

ESF: European Social Fund (Avrupa Sosyal Fonu)

ESIF: European Structural and Investment Funds (Avrupa Yapısal ve Yatırım Fonları)

EUD: EU Delegation to Türkiye (Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu)

EURADA: European Association of Development Agencies (Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği)

EUROSTAT: Statistical Office of The European Communities (Avrupa Birligi İstatistik Ofisi)

EUTF: EU Trust Fund (Avrupa Birliği Güven Fonu)

FEOGA: European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu)

FIDIC: Fédération Internationale des Ingénieurs Conceils - International Federation of Consulting Engineers (Müşavir Mühendisler Milletlerarası Federasyonu)

GAP: Güneydoğu Anadolu Projesi

GKRY: Güney Kıbrıs Rum Yönetimi

GSMH: Gayri Safi Milli Hasıla

GSYİH: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla

GTHB: Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı

GZFT: Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar ve Tehditler

IBRD: International Bank for Reconstruction and Development (Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası)

IPA: Instrument for Pre-Accession Assistance (Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı)

IPARD: Instrument for Pre-Accession Assistance for Rural Development (IPA Kırsal Kalkınma)

ISPA: Instrument for Structural Policies for Pre-Accession (Altyapı Özel Yardım Programı)

İBBS: İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması

İBS: İzleme ve Bilgi Sistemi

JTF: Just Transition Fund (Adil Geçiş Fonu)

Ka-Ya: Kalkınma Yatırımları Sistemi

KfW: Kreditanstalt für Wiederaufbau (Alman Yeniden Yapılanma Kredisi Kurumu)

KGF: Kredi Garanti Fonu

km: Kilometre

KOB: Katılım Ortaklığı Belgesi

KOSGEB: Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı

KÖYDES: Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi

Kwh: kilowatt saat

md: Madde

MDA: Merkezi ve Doğu Avrupa

MDAÜ: Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri

MEDA: Mediterranean Economic Development Area (Avrupa-Akdeniz Ortaklığı)

MFİB: Merkezi Finans ve İhale Birimi

MIFF: Multi-Annual Indicative Financial Framework (Çok Yıllı İndikatif Mali Çerçeve)

MIPD: Multi-Annual Indicative Planning Document (Çok Yıllı İndikatif Planlama Belgesi)

MIS: Monitoring Information System (İzleme Bilgi Sistemi)

NAO: National Authorizing Officer (Ulusal Yetkilendirme Görevlisi – UYG)

NDP: National Development Plan (Kalkınma Planı)

NEI: Netherlands Economic Institute (Hollanda Ekonomi Enstitüsü)

NIPAC: National IPA Coordinator (Ulusal IPA Koordinatörü)

NSRF: National Strategic Reference Framework (Ulusal Stratejik Referans Çerçevesi)

NUTS: Nomenclature of Territorial Units for Statistics (İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması)

OIS: Operation Identification Sheet (Operasyon Tanımlama Dokümanı)

OİK: Ortak İzleme Komitesi

OP: Operational Program (Operasyonel Program)

OTP: Ortak Tarım Politikası

OVP: Orta Vadeli Program

ÖUKP: Ön Ulusal Kalkınma Planı

PAO: Programme Authorizing Officer (Program Yetkilendirme Görevlisi)

PCM: Project Cycle Management (Proje Döngüsü Yönetimi)

PHARE: Poland and Hungary Assistance for Restructuring of the Economy (Polonya ve Macaristan'ın Ekonomilerinin Yapılandırılması için Katılım Öncesi Yardım Aracı)

PPF: Project Preparation Facility (Proje Hazırlama Aracı)

PRAG: Practical Guide to Contract Procedures for EC External Actions (AB Dış İlişkiler İçin Sözleşme Prosedürlerine Yönelik Uygulama Rehberi)

REFIT: Regulatory Fitness Platform of the European Commission (Düzenleyici Uygunluk Platformu)

ROM: Result Oriented Monitoring (Sonuç Odaklı İzleme)

ROMİS: Türkiye'de Sonuç Odaklı İzleme Veritabanı

SAPARD: Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development (Tarım ve Kırsal Kalkınma için Katılım Öncesi Yardım Aracı)

SBB: Strateji ve Bütçe Başkanlığı

SCF: Strategic Coherence Framework (Stratejik Uyum Çerçevesi)

SEI: Support to the EU Integration (AB ile Entegrasyona Destek)

sf: Sayfa

SELP: Small Enterprises Loan Program (Küçük İşletmeler Kredi Programı)

SMC: Sectoral Monitoring Committee (Sektörel İzleme Komitesi)

SME: Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler

SODES: Sosyal Destek Programı

ss: Sayfa sayısı

STA: Serbest Ticaret Anlaşması

STK: Sivil Toplum Kuruluşu

TAIEX: Technical Advice and Information Exchange (Teknik Tavsiye ve Bilgi Değişimi)

T.C: Türkiye Cumhuriyeti

TEN-T: Trans-European Transport Network (Trans-Avrupa Ulaştırma Ağı)

TINA: Transport Infrastructure Needs Assessment (Ulaştırma Altyapı İhtiyaç Değerlendirmesi)

TL: Türk Lirası

TEPAV: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı

TESK: Türkiye Esnaf ve Sanatkârları Konfederasyonu

TOBB: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği

TKDK: Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu

TTGV: Türkiye Teknoloji Geliştirme Vakfı

TÜBİTAK: Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu

UKP: Ulusal Kalkınma Planı

UNIBE: Unallocated Institution Building Envelope (Kurumsal Yapılanma Aracı)

UP: Ulusal Program

UYG: Ulusal Yetkilendirme Görevlisi

UYK: Ulusal Mali Yardım Koordinatörü

vb: Ve benzeri

TABLO LİSTESİ

Sayfa No

Tablo 1. Geleneksel ve Yeni Bölgesel Politikaların Özellikleri 23

Tablo 2. Öncelikler Bazında 2007-2013 Uyum Politikası Kaynak Tahsisatı 56

Tablo 3. Uyum Politikası MDA Ülkeleri 2007-2013 Dönemi Mali Tahsisatları 61

Tablo 4. AB Uyum Politikasının 2000-2006, 2007-2013, 2014-2020 ve 2021-2027 Dönemleri Arasındaki Değişimler 62

Tablo 5. AB Katılım Öncesi (PHARE) Fonlar İle Yapısal Fonlar Arasındaki Farklar 65

Tablo 6. MDAÜ'lere Yapılan PHARE Tahsisatları (1990-2006) 70

Tablo 7. PHARE Programından Faydalanan Ülkelerde Ana Yönetimsel, Koordinasyon ve Uygulama Ajans Yapıları 80

Tablo 8. MDAÜ Proje Örnekleri (1998-2003) 88

Tablo 9. 2004 yılı PHARE Yıllık Raporunda Yer Alan PHARE Yardımlarını Hazmetme Kapasitesindeki Genel Etkinlik Düzeyine Dair Ülke Değerlendirmeleri 94

Tablo 10. PHARE Sözleşmeye Bağlama ve Harcama Oranları (%) 98

Tablo 11. Kopenhag Kriterlerine Göre Ülke Değerlendirme Puanları 99

Tablo 12. 1995 Yılında Gümrük Birliği Tesisi Öncesi Mali Yardımlar 109

Tablo 13. IPA (2007-2013) Kurumsal Yapıları ve Görevleri 122

Tablo 14. 2007-2013 Dönemi IPA Genelgesi Kapsamındaki Kurul ve Komiteler 124

Tablo 15. IPA-I Kapsamında Türkiye'ye Tahsis Edilen Kaynak 133

Tablo 16. Stratejik Çerçeve Belgesi Bölgesel Kalkınma Bileşeni ve OP Bazlı Bütçesi 134

Tablo 17. Katılım Öncesi Mali Yardım Programlarının İlk 3 Yıllık Döneminde MDA-10 Ülkelerinin ve Türkiye'nin Aldıkları Mali Yardımların Karşılaştırılması 145

Tablo 18. 2000-2006 Döneminde Bulgaristan, Romanya ve Türkiye'ye Sağlanan Mali Yardımların Karşılaştırması 147

Tablo 19. 2000-2006 Döneminde Batı Balkan Ülkelerine CARDS Kapsamında Yapılan Tahsisatlar İle Türkiye'ye Yapılan Tahsisatların Karşılaştırması 149

Tablo 20. 2007-2010 Döneminde Aday ve Potansiyel Aday Ülkelerin Karşılaştırması 151

Tablo 21. 2011-2013 Döneminde IPA Kaynaklarının Ülkelere Göre Dağılımı 153

Tablo 22. 2007-2013 Dönemi Aday Ülkelere Yapılan Bileşen Bazlı Tahsisatlar 154

Tablo 23. 2007-2013 Dönemi Aday Ülkelere Bileşen Bazlı Yapılan Kişi Başı Yıllık Ortalama Fon Tahsisatı (avro) 155

Tablo 24. IPA-I 2007-2013 Dönemi Aday ve Potansiyel Aday Bazlı Taahhütler ve Ödemeler 161

Tablo 25. Uyum Politikası Kapsamında AB Mali Yardımlarına Dair Üye Ülkelerin Yönetimsel Kapasitesini Değerlendirme Göstergeleri 174

Tablo 26. Üyelik Sonrası İlk Programlama Dönemi Olan 2007-2013 Dönemi MDAÜ'lerde Mali Yardım Koordinatör Kurumları ve Fon Tahsis Edilen OP Listesi 184

Tablo 27. Avrupa Yapısal ve Yatırım Fonlarının Uygulamasını Etkileyen Faktörler 220

Tablo 28. Bulgaristan'da AB Fonları İçin 2007-2013 ve 2014-2020 Dönemlerinde Önerilen OP Karşılaştırması 240

Tablo 29. Çek Cumhuriyetinde AB Fonları İçin 2007-2013 ve 2014-2020 Dönemlerinde Önerilen OP Karşılaştırması 240

Tablo 30. IPA-I (2007-2013) Dönemi Mali Durum (Nisan 2024, AB Katkısı, milyon avro) 247

Tablo 31. IPA-I (2007 - 2013) için MIFF ve Ulusal Fon Verileri Yıllık Bütçe Dağılımı Karşılaştırması 253

Tablo 32. 2007-2013 Döneminde Bölgesel Kalkınma Alanında IPA Fonlarının Yönetim Modeli 256

Tablo 33. Türkiye'nin IPA (2007-2013) Dönemi Fonları Yönetimsel Hazmetme Kapasitesi Konusunda Değerlendirme Tablosu 323

ŞEKİL LİSTESİ

	Sayfa No
Şekil 1. 2007 – 2013 Dönemi AB Uyum Politikasında Finanse Edilen Bölgeler	54
Şekil 2. 2007-2013 Dönemi Uyum Politikası Temalarına Öngörülen Harcama (yüzde)	60
Şekil 3. Yıllık Bazda PHARE Desteği Grafiği, 1990-2007 (milyon avro)	71
Şekil 4. PHARE ve Çok Yıllı Enfikatif Mali Çerçeve Uyarınca MDA-10 Ülkelerine ve Türkiye'ye Sağlanan Yıllık Ortalama Kişi Başına Yardım Tutarları (avro)	146
Şekil 5. 2000 – 2006 Döneminde Romanya, Bulgaristan ve Türkiye'ye Tahsis Edilen Kişi Başına Yıllık Ortalama Kaynak Tutarı	148
Şekil 6. 2000 – 2006 Döneminde CARDS Kapsamında Tahsis Edilen Fonlar İle Türkiye'ye Yönelik Kişi Başına Yıllık Tahsisatların Karşılaştırılması	150
Şekil 7. 2007 – 2010 Dönemi İçin IPA Kapsamında Tahsis Edilen Kişi Başına Yıllık Ortalama Mali Yardımlar (avro)	152
Şekil 8. 2007-2013 Dönemi Uyum Politikası Kapsamındaki İBBS II Bölgeleri	201

GİRİŞ

Mali yardımlar, Avrupa Birliği (AB) Bölgesel Politikası (AB Uyum Politikası) Birliğin temel politika araçlarının başında yer almaktadır.[1] AB mali yardımları, üye ülkeler için Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu aracılığıyla Birlik içinde bölgesel gelişmişlik farklarını gidermeyi; aday ülkeler için ise, katılım öncesi mali yardımlar (pre-accession assistance) aracılığıyla aday ülkeleri AB politikaları ve standartlarına hazırlama, aday ülkenin AB'ye ekonomik ve sosyal gelişmişlik açısından yakınsamasını desteklemeyi amaçlayan yapısıyla dinamik bir politika alanıdır. Türkiye başta olmak üzere AB'ye aday ülkelerin faydalandığı katılım öncesi mali yardımlar, özellikle AB mali yardımlarının etkili kullanımı, aday ülkeleri AB üyelik sürecine hazırlaması ve ekonomik ve sosyal gelişmişlik düzeyinin AB standartlarına yükseltilmesi bakımından önem taşımaktadır.

2007'den itibaren, AB Uyum Politikasındaki reform sürecinin etkisiyle katılım öncesi mali yardımlar AB'ye üyelik sürecindeki ülkeler için Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (Instrument for Pre-accession Assistance-IPA) olarak yeniden yapılandırılmıştır. 2007-2013 döneminde katılım öncesi mali yardımlar IPA-I olarak 7 yıllık bir periyotla uygulamaya geçirilmiştir.[2]

Aday ülkeler için katılım öncesi mali yardımların aktarıldığı IPA'nın en fazla kaynak tahsisatı yapılan alanı 'bölgesel kalkınma' başlığıdır. Benzer şekilde, Türkiye'ye en fazla bütçenin tahsis edildiği bileşen konumunda olan bölgesel kalkınma; KOBİ'ler, çevre, ulaştırma, bölgesel rekabet edebilirlik programlarını içeren geniş bir kapsama

[1] Uyum Politikası olarak da adlandırılmaktadır.

[2] 2014-2020 döneminde IPA II adıyla ve 2021-2027 döneminde IPA III adıyla AB mali yardımlarının uygulaması devam etmektedir. AB, 2014-2020 dönemi için aday ülkelere yönelik mali yardımlarını IPA II başlığı altında yeniden reforma tabi tutmuştur. IPA II döneminde AB, sektörel yaklaşımın güçlendirildiği, hazırlık reformları ile ekonomik ve sosyal kalkınmada fonların kapsamını genişleten bir yaklaşımı öne çıkarmıştır. IPA III döneminde de benzer eğilim devam etmiştir ve pencere (windows) yaklaşımıyla alt tematik öncelikler daha detaylı ayrıştırılmıştır.

sahiptir. Kapsamının genişliğine ve önemine karşın, IPA-I döneminde bölgesel kalkınma; AB mali yardımları alanında en fazla fon kaybının yaşandığı alanlardan biri olmuştur.

2007-2013 dönemi IPA programı kapsamında Türkiye'nin AB mali yardımları uygulamasındaki fon kayıpları, esasen sadece bölgesel kalkınma alanı ile sınırlı değildir. Mali yardımların tüm başlıklarında ciddi oranda fon kaybı söz konusudur. Mali yardımları hazmetme kapasitesi açısından sorunlar ve riskler, izleyen IPA dönemleri (IPA-II ve IPA-III dönemi) ve üyelik sonrası Yapısal Fonlar için de önemli olmaya devam etmektedir.

Bu tezin ana odak noktasını, 2007-2013 dönemini oluşturan AB mali yardımlarının ilk uygulama dönemi olan IPA-I döneminde AB fonlarının etkin ve etkili kullanımında, fon kayıpları dâhil Türkiye'de yaşanan sorunların "Yönetimsel Hazmetme Kapasitesi" unsurları bakımından değerlendirilmesi oluşturmaktadır. Bu unsurlar, merkezi, yerel ve bölgesel düzeyde kurumsal yapı, insan kaynaklarının bilgi altyapısı, AB standartlarında plan ve proje hazırlama, uygulama, izleme ve değerlendirme, kurumlar arası koordinasyon, raporlama ve uygulama mekanizmaları, yolsuzluk ve düzensizliklerin takibi ve giderilmesi gibi mali yönetim ve kontrol başlıklarından oluşan geniş bir alanı kapsamaktadır.[3]

Bu kapsamda, tezin amacı; IPA'nın bölgesel kalkınma başlığı altında aktarılan AB mali yardımlarının Türkiye tarafından yeterince etkin kullanılamaması ve fon kayıplarının bu alanda yüksek düzeylerde yaşanması nedeniyle, Türkiye'nin fonları hazmetme kapasitesinin yönetimsel açıdan incelenmesidir. Bu kapsamda, Türkiye'ye yönelik AB mali yardımlarının kullanıldığı alanlar, bütçe tahsisatı, programlama, uygulama, izleme ve değerlendirme başta olmak üzere fon kullanım süreçleri, kurumsal

[3] Hazmetme kapasitesi kavramının üç kriterinden diğer ikisi olan makroekonomik ve finansal alanlarda Türkiye sorun yaşamamaktadır. Bu nedenle, "hazmetme kapasitesi" ile ilgili Türkiye'nin karşılaştığı sorunların saptanması ve çözüm önerilerinin oluşturulması amacıyla, mevcut tez çalışmasında özellikle Yönetimsel Hazmetme Kapasitesine odaklanılacaktır.

yapılanma ve mali yardımların kullanımına ilişkin kurallarının aday ülkelerle karşılaştırmalı olarak incelenmesi ve Türkiye için sorun alanlarının saptanması suretiyle, Türkiye'nin AB fonlarını daha etkili kullanımının sağlanması ve bölgesel kalkınma alanında yaşanan fon kayıplarının önüne geçilebilmesine yönelik tespit ve önerilerde bulunulmasıdır. Böylelikle tez Türkiye'nin AB mali yardımları alanında mevcut yönetimsel hazmetme kapasitesini artırmanın yanı sıra IPA fonlarının Türkiye uygulamasının AB Bölgesel Politikası ile uyumunun güçlenmesine de katkı sağlamayı amaçlamaktadır.

AB Bölgesel Politikası, AB içinde ekonomik ve sosyal gelişmişlik farklarını gidermeyi amaçlayan yapısı nedeniyle, Avrupa bütünleşmesi temelinde de özel bir yere sahiptir. Bölgesel politika, gelirin AB içinde yeniden dağılımını sağlayan pasif bir politika değil, aksine rekabet edebilirlik ile istihdamı hedefleyen Avrupa bütünleşmesine yönelik aktif bir politika alanıdır. AB Bölgesel Politikası; Avrupa Komisyonu'nun bütçe reformları, mevzuat önerileri ve ayrıca üye ülkelerin ulusal politika hassasiyetleri çerçevesinde Birliğin geleceğini şekillendiren ve reform süreçlerine tabi tutulan dinamik ve değişken bir politika alanıdır. Bölgesel Politikanın temel aracı olan mali yardımların doğru anlaşılması ve etkin kullanımı, Türkiye'nin üyelik müzakerelerinin gelişimine ve üyelikle birlikte gündeme gelecek Yapısal Fonların kullanımına da doğrudan katkı sağlayacaktır.

Türkiye'nin katılım öncesi mali yardımlara ilişkin tarihsel sürecinde ana dönüm noktası Türkiye'nin AB üyeliğine yönelik olarak aday ülke statüsünün 1999 yılında Helsinki Zirvesi'nde tanınmasıdır. İlk kez Helsinki Zirvesi'ni izleyen 2000-2006 döneminde, "Türkiye İçin Katılım Öncesi Mali Yardım" uygulaması başlamıştır. Bu süreçten önce, 1964-1999 döneminde Gümrük Birliği'nden doğan yükümlülüklerin üstlenilmesinden doğan gereklilikler için, AB tarafından kredi ve hibeler şeklinde

Türkiye'ye yapılan telafi edici yardımlar bulunmaktadır.[4] Ancak Gümrük Birliği ile ilişkili telafi edici yönü baskın bu yardımlar, Türkiye'nin AB'ye adaylık statüsünün tanınmasından önce olduğu ve katılım öncesi mali yardım kurallarına göre aktarılmadığı için Yapısal Fonların yansıması olarak kabul edilebilecek içerik ve kapsamda yer almamaktadır. Akabinde, Avrupa Komisyonu 2001 yılında diğer aday ülkelerden olduğu gibi Türkiye'den de AB'ye ekonomik ve sosyal uyum alanında katılım öncesi mali yardımların programlanmasına stratejik bir çerçeve oluşturmak üzere, 2004-2006 dönemini kapsayan bir Ön Ulusal Kalkınma Planı (ÖUKP) hazırlamasını talep etmiştir. Katılım öncesi mali yardımlar alanındaki ilk uygulama niteliğindeki ÖUKP ile, 2004-2006 döneminde bölgesel kalkınmaya tekabül eden "Ekonomik ve Sosyal Uyum" alanına mali yardımlar aktarılmaya başlanmıştır. Böylelikle katılım öncesi mali yardımlar alanında bölgesel kalkınmaya ayrılan ilk kapsamlı kaynak, ÖUKP kapsamında gerçekleşmiştir.

Tez konusunun bölgesel kalkınma alanındaki AB mali yardımlarına odaklı yapısı nedeniyle, IPA mali yardımlarının;

- IPA-I döneminde bölgesel kalkınma bileşeni altında finanse edilen Çevre, Ulaştırma ve Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programlarının proje tasarımı ve uygulamalarına dayalı tecrübeleriyle,
- Yönetimsel etkinlik analizi kapsamında Türkiye ölçeğinde özellikle merkezi ve bölgesel/yerel düzeyde kurumsal yapının, programlama, uygulama, izleme ve değerlendirme mekanizması ile koordinasyon yönetiminin ele alınması suretiyle,

bütüncül bir yaklaşımla 2007-2013 dönemi baz alınarak analiz edilmesi hedeflenmektedir.

[4] Bilici (1997).

Tez kapsamında 2007-2013 döneminin seçilmesinin 2 ana sebebi bulunmaktadır: İlki, Yapısal Fonların kurallarına ve uygulama modeline benzer yapı ve kuralları içeren IPA fonlarının bu dönemde ilk kez Türkiye'de uygulanmaya başlamış olması ve ikinci olarak da 2007-2013 döneminin uygulaması biten tek IPA dönemi olmasıdır.[5] Tez kapsamında 'Yönetimsel Hazmetme Kapasitesi' unsurları bakımından AB katılım öncesi mali yardım fonlarının kullanımına dair değerlendirme yapılacağı dikkate alındığında, 2007-2013 yıllarını kapsayan IPA-I döneminin seçilmesi uygulama sonuçlarının elde edilmiş olması ve karşılaştırmalı olarak tez kapsamında sağlıklı ve etkili biçimde değerlendirmesinin sağlanması açısından da en uygun dönemi teşkil etmektedir.

Tez kapsamında, öncelikle AB mali yardımları ve bu yardımlarının kullanımında yönetimsel etkinlik konusu, buna yönelik teorik çerçeve, tartışmalar ve uygulama sonuçlarına yönelik geliştirilen yöntem çerçevesinde incelenecektir. Bölgesel kalkınma alanında katılım öncesi mali yardımların Türkiye'ye tahsis edilmeye başlandığı 2002 yılı (Ön Ulusal Kalkınma Planı) ve izleyen 2007-2013 döneminde bölgesel kalkınma alanında Türkiye'nin AB mali yardımlarını kullanımına yönelik performansının yönetimsel hazmetme kapasitesi odağında analiz edilmesi de yine bu çerçeve dâhilinde gerçekleştirilecektir.

Bu noktada, aday ülke oldukları 1998-2004 sürecinde Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Litvanya, Letonya, Polonya, Romanya, Slovenya, Slovakya, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi ve Malta olmak üzere 12 Merkezi ve Doğu Avrupa (MDA) ülkesinin PHARE (Poland, Hungary: Assistance for Restructuring Economies) Programı ve Hırvatistan ve Makedonya'nın 2007-2013 dönemi IPA kapsamında mali yardım deneyimlerinin Türkiye ile karşılaştırılması da yapılmak

[5] İzleyen IPA dönemleri olan 2014-2020 ve 2021-2027 dönemlerinin programlaması ve uygulaması devam etmektedir.

suretiyle tez kapsamında aday ülkeler ekseninde karşılaştırmalı bir değerlendirme de sunulacaktır.

PHARE Programı aracılığıyla müktesebatın aday ülkeler tarafından üstlenilmesi ve 'ekonomik ve sosyal uyum' alanındaki faaliyetlere finansman desteği sağlamıştır. PHARE Programı altında 'ekonomik ve sosyal uyum' alanı, IPA döneminde 'bölgesel kalkınma' alanına tekabül etmektedir. Ülke örnekleri ve mali yardım uygulamalarının ve yaklaşımlarının karşılaştırmalı analizi, bölgesel kalkınma alanında Türkiye için mali yardımların etkin kullanılması ile ilgili sorun alanlarının saptanması, değerlendirilmesi ve öneriler sunulması için temel hareket noktalarından birini oluşturmaktadır. AB'ye adaylıkları döneminde fon kullanan diğer aday ülkelerle yapılacak karşılaştırmalarda; 12 MDA ülkesinin PHARE kapsamında ekonomik ve sosyal uyum başlığı altında esasen bölgesel kalkınma ile ilgili belirledikleri öncelikli alanları, finanse ettikleri proje tipolojileri, fon tahsisatları ve fon kullanım performansları karşılaştırılmak suretiyle Türkiye'ye yönelik çıkarımlarda bulunulacaktır. Böylelikle MDA ülkelerinin adaylık dönemlerindeki katılım öncesi mali yardım uygulamalarından farklı olarak, sadece Türkiye için yeknesak olarak uygulanmayan ve fonları hazmetme kapasitesini olumsuz etkileyen unsurların da saptanması amaçlanmaktadır.

Ayrıca, Türkiye'nin mali yardımlarına ilişkin karşılaştırmalı ülke değerlendirmeleri yapılırken, 2007-2013 dönemi IPA kapsamında aday ülke statüsüyle AB kaynaklarını kullanan Hırvatistan ve Makedonya başta olmak üzere Batı Balkan ülkelerinin adaylık dönemlerinde aldıkları mali yardımlar da Türkiye ile karşılaştırmalı olarak ele alınarak, 2007-2013 arası IPA döneminde aday ülkeler ölçeğinde eşit olarak uygulanmayan çelişkili durumlar belirlenecektir. Bu suretle, Türkiye'nin bölgesel kalkınma alanında AB fonlarını daha etkili bir tarzda nasıl kullanabileceğine ilişkin iyileşmeler sağlanması yönünde de somut önerilere ulaşılabilecektir. Türkiye ile diğer aday ülkeler arasındaki uygulama farklılıkların tespiti amacıyla, Hırvatistan ve

Makedonya'nın IPA-I kapsamında bölgesel kalkınma alanındaki mali yardımlara ilişkin tabi oldukları kurallar ve AB uygulamaları da incelenecektir. Söz konusu farklar, programlama, uygulama ve finansman bazlı tedbirlerin geliştirilmesi ve kaynak aktarılacak alanların tutarlı bir şekilde belirlenmesi hususunda farkındalık yaratmasına katkı sağlaması açısından kayda değerdir.

İktisat literatüründe sınırlı düzeyde de olsa tartışılan konulardan biri, Avrupa Birliği'nden Türkiye'ye sağlanan mali yardımların yeterli düzeyde olup olmadığı ve sağlanan bu mali yardımlardan Türkiye'nin ne derecede yararlanabildiğidir. Yakın dönemde yapılan bazı çalışmalar yüksek lisans tezi veya makale niteliğindeki araştırmalardan oluşmaktadır.[6] Bu çalışmalarda Türkiye'ye yapılan yardımların diğer ülkelere yapılanlara kıyasla eşit ve yeterli düzeyde olmadığı yönünde eleştiriler dile getirilmektedir. Türkiye'nin AB'den aldığı yardımlar ve Türkiye'de nasıl bir yapılanmanın oluşturulduğuna dair mevcut durumu betimleyici nitelikte sonuçlara da ulaşılmıştır. Ancak mevcut literatürdeki çalışmalar, Türkiye'nin mali yardımlardan ne ölçüde yararlandığı, fonları hazmetme kapasitesindeki mevcut sorunların nedenleri ve nasıl çözülebileceği konusuna yapısal olarak değinmemektedir. Bu kapsamda tez çalışması, mevcut literatürdeki boşlukların doldurulmasına, yapısal sorunların nedenlerinin tespit edilmesine ve çözüm önerileri sunulmasına katkı sağlayacaktır.

Diğer taraftan, mevcut çalışmaların hiçbiri, AB mevzuatı boyutuyla hukuki altyapıyı analiz ederek diğer ülkelere yapılan mali yardımlarla karşılaştırıldığında Türkiye'yi dezavantajlı konuma düşüren hükümleri veya her aday ülkeye eşit olarak uygulanmayan mali yardım kurallarını detaylı olarak ele alıp, hukuki yansıması olan AB düzenlemeleri içindeki yerini ve etkilerini yeterince ortaya koymamıştır. Bu yönüyle tez çalışması AB mevzuatında aday ülkeler arasında farklılık yaratan hükümleri göz önünde

[6] Selekoğlu (2012), Tuğrul (2012) vb.

bulunduracaktır. Bu hukuki boyut, tezi diğer çalışmalardan ayrıştırmakta ve onları tamamlayıcı bir yön sunmaktadır. Bu yönüyle de tez çalışması, mevcut literatüre ilave katkı sağlayacaktır.

Tez çalışmasının bir diğer ayırdedici yönü, Lüksemburg Zirvesi ile adaylık statüleri tanınan 12 MDA ülkesine yapılan PHARE mali yardımlarının 1998-2004 dönemi boyunca finanse edilen projelerin alan bazında dağılımının ve proje tipolojilerinin incelenerek, öncelikli alanlar, finanse edilen sektörler, coğrafi odaklanma, proje yapısı gibi unsurlar çerçevesinde Türkiye'ye yapılan mali yardımların uygulamasından ne derece farklılaştığının ya da örtüştüğünün analiz edilmesidir. Bu konuyu ele alan herhangi bir akademik çalışma bulunmamaktadır. Tez kapsamında ayrıca, IPA döneminde Türkiye ile adaylık statüsünde olan Hırvatistan ile Türkiye'ye yapılan mali yardımlara ilişkin karşılaştırmalı değerlendirmelere de yer verilecektir.

Tezin önem taşıyan üçüncü boyutu, AB mali yardımlarına ilişkin hazmetme kapasitesini mali, finansal ve yönetimsel boyutları itibariyle ele alan kapsamlı bir akademik çalışma olmayı hedeflemesidir. AB Bölgesel Politikası alanında yaşanan dönüşümün Türkiye'ye olası yansımalarını politika tasarımı, kurumsal yapı, uygulama, kaynak kullanımı ve mali boyutunu dikkate alarak çok boyutlu ve birbiriyle etkileşimli olarak inceleyen bir çalışma bulunmamaktadır. Özellikle, Türkiye'de demokrasi, hukuk devleti ve insan haklarına atıf yapılarak Avrupa Komisyonu'nun kesintiler yaptığı dikkate alındığında, Türkiye'nin AB fonlarını kullanım kapasitesini etkileyen faktörlerin IPA-I dönemi (2007-2013) uygulama tecrübesi ışığında analiz edilmesi ve yeni yapılandırma önerilerinin sunulması, ileride fon kayıpları yaşanmaması ve Türkiye'ye sağlanan katılım öncesi fonların etkin bir biçimde kullanılmasına yönelik olarak sorunların yönetimsel önlemlerle giderilmesi ihtiyacına hizmet edecektir. Konuyu lisansüstü düzeyde inceleyen bir akademik çalışma bulunmadığı için, Türkçe literatürdeki mevcut araştırma dağarcığına katkı sağlaması açısından tez önem taşımaktadır.

Araştırmanın hipotezi şu şekilde belirlenmiştir: Türkiye'deki mali yardımlar için belirlenen öncelikli alanlar, coğrafi kapsam ve finansman çeşitlerinde sınırlılık, fon tahsisatında aday ülkeler arasında objektif kriter uygulanmasından doğan eşitsizlik ve Türkiye'nin mali yardımlara ilişkin kurduğu programlama, uygulama, izleme ve değerlendirme mekanizmalarındaki problemlerin varlığı AB fonlarını hazmetme kapasitesi üzerinde olumsuz etki yaratmakta olup, yönetimsel hazmetme kapasitesi alanında sistematik bir iyileşme sağlanamazsa Türkiye'nin AB fonlarını kullanımına ilişkin öngörülen başarının sağlanabilmesi mümkün görünmemektedir.

Tezin Türkiye'nin katılım öncesi mali yardımlar alanında özellikle IPA kapsamındaki fon kayıpları ile ilişkili konulara odaklanan yapısı nedeniyle, araştırma problemi olarak;

- AB katılım öncesi mali yardımlarının hazmedilmesinde Türkiye'nin yönetimsel açıdan kapasitesi yeterli midir?
- AB fonları için yönetimsel açıdan hazmetme kapasitesinin unsurları[7] diğer aday ülkelerle karşılaştırıldığında hukuken eşit statüde ve uygulamada yeterli ve tutarlı mıdır?
- AB mali yardımlarında fon kaybının bölgesel kalkınma ile ilişkili alanlarda olduğu dikkate alınırsa, Türkiye'nin bu alanda AB fonlarını kullanım kapasitesinin artırılması için nasıl bir model geliştirilebilir?

sorularına cevap aranmaktadır. Bu çerçevede tezin kapsamı aşağıdaki unsurlardan oluşmaktadır:

- AB Bölgesel Politikası literatürünün incelenmesi, bölgesel kalkınmaya yönelik politika önerileri içinde dış yardımların etkisine yönelik teorik ve uygulamalı

[7] Bu unsurlar, mali tahsisat, kurumsal yapılanma, uygulama süreçleri, izleme ve değerlendirme mekanizmaları, politika tasarımı ve fon kullanımı kuralları olarak karşılaştırmada kullanılmıştır.

çalışmaların ele alınması suretiyle tezin teorik çerçevesinin ilk bölümünün tamamlanması,

- AB'nin bölgesel kalkınmaya yönelik politikaları ve programlarının mali yardımların hedeflenen amaçlara yönelik ne şekilde tasarlandığı ve uygulandığının değerlendirilmesi için teorik çerçevenin ele alınması ve bu konuda spesifik olarak yönetimsel hazmetme unsurları bazında konunun analiz edilmesi,
- Türkiye'nin karşılaştırmalı olarak, (a) aday ülke oldukları süreçte 12 MDA ülkesinin[8] (1998-2004) Yapısal Fonlara benzer şekilde tabi oldukları PHARE Programı uygulamalarıyla kıyasla farklılıkları (b) 2007'den itibaren Türkiye'nin de tabi olduğu IPA programı kapsamında aynı dönemde diğer iki aday ülke olan Hırvatistan ve Makedonya'nın mali yardım deneyimleriyle kıyasla farklılıklarının ele alınması ve Türkiye ile diğer aday ülkeler ölçeğinde eşit olarak uygulanmayan çelişkili hukuki ve uygulama durumlarının belirlenmesi,
- AB yardımlarının kullanılmasında yönetimsel etkinlik konusuna teorik çerçeve, tartışmalar ve uygulama sonuçlarına geliştirilen yöntem çerçevesinde bakılması,
- Bölgesel kalkınma alanında katılım öncesi mali yardımların Yapısal Fonlara benzer yaklaşımla Türkiye'ye tahsis edildiği 2007-2013 yıllarını kapsayan IPA-I dönemindeki uygulamaların[9] yönetimsel hazmetme kapasitesi unsurları bakımından Türkiye'nin katılım öncesi mali yardımların kullanımına yönelik performansına odaklı olarak analiz edilmesi,

[8] Tez kapsamında ele alınan Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri (MDAÜ) Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Litvanya, Letonya, Polonya, Romanya, Slovenya, Slovakya, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi ve Malta'dır. PHARE Programı aracılığıyla müktesebatın aday ülkeler tarafından üstlenilmesi ve ekonomik ve sosyal uyum alanındaki faaliyetlere finansman desteği sağlamıştır. Bölgesel kalkınma ekonomik ve sosyal uyum alanına tekabül etmektedir.

[9] IPA-I dönemi öncesinde AB bölgesel kalkınma programlarına benzer bazı öncül uygulamalarının görüldüğü 2002-2006 Ön Ulusal Kalkınma Planı dönemi uygulamaları da tez kapsamında tarihsel bütüncüllük gözetilerek ele alınacaktır.

- AB bölgesel kalkınma politikasının Türkiye uygulamasının yönetimsel hazmetme kapasitesi unsurları çerçevesinde değerlendirilmesi ve bölgesel kalkınma alanında Türkiye'deki mali yardımların daha etkili ve etkin kullanılması ile ilgili temel sorun alanlarının kuramsal çerçeve içinde tespit edilerek, değerlendirilmesi ve geliştirilecek analizler ile yapılandırma önerilerinin sunulması

Araştırma yönteminin temel unsurlarından biri olarak; Avrupa Komisyonu Bölgesel Politika Genel Müdürlüğü kaynakları birincil ana kaynak olarak incelenmiştir. Bu kapsamda hem yönetimsel hazmetme kapasitesi ile ilgili Komisyon raporları ve düzenlemeleri kapsamlı biçimde ele alınmıştır. Ayrıca; Türkiye ile MDA ülkelerinin karşılaştırılması konusunda kapsamlı bölgesel kalkınma alanının öncü politika alanları olan çevre, ulaştırma, bölgesel politika, ekonomik ve sosyal uyum, KOBİ'ler alanındaki AB mali yardımlarının MDA ve Türkiye uygulamalarının karşılıklı analizi için 12 MDA ülkesinin 1998-2004 yıllarını kapsayan adaylık dönemlerinde bölgesel kalkınma alanına yönelik olarak uygulanan PHARE projeleri sınıflandırmaya tabi tutulmuştur. Bu incelemede yönetimsel hazmetme kapasitesi unsurlarından olan stratejik çerçeve, programlama, uygulama ve izleme-değerlendirme unsurları özellikle mercek altına alınmıştır. PHARE Programı ekseninde her bir MDA ülkesi için "ekonomik ve sosyal uyum" alanında öncelikli alanları, fon kuralları ve proje türlerinin analizinin yapılması suretiyle kapsamlı karşılaştırmalar ve farklılık alanları tespit edilmiştir.[10] Ayrıca, 1998-2004 yılları arasındaki adaylık döneminde MDA ülkelerine ve 2007-2013 yıllarını kapsayan IPA-I döneminde Türkiye, Hırvatistan ve Makedonya olmak üzere Batı Balkan aday ülkelerine sağlanan mali yardımlara ilişkin temel hukuki düzenlemeler ve istatistikî bilgiler ile mali yardımlara ilişkin stratejik çerçeve karşılaştırmalı olarak ele alınacak olup, aday ülkeler ölçeğinde eşit olarak uygulanmayan çelişkili durumlar da

[10] 12 MDAÜ'nün PHARE kapsamında bölgesel kalkınma ile ilgili öncelikli alanları, finanse ettikleri proje tipolojileri, fon tahsisatları ve fon kullanım performansları karşılaştırılmak suretiyle Türkiye'ye yönelik çıkarımlarda bulunulması sağlanmıştır.

belirlenecektir. Bu suretle, Türkiye'nin bölgesel kalkınma alanında AB fonlarını daha etkili kullanımına ilişkin nasıl iyileşmeler sağlanabileceği sorusuna farklı aday ülke deneyimlerinden de yola çıkarak somut öneriler sunulabilecektir.

Bu çerçevede; tezin birinci bölümünde, AB bölgesel politikası kapsamında bölgesel kalkınma ve mali yardımlara ilişkin kuramsal çerçeve ele alınacaktır.

- Bu bölümde ilk olarak, bölgesel kalkınma kavramı ve iktisadi entegrasyonlar kapsamında öne çıkan teorik çerçeveye değinilerek, AB bölgesel politikasının temel unsurları ve tarihsel gelişimi ele alınacaktır.
- İkinci olarak, AB Bölgesel Politikası çerçevesinde katılım öncesi mali yardımların rolü ve aday ülkelerin üyelik sürecinde mali yardımları kullanım süreçleri detaylı olarak irdelenecektir. Bu kapsamda, MDA ülkeleri 1998-2004 döneminde PHARE Programı altında yapılan mali yardımlar çok boyutlu olarak ele alınacaktır. Bu kısımda MDA ülkelerine PHARE altında yapılan mali yardım tahsisatları, ekonomik ve sosyal uyum alanında öncelik alanları ve yönetimsel yapılanmaları, proje uygulamaları ve mali yardım kullanım kuralları ile mali yardımları kullanım etkinlikleri incelenecektir.
- Bu bölümün son kısmında ise, 2007-2013 döneminde adaylık süreçlerinde Türkiye ile birlikte IPA kapsamında AB mali yardımlarından faydalanan Batı Balkan Ülkelerine yapılan mali yardımlar Hırvatistan ve Makedonya örnekleri üzerinden karşılaştırmalı olarak değerlendirilecektir. MDA ülkelerine PHARE kapsamında yapılan yardımlarla, IPA kapsamında bölgesel kalkınma alanında karşılaştırmalı bir analiz yapılabilmesi amacıyla bu ülkelere yapılan mali yardım tahsisatları, bölgesel kalkınma alanındaki öncelik alanları ve yönetimsel yapılanmaları, proje uygulamaları, mali yardım kullanım kuralları ve yardımları kullanım etkinlikleri gibi hususlar ışığında karşılaştırmalı olarak analiz

edilecektir. Akabinde, Hırvatistan ile Makedonya öncelikli olmak üzere aday ve potansiyel aday statüsündeki Batı Balkan ülkeleri ile Türkiye'nin belirlenen kriterler bazında karşılaştırmalı analizine yer verilecektir.

- Birinci bölümün devamında, katılım öncesi mali yardımlar alanında Türkiye ve AB ilişkileri tarihsel perspektifle ele alınacaktır. Bu bölümde, Türkiye'nin adaylık statüsünün tanındığı 1999 yılı Helsinki Zirvesi sonrası adaylık döneminde Türkiye'ye yapılan mali yardımlar, Ön Ulusal Kalkınma Planı (2002-2006) ve Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (2017-2013) dönemine odaklı olarak ele alınacaktır.
- Bu bölümde ayrıca, tezin tematik odaklanma noktası olan bölgesel kalkınma alanında Türkiye'ye yönelik yapılan mali yardımlar 2017-2013 yılları arasını kapsayan IPA-I dönemine ilişkin bilgiler yönetimsel hazmetme kapasitesi unsurları ile ilişkili biçimde sunulacaktır.

İkinci bölümde, bölgesel kalkınma alanındaki Türkiye'ye yapılan mali yardımların yönetimsel etkinlik açısından değerlendirilmesi yapılacaktır. Bu kapsamda, mali yardımların etkili kullanımında hazmetme kapasitesi kavramının unsurlarına değinilerek, çalışmanın ana noktası olan yönetimsel hazmetme kapasitesi kavramı ele alınacaktır. Öncelikle 2007-2013 dönemi Türkiye'nin AB mali yardımlarını kullanım performansı incelenecektir. Akabinde, aynı dönemde bölgesel kalkınma alanındaki AB mali yardımlarının yönetimsel etkinlik analizi yapılacaktır. Bu kapsamda, üye ülkelerin AB fonlarını hazmetmede yönetimsel kapasitesinin değerlendirilmesi amacıyla analitik olarak ilk kez kapsamlı biçimde çalışma yürüten Hollanda Ekonomi Enstitüsünün (Netherland Economic Institute-NEI) 2002 yılında Avrupa Komisyonuyla yürüttüğü "Key Indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds" başlıklı rapordaki metodolojiye değinilecektir. Aday ülkelerin üyelikleri sonrası Yapısal

Fonları etkin bir şekilde yönetecek şekilde yönetimsel kapasitelerini geliştirmeleri için 'Yönetim, Programlama, Uygulama, İzleme ve Değerlendirme, Finansal Yönetim ve Kontrol' kategorilerinde ana göstergeler tanımlanmıştır. Yapısal Fonların Yönetim Modeli (Structural Funds Management Grid) oluşturulan bu sistematik üzerinden Türkiye'de IPA-I dönemi (2007-2013) değerlendirmeye tabi tutulacaktır.

- Yapılacak yönetimsel etkinlik analizi kapsamında, Türkiye'nin bölgesel kalkınma alanındaki mali yardımlara ilişkin "stratejik yaklaşım ve öncelik alanı belirleme", "merkezi, bölgesel/yerel düzeyde kurumsal yapılanması", "insan kaynağı yönetimi yaklaşımı", "programlama mekanizması", "proje havuzu", "ulusal önceliklerle uyumluluk ve tamamlayıcılık", "program ve proje uygulama", "izleme-değerlendirme" ve "mali kontrol" olmak üzere yönetimsel etkinlik kavramının her bir ana unsuru bazında Türkiye için kapsamlı değerlendirmeler ve analizler yapılacaktır.

Üçüncü bölümde, bölgesel kalkınma alanında AB mali yardımlarının etkili kullanımına ilişkin yönetimsel hazmetme unsurları bazında yapılandırma önerilerine yer verilecektir.

- Bu kapsamda, stratejik yaklaşım ve öncelik alanı belirleme, merkezi, bölgesel/yerel düzeyde kurumsal yapılanması, insan kaynağı yönetimi yaklaşımı, programlama mekanizması, proje havuzu ulusal önceliklerle uyumluluk ve tamamlayıcılık, program ve proje uygulama, izleme-değerlendirme ve mali kontrol olmak üzere yönetimsel etkinlik kavramının ana unsurlarında Türkiye'nin AB katılım öncesi mali yardım fonlarını kullanım performansının artırılması ve fon kayıplarının önüne geçilebilmesi için hangi alanlarda ne tür önlemler alınabileceğine ilişkin kapsamlı yapılandırma önerileri sunulacaktır.

Yapılandırma önerilerinin Türkiye için uygulanabilir, etkili ve sürdürülebilir olması hedeflenmektedir. Bu amaçla; tezin ilk kısımlarında ele alınan teorik çerçeve gereklilikleri, AB düzenlemeleri ve rehberleri, MDA ve Batı Balkan ülkelerinin karşılaştırma analizi bulguları, Türkiye'deki IPA-I dönemi mevcut durum, Türkiye'ye özgü yapısal unsurlar ve ulusal ihtiyaçlar etkileşimli olarak ele alınacaktır.

Yöntemsel olarak tez çalışması kapsamında; literatür taraması, araştırma, Türkiye ve Topluluk mevzuatının değerlendirilmesi, ülke karşılaştırmaları, örnekleme ve fonlar için istatistiki değerlendirmelerin yanı sıra, istatistiki veriler için, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Müsteşarlığı, Kalkınma Bakanlığı, Avrupa Birliği Bakanlığı/Başkanlığı, Ulusal Fon, EUROSTAT çalışmaları ile Avrupa Komisyonunun resmi raporları kullanılacaktır. IPA'nın PHARE programı uygulamasının devamı niteliğinde olmasından hareketle, Türkiye'nin fon kullanımında yaşadığı sorun alanlarının karşılıklı değerlendirilebilmesi amacıyla, AB'ye 2004 yılında katılan 12 MDA ülkesinin PHARE ve 2007 yılında AB'ye katılan Hırvatistan ve Makedonya'nın IPA tasarımı incelenecektir.

Yönetimsel hazmetme kapasitesi unsurlarından biri olarak ulusal bütçe politikalarıyla uyum ve tamamlayıcılık hususlarını değerlendirmek amacıyla, tez kapsamında 2007-2020 dönemi Yatırım Programları incelenerek, AB projelerinin ilişkilendirilmesi hususunun ne derecede etkili yapıldığı analiz edilecektir. Tez kapsamında ayrıca, Türkiye'nin aday ülke olarak AB Kopenhag Kriterlerine uyum performansının değerlendirilmesi amacıyla Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan 2007-2013 dönemi İlerleme Raporlarına (14 adet) yer verilecektir. İlerleme Raporları içerisinde yer alan '22 nolu Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu' faslındaki mali yardımlarla ilgili tespit ve öneriler incelenecektir.

Ayrıca, IPA-I dönemi ile aynı dönemde hazırlanan 2010-2013 dönemi bölge planlarında yer alan IPA ve AB fonları ilişkisinin değerlendirilmesi ve atıfların tespiti için 24 bölge planının tez kapsamında incelemesi yapılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE BÖLGESEL POLİTİKA VE KATILIM ÖNCESİ MALİ YARDIMLAR

AB Bölgesel Politikası ekseninde bölgesel kalkınma odaklı olarak katılım öncesi mali yardımların değerlendirilmesi; öncelikle bölgesel kalkınma literatürünün incelenmesini ve bu literatür kapsamında AB mali yardımları gibi dış yardımların etkisine yönelik teorik ve uygulamalı çalışmaların ele alınmasını gerektirmektedir. AB'nin bölgesel kalkınmaya yönelik politikalarına teorik çerçeveden bakılması, mali yardımların hedeflenen amaçlara yönelik ne şekilde tasarlandığı ve uygulandığının değerlendirilmesi açısından önem taşımaktadır.

1.1. BÖLGESEL KALKINMA LİTERATÜRÜ KAPSAMINDA DIŞ YARDIMLAR

Bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılmasının temel bir referans noktası olduğu gerçeğinden hareketle, mali yardımlar konusunu bölgesel kalkınma iktisadının teorik zeminine atıfla başlangıçta ele almak uygun olacaktır. Bölgesel iktisata yönelik çalışmaların 1826 yılında alansal ekonominin kurucusu Johann Von Thünen'in "The Isolated State" adlı eseriyle başladığı kabul edilmektedir. Akabinde özellikle Walter Isard öncülüğünde coğrafya ve ekonomi alanlarının temel unsurlarının sinerjik bir analizle birleştirilmesi sonucu yeni disiplinler arası bir alan olarak doğan "Ekonomik Coğrafyanın" gelişimi ile derinleşmiştir. Bu doğrultuda, bölgesel kalkınma ve sanayide yer seçimi başta olmak üzere, şehirleşme modelleri, mekânlar arası akım ve etkileşim gibi konulara yönelim olmuştur. 1990 sonrasında Paul Krugman'ın "Yeni Ekonomik Coğrafya" kavramı bölgesel kalkınma yaklaşımlarına temel oluşturmuştur. Bu yeni hareket, iktisadi faaliyetlerin ve buna bağlı olarak refahın mekâna dağılımına rekabet edebilirlik ve bölgesel kalkınma politikası boyutuyla odaklanmaktadır. Krugman'ın

sonrasında Micheal Porter, Brian Arthur, Robert Barro gibi akademisyenlerin öncülüğünde iktisat gündeminde daha fazla yer edinen Yeni Ekonomik Coğrafya yaklaşımı, iktisadi kalkınma yaklaşımları içinde önemini ve gelişimini sürdürmektedir.[11]

Bu noktada ilk olarak ekonomik büyümeye ilişkin temel neo-klasik yaklaşıma değinmek önemlidir. Solow tarafından temelleri atılan neoklasik yaklaşımda, görece daha az gelişmiş ekonomilerin daha gelişmiş olanlardan daha hızlı büyüyeceği ve aynı uzun vadeli denge gelir seviyesinde birleşeceği; modelin uzun vadede kişi başına gelir eşitliğini sağlayacağı öngörülmektedir.[12] Bu neo-klasik çerçevede, Borts ve Stein gibi bazı bölgesel iktisatçılar, bölgesel büyüme üzerinde çalışmışlardır.[13] Neo-klasik büyüme yaklaşımıyla, bölgeyi kapalı bir ekonominin bir birimi kabul ederek, bölgesel büyüme farklılıklarını açıklamayı hedeflemişlerdir.

Neo-klasik yaklaşım çerçevesinde bölgelerin ulus-devletin sahip olduğu ticaret ve döviz kuru politikası, rekabet politikası gibi politika araçlarına sahip olmasa da, ulus-devletlerle kıyaslandığında bölgelerin büyümeye çok daha açık olduğu savunulmaktadır.[14] AB'de bölge kavramının ve bölgelerin gelişimine bakıldığında büyümeye daha açık yapılar olarak kurgulandıklarını görmekteyiz. Öyle ki ilerleyen bölümde ele alınacağı üzere AB'de bölge kavramının sosyal ve ekonomik anlamında önemi, ulus-devletlerden geride kalmayacak şekilde, belirgindir. Akabinde neo-klasik yaklaşımdan farklı bir duruş sergileyen içsel büyüme'nin savunucusu Romer gibi akademisyenler çalışmalarında iç dinamiklerle büyümenin önemine işaret ederek; yoğunlaşma, coğrafya, beşeri sermaye gibi kavramları kalkınma ve büyüme analizlerinin merkezine taşımıştır.[15] Romer'in yeni büyüme teorisini temsil eden bu yaklaşımı, AB bölgesel politikasının da ana önceliklerinden olan 'insan kaynaklarının geliştirilmesi'

[11] Bozdoğan (2008:8).
[12] Solow (1956).
[13] Borts ve Stein (1964).
[14] Richardson (1969).
[15] Romer (1993).

alanına AB bütçesinden ayrılan Yapısal Fon harcamalarının üretken sektörler ve altyapı yatırımlarıyla başa baş bir oranda olması tercihiyle uyumludur. AB de içsel büyümeye önem vererek, insan kaynağına yaptığı yatırımlarla daha fazla gelir artışı ve büyüme sağlamayı hedeflemektedir. Nitekim Avrupa Komisyonu 1994-1999 döneminde Yapısal Fon harcamalarının yaklaşık %30'unu altyapı, %30'unu beşeri sermaye ve %40'ını üretken yatırıma ayırarak dengeli bir dağılım gözetmiştir.[16]

Katılım öncesi mali yardımlar alanında 'kalkınma' tanımı ve onun bir yansıması olarak 'bölgesel kalkınma' kavramı önemli bir rol taşımaktadır. Kalkınma tanımı, farklı anlam ve unsurlarla değişkenlik gösteren bir yapı arz etmektedir. Büyüme, üretim düzeyi, kişi başına düşen milli gelir düzeyindeki değişimler gibi niceliksel yapısal unsurların ötesinde, üretim ve tüketim kalıplarında, sosyo-ekonomik, kurumsal, teknolojik, siyasi, hukuki, kültürel yapılanma ve kapasitedeki yapısal değişim, dönüşüm ve gelişim sürecidir. Kendi kendini besleyen ve dönüştüren salt ekonomik değil insani gelişme eksenli ilerlemeyi de içinde barındıran niteliksel ve çok boyutlu bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır.[17] Perroux kalkınmayı "bir nüfusun, üretimini sürekli araştırmaya iten, sosyal ve zihni değişmeler bileşimi" olarak tanımlarken; Schumpeter ise kalkınmayı, iktisadi ekonomik akımın alışılmış halinin (daha çok teknoloji kaynaklı) yaratıcı bir yıkımla yerini daha yüksek düzeyde ulaşılan bir refah dengesine bırakması şeklinde tanımlamaktadır.[18] Kalkınma ve gelişme kavramları ile eşanlamlı kullanılabilmesine karşın; kalkınma kavramı büyüme kavramından daha farklı ve büyümenin daha ötesinde anlamlandırma ile tanımlanması gereken kavram olarak genel kabul görmektedir.[19]

Bu çerçevede "bölgesel kalkınma" kavramı, esasen az gelişmiş ülkeleri ve bölgeleri doğrudan kapsayan ve büyümenin yanı sıra, ekonomik, sosyal ve kültürel

[16] Benzer şekilde IPA (2007-2013) döneminde aday ülkeler için de İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi bileşenine önemli oranda bir kaynak ayırmıştır. Bkz. Avrupa Komisyonu (2007b), (2009) ve (2010c).
[17] Ekici (2019:5-6).
[18] Dinler (1986:309).
[19] Bulutay (1972:12-14).

yönden yapısal değişimleri içeren daha geniş bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu alandaki ilk çalışmalardan olan Fransız Jules Milhau 1957 yılı Raporunda bölgesel kalkınma politikasının iki amacını; nüfusun ülkede rasyonel dağılımı ve geri kalmış bölgelerin ekonomik ve sosyal kalkınması olarak tanımlamaktadır.[20] Bu kavram, günümüzde ağırlıklı olarak, nüfus, tarımsal yapı, sanayi yapısı, gelir dağılımı, mali piyasalar, ulaşım ve haberleşme olanakları, sağlık ve eğitim hizmetlerinde etkinlik ve yaygınlık düzeylerindeki farklılıkları ifade eden bölgesel dengesizlik temelinde ele alınmakta ve geri kalmış bölgelerin çeşitli biçimlerde geliştirilmesi amacını ifade etmektedir. Bu nedenle bölgesel kalkınma ile amaçlanan salt az gelişmiş bölgelerde ekonomik büyümenin sağlanması değil, ekonomik ve sosyal anlamda refah düzeyinin, gelişmiş bölge düzeyine yaklaştırılması yoluyla bölgesel dengesizliklerin giderilmesidir. Bu açıdan Uyum Politikası, özünde kalkınma politikası olarak tanımlanabilecek bir politika alanıdır. Uyum Politikası bölgesel kalkınma politikasının bir yansıması olarak, bölgelerin altyapı ile ilgili sorunlarının giderilmesi, ekonomik, sosyal ve çevresel açıdan sürdürülebilir bir kalkınma ve istihdam düzeyinin sağlanması, toplumsal ve ekonomik refah seviyesinin ve rekabet gücünün artırılması sonucu Birlik içinde ekonomik ve sosyal entegrasyona ulaşmayı temel amaç edinmiştir.

Bölge kavramının tanımı üzerinde de tam bir uzlaşma mevcut olmamakla birlikte, bir kısım araştırmacılar bölge kavramını bitişik coğrafik ve ekonomik mevcudiyet olarak tanımlarken, bazıları da çeşitli kriterler bazında sınırlama yaparak belirleme eğilimindedir. Farklı bakış açılarının mevcudiyeti nedeniyle bölgelerin yeknesak olarak değerlendirilmesi zorlu bir alandır. Yakın dönemde, bölge kavramının, kentlerden daha büyük ancak ülke ölçeğinden daha küçük, içinde ekonomik, sosyal, kültürel, mekânsal

[20] Dinler (1986:203).

vb. belirli ortak ve tamamlayıcı özellikleri barındıran alt unsurlar olarak tanımlanma eğilimi gösterdiği görülmektedir.[21]

Literatürde ayrıca, "iktisadi kalkınma" bakımından bölgelerin 'ekonomik açıdan bölgeler' ve 'ekonomik gelişmişlik düzeylerine göre bölgeler' olmak üzere iki ana kategoride sınıflandırılmaktadır. "Ekonomik yapı" açısından ise bölge çeşitlerinin üç başlık halinde 'homojen' (türdeş), 'polarize' (kutuplaşma), 'plan' (planlama amaçlı) bölge olmak üzere alt sınıflandırmalar altında ele alındığı görülmektedir.[22]

1- Homojen (türdeş) bölge: Nitelikleri bakımından ekonomik işlevleri, gelir düzeyleri, coğrafi benzerliği, üretim faaliyetlerinin yakınlığı, vb. benzer özellikler taşıyan bölgedir.

2- Polarize (kutuplaşma) bölge: Bir (merkez) bölgenin farklı bir (çevre) bölge ile olan ilişkisine dayalı olarak merkezin çevresindeki alanları etkisi altına alması, çekim/kutup yaratmasıyla oluşan bölgedir.

Francois Perroux'un 1940'lı yıllarda öncülüğünü yaptığı büyüme kutbu yaklaşımına göre; iktisadi kalkınma, bir ülkede tüm bölgelerde eş zamanlı olarak başlamamaktadır. Sektörel Kutuplaşmış Kalkınma olarak da adlandırılan bu yaklaşımda, doğru ve dengeli ekonomik ve sosyal kalkınmanın sağlanması ve yayılımı için kalkınma açısından en uygun koşullara sahip bölgelerin başlangıçta tespit edilmesi önemlidir.[23]

3- Plan (planlama amaçlı) bölge: Kalkınma planlarının hazırlanması, uygulanması ve ulusal kalkınmaya yardımcı olması için planlamanın uygulanmasına odaklı olarak yapılandırılmış bölgedir.

[21] Gündüz (2006:2).
[22] Ildırar (2004:8-11).
[23] Kanberoğlu (2008:29-30).

Plan bölge kavramının AB mali yardımları açısından önemli olduğunu söylemek mümkündür; çünkü AB'de bölgesel politikanın temelinde yer alan istatistiki bölge birimleri sınıflandırması (İBBS) esasen 'plan bölge' yaklaşımının bir yansımasıdır. Homojen ve polarize bölge, bölgesel kalkınmanın ve kapsamındaki iktisadi faaliyetlerin bölgeler arasındaki dengeli dağılımını sağlamak için plan bölge yararına sunulduğu bir amaç olarak değerlendirilmektedir.[24] Dengeli kalkınma yaklaşımını hedef alan bu yaklaşımda özellikle bölgesel kalkınma ajansları ile bölgesel düzeyde dengeli gelişme sağlamak ve AB bölgeleri arasındaki gelişmişlik farklarının dengeli biçimde giderilmesi amaçlanmaktadır.

1992 yılında Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği (European Association of Development Agencies-EURADA) kurulmuştur.[25] EURADA tarafından bölgesel kalkınma ajanslarının görevi; "*kamu-özel tüzel kişiliğe haiz kurumlar olarak ulusal ve yerel düzey arasında kurulan, özel, kamu, sivil toplum gibi farklı kanalları mobilize ederek sektörel ve genel kalkınma sorunlarını belirlemek ve çözüme yönelik geniş bir yelpazede (ekonomik kalkınma, ekonomik aktörlerin (şirketlerin) kurumsallaşması, verimlilik artışı, sürdürülebilir istihdam ve büyüme gibi alanlardaki faaliyet ve projeleri desteklemek suretiyle daha iyi, yeşil, rekabetçi, kapsayıcı dijital dönüşüme dayalı bir ekonomik kalkınmayı hedeflemek*" olarak tanımlanmaktadır.[26]

Bölgesel politikaların tasarlanması ve uygulanmasında, üç ana ilke olarak 'sosyal karlılık', 'kalkınma kutbu' ve 'halkın katılımı' başlıklarının yer aldığı görülmektedir.[27]

- Sosyal karlılık ilkesi, özel sektörün üretim kaynaklarının alternatif kullanım alanları arasında dağıtım kararını sadece özel fayda sağlayacak şekilde

[24] Dinler (1986:101–104).
[25] Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği (2020). Türkiye dahil EURODA ülke profilleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. https://www.eurada.org/rdas-overview/country-profiles
[26] EURADA (2020).
[27] Dinler (1986:199).

vermemesi; aynı zamanda toplumsal sosyal faydayı göz önünde bulundurmasını işaret etmektedir. Özellikle az gelişmiş bölgelerde sosyal kârlılığı yüksek, ancak kısa vadede ekonomik açıdan karlı olmayan ve bu nedenle de özel sektör eliyle yapılamayan yatırımların devlet tarafından yapılması bu ilkenin bir sonucudur.

- Kalkınma kutbu ilkesi, öncü sektör/bölge eşliğinde bölgesel kalkınmanın başlatılması ve devam ettirilmesi anlayışına dayalıdır. Bu yaklaşım kutup olan bölgenin/sektörün çevresindeki dinamik faktörleri kendine çekerek diğer az gelişmiş bölge/sektörün gelişmesini ifade etmektedir. Kısa ve orta vadede kalkınmayı geciktirici bir riski de barındırmasına karşın, az gelişmiş ülkelerde kalkınmayı başlatmak ve gelişmiş ülkelerde ise bölgeler arasında bulunan gelişme farklarını ortadan kaldırmak için uygulanan bir yaklaşım olarak karşımıza çıkmaktadır.

- Halkın katılımı ilkesi ise (bölge) kalkınma planlamaların başarılı biçimde tasarımı ve uygulanması için en temel ilkelerdendir. Bu ilke; vatandaş katılımının önemine, karar veya uygulama safhasında, fiilen ya da danışman olarak halkın katılımının gerekliliğine işaret etmektedir. Bu ilkenin diğer üç ilke ile birlikte, tamamlayıcı ve bütüncül biçimde Uyum Politikasının temelindeki ortaklık, yönetişim ve yerindenlik (subsidiarite) ilkesi ile de birebir uyumlu olduğunu söylemek mümkündür.

İktisadi gelişme düzeylerine göre bölgeler devamlı bir değişme içinde olduklarından, gelişme süreçlerinin de dinamik bir mantıkla ele alınması önem taşımaktadır. Hem ülkeler arası hem de aynı ülke/birlik içindeki farklı bölgeler arasında bulunan gelişme farklılıkları, bölgeler itibariyle iktisadi bir farklılaşmaya neden olabilir. Bu farklılık bakımından bölgeler; "gelişmiş bölge", "az gelişmiş bölge", "gelişme

halindeki az gelişmiş bölge", "potansiyel bakımdan az gelişmiş bölge" şeklinde sınıflandırılabilmektedir.[28]

Bölgesel kalkınma literatüründe paradigma değişiminin bir yansıması olarak, AB mali yardımları gibi doğrudan yardımların bölgede uzun süreli kalkınma etkisi yaratmama ve bu etkilerin oluşumunu engelleme riski bulunduğuna dair görüşler mevcuttur.[29] Bu riskin bertaraf edilebilmesi için mali yardımların tasarımının, bölgelerin iç dinamiğini ve kaynaklarını harekete geçirici ve rekabet gücünü artırıcı politikalarla uyumlu olması gerekliğine işaret edilmektedir. Bu doğrultuda sürdürülebilir kalkınma sürecini başlatacak mahiyette, kamu yatırımlarının ve dış yardımların öncelikli olarak aktarıldığı alanlar arasında; havaalanı, otoyol, teknoparklar gibi büyük ölçekli altyapı yatırımları, araştırma enstitüleri, teknoloji merkezlerince sağlanan hizmetlerin olması gerektiği vurgulanmaktadır.[30]

Geleneksel ve yeni bölgesel politikaların özellikleri aşağıdaki şekilde sınıflandırılmaktadır:[31]

Tablo 1. Geleneksel ve Yeni Bölgesel Politikaların Özellikleri

Özellikler	Geleneksel (Merkeziyetçi) Bölgesel Politikalar	Yeni (Ademi Merkeziyetçi) Bölgesel Politikalar
Amaçlar	Bölgesel eşitlik; Ulusal ekonomik büyüme; Yatırımlar; Az gelişmiş bölgelere yönelim; Altyapının geliştirilmesi	Bölgesel rekabet gücünün geliştirilmesi; Bölgesel ekonomilerin kapasitelerinin artırılması; İçsel büyüme dinamiklerinin desteklenmesi
Karar verme-uygulama sürecinin yapısı	Ulusal ölçekte genel politikalar ve bazı özel bölgelerin seçimi; Merkezi hükümetlerin takdir yetkisine bağlı seçim; Kademeli yapı	Bölgesel ve yerel hükümetlerin birlikte karar verme süreci; Bölgesel-yerel karar yetkisi; Yönetişim ağırlıklı karar süreci; Kademeli olmayan örgütlenme biçimleri

[28] Erkal (1990:20).
[29] Kumral (2006: 280).
[30] a.g.e.
[31] Eraydın (2004:137).

Politika araçları	Kamu finansman desteği, Ağırlıklı olarak kamu kaynaklarına bağımlılık; Tanımlanmış bölgesel birimler için bağlayıcı kararlar; Bürokratik düzenlemeler	Kamu finansman desteği, Koşullara bağımlı örgütlenme; Gönüllü ve koşullu bilgilendirme; Kamunun sağladığı danışma hizmetleri
Siyasal ortam	Ulusal politikaların öne çıktığı bir siyasal ortam	Ulusal politikalar ile bölgesel ve yerel politikaların ağırlık kazanması
Siyasi sorumluluk	Karar verme sorumluluğu olan merkezi hükümet; Taşra teşkilatına verilen uygulama sorumluluğu	Ulusal hükümetin yanı sıra, bölgesel ve yerel otoritelerin doğrudan politika uygulamalarına yönelimi
Uygulamacı kurumlar	Merkezi hükümet; Merkezi hükümetin taşra teşkilatları eksenli bürokratik ilişkiler	Bölgesel birimler; Yarı özerk birimler; Bürokrasi yerine işletme yönetimi

Kaynak: Eraydın (2004:137).

1970 öncesi ve sonrası olarak iki ana zamana ayrılabilecek bu ikili yaklaşım ekseninde; gelenekselden yeni yaklaşıma geçişte, yerel dinamiklere dayalı üstünlükler ve potansiyeli temel alan unsurlar yeni bölgesel kalkınma politikasının ana karakteri olarak öne çıkmaktadır. Bu yeni yaklaşımda özellikle karar verme süreçlerinin yapısı ve süreçleri bakımından önemli farkları öne çıkardığı ve bu kapsamda karar alma yapısı ve politika araçlarında merkezi hükümetin yerine yerel ve bölgesel yönetimlere daha fazla rol ve sorumluluk tanımlandığı görülmektedir.[32] Bu dönüşümün temelinde AB'nin yerindenlik ilkesi ile uyumlu biçimde, iç dinamikleri harekete geçirmek için karar vericilerin yerel halka, paydaş aktörlere yakın olması ve halkın/paydaşların karar alma ve uygulama süreçlerine dâhil olması etkili olmuştur. Ayrıca, 1980'ler sonrası süreçte merkezi yapıların küreselleşme etkisiyle öneminin ve mali kaynaklarının azalması ile yerel yönetimlerin güçlendirilmesine odaklı reform süreçleriyle yerel yönetimlerin ön plana çıkması etkili olmuştur.

[32] Eraydın (2004 :137-138).

1990'lara gelindiğinde, bölgesel politikalara bölgelerin içsel olarak yeniden yapılandırılması anlayışı daha fazla hâkim olmuştur. Günümüzde ise; bölgeler arası entegrasyonun hız kazanması, uluslararası ölçekteki birlik ve entegrasyon hareketlerinin derinleşmesi gibi uluslararasılaşma etkileri sonucunda dış ilişkiler ve dış mali yardımlar da artan oranda kalkınma gündeminde ağırlığını hissettirmeye başlamıştır. Bu kapsamda, sadece iç potansiyele dayalı bölgesel kalkınma anlayışının yeterli olmayacağı kabul edilmiştir. Bölgesel kalkınma alanı uluslararası entegrasyon, dış ilişkiler ve uluslararası işbirliğinden çok daha doğrudan etkilenen bir hale gelmiştir. Böylelikle bölgesel kalkınma; bölgesel ve yerel ekonomilerin bölgesel, ulusal ve uluslararası ağlar, yapılar, ilişkiler ve etkileşimlerle şekillenen bir alan olarak bölgesel kalkınma tanımına entegre olmuştur.[33]

Bölgesel politikalardaki bu paradigma değişimi AB Bölgesel Politikasına da yansımıştır. İzleyen bölümde detaylı ele alınacak olan AB Bölgesel Politikasının gelişimi incelendiğinde, 1980 öncesi ilk dönemde özellikle merkezi planlama etkisiyle büyük ölçekli imalat ve fiziki sermaye yatırımlarının öne çıktığı görülmektedir. 1980 sonrası ikinci dönemde ise özellikle 1988 yılındaki AB Bölgesel Politika reform sürecinin de etkisiyle içsel büyüme yaklaşımının ağırlık kazandığı ve yapısal reformlarda ilkesel olarak bölgesel kalkınmayı sürdürülebilir kılmaya yönelik yapılanma, ilke ve yönetişim mekanizmalarının benimsenmeye başlandığı görülmektedir. Bu kapsamda AB tarafından aşağıdaki temel ilkeler belirlenmiştir:[34]

- Ortaklık: AB'de, ulusal/bölgesel/yerel düzeydeki tüm taraflar (sosyal ve iktisadi ortaklar, kamu-özel-sivil toplum/ulusal ve yerel paydaşların) arasındaki yakın işbirliği

[33] Akiş (2014).
[34] Kumral (2006:281-282).

- Programlama: Tüm projelerin sosyal ve ekonomik uyumu sağlamaya yönelik kalkınma stratejisi ile bağlantılı olması
- Odaklanma/Yoğunlaşma: Kaynakların dağılımında en çok ihtiyacı olan bölgelere öncelik verilmesi
- Tamamlayıcılık: Yapısal fonların ulusal düzeydeki yapısal harcamaları tamamlayıcı nitelikte olması, onları ikame etmemesi.

Belirlenen bu temel ilkelerin; daha önce vurgulanan bölgesel kalkınma literatüründeki içsel dinamiklere, halkın katılımcılığına ve ilkelerle sürdürülebilirliğe dayalı kalkınma ilkelerine uyumlu bir anlayışla Birlik düzeyinde hayata geçirildiği görülmektedir. Bu anlayışla Bölgesel Kalkınma Ajansları gibi bölge düzeyindeki yapılara danışmanlık yapma görevlerinin ötesinde sorumluklar verilerek, adeta aracı bir yapı olarak ulusal ve yerel düzey arasında konumlandırıldıkları bölge düzeyinde bölgesel planların hazırlanması ve uygulanmasında görev almaya başlayarak, bölgesel kalkınma alanının önemli birer aktörü konumuna geldikleri ve etki alanlarını genişlettiklerini söylemek mümkündür.

1993 yılında AB düzeyinde yapılan yeni düzenlemeler sonucu, ticaret sendikaları, ticaret ve sanayi birlikleri, çevresel sivil toplum kuruluşları (STK) gibi sendika ve sivil toplum oluşumlarını dâhil eder biçimde ortaklık ilkesinin kapsamı genişlemiştir.[35] 2007'den bu yana gelişen son dönemde ise AB, 'Yeni Uyum Ortaklığı' yaklaşımını benimsemiştir. Bu yaklaşımda yer alan 'Yakınsama', 'Rekabet Edebilirlik' ve 'Bölgesel İşbirliği' başlıkları çerçevesinde; az gelişmiş bölgelerin gelişmiş bölgelere ekonomik yakınsamasının hızlandığı, insana yakışır iş ve istihdam olanaklarının artırıldığı ve bilgi toplumuna dayalı ekonomiye geçiş amacıyla bölgesel kalkınmanın yeniden konumlandırıldığı bir anlayış hâkim olmuştur.

[35] Kumral (2006:282).

Tarihsel süreç içinde Avrupa'da, Topluluk çapında bir bölgesel kalkınma politikasının gerekli olup olmadığı konusu, bölgesel kalkınma iktisadi açısından akademik çevrelerce kapsamlı biçimde tartışılmıştır. Bazı akademik görüşler, bölgesel politikayı müdahaleci bir politika alanı olarak görmekte ve piyasa (market) sisteminin engellenemez olduğunu iddia ederek, piyasa dinamiklerinin doğal sonucu olarak bölgesel farkların varlığını gerekçelendirmektedir.[36]

Bu yaklaşımın özünde klasik iktisadın öncüsü Adam Smith'in "görünmez el (invisable hand) teorisi" yer almaktadır. Zamanla piyasanın görünmez bir el gibi vazife görerek, işgücü hareketliliği/göçü, sabit sermaye yatırımı ve ticaretin gelişmesi gibi faktörlerle az gelişmiş bölgelerin kendiliğinden gelişeceği ve bölgeler arası farklılıkların piyasanın bu kendi iç dinamiğine dayalı güçleri sayesinde otomatik biçimde ortadan kalkacağı savunulmaktaydı. Bu görüşler esasen kısa-orta vadede bölgesel kalkınmaya odaklı müdahaleler yapılması aceleci olunmamasını ve Topluluk çapında bir bölgesel politika yürütülmesine gerek olmadığını öne sürmektedir. Birlik içi iktisadi kalkınma girişimlerinin, gelişmelerin ve faydaların yayılma (spill-over) etkisini temel alan O'Neill, Keohane ve Hoffmann gibi bu savın öncüsü olan akademisyenler, yayılma etkisinin sınırları olduğunu ve Birliğin de belirli konularda bu sınırları belirleyebileceğini savunmaktadır.[37]

Ancak sektörel ve bölgesel kutup teorilerinin açıklamada yetersiz kaldığı biçimde ve Birlik içi bölgesel farklılıkların artmasıyla gelişmişlik farklılıkları derinleşmiştir. Bu derinleşme, bölgesel kalkınmanın odağında bulunan bölgesel farklılıkların azaltılması amacının teori ve pratikteki gündemini zaman içinde; Birlik nezdinde AB'nin en gelişmiş bölgelerinden, en geri kalmış bölgelerine fon ve kaynak tahsis etmesiyle mümkün olabileceği savına dönüştürmüştür. En çok yardımın en az gelişmiş bölgelere yapılmasına

[36] Akşahin (2008).
[37] O'Neill (1996).

odaklanan bölgesel kalkınma anlayışının ve bu anlayışa dayalı bir mali yardım yaklaşımının hâkim konuma geçmesi tercihi, ulusal ve ulus üstü düzeyde bunu gerçekleştirmeye odaklı bir koordinasyon mekanizmasının kurulmasını da beraberinde getirmiştir. Bu tercih zaman içinde AB Bölgesel Politikasının teorik ve pratik zeminin oluşmasını sağlamıştır.[38] Diğer bir deyişle içsel büyümenin endojen unsurları olmadığında ve siyasi irade tarafından temellendirilmemişse, geri kalmış bölgeler veya üye devletlerin uyum sürecini yönlendirmek için mali yardımlar gibi dışsal araçlara başvurulması gündeme gelmektedir.

1.1.1. İktisadi Kuramlar Bakımından Dış Mali Yardımların Yeri ve Önemi

Gelişmiş ülkeler tek taraflı uluslararası kalkınma işbirliğinin; uluslararası kuruluşlar ise çok taraflı ekonomik işbirliğinin parçasıdır. Bu taraflar, iktisadi açıdan daha az gelişmiş ülkelerin kalkınma çabalarına mali yardım ve kredi desteği gibi çeşitli ayni ve nakdi yardımlarla katkı sunmaktadır.[39] Mali yardım bütçelerinin özel olarak belirlendiği ve donör tarafın kendi imkânları çerçevesinde finansman sağladığı bu ilişkide, dış mali yardımların içsel dinamikleri harekete geçici etkisinin yanı sıra ulusal kaynaklarla sinerji sağlar biçimde katkısallığının ve dönüştürücü etkisinin olmasının da temel amaçlar arasında olduğunu söylemek mümkündür.

İktisadi açıdan değerlendirildiğinde, kalkınmakta olan veya az gelişmiş olarak değerlendirilen ülkelerin sermaye birikimlerinin yetersiz olması, sürdürülebilir bir ekonomik ve sosyal kalkınma için gerekli altyapı yatırımlarının eksikliği, üretim alanlarında ihtiyaç duyulan yatırımları yapmanın alternatif maliyetinin yüksek olması ve kalkınma için gerekli olan yatırımların üretkenliğe dönüşmesi için geçiş süresinin uzun

[38] Akşahin (2008:5-7).
[39] Arslan ve Kiper (2015:13-14).

olması gibi nedenlerle dış yardımlara ihtiyaç duyulmaktadır. Bu ihtiyaca ilaveten dış yardımların pozitif dışsallık ve öğrenme etkisi yarattığını da söylemek mümkündür.

İktisadi büyüme-kalkınma teorileri arasında, dış yardımın önemine yer veren teoriler aşağıda listelenmektedir:[40]

- Öne çıkan teorilerden ilki olan Harrod-Domar Modeli kapsamında büyümenin ana unsuru olarak yatırımlar konumlandırılmaktadır. Bu kapsamda gelir, tasarruf, yatırım ve üretim arasında sağlanacak dengeye katkıda bulunması yönüyle dış yardımın ekonomik kalkınma için gerekli bir unsur olduğu değerlendirilmektedir.

- İkinci olarak, Rosenstein Rodan'ın geliştirdiği "Güçlü İtiş Kuramı" kapsamında; 2. Dünya Savaşı sonrası Doğu Avrupa Devletleri örneğinden yola çıkarak üretim, talep ve sermaye kısıtlarından dolayı gelişmekte olan ülkelerin kalkınmaları için sanayileşmelerinin zorunlu olduğuna atıf yapılmaktadır. Ayrıca, ülkelerin kalkınmalarına katkı sağlamak amacıyla yapılan dış yardımları belirli dönemlerde yoğunlaşmasının üretim-tüketim talep artışı yaratacağı, böylelikle daha aktif hale gelen piyasa dinamikleri sayesinde sektörler arası etkileşimin hızlanacağı ve kalkınma hızının artacağı savunulmaktadır. Bu teoride iç piyasadaki sermaye yetersizliği nedeniyle, sanayileşme gibi kalkınma için gerekli dönüşümlerin tamamlanmasında dış finansman ve mali yardımların etkili olacağı kabul edilmektedir.

- Bir diğer benzer teori olarak Leibenstein'in "Asgari Çaba Kuramı" kapsamında da, nüfus artışının yol açtığı baskı nedeniyle zorlaşan kalkınma sorunlarının çözümü için daha fazla çaba gösterilmesi gerekliliğine atıf yapılmaktadır. Kişi başına gelir düzeyinin yükselmesiyle tasarruf edilen miktarın artması halinde tasarruf oranının da artması için kalkınma hızının, nüfus artışı hızından büyük olması gerektiği ve bu

[40] Bu alandaki teorilerin tümü için bkz. Arslan ve Kiper (2015:16-17).

çabada dış yardımların tasarrufları artırıcı etkisinden yararlanılabileceği öngörülmektedir.

- Diğer bir teori olan Rostow'un "Tarihsel Büyüme Aşamaları Teorisi" kapsamındadır. Bu teoride, kalkınmanın "Kalkış Aşaması" düzeyine gelmesini sağlamak için hazırlık aşamasında (Kalkışa Geçiş Aşaması), gerekli motivasyonun içsel olabileceği gibi dışsal olarak da sağlanabileceği öngörülmektedir. Bu kapsamda sermaye ve tasarruf birikimi sorunu nedeniyle gelişmekte olan ülkeler için dış yardımların büyümeyi olumlu etkileyeceği öngörülmektedir. Bu kapsamda '"kendi kendini sürdürebilen büyüme" için dış yardımların katalitik rol oynayabileceğinin varsayıldığını söylemek mümkündür.
- Bir diğer teori olan, Ragnar Nurkse'ün "kısır döngü" yaklaşımında ise; tasarruf gelirin bir fonksiyonudur ve gelir de yatırımın bir fonksiyonudur. Düşük tasarruf, düşük yatırım ve düşük gelir seviyesi döngüsel olarak "yoksulluk kısır döngüsü" adı verilen bir sarmalı kalkınmakta olan ülkeler için oluşturmaktadır. Bu kısır döngüyü kırmada, dış mali yardım yapılmak suretiyle kaynakların gelişmekte olan ülkelere aktarımı çözüm yolu olarak görülmektedir.[41]

Bu teorilerin tümünde dış yardımların hacminin (kapsadığı sektör ve coğrafi alan itibariyle) yatırımların artışına etki yapacak büyüklükte olduğu varsayılmaktadır. Dış yardım yapan ülkelerin yardım tahsisatlarının büyüklüğünün tek başına bu dönüşümü gerçekleştirmede ne derece belirleyici olacağı soru işareti oluşturmaktadır. Bununla birlikte, dış yardımların tasarrufları ve sermaye birikimini artıcı etki yapabileceği veya beşeri, fiziki veya kurumsal altyapı yatırım ihtiyacını karşılamaya katkı sağlar nitelikteki etkisi nedeniyle kalkınma alanında sınırlı da olsa pozitif bir etki yapacağını söylemek mümkündür. Dolayısıyla bu teorilerin tümü dış yardımlar ile yatırım ilişkisinin kuvvetli

[41] Arslan ve Kiper (2015:16-17).

tesis edilmesi halinde büyüme ve kalkınmaya etkisi olacağını öngörmektedir. Ancak, teorik olarak dış yardımlar için öngörülen bu durum reel dünya ekonomisi örneklerine bakıldığında, yardım alan ülkenin ekonomik kalkınmasının dış yardımlar kaynaklı olduğuna dayandırmak güçtür.

Bu teorik çerçeve ve reel kısıtlar kapsamlı değerlendirildiğinde, bölgesel kalkınma kavramının, ülke ölçeği içinde yer alan bölgelerin hem çevre bölgeler hem de dünya ile karşılıklı etkileşimi ile bir ağ (network) anlayışıyla şekillendiği, katılımcılık ve sürdürülebilirliği temel ilkeler olarak kabul eden ve bu kapsamda beşeri sermaye gelişimi ve fiziki altyapının güçlendirilmesi suretiyle iktisadi ve sosyal iç dinamik ve potansiyellerin harekete geçirilmesi yoluyla bölge refahının yükseltilmesini amaçlayan çalışmalar bütünü olarak tanımlandığı görülmektedir.[42]

Literatür incelediğinde; bölgesel iktisadın uluslararası alanda Thünen (1826), Weber (1929) ve Lösch'ün (1939) geliştirmiş oldukları 'kuruluş yeri' kuramının öncülüğünde çıktığı dikkati çekmektedir.[43] Türkiye'de ise politika ölçeğinde bölgesel iktisat kavramının daha çok 'planlama' (merkezi planlamanın) kavramının bir parçası olarak doğduğu ve Dinler, Erkan, Taneri ve Zaim gibi akademisyenlerin çalışmalarının ulusal bazda bölgesel kalkınma iktisadının temellerini oluşturduğu görülmektedir.[44]

1984 yılında Hoover ve Giarratani tarafından yapılan bölgesel iktisat tanımı, "iktisadi sistemlerin mekânsal karakteri içinde bir çatıyı" ifade etmektedir.[45] Ayrıca, bölgesel iktisadın üzerinde iktisadi faaliyetlerde bulunulan 'mekânlar' olduğu ve dolayısıyla da yerel kalkınma için yerel dinamiklerin, yerel halkın, yerel mekânların harekete geçirilerek, gelişiminin sağlanmasının hedeflendiğine dikkat çekilmektedir.[46]

[42] Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) (2003).
[43] Küçük (2013:23).
[44] a.g.e.
[45] Küçük (2013:22).
[46] a.g.e.

Bölgesel kalkınma dinamikleri esasen rekabetçilik yönü kuvvetli sektörlerin gelişmesinden kaynağını almaktadır. Bu nedenle sanayileşme kavramına bağlı gelişmelerle yakından bağlantılıdır. Bölgeler arası gelişmişlik farklarının piyasa tarafından dengelenememesi ve giderilememesi nedeniyle kamu eliyle yatırımlar yapılmasının kalkınma politikası olarak gerekli olduğu sonucu teorik ve reel düzlemde kabul görmüştür. Bu kapsamda özellikle 2. Dünya Savaşı sonrasında uluslararası alanda yaygın biçimde ülkeleri etkisi altına alan, sanayide dönüşümü ve yeniden canlanmayı zorunlu kılan bir reel politik söz konusudur. Bu ortamda, bölgesel gelişmişlik farklarını azaltıcı hükümet politikalarının oluşumu ve kalkınma planlarında bölgesel kalkınma politika tedbirlerine yer verilmesi 'bölgesel kalkınma' kavramını ekonomi-siyasi politika gündemine belirgin biçimde taşımıştır. Özellikle AB nezdinde Bölgesel Politika/Uyum Politikası yaklaşımının tarihsel gelişimine bakıldığında, bölgesel kalkınma vizyon ve ilkelerine dair günümüze uzanan eğilimin 2. Dünya Savaşı sonrası gelişen konjonktürün devamı olduğu ve AB bölgesel politikası eksenli reform süreçlerinde de hâkim eğilim olarak kendisini gösterdiğini söylemek mümkündür.

1.1.2. İKTİSADİ ENTEGRASYON LİTERATÜRÜ KAPSAMINDA AB BÖLGESEL POLİTİKASINA BAKIŞ

20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren dünyada birçok iktisadi entegrasyon oluşumu gündeme gelmiştir. 2. Dünya Savaşı'ndan sonra günümüze kadar geçen süreçte, bu entegrasyon hareketleri arasında Avrupa Birliği en başarılı iktisadi entegrasyon hareketi olarak ortaya çıkmaktadır. Küreselleşmenin itici gücü konumundaki iktisadi entegrasyonların gelişimine teorik olarak bakıldığında, ülkeleri ekonomik entegrasyona yönlendiren sebeplerin başında; üretim kapasitesi ve verimliliği artırmak yoluyla toplumsal refah düzeyinin yükseltilmesi, yabancı sermaye yatırımının teşviki, yabancı

teknoloji ve yatırımlara istikrarlı erişim, küresel ölçekte rekabet gücünün kazanılması ve bölge içinde ülkeler arası çıkar çatışmalarının önlenmesi gelmektedir.[47]

Bu yönüyle iktisadi entegrasyonların temel amaçları; entegrasyonun parçası olan ülkeler arasında ticaretin serbestleştirilmesi yoluyla refah artışı sağlanması, bölgesel gelişmişlik farklarının ve dengesizliklerin giderilmesi, küresel ölçekte ekonomik ve siyasi gündemin belirlenmesinde Birliğe üye ülkelerin söz sahibi olmasının sağlanması ve sosyal-siyasal sorunlar için ortak çözümler üretilmesi olarak tanımlanmaktadır.[48] En gelişmiş ekonomik ve bölgesel entegrasyon türlerinden olan AB, ekonomik entegrasyonun amaçları arasında anılan "bölgesel gelişmişlik farklarının ve dengesizliklerin giderilmesi" amacına yönelik olarak AB Uyum Politikasını (EU Cohesion Policy) veya diğer bir adıyla AB Bölgesel Politikasını (Regional Policy) hayata geçirmiştir.[49]

Genel literatürde ekonomik entegrasyon olgusuna ilişkin kuramsal çalışmalar Viner'in 1950 yılında yazdığı Gümrük Birliği Meselesi (The Customs Union Issue) kitabından sonra başlamıştır.[50] Bu alanda geleneksel iki kuramın ise "ikinci en iyi kuramı" ve "kutuplaşma kuramı" olduğunu söylemek mümkündür. İkinci en iyi kuramının özü, tam rekabet koşullarının geçerli olmadığı durumda sadece ticaretin serbestleşmesi ile üretim ve tüketimde Pareto optimumun sağlanamamasıdır. Tam rekabet ve serbest rekabet (birinci en iyi durum) politikalarının gerçekleşmediği durumda piyasayı dengeleyecek yeni müdahaleci önlemler en ikinci en iyi politika olarak tanımlanmaktadır. Kutuplaşma kuramı ise, farklı gelişmişlik düzeylerine sahip ülkeler arasında gerçekleşen entegrasyonun, ülkeler aralarındaki gelişmişlik farkını artırmasını

[47] İncekara (1995:8).
[48] Dura (2003:5).
[49] 1980'lerin sonunda 'ekonomik ve sosyal uyum' kavramının AB müktesebatına girmesiyle birlikte Bölgesel Politika yerine Uyum Politikası ifadesi de kullanılmaya başlanmıştır. Son dönemde AB literatüründe Uyum Politikası daha sık kullanılmaktadır. Bununla birlikte, bu çalışmada aksi belirtilmediği sürece AB Bölgesel Politikası ve Uyum Politikası eşanlamlı olarak kullanılmaktadır.
[50] Seyidoğlu (2007).

işaret etmektedir. Buna göre, yatırımlar ve tasarruflar az gelişmiş ülkelerden ziyade gelişmiş ülkelere kaymakta ve ülkeler arası farklılıklar artarak kutuplaşma söz konusu olmaktadır.[51] Bu teorik çerçevenin bir yansıması olarak AB, uyguladığı Bölgesel Politika ekseninde mali yardımlar üzerinden serbest rekabeti artırıcı ve kutuplaşmayı önleyici müdahaleleri finanse ederek farklı gelişmişlik düzeyleri arasında uyumu/kaynaşmayı (cohesion) sağlamayı hedeflemektedir. Bu teorik perspektiften değerlendirildiğinde AB Bölgesel Politikasının neden 'Uyum Politikası' olarak adlandırıldığı daha net anlaşılmaktadır.

AB Bölgesel Politikasında bölgesel gelişmişlik farklarının giderilmesi birbirleriyle ilişkili üç ana halkadan oluşmaktadır:

- İlki, üye ülkeler arasındaki gelişmişlik farklarının giderilmesi,
- İkincisi, istatistiki sınıflandırmayla oluşturulan ülke sınırları içinde yer alan bölgeler bazında (The Nomenclature of Territorial Units for Statistics/İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması – NUTS/İBBS)[52] göre oluşturulan Düzey II bölgelerinin) kendi arasında gelişmişlik farklarının azaltılması,
- Üçüncüsü ise, AB üyesi ülkelerin AB'ye aday ülkelerle arasındaki gelişmişlik farklarının azaltılmasıdır.

Bölgesel politika kapsamında aktarılan mali yardımlar, ulusal iç politika alanlarında da kapsamlı koordinasyon gerektiren özel bir alandır. Üye ülkelerin az gelişmiş bölgelere mali yardım kaynaklarını aktarırken, diğer yandan Birlik içinde rekabeti olumsuz yönde etkileyecek bölgesel farklılıkların yaratılmaması da

[51] a.g.e.
[52] 1981 yılında AB İstatistik Ofisi (EUROSTAT) tarafından Birlik ülkelerini istatistik bölgelere ayırmak amacıyla üye ülkelerle yapılan anlaşmalarla, İİBS bölgeleri oluşturulması kararı alınmış, bu uygulama 1988 yılında AB mevzuatına dâhil edilmiştir.

öngörülmektedir. Bu yönüyle AB mali yardımları, AB'nin bir diğer önemli politika alanı olan 'devlet yardımları' yasaklarının bir istisnası olma niteliği taşımaktadır.[53]

Bu teorik çerçeveyle uyumlu olarak ekonomik entegrasyonların başarılı bir örneği olan AB, kendi ekonomik entegrasyonunun yapıtaşlarından biri olarak üye ülkeler arası kutuplaşmayı önlemek ve uyumu/kaynaşmayı pekiştirmek amacıyla AB Bölgesel Politikasını kurgulamıştır. Bu kurguda temel yapısal araçları olan Yapısal Fonlar (Structural Funds) ve Uyum Fonu (Cohesion Funds) üzerinden üyeler arası bölgesel gelişmişlik farklarını gidermek amacıyla, belirli tematik öncelikler ve ilkeler bazında kaynak tahsisatına dayalı bir sistem kurmuştur. Bu sistem, AB'yi bir bölge kabul ederek, aday ülkeler ile Birlik üyesi ülkeler arası bölgesel gelişmişlik farklarını gidermek amacını da taşımaktadır. Bu amaçla da AB, katılım öncesi mali yardımlar üzerinden Yapısal Fon mekanizmalarına benzer bir sistemi aday ülkeler için de kurarak, ekonomik entegrasyonu derinleştirici ve yaygınlaştırıcı mahiyette tamamlayıcı bir yapıyı entegre olarak hayata geçirmiştir.

Ekonomik entegrasyon veya bütünleşme kavramı, esasen belirli ürün ve mal grupları üzerindeki tarife indirimleri düzeyinden, para ve maliye politikalarının uyumlaştırılmasını kapsayan entegrasyona kadar farklı derinlikte entegrasyon türünü içermektedir.[54] Balassa'nın literatürde öne çıkardığı ekonomik entegrasyon tanımı çok katmanlı bir süreçtir.[55] Başlangıç aşamasından en ileri aşamasına kadar, ticareti engelleyen unsurların ortadan kaldırılması (ticaretin entegrasyonu), ülkelerarası faktör hareketlerine serbestlik kazandırılması (faktör entegrasyonu); ulusal ekonomi politikalarının uluslararası ilişkileri güçlendirici yönde uyumlu hale getirilmesi (politika entegrasyonu) ve son olarak tüm öncü aşamaların bileşimini ve buna ek olarak siyasi olarak da bütünleşmeyi içeren tam entegrasyon (siyasi entegrasyon), ekonomik

[53] Bilici (2013:133).
[54] Dura (2003:5).
[55] Balassa (1962).

entegrasyon kavramını ve türlerini oluşturan unsurlardır. AB, para, maliye ve sosyo-ekonomik politikalarının entegrasyonu ve ulusal politikaların da uyumunu gerektiren "Ekonomik Birlik" oluşturma yolunda önemli ilerlemeler kaydetmiş bir Birliktir. Ancak, bugünkü entegrasyon türlerinin hiçbiri siyasi entegrasyon aşamasını henüz tamamlayamamıştır.

Balassa'nın işaret ettiği bir diğer önemli husus, ekonomik entegrasyonların içsel ve dışsal ölçek ekonomilerinin yol açtığı etkilerdir. Bu ölçek ekonomilerinde ar-ge sektörüne bağlı olarak teknolojik gelişme daha hızlı gerçekleşmekte ve reel ve finansal piyasalardaki bütünleşme, istikrarsızlık ve belirsizliklerin azalması gibi etkiler, ekonomik faaliyet ve düşük sermaye maliyeti oluşturmakta ve bu kanallarla ekonomik büyüme hızlanmaktadır.[56] Benzer şekilde Romer de küreselleşmenin ekonomik entegrasyonları hızlandırıcı etki yaptığını ve rekabet avantajı sağlama amacına uygun olarak ülkeleri belirli alanlarda uzmanlaşma sağlandığını ifade etmektedir.[57] Ekonomik entegrasyonların başarılı olması için entegrasyon içinde yer alan ülkelerin kalkınma düzeyi ve üretim yapılarının birbirine yakınlığı, ülkeler arası coğrafi yakınlık, ortak kültürel geçmiş, sanayileşme açısından benzer dış ticaret politikalarının uygulanması, ulaştırma başta olmak üzere altyapı olanaklarının gelişmişliği, entegrasyona dâhil olan ülkelerin ekonomilerinin birbirini tamamlar nitelikte olması önemli rol oynamaktadır.[58]

Özellikle Balassa'nın tanımlamasıyla ekonomik entegrasyon literatüründe öne çıkan bir kavram olan entegrasyonların 'dinamik etkilerine' bu noktada değinmek gerekmektedir. Dinamik etkiler; rekabet, ölçek ekonomileri, yatırımlar, inovasyon ve ticaret hadleri üzerine etkiler olarak beş başlık altında gerçekleşmektedir.[59] AB Bölgesel Politikası projeler aracılığıyla ülkelere ve bölgelere yönelik olarak KOBİ'ler, yerel ve

[56] a.g.e.
[57] Romer (1993).
[58] Yiğit (2003:37).
[59] Balassa (1962).

bölgesel idareler ve STK'ların yanı sıra merkezi kamu idarelerinin yatırımlarına ve kapasite gelişimlerine aktardığı kaynak transferi sayesinde, rekabet, ölçek ekonomileri, yatırımlar, inovasyon ve ticaret hadleri üzerinde olumlu etki yapabilme gücünü taşımaktadır. Bu yönüyle AB Bölgesel Politikası yeniden dağıtım mekanizması özelliğinin ötesine geçmek suretiyle, bölgelerin atıl olan iç kaynaklarını harekete geçirmekte ve sürdürülebilir bir kalkınma sağlanması için özellikle yerel düzeyde dinamik etkiler oluşturabilmektedir. AB mali yardımlarının sağladığı dinamik etkiler arasında, ilk aşamada özellikle ölçek ekonomisi, yatırım ve inovasyon kapasitesi artışının öne çıktığını söylemek mümkündür.

AB Uyum Politikası kapsamında finanse edilen alanlara ve ilkelere bakıldığında, AB mali yardımlarının ticaret, faktör ve politika entegrasyonu süreçlerini ve dinamik etkilerin güçlendirilmesini destekler nitelikte projelerin finanse edildiği ustalıkla tasarlanmış bir araç olduğu görülebilir.

Topluluk içi entegrasyon sürecinde AB Bölgesel Politikasının katkısı, tarihsel süreç içinde genişleme ihtiyaçlarına uyumlu olarak yayılmış ve büyümüştür. 2. Dünya Savaşının yıkıcı etkileri sonrası ekonomik büyüme, ticaret ve refahının yanı sıra sanayiye dayalı talebini artırmak isteyen Almanya ile tarıma dayalı ekonomi yapısına sahip Fransa arasında karşılıklı denge kurulmasına dayalı olarak başlamış ve ardından Birliğin genişleme dalgalarına uyumlu olarak kapsamı genişlemiştir. Birliğin dengeli biçimde ekonomik ve sosyal kalkınmasını ve bütünleşmesini sağlamak amacıyla özellikle Yunanistan (1981), İspanya ve Portekiz'in (1986) AB'ye katılmasıyla önemi artan "ekonomik entegrasyonu pekiştirici" bir politika alanı haline gelmiştir.

Birlik genelinde ortak bir politika alanı olarak Bölgesel Politikanın benimsenmesi sonucu, AB'ye üye ülkeler Bölgesel Politika faaliyetlerini ulusal bölgesel politikaları ile koordineli şekilde yürüteceklerini taahhüt etmektedirler. Bu taahhütle bütünleşme sürecini ulusal süreçlerinin bir parçası olarak kabul etmeleri, AB içinde ekonomik, sosyal

ve politika/kurumsal ölçeklerde bütünleşmelerine olumlu etki yaparken, diğer yandan da bütünleşmenin yan etkilerini azaltıcı rol oynamaktadır. Bu yaklaşım iki varsayıma dayalı olarak açıklanmaktadır:[60]

- Yan etkileri azaltmada ilk varsayım, ekonomik bütünleşmenin ülkelerin kendi iç dinamiklerine bırakılması veya sadece ulusal politika araçlarının kullanımına dayalı olarak yönlendirilmesi halinde, bu dağınık müdahalelerin Birlik içinde bölgesel farklılıkları daha fazla derinleştireceğidir.
- İkinci varsayım; bölgesel entegrasyon süreci açısından değerlendirildiğinde, AB'nin, Birliğe üye ülkelerden daha etkili müdahaleler yaptığı varsayımıdır. Bu varsayımda, ulus üstü bir yapılanma olarak Birliğin benimsediği entegrasyon politika yaklaşımının ve mali yardım ilkelerinin, unsurlarının, koordinasyon araçlarının ve mekanizmalarının kapsamının etkililiği ve etkinliğinden kaynaklı olarak Birlik müdahalelerinin daha bütüncül ve sinerjik bir etki yaptığını söylemek mümkündür.[61]

1.2. AB BÖLGESEL POLİTİKASININ TARİHSEL GELİŞİMİ

AB Bölgesel Politikasının oluşumu Birliğin genişleme dalgalarına uygun olarak şekillenmiş olup, tarihsel perspektiften bakıldığında, bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması Birliğin kuruluşundan beri var olan politikalar arasında yer almaktadır. AB Antlaşmasının 158. maddesinde yer alan *"... Ekonomik ve sosyal uyumun güçlendirilmesi amacıyla, Topluluk, farklı bölgelerde gelişmişlik seviyeleri arasındaki farkların ve kırsal kesimler dâhil olmak üzere en az avantajlı bölgelerin ve adaların sorunlarını azaltmaya yönelmelidir*" ifadesiyle Bölgesel Politikanın özünün esasen Birliğin kuruluşundan itibaren kapsam dâhilinde olduğu görülmektedir.

[60] Akşahin (2008:7).
[61] a.g.e.

2004 yılındaki genişleme sonrası Birliğe katılan 10 yeni ülke olan Çek Cumhuriyeti, Estonya, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi, Letonya, Litvanya, Macaristan, Malta, Polonya, Slovakya, Slovenya ile 2007 yılındaki genişleme sonrası Birliğe üye olan Bulgaristan ve Romanya'nın katılımlarıyla AB içindeki sosyo-ekonomik gelişmişlik farkları derinleşmiştir.[62] Gelişmişlik düzeyi düşük olan ülke ve bölgelerin çoğunlukta olması, AB Bölgesel Politikasının önemini artırmıştır. Uyum Politikası olarak da eş anlamlı biçimde adlandırılan Bölgesel Politika özünde bir kalkınma politikasıdır. Ekonomik ve sosyal uyum kavramının AB müktesebatına girmesi ve özellikle 1980'lerin sonuna doğru artarak güçlenmesiyle birlikte, bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmak ve AB'de dengeli kalkınmayı sağlamak amacına odaklı olarak doğrudan müdahaleler içeren tek AB politikasıdır. Gümrük Birliği'nin ve tek pazarın olumsuz etkilerini telafi etmek için ortaklaşa girişim yapılması ve mali bir mekanizma oluşturulması gerekliliğinin anlaşılması üzerine, dayanışma ilkesi eksenli telafi mekanizması ve ülkelere kaynak transferi doğrudan gelir desteği şeklinde değil; kalkınma için yapılan ve proje bazlı gerçekleşen mali destekler olarak formüle edilmiştir.[63]

AB Bölgesel Politikasının uygulamasıyla ilgili ilk somut adım, 1958 yılında Avrupa Sosyal Fonu'nun (European Social Fund – ESF) kurulmasıdır. İstihdamın teşvik edilmesi, işgücünün AB içinde serbest dolaşımının kolaylaştırılması, işsizlerin ve dezavantajlı grupların yeniden işgücü piyasasına dâhil olması amaçlanmıştır. ESF kaynaklarının yaklaşık yarısı ilk yıllar itibarıyla uzun dönemli yapısal işsizlik sorunu bulunan bölgelere tahsis edilmiştir. Aynı dönemde Roma Antlaşması ile Topluluğun önemli ortak politika alanlarından biri olan Ortak Tarım Politikası (OTP) uygulamalarının finansmanını karşılamak üzere özel bir fon oluşturulmasına karar verilmiştir.[64] Bu kapsamda, 1962'de Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (FEOGA)

[62] EUROSTAT (2010:73-75).
[63] Gençkol (2003:5-6).
[64] Atay (2004:5).

uygulamaya geçirilmiştir. Bu fon, salt OTP'nin finansal aracı olarak, tarım piyasasının desteklenmesi ve kırsal sektörün kalkınmasına destek olmak üzere tasarlanmıştır. FEOGA için, Birliğin dört temel Yapısal Fonundan biri olarak toplam genel bütçenin yarısına yakını tahsis edilmiştir. Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu'nun iki ayağından biri olan Yönlendirme Fonu kapsamında mali yardımlar, az gelişmiş tarımsal alanlara yönelik gerekli yatırımların yapılması için aktarılmıştır. AB Bölgesel Politikası alanında 1970'li yıllara kadar uygulanan temel yöntem esasen ulusal kalkınma politikalarının izlenmesiydi.[65]

Ekonomik entegrasyon literatüründe, Balassa'nın işaret ettiği politika entegrasyonu aşamasının bir yansıması olarak, 1960'larda 'Ekonomik ve Parasal Birlik' konusu Birliğin gündemine taşınmıştır. Bu yeni gündem Bölgesel Politika başta olmak üzere diğer politika alanlarında da entegrasyon ihtiyacını tetiklemiştir. 1972 yılında gerçekleşen Devlet Başkanları Konferansı'nda AB'ye üye ülkeler için "Ekonomik ve Parasal Birliğin gerçekleşmesini engelleyebilecek yapısal ve bölgesel dengesizliklerin düzeltilmesi" amacı açıklanmıştır. Avrupa Komisyonu'ndan bölgesel gelişmişlik sorunlarını ve farklarını ele alan bir analiz raporu hazırlaması talep edilmiş ve bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılması amacıyla Birlik içinde bir "Bölgesel Kalkınma Fonu" oluşturulması önerilmiştir. Bu süreçte, 1973 yılında İrlanda'nın İngiltere ve Danimarka ile birlikte ilk genişleme dalgası kapsamında Topluluğa üye olması akabinde; İrlanda'nın iç bölgesel eşitsizliklerini gidermede aktif bir politika izlemesi ve Birliğin en az gelişmiş ülkesi konumunda olması bölgesel politika tartışmalarına hız kazandırmıştır. Üye devletlerin talepleri doğrultusunda hazırlatılan ve dönemin Bölgesel Politika Komiseri George Thomson'dan ismini alan 'Thomson Raporu'nda sunulan reform önerileri arasında 'Bölgesel Kalkınma Fonunun ülkelerin en az gelişmiş bölgelerin sürdürülebilir

[65] Bache (1998:31-33).

büyümesinin sağlanması için kullanılması' da yer almaktadır.[66] Böylelikle bölgesel politikanın oluşum ve kurumsallaşma sürecinin idari, hukuki ve teorik altyapısının adım adım ilerlediğini söylemek mümkündür.

1975'ten sonra ortak bir bölgesel politikayı gündeme taşıyacak gelişmeler kendini göstermeye başlamıştır. Birliğin özellikle 1973 yılında İngiltere, İrlanda ve Danimarka'yı kapsayan ilk genişleme dalgasının getirdiği ihtiyaçlar bölgesel politikanın kurumsallaşma sürecinde katalizör görevi yapmıştır. Bu yönüyle ilk genişleme, 1975 yılında KOBİ'lerin, altyapı yatırımlarının ve özellikle tarımsal alana yönelik kırsal altyapı yatırımlarının desteklenmesi amacıyla önemli bir Yapısal Fon olarak Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonunun (European Regional Development Fund - ERDF) ortaya çıkmasını sağlamıştır. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonunun kurulması, ekonomik entegrasyon literatüründe dinamik etkiler olarak kabul edilen, rekabet amacı ile girişimcilik ve inovasyonun teşvik edilmesi, yakınsama hedefleri kapsamında olmayan iş piyasasının geliştirilmesi yoluyla yatırımların artışı ve ekonomik kalkınma ve sosyal değişimin sağlanması için önemli bir adım olmuştur. Ancak bu Fonun kurulması ortak bölgesel politikanın kurumsallaşması anlamına gelmemektedir. Çünkü Fonun o dönemki bütçesi, kuruluş yapısı, ülkelere dağılımı gibi hususlar Avrupa Komisyonunun değil, üye ülkelerin uhdesinde ilerlemekteydi.[67]

1979 ve 1984 yıllarında gerçekleştirilen düzenlemeler, Birlik genelinde ortak bir bölgesel politika anlayışının kurumsallaşmasında kilit rol oynamıştır. Yapılan düzenlemelerle Fonun koordinasyonuna dair yetkilerin Avrupa Komisyonuna devredilmesi, fon dağıtım prosedürlerinin revizyonu, ERDF bütçesinin yıllık periyotlarla artışı, Birlik içindeki bölgelerin sosyo-ekonomik kalkınma durumlarına ilişkin periyodik raporlamaların yapılması gibi kurumsallaşma adımları atılmıştır. Bu adımlar, bölgesel

[66] Avrupa Komisyonu (1973:11-13).
[67] Avrupa Komisyonu (1975).

kalkınma programlarına dair işbirliğini, koordinasyonu ve ortak politika oluşumunu stratejik bir konuma taşımıştır. [68]

Birliğin ikinci ve üçüncü genişlemeleri olarak sırasıyla 1981 yılında Yunanistan'ın ve 1986'da İspanya ve Portekiz gibi Birliğe üye ülkelerden daha düşük gelişmişlik düzeyine sahip ülkelerin üye olmaları sonrasında, Birlik içindeki az gelişmiş bölgelerin sayısı artmış ve bölgesel eşitsizlikler derinleşmiştir. Bu durum, araçları ve amaçları daha kapsamlı ve detaylı olarak yapılandırılmış bir ortak Bölgesel Politika oluşumunu tetiklemiştir. Bu kapsamda ilk önemli gelişme 1986 yılında imzalanan ve 1987 yılında yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi (ATS) ile AB Bölgesel Politikasının kapsamlı biçimde ve farklı fon yapılarıyla çeşitlendirilmiş olarak ortaya çıkışı ve hukuki altyapısının güçlendirilmesidir. ATS'nin 130(a) maddesinde bölgesel politikanın amacı "çeşitli bölgeler arasındaki dengesizlikleri azaltarak ekonomik ve sosyal uyumu güçlendirmek ve dengeli kalkınmayı teşvik etmek" olarak tanımlanmıştır.[69] ATS ile ayrıca ilk kez "ekonomik ve sosyal uyum" kavramı Topluluk müktesebatında başlık olarak tanımlanmıştır.[70] ATS'nin bir diğer önemli katkısı, bölgesel politikanın temel aracı olarak "Yapısal Fonlar" kavramını ilk kez gündeme getirmesidir. ATS kapsamında; Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu ve Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonunu 'Yapısal Fonlar' (Structural Funds) başlığı altında birleştirilmiştir. ATS ile birlikte gelen diğer bir yenilik ise, Yapısal Fonların 'programlama dönemleri' olarak adlandırılan 7 yıllık çok yıllı uygulama dönemleri halinde hayata geçirilmesi ve kaynak tahsisinin programlama dönemleri temel alınarak çok yıllı olarak yapılmasıdır.[71]

[68] Avrupa Komisyonu (1979), Avrupa Komisyonu (1984).
[69] Avrupa Komisyonu (1986).
[70] ATS'nin 130(a) maddesi uyarınca.
[71] 7 yıllık programlama dönemleri 1989 yılında başlamış olup, dönemler 1989-1993, 1994-1999, 2000-2006, 2007-2013 ve 2014-2020, 2021-2027 programlama dönemleri olarak günümüzde de devam etmektedir.

ATS sonrası Birlik, AB Bölgesel Politikasını dinamik olarak ihtiyaca göre uyarlamaya ve geliştirmeye devam etmiştir. İzleyen süreçte 1988 yılında kabul edilen reformlar, AB bölgesel politikasının ilke ve kurallarının yapılandırılmasında önemli yenilikler getirmiştir. Bu kapsamda AB Bölgesel Politikasının ana ilkeleri olarak *Yoğunlaşma (Concentration), Programlama (Programming), Ortaklık (Partnership)* ve *Tamamlayıcılık (Additionality)* ilkelerinin uygulanması kabul edilmiştir.[72]

- *Yoğunlaşma (Concentration):* Fon kaynaklarının "Hedef" (Objective) olarak adlandırılan temel alanlarda kullanımının önceliklendirilmesidir.
    - Hedef 1'e dâhil olan bölgeler kişi başı GSYH'si AB ortalamasının %75'inden az olan ve fon tahsisatı için öncelikli bölgelerdir.
    - Hedef 2 (geri kalmış sanayi alanları) ve Hedef 5(b) (kırsal alanlar) kapsamında fon tahsisatı yapılan bölgelerdir.
- *Programlama (Programming):* Birliğin hedefleri ve öncelikleri doğrultusunda belirlenen ve Komisyon tarafından onaylanan çok yıllı programların finanse edilmesidir. Tekil projelerin desteklenmesi yaklaşımı yerine çok yıllı programlar olarak projelerin finanse edilmesini ifade etmektedir.
- *Ortaklık (Partnership):*[73] Sadece AB üye ülkeleri arasındaki ortaklığı değil aynı zamanda ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde tüm ilgili paydaşların programlama ve uygulama safhalarına katılımlarını ve aktif biçimde sürecin parçası olmalarını öngören en temel katılımcılık ve işbirliği ilkesidir.
- *Tamamlayıcılık (Additionality):* Bu ilke AB fonlarıyla yapılan harcamaların ulusal bütçeden yapılan harcamaların birbiri ile çakışması veya ikame etmemesini öngörmektedir. Buna göre AB ve ulusal bütçe harcamaları birbirini tamamlayıcı ve tutarlı olmalıdır.

[72] Avrupa Komisyonu (1988a), Avrupa Komisyonu (1988b), Avrupa Komisyonu (1988c).
[73] Ortaklık *(partnership)* ilkesi, katılımcılık *(participation)* ilkesini de içermektedir.

Bu ilkelerin temel prensipler olarak kabul edilmesi, ekonomik entegrasyon literatürü kapsamında Balassa tarafından üst düzey ekonomik entegrasyon türleri arasında vurgulanan "politika entegrasyonu" gerekliliklerleriyle uyumlu olması bakımından özel önem taşımaktadır. Balassa'nın politika entegrasyonu için 'ulusal ekonomi politikalarının uyumlu hale getirilmesi' gerekliliğine olan vurgusu, AB Bölgesel Politikası için bu ilkelerinin tanımlanması ve uygulanmaya başlamasıyla karşılığını bulmuştur.[74]

Ekonomik entegrasyon teorilerine uygun olarak, AB'de iç pazarın oluşumu bölgeler arasındaki gelişmişlik farkların azalmasına yönelik çabaları tetiklerken, ekonomik ve parasal birliğe geçiş süreci de üye ülkeler arasındaki ekonomik ve sosyal farklılıkların boyutunu göz önüne sermiştir. 1993 tarihli Maastricht Anlaşmasında 'ekonomik ve sosyal uyum' alanının AB'nin öncelikli bir hedefi olarak ekonomik ve parasal birlik ve tek pazar hedefleriyle birlikte ifade edildiği görülmektedir.[75]

"The Union shall set itself the following objectives: - to promote economic and social progress which is balanced and sustainable, in particular through the creation of an area without internal frontiers, through the strengthening of ***economic and social cohesion*** *and through the establishment of economic and monetary union, ultimately including a single currency in accordance with the provisions of this Treaty."*

Maastricht Zirvesi kararıyla 1993 yılında çevre ve ulaştırma alanlarına yönelik olarak "Uyum Fonu" (Cohesion Fund) kurulmuştur. Avrupa Konseyi Tüzüğüyle 1994 yılında hayata geçen Uyum Fonunun amacı, refah seviyesinin en düşük olduğu üye ülkelerde çevre ve ulaştırma alanındaki altyapı projelerini desteklemek ve ekonomik ve

[74] Balassa (1962).
[75] Maastricht Anlaşmasının orijinal İngilizce metni için bkz. https://www5.tbmm.gov.tr/kutuphane/AB/The_Maastricht_Treaty.pdf. İlgili kısım için bkz sf.2 madde (B).

parasal birliğe katılımlarına destek olmaktır.[76] Ekonomik ve sosyal uyum alanına yönelik vurgu Uyum Fonunun oluşturulmasıyla güçlenmiştir.

Uyum Fonu kapsamında çevre ve ulaştırma altyapısına ilişkin projelere %85'e varan yüksek bir oranda AB mali desteği sağlanmıştır. Uyum Fonundan yararlanma kriteri 'GSMH'si Topluluk ortalamasının %90'ından az olan ülke olması' olduğundan, Yunanistan, İspanya, İrlanda ve Portekiz fondan faydalanmıştır. Akabinde, 2004'ten itibaren Birliğe üye olan 10 Merkezi ve Doğru Avrupa Ülkesi (MDAÜ) de bu fondan kapsamlı biçimde yararlanmıştır. Literatürde ekonomik entegrasyonların başarılı olması için zikredilen koşullardan olan entegrasyon içinde yer alan ülkelerin kalkınma düzeyinin birbirine yakınlığı ve ulaştırma başta olmak üzere altyapı olanaklarının geliştirilmesi hususları, Uyum Fonunun sağladığı büyük ölçekli altyapı finansmanı sayesinde mümkün olabilmiştir. [77]

Maastricht Anlaşması ayrıca, ekonomik ve sosyal uyum hedefi doğrultusundaki ilerlemeyi izlemek amacıyla Komisyon'un her üç yılda bir Uyum Raporu hazırlaması ve ilerlemeyi artırıcı önerilerde bulunması gibi görevler tanımlayarak, politikanın izleme ve değerlendirmesine yönelik de tamamlayıcı adımlar atmış ve AB Bölgesel Politikasının kurumsallaşma sürecini pekiştirmiştir.

1995 yılındaki genişleme dalgasıyla İsveç ve Finlandiya'nın AB üyesi olmaları, kuzey denizine komşu olan bu ülkelerin balıkçılık sanayii sektörü odaklı kalkınma öncelikleriyle yakından ilişkili bir başka Yapısal Fonun hayata geçmesini sağlamıştır. Balıkçılığı Yönlendirme Finansal Aracı (FIFG) olarak adlandırılan bu yeni finansal aracın oluşturulmasıyla birlikte Yapısal Fonların çeşitliği ve sayısı artmıştır. Hibe şeklinde mali yardım aktarmaya dayalı bir fon kurgusu uygulamaya geçirilmiştir.[78]

[76] Avrupa Konseyi (1994).
[77] Yiğit (2003).
[78] Atay (2004:31).

1999 yılında AB Bölgesel Politikasının etkisinin güçlendirilmesi amacıyla politika araçlarının ve uygulamalarının sadeleştirilmesine odaklı bazı reformlar hayata geçirilmiştir:[79]

- Hedef sayısı 3'e indirilerek odaklanma artırılmış ve tematik alanlar tanımlanmıştır. Yapısal Fonların programlama dönemlerinde üye ülkelerin daha iyi yönlendirilmesi amacıyla rehberler yayınlanmıştır.
- Yapısal Fonların programlamasında ve uygulamasında âdem-i merkeziyetçi bir yapıya geçilerek, üye ülkelerde de programlama, uygulama, izleme ve değerlendirme süreçleri çerçevesinde bazı yetkiler üye devletlerin otoritelerine devredilmiştir. Üye ülkeler bu yeni yaklaşım kapsamında her bir program için bir 'Yönetim Otoritesi' *(Managing Authority)* atamışlardır.
- Uygulamanın ilgili paydaş kurumlarca izlendiği ve istişare edildiği İzleme Komitelerinin yapılarındaki belirsizlikler giderilerek, daha net görevler ve sorumluluklar tanımlanmıştır.
- Programlama ve uygulamada basitleştirmeyi sağlamak üzere programların içerikleri sadeleştirilmiştir.

Tarihsel perspektiften bakıldığında, her bir genişleme dalgasında, Birliğe yeni üye olan ülkelerin ihtiyaçları ve Birlik içinde gelişmişlik farklarının azaltılmasına yönelik uyumun sağlanmasına odaklı olarak AB Bölgesel Politikasının evrilerek geliştiği ve adım adım kurumsallaşma sürecinin yapılandırıldığı görülmektedir. Bu yönüyle AB Uyum Politikası, Birliğin ekonomik entegrasyon politikası alanları arasında en dinamik ve değişime açık politika alanlarının başında gelmektedir.

Hazmetme kapasitesi literatürü de özellikle de 10 MDAÜ'nün AB'ye üye olduğu 5. genişlemede önem kazanmıştır. MDAÜ'ler AB'nin Yapısal Fon uygulamalarından

[79] Avrupa Komisyonu (1999).

faydalanma avantajını elde ederken, Sovyet blokundan çok farklı olan AB'nin iktisadi ve politika bazlı işleyişine kendilerini adapte etme; idari kurum, süreç ve mevzuatlarını da kapsamlı biçimde revize etme iş yükü ve yükümlülüğü ile karşılaşmışlardır. Bu durum AB ile uyumlu bir yönetimsel kapasite oluşumunu sağlamayı gerekli kılmıştır. Yerel, bölgesel ve merkezi düzeyde yeni kurumlar ve düzenlemeler oluşturmak durumunda kalmışlardır. MDAÜ'lerin aday ülke konumunda oldukları dönemde aldıkları fonlarla ilgili hazmetme kapasitesi çalışmaları mevcuttur. Literatürde yapılan bazı makroekonomik analizler, Yapısal Fonların ekonomik ve sosyal uyum perspektifinden değerlendirilmesini kapsamaktadır.[80] Avrupa Komisyonunun hazırladığı veya hazırlattığı ön, orta dönem ve nihai değerlendirme ve analiz raporları hazmetme kapasitesi ile uyumlu olarak fon kullanımı ile ilgili hususlara ışık tutmaktadır.

Yönetimsel hazmetme kapasitesinin incelenmesi ile ilgili hususlar; MDAÜ'lerin dâhil olduğu 5. genişleme dalgasını yorumlayan Hollanda Ekonomi Enstitüsü (NEI) tarafından ağırlıklı olarak Avrupa Komisyonu eksenli olarak 2002 yılında yapılan araştırma çalışmalarıyla gündeme gelmiştir. Bu çalışmada, Avrupa Komisyonu tarafından belirlenen ana göstergeler dönemin aday ülkeleri olan 10 MDA ülkesinde test edilerek yayınlanmıştır. Çalışma, 8 yeni üye ülkede beklentilerden farklı olarak Yapısal Fonlar için oldukça düşük düzeyde idari kapasite olduğunu işaret etmekte olup, çalışmayla başlangıç aşamasında kurumsal kapasite gelişimi ihtiyacını belirlemek ve ülkelerin üyelikleri sırasında AB fonlarını hazmetme kapasitelerini iyileştirmek amaçlanmıştır.[81]

İlerideki bölümlerde detaylı ele alınacak olan NEI metodolojisi bu noktada önem taşımaktadır. NEI çalışması kapsamında ilk kez, aday ülkelerin yönetimsel hazmetme kapasitesini ölçmek için 6 ayrı temel kategoride gösterge seti oluşturulmasına dayalı bir

[80] Merve ve Holzmann (1997).
[81] Güney Kıbrıs Rum Yönetimi ve Malta çalışma dışında tutulmuştur. Papadopoulos (2003).

metot geliştirilmiştir (EK-1). Yönetim, programlama, uygulama, izleme-değerlendirme, mali yönetim ve kontrol alanları tasarım ve işlevsellik açısından değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Bu yaklaşım sonrasında bazı akademisyenlerce test edilmiştir.[82] Örneğin Horvat (2003, 2005) çalışmasında AB'nin Yapısal Fonları'nda hazmetme sorunlarını özellikle MDAÜ aday ülkelerinde yönetimsel hazmetme kapasitesine odaklanarak ele almaktadır.

1.2.1. AB BÖLGESEL POLİTİKASININ ÖNEMİ

AB için "bölge" tanımı, salt coğrafi açıdan yapılmış siyasi yönü ağırlıklı tanımın ötesinde coğrafi, ekonomik, tarihsel ve sosyo-kültürel açıdan belirlenen yakınlık kriterlerine göre yapılmış entegre bir yaklaşımı ifade etmektedir. Bu yönüyle bölge kavramı, benzer nitelikte coğrafi, iktisadi, çevresel, kentsel, sosyo-kültürel ve yönetimsel faktörlerin bir arada bulunmasını içermekte olup, özellikle sosyal boyut ağırlıklı olarak yer almaktadır.[83]

Kurucu anlaşmadan kaynağını alan AB Bölgesel Politikasının oluşumundaki temel nedenler arasında, bölgelerarası farklılıkları gidermek ve ekonomik entegrasyonu sağlamak öne çıkmaktadır. Ancak bu nedenleri esasen, bölgesel ekonomik yapıların desteklenmesinin yanı sıra merkezde toplanan sanayileşme etkilerinin yayılması, ölçek ekonomisinin etkileri üzerinden faaliyet coğrafyası büyüyen ve gelişen üye ülke işletmelerinin azalan faktör maliyetlerinin etkisiyle verimlilik ve üretimlerinin artmasına paralel olarak büyüyen pazar arayışları ve pazar genişlemesi ihtiyacı ile birlikte değerlendirmek gerekmektedir.

AB içinde ekonomik ve sosyal farkların büyük olması ve özellikle genişleme dalgaları sonrası bu farkların daha da derinleşmesi Bölgesel Politikanın önemini artıran

[82] En başarılı 5 ülke Estonya, Slovakya, Macaristan, Slovenya, Polonya olurken son sıraları Romanya ve Bulgaristan paylaşmaktadır.
[83] Ekmen (2008:34).

en önemli etmendir. Avrupa Komisyonu 2017-2013 dönemini kapsayan "Working for the Regions" Raporunda, kişi başı gelir bazında en zengin ülke olan Lüksemburg'un en zayıf ülke konumundaki Romanya'ya kıyasla 7 kat daha zengin olmasını AB Bölgesel Politikasının genişleme sonrası önemine işaret ederken örnek olarak vermektedir.

AB'de istatistiki bölge sınıflandırması üç düzey olarak tanımlanmıştır. Bölgesel istatistiklerin toplanması, ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması ve bölgesel politikaların çerçevelerinin oluşturulması amacıyla baz alınan sınıflandırma türü Düzey II'dir. İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS - Nomenclature Units for Territorial Statistics- NUTS) olarak adlandırılan ve AB Bölgesel Politikasının temelinde olan ülke içi bölge sınıflandırmaları bazında (İBBS Düzey II) bu farkların daha da belirgin olduğunun altı çizilmektedir.[84] Esasen bu nedenle AB Bölgesel Politikası mali yardım kaynakları yoluyla az gelişmiş ülke ve bölgelerde altyapıya, insan kaynağına, bölgesel ekonomilerin modernizasyonuna ve ekonomik faaliyetlerin çeşitlenmesine yatırım yaparak daha fazla büyüme ve istihdam yaratmayı hedeflemektedir.

AB Bölgesel Politikası sağladığı desteklerle üye ülkeler arası gelirin yeniden dağılımından (pure income redistribution) ziyade, yatırımı artırıcı ve bölgesel bazda daha yüksek büyümeye ulaşmayı hedefleyen bir yaklaşıma sahiptir.[85] Böylelikle Bölgesel Politika aracı olan Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu yardımıyla bu ülkelerin ve ülke içindeki bölgelerin büyüme ve istihdam performansı AB ortalamasına daha hızlı yakınlaşabilecektir. Esasen AB Kurucu Antlaşmasının ilk maddelerinde AB'nin temel amacı olarak *karşılıklı yardımlaşma ve dayanışma anlayışıyla hep birlikte kalkınmanın* aracı olarak AB Bölgesel Politikası ekseninde sağlanan mali yardımların önemine işaret edilmektedir.[86] Nitekim İrlanda, İspanya, Portekiz ve Yunanistan örnekleri bu tespiti doğrulamaktadır. AB'ye katılırken refah düzeyleri düşük olan İspanya, İrlanda, Portekiz

[84] Avrupa Komisyonu (2008:4).
[85] Marzinotto (2012).
[86] Bilici (2013).

ve Yunanistan'ın altyapı ve çevre alanları başta olmak üzere AB'den aldığı kapsamlı mali yardımlar, bu ülkelerin ekonomik refah ve büyümelerini hızla artırmıştır. Hatta İrlanda ve İspanya gibi örneklerde bu ülkelerin kişi başı gelirinin AB ortalamalarının üzerine çıkmasını sağlamıştır.[87]

AB Bölgesel Politikasının bir diğer önemi, farklı politika alanlarını destekleyici mahiyetteki yönüdür. Bölgesel Politika devlet yardımı, çevre, ulaştırma, inovasyon, bilgi toplumu gibi diğer AB politikalarına uyumun sağlanmasını da yatay olarak içermekte ve etkilemektedir.[88] İnovasyon alanına Bölgesel Politikanın etkisinin az olduğunu ve daha fazla inovasyona odaklı bir Bölgesel Politika tasarlanması gerekliğini vurgulayan çalışmalar olmasına karşın, AB Bölgesel Politikasının öneminin ve inovasyon etkisinin sadece ekonomik ve teknolojik açıdan değil, demokratikleşme açısından da değerlendirilmesi gerektiğini savunan görüşler mevcuttur.[89]

Diğer taraftan, Yapısal Fonlar ve Uyum Fonunun büyüme odaklı olarak yakınsamaya katkıda bulunabilmesi bazı koşullara bağlıdır.[90] Destekleyici kurumsal ortam, gerekli bazı endüstriyel yapıların ve ar-ge yoğunluğunun varlığı, ar-ge ve insan sermayesi ve fiziki yatırımların bir arada bulunması halinde ancak Yapısal ve Uyum Fonlarının büyüme sağlayarak yakınsama amacına hizmet ettiğini savunmaktadır. Bu sav, Yapısal ve Uyum Fonlarının hem etkileyen, hem de etkilenen çift yönlü bir nitelik taşıdığını işaret etmektedir. Böylelikle, Yapısal ve Uyum Fonları artan oranda inovasyona kaynak aktarmakta ve aynı zamanda da *tamamlayıcılık ilkesinin* bir yansıması olarak inovasyon ve ar-ge ile ilgili kurumsal, beşeri ve fiziki altyapının bulunmasından beslenerek etkisini ve önemini artırmaktadır.

[87] a.g.e. sf.139.
[88] Avrupa Komisyonu (2008:5).
[89] Begg (2018).
[90] Marzinotto (2012).

Ayrıca, Bölgesel Politika alanında Yapısal Fonların kullanım ilkelerinin üye ülkelerin merkezi, yerel ve bölgesel düzeylerinin tamamında uygulanıyor olması, üye ülkelerdeki merkezi ve yerel kamu kurumlarının kapasitesinin geliştirilmesi ve modernizasyonu, şeffaflığın ve iyi yönetişimin teşviki için kaldıraç görevi görmektedir. Böylece AB Bölgesel Politikası paralel olarak diğer politika alanlarına da dolaylı biçimde katkı sağlamaktadır.

Ayrıca, AB Bölgesel Politikası yönetimsel etkinlik ve kurumsal gelişim açısından da önem taşımaktadır. Kurumsal gelişim boyutu açısından AB Bölgesel Politikası; merkezi idarelerden, yerel ve bölgesel idarelere ve sivil toplum kuruluşları dâhil olmak üzere yerel paydaşların karar alma ve tasarım sürecine katılımına ve yerel paydaşların kapasitesinin gelişmesine odaklı bir kurguda yapılandırılmıştır. *Yerindenlik ilkesi* (subsidiarity) gereğince, AB Bölgesel Politikası araçları ve programları, çoğunlukla ulusal ve merkezi olmayan bir yol izlenerek ilgili ülkelerin bölgesel idarelerince uygulanmaktadır. Yerindenlik ilkesi kapsamında, AB'de belediyeler geleneksel hizmetlerle birlikte, eğitim, kültür ve sanatın teşviki, işsizlikle mücadele ve ekonominin canlandırılması gibi sosyal politika alanlarında daha geniş yetkilerle doğrudan politika belirleme ve uygulama gücüne sahiptir.[91] Bu yönüyle üye devletlerde bölgesel ve yerel idareler kendi bölgelerindeki öncelikli hedefler doğrultusunda AB fonlarından yararlanırken belirleyici rol üstlenebilmekte, yerel ve bölgesel düzeyde kurumların ve sosyal paydaşların kapasite gelişimi *ortaklık ilkesi* uyarınca desteklenmektedir. Böylelikle içsel ekonomi dinamikleri ve yönetişim mekanizmaları doğrudan tetiklenebilmektedir. Uygulanan programların yönetimi ve izlenmesinde de benzer şekilde yerel ve bölgesel ortaklar söz sahibidir. AB Bölgesel Politikasının bu yönü, ulusal ve bölgesel bazda katılımcı karar alma ve uygulama süreçlerinin kurumsallaşmasına,

[91] Şen (2014:17).

yönetimsel kapasite gelişimine ve yönetişim (governance) mekanizmalarının güçlenmesine katkı sağlaması açısından da önemlidir.

AB Bölgesel Politikası günümüzde AB'nin küresel ölçekte karşı karşıya kaldığı yeni zorluklarla mücadele için de önem taşımaktadır. Mali yardımlar özellikle küreselleşme, iklim değişikliği, göçün etkisiyle artan sosyo-ekonomik sorunlar, nüfusun yaşlanması başta olmak üzere küresel ölçekte mücadele edilen konularda, doğrudan bölgesel ve yerel paydaşlarla etkileşimli hareket kabiliyeti gerektiren politikaların yaygınlaştırılmasında ve uygulanmasında katalizör rol oynamaktadır. Bu tür küresel sorunların çözümünde üye ülkelerin tekil olarak mücadelesinin beklenilen sonucu doğurmayacağı açıktır. Bu nedenle, AB Bölgesel Politikasının araçları ve işbirliği mekanizmaları küresel bazda mücadele gerektiren konular ve küresel rekabet gücünü artırmaya yönelik politikalar için artan oranda kullanılmaktadır. Bu çerçevede AB mali yardımları üzerinden küresel politika alanları yatay olarak gözetilmek suretiyle, özellikle bölgesel kalkınma stratejileri ve yerel projeler yapılandırılmaktadır.[92]

1.2.2. 2007-2013 DÖNEMİ AB BÖLGESEL (UYUM) POLİTİKASI

2007-2013 dönemi AB Uyum Politikasının dinamiklerini belirleyen en temel gelişme, 2004 genişlemesi ile 10 Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkesinin (MDAÜ) Birliğe üyeliğidir. Bu ülkelerin doğu blokundan kopan ve gelir düzeyi düşük ülkeler olması, kaynak dağılımının bu ülkelere doğru yoğunlaşmasına neden olmuştur. Avrupa Komisyonu'nun 2004 yılında yayınladığı Üçüncü Uyum Raporunda, Bulgaristan ve Romanya'nın da üye olmasıyla birlikte Birlik içindeki bölgeler arası gelir eşitsizliklerinin daha da derinleşeceği ve Birliğin kişi başı GSYH'sinin %12,5 oranında düşeceğine vurgu yapılmaktadır.[93]

[92] Avrupa Komisyonu (2008:5).
[93] Avrupa Komisyonu (2004:5-8)

Diğer taraftan, bu dönemde 1998 Asya krizi sonrası dünya piyasalarındaki bozulma, büyüme ve istihdam oranlarındaki gerileme, AB içinde ve Birlik politikalarında istihdam ve büyümeye yapılan vurgunun artmasını sağlamıştır. 2000 yılında benimsenen Lizbon Stratejisi kapsamında Birliğin 2010 yılında sürdürülebilir bir büyüme ve istihdam seviyesini yakalayarak dünyanın en rekabetçi ve dinamik bilgi ekonomisi olması hedeflenmiştir. Ancak orta dönemde, diğer bir deyişle daha 2005 yılında, Lizbon Stratejisi hedeflerine ulaşılamayacağı anlaşılınca, revize edilen Lizbon Stratejisi'nin temel hedefi olarak AB Bölgesel Politika araçları, Yapısal Fonlar gibi kaynaklar dâhil olarak Birliğin tüm kaynaklarının harekete geçirilmesi hedeflenmiştir. Revize Lizbon Stratejisine ulaşma yolunda Uyum Politikası fon kaynaklarının kullanılmasının yanı sıra ulusal, bölgesel ve yerel aktörlerin sahiplenme düzeyinin artırılması da 2007-2013 dönemi için hedeflenmiştir.[94] Bu yönüyle AB Uyum Politikası Lizbon Stratejisi hedeflerine ulaşmak için bir araç olarak konumlandırılmıştır.

Bu kapsamda 2000-2006 dönemi amaç ve araçları 2007-2013 dönemi hazırlıkları kapsamında reforma tabi tutulmuştur. 2000-2006 dönemi öncelikleri olan (1) En az gelişmiş bölgeler, (2) Ekonomik ve sosyal açıdan yeniden yapılanan bölgeler ve (3) Eğitim sistemlerinin geliştirilmesi ve istihdamın artırılması; 2007-2013 döneminde yerini (1) Yakınsama (*Convergence)*, (2) Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İstihdam *(Regional Competitiveness and Employment)* ve (3) Avrupa Alansal İşbirliği *(European Territorial Cooperation)* önceliklerine bırakmıştır. Bu başlıklara mekânsal önceliklendirmenin gözetilmesi, ekonomik, sosyal ve mekânsal kalkınma yatay öncelikli unsurlar olarak dâhil edilmiştir.

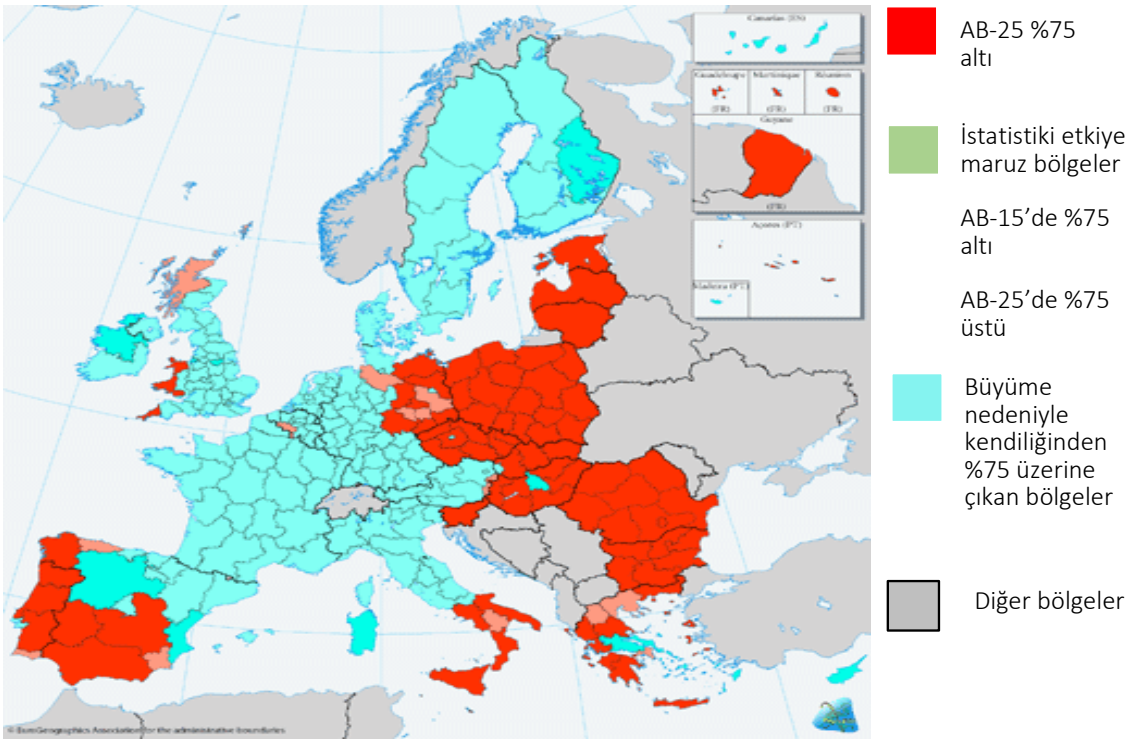
Bu dönemde temel araçlar Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu ve Uyum Fonu olarak sınırlandırılarak sadeleştirilmiştir. URBAN, INTERREG, EQUAL

[94] Avrupa Parlamentosu (2005:7).

ve LEADER gibi ilave destek araçlarını içeren Topluluk inisiyatifleri mali araç olarak kapsam dışı bırakılmıştır.

2007-2013 dönemi Uyum Politikasının 'coğrafi odaklanma' ilkesi gereğince Şekil 1'de görülen AB kişi başı gayri safi yurt içi hasılanın (GSYİH) %75'i olarak belirlenen eşik altındaki ve sınırdaki bölgelere kaynak aktarmaktadır.

Şekil 1. 2007 – 2013 Dönemi AB Uyum Politikasında Finanse Edilen Bölgeler



Kaynak: Avrupa Komisyonu, DG Regio websitesi

Bu çerçevede görüleceği üzere, bir önceki döneme göre özellikle Orta ve Kuzey Avrupa Ülkeleri olmak üzere AB-15 ülkelerinin Yakınsama önceliği kapsamında Yapısal Fonlardan yararlanma imkânı ortadan kalkmıştır. İspanya, Portekiz ve Güney İtalya'nın bazı bölgeleri kişi başı GSYİH'lerinin AB ortalamalarının %75'inden düşük gelire sahip olmaları nedeniyle AB-15 ülkeleri arasında istisnai olarak fon kullanabilmişlerdir. Kaynakların büyük kısmı 2004 genişlemesi ile Birliğe üye olan MDAÜ'lere doğru kaymıştır. 2007-2013 döneminde Uyum Politikasına Topluluk bütçesinin %35,7'si oranında önemli bir bölümü tahsis edilmiş olup, yenilenen Lizbon Stratejisi hedeflerine

daha stratejik olarak ilişkilendirilmiş biçimde Uyum Politikası ve Yapısal Fonlar alanlarına yaklaşık 344 milyar avro kaynak ayrılmıştır.

Bu dönemdeki yapısal reform çalışmaları ve mekânsal önceliklendirmenin temelini, 2009 yılında bağımsız değerlendirme raporu olarak hazırlanan Barca Raporu şekillendirmiştir.[95] Barca Raporuna göre, yakınsama kavramını salt ekonomik ve sosyal açıdan kurgulamak yetersiz sonuç verdiğinden, yeni yakınsama yaklaşımı ekonomik, sosyal ve mekânsal boyutları birlikte içermelidir. Bölgesel politika reformu ve fon tahsisatı için öncelikli ana temalar şunlardır:

1) İnovasyon, iklim değişimi, sosyal içerme, göç, genç nüfus gibi az sayıda stratejik önceliğe odaklanma,
2) Yerel ve bölgesel paydaşlarla etkili yönetişim ve ortak planlama,
3) Uygulama ve izleme süreçlerinde mekânsal duyarlılık ve mekân temelli politika yaklaşımı.[96]

Öncelik alanlarına göre 2007-2013 döneminde üye ülkelere yönelik sağlanan AB mali yardımları tahsisatı Tablo 2'de yer almaktadır. Kaynakların önemli bir kısmı, yakınsama önceliğine (281,5 milyar avro) ve Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonuna (ERDF) (198 milyar avroluk bütçesiyle) aktarılmıştır. Bu programı bütçe büyüklükleri olarak Avrupa Sosyal Fonu (ESF) ve Uyum Fonu izlemiştir.

[95] Barca (2009).
[96] Rapora göre, mekân bazlı politika yaklaşımının içeriğinde güdümlü destekler yoluyla kurumsal kapasite gelişiminin sağlanması, bölgelerin ihtiyaç ve beklentilerinin önceliklendirilerek toplulaştırılması, sosyal dışlanmanın önlenmesi, entegre mal ve hizmet sunumu, kaynak verimsizliğinin azaltılması, katılımcı karar alma ve yönetişim mekanizmalarının etkinleştirilmesi gibi unsurlar yer almaktadır.

Tablo 2. Öncelikler Bazında 2007-2013 Uyum Politikası Kaynak Tahsisatı (milyar avro)

Öncelikler				
	ERDF	**ESF**	**Uyum Fonu**	**Toplam**
Yakınsama	159,9	52,1	69,5	281,5
Bölgesel Rekabet Edilebilirlik ve İstihdam	31,1	23,9	-	55,0
Avrupa Alansal İşbirliği	7,8	-	-	7,8
Toplam	**198,8**	**76,0**	**69,5**	**344,3**

Kaynak: Avrupa Komisyonu (2010a:202).

1.2.2.1. Yakınsama

Yakınsama önceliğinin temel amacı, az gelişmiş bölgelerin gelişmiş bölgelere yakınsamasını sağlamak ve uyum düzeylerini artırmak üzere yatırımların (fiziki ve beşeri sermaye) iyileştirilmesi, bu yolla büyüme ve istihdamın artırılması, inovasyon ve bilgi toplumunun geliştirilmesi, ekonomik ve sosyal değişimlere adaptasyon yeteneğinin güçlendirilmesi, çevrenin korunması/geliştirilmesi ve kurumsal kapasitenin etkinliğinin artırılmasıdır.[97] Yakınsama önceliği altında mali yardımlardan yararlanacak bölgeler/ülkeler için belirlenen kriterler şunlardır:

- ERDF ve ESF fonları altında desteklenecek olan bölgeler, satın alma gücü paritesine göre kişi başı GSYH'si AB-25 GSYH ortalamasının %75'inden az olan ve 1059/2003 sayılı Komisyon Tüzüğü çerçevesinde Düzey II olarak kabul edilen bölgelerdir.
- Uyum Fonu altında desteklenecek üye devletler; satın alma gücü paritesine göre kişi başı GSMH'si, AB-25 GSMH ortalamasının %90'ından az olan ve

[97] Avrupa Komisyonu (2006a).

Anlaşmanın 104. maddesinde belirtilen ekonomik yakınsama koşullarını karşılamak üzere bir programı olan üye devletlerdir.[98]

Bu sınıflandırma Birliğin 15 üyeli olduğu dönemde kişi başı GSYH'si Birlik ortalamasının %75'inden az iken, Birliğin yeni üyeleriyle 25 üyeli hale gelmesi sonrası %75'in üstüne çıkan bölgelerin olmasıyla geçiş grupları tanımlanması suretiyle genişlemiştir. Birliğin 15 üyeli olduğu dönemde kişi başı GSYH'si Birlik ortalamasının %90'ından az olup, 25 üyeli Birlikte %90'ın üstüne çıkan ülkeler de Yapısal Fon Tüzüğünde 'geçiş dönemi desteği' başlığı altında ele alınmıştır. Önceden Yapısal Fonlardan ve Uyum Fonundan yararlanmakta olan bu bölgeler/ülkeler, yeni üyelerin Birliğe katılımı sonrası istatistiki olarak oluşan etkiyle kapsam dışı kaldıkları için, geçici olarak Yakınsama önceliği altında AB fonlarından yararlanmaya devam etmiştir. Ulaştırma ve çevre alanında büyük ölçekli yatırımları finanse eden Uyum Fonu sadece Yakınsama önceliği altında kullanılan bir araç olma niteliği nedeniyle özel bir yere sahiptir. Yakınsama önceliği için; ERDF, ESF ve Uyum Fonu kapsamında aşağıda listeli tematik alanlar finanse edilmektedir:

- ERDF: Ar-ge çalışmaları, teknoloji altyapısının güçlendirilmesi, girişimciliğin ve KOBİ'lerin desteklenmesi, inovasyon, kümelenme, kamu-özel işbirliğinin teşviki, finansal araçların geliştirilmesi, bilgi ve iletişim teknolojileri, yerel kalkınma girişimleri, su temini ve atık su yönetimi, çevre koruma ve çevresel kirlilikle mücadele, doğal varlıkların korunması ve turizmin geliştirilmesi, teknik yardım tedbirleri, ulaştırma altyapısı, enerji verimliliği, yenilenebilir enerji, eğitim, sağlık ve sosyal altyapı ile ilgili yatırımlar.[99]
- ESF: Beşeri sermaye yapılan yatırımlar, hayat boyu öğrenme, bilgi toplumu odaklı eğitim reformunun hayata geçirilmesi, mesleki eğitimin teşviki, kamu

[98] a.g.e.
[99] Avrupa Komisyonu (2006b).

yönetiminde ve hizmetlerinde verimliliği artırıcı biçimde kurumsal kapasitenin gelişimi.[100]

- Uyum Fonu: Trans-Avrupa ulaşım ağları, ulaştırma ve çevre altyapı projeleri, çevrenin korunması, enerji projeleri.[101]

1.2.2.2. Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İstihdam

Yakınsama önceliği dışında kalan bölgelere kaynak sağlayan Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İstihdam önceliğinin temel amacı; beşeri sermaye ve yenilikçilik yatırımları, bilgi toplumu, girişimciliğin geliştirilmesi, çevrenin korunması, istihdam piyasasına erişim ve sosyo-ekonomik değişimlere adaptasyon becerisinin artırılması suretiyle bölgelerin rekabet edebilirlikleri, cazibeleri ve istihdam imkânlarının artırılmasıdır.[102]

Bu kapsamdaki fonlardan yararlanacak olan AB ülkeleri, ulusal önceliklerini ve coğrafi olarak fonların kullanılacağı bölgeleri beyan ettikleri ve Komisyon tarafından onaylanan bir strateji dokümanı olarak Ulusal Stratejik Referans Çerçevesi (National Strategic Reference Framework-NSRF) hazırlamaktadır.[103] Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İstihdam önceliği için; ERDF ve ESF kapsamında aşağıda listeli tematik alanlar finanse edilmektedir:

- ERDF: İnovasyon ve bilgi ekonomisinin teşviki, kamu-özel sektör-üniversite-sanayi ilişkilerinin ve işbirliğinin sistematik hale getirilmesi ve desteklenmesi, çevrenin korunması, ulaştırma ve iletişim hizmetlerine erişimin güçlendirilmesi.
- ESF: Yenilenen Lizbon Stratejisi ile uyumlu olarak işçi ve işverenlerin değişen ekonomik koşullara uyum becerilerinin artırılması, istihdam piyasasına katılımın

[100] Avrupa Komisyonu (2006c).
[101] Avrupa Komisyonu (2006d).
[102] Avrupa Komisyonu (2006a).
[103] a.g.b.

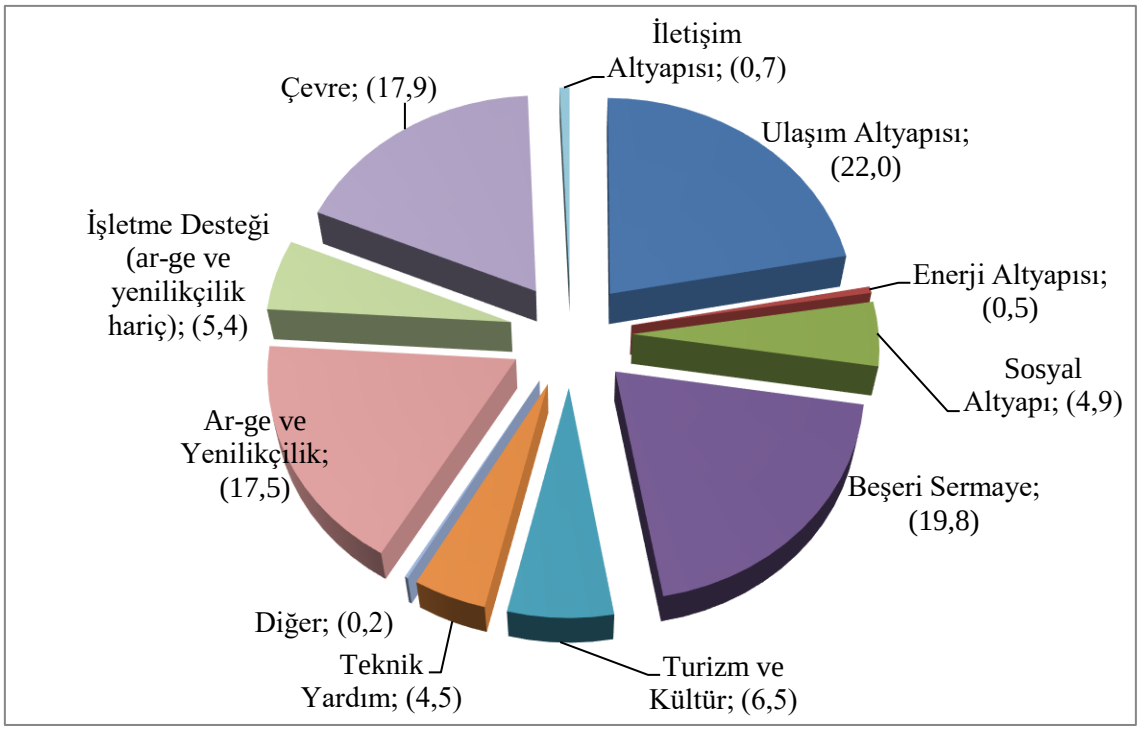
ve erişimin teşviki, özellikle kadınların ve dezavantajlı grupların işgücüne katılımının ve istihdam edilebilirliklerinin artırılması, işsizliğin ve istihdam piyasasındaki aksaklıklar ile cinsiyet ayrımının azaltılması, istihdam piyasasıyla ilişkili kurumların modernizasyonu, göçmen istihdamının ve sosyal entegrasyonun desteklenmesi, aktif yaşlanmanın teşviki, istihdam piyasasıyla uyumlu olarak mesleki eğitim reformunun sağlanması.

1.2.2.3. Avrupa Alansal İşbirliği

Avrupa Alansal İşbirliği önceliğinin amacı; ortak programlar aracılığıyla sınır ötesi işbirliğini geliştirmek, bölgeler arası ve ulus ötesi işbirliğini güçlendirerek tecrübe paylaşımı ve işbirliği projelerini hayata geçirmektir. Bu öncelik kapsamındaki tek fon ERDF olup, ülkeler/bölgelerce ortaklaşa olarak sınır ötesi ekonomik, sosyal ve çevresel inisiyatiflerinin uygulanması, ulus ötesi işbirliklerinin kurulması, ortak tanıtım, çalışma ve işbirliği yoluyla bölgesel kalkınma politikası unsurlarının etkinliğinin artırılmasına yönelik projeler finanse edilmektedir.

Tematik olarak Uyum Politikası'na tahsis edilen kaynakların tematik sektörlere göre harcama oranları ele alındığında (Şekil 2); en fazla kaynağın sırasıyla ulaştırma altyapısı (%22), beşeri sermaye (%19), çevre (%17.9) ve ar-ge (%17.5) alanlarına aktarıldığı görülmektedir.

Şekil 2: 2007-2013 Dönemi Uyum Politikası Temalarına Öngörülen Harcama (yüzde)



Kaynak: Avrupa Komisyonu (2010a:204).

AB'ye üye olan MDAÜ'ler arası Uyum Politikası kapsamındaki fon tahsisat dağılımlarına bakıldığında; nominal olarak sırasıyla Polonya, Macaristan ve Çek Cumhuriyetinin en fazla kaynağı aldığı görülmektedir. Bir önceki geçiş dönemi olan 2024-2006 dönemi ile kıyaslandığında, özellikle Çek Cumhuriyetinin ve Polonya gibi ülkelerin yeniden yapılanmaları için daha yüksek oranda kaynak tahsisatı yapılmıştır.

Tablo 3. Uyum Politikası MDA Ülkeleri 2007-2013 Dönemi Mali Tahsisatları (milyon avro, 2008 fiyatları)

	Uyum Politikası Fonları ***2004-2006***	**Uyum Politikası Fonları** ***2007-2013***
Bulgaristan	-	6.853
Çek Cumhuriyeti	2.404	26.692
Estonya	615	3.456
Macaristan	2.837	25.307
Letonya	1.031	4.620
Litvanya	1.379	6.885
Polonya	11.202	67.284
Romanya	-	19.668
Slovakya	1.544	11.588
Slovenya	432	4.205

Kaynak: Avrupa Komisyonu DG Regio web sitesi, http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/fonds/pdf/annexe-recto.pdf.

Bu tahsisat düzeyinin yüksekliği ve artış derecesi, geleneksel olarak zayıf iç bölgesel politika sistemlerine sahip MDA ülkelerinin üye olmaları ile birlikte Topluluk 'katma değerinden' önemli ölçüde fayda elde etmesini sağlamıştır. Öte yandan, MDA ülkeleri bağlamındaki belirli faktörlerin Avrupalılaşmayı kısıtladığı, tabi oldukları bölgesel politika modelinin farklılıklarının fonların etkisini sınırlandığı ve belirsizliğe yol açtığı yönünde tartışmalar mevcuttur. Örneğin, Uyum Politikası yönetişim düzenlemelerinin bir parçası olarak idari bölgeselleşmenin benimsenmesi ile MDA ülkelerindeki yeni idari ve kurumsal yapılanmaların Uyum Politikası kapsamındaki fon programlarını etkin bir şekilde yönetme kapasitesine sahip olup olmadığı konusu sorun oluşturmuştur.[104]

[104] Ferry (2013:13).

Tezin odak noktası 2007-2013 dönemini kapsayan süreç olmakla birlikte, AB Uyum Politikasının izleyen dönemleri ile bu dönem arasındaki farklılaşmayı vurgulamakta fayda bulunmaktadır.

Tablo 4. AB Uyum Politikasının 2000-2006, 2007-2013, 2014-2020 ve 2021-2027 Dönemleri Arasındaki Değişimler

Dönem	2000 – 2006	2007 – 2013	2014 – 2020	2021 – 2027
Üye Sayısı	15	27 (12 MDAÜ'nün dâhil olması ile)	28 (Hırvatistan'ın dâhil olması ile)	27 (İngiltere'nin ayrılması ile)
Bölgesel Politika Hedefleri	Hedef 1: Geri kalmış bölgelerin kalkınma ve yapısal uyumu Hedef 2: Yapısal problemler nedeniyle bölgelerin ekonomik ve sosyal dönüşümünün desteklenmesi Hedef 3: Hedef 1 ve Hedef 2 bölgelerinde ele alınmayan bölgeleri	1. Yakınsama (Convergence): Ekonomik ve sosyal uyumu artırmak için az gelişmiş bölgelerin desteklenmesi 2.Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İstihdam (Regional Competitiveness and Employment): Diğer bölgelerin rekabet gücünü artırmak 3.Avrupa Bölgesel İşbirliği (European Territorial Cooperation): Sınır ötesi, ulus ötesi ve bölgesel işbirliğini teşvik etmek	1.Yatırım ve Büyüme için Akıllı, Sürdürülebilir ve Kapsayıcı Büyüme (Investment for Growth and Jobs): İnovasyon, dijital gündem, KOBİ'ler ve düşük karbon ekonomisine yönelik yatırımlar 2.Avrupa Bölgesel İşbirliği (European Territorial Cooperation): Sınır ötesi, ulus ötesi ve bölgesel işbirliğini teşvik etmek	1.Daha Akıllı Avrupa (Smarter Europe): Yenilikçilik, dijitalleşme, ekonomik dönüşüm ve KOBİ desteği 2.Daha Yeşil, Karbonsuz Avrupa (Greener, Carbon-free Europe): Enerji geçişi, yenilenebilir enerji, iklim değişikliği ile mücadele 3.Daha Bağlantılı Avrupa (Connected Europe): Stratejik ulaştırma ve dijital ağlar 4.Daha Sosyal Avrupa (More Social Europe): Sosyal haklar Avrupa sütununa uygun olarak istihdam, eğitim, sağlık hizmetleri 5.Vatandaşlarına Yakın Avrupa (Europe Closer to Citizens): Yerel kalkınma

				stratejileri ve sürdürülebilir kentsel gelişim
Fon Araçları	Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF) Avrupa Sosyal Fonu (ESF) Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu-Yönlendirme Kısmı (EAGGF) Balıkçılık Yönlendirme Mali Aracı (FIFG) Interreg Ill Leader+ Equal Urban II	Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF) Avrupa Sosyal Fonu (ESF) Uyum Fonu (Cohesion Fund)	Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF) Avrupa Sosyal Fonu (ESF) Uyum Fonu (Cohesion Fund) Avrupa Tarımsal Kırsal Kalkınma Fonu (EAFRD) Avrupa Denizcilik ve Balıkçılık Fonu (EMFF)	Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF) Avrupa Sosyal Fonu Plus (ESF+) Uyum Fonu (Cohesion Fund) Adil Geçiş Fonu (JTF) Avrupa Tarımsal Kırsal Kalkınma Fonu (EAFRD) Avrupa Denizcilik ve Balıkçılık Fonu (EMFF)
Tüzük yaklaşımı	Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu için iki farklı tüzük, çeşitli fonlama söz konusudur.	Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu için tek tüzük uygulanmıştır. Her programa tek fon sağlanmıştır.	Fonlar için ortak stratejik çerçeve ve tematik hedefler belirlenmiştir. Her programa tek fon sağlanmıştır.	Daha esnek ve basitleştirilmiş kurallar, performans odaklı bir yaklaşım Programlar için belirlenen çeşitli fonlar, daha entegre ve koordineli bir yaklaşımla desteklenmiştir.

Kaynak: Avrupa Komisyonu Tüzükleri ışığında tez kapsamında oluşturulmuştur.

Tabloda ana hatları sunulan dönemler, genişlemenin gereklerine duyarlı biçimde AB Uyum Politikasının hedefleri ve mali yardım mekanizmalarının ekonomik ve sosyal boyutlarına göre değişim göstermiştir. Yakın dönemde özellikle hazmetme kapasitesini artırmaya yönelik olarak basitleştirilmiş, esnek, daha stratejik bir sistematiğe evrildiği görülmektedir. Örneğin, 2007-2013 öncesi dönemde daha parçalı yasal altyapısı olan

süreçler, 2007-2013 dönemi ve izleyen dönemlerde ortaklaştırılmıştır. 2013 sonrası dönemde inovasyon ve dijitalleşme vurgusu artarak rekabetçilik ön plana çıkmıştır. 2014-2020 dönemi akıllı, sürdürülebilir ve kapsayıcı büyüme anlayışı benimsenirken, 2021-2027 döneminde inovasyon, dijitalleşme gibi rekabetçiliği artırıcı unsurlara ilaveten iklim değişikliği ile mücadele, sosyal haklar ve yerel kalkınma stratejileri belirgin bir vurguyla dâhil edilmiştir. Fon kullanımı açısından ise; farklı fonlar arasında daha fazla entegrasyon ve koordinasyon sağlanması önceliklendirilerek, fonlar arası daha etkin kaynak kullanımı ve sinerji yaratılması ön plana çıkmıştır.

Ayrıca, 2007 sonrası dönemde, tematik hedefler ve stratejik alanlar daha somut belirlenerek ve bölgesel politika ve uygulama süreçleri basitleştirilerek, programlama ve uygulama daha esnek ve sonuç odaklı hale getirilmiştir. Bu değişim, fonların yönetiminde ve hazmedilmesinde daha etkili ve amaca uygun süreçler oluşturmaya yönelik iradenin bir yansıması olarak değerlendirilebilir.

Aday ülkelere yapılan mali yardımlar da esasen AB Bölgesel Politikası kapsamındadır. Yapısal Fonlara hazırlık için önemli bir aşama olarak fonların katalizör etkisiyle aday ülkelerin ve içindeki bölgelerin ekonomik ve sosyal uyumunu AB ortalamasına yakınsama ve aday ülkelerin yasal ve idari altyapısını üyelik müktesebatına uyumlandırmayı hedeflemektedir. Yaşanan bu dönüşüm sürecinde performans odaklılık ve ölçülebilirlik temel ilkeler olarak benimsenerek, sonuç odaklı izleme-değerlendirme IPA mekanizmalarına dâhil edilmiştir.

Bu noktada aday ülkelere yönelik mali yardımları ele almadan önce Tablo 5 kapsamında yer alan katılım öncesi (PHARE) fonları ile Yapısal Fonların birbirine benzeyen ve ayrışan yönlerine değinmek faydalı olacaktır.

Tablo 5. AB Katılım Öncesi (PHARE) Fonlar İle Yapısal Fonlar Arasındaki Farklar

Katılım öncesi mali yardımlar	Yapısal fonlar
• Fon tahsisinin amacı, devletin üyelik kriterlerini karşılamasını desteklemektir • İhaleler, Komisyonun Pratik Rehberine göre (PRAG); belgelendirme ise İngilizce yapılır • Komisyon, uygulama sürecinde (ön, ara, sonradan) kontrol yapar	• Yapısal fonların amacı, AB bölgeleri arasındaki ekonomik ve sosyal farklılıkları ortadan kaldırmaktır • İhaleler, ulusal mevzuata göre yapılır; belgelendirme üye devletin dilinde yapılır • Kontrol fonksiyonları üye devlete devredilir: Subsidiarite (yerindenlik) ilkesi uygulanır
Yönetim yapıları	
• **Uygulama Ajanslarının Fonksiyonları**: ihaleleri organize etmek, sözleşme yapmak, uygulamayı izlemek, finansal ödemeleri gerçekleştirmek	• **Yönetim Otoritelerinin görevleri:** Programlama, uygulamayı izlemek, finansal yönetim ve kontrol • **Aracı Kuruluşların görevleri**: Proje önerilerinin ilk seçimi, uygulama sırasında kontrol, faydalanıcılarla iletişim, ödemeleri gerçekleştirmek
Süreç izleme	
Sektörel alt komiteler: • AB temsilcisi, Ulusal Mali Yardım Koordinatörü, Yetkilendirme Görevlisi, Uygulama Ajansları, ekonomik ve sosyal paydaşlar • Proje izleme • Fonların yeniden dağıtılması, proje dosyalarında değişikliklerin kabul edilmesi için kararlar almak	**Sektörel OP'lerin izleme komiteleri**: • Operasyonel programların Yönetim Otoritesi, Aracı Kuruluşlar, Merkezi Koordinasyon Birimi, Sertifikasyon Otoritesi, ekonomik ve sosyal paydaşlar • Program izleme • Projeler için seçim kriterlerinin kabulü • OP uygulanmasına yönelik hazırlanan yıllık planının kabulü • Fonların bir öncelikten diğerine transferine karar vermek
Programlama	
• Dosyaların hazırlanması • Avrupa Komisyonu ile bireysel projeler veya proje grupları için finansman anlaşmaları • Uygulama dönemi n+2 (PHARE için sözleşme dönemi n+2 ve uygulama dönemi n+3. yıl tamamlanmak üzere)	• OP'lere atıfta bulunarak belirli bir sektördeki yatırımlar için Avrupa Komisyonu ile anlaşmanın hazırlanması ve onaylanması • Her yıl için ayrılan fonlar ilkesine göre n+2 prensibine uygun olarak ayrılır, sözleşme, uygulama ve ödemeyi içerir • 2007-2013 dönemi için n+3 geçerlidir
Proje önerileri ve proje onayı	
• Eşleştirme, teknik yardım, yatırımlar, hibeleri içeren bir proje dosyası hazırlama • Onay, Yetkilendirme Görevlisi tarafından; Ulusal Yardım Koordinatörü tarafından ve	• Program onaylandıktan sonra, teklif çağrısı yayınlanır; proje önerisi yararlanıcı tarafından hazırlanır ve aracı kuruluşa gönderilir • Yönetim Otoritesi, başvuruları değerlendirmek ve onay için süreci ilerletmek üzere Proje Seçim Komitesine

Avrupa Komisyonu tarafından yapılır • Sözleşme imzalandıktan sonra, uygulama ajansı ihale sürecini yürütür; hibeler için teklif çağrısı yapar; yüklenici seçimini ve sözleşmeleri tamamlamayı gerçekleştirir	başvurur. Proje onayı için son kararı Yönetim Otoritesi verir • İhale süreci, üye devletin ulusal mevzuatıyla uyumlu olarak yürütülür

Kaynak: Cace ve diğerleri (2010:93).

1.3. MERKEZİ VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİNE YAPILAN EKONOMİK VE SOSYAL UYUM YARDIMLARI: PHARE PROGRAMI

AB Bölgesel Politikası çerçevesinde katılım öncesi mali yardımların rolü ve aday ülkelerin üyelik öncesi dönemlerinde mali yardım kullanımları önemli deneyimler barındırmaktadır. Bu bölümde, MDA ülkelerine üyeliklerinin öncesindeki 1998-2004 yıllarını kapsayan döneminde PHARE Programı altında yapılan mali yardımlar ele alınacaktır. PHARE Programının seçilme nedeni Türkiye'ye yapılan adaylık dönemi yardımlarının model olarak PHARE Programının kuralları baz alınarak yapılandırılmış olmasıdır. Esasen PHARE, ISPA ve SAPARD Programlarından doğrudan yararlanamamış olan Türkiye için, PHARE model alınarak özel bir ayrı fon programı oluşturulmuştur.

Bu kısımda MDA ülkelerine PHARE altında yapılan mali yardım tahsisatları, ekonomik ve sosyal uyum alanında öncelik alanları ve yönetimsel yapılanmaları, mali yardım kuralları ve uygulamaları ve kullanım etkinlikleri gibi unsurlar kapsanacaktır.

MDA ülkelerinin doğu blokundan ayrılmaları sonrası AB'ye aday ülkelerin üyeliğe hazırlık süreçleri Avrupa Komisyonu tarafından sağlanan mali yardım programları aracılığıyla desteklenmiştir. Altyapı ve yapısal reform alanları öncelikli olarak çeşitli başlıklarda aday ülkelere kaynak aktaran bu mali yardım programları, özellikle Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Litvanya, Letonya, Polonya, Romanya, Slovenya ve Slovakya olmak üzere 10 MDA ülkesi için tasarlanarak

hayata geçirilmiştir. Katılım öncesi yardımlar alanında bu ülkeler için uygulanan üç temel mali yardım programı bulunmaktadır:

- PHARE: Polonya ve Macaristan İçin Ekonominin Yeniden Yapılandırılması Programı (Poland and Hungary: Action for the Reconstruction of the Economy)
- ISPA: Katılım Öncesi Yapısal Politikalar Aracı (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession)
- SAPARD: Tarım ve Kırsal Kalkınma Özel Katılım Programı (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development)

PHARE, ISPA ve SAPARD Programları, MDA ülkelerinin üyeliğe hazırlanmalarında önemli rol oynamışlardır. PHARE Programı aracılığıyla müktesebatın aday ülkeler tarafından üstlenilmesi ve ekonomik ve sosyal uyum alanındaki faaliyetlere finansman desteği sağlanmıştır. ISPA Programı kapsamında ise, çevre ve ulaştırma alanındaki özellikle büyük ölçekli altyapı projelerine kaynak aktarılmıştır. SAPARD Programı kapsamında tarım ve kırsal kalkınma alanındaki faaliyetlere ve reform çalışmalarına destek sağlanmıştır. MDA-10 ülkelerinin tümü PHARE Programı kapsamında destek almış olup, ISPA ve SAPARD Programlarından ise Malta ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi (GKRY) dışındaki tüm MDA ülkeleri yararlanmışlardır.

1990-2006 dönemini kapsayan PHARE Programı (Poland and Hungary: Action for Reconstruction of the Economy) 18 Aralık 1989 tarih ve 3906/89 sayılı Konsey Tüzüğüyle başlangıçta Polonya ve Macaristan'da reform sürecini ve ekonomik ve siyasi dönüşüm süreçlerini desteklemek için oluşturulmuştur.[105] Avrupa Komisyonu'nun basın bültenlerinde (Press release) de duyurulduğu üzere, PHARE, aday ülkelerde kamu teşekküllerinin yeniden yapılandırılması, tarım, sanayi, özel sektörün geliştirilmesi, enerji, eğitim, kurumsal reform süreçleri, ulaştırma, çevre, istihdam, sağlık, kamu

[105] Avrupa Konseyi (1989). 3906/89 sayılı Konseyi Tüzüğü.

yönetimi reformu ve nükleer güvenlik olmak üzere geniş bir yelpazede geliştirilecek projelere finansman desteği sağlamıştır.[106]

Programın kapsamı ve bütçesi izleyen yıllarda AB'nin MDAÜ'ler ekseninde genişleme politikasına uygun olarak genişlemiştir. 1990'da Bulgaristan, Çekoslovakya (Çek Cumhuriyeti/Slovakya), Yugoslavya, Doğu Almanya, 1991'de Romanya ve Arnavutluk, 1992'de Estonya, Litvanya, Letonya ve Slovenya, 1999 sonrasında GKRY ve Malta PHARE programına alınmıştır.[107] Ayrıca, 1995 ve 1996 yıllarında yayımlanan Tüzüklerle sırasıyla Hırvatistan ve Bosna-Hersek'e de programdan faydalanma imkânı tanınmıştır. Başlangıçta Polonya ve Macaristan için kurulan PHARE, Aralık 1994'te Essen Zirvesi sonrası MDA ülkelerinin AB'ye katılım öncesi stratejisinin finansal aracı haline gelmiştir.

PHARE Programı kaynaklarının aday ülkeler arasındaki dağılımında kriter olarak aday ülkenin nüfusu ve kişi başına düşen GSYİH'ye (satın alma gücü paritesi) göre yapılmaktadır.[108] Ülkelerin önceki dönem performansları ve hazmetme (absorption) kapasitesinin tahsisat miktarını değiştirebilmekte ve ayrıca Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB) ve Ulusal Program (UP) taahhütlerinin yerine getirilmesi gibi kriterler de yıllık tahsisatta dikkate alınmaktadır.[109] Diğer yandan bazı çalışmalarda, tahsisat için öncelikli kriterlerler nüfus, yüzölçümü ve kişi başına düşen GSYİH olarak öne çıkmaktadır.[110]

Konuya ilişkin farklı kriterler belirtiliyor olması 1266/1999 sayılı Konsey Tüzüğünde açık bir kritere yer verilmemiş olmasından kaynaklanmaktadır. Tüzükte dikkat çekici nokta; yardım tahsisatının katılım zamanından bağımsız olarak 'eşit muamele ilkesine dayanması' ve en çok ihtiyacı olan ülkelere özellikle dikkat edilmesinin

[106] Avrupa Komisyonu (1996).
[107] Bkz. AB Resmi Gazetesi, Özel Rapor, sf.2. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31997Y0609(01)
[108] Kamiloğlu (2004:35).
[109] Avrupa Komisyonu (1999).
[110] Demir (2003:47-48).

sadece belirtilmiş olmasıdır.[111] Benzer bir katılım öncesi fon programı olan SAPARD için yürürlüğe konulan Tüzüğün aksine, PHARE için somut bir kriter beyanı söz konusu değildir. 1268/1999 tarihli SAPARD Konsey Tüzüğünde PHARE'dan farklı olarak, tahsisatın belirlenmesinde tarım nüfusu, tarım alanı, kişi başına düşen GSYİH ve belirli bölgesel durum kriterler olarak açıkça sayılmaktadır.[112]

Mali yardımlardaki bu ayrışma ve nesnel kriter belirsizliği, MDA ülkelerinden ayrı bir patikaya sokulan Türkiye için ilave belirsizlikleri de beraberinde getirmiştir. Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Litvanya, Letonya, Polonya, Slovenya, Slovakya, Malta, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi, Bulgaristan ve Romanya'dan oluşan 12 MDA ülkesi ile Türkiye'nin adaylık statülerinin aynı tarihte tanınmamış olması, katılım öncesi fonlarla ilgili süreçlerin ve uygulamalarının ayrışmasıyla sonuçlanmıştır.

1.3.1 Mali Yardım Tahsisatları

PHARE Programı, 1990 yılında Polonya ve Macaristan için 300 milyon avro'luk başlangıç bütçesi ile başlatılmıştır. Tablo 6'dan görüleceği üzere, PHARE Programının bütçesi kademeli olarak artarak 2006 sonunda toplamda yaklaşık 19 milyar avro'ya ulaşmıştır. Toplamda en fazla kaynak tahsisi yapılan ülkeler sırasıyla, Polonya, Romanya, Bulgaristan, Macaristan ve Çek Cumhuriyeti olmuştur.

[111] Avrupa Konseyi (1999). Bkz. Tüzüğün sayfa 68'de yer alan bölümü.
[112] Avrupa Konseyi (1999:68).

Tablo 6. MDAÜ'lere Yapılan PHARE Tahsisatları (1990-2006) (Milyon Avro)

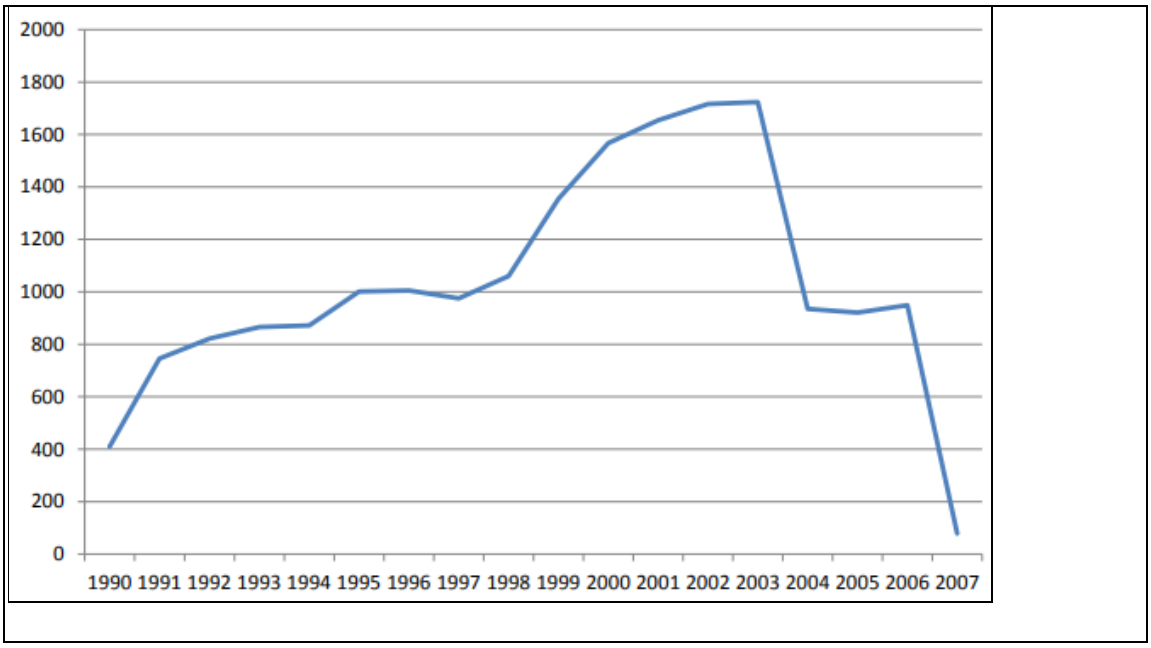
Ülke	1990-1996	1997-1999	2000-2003	2004-2006	Toplam
Bulgaristan	539.0	314.8	644.8	859.5	2358.1
GKRY	---(3)	---(3)	43.1	18.6	61.7
Çek Cumhuriyeti	429.0	191.9	405.2	36.1	1062.2
Estonya	130.3	59.4	138.6	17.7	346.0
Macaristan	683.8	283.6	475.6	35.9	1478.9
Letonya	132.0	116.7	154.5	19.5	422.7
Litvanya	179.0	156.2	437.6	35.7	808.5
Malta	---(3)	---(3)	36.0	21.0	57.0
Polonya	1388.5	632.3	1858.4	114.9	3994.1
Romanya	726.1	458.2	1105.8	1381.5	3671.6
Slovakya	218.5	225.2	332.1	29.4	805.2
Slovenya	91.0	101.4	148.5	17.5	358.4
Çok Ülkeli/ Yatay	1446.8	586.5	874.8	340.6	3248.7
Toplam	**5964.0**	**3126.2**	**6655.0**	**2927.9**	**18673.1**

Kaynak: Business and Strategies (B&S) Europe (2015:110).

Şekil 3'ten görüleceği üzere, PHARE tahsisatları 1994-1995 döneminde AB'nin kapsamlı ölçekte tasarladığı katılım stratejisini kabul etmesi ve ardından 1998-1999 döneminde önceki uygulama yıllarındaki tecrübeleri ve katılım stratejisi gereklerine dayanılarak benimsenen katılım odaklı yaklaşım (accession-driven approach) doğrultusunda iki kez önemli ölçüde artırılmış ve PHARE mekanizması ve öncelikleri reforma tabi tutulmuştur. 1990-2003 döneminde kademeli olarak artırılmıştır. Bu artış 1991-1992 yıllarında Estonya, Letonya, Litvanya ve Slovenya'nın da PHARE kapsamına dâhil edilmesinden ziyade, MDAÜ'lerin tamamına artan miktarda fon sağlanmasına yönelik politik iradeyi temsil etmektedir. PHARE kapsamında yapılan tahsisatlar 2002-2003 döneminde yaklaşık 6.7 milyar avro ile zirve noktasına ulaşmıştır. 2003 sonrası

dönemde artan tahsisat miktarları Bulgaristan ve Romanya'nın katılım sürecini desteklemeye yönelik olarak yapılandırılmıştır.[113]

Şekil 3. Yıllık Bazda PHARE Desteği Grafiği, 1990-2007 (Milyon Avro)



Kaynak: Business and Strategies (B&S) Europe (2015:34).

PHARE Programı, 1990-1998 yıllarını kapsayan ilk dönemde MDAÜ'lerin siyasi ve ekonomik altyapısına istikrar kazandırıcı, demokratikleşme ve piyasa ekonomisine geçiş sürecini destekleyici kurumsal yapılanma, özel sektörün geliştirilmesi, ticaret ve AB iç pazarına yönelik faaliyetleri desteklerken, 1998-2004 arası ikinci dönemde ise katılım süreci odaklı olarak Kopenhag Kriterlerine (Siyasi Kriterler, Ekonomik Kriterler ve Müktesebat Yükümlülüklerine) yönelik kurumsal yapılanma ve ekonomik ve sosyal uyum alanındaki yatırım projeleri finanse etmiştir. 1998 sonrası dönemde Büyük Ölçekli Altyapı Kolaylığı (Large-Scale Infrastructure Facility) gibi özel yatırım mekanizmaları ile büyük yatırım projeleri ağırlıklı olarak finanse edilmeye başlanmıştır.[114]

[113] Business and Strategies (B&S) Europe (2015:34).
[114] Avrupa Komisyonu (2000:3-5).

PHARE uygulaması, Kopenhag siyasi kriterini önemli ölçüde karşılayan ve ekonomik kriterlere uyum için hızlı yol kateden Macaristan, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Slovenya ve GKRY ile 1998 yılı içinde üyelik müzakerelerinin başlatılması kararı akabinde ilk aşamada hayata geçirilmiştir. Kopenhag kriterlerine uyumda bu gruba göre daha geride olduğu değerlendirilen Slovakya, Romanya, Bulgaristan, Litvanya, Letonya ve Malta ile üyelik müzakerelerinin daha ileri bir tarihte başlatılması kararlaştırıldığından, bu ülkeler ikinci grubu oluşturmuştur. Gündem 2000'in kabulü ve Güçlendirilmiş Katılım Öncesi Stratejisi ile birlikte PHARE, aday ülkelere yönelik katılım öncesi mali yardımların temel aracı olarak öne çıkmıştır.[115]

Bu kapsamda PHARE Programının temel gelişim aşamaları;

(1) 1990'ların başında, MDAÜ'lerin istikrar ve yeniden yapılanma alanındaki sorunlarını azaltıcı projelerin finansmanı

(2) 1990'ların ortalarına kadar, piyasa ekonomisine dayalı demokratik bir sistem için gerekli kurumları ve sektörel kalkınma stratejilerini oluşturmak için yapılan reformlar ve özel sektörün gelişmesini destekleyecek faaliyetler, ticaret ve AB içinde daha yakın entegrasyona ve iç pazarla ilgili yönelik hazırlıkların güçlendirilmesine yönelik projelerin finansmanı[116]

(3) 1997/1998'den itibaren, Kopenhag AB üyelik kriterlerine (Siyasi Kriterler, Ekonomik Kriterler ve Müktesebat Yükümlülükleri) yönelik olarak yararlanıcı MDA ülkelerinin katılım öncesi hazırlıklarını desteklemeye odaklanan projelerin finanse edilmesi olarak özetlenebilir.

[115] Kamiloğlu (2004:11).
[116] Business and Strategies (B&S) Europe (2015:9).

1.3.2. Yönetimsel Hazmetme Kapasitesi Bakımından Öncelik Alanları ve Kurumsal Yapılanmalar

PHARE öncelik alanları ve yönetimsel yapılanmaları esasen 1999 yılında Programlama Rehberinin hazırlanmasıyla netleşmeye başlamıştır. 1990-1998 yılları arasında PHARE uygulama sistemindeki gecikmeler ve kaynak kullanımında verimsizliklerin yaşanması (tahsis edilen kaynakların ilgili ülkelerce gecikmeli olarak kullanılması veya kullanılamadan AB bütçesine geri dönmesi vb.) PHARE Programı kapsamında sağlanacak yardımların, katılım önceliklerine yönelik olarak (KOB ve UP çerçevesinde) kullanılması ve yönetimsel yapılanma olarak da merkezi olmayan yönetim sisteminin kurulmasını beraberinde getirmiştir.[117]

Komisyon'un 1999 yılında yayımladığı ve 2000-2006 dönemindeki uygulamalara yön veren ve Komisyon Kararıyla belirlenen PHARE Uygulama Rehberi uyarınca, 'kurumsal gelişim' ve 'yatırım' iki ana öncelik olarak belirlenmiştir. [118] Toplam tahsisat kurumsal gelişim için %30, yatırım için %70 olmak üzere ayrıştırılmıştır.[119]

Kurumsal gelişim önceliğinin ana uygulama araçları olarak Komisyon, eşleştirme (twinning), TAIEX (technical advice and information exchange) ve teknik yardım (technical assistance) mekanizmasını tanımlamıştır. Ayrıca, eğitim programları, üye ülkelerde ve Komisyon'da staj gibi imkânlar ile faaliyet ve tedbirlerin kalite kontrolünün sağlanması gibi araçlar da benimsenmiştir.[120]

Teknik yardım projelerinin alt sınırı olmamakla birlikte ortalama bütçesi 1 milyon avro olarak öngörülmüştür.[121] Kurumsal yapılanma desteği kapsamında, sadece PHARE

[117] Reform süreci sonucunda PHARE Programının sadece katılıma yönelik projelere kaynak aktaracak olması nedeniyle fonlardan faydalanan ancak aday olmayan Bosna-Hersek Cumhuriyeti, Arnavutluk, Makedonya ve Eski Yugoslavya Cumhuriyeti gibi Batı Balkan ülkeleri için İstikrar ve Kalkınmanın Yeniden İnşası için Topluluk Yardımı (Community Assistance to Reconstruction Development and Stabilisation-CARDS) Programı oluşturulmuştur.
[118] Avrupa Komisyonu (1999).
[119] Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi (European Economic and Social Committee) (2003:4).
[120] Avrupa Komisyonu (1998b).
[121] Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi (2003).

dönemi değil, üyelik sonrası Yapısal Fonların uygulanması için ulusal ve bölgesel düzeyde gerekli yapıların (yönetim otoritesi, aracı kurumlar, izleme ve değerlendirme, mali kontrol, ihale vb. alanlardaki yapıların) oluşması, kapasite gelişimi, proje havuzu hazırlıkları ve AB Uyum Politikasıyla uyumlu ulusal politika gelişimine destek faaliyetleri finanse edilmiştir.[122]

Rehber uyarınca ayrıca, PHARE kapsamında Topluluk programlarına ve ajanslarına katılım ve sivil toplumun geliştirilmesi alanlarındaki projeler finanse edilmektedir.[123] Bu kapsamda özellikle aday ülkelerde STK'ların kurumsal kapasitesinin güçlü ve aktif olması, Kopenhag siyasi, ekonomik ve müktesebata uyum kriterlerinin aday ülkelerce yerine getirilmesi için önemli görülmektedir. Bu nedenle, demokrasi, hukuk devleti, insan hakları, azınlıkların korunması gibi alanlar dahil olmak üzere STK'ların gelişmesine yönelik projeler PHARE kapsamında finanse edilmiştir.[124]

Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Polonya, Romanya ve Slovakya'da PHARE kapsamında sivil topluma ayrılan kaynakların yerel STK'lara yeniden dağılımını sağlamak üzere sivil toplumu geliştirme vakıfları (Civil Society Development Foundations) kurulmuştur. Çek Cumhuriyetinde 1993 yılında hükümet kararı ile kurulan Sivil Toplumu Geliştirme Vakfı'nın ana amaçları arasında AB PHARE Sivil Toplumu Geliştirme Programını yönetmek, STK'ların kapasitesinin güçlendirilmesi için araştırma, eğitim, teknik destek ve bilgi sağlamak yer almaktadır. Benzer şekilde Romanya'da 1994 yılında kurulan Sivil Toplumu Geliştirme Vakfı, PHARE yardımlarının yanı sıra dış donör ülkelerden STK'lara aktarılan fonları da Romanya Maliye Bakanlığı ile koordineli olarak yönetmiştir. Çünkü Romanya örneğinde sivil toplum alanındaki kaynaklar resmi

[122] Business and Strategies (B&S) Europe (2015:45).
[123] Avrupa Komisyonu (1999).
[124] Kamiloğlu (2004:23). PHARE Programı kapsamında STK'lar tarafından geliştirilecek projelere, proje bütçesinin yüzde 90'ına kadar finansman desteği mümkündür.

olarak Maliye Bakanlığına aktarılmış olup, Bakanlık kaynakları Sivil Toplumu Geliştirme Vakfı aracılığıyla yönetmiştir.[125]

Yatırım önceliği ise iki ana konuya odaklanmıştır: Birincisi, aday ülkelerin AB norm ve standartlarına uyumu, ikincisi ise ekonominin önemli sektörlerinde yeniden yapılanmanın etkileri de dahil olmak üzere ekonomik ve sosyal uyum alanlarına yatırımdır.[126] Yatırım projelerinin alt sınırı 2 milyon avro olup, yatırımların özellikle altyapı rehabilitasyonu/modernizasyonuna odaklanması öngörülmüştür.[127] 1990-1998 döneminde PHARE kapsamında belirlenen öncelikler yatırımlardan ziyade kamu kurumlarına yönelik teknik kapasite geliştirme yardımı veya insani yardım yoluyla sağlanmıştır. Bu kapsamda finanse edilen temel öncelik alanları, kamu iktisadi teşebbüslerinin yeniden yapılandırılması, pazar ekonomisinin geliştirilmesi, KOBİ'ler ve özel sektörün geliştirilmesi, tarım, adalet, kamu yönetimi ve kamu mali kontrol, sosyal hizmetler reformu, istihdam, eğitim ve sağlık, enerji, ulaştırma ve telekomünikasyon altyapısı, çevre ve nükleer güvenliktir.[128] Sektörel dağılım olarak eğitim, özelleştirme ve teknik yardım projeleri sırasıyla ilk üç sırayı paylaşmaktadır.[129] PHARE Uygulama Rehberinin yayımlanması ve Gündem 2000 sonrası Birliğe katılım gündeminin öne çıkmasıyla birlikte, 1999'dan sonra teknik yardım projeleri yerine, yatırım projeleri ağırlık kazanmıştır.

PHARE Programının dikkat çekici yönü, sektörel dağılım olarak nükleer enerji ve telekomünikasyon altyapısından, eğitim altyapısı yatırımlarına, teknopark kurulumundan, enerji ve sağlık alanlarına kadar birçok farklı iktisadi ve sosyal kalkınma alanının finanse edilmesidir.[130]

[125] Raik (2006:27).
[126] Avrupa Komisyonu (1999).
[127] Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi (2003:4).
[128] Avrupa Komisyonu (1999).
[129] Kamiloğlu (2004:9).
[130] MDAÜ'lere sağlanan bu mali yardım tematik alan çeşitliliği Türkiye için sağlanmamış olup, bu farklılıklar Türkiye kısmında detaylı ele alınacaktır.

Katılım odaklı olarak reforma tabi tutulan PHARE Programından sağlanacak yardımların genel çerçevesi ve öncelikler ilk kez 1998 yılında Komisyon tarafından her ülke için hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgesiyle (Accession Partnership-KOB) belirlenmiştir.[131] KOB, aday ülkelerin uyması gereken öncelikler ve müktesebatın sektörel bölümleri de dâhil olmak üzere katılım kriterlerini ve aday ülkeden beklenilen dönüşüm unsurlarını içermektedir. KOB'a cevaben PHARE kapsamında aday ülkelerce hazırlanan 'AB Müktesebatının Üstlenilmesine ilişkin Ulusal Program' (UP) ve 'Ulusal Kalkınma Planı' (UKP) olmak üzere iki temel politika dokümanı bulunmaktadır:[132]

1. UP: Kurumsal yapılanma ve müktesebat uyumuna yönelik aday ülkenin ulusal önceliklerini içermektedir.
2. UKP: Ekonomik ve sosyal uyuma odaklı kalkınma alanlarına yönelik aday ülkenin ulusal önceliklerini kapsamaktadır.

Yıllık olarak finanse edilecek projelerin belirlenmesi amacıyla, aday ülkeler PHARE Ulusal Programları hazırlamakta ve bu kapsamda projeler KOB, UP, ÖUKP ve ilerleme raporundaki önceliklere uygun olarak belirlenmektedir. Komisyon, bazı temel öncelikli alanlarda aday ülkenin proje sunmaması halinde inisiyatif alarak bu alanlarda proje hazırlanmasını önerebilmektedir.

PHARE kapsamında 1998 sonrasında finanse edilen programlar; ulusal programlar, çok-ülkeli programlar, yatay (horizontal) ve sınır ötesi işbirliği (cross-border cooperation- CBC) programları olmak üzere kategorilere ayrılmıştır. PHARE fonlarının %78'i PHARE ulusal programları çerçevesinde kullanılmıştır. Geri kalan kaynak, PHARE Programının diğer kategorilerine tahsis edilmiştir.[133] Yatay programların, çok ülkeli programlardan en belirgin farkı, aday ülkelerin talebi yerine Komisyonun tek taraflı

[131] Avrupa Komisyonu (2006f:5).
[132] a.g.b.
[133] Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi (2003:3).

inisiyatifi ile başlatılmalarıdır. Avrupa Komisyonu yatay ve çok-ülkeli program kategorilerini çok-faydalanıcılı programlar (*multi-beneficiary programmes*) başlığı altında birleştirmiştir. Çok-faydalanıcılı programlar, merkezi olarak Avrupa Komisyonu tarafından yönetilmiştir. Yaklaşık %10'luk bütçenin ayrıldığı sınır ötesi işbirliği programları ise sınır bölgeleri arasında işbirliğini geliştirmeye yönelik üye ülkelerin tabi olduğu INTERREG Programının katılım öncesi uygulamasıdır.

1990-1998 döneminin kurumsal yapılanma açısından ayırt edici yönlerinden birisi, PHARE Programının talep bazlı olarak, MDAÜ'lerin hazırladıkları proje önerilerini finansman talebiyle doğrudan Avrupa Komisyonunun Brüksel'deki merkezi birimlerine sunarak ortak uygulama sorumluluğunda yürütülmüş olmasıdır. Programının genel amacına uymak koşuluyla hazırlanan her türlü proje (konu ve alt-üst bütçe koşulu öngörülmeksizin) Komisyonun Brüksel'deki Proje Uygulama Birimi ve MDAÜ'lerdeki ilgili kurumlarla birlikte gerçekleştirilmiştir. Ancak bu durum, Komisyon ekseninde aşırı merkeziyetçi bir yapılanmaya, süreçlerin uzamasına ve proje uygulamalarında verimsizliğe yol açmıştır. [134] Bu nedenle, 1999 reformu sonrası PHARE fonları aday ülkelerde oluşturulan Ulusal Fona devredilmiş, Komisyon yetkilerinin Brüksel merkezli olarak değil, ex-ante onay çerçevesinde Komisyonun ülke Delegasyonları aracılığıyla kullanılması öngörülmüş ve Komisyon bünyesindeki Proje Uygulama Biriminin görevleri sonlandırılmıştır. PHARE Programı kapsamında aday ülkelerin artan rolüne uygun olarak, fonları kullanım performansına yönelik ortaklaşa izleme ve değerlendirmenin yapılabilmesi amacıyla Ortak İzleme Komitesinin kurulması da PHARE reformu ile gerçekleşmiştir.

PHARE Programı yönetimsel yapılanması, sürecin katılım odaklı olarak reforma tabi tutulduğu 1998 sonrasında Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi (Decentralized

[134] Kamiloğlu (2004:10).

Implementation System-DIS) kapsamında yürütülmeye başlanmıştır. Esasında 1990-1995 döneminde DIS ve Brüksel eksenli merkezli uygulama örnekleri bir arada uygulanmıştır.[135] DIS'e geçiş uyarınca AB projelerin programlama, uygulama, izleme, ihale ve sözleşmelere ilişkin süreçleri aday ülke tarafından belirlenen ulusal kurumlarca yönetilmektedir. Komisyon ülke delegasyonları ile uyguladığı ön onay (ex-ante approval) yetkisiyle süreçlere müdahil olmaktadır.[136] DIS kapsamında PHARE Programının ulusal bazda kurumsal yapılanmasını Ulusal Mali Yardım Koordinatörü (UYK) ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (UYG), Ulusal Fon, Merkezi Finans ve İhale Birimi (MFİB) ve sektörel/tematik bazda yetkilendirilen uygulama ajansları, Ortak İzleme Komitesi (OİK) oluşturmaktadır.[137]

- Ulusal Mali Yardım Koordinatörü: Mali yardım programı genelinde projelerin uygulanması, izlenmesi ve programlamasından sorumludur.
- Ulusal Yetkilendirme Görevlisi: AB'den sağlanacak fonların mali yönetiminden, satın alma, raporlama ve proje bilgi sisteminin ilgili AB kurallarına uygun işletilmesinden sorumludur.
- MFİB veya Uygulama Ajansları: Finanse edilen tüm program ve projelere ilişkin ihale, sözleşmeler ve ödemeler aday ülkelerce oluşturulan uygulama ajansları veya MFİB tarafından yapılmaktadır.
- Ortak İzleme Komitesi: PHARE Programı kapsamında finanse edilen tüm program ve projelerin uygulamasının izlenmesinden sorumludur. UYK, UYG ve Komisyon temsilcilerinden oluşmaktadır.

Tablo 7'den görüleceği üzere, PHARE Programından faydalanan ülkelerde ana yönetimsel, koordinasyon ve uygulama ajans yapıları oldukça çeşitlidir. Fonların

[135] Bkz. PHARE Programlarının DIS Yönetimi ile İlgili Özel Rapor. https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f96c75f4-418c-4932-b9d1-601fa873ebd8/language-en
[136] a.g.b.
[137] Kamiloğlu (2004:45-50).

yönetiminden sorumlu yönetim otoriteleri (managing authorities) ile ilişkili uygulayıcı çok sayıda çeşitli uygulama ajansı (implementing agencies) bulunmaktadır ve bu ajanslar tematik konular bazında yapılanmıştır. Litvanya, Estonya gibi küçük ülkeler PHARE Programı kapsamında sadece MFİB'yi uygulama ajansı olarak belirlerken, Polonya, Romanya gibi birçok ülke birden fazla uygulama ajansına sahiptir. Bölgesel kalkınma alanı, ulaştırma, çevre, sosyal politika hatta sivil toplum tematik alanları ayrı ayrı uygulama ajansları uhdesinde belirlenmiştir. Uygulama ajansları genelde ana faydalanıcı bakanlıklar bünyesinde oluşturulmuştur. Bazı ülkelerde oluşturulan uygulama ajansları PHARE Programına ilaveten ISPA için görevlendirilmiştir.

Diğer yandan, mali yardımların planlanması ve izlenmesi için ulusal koordinasyondan sorumlu Ulusal Yardım Koordinatörü görevinin ekonomi politikaları ve ulusal bütçeden sorumlu Maliye Bakanlığında odaklandığı dikkati çekmektedir. Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Letonya, Litvanya'da ulusal koordinasyon ve politikalarla uyum görevi Maliye Bakanlığı uhdesindedir. Benzer şekilde Macaristan'da da politika koordinasyonundan sorumlu merkezi bir kurum olan Başbakanlık Ofisi AB Yardımlarından Sorumlu Devlet Bakanı olarak görev yapmaktadır. Polonya, Romanya, Slovakya başlangıç için Avrupa ile Entegrasyon Bakanlığı eksenli bir yapılanma benimsemiştir.

Tablo 7. PHARE Programından Faydalanan Ülkelerde Ana Yönetimsel, Koordinasyon ve Uygulama Ajans Yapıları

Ülke	Ulusal Yardım Koordinatörü	Ulusal Yetkilendirme Görevlisi	Ulusal Fon	Uygulama Ajansı*
Bulgaristan	Maliye Bakanı	Maliye Bakan Yardımcısı	Maliye Bakanlığı	MFİB, Bölgesel Gelişme ve Kamu Hizmetleri, Çevre ve Su, Ulaştırma ve İletişim, Tarım ve Ormancılık ve Çalışma ve Sosyal Politikalar Bakanlıkları Uygulama Ajansları
Çek Cumhuriyeti	Maliye Bakanı Birinci Yardımcısı	Maliye Bakan Yardımcısı	Maliye Bakanlığı	MFİB, Ulusal Eğitim Fonu, Bölgesel Gelişme Merkezi, Çek Yatırım Kurumu, Sivil Toplumu Geliştirme Fonu Uygulama Ajansı
Estonya	Maliye Bakanı	Maliye Bakanlığı Genel Sekreteri	Maliye Bakanlığı	MFİB
Letonya	Maliye Bakanı	Maliye Bakanlığı Devlet Sekreteri Yardımcısı	Maliye Bakanlığı	MFİB, Sosyal Entegrasyon Vakfı, Çevre Koruma ve Bölgesel Kalkınma Bakanlığı Uygulama Ajansı, Ulaştırma Bakanlığı Uygulama Ajansı
Litvanya	Maliye Bakanı	Maliye Bakanlığı Müsteşarı	Maliye Bakanlığı	MFİB
Macaristan	Başbakanlık Ofisi (AB Yardımlarından Sorumlu Devlet Bakanı)	Maliye Bakanlığı Devlet Sekreteri Yardımcısı	Maliye Bakanlığı	MFİB, Bölgesel Gelişme Uygulama Ajansı, Avrupa Sosyal Fonu Ulusal Uygulama Ajansı
Polonya	Avrupa ile Entegrasyon Komitesi Ofisi Başkanı	Maliye Bakanlığı Devlet Müsteşarı	Maliye Bakanlığı	MFİB, İçişleri Bakanlığı, Polonya Bölgesel Gelişme Ajansı, KOBİ Vakfı, PHARE Sınır Ötesi İşbirliği Programı Uygulama Otoritesi, Polonya Girişimcilik Kalkınma Ajansı
Romanya	Avrupa ile Entegrasyon Bakanı	Kamu Maliyesi Bakanlığı Devlet Sekreteri	Kamu Maliyesi Bakanlığı	MFİB, Kalkınma Bakanlığı
Slovakya	Avrupa ile Entegrasyondan Sorumlu Başbakan Yardımcısı	Maliye Bakanlığı Devlet Müsteşarı	Maliye Bakanlığı	MFİB, Sivil Toplumu Geliştirme Fonu, Slovakya Özelleştirme Fonu, Ulusal KOBİ Geliştirme Ajansı, Bölgesel Kalkınmayı Destekleme Ajansı
Slovenya	Avrupa ile İlişkilerden Sorumlu Bakan	Maliye Bakanlığı Devlet Sekreteri	Maliye Bakanlığı	MFİB

Kaynak: Kamiloğlu (2004:45).

PHARE Programının MDA ülkeleri uygulamasına yönelik olarak dikkat çeken bir diğer unsur, Programın 1 Mayıs 2004 tarihinde üye olan ülkeler için 2004 yılından itibaren sona ermiş olmasını müteakiben daha önceden programlanmış PHARE projelerinin Genişletilmiş Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi (Extended Decentralized Implementation System-EDIS) çerçevesinde 2006 yılına kadar uygulanmaya devam etmiş olmasıdır.[138]

DIS sisteminde projelerin seçimi, ihalelerin ve sözleşmelerin yapılması, Avrupa Komisyonunun ön onayına tabi iken, EDIS kapsamında Komisyonunun ön onayı uygulanmamakta ve sorumluluk aday ülkede olarak uygulama ve programlama gerçekleştirilmektedir. EDIS üye ülkelerin tabi olduğu bir sistem olup, esasında üyelik perspektifinde olan aday ülkelerin geçmesinin beklendiği temel sistematiği temsil etmektedir. Komisyon tarafından uygulamanın sonradan kontrolü (ex-post control) yapılmaktadır.

PHARE kapsamında Avrupa Komisyonu, MDAÜ'lerin EDIS'e geçebilmesi için gerekli kriterleri yerine getirmesini sağlamak üzere bir yol haritası hazırlamıştır. Geçişi kolaylaştırmak amacıyla yol haritası 4 aşamadan oluşturulmuş ve geçiş sürecinin izlenmesinden ve gözetiminden sorumlu olacak "Üst Düzey Çalışma Grupları" kurulmuştur.

1. Boşluk (İhtiyaç) Analizi (EDIS için gerekli şartların tespiti ve değerlendirilmesinin raporlanması),
2. Eksikliklerin Giderilmesi (İyileştirmelerin yapılması),
3. Uyum Değerlendirilmesi (Avupa Komisyonu tarafından mali yönetimden sorumlu yapılar ve sistemlerin uyumunun ve EDIS için gerekli şartları sağlayıp

[138] Kamiloğlu (2004:142).

sağlamadığının değerlendirilmesi) ve Komisyon Kararı için Hazırlık (Aday ülkenin 1266/1999 sayılı Tüzükte (md.12/2) belirtilen şartları yerine getirip getirmediğinin Komisyonun ilgili birimleri tarafından değerlendirilmesi,

4. EDIS'e geçiş için Komisyon kararıyla onay verilmesi.

Komisyon 8 MDA ülkesine ilişkin gerekli değerlendirme çalışmalarını tamamlayarak, söz konusu ülkelerin üye oldukları Mayıs 2004 tarihinden önce EDIS'e geçmelerine izin vermiştir.[139] Komisyonun DIS sürecinde EDIS yol haritasını açıklaması ve EDIS'e geçiş perspektifinin sürecin en başından itibaren tanımlanmış olması ana hedeftir. Bu husus, mali yardımların yönetimsel hazmetme kapasitesi unsurlarının aday ülkelerde pekişmesi ve özellikle kurumsal yapıların, uygulama mekanizmaların ve süreçlerin AB'ye yakınsamasının hızlanması ve Birliğe üyelik ideali çerçevesinde somut entegrasyonun kurumlar ve mekanizmalar bazında özümsenmesi açısından önemlidir.

Yapılanmada görevlerin ayrılığı prensibi uyarınca, özellikle programlama, uygulama ve izleme fonksiyonları için birbirinden ayrı kurum ve mekanizmalar oluşturularak Komisyon tarafından akredite edilmektedir. Kontol çerçevesi, izleme, iletişim, planlama ve risk yönetimi ve kontrol faaliyetleri ile ilgili unsurlar kapsamlı olarak belirlenmekte ve kurumsallaştırılmaktadır.[140] Akreditasyon sürecinde, ulusal sistem kapsamındaki kurumsal görev ve sorumlulukların net biçimde tanımlanması, özellikle yabancı dilde ve AB fonları alanında yetkin, kalifiye ve eğitimli personel istihdamı, ihale ve sözleşme fonksiyonları arasında çıkar çatışması olmaması ve görevlerin ayrılığı prensibinin tam olarak uygulanması gerekmektedir.

MDA ülkeleri ulusal yapılanmaları için farklı kurumsal modeller uygulamışlardır. Daha önce vurgulandığı üzere, Polonya, Romanya, Macaristan, Slovakya ve Slovenya

[139] a.g.e. sf. 48.
[140] Hazine Müsteşarlığı (2018).

dışında kalan MDA ülkelerinin ekonomi ve maliye alanlarında strateji belirleme ve bütçelemeden sorumlu Maliye Bakanlığını Ulusal Mali Yardım Koordinatörü olarak belirlemeleri dikkati çekmektedir. Polonya, Romanya, Macaristan, Slovakya ve Slovenya'da ise, AB ile ilişkilerden sorumlu kurum Ulusal Mali Yardım Koordinatörü olarak belirlenmiştir. Polonya gibi ülkeler ilerleyen yıllarda yapılanmada değişikliğe giderek, Maliye Bakanlığı/Ekonomi Bakanlığında bu yetkileri toplamıştır.

Romanya örneğindeki merkezi olmayan yapılanma sisteminde Avrupa ile Entegrasyon Bakanı Ulusal Mali Yardım Koordinatörü olarak belirlenmesine karşın, PHARE Programı kapsamındaki ekonomik ve sosyal uyum projeleri Kalkınma Bakanlığının koordinasyonunda yürütülmektedir. Kalkınma Bakanlığı, ekonomik ve sosyal uyum projeleri için uygulama ajansı görevini de yürütmektedir. Ekonomik ve sosyal uyum alanı dışındaki kurumsal gelişim dahil diğer projeler için uygulama ajansı görevini MFİB yürütmektedir. MFİB Romanya Kamu Maliyesi Bakanlığına bağlı bir kurum olarak yapılandırılmıştır. Benzer şekilde Çek Cumhuriyeti'nde, Maliye Bakanı Birinci Yardımcısının Ulusal Mali Yardım Koordinatörü olarak belirlenmesine karşın, PHARE kapsamındaki ekonomik ve sosyal uyum projelerinin programlaması, koordinasyonu, uygulanması ve değerlendirilmesinden Bölgesel Kalkınma Bakanlığı sorumludur.[141] Fonların mali yönetiminden sorumlu ve ulusal kaynakların projelere aktarılmak üzere hesaplarında toplandığı Ulusal Fon ise Ulusal Yetkilendirme Görevlisi sorumluluğunda olup, Maliye Bakanlığı uhdesinde belirlenmiştir.[142]

Diğer bir dikkati çeken önemli unsur, uygulama ajansı çeşitliliğidir. Estonya, Slovenya ve Litvanya'da uygulama ajansı olarak yalnızca MFİB'yi belirlemiştir. Bu üç ülke haricinde MDAÜ'lerin tamamı MFİB'nin yanı sıra sektörel ve bölgesel politika ile ilgili bakanlıkları, yatırım ajanslarını, kalkınma ajansları ve bölgesel merkezler gibi

[141] Kamiloğlu (2002:53).
[142] Avrupa Komisyonu (2006f:2).

bölgesel kuruluşları, STK'ları uygulama ajansı olarak belirlemiştir. Bu çeşitlilik, uygulama ajansları eliyle teknik bilgi ve kapasitenin nihai faydalanıcılara ulaşmak üzere tabana yayılmasını ve bölgesel ve yerel bazda nihai faydalanıcıların programlama, uygulama ve izleme süreçlerine aktif katılımını sağlamıştır. Karşılığında da, mali yardımlar alanında proje finansmanına yönelik öğrenme etkisi oluşmuş ve bu da nihayetinde fon kullanımına yönelik yönetimsel hazmetme kapasitesi performansına olumlu etki yapmıştır. MFİB gibi programın yönetimiyle doğrudan ilişkili uygulayıcı kurumlardaki en üst düzeyli yetkili olan Program Yetkilendirme Görevlisi (Programme Authorizing Officer-PAO), AB fonlarının kullanım performansının artırılmasından ve ihale, sözleşme ve proje uygulama süreçlerinin başarılı ve zamanında yürütülmesinden sorumludur.[143]

İzleme alanında üç önemli yapılanma mevcuttur. PHARE Programının uygulamasının izlenmesine ilişkin bir Ortak İzleme Komitesi (OİK) ve sektörel izleme alt komiteleri oluşturulmuştur. OİK; Avrupa Komisyonu ile ilgili ülkenin ulusal kurumlarının mali yardımların genel işleyişini ortaklaşa izlediği ve değerlendirdiği en üst düzey platformdur. Çerçeve strateji dokümanlarındaki hedeflerin gerçekleşmesini değerlendirmek, gerekli tedbirleri almak, önceliklerde değişiklik yapmak, programlar arası kaynak aktarımı gibi hususlarda karar alma yetkisine sahiptir. Sektörel veya bölgesel bazda hazırlanan programlar ve altında finanse edilen AB projelerinin uygulama sonuçları, mali ve fiziki ilerlemelerinin izlenmesi amacıyla ulusal, bölgesel, yerel düzeyde proje faydalanıcısı kurumlar (kamu, özel sektör, STK'lar vb.) ve Komisyon temsilcilerinin katılımıyla yılda iki kez toplanan sektörel izleme alt komiteleri oluşturulmuştur. Bağımsız değerlendiricilerin hazırladığı ara değerlendirme raporları dikkate alınarak program/proje bazında belirlenen ihtiyaç ve tespitler, uygulayıcı

[143] Bkz. PHARE Programlarının DIS Yönetimi ile İlgili Özel Rapor, sf.16. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y0609(01).

kuruluşlara yönelik alınan tavsiye kararları ve yıllık izleme raporları sonuçları OİK ve sektörel izleme komitelerinin gündeminde ele alınmaktadır.

PHARE Yönetim Komitesi ise Brüksel ekseninde Avrupa Komisyonu başta olmak üzere AB kurumlarının üst düzey karar alıcılarından oluşan AB koordinasyon ve izleme kuruludur.[144] Ulusal programlama için belirlenen proje paketleri, bu Komite tarafından onaylanması sonrası finanse edilebilmektedir. Ulusal Mali Yardım Koordinatörü programlamanın temel aktörü konumundadır. Ancak Komisyon, kısa vadede PHARE kapsamında ekonomik ve sosyal uyum alanındaki mali yardımların ve gelecekte de Yapısal Fonların başarılı bir şekilde yönetilmesi için önemli bir önkoşul olan 'bakanlıklar arası koordinasyonu geliştirmeye' teşvik etmiştir. Bazı ülkelerde, bakanlıklar arası koordinasyonun geliştirilmesi ihtiyacı bulunduğu Komisyon tarafından özellikle vurgulanmaktadır.[145]

1.3.3. Ekonomik ve Sosyal Uyum Alanında Proje Uygulamaları ve Mali Yardım Kullanım Kuralları

1998 sonrası katılım süreci ekseninde yapılandırılan PHARE Programı kapsamında finanse edilecek projelerin belirlenmesinde kural olarak, aday ülkeler yıllık olarak PHARE Ulusal Programlarını hazırlamakta ve projeleri KOB, UP, UKP ve ilerleme raporundaki önceliklere uygun olarak belirlemektedir. PHARE Uygulama Rehberinin yayımlandığı 1999 yılı Komisyon Kararında, PHARE programının ana uygulama mekanizması olarak 'âdemi merkeziyetçi' (decentralisation) bir yönetim sisteminin esas alınacağı ve uygulamasının Komisyon'un ülke Delegasyonları üzerinden ön onay (exante approval) yetkisi aracılığıyla denetimli olarak yapılacağı da yer

[144] Avrıpa Komisyonu (2006f:5).
[145] Avrupa Komisyonu (2006:6).

almaktadır.[146] Daha önce ifade edildiği üzere, programlama, uygulama, izleme, ihale ve sözleşmelere ilişkin süreçlerinde Delegasyonların ön onay yetkisi bulunmaktadır.

Programlama süreci, aday ülkenin AB ile uyumlu ulusal öncelikli proje demetlerinden oluşmaktadır. Projelerden oluşan paketin PHARE Ulusal Mali Yardım Koordinatörünce Komisyon değerlendirmesine sunulması ve akabinde Finansman Önerisi ile birlikte üye ülke temsilcilerinden oluşan PHARE Yönetim Komitesi onayının alınmasını müteakiben Komisyon tarafından alınan finansman kararı uyarınca Komisyonla aday ülke arasında finansman zaptının (finansman anlaşması-financing agreement/memorandum) imzalanmasıyla sonuçlanmaktadır.[147]

Sınır ötesi işbirliği başlığı PHARE Programından farklı olarak bazı esnekliklere sahiptir. Örneğin; PHARE kapsamında 2 milyon avroluk proje alt sınırı şartı, sınır ötesi işbirliği projeleri için uygulanmamaktadır. Son olarak, PHARE Programı kapsamında nükleer güvenlik alanında (örneğin soğuk savaş döneminden kalan tehlikeli nükleer tesislerin güvenli hale getirilmesi vb.) projelere de kaynak aktarılmıştır.

PHARE Programının farklı kategorilerinden birçok program/projeyi içeren ulusal programların programlama süreci ortalama bir yıl içinde tamamlanmakta ve finansman zaptında yer alan uygulama kuralları ve süreçlerine bağlı olarak uygulama süreci başlamaktadır. Finansman anlaşmasında belirtilen kurallara uyulmaması halinde tahsis edilen mali yardımlar Avrupa Komisyonu tarafından geri alınabilmektedir.

Bir diğer önemli uygulama kuralı, n+3 olarak uygulanan otomatik geri dönüş (automatic decommitment) kuralıdır. Bu kurala göre, n yılında tahsis edilen bir fonun n+3. yılın sonunda kullanılmış olması gerekmektedir. Bu kural hem programlama hem uygulamanın sistematik ve hızlı biçimde işletilmesini gerekli kılmaktadır. PHARE Programı Topluluk müktesebatının adapte edilmesi ve uygulanması için eğitim,

[146] Avrupa Komisyonu (1999).
[147] Avrıpa Komisyonu (2006f:2).

danışmanlık, seminer gibi teknik yardım faaliyetleri ve yatırım projeleriyle (müktesebatın uygulamasına yönelik düzenleyici altyapı yatırımı ve ekonomik ve sosyal uyumun desteklenmesine yönelik yatırım olmak üzere) uygulanabilmektedir.[148] Bölgesel kalkınmayla doğrudan ilişkili olarak aday ülkelere yönelik sağlanacak olan ekonomik ve sosyal uyum alanına yönelik AB fonlarının kapsamı ve uygulama unsurları ile ilgili sağlanacak destek Ön Ulusal Kalkınma Planı (ÖUKP-Preliminary National Development Plan) ile netleştirilmektedir. AB aday ülkelerden, ekonomik ve sosyal uyum hedefine yönelik olarak, bölgesel gelişmişlik farklılıklarının azaltılması ve rekabet edebilirliğin güçlendirilmesi hususlarını göz önüne alan birer ÖUKP hazırlanmasını talep etmiştir.

PHARE kapsamında ekonomik ve sosyal uyum alanındaki öncelikler açısından 1998-2003 döneminde MDAÜ'lerin AB fonlarıyla finanse ettikleri projeler tez kapsamında incelenmiştir. Bu kapsamda Komisyon websitesinde yer alan proje dokümanları (project fiches) incelendiğinde,

- Ekonomik ve sosyal uyum alanında sınır ötesi işbirliği,
- İnsan kaynaklarının geliştirilmesi ve istihdam,
- Yerel aktörlere (belediyeler ve yerel organizasyonlara) yönelik hibe programları,
- Çevre altyapı yatırımları (katı atık vb.),
- Ulaştırma yatırımları (özellikle demiryolu),
- İnovasyon altyapısı (teknoparkların inşası),
- Bölgesel gelişme, ekonomik yeniden yapılanma ve KOBİ'lere (kuluçka merkezleri vb.) yönelik yatırımların ağırlıklı olduğu görülmektedir.[149]

[148] Kamiloğlu (2004:23).
[149] AB mali yardımları alanında aday ülke bazında proje fişleri için bkz. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/former-assistance/phare_en

Tablo 8'den görüleceği üzere hem altyapı hem de üstyapı anlamında çok geniş bir yelpazede proje alanları finanse edilmiş olup, yatırım, hibe programları, teknik yardım gibi çeşitli proje türleri mümkün kılınmıştır.

Tablo 8. MDAÜ Proje Örnekleri (1998-2003)

Ülke	Proje Sayısı	Ekonomik ve Sosyal Uyum Alanındaki Proje Sayısı	Finanse Edilen Alanlar
Bulgaristan	140	23	Yapısal Fonlara hazırlık amaçlı idari kapasitenin geliştirmesi ve proje hazırlama kolaylığı finansmanı, KOBİ'ler için kalite sertifikalandırması, KOBİ kuluçka merkezleri, mesleki eğitim ve mesleki eğitim kurumlarının renovasyonu, genç istihdamı, ekolojik turizm, hayat boyu öğrenme, istihdam, içme suyu arzı ve turizmi geliştirme
Güney Kıbrıs Rum Yönetimi	42	5	Sosyal partnerlerin kapasitesini geliştirme, Nikosa'nın rehabilitasyonu, Yapısal Fonlara hazırlık amaçlı idari kapasitenin geliştirmesi, iş geliştirme, KOBİ'lerin finansmanı
Çek Cumhuriyeti	45	9	Rekabetçiliğin güçlendirilmesi, istihdam tedbirleri, ulusal kalkınma stratejisi konsolidasyonu için kapasite geliştirme, Farklı İBBS II bölgeleri bazında yatırımların finansmanı, sanayi bölgeleri stratejisi geliştirilmesi, brownfield yenileme stratejisi, ulusal ve bölgesel düzeyde hazmetme kapasitesini artırıcı yapılar ve tedbirlerin tamamlanması, seçili İBBS II bölgelerinde küçük ölçekli işletme altyapı projelerinin finansmanı, küçük ölçekli altyapıya yönelik hibe projeleri, insan kaynaklarının geliştirilmesine yönelik OP aktif istihdam politikaları geliştirilmesi, sosyal dışlanma ile mücadele, eğitim sektörel OP'leri ile sanayi ve girişimciliğin gelişmesi OP'si kapsamında belediyelerde turizmin gelişimi, KOBİ'lerin gelişimi gibi ortak operasyonel programların finansmanı ve interreg sınır ötesi programlar ile kurumsal kapasite gelişimiyle ilgili projeler
Estonya	97	15	Belediyelerin su ve atık su altyapı projeleri, Güney Estonya ve İda-Viru gibi öncelikli bölgelerde ekonominin ve insan kaynaklarının geliştirilmesi projeleri, işletme destek tedbirlerinin uygulanmasına yönelik yapıların ve araçların finansmanı, Yapısal Fonlara hazırlık projelerinin

			finansmanı, genç istihdamının desteklenmesi, Batı Estonya Adalarında insan kaynaklarının geliştirilmesi, Topluluk programlarına ve ajanslarına katılım, işyerinde eğitim programları, erişilebilirlik, turizm gelişimi, sanayi altyapısının geliştirilmesi, kimyasal test ve bildirimlere ilişkin projeler, Estonyalı ve Estonyalı olmayanlar için Estonyaca dil eğitimi ve öğretimi
Letonya	85	7	Letonya'nın Zemgale ve Latgale Bölgelerinin ekonomik ve sosyal uyum amaçlı idari kapasitesinin gelişimi, Letonya'da bölgesel kalkınma alanında kurumsal ve idari kapasitenin gelişimi, iş ortamının geliştirilmesi, bölgelerde kurumsal kapasite gelişimi projesi, dış sınırlara dair inisiyatifler, ekonomik ve sosyal uyum
Litvanya	118	16	Batı Litvanya, Marijampole ve Utena bölgelerinde bölgesel-ulusal kalkınma programları uygulanması, Kazlu Ruda, Kretinga ve Anyksciai bölgelerinde uygulanmak üzere su arzı ve kanalizasyon sistem gelişimine dair bölgesel projeler, inovasyon kapasitesi, Utena bölgesinde ulusal turizm bilgi ve pilot turizm altyapısı, mesleki eğitim, Zarasai, İgnalina ve Visaginas gibi seçili bölgelerin ekonomik yeniden yapılanmasına ilişkin projeler ve proje hazırlama kolaylığı (idari kapasite gelişimi), sosyal içerme ve eğitim, turizm alanında bölgesel bazda bisiklet hattı oluşturma, işletmelerin geliştirilmesi, Neringa belediyesi bölgesinde internet altyapısının geliştirilmesi, enerji iletimi operatör sisteminin güçlendirilmesi ve Lietuvos Energija'nın yeniden yapılandırılması, Litvanya'da doğrudan yatırımların artırılmasının desteklenmesi, Druskininkai bölgesinde şehir gelişimi
Macaristan	125	19	Bölgesel politika koordinasyonu, Yapısal Fonlar için bölgesel hazırlık programı, mesleki eğitim, istihdam, KOBİ eğitimleri, KOBİ'lerin işbirliği, yerel işletmelerin altyapısının geliştirilmesi, turizmin geliştirilmesi, girişimcilik becerileri, e-ticaret, işgücü piyasasına engellilerin erişimi, kapasite geliştirme, endüstriyel park kurulması, termal alanların geliştirilmesi, girişimlerin inovasyon kapasitesinin artırılması, atık su yönetimi
Malta	19	-	Ekonomik ve sosyal uyum ile ilgili kapasite geliştirme projeleri.

Polonya	352	48	Polonya'nın kalkınma stratejisi hazırlama kapasitesinin güçlendirilmesi, Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu için yasal ve idari temellerin güçlendirilmesi, seçili bölgeler için entegre yapısal kalkınma programları uygulanması, Mazury ve Podkarpacie bölgelerinde bölgesel kalkınma programları uygulanması, Warmia-Mazury, Podlaskie, Lubelskie, Podkarpackie, Kujawsko-Pomorskie ve Slaskie olmak üzere seçili bölgelerde KOBİ'ler, insan kaynakları, küçük ölçekli altyapı, ulaştırma ve çevre yatırımları, bağlantı yolları yapımı, işletme yatırımlarını içerecek şekilde kapsamlı OP'lerin uygulanması, Teknoloji Transfer Merkezi kurulması, turizmin geliştirilmesi, Endüstriyel Teknopark kurulumu, bu OP'ler için izleme, mühendislik ve süpervizyon desteği sağlanması
Romanya	49	12	Bölgesel politika ve uyum, ulusal yolların rehabilitasyonu, istihdam için ulusal eylem planı hazırlama, Ulusal Kalkınma Planı uygulama desteği, Bölgesel kalkınma için Ulusal Kalkınma Planı yatırım önceliklerinin finansmanı, ekonomik ve sosyal uyum için kurumsal kapasite gelişimi, sosyal hizmetler alanında kurumsal gelişim ve yatırımların finansmanı, ilçe ısıtma sistemlerinde enerji verimliliğinin artırılması, ekonomik ve sosyal uyum alanında kurumsal gelişim ve yatırımların finansmanı (üst üste birkaç yıllık seri halinde ESC kurumsal yapılanma ve yatırımlar olmak üzere)
Slovakya	125	15	Slovakya'da üretken sektörlerin geliştirilmesi, Doğu Slovakya'da KOBİ'lere mali destek, insan kaynaklarının geliştirilmesi stratejisinin bölgesel düzeyde uygulanması, Yapısal Fonların programlanması ve uygulanmasına yönelik idari kapasite gelişimi, Zemplinska bölgesinde turizmin geliştirilmesi, 4 ayrı bölgede Endüstriyel Park kurulması
Slovenya	97	22	Üretken sektörlerin ve KOBİ'lerin geliştirilmesi ve bu alanlara yönelik hibe programları, turizm, insan kaynaklarının geliştirilmesi, enerji, teknopark, bölgesel kalkınma yatırımları
Toplam	**1294**	**189**	

Kaynak: Avrupa Komisyonu web sitesinde yer alan proje fişleri incelenerek, tez kapsamında oluşturulmuştur.

Özellikle Polonya, Macaristan, Estonya gibi ülkelerde AB inovasyon projeleri dâhil kapsamlı altyapı yatırımlarını (endüstriyel park, teknoparkların tüm kurulumu dâhil) finanse etmektedir. Bunun yanı sıra, çok ülkeli programlar da finansman anlaşmalarında yer almaktadır. 1998 sonrası reformlar sonucunda çevre ve tarım alanlarındaki yeni projeler ISPA ve SAPARD altında finanse edilmek üzere kapsam dışı bırakılmıştır.

PHARE Programı kapsamında yatırım desteği sağlanan bütün proje ve programların seçme ve değerlendirmesinde aşağıda yer alan zorunlu temel ilkeler uygulanmaktadır:[150]

1. Katalizör etkisi: Sağlanacak destek aksi takdirde gerçekleşmeyecek veya daha sonra gerçekleşmemiş olacak katılıma yönelik öncelikli faaliyetler için katalizör rol oynamalıdır.

2. Eş finansman: PHARE Programı kapsamındaki hibe niteliğindeki finansman desteği azami ölçüde tüm kaynaklardan yatırım desteği çekebilmek için kullanılmalıdır. Bu nedenle, finanse edilen yatırım projeleri için ulusal bütçeden eş finansman sağlanması gerekliliği gündeme gelmektedir. Türü farketmeksizin yatırım projesi maliyetinin azami %75'ini AB fonları karşılamakta; kalan %25'lik payın ise ilgili aday ülkenin ulusal bütçesinden karşılanması sonucu doğmaktadır.[151] Yatırım projelerinde kural olarak faydalanıcının eş finansman sağlaması öngörülmektedir; ancak bu kaynak her zaman ulusal (kamu) bütçeden olmayabilir. Avrupa Yatırım Bankası ve diğer uluslararası mali kuruluşlar ile yakın koordinasyon içinde bulunularak da eş finansman sağlanabilir.

3. Katkısallık: PHARE kaynakları, uluslararası finans kuruluşları veya özel sektörden sağlanan finansman imkânları gibi kaynakların yerine geçmemelidir.

[150]Avrupa Komisyonu (1998b:12).
[151] Kamiloğlu (2004:30).

4. Projenin olgunluğu ve büyüklüğü: Önerilen projeler için gerekli teknik çalışmaların tümü tamamlanmış ve uygulamaya hazır düzeyde olması durumunda finanse edilebilecektir.

5. Sürdürülebilirlik: Yapılan yatırımlar uzun dönemli olarak katılım sonrasında da sürdürülebilir olmalıdır. Bu kapsamda, AB kurallarına ve standartlarına uyum, AB sektör politikalarına uyum ve sürdürülebilir kalkınma ilkelerine uyumun (örneğin çevresel değerlendirme yoluyla ilkelere uyumun tespiti) yanı sıra gelecekteki bakım ve işletme maliyetlerini karşılamak için finansal olarak sürdürülebilir olmalıdır.

6. Rekabet: Finanse edilen tüm faaliyetler, Topluluk Anlaşmalarının rekabet hükümlerine uymalıdır.

Bir diğer önemli özellik AB Topluluk/Çerçeve Programlara sağlanacak ulusal katkının büyük ölçüde veya tamamen PHARE kapsamında ödenebiliyor olmasıdır. Bu kapsamda Çerçeve Programları katılım için PHARE finansman desteği için herhangi bir sınırlama bulunmaktadır. Katılım için gerekli katkının tamamının PHARE fonlarından ödenebilmesine olanak sağlanmıştır. Bu durum aday ülkenin ulusal bütçesinden eş-finansman sağlama kısıtı yaratmayarak kolaylaştırıcı bir etki yapmıştır.[152]

1.3.4. Mali Yardımları Kullanım Etkinliği

PHARE Programı kapsamındaki mali yardımların kullanımındaki etkinlik ve ülke performans sonuçları ile ilgili homojen tespitler bulunmamaktadır. PHARE projelerinin öncelikler bazında amaçlanan sonuçları genel olarak sağlamasına karşın, projelerin özellikle faydalanıcılarda istenen davranışsal değişiklikleri sağlamadığı ve kurumsallaşma açısından istenen sonuçları elde edemediği ya da kısıtlı olarak gecikmeli elde edilebildiğine yönelik değerlendirmeler mevcuttur.[153]

[152] Kamiloğlu (2004:22).
[153] Business and Strategies (B&S) Europe (2015:39).

PHARE projelerinde karar alma süreçleriyle ilgili onayların sıklıkla gecikmesi, proje sonuçlarının yasal veya idari reformlara aktarılamaması (kanuni değişiklilere, idari düzenlemelere, stratejik reform planlarına ve standart operasyonel prosedürlere, yeni bir idari yapılanmaya ve amaçlanan personel politikalarına dönüştürülememesi nedenleriyle), proje çıktılarının/sonuçlarının reform etkisi yaratamadan yüksek oranda kadük olması ve amaçlanan reform etkisinin engellenmesi, PHARE fonlarından yararlanan aday ülkelerin ortak hazmetme kapasitesi sorunları olarak öne çıkmaktadır. PHARE yardımlarının tasarımında, karar alma süreçleri için gereken sürenin yeterince tahmin edilememesinin ciddi bir zayıflık olduğu Komisyon raporlarında itiraf edilmektedir.

Buna ek olarak, PHARE kapsamında finanse edilen program/proje amaçlarının aşırı iddialı yapısı ve ihtiyaç analizi, proje tasarımı ve faydalanıcıların proje yönetimi için personel görevlendirmesi konularındaki yetersizlikler nedeniyle mali yardım etkinliği salt olumlu olarak nitelendirilemeyecek karışık sonuçlar doğurmuştur.[154]

PHARE Değerlendirme Raporunda 2004'te üye olan 10 MDAÜ'den 8 ülkenin PHARE yardımlarını hazmetme kapasitesindeki genel etkinlik düzeyi hakkındaki değerlendirmeler Tablo 9'da yer almaktadır.[155]

[154] a.g.e.
[155] Malta, Bulgaristan, Romanya ve Letonya kapsanmamıştır.

Tablo 9. PHARE Değerlendirme Raporundaki PHARE Yardımlarını Hazmetme Kapasitesindeki Genel Etkinlik Düzeyine Dair Ülke Değerlendirmeleri

Ülke	Avrupa Komisyonu Değerlendirmeleri
Güney Kıbrıs Rum Yönetimi	Katılım öncesi yardımın uygulanması genel olarak tatmin edici bulunmakla birlikte, bazı sektörlerde ihale ve sözleşmede gecikmeler yaşandığı için fon kaybını önlemeye yönelik tedbirler alınması gerekmektedir.
Çek Cumhuriyeti	PHARE uygulamasının performansı, çevre ve adalet ve içişleri gibi alanlarda genellikle başarılıdır. Sorunlu bir sektör olan Sınır Ötesi İşbirliği alanındaki aşırı gecikmelerden kaynaklanan fon kaybı riskini önlemek için tedbir alınması gereklidir.
Estonya	PHARE uygulamasının kamu kaynaklarının kısıtlı olduğu özellikle çevre, kamu maliyesi ve eğitim alanlarında reel olarak katma değer sağladığı ve başarılı olduğu düşünülmektedir. Sınır ötesi işbirliği ve tarım sektörleri sorunlu iki alan olarak görülmekte olup, aşırı gecikmelerden kaynaklanan fon kaybı riskinden kaçınmak ve müktesebata uyum kapasitesini güçlendirmek için tedbir alınması gereklidir.
Macaristan	Malta'da çevre ve tarım başta olmak üzere adalet ve içişleri, iç pazar vb. sektörlerde PHARE uygulaması genel olarak tatmin edici değerlendirilmektedir.
Litvanya	Litvanya genel olarak katılım sürecini desteklemek için PHARE kaynaklarını etkili biçimde kullanmıştır. PHARE fonlarıyla mevzuatın, kurumsal yapılanmanın ve yatırımın uyumlu hale getirilmesinde etkili bir ilerleme kaydedilmiştir.
Polonya	Polonya'da PHARE uygulaması genel olarak başarılı bulunmakta olup, çevre ve iç pazar gibi alanlarda PHARE fonlarının/projelerinin kayda değer katma değer sağladığı düşünülmektedir. Aşırı gecikmelerden kaynaklanan olumsuz etkiyi azaltmak, fon kaybı riskinden kaçınmak ve Polonya'nın bu alanlarda müktesebatı üstlenme kapasitesini desteklemek için çeşitli tedbirlerin alınması gereklidir. Ulaştırma ve tarım gibi bazı sektörlerde sorunlar devam etmektedir.
Slovakya	Slovakya'da PHARE'ın uygulaması, PHARE projelerinin kayda değer katma değer sağladığı çevre ve iç pazar gibi alanlarda özellikle başarılı sayılmaktadır. Aşırı gecikmelerden kaynaklanan olumsuz etkiyi azaltmak ve fon kaybı riskini önlemek için iyileştirici tedbirler alınması gereken sektörler sınır ötesi işbirliği, tarım, sosyal politika ve insan kaynaklarının geliştirilmesidir.
Slovenya	Adalet ve içişleri alanında uygulama çok etkili, ancak AB sınır bölgesinde uygulama yavaş ve verimsiz olmuştur. Sınır ötesi işbirliğine ilişkin AB projelerindeki uzun gecikmelere rağmen, projelerin çoğu etkili bir şekilde uygulanmıştır.

Kaynak: Business and Strategies (B&S) Europe (2015:41).

PHARE kaynakları ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde mevcut kurumları, hükümet ve sivil toplum ortaklarını destekleyici ve çeşitli sektörlerde kamu dışı partnerlerin (ekonomik, sosyal ve sivil toplumun) kurumsal kapasitesini inşa etme veya geliştirme amaçlı kullanılmıştır. Ancak vaka çalışmaları, desteğin etkinliğinin kısıtlı olduğunu ve

faydalanıcılarda (sosyo-ekonomik ve kurumsal ve düzenleyici) istenen davranış değişikliklerine ulaşılmadığını göstermektedir. Yerel yatırım projeleri ve hibe programlarının etkinliğindeki zayıflığın temel nedeni olarak, nihai kullanıcılara (örneğin girişimcilere) sağlanan bilgi eksikliği gösterilmektedir. Hibe programından sorumlu kurum ve sözleşme makamının bu bilgiyi sağlamada yetersiz kalmalarının hazmetme sorunlarına yol açtığına işaret edilmektedir. Ek olarak, fon alındıktan sonraki dönemde nihai kullanıcılar tarafından kaydedilen ilerlemelere ilişkin olarak proje sonrası takip raporuna önem verilmemesi etkinliği azaltmaktadır. Örneğin fon desteği sağlanmasından üç veya altı ay sonra istihdamı güvence altına alan kişiler veya fiziksel altyapı projelerinin faydalarının (örneğin 1 yıl veya 3 yıl sonra işletme kuluçka merkezleri gibi PHARE yatırım projeleri hizmetlerinden yararlanan kullanıcı sayısı vb.) etkileri konusunda proje sonrası takip raporlarına yeterli önem verilmemesi eleştirilmektedir. Ancak tüm bu eleştirilere ve PHARE yardım kurallarının reforma tabi tutulması sonrası PHARE'ın 2006 yılı programlamasından 2009 yılı sonuna kadar uygulanan 'n+2+1' kuralının getirdiği zorluklara rağmen; uygulamanın MDAÜ'lerin ihtiyaçlarına uygun yönlendirildiği vurgulanmaktadır.

Raporda MDAÜ'lerde AB fonlarının etkili biçimde hazmedilmesine engel olan yönetimsel kapasite eksiklikleri olarak şu hususlar yer almaktadır: [156]

- Yardımın yönetilmesi, projenin tasarımı, uygulanması ve takibi sırasında proje paydaşları ile daha geniş iletişimin sağlanması için yararlanıcı kurumlardaki personel düzeyinin yetersizliği
- Yüksek seviyede personel iş bırakması yaşanması nedeniyle, PHARE kapsamında görev yapan proje yöneticilerinin ve eğitilen personelin tecrübeleri ile program uygulama sonuçlarının uygun şekilde kurumsallaştırılamaması

[156] Business and Strategies (B&S) Europe (2015:41-45).

- Uygulamanın genel işleyişinin tecrübelere dayalı olarak geniş ve stratejik ölçekte ulusal bazda (hem teknik düzeyde hem de yönetici düzeyinde) yönlendirilememesi[157]
- Birbirini izleyen proje sözleşmelerinde, birbirine entegre ve sıralı olarak eylemlerinin uygun şekilde yönetimini sağlayacak personelin eksikliği nedeniyle amaçlanan proje sonuçlarının zamanında ve tam olarak başarılamaması
- Programlar/projelerin hedeflediği sonuçların ve reformların yürürlüğe girmesi için siyasi sahiplenme eksikliği ve gecikmeler yaşanması. (Örneğin; PHARE kapsamında fonlanan bazı kamu hizmetleri, adli eğitim kurumunun kamu hizmetleri, adli mesleki yeterlilik standartları ve etik kodları kabul edilmediğinden etkili olmamıştır. Yapısal Fonların yönetimi için bazı bölgesel yapılara ekonomik ve sosyal uyumu desteklemek için fon aktarılmasına karşın, gerekli diğer yapıların Yapısal Fonların yönetimini üstleneceğine dair kararlar zamanlama olarak gecikmeli olarak alınmıştır. Yasalar, düzenleyici araçlar, stratejik reform planları, standart operasyonel prosedürlerin kabul edilmesi/yürürlüğe girmeleri, yeni birimlerin kurulması, personel politikası için gerekli görevlendirmelerin yapılması gibi hususlarda yaşanan gecikmeler amaçlanan etkiyi ortadan kaldırmıştır.)
- MDAÜ'lerin çoğunun kamu yönetimi reformu, âdemi merkeziyetçilik, bölgesel ve yerel yönetim, yargı reformu, yolsuzlukla mücadele, sağlık reformu, kamu mali yönetimi ve kontrolü, ayrımcılıkla mücadele ve azınlıklar (özellikle Romanlar) için sosyal içerme gibi '*yatay politika'* alanlarında yapılacak reformlar konusunda anlaşmaya varılmasının birkaç yıl gibi uzun bir zaman alması

[157] Personelin iş bırakma/devir sebepleri arasında, özel sektörde daha yüksek maaşlı pozisyonların teklif edilmesi, hükümetin sıklıkla değişmesi, ilgili bakanın politika değişiklikleri, periyodik olarak gerçekleşen organizasyonel yapı değişiklikleri (kurum/birim birleşmeleri/ayrıştırmaları) yer almaktadır.

- Yatay politika alanlarının ötesinde, örneğin sağlık gözetimi, mesleki yeterliliklerin karşılıklı tanınmasıyla ilgili reformlar gibi münferit sektörlerle ilgili olarak bazı ülkelerde ulusal, bölgesel ve yerel paydaşlar arasında yetki paylaşımı konusunda anlaşmaya varılmasında zorluklar yaşanması

Finansal hazmetme kapasitesi açısından ise, özellikle MDAÜ'lerin önemli bütçe şokları yaşadığı zamanlarda eş-finansman sağlanmasındaki gecikmeler, fonların etkin kullanımında sorun olmuştur. Örneğin 1990'larda yaşanan iç veya dış kaynaklı parasal (döviz) krizlerinden ötürü gecikmeler veya inşaat veya çevre yatırımları için gerekli resmi izinlerin verilmesindeki gecikmeler, planlanan eylemlerin değiştirilmesi veya iptal edilmesiyle sonuçlanmıştır.[158]

PHARE kapsamında sağlanan hibe yardımları tahsisat miktarları açısından değerlendirildiğinde, ulusal reformlar için tamamlayıcı bir stratejik çerçeve oluşturma, bakanlıklar arası koordinasyonun geliştirilmesi, çok yıllı bir perspektifle program uygulama ve yeterli sayıda öncelikli projeleri içeren bir proje havuzu oluşturma dâhil olmak üzere faydalanıcılar için programlama alanında yetkinlikler ve uygulama araçları konularında kapasite artışı yaratmada büyük ölçüde yeterli bulunmaktadır. Bu kapsamda, Komisyon raporlarında PHARE tahsisat düzeyleri, faydalanıcıların yönetimsel hazmetme kapasitesi açısından genel olarak başarılı olarak değerlendirilmektedir.[159]

Tablo 10'dan görüleceği üzere, 1990-2006 dönemi PHARE uygulaması boyunca AB'ye 2004 ve 2007 yıllarında katılan ülkeler için toplam hibe yardım tutarı 18,673,1 milyon avro'dur. Fiilen elde edilen fonların sözleşmeye bağlanma oranı %79,4 ile en düşük Bulgaristan ve %92,9 ile en yüksek Litvanya'da olmak üzere, ülkeler arasında değişkenlik göstermektedir. AB fonlarını harcama kapasitesi açısından en başarılı performans ise sırasıyla Litvanya (%92.8), Slovenya (%92.6), Macaristan (%92.1), Çek

[158] Business and Strategies (B&S) Europe (2015:45).
[159] a.g.e (2015:34).

Cumhuriyeti (%90.9) ve Estonya'ya (%90.1) aitken, en düşük performansı Bulgaristan (%76.3) ve Romanya (%80.6) göstermiştir.

Tablo 10. PHARE Sözleşmeye Bağlama ve Harcama Oranları (%)

Ülke	Sözleşmeye Bağlanan AB Fonu [1]	Harcanan AB Fonu[2]
Bulgaristan	79.4	76.3
GKRY	90.1	88.3
Çek Cumhuriyeti	91.1	90.9
Estonya	90.1	90.1
Macaristan	92.2	92.1
Letonya	90.9	90.6
Litvanya	92.9	92.8
Malta	85.4	82.1
Polonya	91.0	90.5
Romanya	87.8	80.6
Slovakya	91.1	88.2
Slovenya	92.6	92.6
Çok Faydalanıcılı	82.8	78.7

Kaynak: Business and Strategies (B&S) Europe (2015:35).
(1) 2009'un sonunda sözleşme yapma için son tarih dolduktan sonra, yüzde.
(2) 2009'un sonunda toplam ödenen miktar, yüzde.

PHARE yardımları ile aday ülkelerin (GKRY hariç) Kopenhag Kriterlerine göre uyum durumuna ilişkin Komisyon değerlendirmelerini analiz eden çalışmalar mevcuttur.[160] Avrupa Konseyi'nin Lüksemburg Zirvesinde sunulan ülke değerlendirmelerinin sıralaması Tablo 11'de yer almaktadır. En yüksek puan 40 olan değerlendirmede, Bulgaristan ve Romanya kriterlere göre son sıraları paylaşırken,

[160] Cace ve diğerleri (2010:81).

Macaristan, Polonya ve Çek Cumhuriyeti ilk 3 sırayı almaktadır. Komisyon'un Kopenhag Kriterlerine uyum değerlendirmelerinin aday ülkelerin PHARE fonlarını hazmetme kapasitesi (sözleşmeye bağlama ve harcama) verileriyle tutarlı olması dikkat çekmektedir.

Tablo 11. Kopenhag Kriterlerine Göre Ülke Değerlendirme Puanları

Ülke	Kopenhag Kriterlerine Göre Ülke Değerlendirme Puanı
Macaristan	33
Polonya	32
Çek Cumhuriyeti	29
Slovenya	25
Estonya	24
Slovakya	23
Litvanya	19
Litvanya	18
Romanya	13
Bulgaristan	10

Kaynak: Cace ve diğerleri (2010:81).

Yönetimsel hazmetme kapasitesinin önemli unsurlarından olan **programlama** süreci, 1990'larda MDAÜ'ler tarafından ulusal bazda hazırlanan sektörel ve alt sektörel kalkınma stratejileri ve AB katılım öncesi stratejileriyle güçlendirilmiştir. Komisyon bu süreçlerde MDAÜ'lerdeki Ulusal Mali Yardım Koordinatörü ve Kıdemli Program Görevlisi olarak sorumlu MFİB'lerle yakın işbirliği halinde çalışmıştır. Ancak süreçlerde temel programlama belgelerinin tasarımının sıklıkla değişmesi, MDAÜ'lerin hazırlık analizleri, planlama dokümanları ve proje başvurularının kalitesinin önemli ölçüde farklılık göstermesi PHARE yardımlarının programlama süreci ile ilişkili temel zayıflığı olarak ortaya çıkmıştır.[161] Avrupa Komisyonu Delegasyonları tarafından

[161] Business and Strategies (B&S) Europe (2015:9).

programların/projelerin tasarım, uygulama, sözleşme ve ihale süreçleri için uygulanan ex-ante (ön değerlendirme) yetkisi de yardımların etkisini zayıflatıcı ve geciktirici bir unsur olarak ifade edilmektedir. 'Spesifik (specific), Ölçülebilir (measurable), Erişilebilir (attainable), Gerçekçi (realistic) ve Zamana bağlı (time-bounded)' olarak nitelendirilen 'SMART' hedefleri veya 'SMART' başarı göstergeleri bakımından, hedefler ve göstergelerin spesifik, ölçülebilir veya zamana bağlı olması bakımından eksiklikleri bulunduğu özellikle vurgulanmaktadır.[162]

Uygulama etkinliği açısından değerlendirildiğinde ise, PHARE Programı uygulamasının etkinliğinin kademeli olarak artmasına karşın, faydalanıcı kurumlarda proje yönetimi, teknik düzeyde çıktıların ve hedeflenen sonuçların başarılması için görev yapan insan kaynağının yetersiz olması verimliliği olumsuz etkilemiştir. Faydalanıcıların yeterli kalitede ve ayrıntılı teknik şartname hazırlamada sıkça yaşanan gecikmeler, verimlilik üzerinde olumsuz etki yapmıştır.[163] Program amaçları açısından PHARE uygulamasının reform etkisi ve amaçlanan davranışsal değişiklikleri yaratmada başarılı olduğu değerlendirilen alanlar aşağıda listelenmektedir:[164]

- Kamu hizmetlerinin Avrupa değerleri, standartları, normları ve müktesebat gereklerine uygun olarak verimliliğini ve etkinliğini geliştirmek
- Kurumsal, düzenleyici vb. reformlar (merkezi, bölgesel ve yerel düzeyde) alanında kamu hizmetlerinde kapasite artırımı
- Yerel, sınır ötesi ve bölgesel düzeyde (örneğin, iyileştirilmiş yol güvenliği, gelişmiş içme suyu kalitesi, modernleştirilmiş mesleki eğitim merkezleri, iş geliştirme merkezleri vb.) sosyo-ekonomik faydalar sağlamak için temel fiziki

[162] Business and Strategies (B&S) Europe (2015:9).
[163] a.g.e.
[164] a.g.e. sf.10.

altyapıya yatırım yapılması (örneğin ulaşım, çevre, enerji, insan kaynakları ve işletmelerle ilgili altyapı ve sosyal altyapı konularında)

- Farklı pilot testler, hibe programları ve finansal mekanizmalar yoluyla bireysel işletmelere, KOBİ'lere, çiftçilere, kooperatiflere, STK'lara, okullara, öğrencilere, kursiyerlere, girişimcilere, iş arayanlara, sosyal risk altındaki gruplara destek sağlanması.

PHARE yardımları çeşitli alanlarda politika ve kapasite oluşturmanın yanı sıra orta vadeli sosyo-ekonomik faydalar sağlamıştır. PHARE projeleriyle özellikle gıda güvenliği, iş güvenliği ve sağlığı, çevre, sınır güvenliği, deniz güvenliği, vb. alanlarda daha yüksek standartların oluşması ve istihdam ve eğitim hizmetleri ve programları, sosyal içerme veya sosyal koruma önlemleri yoluyla sosyo-ekonomik sorunlara daha duyarlı kamu hizmetlerinin sağlanması suretiyle kalkınma etkisi yaratılması mümkün olmuştur. Ancak bu etkiler kısa vadede değil, orta vadede görülmüştür. Bunun başlıca sebebi, resmi onaylarda yaşanan gecikmeler ve kısıtlamalar dolayısıyla politika ve kapasite geliştirme reformlarının gecikmeli olarak yürürlüğe girmesidir.[165] Reformlar resmi olarak yürürlüğe girdiğinde PHARE'ın olumlu etkisi daha görünür hale gelmiştir. Altyapıyı yatırımları yoluyla, yerel ve bölgesel düzeyde kısa ve uzun vadeli sosyo-ekonomik etki ve yaşam kalitesi düzeyine ulaşılmıştır. Örneğin, hava kalitesinin iyileştirilmesi ve izlenmesi, kamu hizmetlerinin enerji verimliliği, kirliliğin azaltılması, istihdamın teşvik edilmesi, yeni kurulan işletmelere destek, mesleki eğitim konularında bu etkiler öne çıkmaktadır. Ayrıca, hedeflenen hibe programlarının pilot konular/gruplar üzerinde test edilmesi yoluyla, desteğin hedef gruplar bazında kısa vadede olumlu etkileri de görülmüştür.[166] Ancak etkiler konusunda daha net bir analiz mümkün olamamıştır

[165] a.g.e. ss. 10-11.
[166] Örneğin, binalarda enerji verimliliğini artırmak veya iş kurma, ticaret ve ihracat gelişimini teşvik etmek konularında veya iş arayanlar, belirli sektörde iş arayanlar veya girişimciler, kadınlar, gençler, engelliler vb.

çünkü hibe sağlanan faydalanıcılardan (verilen hibe desteğinden 6 ay veya 1 yıl sonra kısa bir anket çalışması iletilmek suretiyle) daha fazla bilgi sağlanması yoluna çok nadir olarak gidilmiştir.[167]

MDAÜ'lerde reform eylemlerin sürdürülebilirliği ve yeni Üye Devletlerin müktesebata uyumunun genel olarak başarılı olduğu değerlendirilmektedir. Müktesebata yönelik reformların sürdürülebilirliği, PHARE desteğiyle geliştirilen Ulusal Reform Planları gibi yasal ve düzenleyici çerçevenin, iç prosedürlerin vb. kabul edilmesi ve iç hukuka aktarılarak yürürlüğe konulması yoluyla sağlanmıştır.[168]

Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesinin PHARE, ISPA ve SAPARD katılım öncesi yardımlara ilişkin 2003 yılında yayımladığı değerlendirme raporunda; fonlardan yararlanan STK'ların proje önerileri hazırlarken karşılaştıkları sorunların tespiti için düzenlenen anket sonuçlarına yer verilmiştir. Sivil toplumun AB mali yardımları alanında karşılaştığı temel sorunlar olarak aşağıdaki hususlar listelenmektedir:[169]

- Proje üretmeye en fazla ihtiyaç duyan bölgelerde AB projeleri alanında danışmanlık yapan kurumların zayıf olması
- Mali kaynaklar, proje finansmanı, proje müzakerelerinin durumu hakkında kamuoyunda şeffaflık ve bilgi eksikliği bulunması, sosyo-ekonomik paydaşların katılım öncesi yardım programlarına yeterince katılamaması
- Mali yardımlar alanındaki süreçlere ve kaynaklara STK'ların ve gönüllü kuruluşların katkısı ve katılımının istenmediğine dair genel bir algı olması
- Kamu kurumlarının ve bakanlıkların sivil toplum temsilcilerini bir ortak veya paydaş olarak tanımamaları

[167] a.g.e.
[168] a.g.e. sf.11.
[169] Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi (2003:7).

- Sivil toplumun izleme komitelerinde temsil edildiği platformlarda bile, izleme komitelerinin genellikle sadece teknik sorunlarla ilgilenmesi ve proje hedeflerine ulaşılıp ulaşılmadığı gibi önemli konulara odaklanmamaları nedeniyle sivil toplumun gerçek anlamda katkı yapabilmesinin zorluğu
- Toplantıların STK'lara kısa süre öncesinde haber verilmesi, görüş alışverişi için yetersiz doküman paylaşımı, istişare istenen konularda STK'lara verilen sürenin istişare sürecinin geçerliliğini zayıflatacak kadar kısa tutulması
- Danışılacak STK'ların hangi kritere göre seçildiğinin açık olmaması ve danışılan konularda şeklen STK'larla istişare edilmesine karşın esasen kararların önceden verilmiş olması
- Kamu kurumlarının uzun ve zahmetli prosedürler tanımlayarak hak kullanımını caydırması ve Tüzüklere uygun hareket edilmemesi
- Proje rehberlerinin genellikle yanlış yorumlamaya açık, karışık ve belirsiz yapıda olması.

Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi bu sorunlara çözüm önerisi olarak, STK'lar tarafından erişilebilecek, bilgiye dayalı ulusal düzeyde bir veri tabanı oluşturulmasını öncelikle önermiştir. Bunun ulusal düzeyde sağlanamaması durumunda, AB düzeyinde olması gerektiği savunulmaktadır. Ayrıca, kamu sektöründe kapasite gelişimi projelerine odaklanan PHARE Programının, STK'ların süreçlere daha etkin bir şekilde katılımı ve sivil diyalogun güçlendirilmesine yönelik kapasite gelişimi projelerini finanse etmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Özellikle STK temsilcileri başta olmak üzere, kamuoyu katılımının mümkün olan en erken aşamada sağlanması için süreçleri, kuralları ve rehberleri rasyonelleştirme ve sadeleştirme önerilmektedir.

PHARE'ın bir diğer başarısı olarak, bölgesel kalkınma ajansları ve bölgesel paydaşların oluşumuna verdiği desteği vurgulayan çalışmalar mevcuttur. Örneğin; 1997 yılı PHARE Uygulama Raporunda PHARE destekleriyle;

- Bulgaristan'da bölgesel kalkınma ve turizmin desteklenmesi amacıyla eğiticilerin eğitimi ve Bölgesel Turizm Kalkınma Ajanslarının kurulması
- Çek Cumhuriyetinde iki bölgesel kalkınma ajansının kurulması, belediyelerin ve bölgesel kalkınma aktörlerinin mikro altyapı projelerinin finanse edilmesi ve Bölgesel Kalkınma Bakanlığına politika danışmanlığı sağlayan bir birimin kurulması
- Romanya'da her bölgede bir bölgesel kalkınma ajansı kurulması, kalkınma fırsatlarının ve önceliklerinin analizi, kalkınma programları/girişimlerine bölgesel düzeyde destek sağlanması ve ayrıca ulusal düzeyde de bölgesel kalkınma politikaları oluşturarak ulusal kaynakların bölgesel programlara tahsisine ilişkin kararlardan sorumlu yapılar kurulması

gibi kazanımlar özellikle vurgulanmaktadır.[170] Benzer şekilde, PHARE Programı 1996 yılı uygulama raporunda Letonya ve Polonya'da kalkınma ajanslarının kurulmasında PHARE programının önemli bir araç olduğunun altı çizilmektedir.[171]

Ayrıca, Romanya Bölgesel Kalkınma Ajansları PHARE'dan yıllık olarak ulusal bölgesel kalkınma yatırımlarını ilgili bölgelere aktarmak için finansman almıştır. Böylelikle PHARE ilk olarak, Romanya'nın Ulusal Kalkınma Planlarını destekleyen bölgesel kalkınma planlarının önünü açmıştır. Diğer yandan bölgesel kalkınma yatırımlarının seçili bölgelere yönlendirilerek, bölgesel kalkınmayı tetikleyen bir araç olarak konumlandırılması sağlanmıştır.[172]

Genel olarak değerlendirildiğinde, PHARE fonlarının MDAÜ'lerde siyasi uzlaşma ile oluşturulmuş konsolide bir strateji, yasal altyapı ve istikrarlı yönetim yapılarının eksikliği nedeniyle istenilen ölçüde etkili olamadığı bir gerçektir. Ancak

[170] Avrupa Komisyonu (1999b:32,37,63).
[171] Avrupa Komisyonu (1998).
[172] Eroğlu ve diğerleri (2014:6).

PHARE fonları genel olarak bakıldığında, ekonomik ve sosyal uyum alanında Yapısal Fonlara hazırlık yönünden yararlı sonuçlar sağlamıştır. AB ile uyumlu yeni yapıların ve mekanizmaların oluşturulması bunların etkinliğinin test edilmesi bu sayede mümkün olmuştur.

Komisyon'un yaptırdığı ex-post değerlendirme raporlarında, Yapısal Fonların izdüşümü kurallara sahip olan PHARE ile desteklenen süreçlerin özellikle Slovenya gibi başarılı MDAÜ örneklerinde ekonomik kalkınma üzerinde aşağıdan yukarıya bir ivme yarattığı, özellikle bölgelerin önemini artırdığı ve bölgesel kalkınma ajanslarının statüsünü güçlendirdiği vurgulanmaktadır.[173] Nitekim, ekonomik ve sosyal uyum alanında ülkelerde gözlemlenen kurumsal istikrar eksikliğinin üyelikten sonra bile devam ettiği ve yapıların sürekli bölgeselleşmesinin Yapısal Fonlar için merkezi düzeyde oluşturulan idari kapasitenin etkinliğini sorgulatır konuma getirmesi eleştirilmektedir. Bu sınırlı etkilere rağmen, pilot uygulamalar ve hibe programları sayesinde bölgesel yapıların güçlendiği, kapsamlı ve farklılaştırılmış fon kullanımının bölge ve merkez öncelikleri arasındaki dengesizliği azalttığı ve bölgeler ve kalkınma ajansları eksenli başarılı bir etki yaptığı kabul edilmektedir.

Yönetişim aksında yerel aktörlerle görev ve yetki paylaşımı ve özellikle kalkınma ajanslarının AB fonları alanında üstlenebileceği rol önem taşımaktadır. AB örnekleri incelendiğinde kalkınma ajanslarının AB mali yardımları alanında ağırlıklı olarak aracı kurum rolünü üstlendiği ve 'Bölgesel Operasyonel Program' (OP) uyguladıkları görülmektedir.[174] Macaristan ve Romanya gibi ülke örneklerinde aracı kurum olarak kalkınma ajanslarının, ulusal düzeyde sektörel OP'ler ve bölgesel düzeyde bölgesel OP'lerin hazırlanması ve uygulanması süreçlerinde aktif rol aldıkları görülmektedir.[175]

[173] MWH Consortium (2006).
[174] Başar (2011).
[175] Entegre tek bir bölgesel OP ya da birden fazla ve her bölgeye özgü olarak hazırlanan ayrı ayrı OP'ler olmak üzere.

Adaylık döneminde (veya üyelik döneminin başlarında) bu ülkeler ulusal düzeyde entegre bir bölgesel OP uygulayarak kapasite geliştirmiş ve akabinde her bölgede ayrı birer bölgesel OP uygulamak suretiyle tüm ülkeye AB fonlarını yaymışlardır. Örneğin, Macaristan 2004-2006 döneminde entegre bir bölgesel OP uygularken, 2007-2013 döneminde tüm Düzey II bölgelerini kapsayan 7 ayrı bölgesel OP uygulamasına geçmiş ve fon hazmetme kapasitesini artırmıştır. Bölgesel OP'lerin tamamında kalkınma ajansları, programların yerel düzeydeki koordinasyonunu yürüten aracı birimler olarak görev yapmışlardır. PHARE, Bölgesel Kalkınma Ajansları ağının kurulmasını desteklemiştir ve ajanslara mali imkânlar sağlamıştır. Ayrıca, personel eğitimleri ve ajansların operasyonel maliyetlerini birkaç yıl boyunca finanse etmiştir.[176]

Ancak Türkiye'de IPA (2007-2013) döneminde uygulama merkezi kurumlar üzerinden yürütülmüştür. Ajanslar aracı kurum olarak konumlandırılmamış, herhangi bir bölgesel OP de tasarlanmamıştır. Sektörel OP yaklaşımı benimsenerek, merkezi kurumlar üzerinden uygulama yönlendirilmiştir. IPA kapsamında Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'si de bölgesel OP vasfı taşımamaktadır. Dolayısıyla benzer bir yaklaşım Türkiye'de benimsenmiş olsaydı, kalkınma ajanslarının Türkiye'de etkinliğinin ve faaliyetlerinin artmasının yanı sıra kurumsallaşmasına da büyük katkı ve hız kazandırılmış olunacaktı.

Esasen PHARE uygulamasında olduğu gibi, kalkınma ajansları başta olmak üzere yerel aktörlerin AB'nin mali düzenlemeleri doğrultusunda AB fonlarının yönetim sürecine dâhil edilmesi, fonların yönetimsel hazmetme kapasitesinin geliştirilmesi için kilit bir adımdır. Bunun yapılamamış olması önemli bir eksiklik olmakla birlikte, bu durum kalkınma ajansları, MFİB dışındaki diğer uygulama ajanslarının ve sektörel düzeydeki kurumların da IPA süreçleri, teknik ve personel kapasitesi bakımından güçlendirilmesi ihtiyacını da beraberinde getirmiştir.

[176] Business and Strategies (B&S) Europe (2015).

1.4. TÜRKİYE'YE ADAYLIK DÖNEMİNDE YAPILAN AB MALİ YARDIMLARI

Türkiye'ye adaylık döneminde yapılan AB mali yardımlara ilişkin literatür incelendiğinde, ekonomik entegrasyon sürecinde Türkiye ve AB arasındaki asimetrik ilişkinin varlığı göz önüne çıkmaktadır. 1959 yılında Topluluğa entegrasyon için ilk müracaat, Türkiye-AB arasında Gümrük Birliğinin 1996 yılında tesis edilmesi, 1999 yılında Türkiye'ye aday ülke statüsünün verilmesi ve 2005'de AB'ye tam üyelik için müzakere sürecinin başlamasıyla ilişkiler gelişmiştir. İnişler, çıkışlar ve gecikmelerle dolu olsa da, AB ile ilişkiler daha ileri bir ekonomik bütünleşme safhasına doğru yol almıştır. Katılım öncesi mali yardımların yapısı ve kapsamı da bu ilişkinin bir yansıması olarak evrilmiştir.

Mali yardımlar alanındaki teorik tartışmalarda katılım öncesi mali yardımlar, ekonomik entegrasyon ilişkisine dâhil olan ülkelerin AB'ye uyumunun kolaylaştırılması ve hızlandırılması, üye ülkenin bölgeleri ve üye ülkeler arasındaki gelişmişlik farklarının giderilmesi ve ekonomik seviyenin yakınsamasında önemli bir araç olarak görülmektedir. Böylece, üyeler arasında hep birlikte kalkınma mümkün olacak ve rekabet gücü yüksek tek bir Avrupa pazarı yaratma amacına ulaşılacaktır.[177]

Ekonomik bütünleşme girişimlerinde, ülkelerce tercih edilen entegrasyon düzeyi (Serbest Ticaret Alanı, Gümrük Birliği, Parasal Birlik ve Ekonomik Birlik) hem ekonomik entegrasyonun derecesini hem de tarafların yükümlülüklerini etkilemektedir.[178] Nitekim 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı uyarınca 1996'da uygulamaya geçen Gümrük Birliği kapsamında Türkiye, AB çıkışlı sanayi ürünlerinden (işlenmiş tarım ürünlerinden alınan sanayi payı dâhil) aldığı her türlü gümrük vergisi ile eş etkili vergileri kaldırmış, malların serbest dolaşımı ve ticaret politikası hükümlerini

[177] Avrupa Komisyonu (2002).
[178] Akçay (2011).

tarım ürünleri dışında kalan ürünlere uygulamış, üçüncü ülkelere karşı ortak gümrük tarifesini uygulamaya başlamış ve gümrük mevzuatını da yüksek seviyede AB ile uyumlandırmıştır. Gümrük Birliği'nin Türkiye ekonomisine etkisi, AB ile artan ticaret hacmi, otomotiv, beyaz eşya sektörlerinde Avrupa piyasasındaki başarılar, firmaların rekabet gücünü artırması, kalite ve standart oluşumuna etkileri bazında olumludur.[179]

Gümrük Birliği döneminde mali yardımlara benzer amaçlarla tahsis edilen fonlar, Gümrük Birliği nedeniyle ortaya çıkan piyasa dengesizliklerinin giderilmesi, artan rekabet baskısına karşı piyasanın dayanma gücünü artırıcı yapısal reformların olumsuz etkilerinin azaltılmasına önemli katkı yaparak, entegrasyona taraf olan ülkenin maliyetlerini hafifletmektedir. Ancak "telafi edici bir mekanizma işlevi gören" bu transferlerle ilgili olarak Türkiye, Serbest Ticaret Anlaşmalarının (STA) imzalanması dahil Gümrük Birliği yükümlülüklerini üstlenirken karşılaştığı maliyetin büyüklüğü ile uyumlu ölçüde AB'den mali yardım desteği alamamıştır.[180]

Adaylık öncesi Türkiye'ye yapılan AB mali destekleri literatürde, Gümrük Birliği öncesi dönem (1964-1995) ve Gümrük Birliği dönemi (1996-1999) olarak ayrılmaktadır. Adaylık öncesinde, Türkiye'nin yararlandığı mali yardımların genellikle sosyal ve ekonomik gelişimi teşvik amacıyla yapıldığı ve mali protokoller çerçevesinde yürütülen kamu ve özel sektör projelerinin genellikle altyapı ve sanayi yatırımlarına yönlendirildiği görülmektedir. Bu dönemde dört Mali Protokol imzalanarak kredi ve hibeler sağlanmıştır. Avrupa Yatırım Bankası (AYB) kaynaklı kredilerin kullanımı görece daha fazladır. Gümrük Birliği öncesi dönemde 1,433 milyon avro tutarında yardım planlanmasına karşın, kullanılan mali yardım tutarı 830 milyon avro düzeyinde sınırlı olarak gerçekleşebilmiştir.[181] Tablo 12'de Gümrük Birliği öncesi mali yardımların dönemler itibariyle taahhüt ve kullanım bilgileri sunulmaktadır.

[179] Bilici (2006).
[180] Akçay (2011).
[181] Tecer (2019).

Tablo 12. 1995 Yılında Gümrük Birliği Tesisi Öncesi Mali Yardımlar (Milyon Avro)

Mali Yardımın Kaynağı	Dönem	Taahhüt	Kullanım
1. Mali Protokol	1964-1969	175	175
2. Mali Protokol	1971-1977	220	220
Tamamlayıcı Protokol	1986	47	47
3. Mali Protokol	1979-1982	310	310
Özel Yardım Paketi	1982-1986	75	75
4. Mali Protokol	1982-1986	600	Yunanistan vetosu
Körfez Savaşı	1991	175	175
Özel Mali İşbirliği	1993	3	3

Kaynak: Tecer (2019:30-31).

Gümrük Birliği döneminde (1996-1999), Gümrük Birliği'nin tesisi sonrası oluşan ihtiyaçlara yönelik olarak Türkiye'nin artan rekabet koşullarına dayanıklılığı ve uyumunun temini, karayolları, limanlar ve demiryolları alanlarda fiziki altyapının iyileştirilmesi ve ekonomik yakınsamanın sağlanması amacıyla Türkiye'ye mali yardımlar sağlanmıştır. Bu dönemde AB'nin Akdeniz ülkelerine yönelik uyguladığı MEDA Programı ve AYB kaynaklarından sınırlı ölçüde Türkiye'ye kaynak aktarılmıştır. Başlangıçta 768 milyar avro olarak öngörülen mali yardımın, Yunanistan vetosu nedeniyle 52 milyon avro'luk kısmı kullanılabilmiştir. Yunanistan'ın bu vetosu Avrupalılaşma Teorilerinden 'Liberal Hükümetlerarasıcılık' yaklaşımının bir yansıması olarak, AB üyelerinin pazarlıklarının ve tercihlerinin, taahhüt edilen mali yardımların tahsis edilememesinde etkili olduğunu göstermektedir. AB'nin mali yardımların yapılmasındaki bu ayrımcı tavrı, entegrasyon ilişkisinin daha fazla ilerlemesi, AB ile

gelişmişlik farkının giderilmesi ve ekonominin rekabet baskısına dayanma gücünün artırılmasının önündeki kısıtların başında gelmektedir.

Türkiye'nin aday ülke statüsünün 1999 yılında Helsinki Zirvesi'nde tanınması sonrasında, diğer aday ülkelerle birlikte Türkiye'nin de Avrupa Stratejisi doğrultusunda katılım için gerekli reformları gerçekleştirmesine destek sağlayan bir 'katılım öncesi stratejiden' yararlanması kararlaştırılmıştır. Türkiye'nin diğer aday ülkelerle eşit koşullarda yer alacağı taahhüdüyle ve Türkiye'ye aktarılacak tamamı hibe niteliğindeki mali yardımları tek bir çerçeve altında toplamak üzere 2001 yılında AB tarafından "Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardıma Yönelik Çerçeve Tüzük" ilan edilmiştir.[182] Bu kararın akabinde 2001 yılı içerisinde 'Türkiye-AB Katılım Ortaklığı Belgesi' AB Konseyince onaylanmıştır. Aynı yıl, Türkiye de 'AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program'ı (UP) kabul etmiştir.[183] Böylelikle bölgesel kalkınma dahil birçok alanı kapsayacak şekilde AB mali yardımların kullanılmasına ilişkin stratejik çerçeve oluşturulması için gerekli siyasi ve hukuki zemin AB ve Türkiye'de eş zamanlı olarak gerçekleşmiştir.

Adaylık sonrasında mali yardımlarda sınırlı düzeyde bir artış yaşanmış ve AB tarafından Türkiye'ye 2000-2006 döneminde 1,04 milyar avro olarak sağlanması öngörülen mali yardımın artırılması gündeme gelmiştir. Bu eğilim, Aralık 2002 tarihindeki Kopenhag Zirvesi'nde Türkiye'ye 2004-2006 dönemi boyunca mali işbirliği çerçevesinde; 2004 yılında 250 milyon avro, 2005 yılında 300 milyon avro ve 2006 yılında 500 milyon avro olmak üzere toplamda 1,05 milyar avro tutarında hibe niteliğinde mali tahsisat aktarılmasının onaylanmasıyla hayata geçmiştir.[184]

[182] 2005/2001/EC sayılı Tüzük.
[183] Karluk ve Tonus (2000).
[184] Kamiloğlu (2005).

Türkiye ile AB mali işbirliği ilişkisi, MDA ülkelerinden farklı bir gelişim sürecinden geçmiştir. 1999 Helsinki Zirvesi ile yeni bir döneme girerek aday ülke statüsü kazanan Türkiye'ye sağlanan mali yardımların kapsamı genişlemiştir. Ancak, Türkiye diğer aday MDA ülkelerinden farklı olarak PHARE, ISPA ve SAPARD Programları kapsamı dışında bırakılmıştır. Bu programlar yerine, Türkiye, Avrupa Komisyonu tarafından oluşturulan 'Türkiye İçin Katılım Öncesi Mali Yardım Programı' kapsamında AB fonlarından yararlanmıştır. PHARE Programına tabi olmamasına rağmen, uygulama kuralları bakımından PHARE kurallarına benzer yapıda kurallara tabi olmuştur. Ancak kurallar PHARE ile birebir aynı da değildir.

MDA ülkeleri 12-13 Aralık 1997 tarihlerinde gerçekleştirilen Lüksemburg Zirvesi ile tam üyelik için aday ülke statüsü kazanmalarına karşın, Türkiye gerekli siyasi ve ekonomik şartların yerine getirilmediği gerekçesiyle bu zirvede aday ülke statüsü elde edememiştir.[185] Akabinde Türkiye'nin yazılı bir açıklamayla AB ile siyasi diyaloğu dondurma kararı alması da ayrışmayı pekiştirmiştir.[186] Lüksemburg Zirvesi kararlarına yakından bakıldığında, 'Türkiye için Avrupa Stratejisi' (European Strategy for Turkey) kısmında yer alan 31. maddede Türkiye'nin **diğer aday ülkelerle aynı kriterler temelinde değerlendirileceği** ve her alanda[187] Türkiye'yi üyeliğe yaklaştıracak bir strateji oluşturmanın önemi belirtilerek, *mali işbirliğinin* (financial cooperation) bu stratejinin temel unsurları arasında sayıldığı görülmektedir.[188]

"31. The Council confirms Turkey's eligibility for accession to the European Union. Turkey will be judged ***on the basis of the same criteria*** *as the other applicant*

[185] Avrupa Konseyi (1997).
[186] Türkiye'nin cevabi metninin İngilizce aslı için bkz. Statement by the Turkish Government on 14 December 1997, Concerning the Presidency Conclusions of the European Council held on 12-13 December 1997 in Luxembourg, Perceptions, Journal of International Affairs, December 1997-February 1998 Volume II, Number 4
[187] İtalik vurgu tez kapsamında yapılmıştır.
[188] Bkz. Lüksemburg Zirvesi Sonuç Bildirgesinin "A European Strategy for Turkey" kısmı md. 31-32. Avrupa Konseyi (1997).

States. While the political and economic conditions allowing accession negotiations to be envisaged are not satisfied, the European Council considers that it is nevertheless important for a strategy to be drawn up to prepare Turkey for accession by bringing it closer to the European Union in every field."

Ancak izleyen bölümlerde de ayrıntılı olarak ele alınacağı üzere önerilen strateji kapsamında mali işbirliği amaçlandığı kapsamda *her alanda gerçekleşmemiştir.* Hukuki metinlerdeki temel altyapısı değerlendirildiğinde, mali işbirliğinin kapsamı MDA ülkeleri ve Türkiye arasındaki ayrışmayı giderici değil; aksine derinleştirici biçimde başlamış ve ilerlemiştir. Tematik olarak MDA ülkeleri için finanse edilen işbirliği alanları eşit bir şekilde Türkiye için uygulanmamış, finansal tahsisatlar ve yönetimsel hazmetme kapasitesini etkileyen kurallar bakımından da farklılaşma devam etmiştir.

AB istatistiki sınıflandırmasına paralel şekilde, Türkiye üç düzeyde İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) yapmıştır. Özellikle coğrafi ve ekonomik yönden benzerlik gösteren komşu iller 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile "Düzey II Bölgesi" olarak gruplandırılmıştır. Yapılan sınıflandırma sonucu Türkiye genelinde toplam 26 adet Düzey II bölgesi tanımlanmıştır. İller Düzey III bölgesi olarak adlandırılmaktadır. AB'nin Türkiye'ye yönelik katılım öncesi mali yardımları için Düzey II bölgeleri bazında bölgesel kalkınma programları tasarlanarak, Ön Ulusal Kalkınma Planı ekseninde ilk kez bölgesel kalkınmaya yönelik AB fonları kapsamlı biçimde uygulamaya geçirilmiştir.

1.4.1. Ön Ulusal Kalkınma Planı (2002-2006)

2001 yılında Avrupa Komisyonu Türkiye'den UP'nin eki niteliğinde "Ön Ulusal Kalkınma Planı" (ÖUKP) hazırlamasını talep etmiştir. Bu kapsamda, 2004-2006 döneminde ekonomik ve sosyal uyum alanında Türkiye'ye yönelik AB fonlarının kullanılmasına ilişkin stratejik çerçevenin oluşturulması amacıyla dönemin

Başbakanlığına bağlı Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı (DPT) koordinasyonunda ÖUKP hazırlanmıştır. 2004-2006 yıllarını kapsayan 3 yıllık ÖUKP için Türkiye'ye toplam 1.050 milyon avro tutarında sınırlı bir kaynak tahsis edilmiştir. Bu kaynağın %35'lik bölümü ekonomik ve sosyal uyuma ayrılmıştır.[189] ÖUKP'de ekonomik ve sosyal uyumla ilişkili 4 öncelikli gelişme ekseni aşağıdaki şekilde tanımlanmıştır:[190]

1. ***"Gelişme Ekseni:*** *İşletmelerin rekabet gücünün artırılması*
2. ***"Gelişme Ekseni:*** *İnsan kaynaklarının geliştirilmesi ve istihdamın artırılması*
3. ***"Gelişme Ekseni:*** *Altyapı hizmetlerinin iyileştirilmesi ve çevrenin korunması*
4. ***"Gelişme Ekseni:*** *Bölgelerin ekonomik gücünün artırılması, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının azaltılması ve kırsal kalkınmanın hızlandırılması"*

Türkiye'nin nüfus ve coğrafi büyüklüğünün yanı sıra ekonomik ve sosyal uyum alanındaki yatırım ihtiyacının büyüklüğü dikkate alındığında ÖUKP'nin toplam bütçesinin sınırlı olması; rekabet gücü, KOBİ'ler, eğitim, istihdam, çevre ve ulaştırma altyapı yatırımları, kırsal kalkınma ve bölgesel gelişme alanlarına yönelik olarak ekonomik ve sosyal uyuma ayrılan kaynakların ve yaratacağı etkinin de sınırlı olmasına neden olmuştur. Katılım öncesi dönemde ekonomik ve sosyal uyum alanı, katılım sonrası dönemde Yapısal Fonlarla ilişkili alanlara tekabül etmektedir. Bu nedenle, ÖUKP ile, hem adaylık sürecinde AB fonlarının etkili bir şekilde kullanılması hem de üyelik sonrası Yapısal Fonların kullanımına yönelik altyapı oluşturulması hedeflenmesine karşın, tahsisat-hedef uyumsuzluğu ilk aşamada ortaya çıkmıştır. ÖUKP'nin ekonomik ve sosyal uyum finansman kaynağı söz konusu kısıtlar çerçevesinde, toplam 528 milyon avro olarak belirlenmiştir.

[189] DPT (2003).
[190] a.g.b.

ÖUKP kapsamında programlama ve uygulama PHARE kuralları çerçevesinde yürütülmüştür. Türkiye PHARE programında yer almamasına karşın, uygulama kuralları itibariyle, Yapısal Fonların ön uygulaması niteliğindeki PHARE kurallarına benzer kurallara tabi olmuştur. AB mali yardım ilkelerinden olan eş-finansman (co-finance) ilkesi gereğince, tahsis edilen toplam bütçenin 371,5 milyon avroluk kısmının AB katkısı olarak, kalan kısmının ise ulusal katkı (kamu ve özel sektör) ile finanse edilmesi öngörülmüştür.

ÖUKP'de Yönetim Otoritesi olarak DPT'nin belirlenmesine karşın, uygulamaya ilişkin görevlerin aracı kurumlara (intermediate body) devredilebileceği ifade edilmiştir.[191] Kalkınma ajansları gibi sektörel veya bölgesel uzmanlaşma özelliğini haiz kurumların yetkilendirilmesi ve uygulamanın yerelleştirilmesi öngörülmüştür. ÖUKP'de sektörel ve bölgesel boyut bir arada bulunmasına karşın, gelişme eksenleri için aracı kurumlar tanımlanması noktasında planlama eksikliği yaşanmıştır. Sadece 4. eksen olan bölgesel kalkınma programları için yerelde hizmet birlikleri, merkezde DPT içinde genel müdürlük düzeyinde özel yönetim yapıları oluşturulmuş olup, diğer eksenler proje bazlı yaklaşımla uygulanmıştır. Aracı kurumlar tanımlanmak suretiyle diğer sektörel kurumların sürece dahil edilmemesi; Çevre Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı ve Sanayi Bakanlığı gibi IPA kapsamında AB fonlarının yönetimi ve uygulamasından sorumlu kurumlarda kapasite gelişimini geciktirmiştir.

ÖUKP'de bölgesel düzeyde ilk defa hibe mekanizmasının kullanımıyla, sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasına göre en alt sırada bulunan 12 İBBS Düzey II bölgesinde yer alan 42 il AB fonlarından yararlanmıştır. Çok sektörlü olarak kapsamlı

[191] Bu öncelikli bölgeler uygulama sırasıyla; TRC1 (Adıyaman, Gaziantep, Kilis), TRC2 (Diyarbakır, Şanlıurfa), TRC3 (Batman, Mardin, Siirt, Şırnak); TRB2 Bitlis, Hakkari, Muş, Van); TR82 (Çankırı, Kastamonu, Sinop), TR83 (Amasya, Çorum, Samsun, Tokat), TRA1 (Bayburt, Erzincan, Erzurum); TRA2 (Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars), TR72 (Kayseri, Sivas, Yozgat), TR52 (Karaman, Konya), TRB1 (Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli) ve TR90'dır (Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Trabzon). Detaylı program bilgileri için bkz. Akkahve (2006).

biçimde uygulanan AB bölgesel kalkınma programları bulunmasına karşın, süreçteki bu kazanımla, aracı kurumlar ile tecrübenin yerel düzeyde kurumsallaşmasına aktarılamamıştır.

ÖUKP, AB Uyum Politikasına yönelik olarak Türkiye'nin hazırladığı ilk strateji belgesi olması nedeniyle önem taşımaktadır. Yapısal Fonlara dönük sistematik programlama, uygulama ve izleme yaklaşımı ilk kez ÖUKP kapsamında aşamalı olarak başlamıştır. Buna karşın, ÖUKP döneminde Türkiye'de Yapısal Fonlara hazırlık amacıyla Türkiye'de güçlü bir kurumsal kapasitenin oluşturulabilmesi ve ilgili merkezi ve yerel kuruluşların gerekli deneyimi kazanması amacıyla aracı kurumlara ilişkin mekanizmaların tanımlanması gerekliliği ihmal edilmiştir.

ÖUKP'nin kendi içinde izleme sisteminin bulunmasına karşın, sürdürülebilir bir şekilde işletilememiştir. 2007-2013 dönemi Katılım Öncesi Mali İşbirliği Aracı (IPA) döneminde, bölgesel kalkınma alanındaki hibe programları uygulamaları dahil, AB mali yardımlarına ilişkin teknik kapasite ve hafıza bütüncül olarak IPA dönemine aktarılamamıştır.

DPT (2003), DPT(2003b), DPT (2003c) çalışmalarına göre, İBBS sınıflandırması bölgesel istatistikleri toplama, geliştirme, sosyo-ekonomik analiz yapma, politika belirleme ve AB Bölgesel İstatistik Sistemine uygun, karşılaştırılabilir istatistiki veri tabanı oluşturulması için ana göstergeleri oluşturma amaçlıdır. EUROSTAT'a göre İBBS düzeyinde AB'de veri analizi yapıp yayınlamaktadır. AB'de ve mali yardımlarda Düzey II ölçümlerde temel baz olarak alınmakta olup ülkemizde 26 adet Düzey II bölge bulunmaktadır. EK-2'de sunulduğu üzere, Düzey II seviyesinde yer alan tüm bölgelerde 26 ayrı kalkınma ajansı kurulmuştur.[192]

[192] NUTS kavramı Türkiye'de 28 Ağustos 2002 tarihli ve 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesi'nde Türkçe İBBS kısaltmasıyla Türkiye'de benimsenmiştir. İBBS'de iller 'Düzey III' olarak tanımlanmış; ekonomik, sosyal ve coğrafi yönden benzerlik gösteren komşu iller ise bölgesel kalkınma

ÖUKP ile ortaya koyulan yeni bölgesel kalkınma anlayışı, işbirliği ve dayanışma bazında organizasyon becerisini tabana yayma ve kurumsal kapasiteyi yerelde geliştirme amacına yönelik olarak tasarlanmıştır. PHARE uygulamasında diğer aday ülkelerin aksine Türkiye'nin tüm bölgeleri AB fonlarından yararlanamamıştır. Türkiye-AB Bölgesel Kalkınma Programları sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasına göre en alt sırada bulunan öncelikli Düzey II bölgelerinde uygulanmıştır.[193] AB fonlarının aktarımına için Komisyon tarafından uygun görülen en az gelişmiş 12 bölgede nitelikli beşeri sermaye organizasyon ve kurumsallaşma kapasitesi yetersizliği mevcuttur. Bu nedenle, ÖUKP kapsamında bölgelerde yerel katılımcılığı teşvik eden, ortak girişim alanlarını artıran ve yerelde iktisadi kalkınma sürecine ilgili tüm paydaşların ortaklaşa katılımını öngören iyi yönetişim modelleri yoluyla yerel kurumsal yapıların kuvvetlendirilmesi önceliklendirilmiştir.[194]

ÖUKP kapsamında uygulamaya konulan Türkiye-AB ortak finansmanıyla yürütülen Bölgesel Kalkınma Programları ile KÖYDES, SODES ve Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı yeni bölgesel gelişme araçları olarak değerlendirilmektedir.[195] 2000-2006 döneminde ÖUKP kapsamında finanse edilen Bölgesel Kalkınma Programları kapsamında aşağıdaki alanlara öncelikli olarak kaynak aktarılmıştır.

- Tarım ve kırsal kalkınma,
- Küçük ölçekli altyapının desteklenmesi,
- KOBİ'lerin desteklenmesi,
- Yerel inisiyatiflerin desteklenmesi,
- Sosyal kalkınma alanlarına

planları ve nüfus büyüklükleri de dikkate alınarak "Düzey I" ve "Düzey II" olarak gruplandırılmak suretiyle hiyerarşik İBBS yapılmıştır. Türkiye'de Düzey I itibariyle 12 bölge bulunmaktadır.

[193] DPT (2003c).

[194] DPT (2003).

[195] DPT (2003c).

Toplam bütçesi 275 milyon avro olan Program kapsamında %90'ları aşan kullanım oranlarına ulaşılmıştır. Uygulamaya konulan 1429 proje bulunmakta olup, 232 milyon avro'su AB katkısı, 43 milyon avro'su Türkiye katkısıdır.[196] Az gelişmiş bölgelerde uygulanması ve alanında ilk uygulama örneği olmasına karşın bu programlar, fon hazmetme kapasitesi açısından iyi bir başlangıçla tamamlanarak Türkiye'de az gelişmiş bölgelerin ekonomik ve sosyal kalkınmasına hizmet etmiştir.

1.4.2. Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (2007-2013): Kapsam ve Yapılar

Avrupa Komisyonu, Bulgaristan ve Romanya'nın da üye olmasıyla birlikte aday ülkelere yönelik mali yardım sistemini yeniden tasarlamıştır. Böylece 2007'den itibaren geçerli olmak üzere, aday ve potansiyel aday ülkelere yönelik olan PHARE, ISPA ve SAPARD programları kaldırılmış, yerine Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) Programı uygulamaya konulmuştur. 2007-2013 döneminde AB'nin aday ve potansiyel aday ülkelere sağlayacağı katılım öncesi mali yardımları tek bir çatı altında toplayan IPA, Avrupa Komisyonunun teklifiyle 17 Temmuz 2006 tarihinde kabul edilen 1085/2006 sayılı Konsey Tüzüğü ile hayata geçirilmiştir.[197] 11 Temmuz 2008'de imzalanan "Katılım Öncesi Yardım Aracı ile Sağlanan Avrupa Topluluğu Mali Yardımlarıyla İlgili İşbirliği Kuralları Hakkında Çerçeve Anlaşma", Türkiye ile AB arasındaki mali işbirliğinin bu Tüzüklere uygun olarak yürütülmesindeki aracı düzenleme konumundadır.[198]

IPA'nın amacı, AB müktesebatına uyumu teminen; sadece aday ülkelerin değil aynı zamanda potansiyel aday ülkelerin de AB politikalarına ve standartlarına aşamalı olarak uyumunu sağlamak ve onları üyelik akabinde kullanacakları Yapısal Fonlara

[196] TEPAV (2007:222).
[197] Avrupa Komisyonu (2006e).
[198] IPA (2007-2013) Çerçeve Anlaşması, Ülkemizde 5824 sayılı Kanunla onaylanmıştır. Anlaşma, 24 Aralık 2008 tarihli ve 27090 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanan 2008/14450 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe girmiştir. Detaylı bilgi için bkz. https://ipa.gov.tr/wp-content/uploads/IPA-I-Do%CC%88nemi-2007-2013-C%CC%A7erc%CC%A7eve-Anlas%CC%A7masi.pdf

hazırlamak olarak ilan edilmiştir.[199] 2007-2013 döneminde fon tahsisatları, IPA Çerçeve Tüzüğünün 5. maddesine göre, Avrupa Komisyonunun üç yıllık perspektifini içeren Çok Yıllı Endikatif Mali Çerçeve (Multi-annual Indicative Financial Framework – MIFF) Belgesi tarafından belirlenmektedir. IPA kapsamında aday ve potansiyel aday ülkelere tahsis edilen kaynak toplam 11,468 milyar avro'dur.[200] Faydalanıcı ülkelere tahsis edilecek kaynaklar, çok yıllı olarak her bir aday ve potansiyel ülkeye ve her bir bileşen için ayrı ayrı belirlenmektedir. Bununla birlikte, tahsis edilecek kaynaklar, yıllık olarak, ihtiyaç analizi, ilgili ülkenin fonları kullanım ve yönetim kapasitesi gibi faktörler dikkate alınarak gözden geçirilmektedir. Böylelikle MIFF, IPA programından faydalanacak her bir ülke ve her bir IPA bileşeni için ayrılacak kaynak tutarını göstermektedir. IPA kapsamındaki 5 bileşen aşağıda sıralanmaktadır:

I. Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma
II. Sınır Ötesi İşbirliği
III. Bölgesel Kalkınma
IV. İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi
V. Kırsal Kalkınma

IPA kapsamında, aday ve potansiyel ülkeler olmak üzere, iki kategori ülke tanımlanmıştır. IPA bileşenlerinden ilk ikisi hem potansiyel aday (Arnavutluk, Bosna Hersek, Sırbistan, Karadağ ve Kosova) hem de aday ülkelere (Türkiye, Hırvatistan, Makedonya,) hitap etmektedir.[201] Daha çok operasyonel müdahaleler ve yatırımlar içeren projeleri finanse eden diğer üç bileşen ise sadece aday ülkelere yöneliktir.

[199] a.g.b.
[200] Avrupa Komisyonu (2007b).
[201] 2007-2010 dönemine ilişkin MIFF belgesi açıklandıktan daha sonra Karadağ, Arnavutluk ve İzlanda'nın adaylık başvurusu yapmasına karşın, MIFF (2011-2013) dönemi hesaplamaları kapsamında Komisyon tarafından mevcut durumları dikkate alınmış ve aday ülke gruplarına dahil edilmeyerek, mali tahsisatlar açısından farklılaştırılmamıştır.

IPA'nın I. bileşeni olan Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma bileşeni altında AB müktesebatına uyumu, kamu reformu, merkezi kurum ve kuruluşların idari ve kurumsal kapasitesini geliştirmeye yönelik projeler uygulanmaktadır. II. Bileşen olan Sınır Ötesi İşbirliği bileşeni altında üye, aday, potansiyel aday veya AB Komşuluk Politikası kapsamında yer alan ülkeler arasında işbirliğini geliştirmek üzere projeler uygulanmaktadır. IPA'nın III, IV ve V. bileşenleri ise belirlenen sektörler ve öncelik alanlarına yönelik tedbirler içermektedir. Bu bileşenlerden III. bileşen aday ülkeleri üyelikten sonra kullanacağı Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve Uyum Fonuna, IV. bileşen Avrupa Sosyal Fonuna ve V. bileşen Kırsal Kalkınma için Avrupa Tarımsal Fonuna hazırlamaktadır. IPA'nın 5 bileşeni bazında finanse edilen alanlar aşağıda listelenmektedir:

1. Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni: Bu başlıkta AB Müktesebatına uyum ve kurumsal yapılanma, Topluluk Programı ve Ajanslarına katılım, hukuk devletinin ve demokratik kurumların güçlendirilmesi, kamu yönetimi ve ekonomik alandaki reformların desteklenmesi, insan haklarının ve temel özgürlüklerin korunması ve geliştirilmesi, sivil toplumun geliştirilmesi ile ilgili projeler finanse edilmiştir.

2. Sınır Ötesi İşbirliği Bileşeni: Bu bileşen kapsamında ekonomik faaliyetleri canlandırıcı küçük ölçekli altyapı (çevre, turizm gibi alanlarda, sınır ötesi sosyal ve kültürel bağların kuvvetlendirilmesi, ile ortak ekonomik ve çevresel planlamayı destekleyen teknik yardım hizmetlerinin sağlanması ile ilgili projeler öncelikli olarak finanse edilmiştir.

3. Bölgesel Kalkınma Bileşeni: Bölgesel Kalkınma bileşeni kapsamındaki çalışmalar, Ulaştırma, Çevre ve Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programları (OP'leri) çerçevesinde yürütülmektedir. Ulaştırma OP'si, gelişen ekonomik ve sosyal yaşamın ihtiyacı olan ulaştırma altyapısını, gelecek TEN-T (Trans-Avrupa Ulaştırma Ağları) ile bağlantılı olarak, zamanında ve güvenli bir şekilde inşa etmek ve ulaştırma

modları arasında dengeyi sağlayabilmeyi amaçlayan kamu kurumlarının büyük altyapı projelerini içermektedir. Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'si, KOBİ'ler, ar-ge ve inovasyon, bilgi toplumu ve turizm alanlarındaki projelere destek sağlayarak, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarını azaltmak ve bölgelerin rekabet gücünü artırmayı amaçlamaktadır. Çevre OP'sinin temel amacı, yaşam standardını iyileştirmek ve çevreyi korumak için içme suyu, atık su arıtımı ve entegre katı atık hizmetlerine erişimine ve yerel yönetimlerin kapasitelerini geliştirmelerine yönelik projeleri desteklemektir.

4. İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşeni: Bu bileşen kapsamındaki programlama çalışmaları, İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi OP'si altında yürütülmektedir. Programın temel amacı, IPA fonları aracılığıyla istihdam, eğitim, hayat boyu öğrenme ve sosyal içerme alanlarındaki projeleri destekleyerek, Avrupa Sosyal Fonuna hazırlık amaçlı olarak bilgi toplumuna geçiş sürecinde istihdam olanaklarını artırmak ve sosyal uyumu teşvik etmektir.

5. Kırsal Kalkınma Bileşeni (IPARD): IPARD'ın temel amacı, AB Ortak Tarım Politikası ile ilgili Topluluk müktesebatın uygulanmasına, aday ülkelerde tarım sektörü ve kırsal alanların sürdürülebilir biçimde adaptasyonuna ve kırsal kalkınmada öncelikli sorun alanlarının çözümüne katkıda bulunmaktır.[202] IPARD daha önce aday ülkeler için uygulanan SAPARD'la, kurallar ve uygulama açısından büyük ölçüde benzeşmektedir. Bu kapsamda, tarımsal işletmelerin yeniden yapılandırılması ve yenilenmesi, tarımsal ürünlerin işlenmesi ve pazarlanması, kırsal altyapı, kırsal ekonominin çeşitlendirilmesi, üretici grupları ve çevre dostu üretim metotları ile ilgili projeler finanse edilmektedir.

IPA kapsamındaki işleyişi belirleyen bazı strateji dokümanları mevcuttur. IPA ile finanse edilecek olan öncelikler ve tematik alanlara ilişkin hususlar Çok Yıllı Endikatif Planlama Belgesi (MIPD – Multi-Annual Indicative Planning Document) kapsamında

[202] Dıraor (2008).

belirlenmektedir. MIPD, Avrupa Komisyonu tarafından yararlanıcı ülke ile görüşalışverişi yapılarak üç yıllık dönemler için hazırlanan bir strateji dokümanıdır.[203] İkinci olarak, aday ülkeler tarafından MIPD ile uyumlu olarak Stratejik Çerçeve Belgesi (SCF – Strategic Coherence Framework) hazırlanmaktadır. SCF; IPA'nın Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi bileşenleri kapsamındaki OP'ler için ulusal nitelikli temel öncelikleri ve bütçe tahsisatını belirleyen stratejik bir belgedir ve kapsamında yer alan OP'lerin onaylanması için de bir ön koşuldur. OP'ler ise IPA için görevlendirilen Program Otoriteleri tarafından hazırlanan ve MIPD ile SCF'de yer alan ilgili sektörler ve önceliklere yönelik üç yıllık dönemi kapsayan eylem bazlı programlama belgeleridir. OP'ler aşağıdaki alanları içermektedir:[204]

- İlgili sektörler, konular ve bölgelere ilişkin orta vadeli ihtiyaç ve hedeflerin analizi ve mevcut durumun değerlendirilmesi,
- Güçlü ve Zayıf Yanlar ile Fırsatlar ve Tehditler (GZFT) analizi,
- SCF'de belirlenen kaynak tahsisatının sektörel, tematik ve coğrafi odaklanma durumu ve stratejik öncelik alanları, tedbirler ve hedefler,
- Üç yıllık dönem ve öncelik alanları için AB tahsisatı ve ulusal katkı miktarını gösteren endikatif bütçe tablosu,
- İzleme ve değerlendirme göstergeleri, yöntemleri ve takvimini içermektedir.

IPA kapsamında tahsis edilen fonların programlanması ve yönetimi, Kırsal Kalkınma bileşeni hariç olmak üzere 2002-2006 dönemine benzer şekilde Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi (DIS) çerçevesinde gerçekleştirilmiştir.[205] DIS kapsamında yer alması öngörülen aktörlerin görev ve sorumlulukları IPA Uygulama Tüzüğünde

[203] Avrupa Komisyonu (2007:5).
[204] a.g.b. sf. 51.
[205] Dıraor (2008).IPARD (IPA for Rural Development - Kırsal Kalkınma İçin Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı) kapsamında tahsis edilen kaynak Türkiye'de ilk kez uygulanan Genişletilmiş Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi (EDIS) çerçevesinde kullandırılmaktadır.

detaylı bir biçimde tanımlanmıştır.[206] IPA Uygulama Tüzüğü'nde belirtilen görevleri yerine getirmek üzere Türkiye'de ilgili kurum ve kişilerin tayin edilmesi 4 Aralık 2009 tarih ve 27422 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile gerçekleşmiştir (EK-3). Akabinde Türk idari yapısında yapılan bazı revizyonlar nedeniyle[207] genelge güncellenmiş ve 18 Ekim 2011'de Resmi Gazetede "AB'den Sağlanacak Katılım Öncesi Fonların Yönetimi İle İlgili 2011/15 Sayılı Başbakanlık Genelgesi" adıyla yeniden yayımlanmıştır. Söz konusu yapılanma, katılım öncesi AB fonları ve gelecekte de Yapısal Fonların temasını oluşturan bir kurumsal sistematik içermesi bakımından dikkatle ele alınması gereken bir alandır.

Bu kapsamda ana sorumluluğu olan kurumlar ve koordinasyon amaçlı oluşturulan komiteler mevcuttur. IPA Genelgesinde yer alan yapılar ve görevleri Tablo 13'de yer almaktadır.

Tablo 13. IPA (2007-2013) Kurumsal Yapıları ve Görevleri

Görev	Sorumlu Kurum/Kişi	Görev Tanımı
Yetkili Akreditasyon Görevlisi	Hazine Müsteşarlığından sorumlu Bakan	Akreditasyon görevlerinin yürütülmesi / (Sekretarya hizmetleri Hazine Müsteşarlığı)
Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörü	Avrupa Birliği Bakanlığı Müsteşarı	AB yardımlarının genel koordinasyonu, programlama, izleme süreci, anlaşmaların imzalanması ve iletilmesi / (Sekretarya hizmetleri Avrupa Birliği Bakanlığı)
Ulusal Yetkilendirme Görevlisi	Hazine Müsteşarı	AB fonlarının mali yönetimi, işlemlerin mevzuata uygunluğu, yönetim ve kontrol sistemlerinin etkin işlemesi
Stratejik Koordinatör	Kalkınma Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı	IPA 3. ve 4. Bileşenlerinin koordinasyonu (Sekretarya hizmetleri Kalkınma Bakanlığı)
Ulusal Fon	Hazine Müsteşarlığı	IPA çerçevesinde sağlanacak yardımların mali yönetimi
Ulusal Yetkilendirme	Hazine Müsteşarlığı	IPA çerçevesinde oluşturulan sistemin izlenmesi

[206] Avrupa Komisyonu (2014).
[207] DPT Müsteşarlığının kapatılıp Kalkınma Bakanlığına dönüştürülmesi gibi idari düzenlemeler nedeniyle.

Görev	Sorumlu Kurum/Kişi	Görev Tanımı
Görevlisi Destek Dairesi		
Program Otoritesi	**Çevre OP:** Çevre ve Şehircilik Bakanlığı **Ulaştırma OP:** Ulaştırma Bakanlığı **Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP:** Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı **İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi OP:** Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı **Kırsal Kalkınma:** Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (Yönetim Otoritesi) - Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu	OP'nin hazırlanması, uygulanması ve izlenmesi; projelerin programlama, ihale ve sözleşme işlemleri, ödemeler ve değerlendirmeler.
Merkezi Finans ve İhale Birimi	Merkezi Finans ve İhale Birimi	IPA projelerinin ihale, sözleşme, ödeme ve raporlama işlemleri.
Kıdemli Program Görevlisi	Yararlanıcı Kuruluşlardaki Personel	1. Bileşen ile ilgili projelerin teknik uygulaması (Proje bilgisine ve icra yetkisine sahip yöneticilerden seçilir.)
Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu	Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu	5. Bileşen kapsamındaki projelerin başvuru, seçim, sözleşme, ödeme ve raporlama işlemleri. (Görevler ilgili kanunlar çerçevesinde gerçekleştirilir.)
Denetim Otoritesi	Hazine Kontrolörleri Kurulu	IPA yönetim ve kontrol mekanizmalarının denetimi ile bağımsız denetim
Ulusal Otorite	Avrupa Birliği Bakanlığı	IPA 2. Bileşeni ile ilgili programların yürütülmesi ve koordinasyonu

Kaynak: 2011/15 sayılı Başbakanlık Genelgesi baz alınarak tez kapsamında oluşturulmuştur.

Temelde bu yapı, etkin yönetim ve koordinasyonu sağlamak ve Türkiye'nin AB üyeliğine hazırlık sürecini destekleyerek bu süreçteki adaptasyonunu kolaylaştırma amacıyla oluşturulmuştur. Belirlenen kurumların büyük bölümünde AB fonları kullanım, programlama, izleme gibi süreçlere ilişkin bilgi, deneyim ve beceri düzeyi farklılıkları

bulunmaktadır. Özellikle Program Otoritesi kurumların, AB projelerini etkin bir şekilde yönetmek için eğitim ve kapasite gereksinimleri ortaya çıkmıştır.

Farklı bakanlık ve kurumların işbirliği yapması gerekli olduğu için, koordinasyon ve iletişim eksiklikleri yaşanmasını önlemek, bilgi akışını hızlandırmak ve projelerin etkin bir şekilde yürütülememe riskini önlemek ve etkili izleme yapmak amacıyla Tablo 14'de kategorize edilen koordinasyon ve izleme amaçlı komite ve kurul yapılanmaları da aynı genelge kapsamında oluşturulmuştur.

Tablo 14. 2007-2013 Dönemi IPA Genelgesi Kapsamındaki Kurul ve Komiteler

Mali İşbirliği Koordinasyon Kurulu		
Başkanlık	**Üyeler**	**Sekretarya Hizmetleri**
Avrupa Birliği Bakanı	Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörü, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Kalkınma Bakanlığı Müsteşarı, Dışişleri Bakanlığı Müsteşarı, Maliye Bakanlığı Müsteşarı, Program Otoritesi Bakanlıkların Müsteşarları, Merkezi Finans ve İhale Birimi Başkanı	Avrupa Birliği Bakanlığı
Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma Komitesi		
Başkanlık	**Üyeler**	**Sekretarya Hizmetleri**
Avrupa Birliği Bakanlığı	Kalkınma Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Dışişleri ve Maliye Bakanlıkları, Merkezi Finans ve İhale Birimi Temsilcisi (en az daire başkanı düzeyinde)	Avrupa Birliği Bakanlığı
Sınır Ötesi İşbirliği Komitesi		
Başkanlık	**Üyeler**	**Sekretarya Hizmetleri**
Ulusal Otorite	Dışişleri Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Merkezi Finans ve İhale Birimi Temsilcileri	Ulusal Otorite
Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Komitesi		
Başkanlık	**Üyeler**	**Sekretarya Hizmetleri**
Stratejik Koordinatör	Program Otoritesi Başkanları, Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Avrupa Birliği Bakanlığı, Merkezi Finans ve İhale Birimi Üst Düzey Temsilcileri	Kalkınma Bakanlığı
İzleme Komiteleri		
1. Katılım Öncesi Yardım İzleme Komitesi		

Eşbaşkanlık	Üyeler	Sekretarya Hizmetleri
Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörü, Avrupa Komisyonu	Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Ulusal Otorite, Merkezi Finans ve İhale Birimi, Stratejik Koordinatör, Program Otoritesi Kurumları, Diğer Kamu Kurumları	Avrupa Birliği Bakanlığı
2. Sektörel İzleme Komiteleri		
Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni İzleme Komitesi		
Eşbaşkanlık	**Üyeler**	**Sekretarya Hizmetleri**
Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörü, Avrupa Komisyonu	Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Program Yetkilendirme Görevlisi, Avrupa Birliği Bakanlığı, Ulusal Fon, Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Diğer Kamu Kurumları, Gerekli Hâllerde Sivil Toplum Kuruluşları	Avrupa Birliği Bakanlığı
Çevre, Ulaştırma, Bölgesel Rekabet Edebilirlik, İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programları İzleme Komiteleri		
Eşbaşkanlık	**Üyeler**	**Sekretarya Hizmetleri**
İlgili Program Otoritesi, Avrupa Komisyonu	Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörü, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Stratejik Koordinatör, Maliye Bakanlığı, Diğer İlgili Kamu Kurumları, Gerekli Hâllerde Sivil Toplum Kuruluşları	İlgili Program Otoritesi Kurumlar
Kırsal Kalkınma Bileşeni İzleme Komitesi		
Kırsal Kalkınma Programı Yönetim Otoritesi (Tarım ve Orman Bakanlığı- Tarım Reformu Genel Müdürlüğü) (Sektörel Anlaşma Hükümlerine göre belirlenmiştir.)	Kamu Kurum ve kuruluşları, gerçek kişiler, özel hukuk tüzel kişileri ve sivil toplum kuruluşları (seçili üretici, kooperatifler, merkez birlikleri, kalkınma vakıfları vb.) *Program Genişletilmiş Merkezi Olmayan Uygulama Sistemine (EDIS) dâhil olduğu için üyeleri Kırsal Kalkınma Programı İzleme Komitesinin Teşekkülü ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik ile ayrı olarak belirlenmektedir.	IPARD Yönetim Otoritesi

Kaynak**:** 2011/15 sayılı Başbakanlık Genelgesi temel alınarak tez kapsamında oluşturulmuştur.

2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi ve devamında 2011/15 sayılı Başbakanlık Genelgesi kapsamında özellikle koordinasyon yapısının oldukça parçalı olduğu görülmektedir. Özellikle IPA koordinatörü kurum AB entegrasyon sürecinin koordinesine yetkili ancak bütçe ve politika yapım yetkisine sahip olmayan bir kurumsal

yapı ekseninde kurgulanmıştır. Diğer MDAÜ örneklerinde ağırlıklı olan yapı olan ekonomi ve maliyeden sorumlu Bakanlıkların koordinasyonunda yürütülmesi tercihinden farklı olarak, Türkiye'de Avrupa Birliği Bakanlığı mali işbirliği alanının koordinatörü olarak belirlenmiştir.

Bu durum ulusal sektörel politikalarla uyum ve tamamlayıcılık riski oluşturan ve bütçe olarak da iki farklı kanaldan ilerleyen bir yapıda sistemin kurulmasına neden olmuştur. İlaveten Stratejik Koordinatör olarak belirlenen dönemin DPT/Kalkınma Bakanlığı IPA'nın 3. ve 4. Bileşenleri kapsamında sağlanacak yardımların koordinasyonunu sağlamak üzere görevlendirilmiştir. Bu kapsamda koordinasyonun koordinasyonu olarak nitelendirilebilecek çifte bir zincirleme yapı doğmuştur.

Stratejik Koordinatör sıfatıyla belirlenen Kalkınma Bakanlığı aynı zamanda bütçe boyutuyla yatırım bütçesinden ve kalkınma politikaları itibarıyla da Türkiye'deki tüm sektörel politikaların koordinasyonundan sorumlu bir kurumdur. Buna karşın AB fonları ile ilgili söz konusu genelgede sadece 3. ve 4. bileşenlerle sınırlı bir görevlendirmeye tabi olmuştur. Bu durum; AB fonlarının ulusal kaynaklarla çakışmaması, mükerrerliğe düşmemesi, tamamlayıcı olarak etki yaratmasının sağlanması ve bütçe öncelikleriyle tutarlılığı gibi performans hususlarını IPA sürecinin başlangıcından itibaren riske sokmuştur.

1.4.2.1. IPA İlkeleri ve İşleyişi

IPA Çerçeve Tüzüğü'nde IPA mekanizmasının işleyişi dört ana unsur üzerine inşa edilmiştir.[208] Bunlar, 'Planlama, Programlama, Yönetim ve Uygulama, İzleme ve Raporlama' unsurlarıdır. Daha önceki bölümlerde ele alındığı üzere PHARE programının yerindenlik, ortaklık, eş finansman gibi ilkeleri IPA'da da mevcuttur.

[208] Avrupa Komisyonu (2007).

IPA kapsamındaki mali yardımların finansmanı, katılım öncesi yardımlar ve diğer üçüncü ülkelere sağlanan yardımlar kapsamındadır. 2007-2013 döneminde AB'nin 'Küresel Bir Aktör Olarak AB' harcama kalemi altındaki fonlarla IPA yardımları karşılanmaktadır. Bu harcama kalemi, dönemin AB bütçesinin yaklaşık %5,7'sini oluşturmaktadır ve IPA, bu harcama kaleminin önemli büyüklükteki bir alt kalemidir. 2008 yılı Birlik bütçesinde "Küresel Bir Aktör Olarak AB" harcama kaleminin %34,6'sını ve 2009 bütçesinde %27,7'sini IPA yardımları oluşturmaktadır.[209]

IPA'nın işleyişinin ilk aşaması olan planlama IPA Çerçeve Tüzüğü'nün 6. maddesi uyarınca verilen detaylarda, ulusal yetkililerle istişareler sonucunda hazırlanan çok yıllı gösterge niteliğindeki planlama belgelerine dayanarak şekillenmektedir.[210] Bu kapsamda, ulusal stratejileri desteklemek ve ilgili ülkenin etkin katılımını sağlamak da amaçlanmaktadır. Yardımlar, aday ülkelerde Katılım Ortaklığı Belgesine dayalı olarak yapılandırılmaktadır.

Komisyonun planlama aşamasında hazırladığı çok yıllı iki temel planlama dokümanı olan Çok Yıllı Endikatif Planlama Belgesi (MIPD) ve Çok Yıllı Endikatif Mali Çerçeve (MIFF) Dokümanı Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanarak AB Parlamentosu'na ve Konseyi'ne sunulmaktadır. IPA kapsamında üç yıllık bir perspektifle hazırlanan bu dokümanlar mali yardımların dağılımını, öncelikli alanları/bileşenleri göstermekte ve uygulama planı olarak işlev görmektedir. MIFF Belgesi, AB Komisyonu'nun IPA bileşenleri ve ülke bazında fonların dağılımı ve tahsisatları belirlemektedir. Avrupa Komisyonu aday ülke ile MIPD'nin taslağını paylaşarak görüş almaktadır. Ancak benzer durum MIFF için geçerli değildir. MIPD için görüş alınmasına karşın, Türkiye için rekabetçi yatırımların yapılabilmesini teminen coğrafi sınırlamanın kaldırılması, fon rakamlarının ülkenin büyüklüğü ve ihtiyaçları uyarınca nesnel bir kişi

[209] Karataş (2010:99).
[210] Avrupa Komisyonu (2007).

başı fon tahsisatı miktarına bağlanması, hibe programlarının bölgesel kalkınma amaçlı olarak ÖUKP'nin devamı niteliğinde sürdürülmesi gibi kritik ve sorunlu konular MIPD'de değişmemiştir. Tezin birinci bölümünde PHARE kapsamındaki ülkelerle ilgili olarak vurgulandığı üzere, MDAÜ'lere sağlanan mali yardımlardaki tematik alan çeşitliliği Türkiye için sağlanmamıştır. Türkiye; sınırlandırılmış tematik alanlar, coğrafi imkânlar ve usullerle mali yardım kurallarına tabi kılınmıştır.

Programlama da aynı Tüzük ve MIPD çerçevesinde belirlenen başlıklar için yapılmaktadır. Aday ülke kendi programlama yapısını belirleyebilme yetkisine sahiptir ve Komisyonun akreditasyon yetkisi ile bu yapıyı onaylaması gerekmektedir. Türkiye'de bu yapı IPA-I döneminde Başbakanlık Genelgeleri ile oluşturulmuştur. Bu bölümde detayları daha önce verildiği üzere IPA-I dönemi için Türkiye çok aktörlü ve merkezi yönü ağır basan bir yapılanma oluşturmuştur.

IPA'nın üçüncü unsuru olan yönetim ve uygulama aşaması da IPA Çerçeve Tüzüğü'nün 13. maddesinde belirlenen kurallar uyarınca uygulama ve raporlama dâhil olarak belirlenmiştir.[211] Ayrıca ulusal bazda da ilgili Başbakanlık Genelgesi uyarınca belirlenen yapılarla yardımların hangi kurumlarla yönetileceği, uygulanacağı ve raporlanacağı belirlenmiştir. 1605/2002 sayılı Tüzüğe uygun olarak Komisyon tarafından mali yardımlar yönetimi, izleme-değerlendirmesi, raporlanması, kaynak aktarımı, finansman anlaşmaları, ihale sözleşmeleri ve hibe sözleşmeleri bu kapsamda düzenlenmiştir. Uygulamanın belirli bir süreye bağlanmış kriterleri bulunmaktadır. PHARE programından farklı olarak IPA'da uygulama süresi özellikle yatırım projeleri için daha kısadır (n+3). Komisyon, OP'lerin içinde bulunduğu çok yıllı ve yıllık programları ve bu programlara dair gözden geçirmelerini 1999/468/EC sayılı Karar'a uygun şekilde uygulamaktadır.

[211] a.g.b.

İzleme ve raporlama sürecinde, IPA Çerçeve Tüzüğü uyarınca her yıl Komisyon Avrupa Parlamentosu'na ve Konsey'e IPA'nın uygulaması hakkında bir rapor sunmaktadır. Raporda, ilgili yılda finanse edilen faaliyetlerin ve izleme bulgularının detayları ile elde edilen sonuçların değerlendirilmesi yer almaktadır.[212]

Denetim alanında ise, IPA Uygulama Tüzüğü'nün 29. maddesi, Türkiye gibi IPA'dan faydalanan ülkelerin yönetim ve kontrol yapılarından fonksiyonel olarak bağımsız bir denetim otoritesinin atanmasını öngörmektedir. Denetim otoritesi operasyonel olarak tüm uygulayıcı kurumlar ve programlama birimlerinden de bağımsız olmalıdır. Denetim otoritesi sistemlerin etkili ve standartlara uygun şekilde işlediğini doğrulamaktan sorumludur.[213]

1.5. BÖLGESEL KALKINMA ALANINDA TÜRKİYE'YE YÖNELİK MALİ YARDIMLAR

2007-2013 döneminde AB-Türkiye ilişkileri mali yardımlar açısından yeni bir dönemi beraberinde getirmiştir. Bu dönemde Türkiye'ye bölgesel kalkınma alanında yapılan mali yardımların kapsamı ve bütçesi sınırlı da olsa artmıştır. Diğer taraftan, bir önceki dönem Ön Ulusal Kalkınma Planı (ÖUKP) ekseninde aktarılan AB fonlarından edinilen kazanımların IPA'da korunamadığı görülmektedir. ÖUKP'de daha önce adı Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) olan Kalkınma Bakanlığı (641 sayılı KHK ile kurumun yapısı dönüşmüştür), ÖUKP'nin 'Yönetim Otoritesi' olarak belirlenmiştir. ÖUKP'de ayrıca, uygulamaya ilişkin görevlerin sektörel ve bölgesel kurumlar gibi ara kurumlara devredilebileceğine yönelik planlama bulunmasına karşın, IPA döneminde hiçbir aracı kurum tanımlanmayarak, edinilen deneyim sürdürülememiş ve fonlar için son derece merkezi bir yapı oluşturulmuştur.

[212] a.g.b.
[213] a.g.b.

ÖUKP'de bölgesel alanda Hizmet Birlikleri ve Bölgesel Kalkınma Ajanslarının '*ara kurumlar'* olarak faaliyet göstereceği ifade edilmektedir.[214] Buna karşın, IPA'da bu deneyim değerlendirilememiştir. MDA ülkelerinde görüldüğü gibi birden fazla uygulama ajansı dâhil birçok aracı kurumla AB fonlarının yönetim ve uygulama yapısı belirlenmesi, kaynakları yerele yayma, kaynakları hazmetme kapasitesini ölçek genişlemesi ile artırma, yerelde proje hazırlama kültürünü ve aracı kurumların koordine kabiliyetiyle kapasite gelişimi hayata geçirilememiştir. Önemli yatırım yapılarak kurulan ve AB fonlarının yönetiminde ÖUKP deneyimi sayesinde uzman olan kalkınma ajanslarının etkinliği ve kaynakları da azaltılmıştır.

Diğer yandan, MDA ülkeleri üyelikleri sonrası tabi oldukları fon programlarında aracı kurum uygulamalarını azaltmamış; aksine artırmış ve tematik anlamda alanında uzman kurumları aracı kurum yaparak fon kullanımında programlama, uygulama ve ihale gibi ana fonksiyonları desantralize etmiştir. Böylelikle fonları yerel tabanda yayarak ve uygularak hazmetme kapasitesini artırmaya yönelik bir strateji benimsemiştir. Ancak Türkiye fonları oldukça merkezi bir yapı ile yönetmiştir. İhalelerden sorumlu tek kurum olarak Merkezi Finans ve İhale Birimi belirlenmiş, kalkınma ajansları gibi ülke geneline yaygın bir yerel yapı için aracı kurum kurgusu tasarlanmamış, alanında uzman Bakanlıklar fonların programlamasında sorumlu kılınmamıştır.[215]

Bu politika tercihi ile Türkiye diğer MDA ülkeleri örneklerinden başlangıçtan itibaren yapı olarak da kendi kendini ayrıştırmıştır. Józsa (2016) tarafından Macaristan gibi MDA ülke örneklerinde PHARE programının ve izleyen programlama dönemlerinin bölgesel politikaları büyük ölçüde şekillendirdiği ve OP'ler, eylem planları, mantıksal

[214] DPT (2003).

[215] Benzer eğilim IPA'nın izleyen 2014-2020 programlama döneminde de devam etmiştir. Eğitim, adalet gibi tematik başlıklar Milli Eğitim Bakanlığı veya Adalet Bakanlığı gibi alanının uzmanı bakanlıklarca değil, AB Bakanlığı gibi dış koordinasyon odaklı bakanlığın uhdesine bırakılmıştır. Sınır ötesi işbirliği gibi temel bir kalkınma alanı da aynı şekilde ilerlemiştir. Bu durum kalkınma bazlı olarak ülke önceliklerinden kaynağını alan projeler yerine, AB öncelikleri ve etkisinde programlama paketlerinin şekillenmesine yol açmıştır.

çerçeve yaklaşımı, proje fişleri, bölgesel inovasyon stratejileri, yerel eylem grupları, rekabetçilik kümeleri, kümelenme, akıllı uzmanlaşma, yeniden sanayileşme gibi kavramların bu dönemde öne çıktığı vurgulanmaktadır. PHARE programının bu kazanımları üyelik sonrası Yapısal Fonlarda da devam ettirilmiş ve artarak uygulanmıştır. Ancak Türkiye'de bu kazanımlar IPA fonları alanına aktarılamamış, özellikle ÖUKP'de bölgesel politika alanında deneyimli yönetişim aktörleri etkili konumlandırılamamış ve AB fonlar için kalkınma ajanslarından yeterince faydalanılamamıştır.

1.5.1. Program Bazlı Öncelik Alanları ve Yönetimsel Yapılanmalar

Daha önce vurgulandığı üzere Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı (BROP), aşağıda listelenen 2 önceliği altında yer alan 6 tedbir kapsamında merkezi ve yerel düzeyde faydalanıcı kurumların projeleri finanse edilmektedir.[216]

Öncelik 1: İş Ortamının İyileştirilmesi

- Tedbir 1.1: Sanayi Altyapısının Geliştirilmesi
- Tedbir 1.2: Finansal Araçların Oluşturulması ve Geliştirilmesi
- Tedbir 1.3: Ar-ge, İnovasyon, Teknoloji ve Bilgi Toplumu Altyapısının Geliştirilmesi
- Tedbir 1.4: Turizm Altyapısı ile Tanıtım ve Pazarlama Faaliyetlerinin Geliştirilmesi

Öncelik 2: İşletme Kapasitelerinin Artırılması ve Girişimciliğin Teşvik Edilmesi

- Tedbir 2.1: İşletmelere Temel Bilgi, Danışmanlık ve Yatırım Desteği Sağlanması,
- Tedbir 2.2: Sanayi Sektörleri Arasında İşbirliğinin Güçlendirilmesi

Çevre OP'sinin 2 öncelik ekseni bulunmaktadır[217]:

Öncelik 1: İyileştirilmiş su temini, kanalizasyon ve atık su arıtma hizmetleri

- Tedbir 1.1: Su temini kalitesinin iyileştirilmesi

[216] Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (2007).
[217] Çevre ve Orman Bakanlığı (2007).

- Tedbir 1.2: Alıcı ortam kalitesinin iyileştirilmesi

Öncelik 2: İyileştirilmiş entegre katı atık yönetimi

- Tedbir 2.1: Geri dönüştürülen atık miktarının artırılması ve nihai bertarafın iyileştirilmesi

Ulaştırma Operasyonel Programının 2 temel önceliği bulunmaktadır.[218]

Öncelik 1: Demiryolu altyapısının güçlendirilmesi

- Tedbir 1.1. Gelecek TEN-T demiryolu ağı üzerinde yer alan ve/veya mevcut TEN-T ile bağlantı sağlayan demiryolu hatlarının inşası ve/veya rehabilitasyonu

Öncelik 2: Liman altyapısının güçlendirilmesi

- Tedbir 2.1. Gelecek TEN-T üzerinde yer alan limanların gerekli hinterlant bağlantıları ile birlikte inşası

MIFF (2011-2013) kapsamında Türkiye'ye bileşen bazlı tahsis edilen kaynak tutarı Tablo 15'de incelenmektedir. Tabloda yer aldığı üzere, 2007-2013 dönemi için Türkiye'ye toplam 4,873 milyar avroluk kaynağın tahsis edildiği görülmektedir.

[218] Ulaştırma Bakanlığı (2007).

Tablo 15. IPA-I Kapsamında Türkiye'ye Tahsis Edilen Kaynak (Milyon Avro)

Bileşen	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Toplam
Geçiş Süreci Desteği ve Kurumsal Yapılanma	256,7	256,1	239,6	217,8	228,6	233,9	238,3	1.671,0
Sınır Ötesi İşbirliği	2,1	2,9	3,0	3,1	9,8	10,0	10,2	41,1
Bölgesel Kalkınma	167,5	173,8	182,7	238,1	293,4	367,8	378,0	1.801,3
İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	50,2	52,9	55,6	63,4	77,6	89,9	96,0	485,6
Kırsal Kalkınma	20,7	53,0	85,5	131,3	172,5	197,9	213,0	873,9
Yıllık Toplam	**497,2**	**538,7**	**566,4**	**653,7**	**781,9**	**899,5**	**935,5**	**4.872,9**

Kaynak: Avrupa Komisyonu (2010c:7).

Yapısal Fonların adaylık dönemindeki yansımasını büyük ölçüde IPA'nın Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi bileşenleri oluşturmaktadır. Bu bileşenlere yönelik mali yardımların koordinasyonundan önceki bölümde ifade edildiği üzere Stratejik Koordinatör sıfatıyla Kalkınma Bakanlığı sorumludur. Kalkınma Bakanlığı koordinasyonunda 2007 – 2013 dönemi için hazırlanan SCF her iki bileşene ilişkin ulusal öncelikleri ortaya koymaktadır.

Bu kapsamda, ekonomik ve sosyal kalkınma alanında, AB fonlarından faydalanacak projeler, SCF ile uyumlu olarak iki bileşen altında yer alan ve Program Otoritesi olarak adlandırılan Bakanlıkların koordinasyonunda hazırlanan OP'ler aracılığıyla finanse edilmektedir.[219]

[219] DPT (2007:9).

SCF'nin genel amacı, insan kaynaklarını geliştirerek ve bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltarak Türkiye'nin AB'ye yakınsama sürecine ve sosyo-ekonomik kalkınmasına katkıda bulunmaktır.[220] Bu çerçevede, Bölgesel Kalkınma bileşeni altında, Ulaştırma OP, Çevre OP ve Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'si hazırlanmıştır.[221]

Tablo 16'da yer aldığı üzere, 2007-2013 dönemi için SCF kapsamında bölgesel kalkınma için 1,801 milyar avro tutarında kaynak ayrılmıştır. Bölgesel kalkınma bileşeni altında en fazla tahsisatı 710 milyon avroluk bütçe ile Çevre OP'si alırken, Ulaştırma OP'sine 600,9 milyon avro ve Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'sine ise 486,1 milyon avro aktarılmıştır. Bu tahsisatlara göre, oransal olarak ilk 3 sene sonrasında Çevre OP'sinin bütçe içindeki payı artarken, Ulaştırma OP'sinin payı aynı düzeylerde kalmış, Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'sinin payı ise azalmıştır.

Tablo 16. Stratejik Çerçeve Belgesi Bölgesel Kalkınma Bileşeni ve OP Bazlı Bütçesi (milyon avro)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Toplam
3. Bileşen: Bölgesel Kalkınma	167,5	169,5	182,7	238,1	293,4	367,8	378,0	1,801
Çevre OP	67,0	69,5	68,5	89,3	117,4	147,1	151,2	710
Ulaştırma OP	58,6	56,5	59,4	77,4	88	128,7	132,3	600,9
Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP	41,9	43,5	54,8	71,4	88	92	94,5	486,1

Kaynak: DPT (2007).

1.5.2. Proje Uygulamaları ve Mali Yardım Kullanım Kuralları

Türkiye'de IPA çerçevesindeki bölgesel kalkınma amaçlı AB fonları, Bölgesel Rekabet Edebilirlik, Çevre ve Ulaştırma OP'leri aracılığıyla kullanılmaktadır. Bu

[220] DPT (2007:36)

[221] SCF altında yer alan diğer bileşen olan İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi bileşeni altında, ise İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi OP'si hazırlanmıştır. 2007-2013 dönemi için bu bileşene 485,6 milyon avro tahsis edilmiştir.

bölümde OP'lerin öncelikleri, bütçe tahsisatları ve 2024 yılı itibarıyla mevcut uygulama durumları açılarından detaylı olarak ele alınmaktadır.

1.5.2.1. Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı

Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından hazırlanan Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı (BROP), 29 Kasım 2007 tarihinde Avrupa Komisyonu tarafından kabul edilmiştir. Programın onaylanmasını takiben, Program Otoritesinin görevlerini yürütmek üzere 3 Aralık 2007 tarihinde Bölgesel Rekabet Edebilirlik Programı Koordinasyon ve Uygulama Merkezi kurulmuştur. Merkez, Avrupa Komisyonu tarafından 23 Temmuz 2009 tarihinde akredite edilmiştir. Programa ilişkin Finansman Anlaşması ise 3 Eylül 2009 tarihinde imzalanmıştır.[222] Bu nedenle OP'nin gerçek anlamda uygulama süreci 2 yıllık bir gecikme ile başlamıştır. MIFF kapsamında BROP'a IPA'nın ilk döneminde (2007-2011 yıllarında) 299,6 milyon avro, ikinci yarısında (2012-2013 döneminde) ise 180,7 milyon avro olmak üzere toplam 480 milyon avroluk bir AB kaynağı tahsis edilmiştir. Daha önce vurgulandığı üzere BROP, aşağıda listelenen 2 önceliği altında yer alan 6 tedbir kapsamında merkezi ve yerel düzeyde faydalanıcı kurumların projelerini finanse etmiştir.[223]

Öncelik 1: İş Ortamının İyileştirilmesi

- Tedbir 1.1: Sanayi Altyapısının Geliştirilmesi
- Tedbir 1.2: Finansal Araçların Oluşturulması ve Geliştirilmesi
- Tedbir 1.3: Ar-Ge, İnovasyon, Teknoloji ve Bilgi Toplumu Altyapısının Geliştirilmesi
- Tedbir 1.4: Turizm Altyapısı ile Tanıtım ve Pazarlama Faaliyetlerinin Geliştirilmesi

[222] Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, IPA Birimi websitesi. Detaylı bilgi için bkz. https://ipa.sanayi.gov.tr/tr
[223] Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (2007).

Öncelik 2: İşletme Kapasitelerinin Artırılması ve Girişimciliğin Teşvik Edilmesi

- Tedbir 2.1: İşletmelere Temel Bilgi, Danışmanlık ve Yatırım Desteği Sağlanması
- Tedbir 2.2: Sanayi Sektörleri Arasında İşbirliğinin Güçlendirilmesi

2007-2011 döneminde BROP kapsamında tahsis edilen fonların, hazırlanan 4 ayrı proje paketi kapsamında kullanılması öngörülmüştür.[224] Bu çerçevede ilk olarak faydalanıcısı merkezi kamu kuruluşları olan ve birden çok ili kapsayan projelerden oluşan 99,4 milyon avro bütçeli 1. proje paketi hazırlanmıştır. Bakanlığın teknik yardım projeleri dâhil olmak üzere 1. proje paketinde 11 adet proje yer almıştır.[225] Proje teklif çağrısı ile program kapsamındaki 12 Düzey II Bölgesinden seçilen 38 projeden oluşan 2. proje paketi de hazırlanmıştır.

OP'nin 1.2. nolu "Finansman Araçlarının Oluşturulması ve Geliştirilmesi" tedbiri kapsamında desteklenen projeler 48,3 milyon avro bütçeli 3. proje paketini oluşturmuştur. Bu kapsamda, kredi garanti sistemi ve risk sermayesine ilişkin 2 proje yer almıştır. Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile birlikte Avrupa Yatırım Bankası, Avrupa Yatırım Fonu (AYF) ve Kredi Garanti Fonu A.Ş. (KGF) tarafından uygulanan ve KOBİ'lere kredi garantisi sağlayan toplam 32 milyon avro bütçeli "Büyüyen Anadolu'ya Kredi Kolaylıkları Projesi" uygulanmıştır. KOSGEB'in faydalanıcısı olduğu, AYF ve İstanbul Risk Sermayesi Girişimi ile birlikte uygulanacak 16,3 milyon avro bütçeli "Gelişen 43 Anadolu Girişim Sermayesi Fonu" projesi 2013 yılı ilk çeyreğinde başlatılmıştır. 2012-2013 dönemi için OP'ye tahsis edilecek kaynağı daha kolay ve etkili bir şekilde harcamak ve OP'nin proje havuzuna katkıda bulunmak amacıyla dördüncü proje paketine yönelik hazırlıklar da yürütülmüştür.

[224] Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (2013).

[225] Projeler arasında TOBB'un Avrupa-Türkiye iş merkezlerinin geliştirilmesi ve Ekonomi Bakanlığının Türkiye'de kümelenme ile ağ oluşturma ve bölgesel işbirliği için KOBİ'lerin güçlendirilmesi gibi ülke sathında uygulamaları olan politika bazlı projeler bulunmaktadır. Program kapsamındaki en yüksek bütçeli altyapı projesi TÜBİTAK'ın yararlanıcısı olduğu 20 milyon avro tutarında bütçeye sahip olan Gıda Sektörü için İnovasyon Merkezi Kurulması Projesidir. Bu projenin onay süreci halen devam etmektedir.

Program Otoritesinin Finans ve İhale Bölümü, 15 Şubat 2012 tarihinde Avrupa Komisyonu tarafından akredite edilmiştir. Böylece, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı daha önce İşbirliği Anlaşması ile MFİB'ye devretmiş olduğu finans ve ihale yükümlülüklerini üstlenerek, OP'nin tüm unsurlarıyla uygulanmasından sorumlu tek kurum haline gelmiştir.

IPA-I kapsamında Çok Yıllı Endikatif Planlama Dokümanı (MIPD) ile Komisyon Türkiye için ilk kez uygulanacak olan Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi OP'leri için tahsis edilen kaynağın Türkiye geneline açık olmasını engelleyerek, bu fonları sadece kişi başı GSYH'si Türkiye ortalamasının %75'inden düşük olan bölgelerde kullanılmak üzere tahsis etmiştir. Bu coğrafi sınırlama nedeniyle rekabet edebilirlik teması rekabetçi unsurlara odaklanabilme yetisini ve çarpan etkisi yaratma imkânını kaybederek, gelişmişlik farklarını kapatma ve yakınsama amaçları arasında bir yere konumlandırılmıştır. Nitekim IPA'nın ilk dönem uygulamasında coğrafi kısıtlamaya tabi olan Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'sinin ar-ge ve inovasyon başlığında proje finanse edilememiştir.[226] Bu başlıkta tahsis edilen fonlar kullanılamamıştır.

IPA döneminde 3. ve 4 bileşenlerin temel dokümanı olan Stratejik Çerçeve Belgesi (SCF) kapsamında yer alan ve Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'sinin (İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi OP'si ile birlikte) tabi olduğu bu coğrafi sınırlama **Avrupa Komisyonu bu sınırlamayı IPA aday ülkelerinden sadece Türkiye için şart koşmuş ve uygulamıştır.**

Türkiye bu kısıta cevaben, bölge içi ve bölgeler arası yakınsama ihtiyacının yüksek olduğu İBSS Düzey II bölgeler içinde belirlediği 15 büyüme merkezine (growth

[226] a.g.e.

centers) IPA kaynaklarının yönlendirilmesi anlayışını benimsemiştir.[227] SCF'de belirlenen öncelikli 15 büyüme merkezi ve bağlı oldukları bölgeler şunlardır:[228]

- TRA2 - Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan Düzey II Bölgesinde Büyüme Merkezi: Kars
- TRB2- Van, Muş, Bitlis, Hakkâri Düzey II Bölgesinde Büyüme Merkezi: Van
- TRC3 - Mardin, Batman, Şırnak, Siirt Düzey II Bölgesinde Büyüme Merkezi: Batman
- TRA1- Erzurum, Erzincan, Bayburt Düzey II Bölgesinde Büyüme Merkezi: Erzurum
- TRC2- Şanlıurfa, Diyarbakır Düzey II Bölgesinde Büyüme Merkezleri: Diyarbakır, Şanlıurfa
- TRC1- Gaziantep, Adıyaman, Kilis Düzey II Bölgesinde Büyüme Merkezi: Gaziantep
- TR72- Kayseri, Sivas, Yozgat Düzey II Bölgesinde Büyüme Merkezleri: Kayseri, Sivas
- TR90-Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane Düzey II Bölgesinde Büyüme Merkezi: Trabzon
- TRB1- Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli Düzey II Bölgesinde Büyüme Merkezleri: Malatya, Elazığ
- TR82- Kastamonu, Çankırı, Sinop Bölgesinde Düzey II Büyüme Merkezi: Kastamonu
- TR83- Samsun, Tokat, Çorum, Amasya Düzey II Bölgesinde Büyüme Merkezi: Samsun

[227] Başar (2011).
[228] DPT (2007).

- TR63-Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye Düzey II Bölgesinde Büyüme Merkezi: Kahramanmaraş

MFİB tarafından projelerin finans ve ihalelerinin üstlenilmesi BROP'un uygulama sürecini hızlandırmış olmasına karşın, fon kullanımında problemler yaşanmıştır. Fon kullanımına ilişkin programda karşılaşılan temel problemler arasında ihale sürelerinin uzunluğu, harcama tahminlerine uyulamaması ve Komisyon onaylı uygun proje havuzunun henüz istenen düzeyde bulunmaması yer almaktadır.

1.5.2.2. Çevre Operasyonel Programı

Stratejik Çerçeve Belgesiyle uyumlu olarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından hazırlanan Çevre OP'si 29 Kasım 2007 tarihinde Avrupa Komisyonu tarafından onaylanmıştır. Çevre OP'si için 2007-2011 döneminde yaklaşık 393,2 milyon avro, 2012-2013 dönemi için ise 289,1 milyon avro bütçe tahsis edilmiştir. Programın akreditasyonuna yönelik Avrupa Komisyonunun Yetki Devri Kararı Temmuz 2009'da alınmıştır.[229] Finansman Anlaşmasının Eylül 2009'da imzalanmasının ardından uygulama başlatılmıştır. Bu kapsamda Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'sine benzer şekilde Çevre OP'si uygulaması da 2 yıl gecikme ile başlatılabilmiştir. Çevre OP'sinin 2 öncelik ekseni bulunmaktadır[230]:

Öncelik 1: İyileştirilmiş su temini, kanalizasyon ve atık su arıtma hizmetleri

- Tedbir 1.1: Su temini kalitesinin iyileştirilmesi
- Tedbir 1.2: Alıcı ortam kalitesinin iyileştirilmesi

Öncelik 2: İyileştirilmiş entegre katı atık yönetimi

[229] Çevre OP, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı IPA Birimi websitesi. Detaylı bilgi için bkz. http://www.ipa.gov.tr/ .
[230] Çevre ve Orman Bakanlığı (2007).

- Tedbir 2.1: Geri dönüştürülen atık miktarının artırılması ve nihai bertarafın iyileştirilmesi

Bu önceliklerin gerçekleştirilmesine yönelik olarak, Çevre OP'si kapsamında, Avrupa Komisyonuna ağırlıklı olarak su, atık su ve katı atık sektöründe projeler sunulmuştur. Projeler Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından hazırlanan "Çevre Altyapı Projelerinin Önceliklendirilmesi" listesine göre belirlenmiştir. 2007-2009 dönemi için belirlenen önceliklendirme listesi, daha sonra 2013'e kadar olan ikinci dönem için yeniden belirlenmiştir. İlk hazırlanan Önceliklendirme Listesinde yer alan toplam 131 çevre altyapı projesinin maliyeti yaklaşık 2 milyar avro'dur. Ancak, IPA kapsamında 2007-2011 döneminde çevre sektöründe Türkiye'ye sağlanacak mali yardım ise ulusal katkı ile birlikte 490 milyon avro tutarındadır. Bu nedenle, 2007-2009 dönemini kapsayan Çevre OP'sinde toplam 131 projenin yalnızca sınırlı bir kısmı yer almaktadır. Projelere ilişkin belediyelerce sağlanması öngörülen ulusal katkı İller Bankası tarafından kredi olarak sağlanabilmiştir.

Bakanlığın IPA Birimi tarafından hazırlanan 2012 Yılı IPA Uygulama Raporunca, 2012 sonu itibariyle Çevre OP kapsamında toplam maliyeti yaklaşık 930 milyon avro olan 39 proje başvurusu yapılmıştır.[231] Bunlardan 15'i için finansman kararı alınmış ve bu projelerden 11'inin yapım ve teknik müşavirlik işleri başlatılmıştır. 2012-2013 dönemi paketi Ekim ayında revize edilerek 803 milyon avro'ya ulaşmıştır. Program kapsamındaki projeler kapsamı itibariyle büyük altyapı projeleri olup, uzun ihale süreçleri gerektiren bir yapıya sahiptir. Örneğin, bu projeler içerisinde Ordu Atık Su Arıtma Tesisi Projesi, 2 Nisan 2009 tarihinde Finansman kararı verilen ilk projedir. Proje içerisinde ikinci aşama ihaleler yapılması gerektiğinden 48 ay uygulama süresi gerekmekte olup, Projenin 2014 yılı sonunda tamamlanması planlanmıştır.

[231] Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2013).

2010 yılında bu OP kapsamında projelerin hiç birinin ihale ve uygulama süreçleri henüz başlatılamamıştır. Bu durum 2007-2011 döneminde Çevre OP'sinin fon kaybı yaşamasına neden olmuştur. 2012 yılı için harcanması gereken minimum miktar olan 67,6 milyon avro hedefi gerçekleştirilememiş ve yaklaşık 20 milyon avro fon kaybı olmuştur. n+3 kuralı çerçevesinde OP'ye tahsis edilen kaynakların kullanılması ve projelerin zamanında tamamlanabilmesi için önem taşıyan hususların başında başvurusu yapılan ve finansman kararı alınan projelerin uygulama aşamasına geçirilmesi gelmektedir. Bu noktada proje uygulamalarının ilk aşaması olan ihale süreçlerinin n+3 kuralı[232] da dikkate alınarak ivedilikle tamamlanması ihtiyacı doğmuştur. Avrupa Komisyonun 80/2010 sayılı Kararı ile 2011 yılından itibaren eş finansman oranının %75'ten %85'e çıkarılması OP'nin son yılları için fon kullanımına olumlu etki yapmıştır.

Program Otoritesi Bakanlık ile MFİB arasında 2008 yılında yapılan işbirliği anlaşması sonuçları, 2011 yılında Bakanlığın MFİB görevlerini üstlenene kadar olan dönemde işbirliği anlaşmasının istenildiği şekilde gitmediğini göstermektedir. Çevre OP kapsamında, fonların tamamının kullanılamamasının temel nedenleri arasında ihale sürelerinin uzunluğu, ihale planlarına ve harcama tahminlerine uyulamaması ile ihale tasarruflarının fazlalığı yer almaktadır. İhale süreçlerinin hızlandırılması, sözleşmeye bağlanacak ihale sayısının artırılması ve Bakanlık IPA Birimine personel takviyesi yapılması fon kaybı riskinin azaltılması açısından önemli olmuştur.

1.5.2.3. Ulaştırma Operasyonel Programı

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı tarafından hazırlanan Ulaştırma OP'si için fon kullanımına olanak sağlayan Avrupa Komisyonu'nun Yetki Devri Kararı Temmuz 2009'da alınmıştır. Programa AB kaynaklarından 2007-2011 bütçesi 331 milyon avro ve 2012-2013 dönemi için ayrılan kaynak 253 milyon avro tahsis

[232] Projenin finansmanının sağlandığı (n) yılını başlangıç yılı olarak kabul ederek, OP bütçesi tahsisini izleyen 3. yıl sonunda projenin ihale ve ödeme süreçlerinin tamamlanmasını içermektedir.

edilmiştir.[233] Finansman Anlaşmasının Kasım 2009'da imzalanmasının ardından, bu OP kapsamında uygulama süreci 2 yıllık bir gecikme ile başlatılabilmiştir. Programın 2 temel önceliği bulunmaktadır.[234]

Öncelik 1: Demiryolu altyapısının güçlendirilmesi

- Tedbir 1.1. Gelecek TEN-T demiryolu ağı üzerinde yer alan ve/veya mevcut TEN-T ile bağlantı sağlayan demiryolu hatlarının inşası ve/veya rehabilitasyonu

Öncelik 2: Liman altyapısının güçlendirilmesi

- Tedbir 2.1. Gelecek TEN-T üzerinde yer alan limanların gerekli hinterlant bağlantıları ile birlikte inşası

OP kapsamında finanse edilmesi öngörülen projeler TINA-Türkiye çalışmasından seçilmiştir. Program kapsamında Ankara-İstanbul Hızlı Tren Projesinin bir alt segmenti olan Köseköy-Gebze Hızlı Tren Projesi, Çandarlı Liman Projesi, Ankara-Behiçbey Hızlı Tren Depo Projesi ve Irmak-Karabük-Zonguldak Demiryolu Elektrifikasyon ve Sinyalizasyon Projeleri gibi büyük ölçekli demiryolu ve liman altyapı yatırımlarına ilişkin projeler program kapsamında finanse edilmek üzere önerilmiştir. Ulaştırma altyapı projeleri tüm OP'ler içinde finanse edilen en yüksek bütçeli projelerdir. Bu nedenle Ulaştırma OP kapsamında az sayıda ve yüksek bütçeli proje finanse edilmiştir. Önerilen projelerin toplam bütçeleri;

- Köseköy- Gebze Hızlı Tren Projesi 110 milyon avro,
- Ankara-Behiçbey Hızlı Tren Depo Projesi 106 milyon avro,
- Irmak-Karabük-Zonguldak Demiryolu Elektrifikasyon ve Sinyalizasyon Projesi 310 milyon avro olmak üzere toplam 661,24 milyon avro'dur.[235]

[233] Ulaştırma OP, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı IPA Birimi websitesi, http://op.ubak.gov.tr/.
[234] Ulaştırma Bakanlığı (2007).
[235] Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı (2013).

Bakanlığın IPA Birimi tarafından hazırlanan 2012 Yılı IPA Uygulama Raporunca, projeler arasında en erken olarak Köseköy-Gebze Hızlı Tren projesinin 2013 yılında tamamlanması planlanmıştır.[236]

Bunların yanı sıra TINA-Türkiye çalışmasından elde edilmiş olan toplam maliyeti yaklaşık olarak 3,182 milyon avro olarak öngörülen 7 projenin Program kapsamında öncelikli olarak detaylı hazırlık çalışmaları bu dönemde yürütülmüştür.[237] Bu projelerden Halkalı-Kapıkule Demiryolu Hattı Yapımı Projesi, gelecekteki TEN-T aksları üzerinde yer alması ve OP'deki diğer projeler gibi TINA çalışmasının bir çıktısı olması sebebiyle öncelikli bir projedir. Proje ayrıca, AB-Türkiye müzakerelerinin yürütüldüğü AB Müktesebatının 21. başlığı olan Trans-Avrupa Ağları faslı açısından da önem taşımaktadır. Ancak seçilen projelerin diğer OP'lerle sinerjisi yok denecek kadar düşüktür. Özellikle BROP'un üretken yatırımlarını destekleyici ve tamamlayıcı mahiyette lojistik ve bağlantı yollarını finanse eden yatırımların Ulaştırma OP'si kapsamında yer almaması temel bir eksiklik olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ulaştırma OP'si çerçevesinde karşılaşılan fon kullanma kapasitesi ile ilgili problemler arasında uygulamanın yavaş ilerlemesi, harcama tahminlerine uyulamaması, proje sahasındaki sorunlar, ihale sürelerinin uzunluğu ve ihale tasarrufları yer almaktadır. Programın uygulama dönemini fon kaybı yaşayarak tamamladığı dikkate alındığında, OP'nin özellikle büyük ölçekli altyapı projelerinin hazırlanması, Komisyon onayına sunulması ve fizibilite, maliyet analizi, çevre etki analizi gibi çalışmaların istenilen yeterlilikte ve zamanında tamamlanması ihtiyacı hasıl olmuştur.

[236] a.g.b.

[237] Bu projeler; Halkalı-Kapıkule Hızlı Tren Projesi, Bandırma-Bursa-Ayazma-İnönü-Osmaneli Demiryolu Projesi (Bursa-Osmaneli Bölümü), Ankara-İzmir Demiryolu Projesi, Eskişehir-Kütahya-Balıkesir Sinyalizasyon Projesi, Bandırma Port-Balıkesir-Manisa-Menemen Sinyalizasyon Projesi, Büyükköprü-Yenice, Mersin-Adana-Toprakkale Elektrifikasyon Projesi, Samsun-Kalın Sinyalizasyon ve Elektrifikasyon Projesi, Mersin Konteyner Limanı Projesi, Filyos Liman Projesidir.

1.6. KATILIM ÖNCESİ MALİ YARDIM TAHSİSATLARININ KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ: TÜRKİYE, MDA ÜLKELERİ, IPA ADAY VE POTANSİYEL ADAY ÜLKELERİNE YAPILAN YARDIMLAR VE ÇELİŞKİLER

Bu bölümde AB'ye adaylık dönemlerinde 2000-2006 yılları arası 10 MDA ülkesi ile IPA kapsamındaki aday ve potansiyel aday ülkelere IPA-I (2007-2013) döneminde yapılan AB mali yardım tahsisatlarının Türkiye ile karşılaştırmalı analizi yapılmaktadır. Bu analiz kapsamında, AB'nin eşitlik ilkesinden uzaklaştığı ve Türkiye'nin diğer aday ülkelerden negatif olarak ayrıştırıldığı tespit edilen hususlara yer verilmektedir.

Daha önceki bölümde vurgulandığı üzere, 10 MDA ülkesinin adaylık süreçlerinde PHARE, ISPA ve SAPARD Programları, bu ülkelerin üyeliğe hazırlanmalarında önemli rol oynamıştır. Türkiye-AB mali işbirliği ilişkileri açısından ise, 1999 yılında düzenlenen Helsinki Zirvesiyle birlikte yeni bir döneme girilmiş, böylece Türkiye'ye sağlanan mali yardımların kapsamı genişlemiştir. Bu dönemde, Türkiye diğer aday ülkelerden farklı bir şekilde PHARE, ISPA ve SAPARD Programları kapsamına alınmamış, Avrupa Komisyonu tarafından 'Türkiye İçin Katılım Öncesi Mali Yardım' adıyla oluşturulan yeni bir program kapsamında AB fonlarından yararlanmıştır. Bu nedenle, Türkiye PHARE Programı kapsamında yer almamasına karşın, PHARE benzeri kurallara tabi olarak programı uygulamıştır.

Türkiye dahil aday ülkelere yapılan IPA kapsamındaki mali yardımlar ilk olarak MIFF Belgesinde ve 3 yıllık dönem için açıklanmıştır. Bu nedenle yapılan ilk kurguda tahsisat ve müktesebat bazlı olarak değerlendirmeler yapılabilmesi amacıyla MIFF Belgesi dahil dönemin ilgili AB dokümanları ilk 3 yıl bazlı olarak incelemeye tabi tutulmuştur.

Tablo 17. Katılım Öncesi Mali Yardım Programlarının İlk 3 Yıllık Döneminde MDA-10 Ülkelerinin ve Türkiye'nin Aldıkları Mali Yardımların Karşılaştırılması

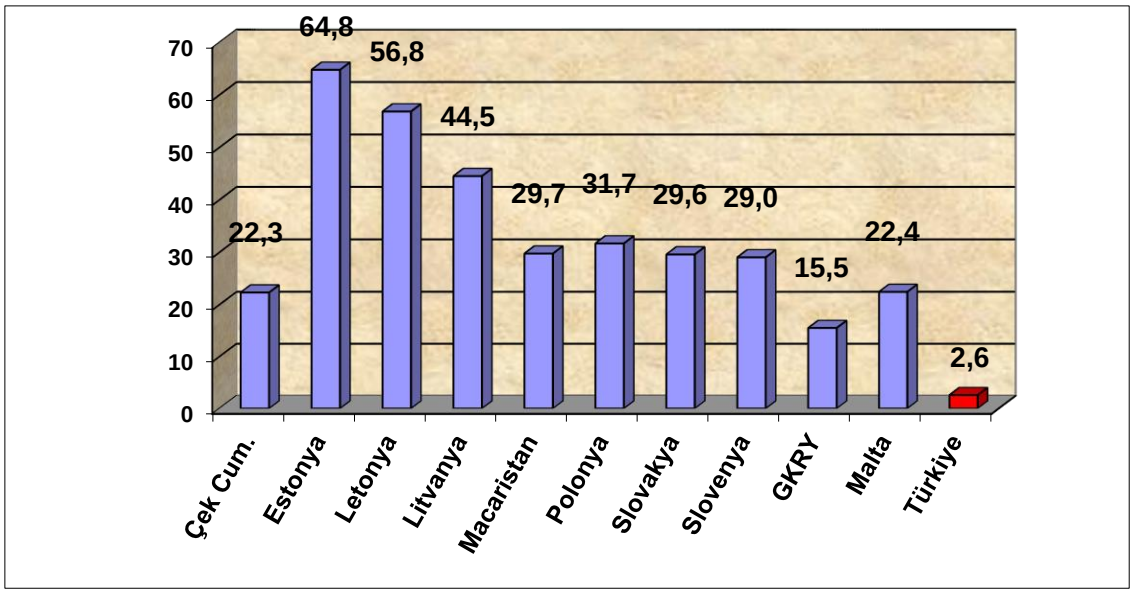
ÜLKE	2000 – 2003 (Milyon Avro)	Nüfus (2000) (Bin)	Kişi Başına Yıllık Ortalama Fon Miktarı
Çek Cumhuriyeti	917	10.272,5	22,3
Estonya	354,9	1.369,5	64,8
Letonya	539,5	2.373	56,8
Litvanya	623,3	3.499,5	44,5
Macaristan	1.214,9	10.210,9	29,7
Polonya	4.847,3	38.255,9	31,7
Slovakya	639,1	5.400,6	29,6
Slovenya	231,1	1.990,3	29,0
GKRY	43	694	15,5
Malta	35	389,9	22,4
Türkiye	***693***	***67.420***	***2,6***

Kaynak: Komisyon dokümanları baz alınarak tez kapsamında oluşturulmuştur.

Tablo 17'de yer alan, 2000-2003 döneminde 10 MDAÜ'ye ve Türkiye'ye yapılan mali yardımlar incelendiğinde, bu dönemde en yüksek AB tahsisatının 4,8 milyar avro ile Polonya'ya ve 1,2 milyar avro ile Macaristan'a yapıldığı görülmektedir. Bu dönemde Türkiye İçin Katılım Öncesi Mali Yardım' kapsamında Türkiye'ye sağlanan mali yardım tutarı ise, 693 milyon avrodur.

Şekil 4'te 2000 – 2003 döneminde MDA-10 ülkelerinin ve Türkiye'nin aldığı kişi başına yıllık ortalama fon tahsisatlarına yer verilmektedir. Grafik incelendiğinde, 2000-2003 döneminde Estonya, Letonya ve Litvanya'nın sırasıyla 64,8, 56,8 ve 44,5 avro ile yıllık bazda kişi başına en yüksek düzeyde fon tahsis edilen ülkeler olduğu görülmektedir.

Şekil 4. PHARE ve Çok Yıllı Enfikatif Mali Çerçeve Uyarınca MDA – 10 Ülkelerine ve Türkiye'ye Sağlanan Yıllık Ortalama Kişi Başına Yardım Tutarları (Avro)



Kaynak: Tez kapsamında hazırlanmıştır.

Aynı dönemde, Polonya'ya 31,7, Çek Cumhuriyeti'ne 22,3 ve Macaristan'a ise 29,7 avro tutarında kişi başına yıllık ortalama fon tahsisi yapılmıştır. Nüfus büyüklüğü yönünden Türkiye'ye en yakın ülke olan Polonya'ya kişi başına yıllık ortalama fon tahsisi olarak 31,7 avro yardım yapılırken; Türkiye için bu rakamın 2,6 avro olduğu dikkati çekmektedir. Bu tutarlar, Türkiye ile diğer ülkeler arasındaki farkı açıkça ortaya koymaktadır. Kişi başına yıllık ortalama fon tahsisatı bakımından Türkiye'ye sağlanan yardım tutarı, Estonya'dan 25, GKRY'den ise 6 kat daha azdır.

Tablo 18 kapsamında 2000-2006 döneminde Bulgaristan ile Romanya'ya sağlanan fonlara bakıldığında da, bu eğilimin değişmediği görülmektedir. Bu iki ülkeye, diğer MDA-10 üyesi ülkelere olduğu gibi, PHARE, ISPA ve SAPARD Programlarının tümünden yararlanma imkânı sağlanmıştır.

Tablo 18. 2000-2006 Döneminde Bulgaristan, Romanya ve Türkiye'ye Sağlanan Mali Yardımların Karşılaştırması

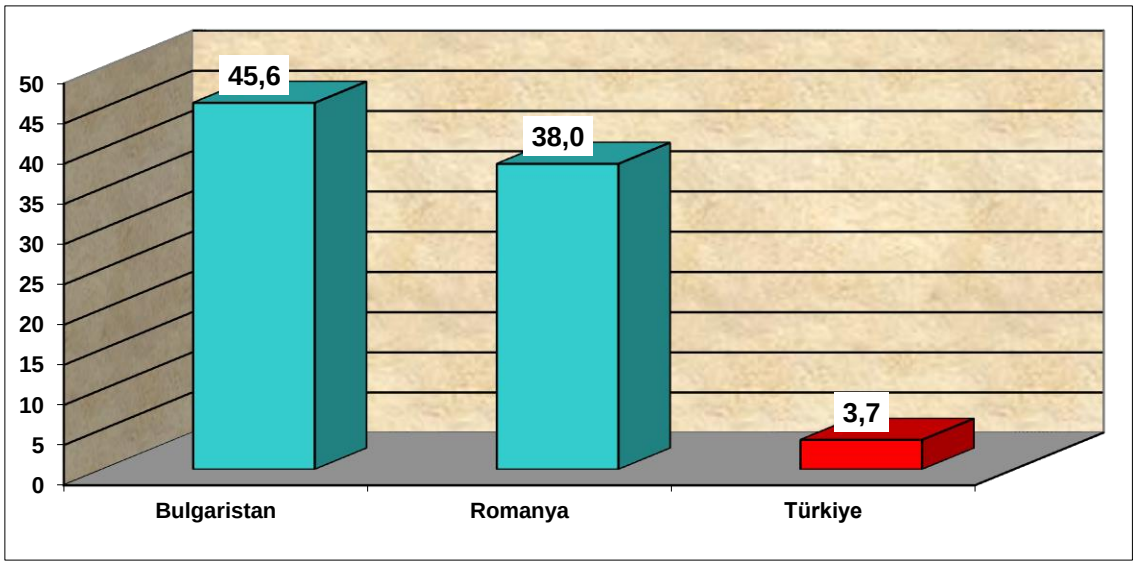
ÜLKE	2000-2006 (Milyon Avro)	Nüfus (2000) (Bin)	Kişi Başına Yıllık Ortalama Fon Miktarı
Bulgaristan	2.609,3	8.170,2	45,6
Romanya	5.976,8	22.443	38,0
Türkiye	***1.743,0***	***67.420***	***3,7***

Kaynak: PHARE ve MIFF tahsisat bilgileri derlenerek tez kapsamında hazırlanmıştır.

Tablo 18'de yer alan 2000-2006 döneminde Türkiye ile Bulgaristan ve Romanya'ya sağlanan mali yardımlar karşılaştırıldığında, bu dönemde en yüksek tahsisatın 5,9 milyar avro ile Romanya'ya sağlandığı görülmektedir. Aynı dönemde, Türkiye'ye ise; 1,7 milyar avro tutarında kaynak tahsis edilmiştir**.**

Şekil 5'te de yer alan, 2000-2006 dönemi kişi başına yıllık ortalama mali yardımlar incelendiğinde, bu dönemde, Türkiye'ye yapılan kişi başına yıllık ortalama tahsisat 3,7 avro iken; Romanya'ya 38 avro ve Bulgaristan'a ise 45,6 avro tahsisat yapıldığı görülmektedir. Türkiye ile kıyaslandığında, Bulgaristan'a 12, Romanya'ya ise kişi başına 10 kat fazla miktarda kaynak tahsis edildiği dikkati çekmektedir.

Şekil 5. 2000 – 2006 Döneminde Romanya, Bulgaristan ve Türkiye'ye Tahsis Edilen Kişi Başına Yıllık Ortalama Kaynak Tutarı



Kaynak: PHARE ve MIFF tahsisat bilgileri derlenerek tez kapsamında hazırlanmıştır. .

Şekil 5'de yer alan veriler incelendiğinde, 2000 – 2006 dönemi boyunca, diğer aday ülkelerin tümüne göre, Türkiye'ye mali yardım tahsisatları bakımından oldukça düşük miktarlarda yardım tahsis edildiği göze çarpmaktadır.

Daha önceki bölümde ele alındığı üzere AB'ye üye ülke sayısının 5. genişlemeyle önce 25, ardından da 6. genişlemeyle birlikte 27 ülkeye ulaşmasıyla birlikte, Avrupa Komisyonu yeni bir sistem üzerinde çalışmaya başlamıştır. Bunun neticesinde 2007-2013 döneminde aday ülkelere yönelik olarak IPA Programı tasarlanmıştır. IPA ile birlikte, PHARE, ISPA ve SAPARD Programları ortadan kalkmıştır. Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardım Programı da IPA ile birlikte sona ermiştir. Böylece IPA, Türkiye'yi de kapsayacak şekilde, tüm aday ülkelere fon sağlayan tek program olarak kabul edilmiştir.

2007-2013 dönemini içeren IPA kapsamında, IPA Tüzüğü ilk ilan edildiğinde aday ve potansiyel ülkeler olmak üzere, iki grup ülke yer almıştır: Türkiye, Hırvatistan ve Makedonya aday ülke sınıfındayken; Arnavutluk, Bosna-Hersek, Sırbistan, Kosova ve Karadağ potansiyel ülke olarak ilan edilmiştir. Aday ülkeler IPA kapsamındaki beş

bileşenin tümünden faydalanırken, potansiyel ülkelerin sadece ilk iki bileşenden yararlanmasına dair sınırlama getirilmiştir.

IPA öncesi dönemde, Türkiye dışında yukarıda belirtilen ülkelerin tümü Batı Balkanlarda Yeniden Yapılanma, Kalkınma ve İstikrara Yönelik Topluluk Yardımı (Community Assistance to Reconstruction, Development and Stabilisation – CARDS) kapsamında destek almışlardır. Tablo 19'da 2000-2006 döneminde Batı Balkan Ülkelerine CARDS kapsamında yapılan tahsisatlar ile Türkiye'ye yapılan AB tahsisatları karşılaştırılmaktadır.

Tablo 19. 2000-2006 Döneminde Batı Balkan Ülkelerine CARDS Kapsamında Yapılan Tahsisatlar İle Türkiye'ye Yapılan Tahsisatların Karşılaştırması

ÜLKE	2000-2006 (Milyon Avro)	Nüfus (2005) (Bin)	Kişi Başına Yıllık Ortalama Fon Miktarı
Arnavutluk	315,5	3.127	14,4
Bosna-Hersek	502,8	3.638	19,7
Makedonya	298,2	2.035	20,9
Sırbistan - Karadağ	2.559,8	8.127	45,0
Hırvatistan	587	4.443	19,7
Türkiye	***1.743***	***71.610***	***3,5***

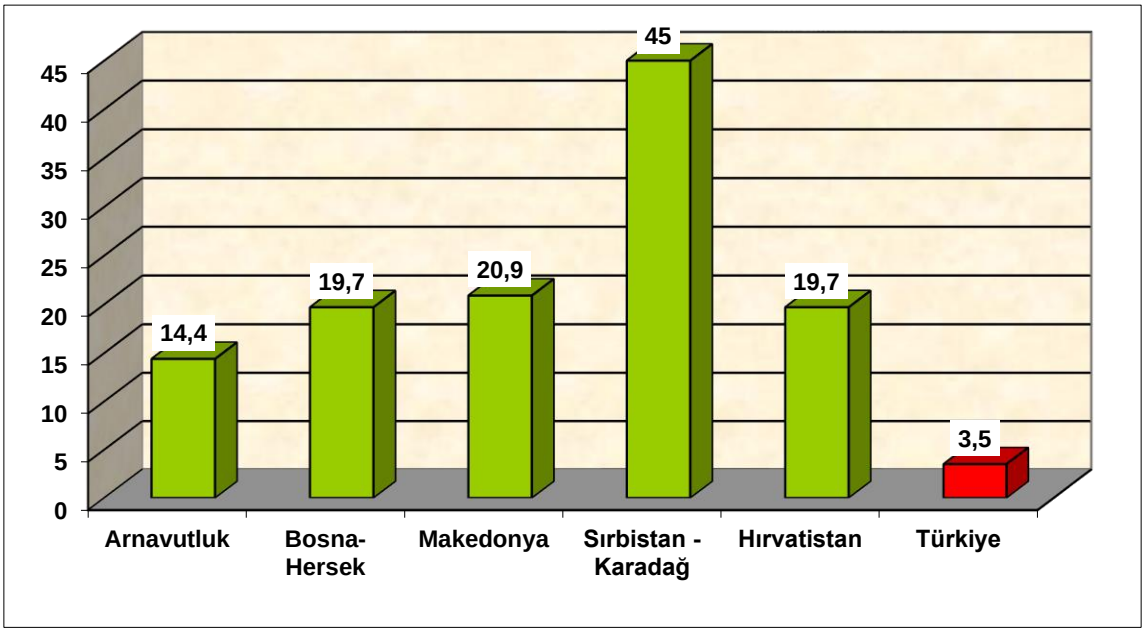
Kaynak: CARDS ve Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardıma ilişkin Komisyon bilgileri derlenerek tez kapsamında oluşturulmuştur.

Tablo 19 incelendiğinde, çarpıcı sonuçlarla ulaşılmaktadır. Bu dönemde, en yüksek fon miktarı 2,559 milyar avro ile Sırbistan-Karadağ'a sağlanmıştır. Nüfus büyüklüğü itibarıyla bu ülkeler arasında en büyük ülke olmasına rağmen Türkiye, Sırbistan-Karadağ'dan daha düşük bir miktar yardım almıştır.

Şekil 6'da 2000-2006 döneminde Batı Balkan Ülkelerine yönelik yapılan kişi başına yıllık ortalama mali yardım tutarları verilmektedir. Grafik incelendiğinde,

Türkiye'ye yapılan sınırlı fon tahsisatına ilişkin eğilimin devam ettiği açıkça görülmektedir.

Şekil 6. 2000 – 2006 Döneminde CARDS Kapsamında Tahsis Edilen Fonlar İle Türkiye'ye Yönelik Kişi Başına Yıllık Tahsisatların Karşılaştırılması



Kaynak: CARDS ve Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardıma ilişkin Avrupa Komisyonu bilgileri derlenerek tez kapsamında oluşturulmuştur.

Söz konusu dönemde, Sırbistan-Karadağ'a tahsis edilen kaynaklar Türkiye'ye tahsis edilen kaynaklardan 13 kat fazladır. Diğer ülkelere ise, Türkiye'den yaklaşık 5 kat fazla kaynak aktarılmıştır. Burada dikkat çekilmesi gereken önemli husus, söz konusu ülkelere tahsis edilen fonların çerçevesini oluşturan CARDS Programının 'ikili işbirliğine' yönelik bir program niteliğini taşımasına rağmen, Türkiye'ye 'adaylık perspektifi' çerçevesinde verilen fonlardan çok daha fazla kaynak tahsis edilmiş olmasıdır. Bu durum, AB fonlarından yapılan tahsisatlar bakımından Türkiye'ye uygulanan farklı yaklaşımı net bir şekilde ortaya koymaktadır. Çünkü üyelik perspektifi doğrultusunda yapılandırılan katılım öncesi mali yardımlar, ikili işbirliği alanında yer alan CARDS ve MEDA gibi programların önem bakımından daha önünde yer almaktadır.

Aday ve potansiyel aday ülkelere yönelik AB mali yardımlarına ilişkin tahsisatlar ise, MIFF ilk olarak 3 yıllık periyotla ilan edilmiştir. IPA kapsamında 2007-2010 dönemine ilişkin tahsisatlar ilk MIFF dönemi olarak adlandırılmaktadır.

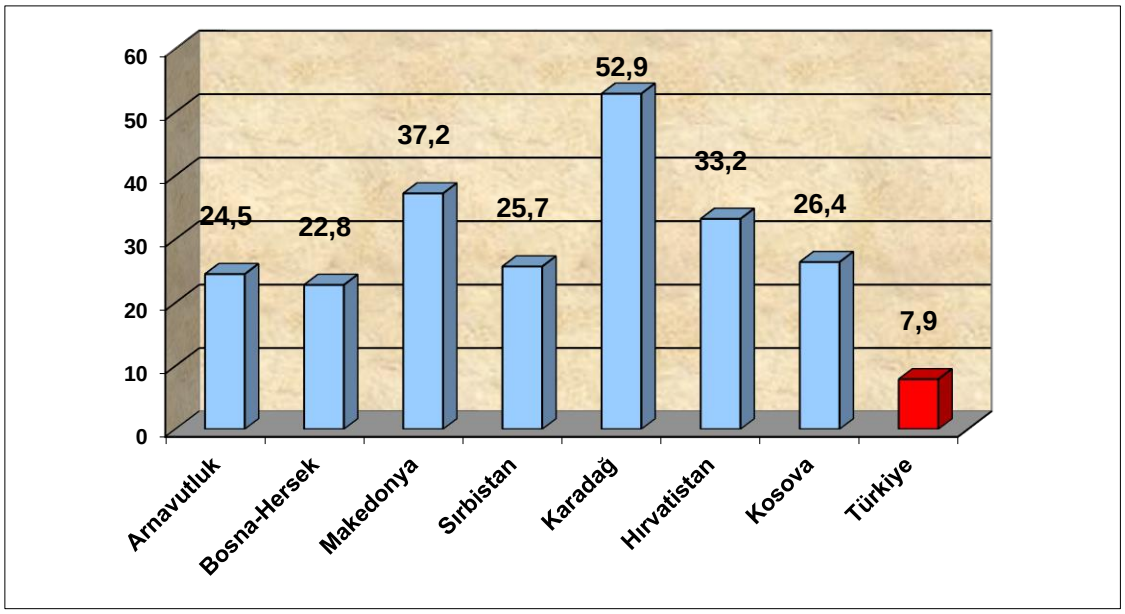
Tablo 20. 2007-2010 Döneminde Aday ve Potansiyel Aday Ülkelerin Karşılaştırması

Ülke	2007-2010 (Milyon Avro)	Nüfus* (2005) (Bin)	Kişi Başına Yıllık Ortalama Fon Miktarı
Arnavutluk	306,1	3.127	24,5
Bosna-Hersek	332	3.638	22,8
Makedonya**	302,8	2.035	37,2
Sırbistan	771,1	7.498	25,7
Karadağ	131,3	620	52,9
Hırvatistan**	589,9	4.443	33,2
Kosova	261,4	2.473	26,4
Türkiye*	***2.256,0***	***71.610***	***7,9***

Kaynak: Avrupa Komisyonu (2006b) ve EUROSTAT verilerinden yararlanılarak tez kapsamında hesaplanmmıştır.
* Avrupa Komisyonun hesaplama yöntemi gereği MIFF tahsisatlarının belirlendiği yıl olan 2005 yılı nüfus rakamları baz alınmıştır.
** Aday ülkeler

Tablo 20'de yer alan ilk dönem MIFF tahsisatlarını içeren 2007-2010 periyodundaki IPA kaynaklarının aday ve potansiyel aday ülkelere göre dağılımı incelendiğinde, IPA kapsamında nominal bazda en yüksek kaynağın 2,256 milyar avroyla Türkiye'ye tahsis edildiği görülmektedir. Ancak, bu tek başına yanıltıcı bir gösterge olup, kişi başına yıllık ortalama tahsisat değerlerine bakıldığında durum değişmektedir. Kişi başına yıllık ortalama değerlerine bakıldığında, Türkiye 7,9 avroyla diğer ülkelerden açık ara son sırada yer almaktadır. 2007 öncesi dönemde Türkiye'ye yapılan sınırlı tahsisatlara ilişkin eğilimin, IPA döneminde de sürdüğü açıkça görülmektedir.

Şekil 7. 2007 – 2010 Dönemi İçin IPA Kapsamında Tahsis Edilen Kişi Başına Yıllık Ortalama Mali Yardımlar (Avro)



Kaynak: Tez kapsamında oluşturulmuştur.

Şekil 7'de yer alan ilk MIFF Belgesinde ilan edilen IPA tahsisatları incelendiğinde, kişi başına yıllık ortalama fon tahsisatı en düşük ülke Türkiye'dir. Kişi başına yıllık ortalama fon tahsisatı bakımından 52,9 avroyla en yüksek fonu alan Karadağ'ın 7,9 avro tahsisat verilen Türkiye'den yaklaşık 6 kat daha fazla fon aldığı görülmektedir. Aday ülkelerle kıyaslandığında ise, aynı dönemde, 33,2 avroyla Hırvatistan'a Türkiye'nin 4 katı; 37,2 avroyla Makedonya'ya ise Türkiye'nin 5 katı büyüklüğünde kaynak aktarıldığı görülmektedir.

Tablo 21'de ise 2011- 2013 dönemi için açıklanan son MIFF tahsisatları yer almaktadır.[238] Aynı yaklaşımla faydalanıcı ülkeler değerlendirildiğinde en yüksek kişi başına yıllık ortalama fon tahsisatı açısından 56,1 avro ile Karadağ ilk sıradaki yerini korumaktadır. Aynı yaklaşımla aday ülkeler değerlendirildiğinde, Makedonya'ya yapılan kişi başına yıllık ortalama fon miktarının artarak 52,5 avro'ya ulaştığı görülmektedir. Birinci sırada yer alan Makedonya'yı, 33,2 avro ile Hırvatistan izlemektedir. Türkiye ise

[238] 2011-2013 dönemi MIFF belgesi için bkz. Avrupa Komisyonu (2010c).

hem aday ülkeler hem de tüm IPA yararlanıcısı ülkeler arasında kişi başına yıllık ortalama fon tahsisatı açısından 12,2 avro ile yine son sıradaki ülke konumundadır.

Tablo 21. 2011 – 2013 Döneminde IPA Kaynaklarının Ülkelere Göre Dağılımı

Ülke	2011-2013 (Milyon Avro)	Nüfus (2005) (Bin)*	Kişi Başına Yıllık Ortalama Fon Miktarı
Arnavutluk	288,8	3.127	30,8
Bosna-Hersek	328,7	3.638	30,1
Makedonya**	320,3	2.035	52,5
Sırbistan	622,5	7.498	27,7
Karadağ	104,4	620	56,1
Hırvatistan**	469,8	4.443	33,2
Kosova	212,4	2.473	28,6
Türkiye**	***2.617***	***71.610***	***12,2***

Kaynak: Avrupa Komisyonu (2009a) ve EUROSTAT verilerinden yararlanılarak tez kapsamında hesaplanmıştır.
* Avrupa Komisyonun hesaplama yöntemi gereği MIFF tahsisatlarının belirlendiği yıl olan 2005 yılı nüfus rakamları baz alınmıştır.
** Aday ülkeler

Tablo 22'de yer alan 2007 – 2013 dönemini kapsayan tüm IPA programı boyunca aday ülkelere yapılan mali tahsisatlar değerlendirildiğinde, Türkiye yaklaşık 4.9 milyar avro ile ilk sırada yer almaktadır. Türkiye'yi yaklaşık 1,1 milyar avro tahsisat ile Hırvatistan ve 623 milyon avroluk tahsisat ile Makedonya takip etmektedir. Bileşen bazlı olarak aynı döneme ilişkin mutlak değer bazında tahsisatlar değerlendirildiğinde, aday ülkelerden Hırvatistan ve Türkiye için bölgesel kalkınma bileşeninin en yüksek oranda tahsisat yapılan bileşen olduğu görülmektedir. Makedonya için ise en fazla tahsisat geçiş süreci desteği ve kurumsal yapılanma bileşenine yapılmıştır. Üye ülkelerle en fazla sınır komşuluğuna sahip Hırvatistan için sınır ötesi işbirliği bileşeni kapsamında diğer aday ülkelerin 2 katından fazla fon ayrıldığı görülmektedir. Türkiye için bölgesel kalkınma

bileşeninden sonra en fazla tahsisatın geçiş süreci desteği ve kurumsal yapılanma bileşenine yapıldığı görülmektedir.

Tablo 22. 2007 – 2013 Döneminde Aday Ülkelere Yapılan Bileşen Bazlı IPA Tahsisatları (milyon avro)

Bileşen	Hırvatistan	Makedonya	Türkiye
Geçiş Süreci Desteği ve Kurumsal Yapılanma	299,4	243,4	1.671,0
Sınır Ötesi İşbirliği	104,6	33,2	41,1
Bölgesel Kalkınma	378,7	203,3	1.801,3
İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	104,0	55,1	485,6
Kırsal Kalkınma	184,4	87,5	873,9
Toplam Tahsisat	**1.071,1**	**622,5**	**4.872,9**

Kaynak: MIFF rakamlarından yararlanılarak çalışma kapsamında hesaplanmıştır.

2007- 2013 dönemi boyunca aday ülkelere bileşen bazlı yapılan kişi başına yıllık ortalama fon miktarı değerlendirildiğinde, kişi başına yıllık ortalama fon tahsisatı açısından aday ülkeler arasında en avantajlı durumdaki ülkenin Makedonya olduğu görülmektedir. Makedonya'ya yapılan kişi başına yıllık ortalama fon miktarının en fazla olduğu bileşen geçiş süreci desteği ve kurumsal yapılanma iken; Hırvatistan ve Türkiye için bölgesel kalkınmadır. Ancak Hırvatistan ile Türkiye'nin coğrafi büyüklükleri, nüfus ve bölgesel gelişmişlik farkları dikkate alındığında, yapılan kişi başı fon tahsisatları arasında uçurum olduğu görülmektedir. Bölgesel kalkınma alanında Hırvatistan'a 12,2 avro Türkiye'ye ise 3,6 avro kişi başı yıllık tahsisat yapılmıştır.

Tablo 23'de yer alan tüm bileşenler bazında kişi başına yıllık mevcut tahsisatlar değerlendirildiğinde Türkiye diğer aday ülkelerin en az 3 kat gerisindedir. Sınır Ötesi İşbirliği ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi bileşenleri için kişi başı yıllık tahsisat tutarları 1 avroya bile ulaşmamakta, 0,1 avro seviyesinde kalmaktadır. Türkiye tüm IPA

dönemi boyunca reel anlamda IPA kapsamında AB fonlarının en az tahsis edildiği ülke olmuştur.

Tablo 23. 2007 – 2013 Dönemi Aday Ülkelere Bileşen Bazlı Yapılan Kişi Başı Yıllık Ortalama Fon Tahsisatı (avro)

Bileşen	Hırvatistan	Makedonya	Türkiye
Geçiş Süreci Desteği ve Kurumsal Yapılanma	9,6	16,4	3,3
Sınır Ötesi İşbirliği	3,4	2,3	0,1
Bölgesel Kalkınma	12,2	14,3	3,6
İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	3,3	3,9	0,1
Kırsal Kalkınma	5,9	6,1	1,7

Kaynak: MIFF rakamlarından yararlanılarak çalışma kapsamında hesaplanmıştır.
* 2005 yılı nüfus rakamları baz alınmıştır. Buna göre nüfus rakamları; Hırvatistan 4.443.000, Makedonya 2.035.000 ve Türkiye 71.610.000 olarak hesaplamalara dahil edilmiştir.

Bu sonuçlar değerlendirilirken, aday ülkelerin IPA Programının tüm bileşenlerinden yararlandığı hatırda tutulmalıdır. Bu değerlendirmeler göstermektedir ki; Türkiye en büyük aday ülke statüsünde olmasına rağmen, kişi başına yıllık ortalama tahsisat bakımından Hırvatistan gibi diğer aday ülkelere göre ve Karadağ gibi potansiyel aday ülkelere kıyasla ortalama 4 kat daha az kaynak alacak şekilde konumlandırılmıştır.

Türkiye'nin büyüklüğü ve ihtiyaçları dikkate alındığında düşük olan IPA fon miktarlarının artması için Komisyon nezdinde girişimlerde bulunulması ihtiyacı açıktır. IPA-I'in 2011-2013 olmak üzere geriye kalan yıllarını kapsayan MIFF tahsisatları açıklandığında, sınırlı tahsisat eğilimi ve eşit kriter yoksunluğu yine değişmemiştir. Türkiye gibi IPA'dan faydalanan diğer aday (ve potansiyel aday) ülkelerin aksine; sadece Türkiye için farklı bir yaklaşım Komisyon tarafından benimsenmiştir.

Bu noktada, IPA kapsamındaki aday ve potansiyel ülkelere yapılan kaynak tahsisatının belirlenmesinde MIFF Belgesinde benimsenen kriterlerin bilinmesi ve

tahsisatların bu açıdan incelenmesi önem taşımaktadır.[239] Söz konusu kriterler incelendiğinde, Türkiye'ye yapılan fon tahsisatına ilişkin çelişkili bazı hususlar dikkati çekmektedir. Çelişkili konular özellikle aşağıda yer alan 2 ana konuda kendini göstermektedir.

İlk olarak, söz konusu belgede, açık bir şekilde *hiçbir yararlanıcı ülkenin 2007 yılında 2006 yılındakinden daha az daha az fon almayacağı*[240] Komisyon tarafından taahhüt edilmekte ve bu ilkenin hesaplamalara temel teşkil edeceği ifade edilmektedir. Ancak, Türkiye'ye yapılan fon tahsisatına bakıldığında, Komisyonun MIFF Belgesinde taahhüt ettiği bu prensibe uymadığı görülmektedir. Türkiye'ye 2006 yılında Avrupa Komisyonu tarafından tahsis edilen mali yardım tutarı 500 milyon avro'dur. Ancak, 2007 yılında IPA kapsamında yapılan tahsisatın tutarına bakıldığında 497,2 milyon avroluk bir tahsisat yapıldığı görülmektedir. Dikkatleri çekeceği üzere, Türkiye'ye 2007 yılı için yapılan tahsisat, Komisyonun bizzat kendisinin MIFF Belgesinde açıkça taahhüt ettiğinin aksine, 2006 yılına oranla artmamış; aksine azalmıştır. Böylece, Komisyon taahhüdün geçerli olmadığı tek ülke Türkiye olmuştur.

Dikkatlerden kaçmaması gereken ikinci husus, Avrupa Komisyonunun tahsisat oranlarını belirlerken benimsediği kişi başına düşen fon miktarı kriteridir. Komisyonun, Türkiye haricinde diğer tüm aday ve potansiyel aday ülkelere yaptığı kaynak tahsisatlarında, ülkelerin nüfusunun da dikkate alınarak hesaplama yaptığı ve bu kapsamda temel kriter olarak kişi başına düşen AB fon miktarını belirlediği görülmektedir. Komisyonun ayrıca, kişi başına düşen fon miktarı ile ilgili olarak, yine Türkiye hariç olmak üzere, diğer tüm aday ve potansiyel aday ülkelerle ilgili *'minimum fon miktarı taahhüdünde bulunduğu'* görülmektedir. Buna karşın, MIFF Belgesinde Avrupa Komisyonu'nun Türkiye için ise kişi başına düşen AB fon miktarı gibi herhangi

[239] Avrupa Komisyonu (2008b) Bkz. MIFF (2008-2010) içinde yer alan *Strategic Financial Programming, Allocation of Funds Between Countries* bölümü, sayfa *2-3*.
[240] İtalik vurgu tez kapsamında yapılmıştır.

bir nesnel kriter benimsemediği, diğer ülkeler için kullanmadığı, oldukça muğlak ifadeleri kriter olarak benimsediği dikkati çekmektedir. Komisyonun belgede, fon tahsisatında *Türkiye'nin büyüklüğü ve hazmetme kapasitesinin dikkate alınacağını*[241] belirtmekle yetindiği görülmektedir.

Bu noktada konunun somut örneklerle detaylandırılması faydalı olacaktır. Örneğin, MIFF Belgesinde Komisyon; Bosna Hersek ve Arnavutluk için, bu ülkelerin 2004 ve 2006 yılları arasında aldığı yıllık ortalama fon miktarından daha düşük miktarda fon almayacağına ilişkin bir taahhütte bulunmaktadır. Komisyon ayrıca, bu ülkeler için yaptığı taahhütte, fon miktarının belirlenmesinde *kaynak ihtiyacının ve fonların yaratacağı etkinin de dikkate alındığını*[242] belirtmektedir.

En önemlisi, Komisyon her bir Batı Balkan ülkesine IPA kapsamında yapılacak kişi başı ortalama AB fon tahsisatının en az 23 avro'ya tekabül edeceğini taahhüt etmektedir. Benzer bir yaklaşımla aynı belgede, Türkiye dışındaki iki aday ülke konumundaki Hırvatistan ve Makedonya için, 2008 yılında kişi başına ortalama AB fon tahsisatının 2004 fiyatlarıyla 30 avronun üzerinde olmasının planlandığı Avrupa Komisyonu tarafından açıkça ifade edilmektedir. Bu kilit hususlar birkaç önemli sonuca işaret etmektedir:

- Bunlardan ilki, Komisyonun kişi başına fon miktarı gibi nesnel bir kriter belirlemesine karşın, bu prensibi sadece Türkiye için uygulamadığı ve ikili bir durum yarattığı gerçeğidir.
- İkinci olarak Komisyonun, diğer ülkeler için açık ve nesnel nitelikli bir kriter benimsemesine karşın, Türkiye için hiçbir nesnel kriterin tanımlanmadığı aksine oldukça muğlak ifadelerin benimsendiği görülmektedir. Belgede Komisyon tarafından sadece, "büyüklüğü ve hazmetme kapasitesi dikkate alınarak, Türkiye için

[241] Vurgu, italik ile tez kapsamında yapılmıştır.
[242] Vurgu, italik ile tez kapsamında yapılmıştır.

2007-2013 dönemindeki yardımlarda kademeli bir artış söz konusudur"[243] denilmekle yetinilmektedir.

- Üçüncü olarak, Komisyon Batı Balkan ülkelerine yaptığı taahhütte, fon miktarının belirlenmesinde *kaynak ihtiyacının ve fonların yaratacağı etkinin de dikkate alındığını* belirtmektedir. Ancak, Türkiye gibi ölçeği ve ihtiyaçları büyük olan ve fonlarla beklenilen etkinin yaratılabilmesi için yüksek miktarda fon tahsisatının yapılması gereken bir ülkeye, Komisyon son derece kısıtlı kaynak tahsisatı yapmıştır.

Son olarak, aynı belgede Avrupa Komisyonu tarafından her bir ülkenin ihtiyaçlarının ve hazmetme kapasitesinin tahsisat sürecinde dikkate alındığının belirtilmesine karşın, Türkiye'ye yapılan tahsisatların Türkiye'nin büyüklüğü ve ihtiyaçları dikkate alındığında son derece az olduğu açıktır. Türkiye en büyük aday ülke olmasına rağmen, kişi başına fon tahsitatı bakımından en az kaynak aktarılan ülkedir. **Bu çelişkili durumun giderilmesi ve Türkiye'ye ayrılan kaynakların artırılması gerekmektedir.**

Konunun en çarpıcı yönü, şüphesiz ki, AB mali yardımlarına ilişkin tahsisatların yapıldığı bu belgede Komisyon'un aday ülkelerin tamamına eşit bir uygulama yapmadığı gerçeğidir. Bu durum, Türkiye'nin adaylık statüsünün kabul edildiği 10-11 Aralık 1999 tarihli Helsinki Zirvesi kararlarına açıkça aykırılık teşkil etmektedir. Helsinki Zirvesi'nin Sonuç Bildirgesinin 12. maddesinde geçen aşağıdaki ifadesi ile çelişmektedir:[244]

> "Turkey is a candidate State destined to join the Union *on the basis of the same criteria as applied to the other candidate States."*[245]

[243] İfadenin İngilizce orjinali şu şekildedir: "For Turkey, taking into account the size and absorption capacity of the country, there is a gradual increase in assistance over the period 2007-2013."
[244] Bkz. Helsinki Zirvesi Avrupa Konseyi Başkanlık Sonuç Açıklaması https://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm
[245] Vurgu, italik ile tez kapsamında yapılmıştır.

Hukuken bu ayrışmayı anlamlandırmak güçtür. Nitekim aday ülke olarak Türkiye'nin, diğer aday ülkelere uygulanan aynı kriterlere tabi olacağı Helsinki Zirvesi'nin Sonuç Bildirgesinin 12. maddesinde açıkça hükme bağlanmıştır. Böylelikle, Türkiye'nin diğer aday ülkelerle eşit koşullar altında AB üyeliğine aday olduğu vurgulanmıştır.

Ancak tespit edilen hususlar göstermektedir ki; fon tahsisatı gibi önemli bir konuda Türkiye diğer aday ülkelerle eşit kriterlere tabi tutulmadığı gibi, henüz adaylık statüsüne kavuşmamış potansiyel aday ülkelerin tabi olduğu kriterler bile Türkiye için benimsenmemiştir. Türkiye aday ülke statüsünde olmasına rağmen, kişi başına yıllık ortalama AB fon tahsisatı bakımından potansiyel aday ülkelerden bile yaklaşık 4 kat daha az kaynak alacaktır.

Komisyon'un eşitliğe aykırı bu yaklaşımını sonraki MIFF Belgesi dahil IPA kapsamındaki tüm MIFF Belgelerinde sürdürdüğü görülmektedir. Hırvatistan ve Makedonya için yine kişi başı 30 avro üzerinde bir düzey öngördüğünü ve bunun minimum düzey olduğunu açıkça ilan ederken, Türkiye için ise diğer aday ülkelere benimsemediği somut nesnel bazı yok sayarak, soyut kriter olan büyüklük ve hazmetme kapasitesi ile bağlantılı olarak "Türkiye için, ülkenin büyüklüğü ve hazmetme kapasitesi dikkate alınarak, 2007-2013 döneminde kişi başına düşen yardım seviyelerinde kademeli bir artış söz konusudur." ifadesini kullanmıştır. Belgedeki İngilizce tam ifade aşağıdaki gibidir:

"For Croatia *and the former Yugoslav Republic of Macedonia, as candidate countries, a level of over 30 € per capita (in 2004 prices) is envisaged. This level is maintained across the period for Croatia. For the former Yugoslav Republic of Macedonia, the funding in per capita terms continues to increase, reflecting a minimum level of funding needed for building adequate administrations, irrespective of the size of the country.*

For Turkey, taking into account the size and absorption capacity of the country, there is a gradual increase in per-capita levels of assistance over the period 2007-2013."

Konunun diğer bir boyutu ise, yapılan bu eşit olmayan uygulamanın, Türkiye'nin üyelik sonrasında gündeme gelecek olan Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu kapsamında alacağı fonları da etkileme ihtimalidir. Bu noktada, 3 Ekim 2005'te Türkiye ile müzakerelere başlanmasına karar verilen, 17 Aralık 2004'te Brüksel'de toplanan AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'nin sonuç bildirgesini hatırlamak faydalı olacaktır. Brüksel Zirvesinde, Türkiye ile yürütülecek müzakerelerin çerçevesi Zirve kararlarının 23. paragrafında öngörülen hükümlerle belirlenmiştir. 23. paragrafta düzenlenen ve müzakere sürecini kapsayan hükümler arasında; "*İşçilerin serbest dolaşımı, tarım ve Yapısal Fonlarla ilgili olarak uzun süreli geçiş dönemleri, istisnalar ve kalıcı koruma önlemleri uygulanabilecektir"* ifadesi yer almaktadır. Böylelikle Zirvede ayrıca, Türkiye tam üye olsa bile, kişilerin serbest dolaşımı, tarım fonları ve Yapısal Fonlar gibi alanlarda kısıtlayıcı politikaların uygulanabileceği *sinyali* verilmekte ve hukuken bu durum için temel yaratılmış olmaktadır.

Türkiye'nin büyüklüğü ve ihtiyaçları dikkate alındığında düşük olan bu fon miktarlarının artması için, konunun Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu kapsamında gelecekte yaratabileceği etkiler de göz önünde bulundurularak, Komisyon nezdinde girişimlerde bulunulması gerekmektedir.

İkinci temel çelişkili husus ise, IPA'nın ilk yılı için yapılacak kaynak tahsisatına ilişkin Komisyon tarafından Çok Yıllı Endikatif Mali Çerçeve Belgesinde yapılan taahhütten kaynaklanmaktadır. Komisyon, bu belgede, IPA kapsamındaki fonlardan 2007 yılından itibaren faydalanacak *hiçbir ülkenin*[246] 2006 yılında yapılan mali yardımlardan daha düşük miktarda bir tahsisat almayacağını taahhüt etmektedir.[247] Tablo 15'ten

[246] İtalik vurgu tez kapsamında yapılmıştır.
[247] Bkz. Avrupa Komisyonu (2006b:2).

hatırlanacağı üzere, IPA'nın ilk yılı olan 2007 yılına ilişkin Türkiye'ye yapılan toplam tahsisat 497,2 milyon avro'dur. Ancak, Türkiye'ye 2006 yılında yapılan AB fonu tahsisatı 500 milyon avro'dur.[248]

Açıkça anlaşılabileceği üzere, Türkiye'ye yapılan 2007 yılı tahsisatı, 2006 yılı Türkiye-AB Mali İşbirliği Programlamasına yapılan tahsisattan daha düşük olarak yapılmıştır. Bu durum, Çok Yıllı Endikatif Mali Çerçeve Belgesinde IPA tahsisatlarına ilişkin Avrupa Komisyonu tarafından yapılan taahhütle açıkça çelişmektedir. Bu yönüyle Komisyon, IPA tahsisatlarını ve bu tahsisatlara ilişkin kriterleri belirlediği Çok Yıllı Endikatif Mali Çerçeve Belgesi içerisinde, ikinci kez açıkça çelişkili ve hukuken eşitliğe aykırı bir yaklaşım sergilemektedir.

Son olarak, Komisyon tarafından açıklanmış olan IPA 2007-2013 dönemi taahhüt, ödeme ve gerçekleşme bilgileri Tablo 24'de yer almaktadır:[249]

Tablo 24. IPA-I 2007-2013 Dönemi Aday ve Potansiyel Aday Bazlı Taahhütler ve Ödemeler

IPA Ülkeleri	Tahsis Edilen	Ödenen	Gerçekleşme Oranı (%)*
Arnavutluk	520,936,906	468,761,852	89.99
Bosna-Hersek	521,771,765	517,805,176	99.24
Hırvatistan	813,387,940	730,474,435	89.8
Kosova	678,931,799	633,873,739	93.37
Karadağ	206,088,976	191,172,886	92.8
Kuzey Makedonya	478,459,905	427,126,925	89.3
Sırbistan	1,344,571,356	1,207,596,526	89.8
Türkiye	4,392,763,734	3,960,513,063	90.2

Kaynak: Avrupa Komisyonu IPA Bilgileri Web Sayfası (https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en)
*Gerçekleşme oranı veriler ışığında tez kapsamında hesaplanmıştır.

[248] 2002-2006 Mali İşbirliği Programına ilişkin bilgiler ve mali tahsisatlar için bkz. Avrupa Birliği Genel Sekreterliğinin (ABGS) web sitesi www.abgs.gov.tr ve İktisadi Kalkınma Vakfı https://www.ikv.org.tr/ikv.asp?ust_id=39&id=42

[249] Bilgilerin yer aldığı Avrupa Komisyonu websitesi için; https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en

Taahhütler ve ödemelerle ilgili bu tabloya ilişkin veriler değerlendirildiğinde aşağıdaki çıkarımları yapmak mümkündür:

- Türkiye, IPA-I döneminde toplamda yaklaşık 4,392,763,734 avro taahhütte bulunmuş ancak bunun sadece 3,960,513,063 avro'su Türkiye'ye ödenmiştir. Bu, taahhüt edilen miktarın %90'ının ödendiği anlamına gelmektedir.
- Bu verilere göre en yüksek gerçekleşme oranına sahip ülke Bosna-Hersek (%99,24), en düşük gerçekleşme oranına sahip ülke ise Makedonya (%89.3) olarak görünmektedir.
- Türkiye, IPA-I döneminde tahsis edilen miktar ve ödenen miktar bazında gerçekleşme oranına göre değerlendirildiğinde ise, %90.2 gerçekleşme oranıyla 4. sıradadır. Bosna-Hersek, Kosova ve Karadağ Türkiye'nin önünde gerçekleşme oranına sahiptir.

Türkiye'nin IPA fonlarından yararlanma kapasitesi, taahhüt edilen miktarın büyüklüğüne rağmen proje uygulama ve fonları harcama konusunda daha etkin olması gerektiğine işaret etmektedir. Programlama, uygulama süreçlerini yönetme ve fonları harcama kapasitesini artırma konularında daha fazla çaba gerektiğini söylemek mümkündür.

Avrupa Komisyonu tarafından yönetilen ve AB bütçesi kaynaklarıyla finanse edilen bir program PHARE programında da, mali tahsilatların dağılımında nüfus büyüklüğü, coğrafi büyüklük, kişi başına gayri safi yurt içi hasıla gibi belirli istatistiksel değişkenler ülke bazında dikkate alınmaktadır.[250] Bu bölümde altı çizildiği üzere, Türkiye bundan önceki dönemlerde aday ülkelere uygulanan PHARE programı gibi uygulamalardan ve IPA-I dönemi aday ve hatta potansiyel aday uygulamalarından da

[250] Business and Strategies (B&S) Europe (2015:25).

negatif yönde ayrışmıştır. Türkiye'ye istatistiki ve somut bir kriter belirlenmeksizin ve eşitlik paydasında diğer aday ülkelerle aynı uygulama yaklaşımından uzak bir biçimde, ayrımcılığa tabi olarak IPA tahsisatları yapılmıştır.

Bu noktada tek çelişki tahsisatlarda gerçekleşmemiştir. Tematik alanlar ve özellikle Yapısal Fonların öncül bileşenleri olan bölgesel kalkınma ve insan kaynaklarının geliştirilmesi başlıklarında da diğer IPA aday ülkeleri olan Hırvatistan ve Makedonya ile karşılaştırıldığında Türkiye aleyhine önemli farklılıklar bulunmaktadır. Aralık 2005'de müzakere sürecine birlikte başlayan iki aday ülke konumundaki Hırvatistan ile Türkiye'nin Stratejik Çerçeve Belgelerinin kapsamı bazı temel farklılıklar içermektedir.

Hırvatistan'ın Stratejik Çerçeve Belgesi analiz edildiğinde, bu ülkenin OP sayısı ve adları Türkiye ile aynıdır.[251] Ancak coğrafi odaklanma ilkesi ve yardımların türü bakımından önemli farklılıklar bulunmaktadır. İlk farklılık coğrafi odaklanma ilkesinde ortaya çıkmaktadır. Türkiye'nin aksine, Hırvatistan'ın İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi OP'si ülke genelini kapsamaktadır.[252] Benzer şekilde Türkiye'den farklı olarak, Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'si için ise, kaynakların sadece %50'si en az gelişmiş bölgelere tahsis edilmiş olup, geri kalan %50'si ise özellikle inovasyon ve ar-ge tedbirlerinin kullanımı için ülke geneline açık olarak belirlenmiştir.[253] Türkiye için hazırlanan MIPD'de Komisyon tarafından sağlanmayan bu esneklik Hırvatistan için sağlanmıştır. Makedonya Stratejik Çerçeve Belgesinde ise tahsisat için coğrafi bir sınırlama bulunmamaktadır.[254]

Hırvatistan'ın Stratejik Çerçeve Belgesinde Bölgesel Rekabet Edebilirlik öncelikleri az gelişmiş bölgelere ve de ülke geneline hizmet edecek biçimde 2 başlık

[251] Central Office for Development Strategy and Coordination of EU Funds (CODEF) (2007).
[252] a.g.e.
[253] a.g.e.
[254] Government of the Republic of Macedonia (2007).

altında "Az gelişmiş bölgelerin kalınma potansiyelinin geliştirilmesi" ve "Hırvatistan ekonomisinin rekabet edebilirliğinin artırılması" olarak tanımlanmıştır. Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'si altında Komisyonun Türkiye'de (KOBİ'ler gibi taraflara yönelik) hibe programları uygulanmamasını öngören yaklaşımının aksine, Hırvatistan'ın Stratejik Çerçeve Belgesinde, Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'si altındaki kaynakların, özellikle teknoloji transfer ve bilgi tabanlı yeni kurulan firmaları hedefleyen "Hırvatistan ekonomisinin rekabet edebilirliğinin artırılması" önceliğinde hibeler (grant) aracılığıyla aktarılacağı ifade edilmektedir.[255] Ancak *aday ülkelerin eşitliğine aykırı biçimde*, Türkiye'de Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'si altında hibe kullanımına izin verilmemiş ve hibe finansman türlerinden Komisyon tarafından çıkartılmıştır. Bu nedenle IPA kapsamında KOBİ'lere hibe programları aracılığıyla kaynak sağlanamamıştır.

Ayrıca, Hırvatistan'ın Stratejik Çerçeve Belgesinde, eş-finansman oranının Çevre, Ulaştırma ve Bölgesel Rekabet Edebilirlik başlıkları için %75 olarak belirlendiği, İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi OP'si için bu oranın %85'e yükseltildiği görülmektedir. Türkiye için eş-finansman oranının %85'e çıkarılma imkânı sadece Çevre OP'si için gecikmeli olarak sağlanabilmiştir.[256]

Bu kapsamda, Hırvatistan ve diğer aday ülke olan Makedonya'nın aksine, Türkiye en rekabetçi bölgelerini AB fonlarından yararlandıramamıştır. Önceki bölümde Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'sinin yer aldığı kısımda vurgulandığı üzere, en az gelişmiş bölgelerin (Kars, Batman, Sivas, Elazığ vb. büyüme merkezi olarak belirlenen illerin) ar-ge, inovasyon gibi rekabetçi alanlarda proje üretme kapasitelerinin snırlı olması nedeniyle Türkiye bu alanlarda yeterli düzeyde fon kulllanamama gerçeği ile karşı karşıya kalmıştır.

2007-2013 döneminde 70 milyonu aşkın bir nüfus, geniş coğrafi büyüklük ve kapsamlı entegrasyon ihtiyaçları dikkate alındığında, Türkiye'ye oldukça düşük

[255] a.g.e.
[256] DPT (2007).

miktarlarda mali yardım tahsis edildiği açıktır. Özellikle aday ülke olarak Hırvatistan ve Makedonya ile kıyaslandığında, Türkiye'ye tematik alanlar açısından da sınırlı bir çerçeve ile mali yardımların kullandırıldığı göze çarpmaktadır. Örneğin AB müzakerelerin başladığı 2005 yılı sonrasındaki IPA'nın ilk dönemi olan 2007-2010 programlama döneminde, Türkiye'ye yönelik IPA kapsamında tahsis edilen kişi başına yıllık ortalama mali yardım miktarı 7,9 avro ile en düşük tutardır. Bu dönemde, Hırvatistan'a Türkiye'nin 4 katı, Makedonya'ya ise Türkiye'nin 5 katı büyüklüğünde kaynak aktarıldığı ve Türkiye'ye yapılan fon tahsisatının sınırlı kaldığı unutulmamalıdır.

Tez kapsamında ilk kez literatürde tespit edilen bu bulgular, Türkiye'ye IPA fonlarının tahsisatı ve fon kullanım kuralları bakımından eşitlikten uzak ayrı bir kategorizasyona tabi tutulduğunu göstermektedir. Sürecin en başında gerçekleşen bu hatalı yaklaşım Türkiye'de AB fonlarına dair iyi işleyen bir sistem kurulmasını engellemiştir. Türkiye'nin bu sınırlamayı kabul etmesi de önemli bir yönetimsel ve müzakere yaklaşımı eksikliğidir.

Esasen müzakere sürecinde Komisyonun, Türkiye'nin AB'ye uyum maliyetlerinin bir kısmını AB mali yardımıyla karşılamasını sağlaması gerekmektedir.[257] İspanya, Yunanistan ya da Portekiz'e yapılan mali yardımlar bu doğrultuda yüksek düzeyde gerçekleşmiş ve bu ülkeler AB'ye uyum maliyetlerini AB fonlarıyla karşılamışlardır.[258] Ancak eşit koşullarda yaklaşımın temini edilememiş olduğu gerçeğinden hareketle, Türkiye'nin daha proaktif olması önem taşımaktadır.

[257] Bilici (2005).
[258] a.g.e.

İKİNCİ BÖLÜM

BÖLGESEL KALKINMA ALANINDAKİ MALİ YARDIMLARIN YÖNETİMSEL ETKİNLİK AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

2.1. MALİ YARDIMLARININ ETKİLİ KULLANIMINDA HAZMETME KAPASİTESİ VE YÖNETİMSEL HAZMETME KAPASİTESİ

Türkiye ile AB arasındaki ekonomik entegrasyon ilişkisi, Gümrük Birliğinin uygulanması ve Kopenhag kriterleri uyarınca Türkiye'nin tam üyelik perspektifiyle AB'yle müzakere sürecine başlaması aşamalarıyla daha ileri düzeyde bir yönelim kazanmıştır. 1995 yılında Madrid Zirvesinde siyasi, ekonomik ve müktesebata uyum başlıklarını içeren Kopenhag kriterlerine ilaveten; aday ülkenin entegrasyon için gereken idari yapısını uyumlaştırmasını gerekli kılan "hazmetme kapasitesi" (absorption capacity) kriteri de eklenmiştir.[259]

Literatürde 'hazmetme kapasitesi' (absorption capacity), mali yardımlar için öncelikli bir husus olarak değerlendirilmekte ve düşük gelirli ülkelerin yüksek hacimli hibe niteliğindeki dış yardımları üretken olarak kullanabilme kapasitesi olarak tanımlanmaktadır.[260] AB fonlarını hazmetme kapasitesi ise, bir ülkenin AB fonlarından tahsis edilen finansal kaynakların tamamını etkili ve verimli bir şekilde harcayabildiği seviye olarak tanımlanmaktadır.[261]

Literatüre uyumlu olarak, Avrupa Parlamentosu 'hazmetme kapasitesini'; bir ülkenin kendine "tahsis edilen AB mali yardımlarını ne düzeyde etkin ve etkili bir şekilde

[259] Akçay (2011).
[260] Bourguignon ve Sundberg (2006).
[261] Sumpikova, Pavel ve Klazar (2004).

harcama yetkinliğine sahip olduğunun" ifadesi olarak tanımlamaktadır.[262] Bu kapsamda, hazmetme kapasitesi toplam tahsis edilen mali yardım yüzdesi ile ilişkilendirilmektedir.

Hazmetme kapasitesi aşağıda yer alan 3 ana başlıkta ele alınmaktadır:

1. **Makroekonomik kapasite,** mevcut Uyum Politikası kuralları gereğince AB mali yardımları tahsisatının ilgili ülkenin gayri safi yurtiçi hasılasının (GSYİH) en fazla %4'üne tekabül edecek şekilde sınırlandırılması[263]
2. **Finansal kapasite,** AB tarafından desteklenen program/projeler için ulusal bazda eş-finansman sağlayabilme yetkinliği
3. **Yönetimsel kapasite,** merkezi ve yerel yönetimlerin AB program ve projelerimi yönetebilme becerisi

Hazmetme kapasitesi kavramı esasen MDAÜ'lerin katılım süreciyle birlikte AB mali yardımlarının reforma tabi tutulduğu 1990'lı yıllarda önem kazanmıştır. Avrupa Komisyonu hazmetme kapasitesi kavramını ilk kez 1993 yılında Kopenhag Zirvesi sonuçları arasında genişleme süreci ile ilgili olarak zikretmiştir. Bu kapsamda, "*Birliğin, Avrupa entegrasyonu ivmesini muhafaza edilirken, yeni üyeleri hazmetme kapasitesi, hem Birlik hem de aday ülkelerin çıkarına olan önemli bir mülahazadır*" ifadesini kullanmıştır.[264] Tez kapsamında hazmetme kapasitesinin üç unsurundan yönetimsel kapasiteye odaklanılacaktır. Finansal hazmetme kapasitesi ile ilişkili unsurlara özellikle yerel ve bölgesel yönetimler açısından değinilecektir.

Yönetimsel açıdan hazmetme kapasitesi tanımı, 'talep ve arz' açısından olmak üzere iki yönlü bir anlam içermektedir. Hazmetme kapasitesini tam olarak sağlayabilmek, (arz yönlü olarak) AB mali yardımlarını yönetmek için etkili ve etkin biçimde işleyen bir

[262] Avrupa Parlamentosu (2013:1).
[263] Avrupa Komisyonu (2006a). 1260/1999 sayılı Konsey Tüzüğü uyarınca bir üye devletin Uyum Fonu dâhil Yapısal Fonlardan alacağı mali yardım miktarı GSYİH'sinin %4'ünü geçmemelidir. Türkiye'ye yapılan tahsisat az olduğu için, bu kritere uyum halihazırda sağlanmış durumdadır.
[264] Avrupa Konseyi (1993).

kurumsal yapılanma ve sistem oluşturulmasına ve (talep yönlü olarak) sağlanan mali yardımları kullanabilmek için gerekli proje hazırlama ve yönetme yetkinliklerine sahip olacak şekilde faydalanıcıların kapasitesinin gelişimine bağlıdır.[265] Tezin odak noktası olan AB mali yardımlarının yönetimsel hazmetme kapasitesi, arz bazlı yaklaşımdan hareketle; merkezi, bölgesel ve yerel düzeyde faydalanıcıların plan, program ve projeleri zamanında hazırlamaları, en etkili sonuçları getirecek projelerin seçilerek programlanması, iyi işleyen ortaklıklar kurulması, idari ve raporlama görevlerinin yerine getirilmesi ve olası bir düzensizlikten (irregularity) kaçınarak uygulama sürecinin yürütülmesi ve denetlenmesiyle ilişkilendirilmektedir.[266] Hollanda Ekonomi Enstitüsü (Netherlands Economic Institute - NEI) yaklaşımına göre, proje başvurusu yapabilecek kurumların proje hazırlama ve uygulama yetkinliğine sahip olmaları yönetimsel kapasitenin talep yönü olarak değerlendirilmektedir.[267]

Yapısal Fonlar ve katılım öncesi mali yardımlar başta olmak üzere AB mali yardımlarının ne ölçüde etkin ve verimli yönetildiği konusu 'bir sonuç değişkeni' olarak görülmelidir. Performans esasen 7 yıllık programlama döneminin sonunda (ex-post) uygulama sonuçlarının elde edilmesiyle ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle performans değerlendirmesi için, programlama döneminin tamamlanması sonrası proje sonuçlarının beklenmesi ve etkilerinin ele alınması gerekmektedir. Ancak, IPA kapsamında mekanizmaların yeni olması ve her programlama döneminde kuralların ve mekanizmaların değişebilmesi gibi nedenlerle, performans sonuçları ve etkilerinin tespitinde zorluklar yaşanmaktadır.

Literatürde AB Uyum Politikası kapsamında MDAÜ'lerin hazmetme kapasitesi ile ilgili değerlendirmeler içeren; Horvat and Maier (2004); Milio (2007); Bachtler ve McMaster (2008); Bachtler ve diğerleri (2013); Ferry (2013), Dabrowski (2014);

[265] Tez kapsamında hem arz hem de talep yönlü unsurlar dikkate alınarak değerlendirmeler yapılacaktır.
[266] Oprescu ve diğerleri (2005:10).
[267] Hollanda Ekonomi Enstitüsü (NEI) (2002:3).

Surubaru (2016); Surubaru (2014) tarafından hazırlanan çeşitli çalışmalar mevcuttur. Ülke bazlı çalışmaların bazıları hazmetme kapasitesinin talep yönüne eğilmekte ve yerel yönetimlerin fon hazmetme kapasitesi alanında yaşadığı sorunları ele almaktadır. Bu kapsamda, Estonya'da yapılan talep bazlı hazmetme kapasitesi analizinde, yerel yönetimlerinin AB fonlarını hazmetmedeki temel sorununun yönetimsel ve finansal hazmetme kapasitesiyle ilişkili olduğuna dikkat çekilmektedir.[268] AB projesi hazırlamada uzman personel eksikliği tüm ülkelerde sorun olmasına karşın, Estonya'da belediyelerin özellikle AB fonlarına kuralların karışık olması nedeniyle başvurmak istemedikleri vurgulanmaktadır. Ağırlıklı olarak küçük ölçekli olan yerel yönetimlerin çoğunluğunun AB kurallarından haberdar olmadığı; haberdar olanların ise AB fonlarını zorlu prosedürleri nedeniyle kullanmak istememeleri gibi bulgular üzerinde düşünülmesi gereken hususlardır. Yerel yönetimler arasında işbirliği kültürünün zayıflığı ve finansal açıdan merkeze bağımlı olmaları gibi unsurlar eklendiğinde, yerel yönetimlerin AB fonlarının hazmetme kapasitesi açısından, daha sürecin en başında, AB fonlarına başvurma noktasından itibaren süreçten koptukları gerçeği ortaya çıkmaktadır. [269]

Belediyeler perspektifinden AB mali yardımlarında yapılması önerilen değişiklikleri analiz eden çeşitli çalışmalarda da benzer bulgular mevcuttur. Örneğin, 2013 yılında Polonya genelinde yapılan ve şehir ve kırsal alandaki yaklaşık 1300 belediyeye uygulanan anket sonuçlarını içeren bir çalışmada, %87.1 gibi büyük bir oranla belediyelerin AB mali yardımlarını hazmetme kapasitelerinin artırılması için AB Uyum Politikası fon programlarında değişiklikler yapılmasını talep ettikleri görülmektedir.[270] Çalışmada, belediyeler tarafından en çok beyan edilen değişiklik talepleri ve oranları aşağıda sıralanmıştır:[271]

[268] Oprescu (2016).
[269] Tatar (2010).
[270] Gorzelak (2016:48-49).
[271] a.g.e. sf.34.

- Yerel altyapı için fonların artırılması: %83,8
- Toplam fon miktarının artırılması: %81,7
- Raporlama ve kontrol gereksinimlerinin azaltılması: %71,5
- İşletmeler için geri ödemesiz doğrudan hibelerin artırılması: %70,8
- Fon alma kriterlerinin hafifletilmesi: %68,7
- LEADER programının güçlendirilmesi: %64,9
- Çiftçiler için doğrudan ödemelerin artırılması: %64,5
- İşletmeler için geri ödemeli hibelerin artırılması: %63,2

Özellikle Bulgaristan ve Romanya'nın AB fonlarını kullanımında öne çıkan yönetimsel ve siyasi faktörlerin birbirleriyle bağlantısının ele alındığı bir çalışmada, AB fonları alanında görev yapan yönetim otoriteleri, denetim otoritesi, aracı kurumlar, sektör sorumluları ve değerlendirme uzmanlarından oluşan grupla idari kapasiteyi etkileyen sebepler araştırılmıştır ve bu kapsamda yönetişim mekanizmasının önemine dikkat çekilmiştir.[272] Bir başka çalışmada, yönetim kapasitesi ve yönetişim arasındaki ilişki gittikçe büyüyen bir bağ olarak nitelendirilmiştir.[273] Ulusal düzeyde siyasi ve idari koşullar, ülkelerin yönetimsel kapasitesini şekillendirmektedir ve AB fonlarının hazmedilmesiyle ilişkili de belirleyici önemdedir. AB ülkelerindeki yönetişim mekanizmalarının kalitesi ile AB fonlarını hazmetme performansı arasında yakın ve güçlü bir bağlantı bulunmaktadır.[274]

Bu noktada iyi yönetişim (good governance) kavramına Avrupa Komisyonu tarafından yapılan vurguyu hatırlamakta fayda vardır. 2014-2020 AB Uyum Politikasında yer alan 11 öncelikli hedeften biri olarak belirlenen 'iyi yönetişim' AB bütçesinden fon

[272] Surubaru (2016).
[273] Subaruru (2016b).
[274] Surubaru (2016) ve Surubaru (2016b).

tahsis edilen önemli bir öncelik konumuna gelmiştir. ESF ve ERDF'den bu alanda projelerin finanse edilmesi mümkün kılınmıştır.[275]

AB Bütçesi ve finanse ettiği Yapısal Fonlar kapsamındaki programlar esasen AB'nin mali yardım ve dayanışma yaklaşımıyla yakından ilişkilidir.[276] AB Bölgesel Politikasının özündeki 'dayanışma prensibi' ekseninde programlama ve uygulamaya doğrudan katılan yerel paydaşlar yönetişim mekanizmalarını güçlendirmektedir.[277] Buna ilaveten, 2014-2020 döneminde öncelikli bir hedef olarak 'iyi yönetişim' Komisyon tarafından özellikle öne çıkarılmıştır.

Kurumsal kapasite ve kamu yönetiminin iyileştirilmesi konusunun öne çıkma nedenlerinin başında, 2007-2013 döneminde kamu kurumlarının yetersiz verimliliği ile AB fonlarının kullanım oranı düşüklüğü arasındaki bağlantı ve fon kaybı riskleridir. Avrupa Komisyonu tarafından iyi yönetişimle doğrudan ilişkili olarak, kamu yönetiminin modernizasyonunun, 2012, 2013 ve 2014 yıllarındaki Yıllık Büyüme Anketlerinde belirlenen beş politika önceliğinden biri olduğu ve bunun Avrupa 2020 Gündeminin başarısı için önemli bir gereklilik olarak görüldüğünün altı çizilmektedir.[278]

Avrupa Komisyonu tarafından sunulan Altıncı Avrupa Uyum Raporu'nda 'iyi yönetişim', sürdürülebilir ekonomik ve sosyal uyum ve modern bir kamu yönetimi için temel bir gereklilik olarak vurgulanmaktadır.[279] Bu noktada yönetişimin çok katmanlı bir anlayış olduğunu belirtmek gerekir: AB'nin 2014-2020 Politika Çerçevesi, sosyal ortaklar ve STK'lar dâhil ulusal, bölgesel ve yerel düzeydeki tüm paydaşların, çok katmanlı yönetişim ilkelerine saygı göstererek programlamanın tüm aşamalarına dâhil olmasını öngörmektedir. Bu çerçevede rehber niteliğinde Ortaklık İçin Avrupa Davranış

[275] Avrupa Komisyonu (2014b).
[276] Bilici (2010).
[277] a.g.e.
[278] Avrupa Komisyonu (2014b).
[279] Avrupa Komisyonu (2014:160-162).

Kuralları (European Code of Conduct on Partnership) AB'de ilk kez benimsenmiş ve Üye Devletlere bu paydaşların politika döngüsü (programların/projelerin geliştirilmesi, uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi) süreçlerine dâhil etmeleri istenmiştir.

Arz yönlü olarak değerlendirildiğinde, yerel yönetimler dâhil olmak üzere faydalanıcılar, AB fonlarına ilişkin kurulan ulusal yapılanma ve sistemde özellikle programlama ve uygulama aşamasının önemli aktörleri konumundadır. Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Sayıştayı gibi AB kurumlarının Uyum Politikası kapsamında aday ve üye ülkelerin hazmetme kapasitesinin değerlendirilmesine ilişkin çalışmalarda esasen arz yönlü olarak konuyu ele almaktadır. Özellikle kurumsal yapılanma ve mekanizmalar bazında yönetim, programlama ve uygulamaya odaklı olarak analizler yapıldığı görülmektedir. Bu nedenle akademik literatürde konunun talep yönüne ilişkin tespit ve değerlendirmeler içeren çalışmalar ayrı bir önem taşımaktadır.

Uyum Politikasının yönetimsel kapasite açısından arz yönlü olarak değerlendirmesine ilişkin literatürde çeşitli çalışmalar bulunmaktadır. Örneğin, Pascal Boijmans 2013 yılında sunduğu "Uyum Politikasının Başarılı Yönetiminin Sırları" isimli çalışmasında, AB ülkelerindeki yönetişim kalitesi ile AB fonlarını hazmetme kapasitesi arasında ilişki olduğunu savunmaktadır.[280] Uyum Politikasının idari açıdan analizi için değerlendirme modeli üzerinden gösterge bazlı bir yaklaşım benimsemektedir. Metodoloji olarak yönetimsel hazmetme kapasitesinin yönetim, programlama, uygulama, izleme ve değerlendirme, mali yönetim ve kontrol başlıklarında tasarım ve işleyişteki farklılıklar gözetilerek; yapılanma, insan kaynakları, sistem ve araçların ele alınması öngörülmektedir.[281] Çalışma yöntemsel bir yaklaşım sunmakta, üye ülkelerin detaylı analizini içermemektedir.

[280] Boijmans (2013).
[281] a.g.e.

Arz yönlü yaklaşımla üye ülkelerin AB fonlarını hazmetmede yönetimsel kapasitesinin değerlendirilmesi konusu, analitik olarak kapsamlı biçimde ilk kez Hollanda Ekonomi Enstitüsünün (Netherland Economic Institute-NEI) 2002 yılında Avrupa Komisyonuyla yürüttüğü "Key indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds" başlıklı rapordan kaynağını almaktadır.[282] NEI çalışmasında İrlanda, İspanya, Portekiz, Doğu Almanya'nın Länder bölgesi olmak üzere beş ülke kategorik olarak belirlenen göstergeler bazında analiz edilmiştir. Bu ülkeler için elde edilen sektörel bulguların ışığında, aday ülkelerin üyelikleri sonrası Yapısal Fonları etkin bir şekilde kullanabilecek şekilde yönetimsel kapasitelerini geliştirmeleri için "Yönetim, Programlama, Uygulama, İzleme ve Değerlendirme, Finansal Yönetim ve Kontrol" kategorilerinde ana göstergeler tanımlanmış ve Yapısal Fonların Yönetim Modeli (Structural Funds Management Grid) oluşturulmuştur.[283]

NEI raporunda İspanya AB fonlarından en geniş yararlanan ülke olduğu; İrlanda ve Portekiz ise AB fonlarının etkili ve etkin kullanımında iyi örnek (best practice) olarak gösterilen ülkeler arasında olduğu için seçilmişlerdir.[284] Bu üç ülkede Yapısal Fonları yönetmek için mevcut kurumsal düzenlemeler ve idari kaynaklar ağırlıklı olarak temel alınmıştır. Doğu Almanya'nın Länder bölgesi ise daha önce sosyalist bir yönetime sahip olması yönüyle yapılanma dâhil birçok açıdan dönemin aday ülkeleri olan MDAÜ'lere benzerliği nedeniyle seçilmiştir. 2003 yılının başında, Avrupa Komisyonu bu rapor ekseninde temel göstergelerin MDAÜ için açıklandığı bir çalışma yayınlamıştır. Akabinde ülke bazlı analizler yaygınlaşmıştır.

NEI'nin bu analitik yaklaşımının kullanıldığı ülke bazlı önemli çalışmalardan biri Horvat ve Maier tarafından 2004 yılında yapılan ve Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Slovakya, Slovenya ve Estonya olmak üzere 5 ülkenin AB fonlarını kullanımındaki

[282] NEI (2002b).
[283] NEI (2002:4).
[284] NEI (2002:1).

yönetimsel hazmetme kapasitelerinin analiz edildiği çalışmadır.[285] Tablo 25'de NEI'nin gösterge bazlı analitik yaklaşımına dayalı olarak Horvat ve Maier tarafından detaylandırılan 'AB mali yardımlarının yönetimsel kapasitesini değerlendirme göstergeleri' yer almaktadır.

Tablo 25. Uyum Politikası Kapsamında AB Mali Yardımlarına Dair Üye Ülkelerin Yönetimsel Kapasitesini Değerlendirme Göstergeleri

	Planlama			**Uygulama**
	Yapılanma	**İnsan Kaynakları**	**Sistem ve Araçlar**	
Yönetim	Yönetim otoritesinin belirlenmesi	Yönetim otoritesinin personel ihtiyacının karşılanması	Yetki devri düzenlemeleri	Kamuda modern hizmet sunumunun varlığı
Programlama	Ortaklıkların varlığı	Programlamayı yürütme kapasitesi	Programlama için rehber / kılavuzların varlığı	Ulusal Kalkınma Planının varlığı ve kalitesi
Uygulama	Aracı kurumların belirlenmesi	Aracı kurumlarda personel istihdamı	Operasyonel projeleri geliştirme ve yönetme süreçleri	AB mali yardımlarının hazmedilmesi ve proje havuzu
İzleme ve değerlendirme	İzleme ve değerlendirme sorumluluklarının belirlenmesi	Bağımsız değerlendirme uzmanlığının varlığı	Bilgi teknolojileri bazlı izleme ve değerlendirme sisteminin varlığı	AB mali yardımları için işlevsel izleme sistemi
Mali yönetim ve kontrol	Ödeme otoritesinin belirlenmesi ve işleyişi	Muhasebe ve denetim uzmanlığı güvence altına alınması	Muhasebe sisteminin varlığı ve teminat altına alınan finansal prosedürler	Finansal usulsüzlüklerle ilgili yapılandırılmış uygulamalar

Kaynak: NEI (2002:4), Horvat ve Maier (2004:14), Boijmans (2013).

NEI analizinde yönetimsel kapasite alanında, 'planlama' ve 'uygulama' bazlı üst kategoriler oluşturulmuştur. Planlama altında 'yapılanma, insan kaynakları ve sistem ve

[285] Horvat ve Maier (2004).

araçlar' alt kategorileri dikey olarak tanımlanmıştır. Yönetimsel hazmetme unsurları ve aynı zamanda AB programlama döngüsü adımları olan 'yönetim, programlama, uygulama, izleme-değerlendirme ve mali kontrol' başlıkları kriterler olarak yatay biçimde detaylandırılarak tanımlanmıştır.[286]

- 'Yapılanma', programlamadan mali kontrole kadar döngünün her aşamasında kurum içinde ve kurumlar arasında net bir yetki ve sorumluluk paylaşımını ifade ederken; aynı zamanda yönlendirici ve ortaklıkları güçlendirici kurul ve komitelerin tesisini kapsamaktadır.
- 'İnsan kaynakları' başlığı iş tanımlarının belirlenmesi, iş yükünün net olarak tahmin edilmesi ve fonların etkili kullanımı için gerekli en temel koşul olan yeterli ve yetkin insan kaynağının istihdam edilmesini kapsamaktadır. Deneyimli, yetenekli ve motivasyonu yüksek personel yapısı Yapısal Fonların yönetiminde önemli bir başarı faktörüdür.
- 'Sistem ve araçlar' ise; fonların etkili ve etkin kullanımına yönelik süreç ve uygulamalara dair yönlendirici ve bilgilendirici araç, yöntem, kılavuz, rehber, sistemler, prosedürler, formlar gibi bilgi transferini ilgili tüm paydaşlar ve kuruluşlar arasında sağlayacak araçları kapsamaktadır.

Horvat ve Maier tarafından yapılan çalışmayla NEI analizi bir adım daha ileriye taşınarak, ülkeler bazında analiz için kilit önem taşıyan hazmetme kapasitesi 'göstergeleri' tanımlanmış ve aşağıdaki değerlendirmeler yapılmıştır.[287]

- Yönetim unsurunun göstergeleri olarak; fonların yönetiminden sorumlu otoritenin belirlenmesi, yetki devri usulleri ile kurum içi görev ve sorumlulukların netleştirilmesi akabinde yeterli düzeyde personel istihdamının sağlanması ve modern kamu hizmet sunumu sağlanması kapsanmaktadır.

[286] NEI (2002).
[287] Horvat ve Maier (2004).

- Programlama açısından, AB mali yardımlarının kapsamlı, sektör bazlı entegre ve yatay unsurları öne çıkarılmaktadır. Bu çerçevede, kurumsal ortaklık kurulması, programlamaya yönelik personel istihdamı ile rehber/kılavuzlar sağlanması, AB programlama önceliklerinin ülkenin Kalkınma Planına hizmet etmesi, Ulusal Kalkınma Planının varlığı ve kalitesi gösterge olarak tanımlamışlardır.
- Uygulama açısından, AB mali yardımlarını sektörel ve bölge spesifik yönleri dikkate alınarak, ilgili 'sektör' ve 'bölge' bazında alanında uzman aracı kurumların belirlenmesi, aracı kurumlara yönetim otoritelerince yetki devri yapılması ve aracı kurumlarda yeterli düzeyde personel istihdamı suretiyle uygulamanın etkinliğinin gözetilmesi hedeflenmektedir. OP'ler kapsamında proje geliştirme ve yönetme süreçlerinin açık ve doğru biçimde tanımlanmış olması ve mali yardımların hazmedilmesine yönelik olgun ve çok sayıda projeden oluşan proje havuzunun bulunması gösterge olarak tanımlanmıştır.
- İzleme ve değerlendirme açısından, izleme ve değerlendirme biriminin oluşturulmasının yanı sıra personelinin sorumluluklarının belirlenmesi, programların/projelerin bağımsız değerlendirmesi için bağımsız değerlendirme uzmanlarının varlığı, sürdürülebilir biçimde kurumsal hafızanın oluşması için bilgi teknolojileri (BT) bazlı izleme ve değerlendirme sisteminin varlığı ve katılım öncesi mali yardımlar için işlevsel bir izleme sistemi kurulması gösterge olarak tanımlanmıştır.
- Mali yönetim ve kontrol açısından ise, ödeme otoritesinin belirlenmesi ve sağlıklı işleyişi, muhasebe ve denetim uzmanlığının güvence altına alınması, etkin işleyen bir muhasebe sisteminin varlığı, teminat altına alınan finansal prosedürler ile finansal usulsüzlüklerle ilgili sistematik işleyen uygulamaların bulunması gösterge olarak tanımlanmıştır.

NEI yaklaşımının ayırt edici en önemli yönü, benimsediği yöntem kapsamında yönetimsel kapasitenin unsurlarını oluşturan tüm başlıklarda "temel göstergeler" tanımlayarak önemlerine göre ağırlıklandırılmış puanlama ile yönetimsel kapasiteyi ölçmeye odaklanmasıdır.[288] Söz konusu göstergeler tez kapsamında Türkiye ile ilgili yönetimsel hazmetme kapasitesi analizi ve önerileri yapılırken dikkate alınacaktır.

2.2. AB ÜYE ÜLKE UYGULAMALARI KAPSAMINDA YÖNETİMSEL HAZMETME KAPASİTESİ UNSURLARI BAKIMINDAN ÖNE ÇIKAN HUSUSLAR

AB üye ülke örnekleri ışığında AB mali yardımlarının yönetimsel hazmetme kapasitesi bakımından göstergeler bazında ele alınması, Türkiye başta olmak üzere tüm aday ülkeler için öğretici sonuçlar ihtiva etmektedir. Birliğe en son üye olan Hırvatistan'ın hazmetme kapasitesi değerlendirilirken, katılım öncesi AB mali kaynakların kullanımı ile fonları hazmetme kapasitesi arasında yüksek düzeyde bir korelasyon olduğu ortaya konulmuştur.[289] Bu çalışmaya göre, hazmetme kapasitesi %1 arttığında, katılım öncesi yardımın kullanım oranı %4.78 artmaktadır.[290]

Bu kapsamda, Komisyon raporları, uluslararası literatürdeki üye ülke deneyimlerine dayalı çalışmalar sonucu, AB mali yardımlarının kullanımında yönetimsel açıdan öne çıkan unsurlar ve aday ülkelerin dikkate alması gerekli hususlar izleyen bölümde detaylı olarak ele alınmaktadır.

[288] NEI (2002:9-10).
[289] İvandić ve Kandžija (2023).
[290] a.g.e.

2.2.1. Yönetim ve Yetki Devri

Yönetimsel açıdan AB fonlarının ulusal politika öncelikleriyle ve ulusal kaynaklarla finanse edilen projelerle tamamlayıcı ve koordineli biçimde uygulanması, ulusal bütçeyle entegrasyonunun sağlanması ve ulusal eş-katkının sorunsuz biçimde aktarılabilmesi temel yönetimsel unsurlardır. Bu amaçla AB fonlarına dair hazırlanan ülke stratejilerinden, örneğin üye ülkeler için Topluluk Destek Çerçevesi (Community Support Framework-CSF), sorumlu yönetim otoritesi kurumların ulusal bütçe politikasını belirleme yetkisini haiz merkezi kurumlar arasından seçildiği görülmektedir. Örneğin; İrlanda ve İspanya'da Maliye Bakanlığı, Almanya'da Ekonomi Bakanlığı, Portekiz'de ise Planlama Bakanlığı bu görevi üstlenmektedir.[291]

OP'ler bazında ise sektörel ve bölgesel OP'ler ekseninde görev ayrışması, ilgili ülkenin ulusal sisteminde âdem-i merkeziyet ve bölgesel yapılanmanın gücü ile doğru orantılı olarak değişmektedir. Örneğin daha küçük coğrafi alana ve merkezi yapıya sahip İrlanda'ya kıyasla, federal yapıya sahip Almanya'da Bölgesel Programlara daha fazla ağırlık verilmektedir.

Yönetimsel açıdan, fonların koordinasyonundan sorumlu kurumlar ve yönetim otoritelerinin insan kaynaklarının güçlü olması fonları hazmetme kapasitesine dair en temel unsurlardan biridir. OP'nin içerdiği sektörel başlıkların çeşitliliği ve teknik boyutuna bağlı olarak yönetim otoritelerinin personel sayıları belirlenmektedir. Üye ülke örnekleri incelendiğinde görülmektedir ki, programlama-ihale-uygulama-izleme ve değerlendirme birimleri ayrışmış olarak OP'lerden sorumlu yönetim otoritelerinde çalışan personel sayısı ortalama olarak minimum 4-7 ile maksimum 12-14 arasında değişmektedir.[292] Özellikle eğitim, istihdam boyutu olan sosyal politika alanlarındaki programların uygulanmasından sorumlu personel sayısının yüksek olduğu görülmektedir.

[291] NEI (2002).
[292] NEI (2002:6).

Örneğin Portekiz'de uygulanan eğitim OP'sinin çalışan sayısı yaklaşık 100 kişidir. Uyum Politikası kapsamında büyük altyapı projelerinin daha az personel ile yürütüldüğü dikkati çekmektedir. Bölgesel OP'lerde ise bölgesel programların içerisinde yer alan alt başlıkların yoğunluğuna göre sayı değişmektedir. Kırsal kalkınma da yoğun biçimde personel istihdamı gerektiren bir diğer başlıktır.[293]

Örneğin İspanya'da 1994-1999 döneminde CSF Hedef 1 ve Entegre Bölgesel Operasyonel Programlardan sorumlu Yönetim Otoritesi; ERDF Yönetim Departmanı, Yapısal Fonlar Programlama ve Koordinasyon Departmanı ve Uyum Fonu Departmanı olmak üzere 3 ana departmandan ve toplam 61 kişiden oluşmaktadır (1 genel müdür, 3 genel müdür yardımcısı, 36 uzman ve 21 idari personelden oluşmak üzere). İrlanda'da aynı dönemde yönetim otoritesinde görev yapan 65 personel bulunmaktadır. AB fonlarından yararlanma düzeyi azaldıkça çalışan personel sayısı azalmaktadır. Örneğin İrlanda'da 2000-2006 döneminde söz konusu personel sayısı 42'ye düşmüştür.[294]

Programların personel sayısı kadar niteliği de önem taşımaktadır. Bu birimlerde özellikle İngilizce dil yeteneği yüksek, iktisat, hukuk, ekonomi veya altyapı projelerine göre ihtisaslaşmış alanlarda mühendislik mezunu kişilerin istihdam edilmesi önem taşımaktadır. İstihdam edilen bu personel; proje yönetimi, proje hazırlama, ihale dokümanları, izleme-değerlendirme, fayda-maliyet analizi konularında kapsamlı eğitimler almaktadır.

Nitelikli personelin yönetim otoriteleri bünyesinde çalışmaya devam etmesini sağlamak ve diğer kurumlara geçişkenliğin az olması temel sorunların başında gelmektedir. MDAÜ deneyimleri göstermektedir ki; kamu kurumlarında maaş rejiminin düşük olması ve özel sektörde nitelikli personele talep olması nedeniyle, çalışanların özel sektöre ve uluslararası kuruluşlara transfer olarak kamudan ayrılması yüksek oranlara

[293] NEI (2002).
[294] a.g.e. sf.6-7.

ulaşmaktadır (turn over rates). Bu durum kurumsallaşmanın önüne geçmekte ve kurumsal hafıza oluşumuna ket vurmaktadır. O nedenle kamu maaş rejiminin uygun biçimde belirlenmesi önem taşımaktadır. Kamu maaşlarının çok düşük olduğu MDA ülkelerinde OP'lerin teknik yardım bileşeni altından personel maaşlarına ilaveler yapılmak suretiyle önlem alınma yoluna gidilmiştir.

Yönetim alanında yetki devri seviyesi ülkeden ülkeye değişmekle birlikte yönetim otoritelerinin yanı sıra aracı kurumlara (intermediate bodies) da yüksek oranda yetki devri yapıldığı görülmektedir. AB ülkelerinin neredeyse tamamında yönetim otoritelerince ihtisaslaşmış aracı kurumlara yetki devri yapılmakta ve bu kurumlarla birlikte AB fonlarının yönetimi icra edilmektedir. Yönetim otoritelerince ağırlıklı olarak programlama ve uygulama fonksiyonlarında yetki devri yapılmaktadır. Aracı kurumlar ilgili OP'nin kapsadığı tematik alanlar veya kapsadığı coğrafi alana bağlı olarak alt sektörel bazda veya bölgesel düzeyde alanında uzmanlaşmış kurumlardan seçilmektedir.[295] Proje tekliflerini alma, ihale yapma, sözleşme imzalama ve uygulama süreçlerini takip, izleme görevleri aracı kurumlara devredilebilmektedir.

Tüm fonksiyonlarda yetki devri yapılabildiği gibi belirli görevlerin de delege edilmesi söz konusu olabilmektedir. Örneğin, izleme-değerlendirme veya bilgilendirme-tanıtım gibi alanlarda da yönetim otoriteleri özel aracı kurumlara/birimlere yetki devri yapabilmektedir. Yetki devrine karşın, nihai sorumluluk yönetim otoritesinde kalmaya devam etmektedir. Aracı kurumlara yetki devrinin yüksek olduğu Portekiz'de 1994-1999 döneminde AB fonları ile ilgili programlarda görev yapan toplam personel sayısı yaklaşık 600'dür.

[295] Aracı kurumlar ve OP ilişkisi detaylı olarak ve ülke örnekleri verilmek suretiyle izleyen "programlama" başlığında ele alınacaktır.

2.2.2. Programlama ve Ortaklıklar

AB mali yardımlarının etkin kullanımı için süreç tasarımı ve planlamanın özenle yapılması gereken alan programlamadır. Programlama için en temel sorunların başında, projelerin sorumlusu ve uygulamanın belirleyicisi olan kurumlarla 'ortaklık' (partnership) tesis edilmesi gelmektedir. OP (veya bir proje) merkezi düzeyde bir kurumda masa başında yazıldığı zaman, bu fondan yararlanacak hedef kitle veya uygulayıcı yerel bir partner kurumun desteği ve sahiplenmesinin sağlanması riske girecektir. Bu nedenle sürecin en başında, hem içerik olarak doğru ihtiyacın tespiti hem ihtiyaca uygun çözümlerin ortak akılla belirlenebilmesi, hem de kurumsal bazda entegre ve birbirini tamamlayıcı biçimde aksiyon alınması suretiyle programın etkin ve etkili uygulanması için programlamanın erken aşamasında ortaklıkların kurulması kilit önem taşımaktadır. Aksi durumda, uygulama aşamasında beklenen sonuçlar elde edilememektedir.

Avrupa Komisyonu AB fonlarının kullanımında ortaklıklar kurulmasını çok temel bir öncelik olarak değerlendirmektedir. Hem Komisyon hem de ülkeler nezdinde buna yönelik önlemler alınmakta ve her düzeyde ortaklıklar teşvik edilmektedir. Ortaklık yaklaşımı esasen AB Uyum Politikasının "ortaklık" ilkesi kapsamında da temel bir ilke olup, doğru bir yönetişim mekanizmasının kurulması için önem taşımaktadır.

Danışma veya uygulama ortaklıkları dâhil kapsamlı ortaklıklar bu anlamda gereklidir. Bakanlıklar arası koordinasyon ve paydaş temsilcilerinin katılımının yanı sıra geniş kapsamlı sosyal ortaklar, bölgesel paydaşlar ve STK'ları içeren ortaklıklar programlama aşamasının en önemli unsurlarıdır. Etkili bir program/proje tasarımı geniş tabana ve paydaş dâhiliyetine dayalı sosyo-ekonomik planlama sürecini gerekli kılmaktadır.

Kurulan ortaklıklar, AB mali yardımları için hem genel düzeyde hem de her bir OP ve proje bazında kurulan izleme ve yönlendirme komitelerinde pekişerek devam etmektedir. İlerlemeler Komitelerde ortaklarla ele alınarak, kararlar verilmekte ve uygulanmaktadır. Programın etkili biçimde uygulanması ve ilgili tematik politika alanı veya bölge düzeyinde sürdürülebilir etki yaratması için ortaklıklar en temel unsurların başında yer almaktadır. Sürecin en başında programın çeşitli paydaşları arasında "sahiplik" duygusunun temin edilmesi başarının önemli unsurlarındandır.

Ulusal olarak finanse edilen programlarla AB fonlarından finanse edilen programların çakışmaması, mükerrer harcamaların olmaması, birbirini tamamlar ve destekler mahiyette ulusal ve AB kaynaklarının Ulusal Kalkınma Planı'nı hedefleri doğrultusunda kanalize edilmesi zor bir iştir. Politika ve bütçe uyumunun ve tutarlılığının sağlanması için programlama sürecinin dikkatlice tasarlanması gerekmektedir. Farklı bakanlıklardan gelen ve rekabet eden ve hatta bazen çatışan kurumsal menfaatler, üst ölçekte bakış açısına, koordinasyon ve teknik bilgi yetkinliğine ve yetkisine sahip kurumların programlama sürecinde doğrudan yer almasını gerekli kılmaktadır.

Programlamada GZFT analizi, sosyo-ekonomik, istatistiksel, strateji geliştirme, gösterge belirleme, hedeflerin sayısallaştırılması gibi analitik becerileri haiz personel yapısı sağlanması önemlidir.[296] Avrupa Komisyonu Tüzüklerini temel alarak ulusal bir Yönetim Otoritesi tarafından hazırlanan programlama yönergeleri gibi yönlendirici rehberlerin varlığı ile son tarihlere (deadline) göre programlama yapılması ve etkin raporlama önem taşımaktadır.

[296] NEI (2002:13).

2.3. MDA ÜLKELERİNİN AB FON KULLANIMLARININ YÖNETİMSEL HAZMETME KAPASİTESİ GÖSTERGELERİ IŞIĞINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

1998 Lüksemburg Zirvesiyle AB'ye adaylık statüsü kazanan MDA ülkeleri, üyeliğe hazırlık süreçlerinde AB tarafından özel olarak yapılandırılan PHARE, ISPA ve SAPARD Programlarından kapsamlı biçimde yararlanmışlardır. PHARE Programıyla AB müktesebatın aday ülkeler tarafından uygulanması ve ekonomik ve sosyal uyum (economic and social cohesion-ESC) alanındaki faaliyetlere; ISPA Programıyla çevre ve ulaştırma alanındaki altyapı projelerine ve SAPARD Programıyla da tarım ve kırsal kalkınma alanındaki faaliyetlere kaynak aktarmıştır. Bu programlar aday ülkeler olan MDAÜ'leri üyelik döneminde kullanılacak Yapısal Fonlar ve Uyum Fonuna hazırlamayı hedeflemesi nedeniyle, ileriye dönük olarak artan fon hacmini absorbe etmeye yönelik idari yapılanma ve yönetimsel mekanizmaların oluşturulmasında da önemli rol oynamıştır.

Uyum Politikası kapsamında AB mali yardımlarının yönetimsel kapasitesini değerlendirme göstergelerinin MDA ülkeleri ekseninde yansımalarının değerlendirilmesi, Türkiye için faydalı bulgular sunması bakımından önem taşımaktadır. İzleyen bölümde sırasıyla yönetim ve programlama, uygulama, izleme-değerlendirme ve mali kontrol başlıklarında MDA ülkeleri bulguları ele alınacaktır.

Yönetim (management) boyutu yönetimsel hazmetme kapasitesinin en stratejik kanadını oluşturmaktadır. Özellikle yapılanma, insan kaynakları ve sistem-araçlar itibariyle doğru yapılanma modelinin ortaya konulması ve ülkenin stratejik önceliklerinin belirlenmesi ve bu önceliklere uygun olarak OP kurgusunun ve yapılanmasının oluşturulması önem arz etmektedir.

Bu kapsamda Tablo 26'da yer alan MDAÜ'lerin üyelik sonrası ilk programlama dönemi olan 2007-2013 dönemi için belirledikleri kilit yönetim yapıları olan Mali Yardım

Koordinatör Kurumları ve fon tahsis edilen OP alanları incelendiğinde, Mali Yardım Koordinatör kurumunun ülkenin bütçe ve mali politikasından sorumlu Maliye Bakanlığı ya da Planlama Teşkilatı olduğu görülmektedir. Bulgaristan, GKRY, Estonya, Letonya, Litvanya, Macaristan gibi çok sayıda ülke PHARE programından itibaren bu şekilde ilerlemiştir. PHARE döneminde Avrupa ile Entegrasyon Bakanlığı/Komitesi Ofisi koordinesinde fonları kullanan Polonya gibi ülkeler ise izleyen programlama döneminde Ulusal Mali Yardım (NSRF) Koordinatörü Kurumu değiştirerek, kalkınma politikalarından sorumlu kurumlara Polonya ve Slovakya örneğinde Bölgesel Kalkınma Bakanlığına, Romanya örneğinde ise Maliye Bakanlığına mali yardımların koordinasyonu görevini vermişlerdir.

Tablo 26. Üyelik Sonrası İlk Programlama Dönemi Olan 2007-2013 Dönemi MDAÜ'lerde Mali Yardım Koordinatör Kurumları ve Fon Tahsis Edilen OP Listesi

Ülke	PHARE Ulusal Mali Yardım Koordinatörü Kurum	Tahsisat Milyar Avro*	Ulusal Mali Yardım (NSRF) Koordinatörü Kurum	2007-2013 Dönemi OP Sayısı
Bulgaristan	Maliye Bakanlığı	6,674	Maliye Bakanlığı (AB Fonlarının Yönetimi Genel Müdürlüğü)	7 OP - İdari kapasite - Rekabet gücü - Çevre - İnsan kaynakları gelişimi - Bölgesel kalkınma - Teknik yardım - Ulaştırma İBBS Düzey II bazında bölgesel OP bulunmamaktadır.
GKRY	Planlama Teşkilatı (The Planning Bureau)	0,640	Planlama Teşkilatı[297]	2 OP - Sürdürülebilir Kalkınma ve Rekabet Gücü - İstihdam, İnsan Sermayesi ve Sosyal Uyum

[297] 1 Kasım 2013'te (127(I) /447 sayılı Kanun ile misyonda yapılan revizyon kapsamında Planlama Bürosu "Avrupa Programları, Koordinasyon ve Kalkınma Genel Müdürlüğü (DG EPCD)" olarak yeniden adlandırılmıştır. 2014-2020 döneminde yeni ismiyle AB fonlarının koordinasyonuna ilişkin görevini icra etmektedir.

Çek Cumhuriyeti	Maliye Bakanlığı	26,303	Bölgesel Kalkınma Bakanlığı (Ministry for Regional Development)	17 OP - 4 Sektörel OP - 7 Bölgesel OP - 2 OP salt Prag için (rekabetçilik ve adaptabilite) - 4 çok amaçlı OP (yakınsama ve rekabet edebilirlik karışımı) *ERDF ve ESF altından finanse edilen* - OP Girişimcilik ve Yenilikler - OP Yenilikler için Araştırma ve Geliştirme - OP Çevre - OP Ulaşım - OP Teknik Yardım - OP İnsan Kaynakları ve İstihdam - OP Rekabet Gücü için Eğitim - OP Prag Rekabet Gücü - OP Prag Adapte Edilebilirlik - Entegre OP - 7 İBBS II Bölgesel OP (Merkez Bohemia, Güneybatı, Kuzeybatı - Güneydoğu, Kuzeydoğu, - Moravya-Silezya - Orta Moravya
Estonya	Maliye Bakanlığı	3,403	Maliye Bakanlığı	3 Sektörel OP - İnsan Kaynakları, - Ekonomik Ortamın Geliştirilmesi, - Yaşanabilir Çevrenin Geliştirilmesi (Çevre, Enerji, Sağlık Ve Eğitim, Sosyal Refah Altyapısı, Dengeli Bölgesel Kalkınma)
Letonya	Maliye Bakanlığı	6,775	Maliye Bakanlığı	3 OP - Girişimcilik ve Yenilikler

				- Altyapı ve Hizmetler - İnsan Kaynakları ve İstihdam
Litvanya	Maliye Bakanlığı	4,530	Maliye Bakanlığı	4 OP - İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi - Ekonomik Büyüme - Uyum (Bütünleşme) Teşviki - Teknik Destek
Macaristan	Başbakanlık Ofisi	24,921	Ulusal Kalkınma Teşkilatı (National Development Agency)	15 OP - Sosyal Yenilenme - Devlet Reformu - Orta Macaristan - Elektronik Kamu Yönetimi - Ekonomik Rekabet Gücü - Çevre ve Enerji - Batı Pannon - Güney Büyük Ova - Orta Transdanubya - Kuzey Macaristan - Ulaşım - Sosyal Altyapı ERDF - Kuzey Büyük Ova - Uygulama - Güney Transdanubya
Polonya	Avrupa ile Entegrasyon Komitesi Ofisi	65,222	Bölgesel Kalkınma Bakanlığı (Ministry of Regional Development)	21 OP - 5 Ulusal ve 16 Bölgesel OP - OP Yenilikçi Ekonomi - OP İnsan Sermayesi - OP Altyapı ve Çevre - OP Doğu Polonya'nın Gelişimi - OP Teknik Yardım - 16 İBBS II Bölgesel OP'ler
Romanya	Avrupa ile Entegrasyon Bakanlığı	19,213	Maliye Bakanlığı (Ministry of Economy and Finance - Authority for the Coordination of Structural Instruments)	7 OP - Bölgesel OP - Ekonomik Rekabet Gücünün Artırılması OP - Teknik Yardım OP - İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi OP - İdari Kapasitenin İyileştirilmesi OP - Çevre OP

				- Ulaştırma OP
Slovakya	Avrupa ile Entegrasyondan Sorumlu Başbakan Yardımcısı	4,101	Bölgesel Kalkınma Bakanlığı (Ministry of Construction and Regional Development - Section of Regions' Development Strategy)	10 OP - OP Bilgi Toplumu - OP Çevre - Bölgesel Operasyonel Program - OP Ulaşım - OP Sağlık - OP Rekabet Gücü - OP Teknik Yardım - OP Araştırma ve Geliştirme - OP Eğitim - OP İstihdam ve Sosyal İçerme
Slovenya	Avrupa ile İlişkiler Bakanlığı	11,361	Başbakanlık - Yerel Yönetimler ve Bölgesel Politikadan Sorumlu Teşkilatı (Government Office for Local Self-Government and Regional Policy)	3 OP - Bölgesel Kalkınma Potansiyellerinin Güçlendirilmesi - Çevre ve Ulaşım Altyapısı Geliştirilmesi - İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi
Malta	Planlama ve Önceliklerin Koordinasyonu Birimi	0,855	Parlamento bünyesinde (Sosyal Diyalog Sekretaryasına bağlı) Planlama ve Önceliklerin Koordinasyonu Birimi	2 OP - Daha iyi bir yaşam kalitesi için rekabet gücüne yatırım yapmak - Daha fazla iş ve daha iyi yaşam kalitesi için insanları güçlendirmek
Toplam Tahsisat		173,998 *(GYRY ve Malta hariç 172,503 milyar avro)*		

Kaynak: Avrupa Komisyonu (2007), Uyum Politikası 2007-2013 NSRF verileriyle tez kapsamında oluşturulmuştur.

AB mali yardımları, özellikle de MDAÜ'lerdeki birçok üye ülkede, kamu yatırımlarının %50'sini aşan bir büyüklüğe ulaşmaktadır ve ayrıca, AB mali yardımları yıllık ulusal GSYİH'sının %1,9'u ile %4,4'üne tekabül etmektedir.[298] Bu nedenle

[298] Fazekas ve Tóth (2017:186).

MDAÜ'lerde yapılan AB Uyum Politikası harcamalarının kalkınmaya yönelik yapılan ulusal harcamalarla ilişkisi yüksek olup, AB mali yardımlarının Letonya, Litvanya, Slovakya, Estonya ve Polonya'da kalkınma için yapılan ulusal harcamaların %50'nin üzerine çıkarak önemli bir tutar teşkil ettiği vurgulanmaktadır. Özellikle Letonya, Litvanya gibi küçük ölçekli ülkelerde bu oran %80'leri aşmaktadır. Bu nedenlerle MDAÜ'lerde AB mali yardımlarının etkinliğinin artırılması, kurumsal yapıların bu doğrultuda güçlendirilmesi, yolsuzluk ve usulsüzlüklerin azaltılmasına yönelik özel önlemler alınması yönünde bir irade ortaya konulmuştur. Romanya, Bulgaristan, Macaristan gibi ülkelerde AB programlarının seçim ve uygulama süreçlerinin siyasileşmesi, üst düzey siyasi yetkilerinin ve organize suç gruplarının proje süreçlerine müdahil olması, yolsuzlukların tespiti gibi durumlar yaşanmıştır. Avrupa Komisyonun ödemeleri dondurmasıyla sonuçlanan bu tür olumsuz örneklerin sıklıkla yaşanması; MDAÜ'leri siyasi kayırmacılığı azaltıcı, yolsuzluk ve düzensizlikleri giderici ciddi önlemler almaya yöneltmiştir.

Avrupa Parlamentosu tarafından 2015 yılında hazırlanan değerlendirme çalışmasında, izleme komiteleri, farklı programlar ve fonlar arasındaki koordinasyon sorunlarıyla başa çıkmak için kritik önemde bir yapı olarak görülmektedir.[299] Koordinasyonu artırmak için çeşitli fonlardan temsilcilerin dâhil edildiği bir yapıda oluşturulması önerilmektedir. Ortak İzleme Komitelerinin ortak değerlendirme sonuçlarını analiz etmek veya Ortaklık Anlaşması'nda değişiklik yapmak için paydaşlarla birlikte toplantılar düzenlenmesi de öneriler arasında yer alan bir diğer husustur.[300]

Uyum Politikası programlarının uygulanmasında yaşanan idari yükler konusu, basitleştirme (simplification) tartışması ekseninde özellikle tartışılmıştır. Komisyon'un

[299] Avrupa Parlamentosu (2015).
[300] a.g.b.

Üye Devletlerin 2009 yılına ait stratejik raporlarında yer verdiği ana zorluklar ve "sistemik engeller" olarak aşağıdaki iki husus paylaşılmaktadır: [301]

- Kontrol kurallarındaki değişiklikler Üye Devletlerde uygulamanın gecikmesine neden olmaktadır.
- Çakışan program dönemlerini yönetmek karışıklık ve sorun yaratmaktadır.

Bu iki husus uygulamada ağır idari yükün politika hedeflerinin gerçekleştirilmesi pahasına devam etmesine neden olmaktadır. AB Uyum Politikası için benimsenen uygulama sistemleri bürokratik ve hantal olarak algılanmaktadır. Bu durum, belirli sektörleri veya paydaşları programlardan dışlayarak, önemli faydalanıcıların sürece etkin katılımını engellemektedir. Uyum Politikasının, düzenlemelerin basitliği ve operasyonların şeffaflığı arasında denge bulması gerekliliği ve AB süreçlerinin iç uygulamaya etkili biçimde yansıtılması ihtiyacı öne çıkan konuların başında yer almaktadır.[302]

Kaliteyi ve etkiyi artırmak yerine, harcamaları en üst düzeye çıkarmaya odaklandığı için n+2 kuralı eleştirilmektedir. Bu kural Program 'hedeflerine ulaşmaya' daha doğrudan hizmet edebilecek diğer projeler pahasına, teknik olarak daha olgun projelerin seçimine yol açabilmekte ve bazı programların, daha az stratejik ancak finansal olarak daha uygulanabilir projeleri içerecek şekilde proje seçim kriterlerini hafifletmesine neden olmaktadır. Bu eksende n+2 kuralının, 'sonuçların hesap verebilirliği' yerine 'mali hesap verebilirliği' aşırı vurguladığı ve bunun da "ters etkilere" (perverse effects) yol açtığı savunulmaktadır.[303] Bununla birlikte, n+2 kural fonların harcanma biçiminde finansal titizlik sağladığı için, ilke olarak desteklenmesine rağmen; proje/program

[301] Ferry (2013:21).
[302] a.g.e.
[303] a.g.e.

yapısının daha yenilikçi, uzun vadeli veya karma yapıda olmasını engelleyici nitelik taşıdığı için eleştirilmektedir.[304]

Diğer bir eleştiri de Komisyon denetimlerinde belirlenen hata oranının denetim faaliyetlerinin gerçek öğrenme aracı olarak konumlandırılma potansiyelini baltalaması ve kapanış denetimlerinin zamanlamasının program uygulamasını iyileştirme için geç kalmasıdır. MDAÜ'lerde politika yönetimi ve uygulama sistemlerinin zayıf olduğu ve kısıtlı kamu harcamasına kıyasla önemli tutarda AB fonunun aktarıldığı göz önüne alındığında, idari verimlilik sorunları ve AB Uyum Politikasının yarattığı idari yük sorunları ön plana çıkmaktadır. Bölgesel kalkınma faaliyetlerinin kapsamının belirlenmesi ihtiyacının, bu nedenlerle AB fonu alma ihtiyacının gölgesinde kaldığı vurgulanmaktadır. Buna örnek olarak bazı akademisyenlerin, teknik hazmetme kapasitesi (fonları zamanında ve prosedürlere uygun olarak harcayabilme yeteneği) ile yapısal hazmetme kapasitesi (AB fonlarını stratejik, kalkınma odaklı bir şekilde kullanma becerisi) birbirinden ayırması gösterilebilir.[305]

2.4. MDAÜ Uyum Politikası Uygulamalarında Bölgesel Programlar ve Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Önemi

AB Uyum Politikasında fon kullanımı sisteminin nasıl kurgulanması gerektiği üzerinde önemle durulan bir konudur. Bölgeselleşme hakkında yapılan tartışmalarda, genel olarak sorumlulukların ulusal düzeyde toplanması, bölgesel programlara tam olarak devredilmesi veya karma sistemler oluşturulması yönünde seçenekler öne çıkmaktadır. Bähr tarafından 2008 yılında yayımlanan çalışmada, 1975-1995 döneminde 13 AB ülkesinin yönetim yapıları incelenmiş ve Uyum Politikasının 'merkezi olmayan yönetim sistemlerinde daha etkili olduğu' tespit edilmiştir.[306] Merkezi hükümetin rolünün hâkim

[304] Ferry (2013:22).
[305] Ferry (2013:22).
[306] Bahr (2008).

olmaya devam etmesine karşın, Uyum Politikasının yakın dönem tarihinde MDAÜ'ler başta olmak üzere AB'ye üye devletlerin bölgesel ve yerel yapıları güçlendirmeye yöneldiği görülmektedir.[307] Özellikle Bölgesel OP için aracı kurumlar (intermediate bodies) olarak Bölgesel Kalkınma Ajanslarının (BKA) oluşturulması, ortaklık ilkesinin (partnership principle) uygulanmasında iyi uygulamalar olarak görülmektedir.[308]

Yönetim Otoriteleri, yönetim ve uygulama için genel sorumluluğu elinde bulundurmaktadır. Bölgesel düzeyde BKA'lara ve aracı kurumlara özel görevler verilmiştir. Aracı kurumlar potansiyel yararlanıcıları desteklemekte, teklif çağrıları başlatmakta, başvuruların uygunluğunu ve ödeme taleplerini değerlendirmekte, proje sözleşmelerini sonuçlandırmakta, projeleri izlemekte ve iletişim planına katkıda bulunmaktadır. Bölgesel OP yukarıdan aşağıya bir şekilde tasarlanmamış olmasına ve her bölgenin özelliklerini dikkate almasına rağmen, yine de standardizasyonu desteklemiştir. Yönetim Otoritesi ana aktör olmasına rağmen aracı kurumlarla ilişkisinin olumlu ve işbirlikçi olması önem taşımaktadır. Genel olarak, görevlerin dağılımında stratejik planlama ve koordinasyondan sorumlu yönetim otoritesi iken BKA'lar bölgeye özgü gelişmelere ve bölge bazlı hususlarda doğrulama ve onay prosedürlerine odaklanmışlardır. Bu nedenle, BKA'lar için mevcut araçlarla başarabilecekleri makul görevler tanımlanmasının daha etkili sonuçlara yol açacağı savunulmaktadır.[309]

Yerelde faydalanıcılara yakınlıklarından dolayı BKA'lar, faydalanıcıların ihtiyaçlarına daha hızlı ve iyi yanıt verebilme kapasitesine sahiptir. Romanya örneğinde Yönetim Otoritesinin sahip olduğu büyük kararları alma yetkileri olmasa bile, BKA'lar kendi bölgelerindeki birçok yararlanıcı ile yakın çalışma ilişkileri kurmuş, özellikle diğer bölgesel aracı kurumlara kıyasla güven ve saygı kazanmışlardır. AB fonlarındaki rolleri ile BKA'lar Romanya'da yerel bölgesel kalkınmanın arkasındaki ana itici güç olarak

[307] Szabo (2016:245).
[308] a.g.e. sf. 241.
[309] a.g.e. sf. 244.

algılanmaktadır. BKA'ların tüm kamu sektörü kurallarına ve prosedürlerine uymak zorunda olmamaları, Bölgesel OP kapsamındaki diğer aracı kurumlarla karşılaştırıldığında esneklik ve daha verimli bir uygulamaya yol açmıştır.[310] 2009 yılında yapılan "EURADA Üyelerinin AB Programlarını Kullanımı" konulu anket sonuçlarına göre, BKA'ların AB fonlarını kullanmak veya kullandırmak üzere yoğun olarak faydalandıkları ve ERDF fonları ağırlıklı olarak bölgesel OP'ler aracılığıyla aktarılmaktadır.[311]

AB mali yardımlarının yönetiminde yer alan kurumların idari kapasitesi, Uyum Politikasının performansı ile doğrudan ilişkilidir. 1988 yılı Uyum Politikası Reformu ve Maastricht Antlaşması'ndan bu yana, bölgesel otoriteler daha fazla özerklik ve sorumluluk kazanmışlardır. Bölgesel düzeyde yönetişim de, AB genelinde giderek daha fazla önem kazanmıştır. Ancak MDAÜ özelinde bu durum otomatik olarak karar verme yetkisinin devredilmesi anlamına gelmemektedir, çünkü MDAÜ'lerde bölgesel ve yerel yapıları güçlendirme geleneği bulunmamaktadır. Polonya dışında, MDAÜ'lerdeki yönetim sistemleri oldukça merkezidir.[312] DG REGIO tarafından 2010 yılında yaptırılan çalışmada; Danimarka, Litvanya, Estonya, Letonya, Slovenya, Slovakya, Macaristan, Yunanistan, İsveç, Romanya, Bulgaristan, Kıbrıs, Malta ve Lüksemburg merkezi sistemler olarak kabul edilmektedir, Almanya, İtalya, Hollanda, Avusturya ve Belçika bölgesel sistemler olarak kabul edilirken, Polonya, Fransa, Finlandiya, Çek Cumhuriyeti, İspanya, İngiltere, İrlanda ve Portekiz karma sistemler olarak görülmektedir.[313]

AB genelinde BKA'lar yasal statülerine göre ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte, mali ve organizasyonel esnekliği sağlamak üzere ajanslar genel olarak özel hukuk hükümlerine tabi kamu kuruluşları olarak yapılandırılmıştır.[314] Macaristan ve

[310] a.g.e.
[311] Başar (2011: 32).
[312] Szabo (2016:241).
[313] Sweco International (2010).
[314] Özen (2005:5).

Romanya'daki BKA'lar güçlü bir merkezi yönetim geleneğine sahip olarak, kar amacı gütmeyen statüde kurulmuştur. Çek Cumhuriyeti, Estonya, Slovakya, Polonya gibi ülkelerde kamu-özel sektör şirketleri olarak yapılanmıştır. BKA'ların yasal statüleri zaman içinde merkezi kamu yapısından uzaklaştırılarak daha fazla özerk olabilecekleri bir yapıya dönüştürülmüştür.[315]

Macaristan'da kalkınma ajansları, Düzey II bazında kurulmuştur ancak Polonya ve Çek Cumhuriyeti gibi ülkelerde Düzey II sınırlarına bağlı olmadan Düzey II bölgesinde 4 ya da 5 kalkınma ajansı bulunabilmektedir. Romanya'da BKA'lar Düzey II bazında kanunla kurulmuş, kar amacı gütmeyen, kamu yararına çalışan ama kamu kuruluşu olmayan ve tüzel kişilik sahibi kurumlardır, bölge planı hazırlama ve uygulamalarına odaklanmışlardır. Macaristan ve Romanya'da BKA'lar AB Uyum Politikası kapsamında bölgesel OP'ler aracılığıyla teklif çağrıları sürecini yönetmek, proje sözleşmelerine imza atarak teknik ve mali sorumluluk üstlenmek ve uygulama sürecini izlemek konularında aktif görev almaktadır. Romanya'da ulusal düzeyde uygulanan Bölgesel OP'nin Yönetim Otoritesi merkezi düzeyde bölgesel gelişme politikalarından sorumlu kurum olan Bölgesel Kalkınma ve Turizm Bakanlığı'dır.[316]

Başlangıçta MDAÜ'lerce idari olarak merkezi ve bölgesel düzeyde ulusal yapıların kurulması Komisyon tarafından teşvik edilse de, ülkenin büyüklüğüne ve yapısına göre sonradan bu pozisyonun yerini merkezi eğilime bıraktığı örnekler mevcuttur. Örneğin Slovenya'da, Komisyon başlangıçta ülkedeki âdemi merkeziyetçilik eksikliğini eleştirerek bölgesel kalkınma ajanslarının kurulmasını önermiştir. Ancak, müktesebatın bölgesel politika bölümü üzerindeki müzakerelerin son aylarında Komisyon, Slovenya'nın tek bir bölge olarak ele alınmasının daha verimli olacağına karar vermiştir.[317] Bir diğer örnekte, Polonya ve Çek Cumhuriyeti'nde, entegre bölgesel

[315] Özen (2005:6).
[316] Başar (2011).
[317] Faro (2004).

operasyonel programlar merkezi düzeyde yönetilmiş olup, uygulama sürecinin bazı yönleri bölgesel otoritelerce (bölgesel hükümetlerce) üstlenilmiştir. Temel sorun, bu gibi yeni bölgesel düzenlemelerin Yapısal Fonlar bağlamıyla ne kadar ilgili ve kalıcı olduğudur. Avrupalılaşma süreci MDAÜ'leri etkisi altına almasına karşın, bu değişikliklerin geleneksel olarak merkezi olan bir sistemde politikalara etkili biçimde yansıtılamadığı ve ağırlıklı yapının merkezi kurumlar üzerinden olduğu kabul görmektedir.[318]

Uyum Politikası düzenlemeleri AB ülkelerinin kendi ulusal yapılanmalarına uygun olarak kuralları yorumlamasına; iç yapılanma ve mekanizmalarını uygun gördükleri şekilde düzenlemelerine olanak tanımaktadır. Bu durum, her üye ülkede ulusal ve bölgesel düzeyler arasında farklı mekanizmaların, düzenlemelerin ve yapıların oluşmasını sağlamaktadır. Örneğin, Polonya'daki 16 bölgede (voivodeships) kurulan ofislere, 2004–2006 döneminde entegre ve merkezi olarak yönetilen Bölgesel OP'lerde (ikincil bir görev olarak) aracı kurum rolü verildikten sonra, 2007–2013 dönemi için geliştirilen 16 bölgesel OP için yönetim otoritesi görevi verilmiştir. Bu dönemde Doğu Polonya'nın geliştirilmesine odaklanan ek bir program merkezi olarak yönetilmiştir. Bu dönemde bölgesel yapılarca yönetilen OP'lerin ulusal olanlardan daha iyi sonuçlar elde ettiği görülmüştür. Fon kullanım performansındaki bu artış sonucu, 2014-2020 döneminde Polonya'da 16 Bölgesel OP için tahsisat tutarı %25'ten %60'a çıkarılmıştır. [319]

Çek Cumhuriyeti de Polonya gibi 2004-2006 döneminde merkezi yapılar sorumluluğunda yürüttüğü programları 2007–2013 döneminde 8 adet Bölgesel OP ve merkezi olarak yürütülen entegre bir programa evrilterek merkezi ve bölgesel yapıların ortaklaşa sorumluluğunda karma bir çizgiye doğru hareket etmiştir. Ancak Çek Cumhuriyetinde bölgesel bazda yönetim otoritesi olarak görev yapan 8 bölgesel konseyin

[318] Ferry (2013), Bache (1999).
[319] Michie ve Granqvis (2013).

uygulamada farklı yaklaşımlar benimsemeleri ve bazılarının istikrarsız bir idari kapasite ve personel iş bırakmalarının yoğunlukla yaşanması sonucu, Çek hükümeti 2014-2020 döneminde programlarını yeniden merkezileştirmiştir. 7 ayrı Bölgesel OP birleştirilerek, merkezi olarak yönetilen tek bir Entegre Bölgesel OP haline getirilmiştir. Sadece Prag için ayrı bir Bölgesel OP olup, Prag Bölgesel Otoritesinin yönetimine bırakılmıştır.[320]

Macaristan da benzer şekilde üyeliğin hemen akabindeki 2004-2006 döneminde AB fonlarını merkezi bir sistemle yönetmeye başlamış, akabinde 2007–2013 döneminde BKA'ların aracı kurum olarak belirlendiği merkezi olarak yönetilen 7 Bölgesel OP ile karma bir sisteme geçmiştir. 2014-2020 döneminde Macaristan, görece daha gelişmiş Orta Macaristan Bölgesi için ayrı bir Bölgesel OP ve diğer 6 bölgenin tamamını kapsayan bir Entegre Bölgesel OP uygulamıştır. Bölgesel OP'lerin tamamı için BKA'lar aracı kurum olarak belirlenmiştir.

Slovakya, üyelik sonrası 2004-2006 döneminde Bölgesel OP uygulamamıştır; ancak 2007-2013 döneminde biri Bratislava bölgesi için, diğeri de geri kalan 3 bölge için Entegre Bölgesel OP olmak üzere toplamda 2 Bölgesel OP öngörmüştür. Bölgesel OP'ler merkezi düzeyde yönetilmiştir. 2014–2020 döneminde de merkezi olarak yönetilen Entegre Bölgesel OP uygulanmıştır.

Bulgaristan'da ise 2007–2013 ve 2014-2020 dönemlerinde sadece bir Entegre OP uygulanmıştır. Entegre Bölgesel OP merkezi idarelerin yönetiminde olup, Yönetim Otoritesi olarak bakanlığın ve aracı kurum olarak aynı bakanlığın bölgesel birimlerinin belirlenmesi suretiyle karma bir yapıyla yönetilmiştir. [321]

Romanya'ya yönelik olarak Komisyonun 2014 yılında yayımladığı "Ülkeye Özgü Tavsiyeler Raporu", kurumlardaki idari kapasite düşüklüğünü fonları hazmetme

[320] Szabo (2016:245).
[321] a.g.e.

oranlarındaki en önemli faktör olarak açıklamıştır.[322] Birçok kurumda personel sıkıntısı ve yüksek düzeyde iş bırakma olması, personelin düşük maaş ve sınırlı teknik uzmanlıkla çalışması; sözleşme, değerlendirme ve ödemelerde gecikmelere, stratejik planlama eksikliğine ve kamu ihalelerinde düzensizliklere yol açmıştır. Romanya'da her BKA'da çalışan personel sayısı 2000'li yılların başlarındaki birkaç kişiden oluşurken, 2007'de bu sayı 50, 2013'te 100 kişiye ulaşmıştır. Avrupa Komisyonu Romanya'da tespit ettiği birçok proje/program uygulamasında önemli finansal düzeltmeler yapmıştır ve fonları askıya alma veya geçici olarak ödemelerin durdurulması gibi yaptırımlar uygulamıştır. Aşırı bürokrasi, uzun ve hantal kamu ihale prosedürleri ve ulusal düzeyde koordinasyon eksikliği de öne çıkan diğer önemli faktörler olmuştur. 2007–2013 döneminde Romanya'da Uyum Politikasının yapısı, tüm Yönetim Otoriteleri ve merkezi hükümet yapılarında bulunan hemen hemen tüm aracı kurumlar merkezi bir şekilde tasarlanmıştır. 2007'de Bölgesel OP'ler için BKA'lar, Çevre/Altyapı OP'sinin Yönetim Otoritesi altındaki bölge departmanları ve İnsan Kaynağını Geliştirme/İnsan Sermayesi Programı için Çalışma Bakanlığı'na bağlı bölgesel yapılar olmak üzere 3 tip bölgesel aracı kurum oluşturulmuştur. Bu yapılar aracı kurum olarak 2014-2020 döneminde de görev almışlardır.[323]

Uygulamada merkezi sistemin güçlü tutulması esasında yeknesak programlamayı, aynı kurumlarda kapasitenin korunmasını, eş finansmanın ulusal bütçeden aktarılmasını kolaylaştırmaktadır. Ancak bu yaklaşımda, AB mali yardımlarının programlama aşamasında bölgesel özelliklerin, önceliklerin ve ihtiyaçların sürece tam olarak entegre edilememe riski mevcuttur. Ayrıca, merkezi odaklanmanın yönetim otoritesi ile yararlanıcılar arasındaki bağlantıyı zayıflatma riski bulunmaktadır. Bazı çalışmalar karma sistemi merkezi yaklaşımdan çok farklı görmemektedir. Macaristan, Çek

[322] Avrupa Konseyi (2014).
[323] Szabo (2016:242).

Cumhuriyeti ve Slovakya'da görüldüğü gibi sadece başkent şehirler için uygulanan Bölgesel OP'lerin doğrudan bölgesel yönetime bırakılması âdemi merkeziyet yaklaşımını benimseyenlerce yeterli görülmemektedir.[324] Merkezi olmayan sistemde kararların daha çabuk alınabileceği ve faydalanıcılar ile birlikte ihtiyaçlara daha duyarlı bir stratejik planlama yapılabileceği öngörülmektedir. Ancak bu durumda yukarıdan aşağıya koordinasyona dayalı bir yaklaşım uygulanamayacağından, bölgeler arasındaki eşitsizliklerin artma riski de mevcuttur. Ayrıca, her ülkede bölgesel karar alma ve bütçeleme dâhil yasal yetkiye sahip bölgesel bir yönetim katmanı olmadığından, programın ulusal eş-finansmanın bölgesel bazda sağlanması zor olacaktır. Bu noktada bölgesel bazda yönetim otoritesi görevini üstlenmeye en yakın kurum BKA'lar olarak öne çıkmaktadır. Ancak BKA'ların bu görevi üstlenmesi kolay değildir. Bölgeselleşme sürecindeki diğer değerlendirmelere ve gelişmelere dayanarak, ulusal sistemin dengesini ve merkezi kurumların ağırlığını ve rollerini de optimum bir düzeyde tutmak önem taşımaktadır. Bu nedenle idari kapasiteye sahip BKA'lar üzerinden kademeli bir bölgesel OP yönetim yaklaşımına geçişin sağlanması, AB Uyum Politikası kapsamında doğru bir yaklaşım olacaktır.

Diğer taraftan, AB üye ülkelerinde yönetim otoritesi rolünün doğrudan bölgesel hükümetlere/konseylere devri de söz konusu olabilmektedir. Bölgesel Kalkınma Konseyleri (BKK-Regional Development Council) bölgesel kalkınma stratejileri ve programlarından sorumlu tüzel kişiliği olmayan bölgesel yapılardır ve yerel ve ilçe hükümetlerinin temsilcilerinden oluşmaktadır. BKK'lar BKA'ların faaliyetlerini denetlemekte ve bütçelerini onaylamaktadır. Bölgeselleşmenin bu ileri safhasında dahi, program dönemleri arasındaki uygulama yapılarındaki değişiklikler zor geçiş düzenlemelerine yol açabileceğinden, ulusal otoritenin devir teslim sürecini de dikkatle gözetmesi ve denetlemesi gerekmektedir.

[324] Szabo (2016:246).

AB Uyum Politikası ile ilgili araştırmalar göstermektedir ki; yönetimsel kapasitesi zayıf olan ülkelerin/bölgelerin, mali yardımlara en fazla ihtiyaç duyan kesimler olmalarına karşın Uyum Politikasını etkin bir şekilde kullanamamaktadır.[325] 2021-2028 dönemini kapsayan yeni ESIF Tüzüklerine göre, üye devletler ulusal, bölgesel veya yerel bir kamu otoritesini veya birimini veya özel bir departmanını yönetim otoritesi olarak belirleyebilmektedir. Özellikle Romanya gibi MDAÜ'lerde Uyum Politikasının etkisinin sınırlı düzeyde kalması ve üye ülkelerde AB Uyum Politikasının âdemi merkeziyetçi yapıya ağırlıklı olarak evrilmesi, MDAÜ'leri yönetimsel kapasiteyi geliştirmeye yönelik daha etkili tedbirler almaya yönlendirmiştir.

2.5. 2007-2013 Dönemi ve Sonrasında AB Uyum Politikası Alanında Yönetimsel Hazmetme Kapasitesine İlişkin Eğilimler, Değerlendirmeler ve Alınan Önlemler

AB mali yardımlarını hazmetme kapasitesindeki sorunlar, Avrupa Komisyonu ve Avrupa Parlamentosu gibi AB'nin temel kurumlarının da gündeminde olan bir mesele durumundadır. Avrupa Parlamentosunun 2013'de yayımladığı açıklama notunda, 2007-2013 dönemi ve izleyen dönemlerde Yapısal Fonlar alanındaki hazmetme kapasitesi sorunlarının giderilebilmesi için temel hususlara işaret edilmektedir. Notta ekonomik açıdan en dezavantajlı bölgelerin fon kullanımında en fazla sorun yaşayan bölgeler olduğuna dikkat çekilmekte ve buna neden olarak; ekonomik kriz, yetersiz idari kapasite, ulusal/bölgesel hükümetlerdeki değişiklikler, ulusal sektörel reformların etkisi ifade edilmektedir.[326]

2011 yılında Konsey ve Parlamento, AB fonlarının hazmetme kapasitesinin artırılması için mali zorluklar yaşayan Yunanistan, İrlanda, Portekiz, Macaristan, Litvanya ve Romanya'ya yönelik AB eş-finansman oranının geçici olarak %10 oranında

[325] Begg (2008).
[326] Avrupa Parlementosu (2013:1).

artırılması için ek önlemler içeren Tüzüğü hayata geçirmiştir.[327] 2012 yılında bu mekanizmaya İspanya ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi de katılmıştır.

2013 yılında Avrupa Komisyonu AB mali yardımları hazmetme kapasitesini artırmak amacıyla, üye ülkeler tarafından harcanmayan fonların kaybedilme riskini minimize etmeye yönelik ilave önlemler uygulanmasını önermiştir.[328] Konsey ve Parlamento onayına sunulan Tüzükte yer alan bu ilave önlemlerde, üye ülkelere yapılan genel tahsisatların değiştirilmemesi esas alınmıştır. Bu kapsamda Romanya ve Slovakya gibi ülkelere n+2 kuralı kapsamında 2011 ve 2012 için finansal çerçeveden tahsis edilen mali yardımların harcanması için son tarihler olan 2013 ve 2014 yıllarına ilave 1 yıl daha uzatma sağlanmıştır.

Diğer taraftan, fonların hazmetme kapasitesinin artırılması için bankalar ve özel şirketlerin AB fonlarıyla uygulanan projelere müdahil olmasının Yapısal Fonların hazmetme kapasitesini artıracağı finans uzmanlarınca iddia edilmektedir.[329] Bu kapsamda, Avrupa Parlamentosu hazmetme kapasitesini artırılması için fon kullanım kurallarının hem ulusal düzeyde hem de AB genelinde basitleştirilmesi ve esnekliğinin artırılmasının gerekli olduğunun altını çizmektedir.[330]

AB genelinde esasen yapılan çeşitli araştırmalar, AB bölgeleri arasındaki gelişmişlik farkları ile düşük hazmetme kapasitesi arasında doğrudan bir ilişki olduğunu göstermektedir. Bu kapsamda, 2004 ve 2007'deki genişleme dalgaları sonrasında, AB'deki 8 en az gelişmiş bölgenin tamamının fon kullanımında en fazla sorunu yaşayan Bulgaristan ve Romanya'da olmaları tesadüf değildir. Ancak yüksek hazmetme

[327] a.g.e.
[328] a.g.e.
[329] Yapısal Fonlar/Yapısal Araçlar ile kastedilen Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (European Regional Development Fund- ERDF), Avrupa Sosyal Fonu (European Social Fund – ESF) ve Uyum Fonu (Cohesion Fund) olmak üzere AB'nin temel mali yardım programlarının tümüdür.
[330] Avrupa Parlamentosu (2013).

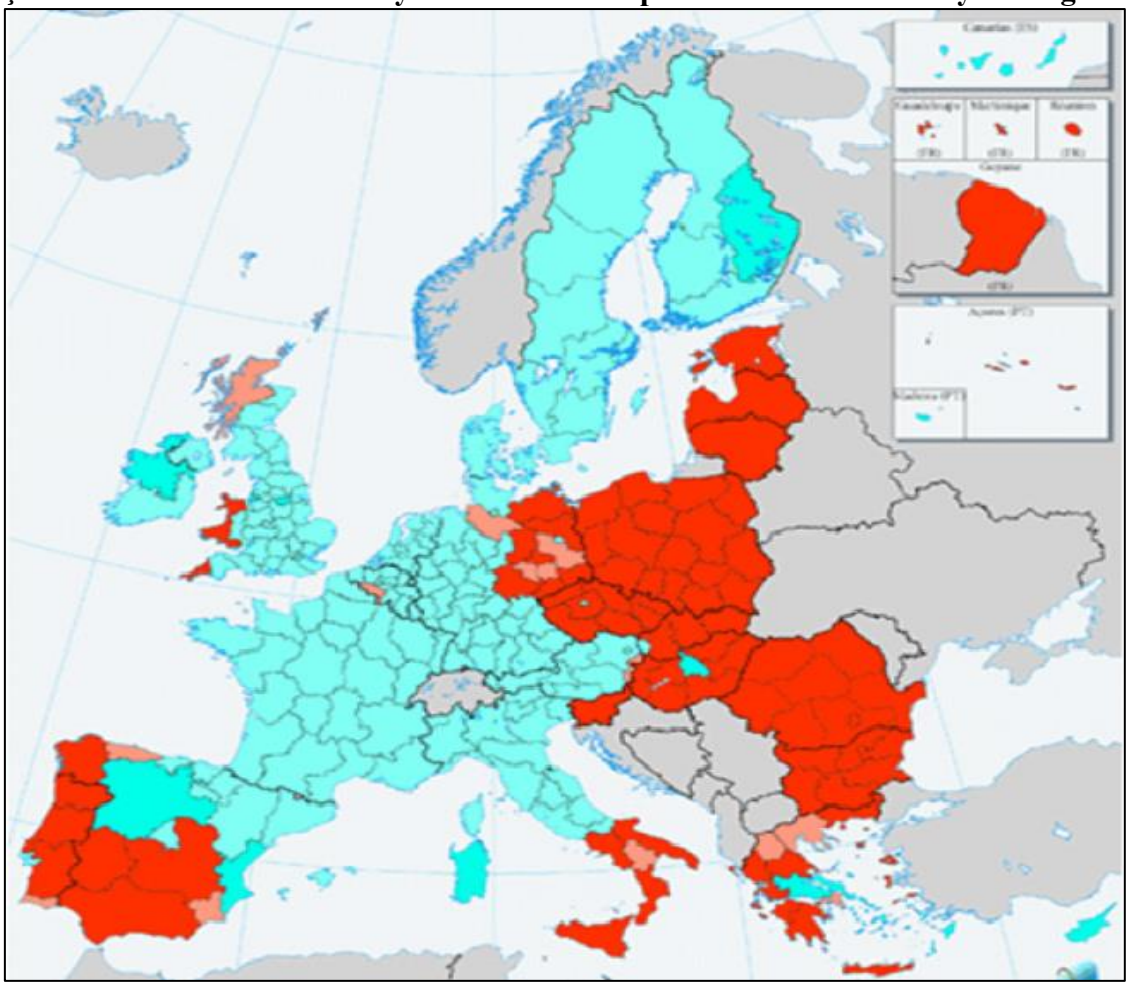
kapasitesine sahip ülkelerin en fazla ekonomik büyümeyi sağlayan ülkeler olduğunu söylemek de yanlıştır.

Esasen AB mali yardımları alanında yüksek seviyede hazmetme kapasitesinin yakalanabilmesinin arka planında, yönetimsel hazmetme kapasitesinin temelinde yer alan başarılı yönetim, programlama, uygulama ve kontrol mekanizmalarının varlığı etkilidir. Öncelikli olarak politika yönetimi açısından değerlendirildiğinde, Yapısal Fon programları "ortaklaşa yönetim" (shared management) anlayışıyla Avrupa Komisyonu ve üye ülke tarafından eşgüdümlü olarak tasarlanmakta ve yönetilmektedir. 7 yıllık perspektifle hazırlanan Uyum Politikası çerçevesine paralel olarak Yapısal Fonlar çok yıllı olarak programlanmakta ve uygulanmaktadır.

1988'de gerçekleştirilen AB Uyum Politikası Reformunda öne çıkan 4 temel ilke olan odaklanma (concentration), ortaklık (partnership), programlama (programming) ve katkısallık (additionality) ilkeleri AB mali yardımları hazmetme kapasitesi açısından önemli role sahiptir. *Odaklanma* ilkesi gereğince en fazla AB mali yardımı görece yönetimsel hazmetme kapasitesi unsurları açısından daha zayıf konumda olan 'en az gelişmiş bölgelere' aktarılmaktadır. Şekil 8'den görüleceği üzere, 2007-2013 döneminde Yapısal Fonların %82'si AB'deki en az gelişmiş bölgelere ve ülkelere aktarılmıştır.[331]

[331] Avrupa Komisyonu (2013). Bu tahsisatlar 1080/2006 sayılı Komisyon Tüzüğünün 2 nolu ekinde belirtilen yöntem kullanılarak, nispi bölgesel ve ulusal refah ve işsizlik oranı esas alınarak hesaplanmaktadır.

Şekil 8: 2007-2013 Dönemi Uyum Politikası Kapsamındaki İBBS Düzey II Bölgeleri



Kaynak: Avrupa Komisyonu (2013).

Yakınsama Bölgeleri (Convergence Regions)
Aşamalı Çıkış Bölgeleri (Phasing-out Regions)
Aşamalı Giriş Bölgeleri (Phasing-in Regions)
Rekabet Edebilirlik ve İstihdam Bölgeleri (Competitiveness and Employment Regions)

En fazla mali tahsisatın, bu tahsisatları kullanmada en az kapasiteye sahip bölgelere/ülkelere aktarılmasından paradoksal olarak beslenen hazmetme kapasitesi problemi, kendi içinde en az gelişmiş bölgelerin yönetimsel kapasitesinin geliştirilmesini de öncelikli alan olarak ele almayı gerekli kılmaktadır.[332] Az gelişmiş bu bölgeler/ülkeler aynı zamanda ulusal ve yerel bazda ekonomik yeniden yapılanma ihtiyacının da en fazla olduğu yerlerdir. AB mali yardımlarının kurumsal ve yapısal dönüşümünü de beraberinde getiren bu etki, sadece en az gelişmiş üye ülkeler/bölgeler için değil, aday ülkeler için de geçerlidir.

[332] Begg (2018).

Ortaklık ilkesi ise AB mali yardımlarının kurumsal/yapısal dönüşüm getiren bu etkisini katalitik bir perspektifle toplumsal açıdan tabana yayan bir nitelik taşımaktadır. Ortaklık ilkesi uyarınca, AB mali yardımları yönetimsel hazmetme kapasitesi unsurları açısından özellikle planlama, uygulama ve izleme süreçlerinde, bölgesel ve yerel yönetimler ve STK'ları mali yardım mekanizmalarının içine alınmaktadır. Merkezi yönetim kapasitesinin güçlü olması mali yardımların kullanımı açısından gereklidir ancak yeterli koşul değildir. Mali yardımların etkin ve etkili hazmedebilmesi bölgesel ve yerel yönetimler ile STK'ların kurumsal kapasitesinin geliştirilmesine doğrudan bağımlıdır.

Programlama ilkesi açısından bakıldığında, önceliklerin çok yıllı olarak sürecin en başında belirlenmiş olması, kural olarak mali yardım tahsisatlarının da önceden belirlenmiş bir takvim çerçevesinde harcanmasını beraberinde getirmektedir. Kaynakların tahsis edildiği programlama yılına göre harcama için bir son tarih belirlenmektedir. Tahsisatlarla ilgili programlama yılının başında yapılmaktadır. Kaynakların üye ülkeler için izleyen 2. yılın sonunda (n+2 kuralı), harcanmış olması gerekmektedir. Aday ülkeler için bu süre daha uzundur. *Decommitment kuralı* olarak bilinen n+2 kuralı gereğince, belirlenen son tarih itibariyle harcanamayan mali yardımlar AB bütçesine otomatik olarak geri dönmektedir. Bu durum, yönetimsel hazmetme kapasitesi unsurları olan programlama, uygulama ve harcama süreçlerinin fonları kullanan ulusal, bölgesel/yerel idareler ve STK'lar tarafından etkili yönetimini gerekli kılmaktadır. Bu amaçla, ulusal otoritelerce ülke genelinde iyi işleyen bir mekanizmanın oluşması için gerekli tedbirlerin, sürecin en başında (programlama aşamasında), alınması zorunlu hale gelmektedir.

Katkısallık ilkesi AB fonlarının hazmedilmesi açısından mali boyutlu bir kural gibi görünse de, esasen Yapısal Fonların ulusal yatırımları 'ikame etmemesi' ve bu kapsamda ulusal yatırımlara 'tamamlayıcı' olarak katkı sağlamasını amaçlaması açısından önemlidir. AB mali kaynaklarının ulusal yatırımlara 'katkısı', yönetimsel

hazmetme kapasitesi unsurları olan programlama, uygulama, izleme ve değerlendirme ile ilgili döngüsel süreçlerde; ulusal düzeyde kurumlar arası etkili koordinasyon, kaynak yönetimi ve kontrol mekanizmalarının varlığını gerekli kılmaktadır. AB ve ulusal kaynaklar arasında hedeflenen bu tamamlayıcılığın sürecin en başındaki programlama aşamasında sağlanması, uygulamanın izlenmesi ve kontrol edilmesi sağlanarak doğrulanması gerekmektedir.

AB'nin bu ilkeleri operasyonel düzeyde hayata geçirmesi, ülkelerin önceliklerini belirleyen Ulusal Stratejik Referans Çerçevesi (National Strategic Reference Framework-NSRF) ve ekinde liste olarak ilan edilen sektörel (tematik) ve bölgesel OP aracılığıyla yapılmaktadır.[333] Uyum Politikası kapsamında uygulanan OP'ler, AB bütçesinin yaklaşık üçte birini oluşturmaktadır.[334] Bu öncelikler Avrupa Komisyonu ve üye ülkelerin karşılıklı istişareleriyle kararlaştırılmakta ve nihai olarak Komisyon tarafından onaylanmaktadır. OP'ler ülke/bölge bazlı öncelikleri içerdiğinden, programlama aşamasından itibaren ulusal ve yerel paydaşlar (kalkınma ajansları gibi bölgesel idareler, yerel yönetimler, STK'lar dâhil olmak üzere tüm paydaşlar) sürecin içinde yer alarak öncelikler planlanmakta ve uygulamaya geçirilmektedir. Bu kurgunun işleyişi, aynı zincirin halkaları olarak tüm paydaşların sürece katılımını ve tüm aşamalarda amaca doğru ortak hareket etmesini sağladığından, hazmetme kapasitesi açısından kritik öneme sahiptir.

Mali yardımlar için 'daha az önceliğe odaklanma' yaklaşımı 2007-2013 dönemi AB Uyum Politikası Reformunun ana yönlerinden biridir. Bu yeni yaklaşımın temelinde, üye devletlerin Komisyonla birlikte kabul edeceği 'Ortaklık Sözleşmeleri' (Partnership Contracts) yer almaktadır. Ortaklık Sözleşmesinde, mali yardımlar için üye ülkelerin verdiği harcama taahhütleri ve en iyi harcama performansı gösteren ülkenin Komisyon

[333] Avrupa Parlamentosu (2013).
[334] Avrupa Sayıştayı (2018).

tarafından ilave fon tahsisatıyla ödüllendirilmesi yer almaktadır. Performansa dayalı bu ödüllendirme mekanizması, Komisyon 7 yıllık programlama süreci başında 'finansal performans rezervi' (financial performance reserve) belirlemesine dayalı olarak işlemektedir.[335] Ödülün yanı sıra cezalandırma yönü de olan bu yeni yaklaşımda, harcama performansı düşük olan ve AB yatırımlarının büyüme ve istidam yaratma etkisini zayıflatan politikalar uygulayan, yetersiz idari kapasite sergileyerek gerekli tedbirleri almayan ülkeler için Komisyon'un program/projeleri incelemeye alarak AB mali yardımlarını askıya alma yetkisi mevcuttur.

2014-2020 Uyum Politikası döneminde bu yaklaşım ilk kez 'Ortaklık Anlaşması' (Partnership Agreement) adıyla uygulanmıştır. 2014-2020 programlama dönemi için her üye ülke, Avrupa Komisyonu ile işbirliği içinde bir Ortaklık Anlaşması hazırlamıştır. Ortaklık Anlaşması, Yapısal ve Yatırım Fonlarından (Structural and Investment Funds) yapılan müdahaleleri programlamak ve Avrupa 2020 Büyüme Stratejisi amaçlarıyla bağlantısını kurmak için referans bir belgedir. Ortaklık Anlaşması üye ülke tarafından AB fonları için seçilen strateji ve yatırım önceliklerini tanımlamasının yanı sıra üye ülkenin uygulayacağı ulusal ve bölgesel OP'lerin listesini ve her bir OP için yıllık endikatif mali tahsisatı içermektedir.

Avrupa Komisyonu, Ortaklık Anlaşmasıyla ilk kez uygulanan finansal performans rezervi uygulamasının doğru işlemesi için üye ülkelere yönelik rehber yayınlamıştır.[336] Rehberde Avrupa Yapısal ve Yatırım Fonlarının (ESI Fonları) sonuç odaklı yönelimle kurgulanması (the result orientation of programmes), ölçülebilir hedeflere sahip sonuç göstergelerine dayalı programlar/projeler tasarlanması, AB mali yardımlarının etkili ve verimli kullanımı için gerekli ön koşulların (ex ante conditionalities) uygulamaya geçirilmesi ve ilerlemenin planlandığı şekilde yapılmasını

[335] Avrupa Komisyonu (2018c).
[336] Avrupa Komisyonu (2018c).

sağlamak için "performans çerçevesi" (performance framework) dâhilinde net ve ölçülebilir eylem adımları ve hedeflerin oluşturulmasının önemi vurgulanmaktadır.[337]

Performans çerçevesi kapsamında tanımlanan göstergeler; finansal, çıktı ve sonuç odaklı göstergeler olarak farklı kategorilerde tanımlanmaktadır. Performans çerçevesi aynı zamanda, her bir öncelik için kilit önemdeki 'uygulama adımlarının' da Yönetim Otoritesi kurumlarca tanımlanmasını zorunlu kılmaktadır. Böylelikle, AB mali yardımlarının belirlenen hedeflerine ulaşması, stratejilerin doğru ve sağlam kanıtlara dayalı olarak 'sonuç odaklı' biçimde tasarlanması, planlanan eylemler ve ilgili çıktılarının mantıksal olarak stratejilerle uyumlu biçimde kurgulanması hedeflenmektedir. Sonuç odaklılık (result orientation); sonucu etkileyebilecek ve sonuca katkı yapabilecek faktörler olabileceğini kabul ederek, amaçlanan stratejinin genel çerçevesini belirlemek ve nihayetinde amaçları başarmaktır.

Rehberin performans çerçevesi ve performans rezervi yaklaşımı uyarınca, ESI Fonlarına tahsis edilen kaynakların %6'sı AB üye ülkelerindeki başarılı programların önceliklerine aktarılmaktadır. Bu kapsamda düşük performans sergileyen ülkeler ve ciddi başarısızlıkla sonuçlanan programlar için öncelik bazında mali tahsisat düzeltmelerinin gündeme gelmesi veya ara ödemelerin askıya alınması mümkündür.

Bu yeni yaklaşımda, üye ülkelerce yeterli nitelik ve nicelikte sonuç göstergelerinin tanımlanması ve fon yönetiminin performans bazlı işleyişi için yeknesak tanımlamaların yapılması önem taşımaktadır. Ancak, Avrupa Sayıştay'ının 2017 yılında yayımladığı "Komisyonun: Avrupa 2020 Önceliklerine Daha Fazla Hedeflenen Harcamalar, Ancak Giderek Daha Karmaşık Düzenlemeler" başlıklı Özel Raporunda; 2014-2020 dönemi Ortaklık Anlaşmaları ve Uyum Programlarının gereksiz derecede ve yüksek sayıda performans göstergesi içermesi eleştirilmektedir. Performansı ölçmek için

[337] a.g.e.

önemli bazı tanımların Komisyon tarafından koordine edilmediği de vurgulanmaktadır.[338] Bu nedenle Avrupa Sayıştayı tarafından:

1) Üye ülkelerin OP bazında gereksiz göstergeleri belirleyerek, OP revizyonu kapsamında bu göstergeleri kullanmayı bırakmaları

2) Komisyonun çıktı (output) ve sonuç (result) alanlarında ortak terminoloji tanımlaması, yapılan tanımların 2020 sonrası Mali Tüzüğe (Financial Regulation) dâhil edilmesi ve sektörel Tüzüklerin de bu tanımları içermesi

3) AB genelinde uygulanan 2014-2020 dönemi OP'lerindeki özel ve genel bazda çıktı-sonuç göstergelerinin analiz edilmesi ve AB hedeflerine en başarılı etkide bulunan göstergelerin seçilerek değerlendirme yapılması

4) AB hedeflerine en yüksek etkiyi yapan en iyi uygulamaların yaygınlaştırılması

5) Üye ülkelerin değerlendirme planlarını en iyi uygulama örneklerine dayalı olarak yapmaları için Komisyon tarafından destek sağlanması tavsiye edilmektedir.[339]

Başlangıçtaki öngörüde performans rezervinin 2019'da uygulanması hedeflenmesine karşın, nihai sonuçlar için erken bir aşamada bulunulması nedeniyle Avrupa Sayıştayı 2020 sonrası dönemde Komisyon'un performans rezervini "daha sonuç odaklı bir araca dönüştürmesini" ve başarılı etki yaratan belirli OP'lere performans rezervi tahsis etmesini tavsiye etmektedir.[340]

Komisyon her bir OP'yi ve ülke uygulamasını düzenli olarak izlemektedir. AB finansmanlı programlar/projeler için Komisyonun hazırladığı Stratejik Raporlar (Strategic Reports) ile Avrupa Sayıştayı'nın denetim raporları AB mali yardımlarının harcanmasına ilişkin önemli bulgular sunmaktadır. [341]

[338] Avrupa Sayıştayı (2017:10).
[339] a.g.e. sf. 12-13.
[340] Avrupa Komisyonu (2018:37).
[341] Özellikle Türkiye ve ülke örnekleri ile ilgili kısımlarda bu raporlara değinilecektir.

Finansal hazmetme kapasitesinin temelinde yer alan ve AB mali yardımlarıyla finanse edilen her bir program/proje için ulusal bütçeden belirli oranda bir kaynak aktarılmasını gerektiren *eş-finansman kuralı*, yönetimsel hazmetme kapasitesini dolaylı olarak beslemektedir. Sağlanan ulusal eş-finansman, projelerin kurumsal sahiplik düzeyini, sürdürülebilirliğini ve mali kurallara uygun yönetimini kuvvetlendirmektedir. Eş-finansman oranının belirlenmesinde üye ülkenin gelişmişlik düzeyi ve uygulanan Yapısal Fon programının mahiyeti dikkate alınmaktadır.

- Yakınsama amacı altında finanse edilen programlar/projeler kapsamında AB eş-finansman oranları ERDF için %75 - %85'i, Uyum Fonu için %85,
- Bölgesel rekabet edebilirlik ve istihdam amacı altında finanse edilen programlar/projeler kapsamında AB eş-finansman oranları ERDF ve ESF için %50 - %85,
- Avrupa bölgesel işbirliği amacı altında finanse edilen programlar/projeler kapsamında AB eş-finansman oranları ERDF için %75 olarak belirlenmiştir.

Avrupa Sayıştayı'nın 2018 yılında yayınladığı Özel Rapora göre, üye ülkeler AB projelerine eş finansman olarak AB bütçesinden ödeme aldıklarında (payment from the EU budget) fonu kullanmış olarak değerlendirilmektedir.[342] Fonlar çok yıllı programlama döneminin başında kullanıma sunulmaktadır.

AB Uyum Politikası ilkeleri ekseninde kurumsal kapasite ile ilişkili faktörler, mali yardımları hazmetme kapasitesi üzerindeki belirleyici faktörlerin başında yer almaktadır. Yüksek hazmetme kapasitesi oranlarına ulaşılması, hem AB düzeyinde hem de ulusal düzeyde kurumsal faktörlere bağlıdır. Kurumsal faktörlerin başında, mali yardımların tahsisatı ile ilgili AB ve ulusal düzeyde yürütülen süreçlerin tutarlılığı ve etkili koordinasyonu ile merkezi, bölgesel ve yerel düzeyde ulusal idari yapılanma yer

[342] Avrupa Sayıştayı (2018).

almaktadır.[343] Hazmetme kapasitesi; merkezi ve bölgesel/yerel kurumların birbiriyle tutarlı ve tamamlayıcı çok yıllı planlar hazırlaması, AB fonlarının getirdiği idari iş yüküyle başa çıkabilme, uygulamanın finansmanı ve denetlenmesi; yolsuzluk, patronaj gibi kayırmacı uygulamalardan kaçınmayla pozitif ilişkilidir. İlave olarak, siyasi istikrarın varlığı da başarılı bir yönetimsel performansın ortaya çıkmasında etkilidir. Siyasi istikrarın olmaması durumunda, uzun vadeli bir programın başarılı bir şekilde uygulanması için gereken devamlılık, tutarlılık ve tamamlayıcılığın zayıflama riski mevcuttur.

Komisyon, 2007-2013 döneminde fonların hazmedilmesini geciktiren bazı ek faktörler tanımlamıştır. Bunlar arasında, yeni programlama döneminin gecikmeli başlatılması, idari kapasitedeki mevcut eksikliklerin artması, büyük altyapı projelerinin hazırlık ve Komisyon onayının alınması süreçlerindeki zorluklar, AB müktesebatındaki değişiklikler, değişken siyasi yönetimler (ulusal/bölgesel/yerel yönetimler ve kurumlar) ve ulusal sektörel reformların etkileri yer almaktadır.[344]

Avrupa Sayıştayı'nın 2018 yılında yayınladığı Özel Rapor, Komisyonun bu tespitlerini doğrulamaktadır. Avrupa Sayıştayı Özel Raporunda, Avrupa Komisyonu ve üye ülkelerin 2007-2013 programlama döneminde ERDF, ESF ve Uyum Fonlarını hazmetme ve uygulama performansının etkinliğini 2000-2006 ve 2014-2020 program dönemleriyle karşılaştırmalar yaparak incelemiştir. Raporda 2007-2013 döneminde, yasal çerçevenin gecikmeli kabul edildiği, bu gecikmeye paralel olarak OP'lerin de yaklaşık bir yıllık gecikmeyle kabul edildiği, programlama dokümanları (OP'ler) ve program dönemlerinin çakışması nedeniyle uygulamanın yavaş başladığı ve kaçınılmaz olarak da harcamanın zamanında başlayamamasına zincirleme etki yaptığı (knock-on effect) vurgulanmaktadır. Avrupa Sayıştayı'nın öncelikli olarak AB kurumlarını hedef alan bu

[343] Avrupa Parlementosu (2013).
[344] a.g.e.

eleştirisinin dozu Avrupa Komisyonunun diğer uygulamalarıyla artmaktadır. Avrupa Komisyonunun OP'ler kapsamında fon kullanımında sorun yaşayan 8 üye ülkeye destek olmak amacıyla, 'İyi Uygulama için Görev Gücü' (Task Force for Better Implementation) oluşturduğu belirtilmekte, ancak bu desteğin fon kullanımı için belirlenen son tarihten yalnızca 13 ay önce başlatılmış olması eleştirilmektedir.[345]

Avrupa Komisyonun gecikmeli olarak aldığı bu tedbirler, sınırlı da olsa üye ülkelerde 2007-2013 dönemi AB mali yardımlarını hazmetme kapasitesine katkı sağlamıştır. Görev Gücü'nün müdahalesi sayesinde Slovakya, Romanya ve Hırvatistan; 1,3 milyar avro tutarında AB fonunu kaybetme riskinden kurtulmuştur. Yardım alan 8 ülkede, 40'tan fazla AB finansmanlı programın ve 120 büyük projenin içeriği değiştirilmiştir.[346] Görev gücünün üye ülkelerin hazmetme kapasitesi üzerindeki bu olumlu etkisine karşın, üye ülkelerin 'fonları hızla harcamaya' odaklanmaları nedeniyle Uyum Politikasının esas hedefi olan 'sonuç odaklı uygulamayı' ihmal etmeleri eleştiri konusu olmuştur. Ayrıca, birçok üye devletin 2017 sonunda fonların tamamını kullanamadığı ve kullanılmayan fonların 4,4 milyar avro olduğu ifade edilmektedir.[347]

Avrupa Sayıştayı 2018 yılı Raporunda hazmetme kapasitesini artırmak için alınan tedbirler olarak şunlar sıralanmaktadır:[348] OP revizyonları, projeleri program dönemleri arasında aşamalara ayırmak, projeleri geriye dönük olarak eş finanse etmek, finansal araçlara yönelik uygulamalara ağırlık vermek ve sözleşmeleri hızlandırmak. Üye ülkelerce alınan önlemlerin başarısı konusunda Komisyona yeterli bilgi sağlanmaması ve sözleşmelerin hızlandırılması gibi bazı önlemler için üye ülkelerin yasal olarak Komisyona bilgi vermesi gerekmediğinden; Komisyon ulusal bazda alınan önlemlerin hazmetme kapasitesi üzerindeki etkisine dair kapsamlı bir bakış açısına sahip değildir.

[345] Avrupa Sayıştayı (2018).
[346] Avrupa Komisyonu (2016).
[347] Avrupa Sayıştayı (2018).
[348] a.g.b.

Önlem olarak benimsenen OP'lerin sıklıkla revize edilmesi hususu, programlama sürecinin başında yatan analizlerin güvenilirliğine gölge düşürdüğü ve OP'lerin Uyum Politikası hedeflerine ulaşmadaki yetkinliğinin sorgulanmasına yol açtığı için eleştirilen bir unsurdur. Etkili sonuçlar elde edebilmek için, Üye Devletlerin fon kullanımının çoğunluğunun program dönemi sonuna kalmasına yol açacak bir süreç yönetiminden kaçınması önemle vurgulanmaktadır. Çünkü ülkelerin fonları kullanabilmeleri için geçerli n+2 kuralı gereğince, fonların tamamını harcayabilmeleri için yeterli zaman olmayabilir. Bu eksende Avrupa Sayıştayı'nca programlamanın önemine işaret edilmekte ve özünde hazmetmenin programlama aşamasında hedeflenen politika sonuçlarına ulaşmak için bir araç olduğu, kendi içinde bir amaç olmadığına dikkat çekilmektedir.[349]

Komisyon'un Görev Gücü, ele alınan sorunların çoğu üye devletlere özgü olmakla birlikte, fon kullanımındaki gecikmelerin bazı yaygın nedenleri olduğuna işaret etmektedir. Bazı OP'lerin geç başlaması ve yavaş ilerlemesi, karmaşık altyapı projeleri için yeterli hazırlığın yapılmaması, uzun proje döngüleri ve ulusal idari prosedürler, ulusal düzeyde ve yararlanıcı düzeyinde idari kapasite eksikliği ve kamu ihale prosedürlerindeki hatalar temel nedenler olarak sayılmaktadır.[350] Başarıyı sağlamak için proje faydalanıcılarını fon harcamaya başlarken desteklemek için ulusal makamlarca daha etkili yollar bulunması gerektiği savunulmaktadır. Düzenli kapasite geliştirme faaliyetleri, hem AB mali yardımlarını tahsis eden kurumlar, hem de yardımları harcayan kuruluşlar için önerilmektedir.[351]

Bu bulgular ekseninde, Avrupa Sayıştayı özellikle Avrupa Komisyonuna yönelik aşağıda listeli tavsiyeleri paylaşmaktadır:[352]

[349] a.g.b.
[350] Avrupa Komisyonu (2016).
[351] a.g.b.
[352] Avrupa Sayıştayı (2018).

- Avrupa Komisyonu tarafından Konsey ve Avrupa Parlamento'ya, OP uygulamasının program döneminin başında başlayabilmesini teminen yasal çerçeve ve program belgelerinin müzakeresi ve kabulüne dair zaman çizelgesi sunması
- OP revizyonlarının veya uygulamanın hızlandırılmasının mali açıdan harcama düzeyini artırmaktan ziyade daha iyi sonuçların elde edilmesine odaklı olarak yapılması (orijinal OP'lerin analizi, Ortaklık Anlaşması ve ilgili ihtiyaçlara uygun olarak)
- Fon kullanım sürecinin izlemesi, (yavaş ve hızlı dâhil) her türlü fon hazmetme sürecinin takibi
- Fonların hazmedilmesi için üye ülkeler nezdinde önlem alınması ve alınacak önlemlerin etkisine dair ön değerlendirme yapılması (ex-ante assessment).

2.6. Hazmetme Kapasitesi ve Finansal Araçlar

Hazmetme kapasitesinin artırılması açısından, finansal araçlara yönelik uygulamalar özel önem verilmesi gereken bir alandır. Krediler, teminatlar ve öz sermaye şeklinde finansal araçlar uzun süredir kullanılmaktadır, ancak AB Uyum Politikası kapsamında özellikle Avrupa Komisyonunun yaptığı vurgularla son zamanlarda öne çıkmaktadır. AB düzeyinde finansal araçlara artan bu ilgi, AB'nin bütçe kısıtlamaları karşısında geri ödenebilir finansal araçlarla yüksek bütçeli projelerin/programların finanse edilebilmesi imkânıyla artmıştır. Ayrıca finansal araçlar, sürdürülebilirlik açısından faydaların özel sektör girişimlerine yaygınlaştırılması açısından da önemli potansiyele sahiptir.

2017 yılında Avrupa Komisyonu (DG REGIO), Uyum Politikası kapsamında AB üyesi ülkelerde (ulusal kaynaklarla veya AB eş-finansmanıyla) finanse edilen finansal araçlarla ilgili olarak, ülke deneyimlerinin incelenmesi amacıyla OECD ile ortak bir

çalışma yapmıştır.[353] OECD çalışmasında seçilen ülkeler arasında ekonomik kalkınma düzeyi, kamu ve özel sektörde idari kapasite, finans sistemlerinin yapısı, finans kurumlarının işleyişi ve coğrafi dağılımı bakımından farklılıklar bulunmaktadır. Raporda, tüm bu unsurları içeren finans coğrafyasının girişimcilerin finansmana erişmesi, banka kredileri, iş melekleri ve risk sermayesi ve borsaların işleyişi vb. unsurlar açısından belirleyici önemde olduğu vurgulanmaktadır.[354]

Dışsal bölgesel ekonomilerde girişimcilerin finansmana erişmesi sınırlıdır. Bu nedenle esasen finansal araçlar dâhil Uyum Politikası araçları bağlamında, AB mali yardımlarının ölçeği ve etkisi değişmektedir. Özellikle MDA ülkelerinde iktisadi kalkınma politikalarının finansmanında Uyum Politikasının etkisi makroekonomik öneme sahiptir. Kuzey ve Batı Avrupa'da ise, ekonomik kalkınmanın büyük ölçüde ulusal kaynaklara dayalı olması nedeniyle, AB mali yardımlarının etkisi nispeten zayıf kalabilmektedir.

Aynı raporda, üye ülkeler arasında, hem finansal araçları kullanımı hem de hazmetme kapasitesi düzeyi açısından ülke büyüklüklerinden bağımsız olarak aşağıdaki farklılıklar tespit edilmiştir:[355]

- İtalya'da, 2015 yılı sonu itibariyle operasyonel program tahsisatının %29'undan fazlası finansal araçlara aktarılmıştır (yaklaşık 5 milyar avro); ancak bu yatırımın sadece %53'ü KOBİ'ler gibi nihai alıcılara (final recipients) ulaşmıştır.
- Bulgaristan, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Almanya dâhil olmak üzere 9 ülkede, finansal araçlara aktarılan kaynağın %90'ından fazlası nihai alıcılara ulaşmıştır.

[353] OECD (2017).
[354] a.g.b.
[355] a.g.b.

- 2015 yılı sonu itibariyle AB'nin büyük üye ülkelerinden olan Almanya 1,7 milyar avro ve İngiltere 1,6 milyar avro olmak üzere finansal araçlara önemli ölçüde kaynak aktarmıştır.
- Polonya ve İspanya'da 1,2 milyar avronun üzerinde kaynağı finansal araçlara aktarırken, Fransa'da bu alana aktarılan kaynak 461 milyon avro düzeyinde kalmıştır.

Finansal araçların en fazla %45'lık oranla şirketler – garantiler, %23 oranla şirketler – öz sermaye, %13 oranla işletmeler – krediler için kullanıldığı belirtilmektedir. Finansal araçlarda kentsel kalkınma, enerji verimliliği ve yenilenebilir enerji kaynakları gibi alanlarda da krediler verildiği görülmektedir. 2007-2013 yıllarında Uyum Politikası kapsamındaki finansal araçların büyük çoğunluğu ERDF tarafından finanse edilmiştir. Özellikle kredi şeklinde ve KOBİ'lere yönelik olmak üzere işletmelerin gelişimini desteklemek için kullanılmıştır. Avrupa Komisyonunun 2016 yılı sonu verilerine göre, tematik açıdan finansal araçların kullanıldığı alanlardaki toplam hazmetme kapasitesi oranlarına bakıldığında; girişimler (KOBİ'lerin gelişimi vb.) %76.9, kentsel kalkınma %68.6, enerji verimliliği %50.5 oranla AB mali yardımlarıyla finanse edilen operasyonel programlarda en fazla fon absorbe eden tematik alanlardır.[356]

Finansman araçlarına özel sektörün müdahil olmasıyla birlikte AB ve ulusal eş-finansmana özel sektör eş-katkısı da eklendiğinden; finansal araçların yatırım, kalkınma ve yaratılan istihdamla ilişkili katalitik etkisi artmaktadır. Raporun 2007-2013 dönemi verileri, OP'ler düzeyinde özel sektör eş-finansmanın sadece Avusturya, Letonya, Hollanda ve Birleşik Krallık'ta önemli bir rol oynadığını göstermektedir.[357]

AB genelinde Yapısal ve Yatırım Fonları kaynaklarından 2007-2013 döneminde finansal araçlara yaklaşık 12 milyar avro ayrılmıştır. 2014-2020 planlama döneminde ülkelerin finansal araçları operasyonel programlarında kullanma planlarına ilişkin

[356] a.g.b. sf. 13.
[357] a.g.b.

kapsamlı hedeflere yer verdikleri görülmektedir. Üye ülkeler, finansal araçlara yaptıkları harcamaları 2014-2020 döneminde yaklaşık 2 katına çıkarmayı planlayarak 20 milyar avroyu aşan miktarda finansal araçlara harcama yapmayı öngörmüşlerdir.[358]

Bulgaristan, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Almanya, Macaristan, Litvanya, Polonya ve Portekiz olmak üzere 9 ülkede finansal araçlara yapılan tahsisatların %90'ının KOBİ'ler başta olmak üzere nihai faydalanıcılara ödendiği ve bu ülkelerde finansal araçlara aktarılan fonları hazmetme kapasitesinin yüksek olduğu görülmektedir. Slovakya ve İspanya (%37) ve İtalya (%53) en düşük fon kullanım oranlarına sahip ülkelerdir. İtalya ve İspanya'daki finansal araçlara ödenen yüksek bir bütçe (6.2 milyar avro ve finansal araçlara yapılan tüm ödemelerin %36'sından fazlası) olmasına karşın nihai alıcılara düşük seviyede yatırım yapılması eleştiri konusu olmuştur. AB düzeyinde, Avrupa Komisyonu 2016 yılı verileri, 2007-2013 yıllarında OP katkılarının yaklaşık %4'ünün finansal araçlar için taahhüt edildiğini; 2014-2020 için bu oranın %6'nın üzerine çıkmasının planlandığını göstermektedir. Toplam 14 OP'de, 400 milyon avroyu aşan finansal araçlar için harcama planlanmıştır.[359]

Uyum Politikası reformlarının önemli temalarından birisi de finansal araçların tematik yelpazesinin, Uyum Politikasının tüm tematik hedeflerini kapsayabilmek amacıyla işletmeler, kentsel gelişim ve enerji verimliliği alanlarının ötesine taşınmasıdır. OECD tarafından 2018 yılında hazırlanan "Uygulamada Finansal Araçlar: Kabul ve Sınırlamalar" başlıklı Raporda, OP'lerdeki bilgiler ışığında finansal araçların kullanımında ilk sırada yer alan KOBİ desteğinin ana tematik alan olmaya devam edeceği sonucuna yer verilmektedir.[360]

---

[358] a.g.b.

[359] a.g.b. sf.13-14. KOBİ Girişimi (SME Initiative) gibi ve AB düzeyindeki ortak araçlara yapılan katkı bu çalışma verilerine yansıtılmamıştır. 6 üye ülke KOBİ Girişimi'ni (Bulgaristan, Finlandiya, İtalya, Malta, Romanya ve İspanya) uygulamaktadır. Bu yaklaşım çerçevesinde, tüm OP tahsisatları finansal araçlar şeklinde yapılmaktadır ve üye ülkenin KOBİ Girişimi'ne katkısı için ayrı bir operasyonel program belgesi hazırlanmaktadır.

[360] OECD (2018).

İkinci sırada, Komisyonun Uyum Politikası hedefleri bakımından önem taşıyan yenilikçi bir başlık olarak 'düşük karbonlu finansal araçlar' öne çıkmaktadır. Bu iki alana ilaveten; tematik alanlar bazında OP'lerden finansal araçlara yapılan tahsisatlarda öne çıkan diğer başlıklar sırasıyla, ar-ge ve inovasyon, sürdürülebilir ve kaliteli istihdam, çevre ve kaynak verimliliği, sosyal içerme, bilgi ve iletişim teknolojileri, ağ altyapıları, eğitim ve mesleki eğitimdir. Bazı OP'ler aynı anda birden fazla tematik hedefe (multi thematic objective) yönelik projeler de yürütmektedir. Bu kapsamda kullanılan finansal ürünlerinin başlıcaları, kısa ve orta vadeli krediler (özellikle KOBİ'ler ve girişimciliğin desteklenmesi alanlarında), garanti, başlangıç sermayesi (start-up), mikro finans (özellikle istihdam, KOBİ'lerin rekabetçiliği ve girişimcilik alanlarında), borçlanma ve öz kaynak yönteminin bir arada kullanıldığı karma bir finansman yöntemi olan ara (mezzanine) finans ve uzun dönem kredilerdir (özellikle enerji ve altyapı alanlarında).[361]

Finansal araçların farklı tematik yelpazedeki bu alanlarda etkili biçimde uygulanması, sadece finansal ürünler bazında etkili planlamayı değil, aynı zamanda merkezi, bölgesel ve yerel düzeyde farklı yönetişim biçimlerinin de etkili uygulanmasını gerektirmektedir. Finansal araçlarda bazı riskli ürünler, karar sürecinde risk değerlendirmesi ve proje değerlendirmesi (özellikle öz kaynağa dayalı ürünler) içerirken, garantiler, hane halkları için enerji verimliliği kredileri gibi diğer finansal araçlar perakende bankacılık sektörü aracılığıyla nispeten standartlaştırılmış bir temelde konumlandırılabilir. Finansal araçlar alanında üye ülkeler genelinde aşağıda listelenen farklı yönetişim modelleri söz konusudur:[362]

- Bölgesel yapılar üzerinden uygulama modeli geliştirilmesi (örneğin KOBİ'lerin gelişimi alanında İsveç'in Regional Venture Capital Funds uygulaması)

[361] OECD (2017:16).
[362] a.g.b. sf 18-19.

- Ulusal kalkınma bankaları üzerinden faaliyet yürütülmesi (örneğin enerji alanında Almanya'nın KfW ile kredi ve garanti eksenli olarak uyguladığı KfW enerji verimliliği programı)
- ERDF altında finanse edilen JESSICA başta olmak üzere özel tematik fon programları oluşturulması (örneğin Fransa, İspanya, Macaristan, Litvanya, Estonya, Slovakya, İsveç, Almanya gibi ülkelerin KOBİ'ler için oluşturduğu kredi ve garanti fonları)
- Ulusal programlara AB fonlarını aktarmak suretiyle (örneğin İngiltere'de Girişimci Garanti Ulusal Fonu ve enerji alanında ulusal bazda kurulan "Green Deal" fonu, Almanya'da enerji alanında KfW enerji ve çevre sentez kredileri, KfW yenilenebilir enerji programı).

Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu'nun uygulanmasına ilişkin veriler için Komisyonun bir 'açık veri portalı' bulunmaktadır.[363] Ayrıca, IQ-Net ağının himayesinde yürütülen Avrupa Politikaları Araştırma Merkezi'nin (EPRC) yaptığı Karşılaştırmalı Araştırmalar kapsamında toplanan bilgiler (Yapısal Fon Yönetimi Kalitesinin Artırılması- Improving the Quality of Structural Funds Management) mevcuttur.[364] 2018 yılında Avrupa Parlamentosu Bütçe Komitesi'nin talebi üzerine hazırlanan "Financial Implementation of European Structural and Investment Funds (ESIF)" konulu araştırma raporu, söz konusu veri portalı ve EPRC Karşılaştırmalı Araştırmalarını baz alarak, 2014-2020 ve 2007-2013 dönemlerinin sonuçlarını etkileyen faktörler ile üye ülkelerin harcama performansını analiz etmekte ve öneriler sunmaktadır.[365]

Raporda, 2007-2013 mali uygulamasının ilk 4 yılında (2010 yılına kadar), finansal uygulama seviyesinin mevcut AB kaynaklarının %22'sinde kaldığı ancak programlama

[363] Açık veri portalı için bkz. https://cohesiondata.ec.europa.eu.
[364] IQ-Net ağının himayesinde yürütülen EPRC Karşılaştırmalı Araştırmaları için bkz. https://www.eprc-strath.eu/iqnet
[365] Avrupa Politikaları Araştırma Merkezi (2018). 2014-2020 dönemi uygulama sonuçları henüz netleşmemiş olmasına karşın, elde edilen veriler ışığında değerlendirmeler yapılmıştır.

dönemi sonunda Komisyonun desteğiyle performansın arttığı belirtilmektedir. Programlama dönemi sonunda fonları harcamayla ilgili üye ülkeler üzerindeki zaman baskısının Komisyonun yönetim otoritelerine sağladığı ilave teknik yardımla hafifletildiğine ve fonların hazmedilmesinin Görev Gücü desteği ve mevzuat değişiklikleriyle sağlanabildiğine dikkat çekilmektedir.[366]

Raporda, Avrupa Yapısal ve Yatırım Fonlarının (ESIF) finansal uygulaması ve hazmetme kapasitesini etkileyen faktörler, dışsal ve kurumsal faktörler olmak üzere 2 başlıkta ele alınmaktadır. Bu kapsamda özellikle aşağıdaki başlıklar önem taşımaktadır:

- **Ekonomik faktörler** (Özellikle ulusal eş finansmanı ve finanse edilebilir proje havuzunu etkileyen finansal ve ekonomik krizler): Örneğin Yunanistan'da 2008-2009 Avro Krizinin etkilerinin derin olması nedeniyle Komisyon Yunanistan'a ilave destek için özel bir Görev Gücü oluşturmuştur.[367] Verilen bu destek kapsamında Avrupa Yapısal ve Yatırım (ESI) Fonları için Yunanistan'dan ulusal eş-katkı alınmamıştır ve AB eş-katkısı %100'e çıkarılmıştır.[368] AB'nin eş finansman oranını artırmak ve ulusal katkıyı azaltmak suretiyle Avrupa Komisyonun sağladığı bu geçici destek "istikrar sağlayıcı etki" (stabilisation impact) olarak kabul edilmektedir.[369] Komisyon 2014-2020 döneminde, ulusal düzeyde sahiplenmeyi artırmak amacıyla, ulusal eş finansman oranlarının yeniden artırılmasını devreye almıştır. Eş-finansman oranlarının bu rolü, özellikle Avrupa Yatırım İstikrar Fonu mevcut olmadığı sürece, gelecekte de istikrarı sağlayıcı faaliyetler için bir araç olarak değerlendirilmektedir.[370]

[366] a.g.e.
[367] Avrupa Komisyonu (2013).
[368] Avrupa Parlamentosu (2018:27).
[369] Avrupa Komisyonu (2018:38).
[370] a.g.e.

- **Yönetişim kalitesi** (Hesap verebilirlik, kamunun etkinliği, düzenleyici mekanizmalardaki kalite ve yolsuzluk dâhil olmak üzere genel yatırım ortamını etkileyen yönetişim unsurları)
- **İdari istikrar ve kapasite** (Doğrudan Uyum Politikası uygulamasında yer alan kurumların ve personelin kapasitesi)
- **Üye ülkenin kurumsal altyapısı** (Âdemi merkeziyet derecesi ve idari reformların zamanlaması vb.)

AB Yapısal ve Yatırım Fonlarının yönetimi ve uygulanmasına ilişkin düzenleyici çerçeve ve usullerle ilgili spesifik faktörler bulunmaktadır.

- **Düzenleyici ve prosedürel gereklilikler:** OP'lerin yönetiminden sorumlu olan yönetim otoriteleri ve bu kurumların fonların tahsisatı, yönetimi ve izlenmesi için merkezi ve yerel düzeyde yetkilendirdiği aracı kurumlar (kalkınma ajansları vb.) fon kullanımında belirleyici önem taşımaktadır. Yönetim otoriteleri veya aracı kurumlar kaynakların kullanımı sürecinin finansal yönetim, kontrol ve denetim, stratejik yönetim, proje üretimi ve seçimi gibi kilit aşamaları için detaylı kurallar ve süreçler uygulayabilmektedir. Bu durum, özellikle alternatif finansman kaynaklarının mevcut olduğu durumlarda, potansiyel yararlanıcıların AB programlarına başvurmaları önünde caydırıcı etki yapabilmektedir.[371]
- **Fon türü**: ESI fonlarının türü önem taşımaktadır. Örneğin altyapı ve çevre alanındaki büyük projelerin (major projects) planlaması ve uygulaması diğer proje türlerine göre daha zor ve zaman alıcı olabilmektedir.
- **Bölgesel kalkınma düzeyi**: İBBS II düzeyinde bölgelerin gelişmişlik durumları hem yatırım ortamını hem de müdahale politikasının kapsamını belirleyici rol

[371] Avrupa Komisyonu (2018:8).

oynamaktadır.[372] Her bölge kendi içinde ESIF uygulamasını etkileyen farklı yatırım ortamına, yasal ve idari düzenlemelere ve içsel kalkınma dinamiğine sahiptir.[373] Daha gelişmiş bölgelerin ekonomileri ve kümelenmeleri daha girişimci ve yenilikçi olma eğiliminde olduğu için AB mali yardımlarını daha etkili hazmetmektedir.[374] Az gelişmiş bölgelerde bu seviyede etkiye ulaşılması için, temel kalkınma gereksinimlerinin yerine getirilmesi (altyapı ihtiyacı vb.) gereklidir. Kalkınma potansiyeline ulaşıldığı zaman az gelişmiş bölgelerde ilave yatırımın katkısal bir etkisi olmadığı da savunulmaktadır.[375]

- **Tematik odaklanma:** Farklı tematik alanlar, yönetim otoriteleri ve uygulayıcı kuruluşlar, faydalanıcı kurum türleri ve Komisyon tarafından onaylanabilecek uygun proje havuzu oluşturma açısından farklı etkilere sahiptir. Örneğin yol yapımı, işletmelere sağlanan destekler, sosyal altyapı, kültür mirası ve turizm gibi tematik alanlar fon kullanımı için daha fazla tercih edilen alanlardır. Proje havuzu için seçilen konular açısından, inovasyon ve ar-ge, demiryolu, bilgi teknolojileri hizmetleri, geniş bant, enerji ve kapasite geliştirme gibi alanlar nispeten geri planda kalmaktadır.
- **Araçların seçimi:** Yeni veya karma mahiyetteki fonlama araçlarını (finansal araçlar, entegre bölgesel yatırımlar) yönetmek teknik bilgi ve koordinasyon yetkinliği gerektirmesi nedeniyle zor olabilmektedir. Hibe türünde olmayan araçların rolü zaman içinde önemli ölçüde artmıştır. Krediler, öz kaynaklar ve garantiler gibi finansal araçlara yapılan tahsisatlar, 1994-1999 programlama

[372] En Az Gelişmiş Bölgeler (Less-Developed Regions: kişi başına GSYİH'si AB ortalamasının %75'inden az olan bölgeler), Geçiş Bölgeleri (Transition Regions: kişi başına GSYİH'si AB ortalamasının %75 ile %90'ı arasında kalan bölgeler) ve Daha Gelişmiş Bölgeler (More-Developed Regions: kişi başına GSYİH'si AB ortalamasının %90'ının üzerinde olan bölgeler) olarak Komisyon bölgeleri alt kategorilere ayırmaktadır. Avrupa Komisyonu (2018:32).
[373] Kersan-Skabic ve Tijanic (2017).
[374] Cace ve diğerleri (2009).
[375] Novosák ve diğerleri (2017).

döneminde yaklaşık 0.6 milyar avro yatırımdan, 2000-2006 programlama döneminde 1.3 milyar avro'ya ve 2007-2013'te 17 milyar avro'ya çıkmıştır.[376]

Tablo 27'de yer alan ESI Fonlarının uygulamasını etkileyen faktörler incelendiğinde, yönetişim mekanizmaları dâhil dış faktörlerin program taleplerinin yönetimi ve sınırlı eş finansman imkânları gibi unsurlar üzerinde belirleyici olduğu görülmektedir.

Tablo 27. Avrupa Yapısal ve Yatırım Fonlarının Uygulamasını Etkileyen Faktörler

	Faktör	**Uygulamaya İlişkin Unsurlar**
Dış Faktörler	Ekonomik faktörler / finansal kriz	Bazı program önceliklerindeki taleplerde beklenmeyen değişiklikler Eş finansman imkânının sınırlı olması
	Yönetişim kalitesi	ESIF uygulamasının hesap verebilirliğe, kamu kurumlarının etkinliğine, kurumların düzenleyici politikalarının kalitesine olan güvene, şiddetin engellenmesi ve yolsuzluğun kontrolüne dayalı olması
	ESIF uygulama kapasitesi, deneyim	Kurumsal istikrar, personel devri/değişimi hızı
	Üye ülkelerin kurumsal yapılanması	Politika yönetiminde âdemi merkeziyet derecesi İdari reformların zamanlaması ve yönetimi
Uyum Politikası Kaynaklı Faktörler	Düzenleyici çerçeve ve prosedürlerin karmaşıklığı	Yeni gereksinimlerin başlamayı geciktirmesi, alternatif ulusal programlara odaklanılması Kontrollerin artışı, kuralların birbiriyle tutarlı olmayan şekilde yorumlanması ve uygulanması
	Fon türü	ERDF, Uyum Fonu, ESF ile ilgili farklı uygulama takvimleri
	Bölgesel sınıflandırma	Daha gelişmiş bölgeler ile daha az gelişmiş bölgelerin finansal hazmetme kapasitesi için farklı potansiyelinin bulunması
	Tematik yönelim	Uygulamanın belirli sektörlerin taleplerine ve yetkili kurumların ilgili alanlardaki deneyimlerine uyumu
	Müdahale türü, araçlar	Uygulamada özel etkileri olan proje türleri (örneğin, büyük projeler, finansal araçlar)

Kaynak: Avrupa Komisyonu (2024:35).

[376] Avrupa Politikaları Araştırma Merkezi (2018:33).

Ayrıca, yönetişim kalitesinin yanı sıra üye ülkelerin kurumsal yapıları, hesap verebilirlik, etkin kamu yönetimi, doğru tematik seçimler, bölgesel sınıflandırma ve idari reformlar da uygulamanın başarısını ve hazmetme kapasitesi etkileyen önemli faktörlerdir.

2.7. 2007-2013 ve 2014-2020 Programlama Dönemlerinde AB Genelinde Mali Uygulama ve Harcama Performansı

2007-2013 programlama dönemindeki deneyimler göstermektedir ki; üye ülkelerde mali yardımların aktarıldığı OP'lerin tam olarak işlerlik kazanması yaklaşık 3 yıl sürmüştür. Sistemin kurulmasından 2 yıl sonra daha büyük ölçekte projeler hayata geçirilebilmiştir. Bu nedenle, başlangıç dönemlerinde hazmetme kapasitesi oranları düşük bir seyir izlemektedir.[377] 2014-2020 döneminde yasal çerçevenin yaklaşık 6 ay gecikmeli olarak kabulü sonrası ESI Fonlarının uygulamasının geç başlamasının giderilmesi amacıyla 2017 ve 2018 yıllarında fon uygulamaları hızlandırılmıştır. Buna karşın, 2014-2020 dönemi programlarının ödemeleri 2007-2013 programlama dönemine kıyasla bir yıl gecikmeyle yapılabilmiştir. Bu nedenle üye ülkeler, bir önceki döneme kıyasla daha düşük mali gerçekleşmelere (ödeme oranlarına) sahiptir.

Avrupa Parlamentosu 2018 yılı Raporunda, 2014-2020 dönemi mali yardımları hazmetme performansına ilişkin 2017 yılsonu harcama ve ödeme verilerini dikkate alarak AB üye devletlerinin değerlendirmesini yapmıştır. Buna göre, 2017 sonu itibariyle, AB genelinde ödeme oranı %11'dir ve üye devletler genelinde düşük bir mali performans mevcuttur. En hızlı harcama yapan ülkeler Hollanda ve Finlandiya (%24), Portekiz (%20), Almanya (%18), GKRY ve İsveç (%17), Estonya, Litvanya, Lüksemburg (%16) iken, en düşük harcama yapan ülkeler İrlanda (%3) ve İtalya, İspanya, Hırvatistan ve

[377] Avrupa Parlamentosu (2017:38).
[377] a.g.e. sf.10.

Romanya (%6)'dır. GKRY, Estonya, Litvanya, Bulgaristan, Polonya ve Macaristan haricinde MDA ülkeleri AB ortalamasının altında performans sergilemiştir.[378]

2014-2020 dönemi mali uygulama verileri 2007-2013 dönemi ile kıyaslandığında, Üye Devletler genelinde finansal uygulama oranlarında önemli farklılıklar vardır. Örneğin, 2007-2013 döneminde eşdeğer bir aşamada hızlı harcama yapan İsveç, Almanya, Estonya gibi üye devletler genellikle 2014-2020 döneminde de hızlı harcama yapan ülkeler arasındadır. Aynı eğilim daha yavaş harcama yapan üye devletler için de geçerlidir (Örneğin Malta, İtalya, Çek Cumhuriyeti vb.). Ancak, 2007-2013 dönemine kıyasla daha hızlı harcama yapan (Hollanda, Lüksemburg, Bulgaristan) ya da daha yavaş harcama yapan (İrlanda, Avusturya, İngiltere) üye ülkeler de mevcuttur. Ülkelerin ESIF programlarının yapısına ve uygulama düzenlemelerine göre harcama hızının değişiklik gösterdiğinin belirtilmesine karşın, farklılıkların altında yatan iç ve dış nedenlerin analizi bulunmamaktadır. Bu farklılıkların tümüyle anlaşılabilmesi için üye ülkelerin tamamını kapsayacak biçimde ESIF'in uygulamasında öne çıkan iç ve dış faktörlere ilişkin bütüncül bir analiz yapılması ihtiyacı bulunmaktadır.[379]

Yönetim ve stratejiler ile ilgili olarak belirli üye ülkelerin kurumsal altyapılarının ve yönetişim kalitesinin ESIF uygulaması ve finansal performans üzerinde etkisi belirgindir. İnsan kaynağının kapasitesi ve deneyimi mali performans farklılıklarını açıklamada önemlidir.[380] 2014-2020 dönemi için hayata geçirilen reformlar, yeni kurallar eklemesi nedeniyle uygulamayı daha da karmaşık hale getirmiş ve basitleştirme girişimlerinden elde edilen kazanımlara sekte vurmuştur.

2021-2027 Uyum Politikası için önerilen yasal çerçeve de bir dizi basitleştirme önerisini içermektedir: Ulusal uygulamaların diğer AB fonlarıyla tamamlayıcılığı,

[378] Avrupa Parlementosu (2018:38).
[379] a.g.e. sf.9.
[380] Avrupa Parlementosu (2018:10).

programlama ve uygulama süreçlerinde esneklik sağlanması; süreklilik; finansal yönetim ve denetimler; ulusal yönetim sistemlerine dayalı mekanizmalar oluşturulması öne çıkan başlıklardır. Ancak, eş finansman oranlarının düşürülmesi ve avans ödemeler bazı üye ülkelerde faydalanıcılar için likidite sorunlarına neden olabilir. Harcama için n+3 kuralının n+2'ye dönüştürülmesi önerisinin uygulanması halinde, bazı ülkelerde büyük projelerin (major projects) hayata geçirilmesi önünde sorun oluşabilecektir.

Komisyonun 2018 yılında yayımladığı "A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends The Multiannual Financial Framework" başlıklı çalışmada, 2014-2020 dönemi programlar için temel başarı faktörleri ele alınmaktadır. Sonuçlara (results) daha güçlü odaklanma, daha net izlenebilir ve ölçülebilir hedefler konulması, sektöre özgü veya genel ön koşulların tanımlanması ve yatırım, yapısal reformlar ve AB müktesebatını uygulamanın desteklenmesi için yönetimsel kapasite gelişimi önde gelen başarı unsurları olarak ifade edilmektedir.[381] Komisyonun raporunda yönetimsel kapasite gelişimine yaptığı özel vurgu dikkat çekicidir. Esasen, diğer başarı faktörleri olan sonuç odaklı yönetim, izlenebilir hedefler belirleme de uygulama ve izleme mekanizmaları yönüyle yine yönetimsel hazmetme kapasitesi unsurlarıyla ilişkilidir.

Projelerin ekonomik reformlarla bağlantısının kurulmasına yönelik tedbir olarak Komisyon, AB kurallarına uymayan üye devletlerin projelerini askıya alma yetkisine sahiptir. Projelerin yatırımlarla ilişkisi açısından ise, Komisyon AB'nin inovasyon, dijital gündem ve enerji alanında stratejik öncelikleri doğrultusunda yatırımları teşvik etmek için odaklanma gereklilikleri veya ön koşullar getirebilmektedir.[382] Bu önlemler AB mali yardımları ile ulusal kaynakların entegrasyonunu ve sinerjisini sağlamak suretiyle AB stratejik öncelikleri ve ekonomik reformlar üzerindeki politika etkisini artırmaya

[381] Avrupa Komisyonu (2018:30).
[382] Avrupa Komisyonu (2018:30).

yöneliktir. AB mali yardımları ve ulusal kaynakların koordinasyonunu gerekli kılan bu yaklaşım, yönetimsel hazmetme kapasitesinin bir diğer unsuru olan ulusal koordinasyon mekanizmasının etkin işleyişinin önemine de işaret etmektedir. Nitekim Komisyon Raporda, 2014-2020 döneminde AB finansman araçları arasında daha yakın uyumun olumlu örnekleri olmasına rağmen, sektörel politikalarla ve diğer ulusal harcama programlarıyla sinerjinin artırılması gerekliliğine işaret etmektedir.[383]

Avrupa Komisyonunun faydalanıcılar bazında yönetimsel hazmetme kapasitesi ile ilişkili tespitleri de bulunmaktadır. Proje faydalanıcılarının AB fonlarına erişmede ve projelerini hızlı biçimde sunmada güçlük çektiklerini belirttikleri ve ulusal/ bölgesel/yerel düzeydeki kurumların Uyum Politikasını 'yönetilemeyecek derecede karmaşık' bulduklarına dair tespitler paylaşılmaktadır. Bu nedenle, Komisyon uygulamanın daha da basitleştirilmesi ve gelecek dönemde daha hızlı ve esnek programlamaya olanak sağlanması gerektiğini vurgulamaktadır.[384]

Basitleştirme gündemi kapsamında elektronik devlet (e-devlet) uygulamalarının yaygınlaştırılmasına önem verilmektedir. Bu kapsamda, *e-Uyum* (e-cohesion) yaklaşımı doğrultusunda üye ülkelerin faydalanıcılara yönelik olarak tüm bilgi ve belgeleri elektronik ortamda ilgili programlama otoritelerine sunmalarını sağlayacak bir sisteminin orta ve uzun vadede tam olarak hayata geçirilmesi gerektiği savunulmaktadır.[385] Ancak bu tedbirin uygulanması için gerekli olan e-devlet altyapısı Bulgaristan gibi bazı MDAÜ'lerde sağlanabilmiş değildir. Programlama, uygulama ve izleme alanlarını kapsayacak e-Uyum sistemlerinin ülkelerde etkili bir biçimde yapılandırılması halinde süreçleri hızlandıracağı ve fonksiyonelleştireceği için yönetimsel hazmetme kapasitesini artırıcı bir unsur taşıyacağı açıktır.[386]

[383] a.g.e. sf.34.
[384] a.g.e.
[385] Avrupa Parlementosu (2017).
[386] Avrupa Parlamentosu (2017:25).

Gelinen noktada, ulusal, bölgesel ve yerel idarelerin fonları hazmetme kapasitesinin artırılması için programlama, yönetim ve denetim sistemi ile ilgili süreçlerin basitleştirilmesi temel strateji olarak öne çıkmaktadır. Çünkü Uyum Politikasının süreç ve kuralları, fon faydalanıcıları ve uygulayıcı kurumların idari yüklerini artırmakta ve fonların etkin ve etkili kullanımını yavaşlatmaktadır. Nitekim Avrupa Sayıştayı da basitleştirme, performans planlarının düzenlenmesi, idari yük ve uygulama gecikmelerinin azaltılması, ulusal kalkınma planlarının uyumlaştırılması ve kullanımdaki gösterge sayısının rasyonelleştirilmesi gibi önlemler alınmasının gerekliliğine işaret etmektedir.

Fonları hazmetme kapasitesinin artırılması için diğer bir önemli stratejik gereklilik ise politika hedeflerine ve yapısal reformlara katkı için ekonomik yönetişim döngüsünün AB ve ulusal kaynaklar ekseninde optimum düzeyde uyumlu olmasıdır. 2014-2020 dönemindeki ülke deneyimleri göstermektedir ki; AB Uyum Politikasının temel araçları olan Avrupa Yapısal ve Yatırım Fonları ile ulusal sektörel politikalar arasında daha iyi koordinasyon ihtiyacı ve diğer AB fon araçlarıyla daha fazla potansiyel sinerji yaratılması ihtiyacı bulunmaktadır. Komisyon raporunda, bu sinerjinin sağlanması için uygulanabilecek önlemler olarak ulusal uygunluk (eligibility) kurallarının uyumlaştırılması, sektörler arası platformların kullanılması, ortak izleme komitelerinin veya spesifik koordinasyon kurullarının oluşturulması, ilgili idareler içinde ağların kurulması ve yeni bilgi teknolojisi çözümlerinin uygulanması yer almaktadır.[387]

2014-2020 döneminde Komisyon hazmetme kapasitesinin artırılmasını teminen bir tedbir mekanizması olarak, üye ülkelere yönelik ‘önkoşullar’ (ex-ante conditionalities) öngörmüştür. Önkoşullar bu dönemde Ortaklık Anlaşmaları ve OP’ler bazında önemli yönetimsel mekanizma haline gelmiştir.[388] Genel önkoşullar Ortaklık

[387] Avrupa Komisyonu (2018:37).
[388] Avrupa Komisyonu (2016b).

Anlaşmalarında, tematik önkoşullar ise ağırlıklı olarak OP'lerde ulusal veya ulusal/bölgesel düzeyde belirlenmiştir. En kapsamlı tematik ön koşullar, akıllı uzmanlaşma, Küçük İşletmeler Yasası ve enerji verimliliği ile ilgili konularda uygulanmıştır. Geçerli tüm ön koşulların %75'i 2014-2020 programlarının kabulü sırasında yerine getirilmiştir. Yerine getirilmemiş olanlar için, programlara 800'den fazla farklı eylem planı dâhil edilmiştir. [389]

Avrupa Komisyonunun 2016'da yayımladığı ESI fonlarının uygulanmasına ilişkin ön koşulların değerlendirilmesine yönelik raporda; sosyal ortakların, STK'ların ve özel sektör kuruluşların AB fonlarının değerlendirilmesi sürecine sınırlı ölçüde (sadece kamuoyu görüşü alma yoluyla) katıldığı vurgulanmaktadır. Özellikle politika ve strateji geliştirme ile ilgili önkoşullar arasında paydaşlarla istişareler yapılması gerekmesine karşın, yaygın bir yönetişim anlayışıyla bu önkoşulların yerine getirilmesinde ülkeler sorun yaşamaktadır.[390]

Ön koşulların değerlendirilmesine ilişkin raporda öne çıkan bir diğer önemli husus, üye ülkelerin yerine getirmede en zorlandığı kriterlerin, 'kapasite geliştirme ve izleme mekanizmaları' ile ilgili olmasıdır. Tematik ön koşulları yerine getirmek için yapılan eylemlerin yarısı strateji ve politika çerçevelerinin geliştirilmesi ile ilgilidir, uygulama önlemleri ve yasal değişiklikler de en çok zorlanılan ikinci alandır. [391] Yönetimsel hazmetme kapasitesi ile ilgili bir diğer bulgu ise, Üye Devletler ve Komisyon arasında özellikle yatırımlarla ilişkili ön koşullarını yerine getirmek için gerekli faaliyetlerin kapsamı ve içeriğiyle ilgili çıkan anlaşmazlıklardır. Yatırımla ilgili alanlarda birçok durumda ulusal otoritelerin yanı sıra bölgesel/yerel kurumlar sürece belirgin biçimde dâhil edilmemektedir.[392] Ancak özellikle tematik (sektörel) önkoşullar için

[389] a.g.e. sf. 9.
[390] a.g.e. sf. 12.
[391] a.g.e. sf. 10.
[392] a.g.e. sf. 12.

yerelde ve bölgesel bazda yetkili kurumların, özellikle kapasite geliştirme ve izleme sistemleriyle ilgili kriterlerin yerine getirilmesinde daha büyük bir role sahip olduğu Komisyon tarafından belirtilmektedir. Ulusal bazda merkezi kurumlar temel olarak altyapı, kapasite geliştirme ve akıllı uzmanlaşmayla ilgili eylem planlarından sorumlu görülmektedir.[393]

Hazmetme kapasitesi sektörel bazda belirlenen önkoşullarla yakından ilişkilidir. Bölgesel ve yerel aktörlerin programlama, uygulama, kapasite geliştirme ve izleme sistemlerine doğrudan ve etkili müdahil olmasını gerekli kılmaktadır. Uyum Politikası alanında yılları aşkın geçmiş tecrübelere rağmen, üye ülkelerin fon yönetimi döngüsünün tüm aşamaları için bölgesel ve yerel düzeyde aktörlerin katılım ve katkısını yeterli düzeyde sağlayamaması, bilgi akışı sorunları olması ve nihayetinde; önkoşulların etkin uygulanmasında bu hususların halen eleştiri kaynağı olması oldukça dikkat çekicidir. Üye devletlerin OP'lerini sunması öncesinde ilgili Bakanlıklar, kalkınma ajansları ve bölgesel hükümetler arasındaki iletişim akışını kolaylaştırmak için çalışma grupları ve toplantı platformları oluşturulmuştur. Ancak Komisyon bu tür mekanizmaların zorlukla yönetildiğini itiraf etmektedir.[394]

Bu noktada ulusal ve bölgesel/yerel kurumlar arasındaki iş bölümü ve eşgüdüm için oluşturulan farklı yönetişim modellerine ve ülke örneklerine değinmek faydalı olacaktır.

- Polonya'da Ortaklık Anlaşmasının koordinasyonu için ilgili ulusal bakanlıkları içeren Ortaklık Anlaşması Koordinasyon Komitesi kurulmuştur.
- Macaristan örneğinde ise, iki farklı ulusal kurum sorumluluğunda süreç yürütülmektedir. Yönetim Otoritesi görevi için Başbakanlıkla ilişkili olarak Ulusal Ekonomi Bakanlığı ve 'kamu alımları' için kamu ihale politikasından

[393] a.g.e.
[394] a.g.e., sf. 14

sorumlu olarak AB Gelişmeleri Devlet Sekreterliği (State Secretariat for EU Developments) görev yapmaktadır. İtalya örneğinde ise, ulusal ve bölgesel kurumlar önkoşulların programlanmasından ve uygulanmasından eşit derecede sorumludur.

- Yunanistan'da, sorumluluklar birkaç otorite arasında paylaşılmaktadır.
- Slovakya örneğinde ise, yetkili ulusal makam Başbakanlık Merkezi Koordinasyon Ofisi (Central Coordination Body at the Government Office) olup, AB mali yardımlarının yanı sıra Ortaklık Anlaşmasında belirlenen genel önkoşulların yerine getirilmesini izlemekten ve raporlamaktan sorumludur. İstatistiksel sistemlerdeki göstergeler ve genel ön şartlar ile tematik ön şartlar için sorumluluk ilgili Yönetim Otoritelerine aittir.
- Diğer üye ülkeler için ESI Fonlarından sorumlu koordinatör bakanlık önkoşullarla ilgili olarak da ana sorumlu otorite olarak belirlenmiştir.
- İtalya, Fransa, Hollanda ve Almanya'da, bölgesel kurumlar genel önkoşulların yerine getirilmesine doğrudan dâhil edilmiştir ve etkilidirler. [395]

Komisyon'un hazmetme kapasitesi ile ilişkili aldığı önlemler ve yaptığı öneriler, Mayıs 2015'de "Better Regulation Communication" kapsamında kurulan ve yerel ve bölgesel temsilcilerin yer aldığı Düzenleyici Uygunluk Platformu (Regulatory Fitness Platform of the European Commission - REFIT) tavsiyelerinden beslenmektedir. REFIT, AB Tüzükleri ve diğer düzenlemelerin nasıl daha etkili ve etkin hale getireceği konusunda Komisyona tavsiyelerde bulunmak üzere kurulmuştur. Aynı zamanda sivil toplum, iş dünyası ve kamu otoritelerinin yararına AB mevzuatının basitleştirilmesi ve düzenleyici yüklerin azaltılması sürecini desteklemektedir. REFIT, her üye devletin birer temsilcisini

[395] Avrupa Komisyonu (2016b:83).

içeren Hükümet Grubu ile Avrupa Sosyal ve Ekonomik Komitesinden 2 üye ve Bölgeler Komitesi'nden 18 üye temsilciden oluşan Paydaş Grubu'ndan oluşmaktadır.[396]

REFIT Platformu Uyum Politikası kapsamında yönetimsel hazmetme kapasitesiyle doğrudan ilişkili olan idari, izleme ve denetim sistemlerine yönelik düzenlemeler için Komisyona öneriler sunmuştur.[397] REFIT önerileri kapsamında;

- Tek denetim sistemi (single audit system) kurularak farklı denetim otoritelerince aynı projenin birbirlerinin denetim bulgularından bağımsız iki kez denetlenmesinin önüne geçilmesi
- Devlet yardımı (state aid) kurallarının uygulanması ile ilgili olarak mali zorluk yaşayan firmaların AB fonlarından yararlanmasına yasak koyan kuralın (1303/2013 - madde 3d) değiştirilerek finansal zorluk çeken şirketlere de proje için yapılan masraflar için telafi edici ödemeler yapılabilmesine olanak tanınması
- Kalkınma odaklı yönetişim ve kalkınma politikasının farklı unsurlarıyla uyumlu ve birlikte yönetilebilir şekilde Uyum Politikasının genel çerçevesinin düzenlemesi ve böylelikle düzenleyici ve idari yüklerin azaltılarak verimliliğin artırılması

özel sektör firmaları ve yerel paydaşlar dâhil proje faydalanıcıları ile fonların yönetiminden sorumlu ulusal kurumlarla ilişkili olarak hazmetme kapasitesini artırmaya yönelik öneriler olarak öne çıkmaktadır.[398]

Özellikle ulusal kalkınma politikası ile AB Uyum Politikasının birbiriyle uyumlu ve birlikte yönetilebilir olması ihtiyacı önem arz etmektedir. AB ülke deneyimleri göstermektedir ki; AB fonlarının uygulanması için iki farklı kulvarda programlama,

[396] REFIT Platformu'nun görev süresi 31 Ekim 2019'da sona ermiş olmasına karşın, yakın gelecekte bir üst düzey grup olarak bir plaform olarak çalışmalarının devam etmesi planlanmaktadır. Bkz. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_6150.
[397] Detaylı bilgi için bkz. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/regional_policy_xvi_2a_final.pdf
[398] a.g.e. sf. 4-5.

uygulama, izleme, denetim mekanizması yürüten yönetimsel yapılar içinde bulundukları idari yük nedeniyle fon hazmetmede sorunlarla karşılaşmıştır. Fonların yönetim modeli, hem fonları yöneten kurumlar, hem faydalanıcılar, hem de işletmeler için ağır ve külfetli olduğu ve idari yüklerin alınan fon tutarıyla orantılı olmaması eleştirilmektedir.[399] Bu kapsamda, Komisyonun Uyum Politikasının yönetimsel mekanizmaları ve izleme sistemi ile ilgili genel bir ekonomik etki değerlendirmesi yapması tavsiye edilmektedir. 2020 sonrası dönem için sadeleştirme ve idari yükün azaltılmasına yönelik olarak Komisyonun üye ülkelere özgü koşullar dikkate alınarak farklılaştırılmış somut önerilerde bulunması istenmektedir.[400]

Yönetimsel hazmetme kapasitesine yönelik başarılı bir kurumsal altyapının oluşmasına sürekli yatırım yapılması sadece finansal anlamda değil, aynı zamanda 'know-how' ve iyi yönetişim ile ilgili politika hedeflerinin gerçekleştirilmesine de katkıda bulunacaktır. Bu esasen uzun vadeli bir yatırımdır. Bu nedenle iyi uygulama örneklerinin bilinirliğinin sağlanması, üye ülkeler ve kurumları arasında bilgi alışverişinin artırılması, fon yönetiminin profesyonelleştirilmesi ve kamu alımları ve devlet yardımında yeterliliklerin geliştirilmesi önem taşımaktadır. Bu odaklanma, denetim yönü itibariyle sahtecilikle ve yolsuzlukla mücadele konularına da katkı sağlayacaktır.[401]

[399] a.g.e.
[400] a.g.e. sf. 6-7.
[401] Avrupa Komisyonu (2018:36-37).

2.8. AB MALİ YARDIMLARINI HAZMETME PERFORMANSI ALANINDA BAZI ÜYE ÜLKELERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

AB mali yardımlarının tahsis edildiği ülkelerde *fonların yönetiminden sorumlu kurumlar* (Yönetim Otoriteleri, Aracı Kurumlar vb.) ile fonlardan yararlanmak üzere proje sunan *proje faydalanıcıların* yönetimsel kapasitesi, ilgili ülkenin fon kullanım performansının yanı sıra Uyum Politikasının performansı ile de doğrudan ilişkidir. Bir önceki bölümde vurgulandığı üzere, Avrupa Komisyonu 2007-2013 ve 2014-2020 dönemlerinde Uyum Politikası alanındaki Yapısal ve Yatırım Fonlarının (ESIF) kullanılmasında performansı artırmaya yönelik bir dizi önlemleri hayata geçirmiştir. Komisyon özellikle 2014-2020 dönemi için iyi yönetişimi fonların kullanımı için bir adım öne çıkartmıştır. Etkili yönetişim ve işbirliği mekanizmalarının kullanımı ve yerel paydaşların OP ve projelerin programlama ve uygulama süreçlerine katılımının sağlanmasını önkoşul olarak belirlemiştir. Böylelikle subsidiarite (yerindenlik) ilkesi ile uyumlu olarak, AB mali yardımları alanında merkezden bölgelere/yerele doğru bir yetki paylaşımı teşvik edilmiştir.

Ulusal ölçekte hazmetme kapasitesinin artırılmasının odağında yönetim otoritelerinin etkinliğinin artırılması için önlemler yer almaktadır. Üye ülkelerin yönetim otoritelerinin yanı sıra Avrupa Komisyonu tarafından da programlama ve yönetme fonksiyonunu güçlendirici aksiyonların alınması gereklidir. Doğrudan yönetim otoritelerine yönelik tedbirlerin yanı sıra yönetim otoritelerinin görevlerinin aracı kurumlara devredilmesi de önerilmektedir. [402]

Ulusal ölçekte koordinasyonun ve çok katmanlı yönetişim yaklaşımının izleme komiteleri aracılığıyla kuvvetlendirilmesi önerilen diğer önemli tedbirdir. Ancak farklı üye ülkelerde farklı yaklaşımlar mevcuttur. Avrupa Parlamentosu'nun izleme komitelerinin etkinleştirilmesine yaptığı vurgunun aksine, Avusturya ve Çek

[402] Avrupa Parlamentosu (2017:35-36).

Cumhuriyeti gibi bazı ülkelerde OP'lerin sayısının azaltılması ile birlikte izleme komitelerinin de sayısı azaltılmıştır.[403] İzleme komiteleri hâlihazırda projelerin takibine ve uygulama sorunlarının giderilmesine ağırlıklı olarak odaklanmaktadır. Esasen stratejik olarak sürece girdi sağlayan ve yön veren platformlar olarak kurgulanması önem taşımaktadır. İzlemenin yanı sıra, üye ülkelerde izlemeyi tamamlayıcı biçimde önceki programlama dönemine ilişkin uygulamanın etki değerlendirmesinin (impact evaluation) yapılması önem taşımaktadır. Avrupa Parlamentosu bu alanda üye ülkelerin genelinde etki değerlendirmesi yapılmamasını eleştirmekte ve uygulama değişikliğine gidilmesini gerekli görmektedir.[404]

1988'de gerçekleşen Uyum Politikası reform süreçleri ve Maastrict Anlaşmasıyla ön plana çıkan bölgesel boyut, kalkınma ajansları başta olmak üzere bölgesel ve yerel idarelere fonların yönetimi alanında daha fazla yetki ve sorumluluk devriyle pekişmiştir. Bu yetki devri özellikle programlama, uygulama ve izleme ağırlıklı olmak üzere fon yönetim döngüsünün tamamını kapsamaktadır. 2013 yılında AB-28'deki toplam kamu yatırımının yaklaşık %55'inin yerel otoriteler tarafından gerçekleştirildiği gerçeği bu eğilimde önemli bir göstergedir.[405] Bölgesel ve yerel otoritelerin AB mali yardımları alanındaki yetkisi ve dâhiliyeti, ülkeler arasında değişmektedir. Özellikle bölgesel ve yerel unsurları güçlendirme geleneği olmayan Orta ve Doğu Avrupa'da bu etki daha sınırlı olup, Polonya dışında MDAÜ'lerin yönetim sistemleri genel olarak merkezidir.

AB mali yardımlarının hazmedilmesi ile ilgili olarak, MDAÜ'ler dâhil AB genelinde bölgesel bazda Bölgesel Operasyonel Programların oluşturulması ve bu programların uygulanması için Aracı Kurumlar (Intermediate Bodies-IB) olarak Bölgesel Kalkınma Ajanslarının (BKA'lar) belirlenmesi, ortaklık ilkesinin uygulanmasında

[403] a.g.e. sf.25.
[404] a.g.e.
[405] Szabo (2017:1).

önemli bir adımdır. Doğrudan bir kamu kurumu olmayan kalkınma ajansları, bölgesel OP'lerin performansına önemli ölçüde katkı sağlamışlardır. Önceki bölümde vurgulandığı üzere, zayıf idari kapasite ve yönetim otoritelerinin doğru biçimde belirlenememesi hazmetme kapasitesi alanındaki sorunların başında gelmektedir. Bu nedenle, merkezi düzeyden yerele doğru kapasite artışı sağlanması hem ihtiyaçların yerelde doğru biçimde projelendirilmesi ve uygulanmasını hem de fonların kullanıldığı esas saha olan yerel düzeyde kapasite gelişimini tetikleyerek hazmetme kapasitesini artırıcı etki yapmaktadır.

Örneğin, 2007'deki üyeliğinden bu yana AB üye ülkeleri arasında en düşük hazmetme kapasitesine sahip olan Romanya'da 2007-2013 ve 2014-2020 dönemlerinde oluşturulan sistemler, sınırlı bir âdemi merkeziyetçi yaklaşımla ve ağırlıklı olarak merkezi düzeyde tasarlanmıştır. Uyum Politikasının etkisini ve fonları hazmetme kapasitesini azamiye çıkarmak amacıyla AB'nin talebi üzerine Romanya dâhil birçok yeni üye ülkede Bölgesel OP'ler hazırlanmıştır. Bu OP'lerin uygulanmasında için aracı kurumlar olarak Bölgesel Kalkınma Ajansları (Regional Development Agencies-RDAs) kurulmuştur.[406] Kalkınma ajansları kurulurken bir kamu kurumu olarak yapılandırılmamış, siyasi müdahalelerin minimumda olacağı ve uzun vadeli stratejik planlama yapabilecek teknik kapasite ve kurumsal altyapıya sahip olacak biçimde tasarlanmıştır. Romanya 2000'li yıllarda Bölgesel Kalkınma Bakanlığı, Bölgesel Kalkınma Konseyleri ve 8 Bölgesel Kalkınma Ajansını PHARE kapsamında ekonomik ve sosyal uyum (Economic and Social Cohesion) alanındaki yardımlar için kurmuştur. Bu bölgesel yapılar üyelik sonrası dönemde Yapısal Fonlar kapsamında finanse edilen Bölgesel OP'lerin yönetilmesinde görev almıştır.

[406] Szabo (2016:1).

Romanya, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Bulgaristan başta olmak üzere MDAÜ'ler, bölgesel OP uygulamasına ağırlık vermiştir. Üyelik sonrası ilk dönemde bu ülkelerde sektörel düzeyde rekabet edebilirlik operasyonel programı, bölgesel düzeyde ise entegre bölgesel operasyonel program adı verilen ulusal bazda uygulanan *tek* bir bölgesel OP hazırlanması tercih edilmiştir. Bu dönemde MDAÜ'ler dışında kalan AB üye ülkelerinin tamamı her bir İBBS Düzey II bölgesi bazında bölgesel OP uygulamasını benimseyerek ve çok sayıda bölgesel OP'yle AB mali yardımlarını kullanmaktaydı. MDAÜ'ler de ilerleyen yıllarda edinilen tecrübeler doğrultusunda her bir İBBS II bölgesi bazında OP hazırlanması yaklaşımına doğru ilerlemiştir.

Uyum Politikasının karmaşık ve detaylı gerekliliklerine karşın, Romanya başta olmak üzere MDAÜ'lerde AB fonlarının uygulanmasından sorumlu ulusal kurumların kapasite düşüklüğünün bazı temel nedenleri vardır. Bunlar; stratejik planlama ve bütçelemedeki eksiklikler, ulusal kurumlarda yabancı dil bilen personel yetersizliği, kamuda düşük maaş uygulaması, yüksek sayıda personel devinimi ve iş bırakmaların yaşanması ve sınırlı teknik uzmanlık ve kurumsal hafıza eksikliğidir.[407] MDAÜ'lerdeki bu sorunlar ulusal düzeyde koordinasyon eksikliği, aşırı bürokratik kurumsal yapılar, uzun ve hantal kamu alımları prosedürü gibi yapısal sorunlarla birleştiğinde daha da derinleşmiştir. İdari kapasite yetersizlikleri, kaçınılmaz olarak; sözleşme, ihale ve ödeme süreçleri, projelerin değerlendirme ve bütçe gerçekleşmelerinde sorunlara ve usulsüzlüklere yol açmıştır. Özellikle Bulgaristan ve Romanya'da yaşanan düzensizlikler ve usulsüzlükler nedeniyle Avrupa Komisyonu tarafından bu ülkelere sağlanan mali yardımlarda kapsamlı finansal düzeltmeler yapılmış ve fonların askıya alındığı projeler olmuştur.

[407] a.g.e, sf. 2.

Merkezi düzeyde AB mali yardımlarını yönetmekte zorlanan MDAÜ'ler, bu nedenle 2007-2013 döneminde mali yardımlar alanında yönetişim mekanizmalarını Bölgesel OP uygulaması dışında bölgelere ve yerele yeterince yayamamış ve yönetim otoriteleri ve aracı kurumları yüksek düzeyde merkezileştirmiştir. Ancak idari düzeyde birçok zorluğa rağmen, Bölgesel OP'ler için kalkınma ajansları ve bakanlıkların yerel birimleri üzerinden yerel düzeyde önemli bir yönetişim mekanizması hayata geçirilmiştir. Böylelikle, AB fonları alanında bölgelerde ve yerelde uygulama kapasitesi geliştirilmesine ivme kazandırılmıştır. Örneğin Romanya'da Kalkınma Ajanslarının yanı sıra PHARE Ekonomik ve Sosyal Uyum (ESC) döneminden itibaren İnsan Kaynağının Geliştirilmesi ve Beşeri Sermaye OP'si ve 2007-2013 döneminden itibaren Çevre ve Büyük Ölçekli Altyapı OP'si için OP'lerden sorumlu yönetim otoritelerinin bölge müdürlükleri aracı kurum olarak görevlendirilmiştir.[408] Böylelikle AB Uyum Politikası ekseninde bölgesel kalkınma alanı ortaklık ilkesinin uygulandığı ve yerel yönetişim altyapısını güçlendirici bir alan olarak öne çıkmıştır.

Bu süreçte bölgesel kalkınma ajansları AB mali yardımlarının yönetimi alanında kapasite geliştirmiştir. Farklı AB mali yardım programlarında aracı kurum olarak rol üstlenerek önemli kazanımlar da sağlamışlardır. Örneğin Romanya'da 2007 sonrası dönemde bu yapılar Sınır Ötesi İşbirliği Programları ve Rekabet Edebilirlik OP'si için görev üstlenmiştir. 2021-2027 döneminde de bu görevlerin devamı söz konusudur. Ancak yönetim otoritelerinin aracı kurumlara ağırlıklı olarak mikro yönetimsel konularda rol verdiği ve bunun da aracı kurumların bölgedeki potansiyel faydalanıcılar ekseninde tanınırlığını ve görünürlüğünü azaltıcı etki yaptığı savunulmaktadır.[409] Yönetim otoritelerinin aracı kurumlarla arasındaki yetki ve sorumluluk paylaşımına yeterince riayet etmemesi eleştirilmektedir.[410]

[408] Szabo (2016:2).
[409] a.g.e.
[410] a.g.e.

Bu yönüyle kalkınma ajansları aracı kurum olarak süreçlerde kilit rol oynamalarına karşın, merkezi yapılanma ağır basmakta ve yönetim otoritesi konumuna geçememektedirler. Ulusal eş-finansmanın sağlanması ve kamu kaynaklarının potansiyel faydalanıcılara yeniden tahsis edilmesi sürecinde merkezi kurumlar eliyle ağırlıklı olarak süreç yönetilmektedir. Polonya gibi bazı üye ülkelerde bölgesel kalkınma meclisleri/bölgesel hükümetler yönetim otoritesi olarak belirlenmiştir. Bu örnekte eş-finansman bölgelere tahsis edilmiş bütçeden sağlanmaktadır ve kalkınma ajansları aracı kurum rolü üstlenmeye devam etmektedir. Romanya gibi ülkeler, 2028 sonrası programlama dönemi için bölgesel düzeyde kurumların (kalkınma ajansları, bölge kalkınma meclisleri vb.) yönetim otoritesi olduğu bölgesel OP'lerin uygulanabilirliğini tartışmaktadır.[411]

Avrupa Parlamentosu'nun 2017 yılında yayınladığı ve AB üye ülkelerinin 2014-2020 dönemi Uyum Politikası kapsamındaki hazırlık çalışmalarının incelendiği raporda, bazı üye ülkelerin mali yardımlarla ilgili planladığı önemli değişikler olarak,

- ERDF ve ESF'den aynı anda fon alan çok fonlu programların tercih edilmesi (örneğin, Fransa, Polonya, Portekiz, Macaristan, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Finlandiya, Slovenya vb.),
- Bölgesel düzeyde OP'lerin sayısının azaltılması (örneğin, İngiltere, Avusturya, Çek Cumhuriyet, Finlandiya, Slovenya)

yer almaktadır.[412]

Bölgesel düzeyde OP'lerin sayısını azaltan ve merkezi uygulamaya yönelen ülkeler, bu dönemde fon tahsisatı azalan ülkelerdir. Birleştirilen veya merkezileştirilen OP'ler dışında üye ülkeler, genel olarak yönetimsel yapıları değiştirmeye

[411] Szabo (2016:16).
[412] Avrupa Parlamentosu (2017:21).

yönelmemektedir. Fonların hazmetme kapasitesinin artırılması amacıyla başvuru süreçlerinin basitleştirilmesine ilişkin hedef bulunmasına karşın, birçok Yönetim Otoritesinin Uyum Politikasının yeni tüzük düzenlemelerini öncekilerden daha bürokratik ve karmaşık bulması dikkati çekmektedir.[413] Bu bilgiler, üye ülkelerin yönetimsel hazmetme kapasitesinin artırılmasına ilişkin olarak kapsamlı yapısal değişikliğe gitmediği gerçeğini göstermektedir. Daha çok süreçlerin basitleştirilmesi yönüyle Avrupa Komisyonundan beklentiler ön plandadır.

Fonların hazmedilmesi için önemli olduğu vurgulanan çok katmanlı yönetişim yaklaşımının (multi-level governance approach) OP uygulaması süresince standart ve düzenli bir şekilde uygulanmasının önemli olmasına karşın, bu yaklaşımın genellikle belirli politik gündemleri programlamaya dâhil etmek için uygulanması eleştirilmektedir.[414] Bulgaristan gibi üye devletlerde yaşanan düşük hazmetme kapasitesi sorunlarının, yapısal problemlerden ziyade kapasite problemleriyle ilgili olduğu savunulmaktadır. İngiltere gibi birçok üye ülkenin fonların etkinliğinin artırılması amacından ziyade, siyasi kararlardan kaynaklanan değişiklikler yaşadığı vurgulanmaktadır. Avusturya gibi OP'lerin sayısını azaltıp bölgesel programlardan merkezileşmeye yönelen ülkelerde değişen yönetimsel yapılanmanın verimlilik artışı sağladığına dair bir bulgu elde edilememiştir.[415] Bu kapsamda yapılan değişikliklerin verimliliğe ne derece yansıyacağı belirsizdir.

Gelinen süreçte Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Sayıştayı'nın raporları göstermektedir ki; 2007-2013 döneminde AB Uyum Politikası prosedürlerinin karmaşıklığı üye ülkelerde daha merkezi program yönetimine doğru bir değişime yol açmıştır. AB mali yardımlarını daha fazla kullanabilmek ve mevcut fonları hazmetme kapasitesini artırmak amacıyla, 2014-2020 döneminde üye ülkeler kendi ulusal

[413] a.g.e. sf. 10.
[414] a.g.e.
[415] a.g.e. sf. 25-26.

sistemlerinde verimsiz gördükleri birçok hiyerarşik seviyeyi ve OP'yi birleştirmiş ve merkezileştirmiştir. Bu değişimin 2014-2020 döneminde hedeflenen verimliliğe etkisine ilişkin yayımlanan analitik bir çalışma henüz bulunmamaktadır.

Merkezileşme eğiliminin hâkimiyetindeki yeni sistemin bir avantajı, bölgesel ajanslar ve bölgesel/yerel hükümet düzeyinde daha az idari yük oluşturmasıdır. Ancak bu avantajın gerçekleşmesi, AB fonlarının yönetiminden sorumlu olarak belirlenen merkezi kurumlar bazında etkili koordinasyon ve entegre uygulama becerisinin varlığıyla yakından ilişkilidir. OP bazında programlama ve uygulama sorumlulukları azalmasına karşın, bölgesel ve yereldeki otoriteler faydalanıcıları destekleyen, projeleri izleyen ve denetleyen konumda rol almaya devam etmektedir.

Diğer bir avantaj olarak, Komisyon nezdinde OP temas noktalarının azaltılmasıyla daha hızlı karar sürecinin işletilmesi mümkün olabilecektir. Ancak OP'lerin sayısının azaltılması, finanse edilen tematik alan sayısının ve kapsamının azalması sonucunu da getirmektedir. Bu azalma ülkeleri ihtiyaçlarına uygun tematik çeşitlilikten uzaklaştırarak, fon hazmetme kapasitesini azaltıcı bir unsur taşımaktadır. Bu riskin yönetilmesi, Avrupa Komisyonu ve ulusal, bölgesel ve yerel ortaklarla koordinasyondan sorumlu olan ve ulusal bazda yetkilendirilmiş merkezi birimlerin; ulusal, bölgesel ve yerel ölçekte ihtiyaçları doğru tespit etmesine, çok katmanlı yönetişim mekanizmasını etkili uygulamasına ve ulusal ve AB fonları arasında tamamlayıcılık ve tutarlılığı etkili biçimde gözetmesine bağlıdır. Bu kapsamda üye ülkelerde ulusal düzeyde koordinasyonu sağlayan merkezi kurumların yönetimsel kapasitesinin etkinliği belirleyici öneme sahip olmaktadır.

2.8.1. Bulgaristan

2007-2013 ve izleyen dönem tahsisatının yaklaşık aynı tutarda olmasına karşın, Bulgaristan OP tasarımlarında önemli değişikliğe gitmiştir. 2007-2013 dönemi AB

Yapısal Fonları Bulgaristan'ın tamamını kapsamamaktaydı. Bu nedenle 2014-2020 dönemi için yapılan yeni OP tasarımlarıyla özellikle bölgesel programlar ve kırsal programlar (öncelikli olarak ESI Fonları) için optimum coğrafi kapsama ulaşılması amaçlanmıştır.[416]

Tablo 28'den görüleceği üzere, önerilen tasarım arasında insan kaynaklarının geliştirilmesi için çok fonlu bir OP oluşturulması, bölgesel kalkınma için özellikle akıllı büyüme odaklı Entegre Bölgesel Yatırımların (Integrated Territorial Investments) kapsanması, teknik yardım ve AB Uyum Politikasına yönelik idari kapasite gelişimi OP'lerinin 'iyi yönetişim' başlıklı tek bir OP altında birleştirilmesi ve 'inovasyon' alanının (hem rekabet edebilirlik hem de bölgesel kalkınma alanında) eğitim ve akıllı büyüme için yeni bir OP olarak konumlandırılması yer almaktadır.

Bulgaristan'da yönetimsel hazmetme kapasitesinin artırılması için öne çıkan husus, yönetim otoritelerinin program yönetiminde değişiklik yapmasından ziyade, başvuru süreçleri ve dokümanlarının (formlar, e-devlet seçenekleri geliştirme, sözleşme ve geri ödeme süreçlerinin vb.) basitleştirilmesi suretiyle verimliliğin artırılmasına odaklıdır. Yönetimsel hazmetme kapasitesinin önündeki temel engellerden olan yüksek düzeydeki personel kaybı, OP kapsamında görev yapan personele teknik yardım OP'si bütçesinden ödenen ek maaş ile önlenmiştir.[417]

[416] Avrupa Parlamentosu (2017:28-29).
[417] Avrupa Parlamentosu (2017: 29).

Tablo 28. Bulgaristan'da AB Fonları İçin 2007-2013 ve 2014-2020 Dönemlerinde Önerilen OP Karşılaştırması

2007-2013 Dönemi OP'leri	CF	ERDF	ESF	EAFRD	EMFF	2014-2020 Dönemi OP'leri
Ulaştırma	x	x				Ulaştırma
Çevre	x					Çevre
Rekabet Edebilirlik		x				İnovasyon ve Rekabet edebilirlik
Bölgesel Kalkınma		x				Büyüyen Bölgeler
			x			Akıllı Büyüme için Bilim ve Eğitim
İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi		x	x	x		İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi
İdari Kapasite		x				İyi Yönetişim
Teknik Yardım			x			
Balıkçılık Sektörünün Geliştirilmesi					x	Balıkçılık Sektörünün Geliştirilmesi
Kırsal Kalkınma				x		Kırsal Kalkınma

Kaynak: Avrupa Parlamentosu (2017:29).

2.8.2. Çek Cumhuriyeti

AB mali yardımlarını hazmetme kapasitesini artırmak amacıyla Çek Cumhuriyeti'nin attığı adımlar ağırlıklı olarak bölgesel düzeyde aldığı önlemlerden oluşmaktadır. 2007-2013 dönemiyle karşılaştırıldığında, Çek Cumhuriyeti'nin bölgesel düzeyde OP sayısını önemli ölçüde azalttığı dikkati çekmektedir. Tablo 29'dan görüleceği üzere; Çek Cumhuriyeti, ERDF ve ESF'den daha çok fon alacak biçimde ve büyüme kutbu olmaya dayalı bir Prag Bölgesel OP'sini oluşturmak suretiyle kapsamlı bir değişiklik yapmıştır. Diğer bir önemli değişim, ulusal düzeyde OP'ler olan 'İnovasyon için Araştırma ve Geliştirme' ve 'Rekabet Edebilirlik için Eğitim OP'lerinin 'Ar-Ge ve Eğitim' başlığı altında birleştirilmesidir.

Bulgaristan'dan farklı olarak Çek Cumhuriyeti, yönetimsel hazmetme kapasitesi alanında en yüksek risk unsuru olarak yönetimsel kapasite sorunlarını görmektedir. İdari

kapasite sorunlarının temelinde olan iş bırakma ve kurumsal kapasite yetersizliklerini önleme adına, AB mali yardımları alanında çalışanların ücretleri ve istihdamı için yeknesak tek tip kurallar getirilmesi, personel gelişimi için çalışana özgü kişiselleştirilmiş gelişim planları uygulanması ve gelişim planları için ortak kuralların kamu genelinde tanımlanması, OP uygulaması gerekliliklerine entegre biçimde çalışanların ihtiyaçlarına duyarlı bir personel eğitim sistemi oluşturulması gibi personel yönetimiyle yakından ilişkili idari kapasite önlemleri açıklanmıştır. OP ve proje düzeyinde verimliliği artırmak için yönetim otoritelerinin analizi yapılmıştır. İdari yüklerin azaltılacağı ve süreçlerin basitleştirileceği alanlar olarak; proje başvuru çağrıları, proje başvurusu sunma, proje seçim ve değerlendirme ile proje uygulama süreci belirlenmiştir.[418]

Tablo 29. Çek Cumhuriyetinde AB Fonları İçin 2007-2013 ve 2014-2020 Dönemlerinde Önerilen OP Karşılaştırması

2007-2013 Dönemi OP'leri	CF	ERDF	ESF	EAFRD	EMFF	2014-2020 Dönemi OP'leri
Ulusal Programlar						
Ulaştırma	x	x				Ulaştırma
Çevre	x	x				Çevre (ERDF, CF)
Entegre OP		x				Entegre Bölgesel OP
İşletmeler ve İnovasyon		x				İşletmeler ve İnovasyon (ERDF Rekabet Edebilirlik)
İnovasyon için Araştırma ve Geliştirme		x				Araştırma, Geliştirme ve Eğitim
Rekabet Edebilirlik İçin Eğitim			x			
İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi			x			İstihdam (ESF)
Teknik Yardım		x				Teknik Yardım
Bölgesel Programlar						
Prag		x				Prag - Büyüme Kutbu (ERDF, ESF)
Prag – Uyumluluk			x			

[418] Avrupa Parlamentosu (2017:31).

Moravia Silesia		x				
Kuzey-Doğu		x				
Kuzey-Batı		x				İyi Yönetişim
Güney-Doğu		x				
Merkez Moravya		x				
Merkez Bohemya		x				
Güney-Batı		x				
Kırsal Kalkınma				x		Kırsal Kalkınma
Balıkçılık					x	Balıkçılık

Kaynak: Avrupa Parlamentosu (2017:30).

Bulgaristan'da olduğu gibi, Çek Cumhuriyeti'nin fonların hazmedilmesi alanında aldığı önlemlerde en büyük zorluğu tutarlı bir yönetişim sağlamada yaşayacağı değerlendirilmektedir. Çek Cumhuriyeti bölgesel düzeyde AB mali yardımları alanında koordinasyonu sağlamak amacıyla Bölgesel Kalkınma Bakanlığı kurmuştur. Bölgesel Kalkınma Bakanlığı salt bölgesel kalkınma alanında değil, kırsal kalkınma alanında da ilgili Yönetim Otoritesi ile işbirliği halinde koordinasyon görevini yerine getirmektedir. Bölgesel Kalkınma Bakanlığı aynı zamanda 2014-2020 için Çek Cumhuriyetinin uygulamaya koyduğu Bölgesel Kalkınma Stratejisinden de sorumludur. Strateji kapsamında tanımlanan 6 büyükşehir (metropolitan) alanının AB fonlarından yararlanmak üzere ayrı ayrı değil, ortaklaşa tek bir başvuru sunması öngörülmüştür.[419]

2.8.3. Estonya

Estonya üye olduğu 2004 yılından bu yana, AB Uyum Politikası kapsamında az gelişmiş bir ülke olarak kategorize edilmiştir ve bu nedenle AB Yapısal Fonlarından azami ölçüde yararlanan ülkelerin başında yer almaktadır. Estonya'nın ilk Yapısal Fonlar dönemi olan 2004-2006 deneyimi ışığında 'öğrenilen dersler', izleyen dönemlerde fonları 'yatırımlar' ve 'insan kaynaklarının gelişimine' odaklamıştır. Planlama süreci, ekonomi ve maliye politikalarının belirlenmesinden sorumlu Maliye Bakanlığı tarafından sektörel

[419] Avrupa Parlamentosu (2017:31).

kurumlar ve Başbakanlıkla işbirliği halinde merkezi olarak yönetilmektedir. Maliye Bakanlığı sektörel bakanlıkları planlama sürecine yeterince dâhil etmediği, süreci uzun ve karmaşık biçimde yönettiği için eleştirilmesine karşın; ana önceliklere odaklanılması amacıyla güçlü bir merkezi koordinatör rolüyle görevini sürdürmektedir. Planlama süreci ile ilgili olarak dış danışmanlık hizmeti de alınmaktadır.[420]

İdari yapıdaki en önemli değişiklik, izleme ve değerlendirme fonksiyonlarının merkezileştirilmesi için uygulamadaki 12 aracı kurumun sayısının 4'e indirilmesidir. 2007-2013 döneminde 3 OP'nin yönetim otoritesi olan Maliye Bakanlığı ana koordinatör kurum ve yönetim otoritesi olmaya devam etmektedir.[421] Programlamanın yanı sıra izleme ve değerlendirme yetkisinin ağırlıklı olarak merkezde toplanmasının yönetimsel kapasite ve kaliteyi artırıcı ve başvuru sürecini kolaylaştırıcı etki yapması öngörülmektedir. Sadeleştirme yaklaşımı kapsamında aracı kurum sayısının azaltılmasıyla, faydalanıcıların daha az sayıda temas noktasıyla iletişim kurmasının sağlanarak süreçlerde odaklanma ve kolaylaştırma sağlamak hedeflenmiştir.[422]

2014-2020 dönemi Ortaklık Anlaşmasında Estonya, daha önceki Uyum Politikası dönemlerindeki tecrübelerini ve Komisyon'un eleştirilerini dikkate alarak, daha az sayıda ve spesifik öncelikler belirleyerek daha güçlü odaklanma sağlamaya yönelmiştir. Yeni programdaki en büyük yenilik, öncelik eksenlerinden birinin bölgesel odaklı (territorial focus) olmasıdır. Estonya'nın değerlendirme geleneğinin ve istatistiki kayıtlarının zayıf olması nedeniyle, OP'ler hazırlanırken en fazla zorluk çekilen alan göstergeler olmuştur. Hâlihazırda tanımlı göstergelerin sonuçları ölçmek için uygun olmaması ve seçilen göstergelerin yeterince iyi tanımlanamamış olması sorun olmuştur. 2014-2020 dönemi için ilk kez tanımlanan göstergelerin istatistiki veri yetersizliği sorununu çözmek amacıyla, program başlamadan önce başlangıç değerlerinin belirlenmesi için ilave

[420] Avrupa Parlamentosu (2017:33).
[421] a.g.e. sf.34.
[422] a.g.e..

anketler yapılmıştır. 2008 yılından başlayarak Estonya, uygulayacağı OP'ler için ulusal öncelikleri ve tedbirleri sosyo-ekonomik analiz yaparak belirlemektedir.[423]

Estonya'nın ayırt edici yönü, etki yaratmak amacıyla dar alanları içeren öncelikler tanımlayarak, genel ifadelerden ve önceliklerden kaçınmasıdır. Diğer bir ayırt edici yönü ise, sağlıklı verisi olmayan alanların öncelik olarak tanımlamaktan kaçınmaması ve veri yetersizliğini gidermek için ilave anketler yoluyla birincil veri elde edilmesine odaklı bir ulusal politika izlemesidir.

2.9. YÖNETİMSEL HAZMETME KAPASİTESİ VE TÜRKİYE

Hazmetme kapasitesi kavramının Türkiye'ye yönelik katılım öncesi mali yardımlar için kullanılması ilk kez 2007-2013 dönemini kapsayan IPA fonları için söz konusu olmuştur. 2007 yılında Avrupa Komisyonu 2007/1835 sayılı 'Multi-Annual Indicative Planning Document (MIPD) 2007-2009 for Turkey' başlıklı Komisyon Kararıyla IPA uygulamasının temel programlama belgesi olan Çok Yıllı Endikatif Planlama Dokümanını (MIPD) kabul etmiştir. Komisyon MIPD kapsamında, fonların hazmedilmesi kavramını ilk kez 'bölgesel politika' alanında AB mali yardımları ekseninde Türkiye ile ilişkilendirmiş ve gerekli yasal ve idari kapasiteye sahip olunması için kurumsal kapasite desteğinin önemine işaret etmiştir.

Hazmetme kapasitesinin Türkiye'ye yapılacak mali yardımlar için kriter olması, IPA döneminde Avrupa Komisyonun 2007 yılında yayınladığı "Communication from the Commission to the Council and The European Parliament Instrument For Pre-Accession Assistance (IPA) Multi-Annual Indicative Financial Framework" (MIFF) belgesi ile olmuştur. Avrupa Komisyonu tarafından aynı belgede, Türkiye hariç diğer aday ülkeler olan Hırvatistan ve Makedonya için nesnel bir tahsisat kriteri belirlenmiştir. Bu durum, Avrupa Komisyonunun 2004 yılında açıkladığı Brüksel Zirvesinin Sonuç Bildirgesinde

[423] Avrupa Parlamentosu (2017:33).

Türkiye dışındaki hiçbir aday ülkeye uygulanmayan bir kriteri ilk kez dile getirerek, Türkiye için "*Yapısal Fonlar, tarım ve kişilerin serbest dolaşımı alanında bazı uzun geçiş süreleri ve kalıcı sınırlamalar öngörülebileceği*" beyanı ile ilişkilendirildiğinde; AB katılım öncesi mali yardımlar alanında Türkiye'nin hazmetme kapasitesinin artırılmasının önemi daha iyi anlaşılmaktadır.

Türkiye'nin hazmetme kapasitesi ile Mrak ve Horvat tarafından 2018 yılında yapılmış olan çalışma, hazmetme kapasitesinin sadece makro ve finansal boyutuna odaklanmaktadır.[424] Makro ve finansal açıdan Türkiye'nin hazmetme kapasitesinin yeterli olduğu sonucuna varan çalışma, esas sorun alanı olan 'yönetimsel' boyuta değinmemiştir. Bu kapsamda literatürde boşluk bulunmakta olup, tez çalışmasının bu alana katkı sunması ve Türkiye'de fon kaybı yaşanmasındaki temel neden olan yönetimsel hazmetme kapasitesi üzerine odaklanması hedeflenmiştir. Tez kapsamında AB fonlarını hazmetme kapasitesinin tanımı etkin ve etkili biçimde AB mali kaynakların tamamını ne ölçüde harcayabildiği ile ilişkilendirilmektedir.

Katılım sürecinde 'yönetimsel hazmetme kapasitesi', Türkiye'de yeterli düzeyde kurumsal kapasitenin oluşturulması, sağlanan mali yardımların idari süreçler, uygulama, programlama, izleme-değerlendirme ve mali kontrol mekanizmalarının doğru kurgulanması ve etkin işletilmesi, fonların projeler aracılığıyla etkin ve etkili kullanımı, üyelik sonrası Yapısal Fonlar ve Uyum Fonlardan yararlanabilmek açısından hayati öneme sahiptir. Aksi durumda fon kayıpları yaşanması 2004 yılı Brüksel Zirvesi sonuçları uyarınca Türkiye için üyelik sonrası Yapısal Fonlar alanında kalıcı kısıtlamaları beraberinde getirebilecektir. Yapısal Fonlar ve Uyum Fonunun katılım öncesi mali yardımlar alanında aday ülkeler için yansıması IPA uygulaması olduğu için ayrı bir önem taşımaktadır.

[424] Mrak ve Horvat (2018).

Daha önceki bölümde vurgulandığı üzere, MDAÜ'lerin yararlandığı PHARE, ISPA ve SAPARD Programlarından Türkiye yararlanamamıştır. PHARE, ISPA ve SAPARD Tüzüklerinden farklı olarak, Türkiye için Komisyon tarafından "Katılım Öncesi Yardım Aracı" adıyla ayrı bir Tüzük önerisi geliştirilerek Konseye sunulmuştur. "Türkiye İçin Katılım Öncesi Yardım Aracı" uygulama kuralları itibariyle PHARE modeline benzer bir kurguda oluşturulmuştur. Bu nedenle, PHARE kapsamında MDAÜ'lerin yapılanması ve uygulama mekanizmaları ile Türkiye örneğinin karşılaştırmalı olarak incelenmesi, AB katılım öncesi mali yardımların etkili ve etkin biçimde hazmedilmesi için gerekli yönetimsel hazmetme unsurlarının ele alınması açısından önem taşımaktadır. Böylelikle adaylıktan başlayarak üyeliğe hazırlık sürecinde Türkiye'de oluşturulması gereken yapılanmaya ilişkin mevcut durumun analizi ve Türkiye'ye sağlanan mali yardımların katılım öncesi dönemde daha etkin ve sonuç odaklı kullanılması için kilit adımların tespiti mümkün olabilecektir.

İdari kapasite ve hazmetme kapasitesi ilişkisi üyelik müzakereleri için de kilit bir olgudur. Yeni üyelerle yapılan bu başlık altındaki müzakereler ortalama iki yıl sürmüştür ve Romanya hariç diğer ülkeler için 2002 Aralık ayında, Bulgaristan için ise 2004 Haziran ayında tamamlanmıştır.[425] Müzakerelerde üzerinde yoğunlaşılan üç ana alandan biri idari kapasite (administrative capacity), diğer ikisi uygunluk (eligibility) ve finansal tahsisattır (financial allocation). İdari kapasite kapsamında, Komisyon kurumsal ve organizasyonel standartları, koşulları ve takvimi belirleyerek uygulamayı yakından takip etmiştir. Aday ülkelere yapılacak mali yardım tahsisatlarının, bu şartların yerine getirilmesine bağlı olmasından kaynaklanan 'koşulsallık' (conditionality) AB üyelik müzakere sürecinde de önem arz eden bir başlık olarak dikkati çekmektedir.

[425] Şen (2004).

2.9.1. Türkiye'nin Mali Yardımları Tahsisatlarını Kullanım Etkinliği

2020 yılında Türkiye'de başlayan Covid-19 salgınından kaynaklı nedenlerle, IPA kapsamında projelerin uygulaması süreçleri yavaşlamış olmasına karşın, ilerletilebilmiştir. Avrupa Komisyonu, Covid-19'un projelerin ilerlemesi üzerindeki olumsuz etkisini azaltmak amacıyla Türkiye'ye bazı esneklikler tanımıştır. Projelerin faydalanıcıları için uygulama prosedürlerini daha hızlı hale getiren rehberler yayımlanarak, 2013, 2014, 2015 için yıllık ve çok yıllı programlar kapsamındaki projelerin uygulaması için son tarihler bir yıl uzatılmıştır. AB Mali Tüzüğünden kaynaklı olarak sözleşme süresinin uzatılması yasal olarak mümkün değildir. Bu nedenle, uygulama süresi uzatılarak AB mali yardımlarının kullanımında Komisyon tarafından esneklik sağlanmıştır. Bu esneklik, Türkiye'nin IPA fonlarını kullanım performansı üzerinde Covid-19 kaynaklı olarak ilave bir olumsuz etki oluşmaması açısından faydalı olmuştur.

2007-2013 yıllarını kapsayan IPA-I dönemine ilişkin Ulusal Fon verileri tez kapsamında incelenmiştir olup, IPA-I dönemi özet mali durum Tablo 30'da sunulmaktadır.

Tablo 30: IPA-I (2007-2013) Dönemi Mali Durum (AB Katkısı, Milyon Avro)

Program	**Tahsisat MIFF**	**Sözleşme**	**Harcama**	**Fon Kaybı**	**Sözleşme Oranı (%)**	**Harcama Oranı (%)**	**Fon Kaybı Oranı (%)**
	1	*2*	*3*		*2/1*	*3/1*	**5/1**
IPA 1. Bileşen	1.617,5	1.400,9	1.373,4	244,1	87	85	**15**
MFİB Projeleri	1.032,2	816,0	815,2	216,9	79	79	**21**
Merkezi Yönetilen Projeler	68,8	68,6	58,9	9,9	100	86	**14**
Topluluk Programları	516,5	516,4	499,3	17,2	100	97	**3**
IPA 2. Bileşen	7,0	5,3	5,3	1,7	76	76	**24**
IPA 3. Bileşen	**1.778,5**	**1.652,8**	**1.494,9**	**283,6**	**93**	**84**	**16**

-Çevre OP	**705,9**	**653,4**	**597,4**	**108,5**	**93**	**85**	**15**
-Ulaştırma OP	**592,2**	**570,2**	**497,1**	**95,1**	**96**	**84**	**16**
-Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP	**480,4**	**429,3**	**400,4**	**80,0**	**89**	**83**	**17**
IPA 4. Bileşen İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi OP	474,1	484,7	419,2	54,8	102	88	**12**
IPA 5. Bileşen IPARD	854,6	798,0	784,2	70,4	93	92	**8**
TOPLAM	4.731,7	4.341,8	4.077,1	654,6	91,8	86,2	**13,8**

Kaynak: Ulusal Fon (2020). IPA-I dönemi uygulama sonuçlarının netleştiği 30 Mayıs 2020 tarihli Ulusal Fon raporlaması baz alınmıştır.

Tablo 30'da yer alan IPA bileşenleri bakımından değerlendirildiğinde, IPA 2. Bileşeni olan Sınır Ötesi İşbirliği ve 3. Bileşen olan Bölgesel Kalkınma, sırasıyla %24 ve %16 oranlarıyla en fazla fon kaybına sahip başlıklardır. Bu durumun temel nedenleri;

- Aracı kurum olarak kalkınma ajansları dâhil herhangi bir uzman ara yapının belirlenmemesi,
- Proje havuzunun yeterli düzeyde oluşturulamaması ve
- Fonların yerele yayılamayıp AB Başkanlığı ana koordinasyonunda aşırı derecede merkezi düzeyde yönetilmesidir.

Bu faktörler programlama, uygulama ve harcama sorunları doğurmuştur. Diğer yandan, IPA'dan Türkiye katkısı aktarılan Topluluk Programlarının, %100 sözleşme ve %97 harcama oranı ile fon kullanımında en başarılı başlık olduğu görülmektedir.

IPA öncesi AB mali yardımlarının uygulandığı 2002-2006 döneminin hazmetme kapasitesi verileri değerlendirildiğinde önemli bulgulara ulaşılmaktadır: Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı Ulusal Fonun 2020 yılında yayımladığı verilere göre; IPA

Öncesi Dönemin (2002-2006) sözleşmeye bağlanma oranı %100, harcama oranı %81 olup; IPA-I (2007-2013) döneminde sözleşmeye bağlanma oranı %96 ve harcama oranı %86 olarak gerçekleşmiştir.[426]

Buna göre, IPA Öncesi Dönem (2002-2006) ve IPA-I Dönemi (2007-2013) verilerine göre, Türkiye'nin AB fonlarını kullanma kapasitesinde sınırlı bir gelişim olduğu görülmektedir. IPA öncesi dönemde sözleşmeye bağlanma oranı %100 iken, harcama oranı %81 olarak gerçekleşmiştir. Bu durum, bazı projelerin uygulama süreçlerinde sorun yaşandığını, süresi içinde tamamlanamadığını ve dolayısıyla fonların kullanımının öngörüldüğü bazı aktivite/sonuçların esasen gerçekleştirilemediği veya bütçelerin tam olarak kullanılmadığını göstermektedir. IPA-I Dönemi'nde ise sözleşmeye bağlanma oranı %96'ya düşmesine rağmen, harcama oranı sınırlı bir artışla %86'ya yükselmiştir. Bu veriler, Türkiye'nin AB fonlarını planlama ve harcama konusundaki performansının ve etkinliğinin artması gerektiğine işaret etmektedir.

Ulusal Fonun 2020 yılı IPA verilerine bileşen bazlı olarak bakıldığında, tezin odak noktası olan Bölgesel Kalkınma bileşeninin %16'lık oranla en fazla fon kaybı yaşayan başlıklardan biri olduğu görülmektedir. Bu bileşen altında yer alan OP'lerde de önemli ölçüde fon kayıpları mevcuttur. OP'ler birbirleriyle kıyaslandığında, Çevre OP, sözleşme ve harcama oranları bakımından diğer OP'lere kıyasla daha iyi bir performans sergilemiştir. Bu OP için ÖUKP döneminde oluşturulan proje havuzunun fonların kullanımı için olumlu etki yaptığını söylemek mümkündür. Ancak yine de fon kaybı oranı %15 seviyesinde önemli bir düzeydedir.

Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'si ise, %17 fon kaybı oranı ile bu bileşen altında en fazla fon kaybeden başlıklardan biri olmuştur, toplamda ise en çok fon kaybı yaşanan 3. IPA başlığıdır. Bu programda fonların daha etkin kullanılabilmesi için stratejide

[426] Ulusal Fon (2020).

coğrafi kısıtlamaların varlığı, aracı kurum olarak kalkınma ajansları gibi yerel bir yapının tanımlanmamış olması, olgun proje havuzu eksikliği, proje üretme ve yerelde kapasite geliştirme için mobilize edilebilir entegre bir planlama yaklaşımı olmaması ve uygulama eksiklikleri fon kaybına neden olan başlıklardır.

Ulaştırma OP, görece daha yüksek sözleşme ve harcama oranlarına sahiptir. Bu durum az sayıda ancak yüksek bütçeli projelerin ihalesindeki ilerlemenin sözleşmeye bağlama yüzdesine doğrudan yansıması ile ilişkilidir. Ancak projelerin uygulamasının zamanında tamamlanamaması ve planlanandan uzun sürmesi bu OP için de %16'lık fon kaybı oranını beraberinde getirmiştir. Bu da programın hazmetme kapasitesinin artırılması için, daha sıkı teknik kontrol ve etkili yönetim gerekliliğini işaret etmektedir.

Tabloda dikkat çeken bir diğer husus, IPA'nın 5. bileşeni olan IPARD kırsal kalkınma bileşenidir. Kırsal kalkınma gibi zorlu bir alanda ve üreticilerin çok sayıda ve küçük ölçekli projelerinin finanse edildiği bir yapıdaki bu program, Komisyonun ön onayına tabi olmaksızın uyguladığı EDIS (genişletilmiş merkezi olmayan uygulama sistem) kapsamında uygulanmaktadır.[427] Bu bileşen %92'lik harcama oranına ulaşmıştır. Bu durum 'ön onay zorunluluğu olmayan' programların fonları daha başarılı bir şekilde kullandığını ve hazmetme kapasitesinin yükseldiğini göstermektedir.

IPA kapsamında yer alan Çevre, Ulaştırma, Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi OP'lerinin (Yapısal Fonlara hazırlık sürecinin hızlandırılması amacıyla) uygulama döneminin son aşamasında EDIS sistemine geçişinin planlanlanmasına karşın; bu gerçekleşmemiştir. IPA'nın tüm dönemlerinde bu OP'ler DIS kapsamında Komisyon'un ön onay yetkisine tabi olarak faaliyetlerini yürütmüşlerdir. Bu durum; Komisyon kaynaklı onay süreçlerinin yol açtığı gecikmeler nedeniyle programlama, uygulama ve ihale süreçlerinde önemli süre kayıplarına neden olmakta ve

[427] Dıraor (2008).

yönetimsel hazmetme kapasitesi olumsuz etkileyen bir etmen olarak karşımıza çıkmaktadır.

Büyük ölçekli 385 projenin desteklendiği IPA-I döneminin sahadaki uygulamaları 2021 itibarıyla sona ermiştir.[428] Ancak nihai kapanma onayları henüz Avrupa Komisyonunca yapılmamıştır. Bu kendi içinde ilave bir fon kaybı riskini de barındırmaktadır: Çünkü Avrupa Komisyonunun Türkiye'ye gerçekleştireceği son denetim ve incelemelerde fonların uygun şekilde uygulanmadığını tespit etmesi halinde fonları geri alması mümkün olacaktır. Bu nedenle de mevcut tablodaki fon kaybı oranlarının artış gösterme riski mevcuttur. Sürecin her aşamasında Avrupa Komisyonun uyguladığı bu kontrol, onay ve denetim süreçleri Türkiye gibi aday ülkelerin kendi içinde etkili ve iyi işleyen idari mekanizmalara dayalı bir yönetim-kontrol sistemi ve yönetişim mekanizması kurmasının önemini göstermektedir.

AB Başkanlığı tarafından 2023 yılında hazırlanan IPA Kitabı verilerine göre, IPA Bölgesel Kalkınma bileşeni altında yer alan 3 OP'nin uygulama gerçekleşmesi aşağıda sunulmaktadır.[429]

- Çevre OP: 705 milyon avro AB katkısı tahsis edilmiş ve katı atık, içme suyu ve atık su projelerini içeren ağırlıklı olarak altyapı projeleri olmak üzere 49 proje tamamlanmıştır.
- Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP: 480,4 milyon avro AB tahsisatı yapılmış olup; ar-ge, inovasyon, turizm, kümelenme, finansmana erişim, ortak kullanım tesisleri, iş geliştirme merkezleri, lojistik merkezler ve lisanslı depolar kurulması gibi alanlarda 46 farklı proje tamamlanmıştır.
- Ulaştırma OP: Büyük ölçekli az sayıda projenin yer aldığı bu başlıkta toplam 592 milyon avro AB fon ile ağırlıklı olarak Trans Avrupa Ağları finanse edilmiş olup,

[428] Detaylı bilgi için bkz. https://ipa.gov.tr/ipa-i-2007-2013/
[429] AB Başkanlığı (2023:4).

İstanbul Ankara Hızlı Tren Demiryolu Hattı'nın Köseköy'den Gebze'ye kadar olan çift hatlı kesimi yapılmıştır. Samsun-Kalın ve Irmak-Karabük-Zonguldak demiryolu hatlarının modernizasyonu ve sinyalizasyonu da içeren toplam 15 proje tamamlanmıştır. Ulaştırma Master Planı gibi teknik destek projelerinin de uygulaması bu kapsamda yapılmıştır.

Ulusal Fonun IPA-II Dönemi (2014-2020) 'Özet Mali Durum' verilerine bakıldığında[430]; Rekabetçilik ve Yenilik OP'si olarak isim değiştiren Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'sinin harcama oranının %75,5, Ulaştırma OP'sinin %84,4 ve Çevre ve İklim OP'si olarak isim değiştiren Çevre OP'sinin ise %67,2 olduğu görülmektedir. Bu kapsamda IPA-II dönemi için de IPA –I dönemi gibi fon kaybı riskinin olduğunu göstermektedir.

Dikkat çeken unsur, performans değerlendirmesinin sözleşmeye bağlama, ödeme ve harcama oranları üzerinden yapılıyor olmasıdır. Projelerle hedeflenen sonuçlara ulaşılması, sonuçların sürdürülebilirliği ve bunların genel politika çerçevesiyle bağlantısı üzerine odaklanılması ile ilgili raporlama eksikliği mevcuttur. IPA dönemi yıllık programların nihai raporlarında (final report) aynı eksiklikler dikkati çekmektedir.

Geçiş Dönemi ve Kurumsal Yapılanma bileşeninin önemli bir alan olmasına ve Türkiye'nin AB katılım sürecinde kurumsal ve yönetişim yapılarını adapte etme/güçlendirme ihtiyacı bulunmasına rağmen, yıllar içinde tahsisat tutarları azalan bir seyir izlediği görülmektedir. Ancak, Komisyon tarafından ilk ilan edilen MIFF (2007-2009) ve 2020 yılı Ulusal Fon verileri ile uyumlu olmayan tahsisat bilgileri bulunmaktadır. İzleyen tabloda bu farklılık tez kapsamında kırmızı ile işaretli olarak işlenmiştir.

[430] Ulusal Fon (2020).

Tablo 31. IPA-I (2007 - 2013) için MIFF ve Ulusal Fon Verileri Yıllık Bütçe Dağılımı Karşılaştırması

Bileşen	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Toplam	MIFF (2007-2009) Verisi Toplam	Ulusal Fon 2000 Verisi Toplam
I- Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma	256,7	256,1	239,6	217,8	231,2	227,5	238,5	**1667,4** (-3,6)	**1.671,0**	**1.617,5** (-53,5)
II- Sınır Ötesi İşbirliği	2,1	2,8	3,0	3,1	5,1	2,1	2,2	**20,6** (-20,5)	**41,1**	**7,0** (34,1)
III- Bölgesel Kalkınma	167,5	173,8	182,7	238,1	293,4	356,1	366,8	**1778,4** (-22,9)	**1.801,3**	**1.778,5** (22,8)
IV- İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	50,2	52,9	55,6	63,4	77,6	83,2	91,1	**474,1** (-11,5)	**485,6**	**474,1** (11,5)
V- Kırsal Kalkınma	20,7	53,0	85,5	131,3	172,5	187,4	204,1	**854,6** (-19,3)	**873,9**	**854,6** (19,3)
TOPLAM	**497,2**	**538,6**	**566,4**	**653,7**	**779,8**	**860**	**902,9**	**4795,2** (-77,7)	**4.872,9**	**4.731,7** (141,2)
Fark (Verilmeyen Tahsisat – Fon Kaybı)									**(-77,7)**	**(-141,2)**

Kaynak: Kırmızı kısımlar tez kapsamında MIFF ve Ulusal Fon verileri bazında tespit edilerek hesaplanmıştır. Parantez içinde tez kapsamında hesaplanan reel farklar MIFF kapsamında Komisyonun ilk açıkladığı (olması gereken) tahsisat rakamlarına göre kaybedilen (tahsis edilmeyen) fon rakamlarını göstermektedir.

MIFF ve Ulusal Fon arasındaki bu veri farklığı, daha tahsisat aşamasında Komisyonun başta hazmetme kapasitesi gerekçesi olmak üzere kaynağında kestiği fonların olduğunu göstermektedir. Türkiye'ye olması gereken MIFF tahsisatından kesintili bir tahsisat gerçekleştirilmiştir. Öyle ki; MIFF belgesinde Komisyon kendi ilan ettiği tahsisat rakamlarından azımsanamayacak büyüklükte bir tutarı (77 milyon avro) Türkiye'ye tahsis etmemiştir. Raporlamalarda MIFF ile oluşan bu tahsisat farkını açıklayan herhangi bir ifade olmadığı görülmektedir.

- MIFF'deki Türkiye tahsisatından 77.7 milyon avro gibi bir tutar kesintili olarak kaynak aktarımı yapılmıştır. Bu rakam tablodan görülebileceği üzere Türkiye'ye IPA'nın ilk yılında İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi OP ve Kırsal Kalkınma (IPARD) Programı toplam tahsisatı kadar yüksek bir rakamdır ve Türkiye'ye tahsis edilmemiştir.
- Tablo incelendiğinde tahsis edilmeyen fon kaybı bazında en büyük fark 22,9 milyon avro ile Bölgesel Kalkınma bileşenindedir. Sınır Ötesi İşbirliği bileşeni 20,5 milyon avro ile ve Kırsal kalkınma bileşeni de 19,3 milyon avro ile tahsis edilmeyen fon kaybı bazında en yüksek diğer başlıklardır.
- Ulusal Fon tarafından açıklanan 2020 yılı verileri baz alındığında daha tahsisat aşamasında kaybedilen fon tutarı artmaktadır. 141,2 milyon avroya ulaşan reeldeki bu tahsisat farkı Türkiye'ye IPA'nın ilk yılında Bölgesel Kalkınma bileşeni altındaki OP'lere yapılan toplam tahsisata yakın büyüklükte bir rakamdır. Tablodaki bu tahsisat farkında planlama ile gerçekleşen tahsisat arasındaki en büyük düşüş Geçiş Dönemi ve Kurumsal Yapılanma bileşeninde 53,5 milyon avro ile görülmektedir. Ardından Sınır Ötesi İşbirliği bileşeni 34,1 milyon avro ve Bölgesel Kalkınma bileşeni 22,8 milyon avro ile 3. sırada en fazla tahsisat farkının görüldüğü başlıklar olarak yer almaktadır.

2.9.2. TÜRKİYE'DE IPA 2007-2013 DÖNEMİ AB MALİ YARDIMLARININ BÖLGESEL KALKINMA ODAKLI OLARAK YÖNETİMSEL ETKİNLİĞİ

Türkiye'de IPA kapsamında bölgesel kalkınma alanındaki AB mali yardımlarının analizi, 'uygulamanın tamamlandığı tek dönem olması nedeniyle' IPA-I (2017-2013) dönemi baz alınarak yapılmıştır.[431] Yönetimsel etkinlik açısından analiz için önceki

[431] Analizin özellikle yönetim, uygulama ve izleme-değerlendirme gibi statik unsurlarına dair 2014-2020 dönemine ait bazı yönetimsel etkinlik unsurları da çalışma kapsamında konunun devamlılığı gözetilerek ele alınacak ve devam eden sorunlara uygun olarak tezin son kısmında öneriler geliştirilecektir.

bölümde ele alınan NEI (2002) çalışmasındaki Yapısal Fonların Yönetim Modeli unsurları açısından Türkiye değerlendirilmiştir.[432]

Model unsurları IPA'ya özgü terminolojiler benimsenerek adapte edilmiştir. Örneğin; Yönetim Otoritesi kavramı IPA kapsamında Program Otoritesi olarak tanımlandığı için bu kavram benimsenmiştir. IPA ile ilgili çalışmalar, OP Uygulama Raporları sonuçları ve Ulusal Fon verileri kullanılarak Tablo 32 oluşturulmuş ve özet bulgular toplu olarak paylaşılmıştır. Akabinde detaylı açıklamalar ve değerlendirmeler bu bölümde sunulmaktadır.

[432] "Yönetim, Programlama, Uygulama, İzleme ve Değerlendirme, Finansal Yönetim ve Kontrol" kategorilerinden hazmetme kapasitesindeki başat rolü nedeniyle Yönetim, Programlama, Uygulama, İzleme ve Değerlendirme başlıklarına odaklanılacaktır.

Tablo 32. 2007-2013 Döneminde Bölgesel Kalkınma Alanında IPA Fonlarının Yönetim Modeli

	Planlama			Uygulama
	Yapılanma	**İnsan Kaynakları**	**Sistem ve Araçlar**	
Yönetim	**Program otoritesinin belirlenmesi** Çevre, ulaştırma, bölgesel rekabet edebilirlik için belirlenen 3 ayrı program otoritesi mevcuttur. Birden fazla koordinatör kurum bulunmaktadır. Fonların genel yönetimi/koordinasyonu AB Bakanlığınca (NIPAC) yapılırken, DPT Müsteşarlığı 3. ve 4. IPA bileşenlerinden sorumlu koordinatör olarak görev yapmaktadır.	**Program otoritesinin personel ihtiyacının karşılanması** Program Otoritelerinde personel ihtiyacı yeterince karşılanamamıştır, sayılar yetersizdir (optimal sayı 70 kişi). Özellikle OP'ler bazında yüksek oranda iş bırakmalar (turn over) yaşanmıştır. Ayrıca, Program Otoritelerinin ihale, sözleşme ve satın alma ile ilgili fonksiyonları MFİB'den üstlenmeden önce MFİB'ye kendi personelini göndererek yetiştirilmesi/staj görmesi konusunda sorunlar yaşanmıştır. MFİB ile Program Otoriteleri arasında işbirliği protokolleri imzalanarak deneyim	**Yetki devri düzenlemeleri** 2009/18 sayılı ve Başbakanlık Genelgesi ile yetki devri düzenlemeleri[433] kapsamında OP'lerden sorumlu kurumlar belirlenmiştir. MFİB ve Program Otoriteleri arasındaki yetki devri için özel protokol	**Kamuda modern hizmet sunumunun varlığı** Program Otoritesi kurumlarda modern hizmet sunumu mevcuttur ancak MIS gibi yönetim uygulama sistemleri ve e-devlet entegrasyonu mevcut değildir. Uygulama süreçleri Delegasyonun ön (ex-ante) onay yetkisinin gerektirdiği aşamalar ve süre nedeniyle yavaş ilerlemektedir.

[433] Sonrasında 2011/15 ve 2015/15 sayılı Başbakanlık Genelgeleri ve 2019/20 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgeleri ile revize edilmiştir.

		kazanma süreci uygulamaya konmuştur.		
Programlama	**Ortaklıkların varlığı** Programlamada temel paydaşlarla işbirliğinde süreç yürütülmektedir. Ancak yerel ve bölgesel düzeyde aracı kurumlar mevcut değildir. Özellikle ÖUKP döneminin kazanımları olan kalkınma ajansların programlama süreçlerine entegrasyonu eksiktir. Merkezi düzeyde de yapılanma ana Bakanlıklar bazlı olarak son derece merkezi bir eğilimle tanımlanmıştır. Tematik uzmanlaşması olan merkezi kurumlar (KOSGEB, TÜBİTAK, Turizm Bakanlığı, Devlet Su İşleri, İller Bankası vb.) programlama süreçlerine dâhil edilmemiştir. MDA ülke örneklerinde görülen aracı kurum yapısı sisteme entegre edilememiştir.	**Programlamayı yürütme kapasitesi** Sistemin ağırlıklı olarak merkezi birkaç kurum üzerinden tanımlanması ve bu kurumların deneyim eksikliği bulunması, aracı hiçbir kurumun tanımlanmamış olması, yerel ve bölgesel düzeyle entegrasyon kopukluğu programlamayı yürütme kapasitesinde önemli güçlükler yaratmıştır. Bu nedenle IPA'da programlama ve uygulama süreçlerinde önemli gecikmeler yaşanmış ve fon kaybı riski doğurmuştur.	**Programlama için rehber / kılavuzların varlığı** OP'lerin Türkçe çevirileri dışında özellikle proje sunan kurumlara, bölgesel ve yerel aktörlere ve STK'lara yönelik bir rehber/kılavuz yayımlanmamıştır. Ayrıca, IPA ile ilgili temel kavramları içeren çalışmalar da eksiktir. IPA-I döneminde fonların tümü için bütüncül bir web sitesi, yayınlar gibi kapasite gelişimi araçları uygulamaya konulmamıştır.	**Ulusal Kalkınma Planının varlığı ve kalitesi** Ulusal Kalkınma Planı mevcuttur ancak AB mali yardımlarıyla bağlantısı yeterince kurulamamıştır. MIPD ile belirlenen planlama öncelikleri ve uygulama ile ilgili sınırlamalar nedeniyle, Kalkınma Planının mantığı ve öncelikleri AB fonlarına yeterince yansıtılamamıştır. IPA-I döneminin ilgili Kalkınma Planı olan Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) AB programlama dönemiyle uyumlu olarak 7 yıllık perspektifle ve "AB'ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye" vizyonuyla hazırlanmıştır. Buna karşın, AB fonlarına özel hedefler veya öncelikler mevcut değildir. Sadece 'Ulaştırma' başlığında AB'nin Trans Avrupa Ulaşım Ağlarının (TEN-T) Türkiye ile bütünleştirilmesi ile ilgili bir tedbir mevcuttur (419 nolu tedbir).[434]

[434] DPT (2006).

	Bölgesel bazlı olarak AB ülke örneklerinde görülen yaklaşım Türkiye'de kurumsallaşamamış ve süreçlere yansımamıştır. IPA-II döneminde de Türkiye bölgesel bazda uygulanan bir program hayata geçirememiştir. Türkiye, MDAÜ örneklerinden farklılaşarak, sektörel düzeyde rekabet edebilirlik operasyonel programı ile bölgesel düzeyde entegre OP veya bölge bazlı OP ayrımı yapmamıştır.			
Uygulama	**Aracı kurumların belirlenmesi** Hiçbir başlıkta aracı kurum belirlenmemiştir. Hem sektörel düzeyde rekabet edebilirlik operasyonel programı hem de bölgesel düzeyde entegre OP veya bölge bazlı OP için aracı kurum tanımlanamamış olması temel bir eksikliktir. Sınır ötesi işbirliği de aracı kurum olarak kalkınma ajanslarının mobilize	**Aracı kurumlarda personel istihdamı** Aracı kurumlar tanımlanmadığı için aracı kurumlara özgü bir personel istihdamı yapılmamıştır.	**Operasyonel projeleri geliştirme ve yönetme süreçleri tanımlıdır.** Proje geliştirme için OP'lerin teknik yardım bileşeni kapsamında eğitimler verilmiştir. AB Delegasyonunun ön onaya tabi süreçleri tanımlı olup, program otoriteleri ve MFİB tarafından takip edilmiştir**.**	**Katılım öncesi AB mali yardımlarının hazmedilmesi ve proje havuzu** Çevre Bakanlığının 2007 öncesi AB fonları kapsamında finanse ettiği proje havuzu çalışması mevcuttur, bu havuz IPA kapsamında seçilebilecek projelerin gerekli planlama dokümanlarının (fizibilite, çevresel etki değerlendirme analizi vb.) hazırlanmasında kolaylık sağlamış ve olgun bir proje havuzu oluşmasına katkıda bulunmuştur.

	edilebileceği bir başlık iken bu başlık için de aracı kurum belirlenmemiştir. Programların tamamı aracı kurum olmadan katı bir merkezi yaklaşımla uygulanmıştır.			Ancak ulaştırma ve özellikle bölgesel rekabet edebilirlik OP'si için proje havuzu oluşmamıştır. Proje havuzu oluşturma IPA-I dönemi içinde gerçekleştirildiği için süreçte gecikmeleri ve fon kaybını tetiklemiştir. Bu nedenle yeterli derecede olgun ve sayıca fazla projeden oluşan bir proje havuzu bulunmamaktadır. Katılım öncesi AB mali yardımlarının hazmedilmesi istenilen düzeyde gerçekleşmemiştir.
İzleme ve değerlendirme	**İzleme ve değerlendirme sorumluluklarının belirlenmesi** IPA'nın geneli ve bileşenleri ile OP'ler bazında izleme ve değerlendirmeden görevli personel ve birimler belirlenmiştir. 2009/18 sayılı ve Başbakanlık Genelgesiyle belirlenen İzleme yapıları (Sektörel İzleme Komiteleri – SMC) ve IPA İzleme Komitesi yapıları ve sorumlulukları bazında uygulama yapılmaktadır.	**Bağımsız değerlendirme uzmanlığının varlığı** OP'lerin ön değerlendirmesi için bağımsız değerlendirme yapılmıştır. IPA'nın geneli için AB fonlarıyla finanse edilen teknik yardım projelerinden bağımsız değerlendirme yapılmıştır. Programın izleme ve değerlendirmesi için OP'lerin teknik yardım tedbiri kapsamında AB fonlarıyla finanse edilen	**Bilgi Teknolojileri (BT) bazlı izleme ve değerlendirme sisteminin varlığı** OP'ler ekseninde projelerin izlemesi rutin raporlamalar ile yapılmaktadır. NIPAC koordinasyonunda tüm bileşenleri kapsayan bütüncül bir BT tabanlı izleme ve değerlendirme sistemi de mevcut değildir.	**Katılım öncesi AB mali yardımları için işlevsel izleme sistemi** 2009/18 sayılı ve Başbakanlık Genelgesiyle belirlenen İzleme Komiteleri üzerinden izleme yapılmaktadır. İzleme sonuçlarının uygulamadaki aksaklıkları ne ölçüde giderdiği ile ilgili ex-post bir etki analiz bulunmamaktadır.

		bağımsız uzmanlar bulunmaktadır.		
Mali yönetim ve kontrol	**Ödeme otoritesinin belirlenmesi ve işleyişi** Ulusal Fon 2009/18 sayılı ve Başbakanlık Genelgesiyle belirlenmiş olup, Komisyon tarafından akredite edilmiştir.	**Muhasebe ve denetim uzmanlığı güvence altına alınması** 2009/18 sayılı ve Başbakanlık Genelgesi ve akreditasyon çerçevesinde Avrupa Komisyonuna NAO tarafından yapılan bildirimler kapsamında güvence altına alınmıştır.	**Muhasebe sisteminin varlığı ve teminat altına alınan finansal prosedürler** 2009/18 sayılı ve Başbakanlık Genelgesiyle güvence altına alınmıştır. Ana düzenlemeler AB Mali Tüzük kapsamındaki kurallarca belirlenmiş ve uygulanmıştır.	**Finansal usulsüzlüklerle ilgili yapılandırılmış uygulamalar** AB Mali Tüzük kapsamındaki kurallarca belirlenmiş kurallar bulunmaktadır. Komisyon ve Delegasyonun kontrol ve denetimleri olduğu için uygulamalar ulusal düzenlemelerden değil AB'nin yapılandırılmış uygulamalarını ve düzenlemelerini esas olarak baz almaktadır.

Kaynak: Tez kapsamında oluşturulmuştur.

2.9.2.1. Planlama – Yönetim: Yapılanma

Daha önceki bölümlerde IPA-I kurumsal yapısı ile ilgili bölümde aktarıldığı üzere Türkiye'de 2007-2013 IPA mali yardımları yönetimi merkezi kurumlar üzerinden yürütülen bir yapılanmaya sahiptir.[435] İlk kez 2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi uyarınca kurumsal yapı, görevler ve raporlama yükümlülükleri belirlenmiştir. Bölgesel kalkınma bileşeni kapsamında çevre için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Ulaştırma için Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'si için Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Program Otoritesi olarak görev yapmıştır.[436]

Aynı Genelgede fonların genel yönetimi/koordinasyonu Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörü (NIPAC) sıfatıyla Avrupa Birliği Genel Sekreterliği[437] tarafından yapılırken, DPT Müsteşarlığı 3. ve 4. IPA bileşenlerinden sorumlu koordinatör olarak görevlendirilmiştir. Koordinasyonun koordinasyonu olarak nitelendirilebilecek bu yapının benzeri herhangi bir AB ülkesinde mevcut değildir.[438] IPA-I döneminde Türkiye gibi aday ülke statüsünde olan Hırvatistan'da NIPAC ile Stratejik Koordinatör görevleri tek bir kurum tarafından yürütülmüştür. Kalkınma Stratejisi ve AB Fonlarının Koordinasyonu Merkez Ofisi (Central Office for Development Strategy and Coordination of EU Funds - CODEF) adı verilen bu yapı AB fonlarını genel koordinasyonunu hazırlama görevinin yanı sıra Stratejik Çerçeve Belgesini hazırlamaktan da sorumlu olarak belirlenmiştir.

[435] 2014-2020 döneminde de bu eğilim değişmemiş olup, 2020/19 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi uyarınca sorumlu bakanlıklar aynı kalmıştır. Tek değişiklik Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'sinin Rekabetçilik ve Yenilik adıyla sektörel bir OP'ye dönüşmesi olmuştur. Ancak bu dönemde Bölgesel OP tasarımı halen mevcut değildir.

[436] Diğer bileşenler olan İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi ve Kırsal Kalkınma bileşenlerine de Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı (Yönetim Otoritesi); Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (IPARD Ajansı) olarak belirlenmişlerdir.

[437] 2011 yılında Kanun Hükmünde Kararname düzenlemesiyle kurumsal yapılanması değiştiğinden 2011/15 sayılı Başbakanlık Genelgesinde AB Bakanlığı olarak ismi revize edilmiştir.

[438] Antonopoulos ve Bachtler (2014:191).

Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörü (NIPAC) olarak ABGS (Genel Sekreteri)/Avrupa Birliği Bakanlığı (Müsteşarı) IPA'nın genel koordinasyonunu sağlamak üzere görev yaparken aynı zamanda Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma Bileşenine ilişkin programlama ve izleme sürecini yürütmek ve koordine etmek görevi de mevcuttur. Aynı zamanda deniz ve kara sınırı bulunan AB ülkeleriyle ortak işbirliği ve kalkınma projeleri yürütülen Sınır Ötesi İşbirliği bileşeninin uygulamasından da AB Bakanlığı sorumlu kılınmıştır. AB Bakanlığı ayrıca, Çerçeve Anlaşma, Sektörel Anlaşma(lar) ve Finansman Anlaşmalarını imzalayarak Komisyona iletmek; Stratejik Çerçeve Belgesi ve OP'leri Komisyona iletmek görevlerini de üstlenmiştir.

Tüm bu görevlerin AB Bakanlığı gibi Türkiye özelinde sektörel ve bölgesel uzmanlığı olmayan; ulusal bütçe öncelikleri, bölgesel ve ulusal kalkınma politikası konularında uzmanlığı ve yetkisi bulunmayan bir kurum tarafından üstlenilmesi temel bir zayıflık doğurmuştur. Bu durum, Türkiye'nin Yapısal Fonlar öncülü bir yapı arz eden IPA fonlarına zayıf bir kurguyla başlamasına neden olmuştur. AB Genel Sekreterliği/AB Bakanlığı/Başkanlığı[439] merkezli ve çok katmanlı bu yönetim ve koordinasyon yapısı ihtiyaçlara ve önceki mali yardım deneyimlerine de uymayan bir tercih olup, daha önce hiçbir aday ülkede benzeri olmayan bir yapıdır.

MDAÜ örnekleri göstermektedir ki; ulusal politikalarla hem öncelik hem de bütçesel anlamda tamamlayıcılık, tutarlılık ve sinerji kurabilecek bilgi ve yetkinlikte kurumları koordinatör olarak belirleyen ve buna göre yönetim sistemi uygulayan ülkeler, AB fonlarını hazmetme kapasitesi açısından çok daha başarılı olmaktadır. Hatta ilk dönemde AB Entegrasyon Bakanlığı gibi yapılarla yola çıkan Polonya ve Slovakya gibi ülkeler bile IPA'nın 2014-2020 döneminde ana koordinatör kurumlarını değiştirerek,

[439] IPA sürecinde ABGS Bakanlık ve Başkanlık yapılanmalarıyla dönüştürülmüştür.

bütçe ve planlamadan sorumlu Maliye ve Ekonomi Bakanlıkları gibi yapılarla yollarına devam etmişlerdir.

Türkiye'de bu yapının tam karşılığı dönemin DPT Müsteşarlığı/Kalkınma Bakanlığıdır. Kalkınma alanında bütüncül politika yapıcı, yatırım projelerinde eşgüdüm ve eş finansman tahsisine yetkili, bütçe ve sektörel politika bilgisine haiz yapılarla fon yönetimini sağlamışlardır. Bu kurumsal tercih farklılığı yönetim/koordinatör yapının yeterince etkin çalışamamasına ve ağırlıklı olarak AB önceliklerini temel alan bir yapıyla ilerlenmesine yol açmıştır. Daha sonraki kısımlarda ele alınacağı üzere proje havuzu oluşturma, ulusal önceliklere uyumlu ve tamamlayıcı programlar/projeler geliştirme konuları yeterince icra edilememiştir. Bu durum hazmetme kapasitesi düşüklüğü, gecikmeli programlama ve uygulama döngüleri olarak Türkiye'nin IPA-I dönemi performansına doğrudan yansımıştır.

Nitekim Sınır Ötesi İşbirliği Bileşeni gibi özünde 'kalkınma' alanı olan bir başlıkta amacına uygun kalkınma projeleri tasarlanamamış ve fon kayıpları bu başlıkta oldukça yüksek gerçekleşmiştir. Bu alanda esasen geçmiş deneyimi bulunmayan ABGS/AB Bakanlığı tek başına koordinatör olarak hatalı biçimde konumlandırılmıştır. Genel koordinatörü de NIPAC sıfatıyla AB Başkanlığı olan bu yapıda yapıcı teknik geribildirim veren ve olgunlaştırılmış proje havuzlarıyla sürece yön veren bir yönetimsel kurgu yapılamamıştır. Esasen 2000-2006 ÖUKP döneminde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca (DPT) [440] Sınır Ötesi İşbirliği programları yürütülmesine karşın; DPT'nin bu deneyimi göz ardı edilmiştir. 2004-2006 Türkiye-Bulgaristan Sınır Ötesi İşbirliği Programı IPA'nın hemen öncesinde uygulanarak tamamlanmıştır. Bu noktada AB Başkanlığının kendi kendini birçok alanda kurumsal yönetim merkezine oturtma ve

[440] 2011 itibariyle KHK ile gerçekleştirilen değişiklikler kapsamında isim değişikliğiyle kapatılıp, görev alanı Kalkınma Bakanlığına dönüştürülmüştür.

yeni yapılanan bir kurum olarak genişleme eğiliminde bulunduğunu söylemek yanlış olmaz.

Sınır ötesi işbirliği alanı hariç tutularak IPA'nın 3. ve 4. Bileşenleri kapsamında sağlanacak yardımların koordinasyonunu sağlamak üzere, Stratejik Koordinatör olarak Başbakanlığa bağlı DPT görevlendirilmiştir. Bu kapsamda 718/2007(EC) sayılı IPA Uygulama Tüzüğünde Stratejik Koordinatör; Stratejik Çerçeve Belgesini (SÇB/Strategic Coherence Framework-SCF) ilgili kurum ve kuruluşların katılımları ile hazırlamak, Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi bileşenlerinin koordinasyonu sağlamak ve bu bileşenler altında yer alan OP'lerin sektörel stratejiler ile uyumunu temin etmekle yükümlüdür. Stratejik Koordinatörün hazırlamakla görevli olduğu SCF, bölgesel kalkınma ve insan kaynaklarının geliştirilmesi bileşenlerine yönelik fonların kullanımına dair stratejinin belirlendiği ve OP'ler arası fon tahsisatının yapıldığı politika dokümanıdır.

Benzer şekilde diğer AB'ye aday ve üye ülkelerden farklı olarak, farklı bileşenler arası koordinasyon, istişare mekanizması ve kurumlar arası iletişim platformu olarak da "Mali İşbirliği Koordinasyon Kurulu" ve "Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Komitesi" olmak üzere ikili bir koordinasyon komitesi yapısı tanımlanmıştır.

Dolayısıyla IPA ile ilgili temel koordinasyon ve yönetim görevini üstlenen kurumlara ilaveten bazı görevler için de kurul/komitelere yetki devri yapıldığı görülmektedir. Bunlardan bölgesel kalkınma özelinde en öne çıkanı 2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile oluşturulan Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Komitesi'dir. IPA'nın iki bileşeni odaklı kurulan bu Komite DPT Müsteşarı başkanlığında, Stratejik Koordinatör, Program Otoritesi Başkanları ile Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, ABGS ve MFİB temsilcilerinden oluşmaktadır. Görevleri şunlardır:

- *"Bu bileşenler altında yer alan 4 OP'ye ilişkin gelişmeleri değerlendirerek, her bir bileşen için OP'ler arası fon tahsisine ilişkin olarak Avrupa Komisyonuna iletilecek önerileri oluşturmak",*
- *"Program Otoritelerine, OP'ler arasındaki uyum ve tamamlayıcılığın sağlanmasına yönelik değerlendirme ve tavsiyelerde bulunmak",*
- *"Stratejik Çerçeve Belgesi (SCF) kapsamındaki operasyonel programlara ilişkin gelişmeleri ve belirlenen hedeflere ulaşmadaki ilerlemeleri değerlendirmek, Program Otoritesi kurumlara bu yönde tavsiyelerde bulunmak",*
- *"OP'lere ilişkin yıllık izleme ve değerlendirme raporlarını görüşmek ve SCF'deki hedeflerin tutarlılığını izlemek",*
- *"SCF'ye ilişkin olarak Stratejik Koordinatör tarafından hazırlanacak izleme ve değerlendirme raporlarını görüşmek",*
- *"Yeterli sayı ve nitelikte projeden oluşan proje havuzunun oluşmasına katkıda bulunmak",*
- *"Yatırım programı ile ilişkilendirilmesi gereken projelerle ilgili olarak proje tekliflerini, projelendirme aşamasında, eş-finansman ve yatırım programıyla ilişkisi bakımından DPT Müsteşarlığının görüşünü almak suretiyle değerlendirmek."*

Bu noktada esasen OP'lerin uygulamasının izlenmesi ile ilgili yetkilerin OP izleme komitelerinde olması gerektiğini vurgulamak uygun olacaktır. Nitekim bunun için aynı genelgede Çevre, Ulaştırma, Bölgesel Rekabet Edebilirlik, İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi OP'leri İzleme Komiteleri de kurulmuştur. Diğer taraftan Yatırım Programı ile ilişkilendirilmesi gereken projelerle ilgili ulusal politikada esas yetki KHK kapsamında DPT Müsteşarlığı'na ait iken; genelge ile IPA kapsamında oluşturulan koordinasyon komitelerine görev verilmesiyle asimetrik ve hukuken ulusal idari yapılanmayla uyumlu olmayan bir ilişki yaratılmıştır. Koordinasyonun koordinasyonu

yaklaşımının yanı sıra, komitelere tevdi edilen ilave görevlerle programlama süreçlerinin uzamasına neden olan ekstra bürokratik yapılar ve süreçler oluşturulmuştur.

Akreditasyonla ilgili konuların yönetimi açısından Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (National Authorising Officer-NAO) olarak Hazine Müsteşarı görevlendirilmiş olup, "AB fonların mali yönetimi, işlemlerin mevzuata uygunluğu ile yönetim ve kontrol sistemlerinin etkin işlemesi" görevini üstlenmiştir. Hazine Müsteşarlığı bünyesinde bulunan Ulusal Fon'a ise "IPA kapsamındaki yardımların mali yönetimi" görevi verilmiştir.

Program Otoritelerinin görevi; "ilgili OP'lerin hazırlanması ve uygulamanın yürütülmesinden sorumlu kurumlar" olarak kısaca belirlenmiştir. Esasen AB kuralları uyarınca son derece kapsamlı alt görevleri bulunan bu kurumlar 2009/18 sayılı Genelgede gerekli yönlendirme, görev taksimi ve teknik fonksiyonellik detaylarını temin etme imkânı bulamamışlardır.

2.9.2.2. Planlama – Yönetim: İnsan Kaynakları

Program Otoritesi kurumlarda nitelikli personel istihdamı sağlanmasına karşın, yüksek düzeyde işten ayrılmalar yaşanmıştır. Bu nedenle iş yükü ile orantılı bir personel sistemi oluşturulamamıştır. Duran tarafından 2014 yılında yapılan çalışmada; IPA kapsamında görev yapan Program Otoritelerinin insan kaynağı özelinde hazmetme kapasitesi sorunları ele alınmaktadır. Duran'ın çalışmasına göre; IPA-I döneminde az sayıda büyük altyapı projesinin yönetildiği Ulaştırma OP'si için personel ihtiyacı az olup, 25 personel yönetim otoritesince istihdam edilmiştir. Yönetimde temel sorunlar, ihale ve sözleşme süreçlerinde tecrübeli personel eksikliğidir.[441]

Ulaştırma OP'si çerçevesinde az sayıda ve yüksek bütçeli, teknik açıdan ise detaylı altyapı projeleri bulunmaktadır. Bu projelerin niteliğinin yatırım projesi olması ve

[441] Duran (2014:80-81).

IPA kurallarının Program Otoritesi bakanlık için yeni olması nedeniyle, çalışanların üstlendiği yük artmıştır. Ulaştırma Bakanlığı'nda iş yükü analizine göre teknik alanlarda uzman mühendisler çalışmasına karşın personel sayısı yetersizliği bulunmaktadır.[442] AB standartlarında altyapı projelerinin uygulanmasında deneyimli personel yetersizliği ve IPA birimlerinde sıkça personel değişimi olması, istenilen düzeyde bilgi birikiminin oluşmasını engellemiştir. Ayrıca, IPA Birimi ile teknik birimler arasındaki koordinasyon ve bilgi akışı sorunlarına ilaveten; faydalanıcı kuruluşlarda ulaştırma alanında uzmanlık bilgisi ve teknik bilginin eksikliği de öne çıkmıştır. Bunun yanı sıra, teknik bilgiye ve İngilizce yetkinliğine aynı anda sahip yeterli sayıda personelin bulunamaması IPA için proje havuzu oluşturulmasını zorlaştırmıştır. Bu nedenlerle; projelere, IPA programlama ve uygulama süreçlerine tam adaptasyon, sahiplenme ve doğru işe doğru insan kaynağının yerleştirilmesi hususlarında zorluklar ve sorunlar yaşanmıştır.

Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'sinde işten ayrılmaların sadece uzman personel değil yönetici seviyesinde de yaşanması ilave sorun oluşturmuştur. Program Otoritesi başkanının 4 kez, IPA birim yöneticisinin ise 6 kez değişmesi buna en güzel örnektir.[443] Diğer taraftan, programın çok çeşitli tipolojide (teknik yardım, altyapı, mal alımı) ve farklı alanlarda küçük ve büyük ölçekli projeler içermesi nedeniyle 70 olan personel sayısının da ihtiyaç duyulan sayının altında olduğu değerlendirilmektedir.

Duran çalışmasında, 2007-2013 yıllarını kapsayan IPA-I döneminde altyapı ve teknik yardım projelerinden oluşan Çevre OP'si için görev yapan 45 personel bulunmasına karşın, AB gereklilikleri uyarınca bu sayının 60-70 düzeyinde olması gerektiğini hesaplamıştır.[444] Aynı çalışmada vurgulanan sorunlar olarak, katı atık gibi yüksek maliyetli projelerin ihale sürecindeki gecikmeler, buna bağlı yaşanan mali

[442] a.g.e.
[443] Duran (2014:81).
[444] a.g.e.

sorunlar ve n+3 kuralından doğan kısıtlar nedeniyle yeni bir ihale için süre kalmadığından projelerin daha yüksek maliyetle ihale edilmesi hususlarının ifade edildiği görülmektedir.

Duran'ın bu çalışması Program Otoritelerinin insan kaynağı perspektifiyle ele alındığı Türkçe literatürdeki ilk çalışmadır. Bu çalışmada yer alan bilgiler ışığında, bölgesel kalkınma altında yer alan OP'lerde ilgili teknik alanlarda uzmanlaşmış personel kapasitesi geliştirme ihtiyacının öne çıktığı görülmektedir. Bu durum diğer hazmetme kapasitesi unsurları olan olgun proje havuzu oluşturulması gibi uygulamaya dönük unsurlara da zincirleme sorun olarak yansımaktadır.

2.9.2.3. Planlama – Yönetim: Sistem ve Araçlar - Yetki Devri

Bu başlıkta, ülke içi yapılanmaya dair temel unsurları belirleyen Başbakanlık Genelgeleri ile IPA-I döneminde uygulamaya geçirilen koordinasyon komitelerine değinmek yerinde olacaktır. IPA mali yardımlarının kullanımına yönelik hazırlanan Genelgeler, Komisyonun yayımladığı IPA Tüzüğünün esasları çerçevesinde, aday ülke olarak Türkiye'ye tahsis edilen mali kaynakların kullanımı ve görev üstlenen kurumların sorumlulukları ve koordinasyonun nasıl sağlanacağına dair usul ve esasları içermektedir. Bu kapsamda, IPA-I döneminde Türkiye'de merkezi olmayan uygulama sistemi kapsamında AB fonlarının yönetiminden sorumlu kurumların görev dağılımı ve koordinasyon mekanizmalarına ilişkin yasal çerçeve Başbakanlık Genelgeleri ile çizilmiştir**.** Bu kapsamda;

- 2007-2013 yıllarını kapsayan IPA-I döneminde 2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi[445] (2011/15 sayılı Başbakanlık Genelgesiyle kurum isimlerinde revizyonlar olmuştur örneğin DPT Müsteşarlığının Kalkınma Bakanlığı olarak adlandırılması gibi)

[445] 2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi 4 Aralık 2009 tarih ve 27422 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bkz https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/12/20091204-7.htm

- 2014-2020 yıllarını kapsayan IPA-II döneminde 2015/15 sayılı Başbakanlık Genelgesi ve 2019/20 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi[446]

ile kamu kurumlarının sorumlulukları tanımlanmış ve bu alana ilişkin koordinasyon mekanizmaları (kurullar, komiteler vb.) belirlenmiştir.

2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesinin koordinasyon yapısı açısından öne çıkan yönü, Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörü ve Stratejik Koordinatör yapılarının birbirinden ayrı ikili bir koordinasyon yapısı olarak tanımlanmış olmasıdır. Yönetim başlığında detaylı vurgulandığı üzere, katılım öncesi yardımın genel koordinasyonunu sağlamak üzere Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörünün görevlerinin Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS) tarafından yürütülmesi yönünde kurgu mevcuttur. Görevler incelendiğinde, 'genel koordinasyonun' yanı sıra 'Geçiş Dönemi Yardımı ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni' ve 'Sınır Ötesi İşbirliği Bileşenine' ilişkin koordinasyondan da ABGS'nin sorumlu olduğu görülmektedir. Bu kapsamda yetki devri 'aynı' koordinatör kuruma birden fazla 'koordinatör rol' yükleyen 'aşırı merkezi' ve 'asimetrik' bir yapıdadır.

Diğer taraftan, fonların ağırlıklı olarak aktarıldığı IPA 3. ve 4. Bileşenleri olan Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşenleri kapsamında sağlanacak yardımların koordinasyonunu sağlamak üzere Stratejik Koordinatör sıfatı ile DPT Müsteşar Yardımcısının görevlendirildiği görülmektedir. Dolayısıyla, kurgulanan yapının yetki devrinde ABGS'nin AB ile ilişkiler sürecindeki görevi ekseninde genel koordinasyonu sağlamak olarak ve DPT'nin görevinin ise bölgesel kalkınma ve insan kaynaklarının geliştirilmesi bileşenleri odaklı 'alt bir koordinasyon' şeklinde kurgulandığı görülmektedir.

[446] Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş sonrasında söz konusu Genelgeyle görevlendiren kurum ve kuruluşların bazılarının kurumsal yapısı ve isimlerinin değişmesi nedeniyle Genelge bu değişikliklere uygun şekilde revize edilmiştir.

Daha önceki bölümlerde ele alındığı üzere, diğer AB aday ve üye ülkelerde görülen ağırlıklı durum bunun tersidir. Ulusal yatırım bütçesi ve sektörel politikaların koordinasyonundan, ekonomi/maliye fonksiyonlarından sorumlu kurumların AB fonlarının genel koordinasyonu sağlayan Ulusal Mali Yardım Koordinatörü olarak görevlendirilmesidir. AB örneklerindeki bu genel eğilimin aksine; Türkiye'de bütçe ve sektörel politikaların koordinasyonundan sorumlu kurum olan DPT Müsteşarlığına AB fonlarının genel koordinasyonu görevi verilmemiştir. Başlangıç kurgusundan doğan bu farklılık, sürecin yapısal biçimde ulusal bütçe ve sektörel politikalar ekseninde yönetilememesine yol açmış ve AB fonlarının ulusal politikalarla uyumlu olarak dönüştürücü etkisini zayıflatmıştır. İkili koordinasyon yapısı bileşenler arası ve bileşen içi OP'lerin/projelerin birbirini tamamlayıcılığını, süreçlerin etkin biçimde tek merkezden koordinesini ve kurumsallaşmasını engellemiştir.

Diğer taraftan, Bölgesel Kalkınma bileşeni kapsamındaki OP'lerin tamamı için IPA-I dönemi başlangıcında ve ilerleyen safhasında (Program Otoritelerine bu fonksiyonların yetki devri konusu Avrupa Komisyonunun akreditasyondan onayından geçene kadar) MFİB ihale ve sözleşme süreçlerini yürüten temel kurum olarak görev yapmıştır. Bu dönemde Program Otoritelerinde insan kapasitesinin ve teknik deneyimin eksikliği bulunmaktaydı. Bu nedenle MFİB ile özel anlaşmalar yapılarak, her bir OP için idari, mali, teknik ve fiziki yürütecek uygun şekilde operasyonların doğrulanması MFİB'ye delege edilmiştir.

MFİB ve Program Otoriteleri arasındaki bu yetki devri OP'lerin Komisyon tarafından onaylanan nihai versiyonlarında açıkça belirtilmiştir.[447] Ayrıca resmi onaylı

[447] 2007-2013 Dönemi IPA Ulaştırma OP sf.111-112. Ulaştırma OP için https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/turkey/ipa/tk3_transport_op-final_2007_en.pdf. Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP için bkz. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/0b442c80-5cab-4f16-912b-72f4e72d31af_en?filename=tk3_regionalcompetitivenessop_2007_en.pdf
Çevre OP için bkz. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/6fca73b2-d0c9-42a6-ab28-34ea3267d091_en?filename=tk3_envir_ek1_eop_2007_en.pdf

OP metinlerinde de tanımlı olarak bir projenin (operasyonun) operasyonel ve mali yönleri başlatmaktan sorumlu olarak Kıdemli Programlama Görevlisi (Senior Programming Officer-SPO) belirlendiği ifade edilmektedir. IPA Yönetim Birimi içinde Teknik Uygulama Alt Birimi personelinin Program Otoritesi bünyesinde operasyonel ve mali yönleri doğrulayacağı da aynı metinlerde yer almaktadır.

Bu yönüyle özellikle programlama, ihale yapma, sözleşme imzalama ve projelere dair tüm finansal işlemlerle ilgili insan kaynağı yetersizliğini giderebilmek amacıyla, IPA-I döneminde Program Otoritesi görevleri bölünerek uygulanmıştır. Program Otoritesi ilgili bakanlıklar programlama sürecini yönetmelerine karşın; ihale yapma, sözleşme imzalama ve projelere dair tüm finansal işlemlerle ilgili süreçlerdeki görevler MFİB'ye devredilmiştir. Program Otoriteleri ve MFİB'nin birlikte yer aldığı bu kurguya dayalı olarak merkezi olmayan uygulama sistemi Avrupa Komisyonu tarafından akredite edilmiştir. Program Otoritesi ilgili bakanlıkların IPA-II döneminde MFİB'den tüm fonksiyonlarını devralarak üstlenmeleri amacıyla özel anlaşmalarla tanımlanan bir geçiş dönemi uygulanmıştır. Bu dönemde Program Otoritesi bakanlıklar MFİB'ye geçici personel görevlendirmesi yaparak, gönderdikleri bu personelleri marifetiyle bir ön hazırlık süreci planlamışlardır.

2.9.2.4. Yönetim- Uygulama: Kamuda Modern Hizmet Sunumu

Esasen kamuda modern hizmet sunumu kriteri özellikle Sovyet Rusya'nın dağılmasından sonra AB'ye üyelik sürecine giren MDAÜ'ler için oluşturulmuştur. Özellikle siyasi ve bürokratik dönüşüm yaşayan ülkeler için daha anlamlı olan bir kriterdir. Türkiye'de kapsamlı bir devlet geleneği ve modern kamu hizmeti sunumu mevcuttur. IPA'nın her iki döneminde de DIS yapısı içinde görev alan Ulusal Mali Yardım Koordinatörü ve Program Otoritesi dâhil tüm kurumlarda modern hizmet sunumu mevuttur. Ancak süreçler Komisyonun ön (ex-ante) onay yetkisi nedeniyle yavaş ilerlemektedir.

Daha önceki bölümlerde ele alındığı üzere, Komisyonun yönetimde ana karar verici ve uygulayıcı olduğu 'merkezden yönetim' modelinde, ihale ve sözleşme kararları, aday ülke adına hareket eden Avrupa Komisyonu (Delegasyonu) tarafından verilmektedir. Merkezi yönetim sisteminde sözleşme makamı Avrupa Komisyonu'dur. IPA kapsamında ağırlıklı uygulama, 'merkezi olmayan' yönetim sistemi kapsamında olmasına karşın, sivil toplum gibi alanlarda Komisyonun doğrudan yönettiği özel programlar da mevcuttur.[448] Komisyon ayrıca doğrudan yönetim modalitesi kapsamında uluslararası kuruluşlarla doğrudan proje bazlı programlama ve uygulama yapabilmektedir. Özellikle Türkiye'de yerleşik Birleşmiş Milletler (BM) kuruluşları ile Komisyonun 'doğrudan yönetim' modeli ekseninde projeler yürüttüğü görülmektedir. 2019 yılı öncesinde IPA kapsamında tanımlı Program Otoritesi kurumlar ile BM kuruluşlarının AB fonlarından proje finanse etmesine Komisyon'un izin vermesine karşın, 2019 sonrasında 2018/1046 sayılı AB Mali Tüzüğünden kaynaklanan gereklilik gerekçe gösterilerek bu yetkiyi Komisyon kendi elinde toplamıştır.[449] Uluslararası kuruluşlarla bundan sonra yapılacak proje çalışmaları IPA kapsamındaki tanımlı yönetim yapıları üzerinden değil, Komisyon tarafından AB Delegasyonu aracılığıyla gerçekleştirilecektir. Bu durum ülkemizin yönetimsel hazmetme kapasitesini olumsuz etkileyecek gelişmelerden biri olma potansiyeline sahiptir.

Türkiye'nin IPA kapsamında tabi olduğu DIS sisteminde ihale ve sözleşme süreçleri aday ülke tarafından belirlenen sözleşme makamı tarafından yürütülecek şekilde kurgulanmıştır.[450] Bu kararlar, Avrupa Komisyonu Delegasyonu'na her aşamada onay için önceden iletilmektedir. Ön onay yetkisi (ex-ante approval) adı verilen bu süreç

[448] Bu kapsamdaki programlara IPA II döneminde uygulaması kapsamlı biçimde devam eden Sivil Toplum Kolaylığı (Civil Society Facility) kapsamındaki hibe programları (Etkiniz, Birlikte vb) örnek verilebilir.
[449] Avrupa Komisyonu (2018b:1).
[450] Bölgesel kalkınma için IPA-I döneminde MFİB tarafından, IPA-II döneminden itibaren Program Otoritesi Bakanlıklar tarafından olacak şekilde kurgulanmıştır.

tamamlandığında, ihale veya teklif çağrısı işlemleri başlatılmakta ve sonuçlandırılmaktadır.

Ulusal Fon'un Kuruluşuna İlişkin Mutabakat Zaptı'nda (madde 1) Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi tanımı; "*nihai sorumluluğun Avrupa Komisyonu tarafından muhafaza edilmesi şartıyla, yönetim ve sorumlulukların kısmen ortak ülkeye devredildiği AB dış yardım programları uygulama sistemi*" olarak ifade edilmektedir.[451] İdeal olarak hedeflenen IPA'nın tüm başlıklarında merkezi olmayan genişletilmiş sisteme (Extended Decentralized Implementation System-EDIS) geçiştir ancak IPA kapsamında bölgesel kalkınma bileşeni altında yer alan hiçbir OP için bu geçiş henüz sağlanmamıştır.

EDIS'e tabi olan tek alan 5. IPA başlığı olan kırsal kalkınma bileşenidir (IPARD).[452] IPARD programı kapsamındaki proje uygulamaları Avrupa Komisyonu'na önceden iletilmeden veya Komisyon'un önceden onayı olmaksızın aday ülkedeki sözleşme makamı (IPARD örneğinde Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu) tarafından yapılmaktadır. Aday ülke sözleşme makamı gerçekleştirdiği işlemler için tam sorumluluk üstlenmekte ve yaptığı işlemlerden sonradan onay (ex-post) ve denetime tabi tutulmaktadır.[453]

Türkiye'de AB fonları alanında yönetim sistemi Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi (DIS) olarak adlandırılmakta olup, bu yapılanma üyelik sonrası Yapısal Fonlar kapsamında AB fonlarının kullanımına aday ülkelerin hazırlanmasını sağlamaktadır. Bu süreçte aday ülkeler, AB mali yardım kurallarını, Komisyonun ön onay yetkisi saklı kalmak kaydıyla, AB fonlarının programlanması, uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi dâhil tüm yönetim sürecinde ana aktör olarak fonksiyonların ayrılığı

[451] Karabacak (2007:12).
[452] Dıraor (2008).
[453] Dıraor (2008:76).

prensibine uygun olarak uygulamakta ve deneyim kazanmaktadır.[454] Bu nedenle IPA kapsamında programlama, uygulama, izleme ve denetim dâhil yönetim döngüsü içindeki tüm süreç ve aktörlerin birbirinden farklı ancak yakın koordinasyon içinde yürütülmesi önem taşımaktadır.

Türkiye'de DIS esasen, ilk olarak 18 Temmuz 2001 tarihli 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile düzenlenmiştir.[455] Akabinde IPA kapsamında ilk Genelge olan 2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi'yle ve Çerçeve Anlaşma[456] (Framework Agreement) kapsamında DIS Türkiye'deki kurumsal görev dağılımı ve yapılanması revize edilmiştir.

Program Otoritesi kurumların yanı sıra, koordinatör kurumlarda (NIPAC, Stratejik Koordinatör olarak görev yapan kurumlarda) modern hizmet sunumu mevcuttur. Ancak AB fonları bazında ihtisaslaştırılmış entegre yönetim bilgi sistemleri (MIS-Management Information Systems) ve Bulgaristan'da olduğu gibi AB fonları alanında e-devlet entegrasyonu gibi hizmetler mevcut değildir.

OP'lerin içerisinde yer alan teknik yardım önceliği altında yönetim bilgi sistemleri tasarlanması ile ilgili çalışmalar ve kapasite geliştirici eğitimler finanse edilmiştir. Bu eğitimler ve uygulama sistematiğinin kurgulanabilmesi için yapılan çalışmalar, OP'ler altında finanse edilen projelerin izlenmesi, raporlanması ve değerlendirilmesi süreçlerinin AB standartlarında modern, etkili ve etkin bir kamu hizmeti olarak tasarlanmasında önemli rol oynamıştır.

---

[454] Yönetim yapısının asli unsurları olan program hazırlama, izleme ve değerlendirme ile proje uygulama birimlerinin farklılaştırılmasını ifade etmektedir.

[455] Karabacak (2007:130).

[456] Çerçeve Anlaşma; IPA Uygulama Tüzüğü'nün 2'nci maddesinde Komisyon ve yararlanıcı ülke arasında yapılan, tüm IPA bileşenleri için geçerli olan ve IPA Uygulama Tüzüğü kapsamında yararlanıcı ülke ile Komisyon'un işbirliği ilkelerini belirleyen anlaşma olarak tanımlanmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Komisyonu arasında "Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Avrupa Toplulukları Komisyonu Arasında Katılım Öncesi Yardım Aracı ile Temin Edilen Yardımın Uygulanması Çerçevesinde Türkiye Cumhuriyetine Sağlanan Avrupa Topluluğu Mali Yardımlarıyla İlgili İşbirliği Kuralları Hakkında Çerçeve Anlaşma" 11 Temmuz 2008 tarihinde imzalanmış ve 24 Aralık 2008 tarihli Resmi Gazete yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bilgi için bkz. https://ipa.gov.tr/wp-content/uploads/IPA-I-Do%CC%88nemi-2007-2013-C%CC%A7erc%CC%A7eve-Anlas%CC%A7masi.pdf

2007-2013 döneminde IPA fonlarının yönetiminde karşılaşılan zorluklar, entegre modern yönetim bilgi sistemlerinin ve e-devlet ile ilişkilendirilebilecek bazı hizmetlerin entegrasyonunun eksikliği, ön onay süreçlerinin yavaş ilerlemesi gibi faktörlerle birleşmektedir. Ancak, OP'lerin teknik yardım tedbiri kapsamında sağlanan destek ve eğitimlerle bu sorunların giderilmesi için sınırlı ölçekte de olsa adımlar atılmıştır.

2.9.2.5. Programlama

2.9.2.5.1. Programlama Süreci ve Ortaklıkların Varlığı

Programlama sürecinde temel paydaşlarla işbirliği yapılmaktadır, ancak özellikle programlamada sistematik ilişki tesisi ihtiyacı bulunmaktadır. Çünkü yerel ve bölgesel düzeyde 'aracı kurumlar' mevcut değildir. Bu husus, Türkiye'de AB fonlarını hazmetme kapasitesi sorunları ile doğrudan ilgili olarak karşımıza çıkan çok temel bir eksikliktir. MDA ülke örneklerinin incelendiği bölümlerden hatırlanacağı üzere, MDA ülke örneklerinde aracı kurumlara dayalı olarak programlama kurgusu ön plandadır. Programlamanın ve yönetimin yanı sıra uygulama, izleme-değerlendirme, ilave kaynak mobilizasyonu, yerel paydaşların bilinçlendirilmesi ve kapasitesinin artırılması gibi çok temel fonksiyonlar aracı kurumlarla yapılan bu ortaklık ilişkisi sayesinde gerçekleştirilmiştir. Bu sayede MDA ülkelerinde AB mali yardımlarını hazmetme kapasitesi artırılmış, proje havuzu güçlendirilmiş, yerel ve merkezi düzeyin birbirini tamamlayıcı ve güçlendirici biçimde çalışması sağlanmıştır. Ancak Türkiye örneğinde bunların hiçbiri mevcut değildir.

Özellikle, Ön Ulusal Kalkınma Planı (ÖUKP) döneminin kazanımları olan kalkınma ajanslarının IPA programlama süreçlerine entegrasyonu yapılamamıştır. Merkezi düzeyde yapılanma birkaç Bakanlık bazında son derece merkezi bir eğilimle tanımlanmış olup, tematik uzmanlaşması olan merkezi kurumlar da (KOSGEB, TÜBİTAK, DSİ vb.) programlama süreçlerinde yetkilendirilmemiştir. Dolayısıyla, diğer

ülkelerde görülen aracı kurum yapısı sisteme hem merkezi hem de bölgesel düzeyde entegre edilmemiştir.

Daha önceki bölümlerde ele alındığı üzere, AB Uyum Politikası kapsamında hazırlanan OP'ler bölgesel ve/veya sektörel nitelik taşımaktadır. IPA'nın 2007-2013 döneminde Türkiye'de ağırlıklı olarak çevre, ulaştırma gibi sektörel OP'ler bulunmaktadır. Bu dönemde, içinde bölgesel unsurlar bulunan sektörel OP olarak Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP hazırlanmıştır. AB örneklerinden farklı olarak bölgesel bir OP gerçekleştirilmemiştir. Bununla birlikte, IPA-I döneminde Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP kapsamındaki coğrafi odaklanma yaklaşımı, sektörel OP'ye sınırlı bir ölçüde bölgesel nitelik kazandırmıştır.

'Coğrafi odaklanma yaklaşımı' kapsamında 'sınırlı sayıda bölgenin' fonlardan yararlanması kısıtı Komisyon tarafından MIPD'de getirilmiştir.[457] 2007-2009 ve 2009-2011 ve 2011-2013 olmak üzere 3 yıllık dönemlerle hazırlanan MIPD'de, IPA kapsamında yer alan İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi ve Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'leri için bu coğrafi sınırlama getirilmiştir. AB'deki 'yakınsama' bölgeleri tanımında kullanılan kriterlere analoji yapıldığı belirtilerek, 2007-2009 dönemi MIPD'sinde kişi başına geliri Türkiye ulusal ortalamasının %75'inin altında olan İBBS Düzey II bölgelerinde fonların kullanılması şart koşulmuştur. IPA-I döneminde getirilen bu şart, Avrupa Komisyonu tarafından kural olarak *ilk kez ve sadece* Türkiye'ye uygulanmıştır. Sonrasında ulusal programlama dokümanları olan SCF ve OP'ler bazında da bu kural hayata geçirilmiştir.

Tezin birinci bölümünden hatırlanacağı üzere, aslında ulusal ortalama değil AB ortalamasının baz alınmasının gerekli olduğu 'yakınsama' yaklaşımı kapsamında,

[457] IPA-I döneminde Komisyon tarafından hazırlanan MIPD içeriğine ilişkin detaylar için bkz. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/0b11ff15-97aa-41a9-8fe4-e6548ded82be_en?filename=mipd_turkey_2009_2011_en.pdf&prefLang=el

Türkiye'nin tamamı (en gelişmiş İstanbul Düzey II bölgesi dahil tüm bölgeler) yakınsama kriteri kapsamındadır ve fon kullanımına uygundur (eligible). Çünkü Türkiye; her biri kişi başına geliri AB ortalamasının %75'inin altında olan İBBS Düzey II bölgelerinden oluşmaktadır. Dolayısıyla Türkiye'nin bir bölümü değil, esasen tamamı AB fonlarını kullanma için gerekli kriteri (eligibility) karşılamaktadır. Komisyon'un 'analoji' argümanı ile Türkiye'ye uyguladığı bu ayrımcı tutum, Yapısal Fonlar ve AB Bölgesel Politikası yaklaşımına uymamaktadır ve kural olarak sürecin en başında Türkiye'nin fonları hazmetme kapasitesini sınırlayıcı etki yapmaktadır. Ancak Türkiye'deki IPA yönetimindeki kurumlar bu şartın (orijinal AB Bölgesel Politikasında olduğu gibi ve MDAÜ'lere uygulandığı gibi) kişi başına geliri AB ortalamasının altındaki bölgelere fon aktarılmasını temin edecek şekilde müzakeresini sağlayamamıştır.

IPA-I dönemi Türkiye'ye Yapısal Fon mekanizmalarına hazırlık anlamında bir geçiş dönemi imkânı sağlamıştır. Ancak bölgesel bazlı olarak AB ülke örneklerinde görülen yaklaşım Türkiye'de kurumsallaşamamış ve süreçlere yansımamıştır. IPA-II (2014-2020) döneminde ve IPA-III (2021-2028) döneminde de Türkiye bölgesel bazda uygulanan bir OP hayata geçirememiştir. Bu yönüyle AB fonlarının etkilerinin bölgesel ve yerel tabana yayılması, fon hazmetme kapasitesinin artırılması ve yerelde kurumsal kapasite gelişimi gibi önemli pozitif etkiler gerçekleştirilememiştir.

Türkiye'de IPA'nın Bölgesel Kalkınma bileşeni altında, rekabet edebilirlik alanında hazırlanacak sektörel programın yanı sıra bölgesel bir OP'nin tasarımının ele alınması konusu ihmal edilmiştir. AB'ye yakınsama açısından Türkiye coğrafi büyüklüğü, nüfusu ve gelişmişlik farkı kayda değer olmasına rağmen; sektörel düzeyde rekabet edebilirlik OP'si ile bölgesel düzeyde entegre bir OP/bölge bazlı bir bölgesel OP ayrımı yapmamıştır. Bu yönüyle AB fonları alanında MDAÜ'lerdeki (ve diğer AB'ye üye ülkelerdeki) genel eğilimden negatif ayrışan bir ülke olmuştur.

2.9.2.5.2. Programlamayı Yürütme Kapasitesi

Sistemin ağırlıklı olarak NIPAC (ABGS/AB Bakanlığı) üzerinden ve merkezi birkaç kurum baz alınarak tanımlanması, Program Otoritesi olarak belirlenen kurumların AB fonlarında deneyim eksikliğinin bulunması, merkezi veya yerel/bölgesel düzeyde programlama çalışmalarına destek olabilecek mahiyette hiçbir aracı kurumun tanımlanmamış olması ve yerel ve bölgesel düzeyle entegrasyon kopukluğu gibi etmenler, programlamayı yürütme kapasitesinde önemli zorluklar yaratmıştır. Bu nedenle IPA programlama ve uygulama süreçlerinde önemli gecikmeler yaşanmış ve fon kaybı riskini ortaya çıkmıştır.

2.9.2.5.3. Programlama İçin Rehber/Kılavuzların Varlığı

OP'lerin Türkçe çevirileri ve OP bilgilendirme materyallerinin dışında, özellikle proje sunan kurumlara, bölgesel ve yerel aktörlere ve STK'lara yönelik yeterli düzeyde bir rehber veya kılavuz hazırlanmamıştır. Ayrıca, IPA-I ile ilgili temel kavramları içeren çalışmalar da eksik olup, web sitesi ve yayınlar gibi kapasite gelişimi araçları uygulamaya konulmamıştır. Bu eksiklikler için zaman içinde teknik yardım projeleri, özellikle de OP'lerin teknik yardım bileşeni kapsamındaki destekleyici teknik yardım projeleri devreye alınmıştır.

Programlama ile ilgili doküman ve projelerin tasarımları Avrupa Komisyonu ve AB Delegasyonunca ağırlıklı olarak tek yönlü biçimde düzenlenmiştir. Operasyon Tanımlama Dokümanı (OIS) ve proje fişleri formatları, OP hazırlama formatları gibi dokümanlar bu kapsamda Türkiye'deki kurumların ve paydaşların istifadesine paylaşılmıştır.

2.9.2.5.4. Ulusal Kalkınma Planının Varlığı ve Kalitesi

Türkiye'de Ulusal Kalkınma Planı hazırlama geleneği mevcuttur. IPA-I döneminin ilgili Kalkınma Planı olan Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), AB

programlama dönemiyle uyumlu olarak 7 yıllık bir perspektifle ve "AB'ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye" vizyonuyla hazırlanmıştır.[458] Planın hazırlık ve başlangıç döneminde AB ile müzakerelerinin devam ediyor olması, 2005 yılında gerçekleşen Brüksel Zirvesi sonrası AB ve Türkiye arasında tarama sürecinin başlamış olması Planda diğer Kalkınma Planlarından daha fazla AB vurgusu olmasını sağlamıştır. Esasen hep 5 yıllık periyotta hazırlanan Kalkınma Planı, 2007-2013 döneminde AB ile üyelik müzakerelerinin (tarama görüşmelerinin) başlamış olması nedeniyle, AB'ye uyum perspektifi doğrultusunda AB programlama süreçleri gibi 7 yıllık bir dönemi kapsayacak şekilde hazırlanmıştır.

Ancak Kalkınma Planlarının AB mali yardımlarıyla bağlantısının yeterince ve gerekli kalitede kurulamadığını söylemek yanlış olmayacaktır. AB mali yardım tahsisatlarının olması gereken düzeyden çok daha az olması, bu sınırlı fon tahsisatının özellikle bölgesel kalkınma alanında MIPD ile getirilen coğrafi odaklanma ve hibe programları uygulamama kısıtlarıyla etkisinin daha da sınırlanmış olması, Kalkınma Planı gibi üst ölçekli bir planlamada AB mali yardımlarının etki yaratma potansiyelini büyük ölçüde ortadan kaldırdığı da bir gerçektir.

2007-2013 olmak üzere IPA-I ile aynı dönemi kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planının kurgusu ve öncelikleri arasında AB fonlarına herhangi bir atıf bulunmamaktadır. AB mali yardımları veya IPA'ya özgü tanımlanmış bir hedef, dönüşüm ekseni veya öncelik mevcut değildir. Dokuzuncu Kalkınma Planının sadece Ulaştırma başlığında, AB'nin Trans-Avrupa Ulaştırma Ağlarının (TEN-T) Türkiye ile bütünleştirilmesi ile ilgili bir tedbire (419 nolu tedbir) yer verilmiştir.[459] Bu durum hem programlama öncelikleri bazında, hem de entegre bir izleme-değerlendirme eksikliğine işaret etmektedir. Ulusal

[458] DPT (2006).
[459] a.g.b.

Kalkınma Planı yaklaşımı bütüncül bir anlayışla iç ve dış (AB vb.) mali kaynakların ele alınmasına yönelik bir perspektife sahip değildir.

2.9.2.5.5. Ulusal Politika ve Ulusal Bütçeyle AB Fonlarının Tamamlayıcılığı, Tutarlılığı ve Eş-Finansman

NEI tarafından hazırlanan metodolojide yer almamakla birlikte, ulusal politika ve ulusal bütçeyle AB fonlarının tamamlayıcılık ve tutarlılığı ile eşfinansman sağlanması hususları da programlama eksenli olarak hazmetme kapasitesi ile yakından ilişkilidir. Daha önceki kısımda vurgulandığı üzere, DPT Müsteşarlığı/Kalkınma Bakanlığı IPA-I döneminde Stratejik Koordinatör görevini üstlenmiştir.[460] Bu görev kapsamında, bölgesel kalkınma ve insan kaynaklarının geliştirilmesi bileşenlerine yönelik fonların kullanımına dair ana stratejinin belirlendiği ve OP'ler arası fon tahsisatının yapıldığı temel politika dokümanı olan Stratejik Çerçeve Belgesini hazırlamıştır.[461]

Programlama aşamasının kilit bir unsuru olarak AB projelerinin ulusal eş-katkı tutarları ağırlıklı olarak ulusal bütçenin 'yatırım programı' ayağından kaynak aktarılarak ödenmektedir.[462] IPA projelerine aktarılacak eş katkı tutarları ilgili yılın Yatırım Programında yer almaktadır. Bu durum *ulusal önceliklere göre tasarlanamamış bir IPA projesinin* 'eş-katkı yükümlülüğü nedeniyle' *yatırım programına alınmasından ötürü*, *öncelikli ulusal projenin programdan çıkarılması* (ulusal projelerin ikame edilmesi) riskini doğurmaktadır. Bu nedenle programlamada, fikir aşamasından olgunlaşma sürecine kadar proje dokümanlarının ulusal sektörel ve bütçe öncelikleriyle uyumunun gözetilmesi ihtiyacı bulunmaktadır.

[460] Kalkınma Bakanlığının Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine 2018 yılında geçiş sonrasında kapatılması nedeniyle, IPA-III döneminde Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB) Ulusal Programlama ve Uyum Koordinatörü adıyla IPA kapsamında görev yapmaktadır.
[461] DPT (2007).
[462] Yatırım Programları için bkz. https://www.sbb.gov.tr/kamu-yatirim-programlari/

Yatırım Programı Kararnamesi her yıl sonbahar döneminde Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmektedir. Cari bütçeden kaynak aktarılan IPA projeleri de bulunmaktadır; ancak takip edilebileceği kamuya açık olarak ilan edilen bir dokümantasyonu bulunmamaktadır. Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu kurumlarına 'cari bütçeden' IPA projeleri için aktarılacak kaynaklar analitik bütçe sistemine uygun olarak ilgili ekonomik kodlarda takip edilmektedir. Bu kapsamda, Merkezi Yönetim Bütçesi kapsamındaki kamu kurumlarının bütçelerinin "05.3.1.80" Ulusal Fona" ekonomik kodunda IPA projelerinin eş katkısının karşılanması amacıyla ödenek aktarılmaktadır.[463] Ancak ilgili yılın bütçesinde IPA projeleri için ne kadar ödenek tahsis edildiğinin genel anlamda düzenli takip edilebileceği bir altyapı bulunmamaktadır. Özetle, IPA kapsamında ulusal eş-katkı olarak Türkiye'nin merkezi yönetim bütçesinden ne kadar kaynak aktarıldığı izlenememektedir. Bu nedenle programlama kapsamında AB projelerinin yatırım programıyla nasıl ilişkilendirildiği hususunun ele alınması özel önem taşımaktadır.

Bu amaçla, tez kapsamında IPA-I ile ilişkili ve IPA-I uygulama döneminin sonuna kadar (2021 yılına kadar) olan tüm yıllardaki, diğer bir deyişle 2007-2020 dönemi arası olmak üzere 14 adet Yatırım Programının AB fonlarıyla ilişkisi yönetimsel hazmetme kapasitesi unsurları (özellikle programlama ve izleme) bakımından incelenmiştir.[464] Bu periyodun sadece IPA-I değil aynı zamanda IPA-II programlama dönemini de içermesi, genel eğilimle ilgili analiz yapılması imkânını da sağlamaktadır.

[463] Strateji ve Bütçe BaşkanlığıAnalitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber, sf.47'de yer alan açıklama: 05.3.1.80 Ulusal Fona: Türkiye-Avrupa Birliği mali işbirliği kapsamında sağlanacak mali imkânların karşılığı olarak ilgili idare bütçelerinde (05) ekonomik kodlarını içeren tertiplerde yer alan tutarlar Ulusal Fona ödenirken bu bölüme gider kaydedilecektir. Aynı kapsamda (06) ve (07) ekonomik kodlarını içeren tertiplerde yer alan tutarlar Ulusal Fona ödenirken ise "07.1.6.80- Ulusal Fona" bölümüne gider kaydı yapılacaktır. Bkz. https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/04/AnalitikEkorehber_2019-2021.pdf

[464] Yatırım Programlarının tümüne https://www.sbb.gov.tr/kamu-yatirim-programlari/ linkinden erişim sağlanabilmektedir.

2010 yılı öncesine kadar, 2007-2008 ve 2009 olmak üzere IPA-I döneminin ilk 3 yılını kapsayan yatırım programlarında ilkesel olarak 'AB mali yardımları ile ulusal bütçe sürecinin ilişkisini tanımlayan' bir hükmün bulunmadığı görülmektedir. Bu dönemlerde AB konusuna yapılan tek atıf "*Avrupa Birliği fonlarından desteklenecek projelere "AB " kısaltması eklenmiş veya "AB Müktesebatına Uyum" projesi olduğu belirtilmiştir*" ifadesinin yatırım programlarında yer almasından öteye geçememiştir. Bu eksikliği gidermeye yönelik ilk adım, ilk kez 2010 yılında Yatırım Programında yapılmıştır. 2010 yılı Yatırım Programında AB mali yardımlarına iki ana konuda atıf yapılmıştır:

"AB bölgesel kalkınma programları ve sınır ötesi işbirliği programları"

"MADDE 9- (1) Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali İşbirliği çerçevesinde bazı İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflaması (İBBS) Düzey II Bölgelerinde uygulamaları başlatılan Bölgesel Kalkınma Programlarının ve 2004-2006 Türkiye-Bulgaristan Sınır Ötesi İşbirliği Programının değerlendirilmesi Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının koordinasyonunda gerçekleştirilir".

(2) Değerlendirme çalışmaları ve etki analizleri için ilgili kamu kuruluşları ve mahalli idareler; bölgelerde Program/Proje Uygulama ve Koordinasyon Birimleri ve Kalkınma Birlikleri, merkezde ise Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ile yakın işbirliği içinde çalışır."

Bu madde, ÖUKP kapsamında hayata geçirilen ve DPT tarafından uygulanan Bölgesel Kalkınma Programları ve 2004-2006 Türkiye-Bulgaristan Sınır Ötesi İşbirliği Programı için oluşturulmuştur. AB mali yardımları ile ilgili programlama ekseninde genel yaklaşımı veya il/bölge bazlı işbirliği yapacak ortaklık mekanizmasına dair genel bir yaklaşımı içermemektedir.

"Yıllık yatırım programı teklifleri"

"MADDE 14- (3) 2009 yılında AB ile yürütülen mali işbirliği kapsamında karara bağlanmış olan projeler, proje sahibi kuruluşlar tarafından 2010 Yılı Yatırım Programı ile ilişkilendirilmek üzere, yerli katkı karşılığı ödenek talepleri ile birlikte Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına gönderilir."

Bu maddede "*AB ile yürütülen mali işbirliği kapsamında karara bağlanmış olan projeler"* ifadesi ile esasen ulusal sektör politikaları ile doğrudan ve kuvvetli ilişkisi bulunan projelerin ulusal bütçe ve önceliklendirme sürecinde ulusal yatırım programlaması usullerinden sapmasının önü açılmıştır. Çünkü karara bağlanma sürecinde yani programlama sürecinde ulusal bütçelemeden sorumlu kurumlar süreçte yer almamakta, karara bağlandıktan ve içerik şekillendirildikten sonra yatırım programıyla 'ilişkisi kurulmak' üzere projelerin gönderimi yapılmaktadır. Bu durum AB fonları ile ulusal bütçeden finanse edilen projeler arasında ikili bir programlama yapısı yaratmıştır. Bu durum hem ulusal önceliklerin tamamlayıcı bir yaklaşımla AB fonlarına yansımasını önlemiştir hem de mükerrer ulusal harcamaların olmasına sebebiyet veren bir risk alanı doğurmuştur. DPT Müsteşarlığı/Kalkınma Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı gibi ulusal sektörel politika ve bütçe sürecindeki ana kurumlar AB programlama sürecini etkileyemeyen dışsal aktörler haline gelmiştir. Bu boşluğu Avrupa Komisyonu Delegasyonu ve AB Başkanlığı ağırlıklı olarak AB öncelikleri ve AB politikaları perspektifiyle doldurmuştur. Bu asimetri ulusal önceliklerin AB fonlarıyla finanse edilen projelere yeterince etkili yansıtılamamasına yol açmıştır. Aynı zamanda, ilgili sektördeki projelerin döngüsel ve katkısallık etkisini de zayıflatarak, kendi içinde kapalı bir programlama anlayışına sahip olan AB projelerinin, ulusal ölçekte reform etkisi yaratıcı yönünü ve politikalarda sürdürülebilir bir etki oluşumunu da engellemiştir. AB projelerinin programlamasında ulusal programlamadan kopuk ve ayrıksı ilerletilen bu kurgu, AB projelerinin ulusal fonlarla finanse edilen projelerle tamamlayıcılığının ve tutarlılığının gözetilmesine de engel olmuştur.

Diğer bir sorun ise kurulan ilişkinin mahiyeti ve izlenebilirliği ile ilgilidir. İzleme kısmında da ele alınacak olan bu husus, programlama ilkesi açısından değerlendirildiğinde içinde önemli izleme ve değerlendirme sorunlarını da barındırmaktadır. AB fonlarından finanse edilen projelerin belirli standartlarda ve bütüncüllükte Yatırım Programından takip edilebilmesi kurgulanamamıştır. Ulusal bütçe ile ilişkilendirme sonrasında yatırımın/projenin gerçekleştiği il bazlı veya yatırım unsurunun içerdiği karakteristik özellikler bazlı (mal alımı, inşaat, hizmet alımı, hibe vb) veya tek tek projelerin görülüp analiz edilebildiği şeffaf bir programlama ilişkisi de kurulmamıştır. AB fonlarından finanse edilen projeler ancak fiziki altyapı içeriyorsa programda yer verilmekte, projelerin her biri ayrı ayrı izlenememektedir. Bu durum envanter oluşturma, değerlendirme ve takip sorunlarını da beraberinde getirmektedir.

Yatırım Programında yer verilen AB projeleri çoğu zaman toplu bir isim altında yer almaktadır ve bu ismin altında yer alan projelerin isim veya diğer ana unsur bilgileri Programda yer almamaktadır.[465]

- Örneğin 2011 yılı Yatırım Programında "IPA-Bölgesel Rekabet Edebilirlik" Programı (5) Muhtelif" şeklinde AB projelerine yer verilmiştir. Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'si altında yer alan bu 5 projenin adı, proje bütçesi, uygulandığı iller vb. temel bilgiler yoktur. Uygulandığı iller ve karakteristik sütununda da "Muhtelif" ibaresi bulunmaktadır.
- Benzer şekilde 2011 yılı Yatırım Programında Çevre ve Orman Bakanlığının AB fonlarından finanse edilen projelerle ilgili olarak Yatırım Programına sunduğu 2009K080310 nolu "IPA Katı Atık Yatırım Paketi(AB)" nolu paketin altında yer alan projelerin neler olduğu bilinemediği gibi, uygulandığı iller sütununda da "Muhtelif" ibaresi bulunmaktadır.

[465] 2011 yılı Yatırım Programını detaylı olarak incelemek için bkz. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/2011_Yili_Yatirim_Programi.pdf

- Bu noktada öne çıkan istisna olarak Ulaştırma OP'si kapsamında AB fonlarıyla finanse edilen bazı projeler mevcuttur. Ankara-İstanbul Hızlı Tren hattının parçası olan Köseköy-Gebze Trenyolu Hattı Projesidir. Bu proje ile ilgili yatırım programında izlenebilir bilgiler mevcuttur. Uygulanacağı iller ve proje içeriğinde yer alan karakteristik unsurlar "Sinyalizasyon ve Elektrifikasyon Tesisi, Yeni Yol Yapımı, Tren Seti Temini. Depo Yapımı, Kontrollük Giderleri" olarak açıkça belirtilmiştir. Benzer şekilde 2011 yılı Yatırım Programında yer alan 2005E010140 nolu "Irmak-Karabük-Zonguldak Sinyalizasyon, Elektrifikasyon, Telekom Tesisi Yapımı ve Altyapı İyileştirmesi" projesinin de hem uygulandığı iller hem de proje karakteristik bilgileri mevcuttur.

Bu kapsamda incelenen Yatırım Programları göstermektedir ki; AB projelerinin bütüncül olarak programlanmasını ve proje bazlı izlenmesini engelleyen bir yaklaşım mevcuttur. Bu durum, AB projelerinin ulusal kaynaklarla finanse edilen projelerle tamamlayıcı ve tutarlı olarak kurgulanmasını, sağlıklı biçimde izlenmesi ve değerlendirilmesini, AB fonlarıyla uygulanan projelerin bölge (İBBS Düzey II) ve il (İBBS Düzey III) veya tematik/konu bazlı olarak kendi içinde izlenmesini engellemiştir. İlaveten, ulusal fonlarla ve AB fonlarla finanse edilen projelerle bütüncül bir sektörel analiz yapılmasının da önüne geçmiştir. 2020 yılı Yatırım Programı dâhil olmak üzere bu eksik kurgu devam etmiştir.

Yatırım Programında AB fonlarından finanse edilen projelerin gösteriminde farklı sektörlerin farklı yaklaşım sergilemesi ve tüm sektörleri kapsayan standart kuralların bulunmaması dikkat çekicidir. Örneğin 2012 yılı Yatırım Programında Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından uygulanan 2009K110020 nolu Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'si kapsamındaki projelerin hiçbiri yatırım programında listelenmemiş ve "IPA-Bölgesel Rekabet Edebilirlik Programı(40)" olarak ve uygulandığı iller "Muhtelif" başlığı altında ve karakteristiği "muhtelif" olarak oldukça belirsiz bir ifade ile kayda

geçilmiştir. Bu ifadeden sadece yatırım programında Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'si kapsamında 40 adet AB finansmanlı projenin bulunduğu anlaşılmaktadır. Projelerin içeriği, uygulandığı iller, tekil bütçeleri gibi karakteristik bilgiler bilinememekte ve izleme amaçlı takip de edilememektedir.

Buna karşın; Milli Eğitim Bakanlığı tarafından yürütülen AB projelerinin detaylı bilgileri mevcuttur. Proje adları tek tek sayılmıştır ve projelerin karakteristik bilgilerine de yer verilmiştir. Örneğin bu listede yer alan 2 proje olan; 2010H020020 nolu "İstatistik Kapasitesinin Güçlendirilmesi Prj." için "Etüd-Proje", 2005H020220 nolu "Türkiye Eğitim Sistemi Ulusal Dosyası Projesi" (AB) için "Muhtelif Et.Proje+Mak.Teç.+Hiz.İçEğt.+Müşavirlik+Diğ.Gid." ifadeleri gibi. Bu ifadelerden projenin mahiyeti anlaşılabilmektedir; örneğin Türkiye Eğitim Sistemi Ulusal Dosyası Projesinin hizmet içi eğitim, makine teçhizat alımı, danışmanlık, hizmet alımı gibi unsurlar içerdiği açıkça anlaşılabilmektedir.

Benzer şekilde Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Çevre OP kapsamında katı atık ve içme suyu alanında finanse edilen AB projelerini detaylı bilgilerle yatırım programında yer almaktadır. Örneğin 2012K060310 nolu "Adıyaman Kanalizasyon Projesi'nin" uygulandığı il "Adıyaman" proje karakteristiği "Kolektör, Arıtma" olarak açıkça ifade edilmiştir. Benzer şekilde 2012K060360 nolu "Bulancak İçme Suyu ve Kanal. Projesi" olarak yer alan projenin uygulandığı il "Giresun" proje karakteristiği "İsale, Şebeke, Depo, Arıtma" yapımı olarak açıkça programda yer almıştır.

Genel yaklaşımda yeknesak bir sınıflandırma ve AB fonlarının yatırım programında izlenmesini sağlamaya yönelik bir sistematik eksikliği göze çarpmaktadır. Bu eksiklik, AB fonlarından finanse edilen projelerin ulusal bütçe ve yatırım programı ekseninde bütüncül olarak ulusal sektörel politikalarla nasıl entegre programlanması gerektiği noktasında sistematik bir yaklaşımın bulunmadığını gözler önüne sermektedir. Bunun en somut göstergesi de AB finansmanlı projelerin aynı Yatırım Programı

dokümanı içinde yeknesak ifadelerle yer almamış olmaları, farklı kurumların ve sektörlerin (eğitim ve çevre gibi) farklı yaklaşımlar izleyebiliyor olmalarıdır. Bu tutum, AB projelerinin ulusal bütçe ekseninde entegre ve etkili biçimde programlanması, sağlıklı takibi ve izleme-değerlendirmesini de en başından ortadan kaldırmaktadır.

IPA-II (2014-2020) dönemindeki yatırım programları incelendiğinde ise "Genel ilkeler ve esaslar" bölümünde (madde 4) AB fonlarıyla ilgili olarak aşağıdaki hüküm yer almaktadır.[466]

> *"AB fonlarından finanse edilmek üzere, AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, Stratejik Çerçeve Belgesi, Türkiye için Endikatif Strateji Belgesi (2014-2020) ve AB'ye uyum amacıyla hazırlanan diğer plan, program ve strateji dokümanlarında yer alan öncelikler doğrultusunda hazırlanacak projelerin,* ***2018 Yılı Programı ile uyumu ve Türkiye tarafından sağlanacak ulusal katkı payının Yatırım Programı bütünlüğüne uygunluğu temin edilir****."*

2018 yılı Yatırım Programı madde 13 "Yıllık yatırım programı teklifleri" başlıklı bölümde;

> *"2017 yılında AB ile yürütülen mali işbirliği kapsamında* ***karara bağlanmış olan projeler****, proje sahibi kuruluşlar tarafından 2018 Yılı Yatırım Programı ile ilişkilendirilmek üzere, ulusal katkı payı karşılığı ödenek talepleri ile birlikte Kalkınma Bakanlığına gönderilir."* hükmü yer almaktadır.

Ayrıca "Uluslararası teknik işbirliği faaliyetlerinin yürütülmesi ve koordinasyonu" kısmında aşağıdaki hususlar yer almaktadır:

[466] Bkz. https://www.sbb.gov.tr/kamu-yatirim-programlari/

"MADDE 14- (1) Çok taraflı veya ikili teknik işbirliği programları/anlaşmaları çerçevesinde sağlanacak teknik yardımlardan yararlanarak proje uygulamak isteyen kamu, özel sektör veya sivil toplum kuruluşları faydalanmak istedikleri yardımla ilgili proje tekliflerini ilgili ikili/çok taraflı kalkınma işbirliği kuruluşu veya ilgili ülke büyükelçiliği ile işbirliği içerisinde hazırlar. Hazırlanan proje teklifleri yürütücü kuruluş tarafından Kalkınma Bakanlığına ya da ikili/çok taraflı kalkınma işbirliği kuruluşu/ilgili ülke büyükelçiliği tarafından Dışişleri Bakanlığına gönderilir. Dışişleri Bakanlığı kendisine gönderilen proje tekliflerini uygunluk görüşü için Kalkınma Bakanlığına iletir. Kalkınma Bakanlığı gerektiğinde ilgili kurum ve kuruluşların görüşlerini alarak proje dokümanının nihai hale getirilmesini sağlar. Kalkınma Bakanlığı tarafından uygun görülen proje dokümanının, Kalkınma Bakanlığı tarafından Dışişleri Bakanlığı aracılığıyla ilgili uluslararası kuruluşlara veya teknik yardım talep edilen ülkelerin büyükelçiliklerine gönderilmesini müteakip, T.C. Hükümeti adına Dışişleri Bakanlığı, işbirliği yapılan ilgili ikili ya da çok taraflı kalkınma işbirliği kuruluşu veya ilgili ülke büyükelçiliği ve projeyi yürütecek kuruluş arasında proje anlaşması imzalanarak proje uygulamaya konulur. İmzalanan proje anlaşmasının bir örneği Dışişleri Bakanlığı tarafından Kalkınma Bakanlığına bildirilir."

(2) Projelerde bütçe, süre (ek bütçe gerektirmeyen süre uzatımları hariç) ve amaç gibi temel değişiklikler söz konusu olduğunda birinci fıkrada yer alan onay süreci aynen uygulanır."

(3) Detaylı proje dokümanı hazırlanmayan ve Kalkınma Bakanlığı tarafından uygun görülmeyen hiçbir proje, çok taraflı ve ikili teknik işbirliği faaliyetleri çerçevesinde uygulamaya konulamaz."

(4) Birinci fıkra kapsamında ikili/çok taraflı kalkınma işbirliği kuruluşu veya ilgili ülke büyükelçiliği ile yürütülen projelerin ilerleme durumu, yürütücü kuruluş tarafından Kalkınma Bakanlığına altı ayda bir bildirilir."

Sonuç olarak vurgulanmalıdır ki; tez kapsamında incelenen 2007-2020 dönemi arası Yatırım Programlarında AB projelerinin ilişkilendirilmesi ile ilgili olarak izlenebilirlik, tamamlayıcılık, tutarlılık kriterleri ekseninde çelişkili hususlar mevcuttur. Yatırım Programlarından "Ulusal Eş Katkı" başlığı altında eş-finansman için kaynak aktarılan AB Projeleri/Programları izlenebilmektedir. Bu projelerin karakteristik bilgileri (türü, yeri vb.) başlangıç-bitiş yılı bilgilerinin yer aldığı görülmektedir. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığının koordine ettiği yatırımlar, Kamu Yatırımları (Ka-Ya) sistemi aracılığıyla programlanmakta ve izlenmektedir. Ancak Ka-Ya sistemi AB fonları alanında kamuya açık ve konsolide raporlamalar üretmemektedir.

Finansman kaynağı "Hibe" projeler başlığı ve "Kredi" projeler (kaynak AB Hibesi ve AB Hibesi (IPA) olan) olarak yer almaktadır. Hibe başlığında ödenek, maliyet ve harcama alanları; hibe ve toplam şeklinde ikiye ayrım olduğu görülürken, bir başka sayfasında ise aynı alanların dış kredi ve toplam şeklinde ikiye ayrılarak verildiği görülmektedir. Bu anlamda yeknesak bir terminoloji bulunmamaktadır.

IPA fonları ile finanse edilen projelerin tamamı hibe niteliğindedir. Kredi niteliğinde proje olarak geçen ifadelerin düzeltilmesi ihtiyacı bulunmaktadır. Dolayısıyla 2020 yılına gelinen süreçte AB fonlarının ulusal bütçe ile tamamlayıcılığını ve eş finansman ilişkisini sağlamaya yönelik sınırlı ölçüde yaklaşım sergilenmiştir. Veriler sektörler bazında yeknesak değildir ve yatırım programında AB ile ilgili sınıflandırmalarda ve terminolojide hibe/kredi gibi ayrımlar hatalı biçimde kullanılmaktadır.

2.9.2.6. Uygulama

AB fonlarından finanse edilen projelere yönelik olarak sözleşmelerin (hibe sözleşmeleri dâhil) ihaleleri PRAG (Practical Guide to Contract Procedures for EC External Actions) kapsamında belirlenen kurallara göre gerçekleştirilmektedir. Bu kurallar ulusal olarak geçerli Kamu İhale Kanunundaki hususlarla kıyaslandığında çok daha sıkı prosedürleri içinde barındırmaktadır. AB projelerinin sözleşmelerindeki hiçbir safhada Türkiye'de uygulanan Kamu İhale Kanunu unsurları kullanılmamaktadır, bunun yerine PRAG adı verilen ve sözleşme ve ihale süreçleri başta olmak üzere uygulamaya dair kurallar için izlenecek usul ve esasları belirleyen rehber doküman baz alınmaktadır. PRAG ihtiyaçlara göre Komisyon tarafından revize edilerek güncellenmektedir.[467] Bu sebeple ihale belgeleri hazırlanırken en güncel PRAG versiyonu dikkate alınmaktadır. AB fonlarının ön uygulama safhası sözleşme ve ihale süreçleriyle başlamakta olup, AB finansmanıyla gerçekleşen sözleşmeler için PRAG'da belirtilen usul ve süreçlere göre işlemler yapılmaktadır. İzleyen safhada, ihale sürecinin tüm aşamalarında ve sözleşmenin uygulanması sırasında da PRAG'ın eki olarak verilen şablon ve standart belgelerin kullanılması zorunludur.

DIS kapsamında 'dolaylı yönetim' olarak kabul edilen mekanizma içinde 2007-2013 yıllarını kapsayan IPA–I döneminde, tüm programlar için bütçe uygulama, sözleşme ve ihale görevleri MFİB tarafından yerine getirilmiştir. 2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi uyarınca MFİB, IPA kapsamında Avrupa Komisyonu tarafından belirlenen usul ve esaslara uygun olarak ihale, sözleşme, ödeme ve raporlama işlemlerinden sorumludur.[468]

[467] Halihazırda PRAG'ın en güncel versiyonu 2020 yılı Ağustos ayında yayımlanmıştır. PRAG ve ekleri için bkz. http://ec.europa.eu/europeaid/prag adresinden erişilebilir.
[468] Katılım Öncesi AB'den Sağlanacak Fonların Yönetimi konulu 2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi (mülga), bkz. https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/12/20091204-7.htm (3.3.2021).

MFİB'nin uygulamadaki bu önemli rolü, IPA'nın 1. ve 2. Bileşenleri kapsamında doğrudan gerçekleşmekle birlikte, IPA 3. ve 4. Bileşenleri kapsamında Program Otoriteleri tarafından yapılan yetki devri çerçevesinde OP'lere ilişkin projelerin sözleşme, ödeme ve raporlama işlemlerini kapsamaktadır. Bu yönüyle, Program Otoritesi Bakanlıklar sözleşme, ödeme ve raporlama görevlerini tam olarak üstlenme yetkinlikleri Komisyon tarafından (akreditasyon) onaylanıncaya kadar bu görevlerini MFİB aracılığıyla yerine getirmişlerdir. Bu geçici yetki devri, bölgesel kalkınma alanı başta olmak üzere Program Otoritesi kurumlara 'programlama' alanına odaklanma imkânı sağlamıştır. Aynı zamanda uygulama boyutlu hususlar ve sözleşme, ödeme ve raporlama işlemleri için kapasite gelişimi ve gerekli yapılanmalarını makul süre içinde tamamlama imkânı sağlamıştır. Program Otoritesi kurumlar tarafından sözleşme, ödeme ve raporlama işlemleri için kendi birimlerini oluşturma ve bu birimlerde çalışacak personelin kapasitesinin uygulamalı olarak iş başında gelişimi amacıyla MFİB'de personel görevlendirmesi yapılmıştır. Dolayısıyla, görevleri üstlenmede kurumlar arası 'işbirliği anlaşmaları' hazırlanarak planlı bir geçiş dönemi tanımlanmıştır. Program Otoriteleri ve MFİB arasında imzalanan işbirliği anlaşmalarında öngörülen geçiş döneminin sonuna kadar IPA 3. ve 4. Bileşenler için ihale, sözleşme, ödeme ve raporlama işlevleri, nihai sorumluluk Program Otoritelerinde kalmak üzere MFİB tarafından yerine getirilmiştir. Program Otoritesi kurumlar bu süreçte ihale, sözleşme, ödeme ve raporlama işlevlerinin kendilerince üstlenilmesine ilişkin gerekli tüm hazırlıkları tamamlamıştır.

2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesinde çerçevesi çizildiği üzere, Program Otoriteleri bünyesinde kurulacak kurumsal yapılanmada, programlamanın yanı sıra uygulama fonksiyonu ile doğrudan ilişkili olan 'izleme ve değerlendirme, teknik uygulama, kalite kontrol, ihale, finans ve sözleşme' işlevlerini gerçekleştirmek amacıyla spesifik birimler oluşturulması ve bu birimlerde yeterli ve nitelikte personel istihdamı sağlanması hedeflenmiştir. Bu kapsamda, IPA mali yardımlarının özellikle uygulamaya

dönük bu fonksiyonları için Bakanlıkların yönetimsel yapıları, birim tanımları dâhil kuruluş kanunlarında düzenlemeler yapılmış ve bu dönüşüm ekseninde oluşturulan yeni birimlere çok sayıda nitelikli ve İngilizce diline hâkim personel istihdam edilerek kurumsal yapının güçlenmesi sağlanmıştır. Özellikle bu yönden IPA, Türkiye'deki kamu yönetimi ve kurumsal yapıların güçlendirilmesini sağlayıcı katalitik bir rol üstlenmiştir.

MFİB, IPA-II döneminde bu görevlerini enerji, sivil toplum, yargı, temel haklar gibi sektörlerdeki Yıllık Programlar ekseninde sürdürmeye devam etmiştir. 2014-2020 yıllarını kapsayan IPA-II döneminde, bölgesel kalkınma alanındaki Program Otoritelerinin tamamı kendi birimlerinin yapılanmalarını ve Avrupa Komisyonunun akreditasyon sürecini tamamlayarak sözleşme, ödeme ve raporlama işlemlerinden tam yetkili olarak sorumlu olmuştur. IPA-II döneminde bölgesel kalkınma alanındaki tüm OP'lerde Program Otoritesi bakanlıklar bu görevleri devraldıkları için MFİB bu kapsamda uygulamadan çekilmiştir.

IPA-I döneminde ihale ve sözleşmenin yapılmasına ilişkin kararlarda görev yapan MFİB sözleşme makamı olarak PRAG kurallarının uygulamasını gözetmiştir. Uygulama sürecinde MFİB'nin gözettiği PRAG'da belirtilen her aşama Avrupa Komisyonu'nun ön onayına yetkisi (ex-ante approval) adı verilen bir usule tabidir. Avrupa Komisyonu ön onay yetkisini Ankara'da yerleşik Avrupa Komisyonu Delegasyonu vasıtasıyla kullanmaktadır. Dolayısıyla Avrupa Komisyonu, ön onay yetkisi dâhilinde olan bir yönetim modeli ekseninde ön kontroller aracılığıyla uygulamayı yönlendirmektedir.[469] Doğrudan yönetim, uygulama aşaması ve sözleşmelerin doğrudan Avrupa Komisyonu tarafından yapıldığı yöntemdir. Bu model kapsamında IPA-II sürecinde bölgesel kalkınma alanında uygulama yapılmamasına karşın, IPA-II döneminde sivil toplum

[469] https://www.ab.gov.tr/siteimages/pub/step/ihale_belgesi_hazirlama_rehberi.pdf, sf.8

sektöründe Avrupa Komisyonu Delegasyonunca doğrudan uygulanan kapsamlı programlar mevcuttur.[470]

AB ile Türkiye arasındaki mali işbirliğinin uygulanmasına yönelik olarak, Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Komisyonu arasında 11 Temmuz 2008 tarihinde "Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Avrupa Toplulukları Komisyonu Arasında Katılım Öncesi Yardım Aracı ile Temin Edilen Yardımın Uygulanması Çerçevesinde Türkiye Cumhuriyetine Sağlanan Avrupa Topluluğu Mali Yardımlarıyla İlgili İşbirliği Kuralları Hakkında Çerçeve Anlaşma" (Çerçeve Anlaşma) imzalanmıştır. Anlaşmanın onaylanması 5824 sayılı Kanunla uygun bulunarak, 24 Aralık 2008 tarih ve 27090 (mükerrer) sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 2008/14450 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla onaylanmıştır.

IPA-I uygulama sürecine yön veren bir diğer unsur, otomatik geri çekilme kuralıdır (automatic decommitment rule) n+3 kuralıdır.[471] Bu kural, kaynağını Yapısal Fonların uygulamasından alan en temel fon kullanım kurallarından birisidir. Kuralın amacı, OP uygulamasında mali disiplini sağlamaktır. Bütçe taahhüdünü takip eden üçüncü yılın sonunda eğer bütçe taahhüdünün bahse konu kısmı kullanılmamış veya hiçbir ödeme başvurusu yapılmamışsa, Komisyon tarafından taahhüt edilen mali yardım otomatik olarak geri çekilmektedir (n+3.yılda). Bu kural proje havuzu yetersiz olan sınır ötesi işbirliği ve bölgesel kalkınma bileşeni altındaki OP'ler gibi programları oldukça zorlamıştır ve önceki bölümlerde detaylı ifade edildiği üzere fon kayıplarını beraberinde getirmiştir. Süresi içinde uygulaması bitirilmeyen fonlar otomatik geri çekilme kuralı uyarınca Komisyon tarafından geri alınarak AB Bütçesine iade edilmiştir.

---

[470] AB Delegasyonunun Doğrudan Uyguladığı Sivil Toplum Programları (Etkiniz, Birlikte vb.) için bkz. https://www.avrupa.info.tr/tr/abnin-sivil-topluma-destegi-36

[471] n+3 kuralı çerçevesinde örneğin 2014 yılı programlaması kapsamında sunulmuş ve kabul ederek başlamış olan bir projenin 2017 yılı sonuna kadar (n=2014, n+3=2017) tamamlanması gerekmektedir. n+3 kuralı metodolojisi ile ilgili olarak daha fazla bilgi edinmek için bkz. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guidelines/2017/decommitment-methodology-n-3-and-process-in-2014-2020.

2.9.2.6.1. Aracı Kurumların Belirlenmesi

Aracı kurumların yokluğu, Türkiye'deki IPA-I uygulamasının en temel eksikliklerinin başında gelmektedir. Bölgesel bazlı yaklaşım eksikliği ve yerel aktörlerle yönetişim mekanizması kurulması ihtiyacı da bu eksikliğe eşlik eden önemli iki alandır.

IPA'nın Bölgesel Kalkınma bileşeni altında, özellikle Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'sinde yer alan sınırlayıcı coğrafi odaklanma yaklaşımı, yönetimsel hazmetme kapasitesi açısından uygulamada yapısal sorunları beraberinde getirmiştir. Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'si altındaki '*1.3 nolu ar-ge ve yenilikçilik kapasitesinin geliştirilmesi'* tedbiri gibi aslen ulusal nitelikteki ihtiyaçlar, programın uygulandığı az gelişmiş bölgelerin proje hazırlama ve uygulamadaki kapasite yetersizlikleri ile birleşince; rekabet edebilirliğin en önde gelen unsurlarından olan ar-ge ve yenilikçilik tedbirinde hedeflenen fonların kullanılamamasına neden olmuştur.

Ankara, İstanbul, Kocaeli gibi ar-ge ve yenilikçilik kapasitesi gelişmiş iller/bölgeler programın coğrafi odaklanmasının dışında kalmıştır. Bu sınırlılık nedeniyle, bu alanda ar-ge ve inovasyon proje sunabilecek, pozitif dışsallık yaratabilecek ve AB projeleriyle ülke kalkınmasına ve AB'ye yakınsamaya hizmet edebilecek iller kapsam dışı kalmıştır. Diğer taraftan daha önceki bölümde vurgulandığı üzere, IPA-I döneminin diğer aday ülkeleri olan Hırvatistan ve Makedonya'nın Stratejik Çerçeve Belgeleri ve OP yapıları incelendiğinde, benzer bir coğrafi kısıtlamaları bulunmadığı görülmektedir. Örneğin IPA-I döneminde Hırvatistan'da uygulanan Rekabet Edebilirlik OP'si kapsamında ar-ge ve yenilikçilik dâhil tüm tedbirler herhangi bir coğrafi kısıtlamaya tabi tutulmaksızın uygulanmıştır. Bu kapsamda Türkiye'nin rekabet edebilirlik gibi önemli bir alanda diğer AB aday ülkelerine uygulanmayan bir coğrafi kısıtlamaya tabi olmayı kabul etmesi stratejik bir hata olmuştur ve uygulamada fon kayıpları ile sonuçlanmıştır.

2014-2020 yıllarını kapsayan IPA-II döneminde bu hata kısmen giderilmiştir. Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'si yerini coğrafi kısıtlamaya tabi olmayan Rekabetçilik ve İnovasyon OP'si uygulamaya konulmuştur. Ancak bu dönemde programlama alanında IPA-I'de olan temel eksiklik olan bölgesel OP tasarımı yapılmamıştır. Kalkınma ajansları kurumsal yapılanmalarını tamamlanmış ve insan kaynağı, proje hazırlama ve uygulama kapasiteleri açısından gelişmiş olmalarına rağmen bölgesel kalkınma alanı dâhil IPA mali yardımları sürecine entegre edilememiştir. Bu Türkiye'yi diğer AB ülke örneklerinden ayıran ve yönetimsel hazmetme kapasitesini olumsuz etkileyen son derece temel bir eksiklik olarak karşımıza çıkmaktadır.

Diğer taraftan, IPA-I döneminde Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'si altında finanse edilen projeleri destekleyici tamamlayıcı mahiyette çevre ve ulaştırma projelerinin finansmanı mümkün olamamıştır. Önceki bölümlerde Tablo 8'de detaylı olarak paylaşıldığı üzere; Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Bulgaristan ve Romanya gibi ülkelerde rekabet edebilirliği destekleyici tamamlayıcı mahiyette küçük ve orta ölçekli altyapı yatırımlarının (örneğin sanayi tesisi bağlantı yollarının) finanse edildiği görülmektedir. OP'ler arası tamamlayıcılığın sağlandığı Bölgesel OP'leri de AB fonlarıyla uygulamışlardır.

Üyelik sonrası ilk dönemde sektörel düzeyde rekabet edebilirlik OP'si, bölgesel düzeyde ise ağırlıklı olarak entegre tek bir bölgesel OP hazırlanması AB'ye üye ülke örneklerinde tercih edilmiştir. Ancak Türkiye örneğinde her iki yaklaşım da hâkim kılınamamıştır. Bu bakımdan, Türkiye diğer aday ülkelerle aynı kulvarda ilerleyememiş ve MIPD Belgesinde belirlenen sınırlı coğrafi odaklanma yaklaşımının ötesine geçilmesi Türkiye tarafından sağlanamamıştır. Bölgesel nitelikli ihtiyaçlardan ziyade, ülkenin geneline açık şekilde rekabet edebilirliği güçlendirmeyi hedefleyen unsurların ve ihtiyaçların finanse edilmesi önceliklendirilememiştir. Bölgesel ihtiyaçlar için ayrı bir

entegre bölgesel OP oluşturulamamıştır. Bu durum yönetimsel hazmetme kapasitesi unsurlarından olan programlama ayağındaki en önemli eksikliklerden biridir.

Esasen daha önceki bölümlerde ele alındığı üzere, Türkiye – AB Mali İşbirliği çalışmaları kapsamında 2004-2006 döneminde Ön Ulusal Kalkınma Planı (ÖUKP) çerçevesinde öncelikli görülen İBBS Düzey II bölgelerinde AB fonlarından finanse edilen bölgesel kalkınma programları hazırlanmış ve uygulanmıştır.[472] DPT Müsteşarlığı tarafından uygulanan programlar Bölgesel OP'lerin ön hazırlığı niteliğinde olması bakımından önem taşımaktaydı. İzleme mekanizması dahil tüm unsurlarıyla işleyen programlar olmasına karşın, bu kapasite ve uygulama tecrübesi sürdürülebilir kılınamamıştır. IPA-I döneminde bu programlara devam edilmemiştir. Bu açıdan değerlendirildiğinde, bölgesel kalkınma programlarının uygulanması ve izlenmesi anlamında gerekli kapasite büyük ölçüde mevcut olmasına rağmen, Türkiye tarafından IPA döneminde atıl bırakılmıştır.

ÖUKP çerçevesinde yürütülen bölgesel kalkınma programları sürecinde, DPT'nin yanı sıra hizmet birlikleri bünyesinde oluşturulan program uygulama birimleri de önemli ölçüde deneyim kazanmıştır. ÖUKP'de DPT Müsteşarlığı Yönetim Otoritesi olarak belirlenmiştir.[473] ÖUKP'de uygulamaya ilişkin görevlerin sektörel ve bölgesel kurumlar gibi *ara kurumlara* devredilebileceği ve bölgesel alanda *Hizmet Birlikleri ve Bölgesel Kalkınma Ajanslarının ara kurumlar olarak faaliyet göstereceği* belirtilmektedir.[474] Hizmet Birlikleri illerde valilerin, il ve ilçe belediye başkanlarının, köy muhtarlarının, köye hizmet götürme birliklerinin ve DPT'nin katılımıyla İBBS II düzeyinde bir araya gelerek oluşturdukları mahalli idare örgütleridir.[475] Bu açıdan değerlendirildiğinde,

[472] ÖUKP kapsamında AB finansmanlı Bölgesel Kalkınma Programları için bkz. https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Turkiye-Avrupa_Birligi_Mali_Isbirligi_Kapsaminda_Bolgesel_Kalkinma_Programlari.pdf
[473] DPT (2003c).
[474] a.g.b.
[475] Şen (2004:63).

yerelin en önemli uygulayıcı aktörlerini katılımcı bir yaklaşımla aktif mobilizasyonu ve sürdürülebilirliği sağlanamamıştır.

Ayrıca merkezi düzeyde bölgeler arası koordinasyon sürdürülebilir kılınamamış, 2002-2006 döneminde AB Katılım Öncesi Mali Yardımı kapsamında yürütülen AB Bölgesel Gelişme ve Sınır Ötesi İşbirliği Programları çerçevesinde, DPT Müsteşarlığı Bölgesel Kalkınma ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü bünyesinde 2003 yılında kurulan Avrupa Birliği Bölgesel Programlar Dairesi Başkanlığı da bu süreçte kapatılmıştır.

Bu çerçevede genel resme bakıldığında, merkezde programlama, yerelde uygulama birimleri ve kalkınma ajansları desteğiyle bölgesel nitelikli kalkınma programları deneyiminin ve kurumsal kapasitesinin hak ettiği biçimde 'aracı kurum' işleviyle değerlendirilemediği sonucuna varmak mümkündür. AB mali yardımlarında yönetimsel hazmetme kapasitesine hizmet edecek biçimde aracı kurumların rol aldığı entegre bir Bölgesel OP oluşturulması imkânı sağlanamamıştır.

Stratejik düzeyde öncelik belirleme perspektifiyle bakıldığında, ÖUKP kapsamında Türkiye'deki 26 adet İBBS II bölgesinde yerel yönetimler, STK'lar ve üniversiteler ile görüşmeler yapılarak, orta vadeli bir perspektifle ulusal düzeyde hazırlanan Bölgesel Gelişme Stratejisinin öncelik alanları aşağıdaki şekilde belirlenmiştir:[476]

- *"İnsan kaynaklarının güçlendirilmesi ve özellikle kendi hesabına çalışma potansiyellerinin artırılması",*
- *"Mevcut ve yeni kurulacak KOBİ'lerin desteklenmesi ve şebeke tarzı etkileşim örgütlenmeleri biçiminde işbirliği-ortaklık potansiyellerinin yükseltilerek, kolektif düzeyde rekabet etme güçlerinin artırılması",*

[476] https://www.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/strateji/mevzuat/OnUlusalKalkinmaPlani.pdf

- *"Yeni yatırımların gerçekleşmesi ve kentsel yaşam kalitesinin yükseltilmesi açısından önem taşıyan fiziki ve sosyal altyapı yatırımlarının desteklenmesi",*
- *"Kırsal alanda ekonomik faaliyet çeşitliliğinin sağlanması",*
- *"Yerel katılımı artıracak ortak girişim alanlarını geliştirecek ve yerel ekonomik gelişmeye yerel aktörlerin kolektif müdahalesini düzenleyecek yeni yerel yönetişim modelleri ile kurumsal yapının güçlendirilmesi."*

Bu öncelik alanları IPA döneminde entegre bölgesel OP için altyapı sağlayabilecek nitelikte öncelikler olmasına karşın, IPA-I döneminde yönetimsel hazmetme kapasitesi unsuru olarak stratejik düzeyde yeterince değerlendirilememiştir. Akabinde IPA-II ve IPA-III dönemlerinde de aynı yaklaşım eksikliği kendini göstermiştir.

IPA-II döneminde başlatılan ve 2014-2023 yıllarını kapsayacak şekilde Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan 'Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi' (BGUS), bölgesel gelişmenin koordinasyonu ve bölgesel önceliklerin belirlenmesi adına atılan önemli adımlardan biri olmuş; ancak AB mali yardımları alanında hak ettiği yansımayı bulamamıştır.[477] BGUS'un, ulusal kalkınma politikalarının çerçevesini çizen ÖUKP'nin ve bölgesel gelişme politikalarının ve uygulamalarının ulusal düzeyde genel stratejik çerçevesini belirlemesi hedeflenmiştir. Ancak, BGUS'un başta kalkınma ajansları olmak üzere yerel yönetimlerce, ulusal kalkınma vizyonuyla ve AB mali yardımları uygulamalarıyla bütünleşecek şekilde hayata geçirilmesine dair zemin hazırlanamamış ve ÖUKP döneminde uygulanan bölgesel programlarının sürdürülebilirliği de sağlanamamıştır. Diğer yandan, ÖUKP kapsamında AB Bölgesel Programlarının uygulama deneyimini edinen nitelikli uzman personelin AB fonları alanında istihdam

[477] Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (2014-2023) (BGUS) için bkz. https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/2014-2023_B%C3%B6lgesel_Geli%C5%9Fme_Ulusal_Stratejisi.pdf

devamlılığı da sağlanamamıştır. Aracı kurumlar tanımlanmadığı için personel istihdamı da yapılmamıştır.

Böylelikle Türkiye'nin IPA-I dönemine (ve izleyen IPA dönemlerine) bölgesel bazda AB fonlarının uygulanmasına yönelik stratejik yönelim ve programlama yaklaşımı eksikliği damgasını vurmuştur.

2.9.2.6.2. Aracı Kurumlarda Personel İstihdamı

ÖUKP döneminde uygulanan bölgesel programlarının niteliksel sürdürülebilirliğinin sağlanamamasının yanı sıra bu programlarda görev yapan nitelikli ve deneyimli personelin AB fonları alanında istihdamı mümkün olmamıştır. Bu alanda personel devamlılığı ve deneyim aktarımının sürdürülebilirliği sağlanamamıştır. Hizmet birlikleri ve kalkınma ajansları aracı kurumlar olarak IPA kapsamında tanımlanmadığı için, aracı kurumlara personel istihdamı ve transferi de yapılamamıştır.

2.9.2.6.3. Operasyonel Projeleri Geliştirme ve Yönetme Süreçleri

Program Otoriteleri, OP'lerin teknik yardım bileşeni kapsamında yer alan AB tahsisatlarını 'proje havuzu oluşturma ve proje geliştirme' için kullanmışlardır. AB projelerinin gerektirdiği bilgi ve becerilere sahip olunması amacıyla, merkezi ve yerel düzeydeki kamu kurumlarına ve paydaşlara proje döngüsü yönetimi (PCM), planlama ve programlama, proje dokümanı hazırlama, PRAG ihale kuralları, izleme - değerlendirme gibi çeşitli alanlarda eğitimler düzenlenmiştir. Böylece, proje geliştirme ve proje havuzu oluşturma süreçlerinin iyileştirilmesi ve sistematik şekilde yürütülmesi amaçlanmıştır.

Program Otoritelerinin AB fonlarının yönetiminde ve programlama aşamasında aracı kurum olmaksızın görev yapıyor olmaları operasyonel proje geliştirme, yönetme ve proje havuzu oluşturma süreçlerini olumsuz etkilemiştir. Örneğin Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'si kapsamında yer alan *1.4. nolu Turizmin Geliştirilmesi* ile ilgili tedbir esasen Program Otoritesi olan Bilim ve Sanayi Bakanlığının uzmanlık ve yetki alanı

dışındadır. Bu konuda proje geliştirmekte yaşanan zorluklar turizm alanında uzmanlaşmış Turizm Bakanlığı gibi bir kurumun aracı kurum olarak program yönetiminin bir parçası olmaması ile yakından ilişkidir. İhtiyacı doğru tespit etmek, ulusal önceliklerle AB fonlarının önceliklerini uyumlaştırmak teknik bilgi gerektiren bir alandır.

Benzer şekilde aracı kurum olarak kalkınma ajanslarının belirlenmemesi, Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'sinin bölgesel boyutunun zayıf olmasına, bölge bazlı stratejiler ve ihtiyaçlardan doğan projelerin oluşturulamamasına, var olan projelerin de bölge/yerel ayağının yeterince etkili uygulanamamasına neden olmuştur. Bu nedenle IPA kapsamında aracı kurum belirlenmemiş olmasının operasyonel projeleri geliştirme ve proje havuzu oluşturma hususlarını olumsuz etkilediğini söylemek yerinde olacaktır.

Bu noktada, daha önceki bölümlerde ele alındığı üzere, proje havuzunun cari bütçe ve yatırım bütçesinde sunulan projelerden yeterince beslenememesi nedeniyle, ulusal önceliklerle AB projeleri arasında yeterli sinerjik bağ oluşamadığını vurgulamak gerekir. Bu nedenle yatırım programından kaynak yetersizliği nedeniyle finansman imkânı bulamayan proje fikirlerinin AB fonlarına yönlendirilmesi gerçekleşememiştir. Bu suretle bir proje havuzu oluşturma ve zenginleşme çalışması da yapılamamıştır.

'Çevre' alanı IPA öncesinde ÖUKP kapsamında da finanse edilen önemli bir başlıktır. Bu nedenle, 2000-2006 Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardım Programından finanse edilen "Support to EU Integration" (SEI) Projesi kapsamında önceliklendirme listesi oluşturulmuş ve bu listede yer alan *öncelikli proje fikirlerinin* fizibilite ve ÇED çalışmalarının AB fonlarıyla hazırlanması sağlanmıştır. Bu alanda altyapı projelerinin ön hazırlık çalışmaları ve proje dokümanlarının hazırlanması önceden finanse edildiğinden, Çevre OP'si için güçlü bir proje havuzu oluşturulabilmiştir. Ancak diğer başlıklarda Avrupa Komisyonu Delegasyonunun ön onay yetkisinden kaynaklı aşamalar ve proje fikirlerinin üzerinde ön mutabakat oluşamaması nedeniyle, yeterli sayıda ve kalitede

projelerden oluşan bir proje havuzunun geliştirilmesi ve etkili bir programlama süreci yönetilmesi mümkün olmamıştır.

Delegasyonun ön onay kontrol süreçlerinin uzun sürmesi, programlama aşamasında uzun süreli gecikmelere ve verimsizliklere yol açmıştır. Esasen belli aşamalar çerçevesinde tanımlanan bu süreçlerde son tarihlerin *sadece* Türkiye tarafı için öngörülmesi ancak AB tarafının bu tip bir sınırlamaya tabi olmaması sorunlara sebep olmuştur. Programlamada n+3 kuralı geçerlidir. Bu nedenle, fonların tahsis edildiği yılın başlamasından itibaren sıkı bir takvim işlemektedir. Proje fikirlerinin oluşturulması, fikirler üzerinde AB tarafıyla ön mutabakata varılması, dokümanların olgunlaştırılması, Avrupa Komisyonu Delegasyonunun onayının alınması (yatırım projeleri için Brüksel'de Avrupa Komisyonunun ilgili birimlerinin de onayının alınması), akabinde ihale ve sözleşme dosyalarının hazırlanması, bu dosyalara Avrupa Komisyonu Delegasyonunun ön onayının alınması, son revizyonlarla süreçlerin tamamlanması, finansman kararı alınması ve uygulamanın başlaması gibi çok aşamalı ve çok aktörlü bürokratik süreçlerden geçilmesi gerekmektedir.

Bu sürece 2009/18 sayılı ve akabinde 2011/15 sayılı Başbakanlık Genelgeleri ile oluşturulan ve özellikle Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşenleri altındaki OP'leri kapsayan çift koordinasyon yapısı ve ilaveten Komite yapılarının varlığı, projelerin müteaddit defa programlama döngülerine girmesine ve projelerde gecikmelere neden olmuştur. Delegasyon projelerin uygunluğu ve AB standartlarına uyumuna ilişkin ön onay süreçleri uyguladığı için, tasarım aşamasından itibaren projelerin sıkı bir kontrol mekanizması altında yürütüldüğünü belirtmek gerekmektedir. Bu nedenle, proje tekliflerinin AB normlarına uygun olarak hazırlanması, değerlendirilmesi ve IPA kapsamında görevlendirilen ulusal kurumlarda ve paydaşlarda bu kapasitenin geliştirilmesi büyük önem taşımaktadır.

IPA-I kapsamında proje havuzu oluşturma çalışmaları AB'den finanse edilen SEI gibi münferit teknik yardım projeleri marifetiyle desteklenmiştir. MFİB veya AB Başkanlığı gibi koordinasyon yapan yapıların liderliğinde merkezi/yerel düzeydeki faydalanıcı kurumlarda sürdürülebilir ve içsel dinamiklere dayalı kapasite gelişimini amaçlayan bir sistematik oluşturulamamıştır.

AB fonlarından finanse edilen teknik yardım projeleriyle uluslararası uzmanlar ve yerel danışmanlar eğitimler düzenlemiştir. Özellikle proje geliştirme kapasitesini artırmak amacıyla katılımcılara proje döngüsü yönetimi, AB finansman mekanizmaları, ihale prosedürleri, izleme ve değerlendirme yöntemleri gibi konuları kapsanmıştır.

Uygulama aşamasında Program Otoriteleri, MFİB, Delegasyonun ön onay süreçlerini yakından takip etmektedir. Bu kurumlar, projelerin her aşamasında gerekli belgelerin ve raporların hazırlanmasından sorumludur. Ayrıca, proje uygulama zorluklarının çözülmesi, projelerin mali yönetiminin ve ihale süreçlerinin hızlandırılması için kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını sağlayıcı gerekli tedbirleri almakla yükümlüdür. Ancak bu noktada rehberlerle uygulama süreçlerine dair kurumları yönlendirme ve kapasitelerini geliştirme rolü yeterince ifa edilememiştir. AB tarafından finanse edilen projelerde İhale Belgesi Hazırlama Rehberi bile IPA-I döneminin bitiminden üç yıl sonra, 2016 yılında, çıkarılarak kamuoyunun ve kurumların istifadesine sunulabilmiştir.[478]

Teknik destek projeleri ve OP'lerin teknik yardım tedbiri kapsamında finanse edilen eğitimler Program Otoritelerinin proje geliştirme ve uygulama kapasitesini artırmıştır. Delegasyonun ön onay gerektiren süreçleri titizlikle takip etmesi de kurumlarda bir öğrenme etkisi yaratmıştır. Ancak fon kayıpları göstermektedir ki; uygulama kapasitesi istenilen seviyede gelişmemiştir.

[478] Detaylı bilgi için bkz. https://www.ab.gov.tr/siteimages/pub/step/ihale_belgesi_hazirlama_rehberi.pdf

2.9.2.6.4. Katılım Öncesi AB Mali Yardımlarının Hazmedilmesi ve Proje Havuzu Oluşturma

Önceki kısımda vurgulandığı üzere, Çevre OP'si için ÖUKP döneminde uygulanan projeler sayesinde yeterli bir proje havuzu oluşturmak için gerekli altyapı sağlanabilmiştir. Buna karşın, Ulaştırma OP ve özellikle Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'si için proje havuzu benzer şekilde sağlanamamıştır.

Proje havuzu oluşturma çalışmaları *IPA-I dönemi içerisinde eşanlı* gerçekleştirildiği için gecikmeleri ve fon kaybını tetiklemiştir. Yeterli derecede olgun ve sayıca fazla projeden oluşan bir proje havuzunun IPA-I kapsamında bölgesel kalkınma bileşeni altındaki programlarda oluşturulamadığını söylemek doğru olacaktır. Bu nedenle katılım öncesi AB mali yardımlarının hazmedilmesi istenilen düzeyde gerçekleşmemiştir.

IPA kapsamındaki mali tahsisatlarla ilgili kısımda ele alındığı üzere, önemli düzeyde fon kayıpları yaşanmıştır. Esasen MIFF'de IPA-I dönemi için tahsisatı ilan edilen tutarlar; Komisyonun Türkiye tarafının yeterli derecede hazmetme kapasitesine sahip olmadığına yönelik eleştirisi ve diğer siyasi nedenlerle kestiği mali yardım tahsisatları da bulunmakta olup, bunlar da Türkiye'nin fon kaybı hanesine yazılmıştır. Fon kayıpları; Kurumsal Yapılanma ile ilgili IPA'nın 1. Bileşeninin yanı sıra, Sınır Ötesi İşbirliği ve Bölgesel Kalkınma Bileşenleri gibi *altyapı yatırımları içeren* başlıklarda da yüksek düzeyde gerçekleşmiştir.

Diğer bir önemli alan olarak; IPA kapsamında Türkiye'ye tahsis edilen fonlarda altyapı yatırımı boyutunun azlığı dikkat çekmektedir. Özellikle 10 milyon avro üstündeki tutarda büyük yatırım içeren çevre ve ulaştırma altyapısına yönelik projelerin finansmanı için *uluslararası finansman kuruluşlarıyla işbirliği ve kredi mekanizmalarının kullanımı* (blended finance) imkânı sınırlı kalmıştır. Diğer AB örnekleri ile kıyaslandığında, Türkiye'nin IPA döneminde bu imkânı yeterince değerlendirmediği görülmektedir.

Özellikle bölgesel kalkınma bileşeni altında yer alan rekabet edebilirlik, çevre ve ulaştırma başlıklarında bu yön zayıf kalmıştır. IPA-I ve sonrasında IPA-II dönemindeki projelere bakıldığında, Dünya Bankası, Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası (EBRD), Avrupa Yatırım Bankası, Alman Kalkınma Bankası (KfW), Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (IBRD) gibi kurumlarla IPA döneminde yürütülen projeler olduğu görülmektedir.

Sayıca az olan bu projeler, sınırlı IPA kaynaklarının öncelikli alanlarda kullanımını temin etmek üzere dış finansman ile karma bir finansman modeli sağlanarak; daha fazla yatırım projesinin önünün AB fonlarıyla açılması ve daha zengin bir proje havuzu oluşturulması bakımından önem taşımaktadır. Bu konu MIPD'de de vurgu yapılan ve teşvik edilen bir başlık olmasına karşın; IPA-I döneminde kredi imkânlarıyla zenginleştirilebilecek bir alan olarak yeterince etkili değerlendirilememiştir. Örneğin 2000-2006 AB mali yardımı kapsamında ÖUKP döneminde KfW tarafından uygulanan daha sonra yönetimi Türkiye Sınai Kalkınma Bankası tarafından devralınan KOBİ'lere yönelik kredi programları ve kredi garanti fonu gibi uygulamaların devamına yönelik AB projeleri geliştirilmemiştir. Bu noktada ikili kalkınma işbirliği kuruluşları kadar Dünya Bankası, EBRD, IBRD gibi çok taraflı uluslararası kuruluşlarla yeterli düzeyde işbirliği ve sinerji tesis edilememiştir.

IPA-I kapsamında Program Otoritesi kurumlarla işbirliğinde ortak proje uygulama ve proje havuzunu güçlendirmeye hizmet eden işbirlikleri incelendiğinde, IBRD ve EBRD'nin özellikle çevre ve enerji alanlarında odaklandığı proje/programlar öne çıkmaktadır.

IBRD yatırım portföyü, yenilenebilir enerji kaynaklarının (rüzgâr, güneş, jeotermal) kullanımının artırılması ve enerji güvenliğinin iyileştirilmesine odaklanmaktadır. Bu kapsamda enerji verimliliği, jeotermal ve enerji sektörü teknik yardım projeleri yoluyla yenilenebilir enerji kaynaklarından üretilen elektriğin payının

arttırılması ve şebekeye entegrasyonunun iyileştirilmesi; enerji ticaretinin geliştirilmesi ve BOTAŞ'ın yeniden yapılandırılması alanlarında IBRD kredisi kullanılmaktadır.[479] Bunun yanı sıra, IBRD'nin kredi portföyü IPA kapsamında ulaştırma ve sürdürülebilir şehirler temasıyla kentsel ulaşım, belediye hizmetlerinin iyileştirilmesi ile ilgili sürdürülebilir şehirler hibesi gibi projeleri ve çevre alanında afet riski yönetimi ve şehirlerin afete karşı dayanıklılığını artırmaya yönelik teknik yardım projelerini kapsamaktadır.[480] 2014-2015 yıllarında IPA finansmanlı Bölgesel Yatırım Ortamı Değerlendirmesi ve Gümrük Birliği Değerlendirmesi projeleri gibi yenilikçi finansman dışı faaliyetler de uygulanmıştır.[481]

EBRD'nin ise çevre, enerji ve KOBİ'ler alanında AB fonlarıyla ilişkili proje çalışmaları mevcuttur. EBRD çevre alanında atık su arıtma tesisleri konusunda finansman sağlamayla özellikle ilgilidir. Aynı zamanda, 2010 yılında enerji verimliliği ve yenilenebilir enerji alanında yatırım yapmak isteyen KOBİ'lere ve girişimcilere kredi vermeye yönelik Sürdürülebilir Enerji Finansmanı Programını başlatmıştır.[482] Ayrıca, Türkiye'de enerji sektörünün AB enerji stratejileri çerçevesinde geliştirilmesi teması altında 2013 yılında IPA Çevre OP'si kapsamında Türkiye Enerji Verimliliği ve Yenilenebilir Enerji Destek Programını da uygulamıştır. Program kapsamında özel sektörde kaynak verimliliği, yenilenebilir enerji yatırımları ve yasal çerçeve konularında kurumsal kapasite gelişimine yönelik teknik yardım içeren krediler sağlanmıştır.[483]

Farklı bir tematik alan olarak girişimcilik alanında, EBRD desteğiyle İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi OP'si altında "İş Hayatında Kadınlar" Projesi finanse edilmiştir. Proje, 2013-2017 döneminde Türkiye çapında uygulanan ve uygulaması 2021'e kadar sürecek olan toplam miktarı yaklaşık 38 milyon avro tutarındaki doğrudan

[479] Bkz. http://pubdocs.worldbank.org/en/566441516018393591/CPF-Turkey-Turkish.pdf, sf 26.
[480] a.g.e.
[481] a.g.e.sf. 60-61.
[482] Bkz. https://www.ankara-ab.com.tr/avrupa-birligi-destekleri
[483] Bkz. https://www.temizenerjifinansman.com/icerik/tureeff-proje-ornekleri-34.html

hibeleri hayata geçirmiştir. [484] Proje ile kadınların sahibi olduğu ya da yönetsel kademelerde bulunduğu KOBİ'lerin büyümesi ve istihdamın artırılması için katılımcı bankalar ve finansal kuruluşlar aracılığıyla bu işletmelere avantajlı ve uygun şartlı krediler sağlanmış, Türkiye'de kadın odaklı kredi mekanizmaları oluşturulmuş ve bu amaçla gerekli altyapı çalışmaları için katılımcı bankalara teknik destek sağlanmıştır. EBRD ile yapılan bu işbirliği sonucunda, girişimci kadınların desteklenmesi için 30 milyon avro hacminde bir kredi garanti fonu kurulmuştur. EBRD bu kapsamda 300 milyon avro tahsis etmiş ve projede protokol imzalanan bankalar aracılığıyla bu kredinin kullandırılmasına yönelik kredi havuzu oluşturulmuştur. Kadınların sahip olduğu ya da kadınlar tarafından yönetilen yaklaşık 400 işletme operasyon kapsamında yer alan yerel ve uluslararası danışmanlık, koçluk ve mentörlük hizmetlerinden faydalanmıştır.[485]

Türkiye'deki uluslararası finans kuruluşlarının IPA-I proje portföyleri incelendiğinde,[486] IPA projeleriyle finansal araçların kullanımının ilişkilendirilmesi ve kredi mekanizması kurgusu açısından en aktif kuruluşlardan birinin EBRD olduğunu söylemek mümkündür.

Diğer bir önemli uluslararası kuruluş olan Alman Kalkınma Bankası (KfW), IPA dönemi öncesinde 2004-2006 yılları arasında uyguladığı Küçük İşletmeler Kredi Programı (Small Enterprise Loan Program-I – SELP-I) ile AB mali yardımlarıyla kapsamlı bir kredi programı yürüten ilk uluslararası finans kuruluşu olmuştur. Ön Ulusal Kalkınma Planı (ÖUKP) kapsamında sağlanan 20 milyon avroluk AB projesiyle KfW tarafından KOBİ'ler için bir kredi havuzu oluşturulmuştur. İzmir, Gaziantep ve Kocaeli illerinde pilot olarak uygulanan SELP Programında; Dışbank, Finansbank ve Türk

[484] http://www.ikg.gov.tr/is-hayatinda-kadinlar-operasyonu/
[485] http://www.ikg.gov.tr/is-hayatinda-kadinlar-operasyonu/
[486] IPA-II (2014-2020) döneminde de EBRD'nin IPA kapsamında işbirliği ile uyguladığı projeler devam etmiştir.

Ekonomi Bankası aracılığıyla çalışan sayısı 50'den az ve malvarlığı 1 milyon ABD dolarından düşük KOBİ'lere kredi sağlanmıştır.

SELP-I ve SELP-II olarak iki devam nitelikli aşama olarak uygulanan program kapsamında, SELP-II projesinde AB finansmanı devam etmiş olup, ilave olarak KfW da kendi kaynaklarından 20 milyon avroluk kredi sağlayarak kredi hacmini artırmıştır. Bu kapsamda proje, fon hacmini genişleten bir yaklaşımla güzel bir uluslararası işbirliği örneği oluşturmuştur. SELP-II kapsamında KOBİ'lere yönelik olarak toplam 90 milyon avroluk kredi kullanımı sağlanmıştır.[487] SELP-II Projesinde Türkiye Sınai Kalkınma Bankasının fonun yönetimini KfW'dan devralmak üzere teknik yardım bileşeni de mevcuttur. Bu yönüyle SELP Projesi sadece kredi öngören bir proje olmanın ötesine geçerek, ulusal kurumlarla finansal fon yönetimi mekanizması kurulması ve bu alanda ulusal bir kurumun akredite olması için kapasite gelişimi aşamalarını da içeren özel nitelikli ve model olabilecek bir kurguya dönüşmüştür.

KfW SELP Projesi sonrası AB fonlarından benzer nitelikte kredi tabanını genişletici bir proje yapmamıştır. Bu çerçevede, Türkiye'deki uluslararası kuruluşların IPA ile ilişkili proje portföyleri incelendiğinde, hem kredi ve finansman nitelikli projelerin hem de teknik yardım projelerinin düşük bir profilde olduğunu söylemek mümkündür. IPA-I (ve ayrıca IPA-II) döneminde finansman araçların kullanılması ile ilgili uygulamaların potansiyelinin altında kaldığını belirtmek gerekir. Kredi mekanizmalarından ve altyapı desteklerinden ziyade, uluslararası kuruluşların ağırlıklı olarak teknik yardım projelerine yoğunlaştığı dikkati çekmektedir.

IPA-I döneminde ihmal edilen kredi ve finansman mekanizmaları ekseninde uluslararası finans kuruluşlarıyla işbirliği geliştirilmesi ihtiyacı mevcuttur. Yapılacak işbirliği, özellikle 'yatırım boyutu yüksek projelerden oluşan bir proje havuzu' oluşmasını

[487] SELP II kapsamında KOBİ'ler için kredi haberi için bkz. https://www.dunya.com/ekonomi/alman-kfw039den-turk-kobi039lere-90-milyon-euro039luk-kredi-haberi-35786

sağlamalıdır. Ulusal önceliklerle uyumlu yatırım projelerinin oluşturulması proje havuzunu güçlendirecek ve Türkiye'nin AB fonlarını hazmetme kapasitesini artıracaktır.

2.9.2.7. İzleme ve Değerlendirme

2.9.2.7.1. İzleme ve Değerlendirme Sorumluluklarının Belirlenmesi

IPA Uygulama Tüzüğünün (Avrupa Komisyonu, 2007) 59. maddesi[488] uyarınca izleme komiteleri kurulmuştur. 2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi tarafından IPA kapsamında yürütülen projelerin ve OP'lerin izleme-değerlendirme yapısı belirlenmiştir. IPA Uygulama Tüzüğüne ilaveten Çerçeve Anlaşması, Sektörel Anlaşma ve Finansman Anlaşmalarında da tanımlanan görevler çerçevesinde, Sektörel İzleme Komiteleri (Sectoral Monitoring Committees-SMC) oluşturulmuştur. SMC'ler IPA'nın 1. ve 5. Bileşenleri için bileşen bazında, 3. ve 4. Bileşenler için her bir OP bazında yapılandırılmıştır. 2. Bileşen olan Sınır Ötesi İşbirliği kapsamında ise, Sınır Ötesi İşbirliği programlarının birlikte yürütüldüğü Bulgaristan, Yunanistan gibi ülkelerin de katılım sağladığı Ortak İzleme Komiteleri oluşturulmuştur.

IPA'nın 3. ve 4. Bileşenleri altındaki her bir OP için kurulan SMC'lerin görevleri detaylı ifade edilmese de, kapsam ve üyeleri 2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesinde belirtilmiştir. IPA Uygulama Tüzüğü[489] uyarınca komitenin görevleri arasında; uygulanan programların ve projelerin etkililik ve kalite açısından izlenmesi ve değerlendirilmesi, projelerin uygulanmasında yaşanan sorunların ele alınıp çözüm önerilerinin sunulması, programların hedef ve sonuçlarındaki gerçekleşmelerin incelenmesi ve gerekli tedbirlerin alınması bulunmaktadır.[490]

---

[488] Madde 59'daki orijinal ifadesi: *Sectoral monitoring committees in the case of decentralised management*
[489] Avrupa Komisyonu (2007).
[490] 2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesinde Komite görevleri ile ilgili düzenlenen hususlar için ise bkz. https://www.ab.gov.tr/_45854.html

Bu kapsamda Bölgesel Kalkınma Bileşeni kapsamında oluşturulan Ulaştırma OP Sektörel İzleme Komitesi, Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP Sektörel İzleme Komitesi, Çevre Sektörel İzleme Komitesi olmak üzere oluşturulan üç adet Sektörel İzleme Komitesi bulunmaktadır. Komite'nin üyeleri ilgili Program Otoritesi ile Avrupa Komisyonunun eş başkanlığında, Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörü (NIPAC), Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (NAO), Stratejik Koordinatör, MFİB, Maliye Bakanlığı ve ilgili diğer kamu kurumları ile gerekli hallerde sivil toplum kuruluşları temsilcilerinden oluşmaktadır. Komitelerin sekretarya hizmetleri ilgili Program Otoritesi sorumluluğundadır.

IPA Uygulama Tüzüğünün 59. maddesi ve 2009/18 sayılı Genelgenin oluşturduğu bir diğer izleme yapısı, IPA İzleme Komitesidir. Katılım Öncesi Yardım İzleme Komitesi, IPA altında yer alan bütün programların ve operasyonların uygulamasının, finansman anlaşmalarında ve MIPD dokümanında yer alan amaç ve hedeflere ulaşmada etkinliğini, kalitesini ve uygunluğunu sağlamakla yükümlüdür. Komite; NIPAC ile Avrupa Komisyonunun eş-başkanlıklarında, NAO, Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Ulusal Otorite, MFİB, Stratejik Koordinatör ve Program Otoritesi kurumlar ile ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinden oluşmaktadır. Komitenin sekretarya hizmetleri Avrupa Birliği Bakanlığı sorumludur. IPA İzleme Komitesi, Tüzüğe uygun olarak yılda en az bir kez toplanmaktadır.

Sektörel İzleme Komiteleri ile IPA İzleme Komitesi arasında bilgi akışı söz konusudur. IPA Uygulama Tüzüğünün 59(a) ve (b) maddeleri uyarınca Sektörel İzleme Komiteleri IPA İzleme Komitesine aşağıdaki hususları raporlamaktadır:

(a) Programların uygulanmasında kaydedilen ilerleme, öncelik eksenine göre ve tedbirler veya operasyon/projelere göre; elde edilen sonuçlar, mali uygulama göstergeleri ve diğer faktörleri içerecek ve programların uygulanmasını iyileştirmeye yönelik hususlar ve

(b) Denetim Otoritesi, NAO veya Yetkili Akreditasyon Görevlisi tarafından gündeme getirilen yönetim ve kontrol sistemlerinin işleyişine ilişkin hususlar.

Söz konusu toplantılar Avrupa Komisyonu dâhil olmak üzere tüm tarafların masada olduğu, OP ve projelerin uygulanmasında yaşanan sorunların ele alınıp çözüm önerilerinin sunulduğu platformlar olması nedeniyle önemlidir. Toplantılar bu ilgili tarafların katılımlarıyla yılda iki kez düzenlenmektedir. STK'lar da toplantılara istenildiği takdirde davet edilebilmektedir.

Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'si incelendiğinde, OP'nin uygulanma sürecine aktif katılımla ilgili TOBB gibi STK'ların ve TESK gibi sosyo-ekonomik tarafların, GAP İdaresi Başkanlığı gibi bölge bazlı kurumların veya TTGV ve TÜBİTAK gibi ulusal paydaşların de kurulda üye olarak tanımlandığı görülmektedir.[491] Özellikle yatay konuların izlenmesi, projelerin değerlendirilmesi ve bağımsız uzmanların görüşlerinin alınmasını teminen projelerin değerlendirilmesi için, İzleme Komitesi daimi çalışma grupları atayabilecek şekilde esnek bir yapıda kurgulanmıştır.

Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'si içinde Programın İzleme Komitesinin görevleri aşağıdaki şekilde tanımlanmıştır:[492]

- *"Her bir proje için seçim kriterlerini değerlendirme ve onaylama, programlama ihtiyaçlarına uygun olarak bu kriterlerde yapılacak değişiklikleri onaylama";*
- *"Program Otoritesi tarafından sunulan dokümanlar temelinde, Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'si hedeflerinin gerçekleştirilmesine yönelik olarak kaydedilen ilerlemeyi her toplantıda gözden geçirmek";*

[491] Sanayi ve Ticaret Bakanlığı (2007:158).
[492] a.g.b.

- *"Her bir öncelik ekseni ve tedbir için ortaya konan hedeflerin gerçekleştirilmesi başta olmak üzere uygulama sonuçlarının izleme göstergeleri dikkate alınarak incelenmesi";*
- *"Sektörel yıllık ve nihai uygulama raporlarının incelenmesi";*
- *"Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'si ile ilgili yıllık denetim faaliyet raporu ya da söz konusu raporun bir bölümüyle ilgili olarak bilgilendirme";*
- *"Programa ilişkin olarak yapılan finansman anlaşmasını tadil etmeye yönelik teklifleri inceleme, Program Otoritesine programın hedeflerine ulaşılmasına katkıda bulunma ya da mali yönetimi dâhil olmak üzere yönetimini iyileştirmek amacıyla Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'si revizyonu ya da incelenmesiyle ilgili olarak teklif sunma ve yatay konular ve tanıtım tedbirlerini izleme."*

Diğer taraftan, NIPAC olarak görev yapan AB Bakanlığının IPA Uygulama Tüzüğü madde 22(c) uyarınca, IPA İzleme Komitesi tarafından incelendikten sonra, IPA yıllık ve nihai uygulama raporlarını hazırlamak ve Komisyona sunmak ve NAO'ya da bir kopyasını iletmek görevi bulunmaktadır.[493] Bu kurgu, IPA ile ilgili genel olarak program/projelerin izleme ve değerlendirme faaliyetlerinin NIPAC koordinasyonunda yapılması ve gerekli tedbirlerin alınmasını öngörmektedir.

İzleme esasen OP/projeler tarafından programlama sürecinde diğer bir deyişle sürecin başlangıç aşamasında belirlenmiş olan hedefleri(göstergeleri) ne ölçüde karşıladığını ölçmeye ve değerlendirmeye yöneliktir. Bu kapsamda bağımsız değerlendirme, dijital izleme sistemleri gibi bazı izleme unsurları öne çıkmaktadır.

2.9.2.7.2. Bağımsız Değerlendirme Uzmanlığının Varlığı

Türkiye'de OP'lerin ön (ex-ante) ve nihai (ex-post) değerlendirmesi için bağımsız değerlendirme yapılmıştır. OP'lerin teknik yardım tedbiri kapsamında, Programın izleme

[493] Avrupa Komisyonu (2007).

ve değerlendirmesi için AB fonlarıyla finanse edilen bağımsız uzmanlar bulunmaktadır. IPA'nın geneli için de AB fonlarıyla finanse edilen teknik yardım projeleri kapsamında bağımsız uzmanlar marifetiyle değerlendirme yapılmasına yönelik faaliyetler uygulanmıştır.

2.9.2.7.3. Bilgi Teknolojileri (BT) Bazlı İzleme ve Değerlendirme Sisteminin Varlığı

OP'ler ekseninde projelerin izlemesi geleneksel raporlamalar ile yapılmıştır. NIPAC koordinasyonunda bütüncül bir BT tabanlı izleme ve değerlendirme sistemi kurulmamıştır. Diğer taraftan, IPA-I döneminde Stratejik Koordinatör sıfatıyla görev yapan DPT/Kalkınma Bakanlığı tarafından IPA 3. ve 4. bileşenler kapsamındaki OP'lerin izlenmesi için entegre bir izleme sistemi çalışması başlatılmıştır. Bu kapsamda söz konusu bileşenler altında yer alan projelerin uygulama ve mali gerçekleşmelerinin sistem aktörleri tarafından izlenebilmesi ve projelere ilişkin tüm raporlamaların sistem üzerinden yapılabileceği bir kurgu öngörülmüştür. İzleme aktörlerinin belirlenmesi, izleme araçlarının tanımlanması, bilgi giriş formları ve üretilecek raporlarının tasarlanması bu kapsamda tamamlanmıştır.

AB fonlarıyla IPA-I döneminde finanse edilen "Ekonomik ve Sosyal Uyum Tedbirlerinin Uygulanması Amacıyla Devlet Planlama Teşkilatının Merkezi, Bölgesel ve Yerel Düzeyde Kapasitesinin Artırılması" Projesi kapsamında, DPT ve Program Otoritelerinin izleme deneyimleri ve mevcut uygulamaları BT uzmanları tarafından belirlenmiştir. Akabinde Projenin ikinci aşamasında, AB üyesi ülkelerin bu alandaki başarılı örnekleri incelenerek, IPA'nın *sadece 3. ve 4. bileşenlerini kapsayacak şekilde* bir İzleme ve Bilgi Sistemi (İBS) tasarlanmıştır.[494] Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'si dâhil SCF kapsamındaki diğer OP'ler program ve projelerin mali ve fiziki ilerlemesinin izlenmesi için bu merkezi İBS'yi kullanmışlar ve veri girişlerini IPA-I döneminde

[494] Sanayi ve Ticaret Bakanlığı (2007:159).

yapmışlardır. İlaveten, mevcut izleme kapasitesini OP için daha uygun bir izleme sistemi tasarımına dönüştürebilmek amacıyla Avrupa Bütünleşmesine Destek Programı (SEI) kapsamında bir teknik yardım projesi hazırlanması planlanmıştır.

Esasen 2000-2006 döneminde AB fonlarıyla ÖUKP döneminde finanse edilen ve DPT tarafından yürütülen Bölgesel Kalkınma Programları için bir İBS geliştirilmiştir. Bu sistem 33 ilde yaklaşık 1250 projenin izlenmesi için kullanılmıştır.[495] Ancak bu sistemin sürdürülebilirliği, Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'si Program Otoritesi dâhil ilgili kurumlarca sağlanamamıştır.

Diğer taraftan, entegre bir izleme sistemi çalışmasının *IPA genelinde* de uygulanmasını ve yayınlaştırılmasını sağlayıcı bir inisiyatif, NIPAC başta olmak üzere sistemin ana karar alıcı aktörleri tarafından alınmamıştır.

2.9.2.6.4. Katılım Öncesi AB Mali Yardımları İçin İşlevsel İzleme Sistemi

AB projelerinin izlenmesinde kullanılan en temel araç, proje izleme raporlarıdır. Bu raporlar faydalanıcı kuruluşlar tarafından üçer aylık periyodlarla hazırlanarak programlamadan sorumlu bileşene/programa bağlı olarak Program Otoriteleri veya AB Bakanlığına iletilmektedir. Raporlamalar kapsadıkları dönemde projede gerçekleştirilen/gerçekleştirilemeyen çalışmalar, karşılaşılan riskler, sorunlar ve çözüm önerilerini içermektedir. Önceki başlıklarda aktarıldığı üzere, yapısal olarak 2009/18 sayılı ve Başbakanlık Genelgesiyle belirlenen İzleme Komiteleri üzerinden izleme yapılmaktadır.

IPA-I döneminin sonuna doğru 2011 yılında AB Bakanlığı bünyesinde Sonuç Odaklı İzleme Sisteminin (ROM-Result Oriented Monitoring) Türkiye'de kurulmasına yönelik bir proje hazırlığı başlatılmıştır. Bu proje ile AB mali yardımları kapsamında finanse edilen tüm program ve projelerin Avrupa Komisyonu'nun sonuç odaklı izleme

[495] a.g.e. sf. 160.

metodolojisine uygun olarak izlenmesi amaçlanmıştır. ROM olarak bilinen sonuç odaklı izleme metodolojisi 'ilgililik, verimlilik, etkililik, sürdürülebilirlik' olmak üzere dört ana kriter bazında değerlendirmeler ve sektör bazında çıktılar sunabilen raporlamalar yapılmasına odaklıdır.

2011-2013 döneminde uygulanan ve toplamda toplam 98 projenin izlendiği ve 288 ayrı izleme raporu hazırlanan ROM Projesi ile mali işbirliğinin izleme sürecine sonuç odaklı izleme metodolojisi entegrasyonu yapılmıştır.[496] Bu izleme çalışmalarına NIPAC ve ilgili kurumların uzmanlarının katılmasıyla kapasite gelişimi ve öğrenme etkisi artmıştır. 2013 yılı proje sonu itibariyle Türkiye'de Sonuç Odaklı İzleme Veritabanı (ROMIS-TR) kurulmuştur.[497]

2.9.2.7.5. Değerlendirme Yaklaşımı

Değerlendirme, ilkesel olarak projelerin izleme sürecinin ikinci safhasını oluşturmaktadır ve izlemeden elde edilen sonuçların yorumlandığı bir süreci ifade etmektedir. İzleme, program veya projenin ne olduğu, nasıl ve neden ortaya konduğu gibi ontolojik sorulara cevap ararken; değerlendirme, proje sonucunda ortaya çıkan değişime odaklanarak, farkın/etkinin nasıl olduğu sorusuna yanıt aramaktadır.

IPA-I kapsamında yürütülen projelerin değerlendirme faaliyetleri de NIPAC tarafından ROM kapsamında yapılmıştır. Ayrıca OP'lerin ara ve nihai bağımsız değerlendirme çalışmaları da OP'nin teknik yardım tedbiri kapsamında finanse edilen projelerle gerçekleştirilmiştir. Delegasyon da habersiz ve ani ziyaret ve denetimleri (on the spot check) ile izleme ve değerlendirme çalışmalarını ayrıca yürütmektedir.

IPA kapsamında hangi projelerin/programların ve nasıl bir düzeyde (çok iyi/iyi düzeyde) etki olasılığı bulunduğuna dair bilgiler ve bu amaçla bileşen veya OP bazlı

[496] Karahisar (2015).
[497] Karahisar (2015:52-53). Proje IPA-II döneminde de ikinci faz olarak uygulanarak, IPA-I döneminde uygulanan 100 adet AB finansmanlı projenin daha detaylı izlenmesi sağlanmıştır.

gruplandırma içeren kamuya açık bir değerlendirme raporu bulunmamaktadır. Aynı alan üzerinde çalışan kurumlar arasındaki sinerjinin nasıl artırılabileceği, tekil projelerin etkisinin nasıl pilotlanıp genel program düzeyine çıkarılabileceği, yönetişim kalitesinin ve kurumlar arası işbirliğinin nasıl artırılabileceği hususlarına işaret eden bir çalışma bulunmamaktadır.

Önceki kısımlarda vurgulandığı üzere Ulusal Fon verilerine göre, IPA-I dönemi Türkiye için %13 oranında bir fon kaybı ile sonuçlanmıştır. IPA-I dönemi AB tahsisat tutarı 4795,2 milyon avrodur ve %13'lük fon kaybı oranı tutar olarak yaklaşık 623 milyon avro'ya (623,176 milyon avro) tekabül etmektedir. Bu rakam tezin teslim edildiği Haziran 2024 itibariyle olan (1 avro=35,12) kur değeri ile çarpıldığında TL bazında yaklaşık olarak 22 milyar TL'ye tekabül etmektedir (21 milyar 892 milyon 771 bin 520 TL). Esasen 623 milyon avro, diğer bir ifadeyle, 22 milyar TL azımsanamayacak bir büyüklüktür. Yıllık ortalaması 685 milyon avro olan IPA yıllık tahsisatına yakın bir rakamdır ve IPA-I döneminde ilk 3 yıl (2007, 2008, 2009 yıllarında) yapılan yıllık tahsisat tutarlarından da fazladır. IPA'nın adeta bir tahsisat yılı bu fon kayıpları ve hazmetme kapasitesi sorunları yüzünden kaybedilmiştir.

AB mali yardımlarının ulusal kaynaklarla ne ölçüde tamamlayıcı olduğu veya sinerji yarattığı hususlarını içeren bir değerlendirme çalışması da bulunmamaktadır. Bu nedenle; IPA kapsamında somut hangi aksiyonlarla hangi kurumlar sorumluluğunda hangi zamanlama (son tarih) kapsamında iyileştirici adımlarla Türkiye'nin AB mali yardımlarını hazmetme kapasitesinin artırılabileceği ile ilgili hususların değerlendirilmesine odaklı bir çalışma eksikliği bulunmaktadır.

Diğer taraftan, bölgesel kalkınma bileşeni kapsamındaki OP'ler için IPA-I değerlendirme çalışmaları 2011-2013 döneminde yürütülmüştür. Değerlendirmede baz alınan dört ana kriter tutarlılık (consistency), uygunluk (relevance), etkililik (effectiveness), verimlilik (efficiency), etki (impact) ve sürdürülebilirlik (sustainability)

olmuştur. Sektörel İzleme Komitelerinde bulgular ele alınarak, IPA Yıllık Raporlara aktarılmış, Komisyona da raporlanmıştır.

Daha önce vurgulanan IPA İzleme Komitesinin görevleri arasında IPA fonlarının etkinliği ve kalitesi ile sektör ve alt sektörler altında gerçekleştirilen tüm uygulamaların Finansman Anlaşmaları ve MIPD'de belirlenen hedeflere uygunluğunu sağlamak yer almaktadır. Burada dikkat çeken nokta, izleme ve değerlendirmenin sadece program veya proje bazında değil, özellikle AB boyutuyla makro stratejik çerçeveye uygunluğun da değerlendirilmesi ve gözetilmesi misyonudur. Ancak benzer şekilde SCF veya Kalkınma Planı hedeflerine uygunluğunu sağlamak gibi bir değerlendirme amacının olmaması dikkat çekicidir. Diğer bir deyişle, ulusal öncelikler ekseninde de ikincil bir hat olarak ulusal makro bir değerlendirme yaklaşımı benimsenmediği, AB mali yardımlarıyla finanse edilen program ve projelerin ulusal önceliklere ne kapsamda ve derecede katkı yaptığı, fark ve değişim yarattığının değerlendirilmediği görülmektedir. Bu temel bir eksikliktir.

2.9.2.8. Mali Yönetim ve Kontrol

Bu başlıkta NEI metodolojisi ödeme otoritesinin belirlenmesi ve işleyişi, muhasebe ve denetim uzmanlığı güvence altına alınması, muhasebe sisteminin varlığı ve teminat altına alınan finansal prosedürler ve finansal usulsüzlüklerle ilgili yapılandırılmış uygulamalar olup olmadığına göre değerlendirme yapılmaktadır.

IPA kapsamında Ulusal Fon ödeme otoritesidir. Ulusal Fon'un görevleri 2009/18 sayılı ve Başbakanlık Genelgesiyle belirlenmiş olup, Komisyon tarafından da ödeme otoritesi görevlerini akredite edebileceği yapıda ve fonksiyonellikte olduğu onaylanarak akredite edilmiştir.

Ayrıca, aynı Genelge Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (NAO), IPA hesapları ile mali işlemlerin yönetiminden ve iç kontrol sistemlerinin etkin bir şekilde işleyişinden

sorumludur. IPA Uygulama Tüzüğünde 25. maddede Ulusal Fonun başkanı olarak, yararlanıcı ülkede AB fonlarının mali yönetiminin tüm sorumluluğunu ulusal yetkilendirme görevlisinin üstleneceği, işlemlerin yasalara ve usullere uygunluğundan sorumlu olacağı hükme bağlanmıştır.[498] Bu yapı da dönemin Hazine Müsteşarlığı bünyesinde yapılandırılmış ve Komisyon tarafından akredite edilmiştir. Dolayısıyla sistemde ödemeler, mali işlemlerin yönetimi, muhasebe ve denetim uzmanlığı ile ilgili yapılar ve süreçler güvence altına alınmıştır.

Finansal usulsüzlüklerle ilgili yapılandırılmış uygulamalar açısından, AB Mali Tüzük (Financial Regulation) kapsamındaki kurallarca belirlenmiş usuller bulunmaktadır. Bu usuller doğrudan adapte edilmiştir. Komisyon ve Delegasyonun kontrol ve denetimleri olduğu için, uygulamalar ana dayanağını AB Tüzüklerinden ve uygulamalarından almaktadır. IPA Uygulama Tüzüğünün 16. maddesi uyarınca Avrupa Komisyonu yönetim yetkilerinin verilmesine ilişkin gerekliliklere geçmişte uymamış olmasını dikkate alarak yararlanıcı ülke aleyhine finansal düzeltmeler yapabilme yetkisine sahiptir. Fonların usulsüzlük tespiti halinde geri alınma riski önemli bir husustur.[499] Bu nedenle programların ya da projelerin uygulama birimleri tarafından yapılan ödemelere veya imzalanan sözleşmelere ilişkin her türlü uygun tedbiri alma gerekliliği bulunmaktadır.

IPA Uygulama Tüzüğünün 17 maddesi uyarınca, sürekli ihlal veya sorunların giderilememesi durumunda Komisyon yönetim yetkilerinin verilmesinin geri çekilmesi veya askıya alınması veya yararlanıcı ülkeye fon transferini durdurma yetkisini elinde bulundurmaktadır.[500] Bu tüm faydalanıcı ülkeler için dikkat edilmesi ve önlem alınması gereken önemli bir risk unsurudur. Bu mali riskler sorumluluğu da beraberinde

[498] Avrupa Komisyonu (2007).
[499] a.g.b.
[500] a.g.b.

getirmektedir ve NAO sıfatıyla Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin dikkatle takibini ve gerekli önlemleri almasını zorunlu kılmaktadır.

IPA Uygulama Tüzüğü'nün 30. maddesi uyarınca NAO, yönetim ve kontrol sistemlerinde iyileştirme gerekli bir husus olup olmadığına karar vererek, kararlarını kayda geçirmek ve gerekli iyileştirmelerin doğru zamanda uygulanmasını sağlamakla yükümlüdür. Ayrıca Avrupa Komisyonuna yapılan ödeme uygulamalarıyla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmaktadır. Diğer yandan, aynı Tüzüğün 19. maddesi uyarınca Türkiye gibi AB mali yardımlarından tahsisat alan yararlanıcı ülkeler şüpheli dolandırıcılık ve yolsuzluk vakalarının soruşturulmasını ve etkili biçimde çözülmesini sağlamakla yükümlüdür ve 1828/20069 sayılı Komisyon Tüzüğünde (EC) belirtilen kontrol ve raporlama mekanizmasının işlemesini sağlamakla sorumludur.

IPA kapsamında Denetim Otoritesi olarak 2009/18 sayılı Genelgede Hazine Kontrolörleri Kuruludur. Bu yapı operasyonel olarak NAO Ofisi, Ulusal Fon ve diğer Program Otoritelerinden bağımsız olarak yapılandırılmıştır ve doğrudan Bakana bağlıdır. Bu kapsamda denetimlerde tespit edilerek kamuya açık şekilde raporlanan *yüksek düzeyli bir bulgu bulunmamakta* olup, Komisyonun askıya aldığı bir fon da olmamıştır. Bu kapsamda mali yönetim ve kontrol süreçlerinin yeterli düzeyde olduğu sonucuna varmak mümkündür.

2.9.2.9. Bilgilendirme, Toplumsal Farkındalık ve Kapasite Yaratma

Bu başlık NEI metodolojisinde yer almamasına karşın, AB mali yardımlarının hazmetme kapasitesi açısından önemli alandır. IPA döneminde hizmet sunumu kalitesinin artırılmasına yönelik olarak Program Otoritesi Bakanlıkların kapasite gelişimi ve toplumsal paydaşların ve kurumların kapasite gelişimi ile AB mali yardımları ve imkânlarına dair farkındalık yaratılması önem taşımaktadır.

Bu amaçla, Stratejik Koordinatör olarak görev yapan ve Bölgesel Kalkınma ile İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi bileşenlerine dair genel koordinasyondan sorumlu olan DPT tarafından IPA-I döneminde bazı kapasite geliştirme projeleri AB mali yardımlarıyla hayata geçirilmiştir. Bu dönemde NIPAC tarafından da teknik kapasite geliştirmeye yönelik yardım projeleri uygulanmıştır.[501]

SCF'nin iletişim stratejisinin hazırlanması amacıyla IPA-I döneminde AB teknik yardım projesi kapsamında çalışma yürütülmüştür. SCF ve OP'lere ilişkin konferanslar ve seminerler organize edilmiş; poster, broşür, kitapçık türü yazılı dokümanlar hazırlanıp basılarak dağıtımı sağlanmıştır. Ayrıca www.abfonlari.gov.tr web sitesi kurulmuş ve proje süresince işletilmiştir. Ancak uygulamaların (web sitesi dâhil) sürdürülebilirliği sağlanamamıştır. İletişim Stratejisi hazırlanması, uygulanması ile izlenmesi devam ettirilememiştir, sonuçlar bilinememektedir. İletişim ve bilgileri tabana yayma amaçlı kurulan www.abfonlari.gov.tr web sitesi kapanmış ve işlevsizleşmiştir.

Diğer yandan NIPAC olarak görev yapan AB Bakanlığı da AB İletişim Stratejisi (ABİS) hazırlamıştır.[502] ABİS 2010 yılında Bakanlar Kurulu'nda onaylanarak uygulamaya konmuştur. Akabinde güncellenerek 16 Ekim 2014 tarihinde Brüksel'de düzenlenen bir basın toplantısıyla kamuoyuna açıklanmıştır. Ancak Stratejide IPA kapsamındaki AB mali yardımları sadece bir yerde geçmektedir. "*AB İletişim Stratejisi uygulanırken sürece dâhil olacak tüm paydaşların mali ve beşeri kaynaklarından azami ölçüde faydalanılacaktır. Katılım sürecinde AB tarafından ülkemize sağlanan mali kaynakları da etkin olarak kullanılacaktır.*"

Stratejinin yurt içi ve yurt dışında uygulanacak aksları bulunmaktadır. Strateji, AB-Türkiye ilişkilerinde "*Türkiye'yi AB'ye ve AB'yi Türkiye'ye Anlatmak*" sloganına

[501] AB Başkanlığı Projeleri ile ilgili bilgi için bkz. https://www.ab.gov.tr/ab-bakanligi-projeleri_46008.html
[502] Bkz. https://www.ab.gov.tr/files/pub/avrupa_birligi_iletisim_stratejisi.pdf

sahiptir. Buna karşın, ekonomik ve sosyal kalkınma alanında fark, toplumsal hayatta değişim yaratma için somut bir etki alanı olan AB mali yardımları bu çerçevede 'anlatılamamıştır'.

ABİS'in özellikle yerelde fonların bilinirliğinin artması, farkındalık yaratılarak daha fazla proje üretimi ve yerel paydaşların süreçlere katılımını teşvik edici bir boyuta sahip olmaması, temel bir eksiklik olarak karşımıza çıkmaktadır. AB mali yardımlarının bilinirliğinin artırılması, tabana yayılması, yerelde kapasite gelişimi ve bilgilendirme faaliyetlerinin sistematik biçimde yönlendirilmesine ilişkin olarak sürdürülebilir ve stratejik iletişim odaklı bir yaklaşım eksikliği bulunduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

2.9.3. Mali Yardımlar Alanında 2007-2013 Dönemi İlerleme Raporlarındaki Avrupa Komisyonu Değerlendirmeleri

Tez kapsamında, Türkiye'nin aday ülke olarak AB Kopenhag Kriterlerine uyum performansının değerlendirildiği 2007-2013 dönemi İlerleme Raporları (Progress Report) incelenmiştir.[503] İlerleme Raporlarının mali yardımlar ile ilgili müktesebat başlığı '22 numaralı Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu' faslıdır. Avrupa Komisyonunun IPA dönemini kapsayan 7 yıl süresince, tüm İlerleme Raporlarında, bu başlık altında yinelediği eksiklik olarak; merkezi olmayan uygulama sistemi (DIS) kurumlarının zayıf olduğunu ve mevcut fonların hazmedilmesi konusunun sorun olmaya devam ettiğini vurgulamaktadır.

Türkiye'nin, mali yardımlar alanında görev yapan kurumlarını güçlendirmek ve proje ve program döngülerinin kalitesiyle etkinliğini artırmak, proje havuzu oluşturmak ve zamanında uygulama yapmak için daha fazla çaba sarf etmesine ihtiyaç olduğu vurgulanmaktadır. İzleme Komitelerinin çalışmalarında daha fazla kamu dışı paydaşa yer

[503] Avrupa Komisyonu tarafından Türkiye ile ilgili hazırlanan İlerleme Raporlarının tamamı hakkında bilgi için bkz. https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html

verilmesi gerektiğine dair de tespitler söz konusudur. 2011 yılı İlerleme Raporunda bu tespitlere ilaveten, NAO tarafından yapılan denetleme; izleme, proje ve program döngülerinin izlenmesi ve bunların kalite ve etkinliğinin artırılması da dâhil, sistemin zayıf yönlerinin giderilmesi gerektiğinin altı çizilerek, bu amaçla sorumlu kurumların yönetimsel yetkilerini daha iyi kullanmaları gerektiği belirtilmiştir. [504]

IPA-I döneminin son yılı olan 2013 yılı İlerleme Raporunda ise, Program Otoritelerinde kurumsal kapasitenin artırılması ve uygulamanın daha hızlı yapılması için daha fazla tedbir alınması gerektiği belirtilmektedir.[505] IPA'nın 3. bileşeni olan Bölgesel Kalkınma alanında *yeterli derecede çeşitlilik içermeyen bir proje havuzu* bulunması nedeniyle sektörlerin uygulama süreçlerinde sorunlar yaşandığı vurgulanmaktadır. Bunun tek istisnasının Çevre OP'sinin iyi hazırlanmış proje havuzu olduğu belirtilmektedir.

İzleme ve değerlendirme alanında, DPT/Kalkınma Bakanlığı koordinasyonunda hazırlanan Entegre Yönetim Bilgi Sisteminin kısmen işler durumda olduğuna atıf yapıldığı, ancak bu sistemin daha fazla geliştirilmeye ihtiyacı olduğunun vurgulandığı görülmektedir. Kalkınma Bakanlığı tarafından değerlendirme fonksiyonu ile ilgili süreçlerin ana aşamalarını ve adımları belirleyen değerlendirme kılavuzları hazırlanmasına karşın, değerlendirme sonuçlarının programlamaya ve sürdürülebilirliğe istenen katkıyı verebilmesini teminen IPA kurumlarındaki değerlendirme kapasitesinin güçlendirilmesi gerektiğine işaret edilmektedir.

Mali yönetim, kontrol ve denetim konusunda; MFİB'nin reddetme oranlarının izlenmesi ve raporlanması konularında eğitim verdiği, verilerini Program Otoritesi

[504] 2011 yılı İlerleme Raporu için bkz. https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf
[505] 2013 yılı İlerleme Raporu için bkz. https://www.ab.gov.tr/files/2013%20ilerleme%20raporu/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf.

Bakanlıklarla paylaştığı belirtilmektedir. Bu, MFİB'nin kapasite geliştirme alanında da katkı sağlama potansiyelini gösteren önemli bir bulgudur.

Raporda, 2013 yılının IPA-I'in son programlama yılı olmasına karşın, IPA'nın Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşenlerinin uygulanmasına yönelik kurumsal düzenlemelerin henüz sonuçlandırılamaması ve hatta Ulaştırma OP'si için Program Otoritesi akreditasyonunun henüz tamamlanmamış olması gibi eksiklikler dikkat çekicidir. Avrupa Komisyonunun, sonuç bölümünde OP'ler altında daha fazla proje tanımlanması hususlarını defaten önceki yıllarda olduğu gibi vurgulamakta olduğu ve bu açıdan da proje havuzunun önemine işaret ettiği görülmektedir.

İlaveten, IPA'nın yeni dönemi olan (2014-2020) döneminde fonların daha etkili kullanılmasını sağlamak için proje havuzunun güçlendirilmesi ve tamamlanan çalışmalarla ilgili değerlendirmelerin yapılması gerektiği vurgulanmaktadır. IPA-I döneminin son yılı olan 2013 yılında Komisyon, IPA kurumlarının idari kapasitesinin "*endişe kaynağı olmaya devam ettiğini*" belirterek, "*program uygulama sürecini hızlandırmak, çıktı kalitesini artırmak ve fon kaybını önlemek için IPA kurumlarının idari kapasitelerinin daha fazla güçlendirilmesine ihtiyaç duyulduğunu*" vurgulamaktadır.

2.9.4. Yönetimsel Hazmetme Kapasitesi Alanında Genel Değerlendirme

Tüm bu bilgiler ışığında, NEI metodolojisine göre Türkiye'nin yönetimsel hazmetme kapasitesi ile ilgili tez kapsamında yapılan değerlendirmelerin sonucu Tablo 33'de yer almaktadır. Tabloda yönetimsel hazmetme kapasitesi yönünden öne çıkan kriterler bazında en yüksek (A) ve en düşük (D) olmak üzere A, B, C, D kategorilerinde yapılan değerlendirme sonuçları gösterilmektedir. Tez kapsamında yapılan değerlendirmeler sonucunda Türkiye'nin C kategorisinde (*Henüz yeterli kapasite değil, ele alınması gereken çeşitli ve ciddi zayıflıklar var*) olduğu sonucuna varılmıştır. Tablo 33 akabinde kategoriler bazında detaylı değerlendirmeler sunulmaktadır.

Tablo 33. Türkiye'nin IPA (2007-2013) Dönemi Fonları Yönetimsel Hazmetme Kapasitesi Konusunda Değerlendirme Tablosu

	Yüksek			Düşük
Yatay değerlendirme	A	B	**C**	D
Yönetim	A	B	**C**	D
Programlama	A	B	**C**	D
Uygulama	A	B	**C**	D
İzleme ve Değerlendirme	A	**B**	C	D
Mali Yönetim ve Kontrol	A	**B**	C	D
Dikey değerlendirme	A	B	**C**	D
Yapılar	A	B	**C**	D
İnsan Kaynakları	A	B	**C**	D
Sistemler ve Araçlar	A	B	**C**	D
İşleyiş	A	B	**C**	D

Kaynak: Tez kapsamında NEI modeli (grid) üzerinden puanlamalar yapılmıştır.

İlk olarak, yönetim ve programlama alanlarının birbiri ile iç içe iki önemli sorun alanı olarak C puanıyla orta-zayıf aksında bir seviyede performans gösterdiği değerlendirilmektedir. Aşırı merkeziyetçi olarak kurgulanan yönetim ve koordinasyon yapısı; kalkınma ajansları başta olmak üzere bölgesel/yerel paydaşları yönetim, koordinasyon ve programlama süreçlerine dâhil edememiştir. OP'ler altındaki tematik tedbirlerde (ve diğer bileşenlerin tematik alt başlıklarında) konuyla ilgili uzman kurumları aracı kurum olarak belirleyememiştir. Örneğin ar-ge için TÜBİTAK, turizm için Turizm

Bakanlığı, IPA birinci bileşen altında yer alan adalet ve insan hakları alanı için Adalet Bakanlığı vb görevlendirmeler yapılamamıştır. Bu durum, zayıf proje havuzuna, uzun bürokratik süreçlere, kaynak ve zaman verimsizliklerine ve fon kayıplarına neden olmuştur.

Ayrıca diğer bir temel problem alanı olan konu, mali yardımlar alanında genel koordinatör olarak NIPAC sıfatıyla belirlenen AB Bakanlığının; ulusal sektörel politikalar ve ulusal bütçeden kaynak tahsisatı, kalkınma politikaları, ekonomik ve sosyal uyum, eş-finansman gibi AB Bölgesel Politikası ile entegrasyon konusunda kilit önemde olan unsurlarda uzmanlığının ve yetkisinin olmamasıdır. Ulusal bazda gerekli uzmanlık ve yetki donanımına sahip olmayan bir kurumun, Yapısal Fonlara uzanan IPA mali yardım sürecinin koordinasyonunu üstlenmiş olması temel bir çelişkidir. Bu durum Türkiye lehine stratejik yaklaşım benimseme ve öncelik alanlarını doğru belirleme konularında da zafiyetler yaratmıştır.

Daha önceki bölümlerde vurgulandığı gibi diğer aday ülkelere uygulanmayan, eşitlik ilkesine aykırı fon tahsisatları ve stratejik kısıtlamalar AB tarafından sadece Türkiye için getirilmiştir. Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İnsan Kaynağının Geliştirilmesi OP'leri için coğrafi odaklanma prensibi gibi buna örnektir. IPA kapsamında DIS yönetim kademesindeki kurumlar bu sorunları ve çelişkileri bertaraf edici herhangi bir somut aksiyon alamamıştır ve etkili bir müzakere pozisyonu sergileyememiştir. Daha ilk aşamada hem yetersiz tahsisat, hem uygulama sürecinde ilave tahsisat kesintileri hem de özellikle bölgesel kalkınma bileşeni üzerinde etkisi derin olan coğrafi ve tematik kısıtlamalar ile hibe programları gibi araçların kullanımına izin verilmemesi gibi uygulamalarla Türkiye'nin AB mali yardımlarını hazmetme kapasitesini sınırlayan bir ortam oluşturulmuştur. Önceki bölümlerde ele alındığı üzere,

- Polonya, Macaristan, Estonya gibi MDA ülkeleri, PHARE kapsamında adaylık dönemi mali yardımlarıyla teknopark dâhil büyük ölçekli ar-ge altyapı ve inşaat

içeren yatırım projeleri uygulayabilirken, Türkiye ar-ge alanında IPA-I döneminde bu tipolojide bir yatırım projesini AB fonlarıyla hayata geçirememiştir. ÖUKP döneminde KOBİ'lere yönelik sağlanan hibe programları benzeri hibe programları da IPA-I döneminde uygulanamamıştır.

- Ulaştırma alanında yine diğer MDAÜ örneklerinin PHARE dönemi uygulamalarının aksine, üretken sektörleri destekleyici biçimde örneğin Organize Sanayi Bölgeleri gibi alanları ana akslara bağlayacak ara yollar veya şehirci ulaşım projeleri finanse edilememiştir. Bunlar Türkiye için çok öncelikli alanlar olmasına karşın, etkili biçimde müzakere edilerek diğer adaylar gibi Türkiye için de bu alanların finansmanı sağlanamamıştır. TEN-T Trans Avrupa Ağları ağırlıklı OP yapısı ile diğer OP'lerle tamamlayıcılık etkisi yaratılamamıştır.

Bu çerçevede sürecin en başında, Türkiye'de ulusal önceliklerle uyumlu olmayan bir şekilde IPA sistemi kurgulanmıştır. Daha önceki bölümlerde de vurgulandığı üzere, Türkiye bu yönüyle AB mali yardımların yönetimi ve programlaması alanında MDAÜ örnekleri ile de uyumlu değildir. Polonya, Slovakya gibi AB Entegrasyon Bakanlıkları ile PHARE sürecine başlayan ülkeler bile bu tercihlerini değiştirmiş ve diğer ülkeler gibi Maliye/Ekonomi/Planlamadan sorumlu kurumlarını izleyen ilk programlama döneminde koordinatör kurum olarak belirlemişlerdir.

Programlama ve uygulama boyutları da C puanıyla değerlendirilmiştir. Yönetim ve programlamada aracı kurumların eksikliği, özellikle bölgesel kalkınma alanında bölge planları ve kalkınma ajanslarının IPA sürecine entegre edilmemiş olması, diğer sektörel uzmanlıklar için de ilgili ulusal kurumların aracı kurum olarak belirlenmemiş olması (KOBİ'ler alanında KOSGEB, ar-ge için TÜBİTAK, turizm için Turizm Bakanlığı vb.) fonların tabana yayılmasını engellemiştir. Bu durum, proje havuzunun ağırlıklı merkezi projelerle yetersiz bir seviyede kalmasına ve AB fonları alanında bilgi ve kapasitenin aynı şekilde yerel tabana yayılamamasına neden olmuştur.

Uygulama da aynı merkezi yapı ekseninde, hatta Geçiş Dönemi ve Kurumsal Yapılanma ile Sınır Ötesi İşbirliği gibi başlıklarda da doğrudan AB Bakanlığının koordinesindedir. Esasen Sınır Ötesi İşbirliği de bir kalkınma alanıdır. Bu başlıkta kara veya deniz sınırı paylaşılan ülkelerle ortaklaşa kalkınma projeleri (altyapı dâhil) finanse edilebilmektedir. AB Başkanlığı'nın uzmanlık görev alanıyla uyumlu değildir.

Bu noktada IPA kurumsal yapılanmasını AB Bakanlığının IPA sürecini kendi kurumsal devamlılığına alan açıcı bir şekilde kurguladığı gözlemlenmektedir. Esasen IPA yardımlarının yönetim ve koordinasyon alanında, Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu Faslından da sorumlu olan DPT Müsteşarlığı/Kalkınma Bakanlığı gibi uzman bir kurumun, mali yardımlar alanındaki genel koordinasyon ve yönetimden sorumlu olması gerekirdi. Çünkü unutulmamalıdır ki; IPA özünde AB'ye ekonomik ve sosyal uyuma odaklı bir mali işbirliği, kalkınma odaklı bir kaynak tahsisi alanıdır. Bu nedenle de IPA'nın ulusal yapısının, finanse edilmek üzere belirlenen alanların ve projelerin ulusal önceliklere en uygun biçimde seçilmesi, uygulanması ve aynı zamanda AB ile ekonomik ve sosyal uyumu, bölgesel politika kapsamında yakınsamayı sağlamak amacıyla kurgulanması gerekliydi. MDA ülke örnekleri de bu doğrultudadır. Stratejik önceliklendirme, bütçeden eş-finansman tahsisi, sektörel politika koordinasyonu DPT/Kalkınma Bakanlığının alanı olmasına karşın; AB Bakanlığı üzerinden bu yapının yürütülmeye çalışılması, bu yapısal eksiklikleri gidermek için çifte koordinasyon yapıları oluşturulması, koordinasyon komiteleriyle dolu bir sistematik kurgulanması, tümüyle, verimsiz, oldukça bürokratik bir sürece girilmesine neden olmuştur. IPA geneline dair tüm yetkileri elinde toplamak isteyen bu merkezi koordinasyon ve yönetim eğilimi, tekil kurumsal menfaatleri öne çıkarmış, MDAÜ'lerin tümünde ve AB'ye üye ülkelerde olan aracı kurumların belirlenmesi gerekliliğini bile gölgelemiştir. 600 milyon doları aşan bir fon kaybı ile sonuçta fon kaybeden, Türkiye olmuştur. Türkiye bu yüksek fon kaybı düzeyiyle AB mali yardımlarını etkili yönetemeyen, programlamada yeterli proje

havuzunu oluşturamayan ve bölgesel ve yerel ortaklıklarla fonları tabana yayamayan, programlama ve uygulama sürelerini zamanında bitiremeyen; bu döngü neticesinde de "fonları etkin kullanamadığı" gerekçesiyle fon tahsisatı AB tarafından daha da kısıtlanma riskiyle karşılabilecek bir ülke konumuna gelmiştir.

Bu noktada, IPA fonlarının yönetimi ve koordinasyonu konusunun siyaseten de yeterli düzeyde sahiplenilmediği; eksik veya yanlış noktaların sürecin en başında düzeltilmesi için yeterli düzeyde bir iradenin olmadığı notunu da düşmek gerekir. Aksi durumda bu asimetrik IPA ulusal yönetim yapısı ve Komisyonun haksız kısıtlamalarını (tahsisat kesintileri, coğrafi alan kısıtlamaları, hibe programları gibi uygulamaları bölgesel rekabet edebilirlik alanı kapsamındaki uygulamalarda kaldırılması vb) giderici bir aksiyon alınabilirdi.

Bu yanlış yönetim ve koordinasyon eşleşmeleri, aracı kurum belirlenmeden yapılan katı merkezi programlama yaklaşımı üzerine IPA sisteminin inşa edilmesi gibi unsurlar Türkiye'nin fon kullanım performansına doğrudan yansımıştır. Tezin IPA tahsisatları fon kullanım verilerinin analiz edildiği bölümünde ifade edildiği üzere, IPA-I döneminde tüm alanlarda fon kayıpları yaşanmıştır. Bu kayıplar Sınır Ötesi İşbirliği Bileşeni ve Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'si gibi bölgesel kalkınma bileşeni altındaki gerçekleşmelerde üst seviyelere çıkmıştır. Türkiye'de DPT Müsteşarlığı tarafından 2000-2006 döneminde ÖUKP kapsamında uygulanan Bölgesel Kalkınma Programlarının kazandırdığı deneyim Hizmet Birlikleri ve Kalkınma Ajansları gibi yapılar üzerinden aktarılamamış, insan kaynağı ve edinilen deneyim açısından sürdürülebilirlik sağlanamamış, Türkiye'nin bu önemli başarısı kayıp hanesine yazılmıştır.

İzleme ve değerlendirme boyutunda; sektörel izleme komitelerinin AB örnekleriyle uyumlu olarak kurulmuş ve işliyor olması, sonuç odaklı izleme sistematiğinin benimsenmiş olması ve bu kapsamda IPA-I için pilot projeler seçilerek fiilen başlatılmış olması, IPA 3. ve 4. bileşenler sınırlılığında da olsa AB fonları için BT

tabanlı entegre bir izleme sisteminin kurulmuş olması, OP'lerin izlemelerinin yapılıyor olması gibi gelişmeler B puanı verilmesini sağlamıştır. Ancak halen bütüncül olarak bileşenleri kapsayabilen, OP'ler arası tamamlayıcılık, ulusal fonlarla uyum ve tutarlılığı gözeten kapsamlı bir izleme ve değerlendirme sistematiği yoktur. IPA dâhil bugüne kadarki AB mali yardımlarının etki değerlendirmesi de yapılmamıştır.

Benzer şekilde, mali yönetim ve kontrol de B puanı almış olup, bu alan genel olarak orta seviyede bir performans sergilemektedir. Risk değerlendirme ve programlama süreçlerine daha etkili girdi sağlama yönlerinin kuvvetlendirilmesi bu başlığı güçlendirecektir.

Dikey değerlendirmeye geçildiğinde, yapılar boyutu C puanıyla değerlendirilmiştir. Aracı kurumlar gibi çok önemli bir yapının IPA sisteminde olmayışı ve yerel/bölgesel ortaklıkların yeterince entegre edilememesi bu alanın en temel eksikliğidir. İnsan kaynakları boyutu da C puanı alarak orta düzeyde bir performansı işaret etmektedir. Sistemler ve araçlar, işleyiş ve insan kaynakları tüm bu kurguda diğer ana başlıkların da etkisiyle yeterince etkin kullanılamayan bir görünümdedir.

Sonuç olarak, tablo genel olarak *orta düzeyde bir performansı* yansıtmaktadır. İzleme ve değerlendirme ile mali yönetim ve kontrol alanlarının diğerlerine göre biraz daha iyi olduğu görülmektedir. Yönetim, programlama, uygulama, yapılar, insan kaynakları, sistemler ve araçlar ile işleyiş boyutlarında ise orta seviyede performans gözlemlenmektedir. Bu değerlendirme, belirli alanlarda iyileştirme potansiyeli olduğunu ancak daha stratejik planlama, bölgesel ve yerel ortaklıkların dâhil edileceği bir yönetişim yaklaşımı ile ulusal bütçe ve politika yapım süreçleriyle daha güçlü bir uyum, tamamlayıcılık ve tutarlılık sağlama gereksinimlerini ve gereğini işaret etmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BÖLGESEL KALKINMA ALANINDA AB MALİ YARDIMLARININ ETKİLİ KULLANIMI İÇİN YÖNETİMSEL HAZMETME KAPASİTESİNE İLİŞKİN YAPILANDIRMA ÖNERİLERİ

AB mali yardımlarının etkili kullanımı ile ilgili hususları içeren ilk kamusal çalışma, 03 Ağustos 2018 tarihinde Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı tarafından ilan edilen Birinci 100 Günlük İcraat Programıdır.[506] Program kapsamında, Dışişleri Bakanlığı'nın 13 nolu Eylemi olarak "*2019 ve sonrası için Avrupa Birliğince tahsis edilen Katılım Öncesi AB kaynaklarının daha etkin kullanma ve kullandırılması için bir yapılabilirlik çalışmasının başlatılması*" yer almaktadır.[507] Bu eylemin varlığı, AB fonlarının daha etkin kullanımı için sadece akademik alanda değil, politika yapıcı kamu kurumları nezdinde de çalışma yapılmasına ihtiyaç bulunduğunu göstermektedir. Bu çalışmanın bulguları kamuoyu ile paylaşılmamıştır. Ancak tez kapsamında yapılacak öneri ve değerlendirmelerin söz konusu çalışmanın işaret ettiği ihtiyaca hizmet eder biçimde yapılandırılmasına önem verilmiştir.

Tez kapsamında incelenen ve aday ülke olarak Türkiye'nin AB Kopenhag Kriterlerine uyum performansının değerlendirildiği 2007-2013 dönemi İlerleme Raporları, Avrupa Komisyonun mali yardımlar alanında Türkiye'nin uyum performansına ilişkin önemli geribildirimler içermektedir. 22 numaralı Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu faslı kısmında Avrupa Komisyonunun işaret ettiği yönetimsel hazmetme kapasitesi eksiklikleri bulunmaktadır. Tezin bir önceki bölümünde de vurgulandığı üzere, bu raporlarda Komisyonun ana tespiti, merkezi olmayan uygulama sistemi (DIS) yönetimindeki kurumların kapasite zayıflığı, fonların hazmedilmesi

[506] Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı (2018:13).
[507] Program metni için bkz. Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı (2018).

sorunun devam etmesi, proje ve program döngülerinin kalitesi ve etkinliğinin artırılması ihtiyacı, proje havuzu oluşturulması ve uygulamaların zamanında tamamlanması ile ilgili sorunlardır.

Bu kapsamda Avrupa Komisyonunun yaklaşımında da öne çıkan yönetimsel hazmetme kapasitesi unsurları bazında, Türkiye'nin AB mali yardımlarının etkili kullanımına ilişkin olarak fon kullanım performansının artırılması ve fon kayıplarının önüne geçilebilmesini teminen yapılandırma önerilerine bu bölümde yer verilecektir.

3.1. IPA Tahsisatlarındaki Çelişkilerin Giderilmesi ile DIS Kapsamında Stratejik Yaklaşım, Öncelik Alanları, Yönetim ve Koordinasyonda Revizyon

Adaylık döneminde IPA kapsamında hazırlanan Stratejik Çerçeve Belgesi (SCF), üyelik döneminde hazırlanacak olan ve temel amacı Yapısal Fonların kullanımı için stratejik çerçeve ve öncelik alanlarını belirleyen Ulusal Stratejik Referans Çerçeve Belgesinin (National Strategic Reference Framework) bir izdüşümüdür.[508] Bu nedenle SCF'nin ulusal kalkınma politika öncelikleri ile uyumunun koordineli biçimde sağlanması gerekmektedir. Türkiye ile ilgili bölümde detaylı aktarıldığı gibi, AB programlama ve bütçeleme döneminin 7 yıllık olması nedeniyle, 7 yıllık bir perspektifle hazırlanan dönemin Kalkınma Planında (2007-2013 Dokuzuncu Kalkınma Planı) IPA ile ilgili herhangi bir atıf bulunmamaktadır. Kalkınma Planlarının genelinde de bu eksiklik mevcuttur.

IPA kaynakları ile ulusal kaynakların tamamlayıcı olarak etki yaratması önemli bir husustur. AB'ye üyelik stratejik bir hedeftir ve aday ülke statüsündeki Türkiye için AB mali yardımlar alanında Kalkınma Planında hedefler belirlenmesi ve hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının takip edilmesi gerekmektedir. Bu perspektifin Kalkınma Planı ve Orta

[508] Elçi (2007:28).

Vadeli Program (OVP) gibi temel strateji dokümanlarında doğrudan tesis edilmesi gerekmektedir.

Bu kapsamda mali yardımlar ve hazmetme kapasitesinin ilişkili olduğu diğer bir önemli konu, fon tahsisatlarındaki adaletsizliğin giderilmesidir. Türkiye için diğer aday ülkelerle eşit kriterlerde tahsisat imkânın sağlanmadığını idari ve hukuki bir belge olarak Çok Yıllı Endikatif Mali Çerçeve (MIFF) Belgesi açıkça göstermektedir. MIFF'de Türkiye aleyhindeki çelişkilerin giderilmesi için *en üst bürokratik ve siyasi düzeyde girişim yapılması gereklidir*. MIFF'de Türkiye'ye yapılan fon tahsisatı ile ilgili ilk bölümde ortaya konulduğu üzere, kişi başına düşen fon tahsisatı için *nesnel kriter belirlenmeyen ve ayrıksı konumdaki tek ülkenin Türkiye olması kabul edilebilir bir durum değildir*. Bu durum Lüksemburg Zirvesi kararları[509] kapsamında yer alan "Türkiye'nin diğer aday ülkelerle aynı kriterde ele alınacağı" taahhüdüne de açıkça aykırıdır. Zirve Kararlarının "A European Strategy for Turkey" kısmı madde 31-32'de yer alan ifade şu şekildedir: *"The Council confirms Turkey's eligibility for accession to the European Union. Turkey will be judged on the basis of the same criteria as the other applicant States. While the political and economic conditions allowing accession negotiations to be envisaged are not satisfied, the European Council considers that it is nevertheless important for a strategy to be drawn up to prepare Turkey for accession by bringing it closer to the European Union in every field."*[510]

Bu durum Kopenhag Kriterleri ile de uyumsuzdur. Kopenhag Kriterleri, 1993 yılında Kopenhag'da yapılan Avrupa Konseyi toplantısında belirlenmiştir.[511] Aday ülkelerin AB üyeliği için karşılamaları gereken siyasi, ekonomik ve hukuki standartları içermektedir. Bu kriterler, aday ülkelerin eşit ve adil bir şekilde değerlendirilmesine dayalı en temel standartlardır. Kriterlerin 'Müktesebata Uyum' (Compliance to Acquis)

[509] Avrupa Konseyi (1997).
[510] Avrupa Konseyi (1997:3).
[511] Avrupa Konseyi (1993).

kısmında 22 nolu Fasıl Bölgesel Politika ve Yapısal Araçlara Uyum başlığıdır.[512] AB mali yardımları, Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu yansıması olan IPA kapsamındaki uygulamalar da bu başlığın içindedir. Aday ülke olarak Türkiye, İlerleme Raporunda mali yardımlar alanında AB müktesebatını benimseme ve uygulama yeteneği açısından bu başlık altında değerlendirilmektedir. Kopenhag Kriterlerine göre aday ülkeler eşit kurallara tabidir. Bu tip bir eşitsizlikle tahsisat kriterlerinde farklılık yaratılması, farklı aday ülkelerin farklı kurallara tabi olması ve bunu bizzat Komisyon tarafından yapılıyor olması; Kopenhag Kriterlerinin lafzına ve ruhuna uymamaktadır.

MIFF (2007-2009)[513] ve MIFF (2011-2013)[514] dâhil Komisyon tarafından IPA-I için yayımlanan MIFF Belgeleri açıkça göstermektedir ki; Avrupa Komisyonu, Batı Balkan ülkeleri için ve Türkiye dışındaki diğer aday ülkeler için kişi başına düşen AB fonu tahsisatı ile ilgili taahhütlerde bulunurken, sadece Türkiye için nesnel bir kriter belirtmemiştir. Metinde sadece Türkiye'nin "*büyüklüğü ve hazmetme kapasitesinin*" dikkate alınacağını ifade ederek, Türkiye'ye diğer aday ülkelerle eşit olmayan bir şekilde muamele etmiştir. Esasen Türkiye'nin büyüklüğünün fonları artırıcı bir unsur olması gerekmektedir.

MIFF kapsamında IPA-I tahsisatları ilk açıklandığında, Batı Balkan ülkeleri için kişi başına en az 23 avro fon tahsisatı taahhüt edilmiştir. Türkiye dışındaki iki aday ülke olan Hırvatistan ve Makedonya için ise kişi başına tahsisatın 30 avronun üzerinde olmasının öngörüldüğü açıkça metinde ifade edilirken; eşitliğe aykırı biçimde, Türkiye'ye aynı nesnel kriter IPA programının hiçbir döneminde uygulanmamıştır. Avrupa

[512] AB Müktesebatı kapsamındaki fasıllar için bkz. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en
[513] Avrupa Komisyonu (2007b). MIFF (2007-2009) için bkz. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0689:FIN:EN:PDF
[514] Avrupa Komisyonu (2010c). 2011-2013 dönemini kapsayan MIFF için bkz. https://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/final_miff_2011_2013_14_10_2009_en.pdf

Komisyonu tarafından 2011-2013 dönemini kapsayan MIFF kapsamında belirtilen ifade şu şekildedir:[515]

"Following the negotiations on the Financial Framework 2007-2013, the Commission undertook to at least ensure that ***no beneficiary country would receive less in 2007 than it did in 2006.*** *Thus, this was the basis for calculations. Further than this, it was decided that Bosnia and Herzegovina and Albania should receive no less than the annual average of the funding each received between 2004 and 2006. This reflects the fact that the funding in these years was frontloaded in 2004. As a proxy for needs and impact, per-capita allocations have been quoted in the past. Against this measure,* ***each country of the Western Balkans will reach at least the 2004-2006 per-capita average of 23 €*** *received under CARDS.***"**

"For Croatia and the former Yugoslav Republic of Macedonia, as candidate countries, a level of over 30 € per capita (in 2004 prices) by 2008 is envisaged*."*

"For Turkey, taking into account the size and absorption capacity of the country, there is a gradual increase in assistance over the period 2007-2013*."*

Türkiye'nin büyüklüğünün ve hazmetme kapasitesinin dikkate alınarak tahsisatların belirleneceğine dair bu ifade; eşitlik ilkesine aykırı, nesnel olmayan ve soyut bir ifadedir. Avrupa Komisyonu Türkiye'nin hazmetme kapasitesini kısıtlayıcı ve diğer IPA aday ülkelere uygulanmayan sınırlamalar getirerek Türkiye'nin hazmetme kapasitesini düşürücü etkiyi bizzat kendisi yapmaktadır. Bu sınırlamalar hazmetme kapasitesi açısından en kuvvetli etkiyi, en fazla IPA tahsisatı yapılan başlık olan Bölgesel Kalkınma bileşeninde göstermiştir. Bölgesel Kalkınma Bileşeninde hibe programlarının uygulanmasına izin verilmemesi, ar-ge ve inovasyon dâhil Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi bileşenlerinin coğrafi kısıtlamaya tabi tutulması

[515] Avrupa Komisyonu (2009:2-3).

gibi kısıtlamalar, en önde gelen örneklerdir. Komisyonun doğrudan kendisinin yarattığı bu durum, Türkiye'nin iç kapasite sorunlarından da bağımsız hazmetme kapasitesi üzerinde negatif etki yapan önemli bir unsurdur.

IPA dâhil mali yardımlar alanında Türkiye'ye AB'nin diğer tüm aday ülkeleriyle eşit, nesnel koşullar sağlaması gerekmektedir. MIFF ile yapılan bu tahsisat Türkiye'nin büyüklüğü ve ihtiyaçları ile son derece oransız bir tahsisattır. Esasen kişi başına fon tahsisatı için, diğer aday ülkelere uygulanan nesnel kriter olan kişi başı 30 avro fon tahsisatı uygulamasının Türkiye için de yapılmış olması gerekirdi.

Tez çalışması kapsamında yapılan hesaplamalar göstermektedir ki; bunun yapılmış olması durumunda, 2005 yılı nüfus verileri temel alındığında, Türkiye için açıklanması gereken 2007-2010 dönemi toplam tahsisatı 8.593.200 avro düzeyine çıkmaktadır. Bu gerçekte tahsis edilenin yaklaşık 4 katıdır ve yıllık ortalama yaklaşık 2.14 milyon avroluk tahsisata denk gelmektedir. Ancak tez kapsamında hesaplandığı üzere, Türkiye'ye bu dönemde kişi başı 30 avro düzeyinde değil, 7 avro gibi çok yetersiz bir rakam tahsis edilmiştir.

Dolayısıyla öne çıkan en temel sonuçlardan biri; eğer aday ülkeler eşit kriterlerle tahsisata tabi olmuş olsaydı 2007-2010 döneminde Türkiye'nin yıllık bazda alacağı tutarın gerçekte 4 yıllık tahsis edilen rakama yaklaşan bir tutar olacağı gerçeğidir. Bu durumda, gerçek manada eşit koşullarda üyelik yolunda ilerleyen bir Türkiye ve tahsis edilen fonların sahada etki yarattığı bir mali yardım iklimi filizlenebilecekti.

Benzer bir eğilimle, IPA-I'in son döneminin tahsisatlarını eşitliğe aykırı olarak belirleyen MIFF (2011-2013)[516] kapsamındaki tahsisatlarda da aynı kriterin benimsendiği görülmektedir. Bu dönemde, Türkiye'ye tahsis edilen yıllık tutar sırasıyla, 781.900.000, 899.500.000 ve 935.500.000 olmak üzere toplamda 2.616.900.000 avro'dur. IPA-I

[516] MIFF (2010c).

dönemi başındaki tahsisat için kullanılan nüfus verileriyle, 2011-2013 döneminin kişi başı yıllık ortalama fon miktarı hesaplandığında, yaklaşık 12,19 avro rakamına ulaşılmaktadır. Bu rakam da diğer aday ülkelere yapılan kişi başı 30 avro düzeyinin oldukça uzağında, hatta yarısından daha azdır. Türkiye'nin büyüklüğü ve ihtiyaçları esasen çok daha fazla tahsisatı gerektirmektedir.

Sonuç olarak tez kapsamındaki hesaplamalar göstermektedir ki; Türkiye aday ülke statüsünde olmasına rağmen, kişi başına yıllık ortalama tahsisat bakımından aday ülkeler ve önde gelen potansiyel aday ülkelere göre ortalama 4 kat daha az kaynak almıştır. Türkiye'nin büyüklüğü ve ihtiyaçları göz önüne alındığında, fon miktarlarının artırılması için Komisyon nezdinde girişimlerde bulunulması önem arz etmektedir. Bu kadar düşük tahsisatlarla Türkiye gibi bir ölçekte etki ve değişim yaratmak iddiası, bölgeler arası ekonomik ve sosyal uyum, yakınsama sağlanması gibi AB'nin Bölgesel Politikasının amaçlarıyla uyumsuzdur.

2005 yılı Brüksel Zirvesinde AB ile Türkiye arasındaki müzakere sürecinin başlatılması kararı sonrası, tarama toplantılarıyla AB ile ilişkilerin en dinamik olduğu dönemde uygulanan IPA-I kapsamında, Türkiye'ye olması gereken tahsisat rakamının eşit ve hakkaniyetli bir temele oturan bir şekilde sağlanmamış olması düşündürücüdür. Bu hususun basına yansımaması en üst siyasi, bürokratik ve parlamentolar düzeyinde dile getirilip savunulan bir teze dönüşememesi Türkiye için büyük bir kayıptır.

Daha da önemlisi, bu yanlış iliklenen ilk düğme, ardından gelen düğmeleri de etkilemiştir: Akabindeki tahsisat ve kriter belirlemelerde de aynı soyut ve ayrımcı tutum IPA-II ve IPA-III döneminde de devam ettirilmiştir.

Türkiye tarafının bu tip ayrımcı hususları en üst perdede dile getirip pro-aktif bir müzakere tutumu benimsememesi, sadece tahsisatlarda değil, fon kullanım kurallarında da diğer aday ülkelere uygulanmayan kuralların Türkiye için getirilmesine neden

olmuştur. Hırvatistan ve Makedonya için getirilmeyen coğrafi sınırlama ilkesi Türkiye için konulmuştur. Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İnsan Kaynakları Geliştirilmesi OP'lerinde en az gelişmiş 12 bölgeye (kişi başı ortalaması Türkiye ortalamasının %75'inden az olan bölgeler olarak) fon alma hakkı verilmiştir.

Esasen Türkiye'nin tamamı AB ortalamasının %75'inden azdır ve tüm bölgeleri fon kullanımı hakkına tabidir. Bu tip bir sınırlama AB'nin hiçbir döneminde hiçbir aday ülke için uygulanmamıştır. Bu durum ar-ge ve inovasyon başta olmak üzere birçok alanda fon kullanılamamasına ve fonların hazmetme kapasitesinin düşmesine yol açmıştır. Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'si 1.3. nolu ar-ge tedbirinden OP'nin ilk uygulama döneminde hiçbir proje finanse edilememesi bunun en somut örneğidir.

Dahası, tezin birinci bölümünde PHARE kapsamındaki MDAÜ'lerle ilgili olarak tespit edildiği üzere, MDAÜ'lere sağlanan mali yardım tematik alan çeşitliliği örneğin teknopark yatırımlarının finansmanı, üretken sektörler için altyapı yatırımları gibi imkânlar Türkiye için sağlanmamıştır. Bu nedenle, sürecin en başında Türkiye'nin fonları hazmetme kapasitesi üzerinde adeta 'görünmez bir tavan' oluşmuştur.

Benzer şekilde Ulaştırma OP'si için üretken sektörlerin pazarlama ve rekabet edebilirliğini artırıcı ve Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'si ve ulusal fonlarla finanse edilen projelerle sinerji yaratacak şekilde lojistik olarak ara bağlantıları özellikle demiryolu bağlantılarını kapsam dışı bırakması ve sadece TEN-T ulaşım ağlarına odaklanılması bir başka sınırlama olmuştur. Bu nedenle Ulaştırma OP'nin diğer OP'lerle bağlantısı son derece zayıftır. Esasen üretken sektörlerin pazarlama ve rekabet edebilirliğini artırıcı yatırımları tamamlayıcı lojistik/demiryolu bağlantılarının bu OP kapsamında finanse edilebilir olmasının sağlanması önem taşımaktadır. Diğer aday ülkelerde ve MDAÜ örneklerinde detaylı olarak paylaşıldığı gibi, kent içi ulaşım ve sanayi ve üretken sektörlerle demiryolu karayolu gibi ara bağlantılar yapılması PHARE proje uygulamaları ve diğer IPA aday ülke örneklerinde sıklıkla görülen proje konularıdır.

Türkiye'ye benzer nüfus büyüklüğüne sahip yeni AB üyesi ülkeler olan Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Bulgaristan ve Romanya'da, rekabet edebilirliği destekleyici küçük ve orta ölçekli altyapı yatırımları (örneğin sanayi tesisi bağlantı yolları) finanse edilmekte ve OP'ler arasında tamamlayıcılık sağlanmaktadır. Ayrıca, Bölgesel OP'ler ile bölgesel düzeyde AB fonları kullanılmaktadır. Türkiye OP'ler arası tamamlayıcılık sağlayan alanları finanse edemeyerek bir başka ayrımcı fon kullanımına tabi tutulmuştur.

Esasen, ÖUKP uygulamasında bölgesel kalkınma programlarının başarılı hibe uygulamaları, kalkınma ajanslarının ve hizmet birliklerinin tecrübe ve insan kaynağı birikimi bulunmaktadır. Buna karşın, yine diğer aday ülkelerden farklı olarak, IPA-I kapsamında Türkiye'nin bölgesel kalkınma alanında hibe programları ile KOBİ'lere, yerel paydaşlara ve kurumlara yarışma usulüyle proje bazlı olarak hibe fonları kullandırması kural olarak sınırlandırılmıştır. Bu nedenle bölgesel rekabet edebilirlik gibi KOBİ'ler ve üretken sektörler odağında rekabetçi bir doğası bulunan ve bölgelerde ÖUKP deneyimi nedeniyle proje sunma kapasitesi de mevcut olan bir ortamda, bu kazanımlar aktifleştirilememiş ve Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP kapsamında KOBİ'lere hibe programı IPA-I döneminde uygulanamamıştır. Bu olabilseydi Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'si çok daha fazla fonu absorbe edebilir ve etki yerele yayılabilirdi.

Diğer aday ülkelerin hiçbirine uygulanmamış bu ayrımcı tahsisat ve kural sınırlamalarının NIPAC olarak görevini sürdüren AB Başkanlığı[517] koordinasyonunda, en görünür ve yüksek sesle dile getirilmesi zorunludur. IPA esasen Mali İşbirliği Kurulu gibi çok kurumlu platformlar, Bakan başkanlığında toplanan yapılarıyla siyasi açılıma da sahiptir. NIPAC'ın koordinasyonunda sadece yurt içinde değil, yurtdışında da ilgili platformları Komisyon nezdinde de harekete geçirecek; Brüksel'deki Daimi Temsilcilik gibi yapıların Türkiye'nin bu haklı pozisyonunu AB'nin ilgili mercilerinde dile getirecek

[517] 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte AB Bakanlığı Dışişleri Bakanlığına bağlı bir başkanlık olarak yapılandırılmış ve AB Başkanlığı adını almıştır.

şekilde aktivize edilmesi gerekmektedir. İş dünyası, yerel ve merkezi kurumlar, parlamentolar gibi çeşitli platformlarda da Türkiye'nin pozisyonunun savunulması, proaktif bir lobicilikle konunun dile getirilmesi ve müzakere edilmesinin sağlanması elzemdir**.** Aksi durumda bu sınırlamalar ilave eşitsizlikler, kural sınırlamaları nedeniyle kullanılamayan fonlar ve nihayetinde hazmetme kapasitesi sorunlarını da beraberinde getirerek, Komisyonun "Türkiye kendisine tahsis edilen fonları kullanamıyor" iddiasını beraberinde getirecektir. Bu durum kendi içinde kısır bir döngü yaratmaktadır.

Tez bu kapsamda ele aldığı Komisyon raporları ve resmi tahsisat (MIFF) ve strateji belgeleri (MIPD) düzenlemeleri, Makedonya ve Hırvatistan gibi dönemin aday ülkelerinin Komisyon tarafından onaylanan IPA fonlarının kullanımına dair strateji belgeleriyle, önemli bulguları ve kanıtları bir araya getirerek politika yapıcıların istifadesine sunmaktadır.

Etkili müzakere ve koordinasyona dayalı bir yönetim yapısı oluşturulması IPA için kilit önemdedir. IPA-I döneminde Stratejik Koordinatör görevi verilen DPT, sonrasında Kalkınma Bakanlığı 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi sonrası kapatılarak yerine Cumhurbaşkanlığına bağlı bir kurum olarak Strateji ve Bütçe Başkanlığı kurulmuştur.[518] Kalkınma Bakanlığının ana yetkileri (DPT'nin devamı olarak) bu kurumda mevcuttur. Kalkınma Bakanlığından farklı olarak, yatırım bütçesinin yanı sıra cari bütçe ile ilgili yetkiler de olarak Strateji ve Bütçe Başkanlığına verilmiş olup, ulusal bütçenin tek elden koordinesi söz konusu olmuştur. Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021-2027 yıllarını kapsayan IPA-III dönemi uygulamasında 2023/11 Sayılı 'AB'den Sağlanacak Katılım Öncesi Fonların ve AB Programlarına Katılımın Yönetimi ile İlgili Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'[519] kapsamında Ulusal Programlama ve Uyum

[518] Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi için bkz. https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=13&MevzuatTur=19&MevzuatTertip=5

[519] 2023/11 Sayılı AB'den Sağlanacak Katılım Öncesi Fonların ve AB Programlarına Katılımın Yönetimi ile İlgili Cumhurbaşkanlığı Genelgesi için bkz. https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/prdb/genelge-2023_11.pdf

Koordinatörü olarak aynı bileşenlerle (Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi) ilgili görev yapmaktadır. 2023/11 sayılı bu Genelge kapsamında halen NIPAC görevini, yeni adıyla AB Başkanlığı olarak, aynı kurum yerine getirmektedir.

IPA hâlihazırda (2007-2013), (2014-2020) ve (2021-2028) olmak üzere, üç programlama dönemince devam etmektedir. IPA-I için bileşen bazında %25'lere varan fon kayıpları ve toplamda %15 fon kaybı mevcuttur. IPA 2. Bileşeni olan Sınır Ötesi İşbirliği %24 fon kaybı oranıyla en fazla fon kaybına sahip bileşendir. Bölgesel Kalkınma Bileşeni %16 fon kaybına sahiptir ve Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'si %17 fon kaybı oranı ile bu bileşen altında en fazla fon kaybeden başlık olmuştur. Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'si en yüksek fon kaybı yaşanan 3. IPA alanıdır.

MIFF ve Ulusal Fon verilerinden tespit edildiği üzere MIFF'deki Türkiye tahsisatından 77.7 milyon avro gibi bir tutar eksik olarak Türkiye'ye tahsisat yapılmıştır. 141,2 milyon avroya ulaşan reeldeki bu tahsisat farkı Türkiye'ye IPA'nın ilk yılında Bölgesel Kalkınma bileşeni altındaki OP'lere yapılan toplam tahsisata yakın büyüklükte bir rakamdır. Bunlar azımsanamayacak ölçüde önemli performans verileridir.

Önceki bölümlerde ele alındığı üzere; Ulusal Fonun verilerine göre, IPA Öncesi Dönem (2002-2006) sözleşmeye bağlanma oranı %100 ve harcama oranı %81 iken, IPA-I (2007-2013) döneminde sözleşmeye bağlanma oranı %96 ve harcama oranı %86 olarak gerçekleşmiştir.[520] Bu veriler, Türkiye'nin AB fonlarını kullanma kapasitesindeki sınırlılığı gözler önüne sermektedir: IPA öncesi dönemde bazı projeler süresi içinde tamamlanamazken, IPA-I Dönemi'nde harcama oranı sınırlı bir artışla %86'ya yükselmiştir. Bu da Türkiye'nin AB fonlarını planlama ve harcama konusundaki performansının ve etkinliğinin artması gerektiğine işaret etmektedir.

[520] Ulusal Fon (2020).

Bu tespitlerin de işaret ettiği gibi, IPA kapsamında DIS sisteminin iyileştirilmesi ve daha güçlü bir proje havuzu ile uygulamanın daha hızlı yapılması için etkili yönetimsel tedbirlere, programlama, proje havuzu ve uygulama süreçlerini iyileştirecek reform adımlarına ihtiyaç vardır.

DIS sistemi yönetimsel açıdan değerlendirildiğinde, tez kapsamında incelenen tüm AB ülkelerinde mali yardımların koordinasyonunun planlama veya ekonomi, maliyeden sorumlu kurumlara verildiği görülürken, Türkiye'deki fon kaybı verileri de göz önünde bulundurulduğunda mali yardımların koordinasyon görevinin halen AB Başkanlığında olması düşündürücüdür. Esasen AB Bölgesel Politikası bir kalkınma politikasıdır. Bu politika kapsamında gelişmişlik farklarının azaltılması, rekabet edebilirliğin artırılması, istihdam ve bölgeler arası işbirliği gibi ana amaçlara hizmet eder biçimde kaynak kullanımı yetkisini haizdir. Bu nedenle ulusal sektörel politikalar ve bütçe öncelikleri ile uyumlu, etkili bir mali yardım yönetimi yapılabilmesi, ulusal sektörel politikalarla eşgüdümün, ulusal bütçeyle (cari ve yatırım bütçesiyle) tamamlayıcılığın ve tutarlılığın sağlanması, gelecekte daha büyük kapsamlı Yapısal Fonlara hazırlık için kurumlar arasında ve politikalar arasında güçlü bir teknik bilgi kapasitesi ve etkili koordinasyon tesisi gereklidir. Bu görev tanımına en uygun kurum 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişte Kalkınma Bakanlığının kapatılmasıyla kurulan ve Cumhurbaşkanlığına bağlı bir kurum olan SBB'dir. Dolayısıyla NIPAC sıfatıyla mali yardımların koordinasyonu görevinin SBB tarafından yerine getirilmesi uygun olacaktır.

SBB esasen DPT/Kalkınma Bakanlığının devamı niteliğinde bir kurumdur. Görev olarak kalkınma planı, Cumhurbaşkanlığı Programı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, Cumhurbaşkanlığı yıllık programı ile sektörel plan ve programları (Hazine ve Maliye Bakanlığı ile birlikte), yatırım bütçesini, cari bütçeyi ilgili kurumlarla birlikte

koordine etmekten/hazırlamaktan sorumludur.[521] Planlama ve ekonomi/maliye görevlerinin birleştiği, sektörel politikalar ve bütçe süreçlerinin bir arada yürütüldüğü, Cumhurbaşkanlığına bağlı bir kurum olması ve DPT'nin planlama ekolünden gelen insan kaynağını içinde barındırması nedeniyle de sektörel bilgi donanımı ve koordinatör gücünün kuvvetli olduğu bir kurumdur. Bu nedenle de mali yardımların koordinesi, ulusal politikalarla ve bütçe ile uyumunun sağlanması gibi görevler için en doğru adrestir. Yapısal Fonlara hazırlık için Türkiye'nin yönetim ve koordinasyon yapılarını geliştirmeye devam etmesi gerekliliği de dikkate alındığında, gelecekte bu görevi icra edecek yapıların IPA fonları sürecinde erken aşamada bu görevleri üstlenerek işlevselleşme gerekliliği bulunmaktadır. Gelecek perspektifiyle değerlendirildiğinde, ulusal programlamayı güçlendirecek bir yapı olarak SBB öne çıkmaktadır. IPA ve AB ile entegrasyon süreçlerinde elzem olan birçok stratejiyi ve yapısal dönüşüm alanını konsolide ederek ve bunları ulusal politika ve ulusal bütçeden finanse edilen projelerle uyumlu ve sinerjik bir yapıda programlama yaparak, uygun eylem planları hazırlayarak, fonları bütüncül bir koordinasyonla uygulamaya koyma konusunda güçlü teknik donanım ve irade gereklidir.

Polonya ve Slovakya gibi başlangıçta NIPAC olarak AB Entegrasyon Bakanlıklarını belirleyen ülkeler bile ikinci programlama döneminde mali yardımların koordinatörü (NIPAC) olarak bütçe ve ulusal politikaların koordinasyonundan sorumlu SBB'ye benzer yapıdaki ekonomi/maliye bakanlıklarını yetkilendirmişlerdir. Mali yardımların koordinasyonu alanında başarı için öncelik ve politikalar ile bütçe süreçlerinde eşgüdümü sağlayabilecek teknik yetkinlikte bir koordinatör kurum belirlenmesi şarttır. Salt AB öncelikleri ve AB ile uyum süreci perspektifiyle hareket edilmesi Türkiye aleyhine koşullar yaratmıştır: Tahsisat kısıntıları (diğer IPA aday ülkelere uygulanan kişi başı 30 avro tahsisat kriterinin Türkiye'ye uygulanmaması) ve

[521] Bkz. 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

uygulama sınırlılıklarıyla (IPA'nın iki bileşeni bazlı empoze edilen ve diğer aday ülkelerde görülmeyen coğrafi kısıtlamalar, hibe programlarının uygulanamaması vb. sorunlarla) Türkiye karşı karşıya bırakılmıştır. Bu nedenle, IPA kapsamında Yapısal Fonlara uzanan yolda etkili ve etkin bir ulusal koordinasyon ve eşgüdümle teknik yönetimin sağlanması için Strateji ve Bütçe Başkanlığına NIPAC görevi verilmelidir. Stratejik Koordinatör gibi diğer aday ülkelerde olmayan bir yapıya böylelikle gerek kalmamış olacaktır. Benzer şekilde oluşturulan koordinasyon komiteleri gibi ara yapıların ve kademelendirmelerin bir kısmına da gerek olmayacaktır. Bu kademelendirmeler ulusal politika bazında yetkilendirilmiş kurumların görevlerini bütüncül olarak yapmasını engellemekte, AB fonları söz konusu olduğunda hareket alanını daraltmakta, politika ve uygulama sonuçları açısından verimsizliklere ve mükerrerliklere neden olmaktadır.

IPA ve Yapısal Fonlar gibi AB mali yardımlarının parçası olduğu Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu Faslı 2005 yılı sonrasında AB ile yürütülen tarama süreci ve müzakereleri DPT/Kalkınma Bakanlığı sorumluluğunda olan bir fasıldır. SBB'nin DPT/Kalkınma Bakanlığı görevlerini devralan bir yapı olduğu dikkate alındığında IPA mali yardımlarının koordinasyonunu sağlayan yönetim yapısının değişmesinin doğru bir adım olacağı daha net anlaşılacaktır.

Sınır Ötesi İşbirliği de özünde bölgesel bazlı bir kalkınma politikası alanıdır. IPA-I kapsamında fon kayıplarının %24'e ulaştığı ve bölgesel kalkınma ile yakından ilişkili olan bu alandan da AB Başkanlığının sorumlu olması uygun değildir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine 2018 yılında geçiş sonrası 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı; bölgesel kalkınma politikası ile ilgili konuları uhdesinde toplamıştır. 2000-2006 ÖUKP döneminde DPT Müsteşarlığı Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğünce yürütülen Sınır Ötesi İşbirliği Programları tecrübesini ve insan kaynağını Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü bünyesinde barındırmaktadır. Kalkınma ajanslarının ve ilgili Genel Müdürlüğünün bağlı olduğu

Bakanlık olarak Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı sınır ötesi işbirliği alanının Program Otoritesi olmak için daha doğru bir seçim olacaktır. Bu bileşen için Kalkınma Ajansları aracı kurumlar olarak belirlenmelidir. Böylelikle teknik uzmanlığa haiz koordinatör kurum olarak Bakanlığın ve aracı kurum olarak Kalkınma Ajanslarının varlığı proje havuzunun gelişmesini sağlayacak, proje seçim ve önceliklendirmenin, programlama ve uygulama süreçlerinin kalitesini ve hızını artıracaktır.[522]

Bu yapısal değişimlerin saha sağlıklı ve doğru yönetim ve koordinasyon yapısı sağlayarak, uzman kurumların alanında hem ulusal hem AB fonlarını koordine etme yetkisine kavuşmasıyla birlikte fon hazmetme kapasitesine olumlu yansımalar yapacaktır.

Bu noktada IPA-I döneminde dikkati çeken bir diğer stratejik yaklaşım ve önceliklendirme eksikliği, sektörel/tematik ve bölgesel OP programlamasının ayrı biçimde yapılmamış olmasıdır. Önceki bölümlerde ele alınan MDA ülkeleri gibi örneklerin aksine, IPA kapsamında Türkiye'de oldukça merkezi bir yönetim, koordinasyon, programlama ve uygulama yapısı oluşturulmuştur. Bu nedenle de yerel ve bölgesel düzeyle yönetişim yapısı eksik kalmıştır. IPA sisteminin işleyişini ulusal bazda belirleyen Başbakanlık Genelgeleri kapsamında yetki devri ve âdem-i merkeziyetçilik hususlarının mali yardımların programlama ve uygulamasında daha fazla öne çıkarılması gerekmektedir.

ÖUKP kapsamında 2000-2006 döneminde AB fonlarıyla finanse edilmiş olan ve en az gelişmiş 12 bölgede uygulanan Bölgesel Kalkınma Programları esasen adaylık ve üyelik dönemlerinde AB'de yaygın biçimde uygulanan Bölgesel OP'lerin doğrudan bir yansımasıdır. Bu deneyimin devamı olarak, Türkiye'de de bölgesel OP tanımlanmalıdır. Bölgesel OP tasarımını içerecek şekilde Türkiye'deki IPA sisteminin yapılandırılması

[522] Aracı kurumlarla ilgili yapısal öneriler bu bölümün izleyen kısımlarında ayrı bir başlık altında detaylı olarak sunulmaktadır.

yönetimsel hazmetme kapasitesini artırıcı bir etki yapacak ve AB fonlarının bilinirliği ve kullanımını toplumsal tabana yayacak önemli bir adım olacaktır.

İkinci bölümde ele alındığı üzere Bölgesel OP'ler, AB ülkeleri Yapısal Fonlar uygulamasında tüm ülkelerce uygulanan en temel OP'lerin başında gelmektedir. Bölgesel OP'lerin Türkiye'de yapılabilmesi durumunda, AB fonlarının ülkenin tüm sathına yaygınlaştırılması, KOBİ'ler, küçük ölçekli altyapı, sosyal kalkınma dâhil çok çeşitli alanlarda hibe programlar uygulanması, yerel ortaklarla işbirliği, ulusal, özel sektör ve yerel kaynakları mobilize ederek programların uygulanması ve fonların daha fazla oranda hazmedilmesi mümkün olabilecektir.

ÖUKP kapsamındaki AB bölgesel programları için bölge ve iller bazında mali ve fiziki ilerlemelerin de takip edilebildiği, raporlamaların sağlanabildiği bir yönetim bilgi ve izleme sistemleri kurulmuş olmasına karşın, IPA için oluşturulan yapılanmaya bu kazanımlar aktarılamamıştır. Bölgesel OP tasarımının hayata geçirilebilmesi halinde ÖUKP kapsamında uygulanan AB bölgesel programlarının kazanımlarının tümü tekrar hayata geçirilebilecektir.

3.2. Entegre Bölgesel Operasyonel Program Hazırlanması

2007-2013 periyodunu kapsayan IPA-I döneminde (ve izleyen dönemlerde günümüze kadar) IPA kapsamında hazırlanan OP'lerin sektörel nitelik taşıdığı görülmektedir. Çalışmanın ikinci bölümünde detaylı olarak ele alındığı üzere, esasen AB Bölgesel Politikasının fon uygulamaları sektörel ve bölgesel OP'ler olmak üzere iki ayrı sacayağına oturmaktadır. AB örnekleri, Entegre Bölgesel OP ya da her bir bölge bazında ayrı olarak yapılandırılan Bölgesel OP'lerle bu yaklaşımı uygulamaktadır.

IPA-I döneminde Türkiye'de ise bölgesel sınırlılıkları olan ancak özünde bölgesel olmayan bir sektörel operasyonel program olarak Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP hazırlanmış ve uygulanmıştır. Bölgesel OP için ise bir çalışma gerçekleştirilmemiştir. Bu

eksiklik Türkiye için başarıyla uygulanan ÖUKP Bölgesel Kalkınma Programlarının kazanımlarının sürdürülebilir kılınamamasına, Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'sine Avrupa Komisyonu tarafından getirilen coğrafi kısıtlar nedeniyle fonların yerele, bölgelere ve tüm Türkiye'ye yayılamamasına; KOBİ'ler, belediyeler, vb. yerel paydaşlara yönelik hibe programları uygulanamamasına ve yerelde proje havuzunun ve kapasite gelişiminin oluşumuna zemin hazırlanamamasına, dolayısıyla da Türkiye'nin hazmetme kapasitesinin sınırlanmasına yol açmıştır. IPA-I döneminde uygulanan Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP kapsamındaki coğrafi odaklanma yaklaşımı, sektörel operasyonel programa sınırlı bir ölçüde bölgesel nitelik kazandırmış olmasına karşın Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'si Bölgesel OP mantığından oldukça uzaktır.

Bölgesel OP tasarımının IPA kapsamına alınması Türkiye için önemli bir gereklilik ve fırsattır. Çevre ve Ulaştırma OP'lerine ilaveten sektörel bir OP olarak Rekabet Edebilirlik OP'si ve bölgesel bir OP olarak da Entegre Bölgesel OP olarak ayrıştırılmış OP'ler tanımlanması gerekmektedir. Bölgesel kalkınma bileşeni kapsamında yer alan sektörel OP'lerin coğrafi sınırlamaya tabi olmaması için müzakere yürütülmesi önemlidir.

Bu bölümde önerildiği gibi proaktif biçimde en üst siyasi ve bürokratik düzeyde koordineli biçimde yürütülecek müzakerelerle; AB mali yardımlarının **tahsisat kriterinin tüm aday ülkeler için 30 avro bazında hakkaniyetli biçimde Türkiye'ye de sağlanabilmesi halinde Bölgesel bir OP için de gerekli kaynak kendiliğinden oluşmuş olacaktır.** Böylelikle kalkınmaya yönelik ulusal ve yerel dinamiklerden beslenen ve aynı zamanda AB yakınsama önceliklerine uygun yatırım projelerinin finansmanı mümkün olabilecektir.

Türkiye'de her İİBS Düzey II bazında oluşturulan bölgeler, AB istatistiki bölge sınıflandırmasının bir yansımasıdır. Bölgelerin tamamında Kalkınma Ajansları koordinasyonunda yerel paydaşlarla birlikte hazırlanan Bölge Planları mevcuttur. Bu işler

yapı Bölgesel OP'ler için uygun bir zemin hazırlamaktadır. Entegre Bölgesel OP ile her bir bölge için AB, ulusal ve yerel önceliklerin ilişkilendirildiği ve bölgenin ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik eylemlerin gerçekleştirilmesi mümkün olabilecektir. Böylelikle inovasyon ve ar-ge gibi ülke genelinde öncelikli alanlar finanse edilebilirken, Entegre Bölgesel OP altında ise yerel projeler desteklenebilecektir. Ayrıca, bölgelerin rekabet gücü yüksek en öne çıkan alanlarındaki projelerin finansmanı ve üretken sektörleri destekler mahiyette çevre ve ulaştırma gibi alanlardaki küçük ölçekli altyapı gereksinimlerinin de OP kapsamında AB fonlarıyla finanse edilmesi mümkün olacaktır. Bu entegre yaklaşım hem fonların kullanımında odaklı bir etki yaratacak hem de fonları hazmetme kapasitesini yerelin dâhil olmasının getirdiği ivmeyle artıracaktır.

Türkiye, tezin 2. bölümünde ele alınan ülkelerden Macaristan'ın 2014-2020 döneminde izlediği yaklaşıma benzer olarak, görece daha gelişmiş bölgeleri için (Orta Macaristan) Bölgesi için bir Bölgesel OP ve diğer bölgelerin tamamını için Entegre Bölgesel OP uygulayabilir. Bu kapsamda, İstanbul, Ankara, İzmir gibi rekabetçi olan ve ilin kendisinin tek başına Düzey II bölgesi olduğu gelişmiş bölgeleri için ayrı bir Bölgesel OP, diğer bölgeler için önce Entegre, sonrasında fonların artmasıyla birlikte ayrı ayrı finansman bütçesi olan Bölgesel OP'ler de uygulayabilir.

IPA-I döneminde Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP kapsamında altında uygulanan projelerle sinerji yaratacak biçimde çevre ve ulaştırma alanlarında tamamlayıcı projelerin finansmanı mümkün olamamıştır. Bölgesel OP'nin yaklaşımını Türkiye'ye yakın büyüklüğe sahip Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, ve Romanya gibi birçok ülke uygulamış ve fon hazmetme kapasitelerini artırmıştır. AB'ye yeni üye olan ülkelerde ilk dönemde ağırlıklı olarak bölgesel düzeyde her bir bölge bazında değil, entegre tek bir bölgesel operasyonel program hazırlanmasının tercih edildiği görülmektedir. Zaman içinde kazanılan tecrübe, aracı kurumların yapılandırılması, insan kaynağının bu doğrultuda güçlendirilmesi sonrasında her bölgede ayrı ayrı OP'ler

uygulamaya konulmuştur. AB'deki bu yaklaşımın Türkiye tarafından da uygulanması faydalı olacaktır.

Mevcut durumda, Programın yönetilmesinden sorumlu olmak üzere program otoritesi görevini üstlenebilecek kurum Kalkınma Ajanslarının merkezi kamu kurumu düzeyinde koordinasyonundan sorumlu kurum olmalıdır. IPA-I döneminde bu kurum ÖUKP kapsamında AB fonlarıyla Bölgesel Kalkınma Programları uygulamasını da gerçekleştiren Devlet Planlama Teşkilatı'ydı. 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş sonrası 10 Temmuz 2018 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeniden yapılandırılan kamu kurumlarının görev dağılımı çerçevesinde Kalkınma Ajanslarından ve Bölgesel Politikadan sorumlu kurum Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı olmuştur.[523] Bu nedenle Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının Entegre Bölgesel OP'den sorumlu Program Otoritesi kurum olarak belirlenmesi uygun olacaktır. Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü söz konusu Kararnamenin 387/1/g maddesi kapsamında Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının hizmet birimleri arasına eklenmiştir. Aynı Kararnamenin 394 üncü maddesinin 1 inci bendi uyarınca Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğünün görev ve yetkileri yer almaktadır (Ek-4).

Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğünün görev tanımını içeren söz konusu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çerçevesinde yer alan bölgesel gelişme amaçlı entegre veya tematik destek programları ve projeler geliştirmek, uygulamak ve bölgesel gelişme alanında uluslararası kuruluşlarla çalışmalar yapmasına olanak sağlayan maddeler bulunmaktadır. Bu maddeler Entegre Bölgesel OP'yi uygulamak için yeterli düzeyde ulusal yetki sağlamaktadır. Daha önce DPT'de ÖUKP kapsamında finanse edilen AB Bölgesel Kalkınma Programlarında çalışan insan kaynağını da bünyesinde bulunduran bu birim, Bölgesel Kalkınma Programları uygulamaya ilişkin gerekli bilgi ve tecrübeye

[523] Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı görevleri 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile 10 Temmuz 2018 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanmıştır (Sayı: 30474). Detaylı bilgi için bkz. https://www.sanayi.gov.tr/mevzuat/cbk/mc0807018211

sahiptir.[524] Genel Müdürlük içinde bulunan "Fonlar ve Teknik İşbirliği Dairesi" bu anlamda genel koordinasyonunu yapabilecektir, dolayısıyla hâlihazırda bir kurumsal altyapı da mevcuttur.[525] Bu adımın atılmasına dair kararın Avrupa Komisyonu ile görüşülerek alınması halinde, IPA'nın işleyişini düzenleyen ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş sonrası Cumhurbaşkanlığı Genelgesi olarak ismi değişen Genelge düzenlemesi ile hayata geçirilmesi mümkün olabilecektir.

Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü'nün daha önce ÖUKP Programını uygulayan birimin devamı niteliğinde kurumsal hafıza ve birikime sahip olması; 2000-2006 döneminde AB fonlu bölgesel kalkınma programları uygulamak için hâlihazırda akredite olmuş olması ve IPA-I kapsamında da Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'si deneyimini bünyesinde barındıran Bakanlık olması nedeniyle Komisyon'un bu OP için kurumsal akreditasyon sürecini hızlı ilerletmesi söz konusu olabilecektir.

Türkiye'de bölgesel kalkınma programlarının uygulanması ve izlenmesi anlamında gerekli kapasite merkezi düzeyde büyük ölçüde mevcuttur. İhale ve ödeme işlemlerinin başlangıç döneminde Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'sinin uygulama birimince veya MFİB tarafından yerine getirilmesi geçiş dönemi için öngörülebilecektir. Kalkınma ajanslarının aracı kurum olarak akredite olması sonrası ilerleyen aşamada ihale ve ödeme gibi fonksiyonlar için bu ara yapılara MDAÜ örneklerinde olduğu gibi uygulamada da yetki devri sağlanabilir. Böylelikle faydalanıcıya en yakın yerel düzeyde konumlanmış olan kalkınma ajansı yerindenlik (subsidiarite) ilkesine uyumlu olarak yönetişim yaklaşımını daha etkili biçimde uygulayabilir ve âdem-i merkeziyetçi olmanın getirdiği esneklikle hazmetme kapasitesini olumsuz etkileyen programlama ve uygulama süreçlerinin daha da hızlandırılması mümkün olacaktır.

[524] DPT Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü tarafından ÖUKP çerçevesinde öncelikli görülen İBBS Düzey II bölgelerinde bölgesel kalkınma programları hazırlanmış ve uygulanmıştır.
[525] Genel Müdürlük yapısı için bkz. https://www.sanayi.gov.tr/merkez-birimi/b94224510b7b/teskilat

3.3. IPA Kapsamında Aracı Kurumların Belirlenmesi

Tezin ilk bölümünde AB Bölgesel Politika uygulamaları ve ikinci bölümünde ele alınan AB ülkeleri örneklerinde ifade edildiği üzere, aracı kurumlar (intermediate bodies) temel olarak programlama ve uygulamada önemli roller üstlenen yapılardır. Proje tekliflerinin ilk seçimi, uygulama sırasında kontrol, faydalanıcılarla iletişim halinde olma, ihale ve ödeme yapma gibi görevleri öne çıkmaktadır.

AB Başkanlığının 03 Nisan 2014 tarihli duyurusunda vurgulandığı üzere, AB Bölgesel Politikasına uyum kapsamında 25.01.2006 tarih ve 5449 No'lu Kanun ile Kalkınma Ajansları kurulmuştur.[526] Bulundukları bölgelerde ekonomik ve sosyal kalkınmasına destek olmayı hedefleyen Kalkınma Ajansları tarafından uygulanan proje teklif çağrısı modeli, AB mali yardımlarında uygulanan modelin benzeridir. Türkiye'de kalkınma ajansları AB'deki bölgesel kalkınma ajansları modeline uygun olarak kurulmuş yapılar olması nedeniyle, hibe programları uygulama dâhil AB kurallarına, süreçlerin işleyişi ile ilgili bilgiye ve donanıma sahiptir. Bulundukları bölgede ara yapılar olarak tasarlanmış, programlama, uygulama, ihale, sözleşme, izleme ve değerlendirmede uzman kurumlar olmaları nedeniyle; IPA mali yardımları alanında aracı kurumlar olarak bölgelerinde konumlandırılmaları AB fonlarının yönetimsel hazmetme kapasitesinin artırılması açısından hayata geçirilmesi gereken bir diğer gerekliliktir. Kalkınma ajansları hâlihazırdaki ulusal politika görevleri kapsamında kurumlar arası işbirliği, ortak çalışma ve koordinasyon kültürünün hâkim olduğu birimler olması nedeniyle bu görevi yerine getirecek gerekli teknik donanım ve kurumsal kültüre, yerindenlik, ortaklık, katkısallık ve eş-finansman olmak üzere AB Bölgesel Politika ilkelerinin yerelde uygulanmasını koordine edebilecek yetkinliğe sahip yapılardır. 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının

[526]AB Başkanlığının 03 Nisan 2014 tarihli duyurusu için bkz. https://www.ab.gov.tr/45248.html

Hizmetlerine İlişkin Kanun,[527] Proje ve Faaliyet Yönetmeliği,[528] Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği[529] gibi AB uygulamaları ve akreditasyon için gerekli temel düzenlemelere de hâlihazırda sahiptirler.

Programlama ve uygulama sürecinde yaşanan gecikmeler, proje havuzunun zayıflığı gibi temel sorunlar, Türkiye'de aracı kurumlar olarak belirlenecek sektörel uzmanlığa sahip kurumlara IPA kapsamında ihtiyaç bulunduğunu açıkça ortaya koymaktadır. Aracı kurumların DIS sistemine ve kurumsal aktörlerin arasına dâhil edilmesiyle, Program Otoritesi kurumlarla proje sahibi faydalanıcıların arasında tedbir bazında faaliyet gösterecek ve alanında uzmanlaşmış kurumlar yer alacak ve programlama ile uygulama yetkileri bu kurumlara devredilecektir.[530]

Bölgesel Kalkınma bileşeni altında yer alan sektörel OP'ler için özellikle aracı kurum belirlenmesi ihtiyacı mevcuttur. Bu başlıktaki OP'ler altında Türkiye'de birden fazla farklı kurumun uzmanlık ve yetki alanına giren konular bulunmaktadır. Aracı kurumlar, bölgesel kalkınma bileşeni kapsamındaki OP'lerin tedbir bazlı içeriğine uygun olarak, AB mali yardımlarının programlanması, uygulanması, yönetimi ve kontrolü konularında desteklemek ve yardım etmekle görevli uzmanlaşmış teknik kurumlardan seçilmelidir.

- Çevre OP'si için içme suyu yatırımlarıyla ilgili olarak Devlet Su İşleri,
- Ulaştırma OP'si için demiryolları yatırımlarıyla ilgili olarak Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları,

[527] 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Hizmetlerine İlişkin Kanun için bkz https://www.sanayi.gov.tr/mevzuat/kanun/mc0307011617
[528] Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Yönetmeliği için bkz. https://www.sanayi.gov.tr/mevzuat/yonetmelik/mc0307011126
[529] Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği için bkz. https://www.sanayi.gov.tr/mevzuat/yonetmelik/mc0307011124
[530] Dıraor (2008:90).

- Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'si için KOBİ'ler alanında KOSGEB, ar-ge alanında TÜBİTAK, turizm alanında Kültür ve Turizm Bakanlığı ve
- Kalkınma Ajansları hem rekabet edebilirlik hem de potansiyel Entegre Bölgesel OP için

en uygun aracı kurumlardır.

Diğer taraftan, IPA'nın 4. bileşeni olan İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi bileşeni altındaki tek OP olan İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi OP'si kapsamında eğitim ve mesleki eğitim konuları önemli bir başlıktır. Ancak Program Otoritesi Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığıdır. Bu OP için de Milli Eğitim Bakanlığı'nın aracı kurum olarak belirlenmesi ihtiyacı mevcuttur. Böylelikle bu uzmanlık alanlarına hâkim bu teknik kurumlar proje havuzunu zenginleştirerek, programlama ve uygulamada doğrudan rol alarak süreçlerin kalitesini artırabilecek ve hızlandırabileceklerdir. Ayrıca AB fonlarını programlama, uygulama ve yönetme kapasiteleri de bu ilgili kurumlar nezdinde daha etkili bir şekilde yayılabilecek ve kurumsal kapasite gelişimi kuvvetlenecektir.

Tezin önceki bölümlerinde vurgulandığı gibi, AB ülkeleri kendi OP'leri için aracı kurumları hem programlama/program yönetimi hem de mali yönetim fonksiyonları için belirlemişlerdir. Türkiye'de IPA kapsamında bu yapılar olmadan system aşırı merkeziyetçi bir anlayışla yapılandırılmıştır. Bu durum Program Otoritelerinin uzmanı olmadıkları konularda (örneğin Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'sinin 1.4. turizmin geliştirilmesi tedbiri kapsamında turizm altyapı ve kapasite gelişim projeleri ile OP'nin 1.3. ar-ge ve inovasyon ile ilgili tedbiri kapsamında en az gelişmiş bölgelerde ar-ge ve inovasyon projeleri gibi) projelerini coğrafi sınırlamaya konu zorluklara da tabi olarak geliştirmeye çalışmasıyla sonuçlanmıştır. Bu durum proje havuzu oluşturma çalışmalarını sekteye uğratmış, programlama kalitesini azaltmış, uygulama için kalan süreyi azaltmış, fon hazmetme kapasitesini yönetimsel

açıdan büyük ölçüde kısıtlamış ve fon kaybına yol açmıştır. Bu nedenle tedbir bazında uzmanlaşmış kurumları merkezi düzeyde veya yerel/bölgesel düzeyde aracı kurumlar olarak belirlenmesi yönetimsel hazmetme kapasitesinin artırılması açısından önemli bir gerekliliktir.

Türkiye'de bölgesel kalkınma amaçlı olarak bölgesel gelişme planları hazırlanmış ve uygulamaya konulmuştur. Tamamlayıcı bir üst düzeyli yönetim ve koordinasyon yapısı olarak Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu ve Bölgesel Gelişme Komitesi kurulmuştur. Bu Yüksek Kurula ve Komiteye ilaveten bölgesel düzeyde 26 kalkınma ajansı ve 81 ilde kalkınma ajanslarına bağlı bir birim olarak yatırım ofisinin kurulmuş olması önemli kazanımlardır. Bu nedenle aracı kurumlar olarak Kalkınma Ajanslarının belirlenmesi aynı zamanda merkezi, bölgesel, yerel düzeylerde farklı katmanları ve toplumsal kesimleri de AB mali yardımların yönetimi ve uygulanması sürecine entegre edebilecek etkili bir yönetişim modelinin de hayata geçirilmesini sağlayacaktır.

Gaziantep-Adıyaman-Kilis Bölge Planında[531] doğrudan aracı kurum ismi zikredilmese de; Kalkınma Ajanslarının AB fonları başta olmak üzere, kaynak yönetimindeki rolü ve etkinliği artırılmasına yönelik bir vizyonun bulunduğu görülmektedir. Bu yönüyle kalkınma ajanslarının aracı kurum olarak kaynak yönetiminde üstlenebilecekleri rollere istekli olmaları ileriye dair önemli bir göstergedir.

IPA-I dönemi öncesinde, 2000-2006 döneminde hazırlanan ÖUKP'de ÖUKP'nin "Yönetim Yetkilisi" olarak belirlenmiş olup, ÖUKP'de uygulamaya ilişkin görevlerin sektörel ve bölgesel kurumlar gibi "ara kurumlara devredilebileceği" ve bölgesel alanda Hizmet Birlikleri ve Bölgesel Kalkınma Ajanslarının "ara kurumlar" olarak faaliyet göstereceği belirtilmiştir. Buna karşın ÖUKP'de kurulan bu altyapı bu yapılar IPA'da sürdürülememiştir.

[531] Gaziantep-Adıyaman-Kilis Bölge Planı dahil tüm bölge planlarını görmek için bkz. https://www.sanayi.gov.tr/bolgesel-kalkinma-faaliyetleri/strateji-belgeleri/01154b

IPA döneminde Kalkınma Ajanslarının aracı rolü üstlenmesi ile vizyon öngörüsüne, zamanlaması IPA'nın ikinci dönemine denk gelen bir şekilde gecikmeli de olsa, yalnızca bir belgede atıf olduğu tespit edilmiştir. Bu belge, 2014-2023 dönemi için (mülga) Kalkınma Bakanlığı tarafından 2016 yılında hazırlanan Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisidir (BGUS).[532] Kalkınma Bakanlığı 2026 yılında "AB Katılım Öncesi Mali Yardımları ve Yapısal Fonların bölgesel gelişme için etkin kullanımı" başlıklı yatay amaçlar kısmında ilk kez resmi bir belgede bu rolü zikretmiştir:[533]

"*IPA II döneminde (2014-2020) kalkınma ajanslarının, fonların kullanımı için proje geliştirme ve olgunlaştırma sürecinde daha etkin rol almaları, bölgelerindeki uygulamaları koordine eden* ***aracı kurum rolü üstlenmesi*** *ve AB fonları ile finanse edilecek sektörel programların belirli öncelik ve tedbirleri kapsamında bölgelerindeki uygulamalara destek sağlaması öngörülmektedir. Ajansların bu görevi üstlenmelerine yönelik kurumsal kapasite geliştirme faaliyetleri hızlandırılacaktır."*

Fonlarda bölgesel ihtiyaç ve ulusal kaynaklarla tamamlayıcılığın esas alınacağı, Bakanlığın koordinesinde proje havuzu oluşturularak mükerrerliklerin önleneceği ifade edilmektedir. Tezde önerilene uyumlu biçimde kalkınma ajanslarının yerelde proje havuzlarını oluşturarak, buna teknik ve mali kaynak da aktararak, kurumsal kapasiteyi artırması hedeflenmektedir. Ancak tüm bu planlamalar, kâğıt üzerinde kalmış bir vizyon olarak gerçekleştirilememiş hedeflerdir. IPA-I döneminde bu sağlanamadığı gibi BGUS'un hedeflediği IPA-II (2014-2020) döneminde de aracı kurumlar olarak kalkınma ajanslarının konumlandırılması sağlanamamıştır. Ancak hayata geçirilememiş olsa da, yine de bu üst ölçekli politika belgesinde en azından hedef olarak IPA ve aracı kurum ilişkisinin önemini işaret eden bir öncelik tanımlanmış olması memnuniyet vericidir. Kalkınma Bakanlığının kapatılması ve ulusal bazda bölgesel politika yapma görevinin

[532] Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi için bkz. https://www.sanayi.gov.tr/bolgesel-kalkinma-faaliyetleri/strateji-belgeleri/01135b
[533] Kalkınma Bakanlığı (2016:123).

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının görev alanıyla uyumlu olmaması sonucunda BGUS'un işlevsiz kalmasıyla aracı kurum rolü ile ilgili filizlenen bu vizyonun daha başlangıç aşamasında uygulamaya geçemeden işlevsiz kaldığını düşündürmektedir.

Tezin önceki bölümlerinden hatırlanacağı üzere, merkezi kamu kurumlarının rolü devam etse de, yakın dönemde AB Uyum Politikası, özellikle MDAÜ'ler olmak üzere, AB üyesi devletlerin bölgesel ve yerel yapılarının güçlendirilmesine odaklanmıştır. Benzer şekilde, tez kapsamında özellikle ilk aşamada hazırlanması önerilen Entegre Bölgesel OP ve ileride her bölge bazında ayrı ayrı yapılacak olan Bölgesel OP'ler için aracı kurumlar olarak kalkınma ajanslarının belirlenmesi önem taşımaktadır. Aracı kurumların IPA sistemine dâhil edilmesiyle, Türkiye'de ortaklık ilkesinin uygulanmasında başarılı örnekler ve yönetişim anlayışı artan oranda kendine yer bulacaktır.

3.4. Proje Havuzunu ve Ortaklıkları Güçlendirme

IPA kapsamında proje havuzu oluşturma ve kapasite geliştirme bağlamında en temel ihtiyaçların başında, kalkınma ajansları ve bölge planları ile yerel düzeyde yapılan tespitlerin, bölgesel kalkınma önceliklerinin ve bölgesel kalkınma stratejilerinin öne çıkarılması ve bu kapsamda proje hazırlama yetkinliklerinin merkezi ve yerel düzeyde kamu kurumları, belediyeler, STK'lar ve KOBİ'lere yaygınlaştırılması gelmektedir. Bu kapsamda ayrıca, ulusal fonlarla AB fonlarının tamamlayıcılığı ve tutarlılığının, daha fazla sayıda proje teminin ve yeterli içerik ve sayıda projelerden oluşan proje havuzunun yereldeki bu paydaşların aracılığıyla oluşturulması gerekmektedir.

Daha önceki bölümlerde ele alındığı üzere AB Bölgesel Politikasının planlama ve programlama yaklaşımıyla uyumlu biçimde fon kullanımının İBBS Düzey II seviyesinde programlanması ve izlenmesi önem taşımaktadır. Bu nedenle kalkınma ajanslarının AB mali yardımları için aracı kurumlar olarak belirlenmesi ve bu doğrultuda IPA'nın

işleyişini ve ulusal görev dağılımını belirleyen düzenlemelerin revize edilmesi önem taşımaktadır.

Kalkınma Planı, OVP olmak üzere ulusal bazdaki temel strateji dokümanlarına ve yerel düzeyde de bölge kalkınma planlarına AB fonları ile ilgili hususlar doğrudan ve ölçülebilir biçimde entegre edilmelidir.

Türkiye'de bölge planlarının ilk örneklerinden biri 2006 yılında hazırlanan Yeşilırmak Havza Gelişim Projesi (Amasya, Çorum, Samsun, Tokat) Bölgesel Gelişme Ana Planıdır.[534] Bu planın "Dış Çevre Analizi" başlıklı bölümünde "AB: Bölgesel Politikalar ve Uygulama Araçları" kısmının yer aldığı, ÖUKP kapsamında AB fonlarıyla finanse edilen bölgesel kalkınma programlarına ve yeni bir fon kaynağı olarak IPA'ya atıf yapıldığı görülmektedir.[535] Ancak söz konusu bölüm, aday ülke olarak Türkiye'nin AB mali yardımlarından yararlanacağını belirten ve bileşenlere dair bilgi veren sınırlı bir ifade olarak kurgulanmıştır. Dokümanın sonuç bölümünde özellikle AB izleme değerlendirme metodolojisi, izleme ve değerlendirme sistemi ile ex-ante, ara değerlendirme ve nihai değerlendirme ve göstergeler gibi unsurları benimsemiştir.[536] Bu yaklaşım esasen dönemin Kalkınma Planında bile olmayan bir kapsamda, AB Bölgesel Politikasının mali yardımlar ve planlama yaklaşımında benimsediği sonuç odaklı izleme yaklaşımının bölge planı düzeyinde uygulanmaya çalışıldığını göstermesi bakımından önemlidir. Bu çerçevede çıktı, sonuç ve etki göstergeleri doğrulama kaynakları ile birlikte planda yer almıştır. Plan'da IPA fonlarına yapılan atıf dikkat çekicidir: "*IPA fonlarının harcanması için mevcut kurumsal yapılardan yararlanma ya da yeni kurumsal yapının oluşturulması konularındaki çalışmalar devam etmektedir*."[537] AB mali yardımlarıyla ilgili bu ifadeler, esasen bölge planları ve planlamanın bu öncül uygulamalarında, IPA

[534] DPT (2016).
[535] DPT (2016:77).
[536] DPT (2016:342).
[537] DPT (2016:361).

özelinde AB mali yardımları ile ilgili farkındalığa ve mali işbirliği süreçlerinde yer alma konusundaki iradenin varlığına işaret etmektedir. Ancak kalkınma ajanslarını aracı kurumlar olarak konumlandırarak programlama ve uygulamada yer almasına yönelik herhangi bir planlama öngörüsü bulunmamaktadır.

Esasen İBBS Düzey II bazında bölge planlarının yaygın olarak 2010-2013 dönemini kapsayacak biçimde hazırlandığı görülmektedir.[538] IPA-I döneminin 2007-2013 dönemini kapsadığı düşünüldüğünde, AB mali yardımlarının kapsamının belli olduğu ilk dönemde bölge planlarının da kaleme alınıyor olması bir avantajdır.

IPA-I dönemi ile aynı süreçte 2010-2013 dönemine yönelik hazırlanan ve uygulanan 24 adet Bölge Planı, bu Planlardaki IPA ve AB fonları ilişkisi, yapılan değerlendirme ve atıflar yönünden tez kapsamında incelenmiştir. Tablo 34'de görüleceği üzere, yerel paydaşlarla birlikte ilgili kalkınma ajansları koordinesinde hazırlanan 2010-2013 dönemi bölge planlarının büyük bölümünde IPA ve AB Fonları ilişkisi Plan içinde kurulmuştur (EK-5).

EK-5 kapsamında detaylı olarak görüleceği üzere, söz konusu dönemde Kalkınma Ajansları IPA'yı finansman kaynağı olarak görmektedir. Bu doğrultuda örneğin, Diyarbakır-Şanlıurfa Bölge Planında yer aldığı gibi, AB katılım öncesi mali yardım fonlarından finanse edilen projeleri olan Kalkınma Ajansları da bulunmaktadır. Bölge Planının önemli bir kısmında IPA'ya yeterli düzeyde atıf bulunmamaktadır. Ancak ulusal düzeydeki Kalkınma Planı ile kıyaslandığında, AB fonlarıyla ilgili bölge planlarında daha fazla doğrudan ilişkilendirme ve önceliklendirme bulunduğunu söylemek yanlış olmaz.

Trakya Kalkınma Ajansı (2010:113) tarafından yerel paydaşların katılımıyla hazırlanan Trakya Bölgesinin Bölge Planı incelendiğinde, GZFT analizinde "*Bölgenin IPA kapsamındaki operasyonel programlardan yararlanamaması*" zayıf yönler arasında

[538] Türkiye'de uygulanan bölge planlanlarının detayları için bkz. https://www.sanayi.gov.tr/bolgesel-kalkinma-faaliyetleri/strateji-belgeleri/01154b.

"*Bölgenin IPA Programı kapsamı dışında kalması*" ise tehditler arasında yer almıştır. Ancak esasen Sınır Ötesi İşbirliği kapsamında bölge IPA'nın 2. bileşeni kapsamındaki fonlardan yararlanabilmektedir. Bu noktada, Planların çoğunda yerel düzeyde IPA fonlarıyla ilgili faydalanıcılarda farkındalık ve bilgilendirme çalışmalarına olan ihtiyacı işaret etmektedir.

Ek-5'de yer alan listelemedeki bazı ifadeler, önemli tespit ve ihtiyaçları işaret etmek üzere tez kapsamında koyu renkle vurgulu olarak gösterilmektedir. Kalkınma ajanslarının önemli bir kısmının, AB fonları ve hibelerden etkin bir şekilde yararlanılmasını sağlamak amacıyla teşvik edici eylem ve politikalar geliştirme ihtiyacını tespit ettikleri; bu kapsamda proje bilgi ve birikimi eksikliği, uygulamaya dönük eğitim yetersizliği ve çalışanların yabancı dil eksikliği gibi nedenleri fonların etkili kullanımı ve proje havuzu oluşturmada engel olarak değerlendirdikleri görülmektedir. Çözüm olarak kalkınma ajanslarının incelenen Bölge Planlarında önerdikleri;

- *"Belediyelerin hibe fonlardan etkin biçimde yararlanabilmeleri için birlik kurma ve işbirliği girişimlerini özendirme",*
- *"Kurumlar arasında ortak proje yapma kültürünün geliştirilmesi",*
- *"Fonlardan yararlanma oranlarının artırılmasını sağlamak amacıyla ilgili kuruluşlara tecrübe kazandırma",*
- *"Bölgenin önceliklerine uygun olarak, kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği içinde bir proje havuzu oluşturulması",*
- *"Geçmiş ve devam eden projelerin envanterinin çıkarılması",*
- *"Kamu kurumları, üniversiteler, meslek kuruluşları, STK'lar ve özel sektördeki proje hazırlayan kişilerin iletişim veri tabanının oluşturulması",*

- *"Üniversitelerde proje kulüpleri kurulması teşvik edilerek, bölgeler arası ve uluslararası işbirliği projeleri desteklenmesi",*
- *"Sivil toplum yararına kullanılabilecek ulusal ve uluslararası fonların tanıtımına yönelik çalışmalar yapılması suretiyle proje üretme kapasitesinin artırılması"*

gibi hususlar son derece değerlidir ve hayata geçirilmesi Türkiye'nin yönetimsel hazmetme kapasitesi üzerinde olumlu etki yapacaktır. AB fonlarının bölgeye çekilmesi için ajans personeli ve bölge paydaşlarının bu kapsamda eğitim ve kapasite geliştirme uygulamalarına tabi tutulmaları OP'lerin teknik yardım bileşeni altındaki kaynaklarla sağlanabilecektir.

Bu çerçevede öncelikle Bölgesel Kalkınma Planlarındaki AB mali yardım boyutu detaylandırılmalı ve AB fonlarıyla gerçekleştirilebilecek ihtiyaçlar belirtilerek önceliklendirilmelidir. Proje havuzunu güçlendirme için uygulanabilecek diğer bir öneri ise özellikle enerji, çevre, ulaştırma, KOBİ'ler ve sanayi alanındaki yatırım projeleri için finansal araçlar ve bütçe garantileri için karma finansman kolaylığı (blended facility) mekanizması veya bir platform kurulmasıdır. Bu imkân Avrupa Komisyonu tarafından 2028 yılında hazırlanan AB Mali Tüzüğünün 159 nolu maddesinden kaynağını almaktadır.[539]

Finansal araçlar ve bütçe garantileri için karma finansman kolaylığı sağlanması hususu, kredilerle de ilişkili olduğundan ulusal bütçe ve politika öncelikleri bakımından da dikkatle ele alınması gereken bir konudur. Özellikle garanti alanında yetkin finansal kurumlar, ilgili tematik alanlardan sorumlu Program Otoriteleri ve ulusal bütçe süreçlerinin koordinasyonundan sorumlu Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB), Hazine ve Maliye Bakanlığı gibi kurumlarla ile eşgüdümlü bir iç mekanizma kurgusu yapılması ve Türkiye'nin ulusal önceliklerinin bütçe imkânlarıyla uyumlu

[539] AB Finansman Tüzüğü ile ilgili detaylar için bkz. Avrupa Komisyonu (2018b).

biçimde programlamada söz sahibi olacak şekilde yer almasının sağlanması önem taşımaktadır. Ayrıca, KOBİ'ler için en uygun finansal araçların belirlenmesi gereklidir.

Tezin ikinci bölümünde de vurgulandığı gibi, AB ülke örneklerinde mali yardımlar alanında finansal araçlar, kentsel gelişim, enerji verimliliği ve yenilenebilir enerji kaynakları konularında en fazla payı alarak yüksek oranlarda fon absorbe etmektedir. Özel sektörün katılımıyla birlikte, AB ve ulusal eş-finansmanın yanı sıra özel sektör katkısı da mevcut kaynak hacmini büyütmekte ve bu da finansal araçların yatırım, kalkınma ve istihdam üzerindeki etkisini artırmaktadır. AB Uyum Politikası uygulamaları arasında düşük karbonlu finansal araçlar, ar-ge ve inovasyon, sürdürülebilir istihdam, çevre ve kaynak verimliliği, sosyal içerme, bilgi ve iletişim teknolojileri, ağ altyapıları, eğitim ve mesleki eğitim gibi alanlar finansal araçların kullanımında öne çıkmaktadır. Kullanılan finansal araçlar arasında kısa ve orta vadeli krediler (özellikle KOBİ'ler ve girişimcilik destekleri için), garantiler, başlangıç sermayesi, mikrofinans (istihdam, KOBİ rekabetçiliği ve girişimcilik için), borçlanma ve öz kaynak yöntemlerinin bir arada kullanıldığı ara (mezzanine) finansman ile uzun dönem krediler (özellikle enerji ve altyapı projeleri için) bulunmaktadır. Türkiye'de IPA bileşenleri bu alanlarla uyumlu olup, özellikle rekabet edebilirlik alanındaki OP öncelikleri ekseninde KOBİ'ler ve girişimcilik destekleri için krediler, garantiler, başlangıç sermayesi, mikrofinans konularının IPA kapsamında finansmanının sağlanması için çalışmalar yapılması proje havuzu ve fon hazmetme kapasitesi üzerinde olumlu etki yapacaktır.

Tezin Türkiye ile ilgili bölümünde vurgulandığı üzere IPA-I kapsamında uluslararası kuruluşlarla ve sağladıkları finansman imkânlarıyla ilgili sınırlı düzeyde işbirlikleri mevcuttur. Yapılan işbirlikleri hem altyapıya yönelik krediler bazında hem de kurumsal kapasite gelişimine yönelik teknik yardım destekli projeler mahiyetinde gerçekleşmiştir. IPA-I döneminde ihmal edilen kredi ve finansman mekanizmaları ekseninde uluslararası finans kuruluşlarıyla işbirliği geliştirilmesi doğru bir kurguyla

yönlendirildiğinde, özellikle yatırım boyutu yüksek projelerin sayısının proje havuzunda artırılması ve ulusal eş-finansman koşulunu sağlayıcı biçimde finansal kuruluşlardan kredi kolaylığı sağlanması bakımından önemli bir olanak sunabilecektir. Ancak bu noktada, proje seçiminin ulusal önceliklerle AB önceliklerinin kesiştiği alanlarda yapılması önem taşımaktadır. Ulusal öncelikli proje stoku dışındaki ikincil önemdeki projelerin ulusal bütçeye yük getirecek şekilde maliyetli kredi ödemeleri olarak geri dönmesine engel olarak, AB projelerinin ulusal bütçeyle tamamlayıcı ilişkisinin kurulması sağlanmalı ve ikincil öncelikli projelerin finansmanından kaynaklı verimsizlik ve bütçe yükü riski önlenmelidir.

3.5. Merkezi, Bölgesel ve Yerel Düzeyde Kapasite Gelişimi

MFİB, AB fonlarının ihalelerinin yapılması, sözleşme ve ödemelerin gerçekleştirilmesi gibi programlama ve uygulamada çok kapsamlı deneyime haiz bir kurumdur. IPA kapsamındaki OP'lerden sorumlu Program Otoritelerinin bu fonksiyonları kendi bünyelerinde yürütecek şekilde MFİB'de işbirliği protokolleri marifetiyle yetiştirdikleri personeli tekrar birimlerine kazandırarak geçiş dönemini tamamlamıştır. Bu süreç MFİB'nin ulusal ölçekte kapasite oluşturma anlamında ne denli stratejik bir potansiyel sunduğunu gözler önüne sermektedir. Bu yetki devri Program Otoritelerine yapılmadan önce MFİB sistemdeki tüm ihale, sözleşme, ödeme unsurlarından sorumlu olduğu için, Avrupa Komisyonu Delegasyonunun ön onay (ex-ante) yetkisini kullanırken ilettiği ret ve revizyon yorumları dâhil tüm bilgilendirmeler MFİB üzerinden faydalanıcı kurumlara iletilmekteydi. Bu nedenle, başarılı proje dokümanları ve ihale belgeleri nasıl hazırlanır vb. konularda önemli bir uzmanlık, rehberlik bilgi ve deneyimi MFİB'de zaman içinde oldukça iyi bir düzeyde oluşmuştur. Bu bilgi ve deneyimin kurumsallaştırılmış biçimde ulusal ve yerel paydaşların istifadesine sunulması önemlidir.

Sadece AB fonları için değil, esasen tüm uluslararası finansmanla fonlanacak projeler ve hatta ulusal projeler için de MFİB bir okul gibi düzenleyeceği sistematik eğitim programlarıyla belirli bir takvim ve periyod dâhilinde bu bilgiyi ve uzmanlığı diğer ulusal kurumlara yayabilir. Bu amaçla, MFİB, merkezi, bölgesel ve yerel paydaşlara ve faydalanıcılara uygulama deneyimini ve bilgi birikimini taşıyacak şekilde konumlandırılmalı ve bu yeni fonksiyonu MFİB ile ilgili yasal düzenlemelerdeki görev tanımına doğrudan eklenmelidir.

İlaveten AB mali yardımlarından kapasite gelişimine yönelik SEI benzeri teknik yardım projelerinin hazırlanması ve uygulanmasına devam edilmelidir. Ancak yönetimsel hazmetme kapasitesinin kalıcı olarak artırılabilmesi ve sürdürülebilir kılınmasını teminen iç kapasiteye dayalı bir sistemin kurgulanması önemlidir. MFİB'nin kurumsal kapasite inşa eden rehber bir görev tanımıyla idari açıdan ve farklı düzenlemelerle konumlandırılması faydalı olacaktır.

Aracı kurum olarak Avrupa Komisyonu tarafından akredite edilmelerini müteakiben, Kalkınma Ajansları da benzer bir kapasite geliştirme rolünü yerel ve bölgesel düzeyde üstlenmelidir. MFİB ve Kalkınma Ajansları işbirliğinde bu amaçla etkili bir kapasite gelişim planı uygulamaya geçirilmeli ve özellikle proje ve ihale dokümanları hazırlama, uygulama, izleme ve değerlendirme alanlarında faydalanıcı kurumların, yerel paydaşların kapasitesinin artırımı sağlanmalıdır.

Bu kurumsal adım, AB mali yardımlarının yönetimsel hazmetme kapasitesinin geliştirilmesi, mali yardımlar alanında insan kaynağının yetiştirilmesi ve ortaklık (partnership) ilkesinin sahada doğrudan yansımasını sağlamak adına da son derece önemli bir inisiyatif olacaktır. İnsan kaynakları gelişimi, kapasite oluşturma, ortaklık ve kamu bilinci (iletişim, bilgi ve tanıtım) konularında bu şekilde etkili bir uzmanlık rehberliğinde koordineli biçimde sağlanmış olacaktır. Bölgesel ve sektörel önceliklere uygun, daha kaliteli nitelikte ve sayıca yüksek projeden oluşan proje havuzu (project pipeline)

oluşması temin edilerek, AB fonlarına başvuru süreçleri hızlandırılarak daha etkili biçimde koordine edilecektir.

Ekonomik ve sosyal ortaklar ile diğer paydaşların sosyal ve bölgesel kalkınma politikalarının oluşturulması ve uygulanmasına aktif katılımını teşvik etmek son derece önemlidir ve tezin birinci bölümünde vurgulandığı üzere AB Bölgesel Politikasının temel ilkelerindendir. Paydaşlarla ortaklıkların başlama noktası planlama ve programlama olmalıdır. İhtiyaçlar ve talepler böylelikle ilk elden ve başlangıçta temin edilerek, ortak hareket sağlanmış olacak, bu doğru projelerden oluşan havuzun oluşmasını sağladığı gibi, paydaşların da sürece ve projelere sahiplenmesini artırarak hem uygulamada hem de uygulama sonrasında elde edilecek kazanımların sürdürülebilirliğini sağlama noktasında önemli faydalar sağlayacaktır.

Son olarak, tezin 2. bölümünde yer alan Çek Cumhuriyeti örneğinde olduğu gibi OP ve proje düzeyinde verimliliği artırmak için OP'lerin yönetiminden sorumlu Program Otoriteleriyle analiz çalışması yapılarak idari yüklerin nasıl azaltacağı ve süreçlerin nasıl basitleştirilebileceği ile ilgili özel bir çalışma NAO koordinasyonunda yürütülmelidir. Bu kapsamda kapasite gelişimi sağlamada öncelikli alanlar olarak; programlama kapsamında proje başvuru çağrıları, proje başvurusu sunma, proje seçim ve değerlendirme ile proje uygulama sürecinin kapsamlı bir şekilde ele alınarak öneriler geliştirilmesi faydalı olacaktır. Böylelikle Türkiye'nin programlama ve uygulama sürecinde yaşadığı gecikmeler ve fon kayıplarını engelleyebilecek katkılarla kapasite gelişimi sağlanabilecektir.

3.6. İzleme ve Değerlendirmenin Güçlendirilmesi ve Programlamaya Katkı Sunacak Şekilde Sistematikleştirilmesi

Kamu kurumları arası koordinasyon, proje paydaşı kurumlar, sosyal ortaklar, bölgesel paydaşlar ve STK'ları içeren ortaklıklar, programlama ve programlamaya girdi

sağlayan izleme aşamalarının en önemli unsurlarıdır. Etkili bir programlama ve izleme ilişkisi, geniş katılıma dayalı sosyo-ekonomik planlama sürecini gerektirmektedir. Kurulan ortaklıklar, IPA için kurulan izleme ve yönlendirme komitelerinde pekişmekte, ilerlemeler bu platformlarda paydaşlarla birlikte değerlendirilmekte ve böylece paydaşlar arası sahiplenme duygusu artmaktadır. AB fonlarıyla finanse edilen proje ve programların sürdürülebilir başarısı için bu ortaklıklar yapıtaşıdır.

IPA'nın genel bazda IPA İzleme Komitesiyle ve sektörel düzeyde de OP izleme komiteleri aracılığıyla düzenli olarak izleniyor olması önemli bir kazanımdır. Ancak, özellikle STK'ların IPA'nın planlama ve izleme sürecine daha etkin ve şeffaf bir şekilde dâhil edilmesi sağlanmalıdır. İzleme Komitesi toplantıları ve raporlamalarının ilgili kurumların web sitesinde tam olarak yayınlanması da önemli faydalar sağlayacaktır.

Sektörel İzleme Komitesi (SMC) üyelerinin sürekli değişmesi bölgesel aktörlerin komitelere sürekli katılımını engellemektedir. Bu nedenle üye rotasyonu için en az bir yıl sonra üye rotasyonu yapılması gibi belirli bir süre kuralı getirilmelidir. Bölgesel, yerel ve merkezi düzeyde temsili sağlamak için şeffaf ve açık kriterler belirlenmesi de önemlidir.

IPA fonlarıyla ilgilenen, bu fonlardan faydalanmak isteyen toplumsal kesimlerle süreçleri değerlendirmek isteyen akademisyenlerin bilgiye erişimlerinin ve bu fonları uygulayan kamu yönetimi kapasitelerinin güçlendirilmesi gerekmektedir. IPA'yı uygulayan kurumlarda IPA sürecinin işleyişine, operasyonel kurallarına ve başarı faktörlerine dair farkındalığının artırılması ve sahiplenmenin güçlendirilmesi temel bir öncelik olmalıdır.

Bilgi taleplerine yanıt verirken uzmanlar ve genel kamuoyu ile iletişimin, özellikle NAO ve NIPAC tarafından hassasiyetle gözetilmesi ve geliştirilmesi de önemli bir gerekliliktir. IPA fonlarının uygulanmasında geçen yılın performansını değerlendirmek ve tüm ilgili taraflara kesin ve nicel bilgiler sağlamak amacıyla, tüm ilgili taraflarla yıllık

toplantılar yapılması da faydalı olacaktır. Bu adımlar, IPA fonlarının daha etkili ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlayacak ve sürecin tüm paydaşlar için daha şeffaf ve katılımcı olmasını teşvik edecektir.

Diğer taraftan, IPA'nın geneli için BT tabanlı entegre bir izleme ve değerlendirme bilgi sistemi kurulmalıdır. 2000-2006 yılları arasında AB fonları ile DPT tarafından yürütülen Bölgesel Kalkınma Programları için bir İzleme ve Bilgi Sistemi geliştirilmesine ve 33 ilde yaklaşık 1250 projenin takibi için kullanılmasına karşın, bu sistemin sürdürülebilirliği ve devamlılığı ilgili kurumlar, özellikle Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'si Program Otoritesi tarafından sağlanamamıştır. Geçmiş kapasitenin ve deneyimlerin tek çatı altında biraraya getirilmesi izleme ve değerlendirmenin etki ve sürdürülebilirliğe odaklı doğası gereği önem taşımaktadır.

Entegre ve sonuç odaklı bir izleme ve değerlendirme sistemi kurmak için ilave beşeri ve mali kaynağa ihtiyaç bulunmaktadır. Hâlihazırda sonuç odaklı izleme, AB Başkanlığının AB fonlarıyla finanse ettiği muhtelif projeler ekseninde pilot projeler bazında sürdürülmektedir. IPA-I uygulaması sona erdiğinden, bu projelerin tamamının etki değerlendirmeleri yapılmalıdır. Ayrıca yönetimsel mekanizmalar ve izleme sistemi ile ilgili genel bir etki değerlendirmesi de yapması önem taşımaktadır. Devam eden projelerin tamamında ara değerlendirmeler gerçekleştirilmeli ve projelerin uygulama dönemleri tamamlanmadan önce gerekli önlemler alınmalıdır. Bu yaklaşımın fon kullanım oranlarını önemli ölçüde artıracağı düşünülmektedir. Bu nedenle SMART göstergeler bazlı kapsamlı bir izleme stratejisi geliştirilmelidir.

Ulusal ve AB fonlarının izlenmesi yaklaşımında da entegrasyon gereklidir. Kamu Yatırımları (Ka-Ya) sistemi AB fonlarının ulusal fonlara entegre biçimde izlemek için yeterli seviyede değildir. Bu kapsamda yatırım programı ve cari bütçeden finanse edilen AB projelerin (eş-finansman olsun ya da olmasın) entegre biçimde ulusal bütçe kapsamında takip edip analiz edilebileceği bir yönetim bilgi sistematiğinin oluşturulması

gereklidir. Bu sistematiğin ayrı biçimde değil, Ka-Ya gibi mevcut sistemlere entegre biçimde (bir modül veya bir fonksiyon olarak) geliştirilmesi ve uygulanması gerekmektedir. Bu etkili bir koordinasyon ve yönetim için de zorunlu bir unsurdur. Etkili ve verimli bir proje değerlendirme, önceliklendirme ve seçme sisteminin kurgulanabilmesi ile de yakından ilişkilidir. Yatırım Programından eş-katkısı sağlanan AB Projelerinin içeriği, uygulandığı iller, tekil bütçeleri gibi karakteristik bilgileri yeknesak bir kural tanımlanarak Yatırım Programları içinde yer almalıdır ve bu sayede izlenebilir kılınmalıdır.

Hedeflerin ulusal ve AB eksenli olarak senkronize edilmesinin yanı sıra ulusal önceliklerle AB önceliklerinin uyumunu tesis edici somut bir gösterge seti oluşturması gerekmektedir. Türkiye'nin üyelik perspektifi ile ilerleyen bir ülke olduğunun birçok söylemde ve strateji dokümanında vurgulanmasına karşın, ilerlemeyi ölçücü net bir tablo ortaya konulamamıştır. Bu nedenle SCF'de ve Kalkınma Planlarında birbirleri ile uyumlu ve bütüncül bir şekilde AB mali yardımlarıyla ilgili hazmetme kapasitesi hedeflerine ve sonuç odaklı gösterge hedeflerine yer verilmesi gerekmektedir. Dönemin Kalkınma Planı bu kapsamda hedef ve göstergelerden yoksun olduğu için, performansının etkili biçimde izlenmesi ve ölçülebilmesi mümkün değildir. Bu nedenle bu yaklaşımın gözden geçirilerek Kalkınma Planı gibi strateji belgelerinde performansa dayalı analiz ve iyileştirmelerin yapılmasını sağlamaya yönelik olarak gösterge bazlı daha stratejik bir yaklaşım belirlenmesi gerekmektedir. Bu hedefler ve göstergelerle uyumlu biçimde kaynak tahsisi yapılmasının sağlanması ise izleyen kilit adımdır. SCF ve OP'lerin göstergeleri de bu doğrultuda şekillenmelidir. Örneğin OP'ler bazında aşağıdaki kriterler baz olarak adapte edilebilir:

- Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'si için ilave yaratılan istihdam, yatırım ve iş olanakları, turizm gelirlerinde artış, ticarileştirilebilir patent başvuru sayısında artış;

- Çevre OP'si için toplanan atıkların ne kadarının geri dönüştürüldüğünün yüzdesi, atık üretiminde sağlanan azalma miktarı (ton cinsinden), yeni kurulan veya iyileştirilen atık bertaraf tesislerinin yıllık işleme kapasitesi, içme suyu projeleri ile erişim sağlanan nüfusun yüzdesi, su dağıtım sistemlerindeki kayıpların azalması (örneğin, su kaçaklarının tespiti ve onarılması sonucu kayıpların azalması).
- Ulaştırma OP'si için altyapı kalitesi ve kapasitesinin bir yansıması olarak, yük ve yolcu taşımacılığı kapasitesinin artışı (ton ve yolcu sayısı cinsinden), ulaşım hatlarının hızının artışı (km/saat cinsinden), kazalarının sayısının ve şiddetinin azalması gibi göstergeler tanımlanabilecektir.

Tezin önceki bölümlerinde vurgulandığı gibi, Estonya gibi bazı başarılı örneklerde izleme alanında belirli alanlara odaklanılarak geniş kapsamlı ve belirsiz önceliklerden kaçınıldığı, veri eksikliği olan alanlarda bile önceliklerin belirlendiği ve eksiklikleri gidermek için ek anketlerle birincil veri toplama stratejisi izleyen bir ulusal politika uygulandığı görülmektedir. Bu çok doğru bir yaklaşımdır. Benzer şekilde, Türkiye'de de etkili bir izleme-değerlendirme için baz verileri eksik olan alanlar için anketlerle birincil veri toplama stratejisi oluşturulmalı ve uygulanmalıdır.

OP'lerin uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesinin koordinasyonunda gösterge ve verilere dayalı sonuç odaklı bir yaklaşımın benimsenmesi, fonların yarattığı etkiyi ve performansı sağlıklı biçimde ölçebilmek ve değerlendirmek adına önemli katkıları olacaktır. Hâlihazırda IPA Yıllık Değerlendirme Raporları NIPAC tarafından hazırlanmasına karşın, değerlendirmeler etki/sonuç bazlı olarak yeterli değildir. Bu nedenle Yıllık Değerlendirme Raporlarında da planlama aşamasında belirlenen stratejik yaklaşım çerçevesinde ve göstergelere göre ilerlemeyi analiz eder biçimde bir kurgulama yapılması önem taşımaktadır. Ayrıca, yıllık değerlendirme raporlarında izleme ve

değerlendirmenin sadece AB öncelikleri ekseninde program veya proje bazında değil, SCF ve Kalkınma Planı öncelikleri ve tedbirleri ekseninde de yapılması gereklidir.

Bu çerçevede IPA'nın temel aktörleri olan kurumlarda insan kaynakları geliştirme ve kapasite oluşturmanın yanı sıra, yerel ve bölgesel düzeyde kalkınma ajansları, hizmet birlikleri ve STK'larla ortaklıklar ve uluslararası finans kuruluşları ile özellikle enerji, ulaştırma, çevre ve KOBİ'ler alanında kredi ve hibe tabanını genişletici ve kaldıraç etkisi sağlayıcı ortaklıklar geliştirilmesi gerekmektedir. Bu noktada önceki bölümde ele alındığı üzere, AB özellikle çok taraflı kalkınma işbirliği kuruluşları ve uluslararası organizasyonlarla birlikte fonların birarada (blended) harmanlanarak çarpan etkisi yaratacak şekilde AB fonlarından finanse edilecek projelerin kurgulanmasına öncelik vermektedir. Özellikle enerji, ulaşım, çevre, KOBİ'ler gibi başlıklarda sınırlı olan IPA tahsisatını doğru önceliklere kanalize edici ve fon hacmini artırıcı adımlar atılması gerekmektedir.

Bu kapsamda yapılacak yatırımlar için de stratejik düzeyde ve işbirliği protokollerinde somut göstergeler tanımlanmalıdır. Örneğin aşağıdaki göstergeler bu alanlar için uygun olabilecektir.

Enerji alanında yapılan yatırımlar için sonuç göstergeleri önerileri:

- Yatırım miktarı
- Kurulan yenilenebilir enerji kapasitesi (MW cinsinden)
- Projeler sayesinde azaltılan karbon emisyonları (ton cinsinden)
- Enerji verimliliği iyileştirmeleri ile elde edilen enerji tasarrufu (kWh cinsinden)

Ulaştırma alanında yapılan yatırımlar için sonuç göstergeleri önerileri:

- Yatırım miktarı (milyon avro/dolar cinsinden)
- İnşa edilen veya iyileştirilen ulaşım ağı uzunluğu (kilometre cinsinden)

- Program/Projeler sayesinde ulaşım sürelerinde elde edilen azalma (dakika veya saat cinsinden)
- Artan yolcu ve yük taşıma kapasitesi (yolcu-km veya ton-km cinsinden)
- Lojistik hizmetlerin maliyetindeki iyileşme

Çevre alanında yapılan yatırımlar için sonuç göstergeleri önerileri:

- Çevre koruma ve iyileştirme projelerine yapılan toplam yatırım miktarı (milyon avro/dolar cinsinden)
- Azaltılan atık miktarı ve geri dönüştürülen atık oranı (ton ve yüzde cinsinden)
- Su ve hava kalitesindeki iyileşmeler (örneğin, suyun temizlenmesi, hava kirliliği seviyelerinin düşmesi

Bölgesel rekabet edebilirlik ve KOBİ'ler alanında yapılan yatırımlar için sonuç göstergeleri önerileri:

- Bölge/il bazlı ar-ge harcamalarının toplam miktarı ve oranı
- Bölge/il bazlı olarak alınan patentlerin sayısı ve inovasyon faaliyetlerindeki artış
- KOBİ'lere sağlanan kredi ve hibe miktarı (milyon avro/dolar cinsinden) (finansmana erişim)
- Desteklenen KOBİ sayısı ve bu KOBİ'lerin sağladığı yeni iş imkânları (iş sayısı cinsinden)
- KOBİ'ler tarafından geliştirilen/benimsenen yeni teknolojilerin sayısı, ticarileştirilen patent sayısı
- KOBİ'lerin sağladığı gelir artışı (yüzde cinsinden)

Son olarak, OP'ler için etki göstergeleri ve ilgili hedeflerin SCF ile entegre belirlenmesi yararlı olacaktır. Böylece değerlendiriciler ve yetkililer izleme ve üst

politika dokümanlarıyla ilişkili bir referansa sahip olabilirler. İzleme komiteleri genel olarak projelerin takibi ve uygulama sorunlarının çözümüne odaklanmaktadır. Ancak, stratejik olarak IPA programlama süreçlerine de katkı sağlayan ve yön veren platformlar olarak tasarlanması gerekmektedir.

3.7. Ulusal Bütçe ve Sektörel Politikalarla Uyum ve Tamamlayıcılığın Güçlendirilmesi

Türkiye'de IPA-I kapsamında AB Bakanlığının AB ile mali işbirliği ilişkilerinde genel koordinasyonu sağlamak, DPT Müsteşarlığı'nın ise bölgesel kalkınma ve insan kaynakları geliştirme bileşenlerine odaklı alt bir koordinasyon rolünü üstlenmesi, sürecin en başında AB mali yardımlarının ulusal bütçe ve sektörel politikalarla uyum ve tamamlayıcılığının sağlanmasını engellemiştir. Diğer AB üyesi ve aday ülkelerde, ulusal yatırım bütçesi ve sektörel politikaların koordinasyonundan sorumlu kurumlar, AB fonlarının genel koordinasyonundan da sorumlu iken, Türkiye'de bu görev, bütçe ve sektörel politikaların koordinasyonundan sorumlu olan DPT Müsteşarlığına verilmemiştir.

SCF Belgesinin stratejik öncelikler gözetilerek uygulanması; ulusal politikalarla entegrasyon ve ulusal bütçe ile tutarlılığın sağlanması, mükerrer harcamaların olmaması açısından önemlidir. Fiziksel ve mali sonuçların bütüncül olarak görülebilmesi ve ulusal kaynaklarla AB mali yardımlarının entegre biçimde birbirini tamamlayıcı mahiyette planlanması ve değerlendirmesi son derece önemli bir konudur.

Ulusal kaynaklarla finanse edilen program/projelerle AB fonlarından finanse edilen program/projelerin çakışmaması ve mükerrer harcamaların olmaması gerekli ve senkronizasyonu zor bir alandır. Bunun için AB ve ulusal bazda politika ve bütçe uyumunun programlama sürecinde sağlanması gereklidir. Farklı kurumlardan gelen ve birbirleriyle rekabet ederek bazen de çatışan çıkarlara göre evrilen konuların

çözümlenmesi, programlama sürecinde koordinasyon ve teknik bilgi yetkinliğine sahip kurumların yer almasını zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle, önceki kısımda aktarıldığı gibi IPA kaynaklarının genel koordinasyonundan sorumlu kurumun SBB olarak değiştirilmesi kilit önemdedir; böylelikle IPA genelinde ulusal bütçe ve sektörel politikalarla uyum ve tamamlayıcılığın sağlanması mümkün olabilecektir. Bir diğer önemli konu, özellikle Ulaştırma ve Çevre OP'leri rekabet edebilirlik alanına katkı sağlayıcı şekilde öncelikler belirlemesi ve projeler oluşturmasıdır. Bu hususlar mali yardımların genel koordinatörü olan NIPAC tarafından özellikle gözetmeli ve koordine edilmelidir.

Tezin önceki bölümlerinde paylaşıldığı üzere, MDAÜ'lerin üyelik sonrası ilk programlama dönemi olan 2007-2013 dönemi için belirledikleri kilit yönetim yapıları incelendiğinde, Mali Yardım Koordinatör Kurumlarının genellikle ülkenin bütçe ve mali politikasından sorumlu Maliye Bakanlığı ya da Planlama Teşkilatı olduğu görülmektedir. Bulgaristan, GKRY, Estonya, Letonya, Litvanya ve Macaristan gibi ülkeler bu yapıyı PHARE programından itibaren kullanmışlardır. Örneğin, Polonya PHARE döneminde Avrupa ile Entegrasyon Bakanlığı/Komitesi Ofisi tarafından koordine edilen AB fonları için, izleyen program döneminde Ulusal Mali Yardım Çerçevesi (NSRF) Koordinatör Kurumunu değiştirmiş ve mali yardımların koordinasyonunu Bölgesel Kalkınma Bakanlığına vermiştir. Aynı şekilde Slovakya ve Romanya'da da bu görev sırasıyla Bölgesel Kalkınma Bakanlığı ve Maliye Bakanlığına verilmiştir.

Yatırım programıyla ilişkilendirilmesi gereken projelerde ulusal politikada esas yetki DPT Müsteşarlığındayken (Kalkınma Bakanlığı), IPA Komite yapılarınca bu projelerin kararlaştırılması asimetrik bir ilişki oluşturmuştur. Koordinasyon komiteleri olarak ulusal bütçe süreçlerine eklemlenen bu yapılar ekstra bürokratik süreçler ve zaman kaybı yaratmıştır. Program Otoritelerinin görevleri OP'lerin hazırlanması ve uygulanmasından sorumlu olarak özetlenmiş, ancak AB kuralları uyarınca kapsamlı alt

görevleri olan bu kurumlar için IPA işleyişini düzenleyen Başbakanlık Genelgelerinde gerekli yönlendirme ve görev dağılımı sağlanamamıştır.

Tezin Türkiye ile ilgili bölümünde detaylı ele alındığı üzere, AB fonlarından hangi projelerin yararlandığı, hangi projelerde ne kadar devlet katkısı, ne kadar özel sektör veya STK katkısı bulunduğu, IPA yardımlarına eş-finansman olarak Türkiye'nin merkezi bütçesinden ne kadar kaynak aktarıldığı bütüncül olarak bilinememekte ve izlenememektedir. Tez kapsamında IPA-I döneminin ve uygulama döneminin IPA-II'de de devam etmesi nedeniyle IPA-II döneminde uygulanan yatırım programları[540] incelenmiştir. İnceleme kapsamında (2007-2020) dönemi yatırım programlarında IPA kapsamında finanse edilen projelerin kurallı, sistematik biçimde ve yeknesak bir sınıflandırma ile izlenmediği görülmüştür. Cari bütçeden finanse edilen projelerin izlendiği bir imkân da bulunmamaktadır. Ka-Ya programı yatırım projeleri ekseninde bu bilgiyi sunamamaktadır.

Tez kapsamında yapılan incelemelerde 2010 yılı öncesinde, 2007-2008 ve 2009 yıllarını kapsayan yatırım programlarında AB mali yardımları ile ulusal bütçe sürecinin ilişkilendirilmediği görülmektedir. Bu dönemde AB'ye dair tek atıf, "AB fonlarından desteklenen projeler" veya "AB Müktesebatına Uyum" ifadeleridir. Bu eksiklik, AB projelerinin ulusal kaynaklarla finanse edilen projelerle uyumlu ve tamamlayıcı şekilde programlanmasını, izlenmesini ve değerlendirilmesini zorlaştırmıştır. 2020 yılı Yatırım Programında da bu durum devam etmiştir. Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'si kapsamında 40 adet AB finansmanlı proje olsa da projelerin detayları yatırım programında izlememekte detayları tespit edilememektedir. 2007-2020 dönemi Yatırım Programları incelendiğinde, bu hususlar AB projelerinin izlenebilirliği, tamamlayıcılığı ve tutarlılığı açısından çok temel eksikliklerdir. Ulusal Eş Katkı başlığı altında çevre gibi

[540] Yatırım Programlarına ilişkin detaylı bilgi için bkz. https://www.sbb.gov.tr/kamu-yatirim-programlari/

az sayıda bazı sektörlerde eş-finansman için kaynak aktarılan AB projeleri karakteristik bilgileri izlenebilmektedir; ancak yeknesak bir sınıflandırma yatırım programlarının genelinde mevcut değildir.

Bu kapsamda yatırım ve cari bütçe sınıflandırmasında IPA bileşenlerine ayrılan kaynağın izlenebilmesi amacıyla gerekli adaptasyonlar ve sistematiğin kurulması gerekmektedir. Böylelikle uygulanan operasyonların ekonomik, sosyal ve bölgesel hedefler ve stratejik amaçlar üzerindeki etkilerinin ve sonuçlarının değerlendirilmesinin de etkili biçimde yapılabilmesi mümkün olacaktır.

Bu kapsamda veri yeterliliği önemli bir kısıttır. AB fonları için etki ve sonuç odaklı tanımlanacak göstergelerin istatistiki veri yetersizliği engeli ile karşılaşmaması için, program başlamadan önce başlangıç değerlerinin belirlenmesi için anketler yapılmalı ve Estonya örneğinde olduğu gibi OP'ler kapsamındaki öncelikler ve tedbirlerin belirlenmesi için yerel ve merkezi düzeyde sosyo-ekonomik analiz yapılmalıdır.

Özellikle yatırım projeleri içeren bir proje havuzu oluşturmak için de ulusal bütçeden eş-finansman sağlanabilen olgun projelere sahip olma önemli bir konudur. Eş finansmanın önemi ve sonuçları konusunda potansiyel faydalanıcıların farkındalığını artırmak gerekmektedir. Proje sunan faydalanıcıların etkili performans gösterme kapasiteleri üzerinde eş-finansman sağlayıp sağlamadıkları etkili bir unsurdur. Bu noktada temel amaç IPA ile ilgili fonların tam olarak kullanılmasını sağlamak olmalıdır.

3.8. İnsan Kaynağının Güçlendirilmesi

Özellikle programlama ve uygulama başlıklarında insan kaynağının geliştirilmesi ihtiyacı bulunmaktadır. OP'lerin içinde yer alan son tedbir olarak konumlandırılmış 'teknik yardım' tedbiri kapsamında kapasite geliştirme faaliyetleri ve eğitimlerle personel geliştirme veya AB kaynaklarından finanse edilen münferit projelerden sağlanan

eğitimlerle insan kaynağının geliştirilmesi yaklaşımının ötesine geçilmesi zorunludur. NIPAC'ın koordinasyonunda IPA alanında kapsamlı bir İnsan Kaynakları Geliştirme Stratejisinin oluşturulması, uygulanması ve ihtiyaçların belirlenmesi gerekmektedir. Özellikle, Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'sinde işten ayrılmaların hem uzman personel hem de yönetici seviyesinde yaşanması yönetimsel hazmetme kapasitesinin insan kaynağı başlığı için kayda değer bir sorun yaratmıştır. Tezin ikinci bölümünde vurgulandığı üzere, Duran (2014:81) çalışmasında ifade edilen Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'si Program Otoritesi Başkanının 4 kez, IPA Birim Yöneticisinin ise 6 kez değişmesi yaşanan sorunun boyutunu gösteren güzel bir örnektir.

Bu çerçevede özellikle IPA sisteminde yeni tanımlanacak olan aracı kurumların görev tanımları kapsamında bazı çalışmaların AB akreditasyon sürecinin sorunsuz ilerlemesi için hızlıca tamamlanması gerekmektedir. IPA ile ilgili iş profillerinin oluşturulması ve detaylandırılması, görev ve pozisyona bağlı olarak iş yükü analizlerinin yapılması, iş performansını ölçme yöntemlerinin geliştirilmesi, bu alanda çalışacak insan kaynağının doğru yetiştirilmesi ve konumlandırılması için ihtiyaç tespiti yapılması, bireysel kariyer yolu planlaması dâhil insan kaynakları yönetimine motivasyon unsurlarının eklenmesi gibi modern yaklaşımlarla insan kaynağının yetiştirilmesinin sağlanması öncelikli hususlardır.

İnsan Kaynakları Geliştirme Stratejisinin bir ayağı da IPA Eğitim Stratejisinin geliştirilmesi ve uygulanması olmalıdır. NIPAC tarafından esasen IPA genelinde bütüncül olarak yapılması gereken bir ihtiyaç analizi olarak konumlandırılmalıdır. İnsan kaynağını geliştirme koordinasyon sorumluluğunun bir parçasıdır ve genel olarak AB Uyum Politikası ile ilgili koordinasyon yetkinliklerinin ayrılmaz bir boyutudur. Belirlenen ihtiyaçların eğitimlerle ve uygulamalı olarak öğretilmesi noktasından da kurumsal olarak MFİB'nin rehber rol üstlenmesi bu alana önemli bir ivme kazandıracaktır.

MFİB ve yerelde kalkınma ajanslarının da desteğiyle yürütülecek bu çalışmalarda uygulamalı eğitimler şeklinde planlama yapılması önemlidir. Uygulamalı eğitimlerde faydalanıcı paydaşlar gerçek proje fikirleri ve ihtiyaçlar üzerinde projelendirme için ortak çalışma imkânı elde edebilecekler ve MFİB'nin uzman rehberliğinde fikirlerini projelere dönüştürebileceklerdir. Böylelikle, bu yeni yaklaşımla IPA alanında kapasite geliştirme çabalarının sonuç göstergesi projeye dönüştürülmüş fikirlerin sayısındaki artış ve etki göstergesi de genişlemiş olgun proje havuzunun tesisi olacaktır. İnsan Kaynakları Geliştirme Stratejisinin bir ayağı olarak IPA Eğitim Stratejisi bu tipolojide sonuç odaklı göstergelerle kurgulanmalıdır.

En yetenekli ve bilgili kamu personelinin görevde kalmasını teşvik etmeyi ve nitelikli insan kaynağını çekmeyi amaçlayan personel tutma politikası, özellikle IPA gibi karmaşık, zaman ve kaynak tüketen alanlarda çalışan alanlarda uygulanmalıdır. IPA bünyesinde personel değişim oranı yüksektir. Bunun temel nedeni yüksek iş yükü, kamudaki ücretlerin buna nazaran düşük kalması ve sık yapısal ve yönetimsel değişiklikler nedeniyle oluşan bilgi ve deneyim kaybı ile oluşan motivasyon eksikliğidir. Personel değişim oranı sadece sürekli eğitim eksikliğinden kaynaklanmamaktadır.

MDAÜ örneklerinde OP'lerin teknik yardım bileşeni kapsamındaki fonların bir kısmı IPA kapsamındaki Bakanlıklarda AB fonları alanında çalışanları motive etmek için maaş politikası kapsamında verilmektedir. Buna benzer bir maaş politikası, OP'lerin teknik yardım bileşenleri altındaki fonlarla IPA kapsamında Türkiye için de uygulanabilecektir. Bunun sağlanabilmesini teminen Avrupa Komisyonu'yla görüşme ve müzakereler NAO koordinasyonunda NIPAC ve Program Otoritesi kurumların desteğiyle yürütülmelidir.

Bulgaristan'da özellikle öne çıkan ve diğer MDAÜ örneklerinde olduğu gibi Program Otoritesi kurumların kapasite gelişimi önündeki temel engellerden biri olan personel kaybı, tez kapsamında da ele alındığı üzere, OP kapsamında teknik yardım

bileşeni bütçesinden ödenen ek maaş ile önlenmiştir. Bu uygulamanın Komisyon'la müzakere ederek Türkiye'de IPA fonları alanında da yapılması faydalı olacaktır. Personel kayıplarını önlemek ve AB fonları alanında mevcut insan kaynağı kalitesini koruyabilmek amacıyla Türkiye'nin OP'nin teknik yardım bileşeni altındaki kaynaklarla AB fonları alanında çalışan Program Otoritesi (ve ayrıca gelecekte Aracı Kurum) personeline maaş olarak ilave ödeme yapılabilmesi sağlanmalıdır.

3.9. İletişim, Bilgilendirme ve Tanıtımın Etkili Biçimde Yapılması

Türkiye'nin ulusal kalkınma politikaları ve AB mali yardımları arasındaki etkileşim ve bunun topluma faydası hakkında iletişim, bilgi ve tanıtım faaliyetleri yürütmek kritik öneme sahiptir. Bu süreçte IPA kapsamında sadece kamu kurumlarının değil, Türkiye'deki sivil toplumunun da mali yardımları için öncelikli olarak belirlenen politikaları ve hedefleri benimsemesini sağlamak temel amaç olmalıdır. AB'ye üyelik perspektifiyle ulusal kalkınma politikalarının vizyonuna ulaşmak ve AB ile yakınsamayı sağlamak için mali yardımların rolü önemlidir. Mali yardımlar aracılığıyla yerel paydaşların ve özellikle de sivil toplumun katılımını ve sahiplenmesini artırmak ve iyi örnekleri duyurmak, sürdürülebilir kalkınma ve başarılı proje uygulamalarının devamlılığı için kilit önemdedir. Bu amaçla, etkili iletişim stratejileri ve bilgilendirme kampanyaları planlanmalıdır. Türkiye'deki yerel paydaşlar ve özellikle sivil toplumunun gelişimi için IPA ve Yapısal Fon olanaklarına yönelik bir farkındalık kampanyası hazırlanması ve buna yönelik AB'den ayrı bir fon talep edilmesi faydalı olacaktır.

Önceki bölümlerden hatırlanacağı üzere, NEI'nin yönetimsel hazmetme kapasitesi metodolojisinde olmamasına karşın tez kapsamında bu başlık önemli olarak değerlendirilmiş ve AB Başkanlığınca hazırlanan AB İletişim Stratejisi incelenmiştir. Stratejide IPA mali yardımları bu şekilde görev, tabana yayan, bilinirliği ve katkısallığını

öne çıkaran bir yaklaşım olmaması temel bir eksikliktir. IPA neredeyse metinde hiç yoktur.

İletişim, bilgilendirme ve tanıtım alanında AB mali yardımlarının Türkiye'nin ulusal kalkınma politikalarına ve AB'ye üyelik vizyonu dâhil ulusal bazda ulaşılması gereken ana hedeflere ve amaçlara nasıl hizmet ettiğini, yerelde paydaşların ve toplumsal kesimlerin hayatlarına ne derece olumlu değişimler ve gelişimler sağlayacağını öne çıkarmak temel ilke olmalıdır. Türkiye'deki sivil toplumunun ve yerel paydaşların, AB fonları aracılığıyla ulusal kalkınma politikaları hedef ve amaçlarını sahiplenmesini artırmayı da iletişim stratejisinin hedeflerinden biri olarak konumlandırmak önemlidir.

AB İletişim Stratejisinin uygulanmasında illerde Valiliklerin yanı sıra kalkınma ajanslarıyla da görev paylaşımı yapılması ve ortak hazırlık ve uygulamanın gözetilmesi stratejinin başarılı biçimde hayata geçirilmesi için önemlidir. İletişim stratejisi bölgesel, sektörel ve tematik OP'ler ve sorumlu kurumlarının önceliklerini göz önünde bulundurarak hazırlanmalıdır. IPA kapsamında proje hazırlama, ihale ve sözleşme süreçleri çok zaman almaktadır, bu da fonların hazmedilmesini tehlikeye atmaktadır. Bu nedenle iletişim stratejisi faydalanıcılara bilgilendirme oturumları ve teknik destek sağlayacak şekilde sistematik ve düzenli biçimde yapılandırılmalı ve uygulanmalıdır.

Ayrıca, Türkiye'de AB mali yardımların zorlu bürokratik süreçlerini faydalanıcılar için daha anlaşılır kılmaya ve kolaylaştırmaya yönelik olarak Bulgaristan örneğinde olduğu gibi e-devlet desteğiyle "basitleştirme gündemi" inisiyatifi başlatılmalıdır. Hâlihazırda bu tip bir çalışma bulunmamaktadır. AB'de iyi örnek olarak dikkati çeken e-Uyum (e-cohesion) uygulamasından yola çıkılarak, Türkiye'de faydalanıcılara yönelik tüm bilgi ve belgeleri elektronik ortamda ilgili Program Otoritelerine sunulmasını sağlayacak ve faydalanıcıların başvuru (proje başvuru çağrıları, proje başvurusu sunma, proje seçim ve değerlendirme) süreci ve proje uygulama süreçlerini entegre biçimde kapsayan bir sistem oluşturulmalıdır.

3.10. Mali Yönetim ve Kontrol Alanında Risk Yönetiminin Güçlendirilmesi

Mali yönetim ve kontrol çerçevesinin oluşturulması büyük ölçüde tamamlanmış olsa da, AB Uyum Politikası gereksinimlerini içerecek şekilde daha da geliştirilmelidir. Özellikle risk değerlendirme ve risk yönetimi konularında merkezi ve yerel düzeyde kurumlarda kapasite gelişimi ve uygulama deneyimi kazandırılması gerekmektedir.

Risk değerlendirme ve yönetimi için kapsamlı stratejiler geliştirilmesi önemlidir. Potansiyel riskler sadece IPA geneli veya OP bazında değil, alt tedbirler bazında da belirlenmeli ve bu risklerin yönetimi için proaktif önlemler alınmalıdır.

Fonların nasıl kullanıldığını ve sonuçlarını izlemek için şeffaf raporlama mekanizmaları oluşturulması da önem taşımaktadır. Kamuya açık raporlamalar yapılması hesap verebilirliği ve kaliteyi artıracaktır.

AB fonlarının etkisini ölçmek için programlama dönemlerinin başında programlama, uygulama, mali yönetim, kontrol ve denetim bulgularını da dikkate alarak oluşturulan ekonomik, sosyal, çevresel ve yönetişim/idari kapasite eksenli belirli performans göstergeleri oluşturulması ve düzenli olarak değerlendirilmesi sağlanmalıdır. Böylelikle, IPA kapsamında mali yardımların yönetimsel açıdan hazmetme kapasitesinin güçlendirilmesine katkı sağlanmış olacaktır.

SONUÇ

Uyum Politikası adıyla da anılan AB Bölgesel Politikası, kendine ait ilke ve mali yardım araçları ile zamanla bir kalkınma politikası olarak gelişmiş ve AB'ye entegrasyon sürecinin önemli bir katalizörü durumuna gelmiştir. AB, aday ülkeleri katılım sürecinde istatistiki bölgeler bazında değerlendirmekte; bölgelerin gelişmişlik ve altyapı sorunlarını giderici, sürdürülebilir kalkınma ve istihdam düzeyini yakalamalarını sağlayıcı ve refah seviyelerini artırıcı biçimde AB'ye ekonomik ve sosyal entegrasyon için mali yardımları tasarlamaktadır.

AB bölgesel politikası kapsamındaki yardımların, yerel ve içsel dinamiklerle uyumlu olmadığında uzun vadeli olarak kalkınmaya katkı sağlaması risk taşımaktadır. Bu riski bertaraf etmek için; yardımların yerelde bilinirliği, içsel kaynakları harekete geçiren ve rekabet gücünü artıran politikalarla sinerjik etkileşimde olmalıdır. Sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması için öncelikli olarak büyük ölçekli altyapı yatırımları ve teknoloji merkezleri gibi rekabet edebilirliği artırıcı alanlara odaklanılması önem taşımaktadır.

Yeni bölgesel kalkınma politikasında yerel ve bölgesel yönetimlerin rolü öne çıkmaktadır. Bölgesel kalkınma politikası, yerel ekonomilerin ulusal ve uluslararası ağlarla etkileşimi ile yakından ilişkilidir. AB Bölgesel Politikasında 1980 sonrası dönemde, sürdürülebilir kalkınmayı destekleyen içsel büyüme ve yapısal reformlar öne çıkmıştır. Dış yardımların yetersiz sermaye birikimi olan ülkelerde kalkınmaya pozitif etkisi olmasına karşın, yardımların büyüklüğü tek başına kalkınma etkisini belirlemede yeterli değildir. AB Bölgesel Politikası; rekabet edebilirlik, ölçek ekonomileri, altyapı ve beşeri sermaye yatırımları ve inovasyon kapasitesini artırarak bölgesel kalkınmayı desteklemekte ve yerel düzeyde 'dinamik etkiler' yaratmaktadır.

ATS ile birlikte AB Bölgesel Politikasında ‘ekonomik ve sosyal uyum’ ilk kez öncelikli hedef haline gelmiştir. Bu kapsamda Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu ve Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonundan oluşan ‘Yapısal Fonlar’ AB Bölgesel Politikasının en temel aracı olarak kurgulanmıştır. 1993 yılına gelindiğinde Maastricht Anlaşmasında ekonomik ve sosyal uyum alanı, AB’nin öncelikli bir hedefi olarak ekonomik ve parasal birlik ve tek pazar hedefleriyle birlikte ifade edilen önemli bir alan haline gelmiştir. AB Bölgesel Politikası diğer politika alanlarına da dolaylı biçimde katkı sağlayan, ‘katalitik etkiye sahip’ bir politika alanıdır.

AB'nin bölge tanımı, coğrafi, ekonomik ve sosyo-kültürel yakınlık esasına dayanmaktadır. Ayrıca AB fonlarının yerel düzeyde etkin kullanımı bölge bazlı olarak planlanmakta ve bu doğrultuda fonları yöneten kamu kurumlarının ve faydalanıcıların kapasitesinin gelişimine öncelik verilmektedir. Yerel paydaşların programlama ve izleme ile ilgili karar alma süreçlerine katılımı, yönetişim mekanizmalarının güçlenmesine olanak tanımaktadır.

İktisadi büyüme-kalkınma teorileri arasında, dış yardımın önemine yer veren Harrod-Domar Modeli, Rosenstein Rodan’ın geliştirdiği Güçlü İtiş Kuramı, Leibenstein’in Asgari Çaba Kuramı, Rostow’un Tarihsel Büyüme Aşamaları Teorisi gibi kuramlar mevcuttur. Harrod-Domar Modelinde büyümenin ana unsuru yatırımlar olup, dış yardımlar içerdiği ölçeğin büyüklüğüne paralel olarak ekonomik kalkınma için katkı sağlayan unsurlar haline gelebilmektedir. Ancak Rosenstein Rodan’ın geliştirdiği Güçlü İtiş Kuramında işaret ettiği üzere; sanayileşme gibi kalkınma için gerekli dönüşümlerin tamamlanmasında dış finansman ve AB mali yardım kaynaklarının etkili olduğu Yapısal Fonlar ve PHARE programı tecrübelerinden farklı olarak Türkiye’de, AB mali yardımları kaynaklı güçlü bir itiş ve bu sayede sektörler arası etkileşimin hızlandığı, kalkınma hızının arttığı bir ivme gerçekleşememiştir. IPA tahsisatlarının olması gerekenden 4 kat düşük ve sınırlı bir miktarda gerçekleşmiş olması, IPA’nın uygulamasında özellikle

coğrafi odaklanma ilkesi gibi Komisyon tarafından getirilen kısıtlar; Balassa'nın vurguladığı dinamik etkiler olan rekabet, ölçek ekonomileri, yatırımlar, inovasyon ve ticaret hadleri üzerinde etkilerin IPA mali yardımlarıyla Türkiye üzerinde gerçekleşmesinin önünde engel teşkil etmiştir.

AB Bölgesel Politikası yönetimsel etkinlik ve kurumsal gelişim açısından önem taşıyan bir alandır. Kurumsal gelişim açısından değerlendirildiğinde AB Bölgesel Politikası; merkezi idareler, yerel ve bölgesel otoriteler ve STK'lar dâhil olmak üzere yerel paydaşların karar alma ve programlama sürecine katılarak kapasite gelişimini önceliklendiren bir kurguda uygulanmaktadır. Yerindenlik ilkesi (subsidiarity) kapsamında, AB'de belediyeler, bölgesel hükümetler ve kalkınma ajansları gibi yerel taraflar geniş yetkilerle politika belirleyebilmekte ve uygulamayı yönlendirebilmektedir.

AB'de mali yardımlar, üyeler için Yapısal Fonlar, Uyum Fonu, Avrupa Yapısal ve Yatırım Fonu gibi çeşitli başlıklarda sunulurken; aday ülkeler için daha önce PHARE, ISPA, SAPARD gibi farklı programlar altında sunulmuş olup, 2007 yılından itibaren de IPA kapsamında tek çatı altında toplanmıştır. Türkiye'de bölgesel kalkınma alanındaki başlıklarda uygulanan IPA fonları, PHARE kapsamında ekonomik ve sosyal uyum alanının doğrudan yansımasıdır. Türkiye'ye yapılan adaylık dönemi yardımları model olarak PHARE Programının kuralları temelinde yapılandırılmıştır. Bu nedenle tez kapsamında 1998-2004 yıllarını kapsayan PHARE ve 2007-2013 yıllarını kapsayan IPA-I dönemi uygulamaları bazında aday ülkeler karşılaştırılarak, deneyimlerden Türkiye için öne çıkan derslere odaklanılmıştır.

PHARE mali yardımları ulusal reformlar için stratejik çerçeve oluşturma, bakanlıklar/kurumlar arası koordinasyonu geliştirme ve proje havuzu oluşturma konularında faydalanıcı aday ülkelerin yönetimsel kapasitesini artırmada önemli rol oynamıştır. MDA ülkelerinin adaylık döneminde PHARE kapsamında AB fonlarını harcama performansı açısından en başarılı ülkeler Litvanya (%92.8), Slovenya (%92.6),

Macaristan (%92.1), Çek Cumhuriyeti (%90.9) ve Estonya (%90.1) olmuştur. Buna karşın Bulgaristan (%76.3) ve Romanya (%80.6) en düşük performansı göstermiştir.

Tezde ele alınan Polonya, Macaristan, Romanya, Estonya gibi MDA ülke örneklerinde *teknoloji transfer merkezi kurulması, turizm altyapısı, endüstriyel teknopark inşası, bağlantı yollarının yapımı gibi sanayi ve ulaştırma alanlarındaki önemli altyapı projeleri* PHARE kapsamındaki AB mali yardımlarıyla finanse edilmiştir. Türkiye'de bu tür kalkınma projeleri için IPA fonlarından yararlanma imkânı olmamıştır. MDA ülke örneklerinde olduğu gibi, Türkiye için de bu alanlarda yatırım projelerinin IPA kaynaklarıyla finanse edilmesinin sağlanması için girişimler yapılması gereklidir.

MDA ülkelerinin AB mali yardımlarının yönetimsel hazmetme kapasitesini artırıcı özelliklerinden biri olarak, *uygulama ajansı çeşitliliği* dikkat çekicidir. Sadece Estonya, Slovenya ve Litvanya'da uygulama ajansı olarak Türkiye'de olduğu gibi MFİB belirlenmiştir. Bu üç ülke haricinde MDAÜ'lerin tamamı MFİB'nin yanı sıra *sektörel ve bölgesel politika ile ilgili bakanlıkları, yatırım ajanslarını, kalkınma ajansları ve bölgesel merkezler gibi bölgesel kuruluşları veya STK'ları* uygulama ajansı olarak belirlemiştir. Bu çeşitlilik, teknik bilginin ve kapasitenin tabana yayılmasını sağlayarak, bölgesel ve yerel faydalanıcıların programlama ve uygulama süreçlerine katılımını artırmış ve ülkelerin hazmetme kapasitesini olumlu biçimde etkilemiştir. Türkiye'nin de benzer şekilde ülke ölçeğinin büyüklüğü, IPA projelerinin tematik alan ve tür çeşitliğini dikkate alarak uygulama ajanslarını çeşitlendirmesi gerekmektedir. Alanında uzman ve yerel/bölgesel düzeyde faydalanıcıların özellikle programlama süreçlerine katılımını artırıcı şekilde farklı kamu kurumlarını/bakanlıkları (özelikle turizm, ar-ge/inovasyon, eğitim, vb. alanlarda) ve yerelde kalkınma ajanslarını uygulama ajansı olarak belirleyerek çeşitliliği artırması Türkiye'nin yönetimsel hazmetme kapasitesini artırıcı etki yapacaktır.

MDA ülkelerini yönetimsel hazmetme kapasitesi unsurları bakımından Türkiye'den ayıran en temel özelliklerinden biri de, *sektörel OP'lere ilaveten Bölgesel*

OP uygulamaları ve *fon kullanımını aracı kurumlar üzerinden yerele yaymaya odaklı* stratejik tercihleridir. Bu sayede MDA ülkeleri AB fonlarını hazmetme kapasitelerini büyük ölçüde artırmıştır. Ancak Türkiye'de IPA-I döneminde (ve sonrasındaki diğer IPA dönemlerinde de) uygulama merkezi kurumlar üzerinden yürütülmüş; herhangi bir aracı kurum belirlemesi yapılmamış, kalkınma ajansları AB fonlarının yönetiminde aracı kurum olarak konumlandırılmamış ve bölgesel OP de tasarlanmamıştır. Türkiye'de sektörel OP yaklaşımı benimsenmiş; merkezi kurumlar üzerinden programlama ve uygulama yapılmıştır. IPA kapsamında Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'si de bölgesel OP tanımından uzak, içinde bölgesel unsurlar kısıtlayıcı biçimde bulunan sektörel bir OP'dir. Tüm bu yönleriyle MDA ülkeleri ve Türkiye birbirinden ayrı çizgide ilerlemiştir.

PHARE, IPA uygulamasından farklı olarak yerel paydaşların ve kalkınma ajanslarının kapasite gelişimine de önemli katkılar sağlamıştır. Ajansların operasyonel maliyetlerini birkaç yıl boyunca finanse ederek kapsamlı mali imkânlar tahsis etmiş, personel eğitimini ve kapasite gelişimini sağlamış ve dolayısıyla da kalkınma ajanslarının kurumsallaşmasına hız kazandırılmıştır. AB ölçeğindeki çalışmalar göstermektedir ki; kalkınma ajansları üye ülkelerin AB Uyum Politikasının başlıca araçlarından olan ERDF fonları başta olmak üzere AB fonlarını kullanmak veya kullandırmak üzere ağırlıklı olarak bölgesel OP'leri kullanmaktadır. Dolayısıyla *Türkiye'de de benzer yönde bir stratejik tercih yapılarak kalkınma ajansları ve bölgesel OP'ler üzerinden de kapasite gelişimi sağlanması*, sadece adaylık dönemindeki AB yardımları için değil; ulusal kaynaklar ve üyelik sonrası Yapısal Fonlara ilişkin olarak da yönetimsel hazmetme kapasitesini artırıcı etki yapacaktır.

AB'ye üyelik perspektifiyle Türkiye'de bölgesel gelişme politikaları son yıllarda hızlı bir dönüşüm sürecinden geçmektedir. Yeni bölgesel gelişme politikası yaklaşımı AB Bölgesel Politikası ilkeleriyle uyumlu olup; yerel dinamikleri ve içsel potansiyeli harekete geçirmeye dayalı, farklı gelişmişlik düzeyindeki bölgeler ve farklı mekânsal

niteliklere sahip alanlar için çeşitlendirilmiş müdahale yaklaşımlarını içeren, yenilikçi politika araçlarının kullanımını esas almaktadır.

Uyum Politikası; ilk kez 2007-2013 dönemi AB Bütçesinde Ortak Tarım Politikasına yaklaşan mali tahsisat tutarlarıyla ön plana çıkmış ve kapsamlı reformlarla yeniden şekillendirilmiştir. Akabinde AB Uyum Politikası 2014-2020 döneminde AB fonlarından en çok kaynağı alan ikinci politika alanı konumuna gelmiştir. Uyum Politikasının aday ülkeler için bir yansıması olan IPA kaynaklarından en büyük payı alan 'Bölgesel Kalkınma bileşeni' ve altındaki Çevre, Ulaştırma ve Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'leri, sahip oldukları mali tahsisatlar sınırlı olsa da, bölgelerin kalkınması ve yerel paydaşların AB fonlarından yararlanmaları için katalizör görevi görme amacını taşımaktadır. Türkiye 2007-2013 döneminde Yapısal Fonların aday ülkeler için bir ön yansıması konumunda olan IPA'dan aday ülke statüsüyle faydalanan ülkeler arasında yer almıştır. Ancak Türkiye'ye yönelik IPA mali tahsisatları, kuralları ve tematik alanları AB mali yardımlarını Türkiye için elverişli bir kalkınma patikasına taşımaktan uzaktır.

Tez çalışmasının bulguları ve hipotezi değerlendirildiğinde, Türkiye'nin IPA 2007-2013 dönemi AB mali yardımlarını kullanma kapasitesinin, belirlenen öncelikli alanlar, coğrafi kapsam, finansman çeşitleri, fon tahsisatındaki eşitsizlik ve programlama, uygulama, izleme ve değerlendirme mekanizmalarındaki problemler nedeniyle olumsuz etkilendiği sonucu çıkmaktadır. Eğer yönetimsel hazmetme kapasitesinde sistematik iyileşme sağlanamazsa, Türkiye'nin AB fonlarını etkin kullanımı mümkün olamayacaktır.

Hatırlanacağı üzere, tez kapsamında aşağıdaki araştırma sorunlarına yanıtlar aranması hedeflenmiştir:

1. Türkiye'nin AB katılım öncesi mali yardımlarının hazmedilmesinde yönetimsel kapasitesi yeterli midir?

2. AB fonları diğer aday ülkelerle karşılaştırıldığında hukuken eşit statüde ve uygulamada yeterli ve tutarlı mıdır?
3. AB mali yardımlarında fon kaybının en çok bölgesel kalkınmada olduğu dikkate alınırsa, Türkiye'nin bu alanda AB fonlarını kullanım kapasitesinin artırılması için nasıl bir model geliştirilebilir?

Tez kapsamındaki inceleme ve analizler göstermektedir ki, Türkiye'nin IPA-I dönemi (2007-2013) boyunca fon kayıpları yaşamış ve bu kayıplar özellikle Bölgesel Kalkınma bileşeninde ve Sınır Ötesi İşbirliği bileşeninde yoğunlaşmıştır. Ayrıca, Avrupa Komisyonu'nun fon tahsisatında ve fon kullanımında diğer aday ülkelere uyguladığı standartları 'eşitlik ilkesine aykırı bir şekilde' Türkiye için uygulamadığı tez kapsamında tespit edilmiştir. IPA döneminde diğer aday ülkelere (ve potansiyel aday ülkelere) kaynak tahsisatında kural olarak kişi başına düşen minimum yıllık ortalama fon miktarı gibi nesnel bir kriter belirlenirken *sadece Türkiye'nin bu kriter dışında tutulması* ve *bu nedenle olması gerekenden 4 kat daha az fon tahsisatı alması* bu çifte standardın en açık göstergesidir.

Birinci araştırma sorusu ile ilgili olarak belirtmek gerekir ki; Türkiye'nin AB katılım öncesi mali yardımları hazmetmede önemli yönetimsel kapasite kazanımları mevcuttur. Ancak fon kayıplarının IPA genelinde %14 düzeyinde; bileşen ile OP bazında %25'lere varan seviyelerde yaşanıyor olması bazı temel eksikliklerin halen sürdüğünü de net biçimde göstermektedir. Bu nedenle AB mali yardımları alanında Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi (DIS) kapsamında benimsenen yaklaşım, politika, yapılanma ve uygulama öncelikleri ve unsurları bakımından Türkiye'nin hazmetme kapasitesinin artırılması için *proaktif bir müzakere yaklaşımı* benimsenmesi, *kurumsal bazda ve sistem yapısında önemli revizyonlar yapılması (koordinatör kurum değişikliği, uygulama ajanslarının çeşitlendirilmesi, kalkınma ajanslarının aracı kurum olarak konumlandırılması, bölgesel OP tasarlanması, ağırlıklı olarak rekabet gücünü artırmaya*

odaklı büyük ölçekli yatırım projeleri ile hibe programlarının kullanımının sağlanması gibi) yenilikçi ve yapısal reform adımlarının atılması gereklidir.

Bu noktada ikinci araştırma sorusunun cevabı olarak AB fonlarının diğer aday ülkelerle karşılaştırıldığında, hukuken eşit statüde olmadığı, uygulamada da yeterli ve tutarlı olmadığı tespit edilmiştir. Avrupa Komisyonu Türkiye'ye yönelik yardımların hem tahsisatında, hem de planlama ve uygulama kurallarında Türkiye'ye diğer aday ülkelerden ayrı biçimde (ve onlara uygulamadığı) kurallar ve kısıtlar (tahsisat kriteri, coğrafi odaklanma prensibi vb.) getirmiştir. Bu durum aday ülkelerin eşit koşullarda değerlendirilmesine dayalı AB Kopenhag Kriterleri ve Helsinki Zirvesi kararlarına aykırıdır. Helsinki Zirvesi'nin Sonuç Bildirgesinin 12. maddesinde açıkça ifade edilen Türkiye'nin diğer aday devletlere de uygulanan aynı kriterler bazında eşit davranılacağı prensibi ihlal edilmektedir. Bu alanlarda Türkiye'nin ayrımcı olan hususların başında gelen mali yardım tahsisatları ve programlama kurallarının değişmesi için Avrupa Komisyonu ile kapsamlı bir müzakere süreci başlatması elzemdir.

Tez kapsamında incelenen MIFF Belgesinden tespit edilen bu çelişkiler ve ayrımcı unsurlar; öncelikle kişi başına yapılan fon tahsisatı konusunun gündeme taşınmasını gerekli kılmaktadır. MIFF kapsamında Avrupa Komisyonu Batı Balkan ülkeleri (23 avro) ve diğer aday ülkelere (Hırvatistan, Makedonya) kişi başına belirli bir fon miktarını (30 avro) asgari bazda tahsis edeceğini ilan ederken, Türkiye bu ülkelerden ayrı tutulmuş ve Türkiye için herhangi bir asgari baz kriter olarak belirlenmemiştir. Türkiye sadece 7 avro gibi çok düşük bir rakamla yetinmek zorunda kalmıştır.

IPA-I döneminde potansiyel aday ülke konumunda olan ve IPA'nın sadece ilk iki bileşeninden yararlanmakta olan Sırbistan-Karadağ'a tahsis edilen kaynaklar bile kişi başına düşen asgari yıllık ortalama fon tahsisatı bakımından Türkiye'ye tahsis edilen kaynaklardan 13 kat fazladır. Öte yandan, 2000-2006 döneminde Batı Balkan Ülkelerine yardım aktaran CARDS Programının 'ikili işbirliğine yönelik' teknik bir program

olmasına karşın; AB'ye 'üyelik perspektifiyle daha stratejik konuma sahip' IPA Programı kapsamında aday ülke statüsündeki Türkiye için kişi başına düşen asgari yıllık ortalama fon tutarının çok daha fazlasının CARDS kapsamındaki ülkelere kaynak olarak tahsis edilmiş olması dikkat çekicidir. Bu durum, Türkiye'ye katılım öncesi mali yardımlar alanında uygulanan ayrımcı yaklaşımı ve sınırlı fon tahsisatını net olarak göstermektedir.

Tezde detaylı incelenen PHARE Programı kapsamında Türkiye'ye yer verilmemiş, Komisyon tarafından (IPA öncesi dönemde de) ülke olarak sadece Türkiye ayrıştırılmış olup, Türkiye'ye yönelik yardımlar için PHARE kuralları benzeri bir yaklaşımla 'ayrı bir fon programı' oluşturulmuştur. Tüm bu dönemlerde tahsisat ve finanse edilen alanlarla ilgili hususlarda Türkiye'ye sınırlı bir tutum benimsenmiştir.

- Tahsisat açısından, Türkiye'ye 2000-2003 döneminde sağlanan tutar 693 milyon avro iken; Polonya'ya 4.847 milyon avro, Macaristan'a ise 1.214 milyon avro'dur.
- Aynı dönemde, Polonya'ya 31,7 avro, Çek Cumhuriyeti'ne 22,3 avro ve Macaristan'a 29,7 avro kişi başına yıllık ortalama fon tahsisi yapılmıştır. Nüfus büyüklüğü Türkiye'ye en yakın olan Polonya'ya 31,7 avro kişi başına yıllık fon tahsis edilirken, Türkiye için bu miktar yalnızca 2,6 avro olmuştur. Bu rakamlar, Türkiye ile adaylık dönemlerinde MDA ülkeleri arasındaki büyük farkı açıkça göstermektedir. Türkiye'ye sağlanan kişi başına yıllık ortalama fon tahsisi, Estonya'nın 25 katından, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nin ise 6 katından daha azdır.
- Türkiye, kişi başına düşen yıllık tahsisat bakımından incelendiğinde, diğer aday ülkelerin en az 3 kat gerisinde kalmaktadır. Özellikle Sınır Ötesi İşbirliği ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi bileşenlerinde kişi başı yıllık tahsisat 1 avroya bile ulaşamamakta; 0,1 avro seviyesinde kalmaktadır. Tüm IPA dönemi boyunca Türkiye, AB fonlarından reel tahsisatlar bazında en az yararlanan ülke olmuştur.

- Finanse edilen alanlarla ilgili olarak ise, MDAÜ'ler için geçerli olan finanse edilebilir tematik alan çeşitliliği Türkiye'ye sağlanmamıştır. Tezin ilk kısmındaki MDAÜ proje örnekleri kısmında tespit edildiği gibi, örneğin teknopark yatırımlarının finansmanı, büyük ölçekli altyapı yatırımları, üretken sektörler için bağlantı yolları dâhil altyapı yatırımları gibi projeler Türkiye özelinde finanse edilmemiştir. AB'de yaygın olan hibe programları usulü Türkiye'de ÖUKP döneminde bölgesel kalkınma programlarıyla çok sınırlı ölçüde uygulanmıştır. Bölgesel kalkınma programlarının yüksek fon hazmetme kapasitesine rağmen, IPA-I döneminin başlamasıyla birlikte bölgesel kalkınma bileşeni altında hibe programları tümden uygulamadan kaldırılmıştır. Bu nedenle, daha IPA sürecinin en başında Türkiye'nin fonları *hazmetme kapasitesi esasen bizzat Avrupa Komisyonu tarafından kısıtlanmıştır.*

- Tez kapsamında incelenen IPA-I dönemi diğer aday ülkelerinin SCF'lerinde de kural bazında ayrımcı unsurlar tespit edilmiştir. IPA-I dönemi aday ülkelerinden olan Hırvatistan'ın hazırladığı ve Komisyon'un onayladığı SCF'de "Hırvatistan ekonomisinin rekabet edebilirliğinin artırılması" önceliğinde kaynakların hibeler (grant) aracılığıyla aktarılacağı açıkça ifade edilmektedir. Ancak, Hırvatistan'ın aksine Türkiye'de rekabet edebilirlik alanında hibe kullanımına Komisyon izin vermemiştir; bu nedenle IPA kapsamında KOBİ'lere hibe programlarıyla kaynak aktarılamamıştır. Eşit koşullar sağlanması gereken iki aday ülke olması gerekirken, iki farklı tutumla Türkiye aleyhine ayrışma yapıldığı tez kapsamında tespit edilmiştir. Türkiye'de Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP için kaynakların en az gelişmiş bölgelere tahsis edilirken, Hırvatistan'da ve Makedonya'da bu tür bir kısıtlama uygulanmadan kaynaklar ülke geneline aktarılmıştır.

IPA-I için ilk açıklanan 2007-2009 dönemi MIFF Belgesi kapsamında Avrupa Komisyonu, Türkiye'nin 'büyüklüğü ve hazmetme kapasitesini' dikkate alacağını belirten soyut bir ifade ile Türkiye özelinde fon tahsisatını sınırlı düzeyde belirlemiştir. Bu soyut

ifade MIFF'de diğer aday ülkeler için kullanılmamıştır; sadece Türkiye için mevcuttur. Bu durum, Türkiye'nin fon kullanım kapasitesini sürecin daha en başında kısıtlayan bir etki yapmıştır. İlaveten, MIPD kapsamında Türkiye'nin bölgesel kalkınma bileşeninde hibe programlarının uygulanmasına izin verilmemesi ve coğrafi kısıtlamalar getirilmesi, Türkiye'nin hazmetme kapasitesini azaltıcı önemli bir etki daha yaratmıştır. Bu hususlar Türkiye'deki kurumsal yapı ve işleyişten bağımsız, doğrudan Komisyon kaynaklı unsurlardır; ancak fon hazmetme kapasitesini doğrudan ve güçlü bir şekilde olumsuz etkilemiştir. Komisyon Türkiye'nin hazmetme kapasitesini kısıtlayıcı bazı önemli etkileri bizzat kendisi yaratmaktadır. Bu nedenle bu kısıtları giderici üst düzeyli girişimler yapılması amacıyla Türkiye'nin yönetimsel hazmetme kapasitesini artırıcı yapısal öneriler tez kapsamına alınmıştır.

Bu hususların başta Dışişleri Bakanlığı AB Başkanlığı (NIPAC) ve Hazine ve Maliye Bakanlığı (NAO) olmak üzere hem kurumsal bazda, hem siyaseten (bakan/devlet başkanları) hem de parlamentolar düzeyinde yüksek sesle dile getirilmesi gereklidir. Diğer aday ülkelerle eşit şartlarda ve nesnel kriterlerle Türkiye'ye fon tahsisatı sağlanması öncelikli önemdedir. Eğer MIFF'in ilk açıklandığı ve IPA'nın tahsisatlarının belirlendiği ilk dönemde eşit kriterler uygulansaydı, Türkiye'nin 2007-2010 dönemi için alması gereken toplam tahsisat 8.593.200 avro olacaktı. Bu rakam mevcutta tahsis edilenin yaklaşık 4 katı olup, azımsanamayacak bir büyüklüktür. Türkiye'ye de diğer aday ülkeler gibi tahsis edilmesi gereken kişi başı fon rakamı en az 30 avro olmalıdır. Bu durumda Türkiye'nin 7 yıllık olarak alacağı toplam tahsisat tutarı 17,85 milyar avroya ulaşmaktadır. Bu tutar mevcutta tahsis edilen mali yardımın yaklaşık 4 katıdır.

Daha önce vurgulandığı gibi, Türkiye mali yardımlarda (MIPD Belgesinde) 'diğer aday ülkelerin tabi olmadığı coğrafi ve tematik kısıtlamalara' maruz bırakılması bu ayrımcı durumu derinleştirmiştir. Ar-ge ve inovasyon gibi unsurları bulunan 'rekabet edebilirlik başlığındaki fonların en az gelişmiş bölgelerle sınırlı tutulması', 'bölgesel

kalkınma alanında hibe programlarının uygulanamayışı' AB fonlarının rekabet edebilirlik ve kalkınma etkisini sınırlamıştır. Diğer aday ülkeler olan Hırvatistan ve Makedonya'ya MIPD Belgesinde coğrafi esneklik tanınırken Türkiye'ye bu imkân sağlanmamıştır.

Türkiye'nin IPA-I kapsamındaki fon kullanım performansına ilişkin tez kapsamında incelenen Ulusal Fon verilerinden önemli bulgular elde edilmektedir:

- Türkiye'de AB fonlarına ilişkin harcama oranı %86 düzeyinde kalmış olup, toplamda %14'e ulaşan önemli bir oranda fon kaybı yaşandığı görülmektedir.
- Özellikle Bölgesel Kalkınma Bileşeni altındaki OP'lerin performanslarına bakıldığında fon kullanımında önemli farklılıklar gözlemlenmektedir. Çevre OP, diğer OP'lere kıyasla daha başarılı bir performans sergileyerek daha yüksek sözleşme ve harcama oranlarına sahiptir, ancak yine de %15 fon kaybı oranıyla dikkat çekmektedir. Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP'si %17 fon kaybı oranıyla en fazla kayıp yaşayan başlık olarak öne çıkmaktadır. Ulaştırma OP ise daha yüksek sözleşme ve harcama oranlarına sahip olmasına rağmen, %16'lık fon kaybı oranına sahiptir.
- Ayrıca, bir diğer kalkınma alanı olan Sınır Ötesi İşbirliği Bileşeninde yaşandığı görülen %24'lük fon kaybının, bu alanda uzmanlığa dayalı yetkin bir yönetim ve koordinasyon eksikliğinin sonucu olduğu görülmektedir. Bu nedenle tez kapsamındaki önerilere eklendiği üzere, Bölgesel Kalkınma Bileşeninin yanı sıra Sınır Ötesi İşbirliği Bileşeni için de yönetim ve aracı kurum yapılanması değişikliği yapılması fonları hazmetme performansının artırılması açısından gereklidir.

Türkiye'nin hazmetme kapasitesindeki bu sorunların ve fon kayıplarının sürmesi halinde, AB mali yardımlarında ve üyelik sonrası Yapısal Fonların tahsisatlarında Türkiye'ye yönelik fon kesintisi yapılması riski doğacaktır. Tezde vurgulandığı üzere; Türkiye'ye yönelik fonların, hazmetme kapasitesi ve büyüklüğünün dikkate alınarak belirleneceği ifadesi MIFF'de açıkça belirtildiğinden, bu konuya tedbirli ve dikkatli

yaklaşılması gereklidir. MIFF'deki bu ifade uyarınca ilk aşamada IPA tahsisatlarının azalması ve ilaveten 2005 yılı Brüksel Zirve Kararlarında ifade edildiği gibi 'Yapısal Fonlarla ilgili olarak uzun süreli geçiş dönemleri' öngörülmesi riski doğabilecektir. Türkiye'nin büyüklüğü ve ihtiyaçları dikkate alındığında oldukça düşük olan ve diğer aday ülkelerle kıyaslandığında nesnel ve eşitlikçi olmayan kriterler belirlenerek yapılmış fon tahsisat miktarlarının artması için, konunun Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu kapsamında gelecekte yaratabileceği etkiler de göz önünde bulundurularak, Avrupa Komisyon nezdinde müzakerelerin başlatılması ve ulusal bazda da mevcut yönetim ve koordinasyon yapılarını güçlendirici tedbirlerin alınması gerekmektedir.

Fon kayıplarının ana sebepleri arasında; aşırı merkezi IPA yapılanması, ulusal fonlarla sinerjik koordinasyon yapabilecek, ekonomi/maliye perspektifine sahip bir koordinatör kurumun belirlenmemiş olması, projelerin uzun süren programlama ve uygulama süreçleri, yeterli olgunlukta ve sayıda projeden oluşan bir proje havuzunun (ulusal ve yerel ölçekte) oluşturulamaması, fonların yerele yaygınlaştırılamaması ve ihtiyaçların yeterince karşılanamaması yer almaktadır. Ayrıca, Avrupa Komisyonu'nun programlama ve uygulama süreçlerini geciktirici etki yapabilen ex-ante onay süreçleri önemli bir faktördür. Tüm bu başlıklarda yapısal değişimlerin öncelikle merkezi düzeyde sağlanması ve beraberinde yerel düzeyde kapasite geliştirme, programlama ve yönetim süreçlerinde iyileştirmeler yapılması gerekliliği Türkiye'nin AB fonlarını daha etkin kullanabilmesi için açıkça ortaya çıkmaktadır.

Bu temel sorunlar ve ihtiyaçlar çerçevesinde; tezin üçüncü araştırma sorusu olan AB mali yardımlarında fon kaybının yüksek ölçüde yaşandığı bir başlık olan bölgesel kalkınma alanında, Türkiye'nin AB fonlarını kullanım kapasitesinin artırılması için nasıl bir model geliştirilebilir sorusu, tezin odak noktasını bütüncül biçimde ihtiva eden önemli bir sorudur. Buna istinaden, tez çalışmasında Hollanda Ekonomi Enstitüsünün (NEI) AB Mali Yardımlarının Yönetimsel Hazmetme Kapasitesi Unsurları Gösterge Seti ve

Metodolojisi baz alınarak inceleme ve değerlendirmeler yapılmıştır. Bu kapsamda tez çalışması; fon tahsisatları, kurumsal yapı, yönetim, programlama, planlama, insan kaynakları, proje havuzu, kapasite geliştirme ve ortaklıklar, uygulama, iletişim, izleme ve değerlendirme, mali kontrol ve yönetim gibi unsurları dikkate alarak Türkiye'nin yönetimsel hazmetme kapasitesini detaylı biçimde analiz etmiştir. Türkiye'nin mali yardımları etkin kullanma kapasitesini engelleyen temel yönetimsel sorunların başında, yetersiz fon tahsisatları, IPA kurumsal yapısındaki yapısal eksiklikler, programlama ve planlama eksiklikleri ve zayıf proje havuzu gibi unsurlar önemli yer tutmaktadır.

Tez çalışması, Türkiye'nin AB fonlarını daha etkin kullanabilmesi için kapsamlı bir yapısal tedbir seti önermektedir. Bu öneriler arasında,

- Diğer aday ülkelerle eşit kriterler baz alınarak, Türkiye'ye fon tahsisatlarının artırılması amacıyla AB ile müzakere süreci başlatılması,
- IPA yönetim yapılanmasında ve genel koordinasyonunda değişiklik yapılması,
- AB mali yardımlarına ilişkin stratejik çerçevenin revizyonu; bu kapsamda özellikle coğrafi odaklanma ve hibe programlarının kullanımına dair sınırlamaların kaldırılması, rekabetçi altyapı ve büyük ölçekli yatırımların finansmanına odaklı bir yapı benimsenmesi,
- Entegre bölgesel OP uygulamasının hayata geçirilmesi,
- IPA kapsamında aracı kurum belirlenmesi, uygulama ajanslarının çeşitlendirilmesi ve yerele aktarılacak AB fonları için kalkınma ajanslarının aracı kurum olarak tanımlanması,
- Merkezi, bölgesel ve yerel düzeylerde daha etkili iletişim, ortaklıklar, insan kaynağı alanında kapasite gelişimi tedbirleriyle proje havuzunun güçlendirilmesi,

- Yerelde yönetişimin özellikle kalkınma ajanslarının aracı kurum olarak rol oynamasıyla tesis edilmesi ve fonların tabana yayılması hususları öncelikli başlıklar olarak yer almaktadır.

Diğer aday ülkelerde finanse edilen kent içi ulaşım, sanayi ve üretim alanlarını limanlara ve ana hatlara bağlayan ara yolların finansmanı suretiyle OP'ler arasında tamamlayıcılık yaratılması, ar-ge, inovasyon alanında büyük ölçekli altyapı projelerinin finansmanına ve KOBİ'lere yönelik hibe ve kredi programları sağlanmasına öncelik verilmesi, uluslararası kuruluşların kaynakları ve IPA kaynaklarının sinerji yaratacağı başlıkların belirlenerek bu alanda karma finansman sağlanması gibi hususlar da hazmetme kapasitesini artırmaya yönelik diğer aday ve üye ülke başarılı uygulama örnekleri ışığında elde edilen ve Türkiye için faydalı öneriler içeren deneyimlerdir.

Tez kapsamında incelenen MDA ülkeleri PHARE Programı uygulama örneklerinden görülmektedir ki; AB ülkeleri mali yardımların koordinasyonunu bütüncül bir yaklaşımla ele almakta ve planlama, ekonomi ve bütçeden sorumlu kurumlara AB mali yardımlarının koordinasyonu yetkisini vermektedirler. MDAÜ'lerin üyelik sonrası ilk programlama dönemi olan 2007-2013 dönemi için belirledikleri kilit yönetim yapıları olan Mali Yardım Koordinatör Kurumları ve fon tahsis edilen OP alanları incelendiğinde, Mali Yardım Koordinatör kurumunun ülkenin bütçe ve mali politikasından sorumlu Maliye Bakanlığı ya da Planlama Teşkilatı olduğu görülmektedir. Bulgaristan, GKRY, Estonya, Letonya, Litvanya, Macaristan gibi çok sayıda ülke PHARE programının başından itibaren bu şekilde belirlemiştir. PHARE döneminde Avrupa ile Entegrasyon Bakanlığı/Komitesi Ofisi koordinesinde fonları kullanan Polonya gibi az sayıda ülke ise izleyen 7 yıllık programlama döneminde Ulusal Mali Yardım (NSRF) Koordinatörü olan kurumunu değiştirerek, mali yardımların koordinasyonu görevini 'kalkınma politikalarından sorumlu' kurumlara vermişlerdir. Polonya ve Slovakya örneğinde

Bölgesel Kalkınma Bakanlığına, Romanya örneğinde ise Maliye Bakanlığına mali yardımların koordinasyonu görevi verilmiştir.

Türkiye'de bu anlamda mali yardımların genel koordinasyonu, sektörel politikalar arası uyum ve tamamlayıcılık ve bütçe yetkisi bakımından NIPAC görevi için en doğru kurum, IPA-I döneminde DPT/Kalkınma Bakanlığı olarak görev yapan ve 2018 sonrası Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte Cumhurbaşkanlığına bağlı bir kurum olarak yapılandırılan Strateji ve Bütçe Başkanlığıdır. Bu kapsamda, AB mali yardımlarının koordinasyon ve yönetim yetkisinin Strateji ve Bütçe Başkanlığına verilmesi uygun olacaktır.

Bu değişim sadece daha yetkin, fonların mükerrerlikten uzak verimli kalkınma alanlarına aktarımını gözeten ve sektörel uzmanlığa dayalı ve bütüncül bir koordinasyon imkânı sağlamakla kalmayacaktır. Aynı zamanda, ulusal bütçe ve sektörel politikalarla uyum ve tamamlayıcılığın artırılması, ulusal sistemlerle (Ka-Ya) entegre biçimde programlama yapılması, ulusal önceliklerden kaynağını alan ve yatırım programından beslenen daha güçlü bir proje havuzunun oluşturulması, izleme-değerlendirmenin güçlendirilmesi ve programlamaya katkı sunacak şekilde gösterge bazlı olarak sistematikleştirilmesini de mümkün kılacaktır.

Hâlihazırda AB fonlarından finanse edilen proje ve programlar entegre ve yeknesak bir biçimde yatırım ve cari bütçe kapsamında izlenememektedir. AB ve ulusal kaynaklarla bütüncül olarak izleme ve değerlendirme yapılabilecek bir sistematik geliştirilmelidir. Kalkınma planı, programlar ve projeler sistematiğinde göstergeler belirlenmesi ve entegre bir planlama ile AB fonlarından finanse edilen projelerle ulusal kaynaklarla bütçeden finanse edilen projelerin bir arada programlanması hem AB fonları hem de ulusal bütçe programlamasının birbirini tamamlayıcı, tutarlı ve entegre biçimde olmasını temin edecektir. Böylelikle mükerrerlikler önlenecek, kaynakların önceliklendirilmesi yapılarak daha etkili ve etkin fon yönetimi sağlanmış olacaktır.

IPA-I sistemde çok fazla koordinasyon kurulu vardır. Ulusal bazda konu alanlarının asıl sorumlusu olan kurumlar koordinasyon kurulları aracılığıyla programlama süreçlerine dolaylı olarak ve kısıtlı zaman kala müdahil olabilmektedir. Bu durum hem ilave bürokratik süreçler hem kaynak verimsizlikleri ve planlama sorunları yaratmaktadır. AB mali kaynaklarından sorumlu koordinatör kurumun, aynı zamanda ulusal ölçekte de mali kaynaklardan sorumlu kurum olması beraberinde gereksiz komite/kurul yapılanmalarından doğan zaman ve süreç kayıplarını engelleyecektir. Süreçler kaynağında yetkin bir uzmanlık ve bütüncül perspektifle daha hızlı işletilebilecektir.

Diğer taraftan, Türkiye'de OP'ler arası sinerjiyi güçlendirici koordinasyon ve tamamlayıcı projeler yapılması ihtiyacı da mevcuttur. Özellikle ulaştırma ve çevre OP'leri rekabet edebilirlik alanına katkı sağlayıcı şekilde öncelik setinde yer açmalıdır. Ayrıca, AB mali yardımlarının sektörel politikalar ve diğer ulusal harcama programlarıyla olan sinerjisinin de artırılması gereklidir. Bu hususları IPA Koordinatörü özellikle gözetmeli ve kurumlar ve OP'ler arası etkili koordinasyonu sağlamalıdır.

Diğer yandan AB Başkanlığı hem IPA'nın genel koordinatörü hem de çeşitli bileşenlerin de koordinatörü konumundadır. IPA'nın 2. Bileşeni olan Sınır Ötesi İşbirliği Bileşeni gibi özünde kalkınma alanı olan ve IPA kapsamında en çok fon kaybeden alanların başında gelen bir bileşenin de hâlihazırda koordinatörüdür. AB Başkanlığı ilaveten IPA'nın 1. Bileşeni olan Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma Bileşeninin de koordinatör kurumudur. Bu kurumun, esasen ulusal görev alanıyla ilişkili olmayan ve teknik uzmanlık gerektiren 'birden çok başlıkta koordinatör' olarak koordinasyon ve programlama çalışması yürütmesi IPA kapsamında yönetimsel sorunlara ve proje havuzu oluşturmada yetersizliklere yol açmaktadır. AB Başkanlığı'nın hem 'IPA'nın genel koordinasyonu' hem de 'bileşenlerin koordinasyonu' (Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma, Sınır Ötesi İşbirliği) gibi çoklu bir görev tanımına sahip

olması aşırı ve verimsiz bir merkezileşmedir. Bu bileşenlerin/başlıkların 'ilgili oldukları *ulusal mevzuattaki esas sorumlu kurumların koordinasyonunda'* yürütülmesi sorunların doğru adreslenmesini sağlayacak olup, *bu kurumların yerelde/taşradaki ilişkili yapıları üzerinden* daha etkili bir yönetimsel ağ kurulabilecektir. Bu da programlama, yönetim ve proje havuzu oluşturma çalışmalarını doğrudan besleyecektir; fonların yerele daha etkin yayılması ve öğrenme etkisini pekiştirecektir. Böylelikle, ulusal ve uluslararası kaynakların bütüncül yönetimi ve sinerjik koordinesi daha başarılı bir biçimde yapılabilecek ve Türkiye'nin yönetimsel hazmetme kapasitesi artacaktır.

Bu çerçevede, Sınır Ötesi İşbirliği bileşeninin koordinasyonu görevinin bölgesel politika ve kalkınma ajanslarının koordinasyonuyla ilgili görevleri bünyesinde toplayan Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına verilmesi uygun olacaktır. Kalkınma ajanslarının bu bileşen için de aracı kurum olarak tanımlanması tez kapsamında önerilmekte olup, bunun hayata geçmesi halinde, daha etkili bir yönetim ve koordinasyonla proje havuzu güçlendirilebilecek, programlama ve uygulama kapasitesi artırılarak hazmetme kapasitesi sorunları ve fon kayıpları giderilebilecektir. Ayrıca fonlar yerelde tabana daha etkili ve hızlı yayılabilecektir.

Türkiye'de bölgesel kalkınma için AB fonlarıyla desteklenen programlar değerlendirildiğinde, ÖUKP kapsamında uygulanan 'AB bölgesel programları' gibi başarılı uygulamaların yönetimsel sürdürülebilirliğinin sağlanamadığı görülmektedir. ÖUKP dönemindeki AB bölgesel programlarında olduğu gibi, çeşitli sektörler ve bölgelerin potansiyellerini harekete geçiren benzer tipolojide, çok boyutlu ve KOBİ'ler başta olmak üzere yerel paydaşlara hibe aktarımına dayalı AB projeleri IPA döneminde gerçekleştirilmemiştir. Bu nedenle, ulusal düzeyde uygulanacak sektörel OP'leri tamamlayıcı nitelikte küçük ölçekli ve çok sektörlü müdahaleleri içeren *Bölgesel OP'lerin uygulanması* tez kapsamında önerilmektedir. Başlangıç için *pilot bölgelerde bölgesel OP'ler* düşünülebilir. İlerleyen dönemde, akreditasyon yeterliklerinin de sağlanmasıyla,

daha kapsamlı *Entegre Bölgesel OP hazırlanması* uygun olacaktır. Entegre Bölgesel OP, bölgelerin ihtiyaç ve önceliklerinin AB fonlarıyla doğrudan ilişkilendirilmesini ve bölgesel kalkınma hedeflerinin daha sistematik ve koordineli bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlayacaktır. Bu bölgesel program boyutu sayesinde, AB fonlarının yerel/bölgesel düzeyde ihtiyaçlara da cevap verebilir biçimde daha etkin kullanımı mümkün olacak, AB ile yakınsama ve ülke içi bölgesel gelişmişlik farklarının giderilmesine de katkıda bulunacaktır.

Tezin ikinci bölümünde detaylı ele alındığı üzere, bölgesel yapılarca yönetilen OP'lerin daha ulusal olanlardan daha iyi sonuçlar elde ettiği Polonya gibi ülkelerde görülmektedir. Nitekim Polonya örneğinde fon kullanım performansındaki gelişme sonucu, 2014-2020 döneminde Polonya'da 16 Bölgesel OP için Avrupa Komisyonu tarafından tahsis edilen kaynak %25'ten %60'a yükseltilmiştir. Bu yönüyle Polonya bölgesel OP'deki performansıyla, hazmetme kapasitesi ve kaynak tahsisatı birlikte artan iyi bir örnek teşkil etmektedir. İlaveten, Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Bulgaristan gibi birçok ülke Bölgesel OP uygulamalarında entegre yaklaşımı benimsemiş ve başarılı sonuçlar elde etmişlerdir. Bulgaristan Bölgesel OP'sini merkezi kurumların taşra teşkilatı aracılığıyla uygulamıştır, ancak Türkiye'de valiliklerde yerleşik bakanlıkların taşra teşkilatları proje hazırlama, program ve proje yönetme kapasiteleri kalkınma ajansları ile karşılaştırıldığında oldukça düşüktür. Kalkınma ajansları doğrudan AB uygulama modeli ışığında yapılandırıldığı ve kurulduklarından itibaren proje çağrıları ile hibe programları uyguladıkları için özünde kalkınma ve proje odaklı kuruluşlardır. Bu nedenle aracı kurum olarak kalkınma ajanslarının tercih edilmesi gerektiği açıktır.

Diğer yandan, Macaristan, Çek Cumhuriyeti ve Slovakya örneklerinde sadece başkent şehirler için uygulanan Bölgesel OP'lerin yönetimi âdemi merkeziyetçi bir yaklaşımla bölgesel otoritelere bırakılarak daha hızlı ve ihtiyaçlara odaklı bir stratejik planlama yapılmıştır. Türkiye'nin merkezi yönetim ağırlıklı yapısı dikkate alındığında

başlangıçta Bakanlık vasfında bir kurumun (bölgesel kalkınma politikalarından sorumlu Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının) program otoritesi olduğu yapının daha uygun olacaktır. Ancak başkent Ankara başta olmak idari kapasitesi yüksek büyükşehirlerde özel bir Bölgesel OP uygulanması halinde kalkınma ajanslarının yönetim otoritesi olması da düşünülebilir. Bölgeselleşmenin bu ileri safhasında bile, ulusal merkezi otoritenin devir teslim sürecini ve uygulamanın sorunsuz işleyişini gözetim ve denetim altında tutması gerekmektedir.

Kalkınma ajansları, Bölgesel OP öncelikli olmak üzere OP hazırlık aşamasında bölge planlarındaki önceliklerini ve ihtiyaçlarını programa entegre edilmesine ve yerelde katılımcı bir yönetişim anlayışının programlama ve uygulama safhalarında hâkim olmasına aktif katkıda bulunabilirler. Uygulama sürecinde özellikle kalkınma ajansları bulundukları bölgelerde OP'nin teklif çağrılarının duyurulması, proje başvurularının değerlendirilmesi, yerel paydaşların proje hazırlama ve yönetimi alanında kapasitesinin gelişmesi ve uygulama sürecinin izlenmesi gibi görevleri yerine getirerek AB fonlarının etkin ve etkili kullanımı ve fonların daha yüksek oranlarda hazmedilmesi için özellikle programlama ve proje havuzunu güçlendirmede alınacak önlemlere hizmet edebilecek yapılardır. Kalkınma ajanslarından daha etkili biçimde yararlanılması için IPA yapılanmasında gerekli değişikliklerin yapılması öncelikli bir başlık olmalıdır.

Tez kapsamında incelenen PHARE uygulaması kapsamındaki ülke deneyimleri ve Türkiye'de yönetimsel hazmetme kapasitesi sorunları göstermektedir ki; karar alma ve programlama yapıları kilit önemdedir. PHARE kapsamında karar alma süreçlerinin sıklıkla gecikmesi, proje sonuçlarının yasal veya idari reformlara aktarılamaması nedeniyle proje çıktıları büyük oranda kadük olmuş ve amaçlanan reform etkisi elde edilememiştir. Tezin bu bulguları, PHARE fonlarından yararlanan aday ülkelerin ortak hazmetme kapasitesi sorunları olarak öne çıkmaktadır.

Tezde yapılan incelemeler sonucunda; AB fonlarının iletişim, bilgilendirme ve tanıtımının daha sistematik ve kapsamlı biçimde yapılması ihtiyacı da tespit edilmiştir. IPA-I döneminde uygulanan AB İletişim Stratejisi'nin (ABİS) IPA ile ilgili hiçbir eylem içermemesi önemli bir eksikliktir. Bu noktada iletişim stratejisinin yanı sıra eğitim stratejisi, kapasite geliştirme ve insan kaynağının iyileştirilmesi alanlarına özel stratejilerin de hazırlanması gerekmektedir. Bu stratejilerin hazırlanması ve uygulanmasında IPA koordinatör kurumu olarak AB Başkanlığı'nın ve en temel uygulama ajansı konumundaki MFİB'nin daha aktif rol üstlenmesi gerekmektedir. Düzenli kapasite geliştirme faaliyetlerinin hem merkezi hem de bölgesel/yerel düzeyde sağlanması önem taşımakta olup, faaliyetler AB mali yardımlarını tahsis eden ve harcayan kurumlar ile faydalanıcılara odaklanmalıdır.

MFİB IPA'dan önce AB mali yardımlarının ihale süreçleri, ödemeler gibi uygulama aşamasının çok temel başlıklarında görev yapmıştır. AB'nin ön onay (ex-ante approval) yetkisi nedeniyle teknik dokümanların olgunlaşma süreçlerini yakından koordine eden ve başarılı projelerin sahip olması gereken standartları bilen, teknik bilgi ve deneyimi yüksek bir kurumdur. MFİB'nin geleneksel görev alanının ötesinde pozitif dışsallık sağlayacağı bir şekilde, Türkiye'deki kurumların kapasitesini geliştirici bir rehber rolüyle de konumlandırılması Türkiye'nin yönetimsel hazmetme kapasitesini artıracaktır, proje havuzu çalışmalarını ve insan kaynağı kalitesini geliştirecektir. Bu etki sadece AB fonlarına dair kapasite gelişimi ve insan kaynağının yetiştirilmesi için değil, uluslararası diğer fonlar ve ulusal kaynaklar için de (başarılı projeler hazırlama, uygulama ve kaynağı hazmetme) alanında kapasiteyi güçlendirici bir etki olarak kendini gösterecektir. Özellikle, AB fonlarına özel sektörün müdahil olmasıyla birlikte, AB ve ulusal eş-finansmana ilaveten özel sektör eş-katkısı da ekleneceğinden, finansal araçların yatırım, kalkınma ve yaratılan istihdamla ilişkili olarak katkısallığı artacak ve bu da fonlarla yaratılacak etkiyi güçlendirecektir.

Ayrıca, kalkınma ajanslarının IPA kapsamında aracı kurum olarak belirlenmesi ve akredite edilmesi sonrasında, bu yapılar da MFİB'yi merkezi, bölgesel ve yerel düzeyde destekleyici rol üstlenebilecektir. Kalkınma ajanslarının IPA DIS yapısına dâhil olmasıyla birlikte kapasite gelişimi (proje üretme, uygulama, programlama önceliklerine katkı sunma vb. alanlarda) ve tanıtım faaliyetlerinin bölgesel ve yerel düzeyde paydaşlarla etkili bir yönetişim ruhuyla hayata geçirilmesi ivme kazanacaktır.

Diğer taraftan, Türkiye'de mali yardımların süreçlerini hızlandırmaya, daha anlaşılır kılmaya ve kolaylaştırmaya yönelik 'dijitalleştirme ve basitleştirme gündemi' oluşturulmalıdır. Bu kapsamda e-devlet kapısı önemli fırsatlar sunabilir. E-devlet üzerinden AB fonlarıyla ilgili başlıkların ve uygulamalarının özellikle faydalanıcı kurumlar (beneficiary) ve proje başvuru sahibi tarafların faydası gözetilerek oluşturulmasına ve yaygınlaştırılmasına önem verilmelidir. AB uygulamalarında iyi uygulama olarak öne çıkan e-Uyum (e-cohesion) uygulaması benzeri, Türkiye'de faydalanıcılara yönelik tüm bilgi ve belgelerin elektronik ortamda ilgili Program Otoritelerine sunulmasını sağlayacak bir sistemin e-devlet üzerinden oluşturulması faydalı olacaktır.

Mali yönetim ve kontrol alanında risk yönetiminin güçlendirilmesi önemli bir başlıktır. Risk yönetimi, risklerin erken aşamada tanımlanması ve doğru tedbirlerle sorunlara erken aşamada müdahale edilmesi temel başarı faktörleridir. Bu konuda NAO sıfatıyla Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yapılacak kapasite geliştirme çalışmaları Türkiye'nin hazmetme kapasitesini artıracaktır.

MDAÜ'lerin PHARE uygulama deneyimleri göstermektedir ki; mali yardımlar alanında yönetimsel zayıflıkların giderilmesi sadece fon kullanımın artması için değil reform etkisi ve kurumsallaşmanın güçlendirilmesi bakımından da önemli bir konudur. AB mali yardımlarının tasarımında karar alma süreçleri için gereken sürenin yeterince tahmin edilememesi ciddi bir zayıflıktır. Ayrıca, program/proje amaçlarının aşırı iddialı

yapısı, ihtiyaç analizi, proje tasarımı ve faydalanıcıların proje yönetimi için personel görevlendirmesi konularındaki yetersizlikler, mali yardımların etkinliğini olumsuz etkilemektedir. Fonların harcanması ya da proje amaçlarının genel olarak sağlandığı PHARE uygulama deneyimlerinde belirtilse de; faydalanıcılarda istenen davranışsal değişikliklerin oluşmaması, politika düzeyinde reform etkisinin istenilen düzeyde olmaması veya kurumsallaşma açısından istenen sonuçların elde edilememiş olması sorun arz etmektedir. Bu durum, Türkiye için de geçerlidir ve benzer zorluklar yaratmaktadır.

Üye ülke örnekleri göstermektedir ki; n+3 gibi kurallar nedeniyle harcama prosedürlerini hızla tamamlama gayreti, ülkeleri 'fonları harcamaya' odaklamakta ve Uyum Politikasının esas hedefi olan 'sonuç odaklı' ve 'etki yaratmaya" dönük uygulamayı *ihmal* etmelerine yol açmaktadır. Benzer bir etki Türkiye'de de söz konusudur. Hazmetme kapasitesinin harcama ve sözleşme oranları üzerinden takip edilmesine karşın, Türkiye'de bölgesel kalkınma başta olmak üzere AB fonlarının etkisini ölçen bir etki değerlendirme çalışması yoktur. Mevcut çalışmalar ihtiyaç analizi, mevcut durum analizi, GZFT analizi gibi unsurlara odaklıdır. Bu nedenle, AB fonları alanında sonuçlara ve etkiye odaklı bütüncül (tüm bileşenler ve bileşen bazlı) ex-post analizler yapılması orta ve uzun dönemli sürdürülebilir kapasite artışı için son derece gereklidir. IPA-I uygulaması 2021 sonu itibariyle sona ermiş olup, OP ve projelerin tamamının etki değerlendirmeleri yapılarak etki analizlerinin sonuçlarının programlama döngüsüne kazandırılması sağlanmalıdır. Yönetimsel mekanizmalar ve izleme sistemi de bu etki değerlendirmesi kapsamında yer almalıdır.

Türkiye'nin AB fonlarını daha etkili kullanabilmesi için yönetimsel hazmetme kapasitesi unsurları bazında gerekli iyileştirmelere yönelik tez kapsamında sunulan somut önerilerin hayata geçirilebilmesi durumunda, Türkiye'nin sadece AB katılım öncesi mali yardımlarını hazmetme kapasitesi değil; üyelik sonrası Yapısal Fonların kullanımı için de

hazırlık kapasitesi güçlenerek artacaktır. Böylelikle Türkiye'nin AB fonlarından azami faydayı sağlayabilmesi ve gelecekteki fon kullanımında daha başarılı ve sürdürülebilir sonuçlar elde etmesi mümkün olacaktır.

KAYNAKÇA

AB BAKANLIĞI (2016a), **Summarised Training Needs Assessment Report for IPA II**, Çevrimiçi, https://docs.wixstatic.com/ugd/ee9f94_490a8f9eab8a4ea6931fce8319ec5437.pdf

AB BAKANLIĞI (2016b), **2016 Yılı IPA Uygulama Raporu**, Ankara.

AB BAKANLIĞI (2012), **2012 Yılı IPA Uygulama Raporu,** Ankara.

AB BAŞKANLIĞI (2023), **IPA Kitabı Türkiye - AB Mali İşbirliği Projeleri**. Çevirimiçi, https://ipa.gov.tr/wp-content/uploads/TR-IPA.pdf (17.04.2024)

AB BAŞKANLIĞI (2020), **2020 Yılı IPA Uygulama Raporu**, Ankara.

AKÇAY, Belgin (2011), "Aday Ülke Statüsü Kazanımı Sonrasında Türkiye'nin Avrupa Birliği ile Ekonomik Entegrasyonu: Koşullar ve Kısıtlar", **Maliye Dergisi**, Sayı 160, Ocak –Haziran, ss.1-27.

AKİŞ, Elife (2014), **Küreselleşme Sürecinde Bölgesel Kalkınma Yaklaşımındaki Gelişmeler ve Bölgesel Kalkınma Ajansları**, ss. 238-254, Çevrimiçi, https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/101295, 22.10.2022.

AKKAHVE, Deniz (2006), "AB Destekli Bölgesel Kalkınma Programlarının Yönetimi Ve Yapısal Fonlara Hazırlık", **TEPAV Sempozyum Bildirisi,** Çevrimiçi, https://www.tepav.org.tr/sempozyum/2006/bildiri/bolum2/2_4_akkahve.pdf , 13.2.2022.

AKŞAHİN, Banu Selenge (2008), "Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası, Yapısal Araçların Koordinasyonu ve Türkiye'nin Uyumu", **AB Uzmanlık Tezi**, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Ankara.

ANTONOPOULOS, Eleftherios; John, BACHTLER (2014), "The Role of EU Pre-accession Assistance in the Establishment of National Coordination Structures for EU Funding: The Case of Croatia**", Journal of Contemporary European Research**, Volume 10, Issue 2 (2014).

ARSLAN, Erdal; Kerem, KİPER (2015), "Dış Yardım Nedir? Niçin Yapılır?", **Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi**, ss. 9-26, 18, Sayı: 34 Ocak-Haziran 2015, Çevrimiçi, https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/198274

AVRUPA BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI BİRLİĞİ (EURADA) (2020), **Position Paper**, Çevrimiçi, https://www.eurada.org/fileadmin/user_upload/docs/EURADA-Position-Paper-Interregional-Innovation-Investment-Initiative-28092020.pdf, 03.11.2022.

AVRUPA EKONOMİK VE SOSYAL KOMİTESİ (2003), "Opinion of the Economic and Social Committee on Financial assistance for Pre-accession PHARE, ISPA and SAPARD", (2003/C 61/17), **Official Journal of the European Union,**

14.3.2003. Çevrimiçi, http://www.esc.eu.int/sections/enlargement/documents/ces1023-2002_ac_en.pdf, 11.12.2023.

AVRUPA KOMİSYONU (2024), **Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions: European Structural and Investment Funds: 2023 Summary Report of the Annual Programme Implementation Reports covering Implementation in 2014-2020** (COM(2024) 6 final), {SWD(2024) 2 final}. Brüksel.

AVRUPA KOMİSYONU (2018), **Commission Staff Working Document, Spending Review Accompanying the Document, Communicatıon on "A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends", The Multiannual Financial Framework for 2021-2027**, {COM(2018) 321 final}, SWD(2018) 171 final, Brüksel, 2.5.2018. Çevrimiçi, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018SC0171 , 09.04.2020.

AVRUPA KOMİSYONU (2018b), **Regulation (EU, Euratom) 2018/1046 of the European Parliament and of the Council of 18 July 2018 on the Financial Rules Applicable to the General Budget of the Union**, Amending Regulations (EU), No 1296/2013, (EU) No 1301/2013, (EU) No 1303/2013, (EU) No 1304/2013, (EU) No 1309/2013,(EU) No 1316/2013, (EU) No 223/2014, (EU) No 283/2014, and Decision No 541/2014/EU and repealing Regulation (EU, Euratom) No 966/2012, Çevrimiçi,https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1046, 04.04.2024.

AVRUPA KOMİSYONU (2018c), **Guidance for Member States on Performance framework, review and reserve: European Structural and Investment Funds**, (Version 2.0, EGESIF_18-0021-01), 04.06.2024.

AVRUPA KOMİSYONU (2017a), **Evaluation of the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II)**, https://ec.europa.eu/europeaid/evaluation-instrument-pre-accession-assistance-ipa-ii-draft-report_en, 17.08.2018.

AVRUPA KOMİSYONU (2017b), **External Evaluation of the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II) (2014 – mid 2017) Final Report,** Volume 2: Annexes June 2017, Çevrimiçi, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/ipa-ii-eval-vol-ii-annexes_en.pdf, 17.08.2018.

AVRUPA KOMİSYONU (2017c), **Strategic Report 2017 on the Implementation of the European Structural and Investment Funds**. COM(2017) 755 final.

AVRUPA KOMİSYONU (2016), **Task Force Promotes Better Use of EU Funding**, DG REGIO Newsroom item 31 March 2016, Çevrimiçi, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2016/03/31-03-2016-task-force-promotes-better-use-of-eu-funding, 20.12.2021.

AVRUPA KOMİSYONU (2016b), **The Implementation of the Provisions in Relation to the Ex-ante Conditionalities During the *Programming* Phase of the European Structural and Investment (ESI) Funds*:* Final Report,** Çevrimiçi, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/studies_integration/impl_exante_esif_report_en.pdf 12.06.2024.

AVRUPA KOMİSYONU (2014), **Commission Implementing Regulation (EU) No 447/2014 of 2 May 2014 on the Specific Rules for Implementing Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council Establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II)**, *5.3.2014, OJ* Official Journal of the European Union L 132/32.

AVRUPA KOMİSYONU (2014b), **Investment for Jobs and Growth: Sixth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion, Luxembourg: Publication Office of the European Union**, Çevirimiçi, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion6/6cr_en.pdf 17.08.2023.

AVRUPA KOMİSYONU (2013), "Task Force for Greece: Progress on Technical Assistance, European Commission", **Press Release/Memo**, Çevirimiçi, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-389_en.htm. , 22.12.2022.

AVRUPA KOMİSYONU (2011), **Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II)**, 7.12.2011, COM(2011) 838 final, 2011/0404 (COD), Brüksel.

AVRUPA KOMİSYONU (2010a), **Investing in Europe's Future**: **Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion**, Lüksemburg.

AVRUPA KOMİSYONU (2010b), **Europe 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth**, Brüksel.

AVRUPA KOMİSYONU (2010c), **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Instrument for Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) Multi-Annual Indicative Financial Framework (MIFF) for (2011-2013)**, COM(2009) 543, Brüksel. Çevrimiçi, https://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/final_miff_2011_2013_14_10_2009_en.pdf, 15.06.2024.

AVRUPA KOMİSYONU (2009), **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Instrument for Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) Multi-Annual Indicative Financial Framework (MIFF) for (2009-2011)**, COM (2007) 689 final, Brüksel. Çevrimiçi, https://aei.pitt.edu/45592/1/com2009_0543.pdf 15.06.2024.

AVRUPA KOMİSYONU (2008), **Working for the Regions: EU Regional Policy 2007-2013**, Çevrimiçi, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/working2008/work_en.pdf, 09.10.2022.

AVRUPA KOMİSYONU (2008b), **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Instrument for Instrument for Pre-**

Accession Assistance (IPA) Multi-Annual Indicative Financial Framework for (2008-2010*)*, Çevrimiçi, https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/2_turkiye_ab_iliskileri/2_2_adaylik_sureci/2_2_7_turkiye_ab_mali_isbirligi/2_2_7_1_ipa/2_2_7_1_11_diger_belgeler/miff_2008_2010_en.pdf

AVRUPA KOMİSYONU (2007), **Commission Regulation (718/200s7/EC) Implementing Council Regulation (1085/2006/EC) Establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance**, OJ L 170, 29.06.2007, Brüksel. Çevirimiçi, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32007R0718, 20.06.2018.

AVRUPA KOMİSYONU (2007b), **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Instrument for Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) Multi-Annual Indicative Financial Framework (MIFF) for (2007-2009***)*, COM (2007) final, Brüksel.

AVRUPA KOMİSYONU (2006a), **Council Regulation (1083/2006/EC) laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (1260/1999/EC),** OJ L 210, 31.7.2006, Brüksel.

AVRUPA KOMİSYONU (2006b), **Council Regulation (1080/2006/EC) on the European Regional Development Fund and repealing Regulation (1783/1999/EC)**, OJ L 210, 31.7.2006, Brüksel.

AVRUPA KOMİSYONU (2006c), **Council Regulation (1081/2006/EC) on the European Social Fund and repealing Regulation (1784/1999/EC)**, OJ L 210, 31.7.2006, Brüksel.

AVRUPA KOMİSYONU (2006d), **Council Regulation (1084/2006/EC) Establishing a Cohesion Fund and repealing Regulation (1164/94/EC***)*, OJ L 210, 31.7.2006, Brüksel.

AVRUPA KOMİSYONU (2006e), **Council Regulation (1085/2006/EC) Establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance**, OJ L 210, 31.7.2006, Brüksel.

AVRUPA KOMİSYONU (2006f), **Report from the Commission to the European Parliament and the Council: General Report on Pre-accession Assistance (PHARE – ISPA – SAPARD) in 2004**, (COM(2006) 137 final), Brüksel. Çevirimiçi, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0137:FIN:EN:PDF , 13.05.2023.

AVRUPA KOMİSYONU (2004), **A New Partnership for Cohesion, Convergence Competitiveness Cooperation, Third Report on Economic and Social Cohesion**, Lüksemburg.

AVRUPA KOMİSYONU (2002), **The Enlargement Process and the Three Pre-Accession Instruments: PHARE, ISPA, SAPARD**, Brüksel.

AVRUPA KOMİSYONU (2000), **The PHARE Programme Annual Report 1998**, 31.03.2000 COM(2000) 183 final, Brüksel, Çevrimiçi, http://aei.pitt.edu/33799/1/COM_(2000)_183_final.pdf , 22.10.2023

AVRUPA KOMİSYONU (1999), **Commission Decision, Guidelines for PHARE Programme Implementation in Candidate Countries for the period 2000-2006 in Application of Article 8 of Regulation 3906/89**, SEC (199)1596 final, Brüksel, Çevimiçi, http://aei.pitt.edu/3524/1/3524.pdf , 11.11.2023.

AVRUPA KOMİSYONU (1999b), **The PHARE Programme Annual Report 1997,** Brüksel,Çevimiçi, https://aei.pitt.edu/5963/1/5963.pdf, 15.11.2024.

AVRUPA KOMİSYONU (1998), **The PHARE Programme Annual Report 1996 (COM(1998) 178 final)**, Brüksel.

AVRUPA KOMİSYONU (1998b), **The European Commission Decision on the Implementation of the PHARE Programme in the EU Candidate Countries,** Çevrimiçi https://www.cvce.eu/obj/european_commission_decision_on_the_implementation_of_the_phare_programme_in_the_eu_candidate_countries_15_june_1998-en-ff1f1b1c-14ce-4d31-bcb4-6fd3357e2a43.html,https://www.cvce.eu/obj/european_commission_decision_on_the_implementation_of_the_phare_programme_in_the_eu_candidate_countries_15_june_1998-en-ff1f1b1c-14ce-4d31-bcb4-6fd3357e2a43.html, 22.9.2019.

AVRUPA KOMİSYONU (1996), "The PHARE Programme at the Heart of the Political and Economic Relations between the European Community and the Partner Countries of Central Europe", **Press Release**, 15 October 1996, Çevrimiçi, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_96_925 , 20.04.2020.

AVRUPA KOMİSYONU (1988a), **Council Regulation (4253/1988/EEC) laying down provisions for Implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards Coordination of the Activities of the Different Structural Funds between themselves and with the Operations of the European Investment Bank and the Other Existing Financial Instruments**, OJ L 374/31, 31.12.1988, Brüksel.

AVRUPA KOMİSYONU (1988b), **Council Regulation (4254/1988/EEC) laying down provisions for Implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards the European Regional Development Fund**, OJ L 374/31, 31.12.1988, Brüksel.

AVRUPA KOMİSYONU (1988c), **Council Regulation (4255/1988/EEC) laying down provisions for Implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards the European Social Fund**, OJ L 374/31, 31.12.1988, Brüksel.

AVRUPA KOMİSYONU (1986), **Single European Act**, Bulletin of the European Communities, Supplement 2/86. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. ISBN 92-825-5965-3. Catalogue number: CB-NF-86-002-EN-C., Çevirimiçi, https://aei.pitt.edu/8582/1/8582.pdf , 13.05.2024

AVRUPA KOMİSYONU (1979), **Council Regulation (214/1979/EEC) amending Regulation (724/1975/EEC) on the Establishment of a European Regional Development Fund,** OJ L 35, 09.02.1979.

AVRUPA KOMİSYONU (1975), **Council Regulation (724/1975/EEC) on the Establishment of a European Regional Development Fund**, OJ L 73, 21.03.1975, Brüksel.

AVRUPA KOMİSYONU (1973), **Reports on the Regional Problems of the Enlarged Community**, COM (73*)*, Brüksel.

AVRUPA KONSEYİ (2014), **Council Recommendation of 8 July 2014 on the National Reform Programme 2014 of Romania and delivering a Council opinion on the Convergence Programme of Romania**, Çevirimiçi, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014H0729(21)&from=SL, 08.11.2020.

AVRUPA KONSEYİ (2013), **Council Conclusion on (7/8 February 2013) Multiannual Financial Framework**, *EUCO: 37/13*, Brüksel.

AVRUPA KONSEYİ (1999), **Council Regulation (EC) No 1266/1999 of 21 June 1999 on Coordinating Aid to the Applicant Countries in the Framework of the Pre-Accession Strategy and Amending Regulation (EEC) No 3906/89**, Çevirimiçi, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999R1266&from=LV, 13.05.2022

AVRUPA KONSEYİ (1997), **Luxembourg Presidency Conclusions,** Çevirimiçi, https://www.europarl.europa.eu/summits/lux1_en.htm , 28.06.2023

AVRUPA KONSEYİ (1994), **Council Regulation (EC) No 1164/94 of 16 May 1994 establishing a Cohesion Fund**, Brüksel, Çevirimiçi, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994R1164:EN:HTML, 18.10.2022

AVRUPA KONSEYİ (1993), **Copenhagen Conclusions of the Presidency** (SN 180/1/93 REV 1), June 21-22. Çevirimiçi, https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf, 22.06.2024.

AVRUPA KONSEYİ (1989), **Council Regulation (EEC) No. 3906/89 of 18 December 1989 on economic aid to the Republic of Hungary and the Polish People's Republic**, OJ *L* 375, 23.12.1989.pp11-12. Çevrimiçi, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31989R3906. 22.10.2023.

AVRUPA PARLEMENTOSU (2018), "Financial Implementation of European Structural and Investment Funds", **Budget Pre-Release**, Çevrimiçi, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/BUDG/DV/2018/07-09/20180629_ESIFimplementation_study_pre-release_EN.pdf, 22.06.2023.

AVRUPA PARLEMENTOSU (2017), **EU Member States' Preparedness For Cohesion Policy (2014-2020),** Brüksel.

AVRUPA PARLEMENTOSU (2016), **Turkey: How the Pre-accession Funds Have Been Spent, Managed, Controlled and the Monitoring System?,** Directorate General For Internal Policies Policy Department D: Budgetary Affairs, IP/D/ALL/FWC/2015-001 no.PE 572.699.

AVRUPA PARLEMENTOSU (2015), **Strategic Coherence of Cohesion Policy: Comparison of the 2007-13 and 2014-20 Programming Periods**, Regional Development, 2015, February, IP/B/REGI/IC/2014-029 Çevirimiçi, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540354/IPOL_STU(2015)540354_EN.pdf, 22.06.2024.

AVRUPA PARLEMENTOSU (2013), "The (Low) Absorption of EU Structural Funds", **Library Briefing**, 1.

AVRUPA PARLEMENTOSU (2011), **Pre-accession Financing for Bulgaria and Romania: What Lessons can be Learned for Future Enlargements?** IP/D/ALL/FWC/2009-056.

AVRUPA PARLEMENTOSU (2005), **Adaption of Cohesion Policy to the Enlarged Europe and Lisbon and Gothenburg Objectives**, Brüksel.

AVRUPA POLİTİKALARI ARAŞTIRMA MERKEZİ (2018**)**, **Financial Implementation of European Structural and Investment, Study requested by the BUDG Committee of the European Parliament**, PE 621.785 - June 2018 Funds, European Policies Research Centre, Çevrimiçi, https://strathprints.strath.ac.uk/69565/1/Bachtler_etal_EPRC_2018_Financial_implementation_of_european_structural_and_investment_funds.pdf., 11.11.2023.

AVRUPA SAYIŞTAYI (2018), **Commission's and Member States' Actions in the Last Years of the 2007-2013 Programmes Tackled Low Absorption but Had Insufficient Focus on Results (Special Report)**, No:17, Çevrimiçi, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_17/SR_ABSORPTION_EN.pdf , 11.05.2024

AVRUPA SAYIŞTAYI (2017), **The Commission's negotiation of 2014-2020 Partnership Agreements and programmes in Cohesion: Spending more targeted on Europe 2020 priorities, but increasingly complex arrangements to measure performance *(Special Report),*** No. 02, Çevirimiçi, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_2/SR_PARTNERSHIP_AGREEMENT_EN.pdf, 12.05.2024.

ATAY, Ahmet (2004), "Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu ve Balıkçılığın Yönlendirilmesi Mali Aracının Hedef, Kapsam ve Yöntemlerinin İrlanda Örneği Çerçevesinde İncelenmesi", **Uzmanlık Tezi**, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Mayıs, Ankara.

BAHR, Cornelius (2008), "How Does Sub-National Autonomy Affect the Effectiveness of Structural Funds?", **Kyklos**, 61(1), 3–18.

BACHE, Ian (1999), "The Extended Gatekeeper: Central Government and the Implementation of EC Regional Policy in the EU." **Journal of European Public Policy**, 6(1): 28-45.

BACHE, Ian (1998), **The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?,** Sheffield Academic Press Ltd., İngiltere.

BACHTLER, John; MCMASTER, Irene (2008), "EU Cohesion Policy and the Role of the Regions: Investigating the Influence of Structural Funds in the New Member States", **Environment and Planning C: Government and Policy**, 26(2), 398–427.

BACHTLER, John; MENDEZ, Carlos (2013), "From Conditionality to Europeanization in Central and Eastern Europe: Administrative Performance and Capacity in Cohesion Policy", **European Planning Studies**, 22(4), 1–23.

BALASSA, Bela (1962), **The Theory of Economic Integration**, Allen and Unwin, London.

BARCA, Fabrizio, (2009), **An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations**, Belçika, Nisan, Çevrimiçi, http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf, 08.11.2022

BAILEY, David, Lisa de PROPIS (2004), "A Bridge Too PHARE? EU Pre-Accession Aid and Capacity Building in the Candidate Countries*"*, **Journal of Common Market Studies**, Volume 42, Number 1, ss. 77-98.

BAŞAR, Abdullah (2011), "Avrupa Birliği Fonlarının Kullanılmasında Kalkınma Ajanslarının Rolü: Türkiye İçin Öneriler", **Basılmamış Uzmanlık Tezi**, DPT, Ankara.

BEGG, Iain (2018), "Innovative Directions for EU Cohesion Policy after 2020", **CESifo Forum**, Volume 19, Number 1, Spring 2018, ss. 4-5, Çevirimiçi, https://www.cesifo.org/DocDL/CESifo-Forum-2018-1-march.pdf., 09.12.2021.

BİLİCİ, İhsan (2010), "Türkiye'de Kırsal Kalkınmanın Gelişimi ve IPARD Süreci", **Doktora Tezi**, Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Tarım Ekonomisi Bölümü, Tokat.

BİLİCİ, Nurettin (2013), **Avrupa Birliği ve Türkiye (Mali Yardımlar, Vergilendirme***),* 6. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

BİLİCİ, Nurettin (2010**), Türkiye-AB İlişkileri**, Üçüncü Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

BİLİCİ, Nurettin (2006), "AB'de Ekonomik Bütünleşme ve Türkiye'nin Entegrasyonu", **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Prof Dr. Ahmet Gökdere'ye Armağan, Cilt: 5, No:2 (Kış: 2006), ss. 39-45

BİLİCİ, Nurettin (2005), *"*Avrupa Birliği Mali Yardımlarının Dayanılmaz Cazibesi, (Dosya)*"*, **Asomedya**, Ankara Sanayi Odası Aylık Yayın Organı, Mayıs 2005, ss.40-62.

BİLİCİ, Nurettin (1997), **Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye**, Akçağ Yayınları, Ekonomik ve Mali Araştırmalar: 1, Ankara.

BİLİM, SANAYİ VE TEKNOLOJİ BAKANLIĞI (2013), **Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP 2012 Yılı Uygulama Raporu**, Ankara.

BİLİM, SANAYİ VE TEKNOLOJİ BAKANLIĞI (2007), **Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP**, IPA Birimi, https://ipa.sanayi.gov.tr/tr/, Çevrimiçi, 12.04.2013.

BOİJMANS, Pascal (2013),"The Secrets of a Successful Administration for Cohesion Policy", **Presentation given at the RSA European Conference**, Tampere, Finland, 6 Mayıs. Çevrimiçi, https://3ftfah3bhjub3knerv1hneul-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/07/The_secrets_of_a_successful_administration_for_Cohesion_Policy_-_Pascal_Boijmans.pdf , 04.04.2020.

BORTS, George; STEIN, Jerome L. (1964), **Economic Growth in a Free Market**, Columbia University Press, Columbia.

BOZDOĞAN, Mine Nur (2008), **Bölgesel Kalkınmanın Sağlanmasına Yönelik Vergi Özendirme Önlemlerinin Türkiye Açısından İncelenmesi ve Etkinliğinin Analizi**, TOBB Yayınları, Sıra No: 57, ISBN 978-9944-60-247, Ankara. Çevrimiçi, https://tobb.org.tr/Documents/yayinlar/Bolgesel_kalkinma.pdf, 11.2.202.

BOURGUİGNON, François; SUNDBERG Mark (2006), "Absorptive Capacity and Achieving the MDGs", **Research Paper**, No. 2006/47, Mayıs.

BULUTAY, Tuncay (1972**), İktisadi Büyüme Modelleri Üzerine Açıklamalar ve Eleştirmeler**, AÜSBF Yayınları, No:341, Ankara.

BUSINESS AND STRATEGIES (B&S) EUROPE (2016), **Final Report on IPA II Monitoring, Reporting and Performance,** Framework Specific Contract N° 2014/351-964, 25.01.2016.

BUSINESS AND STRATEGIES (B&S) EUROPE (2015), **Final Evaluation of PHARE [EU pre-accession] financial assistance to Bulgaria, Cyprus, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Romania, Slovakia, Slovenia**, Çevirimiçi, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/2015/20150806-phare-ex-post-evaluation-final-report.pdf, 02.02.2024.

BUSINESS AND STRATEGIES (B&S) EUROPE (2011), **Final Evaluation Report of Regional Competitiveness Operational Programme**, Ankara.

BÜKÜM, Zeynep (2012), "The Impact of Pre-Accession Financial Assistance Policy of the European Union on Turkish Universities", **Doktora Tezi**, Marmara Üniversitesi, AB Enstitüsü, İstanbul.

CACE, Corina; CACE Sorin; IOVA, Cristina (2010), "Capacity of Phare and Structural Funds Absorption: Pre-Accession Versus Post-Accession", **Revista de Cercetare si Interventie Sociala**, 28. 78–96, Çevirimiçi,

https://www.researchgate.net/publication/46553902_Capacity_of_Phare_and_structural_funds_absorption_Pre-accession_versus_post-accession, 12.03.2024

CACE, Corina; CACE Sorin; LOVA Cristina; NİCOLEASCU Victor (2009), "Absorption Capacity of the Structural Funds: Integrating Perspectives"**,** ***Revista de Cercetare Si Interventie Sociala***, 27. , Çevrimiçi, https://www.researchgate.net/publication/49611474_Absorption_capacity_of_the_structural_funds_Integrating_perspectives. 22.10.2023.

ÇALIŞMA ve SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI (2007), **İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı**, Ankara.

ÇATAL, Ömer (2011), "Avrupa Birliği Fon Kaynaklarının Kullanımında Etkinlik Sorunu: Göller Bölgesinde Bir Araştırma", **Yüksek Lisans Tezi**, Süleyman Demirel Üniversitesi, İşletme Bölümü, Isparta.

CEBECİ, Ayşe (2015), "Bölgesel Kalkınmada Değişen Eğilimler: Katılım Öncesi Mali Yardım Programı ve Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı", **The Journal of Academic Social Science Studies**, Number: 39, ss. 109-128, Sonbahar III.

CENTRAL OFFICE FOR DEVELOPMENT STRATEGY AND COORDINATION OF EU FUNDS OF CROATIA (CODEF) (2007**), Strategic Coherence Framework**, Zagreb.

ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI (2013), **Çevre Operasyonel Programı 2012 Yılı Uygulama Raporu**, Ankara.

ÇEVRE VE ORMAN BAKANLIĞI (2007), **Çevre Operasyonel Programı**, Ankara.

DABROWSKİ Marcin (2014), "EU Cohesion Policy, Horizontal Partnership and the Patterns of Sub-National Governance: Insights from Central and Eastern Europe", **European Urban and Regional Studies**, 21(4), 364–83.

DARVAS Zsolt, GUNTRAM B. Wolff (2018), "Modelling the European Union's next Multiannual Financial Framework after Brexit", **Bruegel Policy Brief**, Annex to and 'Rethinking the EU's post-Brexit budget priorities', 2018/01.

DEMİR, Sırma (2003), "Pre-Accessıon Aid of European Union: The Prospects For Turkey", **Yüksek Lisans Tezi,** ODTÜ, Ankara.

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (DPT) (2016), **Yeşilırmak Havza Gelişim Projesi (Amasya, Çorum, Samsun, Tokat) Bölgesel Gelişme Ana Planı**, Çevirimiçi https://www.sanayi.gov.tr/bolgesel-kalkinma-faaliyetleri/strateji-belgeleri/01154b, 22.06.2024.

DPT (2007), **Stratejik Çerçeve Belgesi (Strategic Coherence Framework),** Ankara, Mayıs.

DPT (2006), **Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013),** Ankara, Temmuz.

DPT (2003), **Ön Ulusal Kalkınma Planı (2002-2006),** Ankara, Çevirimiçi http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/o-ukp.pdf, 13.06.2024.

DPT (2003b), **İstatistiki Bölge Birimlerine Göre Çeşitli Göstergeler**, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.

DPT (2003c), Ön Ulusal Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Stratejileri. DPT, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Ankara.

DIRAOR, Burcu Miraç (2008), "Katılım Öncesi AB Fonları ve Kırsal Kalkınma: Fırsatlar, Sorunlar ve Türkiye İçin Öneriler", **Uzmanlık Tezi**, T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, Çevrimiçi, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Katilim-Oncesi-AB-Fonlari-ve-Kirsal-Kalkinma_Burcu-Mirac-Diraor.pdf , 16.06.2016.

DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI (1998), "Statement by the Turkish Government on 14 December 1997, Concerning the Presidency Conclusions of the European Council held on 12-13 December 1997 in Luxembourg", **Perceptions Journal of International Affairs**, December 1997-February 1998 Volume II, No 4.

DİNÇ, Gülşah (2014), "2014-2020 IPA II Dönemi Hazırlıkları ve 2007-2013 IPA I Dönemi İle Karşılaştırılması", **Uzmanlık Tezi**, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Ankara.

DİNLER, Zeynel (1986), **Bölgesel İktisat**, 2. Basım, Uludağ Üniversitesi Basımevi, Bursa.

DÖNMEZ, Mustafa (2010), "Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinde Gümrük Birliği", B. Akçay ve Gülüm B. Çelik (Edit.), **Lizbon Antlaşması Sonrası Avrupa Birliği; Serbest Dolaşım ve Politikalar**, Seçkin Yayınevi, ss.501-523.

DURA, Cihan (2003), **Avrupa Birliği Gümrük Birliği ve Türkiye**, 2.Baskı, Ankara.

DURAN, Mustafa (2014), "The Absorption Capacity of Turkey for Its Use of the European Union Pre-Accession Assistance", **Boğaziçi Journal Review of Social, Economic and Administrative Studies**, Vol. 28, No.1 (2014).

EKİCİ, Kadir (2019), "Dengesiz Bölgesel Kalkınma Stratejileri Perspektifiyle Antalya'da Konaklama İşletmelerinin Kuruluşu ve İş Piyasasına Etkileri, Dengesiz Bölgesel Kalkınma Stratejileri Perspektifiyle Antalya'da Konaklama İşletmelerinin Kuruluşu ve İş Piyasasına Etkileri", **Yüksek Lisans Tezi**, Çevrimiçi, https://dspace.trakya.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/trakya/4557/0163105.pdf?sequence=1&isAllowed=y, 11.2.2023.

EKMEN, Azmi (2008), "Avrupa Birliği'nin Üye Ülkelere Sağladığı Mali Yardımlar ve Türkiye", **Yüksek Lisans Tezi**, Gazi Üniversitesi, Ankara.

ELÇİ, Seda. (2007), "Avrupa Birliği Yapısal Fonları", **AB Uzmanlık Tezi,** Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, Ankara.

ERAYDIN, Ayda, (2004), "Bölgesel Kalkınma Kavram, Kuram ve Politikalarında Yaşanan Değişimler", **Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu**, Cilt I., DPT ve Pamukkale Üniversitesi, ss.126-146.

ERKAL, Mustafa (1990), **Bölge Açısından Az Gelişmişlik**, Der Yayınları, İstanbul.

EROGLU Nadir; İlhan EROĞLU; Mustafa ÖZTÜRK, Halil İ. AYDIN (2014), "Development Agencies on the Way to Regional Development: Romania-Turkey Comparison", **Procedia of Economics and Business Administration**, Marmara University, Faculty of Economics, ISSN: 2392 – 8174, ISSN-L: 2392 – 8166, Çevirimiçi, https://docplayer.biz.tr/25892939-Development-agencies-on-the-way-to-regional-development-romania-turkey-comparison.html, 22.10.2023.

EUROPEAN MOVEMENT IN MONTENEGRO (EMIM) (2016), **Regional Research on IPA II Absorption Capacities**, Podgorica.

EUROSTAT (2010-2005), **Regional Yearbooks**, Lüksemburg.

FAZEKAS, Mihaly; TÓTH, Istvan Janos (2017), "Corruption in EU Funds?: Europe-wide Evidence of the Corruption Effect of EU-Funded Public Contracting", In J. Bachtler, P. Berkowitz, S. Hardy, & T. Muravska (Eds.), **EU Cohesion Policy: Reassessing Performance and Direction**, Regional Studies Association. ISBN: 9781138224643.

FARO, Jeremy. (2004), "Europeanization as Regionalisation: Forecasting the Impact of EU Regional Policy Export Upon the Governance Structure of Slovenia", **Reseach Paper**, presented at Harvard University.

FERRY, Martin (2013), "The Achievements of Cohesion Policy: Evidence and Methodological Challenges from an EU10 Perspective", WP8 Task 1: "Growth–Innovation–Competitiveness: Fostering Cohesion in Central and Eastern Europe" (GRNCOH), European Policies Research Centre, Mayıs.

GENÇKOL, Metin (2002), "Türkiye-AB Mali İşbirliği", **Uzmanlık Tezi**, T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.

GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF MACEDONIA (2007), **Strategic Coherence Framework of the Republic of Macedonia 2007-2013**, Çevirimiçi, https://www.sep.gov.mk/data/file/SSA/SCF%20f_draft%2031_07_2007.pdf, 22.01.2023.

GORZELAK Grzegorz (2016), "Cohesion Policy and Regional Development", **EU Cohesion Policy: Reassessing Performance and Direction**, *Regional Studies Association, Edited by* John Bachtler, Peter Berkowitz, Sally Hardy, Tatjana Muravska, ISBN: 9781138224643.

GÜNER, Ümit (2006), "Avrupa Birliğinin Mali Yardımları ve Ekonomik Büyüme Üzerine Etkisi", **Doktora Tezi**, Dumlupınar Üniversitesi, İktisat Bölümü, Kütahya.

GÜNDÜZ, Ali Yılmaz (2006), **Bölgesel Kalkınma Politikası**, Ekin Yayınevi, Ankara

HAUSNER, Jerzy (2007), "Czy Należy Pomagać Regionom Słabo Rozwiniętym?", **Sympozium Paper,** Regional Studies Association – Polish Section, Warsaw, 18.04.2007.

HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI (2018), **Türkiye - Avrupa Birliği Mali İşbirliği Akreditasyon ve Yetkilendirme**, Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü, Çevirimiçi, https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2018/11/Akreditasyon-ve-Yetki-Devri.pdf, 11.03.2020.

HERVÉ, Ives; HOLZMANN, Robert (1997), **Large Scale Fiscal Transfers, Absorptive Capacity of Regions and Economic Convergence: A Review and Evaluation of the Academic Literature and Empirical Evidence with Specific Attention to the EU**; Study for the European Commission, European Institute, University of Saarland, Saarbrücken.

HOLLANDA EKONOMİ ENSTİTÜSÜ (NEI) (2002), **Absorption Capacity for Structural Funds in the Regions of Slovenia**: **Final Report,** prepared by the Netherlands Economic Institute for the National Agency for Regional Development of Slovenia, in the framework of PHARE: Special Preparatory Program for Structural Funds in Slovenia, Ljubljana, 2002.

HOLLANDA EKONOMİ ENSTİTÜSÜ (NEI) (2002b), **Key Indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds: Principal Report.** Final Report, Regional and Urban Development. Rotterdam.

HORVAT, Andrej (2005), "Why does nobody care about the absorption? Some aspects regarding administrative absorption capacity for the EU Structural Funds in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia before accession", **Working Paper**, No. 258, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.

HORVAT, Andrej; MAİER, Gunther (2004), **Regional Development, Absorption Problems and the EU Structural Funds: Some Aspects Regarding Administrative Absorption Capacity in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia,** Çevirimiçi, https://www-sre.wu.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa04/PDF/591.pdf. 16.06.2024.

HORVAT, Andrej (2003), **Absorption Problems in the European Union's Structural Funds: Focusing on Administrative Absorption Capacities in the Candidate Countries**, Vienna University of Economics and Business Administration.

HOSNY, Amr Sadek (2013), "Theories of Economic Integration: A Survey of the Economic and Political Literature", **International Journal of Economy**, Management and Social Sciences, Vol. 2, No. 5, ss. 133-155.

ILDIRAR, Mustafa (2004), **Bölgesel Kalkınma ve Gelişme Stratejileri**, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara.

İNCEKARA, Ahmet (1995**), Globalleşme ve Bölgeselleşme Sürecinde NAFTA ve Etkileri**, İTO Yayınları, İstanbul.

İNCEKARA, Ahmet; Mesut SAVRUL (2005), "Küreselleşme, Büyüme ve Ekonomik Entegrasyonlar: Türkiye Açısından Bir Değerlendirme", **İstanbul İktisat**

Dergisi, 2011-Cilt: 61- Sayı: 2, ss. 3-22, Çevirimiçi, https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/8560, 11.2.2021.

İVANDİĆ, Vladimira., KANDŽİJA, Vinko KANDŽİJA, Jelena. KANDŽİJA (2023), **Absorption capacity of European Union pre-accession programs in Croatia**, UDC 339.96(4-672EU:497.5) JEL: F36. Çevirimiçi, https://core.ac.uk/download/pdf/33812253.pdf 12.06.2024.

JÓZSA, Viktória (2016), "Regional processes in Hungary - From PHARE to Smart specialisation", **Deturope – The Central European Journal of Regional Development and Tourism**, *8*(3), 14-32.

KAMİLOĞLU, Mesut (2004), "Avrupa Birliğine Aday Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerine Yönelik Katılım Öncesi Fonlar, Uygulama Mekanizmaları ve Türkiye Uygulaması", **Basılmamış Planlama Uzmanlığı Tezi**, DPT, Ankara.

KANBEROĞLU, Zafer (2008), "KOBİ'lerin Bölgesel Kalkınma Üzerine Etkileri: Van İli Üzerine Bir Uygulama", **Doktora Tezi**, İzmir, Çevrimiçi, http://acikerisim.deu.edu.tr:8080/xmlui/bitstream/handle/20.500.12397/12309/215814.pdf?sequence=1&isAllowed=y , 11.4.2023.

KARAHİSAR, Şule (2015), "Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü AB Projelerinde Sonuç Odaklı İzleme Sistemi ve Uygulamaları", **Uzmanlık Tezi**, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Ankara.

KARABACAK, Hakan (2007), "Katılım Öncesi Mali Yardımların Ön Koşulu-Merkezi Olmayan Yapılanma", **T.C. Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Bülteni**, Sayı: 1-10 (Sayı:1), Yıl: Ankara, Çevirim içi, https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/09/Avrupa-Birli%C4%9Fi-Kat%C4%B1l%C4%B1m-%C3%96ncesi-Mali-Yard%C4%B1mlar%C4%B1.pdf, 11.3.2022.

KARATAŞ, Halil (2010), "Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardımları", **Yüksek Lisans Tezi,** İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Avrupa Birliği Anabilim Dalı, İstanbul.

KARLUK, Rıdvan., TONUS, Özgür (2000), "Helsinki Zirvesi Sonrasında Türkiye'nin AB'ne Tam Üyeliği", **Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 16(1), 205-221.

KERSAN-Skabic Ines ve TİJANİC Lela (2017), "Regional Absorption Capacity of EU funds", **Economic Research-Ekonomska Istrazivanja**, 30(1).

KEOHANE, Robert; HOFFMANN, Stenley (1990), "Conclusions: Community Politics and Institutional Change", (in WALLACE, W. (ed.), **The Dynamics of European Integration**, ss. 277-281, 285, 287-289, 293-296) Londra.

KİNEVA, Svetlana (2018), "The Multiannual Financial Framework and European Union Budget in Theory and Practice".

KOETH, Wolfgang (2014), "The New Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II): Less Accession, More Assistance?", **Working Paper**, 2014/W/01, European Institute of Public Administration.

KRİSTİ, Raik (2006), "Promoting Democracy Through Civil Society: How to Step Up the EU's Policy", **CEPS Working Document**, No: 237/Şubat 2006, Centre for European Studies, Open Society Institute, Çevrimiçi, https://books.google.com.tr/books?id=AKt4OOUakaIC&pg=PA27&lpg=PA27&dq=civil+society+PHARE&source=bl&ots=MS1Jutv_rX&sig=ACfU3U2Ne4BzRckG0eCvkXrGFuLhCyxT-Q&hl=en&sa=X&ved=2ahUKEwix67qMwYTpAhWaBGMBHTfpD4cQ6AEwAXoECAgQAQ#v=onepage&q=civil%20society%20PHARE&f=false

KRUGMAN, Paul (1994), "Competitiveness: A Dangerous Obsession", **Foreign Affairs**, Vol:73(2), Mart/Nisan.

KUMRAL, Neşe (2006), "Bölgesel Rekabet Gücünü Artırmaya Yönelik Politikalar", **Sempozyum Bildirisi**, Çevrimiçi, https://www.tepav.org.tr/sempozyum/2006/bildiri/4.bolum.pdf, 15.09.2022.

KÜÇÜK, Burak (2013), "Türkiye'de Bölgesel Kalkınma İle Lojistik Performans Düzeyi Arasındaki İlişkinin İncelenmesi", **Doktora Tezi**, Çevrimiçi, http://openaccess.maltepe.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/20.500.12415/2715/10014723.pdf?sequence=1&isAllowed=y (13.11.2022),

MARZINOTTO, Benedicta (2012), "The Growth Effects of EU Cohesion Policy: A Meta-Analysis". **Bruegel Working Paper**, No. 2012/14.

MERCAN, Sezgin (2011), "Siyasal Bütünleşme Kuramları Işığında AB Genişlemesi", **Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt: 10, No:1, ss.67-83, Ankara.

MICHIE, Rona; GRANQVIST, Kaisa (2013), "Managing the 2007–13 Programmes towards Full Absorption and Closure: Review of Programme Implementation", **IQ-Net Review Paper**, Winter 2012–Spring 2013, 32(1).

MILIO, Simona (2007), "Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidence from Structural Funds Implementation in Southern Italy", **Regional Studies**, 41(4), ss.429–442.

MİHAİLESCU, Gratian (2015), **Poland – Best Practices Case in EU Funds Absorption**, Institutul de Dezvoltare Locala, Varsaw.

MRAK Mojmir, Andrej HORVAT (2018), "Macroeconomic and Financial Absorption Capacity of Turkey for the Use of EU Structural Funds", **Eastern European Economics**, Vol.47, No.4 (Jul-August 2009), ss. 86-113.

NOVOSÁK Jiří; Novosáková Jana, Hájek Oldřich; Horváth Peter (2017), "Regional Disparities, Absorption Capacity and Structural Fund Payments: A Case Study of the Czech Republic", **Quaestiones Geographicae**, 36(4).

OECD (2018), **Financial Instruments in Practice: Uptake and Limitations Report**, Paris.

OECD (2017), **Financial Instruments in Practice: Uptake and Limitations**, 28 June 2017. Fiona WISHLADE and Rona MICHIE, EC-OECD Seminar Series on Designing Better Economic Development Policies for Regions and Cities,

Çevrimiçi, https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Wishlade_Michie_Financial-Instruments-in-Practice.pdf, 22.03.2023.

O'NEILL, Michael (1996), **The Politics of European Integration**, 1. Edition, ss. 287-288, Londra.

OPRESCU, Gheorghe; CONSTANTİN, Daniela Luminiţa; ILİE, Florinel; PİSLARU, Dragoş (2005), "Analysis of Absorption Capacity of the EU Funds in Romania", **Pre-Accession Impact Studies**, European Institute of Romania, Study No.1.

ÖZEN, Pınar (2005), **Bölge Kalkınma Ajansları**, TEPAV Yayınları, Mayıs, Ankara.

PORTER, Michael (1990), "The Competitive Advantage of Nations", **Harvard Business Review**, Boston.

PAPADOPOULOS, Yannis (2012), "Accountability and Multi-Level Governance: More Accountability, Less Democracy?", **Accountability and European Governance,** (1st edition, 20), Routledge.

RADNAEVA, Sofya (2011), "Bölgesel Kalkınma Programları: Avrupa Birliği Modelinin Rusyaburyat Cumhuriyeti Örneğinde Uygulanabilirliği", **Doktora Tezi**, İstanbul Üniversitesi, İktisat Bölümü, İstanbul.

RAİK, Kristi (2006), "Promoting Democracy Through Civil Society: How to Step Up the EU's Policy", **CEPS Working Document**, No: 237/Şubat 2006, Centre for European Studies, Open Society Institute. Çevirimiçi, https://books.google.com.tr/books?id=AKt4OOUakaIC&pg=PA27&lpg=PA27&dq=civil+society+PHARE&source=bl&ots=MS1Jutv_rX&sig=ACfU3U2Ne4BzRckG0eCvkXrGFuLhCyxT-Q&hl=en&sa=X&ved=2ahUKEwix67qMwYTpAhWaBGMBHTfpD4cQ6AEwAXoECAgQAQ#v=onepage&q=civil%20society%20PHARE&f=false, 12.12.2022.

RICHARDSON, Harry (1969), **Regional Economics, Location Theory, Urban Structure, and Regional Change**; Weidenfeld and Nicolson, London.

RODRÍGUEZ-Pose Andrés; GARCİLAZO Jose E. (2015), "Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions", **Regional Studies**, 49(8).

ROMAŃCZYK, Anna (2014), **The Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) 2014-2020 Analysis of the Proposals for 2014-2020**, European Citizen Action Service.

ROMER, Paul (1993), "Idea Gaps and Object Gaps in Economic Development", **Journal of Monetary Economics**, 32, 3: 1993, 543-573.

ROMYA, Kıvılcım (2008), "A Comparative Analysis of the European Union Financial Assistance to Central and Eastern European Countries and Turkey", **Yüksek Lisans Tezi**, ODTÜ, Ankara.

SANAYİ VE TİCARET BAKANLIĞI (2007), **Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı**, Ankara, Çevirimiçi, https://rekabetcisektorler.sanayi.gov.tr/media/dokumanlar/BROP.pdf 20.06.2024.

SANAYİ ve TİCARET BAKANLIĞI (2013), **Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı 2012 Yılı Uygulama Raporu**, Ankara, Çevirimiçi, https://rekabetcisektorler.sanayi.gov.tr/media/dokumanlar/BROP.pdf, 22.06.2024.

SELEKOĞLU, Levent Sırrı (2012), "Comparative Analysis of The Pre-Accession Assistances Provided for Turkey and for the Other EU Candidate and Potential Candidate Countries, and a Perspective on Turkey's Possible Full Membership to the EU", **Avrupa Çalışmaları Ortak Master Programı Tezi**, Akdeniz Üniversitesi-University of Hamburg, Antalya/Hamburg.

SEYİDOĞLU, Halil (2007), **Uluslararası İktisat, Teori, Politika ve Uygulama**, 16. Baskı, Güzem Can Yayınları, İstanbul.

SOLOW, Robert (1956), "A Contribution to the Theory of Economic Growth", **Quarterly Journal of Economics**, Vol. 70, No. 1.

SUMPIKOVA, Marketa, JAN PAVEL, Stanislav KLAZAR (2004), **EU Funds: Absorption Capacity and Effectiveness of Their Use with Focus on Regional Level in the Czech Republic**.

SWECO International (2010), **Regional Governance in the Context of Globalisation: Reviewing Governance Mechanisms and Administrative Costs – Administrative Workload and Costs for Member State Public Authorities of the Implementation of ERDF and Cohesion Fund**, Stockholm: Sweco International, Çevirimiçi, http:// ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/2010_governance.pdf, 22062024

SZABO Septimiu-Rares (2016), "The Administrative Capacity of the Sub-National Level in implementing Cohesion Policy in Romania: Lessons Learnt and Future Recommendations", **EU Cohesion Policy: Reassessing Performance and Direction**, Regional Studies Association, Edited by John Bachtler, Peter Berkowitz, Sally Hardy, Tatjana Muravska, ISBN: 9781138224643, Çevirimiçi, https://www.taylorfrancis.com/chapters/oa-edit/10.4324/9781315401867-17/administrative-capacity-sub-national-level-implementing-cohesion-policy-romania-septimiu-rares-szabo, 11.03.2022.

ŞAHİN, Sedef (2007), "Avrupa Birliği Fonları ve Türkiye'nin Kullanabileceği Mali Kaynaklar", **Yüksek Lisans Tezi**, Adana.

ŞEN, Zelal (2004), "Türkiye'nin Avrupa Birliği Adaylığı ve Katılım Öncesi Stratejisi Çerçevesinde Bölgesel Politika Alanında Uyum Durumunun Değerlendirilmesi", **Uzmanlık Tezi**, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ankara, Çevirimiçi, https://www.ab.gov.tr/files/Uzmanl%C4%B1k%20Tezleri/zelal_sen.pdf, 23.11.2023.

SURUBARU, Neculai-Cristian (2016), "Administrative and Political Embeddedness: How to Improve the Institutional Environments Dealing with the Management and Implementation of EU Structural and Investment Funds? The Experience of New Member States", **Regions and Cities** (Chapter 12, ss. 171-186), Routledge.

SURUBARU, Neculai-Cristian (2014), "Building administrative capacity at the local level. Evidence from Structural Funds implementation in Bulgaria and Romania (2007-2013)", **Book of Papers**, Open Days University Master Class, 12th European week of regions and cities, Brussels (ss. 165-176) Chapter: 23Publisher: Committee of the Regions.

ŞEREFOĞLU, Coşkun (2008), "SAPARD-IPARD Programlarının Analiz Edilmesi-Besi İşletmelerinin IPARD Programındaki Yeri Üzerine Bir Araştırma", **Doktora Tezi**, Atatürk Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Erzurum.

TATAR, Merit (2010), "Estonian Local Government Absorption Capacity of European Union Structural Funds", **Halduskultuur-Administrative Culture,** 11 (2), 202-226, Tallinn University of Technology, IISN 1736-6089, Çevrimiçi, https://books.google.com.tr/books?id=DCnmMpMB-qMC&pg=PA225&lpg=PA225&dq=EU+Funds:+Absorption+Capacity+and+Effectiveness+of+Their+Use+with+Focus+on+Regional+Level+in+the+Czech+Republic&source=bl&ots=XasqZmYDgb&sig=ACfU3U1YYSbslVGAOlRINb_4Gcu38zBpuQ&hl=en&sa=X&ved=2ahUKEwia9vGUz5HpAhWS1aYKHVJ_DEUQ6AEwBXoECAoQAQ#v=onepage&q=EU%20Funds%3A%20Absorption%20Capacity%20and%20Effectiveness%20of%20Their%20Use%20with%20Focus%20on%20Regional%20Level%20in%20the%20Czech%20Republic&f=false, 22.11.2019.

TECER, Gözde (2019), "Avrupa Birliği Fonlarının Türkiye'deki Etkinliği: Tekirdağ Örneği", **Yüksek Lisans Tezi**, Tekirdağ Namık Kemal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

TEPAV (2007), **2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu: "Çok Düzlemli Yönetişim" Bildiri Kitabı** (25-26 Ekim 2007, Ege Üniversitesi, İzmir), Çevrimiçi, https://www.tepav.org.tr/upload/files/1321363134-0.2._Bolgesel_Kalkinma_ve_Yonetisim_Sempozyumu_Bildiri_Kitabi.pdf, 12.12.2023.

TİFTİKÇİGİL, Burcu Yavuz (2010), "Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yaşanan Dönüşüm ve Kalkınma Ajansları Üzerine Bir Değerlendirme", **Doktora Tezi**, İstanbul.

THE NATIONAL IPA COORDINATOR (2022), **Annual Report on the Implementation of the Assistance under IPA for the Year 2021**, Ankara.

TRAKYA KALKINMA AJANSI (2010), **Trakya Bölgesinin Bölge Planı**, Çevirimiçi, https://www.sanayi.gov.tr/bolgesel-kalkinma-faaliyetleri/strateji-belgeleri/01154b, 20.06.2024

TUĞRUL, Hülya (2012), "Avrupa Birliği'nin Aday ve Potansiyel Aday Ülkelere Yaptığı Mali Yardımlar ve Türkiye", **Basılmamış Yüksek Lisans Tezi**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

TÜRKİYE CUMHURİYETİ CUMHURBAŞKANLIĞI (2018), **Birinci 100 Günlük İcraat Programı**, Çevrimiçi, https://www.tccb.gov.tr/assets/dosya/100_GUNLUK_ICRAAT_PROGRAMI.pdf, 02.06.2024.

ULAŞTIRMA BAKANLIĞI (2007), **Ulaştırma Operasyonel Programı**, Ankara.

ULAŞTIRMA, DENİZCİLİK VE HABERLEŞME BAKANLIĞI (2013), **Ulaştırma Operasyonel Programı 2012 Yılı Uygulama Raporu,** Ankara.

ULUSAL FON (2020), **IPA Mali Durum**, Ankara, Çevrimiçi, https://www.hmb.gov.tr/ulusal-yetkilendirme-gorevlisi-ve-ofisi, 02.05.2024.

VLADIMIRA Ivandic, VİNKO Kandzija; JELENA, Kandzija (2013), "Absorption Capacity of European Union Pre-accession Programs in Croatia," **Economic Analysis**, Institute of Economic Science, 46(1/2),

YAMAN, Ahmet; KARA, Murat (2008), "Türkiye'de Bölgesel Politikanın Dönüşümü Sürecinde Kalkınma Ajanslarının Kuruluş Çalışmaları: Son Durum ve Değerlendirmeler", **Bölgesel Kalkınma Ajansları Kitabı**, İstanbul Politikalar Merkezi, ss. 31-60, Temmuz.

YİĞİT, Mehmet (2003), **Ekonomik Entegrasyon**, Ev Yayınları, İstanbul.

WOSTNER, Peter (2008), "The Micro-Efficiency of EU Cohesion Policy", **European Policy Research Paper**, Number 64, Haziran, İngiltere.

MWH Consortium (2006), **Phare Ex-Post Evaluation. Phase 2, National Programmes: Slovenia. Final Report Programmes Covered: National and Cross Border Co-operation Programmes 1999-2001,** Çevrimiçi https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/063a30f8-5197-4f00-a13f-4089404fe2d5_en?filename=si_final_en.pdf , 11.06.2024.

İnternet Siteleri

EUR-Lex, AB Mevzuatı (EU Law)

http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm, Çevrimiçi, 18.03.2013.

PHARE Programlarının DIS Yönetimi ile İlgili Özel Rapor

Special Report No 3/97 concerning the Decentralized System for the Implementation of the PHARE Programme (period 1990–1995) together with the Commission's replies. Official Journal of the European Communities, C 175, 9 June 1997, 4.

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y0609(01) , Çevrimiçi, 07.06.2024.

AB İlerleme Raporları

https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html, Çevrimiçi, 29.04.2024.

AB Müktesebatı Fasılları

https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en, Çevrimiçi, 20.06.2024.

AB Başkanlığı Projeleri

https://www.ab.gov.tr/ab-bakanligi-projeleri_46008.html, Çevrimiçi, 29.04.2024.

AB Başkanlığının 03 Nisan 2014 Tarihli Duyurusu

https://www.ab.gov.tr/45248.html, Çevrimiçi, 28.03.2019.

AB Finansmanlı ÖUKP Bölgesel Kalkınma Programları

https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Turkiye-Avrupa_Birligi_Mali_Isbirligi_Kapsaminda_Bolgesel_Kalkinma_Programlari.pdf, Çevrimiçi, 25.05.2024

Avrupa Komisyonu, DG REGIO

http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm, Çevrimiçi, 29.04.2013.

Avrupa Komisyonu, AB 2020 Stratejisi (EU 2020 Strategy)

http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm, Çevrimiçi, 22.03.2013.

Avrupa Komisyonu, Açık Veri Portalı

https://cohesiondata.ec.europa.eu, Çevrimiçi, 08.04.2020.

AB Çok Yıllı Mali Çerçevesi Tartışma ve Haber Platformu

http://ec.europa.eu/newsroom/highlights/multiannual-financial-framework-2014-2020/index_en.htm, Çevrimiçi, 27.04.2013.

Avrupa Konseyi Toplantısı- 9 – 10 Aralık 1994, Essen Başkanlık Sonuçları

https://www.europarl.europa.eu/summits/ess1_en.htm Çevrimiçi, 12.04.2020.

AB İletişim Stratejisi

https://www.ab.gov.tr/files/pub/avrupa_birligi_iletisim_stratejisi.pdf, Çevrimiçi, 20.06.2024.

Bölge Planları

https://www.sanayi.gov.tr/bolgesel-kalkinma-faaliyetleri/strateji-belgeleri/01154b Çevrimiçi, 20.06.2024.

Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (BGUS)

https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/2014-2023_B%C3%B6lgesel_Geli%C5%9Fme_Ulusal_Stratejisi.pdf , Çevrimiçi, 21.06.2024.

Çevre OP, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı IPA Birimi

http://www.ipa.gov.tr/ Çevrimiçi, 13.03.2013.

DG REGIO, *Regional Policy Inforegio*, Division by Member State

http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/fonds/pdf/annexe-recto.pdf, Çevrimiçi,11.11.2022

AB Delegasyonunun Doğrudan Uyguladığı Sivil Toplum Programları

https://www.avrupa.info.tr/tr/abnin-sivil-topluma-destegi-36 , Çevrimiçi, 10.5.2024

EURODA Ülke Profilleri

https://www.eurada.org/rdas-overview/country-profiles, Çevrimiçi, 10.12.2022

Helsinki Avrupa Konseyi 10-11 Aralık 1999, Başkanlık Sonuçları, SN 300/99

https://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm, Çevrimiçi, 22.11.2022.

IPA (2007-2013) Çerçeve Anlaşması

https://ipa.gov.tr/wp-content/uploads/IPA-I-Do%CC%88nemi-2007-2013-C%CC%A7erc%CC%A7eve-Anlas%CC%A7masi.pdf , Çevrimiçi, 22.03.2023.

IPA Bilgileri – Avrupa Komisyonu Resmi Web Sayfası

https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en, Çevrimiçi, 11.04.2024.

IPA -1 Dönemi Bilgileri

https://ipa.gov.tr/ipa-i-2007-2013/ , Çevrimiçi, 17.06.2024.

IQ-Net ağının himayesinde yürütülen EPRC Karşılaştırmalı Araştırmaları

https://www.eprc-strath.eu/iqnet, Çevrimiçi, 17.04.2020.

İhale Belgesi Hazırlama Rehberi

https://www.ab.gov.tr/siteimages/pub/step/ihale_belgesi_hazirlama_rehberi.pdf, Çevrimiçi, 17.06.2024

İktisadi Kalkınma Vakfı, Mali İşbirliği

https://www.ikv.org.tr/ikv.asp?ust_id=39&id=42, Çevrimiçi, 11.06.2024.

Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Yönetmeliği

https://www.sanayi.gov.tr/mevzuat/yonetmelik/mc0307011126 , Çevrimiçi, 29.05.2024.

Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği

https://www.sanayi.gov.tr/mevzuat/yonetmelik/mc0307011124 , Çevrimiçi, 29.05.2024.

Maastricht Anlaşması

https://www5.tbmm.gov.tr/kutuphane/AB/The_Maastricht_Treaty.pdf , Çevrimiçi, 01.11.2022.

n+3 Kuralı Metodolojisi

https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guidelines/2017/decommitment-methodology-n-3-and-process-in-2014-2020, Çevrimiçi, 01.05.2024.

PRAG – AB Fonlarını Uygulama Rehberi

http://ec.europa.eu/europeaid/prag , Çevrimiçi, 21.05.2024.

REFIT Platformu Önerileri

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/regional_policy_xvi_2a_final.pdf, Çevrimiçi, 01.05.2021

SELP II Kapsamında KOBİ'lere Yönelik Krediler Haberi

https://www.dunya.com/ekonomi/alman-kfw039den-turk-kobi039lere-90-milyon-euro039luk-kredi-haberi-35786, Çevrimiçi, 01.05.2024.

Statement by the Turkish Government on 14 December 1997, Concerning the Presidency Conclusions of the European Council held on 12-13 December 1997 in Luxembourg

Perceptions, Journal of International Affairs, December 1997-February 1998 Volume II, Number 4, https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/817189, Çevrimiçi, 22.10.2023.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=13&MevzuatTur=19&MevzuatTertip=5, Çevrimiçi, 11.05.2024.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber

https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/04/AnalitikEkorehber_2019-2021.pdf, Çevrimiçi, 23.11.2020.

Ulaştırma OP, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı IPA Birimi

http://op.ubak.gov.tr/, Çevrimiçi, 24.02.2013.

Ulusal Yatırım Programları

https://www.sbb.gov.tr/kamu-yatirim-programlari/, Çevrimiçi, 24.04.2024

1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (10 Temmuz 2018 tarihinde Resmî Gazete, Sayı: 30474)

https://www.sanayi.gov.tr/mevzuat/cbk/mc0807018211, Çevrimiçi, 10.06.2024

2023/11 Sayılı AB'den Sağlanacak Katılım Öncesi Fonların ve AB Programlarına Katılımın Yönetimi ile İlgili Cumhurbaşkanlığı Genelgesi

https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/prdb/genelge-2023_11.pdf , Çevrimiçi, 29.06.2024.

2007-2013 Dönemi Ulaştırma OP

https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/turkey/ipa/tk3_transport_op-final_2007_en.pdf. , Çevrimiçi, 18.06.2024

2007-2013 Dönemi Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP

https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/0b442c80-5cab-4f16-912b-72f4e72d31af_en?filename=tk3_regionalcompetitivenessop_2007_en.pdf , Çevrimiçi, 18.06.2024

2007-2013 Dönemi Çevre OP

https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/6fca73b2-d0c9-42a6-ab28-34ea3267d091_en?filename=tk3_envir_ek1_eop_2007_en.pdf, Çevrimiçi, 18.06.2024.

2013 Yılı İlerleme Raporu

https://www.ab.gov.tr/files/2013%20ilerleme%20raporu/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf, Çevrimiçi, 18.05.2024.

2011 Yılı İlerleme Raporu

https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf, Çevrimiçi, 18.05.2024.

5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun (08.02.2006 tarih ve 26074 sayılı T.C. Resmi Gazete)

https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5449-20110213.pdf , Çevrimiçi, 22.12.2023.

2009/18 Sayılı ve Katılım Öncesi AB'den Sağlanacak Fonların Yönetimi Konulu Başbakanlık Genelgesi (04.12.2009 tarihli Resmi Gazete)

https://www.ab.gov.tr/_45854.html, Çevrimiçi, 18.06.2024.

2011/15 sayılı Katılım Öncesi AB'den Sağlanacak Fonların Yönetimi ile İlgili Başbakanlık Genelgesi (18.10. 2011 tarihli Resmî Gazete)

https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/10/20111018-7.htm, Çevrimiçi, 18.06.2024.

EKLER

EK-1: Hollanda Ekonomi Enstitüsünün (NEI) AB Mali Yardımlarının Yönetimsel Hazmetme Kapasitesi Unsurları Gösterge Seti ve Metodolojisi

Yönetim, Programlama, Uygulama, İzleme ve Değerlendirme, Mali Yönetim ve Kontrol olmak üzere toplam 5 kategori mevcuttur. Tüm kategorilerde toplamda 20 gösterge bulunmaktadır:

Her kategorideki değerlendirmeler, dört kategoriden birine atanarak sonuçlanır: kategori A (azami puanın en az %90'ı), kategori B (azami puanın en az %75'i), kategori C (azami puanın en az %50'si) veya kategori D (azami puanın %50'sinin altında). Bu puan bölünmesinin ardındaki ilke, son %10'luk puanın nispeten zor elde edilmesi gerektiğidir.

Yatay değerlendirme, yönetim, programlama, uygulama, izleme ve değerlendirme ile mali yönetim ve kontrol alanlarındaki gösterge puanlarının toplanmasıyla gerçekleştirilir. Bu puanlar, Bölüm sonundan elde edilebilir.

A: Genel olarak güçlü kapasite: Fonlar için hazır

B: Genel olarak yeterli kapasite, ancak ele alınması gereken zayıflıklar var

C: Henüz yeterli kapasite yok, ele alınması gereken çeşitli ve ciddi zayıflıklar var

D: Yetersiz kapasite, Fonları yönetmek için hiçbir temel yok

Yönetim

1 A. Yönetim Otoritelerinin Belirlenmesi (8 puan – Ülke Stratejik Çerçeve Belgesi için)

- Ülke Stratejik Çerçeve Belgesinden sorumlu Program Otoritesi üzerinde fikir birliği ve atama
- Ülke Stratejik Çerçeve Belgesinden sorumlu Program Otoritesinin ulusal idari yapıya uygun olarak konumu
- Sektörel OP'lerden sorumlu Program Otoriteleri üzerinde fikir birliği ve atama
- Sektörel OP'lerden sorumlu Program Otoriteleri ulusal idari yapıya uygun olarak konumu
- Bölgesel OP Yönetimi konusunda fikir birliği ve atama
- Bölgesel OP'lerden sorumlu Program Otoritelerinin ulusal idari yapıya uygun olarak konumu

- Uyum Fonundan sorumlu Program Otoritesi üzerinde uzlaşma ve atama
- Uyum Fonundan sorumlu Program Otoritesinin ulusal idari yapıya uygun olarak konumu

1B. Yönetim Otoritelerinin Belirlenmesi (8 puan – Tek Programlama Dokümanı /OP'ler için)

- Mevcut OP Yönetim Otoritesi üzerinde fikir birliği ve atama
- Tek Programlama Dokümanı/OP Program Otoritesinin ulusal idari yapıdaki pozisyonuna uygun olarak konumu
- Tek Programlama Dokümanı/OP Program Otoritesinin ilgili Bakanlık bünyesinde atanması
- Tek Programlama Dokümanı/OP Program Otoritesinin bakanlıklar arası hiyerarşiye göre konumu
- Tek Programlama Dokümanı/OP Program Otoritesinin sorumluluk ve görevlerinin genel olarak netliği
- Uyum Fonunu yönetecek Program Otoritesi üzerinde uzlaşma ve atama
- Uyum Fonunu yönetecek Program Otoritesinin ulusal idari yapılanmasına göre yeri yapı
- Topluluk İnisiyatiflerini yönetecek Program Otoritesi üzerinde fikir birliği ve atama

2. Yönetim Otoritelerinin Personeli (7 puan)

- Mevcut personel gereksinimine ilişkin tahminler
- Programın büyüklüğü, özellikleri ve devredilecek görevlerle ilgili tahminler
- Görev tanımları bazında verilen sorumluluklar ve görevler
- Yönetim Otoritesi personeli için ücret seviyelerinin belirlenmesi
- Ücret seviyelerinin rekabet edebilirliği (özel sektöre göre)
- Açık kadrolar için yeterli adayların bulunduğunun kanıtlanması
- Katılım öncesi dönemden kaynaklanan deneyim ve know-how'ın kullanıldığına dair kanıtlar (Yapısal Fonlar eğitimi dahil)

3. Görevlerin devrine ilişkin düzenlemeler (3 puan)

- Belirli görevlerin devredilmesine ilişkin düzenlemeler (değerlendirme, izleme, bilgilendirme)

- Ayrıntılı olarak mevcut görevlerin yerine getirilmesine ilişkin düzenlemeler
- Paydaşlar arasında görev devrine dair düzenlemeler konusunda fikir birliği

4. Modern bir kamu hizmetinin varlığı (6 puan)

- Kamu sektöründe çalışmadan kaynaklı prestijin varlığı (özel sektörle ilgili olarak)
- Ulusal kamu kurumlarında rekabetçi ücret seviyeleri (özel sektörle kıyaslandığında)
- Bakanlıklar ve diğer kamu kurumları arasında iş hareketliliğinin mevcut olması
- İlgili Bakanlıklar arasında etkin ve iyi çalışma ilişkileri
- Memurlar için kariyer izinin varlığı
- Memurların sınırlı olarak işten ayrılması (<%10,%10-20,>%20)

Programlama

1. Mevcut ekonomik kalkınma politikasında halihazırda mevcut olan ortaklık (4 puan)

- Sosyo-ekonomik politikaların sistematik ve etkili bakanlıklar arası koordinasyonu
- Sosyal ortakların sosyo-ekonomik politikaların tasarımına sistematik olarak dahil edilmesi
- Bölgesel ortakların sosyo-ekonomik politikaların tasarımına sistematik olarak dahil edilmesi
- STK'ların sosyo-ekonomik politikaların tasarımına sistematik olarak dahil edilmesi

2. Programlama yapma kapasitesi niceliksel ve niteliksel olarak mevcuttur (4 puan)

- Analitik beceriler
- Süreç becerileri
- Gösterge sistemleri oluşturma uzmanlığı
- Programlama deneyimi

3. Program hazırlığı için kılavuzlar mevcut ve yaygınlaştırılmıştır (2 puan)

- Ulusal programlama metodolojisi/süreç tanımı mevcuttur
- Ortaklık oluşturma yöntemleri belirlenmiştir

4. Ulusal Kalkınma Planı belgesinin ve destekleyici belgelerin varlığı ve kalitesi (5 puan)

- Ulusal Kalkınma Planını harcamalarının ulusal bütçeye oranı yüksek (kapsamlılık)
- Ulusal Kalkınma Planını finanse etmek için ulusal eş finansman mevcuttur

- Ulusal Kalkınma Planını, hedeflerin niceliksel belirlemesini içerir
- Ulusal Kalkınma Planını, parlamentoda tartışılmış ve kabul edilmiştir
- Ulusal Kalkınma Planını, sosyo-ekonomik aktörler arasında geniş destek görmektedir

Uygulama

1. Aracı kurumların atanması (7 puan)

- Aracı kurumların listesi mevcut (geçerliyse hem birinci hem ikinci kademe)
- Aracı kurumlar kendi çalışma alanlarında iyi bilinir ve saygı görür
- Aracı kurumların bireysel önlemlere atanması gerçekleştirilir
- Aracı kurumlardan onay alınır
- Atamalar, aracı kurumların ana sorumluluklarıyla uyumludur
- Ulusal hiyerarşi doğrultusunda Program Otoritesinin uygulayıcı kurum üzerindeki yetkisi
- Program Otoritesi ve aracı kurumlar arasında iyi, yerleşik çalışma ilişkileri

2. Aracı kurumların personel temini (6 puan)

- Aracı kurumlar için personel gereksinimleri netleştirilmiştir
- Aracı kurumlar için personel sağlanmıştır
- Katılım öncesi fonlardan deneyim ve bilgi birikiminin kullanılması için kanıtlanmış çabalar
- Proje oluşturma ve proje hazırlama deneyimi elde edilmiştir
- Proje seçimi ve değerlendirilmesi konusunda deneyim elde edilmiştir
- Operasyonel düzeyde AB mevzuatı hakkında bilgi (devlet yardımları, kamu alımları, çevre, eşit fırsatlar kuralları)

3. Mevcut operasyonel proje geliştirme ve yönetim süreci (5 puan)

- Tutarlı bir proje seçme kriterleri seti mevcuttur
- Standartlaştırılmış başvuru formları mevcuttur
- Büyük projeler için maliyet/fayda kılavuzu mevcuttur ve bilinir
- Fonlar ile ilgili planlama belgelerinde (Ulusal Kalkınma Planı, OP'ler, Proje Konseptleri) ulusal politikalara, mevcut şemalara, araçlara ve somut projelere sık sık atıfta bulunulmaktadır
- AB mevzuatına uyum için kılavuz mevcuttur

4. Katılım öncesi fonların hazmedilmesi ve proje havuzu (7 puan)

(Göstergelerin orijinalinde PHARE; ISPA ve SAPARD üzerinden değerlendirilmekte olup, IPA'ya uyarlanmıştır. Örneğin; Yapısal Fonlar ifadesi yerine IPA fonları, SAPARD yerine IPARD ifadesi kullanımı, ESC yerine Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP, ISPA yerine Çevre ve Ulaştırma OP kullanımları gibi adaptasyonlar yapılmıştır.)

- Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP (ESC) fonlarını hazmetme oranı
- Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP (ESC) fonları için proje havuzu
- Çevre ve Ulaştırma OP fonlarını hazmetme oranı
- Çevre ve Ulaştırma OP için proje havuzu
- IPARD ajanslarının akreditasyonu gerçekleştirilmiştir
- IPARD'ın hazmetme oranı
- IPARD için proje havuzu

İzleme ve Değerlendirme

1.İzleme sorumluluklarının belirlenmesi (5 puan)

- Kurumlar (departmanlar/birimler) düzeyinde atanmış sorumluluklar ve görevler
- İş tanımları düzeyinde atanmış sorumluluklar ve görevler
- Tüm ilgili İzleme Komitelerinde (Çerçeve Strateji Belgesi ve Operasyonel Programlar) temsil edilen tüm organizasyonların genel bir görünümünü içeren onaylanmış bir belgenin varlığı
- Tüm ilgili İzleme Komitelerinin üyesi olan temsilci kişilerin genel bir görünümünü içeren bir belgenin varlığı
- İzleme Komitelerinin geniş bileşimi (sosyal ve bölgesel ortaklar, STK'lar)

2. Bağımsız değerlendirme uzmanlığının mevcudiyeti (4 puan)

- Üniversite enstitülerinden veya özel danışmanlardan yeterli değerlendirme uzmanlığı mevcut
- Bu değerlendirme uzmanlığının bağımsızlığı sağlanmıştır
- Yerel değerlendirme uzmanlığının uluslararası kalite standartlarına sahip olması

- Yerli politikaların değerlendirilmesi yoluyla bir değerlendirme kültürünün yayılması

3. Bilgisayarlı izleme bilgi sistem(-ler)inin varlığı (3 puan)

- Sistemin durumu (geliştirilme aşamasında mı yoksa çalışır durumda mı)
- Sistemin güvenilirliği sağlanmıştır (örneğin mevcut veya kanıtlanmış yazılımların kullanılmasıyla)
- Sisteme erişim (geniş tabanlı ve kullanıcı dostu)

4. Katılım öncesi fonlar için işleyen bir izleme sistemi (4 puan)

- Her bir katılım öncesi fon için izleme sorumluluklarının iş tanımları düzeyinde açıkça belirlenmiş olması
- Her bir katılım öncesi fon için nitelikli izleme yetkililerinin varlığı
- İşleyen bir bilgisayarlı izleme sisteminin varlığı
- Bilgisayarlı izleme sisteminin tam kullanımı

Mali Yönetim ve Kontrol

1. Sorumlulukların belirlenmesi (5 puan)

- Tüm Fonlar için Ödeme Otoritesinin atanması
- Program Otoritesinin (harcama gerçekliğinin doğrulanması, sağlanan ürün veya hizmetin uygunluğu, program gereksinimlerine uygunluk, satın alma kurallarına uygunluk, tüm uygunluk hükümlerinin yerine getirilmesi) sorumluluklar ve görevler atanmışlığı
- Ödeme Otoritesine atanmış sorumluluklar ve görevler
- İlgili Bakanlıklarda iç denetim kapasiteleri mevcut
- Örnek kontrolleri gerçekleştirmek için belirlenmiş ve atanmış bir kurum

2. Muhasebe ve denetim uzmanlığının sağlanması (5 puan)

Türkiye IPA 2007-2013 değerlendirmesi:5 puan

- İş tanımları düzeyinde finansal yönetim ve kontrol görevleri belirlenmiş,
- Tüm finansal yönetim ve kontrol fonksiyonları için yeterli personel temin edilebileceğine dair kanıt
- Kamu görevlileri için denetim eğitimi mevcut
- Örnek kontrolleri yapmakla görevli kurum için yeterli personel temini sağlanmış

3. Muhasebe sisteminin ve finansal prosedürlerin varlığı (7 puan)

Türkiye IPA 2007-2013 değerlendirmesi: 7 puan

- Ödeme akışı sistemi mevcut ve belgelenmiş
- Harcama tahmin sistemleri mevcut
- Ödeme taleplerinin sertifikasyonu için sistem mevcut
- Harcamaların gerçekliğini doğrulama prosedürleri mevcut
- Örnek kontroller için yöntem mevcut
- Yeterli denetim izi varlığı
- Yıllık denetim kontrol planı ve/veya sistemi mevcut

4. Finansal düzensizliklerle ilgili kurulmuş uygulama (5 puan)

Türkiye IPA 2007-2013 değerlendirmesi: 5

- Katılım öncesi Fonlar için finansal düzensizliklere ilişkin yayınlanmış kayıtların varlığı
- EDIS'in uygun bir şekilde tanıtılması
- Düzensizliklerle ilgili uygun önlemlerin alındığına dair izleme kaydı
- IPA Fonlarına uygulanabilen düzensizlikleri düzeltme sistemleri mevcut
- Ulusal hesap mahkemesi var, yetkili ve aktif (örneğin yıllık raporlar mevcut)

Hesaplama

Yönetim: Bu başlık altında alınabilecek azami puan 24'tür. Aday Ülke tarafından aşağıdaki değerlendirme yapılabilir:

- A: Genel olarak güçlü kapasite: Yapısal Fonlar için hazır (22-24)
- B: Genel olarak yeterli kapasite, ancak giderilmesi gereken zayıflıklar var (18-21)
- C: Henüz yeterli kapasite değil, ele alınması gereken çeşitli ve ciddi zayıflıklar var (12-17)
- D: Yetersiz kapasite, Fonları yönetmek için temel yok (11 veya daha düşük)

Programlama: Bu başlık altında alınabilecek maksimum puan 15'tir. Aday Ülke tarafından aşağıdaki değerlendirme yapılabilir:

- A: Genel olarak güçlü kapasite: Yapısal Fonlar için hazır (14-15)
- B: Genel olarak yeterli kapasite, ancak giderilmesi gereken zayıflıklar var (11-13)
- C: Henüz yeterli kapasite değil, ele alınması gereken çeşitli ve ciddi zayıflıklar var (8-10)
- D: Yetersiz kapasite, Fonları yönetmek için temel yok (7 veya daha düşük)

Uygulama: Bu başlık altında alınabilecek maksimum puan 25'tir. Aday Ülke tarafından aşağıdaki değerlendirme yapılabilir:

- A: Genel olarak güçlü kapasite: Yapısal Fonlar için hazır (23-25)
- B: Genel olarak yeterli kapasite, ancak giderilmesi gereken zayıflıklar var (19-22)
- C: Henüz yeterli kapasite değil, ele alınması gereken çeşitli ve ciddi zayıflıklar var (13-18)
- D: Yetersiz kapasite, Fonları yönetmek için temel yok (12 veya daha düşük)

İzleme ve Değerlendirme: Bu başlık altında alınabilecek maksimum puan 15'tir. Aday Ülke tarafından aşağıdaki değerlendirme yapılabilir:

- A: Genel olarak güçlü kapasite: Yapısal Fonlar için hazır (14-15)

- B: Genel olarak yeterli kapasite, ancak giderilmesi gereken zayıflıklar var (11-13)
- C: Henüz yeterli kapasite değil, ele alınması gereken çeşitli ve ciddi zayıflıklar var (8-10)
- D: Yetersiz kapasite, Fonları yönetmek için temel yok (7 veya daha düşük)

Mali Yönetim ve Kontrol: Bu başlık altında alınabilecek maksimum puan 22'dir. Aday Ülke tarafından aşağıdaki değerlendirme yapılabilir:

- A: Genel olarak güçlü kapasite: Yapısal Fonlar için hazır (20-22)
- B: Genel olarak yeterli kapasite, ancak giderilmesi gereken belirli zayıflıklar var (17-19)
- C: Henüz yeterli kapasite değil, ele alınması gereken çeşitli ve ciddi zayıflıklar var (11-16)
- D: Yetersiz kapasite, Fonları yönetmek için temel yok (10 veya daha düşük)

Dikey Değerlendirme: Yapılar, insan kaynakları, sistemler ve araçlar ile işleyişi kapsayan dikey değerlendirme, aşağıdaki şekilde yapılır:

Yapılar: Yatay kesitten ilk anahtar gösterge eklenir. Bu başlık altında alınabilecek maksimum puan 29'dur. Aday Ülke tarafından aşağıdaki değerlendirme yapılabilir:

- A: Genel olarak güçlü kapasite: Yapısal Fonlar için hazır (26-29)
- B: Genel olarak yeterli kapasite, ancak giderilmesi gereken belirli zayıflıklar var (22-25)
- C: Henüz yeterli kapasite değil, ele alınması gereken çeşitli ve ciddi zayıflıklar var (15-21)
- D: Yetersiz kapasite, Fonları yönetmek için temel yok (14 veya daha düşük)

İnsan Kaynakları: Yatay kesitten ikinci anahtar gösterge eklenir. Bu başlık altında alınabilecek maksimum puan 26'dır. Aday Ülke tarafından aşağıdaki değerlendirme yapılabilir:

- A: Genel olarak güçlü kapasite: Yapısal Fonlar için hazır (23-26)

- B: Genel olarak yeterli kapasite, ancak giderilmesi gereken belirli zayıflıklar var (20-22)
- C: Henüz yeterli kapasite değil, ele alınması gereken çeşitli ve ciddi zayıflıklar var (13-19)
- D: Yetersiz kapasite, Fonları yönetmek için temel yok (12 veya daha düşük)

Sistemler ve Araçlar:

- Yatay kesitten üçüncü anahtar gösterge eklenir. Bu başlık altında alınabilecek maksimum puan 20'dir. Aday Ülke tarafından aşağıdaki değerlendirme yapılabilir:
- A: Genel olarak güçlü kapasite: Yapısal Fonlar için hazır (18-20)
- B: Genel olarak yeterli kapasite, ancak giderilmesi gereken belirli zayıflıklar var (15-17)
- C: Henüz yeterli kapasite değil, ele alınması gereken çeşitli ve ciddi zayıflıklar var (10-14)
- D: Yetersiz kapasite, Fonları yönetmek için temel yok (9 veya daha düşük)

İşleyiş: Yatay kesitten dördüncü anahtar gösterge eklenir. Bu başlık altında alınabilecek maksimum puan 26'dır. Aday Ülke tarafından aşağıdaki değerlendirme yapılabilir:

- A: Genel olarak güçlü kapasite: Yapısal Fonlar için hazır (23-26)
- B: Genel olarak yeterli kapasite, ancak giderilmesi gereken belirli zayıflıklar var (20-22)
- C: Henüz yeterli kapasite değil, ele alınması gereken çeşitli ve ciddi zayıflıklar var (13-19)
- D: Yetersiz kapasite, fonları yönetmek için yeterli temel yok (12 veya daha düşük)

Özetle değerlendirme sonuçları aşağıdaki değerlendirme tablosunda sunulur.

Değerlendirme Tablosu: Yapısal Fonları Etkin Yönetme Kapasitesi

Ülke: …….. Yıl:……

Yatay Değerlendirme	**A**	**B**	**C**	**D**
Yönetim				
Programlama				
Uygulama				
İzleme ve Değerlendirme				
Mali Yönetim ve Kontrol				
Dikey Değerlendirme	**A**	**B**	**C**	**D**
Yapılar				
İnsan Kaynakları				
Sistemler ve Araçlar				
İşleyiş				

EK-2: Türkiye'de İİBS Düzey II Bölgeleri ve Kalkınma Ajansları Listesi

Bölge Kodu	Bölge Adı	İstatistiki Bölge Kodu	İstatistiki Bölge İlleri	Kalkınma Ajansı
TR1	İstanbul	TR10	İstanbul	İstanbul Kalkınma Ajansı
TR2	Batı Marmara	TR21	Edirne, Kırklareli, Tekirdağ	Trakya Kalkınma Ajansı
		TR22	Balıkesir, Çanakkale	(GMKA) Güney Marmara Kalkınma Ajansı
TR3	Ege	TR31	İzmir	İzmir Kalkınma Ajansı
		TR32	Aydın, Denizli, Muğla	(GEKA) Güney Ege Kalkınma Ajansı
		TR33	Afyonkarahisar, Kütahya, Manisa, Uşak	Zafer Kalkınma Ajansı
TR4	Doğu Marmara	TR41	Bilecik, Bursa, Eskişehir	(BEBKA) Bursa, Eskişehir, Bilecik Kalkınma Ajansı
		TR42	Bolu, Düzce, Kocaeli, Sakarya, Yalova	Doğu Marmara Kalkınma Ajansı
TR5	Batı Anadolu	TR51	Ankara	Ankara Kalkınma Ajansı
		TR52	Karaman, Konya	Mevlana Kalkınma Ajansı
TR6	Akdeniz	TR61	Antalya, Burdur, Isparta	(BAKA) Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı
		TR62	Adana, Mersin	Çukurova Kalkınma Ajansı
		TR63	Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye	(DOĞAKA) Doğu Akdeniz Kalkınma Ajansı

TR7	Orta Anadolu	TR71	Aksaray, Kırıkkale, Kırşehir, Niğde, Nevşehir	Ahiler Kalkınma Ajansı
		TR72	Kayseri, Sivas, Yozgat	(ORAN) Orta Anadolu Kalkınma Ajansı
TR8	Batı Karadeniz	TR81	Bartın, Karabük, Zonguldak	Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı
		TR82	Çankırı, Kastamonu, Sinop	Kuzey Anadolu Kalkınma Ajansı
		TR83	Amasya, Çorum, Samsun, Tokat	Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı
TR9	Doğu Karadeniz	TR90	Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Trabzon	Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı
TRA	Kuzeydoğu Anadolu	TRA1	Bayburt, Erzincan, Erzurum	(KUDAKA) Kuzey Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı
		TRA2	Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars	Serhat Kalkınma Ajansı
TRB	Ortadoğu Anadolu	TRB1	Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli	Fırat Kalkınma Ajansı
		TRB2	Bitlis, Hakkari, Muş, Van	Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı
TRC	Güneydoğu Anadolu	TRC1	Adıyaman, Gaziantep, Kilis	İpek Yolu Kalkınma Ajansı
		TRC2	Diyarbakır, Şanlıurfa	Karacadağ Kalkınma Ajansı
		TRC3	Batman, Mardin, Şırnak, Siirt	Dicle Kalkınma Ajansı

EK-3: 2009/18 Sayılı Katılım Öncesi AB'den Sağlanacak Fonların Yönetimi Konulu Başbakanlık Genelgesi

4 Aralık 2009 CUMA **Resmî Gazete** Sayı: 27422

GENELGE

Başbakanlıktan:

Konu: Katılım Öncesi AB'den Sağlanacak Fonların Yönetimi.

GENELGE

2009/18

I. GİRİŞ

2007-2013 döneminde Avrupa Birliğinden Ülkemize sağlanacak hibe niteliğindeki fonlar Avrupa Konseyinin 1085/2006 sayılı Katılım Öncesi Yardım Aracı Tüzüğü ve söz konusu Tüzüğün uygulanmasına ilişkin 718/2007 sayılı Avrupa Komisyonu Tüzüğü esasları çerçevesinde kullandırılacaktır. Katılım Öncesi Yardım Aracı Tüzüğünün amacı, aday ülkeleri üyeliğe hazırlık yönünde desteklemek ve üyelik sonrası kullandırılacak olan Yapısal Fonlara hazırlamaktır.

Avrupa Birliği ile ülkemiz arasındaki mali işbirliğinin yukarıda belirtilen Avrupa Birliği Tüzüklerine uygun olarak yürütülmesi amacıyla, Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Komisyonu arasında 11 Temmuz 2008 tarihinde "Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Avrupa Toplulukları Komisyonu Arasında Katılım Öncesi Yardım Aracı ile Temin Edilen Yardımın Uygulanması Çerçevesinde Türkiye Cumhuriyetine Sağlanan Avrupa Topluluğu Mali Yardımlarıyla İlgili İşbirliği Kuralları Hakkında Çerçeve Anlaşma" (Çerçeve Anlaşma) imzalanmıştır. Söz konusu Anlaşmanın onaylanması 5824 sayılı Kanunla uygun bulunmuş ve 24 Aralık 2008 tarih ve 27090 (mükerrer) sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 2008/14450 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanmıştır.

Katılım Öncesi Yardım Aracı kapsamında Türkiye'ye sağlanan fonlar beş bileşen altında yer almaktadır. Bunlar;

1. Geçiş Dönemi Yardımı ve Kurumsal Yapılanma

2. Sınır Ötesi İşbirliği

3. Bölgesel Kalkınma

4. İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi

5. Kırsal Kalkınma

olarak belirlenmiştir.

Bu bileşenler altında Avrupa Birliğinden sağlanacak fonlar, Avrupa Birliğine tam üyelik hedefimiz doğrultusunda, Katılım Ortaklığı Belgesi ve Ulusal Programda yer alan önceliklerin yanı sıra 3. ve 4. Bileşenler için hazırlanan Stratejik Çerçeve Belgesi ve operasyonel programlar ile 5. Bileşen için hazırlanan Kırsal Kalkınma Programının strateji ve öncelikleri çerçevesinde kullandırılacaktır.

Yeni dönemde Avrupa Birliğinden sağlanacak fonların Çerçeve Anlaşma[541] ile belirlenen esaslar doğrultusunda etkin bir şekilde kullanılabilmesi için, 2001/41 sayılı Genelge ile oluşturulan kurumsal yapının gözden geçirilerek yeni dönemin öngördüğü yapıyla uyumlu hale getirilmesi gerekli görülmüştür.

II. KURUMSAL YAPILAR

Çerçeve Anlaşmada belirtilen görevleri yerine getirmek üzere aşağıdaki kurum ve kişiler belirlenmiştir;

Yetkili Akreditasyon Görevlisi: Yetkili Akreditasyon Görevlisi, Hazine Müsteşarlığından sorumlu Devlet Bakanıdır. Yetkili Akreditasyon Görevlisinin sekretarya hizmetleri Hazine Müsteşarlığı tarafından yürütülür.

Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörü: Katılım Öncesi Yardımın genel koordinasyonunu sağlamak üzere Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörü olarak Avrupa Birliği Genel Sekreteri görevlendirilmiştir. Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörünün sekretarya hizmetleri Avrupa Birliği Genel Sekreterliği tarafından yürütülür.

[541] IPA (2007-2013) Çerçeve Anlaşma için bkz. https://ipa.gov.tr/wp-content/uploads/IPA-I-Do%CC%88nemi-2007-2013-C%CC%A7erc%CC%A7eve-Anlas%CC%A7masi.pdf

Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörü ayrıca, Geçiş Dönemi Yardımı ve Kurumsal Yapılanma Bileşenine ilişkin programlama ve izleme sürecini yürütmek ve koordine etmek; Çerçeve Anlaşma, Sektörel Anlaşma(lar) ile Finansman Anlaşmalarını imzalamak ve Avrupa Komisyonuna iletmek; Stratejik Çerçeve Belgesi ve operasyonel programları Avrupa Komisyonuna iletmek görevlerini de yerine getirir.

Ulusal Yetkilendirme Görevlisi: Avrupa Birliğinden sağlanacak fonların mali yönetimi, işlemlerin mevzuata uygunluğu ile yönetim ve kontrol sistemlerinin etkin işlemesinden sorumludur. Ulusal Yetkilendirme Görevlisi olarak Hazine Müsteşarı görevlendirilmiştir.

Stratejik Koordinatör: Katılım Öncesi Yardım Aracının 3. ve 4. Bileşenleri kapsamında sağlanacak yardımların koordinasyonunu sağlamak üzere, Stratejik Koordinatör sıfatı ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşar Yardımcısı görevlendirilmiştir. Stratejik Koordinatörün sekretarya hizmetleri Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından yerine getirilir.

Ulusal Fon: Hazine Müsteşarlığı bünyesinde bulunan Ulusal Fon, Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin sorumluluğu altında, Katılım Öncesi Yardım Aracı çerçevesinde sağlanacak yardımların mali yönetimi ile görevlidir.

Program Otoritesi: Katılım Öncesi Yardım Aracı 3. ve 4. Bileşenleri için ilgili operasyonel programların ve Katılım Öncesi Yardım Aracı 5. Bileşeni için Kırsal Kalkınma Programının hazırlanması ve uygulamanın yürütülmesinden sorumlu kurumlardır. 3. ve 4. Bileşenler için Program Otoritesi olarak belirlenen kurumlarda Program Otoritesi Başkanı olarak müsteşar yardımcısı düzeyinde görevliler belirlenir.

Merkezi Finans ve İhale Birimi: Katılım öncesi mali işbirliği ile Katılım Öncesi Yardım Aracı 1. ve 2. Bileşenleri kapsamındaki ve ayrıca Katılım Öncesi Yardım Aracı 3. ve 4. Bileşenleri kapsamında Program Otoriteleri tarafından yapılan yetki devri çerçevesinde operasyonel programlara ilişkin projelerin Avrupa Komisyonu tarafından belirlenen usul ve esaslara uygun olarak ihale, sözleşme, ödeme ve raporlama işlemleri Merkezi Finans ve İhale Birimi tarafından yerine getirilir. Katılım Öncesi Yardım Aracı 1. ve 2. Bileşende Program Yetkilendirme Görevlisi, Merkezi Finans ve İhale Birimi Başkanıdır.

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu: Katılım Öncesi Yardım Aracının 5. Bileşeni kapsamında, başvuru çağrı ilanlarına çıkılması, proje seçimi, sözleşme, ödeme

ve raporlama işlemlerinin yürütülmesinden sorumludur. Kurum, görevlerini Çerçeve Anlaşma, Sektörel Anlaşma ve 5818 sayılı Kanun ile değişik 5648 sayılı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde yerine getirir.

Katılım Öncesi Yardım Aracının 3., 4. ve 5. Bileşenlerine ilişkin olarak Operasyonel Programların hazırlanması ve uygulanmasından aşağıdaki kurumlar yetkili ve sorumludur.

Bileşen	Operasyonel Program	Program Otoritesi
(3) Bölgesel Kalkınma	Çevre	Çevre ve Orman Bakanlığı
	Ulaştırma	Ulaştırma Bakanlığı
	Bölgesel Rekabet Edebilirlik	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı
(4) İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
(5) Kırsal Kalkınma	Kırsal Kalkınma	Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı (Yönetim Otoritesi); Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma Ajansı)

Program Otoritelerinde oluşturulacak kurumsal yapılanmada programlama, izleme ve değerlendirme, teknik uygulama, kalite kontrol, ihale, finans ve sözleşme işlevlerini yerine getirmek üzere birimler oluşturulacak ve bu birimlerde yeterli sayıda nitelikli personel istihdam edilecektir.

Program Otoriteleri ve Merkezi Finans ve İhale Birimi arasında imzalanan işbirliği anlaşmalarında öngörülen geçiş döneminin sonuna kadar 3. ve 4. Bileşenler için ihale, sözleşme, ödeme ve raporlama işlevleri, nihai sorumluluk Program Otoritelerinde kalmak üzere Merkezi Finans ve İhale Birimi tarafından yerine getirilecektir. Program

Otoritesi kurumlar bu süreçte ihale, sözleşme, ödeme ve raporlama işlevlerinin kendilerince üstlenilmesine ilişkin gerekli tüm hazırlıkları yapacaklardır.

Denetim Otoritesi: Katılım Öncesi Yardım Aracının yönetim ve kontrol mekanizmalarının işlerliği ve etkinliğini denetlemek üzere Hazine Kontrolörleri Kurulu, Denetim Otoritesi olarak görevlendirilmiştir. Denetim Otoritesi, Çerçeve Anlaşma kapsamındaki yönetim ve kontrol mekanizması içerisinde yer alan kişi ve kurumlardan hiçbir şekilde talimat almaz ve işlevsel olarak bağımsızdır. Denetim Otoritesi Katılım Öncesi Yardım Aracına ilişkin tüm yönetim ve kontrol sistemlerini ve faaliyetlerini denetler. Bu kapsamdaki kurumlar Denetim Otoritesi tarafından yönetim ve kontrol sistemlerine ilişkin istenilen her türlü bilgiyi, belgeyi, kayıtları, raporları ve bilgi sistemlerini sunmak ve bu bilgileri denetime hazır bulundurmak zorundadırlar.

Ulusal Otorite: Katılım Öncesi Yardım Aracı 2. Bileşeni ile ilgili olarak, ülkemizin halihazırda katılım sağladığı ve önümüzdeki dönemde katılacağı programlarla ilgili çalışmaları Merkezi Finans ve İhale Birimi ile işbirliği içerisinde yürütmek üzere Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Ulusal Otorite olarak belirlenmiştir. Ancak, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Ulusal Yetkilendirme Görevlisi tarafından akredite edilinceye ve Komisyonun revize edilmiş yetki devri kararı alınıncaya kadar Ulusal Otorite görevini Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı yürütmeye devam edecektir.

İç Denetim Birimi: Katılım öncesi mali işbirliği kapsamında yer alan kurumların iç denetim işlevi, 5018 sayılı Kanun çerçevesinde atananlar arasından, kurumlarınca öngörülen yeterli sayıdaki iç denetçi tarafından yerine getirilir. Ancak, 5018 sayılı Kanun kapsamında olmayan Merkezi Finans ve İhale Birimi ve Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumunun iç denetimi kendi iç denetçileri tarafından yapılır.

III. KOORDİNASYON KURULU VE KOMİTELERİ

1. Mali İşbirliği Koordinasyon Kurulu:

A. Kurulun Oluşumu: Baş müzakereci başkanlığında, Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörü, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı, Dışişleri Bakanlığı Müsteşarı, Maliye Bakanlığı Müsteşarı, Program Otoritesi Bakanlıkların Müsteşarları ve Merkezi Finans ve İhale Birimi Başkanından oluşur. Sekretarya hizmetleri Avrupa Birliği Genel Sekreterliği tarafından yürütülür. Gerekli

hallerde Kurula diğer ilgili kamu kurum ve kuruluşları da davet edilir. İhtiyaç duyulması halinde Kurul teknik seviyede toplanır.

B. Kurulun Görevleri:

(1) Mali işbirliği sürecinin genel işleyişini, Topluluk programları ve ajanslarından yararlanmaya yönelik faaliyetleri koordine etmek, izlemek ve değerlendirmek,

(2) Katılıma yönelik olarak üye ülkeler ile yürütülen ikili işbirliğinin genel koordinasyonunu sağlamaktır.

2. Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma Komitesi:

A. Komitenin Oluşumu: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği başkanlığında, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ile Dışişleri ve Maliye Bakanlıklarının, en az daire başkanı düzeyinde temsilcilerinden ve Merkezi Finans ve İhale Biriminin uygun seviyedeki temsilcisinden oluşur. Komitenin sekretarya hizmetleri Avrupa Birliği Genel Sekreterliği tarafından yürütülür.

B. Komitenin Görevleri:

(1) Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni kapsamında kullanılacak kaynaklara ilişkin öncelikleri belirlemek, hazırlık aşamasından başlamak üzere, programlama belgelerini değerlendirmek ve varsa değişiklik önerilerinde bulunmak,

(2) Söz konusu bileşen kapsamındaki proje tekliflerini değerlendirmek, karara bağlamak ve proje hazırlama sürecini yönlendirmektir.

3. Sınır Ötesi İşbirliği Komitesi:

A. Komitenin Oluşumu: Ulusal Otorite başkanlığında, Dışişleri Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Merkezi Finans ve İhale Birimi ve Avrupa Birliği Genel Sekreterliği temsilcilerinden oluşur. Komitenin çalışma usul ve esasları Komite tarafından belirlenir. Komitenin sekretarya hizmetleri Ulusal Otorite tarafından yürütülür.

B. Komitenin Görevleri:

Sınır Ötesi İşbirliği Bileşeni ile ilgili programlama ve teknik uygulama sürecini koordine etmektir.

4. Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Komitesi:

A. Komitenin Oluşumu: Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı başkanlığında, Stratejik Koordinatör, Program Otoritesi Başkanları ile Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği ile Merkezi Finans ve İhale Biriminin üst düzey temsilcilerinden oluşur. Gerek duyulması halinde ilgili kurum ve kuruluş temsilcileri de toplantıya davet edilir. Komitenin sekretarya hizmetlerini Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yürütür. Komitenin çalışma usul ve esasları Komite tarafından belirlenir.

B. Komitenin Görevleri:

(1) Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşenleri altında yer alan operasyonel programlara ilişkin gelişmeleri değerlendirerek, her bir bileşen için operasyonel programlar arası fon tahsisine ilişkin olarak Avrupa Komisyonuna iletilecek önerileri oluşturmak,

(2) Program Otoritelerine, operasyonel programlar arasındaki uyum ve tamamlayıcılığın sağlanmasına yönelik değerlendirme ve tavsiyelerde bulunmak,

(3) Stratejik Çerçeve Belgesi kapsamındaki operasyonel programlara ilişkin gelişmeleri ve belirlenen hedeflere ulaşmadaki ilerlemeleri değerlendirmek, Program Otoritesi kurumlara bu yönde tavsiyelerde bulunmak,

(4) Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşenleri altında yer alan Operasyonel Programlara ilişkin yıllık izleme ve değerlendirme raporlarını görüşmek ve Stratejik Çerçeve Belgesinde yer alan hedeflerin tutarlılığını izlemek,

(5) Stratejik Çerçeve Belgesine ilişkin olarak Stratejik Koordinatör tarafından hazırlanacak izleme ve değerlendirme raporlarını görüşmek,

(6) Yeterli sayı ve nitelikte projeden oluşan proje havuzunun oluşmasına katkıda bulunmak,

(7) Yatırım programı ile ilişkilendirilmesi gereken projelerle ilgili olarak proje tekliflerini, projelendirme aşamasında, eş-finansman ve yatırım programıyla ilişkisi bakımından Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının görüşünü almak suretiyle değerlendirmektir.

IV. İZLEME KOMİTELERİ

Katılım Öncesi Yardım Aracı 1. ve 5. Bileşenleri için bileşen bazında, 3. ve 4. Bileşenler için her bir operasyonel program bazında Çerçeve Anlaşma, Sektörel Anlaşma ve Finansman Anlaşmalarında tanımlanan görevleri yerine getirmek üzere bir izleme komitesi oluşturulmuştur. 2. Bileşen kapsamında ilgili ülkelerle yürütülen ortak programlarda ise, oluşturulan ortak izleme komitelerine katılım sağlanır. Katılım Öncesi Yardım Aracı kapsamındaki tüm bileşenlere ilişkin İzleme Komitelerinin genel koordinasyonu Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörü tarafından yerine getirilir. 2. Bileşene ilişkin izleme faaliyetleri gerekli hallerde Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni İzleme Komitesi vasıtasıyla yapılır.

1. KATILIM ÖNCESİ YARDIM İZLEME KOMİTESİ

Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörü ile Avrupa Komisyonunun eşbaşkanlığında, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Ulusal Otorite, Merkezi Finans ve İhale Birimi, Stratejik Koordinatör ve Program Otoritesi kurumlar ile ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinden oluşur. Komitenin sekretarya hizmetleri Avrupa Birliği Genel Sekreterliği tarafından yürütülür.

2. SEKTÖREL İZLEME KOMİTELERİ

2.1. Geçiş Dönemi ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni İzleme Komitesi

Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörü ve Avrupa Komisyonunun eşbaşkanlığında Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Program Yetkilendirme Görevlisi, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ulusal Fon, Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve diğer ilgili kamu kurumlarının temsilcileri ile gerekli hallerde sivil toplum kuruluşları temsilcilerinden oluşur. Gerek duyulması halinde, sektörel izleme alt komiteleri kurulur. Komitenin sekretarya hizmetleri Avrupa Birliği Genel Sekreterliği tarafından yürütülür.

2.2. Çevre, Ulaştırma, Bölgesel Rekabet Edebilirlik, İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programları İzleme Komiteleri

İlgili Program Otoritesi ile Avrupa Komisyonunun eşbaşkanlığında, Ulusal Katılım Öncesi Yardım Koordinatörü, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Stratejik Koordinatör, Merkezi Finans ve İhale Birimi, Maliye Bakanlığı ve ilgili diğer kamu kurumları ile gerekli hallerde sivil toplum kuruluşları temsilcilerinden oluşur. Komitelerin sekretarya hizmetleri ilgili Program Otoritesi kurumlar tarafından yürütülür.

2.3. Kırsal Kalkınma İzleme Komitesi

Kırsal Kalkınma bileşeninin izlenmesine ilişkin komitenin oluşumu ve görevleri Sektörel Anlaşmanın ilgili hükümleri esas alınarak belirlenir.

2001/41, 2002/50 ve 2007/30 sayılı Genelgeler yürürlükten kaldırılmıştır.

Sonuç olarak, ülkemizin Avrupa Birliğine katılım sürecinde, kurumlarımızın işbirliği içerisinde etkin bir çalışma ortamı oluşturarak, sağlanacak kaynakları Avrupa Birliğine tam üyelik hedefi doğrultusunda ve ulusal politika önceliklerimiz ile uyumlu bir şekilde kullanmaları ve böylece ülkemizin kalkınma sürecine yeterli katkıyı vermeleri büyük önem taşımaktadır. Bu itibarla, Avrupa Birliği ile ülkemiz arasındaki mali işbirliğinin yukarıda ana hatları belirtilen yeni kurumsal yapılanma ve görev dağılımı çerçevesinde yürütülmesi hususunda bilgilerini ve gereğini önemle rica ederim.

Recep Tayyip ERDOĞAN

Başbakan

EK-4: 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 394(1). Maddesinde Yer Alan Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğünün Görev ve Yetkileri

a) Kalkınma planı, orta vadeli program ve yıllık programlar ile diğer ulusal ve sektörel politika belgelerine bölgesel gelişme bakımından katkı sağlamak,

b) Bölgesel gelişme ulusal stratejisi, bölge planları ve stratejilerinin hazırlık çalışmalarını yapmak veya yaptırmak, bu belgelerin sektörel ve tematik politikalarla uyum ve tamamlayıcılığını sağlayacak tedbirler geliştirmek,

c) Kalkınma ajanslarının genel koordinasyonunu sağlamak ve bunlarla ilgili iş ve işlemleri yürütmek, çalışmalarını izlemek ve denetlemek,

ç) Bölge kalkınma idaresi başkanlıklarının genel koordinasyonunu sağlamak, çalışmalarını izlemek ve değerlendirmek; yıllık çalışma programlarını onaylamak, bölge kalkınma idaresi başkanlıklarınca kamu yatırım programına teklif edilecek projelere uygun görüş vermek; bölge kalkınma idaresi başkanlıklarının eylem planları ile diğer plan ve programlarına, cari ve sermaye transferi ödeneklerinin kullandırılması, izlenmesi ve denetimi ile bu bendin uygulanmasına dair usul ve esasları belirlemek,

d) Ulusal ve bölgesel düzeyde, mekânsal gelişme stratejileriyle kalkınma politikaları arasında bütünlük sağlamaya yönelik çalışmaları yönlendirmek,

e) Bölgesel gelişme amaçlı entegre veya tematik destek programları ve projeler geliştirmek, uygulamak ve bunların uygulanmasına ilişkin usul ve esasları belirlemek,

f) Bölgesel gelişmeye yönelik uygulamalar ile ulusal politikaların bölgesel gelişmeye etkilerini izlemek ve değerlendirmek,

g) Bölgelerin kalkınmasının hızlandırılması amacıyla ilgili kurum ve kuruluşların proje ve faaliyetlerinin uyum ve bütünlük içinde yürütülmesini sağlamak, çalışmaları izlemek ve denetlemek,

ğ) Bölge, il ve ilçe bazında araştırma ve planlama çalışmaları yapmak veya yaptırmak,

h) Bölgesel gelişmede kurumsal yapılara ve yönetişim mekanizmalarının geliştirilmesine dair çalışmalar yapmak,

ı) Bölgesel gelişme politikaları kapsamında kentleşme, kırsal kalkınma, yatırım ortamının iyileştirilmesi ve bölgesel nitelikli işletme politikaları konularında çalışmalar yapmak,

i) Kalkınmada öncelikli yöreleri ve ihtiyaçlarını tespit etmeye, bu yörelerin özellikleri dikkate alınarak daha hızlı bir gelişme sağlanmasına yönelik çalışmalar yapmak,

j) Bölgesel gelişme alanında uluslararası kuruluşlar ve diğer ülkeler nezdinde komisyon, komite ve çalışma gruplarına katılmak, uluslararası kuruluşlarla temas ve müzakerelere iştirak etmek,

k) Bakan tarafından verilen diğer görevleri yapmak.

EK-5: 2010-2013 Dönemi Bölge Planları ve IPA AB Fonları İlişkisi

Bölge Planı	2010-2013 Dönemi Bölge Planlarında Yer Alan AB Mali Yardımları ve IPA Kısımları
İstanbul Bölge Planı	IPA bölge planının fon kaynakları arasında zikredilmiştir (sf.109)
Trakya Bölge Planı	Bölgenin IPA kapsamındaki operasyonel programlardan yararlanamaması (sf.113) bölgenin GZFT analizinde **zayıf yönler** arasında zikredilmiştir. **Bölgenin IPA Programı kapsamı dışında kalması tehditler** arasında yer almıştır. Bölgenin özellikle Batı aksında kalan yerleşim yerlerinin AB hibe kaynaklarından yararlanan bölgeler kapsamına alınması ve kamu, sivil toplum ve özel sektörün mevcut **fon ve hibelerden etkin bir şekilde yararlanmasının sağlanması amacıyla teşvik edici eylem ve politikalar üretilmesi** gerekmektedir (sf.55). AB ile mali işbirliği kapsamında sağlanan fonlar da dâhil olmak üzere finansman imkânları araştırılacaktır**. Belediyelerin bu amaçlarla birlik kurma ve işbirliği girişimleri özendirilecektir** (sf.146).
Güney Marmara Bölge Planı	(sf.140) Türkiye'de Avrupa Birliği tarafından finanse edilen programlardan sorumlu olan MFİB'nin illere göre hibe programları kapsamında finanse edilen projelerden faydalanma performansı sıralamasında Balıkesir ili 12 projeyle 81 il arasında 48. sıradayken, Çanakkale ise sadece 3 projeyle 71. sırada kalmıştır. Türkiye genelinde kullanılan 323.078.717 avroluk hibenin sadece binde 59'u bölgeye çekilebilmiştir. IPARD programına dipnot ve kaynakçada atıf olmasına karşın (sf.50), IPA fonlarına yönelik bir planlamaya yer verilmemiştir.
İzmir Bölge Planı	AB mali yardımları ve IPA ile ilgili herhangi bir atıf yer almamaktadır.
Aydın-Denizli-Muğla Bölge Planı	Mali yardımlara atıf tek bir yerde geçmektedir (sf. 204). IPA'nın İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi bileşeninin Program Otoritesi olan Çalışma ve Sosyal Güvenlk Bakanlığının Stratejik Planına atıf yapılmıştır. AB mali yardımları ve IPA ile ilgili herhangi bir planlama yer almamaktadır.
Bursa-Eskişehir-Bilecik Bölge Planı	(sf.186) "IPARD programı kapsamında bölge illerinden Bursa, ikinci uygulama döneminde (2010-2013) Programa dahil olacaktır" ifadesi ile sınırlı düzeyde IPA'ya atıf yapılmıştır. AB mali yardımları ve IPA ile ilgili herhangi bir planlama yer almamaktadır.

Doğu Marmara (Kocaeli-Sakarya-Düzce-Bolu-Yalova) Bölge Planı	(sf.78) "Avrupa Birliği Destekleri" Planda yer almıştır ve "AB Hibe Programları Kapsamında Finanse Edilen Projelerde Bölgenin Durumu" MFİB verileri ekseninde ele alınmıştır. Planda aşağıdaki tespit, değerlendirme ve hedefler paylaşılmıştır: Bölgedeki iller için yukarıda sayılan 5 bileşen altındaki tüm hibe programları açık olmasa da bölgedeki kurum ve kuruluşların AB hibe desteklerinden faydalanma oranının düşük olduğu; bölgenin 2002-2010 yılları arasında sağlanan toplam hibe tutarının %1,34'ünden, toplam proje sayısının da %1,48'inden pay aldığı, bölge içindeki iller arasında hibelerden yararlanma konusunda büyük farklılıkların olduğu, illerden Valilikler vasıtasıyla derlenen AB projeleri incelendiğinde ise **kurumlar arasında ortak proje yapma kültürünün eksikliği** görülmektedir. Bölgedeki çeşitli kurum ve kuruluşlara yapılan ziyaretlerde elde edilen bilgilere göre bölgede AB ve uluslararası fonlara başvuru sayısının düşüklüğünde; genellikle kuruluşların ayrı bir proje ofisi biriminin olmaması, projeler için ayrı bir birim oluşturan kurumlarda ise ilave personel alımına gidilmeyip mevcut insan kaynağının gündelik işlerine ek olarak proje yapmaya yönlendirilmesi, **proje bilgi ve birikiminin eksikliği, uygulamaya dönük eğitim yetersizliği ve çalışanların yabancı dil eksikliği** gibi nedenler ön plana çıkmaktadır. (sf. 182) Uluslararası alanda Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, Avrupa Birliği vb. örgütlere üye olan veya üyelik sürecinde bulunan diğer üyelerle Türkiye'nin eşit şekilde rekabet edebilmesi için, bu kaynaklar tarafından sağlanan **fonlardan yararlanma oranlarının artırılması gerekmektedir**… Kalkınma Ajansları, **öngörülen destekler ile ihtiyaç sahipleri arasında olması gereken koordinasyonu sağlama görevini** üstlenmiş olmakla birlikte, bu konuda ilgili di**ğer kuruluşlara da tecrübe kazandırmayı hedeflemektedir**… Avrupa Birliği ve işleyişi hakkında yapılacak olan **bilgilendirme çalışmalarının sayısı artırılacaktır….** Ayrıca **üniversitelerde proje kulüpleri kurulması** yönünde girişimlerde bulunulacak, gerek bölgenin kalkınmasına gerekse bölgeler arası veya **uluslararası işbirliği ve tecrübe aktarımına yönelik proje uygulamaları** teşvik edilecektir. **Bölgenin önceliklerine uygun olarak, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği içerisinde bir proje havuzu** oluşturulacaktır. Bu doğrultuda, bölge illerinin geçmiş ve devam eden **projelerinin envanterinin çıkartılması**, kamu kurumları, üniversiteler, meslek kuruluşları, sivil toplum kuruluşları ve özel sektördeki AB ve diğer uluslararası fonlar için proje hazırlayan kişilerin **iletişim veri tabanının**

	oluşturulması, bölgedeki proje kapasitesini anlamak ve strateji belirlemek için atılacak ilk adımı oluşturmaktadır.
Ankara Bölge Planı	AB mali yardımları ve IPA ile ilgili herhangi bir ifade veya planlama Planda yer almamaktadır.
Karaman-Konya Bölge Planı	(sf.115) **Bölgenin fırsatları** arasında uluslararası fonlardan projelere kaynak temini olanakları arasında AB hibe fonları yer almaktadır. (sf.155) Finansman bölümünde, Avrupa Birliği'nin Ortak Tarım Politikası, Kırsal Kalkınma Politikası ve ilgili politikalarının uygulanması ve yönetimi için uyum hazırlıklarını ve bu kapsamda politika geliştirilmesini destekleyecek ve tarımla ilgili bölgeyi ilgilendirecek diğer bir önemli kaynak olarak IPARD'a atıf yapılmaktadır.
Antalya-Isparta-Burdur Bölge Planı	(sf.146) Mali yardımlara atıf tek bir yerde geçmektedir. Katılım öncesi Mali Yardım Aracının İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşenden sorumlu olan Çalışma ve Sosyal Güvenlk Bakanlığı Stratejik Planına atıf yapılmıştır. (sf.159) Finansman bölümünde, Avrupa Birliği ve diğer uluslararası fonlar hibe ve krediler kaynaklar arasında zikredilmektedir. (sf. 160-161) IPA çerçevesinde, Türkiye'ye sunulacak AB mali yardımları, AB Üyesi Ülkelerde uygulanan yaklaşıma uygun olarak kullandırılmaktadır. Bölge açısından öncelikli bileşenler Kırsal Kalkınma ve Bölgesel Kalkınma başlıklarıdır. Bu kapsamda TKDK İl Koordinatörlüğü ve ilgili bakanlıkların IPA Birimleri (Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı) ile **koordineli olarak AB fonlarının Bölgeye çekilmesi planlanmaktadır**. Ayrıca Avrupa Komisyonu"na bağlı ajansların yürüttüğü hibe programlarından (7.Çerceve Programı) **fon desteği sağlamak üzere Ajans personeli ve Bölge paydaşları bilgilendirilecektir**.
Çukurova Bölge Planı	(sf. 61) **AB ile birlikte yürütülen Ulaştırma Altyapısı İhtiyaç Analizi – TINA Türkiye projesine** atıf yapılarak, Mersin Konteyner Limanı inşaatı Avrupa Komisyonu tarafından geliştirilen Deniz Otoyolunun bir parçası olmaya oldukça uygun olduğu belirtilmektedir. Bunun dışında AB mali yardımları ve IPA ile ilgili herhangi planlama planda yer almamaktadır.
Hatay-Kahramanmaraş-Osmaniye Bölge Planı	Bölge Planı IPA ve IPA kapsamında yer alan OP'lerle sağlanabilecek AB mali yardımlarıyla ilgili oldukça detaylı bilgiler içermektedir. (sf. 198) Ayrıca başta Avrupa Birliği olmak üzere diğer ulusal ve uluslararası kuruluşlardan sağlanacak fon, hibe ve krediler de Bölge Planında yer verilen politikaların uygulanmasına katkı sağlayabilecektir. Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı

	(IPA) kapsamında "Bölgesel Kalkınma" ve "İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi" bileşenlerinden 2010-2011 döneminde Bölgeye kaynak aktarılabilecektir. Bu kapsamda Bölgesel Kalkınma Bileşeni altında "Çevre", "Ulaştırma" ve "Bölgesel Rekabet Edebilirlik" Operasyonel Programları; İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşeni altında ise "İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi" Operasyonel Programı kapsamında Bölge Planına uygun olarak hazırlanan projeler finansman imkanı bulabilecektir. Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı, öncelikli olarak KOBİ'ler, AraştırmaGeliştirme ve İnovasyon, Bilgi Toplumu ve Turizm gibi alanlarda projelere destek sağlayarak, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarını azaltmak ve bölgelerin rekabet gücünü artırmak amacıyla AB fonlarını aktarmaktadır. Program kapsamında 2010 ve 2011 yıllarında sırasıyla 95.240.000 avro ve 116.560.000 avro olmak üzere toplam 211.800.000 avro kaynak bulunmaktadır. (sf. 199) IPA'nın Kırsal Kalkınma BileĢeni kapsamında TR63 Düzey II Bölgesi içerisindeki Hatay ve Kahramanmaraş illeri, proje uygulanacak iller arasındadır. Türkiye genelinde 96.321.334 avro kaynağı olan program dahilinde bu illere de kaynak aktarımı söz konusu olacaktır. (sf. 233) Ayrıca, Bölge sorunlarına ulusal düzeyde çözüm önerisi olarak "Hayvancılıkta AB fonlarından yararlanılması" Plan kapsamında önerilmektedir.
Aksaray-Kırıkkale-Kırşehir-Nevşehir-Niğde Bölge Planı	Bölge Planı IPA ve IPA kapsamında yer alan OP'lerle sağlanabilecek AB mali yardımlarıyla ilgili aşağıdaki bilgileri ve kapasite ile ilgili değerlendirmeleri içermektedir. (sf. 14) Ekim 2005 tarihinde başlayan Türkiye ile AB arasındaki katılım müzakereleri çerçevesinde, ülkemiz hibe ya da kredi şeklinde sunulan çeşitli mali desteklerden de faydalanmaktadır. Bölge "Bölgesel Kalkınma" ve "Kırsal Kalkınma" bileşenlerinden faydalanma imkânına sahiptir. Bölgesel Kalkınma bileşeniyle "ihracat, verimlilik ve ürün geliştirme eğitimleri, kurumsallaşma ve BİT kullanımı, teknoloji transferi ve yükseltilmesi, belgelendirme ve standardizasyon, kredi garanti sistemleri ve turizm" konularında bölgeye kaynak aktarılması mümkün olacaktır. IPA'nın beşinci bileşeni Kırsal Avrupa Birliği'nin Ortak Tarım Politikası, Kırsal Kalkınma Politikası ve ilgili politikalarının uygulanması ve yönetimi için uyum hazırlıklarını ve bu kapsamda politika geliştirilmesini desteklemektedir. (sf.170) Finansman kaynakları arasında AB fonları ifade edilmektedir.

	(sf.172) AB Fonları için Bölgede **proje hazırlayıp yürütecek beşeri ve idari altyapı sınırlıdır. Öncelikle bu alanda Ajans önderliğinde bir potansiyel oluşturulmalıdır.**
Kayseri-Sivas-Yozgat Bölge Planı	Bölge Planı IPA kapsamında özellikle IPARD kapsamındaki AB mali yardımlarına yönelik bilgiler içermektedir (sf.180). (sf.39) AB'ye giriş sürecinde AB kaynaklarından çeşitli vesileler ile fonlar Türkiye'ye aktarılmakta olup **çeşitli sektörler için hibe ve krediler** verilmektedir. **Her ne kadar son zamanlarda bu kurumların fonlarından daha fazla bilgi sahibi olunsa da bu alanda hala eksiklikler bulunmaktadır**. Yapılacak olan eğitim ve etkin duyurular ile bu fonlar ve krediler hakkında kurumların bilgi seviyesinin ve yararlanma oranlarının artırılması önem arz etmektedir. Bu sayede hem mevcut firmaların üretiminin artırılmasına hem de girişimciliğin önündeki en büyük sorun olan sermaye yetersizliğinin önüne geçilmesine katkı sağlanabilir.
Zonguldak-Karabük-Bartın Bölge Planı	Bölge Planı IPA kapsamındaki mali yardımlara herhangi bir atıf yapmamaktadır. Ancak 2000-2006 döneminde AB fonlarıyla finanse edilen çalışmalara ve projelere atıflar yapılarak bu projelerin durumu ile ilgili bilgiler verilmektedir. (sf.101) Avrupa Birliği uyum süreci dahilinde yürütülen TINA-2020 (Türkiye Ulaşım Altyapı İhtiyaçlarının Belirlenmesi) çerçevesinde de öncelikli projeler kapsamına alınan Filyos Limanı Projesi'nin bir an önce tamamlanması gerekmektedir. (sf.42) Irmak-Zonguldak-Karabük demiryolu sinyalizasyon ve telekomünikasyonu ile ilgili proje AB-Merkezi Finans İhale Birimi (MFİB) katılım ortaklığı mali yardım programına alınmış olup çalışmalar Ulaştırma Bakanlığı tarafından yürütülmektedir.
Kastamonu-Çankırı-Sinop Bölge Planı	IPA fonlarıyla ilgili Planda herhangi bir açıklama ya da planlama yer almamaktadır. Ancak uluslararası fonlar, fırsatlar arasında zikredilmektedir (sf.126). **Sivil toplum yararına kullanılabilecek ulusal ve uluslararası fonların tanıtımına yönelik çalışmalar** yapılması hedefi (sf. 146) belirlenmiş olup, Bölge Planı kapsamında bu husus sivil toplum başlığında Kalkınma Planı ile entegre olunacak başlıklardan biri olarak belirlenmiştir.

Artvin-Trabzon-Ordu-Gümüşhane-Rize (Doğu Karadeniz) Bölge Planı	AB mali yardımlarıyla ilgili aşağıdaki hususlar Planda yer almaktadır: (sf.245) AB destekli bölgesel kalkınma projelerinde hizmet birliklerinin kurulması tavsiye edilen bir konudur. (sf.253-254) **AB ile entegrasyon sürecinde proje üretebilme yeteneğine sahip olunması** ve **çevreye yönelik projelerin AB programlarınca desteklenmesi** bölgenin güçlü yönü olarak ifade edilmiştir. (sf.349) Finansman kaynakları arasında AB hibeleri belirtilmiştir. (sf.331) AB hibe ve diğer kaynaklar, AB 2010-2014 yılı Katılım Öncesi Mali Yardım Bütçesi ile bölgede muhtemel programlar dikkate alınarak yaklaşık olarak hesaplanmışır.
Kuzeydoğu Anadolu Bölge Planı	Bölge planının AB mali yardımlarıyla ilgili proje havuzu oluşturma ve uygulama kapasitesi gelişimini amaçladığına dair aşağıdaki beyan kapsamında net bir irade mevcuttur. (sf.2) (Plan dâhilinde) Yapılacak bu faaliyetler, bir taraftan bölgemizde önceden **Avrupa Birliği hibeleri ile oluşan proje hazırlama ve uygulama kapasitesini artırırken**, diğer taraftan kalkınmayı hızlandıracak ve yeni istihdam alanlarını oluşturacaktır. (sf.12) GZFT analizinde zayıf yanlar arasında **AB hibe programları kapsamında belli bir tecrübe oluşmuşsa da, proje üretme kapasitesinin hala yetersiz olması** ifade edilmiştir.
Ağrı-Ardahan-Iğdır-Kars Bölge Planı	Planda IPA ile ilgili detaylı bilgilendirme yer almaktadır. IPA kapsamında Bölgesel Rekabet Edilebilirlik OP'siyle finanse edilen kış turizmi projesine atıf yapılmaktadır. (sf.92) Ardahan il merkezine 21 km uzaklıkta bulunan Yalnızçam Uğurludağ mevkii, kayak tesisleri için uygun bölge seçilmiştir. Proje 2009 yılında IPA kapsamında Sanayi ve Ticaret Bakanlığının Bölgesel Rekabet Edilebilirlik Operasyonel Programından hibe almaya hak kazanmıştır. Proje kapsamında golf tesisleri de yer almaktadır. (sf.148-149) MFİB'nin AB hibe programları kapsamında finanse edilen projelerin illere göre dağılımı verilerine yer verilerek, Türkiye'ye verilmiş olan yaklaşık 300 milyon avro'luk desteğin %6,04'ünü bölgeye verilen desteğin oluşturduğu hesaplanmıştır. (sf. 149) Avrupa Birliği'nin Türkiye'ye sağladığı hibeler; işletmelerin, sivil toplum kuruluşlarının ve mahalli idarelerin finansman ihtiyaçlarını giderebilecekleri önemli fırsatlar olarak değerlendirilmektedir.

Bingöl-Elazığ-Malatya-Tunceli Bölge Planı	IPA ile ilgili herhangi bir atıf bulunmamasına karşın, AB fonlarıyla ilgili aşağıdaki açıklamalar ve aracı (köprü) rolüne atıf söz konusudur. (sf.11) Mevcut durum analizinde, Avrupa Birliği'nin Türkiye'ye sağladığı hibeler; işletmelerin, sivil toplum kuruluşlarının ve mahalli idarelerin finansman ihtiyaçlarını giderebilecekleri önemli fırsatlar olarak değerlendirilebilir. (sf.181) 2014-2023 TRB1 Bölge Planı'nın uygulama dönemi içerisinde planda belirlenen amaçlara ulaşabilmek için gereken finansal kaynakları kamu kurumlarının bütçeleri ile hibe ve kredi destekleri oluşturmaktadır. Ajans hibe desteklerinin yanı sıra, paydaşlarla, paydaşların projelerine finansal kaynak sağlayabilecek AB, GTHB, TKDK, KOSGEB, TÜBİTAK gibi kurum ve kuruluşlar arasında **köprü vazifesi** üstlenecektir.
Bitlis-Hakkâri-Muş-Van Bölge Planı	Planda IPARD programına atıf bulunmaktadır. AB ifadesi de üç yerde sınırlı olarak geçmektedir.
Gaziantep-Adıyaman-Kilis Bölge Planı	Planda IPARD programına atıf bulunmaktadır, IPARD'dan yararlanılamaması zayıf yön olarak belirtilmektedir (sf.76). Avrupa Birliği ve diğer uluslararası fonlardan aktarılan tutarlar finansal kaynaklar arasında sayılmaktadır (sf. 169). Avrupa Birliği tarafından ülkemize sağlanan Katılım Öncesi Mali Yardımı kapsamında yürütülen hibe programları aracılığı ile Gaziantep'te 25, Adıyaman'da 19 ve Kilis'te 1 projeye hibe desteği sağlanmıştır (sf.46). **Kalkınma ajanslarının, AB fonları başta olmak üzere, kaynak yönetimindeki rolü ve etkinliğinin artırılması** hedeflenmektedir (sf.211).

Diyarbakır-Şanlıurfa Bölge Planı	IPA kapsamında **finanse edilen projelere** ve IPA kapsamında uygun çağrılara proje hazırlanması ve uygulanmasının planlandığı gibi hususlara atıflar mevcuttur. Atıksu Yönetimi Sistemlerinin İyileştirilmesi başlığı kapsamında Siverek Atıksu Arıtma Tesisi projesinin tamamlanması (IPA kapsamında fonlanmaktadır), devam eden Şanlıurfa Merkez Atıksu Arıtma Tesisi projesinin tamamlanması (AB fonları kapsamında fonlanmaktadır) (sf.102). Yerel yönetimlerin AB hibe programlarından yararlanması, bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması, çevre ve altyapı gibi farklı alanlarda AB fonlarından yararlanma olanağının bulunması, AB ile müzakerelerde Çevre faslının açılması ve gelecekte hibe ve desteklerin çevre için kullandırılması gibi hususlar GZFT analizinde fırsatlar arasında yer almaktadır (sf.47, sf.74). AB fonları finansman araçları arasındadır (sf. 107). Bölge Planının 2014-2020 versiyonunda ise; (sf.142) Ayrıca ülkemizin Avrupa Birliği müzakere sürecinde yararlandığı Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA 2014-2020) bileşenleri, AB 7. Çerçeve Programı (2014-2020) ve diğer AB fonları Bölge Planı amaçları doğrultusunda kaynak olarak faydalanabilecek unsurlar arasında değerlendirilmekte ve bu kapsamda **uygun çağrılara proje hazırlanması planlanmaktadır**. AB-IPA **Bölgelerarası Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı (BROP) kapsamında desteklenecek olan** ve Proje Tanımlama Dokümanı 21 Ekim 2013 tarihinde AB TR Delegasyonu tarafından onaylanan "**Şanlıurfa'da Tarih Yeniden Canlanıyor Projesi" ile önümüzdeki 31 aylık dönem içerisinde Şanlıurfa iline 9.610.838 avro tutarında kaynak aktarılacaktır.** Bunun yanı sıra AB-IPA İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı (İKGOP) kapsamında operasyon başvurusu yapılmıştır. Değerlendirme sonucunda kabul edilmesi durumunda TRC2 Bölgesine 6.590.000 avro tutarında bir kaynak aktarılacaktır. Operasyon kapsamında mesleki eğitimin geliştirilmesi yolu ile genç işsizliğin azaltılması amaçlanmaktadır.
Mardin-Batman-Şırnak-Siirt Bölge Planı	IPA'ya atıf bulunmaktadır. IPA kapsamında kabul edilen Mardin Kültürel-Turizm Merkezi Projesi'nin uygulanmaya konulması fırsat olarak GZFT analizinde yer almaktadır (sf.64). AB fonları finansman araçları arasında yer almaktadır (sf.98).

Kaynak: Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı websitesinde yer alan Bölge Planları (https://www.sanayi.gov.tr/bolgesel-kalkinma-faaliyetleri/strateji-belgeleri/01154b) incelenerek tez kapsamında oluşturulmuştur.
Not: Kutucuklarda ve sayfa numaralarıyla verilen cümleler birebir alıntılardır.

ÖZET

Bu tez çalışması, Türkiye'nin AB adaylık sürecinde yararlandığı 2007-2013 dönemi Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) fonlarıyla ilgili yönetimsel hazmetme kapasitesini incelemektedir. AB'nin Bölgesel Politikası, ekonomik ve sosyal gelişmişlik farklarını gidermeyi amaçlayan önemli bir araçtır. Bu bağlamda, Türkiye gibi aday ülkeler için mali yardımlar büyük önem taşımaktadır.

Tez, 2007-2013 yılları arasındaki IPA-I döneminde Türkiye'nin bölgesel kalkınma alanında aldığı mali yardımları ve bu yardımların kullanımında yaşanan fon kayıplarını Hollanda Ekonomi Enstitüsünün (NEI) AB Mali Yardımlarının Yönetimsel Hazmetme Kapasitesi Unsurları Gösterge Seti ve Metodolojisini baz alarak değerlendirmektedir. Bu kapsamda tez, Türkiye'nin yönetimsel hazmetme kapasitesini bölgesel kalkınma alanına odaklanarak değerlendirirken fon tahsisatları, kurumsal yapı, yönetim, programlama, planlama, insan kaynakları, proje havuzu, kapasite geliştirme, uygulama, izleme ve değerlendirme gibi unsurları dikkate alarak yorumlamıştır.

Araştırmanın temel amacı, Türkiye'nin AB mali yardımlarını daha etkin kullanabilmesi için öneriler sunmaktır. Tezin teorik çerçevesi, özellikle bölgesel kalkınma, mali yardımlar ve AB Bölgesel Politikası literatürüne dayanmakta olup, yönetimsel etkinlik konusunu detaylı bir şekilde ele almaktadır. Bu kapsamda karşılaştırmalı analiz yöntemiyle, Türkiye'nin mali yardımlarını PHARE dönemi Merkezi ve Doğru Avrupa Ülkeleri örnekleri ve IPA kapsamında diğer aday ülkeler ve potansiyel aday ülkelerle kıyaslayarak farklılık, çelişki, benzerlikleri ve Türkiye için temel çıkarımları ortaya koymaktadır. Araştırma yöntemi olarak Avrupa Komisyonu raporları ve düzenlemeleri incelenmiş, Türkiye'nin mali yardımlarını diğer aday ülkelerle karşılaştıran kapsamlı analizler yapılmıştır.

Tez değerlendirmeleri kapsamında, IPA'nın genelinde ve bileşen bazlı olarak bakıldığında, tezin odak noktası olan Bölgesel Kalkınma bileşeni altında yer alan OP'lerde de önemli ölçüde fon kayıpları mevcut olduğu görülmektedir. Tez kapsamında ayrıca, Avrupa Komisyonun tahsisatlarında ve fon kullanım uygulamalarında diğer aday ülkelere uygulanmayan standartların eşitlik ilkesine aykırı biçimde Türkiye için uygulandığını tespit ederek kanıtlar sunulmaktadır.

Tez kapsamında yapılan hesaplamalar göstermektedir ki; diğer aday ülkelerle aynı kriterlerin (MIFF'de yer alan kişi başı 30 avro kriterinin) Türkiye için de uygulanması halinde, Türkiye'nin AB'den en az 4 kat daha fazla kaynak tahsisatı alması gerektiğini göstermektedir.

Bu çerçevede tez çalışması Türkiye'nin AB fonlarını hazmetme kapasitesini artırmaya yönelik önemli yapısal adımlar olarak; IPA tahsisatlarındaki çelişkilerin ve hibe programı kullanamama, bazı OP'ler ve tedbirler için coğrafi sınırlamaların kaldırılması için Avrupa Komisyonu ile müzakere süreci başlatılması, DIS kapsamındaki stratejik yaklaşımlar, öncelik alanları, yönetim ve koordinasyon yapılarında revizyon yapılması, programlama ve uygulamada etkinlik için entegre bölgesel operasyonel program tasarımının yapılması, kalkınma ajansları başta olmak üzere IPA kapsamında aracı kurumlar belirlenmesi ve uygulama ajanslarının sektörel kurumlarla çeşitlendirilmesi gibi önlemler alınmasını önermektedir. Çalışma proje havuzunun merkezi, bölgesel ve yerel düzeyde güçlendirilmesi ve fonların tabana yayılması hususlarını da öncelikli olarak görmektedir.

Bunun yanı sıra, ulusal bütçe ve sektörel politikalarla uyum ve tamamlayıcılığın artırılması, e-devlet ile entegre ve sadeleştirilmiş süreçler tasarlanması, göstergelere dayalı bir anlayışla izleme ve değerlendirmenin güçlendirilmesi ve programlamaya katkı sunacak şekilde sistematikleştirilmesi, iletişim, bilgilendirme ve tanıtımın etkili biçimde yapılması, mali yönetim ve kontrol alanında risk yönetiminin güçlendirilmesi hususları

diğer öncelikli yönetimsel hazmetme kapasitesi unsurları olarak belirlenmiştir. Bu çerçevede tez, Türkiye'nin AB fonlarını daha etkili kullanabilmesi için gerekli yönetimsel iyileştirmelere yönelik somut öneriler sunmaktadır.

Anahtar kelimeler: IPA, mali yardımlar, AB fonları, hazmetme kapasitesi, programlama, proje havuzu, bölgesel operasyonel program, aracı kurumlar, yönetişim, Türkiye, AB.

ABSTRACT

This thesis aim to examine Türkiye's administrative absorption capacity regarding the Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) funds received during 2007-2013 period as a candidate state on the road to European Union (EU) accession. The EU's Regional Policy is a significant tool to reduce economic and social disparities. In this context, financial assistance is essential for candidate countries like Türkiye.

The thesis focuses on evaluation of the financial assistance received by Türkiye particularly in the field of regional development during the IPA-I period (2007-2013) and the fund losses experienced in the utilization of these aids based on the Indicator Set and Methodology adopted by the Netherlands Economic Institute (NEI) as regards to the administrative absorption capacity for the EU financial assistance. In this scope, it assesses Türkiye's administrative absorption capacity by focusing on core elements such as fund allocations, institutional structure, management, programming, planning, human resources, project pool, capacity development, implementation, monitoring, and evaluation, communication strategy, financial audit and control.

The main aim of the research is to provide recommendations for Türkiye to use EU financial assistance more effectively in a way to minimize the absorption problems and fund loss. The theoretical framework of the thesis is based on the literature of regional development, financial assistance, and EU Regional Policy, and it thoroughly addresses the issue of administrative efficiency. In this context, using a comparative analysis method, it highlights the differences, contradictions, similarities, and key implications for Türkiye by comparing its financial assistance during the PHARE period with the examples of Central and Eastern European Countries and with other candidate and potential candidate countries under the IPA-I. As a research method, the reports and regulations of the European Commission were examined, and comprehensive analyses

comparing Türkiye's financial assistance with that of other candidate countries were conducted.

In the evaluations of the thesis, significant fund losses are observed in the IPA's general and component-based reviews, particularly under the OPs in the Regional Development component. Additionally, the thesis presents evidences showing that standards applied to other candidate countries were not applied for Türkiye by the European Commission in the allocations and rules for implemantation of the funds in an unfair manner.

The calculations conducted within the scope of the thesis indicate that, if the same criteria applied to other candidate countries (the criterion of €30 per capita) were also applied to Türkiye, Türkiye should receive at least four times more funding allocation from the EU.

In this context, the thesis identifies several significant structural steps to enhance Türkiye's absorption capacity of the EU funds. These include initiating a negotiation process with the European Commission to address inconsistencies in IPA allocations, eliminate limitations in utilizing grant programs, and remove geographic restrictions for certain OPs and measures; revising strategic approaches, priority areas, and management and coordination structures under the DIS; designing an integrated regional operational program to ensure efficiency in programming and implementation; designating intermediate body within the IPA framework primarily by assigning this role to the development agencies, and diversifying implementing agencies with sectoral institutions. The study also prioritizes strengthening the project pipeline at central, regional, and local levels, as well as ensuring a broader dissemination of funds to the grassroots.

Additionally, the thesis emphasizes strengthening alignment and complementarity with the national budget and sectoral policies; designing integrated and simplified

processes with e-government; reinforcing monitoring and evaluation through an indicator-based approach and systematizing them to contribute to programming; ensuring effective communication, information, and visibility; and enhancing risk management in the field of financial management and control as other key elements of administrative absorption capacity. In this context, the thesis offers concrete recommendations for the necessary administrative improvements to enable Türkiye to utilize EU funds more effectively.

Keywords: IPA, financial assistance, EU funds, absorption capacity, programming, project pipeline, regional operational program, intermediate bodies, governance, Türkiye, EU.