

Müzakere Sürecinde Türkiye'ye Yönelik Avrupa Birliği Mali Yardımları: Taahhütler ve Gerçekleşmeler

Yrd. Doç. Dr. Sibel MEHTER AYKIN

Akdeniz Üniversitesi, İ.İ.B.F., İktisat Bölümü, ANTALYA

SMMM Kemal GÜRSOY

Akdeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Öğrencisi

ÖZET

Bu çalışmada, geçiş dönemi desteği olarak aday ülkelere tahsis edilen Avrupa Birliği (AB) mali yardımları ele alınmaktadır. Tasarlandığı günden bu yana önemli yapısal değişiklikler gösteren mali yardımların miktarı Türkiye'ye adaylık perspektifinin verildiği Helsinki Zirvesi sonrasında arttırılırken, kullanım alanları başta Kopenhag siyasi kriterlerinin karşılanması olmak üzere, üyelik için gerekli dönüşümün sağlanmasına yönelik projelerin finansmanına odaklanmıştır. Müzakerelerin açılmasıyla birlikte, daha önce değişik bütçe kalemlerinden tahsis edilen yardımlar Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA - Instrument for Pre-Accession Assistance) adıyla bütüncül bir çerçeveye oturtulmuştur. IPA kapsamında AB Türkiye'ye 2007-2012 dönemi için toplam 3.937.400.000 Euro tahsis etmiş olup, söz konusu yardımlar özellikle sivil toplum örgütlerinin kuruluş amaçlarını gerçekleştirmeleri açısından önemli bir finansman kaynağı sağlamaktadır. Taahhüt edilen mali yardımların gerçekleşme düzeyi Türkiye'nin söz konusu fonları "hazmetme kapasitesine" bağlıdır. Dolayısıyla, çeşitli kurum ve kuruluşlarının proje geliştirme ve uygulama kapasitelerinin güçlendirilmesine yönelik programların devam etmesi uyum süreci için önem arz etmektedir.

Anahtar Kelimeler: AB Mali Yardımları, Katılım Öncesi Yardım Aracı – IPA, Müzakere Süreci, Türkiye, Sivil Toplum Kuruluşları

JEL Kodlaması: H81, H87, O19, R58, L31

The European Union Grants For Turkey In The Negotiating Process: Allocated and Realized Amount

ABSTRACT

This paper deals with the EU grants allocated to the candidate countries to ease the transition process. Changing structurally since its inception, the amount of grants given to Turkey has gradually been increased since Turkey was officially declared a candidate country at the Helsinki Summit, while the priorities focused on harmonizing rules and regulations in Turkey with the Acquis Communautaire, foregrounding the political aspect of the Copenhagen criteria. Funds allocated under various budget lines were gathered in a single framework named Instrument for Pre-accession Assistance – IPA by the time accession talks with Turkey opened. A total of 3.937.400.000 Euro has been allocated for Turkey under Instrument for Pre-accession Assistance for the period between 2007-2012; thus enabling the civil society organizations realize their founding aims. Allocation of the proposed grants depends on the absorption capacity of Turkey. In this respect, sustaining the programs aiming at reinforcing project development and implementation capacities of the governmental and non-governmental organizations is vital for the harmonization process.

Key Words: EU grants, IPA – Instrument for Pre-accession Assistance, Negotiating Process, Turkey, Non-governmental Organizations

JEL Classification: H81, H87, O19, R58, L31

GİRİŞ

Avrupa Birliği (AB) mali yardımları, aday ülkelere geçiş dönemi desteği olarak tahsis edilen fonları ifade etmektedir. Söz konusu fonlar iki ayrı kaynaktan sağlanmaktadır: Bunlardan birincisi Avrupa Yatırım Bankası (AYB) kaynaklarından sağlanan düşük faizli, uzun vadeli kredilerdir. İkincisi ise, Birlik bütçesinden proje bazlı tahsis edilen karşılıksız hibeleri içermektedir.

Türkiye'ye yönelik AB mali yardımlarının geçmişi taraflar arasında ortaklık ilişkisini tesis eden Ankara Antlaşması'nın yürürlüğe girdiği 1964 yılına kadar gitmekle birlikte, tasarlandığı günden bu yana önemli yapısal değişiklikler göstermiştir. Türkiye'ye adaylık perspektifinin verildiği Helsinki Zirvesi sonrasında mali yardımların miktarı artarken, kullanım alanları ise başta Kopenhag siyasi kriterlerinin karşılanması olmak üzere, üyelik için gerekli dönüşümün sağlanmasına yönelik projelerin finansmanına odaklanmıştır. Müzakerelerin açılmasını takiben, AB ve Türkiye arasında siyasi ve kültürel diyalogun tesisi ve bu sürece sivil toplumun dahil edilmesi fikri giderek önem kazanmıştır. Öte yandan, AB'nin 2007-2013 dönem bütçesinde önemli değişikliklere gidilmiş, daha önce değişik bütçe kalemlerinden tahsis edilen yardımlar Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) adıyla bütüncül bir çerçeve içinde toplanmıştır.

AB mali yardımları üniversitelerden yerel yönetimlere, derneklerden meslek örgütlerine kadar geniş bir yelpazeye yayılan sivil toplum örgütlerinin kuruluş amaçlarını gerçekleştirmeleri için önemli bir finansal kaynak sağlamaktadır. Çeşitli kesimlerin AB mali yardımlarına ilişkin bilgi ihtiyacı giderek artmakla birlikte, bu konuda sınırlı sayıda çalışma mevcuttur. Gençkol (2003) çalışmasında AB mali işbirliği politikalarının genel çerçevesini çizdikten sonra, Türkiye'ye yönelik mali yardımları gümrük birliği öncesi, sonrası dönem ve aylık dönemi olmak üzere üç dönemde ele alıp incelemektedir. Benzer şekilde, Karabacak (2004) da AB mali yardımlarının çerçevesini çizdikten sonra, Türkiye'ye yönelik AB mali yardımlarını Helsinki öncesi ve sonrası olmak üzere iki döneme ayırıp, 2007 yılına kadar olan süreci ele almaktadır. Her iki çalışmanın da yazıldıkları dönem itibariyle henüz uygulamaya konulmamış olan IPA'yı kapsamaması beklenmemektedir. Koçak (2009) da aynı şekilde Türkiye'ye yönelik AB mali yardımlarını açıklarken Ankara Anlaşması'ndan müzakere sürecine kadar olan dönemi çalışmasına dahil etmektedir. Çelikaş (2009), IPA tüzüğü'nün gerektirdiği kurumsal düzenlemeyi ele aldığı çalışmasında IPA'nın finansal boyutuna kısaca değinmektedir. Onur (2009) ise, IPA ile AB'nin yapısal fonlarını karşılaştırdığı çalışmasında, Türkiye'ye sağlanan mali yardımların gelişim seyrini AB – Türkiye ilişkileri çerçevesinde değerlendirirken, konuya adaylık öncesi, sonrası dönem ve müzakere süreci olmak üzere üç aşamalı yaklaşmaktadır.

Bu çalışmada ise, konuyu sınırlandırmak açısından Topluluk programları ile AYB kredileri bir kenara bırakılmakta, sadece Birlik bütçesinden aktarılan hibelere yer verilmektedir. Diğer çalışmalardan farklı olarak, halen yürürlükte olan IPA tüzüğü çerçevesinde sunulan mali yardımlar ayrıntılı olarak ele

alınmakta, AB'nin Türkiye'ye yönelik mali yardım taahhütleri ile gerçekleştirmeler rakamsal boyutuyla değerlendirilmektedir. Gerçekleşmelerin "hazmetme kapasitesine bağlı olduğu" gerçeğinden hareketle, çeşitli kurum ve kuruluşlarının proje geliştirme ve uygulama kapasitelerinin güçlendirilmesine yönelik programların devam ettirilmesinin ne denli önemli olduğu bu çalışmayla ortaya konulmaktadır.

I. ADAYLIK DÖNEMİNE KADAR AVRUPA BİRLİĞİ MALİ YARDIMLARI

A. 1964-1995 Döneminde AB Mali Yardımları

1964-1995 yılları Ankara Anlaşması hükümleri uyarınca tesis edilen ortaklık ilişkisinin hazırlık ve geçiş dönemine rastlamaktadır. Bu dönemde, Türkiye'nin sosyo-ekonomik gelişimine katkıda bulunmak amacıyla Birlik bütçesinden Türkiye'ye kaynak aktarılması ve ayrıca AYB kanalıyla kredi kolaylığı sağlanması öngörülmüş, ancak siyasi nedenlerle taahhüt edilen ile gerçekleşen miktar örtüşmemiştir. Ankara Anlaşması'nın yürürlüğe girdiği 1 Aralık 1964 tarihinden başlayarak gümrük birliğinin tesis edildiği 1 Ocak 1996 yılına kadar geçen zaman diliminde 4 Mali Protokol, 1 Tamamlayıcı Protokol ve 2 ayrı İşbirliği Fonu çerçevesinde Türkiye'ye 1.090.000.000 ECU tutarında mali yardım sağlanması taahhüdünde bulunulmuştur (Tablo 1). Ancak, 4. Mali Protokol'ün Yunanistan'ın vetosuna takılması nedeniyle taahhüt edilen toplam rakamın sadece 715.000.000 ECU tutarındaki kısmı fiilen kullanılmıştır.

Tablo 1: 1964-1995 Döneminde Türkiye'ye Tahsis Edilen ve Gerçekleşen Hibe Miktarı (ECU)

Kaynak	Dönem	Hibe Miktarı (ECU)	
		Taahhüt Edilen	Gerçekleşen
1. Mali Protokol	1964 – 1969	175.000.000	175.000.000
2. Mali Protokol	1971 – 1977	195.000.000	195.000.000
Ek Protokol	1971 – 1977	47.000.000	47.000.000
3. Mali Protokol	1979 – 1982	220.000.000	220.000.000
Özel İşbirliği Fonu	1980 – 1982	75.000.000	75.000.000
4. Mali Protokol	1982 – 1986	375.000.000	-
İdari İşbirliği Fonu	1993 – 1995	3.000.000	3.000.000
Körfez Krizi Yardımı	1991	-	-
TOPLAM		1.090.000.000	715.000.000

Kaynak: Verileri Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'nden derleyen Odabaşı Sarı, 2006: 60.

B. 1996-1999 Döneminde AB Mali Yardımları

1996-1999 yılları ise, AB ile Türkiye arasındaki ortaklık ilişkisinin son dönemine rastlamaktadır. 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı uyarınca 1 Ocak 1996'da tamamlanan gümrük birliği çerçevesinde, Türkiye'ye Birlik bütçesinden ve Akdeniz ülkelerine yönelik MEDA programından kredi ve hibe verilmesi öngörülmüştür. Söz konusu hibeler, Bütçe Kaynaklı Yardım, MEDA, İdari İşbirliği Fonu gibi başlıklar altında toplanmış ve 768.000.000 Euro tutarında yardım yapılması öngörülmüştür (Tablo 2). Ancak, gerçekleşen yardım miktarı

yine Yunanistan'ın vetosu nedeniyle 52.000.000 Euro gibi düşük bir seviyede kalmıştır.

Tablo 2: 1996-1999 Döneminde Türkiye'ye Tahsis Edilen ve Gerçekleşen Hibe Miktarı (Euro)

Kaynak	Dönem	Hibe Miktarı	
		Taahhüt	Gerçekleşen
AB Bütçesinden Yardım	1996 – 2000	375.000.000	-
MEDA I	1995 – 1999	376.000.000	35.000.000
İdari İşbirliği Fonu	1996 – 2000	3.000.000	3.000.000
Diğer (uyuşturucu ve AIDS ile mücadele, çevre, sivil toplum projeleri)	1992 – 1999	14.000.000	14.000.000
TOPLAM		768.000.000	52.000.000

Kaynak: Verileri Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'nden derleyen Odabaşı Sarı, 2006: 60.

II. ADAYLIK DÖNEMİNDE AVRUPA BİRLİĞİ MALİ YARDIMLARI

12-13 Aralık 1997 tarihleri arasında gerçekleştirilen Lüksemburg Zirvesi sonrasında Türkiye tarafından askıya alınan siyasi ilişkiler, 11 Aralık 1999 tarihli Helsinki Zirvesi Başkanlık Bildirgesi'nde Türkiye'nin "diğer aday Devletlere uygulanan aynı kriterler temelinde Birliğe katılmaya yönelmiş bir aday Devlet" (European Council, 10-11 December 1999: par.12) olarak resmen ilan edilmesiyle birlikte yepyeni bir zemine oturtulmuştur. Helsinki Zirvesi Başkanlık Bildirgesi'nde, Kopenhag kriterlerini karşılamak üzere Türkiye tarafından hayata geçirilmesi beklenen reformların desteklenmesi için Katılım Öncesi Strateji'nin (KOS) oluşturulması fikri benimsenmiştir. Başta siyasi kriterlerinin yerine getirilmesi olmak üzere, sınır sorunlarının barışçıl yollardan çözüme kavuşturulması ve Kıbrıs sorununun siyasi açıdan çözümlenmesini de kapsayacak şekilde söz konusu stratejinin güçlendirilmiş bir siyasi diyalog temelinde yapılandırılması öngörülmüştür. Başkanlık Bildirgesi'nde ayrıca, katılım öncesi mali yardım araçlarının Türkiye'nin kullanımına açılacağı, Topluluk program ve ajanslarına Türkiye'nin katılımının sağlanacağı belirtilmiştir (European Council, 10-11 December 1999: par.4, 9 ve 12). Öte yandan, adaylık sürecinde AB'nin tüm mali yardım kaynaklarının koordinasyonu için Avrupa Komisyonu'ndan Türkiye'ye yönelik tek bir çerçeve oluşturması istenmiştir (European Council, 10-11 December 1999: par.12).

Helsinki Zirvesi Başkanlık Bildirgesi'nde ifadesini bulan "tek çerçeve"nin iki ayrı boyutu bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, hibe nitelikli tüm yardımların tek bir program altında toplanmasıdır. Nitekim, 17 Aralık 2001 tarih ve 2500/2001/EC sayılı Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardıma Dair Çerçeve Tüzük 1 Ocak 2002 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir. Tüzüğün amacı, mali yardımları Katılım Ortaklığı Belgesi'nin öncelikleriyle uyumlu hale getirerek, tüm araçları tek bir çatı altında toplamaktır. Bu bağlamda, Avrupa – Akdeniz İşbirliği (MEDA II), Gümrük Birliği'nin Güçlendirilmesine İlişkin Avrupa Stratejisi ve Ekonomik ve Sosyal Kalkınmaya Yönelik Avrupa Stratejisi

kapsamında Türkiye'ye yapılacak olan yardımlar tek bir yasal metin altında toplanmıştır. Ancak, 2000 ve 2001 yıllarında henüz merkezi olmayan yapılanma sisteminin hukuki ve kurumsal altyapısının oluşturulmamış olması nedeniyle programlama çalışmaları MEDA programının mevcut esasları çerçevesinde gerçekleştirilmiştir. 2002 yılından itibaren de Çerçeve Tüzük ile getirilen katılım öncesi mali yardım prosedürü uyarınca programlama çalışmaları yürütülmeye başlanmıştır (ABGS, 2007: 5-6).

Başkanlık Bildirgesi'nde belirtilen tek çerçevenin ikinci boyutu ise, 18 Temmuz 2001 tarih ve 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi çerçevesinde AB hibelerinin yönetimi ve denetiminde merkezi olmayan uygulama sistemine (DIS – Decentralized Implementation System) geçilmiş olmasıdır. Buna göre, AB ve Türkiye arasındaki mali işbirliği kapsamında hayata geçirilecek projelerin seçimi Türkiye'ye bırakılmıştır. Söz konusu projelerin programlanması, uygulanması, uygulamanın izlenmesi ve denetimi, kurumlar arası eşgüdümün sağlanması gibi görevler Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Hazine Müsteşarlığı, Merkezi İhale ve Finans Birimi, Devlet Planlama Teşkilatı, Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu gibi kurumlar arasında paylaştırılmıştır. Oluşturulan bu yeni sistemin akreditasyonu 8 Ekim 2003 tarihinde gerçekleştirilmiştir (ABGS, 2007: 6-8).

2000-2006 döneminde Türkiye'ye ayrılan mali yardımların toplam miktarı 1.748.000.000 Euro'dur (Tablo 3). 2000 yılı itibariyle, 20 milyon Euro'luk MEDA deprem yardımı dahil olmak üzere, Türkiye'ye toplam 209 milyon Euro yardım yapılmıştır. Öte yandan, 2004 ve 2005 yıllarında sırasıyla 250 milyon, 300 milyon Euro mali yardım taahhüdünde bulunmuş olmakla birlikte, gerçekleştirmeler sırasıyla 236 milyon, 276 milyon Euro olarak kaydedilmiştir. Türkiye'ye tahsis edilen mali yardımlarının üçte ikisi mevzuat uyumu ve bunun için gerekli kurumsal yapılanmanın oluşturulmasına yönelik projelerde, üçte biri ise AB ile ekonomik ve sosyal uyumun desteklenmesine yönelik projelerde kullanılmıştır (ABGS, 2007:10). Milli Eğitim Bakanlığı'nın yürüttüğü "Mesleki Eğitimin Geliştirilmesi Projesi"; Devlet Planlama Teşkilatı ile GAP BKİ tarafında yürütülen "GAP Bölgesel Gelişme Programı" ve "NUTS II Bölgesel Gelişim Programları"; Tarım Bakanlığı'nın yürüttüğü "Türkiye'nin AB Veterinerlik Müktesebatına ve AB Bitki Sağlığı Müktesebatına Uyumu Projeleri", "Balıkçılık Sektörünün Yasal ve İdari Olarak AB Mevzuatına Uyumu Projesi", "Gıda Güvenliği ve Kontrol Sisteminin Yeniden Yapılandırılması ve Güçlendirilmesi Projesi"; Adalet Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı'nın ortaklaşa yürüttüğü "Yargının Modernizasyonu", "Türkiye'de İsnaf Mahkemelerinin Kurulması", "Türk Polisinin Denetime Açıklığının, Verimliliğinin ve Etkinliğinin Geliştirilmesi", "Jandarmanın Modernizasyonu Projesi", "Türkiye'de Çocuklar için İyi Yönetişim, Koruma ve Adalet Projesi" ve "Çocuk İşçiliğinin En Kötü Biçimlerinin Ortadan Kaldırılması Projesi"; Ulaştırma Bakanlığı tarafından yürütülen "Demiryolu Taşımacılığı Sektörünün Yeniden Yapılandırılması ve Güçlendirilmesi Projesi", "Türkiye'deki Karayolu Taşımacılığı Sektörünün AB Müktesebatı ile Uyumlu Hale Getirilmesi için Destek Sağlanması" ve "Deniz

Taşımacılığı Güvenliğinin Arttırılmasının Desteklenmesi Projesi"; bunlar dışında "Meslek Sağlığı ve Güvenliği", "Üreme Sağlığı Projesi", "Aktif İş Piyasası Stratejisi" gibi çok sayıda proje AB mali yardımlarıyla hayata geçirilmiştir. Hiç kuşkusuz, sivil toplumun geliştirilmesine ve ayrıca çeşitli kurum ve kuruluşların proje hazırlama ve uygulama kapasitelerinin arttırılmasına yönelik programlar sözü edilen projelerin hayata geçirilebilmesinde önemli bir etken olmuştur.

Tablo 3: 2000-2006 Döneminde Türkiye'ye Yönelik Katılım Öncesi Mali Yardım Miktarı (milyon Euro)

Yıllar	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Toplam
Katılım Öncesi Mali Yardım	209	219	126	144	250	300	500	1.748

Kaynak: Verileri Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'nden derleyen Odabaşı Sarı, 2006: 61.

III. MÜZAKERE SÜRECİNDE AVRUPA BİRLİĞİ MALİ YARDIMLARI

A. Müzakere Çerçeve Belgesi

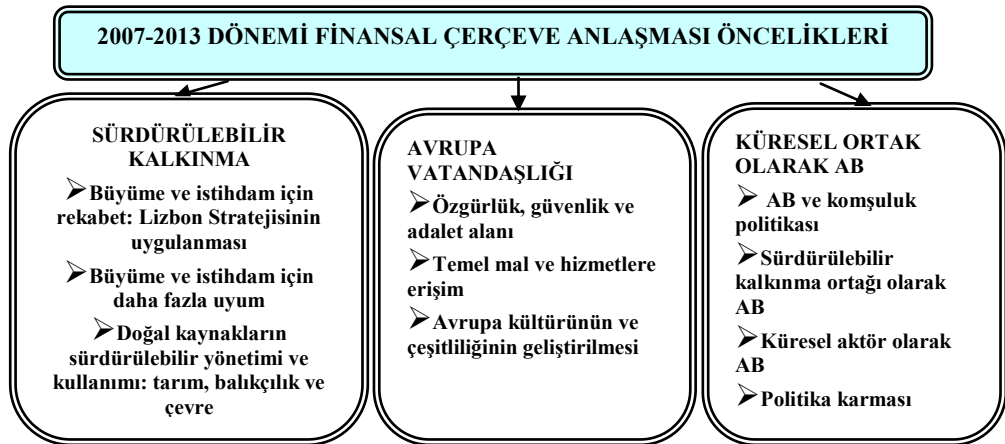
12-13 Aralık 2002 tarihleri arasında Kopenhag'da gerçekleştirilen AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesinde, 2004 yılı sonunda Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanacak bir rapor çerçevesinde Kopenhag siyasi kriterlerinin Türkiye tarafından karşılandığının teyit edilmesi halinde, katılım müzakerelerine gecikmeksizin başlanacağı açıklanmıştır (European Council, 12-13 December 2002: par.19). Reform sürecinin desteklenmesi, katılım müzakerelerinin belirli bir çerçevede sürdürülmesi, sivil toplum eliyle politik ve kültürel diyalogun geliştirilmesi olmak üzere Türkiye'ye yönelik stratejinin üç ayak üzerine oturtulduğu 6 Ekim 2004 tarih ve COM(2004)656 sayılı Komisyon Raporu'na istinaden, 16-17 Aralık 2004 tarihli Brüksel Zirvesi Başkanlık Bildirgesinde Türkiye ile müzakerelere 3 Ekim 2005 tarihi itibariyle başlanacağı belirtilmiş; Komisyondan Türkiye'ye yönelik Müzakere Çerçeve Belgesi hazırlaması istenmiştir (European Council, 16-17 December 2004: par.22). Müzakerelerin açılma tavsiyesi ve kararıyla birlikte, taraflar arasında siyasi/kültürel diyalogun tesisi ve bu sürece sivil toplumun dahil edilmesi fikri giderek önem kazanmıştır. 3 Ekim 2005 tarihli Katılım Konferansı'nda Türkiye'ye sunulan Müzakere Çerçeve Belgesi'nde, Türkiye'nin AB'ne katılımının Birlik müktesebatı olarak bilinen Birlik sistemine ve Birliğin kurumsal çerçevesine bağlanan hak ve yükümlülüklerin kabulü anlamını taşıdığı belirtilerek, söz konusu müktesebat müzakerelere esas oluşturmak üzere 35 fasıl altında toplanmıştır (Council of the European Union, 12 October 2005). Bu gelişmeleri takiben AB'nin yeni bütçe döneminde (2007-2013) geliştirilen IPA, aşağıda detaylandırıldığı gibi, Birlik müktesebatının zamanında ve etkili olarak uygulanması amacına yönelik olarak yapılandırılmıştır.

B. 2007 – 2013 Finansal Çerçeve Anlaşması

AB, 2005 yılı Aralık ayı itibariyle 27'ler Avrupası'nın 2007-2013 dönemi hedef ve bütçe kaynaklarını belirlemiştir (Council of the European Union, 19

December 2005). Giderek genişleyen AB için 2007-2013 dönemi öncelikleri, Şekil 1’de verildiği gibi, “sürdürülebilir gelişme”, “Avrupa vatandaşlığı” ve “küresel ortak olarak AB” olmak üzere üç başlık altında toplanmıştır. Buna göre; sürdürülebilir gelişme hedefi doğrultusunda ekonomi politikası, sosyal politika ve çevre politikası uygun bir şekilde yapılandırılarak iç pazar tamamlanacak, rekabet gücü arttırılacak, kıtasal uyum gözetilecek, doğal kaynaklar korunarak sürdürülebilir kullanımı sağlanacaktır. Avrupa vatandaşlığı kavramı, özgürlük adalet ve güvenlik alanının tamamlanması ve temel kamu mallarına ulaşımın teminat altına alınması bağlamında daha da güçlendirilecektir. AB, sahip olduğu değerler çerçevesinde, bölgesel sorumlulukları ile sürdürülebilir gelişme gereklerini de gözeterek, küresel aktör olarak sivil halkın güvenliği ve stratejik güvenlik konularına katkıda bulunmak üzere daha tutarlı bir rol üstlenecektir (Commission of the European Communities, 26.02.2004 ve Commission of the European Communities, 14.07.2004).

Şekil 1: AB’nin 2007–2013 Bütçe Dönemi Öncelikleri



Kaynak: Commission of the European Communities, 14.07.2004 ve Commission of the European Communities, 26.02.2004'den derlenmiştir.

2007-2013 dönemi için öngörülen toplam bütçe büyüklüğü 2004 yılı sabit fiyatlarıyla 862.363.000.000 Euro'dur (Tablo 4). Bu rakam, AB brüt gelirlerinin (GNI) %1.045'ini temsil etmektedir (Council of the European Union, 19 December 2005: 3). Bütçe ana kalemleri sürdürülebilir kalkınma (rekabet gücü ve uyum); doğal kaynakların korunması ve yönetimi; vatandaşlık, özgürlük, güvenlik ve adalet; küresel ortak olarak AB; idari giderler ve ihtiyat akçesi olmak üzere 6 ana başlık altında toplanmıştır. 2007-2013 Dönemi AB Bütçesinin Ana Kalemler Bazında Rakamsal Dağılımı Tablo 4'de, Yüzdesel Dağılımı ise Şekil 2'de verilmiş olup, buna göre bütçeden en büyük pay (%44,6) sürdürülebilir kalkınma için ayrılmıştır. Bunu sırasıyla, doğal kaynakların korunması ve yönetimi (%42,5), idari giderler (5,8), küresel aktör olarak AB (%5,7) ve Avrupa vatandaşlığı, özgürlük, adalet ve güvenlik (%1,3) takip etmektedir [Avrupa

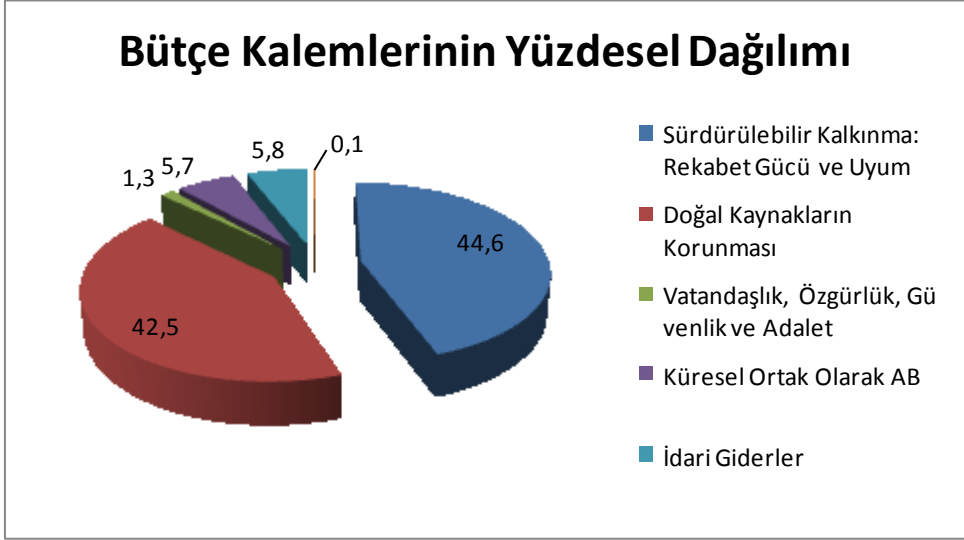
Komsiyonu'nun "Finansal Programlama ve Bütçe" başlığını taşıyan resmi internet sayfası.
http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/fin_fwk0713/fin_fwk0713_en.cfm#content_struct (Erişim Tarihi: 22 Eylül 2011)].

Tablo 4. 2007-2013 Dönemi AB Bütçesi'nin Ana Kalemler Bazında Rakamsal Dağılımı
(2004 Fiyatlarıyla, Milyon Euro)

Bütçe Ana Kalemleri	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Toplam
1. Sürdürülebilir Kalkınma	51.090	52.148	53.330	54.001	54.945	56.384	57.841	379.739
1.a Büyüme ve İstihdam için Rekabet Gücü	8.250	8.860	9.510	10.200	10.950	11.750	12.600	72.120
1.b Büyüme ve İstihdam için Uyum	42.840	43.288	43.820	43.801	43.995	44.634	45.241	307.619
2. Doğal Kaynakların Korunması ve Yönetimi	54.972	54.308	53.652	53.021	52.386	51.761	51.145	371.244
3. Vatandaşlık, Özgürlük, Güvenlik ve Adalet	1.120	1.210	1.310	1.430	1.570	1.720	1.910	10.270
3.a Özgürlük, Güvenlik ve Adalet	600	690	790	910	1.050	1.200	1.390	6.630
3.b Vatandaşlık	520	520	520	520	520	520	520	3.640
4. Küresel Ortak Olarak AB	6.280	6.550	6.830	7.120	7.420	7.740	8.070	50010
5. İdari Giderler	6.720	6.900	7.050	7.180	7.320	7.450	7.680	50.300
6. İhtiyat Akçesi	419	191	190	0	0	0	0	800
TOPLAM	120.601	121.307	122.362	122.752	123.641	125.055	126.646	862.363

Kaynak: (Council of the European Union, 19 December 2005: 33).

Şekil 2. 2007-2013 Dönemi AB Bütçesinin Ana Kalemler Bazında Yüzdesele Dağılımı



Kaynak: Avrupa Komisyonu'nun "Finansal Programlama ve Bütçe" başlığını taşıyan resmi internet sayfası. http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/fin_fwk0713/fin_fwk0713_en.cfm#content_struct (Erişim Tarihi: 22 Eylül 2011).

Küresel aktör olarak AB başlığını taşıyan 4 numaralı bütçe ana kalemi kapsamında kullanılan araçlar yeni bütçe döneminde basitleştirilerek altıya indirgenmiştir. Aday ve potansiyel ülkelere yönelik Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA); güney ve doğu Akdeniz ülkeleri ile Ukrayna, Moldova, Belarus ve güney Kafkasya ülkelerine yönelik Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı (ENPI) ve bunlara ilave olarak Avrupa Kalkınma Fonu kapsamındaki ülkelere yönelik Kalkınma İşbirliği ve Ekonomik İşbirliği Aracı AB'nin dış politikasının uygulanmasında kullanılan başlıca araçları oluşturmaktadır. Ayrıca, İstikrar Aracı, İnsanı Yardım Aracı ve Makro-Finansal Destek Aracı (MFA) bölgesel ve uluslararası sorunları gidermek üzere kullanılan araçlar arasında yer almaktadır (Odabaşı Sarı, 2006: 42; Commission of the European Communities, 14.07.2004: 24-27).

C. Katılım Öncesi Yardım Aracı

Katılım Öncesi Yardım Aracı – IPA (Instrument for Pre-accession Assistance), 7 yıllık bir bütçe döneminde (2007-2013) aday ülkeler¹ ile potansiyel aday ülkelere² AB tarafından yapılacak mali yardımların kapsamının belirlendiği bir programdır. 17 Temmuz 2006 tarih ve 1085/2006 sayılı Katılım Öncesi Mali Aracın Tesisine İlişkin Konsey Tüzüğü uyarınca, adaylık döneminde yürürlükte

¹ Türkiye, Hırvatistan, Makedonya

² Arnavutluk, Bosna Hersek, Karabağ, Sırbistan, Kosova

olan 5 mali program (PHARE³, ISPA⁴, SAPARD⁵, CARDS⁶ ve Türkiye için Katılım Öncesi Yardım⁷) 1 Ocak 2007 tarihi itibarıyla yerini tüm yardımları tek bir çatı altında toplayan IPA'ya bırakmıştır (Council of the European Union, 17.07.2006).

AB, 1085/2006 sayılı IPA Tüzüğü'nün 1. maddesiyle, üyelik perspektifi çerçevesinde aday ve potansiyel aday ülkelere AB müktesebatını üstlenmeleri ve AB norm ve politikalarına uyum sağlamaları konusunda destek olma taahhüdünde bulunmuştur. AB mali yardımlarının aday ülkeler için Katılım Ortaklığı, potansiyel aday ülkeler için de Avrupa Ortaklığı belgeleriyle çerçevesi çizilen politik önceliklere uygun olarak yapılandırılacağı söz konusu Tüzüğün 6. maddesiyle hükme bağlanmıştır. Ayrıca, Kopenhag kriterlerinin karşılanması ve AB müktesebatının üstlenilmesi hususunda kaydedilen ilerlemeler ile bölgesel işbirliği gerekleri de göz önünde bulundurularak mali yardımların planlanacağı hükmü getirilmiştir (Council of the European Union, 17.07.2006: md.6). Bu bağlamda, aday ve potansiyel aday ülkelerde demokratik kurumları güçlendirme ve hukukun üstünlüğünü tesis etme çabalarına katkıda bulunmak; kamu yönetimi reformu ile ekonomik reformun gerçekleştirilmesine, sivil toplumun geliştirilmesine, bölgesel ve sınır ötesi işbirliğinin tesisine dönük çabaları desteklemek; temel hak ve özgürlükler, insan hakları, azınlık hakları, cinsiyet eşitliği, toplumsal dışlanmışlıkla mücadele, uzlaşma, güven tesis edici tedbirler, yeniden yapılanma, vb. konulara katkıda bulunmak üzere AB mali yardımları kullanılmaktadır (Council of the European Union, 17.07.2006: md.2).

1085/2006 sayılı Tüzüğün 3. maddesiyle IPA'nın Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni, Sınır Ötesi İşbirliği Bileşeni, Bölgesel Kalkınma Bileşeni, İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşeni ve Kırsal Kalkınma Bileşeni olmak üzere 5 ayrı bileşen çerçevesinde programlanması ve uygulanması öngörülmüştür. 'Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni' ile 'Sınır Ötesi İşbirliği Bileşeni' AB norm ve kurallarına uyum sağlamaları konusunda desteklenmeleri, aynı zamanda bölgesel işbirliğinin teşviki için aday ve potansiyel aday ülkelerin tamamının katılımına açılmıştır. Buna karşın, 'Bölgesel Kalkınma Bileşeni', 'İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşeni' ve 'Kırsal Kalkınma Bileşeni' başta uyum ve kırsal kalkınma olmak üzere, çeşitli Birlik politikalarının üstlenilmesine hazırlık destekleri olarak özellikle merkezi olmayan uygulama sistemine geçmiş ve akredite olmuş aday ülkelerin kullanımına sunulmuştur (Council of the European Union, 17.07.2006: md.2).

³ PHARE - Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin kurumsal kapasite ve ekonomik sosyal uyum alanlarını desteklemek üzere geliştirilmiştir.

⁴ ISPA - Doğu Avrupa'daki Aday ülkelerin, Topluluğun özellikle taşımacılık ve çevre alanlarındaki altyapı standartlarına uyumunu sağlamak üzere geliştirilmiştir.

⁵ SAPARD - Doğu Avrupa'da bulunan aday ülkelerin tarımsal açıdan uyumuna yardımcı olmak üzere geliştirilmiştir.

⁶ CARDS - Batı Balkan Ülkelerinin kurumsal kapasitelerinin artırılması amacıyla geliştirilmiştir.

⁷ Türkiye İçin Katılım Öncesi Yardım: Türkiye'nin 1999 yılında AB'ye aday ülke ilan edilmesinden sonra ülkemize çeşitli kaynaklar aracılığıyla sağlanan yardımlar tek bütçe altında toplanmıştır. Bu kapsamda müktesebat uyumu, müktesebat uyumu için gerekli idari kapasite oluşturulması ve bunun için gerekli yatırım ihtiyacı ve ekonomik ve sosyal uyum konularındaki projeler finanse edilmiştir.

Katılım Öncesi Yardım Aracı bileşenleri, alt bileşenleri, amaçları ve sorumlu kuruluşlar ayrıntılı olarak Şekil 3’de verilmiştir. Buna göre; Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni’nin yönetiminden sorumlu kurum Avrupa Birliği Genel Sekreterliği’dir. Bu bileşen, AB müktesebatının benimsenmesi ve başta siyasi alan olmak üzere Kopenhag kriterlerinin yerine getirilebilmesi amacıyla kurumsal kapasitenin artırılması, ilgili birimler arasında koordinasyon ve işbirliğinin geliştirilmesi amacıyla yönelik olarak tasarlanmıştır. Bileşen için tahsis edilen toplam bütçenin yaklaşık %15-25’inin Kopenhag siyasi kriterlerinin karşılanmasına dönük çalışmaların, %45-65’inin ise müktesebat uyumuna yönelik çalışmaların desteklenmesinde; öte yandan yaklaşık %20-35’inin sivil toplum diyalogu ekseninde, %3-5’inin de destek programları çerçevesinde kullanılması öngörülmüştür (Commission of the European Communities, MIPD 2009-2011: 19-23).

AB Genel Sekreterliği sorumluluğunda olan bir diğer bileşen ise Sınır Ötesi İşbirliği’dir. Bu bileşen kapsamında, AB’nin sınırdaş ülkeleri arasında işbirliğinin geliştirilmesi, sınır bölgelerinde istikrarlı ve sürdürülebilir ekonomik ve sosyal kalkınmanın sağlanması, ortak doğal kaynakların etkin kullanımıyla yaşam kalitesinin artırılması ve ayrıca tarihi ve kültürel mirasın korunması hedeflenmektedir. Bu bileşen altında Bulgaristan – Türkiye Sınır Ötesi İşbirliği Programı ve ENPI Karadeniz Havzası İşbirliği Programı olmak üzere fiilen iki program yürütülmektedir (Commission of the European Communities, MIPD 2009-2011: 24-27).

Çevre ve Orman Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı olmak üzere üç ayrı Bakanlığın görevlendirildiği Bölgesel Kalkınma Bileşeni’nin amacı, bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarını gidermek üzere AB’nin uyum politikası araçlarının Türkiye’nin ulusal politikaları kapsamına alınmasına katkıda bulunmaktır. Bölgesel Kalkınma Bileşeni’nin çevre, ulaştırma ve bölgesel rekabet edebilirlik olmak üzere 3 operasyonel programı bulunmaktadır. Çevre Operasyonel Programı’nın su, atık su ve katı atık yönetimi konularına odaklanması öngörülmüş olup, Bölgesel Kalkınma Bileşeni için tahsis edilen bütçenin yaklaşık %35-40’ının bu programa yönelik kullanılması kararlaştırılmıştır. Bütçenin yaklaşık olarak %30-35’inin ayrılması planlanan Ulaştırma Operasyonel Programı’nın ise trans-Avrupa ağları ve ulaştırma altyapısı üzerinde odaklanması öngörülmüştür. Öte yandan, Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı satın alma gücü paritesine göre kişi başına düşen gelirin Türkiye ortalamasının %75’inin altında olan Düzey II bölgeleri için tasarlanmıştır. Bu kapsamda, Şekil 4’de verilen büyüme merkezlerinde özellikle KOBİ’lerin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi amaçlanmaktadır. Bütçeden ayrılması öngörülen pay yaklaşık %25-35’dir (Commission of the European Communities, MIPD 2009-2011: 28-34).

İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşeni’nden sorumlu kurum Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’dır. Bu bileşen kapsamındaki yardımların satın alma gücü paritesine göre kişi başına düşen gelirin Türkiye ortalamasının %75’inin altında olan Düzey II bölgelerine yönltilmesi öngörülmüştür. Söz

konusu bileşenin amacı, gerekli kurumsal yapıyı oluşturmak suretiyle Türkiye'yi Lizbon Stratejisi çerçevesinde Avrupa Sosyal Fonu'na hazırlamaktır. Kadın ve gençlerin emek piyasasına entegrasyonu yoluyla istihdamın artırılması, eğitim-öğretim aracılığıyla insan kaynaklarının yaşam boyu geliştirilmesi ve toplumsal dışlanmışlıkla mücadele temel öncelikler arasında yer almaktadır. Bu bileşen için ayrılan bütçenin yaklaşık % 45'inin istihdam, %30'unun eğitim ve %20'sinin sosyal içerme için, kalan kısmının ise teknik destek için kullanılması öngörülmüştür (Commission of the European Communities, MIPD 2009-2011: 35-40).

Kırsal Kalkınma Bileşeni Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın sorumluluğundadır. Bileşenin amacı tarım, balıkçılık ve gıda alanındaki müktesebata uyum sağlamak ve alternatif istihdam alanları açmak üzere kırsal alanı yeniden yapılandırarak modernleştirmektir. Tarım, balıkçılık ve gıda sektörlerinin AB norm ve standartlarına uyumu, "Leader" örneğinde olduğu gibi agro-çevre programlarının uygulanması için hazırlık desteklerinin verilmesi, kırsal alanda ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi öncelikli alanlar olarak belirlenmiştir. Çiftliklerin modernleştirilmesi, üretici birliklerinin oluşturulması, çevrenin korunması, kamu-özel işbirliği ekseninde kırsal kalkınma stratejisinin yürütülmesi, ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilerek geliştirilmesi ve eğitimin iyileştirilmesi başlıca faaliyet alanlarını oluşturmaktadır. Kırsal Kalkınma Bileşeni 42 ili hedef almaktadır⁸. Yeniden yapılanma ve modernizasyon eylemleri için bütçenin asgari %50'sinin ayrılması, kırsal kalkınma stratejisinin oluşturulması ve kırsal ekonominin çeşitlendirilmesi için bütçenin en az %20'sinin ayrılması, Leader gibi agro-çevre programlarına hazırlık desteği olarak da bütçenin en çok % 3'ünün kullanılması öngörülmüştür (Commission of the European Communities, MIPD 2009-2011: 41-47).

Öte yandan, Çok Yıllı İndikatif Planlama Dokümanı'nda (2009-2011), tüm bileşenler için gözetilmesi gereken 6 ortak alan tanımlanmıştır. Bunlar: cinsiyet eşitliği, çevre koruma, sivil toplumun dahil edilmesi, azınlıkların ve dezavantajlı grupların gözetilmesi, coğrafi ve sektörel yoğunlaşma ve iyi yönetişimdir.

AB, 2007-2013 bütçe döneminde aday ve potansiyel ülkelere IPA kapsamında 11.468.000.000 Euro tutarında mali yardımda bulunmayı öngörmüştür (Odabaşı Sarı, 2006: 43). Söz konusu mali yardımın ülke, yıl ve bileşen bazında dağılımı ile stratejik öncelikler Çok Yıllı İndikatif Finansal Çerçeve Dokümanı (MIFF - Multi-annual Indicative Financial Framework Document⁹) ve Çok Yıllı Endikatif Planlama Dokümanı (MIPD - Multi-annual

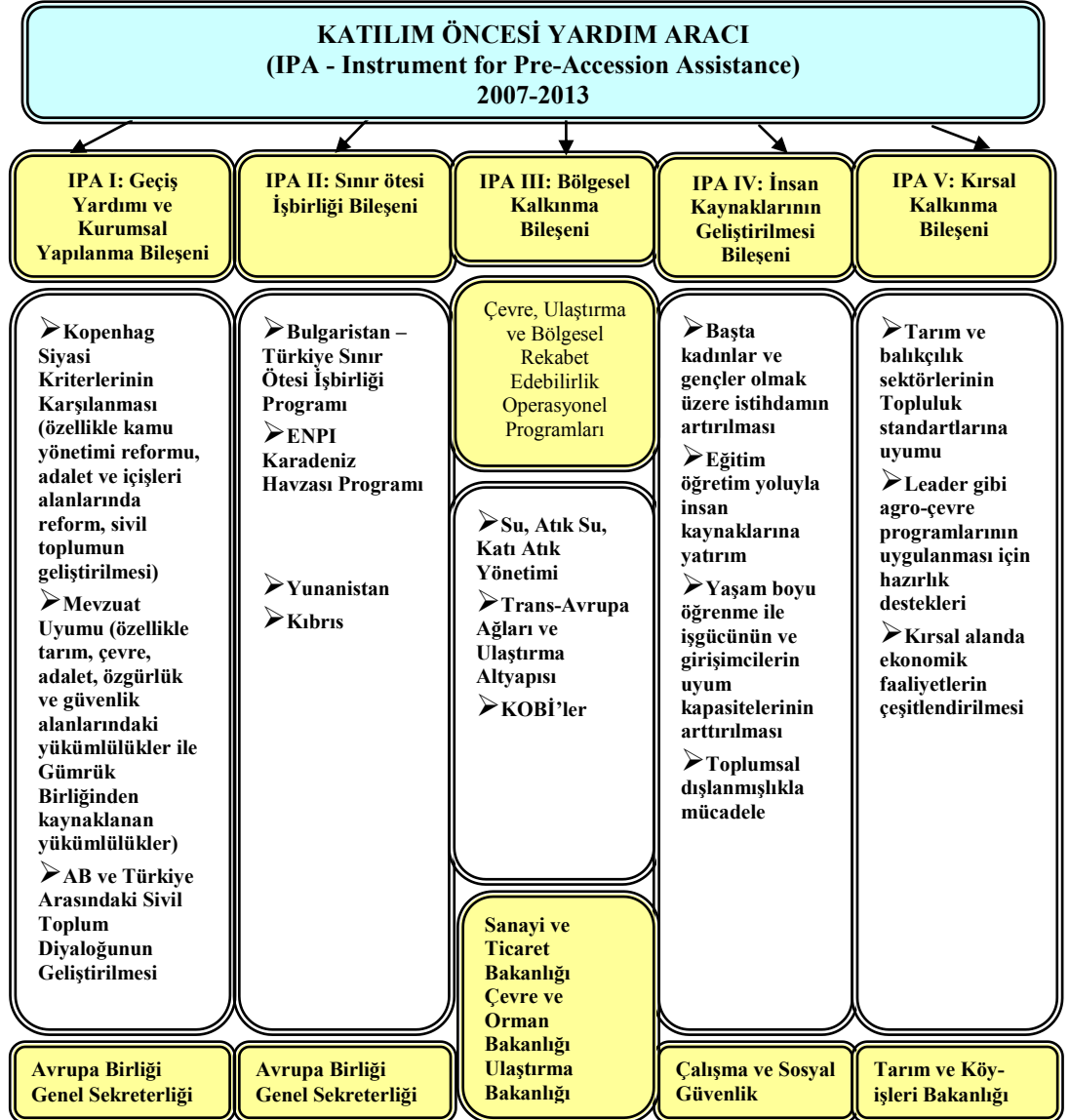
⁸ İlk etapta; Afyon, Amasya, Balıkesir, Çorum, Diyarbakır, Erzurum, Hatay, Isparta, Kahramanmaraş, Kars, Konya, Malatya, Ordu, Samsun, Şanlıurfa, Sivas, Tokat, Trabzon, Van, Yozgat.

İkinci etapta; Ağrı, Aksaray, Ankara, Ardahan, Aydın, Burdur, Bursa, Çanakkale, Çankırı, Denizli, Elazığ, Erzincan, Giresun, Karaman, Kastamonu, Kütahya, Manisa, Mardin, Mersin, Muş, Nevşehir, Uşak.

⁹ MIFF – Avrupa Komisyonu tarafından 3 yıllık bir dönem için IPA çerçevesinde tahsis edilecek yardım miktarını gösteren finansal dokümandır. Tahsis edilen rakamın ülke ve bileşen bazında dağılımını gösteren MIFF verilen yardımın kullanım koşullarını da açıklığa kavuşturmaktadır.

Indicative Planning Document¹⁰) adı verilen belgeler çerçevesinde belirlenmektedir.

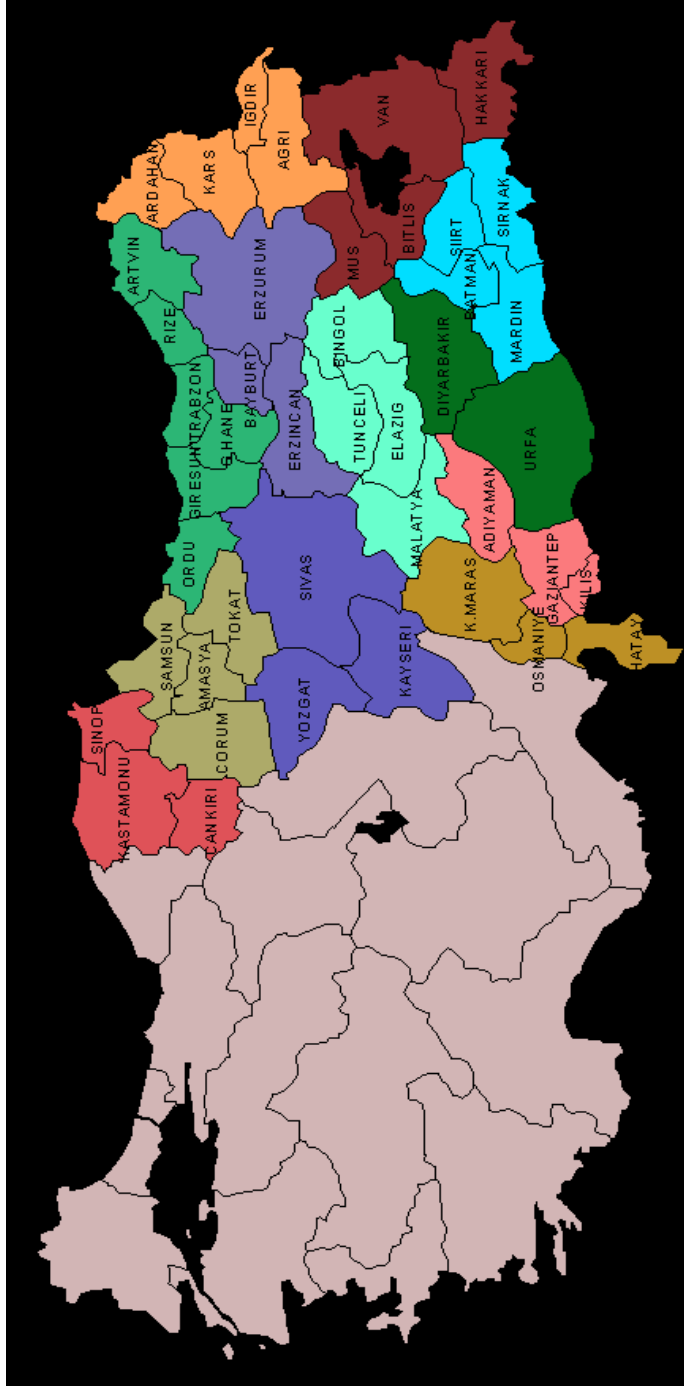
Şekil 3: Katılım Öncesi Yardım Aracı Bileşenleri, Alt Bileşenleri, Amaçları ve Sorumlu Kuruluşlar



Kaynak: Commission of the European Communities, MIPD 2009-2011'den derlenmiştir.

¹⁰ MIPD – her bir aday ülke için Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan 3 yıllık stratejik planlama dokümanıdır. Temel müdahale alanlarının, önceliklerin ve hedeflerin belirlendiği MIPD ile IPA kapsamında gerçekleştirilecek faaliyetlerin eşgüdümünü sağlamaktadır.

Şekil 4: Düzey II Bölgeleri ve Büyüme Merkezleri
(Kaynak: Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, 25 Nisan 2008: 13)



Tablo. 5: 2007-2012 Döneminde Aday Ülke ve Program Bileşeni Bazında Tahsis Edilen Katılım Öncesi Yardım Miktarı (carî fiyatlarla, Euro)

ÜLKE	BİLEŞEN	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Hırvatistan	Kurumsal Gelişme	49.611.775	45.374.274	45.601.430	39.483.458	39.959.128	40.872.310
	Sınır Ötesi İşbirliği	9.688.225	14.725.726	15898.570	16216.542	16.540.872	16.871.690
	Bölgesel Kalkınma	45.050.000	47.600.000	49.700.000	56.800.000	58.200.000	59.348.000
	İnsan Kaynakları	11377.000	12700.000	14.200.000	15.700.000	16.000.000	16.040.000
	Kırsal Kalkınma	25.500.000	25.600.000	25.800.000	26.000.000	26.500.000	27.268.000
	Toplam	141.227.000	146.000.000	151.200.000	154.200.000	157.200.000	160.400.000
Makedonya	Kurumsal Gelişme	41.641.613	41.122.001	38.128.499	36.317.068	34.503.410	32.979.479
	Sınır Ötesi İşbirliği	4.158.387	4.077.999	5.571.501	5.682.932	5.796.590	5.912.521
	Bölgesel Kalkınma	7.400.000	12.300.000	20.800.000	29.400.000	35.000.000	39.400.000
	İnsan Kaynakları	3.200.000	6.000.000	7.100.000	8.400.000	9.400.000	10.580.000
	Kırsal Kalkınma	2.100.000	6.700.000	10.200.000	12.500.000	14.000.000	16.928.000
	Toplam	58.500.000	70.200.000	81.800.000	92.300.000	98.700.000	105.800.000
Türkiye	Kurumsal Gelişme	256.702.720	256.125.297	233.200.653	211.312.664	230.620.919	250.900.336
	Sınır Ötesi İşbirliği	2.097.280	2.874.703	9.399.347	9.587.336	9.779.081	9.974.664
	Bölgesel Kalkınma	167.500.000	173.800.000	182.700.000	238.100.000	291.400.000	350.805.000
	İnsan Kaynakları	50.200.000	52.900.000	55.600.000	63.400.000	77.600.000	89.930.000
	Kırsal Kalkınma	20.700.000	53.000.000	85.500.000	131.300.000	172.500.000	197.890.000
	Toplam	497.200.000	538.700.000	566.400.000	653.700.000	781.900.000	899.500.000

Kaynak: (Commission of the European Communities, 5.11.2008: 5).

Yardımların ülke bazında dağılımı, her bir ülke için 2006 yılı yardımlarından daha az olmayacak şekilde, ülke büyüklüğü, hazmetme kapasitesi, kişi başına düşen gelir gibi faktörler göz önünde bulundurularak hesaplanmaktadır. Bileşen bazında dağılım yapılırken ise, ilgili ülkenin merkezi olmayan uygulama sistemine geçip geçmediği temel faktör olarak dikkate alınmaktadır (Commission of the European Communities, 5.11.2008: 3). MIFF ile 2007-2012 döneminde Türkiye'ye toplam 3.937.400 Euro tutarında AB kaynağının tahsis edilmesi öngörülmüş olup, bu miktar diğer aday ülkelere kıyasla çok daha yüksektir (Tablo 5).

D. IPA Finansal Desteğinin Yıllık Programlar ve Öncelikler Çerçevesinde Uygulanma Durumu (2007-2009)

IPA'nın I. Bileşenini oluşturan Geçiş Desteği ve Kurumsal Kapasite Geliştirme kapsamında 2007-2009 döneminde taahhüt edilen toplam 716.880.000 Euro'nun %34.57'si sözleşmeye bağlanmış ve sözleşmeye bağlanan toplam

247.800.000 Euro'nun da %31.77'si proje bazlı ödenmiştir. Söz konusu dönemde tahsis edilen proje ödeneklerinin büyük bir bölümü (%46.64) üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme önceliğine yönelik olup, bunu sırasıyla sivil toplum diyalogu (%29.67), politik kriterler (%14,72), sivil toplum geliştirme (%5.61) ve destek programları (%3.37) takip etmektedir (Tablo 6).

Tablo 6: IPA Finansal Desteğinin (I. Bileşen – Geçiş Desteği ve Kurumsal Kapasite Geliştirme) 31 Aralık 2009 Tarihi İtibariyle Yıllık Programlar Bazında Uygulanma Durumu ve 2007-2009 Dönemi İçin Taahhüt Edilen Toplam Fonun Öncelikler Çerçevesinde Tahsisi (Euro)

	Taahhüt Edilen	Sözleşmeye Bağlanan	Henüz Sözleşmeye Bağlanmamış (RAC)*	Sözleşmeye Bağlanan (%)	Ödenen	Henüz Ödenmemiş (RAL)**	Ödenen (%)
IPA-2007	256.200.000	91.680.000	164.520.000	%35.78	72.90	183.31	%28.45
IPA-2008	256.130.000	67.990.000	188.140.000	%26.54	66.73	189.39	%26.05
IPA-2009	204.550.000	88.130.000	116.420.000	%43.08	88.13	116.42	%43.08
Toplam	716.880.000	247.800.000	469.080.000	%34.57	227.75	489.12	%31.77
Öncelikler				2007-2009 Dönemi Tahsislerin Yüzdesi			
Politik kriterler				%14.72			
Sivil toplum geliştirme				%5.61			
Sivil toplum diyalogu				%29.67			
Üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme				%46.64			
Destek programları				%3.37			
Toplam				%100			

* RAC (Reste à Contractor- Remains to be contracted)

**RAL (Reste à Liquider– Remains to be paid)

Kaynak: (European Commission, 1.12.2010: 107).

IPA'nın II. Bileşenini oluşturan Sınır Ötesi İşbirliği kapsamında 2007-2009 döneminde taahhüt edilen toplam 8.020.000 Euro'nun %0.69'u sözleşmeye bağlanmış ve sözleşmeye bağlanan toplam 60.000 Euro'nun da %0.04'ü proje bazlı ödenmiştir. Söz konusu dönemde tahsis edilen proje ödeneklerinin büyük bir bölümü (%62.60) üye ülkelerle sınır-ötesi işbirliği önceliğine yönelik olup, bunu ENPI'ye katılım geçiş programı (%37.40) izlemektedir (Tablo 7).

Tablo 7: IPA Finansal Desteğinin (II. Bileşen – Sınır Ötesi İşbirliği) 31 Aralık 2009 Tarihi İtibariyle Yıllık Programlar Bazında Uygulanma Durumu ve 2007-2009 Dönemi İçin Taahhüt Edilen Toplam Fonun Öncelikler Çerçevesinde Tahsisi (Euro)

	Taahhüt Edilen	Sözleşmeye Bağlanan	Henüz Sözleşmeye Bağlanmamış (RAC)*	Sözleşmeye Bağlanan (%)	Ödenen	Henüz Ödenmemiş (RAL)**	Ödenen (%)
IPA-2007	2.100.000	60.000	2.040.000	%2.63	0.04	2.05	%2.11
IPA-2008	2.870.000	0	2.870.000	%0.00	0.00	2.87	%0.00
IPA-2009	3.050.000	0	3.050.000	%0.00	0.00	3.05	%0.00
Toplam	8.020.000	60.000	7.960.000	%0.69	0.04	7.98	%0.55
Öncelikler				2007-2009 Dönemi Tahsislerin Yüzdeleri			
Üye ülkelerle sınır-ötesi işbirliği				%62.60			
ENPI (Karadeniz Havzası) sınır-ötesi programına katılım				%37.40			
Toplam				%100			

Kaynak: (European Commission, 1.12.2010: 109).

IPA'nın III. Bileşenini oluşturan Bölgesel Gelişme kapsamında 2007-2009 döneminde taahhüt edilen toplam 524.000.000 Euro'nun %30'u proje bazlı ödenmiştir. Söz konusu dönemde tahsis edilen proje ödeneklerinin %34.29'u ulaştırma, %38.95'i çevre ve %26.76'sı bölgesel rekabet edebilirlik operasyonel programları kapsamında sunulmuştur (Tablo 8).

Tablo 8: IPA Finansal Desteğinin (III. Bileşen – Bölgesel Gelişme) 31 Aralık 2009 Tarihi İtibariyle Yıllık Programlar Bazında Uygulanma Durumu ve 2007-2009 Dönemi İçin Taahhüt Edilen Toplam Fonun Öncelikler Çerçevesinde Tahsisi (Euro)

	Taahhüt Edilen	Ödenen	Henüz ödenmemiş (RAL)	Ödenen (%)
IPA-2007-2008-2009	524.000.000	157.200.000	366.800.000	%30.00
Öncelikler		2007-2009 Dönemi Tahsislerin Yüzdeleri		
Ulaştırma		%34.29		
Çevre		%38.95		
Bölgesel rekabet edebilirlik		%26.76		
Toplam		%100		

Kaynak: (European Commission, 1.12.2010: 110).

IPA'nın IV. Bileşenini oluşturan İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi kapsamında 2007-2009 döneminde taahhüt edilen toplam 158.700.000 Euro'nun %30'u proje bazlı ödenmiştir. Söz konusu dönemde tahsis edilen proje ödeneklerinin %44'ü istihdam, %20'si sosyal içerme, %19.29'u eğitim, %10.71'i adaptasyon önceliklerine yönelik olarak ve %6.00'si da teknik destek kapsamında sunulmuştur (Tablo 9).

Tablo 9: IPA Finansal Desteğinin (IV. Bileşen – İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi) 31 Aralık 2009 Tarihi İtibariyle Yıllık Programlar Bazında Uygulanma Durumu ve 2007-2009 Dönemi İçin Taahhüt Edilen Toplam Fonun Öncelikler Çerçevesinde Tahsisi (Euro)

	Taahhüt Edilen	Ödenen	Henüz ödenmemiş (RAL)	Ödenen (%)
IPA-2007-2008-2009	158.700.000	47.610.000	111.090.000	%30.00
Öncelikler		2007-2009 Dönemi Tahsislerin Yüzdesi		
İstihdam			%44.00	
Eğitim			%19.29	
Adaptasyon			%10.71	
Sosyal içerme			%20.00	
Teknik destek			%6.00	
Toplam			%100	

Kaynak: (European Commission, 1.12.2010: 110).

Son olarak, IPA'nın V. Bileşenini oluşturan Kırsal Kalkınma kapsamında 2007-2009 döneminde taahhüt edilen toplam 159.200.000 Euro'nun %73'ünün piyasa etkinliğinin artırılması, %25'inin kırsal ekonominin gelişmesi öncelikleri çerçevesinde tahsis edilmesi, %2'sinin ise teknik destek kapsamında kullanılması öngörülmüş olmakla birlikte, 2010 yılı Aralık ayı itibariyle proje bazlı herhangi bir tahsisat yapılamamıştır (Tablo 10).

Tablo 10: IPA Finansal Desteğinin (V. Bileşen – Kırsal Kalkınma) 31 Aralık 2009 Tarihi İtibariyle Yıllık Programlar Bazında Uygulanma Durumu ve 2007-2009 Dönemi İçin Taahhüt Edilen Toplam Fonun Öncelikler Çerçevesinde Tahsisi (Euro)

	Taahhüt Edilen	Ödenen	Henüz ödenmemiş (RAL)	Ödenen (%)
IPA-2007-2008-2009	159.200.000	0	159.200.000	%0.00
Öncelikler		2007-2009 Dönemi Tahsislerin Yüzdesi		
Piyasa etkinliğinin artırılması			%73.00	
Agro-çevre tedbirlerine hazırlık ve yerel kırsal kalkınma stratejileri			%0.00	
Kırsal ekonominin gelişmesi			%25.00	
Teknik destek			%2.00	
Toplam			%100	

Kaynak: (European Commission, 1.12.2010: 111).

I. SONUÇ

AB'nin Türkiye'ye yönelttiği mali yardımlarının geçmişi taraflar arasında ortaklık ilişkisini tesis eden Ankara Antlaşması'nın yürürlüğe girdiği 1964 yılına kadar gitmektedir. AB mali yardımları tasarlandığı günden bu yana önemli yapısal değişiklikler göstermiştir. Mali yardımların miktarı Türkiye'ye adaylık perspektifinin verildiği Helsinki Zirvesi sonrasında artarken, kullanım alanları başta Kopenhag siyasi kriterlerinin karşılanması olmak üzere, üyelik için gerekli

dönüşümün sağlanmasına yönelik projelerin finansmanına odaklanmıştır. Müzakerelerin açılmasıyla birlikte, AB ve aday ülkeler arasında siyasi ve kültürel diyalogun tesisi ve bu sürece sivil toplumun dahil edilmesi fikri giderek önem kazanmıştır. Öte yandan, AB'nin 2007-2013 dönem bütçesinde önemli değişikliklere gidilmiş, daha önce değişik bütçe kalemlerinden tahsis edilen yardımlar IPA adıyla bütüncül bir çerçeve içinde toplanmıştır.

1085/2006 sayılı Tüzük uyarınca, IPA'nın amacı, üyelik perspektifi çerçevesinde aday ve potansiyel aday ülkelere AB müktesebatını üstlenmeleri ve AB norm ve politikalarına uyum sağlamaları hususunda destek olmaktır. Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni, Sınır Ötesi İşbirliği Bileşeni, Bölgesel Kalkınma Bileşeni, İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşeni ve Kırsal Kalkınma Bileşeni olmak üzere IPA'nın 5 ayrı bileşen çerçevesinde programlanması ve uygulanması öngörülmüştür. Bunlardan Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni ve Sınır Ötesi İşbirliği Bileşeni, AB norm ve kurallarına uyum sağlamaları konusunda desteklenmeleri ve aynı zamanda bölgesel işbirliğinin teşviki için aday ve potansiyel aday ülkelerin tamamının katılımına açılmıştır. Buna karşın, Bölgesel Kalkınma Bileşeni, İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşeni ve Kırsal Kalkınma Bileşeni, başta uyum ve kırsal kalkınma olmak üzere, çeşitli Birlik politikalarının üstlenilmesine hazırlık destekleri olarak özellikle merkezi olmayan uygulama sistemine geçmiş ve akredite olmuş aday ülkelerin kullanımına sunulmuştur. Türkiye'ye 3.937.400.000 Euro, Hırvatistan'a 910.227.000 Euro ve Makedonya'ya 507.400.000 Euro olmak üzere, 2007-2012 döneminde aday ülkelere IPA kapsamında toplam 5.354.927.000 Euro tahsis edilmiştir.

IPA yararlanıcıları sadece Türk Hükümeti ve kamu kurum ve kuruluşları ile sınırlı değildir. Yerel yönetimler, iş dünyasını temsil eden örgütler (meslek örgütleri vb.), sosyal tarafları temsil eden kuruluşlar (sendikalar), KOBİ'ler, dernekler, vakıflar, kar amacı gütmeyen örgütler gibi sivil toplum kuruluşları da yararlanıcı olabilmektedir. AB mali yardımları üniversitelerden yerel yönetimlere, derneklerden meslek örgütlerine kadar geniş bir yelpazeye yayılan sivil toplum örgütlerinin kuruluş amaçlarını gerçekleştirmeleri açısından önemli bir finansal kaynak sağlamaktadır. Bu anlamda, potansiyel faydalanıcıların AB – Türkiye mali işbirliği çerçevesinde sunulan hibeleri yakından takip ederek kuruluş amaçları doğrultusunda etkin bir şekilde kullanmaları mümkündür. Hiç kuşkusuz, IPA kapsamında taahhüt edilen mali yardımların gerçekleşme düzeyi Türkiye'nin söz konusu fonları "hazmetme kapasitesine", bir diğer söyleyişle değişim fikirlerini projelendirme ve uygulama becerisine bağlıdır. Bu anlamda, çeşitli kurum ve kuruluşlarının proje geliştirme ve uygulama kapasitelerinin güçlendirilmesine yönelik programların devam etmesi uyum süreci için önem arz etmektedir.

KAYNAKÇA

- ABGS (2007). **Avrupa Birliği Türkiye Mali İşbirliği**. Ankara
- Commission of the European Communities. (26.02.2004). **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Building our common future, policy challenges and budgetary means of the enlarged Union 2007-2013**. COM(2004)101 final/2.
- Commission of the European Communities. (14.07.2004). **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Financial Perspective 2007-2013**. COM(2004)487 final.
- Commission of the European Communities (06.10.2004). **Commission Staff Working Document on Issues Arising from Turkey's Membership Perspective**. COM(2004)656 final.
- Commission of the European Communities (8.11.2006). **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Instrument for Pre-accession Assistance (IPA) Multi-annual Indicative Financial Framework (MIFP) for 2008-2010**. COM(2006)672 final.
- Commission of the European Communities (6.11.2007). **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Instrument for Pre-accession Assistance (IPA) Multi-annual Indicative Financial Framework (MIFP) for 2009-2011**. COM(2007)689 final.
- Commission of the European Communities (5.11.2008). **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Instrument for Pre-accession Assistance (IPA) Multi-annual Indicative Financial Framework (MIFP) for 2010-2012**. COM(2008)705 final.
- Commission of the European Communities (30/04/2007) **Commission Decision on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2007-2009 for Turkey**. C(2007)1835.
- Commission of the European Communities (2008-2010) **Instrument for Pre-accession Assistance (IPA) Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) for Turkey**.
- Commission of the European Communities (2009-2011) **Instrument for Pre-accession Assistance (IPA) Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) for Turkey**.
- Commission of the European Communities (2011-2013) **Instrument for Pre-accession Assistance (IPA) Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) for Turkey**.
- Commission of the European Communities (12.06.2007). **Commission Regulation on implementing Council Regulation (EC) No. 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA)**. C(2007)2499.
- Commission of the European Communities (5.11.2008). **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Enlargement Strategy and Main Challenges 2008-2009**. COM(2008)674.
- Commission of the European Communities. (1.12.2010). **2009 Annual Report on the Implementation of the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA)**. SEC(2010) 687 final/2 of 1.12.2010.
- Council of the European Union (12 October 2005). **ENLARGEMENT: Accession negotiation with Turkey: General EU Position**. 12823/1/05 REV 1.
- Council of the European Union (19 December 2005). **Financial Perspective 2007-2013**. 15915/05 CADREFIN 268.
- Council of the European Union (17.07.2006). **Council Regulation on establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)**. (EC) No 1085/2006.
- ÇELİKTAŞ, İbrahim. (2009). **Katılım Öncesi Mali Yardım Aracının Merkezi Olmayan Yapılanmada Getirdiği Değişiklikler ve Yardımların Planlanması**. Sayıştay Dergisi, 74-75(Temmuz-Aralık), 73-95.
- European Council (12-13 December 1997). **Presidency Conclusions**. Luxembourg.
- European Council (10-11 December 1999). **Presidency Conclusions**. Helsinki.
- European Council (12-13 December 2002). **Presidency Conclusions**. Copenhagen.
- European Council (16-17 December 2004). **Presidency Conclusions**. Brussels

- GENÇKOL, Metin (2003). **Avrupa Birliği Mali İşbirliği Politikaları ve Türkiye**. DPT Yayın No: 2679.
- KARABACAK, Hakan (2004). **Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye ile Mali İşbirliği**. Maliye Dergisi, 146(Mayıs-Ağustos), 69-106.
- KOÇAK, Süleyman Yaman (2009). **Ankara Anlaşması'ndan Müzakerelere Avrupa Birliği Mali Yardımları**. Celal Bayar Üniversitesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi, 16(2), 133-146.
- ONUR, Ayşenur. (2009). IPA ve Yapısal Fonlar. Bütçe Dünyası, 3(31/Kış), 45-59.
- ODABAŞI SARI, Arzu (2006). **Avrupa Birliği Uyum Politikası, Katılım Öncesi Mali Araçları ve Türkiye**. İKV Yayınları No: 196, İstanbul.
- Sanayi ve Ticaret Bakanlığı (25 Nisan 2008). **Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı Tanıtım ve Bilgilendirme Toplantısı**. Ankara.
- Avrpa Komisyonu'nun "Finansal Programlama ve Bütçe" başlığını taşıyan resmi internet sayfası. http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/fin_fwk0713/fin_fwk0713_en.cfm#content_struct (Erişim Tarihi: 22 Eylül 2011)