

# TEORİDEN UYGULAMAYA DIŞ YARDIM

Özgür ÜÇKUŞ\*  
Bilal KENDİRCİ\*\*

## ÖZET

1945 yılından itibaren, uluslararası düzen birçok değişime ve dönüşüme tanıklık etmiştir. Yeni ve farklı kalkınma politikaları ve etkileyici küresel ekonomik büyüme bu sürecin dinamik parçaları olmuştur. Bu dönemde küresel kutuplaşma belirginleşmiş, yoksul ve zengin ülkeler ve insanlar arasındaki ekonomik farklar derinleşmiştir. Küreselleşmenin getirdiği karşılıklı bağımlılık durumu yaşanan sorunların '*ortak gündem*' olması gerektiğini göstermiştir. Bu sorunları hafifletmek veya ortadan kaldırmak için Marshall Planının başarısının getirdiği motivasyonla birlikte, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere küresel kalkınmanın gerçekleştirilebilmesi amacıyla resmi kalkınma yardımları yapılmaya başlanmıştır. Yapılan yardımların gelişimi sonucunda ulaştığı düzey ve soğuk savaşın sona ermesiyle birlikte yardımların kalkınma odaklı olmasına yapılan vurgu, yardımların etkinliğiyle ilgili tartışmaları daha önemli hale getirmiştir. Bu çerçevede, Birleşmiş Milletler tarafından kabul edilen Milenyum Kalkınma Hedefleri ve OECD tarafından geniş katılımı ilan edilen Paris Deklarasyonu, dış yardımla ilgili uluslararası kriterlerin ve ilkelerin oluşmasını sağlamıştır. Bu çalışmada, öncelikle dış yardımın tanımı ve gelişim süreci ele alınmakta, sonrasında son yıllarda ortaya çıkan ve dış yardımların daha etkin bir şekilde kullanılmasını sağlayacak prensipler incelenmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Dış Yardım, Etkinlik, Küresel Kalkınma, Paris Deklarasyonu.

## FOREIGN AID FROM THEORY TO PRACTICE

### ABSTRACT

Since 1945 international order has witnessed lots of change and transition. Unprecedented development policies and impressive global economic growth have been the dynamic parts of this process. In this period, global polarization has become evident and economic gap between rich and poor states and people has grown. The situation of interdependency which has come along with globalization has showed that global problems should have been a '*common agenda*.' In order to alleviate or eradicate such problems, thanks to motivation generated by the success of the Marshall Plan, official development assistance started to be provided to developing and underdeveloped countries on the purpose of achieving global development. The discussions on the effectiveness of aids has become even more important due to the increased level of aids and the emphasis on their being development-oriented after the end of the cold war . In this context, Millennium Development Goals accepted by the United Nations and Paris Declaration announced by OECD with broad participation, helped develop the international criteria and principles about foreign aid. This study discusses first the definition of foreign aid and its development process and then, analyzes the principles that have emerged in recent years and will promote more effective use of foreign aids.

**Key Words:** Foreign Aid, Effectiveness, Global Development, Paris Declaration.

\* Başbakanlık Uzman Yardımcısı

\*\* Başbakanlık Uzman Yardımcısı

## GİRİŞ

II. Dünya Savaşı Sonrası, politika yapıcılar ve iktisatçılar doğru kalkınma hamlelerini ve stratejilerini tasarlayabilmek için kalkınma sürecine ilişkin çalışmalara daha fazla ilgi duymaya başlamışlardır. Bağımsızlığına yeni kavuşan, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için iktisat politikası tasarımlarında bir rehber ihtiyacı duyulduğu görülmüştür. Kalkınma iktisadının ortaya çıktığı bu süreç, politika hedefine ekonomik büyümeyi yerleştirmiştir (Thorbecke, 2002:14). Bu hedefin gerçekleştirilmesine ilişkin ortaya konulan kuramsal yaklaşımlar dış yardımları az gelişmiş ülkelerin ekonomik büyümesine ve kalkınmasına yönelik bir araç olarak görmüşlerdir.

Özellikle 1940'ların sonlarında yoğun bir kalkınma çabasına giren gelişmekte olan ülkeler için sanayileşme oldukça önemli hale gelmiştir. Yeterli düzeyde bir kalkınma hızı yakalamak için ulusal gelirin önemli bir kısmını yatırıma ayırmak gerekliliği ortaya çıkmıştır. Ulusal gelirden yatırımlara ayrılan pay kalkınmışlık düzeyiyle yakından ilişkili olarak değerlendirilmiştir (Karagöz, 2010:2). Yeteri kadar tasarrufun olmaması, bu sebeple yatırımların yapılamaması ulusal gelirin düşük seviyede kalmasının devamlılığına sebep olmuştur. Ragnar Nurkse'nin yaklaşımıyla ortaya çıkan bu '*kısır döngü*' de tasarruf gelirin, gelir de yatırımın bir fonksiyonu olarak alınmış ve '*yoksulluk tuzağı*' olarak nitelenmiştir (Kattel vd, 2011:90). Bu yaklaşım Harrod-Domar büyüme modeliyle desteklenmektedir. Modele göre, iktisadi büyümenin gerçekleştirilmesinde milli gelirin belli bir kısmının tasarrufa ve bunun da yatırıma dönüştürülmesi gerekmektedir (Thorbecke, 2002:15). Yatırımları sağlayabilecek yeteri kadar tasarrufun oluşmaması dış kaynak ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. '*Yoksulluk tuzağı*' olarak nitelendirilen yaklaşımda, dış kaynakların az gelişmiş ülkelere yönlendirilmesi bu döngüyü aşabilecek bir çözüm yolu olarak ileri sürülmüştür. Böylece, gelişmekte olan ülkelerin içinden geçtiği iktisadi kalkınma süreci Rosrow'un '*Tarihsel Büyüme Aşamaları Kuramı*'nda ifade ettiği '*Kalkış Aşaması*'na gelinmesini sağlamaktadır. Kalkışın ön koşullarının hazırlandığı '*Kalkışa Geçiş Aşaması*'nda, toplumun sürekli bir gelişme için kendiliğinden veya '*dışsal güçler*' tarafından motive edilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, sermaye birikimi sorunu yaşayan ülkeler için dış yardımların iktisadi büyümeyi etkilediği ortaya konulmaktadır.

Aynı paralelde Rosentein-Rodan tarafından II. Dünya Savaşı sonrası Doğu ve Güney Doğu Avrupa Devletleri ile ilgili yapılan çalışmada ortaya konulan '*Büyük İtiş Modeli*' de üretim, talep ve sermaye miktarlarının azlığından yola çıkarak az gelişmiş ülkelerin kalkınma yolunda etkili bir atılım yapabilmeleri için sanayileşmesi gerektiği ve yaratılacak pozitif dışsallıkla dünya ekonomisinin de olumlu etkileneceği sonucuna varmıştır (Thorbecke, 2002:15). Bu sonuca göre az gelişmiş ülkelerin kalkınabilmesi için sermayenin bu bölgelere gelmesinin sağlanması gerekmektedir. Bu şekilde gerçekleştirilen yatırımların ekonominin gelişme aşamasında önemli bir yere sahip olduğu vurgulanmıştır. Bu açıdan bakıldığında, birikim sürecini gerçekleştirilemeyen ülkeler için dış yardım gerekli bir unsur olarak değerlendirilmektedir.

Küresel kalkınmanın temel aracı olarak görülen, özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yoksulluğu azaltmak, sürdürülebilir ekonomik büyümeyi sağlamak ve sürdürülebilir kalkınmayı geliştirerek kapsamlı ve adaletli bir küresel ekonomik sistem oluşturmayı amaçlayan kalkınma yardımları XXI. yy'ın en önemli gündem maddelerinden birisi haline gelmiştir. Az gelişmiş ülkelerde görülen düşük tasarruf oranları ve yüksek yatırım ihtiyaçları dış yardımın küresel ekonomik büyümede bir araç olarak kullanılmasında etkili olmuştur. Ancak bu aracın nasıl kullanılacağı sorusunun cevaplanmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

Küreselleşmeyle birlikte dünya ekonomisinde ortaya çıkan karşılıklı bağımlılık, dünyanın farklı bölgelerinde ortaya çıkan sorunları tüm paydaşların dikkatine getirmeyi başarmıştır. Dolayısıyla küresel kalkınma stratejisinin formülasyonunu çok hızlı küreselleşen bir dünya ekonomisi bağlamında ele almak gerekmektedir (Thorbecke, 2002:33). Küreselleşmenin ve getirdiği karşılıklı bağımlılık durumunun olumlu bölüşüm sonuçlarını doğurabilecek ve sürdürebilecek bir noktada olması önemlidir. Dolayısıyla küresel kalkınma aracı olarak kabul edilen dış yardımlara önemli bir rol biçilmekte ve dış yardımların, yardım alıcı ülkelerde bağımlılık yaratmayacak, ekonomik yapıyı bozmayacak ve aşırı yardımların getirebileceği olumsuz etkileri ortadan kaldıracak şekilde biçimlendirilmesi beklenmektedir. Bu bağlamda, dış yardımların küresel ekonomik kalkınmaya olumlu katkısının sağlanmasının; yardımların sayısal artışının yanında etkinliğinin de sağlanmasıyla mümkün olabileceği ortaya çıkmıştır.

Bu çalışmanın amacı, dış yardım tanımı çerçevesinde, yardımların gelişimini ve artan resmi kalkınma yardımı bütçesinin etkin bir şekilde kullanılabilmesi için ortaya konulan prensipleri ele almaktır.

## **1. DIŞ YARDIMLAR VE GELİŞİMİ**

### **1.1. Dış Yardımların Ortaya Çıkışı ve Kurumsallaşması**

II. Dünya Savaşı sonrası Kalkınma İktisadı ile kuramsallaşan ve Soğuk Savaş döneminin bir diplomasi aracı olarak yaygınlaşan dış yardımın, günümüzün modern sistemlerinden farklı olarak daha önceki dönemlerde de kullanıldığı görülmüştür.

XIX. yy'ın başında kamu kaynaklarının farklı sınırlardaki insanlara yardım etmek ve onların acılarını hafifletmek amacıyla kullanıldığı yaygın olmasa da bilinmektedir. Amerikan Kongresinde patates kıtlığı yaşayan İrlandalı mağdurlara insani yardım yapılıp yapılmamasına yönelik tartışmalar gerçekleşmiştir. Her ne kadar bu tartışmaları yardım yapma isteği taşıyan gönüllü hayırseverler kaybetmiş olsa da XIX. yy'ın sonlarına doğru ABD ve zengin Avrupa Devletleri tarafından kamu kaynakları, felaket yaşanan bölgelerde insani yardım amacıyla kullanılmıştır (Lancaster 2007:26). Aynı dönemde, Osmanlı İmparatoru I. Abdülmecit'in İrlanda halkına yardım yapmak

için Drogheda limanına gemiler gönderdiği<sup>1</sup> Osmanlı arşiv kayıtlarına girmiştir. XIX. yy'da yaşanan bu gelişmeler -misyonerlik ve savaş müttelikliği faaliyetleri hesaba katılmadığında- ilk dış yardım girişimleri olarak kabul edilebilir.

Ancak dış yardımın kurumsallaşması ve yaygın olarak kullanılması II. Dünya Savaşı'ndan sonra başlamıştır. II. Dünya Savaşı'nın bitmesiyle Avrupa Devletleri büyük bir çöküntü ve harabe içerisinde kalmış, toplumlar geleneksel parti yönetimlerine olan inançlarını yitirmiş, umutsuzluk ve yoksulluk vaziyetine girmişlerdir. Özellikle İtalya ve Fransa'da komünist yönetimlerin iktidara gelme ihtimalleri ortaya çıkmış; Doğu Almanya, Polonya, Macaristan, Romanya ve diğer Merkez ve Doğu Avrupa ülkeleri Sovyet Bloğunun etkisi altında kalmıştır. Moskova bölgesel gücünü artırmak için Türkiye'ye baskı yaparken, komünist sisteme destek veren Yugoslavya da Yunanistan'da sistemin kurulmasını sağlamaya çalışmıştır. Bu süreçte İngiliz hükümetinin Türkiye ve Yunanistan'a verdiği desteği çekmek zorunda kaldığını açıklamasının ardından, Amerikan yönetimi 12 Mart 1947'de Başkan Truman döneminde, rejimi istikrara kavuşturmak için Yunanistan'a 300 Milyon \$ ve ekonomiyi güçlendirmesi için Türkiye'ye 100 Milyon \$ vermeyi, Kongreden aldığı onayla taahhüt etmiştir. Truman Doktrini olarak bilinen bu yardım planını, İkinci Dünya Savaşıyla harabeye dönen Avrupa'nın zenginliğinin yeniden tesisi, geleceğinin ve güvenliğinin sağlanması için geliştirilen, ABD Dışişleri Bakanı George Marshall tarafından ortaya konulan 13 Milyar \$ tutarındaki Ekonomik İyileştirme Programı takip etmiştir (Lancaster 2007:41). Modern anlamda dış yardımın uluslararası sistemdeki yerini bu şekilde aldığını söylemek mümkündür.

Mevcut yardım sistemlerinin ve modellerinin temelleri ise, gelişmekte olan ülkelere destek sağlamak amacıyla, yardım sağlayıcı ülkelerin katılımıyla, 13 Ocak 1960 tarihinde kurulan Kalkınma Yardımları Grubu (Development Assistance Group - DAG) ile atılmıştır. Grubun amacı, yardım veren ülkeler arasındaki işbirliğini artırmak ve yardımlarla ilgili kurumsal gelişimi sağlamak olarak belirlenmiştir. Bu grup, Eylül 1961'de Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) çatısı altına girerek Kalkınma Yardımları Komitesi (Development Assistance Committee – DAC)<sup>2</sup> adını almıştır. Komite; yardımların tanımlanmasına, yardım veren ülkeler arasında koordinasyona katkı sunulmasına, Komite'ye üye ülkelerin yardım sistemleri ve yardımların

1 Türkiye'yi resmen ziyaret eden ilk İrlanda Cumhurbaşkanı McAleese, 1 milyon İrlandalının hayatını kaybettiği Büyük Açlık döneminde (1847) Osmanlı padişahının içi gıda dolu üç gemisini Drogheda'daki limanlarına ulaştırdığını anlatmıştır. Bu ziyaretinde McAleese: "İrlanda halkı bu eşine az rastlanır bonkörlik girişimini asla unutmadı ve bunun sonucunda sizin bayrağınızdaki semboller, bu güzel yıldız ve hilali bölgenin sembolü haline getirdiler. Hatta futbol takımının formalarının üzerinde de bu güzel Türk sembollerini görüyoruz. Önümüzdeki Cumartesi günü eğer Drogheda'yı ziyaret edecek olursanız Türk Milli Takımının sahada futbol oynadığını düşünebilirsiniz" ifadesini kullanmıştır (30.3.2012 CNN).

2 DAC üyesi ülkeler: Avustralya, Avusturya, Belçika, Kanada, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, İrlanda, İtalya, Japonya, Güney Kore, Lüksemburg, Hollanda, Yeni Zelanda, Norveç, Portekiz, İspanya, İsveç, İsviçre, Birleşik Krallık ve ABD.

etkinliğinin artırılmasına yönelik çalışmalar yapmaktadır (OECD, 2012). Ayrıca, Komite üye ülkelerin ve üye olmamakla birlikte dış yardımda bulunan ülkelerin yardımlarıyla ilgili verilerini de yayınlamaktadır.

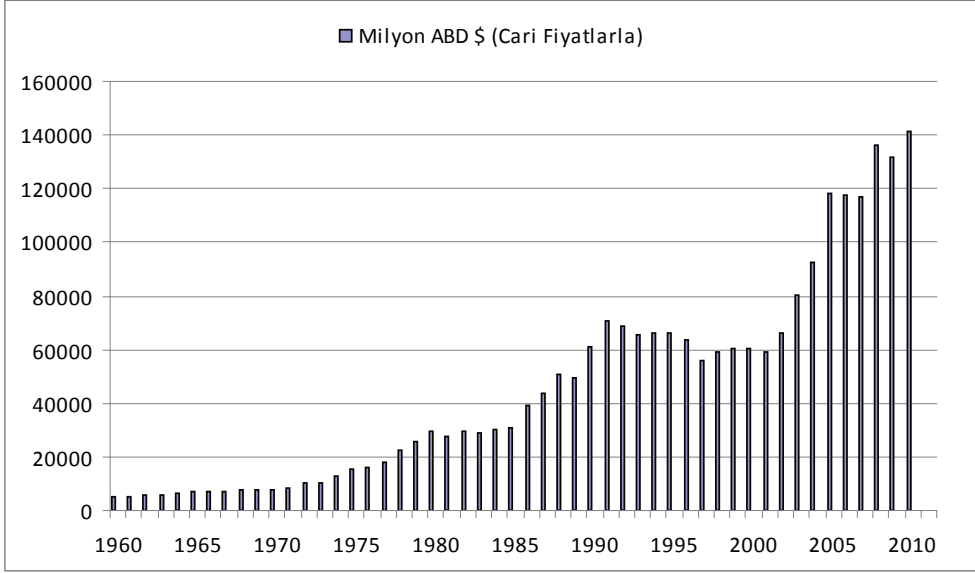
Kalkınma Yardımı Komitesi (DAC)'nin yaygın ve literatürde kabul edilen tanımına göre dış yardım; "devletler, yerel hükümetler ve diğer idari ajanslar gibi resmi organizasyonlar tarafından ekonomik kalkınmayı ilerletmek ve geliştirmekte olan ülkelere refah düzeyini artırmak amacıyla başka bir ülkeye, sivil toplum örgütlerine ve uluslararası organizasyonlara en az %25'i hibe olarak verilen resmi kalkınma yardımlarıdır" (OECD, 2008). Kalkınma yardımı dışındaki yardımlar, askeri teçhizat yardımları, ticaret finansmanları, espionaj faaliyetleriyle ilgili yardımlar, uluslararası suça yönelik destekler, rüşvetler, diplomatik temsil faaliyetleri, bireysel hayırseverlik bu tanımın dışında tutulmaktadır. Bununla birlikte, resmi olmayan ajanslar tarafından alınan yardımlar ve tanınmayan ülkelere yapılan yardımlar da bu kapsama dâhil edilmemektedir (OECD, 2008).

Uluslararası ekonomik ve mali kuruluşların ve tedarikçi ülke gruplarının sağlamış olduğu dış yardımlar 3 temel amaca dayandırılmaktadır (Sogge, 2008:8). Bunlar:

- i. Esas olarak ekonomik büyümeyle, ama aynı zamanda kamusal altyapının ve temel sosyal hizmetlerin tedariki aracılığıyla da maddi zenginliği artırmak;
- ii. Ekonomiyi ve yasal düzeni idare etmek için etkili, dürüst ve demokratik sorumluluğa sahip kurumlarda iyi yönetimi teşvik etmek ve aynı zamanda bunun için sivil ve siyasi hakları iyileştirmek,
- iii. Olumsuz çevresel gelişmeleri tersine çevirmektir.

Dış yardım; diplomasi ve siyaset, kalkınma ve yoksulluk, insani ve ticari gibi farklı parametreler üzerine inşa edilmektedir. Coğrafya, tarih ve kültür gibi uluslararası ilişkilerin sabit verileri (Davutoğlu 2008: 17) -ekonomik ve mali dengeler göz önüne alınarak- dış politikadaki genel ağırlığı nispetinde, dış yardımın yönünü ve seyrini doğrudan belirlemektedir.

Dış yardımların kurumsallaştığı ve yaygınlaşmaya başladığı 1960 yılından günümüze kadar gerçekleştirilen Kalkınma Yardımı Komitesi üye ülkelerinin yardım miktarları *Tablo 1'*de gösterilmektedir.

**Tablo – I:** Kalkınma Yardımı Komitesi Üye Ülkelerinin Sağladığı Dış Yardımlar

**Kaynak:** OECD (2011), “Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness”

Ekonomik ve siyasi konjonktüre göre dalgalı bir seyir izleyen dış yardımların son yıllarda hızla arttığı görülmektedir.<sup>3</sup> 2011 yılında Kalkınma Yardımı Komitesi tarafından yapılan Resmi Kalkınma Yardımları 150 Milyar \$’a yaklaşmıştır (OECD, 2012). 2011 yılının en çok yardım sağlayan ülkesi 30 Milyar \$ ile Amerika Birleşik Devletleri olurken, Avusturya, Yunanistan, Japonya ve İspanya yaşadıkları ekonomik sorunlar sebebiyle yardımlarını azaltmışlardır. 2011 yılında 27 AB üyesi ülkenin yaptığı 73.6 Milyar \$ Resmi Kalkınma Yardımı 2010 yılına göre % 0.44 daha düşük gerçekleşmiştir (OECD, 2012).

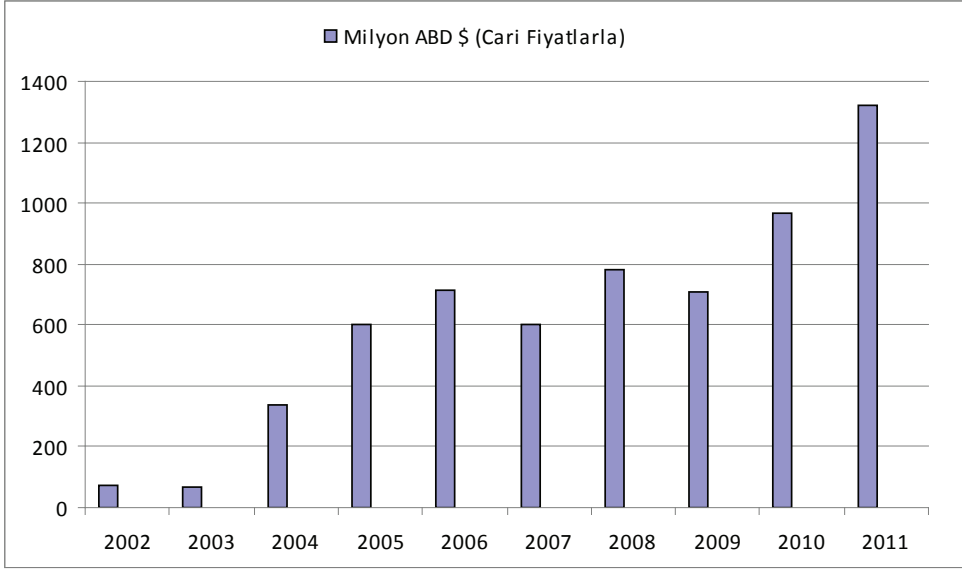
2011 yılında 2010 yılına göre yaptığı Resmi Kalkınma Yardımı miktarını en çok artıran ülke % 38.2 ile Türkiye olmuştur. 2010 yılında 967 Milyon \$ yardım sağlayan Türkiye, 2011 yılında Resmi Kalkınma Yardımı miktarını 1.320 Milyon \$ seviyesine çıkarmıştır (Tablo II). Bu rakam Türkiye toplam milli gelirinin % 0.17’sidir (OECD, 2012). Bununla birlikte, Türkiye’nin KKTC’ye yaptığı yardımlara OECD verilerinde yer verilmezken<sup>4</sup>, 2000’li yıllarda 200 Milyon \$ civarında olan rakamın 2011 yılında 500 Milyon \$ ulaştığını da belirtmemiz gerekmektedir (Yardım Heyeti Başkanlığı, 2012). Uluslararası alanda aktif bir rol oynayan Türkiye, güçlü ekonomisi, dinamik toplumsal yapısıyla dikkat çekmeyi başarırken, tarihi ve kültürel bağlarının güçlü

3 Dış yardımların tarihsel gelişimi ve etkilendiği parametreler bu çalışmanın kapsamına girmediği için detaylandırılmamıştır.

4 Kalkınma Yardımı Komitesi tarafından devlet olarak tanınmayan KKTC’ye yapılan yardımlara OECD verilerinde yer verilmemektedir.

olduğu gelişmekte olan ülkelere ve Afrika Açılımı kapsamında bölgenin az gelişmiş ülkelerine proje ve program desteği ile teknik destek sağlama sorumluluğunu da yerine getirmektedir (Kulaklıkaya, 2008:16).

**Tablo – II:** Türkiye'nin Son On Yılda Gerçekleştirdiği Resmi Kalkınma Yardımları



**Kaynak:** OECD (2012), "Official Development Assistance From DAC and Other OECD Members In 2011", OECD, Paris.

Türkiye'nin 2004 yılından itibaren hızla artan resmi kalkınma yardım miktarı, 2011 yılına gelindiğinde DAC üyesi Avusturya, Yunanistan, İrlanda, Lüksemburg, Portekiz gibi ülkeleri geride bırakmıştır (OECD, 2012).

## 1.2. Etkinlik Kavramının Dış Yardım Literatürüne Girişi

Ulus ötesi yardım bütçelerinin niceliksel ölçüsünün yanında niteliksel olarak da değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, ulus ötesi yardımların gelişimi, yönetsel etkinliği, verimliliği ve yansımaları da tartışılmalıdır.

Küresel ölçekte, 1990'lar boyunca önemli ölçüde azalan ve bastırılan dış yardımların XXI. yy'ın ilk yıllarında etkileyici bir şekilde geri döndüğünü ve daha fazla gündemde yer tutmaya başladığını söylemek mümkündür.

1990'lar küresel ölçekte önemli değişikliklerin olduğu ve dış yardım endüstrisini önemli ölçüde etkileyen yıllar olmuştur. Soğuk Savaş döneminin diplomatik amaçlı yardım faaliyetlerinin yerini, ekonomik ve politik değişimleri yaşayan geçiş ülkelerine, küresel sorunlara, demokratik oluşumlara ve savaş sonrası dönüşümlere yönelik yardımlar almıştır. Sovyetler Birliği'nin 1991'de dağılması sonucu ortaya

çıkan yeni devletler ile Doğu Avrupa Ülkelerinin kumanda ekonomisinden serbest piyasa ekonomisine, otoriter rejimlerden demokratik rejimlere geçişleri bu ülkelerin destek ve öneri arayışı içerisinde girmelerine yol açmıştır. Batı bloğu ise bu süreçte gönüllü olarak yer almak istemiştir. Bu dönemde, dış yardımlar, genel olarak ekonomik daralmaların ve bütçe kısıtlarının hafifletilmesi ve yapısal reformların gerçekleştirilmesini sağlamaya yönelik olmuştur. Ancak bu süreçte, bazı bölgelerde devam eden sivil çatışmalar ve devletlerarası savaşlar sebebiyle dış yardımların bir provokasyon aracı olarak kullanılabilme ihtimalinin ortaya çıkması, Soğuk Savaş'ın hassas dengesinin ortadan kalkmasıyla dış yardımın öneminin azalacağı düşüncesi, bu dönemde etkinlik kazanan küreselleşme karşıtı organizasyonların uluslararası yardım kuruluşlarına karşı göstermiş oldukları reaksiyon, 1990'ların başında Batı Avrupa ekonomilerinde yaşanan daralma ve önemli bütçe açıkları ve 1992'de yürürlüğe giren Maasrticht Kriterlerini yerine getirme amacı dış yardımların azalmasında etkili olmuştur.

Dış yardımın herhangi bir hukuki alt yapısı ya da belli kuralları olmadığı için 'isteğe bağlı' bir anlayışla ve konjonktürel olaylara sıkıca bağlı olarak yürütüldüğü görülmektedir.

1990'larda dış yardımın, dört yeni amaçla sistemdeki yerini aldığını söylemek mümkündür: Ekonomik ilerleme ve politik dönüşüm, küresel sorunlara eğilim, demokrasinin güçlendirilmesi ve çatışmaların yönetilmesi (Lancaster, 2007:48). Bu amaçlar kapsamında, Ortadoğu'da, geçiş ekonomilerinde, Afrika'da ve Latin Amerika ülkelerinde uluslararası kuruluşlar organize edilerek yardımlar yapılmıştır.

1990'larda yaşanan tüm bu siyasi ve ekonomik kargaşa ile birlikte, dış yardım endüstrisi için yeni bir gündem ortaya çıkmıştır, '*etkinlik*'. 1990'larda dış yardımların yeniden revize edilmesi ve reform sürecine girmesine ilişkin görüşlerin temel dayanağı bu kavram olmuştur. 3-4 Ekim 1991 tarihinde gerçekleştirilen Yüksek Düzeyli DAC toplantısında Kalkınma Yardımlarının Değerlendirilmesine İlişkin Prensipler ortaya konulmuştur. Bu bağlamda, DAC yardım etkinliğinin geliştirilmesi adına proje değerlendirme, program desteği ve teknik işbirliğini içine alan yardım programları ve yönetiminin değerlendirilmesine yönelik prensipler belirlenmiştir. Yardımların değerlendirilmesi kalkınma işbirliğinin kalitesinin belirlenmesinde temel rol oynamaktadır.

Prensipler, faaliyetlerin sürekliliğinin ve sonuçlarının değerlendirilmesine odaklanmaktadır. Dış yardım konusunda çalışan organizasyonların değerlendirme yapabilmek için açık bir rehber ve metoda ihtiyaçları bulunmaktadır. Bu rehber kurumsal yardım yapılarının görevlerini ve sorumluluklarını belirleyecek düzeyde olmalıdır. Değerlendirme süreci mümkün olduğunca açık ve geniş katılımlı gerçekleştirilmelidir. Değerlendirme sürecinin sonuçları operasyonel aktörlere ve siyasi karar alıcılara iletilmelidir. Yardımların değerlendirilmesinde



temel amaç verimlilik, etkinlik ve sürdürülebilirliğin gerçekleşmesini sağlamaktır. Değerlendirmeler alıcı ve tedarikçi ülkelerin karar verme süreçlerine güvenilir ve kullanılabilir bilgi sağlamalıdır. Yardım politika ve programlarının etkin ve verimli hale getirilebilmesi için tüm tarafları içerisine alan bir geribildirim mekanizması kurulması gerekmektedir. Geribildirim değerlendirme sürecinin dinamik bir parçası olarak görülmelidir (OECD, 1991).

DAC ülkeleri ortaya konulan bu ilkeler kapsamında politika ve prosedürlerinin ve bu süreci yürüten mekanizmalarının gözden geçirilmesini ve gereken reform çalışmalarının yapılmasını sağlayacaklarını kabul etmişlerdir (OECD, 1991).

Kalkınma desteği, yardım alan ve veren arasında bir işbirliği ilişkisine dayanmaktadır. 11 Eylül olayından sonra terörizm ile küresel ekonomik adaletsizlik arasında ilişki kurulması ve ardından yaşanan küresel ekonomik yavaşlama, uzun dönemli kalkınma finansmanları ve sürdürülebilir ekonomik büyüme için daha fazla işbirliğine gereksinim olduğunu gündeme taşımıştır. Küresel kalkınma hedeflerine ulaşılabilmesi için gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin uyumlu ve kolektif hareketine ihtiyaç duyulduğu ortaya çıkmıştır. Bu süreçte *kolektif hareket ve yardımların etkinliğinin sağlanması* önem kazanmıştır.

Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin yaşadığı sorunların ulus ötesi yardım faaliyetleriyle hafifletilebilmesi için uluslararası aktörlerin birlikte ve uyum içerisinde hareket etmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Ülkelerin ya da bireylerin üstesinden gelemeyeceği küresel sorunların uluslararası toplum tarafından çözüme kavuşturulabilmesi için Birleşmiş Milletler 2000 yılında Binyıl Kalkınma Hedeflerini ilan etmiş (UN, 2000) ve bu hedefler kalkınma yardımlarının tüm aktörleri tarafından kabul edilmiştir. Eğitim, sağlık gibi alanlarda; işbirliği ve sürdürülebilir kalkınma gibi hedeflerle birlikte, yardımların niceliksel artışı da Binyıl Kalkınma Hedeflerinin kapsamına alınmıştır.

Ulus ötesi yardımların performansı, alıcı ve tedarikçi tarafların faaliyetlerine dayanmaktadır ve her iki taraf da kaynakların en iyi şekilde kullanılmasından sorumludur. Binyıl Kalkınma Hedefleri'nin gerçekleştirilmesi sürecinde, kolektif hareket etme ve yardımların etkinliğinin sağlanması amacıyla gerçekleştirilen Monterrey Konsensüsü ve Paris Deklarasyonu gibi uluslararası girişimler yardımların etkinliğinin artırılmasına yönelik yeni ilkeler ve prensiplerin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bu bağlamda, Monterrey Konsensüsü ile resmi kalkınma yardımına ihtiyaç duyan ülkeler, kendi kalkınma sorunlarını sahiplenmeyi ve tedarikçi ülkeler de Toplam Milli Gelirlerinin (Gross National Product-GNP) %0.7'si oranında resmi kalkınma yardımı yapmayı kabul etmişlerdir (UN, 2002). 2015 yılına kadar gerçekleşmesi beklenen bu hedefi, 2011 yılında İsveç, Norveç, Lüksemburg, Danimarka ve Hollanda yakalamakla birlikte, DAC üyesi ülkelerin toplamda %0.31, ortalamada %0.46 seviyesinde kaldığı görülmektedir. Resmi kalkınma yardımlarında hızlı bir artış seyri

yakalayan ülkemizde bu oran 2011 yılında %0.17 seviyesine ulaşmıştır. KKTC'ye aynı dönem sağlanan yardım da hesaba katıldığında bu oranın %0.24 seviyesine ulaştığı görülmektedir.

Tüm bu girişimlerin yanı sıra, çeşitli projelerin ve yardım sağlayıcıların fazlaşmasının yardım alan ülkelerin dikkatini dağıttığı ve performanslarını olumsuz yönde etkilediği gözden kaçırılmamalıdır (World Bank, 1998:4). Bağımsız birçok projenin birbiriyle çakışması, yoksulluğun azaltılması ve ekonomik büyümenin sağlanmasında bütünsel bir stratejinin oluşmasını engellemektedir. Bu aşırı ve çok taraflı teknik ve mali yardımlar yolsuzluğa, ekonomi yönetiminde zayıflığa ve kapasite eksikliğine yol açabilmektedir (Twain, 2001:249).

2010 yılı itibariyle küresel ölçekte, 163,9 Milyar \$'lık (OECD, 2011) büyük bir bütçeye ulaşan resmi kalkınma yardımlarının baş etmesi gereken sorunlar sadece ekonomik ve mali krizler olmaktan çıkmıştır. Son yıllarda kalkınma yardımları alanında yaşanan radikal değişimler, bu alanda faaliyet gösteren aktörlerin ilgilenmesi gereken alanları çeşitlendirmiştir. İyi tasarlanmış, karşılıklı destek oluşturan, bütünsel, çeşitli sektörlerde ilerleme sağlanmasını destekleyen, geniş bir tabana yayılmış, sürdürülebilir kalkınmayı zaafa uğratmayan, ortak kalkınma hedefiyle çelişmeyen bir politikayı temel alan ve kolektif eylemleri içeren bir kalkınma desteği programı, hedeflerin gerçekleştirilmesi noktasında, başarı düzeyini artırıcı bir etken olarak önem kazanmıştır. Dış yardım faaliyetlerinin, alıcı ve tedarikçi uçta yer alan taraflarının tatmin edici bir düzeye ulaşabilmesi yardımların etkinliğinin sağlanmasına dayandırılmaktadır.

Bu bağlamda, dış yardımların etkinliğinin; yardımların tahsisi ve yönetimi üzerinden kapsamlı ve izlenebilir reform faaliyetlerine odaklanarak gözlemlenmesi gündemiyle 2 Mart 2005 tarihinde Paris'te yapılan toplantıda, Türkiye'nin de yer aldığı, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin ilgili bakanları, çok taraflı ve iki taraflı kalkınma kurumlarının temsilcileri Paris Deklarasyonu'nu ilan etmişlerdir. Ulus ötesi resmi kalkınma yardımı bütçesinin etkinliğinin sağlanması, kaynakların verimli kullanılması ve işlem maliyetlerinin azaltılması açısından önemli olan Deklarasyon kalkınma performansının geliştirilmesini ve partner ülkeler arasında yönetişimin güçlendirilmesini hedeflemiştir. Milenyum Kalkınma Hedeflerinin başarısının hızlandırılması, gelişmekte olan ülkelerde yoksulluğun ve eşitsizliğin azaltılması, büyümenin ve kapasitenin artırılmasına odaklanan Paris Deklarasyonu önceki yıllarda düzenlenen Yardım Etkinliği Üst Düzey Forumları'nın<sup>5</sup> takibi niteliğinde gerçekleştirilmiş ve yayınladığı temel ilkelerle yapılan forumlara paralel bir sonuç ortaya çıkarmıştır.

5 High Level Forum Harmonisation in Rome (Şubat 2003), Marrakech Raundtable on Managing for Development Results (Şubat 2004)

## 2. YARDIM ETKİNLİĞİ GÜNDEMİ

Yardım sağlayan ve alan ülkeler yardım yönetimi ve kullanımı sürecinde çeşitli siyasi, kurumsal ve operasyonel zorluklarla karşılaşmaktadırlar (OECD, 2009:75). Paydaşlar karşılaştıkları zorlukları aşabilmek amacıyla uluslararası girişimler ve işbirliği çerçevesinde ortak gündem olarak *yardımların etkinliğinin sağlanmasını* belirlemişlerdir. Paris Deklarasyonu ve Accra Gündemi bu girişimlerin en somut yansımaları olarak karşımıza çıkmaktadır.

### 2.1. Paris Deklarasyonu

Partner ülkelerin karşılıklı taahhütlerinin hesap verebilirlik ve şeffaflık temelinde ele alınmasını öngören Deklarasyon, her ülkenin kendi spesifik durumu ışığında verilen taahhütlerin tanımlanması gerektiğini belirtmektedir. 2005 yılında kabul edilen Paris Yardım Etkinliği Deklarasyonunda beş temel ilke belirlenmiştir (OECD, 2008).

#### a. Sahiplenme (Ownership):

Yardım alan ülkelerin kalkınma stratejisi ve planlamasında etkili bir liderlik ifa etmeleri ve kalkınma faaliyetlerinin koordinasyonunu sağlamaları bu ilkenin temelini oluşturmaktadır. Yardım alan ülkelerin kendi kalkınma stratejilerini belirlemesi, kurumlarında iyileşme sağlaması ve yolsuzluklarla mücadele ederek verimsizliği ortadan kaldırması vurgulanmaktadır. Dünya Bankasının 1997 tarihli Kalkınma Etkinliği Raporunda ekonomik reformların başarılı olabilmesi için hükümetin gerçekten bu reformları uygulaması gerektiğine ikna olması ve reform programlarını sahiplenmesi gerektiği belirtilmiştir (World Bank, 1997). Bu ilkeyle, yardım alan ülkenin ulusal kalkınma stratejisini, ülkenin sivil toplumu ve özel sektörünün katkısıyla geniş bir tabana yayarak ve yardım veren ülkenin teknik desteği ve görüşlerini alarak belirlemesi hedeflenirken; orta dönem ve yıllık harcamalarını, belirlenen bu kalkınma stratejisi çerçevesinde sonuç odaklı programlarla gerçekleştirmesi temel bir gereklilik olarak görülmektedir.

Tedarikçi ülkenin bu süreçte alıcı taraftaki ülkenin liderliğine saygı duyması ve kurumsal ve beşeri kapasiteyi artırmak için teknik destek vermesi önemlidir. 1990'ların ortalarında Dünya Bankası Başkanı James Wolfensohn yoksulluğun azaltılmasının kalkınmanın son aşaması olduğunu vurgulayarak, ulus ötesi yardımların yönetimine ilişkin *'sürücü koltuğuna yardım alan ülkenin oturması'* gerektiğini ifade etmiştir (Lancaster 2007:49). Sahiplenme prensibinin uygulanması kurumsal ve beşeri kapasitenin gelişimini sağlarken yardım alan ülkenin kalkınma kapasitesini güçlendirmektedir. Öte yandan, sahiplenme prensibinin uygulanmadığı durumda, yardım sağlayan ülkeden gelebilecek baskılar sonucunda, yardım alan ülkenin kalkınma politikalarını ve yardım destekli kalkınma programlarını izleme, değerlendirme ve uygulama sürecinde zorluklar yaşayacağı ifade edilmektedir (Wood vd. 2008:39).

Sahiplenme prensibi çerçevesinde 2005 yılında yapılan panelde, 2010 yılı hedefi olarak konulan, stratejik önceliklere bağlı olarak belirlenen orta vadeli harcama çerçevesini ve yıllık bütçeleri içeren “ulusal kalkınma stratejileri (programları) oluşturulması” hedefi, ulusal ölçümler ve uluslararası gözetimlerle değerlendirilmiştir. Yapılan değerlendirme neticesinde, yardım alan ülkelerin en az %75’inin Operasyonel Kalkınma Stratejileri olması hedefinin 2010 yılında %36’da kaldığı, 2011 yılında ise %52 olarak gerçekleştiği görülmüştür (OECD, 2011:19). Prensibin uygulanması sürecinde, belirlenen hedefte önemli bir ilerleme sağlandığı görülmekle birlikte istenilen hedefe ulaşılamadığı açıktır.

#### **b. Paralellik (Alignment):**

Tedarikçi ülkenin tüm desteğini yardım alan ülkenin ulusal kalkınma stratejisine dayandırması ve bu süreçte yerel sistemlerin ve prosedürlerin kullanılması bu ilkenin temel dayanağıdır. Belirlenen stratejiler ve bu çerçevede gerçekleştirilen uygulamalar periyodik olarak gözden geçirilmekte ve ulusal kalkınma stratejilerine ve uygulama sonuçlarına göre paydaşlar yeni koşulların belirlenmesini sağlamaktadır. Güvenilir bir performans değerlendirmesi yapılabilmesi için yardım sistemlerinin şeffaf ve hesap verebilir olması önemlidir. Ülke sisteminin ve prosedürlerinin güvenilir değerlendirilmesinin yapılabilmesi için gözden geçirme sonucunda yapılan tespitler yardım alan ülke tarafından dikkate alınmaktadır.

Yardım yönetimi ve kalkınma kaynaklarının etkin kullanılabilmesi için sürdürülebilir bir kapasite gelişimine öncelik verilmekte ve gerekli alanlarda reform düzenlemelerinin yapılacağı alıcı uçtaki ülke tarafından kabul edilmektedir. Kalkınma hedeflerinin başarısını sağlayacak kapasite gelişiminin planlanması, yönetimi, uygulanması; politika ve programların sonuçlarının değerlendirilmesi açısından önemlidir. Kapasite gelişiminin sorumluluğu yardım sağlayan ülkenin desteği ile yardım alıcı ülkeye aittir. Sadece teknik destek temelinde kalmaması gereken kapasite gelişimi süreci sosyal, siyasal ve ekonomik çevreleri de içerisine alacak şekilde insan kaynağının güçlendirilmesini içermelidir.

Sahiplenme ilkesinin tamamlayıcısı olarak görülen paralellik ilkesi yardım alan ülkede kurumsal kapasiteyi ve bütçe yönetimini güçlendirmeyi, ülkenin tedarik sistemini kullanarak ulusal kalkınma stratejisiyle uyumlu hareket etmeyi gerektirmektedir.

Yardım alan ülkenin yardım yönetimi zayıf veya sistem ve prosedürleri elverişli değilse onları güçlendirmek ve oluşabilecek sorunlara karşı önleyici tedbirleri almak yardım sağlayan ülkenin görevi olarak kabul edilmektedir. Proje ve program finansmanlarının yönetiminde günlük özel uygulamalardan kaçınılmalı oluşturulan sistem ve prosedürlerin uygulanmasına özen gösterilmelidir. Örneğin İsviçre, şeffaflık ve yolsuzluk derecesini ve insan haklarını değerlendirdiği kadar yardım alan ülkenin uygulama kapasitesinin değerlendirilmesini yaparak riskleri minimize etme yolunu seçmektedir (OECD, 2009:78).

Performans değerlendirme sistemlerinin uyumlaştırılması ve yardım sağlayan ülkeler ve yardım alan ülkeler arasında paralellik sağlanarak birbiriyle çatışan ve çakışan hedeflerin kaldırılması gerekmektedir.

Yardım sağlayan ülke yerel kaynakların hareketliliğini artırma, mali sürdürülebilirliği güçlendirme ve kamu ve özel sektör yatırımlarına uygun koşullar yaratma, kamu finansmanı yönetimi reform sürecine liderlik etme sorumluluğuna sahip olmalıdır. Buna karşılık yardım sağlayan ülkenin çok yıllık yardım çerçevesinde taahhütlerini belirlemesi, üzerinde daha önceden belirlenen zaman çizelgesi kapsamında yardım dağıtımını zamanında gerçekleştirmesi gerekmektedir. Bu süreçte şeffaflığa özen gösterilmeli yardım sağlayan ülkenin bütçe ve hesaplama yöntemleri kullanılmalıdır. Ancak yardım sağlayan ülkeler için bütçe desteklerinde güvene ve siyasete dayanan bazı riskler görülmektedir. Yardım alan ülkenin finansal yönetim kapasitesinin zayıflığı, şeffaflığın ve hesap verebilirlik sürecinin olmayışı merkezi hükümete odaklanan bu destekleme aracının yerel gerçeklerden ve zayıflıklardan uzak kalmasına ve bütçe desteklerinin sonuçlarının yanlış değerlendirilmesine sebep olmaktadır (Wood vd, 2008:44). Bu bağlamda, yardım alan ülkenin bütçe ve hesaplama yöntemlerinin gözden geçirilmesi yararlı olacaktır.

İki uçta yer alan ülkelerin teşhisleri ortaya koyabilmek, sürdürülebilir reformları ve kapasiteyi geliştirmek için ortak standartlar ve süreçleri kullanmaları önemlidir. Bu süreçte geribildirimler paylaşılmalı ve uzun dönemde tavsiye edilen yaklaşımlar geliştirilmelidir. Gerçekleştirilecek reform sürecinin uygulanmasını ve liderliğini yardım alan ülkenin üstlenmesi tavsiye edilmektedir.

2005 yılında yapılan panelde paralellik ilkesini karşılamak amacıyla 2010 yılı için çeşitli hedefler belirlenmiştir:

i. *Güvenilir ülke sistemi* kurulabilmesi için kamu finansman yönetiminde yardım alan ülkelerin en az 1/2'sine, tedarik sisteminde ise belirlenen seviyelere ulaşması gerekmektedir. “*Kamu finansmanı yönetimi*”nde belirlenen hedefte 2011 yılına kadar %38’lik bir ilerleme kaydedildiği görülmüştür. Bu prensipte belirlenenin hedefin gerisinde kalınmıştır (OECD, 2011:19).

ii. *Yardım akımlarını ulusal önceliklerle paralelleştirmek* için “*kamu sektörüne yapılan yardımların en az %85’inin yardım alan ülkenin yıllık bütçesinde yer alması*” hedefi belirlenmiştir. 2010 yılında %41 olarak gerçekleşen hedef 2011’de %46 seviyesine ulaşmış ancak beklenen düzeye erişilemediği tespit edilmiştir (OECD, 2011:19).

iii. *Koordine edilmiş desteklerle kapasiteyi güçlendirmek* için “*ulusal kalkınma stratejileriyle uyumlu teknik işbirliği akımlarının programlar içerisinde en az %50 oranında paya sahip olması*” hedefi 2010 yılında %57 ile yakalanmış, 2011 yılında ise %51 olarak gerçekleşmiştir (OECD, 2011:19).

iv. *“Yardım alan ülkenin kamu ekonomisi yönetim sisteminin kullanılması”* için belirlenen %55 hedefi 2010 ve 2011 yılında %48 olarak gerçekleşmiştir (OECD, 2011:20). Bu hedefin de yeterli düzeyde başarıya ulaşamadığı görülmektedir. Yardım alan ülkenin tedarik sisteminin kullanılması hedefinde de oran %44 düzeyinde gerçekleşmiştir.

v. *Paralel uygulama birimlerini azaltarak kapasiteyi güçlendirmek* amacıyla *“paralel proje uygulama birimlerinin 2/3’ünün azaltılması”* hedeflenmiş ancak 2011 yılı itibariyle belirlenen düzeyin gerisinde kaldığı tespit edilmiştir (OECD, 2011:19).

vi. *Yardımların öngörülebilirliğinin sağlanması* amacıyla *“yardım ödeneklerinin en az %71’inin yıllık bütçede belirlenmiş olması”* hedefi 2011 yılı itibariyle %43 olarak gerçekleşmiştir (OECD, 2011:19).

vii. *“İkili yardımların en az %89’unun ilerleme süreci boyunca birleştirilmesi”* hedefine 2010 yılında %86 oranıyla yaklaşmıştır. 2011 yılında bu oran %87’ye ulaşmıştır (OECD, 2011:20).

### c. Uyum (Harmonization):

Yardım sağlayıcı ülkelerde tekrarlardan kaçınılması için bilgi paylaşımı, prosedürlerin basitleştirilmesi ve eylemlerin koordine edilmesi bu ilkenin bir gereği olarak görülmektedir. Proje aşırılığı, parçalanmaları ve koordinasyon eksikliği yardım etkinliğinin temel problemi olmuştur (Roodman, 2004:27). Bu ilke gereği, yardım sağlayan ülkelerin faaliyetleri birbiriyle uyum içerisinde, şeffaf ve kolektif bir şekilde yürütülmelidir. Yardım sağlayan ülkeler planlama, finansman, izleme, değerlendirme ve raporlama faaliyetlerini ortak bir düzenlemede buluşturmalıdır. Bu süreçte, program temelli yardım modellerinin tercih edilmesinin daha fazla katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir. Yardım sağlayıcı ülkelerin birlikte çalışması, şeffaf bir sistem içerisinde hareket etmesi ve program temelli yaklaşımları benimsemesi yardım alan ülkelerde karşılaşılan dağınıklık, proje duplikasyonu (benzerliği) gibi sorunların azalmasını sağlayabilmektedir.

Yardımların küresel ölçekte aşırı parçalanması ülke düzeyinde veya sektörel düzeyde yardımların etkisizliğine sebep olmaktadır. Bu ilkeyle, yardım sistemlerinde daha etkili iş bölümüne gidilerek, çok parçalı yardım sistemlerinin yol açtığı olumsuz etkilerin giderilmesi hedeflenmektedir. İş bölümü sistem içerisindeki aktörler arasında tamamlayıcılığı artırarak, işlem maliyetlerini de azaltacaktır.

Yardım alan ülkelerin, yardım sağlayıcıların karşılaştırmalı üstünlüklerini açık bir şekilde belirlemesi; sektörel ve makro düzeyde yapabileceği katkıları diğer yardım sağlayıcı ülkelerin tamamlayıcı yönlerini de ele alarak değerlendirmesi gerekmektedir.

Paris Deklarasyonu’nun uzun dönemli vizyonunda, kırılgan devletlerin meşru, etkin ve esnek bir devlet yapısına ve kurumlarına sahip olması gerektiği

belirtilmektedir. Bu bağlamda, kırılgan devletlere yapılan yardımların etkin bir şekilde dağıtılmasının sağlanması önemlidir. Bu durumda yardım alan ülkeler, etkin yardım dağıtımını sağlayabilmek için ileri düzeyli kurumsal yapılarını inşa etmeli, kamu güvenliğini sağlayarak vatandaşların ihtiyaç duyulan temel hizmetlere eşit bir şekilde ulaşmasını sağlamalıdır. Kalkınma öncelikleri belirlenirken ulusal aktörlerin geniş katılımı teşvik edilmelidir.

Yardım sağlayan ülkeler koordinasyonun sağlanmasına ve ortak ofislerde çalışmaya özen göstermelidir. Ancak yardım sağlayan ülkelerin yardım alan ülkenin sistemini bypass etmemesi, ülke sistemine uyumlu bir yapı içerisinde çalışması önemlidir. Birlikte çalışılan yerel personele yüksek düzeyde ücret ödenmesinin uyumu ve yerel istihdam piyasasını bozacağı da gözden kaçırılmamalıdır.

Son yıllarda yaşanan küresel ısınma ve çevresel dengesizlik, yardım sağlayan ülkelerin *çevresel etkilerin değerlendirilmesi* konusunda da uyumlu bir şekilde hareket etmesi gerekliliğini ortaya koymuştur. Bu amaçla, sosyal alanlarda ve sağlık sektöründe projeler geliştirilmesi ve yardım sağlayan ülkelerin sağladığı kaynakların bu alanlarda da kullanılması gerekmektedir.

Uyum prensibi ile ortak kuralların ve prosedürlerin kullanılması amacıyla *“program temelli yaklaşımların en az %66’lık bir paya sahip olması”* hedeflenmiştir. Bu hedefte %45 seviyesine ulaşılmış ancak beklenen orana yetiştirilmemiştir. Bununla birlikte yardım sağlayıcılar arasında uyumun geliştirilebilmesi için *“tedarikçi ülkelerin görevlerini ortaklaşa yürütmeleri”* hedefi için %40 olarak belirlenen oran %19’da, *“analitik çalışmaları birlikte yürütme”* hedefi için %66 olarak belirlenen hedef ise %43’te kalarak gerçekleşmemiştir (OECD, 2011:20).

#### **d. Sonuç Odaklı Yönetim (Managing For Results):**

Yardım sağlayıcı ve kullanıcı ülkeler tarafından sonuçlar elde edilmesine ve elde edilen sonuçların analizinin yapılarak ölçülmesine odaklanan bu ilke ile karar mekanizmalarına veri sağlanarak yeni politikaların geliştirilmesi hedeflenmektedir.

Bu hedefin gerçekleşmesi için yardım alan ülkenin ulusal kalkınma stratejileri ile yıllık ve çok yıllık bütçe süreçleri arasında bağlantıyı güçlendirmesi gerekmektedir. Yardım alan ülke sonuç odaklı raporlama ve değerlendirme çerçevesi oluşturarak ulusal ve sektörel kalkınma stratejilerinin gerçekleştirdiği ilerlemeyi izlemeye çalışmalıdır. Bu çerçeveye takip edilen göstergelerin fayda maliyet analizini ortaya koyması gerekmektedir.

Yardım sağlayan ülke mümkün oldukça yardım alan ülkenin sonuç odaklı raporuna ve izleme çerçevesine dayanarak birlikte çalışmaya devam etmektedir. Yardım alan ülkenin raporlarını belli periyotlarla yardım sağlayan ülkeye iletmesi gerekmektedir.

Sonuç odaklı yönetimin gerçekleştirilmesi için katılımcı bir yaklaşımın benimsenerek yardım alan ülke kapasitesinin güçlendirilmesi ve taleplerinin değerlendirilmesi önemlidir.

Sonuç odaklı yönetim prensibi çerçevesinde “*şeffaflık ve izleme performansının değerlendirilmesi*” hedefi belirlenmiş bu kapsamda yardım alan ülkelerin %36’sının 2010 yılına kadar izleme ve değerlendirme çerçevelerini oluşturması öngörülmüştür. 2010 yılında %20 olan bu oran 2011 yılında %22’ye ulaşmış ancak belirlenen hedefe yetişememiştir (OECD, 2011:20).

#### **e. Karşılıklı Hesap Verebilirlik (Mutual Accountability):**

Bu ilke, iki uçta yer alan ülkelerin kalkınma yolunda sağlanan sonuçlar ve yardımların verimliliği konusunda hesap verebilmesine ve şeffaflıklarına dayanmaktadır. Kalkınma kaynaklarının kullanımında iki tarafın da şeffaf olması gerekmektedir. Bu ilke, ulusal siyasette kamu desteğinin güçlendirilmesine ve kalkınma yardımlarının verimliliğinin sağlanmasına yardımcı olmaktadır.

Yardım alan ülke ulusal kalkınma stratejisini ve bütçesini oluşturmada güçlü bir demokrasi ortaya koymalı ve yönetim kanallarını iyi kullanmalıdır. Ulusal kalkınma stratejisinin uygulanmasında ilerlemeyi değerlendirmek ve planlamak için yardım alan ülkenin geniş katılımı sağlayacak sistematik bir yapıyı kurması zorunludur. Yüksek düzeyde ve sürekli olarak yardım alan ülkelerde yardım akımlarının yönetici elit ile vatandaşlar arasındaki ilişkiyi şekillendirdiği görülmektedir. Yardım alan ülkelerin dış finansmanı sürdürebilmek için yardım sağlayıcıları memnun etme çabaları ya da yönetici elitin iktidarını korumak için belli gruplara yardımları yönlendirmeleri dış yardımların etkin kullanımını ve verimliliğini tehlikeye sokabilmektedir. Bu sebeple, yardım alan ve sağlayan ülkelerin katılımcılığı, sahiplenmeyi ve hesap verebilirliği sağlayacak sistemler oluşturması önemlidir (Moss vd, 2006:14).

Yardım sağlayan ülkenin yardımların miktarı ve zamanı konusunda zamanında ve geniş kapsamlı bilgi vermesi yardım alan ülkenin bütçe raporlarını, vatandaşlarına ve yasama organına sunmasına olanak sağlayacaktır.

İki tarafta yer alan ülkeler nesnel bir değerlendirme yaparak taahhütlerin uygulanması ve ilerleme sağlandığını kontrol ederek etkin bir yardım gerçekleşip gerçekleşmediğini takip etmekle sorumludurlar. İlerleme sağlanmasının değerlendirilmesi, yalnızca tedarikçi ülke ile alıcı ülke hükümetleri ya da bürokratlarının geniş katılımına bağlı kalmamalı; sivil toplumun, özel sektörün ve diğer grupların da sürece tam katılımı sağlanmalıdır.

Karşılıklı hesap verebilirlik prensibinin “sıfır tolerans” ile hedeflenerek %100 başarı sağlanması öngörülmüştür. Ancak 2010 yılında bu hedefin %38’de kaldığı, 2011 yılında ise %50’ye çıkmasına rağmen hedefin çok gerisinde kaldığı görülmüştür (OECD, 2011:20).



DAC, yapılan resmi kalkınma yardımlarında Paris Deklarasyonu ile belirlenen prensiplerin ne düzeyde gerçekleştiğini belirli periyotlarda yayımladığı raporlarıyla duyurmaktadır.

## **2.2. Accra Eylem Gündemi**

2005 yılında gerçekleştirilen Deklarasyonu'nun ardından, Eylül 2008 tarihinde, yardım etkinliği üzerine Paris Deklarasyonunun hızlandırılması ve uygulamalarının derinleştirilmesi amacıyla, tedarikçi ve alıcı uça bulunun ülkeler ve kuruluşların Gana'nın başkenti Accra'da toplanarak ortaya koydukları Eylem Gündemi taraflar arasındaki ilişkilerde bir balans ayarı yapılması ihtiyacını gündeme getirerek aşağıdaki hususlara odaklanmıştır (OECD, 2008):

- Yapılan yardımlarda öncelikli olarak alıcı uçtaki ülkenin sistemleri kullanılmalı, yerel dinamiklerle işbirliği sağlanmalıdır.

- Yardım sağlayıcı ülkeler arasında ve bu ülkelerin kurumları arasında iş bölümü geliştirilerek dağılım engellenmelidir.

- Yardım sağlayıcı ülkelerin yapacağı yardımların önceden belirlenmesi ve alıcı ülkenin bütçeleme ve planlama sürecini ve stratejisini oluştururken faydalanabileceği olanakları bilmesi sağlanmalıdır.

- Yardım sağlayıcılar tarafından alıcı ülkedeki kurumsal ve beşeri kapasitenin geliştirilmesine dikkat edilmeli ve yardım yapılan ülkenin öncelikleri dikkate alınmalıdır.

- Yardım sağlayıcı ülkelerin yardımlar için koyduğu koşullar alıcı uça bulunan ülkenin ulusal kalkınma stratejisine uyumlu olarak belirlenmelidir.

Bu süreçte, ulus ötesi yardımların bütünsel, etkin, verimli ve sonuç odaklı bir şekilde biçimlendirilmesi için gerçekleştirilen uluslararası girişimler tüm paydaşların gündeminde yer almaya başlamış ve yardım aktörlerinin hassasiyetle kabul ettiği ilkelerin belirlenmesine olanak sağlamıştır.

Paris Deklarasyonu ile ortaya konulan hedeflerin gerçekleştirilebilirliğinin izlenmesi amacıyla Kasım 2011'de dördüncüsü düzenlenen Yüksek Düzeyli Yardım Etkinliği Forumu'nda yardımların öngörülebilirliğinin sağlanması, yardım alıcı ülkelerin sistemlerinin kullanılması, siyasi koşulluğun kaldırılması, karşılıklı hesap verebilirliğe ve kapasite gelişimine katkının artırılması ve işlem maliyetlerinin azaltılması vurgulanmıştır (OECD, 2011).

Uluslararası toplumun ortak girişimleriyle biçimlendirilen ve dış yardımların etkinliğinin sağlanmasını temel alan prensipler, kolektif hareket etmemek mekanizmalarının oluşmasına katkı sağlarken az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kapasite gelişimine ve dış yardım yönetiminin yardım sağlayan ülkelerin tekelinden alınarak küresel yönetim ve karşılıklı hesap verebilirlik çerçevesinde gerçekleştirilmesine

imkan vermiştir. Bu bağlamda, dış yardım bütçesinin yönetilmesinin yanı sıra dış yardımların sonuçlarının ve etkinliğinin ölçülmesi de tüm paydaşların ortak çalışma alanı haline gelmiştir.

## SONUÇ

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Kalkınma İktisadı'nın gelişimiyle ortaya çıkan yoksulluğun azaltılması çabaları ve iki kutuplu küresel düzenin getirdiği siyasi kaygılar dış yardımları küresel kalkınma sürecinde ve uluslararası ilişkilerde önemli bir noktaya taşımıştır.

Farklı parametrelerle, farklı modeller ve sistemler kullanılarak gerçekleştirilen dış yardımların yüzlerce milyon insanı etkilediği görülmektedir. Bu sebeple, büyük bir bütçeye sahip dış yardım endüstrisi için 'etkinlik' faktörünün ön planda tutulması önemlidir.

Yardım etkinliği gündemiyle belirlenen prensipler ve sonuçlarının değerlendirilmesi, yardımların daha verimli kullanılması adına analitik göstergelerin somut sonuçlar olarak ortaya konmasını sağlamıştır. Ulusal ölçümler ve uluslararası gözlemlerle sonuçları değerlendirilen Paris Deklarasyonu Prensipleri'nin henüz istenilen düzeyde uygulanmadığı görülmekle birlikte, yardım etkinliğinde ilerleme sağlanmasındaki etkisi yadsınamayacak kadar önemlidir. Yardımların etkinliğinin sağlanması siyasi, idari, hukuki ve iktisadi temellere dayandığından tüm paydaşların bu süreçte görevlerini hassasiyetle yerine getirmesi gerekmektedir.

Son yıllarda özellikle OECD Kalkınma Yardımı Komitesi tarafından yapılan çalışmalarda, yardım sağlayıcı ve kullanıcı tarafın performanslarının karşılıklı etkileşim yoluyla birlikte ve eş zamanlı olarak yükseltilmesinin, kapasite gelişiminin ve demokratik yönetişimin kalkınma yardımlarının etkinliğini artıracığı kabul edilmektedir.

Dış yardım aktörleri; uzun yıllar farklı amaçlar doğrultusunda gerçekleştirilen dış yardımların hedefine, 1990'lardan itibaren; kalkınma iktisadının ortaya çıkışıyla önem kazanan, yoksulluk ve yolsuzlukla mücadeleyi, sürdürülebilir kalkınma ve büyümeyi, çevresel sorunları hafifletmeyi koymuş; küresel kalkınmayı sağlayabilmek için uluslararası girişimlerin önemine dikkat çekmişlerdir. Bu çerçevede, 2000'li yılların başında ortaya konulan Milenyum Kalkınma Hedefleri ve bu hedeflerin gerçekleştirilmesini hızlandıracak ve derinleştirecek prensiplerin temel çıkış noktası, küresel kalkınmada önemli bir rol biçilen dış yardımlar olmuştur.

Ancak, yapılan yardımların doğru kaynaklardan ve doğru noktalara yapılması alıcı uçtaki ülkeler için hayati bir öneme haizdir. Yardımların alıcı ülkelerin ulusal ve sektörel stratejileri temelinde, ülkelerin ekonomik bağımlılık oranlarını yükseltmeyecek şekilde biçimlendirilmesi yardımların etkinliğini daha da artıracaktır.

Küresel ve bölgesel bir aktör olarak uluslararası ilişkilerde aktif bir rol üstlenen Türkiye'nin küresel kalkınma ve barışa hizmet edebilecek uluslararası yardımlarının son yıllarda hızla arttığı ve çeşitli kanallardan bu yardımları gerçekleştirdiği görülmektedir. Yardımların etkin ve sonuç odaklı bir şekilde gerçekleşmesi için çaba gösteren kurumların da işbirliği içerisinde ve uluslararası standartlar ve prensipler çerçevesinde hareket edebilmesi önemlidir.

Sonuç olarak, son yıllarda hızlı bir artış trendi yakalayan dış yardımların kantitatif tarafının yanında, yardımların etkinliği ile yansımaları, tarafların performanslarının iyi değerlendirilmesi, değerlendirme sonuçlarının politika ve stratejilere ışık tutması bu alanda faaliyet gösteren paydaşların ilgi alanına girmiş ve izlenmesi gereken dinamik bir süreç olmuştur.

## **KAYNAKÇA**

- Davutoğlu, Ahmet (2008), *Stratejik Derinlik*, Küre Yayınları, İstanbul.
- Development Assistance Committee (1991), "Principles for Evaluation of Development Assistance", OECD, Paris.
- Development Assistance Committee (2008), "Is It ODA?", OECD, Paris.
- Karagöz, Ferda (2010) "Yoksulluk Tuzağı ve Dış Yardım: Eleştirel Bir Yaklaşım", *Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 2010/1.
- Kattel, Rainer, Kregel Jan ve Reinert Erik (2011), *Ragnar Nurkse (1907-2007), Classical Development Economics and its Relevance for Today*, Anthem Press, UK.
- Kulaklıkaya, Musa (2008) "Kalkınma Yardımında Dünyadaki Son Trendler ve TİKA", *Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi*, Sayı 31.
- Lancaster, Carol (2007), *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, University of Chicago, USA.
- OECD (2008), *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action 2005/2008*, OECD, Paris.
- OECD (2009), *Better Aid, Managing Aid, Practices of DAC Member Countries*, OECD, Paris.
- OECD (2012), "50 Years of Official Development Assistance", [http://www.oecd.org/document/41/0,3746,en\\_2649\\_34447\\_46195625\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/41/0,3746,en_2649_34447_46195625_1_1_1_1,00.html) (Erişim Tarihi:16.6.2012)
- OECD (2011), "Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness", [http://www.oecd.org/document/12/0,3746,en\\_2649\\_3236398\\_46057868\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/12/0,3746,en_2649_3236398_46057868_1_1_1_1,00.html) (Erişim Tarihi: 16.7.2012)
- OECD (2012), "ODA By Donor", [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_DONOR](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR) (Erişim Tarihi: 16.6.2012)
- OECD (2012), "Official Development Assistance From DAC and Other OECD Members In 2011", OECD, Paris.
- OECD (2011), *Aid Effectiveness 2005–10: Progress in Implementing the Paris Declaration*, OECD, Paris.
- Roodman, David (2004), "An Index of Donor Performance", Center for Global Development, Working Paper Number 42, Washington D.C.
- Sogge, David (2002) *Give and Take: What's the Matter with Foreign Aid*, Fernwood Publishing, Canada,
- Thorbecke, Eric (2000) "The Evolution of Development Doctrine and the Role of Foreign Aid, 1950-2000", *Foreign Aid and Development F.Trap (der.)*, Routledge, Londra.
- Twain, Mark (2001), "Corruption and Growth", *The Elusive Quest for Growth W. Easterly (der.)*, The MIT Press, Londra.

- United Nations (2000), "UN Millennium Declaration", General Assembly, 55/2.  
<http://www.un.org/millenniumgoals/> (Erişim Tarihi: 4.4.2012)
- United Nations (2003), "International Conference on Financing for Development (18-22 Mart 2002)", Monterrey, Mexico.
- Walle Nicolas, Pettersson Gunilla, Moss Todd (2006), "Aid-Institutions Paradox?", Center For Global Development, Working Paper Number 74, Washington D.C.
- Wood B., D. Kabell, F. Sagasti ve N. Muwanga (2008), Synthesis Report on the First Phase of the Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration, Danimarka Dışişleri Bakanlığı, Kopenhag.
- World Bank (1997), "Annual Review of Development Effectiveness", <[http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1998/04/01/000009265\\_3980624164630/Rendered/PDF/multi\\_page.pdf](http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1998/04/01/000009265_3980624164630/Rendered/PDF/multi_page.pdf)> (Erişim Tarihi: 10 Ocak 2012)
- World Bank (1998), Assessing Aid, Oxford University Press, Washington D.C.
- Yardım Heyeti Başkanlığı (2012), "2011 Yılı Faaliyet Raporu", Yardım Heyeti Başkanlığı, Lefkoşa.