



Fiscaeconomia

E-ISSN: 2564-7504

Cumhuriyetin 100. Yılında
Türkiye Ekonomisi Özel Sayısı

2023, 7, Özel Sayı, 581-613

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/fsecon>

Submitted/Geliş: 25.08.2023

Accepted/Kabul: 10.10.2023

Doi: 10.25295/fsecon.1349714



Research Article/Araştırma Makalesi

Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme

Development Cooperation and EU Foreign Aid: A Sectoral Analysis on Turkey

Ferda KARAGÖZ ÖZENÇ¹, Hülya DENİZ KARAKOYUN²

Öz

Bu çalışma, Türkiye'nin Avrupa Birliği (AB) ile bütünleşmesi sürecinde AB kurumları yardımlarının rolüne odaklanmaktadır. AB'nin ortak pazarını Doğu Avrupa ve Akdeniz ülkelerine doğru genişletme çabası, Türkiye'ye AB adaylığının çok öncesinden itibaren yönelmekte olan resmi kalkınma yardımlarının (RKY) temelinde yer almaktadır. Bununla birlikte her bir dönemin özgül koşulları dış yardımın dağıtım amaçlarını, niteliğini ve sektörel kompozisyonunu belirlemektedir. 1963 yılında mali protokoller çerçevesinde aktarılan yardım fonları 1999'da tam adaylığın elde edilmesinden sonra Katılım Öncesi Aracı çerçevesinde yönlendirilmiştir. Bu çalışmada, ilk olarak gerek AB'nin bir donör ülke olarak Türkiye'nin dış yardım kaynakları arasındaki görece önemi, gerekse Türkiye'nin AB yardımı alan ülkeler arasındaki yeri ve önemi tartışılmaktadır. Ayrıca AB'nin Türkiye'ye yönlendirdiği yardımlar, tarihsel bir perspektifle ele alınıp, yardımın sektörel kompozisyonunda zaman içerisinde ortaya çıkan değişimler, OECD Kalkınma Yardımları komitesi veritabanı, Avrupa Komisyonu ve Türkiye'deki ilgili bakanlıkların raporları ve Avrupa Yatırım Bankası verileri kullanılarak tespit edilmektedir. Buna göre, AB kurumları yardımlarının dağıtım amaçlarında bir ihracat pazarı olarak Türkiye'ye erişim sağlama amacının yanında özellikle AB adaylığı ile birlikte bölgesel entegrasyon sürecine dahil olunması neticesinde bölgesel kalkınma ve bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi ve AB değerleri çerçevesinde hukukun üstünlüğü, demokrasi ve insan hakları temelinde uyumun sağlanması öne çıkmaktadır.

Jel Kodları: F35, F36, R58, O19

Anahtar Kelimeler: AB Kurumları, Bölgesel Entegrasyon, Dış Yardım, Bölgesel Kalkınma

¹ Dr. Öğretim Üyesi, İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, İktisat Bölümü, fkaragoz@istanbul.edu.tr, ORCID: 0000-0001-7573-7638

² Dr. Öğretim Üyesi, İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, İktisat Bölümü, hulyad@istanbul.edu.tr, ORCID: 0000-0001-6407-4269



Karagöz Özenç, F. & Deniz Karakoyun, H. (2023). Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 581-613. Doi: 10.25295/fsecon.1349714

Abstract

This study focuses on the role of foreign aid from EU institutions in the process of Turkey's integration with the European Union (EU). The EU's endeavour to expand its common market towards Eastern European and Mediterranean countries has been at the core of official development assistance (ODA) to Turkey since well before its EU candidacy. However, the distinctive circumstances of each period determine the objectives, nature and sectoral composition of foreign aid. While aid funds were channelled under the financial protocols in 1963, they were begun to be directed under the Instrument for Pre-Accession after full candidacy was achieved in 1999. In this study, firstly, the relative importance of the EU as a donor country among Turkey's sources of foreign aid and Turkey's place and importance among EU aid recipient countries are discussed. The study also provides a historical perspective on the EU's aid to Turkey and identifies the changes in the sectoral composition of aid over time using the OECD Development Assistance Committee database, reports of the European Commission and the relevant ministries in Turkey, and data from the European Investment Bank. Hence, along with the goal of enabling entry into Turkey as a viable export market, other priorities of EU institutions in aid allocation include regional development, mitigating regional disparities, and fostering alignment with EU principles such as the rule of law, democracy, and human rights notably after Turkey's engagement in the regional integration process through its EU candidacy.

Jel Codes: F35, F36, R58, O19

Keywords: EU Institutions, Regional Integration, Foreign Aid, Regional Development

1. Giriş

Avrupa Birliği (AB) kurumları tarafından Türkiye'ye yönlendirilen mali yardımlar elli beş yıllık bir geçmişe sahiptir. 1963'te imzalanan Ankara Antlaşması'nın ardından mali protokoller çerçevesinde aktarılan yardım fonları, dönem dönem siyasi sebeplerle kesintiye uğramış, 1996'da dâhil olunan Gümrük Birliği, 1999 Helsinki Zirvesi ile elde edilen tam adaylık statüsü gibi önemli dönüm noktalarında ise yeniden önem kazanmış ve yardımların içeriği AB'nin bölgesel entegrasyon politikasına bağlı olarak yeniden şekillenmiştir. Bu konu, şehir ve bölge planlama, maliye, iktisadi kalkınma ve bölgesel entegrasyon gibi farklı literatürlerin ilgi alanları içerisine girmekle birlikte, bu çalışmada AB mali yardımlarının etkinliği, (i) dış yardım ve (ii) bölgesel kalkınma açısından tartışılmaktadır. İlk olarak, dış yardım, bir finansal akış olarak doğrudan yabancı yatırımlara kıyasla devletlerin siyasi ve diplomatik kararlarından önemli ölçüde etkilenmektedir. Hele ki, AB gibi içerisinde farklı devletlerin dinamiklerini barındıran bir topluluk için, bir ülkeye dış yardım yönlendirme kararını etkileyen pek çok farklı sebep bulunmaktadır. Bu sebepler, AB'nin kendi içindeki dinamiklerin yanında dünya ölçeğinde oynadığı roldeki dönüşüme bağlı olarak sıklıkla değiştiğinden, AB'nin dış yardım politikasının kurumsal çerçevesi de buna bağlı olarak yeniden düzenlenmektedir.

Çalışmada ele alınan Resmi Kalkınma Yardımları (RKY) amaçları, tarafları, nitelikleri (bağlı yardımlar, iki yanlı/çok yanlı yardımlar, proje/program yardımları) ve sektörel içeriğine göre farklılaşan bir dış yardım türüdür. Literatürde Avrupa Birliği yardımları ifadesi hem üye devletlerin ikili yardımlarını hem AB kurumlarının yardımlarını içermektedir. Bu çalışmada ise, yalnızca AB Kurumlarının Türkiye'ye yönlendirdiği yardımlar ele alınmıştır. Dolayısıyla AB yardımları olarak kullanılan ifadelerde, yalnızca AB kurumları tarafından yönlendirilen yardımlar kastedilmektedir. Bu yardımlar içerisinde başta Avrupa Komisyonu olmak üzere, Avrupa Yatırım Bankası ve diğer bazı küçük ölçekli kurumların yardımları yer almaktadır (OECD, 2022: 1). Ayrıca Erasmus+, Ufuk 2020 gibi topluluk programlarından aktarılan fonlar ve üyeliğe adaylığın kabul edilmesiyle birlikte başlayan hibe şeklindeki katılım öncesi mali yardımların tamamı, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü'ne bağlı Kalkınma Yardımları Komitesi tarafından AB kurumlarının yardımları olarak kayıt altına alınmaktadır. Dolayısıyla AB kurumları tarafından Türkiye'ye yönlendirilen hibe ve kredilerin tamamının bu çalışmanın araştırma konusu dâhilinde olduğu söylenebilir.

Öte yandan RKY'yi özel yardım, insani yardım gibi diğer yardım türlerinden ayıran en önemli özelliği bir gelişmiş ülke hükümeti ya da bir uluslararası kuruluş tarafından bir gelişmekte olan ülkeye refah ve iktisadi kalkınmanın desteklenmesi temel amaçlarıyla verilmesidir. Dolayısıyla RKY³ esas olarak bir kalkınma politikası aracıdır. Bu açıdan ele alındığında AB kurumlarından yönlendirilen mali yardımların sebepleri arasında gerek birlik içerisinde gerekse aday ülkelerde bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi yoluyla kalkınmanın sağlanması hedefinin öne çıktığı görülmektedir. Dolayısıyla bu çalışmada, bir diğer yandan, AB'nin dış yardım politikası, Türkiye'nin bölgesel kalkınmasına etkileri bağlamında ele alınmakta, AB'nin yardım dağıtım amaçları, yardımların sektörel dağılımı ve etkinliği de yine bu çerçevede incelenmektedir.

³ Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü'ne bağlı Kalkınma Yardımı Komitesi (Development Assistance Committee-DAC), bir borcun yardım alan ülkenin gelişmişlik durumuna bağlı olarak belirlenmiş bir yüzdesi hibe biçiminde ise, bu borcu, resmi kalkınma yardımı olarak kabul etmektedir.

AB, kuruluşundan bu yana gelişmekte olan ülkelerle olan iktisadi ve politik ilişkilerinde kalkınma yardımlarını bir araç olarak kullanagelmiştir. Kalkınma yardımları ve genişleme süreci ile birlikte başlayan katılım öncesi yardımlar, AB bütçesinin çok yıllık finansal çerçevesinde yer alan bütçe başlıklarından biridir. AB Resmi Kalkınma Bütçesi'nin yönetimine AB Konseyi, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Komisyonu olmak üzere üç AB kurumu müdahildir. Bütçe, komisyon tarafından önerilir ve Konsey ile Parlamento arasındaki müzakerelerin ardından onaylanır (Kostadinova, 2009: 10). AB kurumları yardımları, her ne kadar üye ülkelerin yönlendirmiş olduğu iki yanlı yardımlardan farklı olarak çok yanlı bir nitelik taşıyor olsa da başlangıçta, kurucu üye devletlerin ve özellikle de Fransa'nın eski sömürge ülkeleriyle olan ilişkilerin AB yardımlarının yönlendirildiği ülkelerin tercihinde belirleyici olduğu iddia edilmiştir (Zanger, 2000: 298; Sarıkamış Kaya, 2017: 185).

AB'nin zaman içerisinde ulus üstü bir birlik olarak kurumsal yapısının oturması ile birlikte, üye devletlerin tekil önceliklerinden görece bağımsız bir kalkınma işbirliği stratejisi oluşmaya başlamıştır. 1970'lerin ikinci yarısından itibaren, AB yardımlarının coğrafi kapsamı bölgesel ve ayrımcı bir anlayıştan daha kapsayıcı bir anlayışa doğru evrilmiştir (Tsoutsoplides, 1991: 648). Bu durum yalnızca çevre ülkelerle kurulan kalkınma işbirliğinde değil, aynı zamanda AB'ye resmi üyelik süreçlerinde de belirleyici olmuştur. Küresel ölçekte gelişmiş ülkelerle ve özellikle de ABD ve Çin gibi büyük iç pazara sahip olan ülkelerle girilen rekabet neticesinde, AB'nin ortak pazarını Doğu Avrupa ve Akdeniz ülkelerine doğru genişletme çabası, başlangıçtaki bölgesel bütünleşme sınırlarının da giderek genişlemesine neden olmuştur. Her yeni genişleme dönemi, bölgesel dengesizliklerde artışa yol açmış, bu durum ise gerek üye ülkelere gerekse aday ve potansiyel aday ülkelere "dayanışma ve uyum" amacıyla yönlendirilen mali yardımlarda artışa sebep olmuştur. AB bütçesinin 1993-2020 arasındaki yıllarda yaklaşık olarak %6'sı dış harcamalara yönelmiştir⁴. 2014-2020 bütçe döneminde bu harcamaların 11,7 milyar Euro ile yaklaşık %20'si, Katılım Öncesi Yardımı (IPA II) çerçevesinde aday ve potansiyel aday ülkelere yönelen mali yardımlardan oluşmaktadır (European Commission, 2014: 200, 213)

Türkiye-AB kalkınma işbirliğinin başlangıcından günümüze kadar geçen 50 yıllık süreçte, Türkiye hem bir çevre ülke hem de aday ülke olarak AB'den dış yardım elde etmiştir. Çalışmada öncelikle Türkiye'nin, yardım alan bir ülke olarak, başlıca yardım kaynakları, AB yardımlarının bu kaynaklar içerisindeki yerinin zamana göre değişimi, AB bütçesinden Türkiye'ye ayrılan fonların diğer ülkelere kıyasla önemi ile bilgiler sunularak, Türkiye-AB mali işbirliğinin boyutları tespit edilmeye çalışılmaktadır. Bu genel bilgilerin ardından, adaylık öncesinde ve adaylık sonrasındaki dönemlerde, Türkiye'nin AB'den elde ettiği yardımların sektörel içeriği, amacı, kapsamı ve kurumsal çerçevesinde yaşanan değişimler dönemsel olarak incelenmektedir.

2. Türkiye'nin Dış Yardım Kaynakları Arasında AB Kurumlarının Yeri

Türkiye, kuruluşunun ilk yıllarından günümüze kadar geçen 95 yıllık süreçte başta ABD olmak üzere pek çok gelişmiş ülke ve uluslararası kuruluştan resmi kalkınma yardımı almaya devam

⁴ European Commission, 2008: 56, 252; European Commission, 2014: 200'deki verilerden hareketle hesaplanmıştır.

Karagöz Özenç, F. & Deniz Karakoyun, H. (2023). Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 581-613. Doi: 10.25295/fsecon.1349714

etmektedir. Kalkınma Yardımları Komitesi ile iş birliği içerisinde dış yardım yapmakta olan 84 ülke ve uluslararası kuruluştan 62 tanesi miktar, nitelik, içerik vb. hususlarda farklılaşmakla birlikte 2021 yılında Türkiye'ye yardım yönlendirmiştir. Buna karşılık, Türkiye'ye yönlendirilen dış yardımın 2021 yılı itibariyle yaklaşık %93'ünü, AB Kurumları, Almanya, Fransa, Japonya ve ABD tarafından yönlendirilen yardımlar oluşturmaktadır. Dış yardımın yıllara göre seyrinde de bu beşli grup, ağırlığını korumaktadır. Ayrıca dönemsel olarak Avusturya, İtalya, İspanya ve İngiltere'nin de Türkiye'nin dış yardım elde ettiği ülkeler arasında öne çıktığı görülmektedir (OECD/DAC, 2023).

Tablo 1: AB Kurumlarının Verdiği Dış Yardımların Ülkelere Göre Dağılımı (milyon dolar*)

2005	Değer	Pay (%)	2010	Değer	Pay (%)	2015	Değer	Pay (%)	2021	Değer	Pay (%)
Türkiye	486	5,71	Batı Şeria ve Gazze Şeridi	458	4,59	Türkiye	2854	19,35	Mısır	2214	12,47
Fas	353	4,15	Kongo Dem. Cum.	381	3,82	Sırbistan	554	3,76	Türkiye	2131	12,00
Afganistan	307	3,61	Türkiye	306	3,07	Batı Şeria ve Gazze Şeridi	477	3,23	Ukrayna	1222	6,88
Mısır	268	3,15	Sırbistan	301	3,02	Tunus	474	3,21	Ürdün	675	3,80
Kongo Dem. Cum.	256	3,00	Afganistan	296	2,97	Fas	446	3,03	Suriye	556	3,13
Sudan	255	2,99	Haiti	295	2,96	Brezilya	369	2,50	Tunus	545	3,07
Batı Şeria ve Gazze Şeridi	248	2,91	Sudan	295	2,96	Hindistan	356	2,41	Sırbistan	544	3,07
Hindistan	225	2,64	Kosova	290	2,91	Güney Afrika	311	2,11	Bosna Hersek	398	2,24
Güney Afrika	207	2,43	Etiyopya	246	2,47	Ukrayna	280	1,90	Fas	393	2,21
Mozambik	201	2,36	Fas	232	2,33	Nijer	265	1,80	Arnavutluk	386	2,17

Kaynak: (OECD/DAC, 2023). *2021 sabit fiyatlarıyla.

Tablo 1'de AB kurumlarının bütçesinden 2005, 2010, 2015 ve 2021 yıllarında en fazla dış yardım alan on ülkenin payı gösterilmektedir⁵. Buna göre ülke paylarında zaman içerisinde gözlemlenen değişimler, aynı zamanda yardım alan ülkelerin birbirleri yerine ne şekilde ikame edildiğini de göstermektedir. Burada, ilk göze çarpan değişim, Türkiye'nin yıllar itibariyle dış yardım payında görülmektedir. 2005'te yaklaşık %6 olan dış yardım payı, 2010'da %3'e kadar gerilemiş, 2015'te ise %19'a ulaşmıştır. Bu yükselişin en temel sebebi, Suriye krizi ve mülteci meselesi ile ilgili olarak Türkiye'nin coğrafi konumu nedeniyle mülteciler ve göçmenler için önde gelen bir ilk giriş ve geçiş ülkesi olarak öneminin giderek artmış olmasıdır (European Commission, 2019: 3). Bu sebeple yalnızca mültecilere yönelik yardımlar değil, doğrudan Türkiye'nin sosyal ve ekonomik altyapısını geliştirmeye yönelik yardımlarda da artış olmuştur.

⁵ Bu ülkeler, AB'nin yardım yönlendirdiği üye olmayan ülkelere oluşmaktadır. AB üyesi ülkeler, AB bütçesindeki ayrı bir kalemden yardım almaktadır. Bunun yanında, OECD/DAC (2023) veritabanında yer alan AB kurumları yardımlarının gelişmekte olan ülkelere toplam yardımları bölgesel yardımları da içermektedir. Bu çalışmada ise, yalnızca ikili yardımları dikkate alabilmek için, her bir yıl için, AB toplam yardımlarından bölgesel yardımlar çıkartılmış ve her bir ülkenin payı, bu elde edilen değerlerin bir oranı olarak hesaplanmıştır.

Dolayısıyla AB kurumlarının yardım verdiği ülkeler arasında Türkiye'nin payında (Tablo 1) gözlemlenen artışlar, AB'nin mülteci krizi ile baş etmekte Türkiye ile giriştiği yakın işbirliğinin göstergesidir. Bunun yanında, 2021'e gelindiğinde diğer ülkelere yönelen yardımlardaki artış sebebiyle, Türkiye'nin AB'den elde ettiği yardım miktarı gerilemiştir. Mısır, AB'ye aday bir ülke olmamasına rağmen, 2021 yılında AB kurumlarından 2 milyar doların üzerinde bir yardım elde ederek, yardım alan ülkeler arasında ilk sıraya yükselmiştir. Bu durumun en temel sebebi, AB'nin Orta Doğu'da güvenlik, terörizm ve göç alanlarında işbirliği içerisinde çalışarak "demokrasi, temel özgürlükler ve tüm vatandaşların anayasal hakları olan insan haklarını destekleyecek" bir müttefike sahip olma isteğidir (European Council, 2017). Dolayısıyla 2021 yılına gelindiğinde AB'nin bu doğrultuda kurduğu uluslararası işbirliğinde Mısır'ın Türkiye'nin alternatifi olarak öne çıktığı görülmektedir. Ayrıca Ukrayna krizi ve Suriye'de süregiden istikrarsızlıklar sebebiyle, AB'nin yardım verdiği ülkeler arasında Tablo 1'de görüleceği üzere bu iki ülkenin ağırlığı artmıştır.

Türkiye'nin AB'den yardım alan ülkeler içerisindeki payının 2015 sonrasında gerileyerek 2021'de %12'ye düşmesinin bir diğer sebebi ise, Türkiye'nin adaylık sürecinde AB perspektifinden giderek uzaklaşmış olması gerekçesiyle, AB'nin katılım öncesi yardımlarda kesintiye gitmesidir (European Commission, 2018a: 3; Adar, 2021: 8).

Öte yandan, dış yardım literatüründe pek çok çalışmada, gelişmiş ülkelerin iki yanlı dış yardım akışlarının, çok uluslu kuruluşların çok yanlı yardım akışlarına kıyasla çok daha belirgin bir biçimde birkaç ayrıcalıklı ülkeye yönelmiş olduğu, bu durumun arkasında da tarihsel sömürge ilişkileri ve buna bağlı olarak gelişen ortak dil, din ve kültürel benzerliklerin olduğu vurgulanmıştır (Peiffer & Boussalis, 2017). Tsoutsoplides (1991), AB üyesi ülkelerin ikili yardımlarıyla, Avrupa Topluluğu yardımlarını karşılaştırdığı çalışmasında, üye ülkelerin yardım dağıtım amaçlarında ihracat pazarlarına erişme amacının belirgin bir şekilde öne çıktığını, buna karşılık topluluk yardımlarının dağıtım amaçlarında ise ihracat pazarlarına erişimin yanında yardım alan ülkelerin insani ihtiyaçlarının ve ödemeler dengesi problemlerinin de belirleyici olduğunu tespit etmiştir. Tablo 1 bu açıdan değerlendirildiğinde, 2005 yılında yardım yönlendirilen 149 ülkeden yalnızca 36 tanesinin toplam dış yardımın %1'inin üzerinde dış yardım aldığı, dolayısıyla AB kurumları yardımlarında, çok uluslu yardım niteliğine uygun bir şekilde, belli ülkelere yönelik bir yoğunlaşma olmadığı görülmektedir. Ancak 2021'e gelindiğinde, toplam yardımlarda Mısır (%12), Türkiye (%12) ve Ukrayna (%7) lehine bir yoğunlaşma ortaya çıkmıştır. Bu durum AB açısından dış yardım politikasında siyasi ve güvenlikle ilgili önceliklerin öne çıkmasının bir göstergesidir.

3. Avrupa Birliği'nin Türkiye'ye Yönlendirdiği Kalkınma Yardımlarının Sektörel Bir İncelemesi

Avrupa Birliği'nde dış yardım ve bölgesel kalkınma politikalarının tarihsel gelişiminde iki temel etkenin belirleyici olduğunu söylemek mümkündür. İleri dünya ekonomisinin içinde bulunduğu konjonktür ve buna bağlı olarak değişen hakim iktisadi düşünce anlayışı, ikincisi ise zaman içerisinde yeni ülkelerin topluluğa dahil olmasıyla birlikte karşı karşıya kalınan entegrasyon problemleridir. Dolayısıyla AB'nin Türkiye'ye mali yardımlarının sektörel bir incelemesini sunan ilerleyen kısımlarda bu iki temel etken ekseninde değerlendirme yapılmıştır.

Karagöz Özenç, F. & Deniz Karakoyun, H. (2023). Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 581-613. Doi: 10.25295/fsecon.1349714

Avrupa Birliği ve Türkiye arasındaki mali işbirliği, genellikle üç dönem çerçevesinde ele alınmaktadır. Bunlar, tarihsel olarak, Gümrük Birliği Öncesi Dönem (1964-1995), Gümrük Birliği Dönemi (1996-1999) ve Adaylık Dönemi (2000 ve sonrası) şeklinde sıralanabilir. İlk iki dönem Türkiye'nin AB'ye entegrasyon sürecinin temellerini atan ve önemli alt yapı yatırımlarının kaynağını oluşturan yardımları içermektedir. Bu kısımda bu iki dönem, adaylık öncesi dönem alt başlığı altında ele alınmakta, adaylık sonrasındaki dönem ise ayrı bir alt başlık olarak ele alınmaktadır.

3.1. AB'ye Adaylık Öncesinde Yönlendirilen Mali Yardımlar

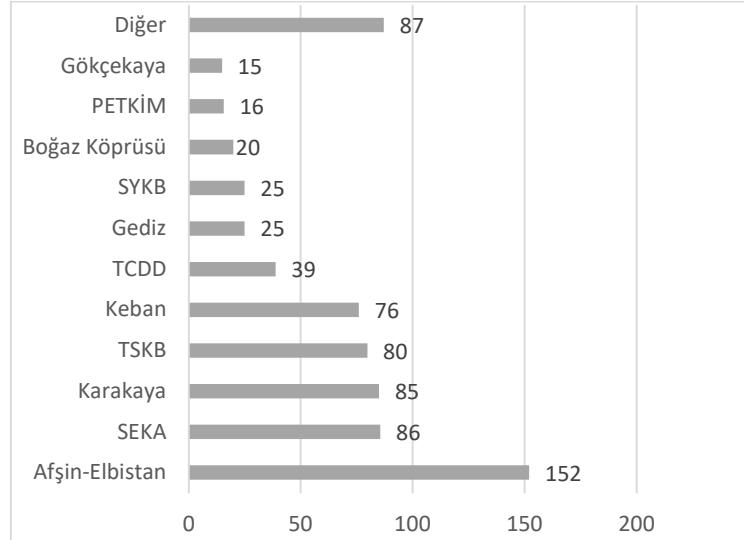
Gümrük Birliği öncesindeki dönem, Türkiye ile Avrupa Topluluğu (AT) arasındaki 1963 tarihli Ankara Antlaşması ile başlamıştır. II. Dünya Savaşı'nın yol açtığı yıkımın ardından Avrupa'nın yeniden inşası için Keynesyen politikalar ve kalkınma iktisadi öne çıkmıştır. Bu dönemde bir yandan tasarruf açığını ve sermaye birikimi yetersizliğini telafi edebilmek için devlet bütçesine yönlenen resmi kalkınma yardımları ile yatırımlar gerçekleştirilmiş, diğer yandan ise sınırlı kaynaklarla gerçekleşen bu yatırımların hangi bölgelere yönleneceği merkezîyetçi ve kademeli bir sistem içerisinde tespit edilmiştir (Eraydın, 2004: 129). AT'nin gerek topluluk içerisinde ve gerek topluluk dışında kalkınma işbirliğinin zeminini 1957 tarihli Roma Antlaşması oluşturmuştur. Antlaşmanın 2. maddesi, topluluk içinde uyumlu bir gelişme sağlanabilmesi için topluluk üyesi ülkeler arasındaki ekonomik politikaların artan bir şekilde birbirine yakınlaştırılmasını hedeflemiştir. Böylelikle uyumlu ve dengeli kalkınmaya ulaşmanın altı çizilmiş olsa da bunun için gerekli enstrümanların neler olacağı ile ilgili net bir bilgi verilmemiştir. Yapısal problemlerin çözümü ve uyum için, üç yeni ülkenin (İngiltere, İrlanda ve Danimarka) 1973'te AT'ye dâhil olmasını takiben 1975'te Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nun kurulması beklenecektir. AB'nin dış dünya ile kalkınma ve işbirliğinde ise, Roma Antlaşması ile kurulan ve üye devletlerin katkılarıyla desteklenen Avrupa Kalkınma Fonu aracı olmuştur (Mirić, 2010: 19-20).

Bu dönemde oluşturulan mali protokoller çerçevesinde Türkiye'nin sosyal ve ekonomik gelişiminin teşvik edilmesi ve üç evrede tamamlanması planlanan Gümrük Birliği üyeliği için yapılacak reformlara finansal destek sağlanması amaçlanmıştır. Bir diğer yandan ise, AT açısından bu dönem, aynı yıllarda Yunanistan ile yürütülen işbirliği ile birlikte değerlendirildiğinde, Avrupa-Akdeniz işbirliğinin başlangıcı mahiyetindedir.

1964-1982 arasındaki yılları kapsayan ilk üç mali protokol ve bir tamamlayıcı protokol kapsamında 752 milyon ECU⁶ değerinde mali yardım yönlendirilmiştir. Bu kredilerin 115 milyon ECU değerindeki kısmı AYB'nin piyasa şartlı kredilerini, geri kalanı ise AT destekli kredileri içermektedir (Koçak, 2009: 137). İlk üç mali protokolün sektörel kullanım alanları daha ayrıntılı olarak incelendiğinde, Şekil 1'de görüleceği üzere bu dönemdeki toplam yardımın yaklaşık %88'i 11 projede kullanılmıştır.

⁶ Avrupa Para Birimi (European Currency Unit-ECU) 1999 yılına kadar Avrupa parasal sistemi içerisinde kullanılan para birimidir. 1 Ocak 1999'da yerine euro kullanılmaya başlanmıştır.

Şekil 1: I., II. Ve III. Mali Protokoller Dönemindeki Mali Yardımların Kullanım Alanları (1964-1982) (milyon ECU)



Kaynak: (Karluk, 1994: 324-326).

152 milyon ECU tutarındaki en büyük dış yardım, ikinci ve üçüncü mali protokoller kapsamında düzenlenmiştir ve Kahramanmaraş ilinde "Afşin-Elbistan Linyit Kömürleri ve Termik Santrali Entegre Projesi"nin yürütülmesi çalışmalarına bu kapsamda kaynak aktarılmıştır. Ardından Türkiye Selüloz ve Kağıt Fabrikaları A.Ş.'ye (SEKA) yönlendirilen 85,6 milyon ECU tutarındaki yardım gelmektedir. SEKA'nın Çaycuma, Dalaman ve Silifke'de kurmakta olduğu kâğıt fabrikaları için AYB ile finansman anlaşması imzalanmış ve proje maliyetinin %20 veya daha fazlası AYB kredileri ile karşılanmıştır (Şimşek & Ergün, 2002: 91-93). Fırat nehri üzerinde baraj ve elektrik santrali kurulmasına yönelik Karakaya, Keban, Gökçekaya projeleri de sırasıyla 85, 76 ve 14,9 milyon ECU finansal destek almıştır ve toplamda, mali protokol fonlarının %25'ini elde etmiştir. Afşin-Elbistan projesi de dâhil edildiğinde enerji sektörüne aktarılan fon tutarı %46'ya ulaşmıştır. Türkiye Sınai Kalkınma Bankası ve Sınai Yatırım ve Kalkınma Bankası'na da mali protokoller döneminde, sırasıyla, 79,7 ve 76 milyon ECU fon aktarılmıştır. Böylelikle küçük ve orta ölçekteki sınai yatırım projelerinin finansmanına katkıda bulunulmuştur⁷. Bunların dışında, TCDD için 60 adet dizel lokomotif alımı ve yapımı, İstanbul-Adapazarı arasında demiryolu hattının elektrifikasyonu ve 15 elektrik lokomotifinin getirilmesi için toplamda 38,85 milyon ECU finansal destek sağlanmıştır. Bu destek ile projelerin toplam maliyetinin %40'tan daha fazlası karşılanabilmiştir (Şimşek & Ergün, 2002: 91-93). AB'den finansal destek sağlanan diğer önemli projeler ise, Gediz vadisinin sulanması, PETKİM tarafından İzmit'te sentetik kauçuk fabrikası kurulması ve Boğaz Köprüsü'nün yapımı işlerine yöneliktir. Diğer küçük projeler de dâhil edildiğinde, mali protokoller ve bir tamamlayıcı protokol kapsamında elde edilen 752 milyon ECU finansal desteğin %52'si enerji, %33'ü sanayi ve tarım ve %15'i ise altyapı ve ulaştırma sektörlerinde kullanılmıştır (Karluk: 1994, 321).

⁷ Kredinin kullanım yöntemi, üç ayrı kurumun işbirliğini gerektirir. Avrupa Yatırım Bankası, Maliye Bakanlığı'na kredi açar ve Maliye Bakanlığı da TSKB ve SYKB'ye aynı tutarda kredi açar. TSKB/SYKB finanse edilecek her projeyi AYB'ye sunar ve AYB de onayladığı takdirde bu krediden projeye ayrılan tutarı Maliye Bakanlığı'na bildirir.

1980 öncesi dönemin önemli bir özelliği, Türkiye’de kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT) faaliyetlerinin ekonominin her alanına yayılmış olmasıdır. Enerji santralleri, kimya ve petrokimya tesisleri, maden işletmeleri, demir-çelik işletmeleri, kâğıt fabrikaları, ulaşım hizmetleri, bankacılık gibi birçok faaliyet kolunda, devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri aracılığıyla ekonomiye bilfiil müdahil olmuştur. Bu sebeple, yukarıda sıralanan projelerde, yürütücü firmaların çoğu kamu iktisadi teşebbüsüdür. Her üç mali protokol döneminde AB’den sağlanan finansal desteklerin yaklaşık %81’i kamu kesimi projelerine aktarılmıştır⁸. AT açısından ise, dış yardımların, kamusal fon tahsisleri ve büyük ölçekli altyapı yatırımlarından bilfiil sorumlu olan Türkiye devletine yönlendirilerek geri kalmış bölgelerin gelişmiş bölgelerle arasındaki farklılıkların azaltılmasının amaçlandığı görülmektedir. Bu durum, dönemin Keynesyen bölgesel kalkınma anlayışı ile de örtüşmüştür.

AT’nin 1973’teki birinci genişleme sürecine denk gelen dönemde, dünyada kapitalizmin altın çağı sona ermiş ve petrol krizi ile tetiklenen stagfasyonist üretim krizi tüm dünyayı etkisi altına almıştır. Dünya bunalımının ardından küresel ve bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi, yatırımların bu amaçla az gelişmiş bölgelere yönlendirilmesi ve altyapının geliştirilmesi gibi amaçlar gündemden düşmüştür. AT açısından ise, bu dönemde, krizi aşmak için yeni pazarlara erişme ihtiyacı, AB’nin kalkınma işbirliğinin kapsamının genişlemesine yol açmıştır. 1975 yılında imzalanan Lomé Sözleşmesi’nde kalkınma işbirliğine gidilecek ülkeler içerisinde eski sömürge ülkelerin tamamı değil, yalnızca zengin kaynaklara ve hammaddelere sahip olan Afrika-Karayip-Pasifik ülkeleri dâhil edilmiştir (Sarıkamış Kaya, 2017: 185). Benzer şekilde, Avrupa Komisyonu’nun 1982 tarihli raporunda Akdeniz ülkelerinin iktisadi açılardan büyüyen bir pazar olarak önemi vurgulanmış ve bu pazara erişim imkânlarının kaybedilmemesi gerektiğinin altı çizilmiştir (Isaac & Kares, 2017: 12)

Öte yandan mali protokoller döneminde, Türkiye’ye aktarılan AB kurumları yardımlarının, aday ülkelerin elde ettiği yardımlara kıyasla çok düşük kaldığı gözlemlenmektedir. Aynı dönemde tam üyelik sürecinde olan⁹ Yunanistan’a 2,4 milyar ECU, İspanya’ya 1,6 milyar ECU ve Portekiz’e 1,3 milyar ECU tutarında kredi açılmıştır (Karlık, 1994: 327). Bunun sebeplerinden biri AB’nin bütünleşme sürecinde bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi ve yakınsama için aday ülkelere ciddi ölçüde kaynak aktarmasıdır¹⁰. Mali protokollerin son dönemini kapsayan 1980-1988 arasındaki yıllar ise, yalnızca Türkiye’nin kendi siyasi problemleri sebebiyle değil, AT’nin iç meselelerinden dolayı da verimsiz geçmiştir. AT açısından topluluk içerisindeki üye devletler ile topluluk kurumları arasında süregiden anlaşmazlıkların topluluk bütçesinin karar mekanizmalarına da yansıdığı bir dönem olmuştur (European Commission, 2008: 23). Bu anlaşmazlıkların önemli bir örneği, AT’nin Akdeniz ülkelerine yönelik politikalarında ortaya çıkmıştır. AT’nin 1971’de dış ticarete kendi genelleştirilmiş tercihler sistemini kurması Akdeniz

⁸ Şimşek & Ergün, 2002: 98, 100 ve Bayraktar, 2002: 20, 21’deki bilgiler kullanılarak hesaplanmıştır.

⁹ Yunanistan 1981’de, İspanya ve Portekiz ise 1986’da üye olmuştur.

¹⁰ Krugman (1991: 93) bölgesel eşitsizlikler açısından Avrupa’da nüfus ve istihdamın sanayileşmiş bölgelere doğru yoğunlaşma eğiliminin Amerika ile kıyaslandığında zayıf/sınırlı olduğunu, buna karşılık satın alma gücü açısından tam aksine piyasalardan uzakta olan çevre bölgelerin, piyasaya yakın olan merkez bölgelere kıyasla daha düşük kişi başına gelire sahip olduğunu ifade etmiştir. Bu durumun farkında olan Avrupa Komisyonu, Yunanistan’ın daha fazla finansal destek talebini takiben 1985 yılında Entegre Akdeniz Programları başlatmıştır. Bu programların amacı Fransa’nın Akdeniz kıyıları, Güney İtalya ve Yunanistan’da KOBİ’lerin, turizmin ve tarımın gelişimini desteklemek olmuştur (Mirić, 2010: 21).

ülkelerini iktisadi açıdan olumsuz etkilemiştir. Bu olumsuz etkileri gidermek için Global Akdeniz Politikası ile sınai mallarda serbest ticareti, tarımsal ürünlerin ticaretinde sınırlı ölçüde de olsa gümrük kotası muafiyetlerini içeren bir dizi önlem getirilmek istenmiş olsa da hem şeklen hem de uygulamada yetersiz kalmıştır. Bunun en temel sebebi ise, Fransa, İtalya ve 1980 sonrasındaki genişlemeyle topluluğa üye olan Yunanistan, İspanya ve Portekiz'in dâhil olduğu tarımsal ürün üreticisi ve ihracatçısı üye ülkelerin program kapsamındaki komşu Akdenizli ülkelerle gümrük muafiyeti sonrası oluşacak tarımsal rekabete girişmek ile ilgili kaygıdır. Bu üye ülkeler, AT'nin komşu Akdeniz ülkeleriyle ticari ilişkilerinde düzenlemeler yapmak yerine, bu ülkelerin ticari kayıplarını mali yardımlarla gidermek yönünde bir eğilim göstermişlerdir. AT'nin korumacı bir nitelik taşıyan Ortak Tarım Politikası da bunun yasal zeminini oluşturmuştur (Kurtbağ, 2003: 76-80). Bu açıdan değerlendirildiğinde, AT'nin dış yardımı, üçüncü ülkeler ile ticari ilişkilerin tek taraflı bir şekilde geliştirilmesi ve bu ülkelerin ticaret sonrası kayıplarının telafisi için bir araç olarak kullandığı görülmektedir.

1990'lı yılların başında ise, Doğu blokunun yıkılmasının ardından Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerini (MDAÜ) AB pazarına entegre etme ve bu ülkelerdeki vasıflı ve ucuz işgücünden yarar sağlama çabası ile başlayan süreçte, AB bütçesinden üye olmayan ülkelere ayrılan fonlarda bu geçiş ülkelerinin ağırlığı artmaya başlamıştır. Bu durumun ilk örneği, 1989'da Polonya ve Macaristan'a PHARE programı adı altında yeniden yapılanma yardımları verilmesidir. Böylelikle adı konmasa da fiilen başlayan MDAÜ genişlemesi, AB'nin eksenini, üye devletlerin Afrika ve Karayip ülkeleri ile sürmekte olan tarihsel sömürge ilişkilerinden, MDAÜ ülkelerinin "Avrupalılaştırılması"na kaydırmıştır (Hughes vd., 2005: 13; Kurtbağ, 2003: 81). Bu bakımdan, önceki dönemdeki anlaşmazlıkların, tekil devletlerin öncelikleri yerine AB kurumsal kimliği lehine bir eğilim ile sonuçlandığı söylenebilir. Tüm bunların bir sonucu olarak, Türkiye'ye yönlendirilen yardımlar, 1996'daki Gümrük Birliği üyeliğine kadar görece sınırlı ölçülerde tutulmuştur. Bu durumun bir sebebi, AB ülkelerinin parasal birliğe geçişte Maastricht Kriterlerini karşılayabilmek için mali harcamalarını disipline etme çabalarından kaynaklanmıştır (Robb, 2004: 32). Bu durum AB üyelerinin katkılarıyla finanse edilen AB kurumları dış yardımlarında da azalma anlamına gelmiştir. 1990-1996 döneminde Avrupa Yatırım Bankası genişleme kapsamında Doğu Avrupa ülkelerine yaklaşık 5 milyar Euro kredi ayırmıştır¹¹. Aynı dönemde, AB, Doğu'ya genişleme ile göz ardı edilen Akdeniz ülkeleri ile bölgesel işbirliğini yeniden canlandırabilmek için Yenileştirilmiş Akdeniz Politikası adıyla yeni bir çerçeve gündeme getirmiş ve bu doğrultuda yaklaşık 2 milyar Euro bütçe ayırmıştır. Türkiye'ye de bu kapsamda yürütülen Avrupa-Akdeniz işbirliği programları çerçevesinde 1992-1996 yıllarını kapsayan dönemde 339,5 milyon ECU AYB kredisi sağlanmıştır. Bu miktar, AB'nin bu çerçevede sağladığı fonların %16,7'sini oluşturmaktadır. Bu kredinin yarısı (170 milyon ECU), çoğunluğu belediyelerle işbirliği içerisinde olmak üzere, kanalizasyon, hava kirliliğini önleme, endüstriyel atık yönetimi gibi çevre projelerine aktarılmıştır. Geri kalan kısmı ise,

¹¹ Bu kredilerden ise en çok pay alan ülkeler, sırasıyla 1406 milyon euro ile Polonya (%27,5), 917 milyon euro ile Çek Cumhuriyeti (%18), 872 milyon euro ile Macaristan (%17), 808 milyon euro ile Romanya (%15,8) olmuştur. Bu tutarlar, Türkiye'nin aynı dönemde almış olduğu 339,5 milyon euroluk yardım ile kıyaslandığında, Doğu Avrupa ülkelerinin AB açısından önemi daha belirgin hale gelmektedir. Oranlar, Karabacak'ın (2004: 104) çalışmasındaki verilerden hareketle hesaplanmıştır.

Karagöz Özenç, F. & Deniz Karakoyun, H. (2023). Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 581-613. Doi: 10.25295/fsecon.1349714

BOTAŞ, TEAŞ, TCDD ve PTT'nin ilgili alanlardaki projelerinde kullanılmıştır (Bayraktar, 2002: 28-29).

AB'nin Akdeniz ülkeleriyle olan işbirliği 1990'ların ikinci yarısında da devam etmiş, gerek 30 Ekim 1995 tarihli Türkiye-AB Ortaklık Konseyi toplantısı neticesinde Türkiye ile yapılan Gümrük Birliği antlaşması, gerekse AB ile Türkiye'nin de dâhil olduğu Akdeniz ülkeleri arasında kabul edilen 28 Kasım 1995 tarihli Barselona Bildirisi¹² ile AB'nin Türkiye ile kalkınma işbirliği yeni bir döneme girmiştir. Her iki antlaşmanın da temelinde yer alan ekonomik ve mali ortaklık çerçevesinde, dönemin neoliberal uzlaşma anlayışı ile uyumlu bir şekilde, 2010 yılına kadar Akdeniz bölgesinde bir serbest ticaret bölgesi kurulması ve bu süreçte sanayi ürünlerinde tüm tarifelerin ve tarife dışı engellerin kaldırılması, tarımsal ürün ve hizmet ticaretinde ise "aşamalı olarak" serbestleşmeye gidilmesi hedeflenmiştir. Böylelikle yaratılacak olan daha büyük pazarlar ile bölgenin, doğrudan yabancı yatırımlar için daha cazip hale geleceği ve sermaye girişleri ile birlikte arzulan büyümenin yakalanabileceği iddia edilmiştir. Ayrıca bu türden iktisadi önceliklerin yanında başta göç sorunu olmak üzere Akdeniz ülkelerinde süregiden siyasi istikrarsızlıkların AB'ye olumsuz etkilerini önlemek için Barselona Bildirisi'ne güvenlikle ilgili öncelikler de eklenmiştir (European Commission, 2000: 16-17). AB'nin, Akdeniz ülkelerinin görece karşılaştırmalı üstünlüğe sahip olduğu tarımsal ürünlerde kendi ortak tarım politikasından taviz vermeden kuracağı bir serbest ticaret bölgesinin esasında kimin yararına olacağı ise oldukça tartışmalı bir husustur. Ne var ki bu hedeflerin bir uzantısı olarak, ortaklığın temel yardım mekanizması olan MEDA I (1995-1999) ile birlikte, yardımların yönlendirildiği projelerde dış ticaret mevzuatı ile ilgili düzenlemeler ön plana çıkmıştır. MEDA I ile tüm Akdeniz ülkelerine yaklaşık 3,4 milyar Euro tutarında yardım yönlendirilmesi taahhüt edilmiştir. Buna ek olarak da AYB'nin kredilerinden de ayrı bir kaynak ayrılmıştır. Türkiye'ye ise MEDA I kapsamında 1996-1999 arasındaki dönemde 55 proje için 376 milyon ECU hibe ve Avrupa Akdeniz Ortaklığı-EUROMED (1997-1999) kapsamında ise 205 milyon ECU AYB kredisi verilmesi taahhüt edilmiştir. Bu miktarlar, AB bütçesinden ilgili başlıklara ayrılan fonların, sırasıyla, %11 ve %6'sını oluşturmaktadır (Bayraktar, 2002: 31; Yıldız & Yardımcıoğlu, 2005: 89; T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, 2012: 2). Bunun yanında, Türkiye ile yapılan ortaklık konseyi toplantısında gerek Gümrük Birliği'nin olumsuz etkilerini ve Türkiye aleyhine yaşanan vergi kayıplarını telafi etmek için gerekse AB ile Türkiye arasındaki gelişmişlik ve buna bağlı olarak rekabet gücü farklılıklarının azaltılabilmesi için, mali işbirliğinin yeniden başlatılması vurgulanmış olsa da, Avrupa Birliği Konseyi'nde oybirliği sağlanamadığı için program önerisi gerçekleşmemiştir¹³.

Şekil 2'de 1996-1999 döneminde MEDA I ve EUROMED kapsamında hibe ve kredi şeklinde yönlendirilen toplam yardımların kullanım alanları gösterilmiştir. Buna göre, yerel yönetimlere aktarılan kaynakların %43 ile en büyük paya sahip olduğu görülmektedir. Bu kapsamda, Şanlıurfa, Adana, Tarsus, Diyarbakır, İzmit belediyelerinin atık su arıtma, kanalizasyon, içme

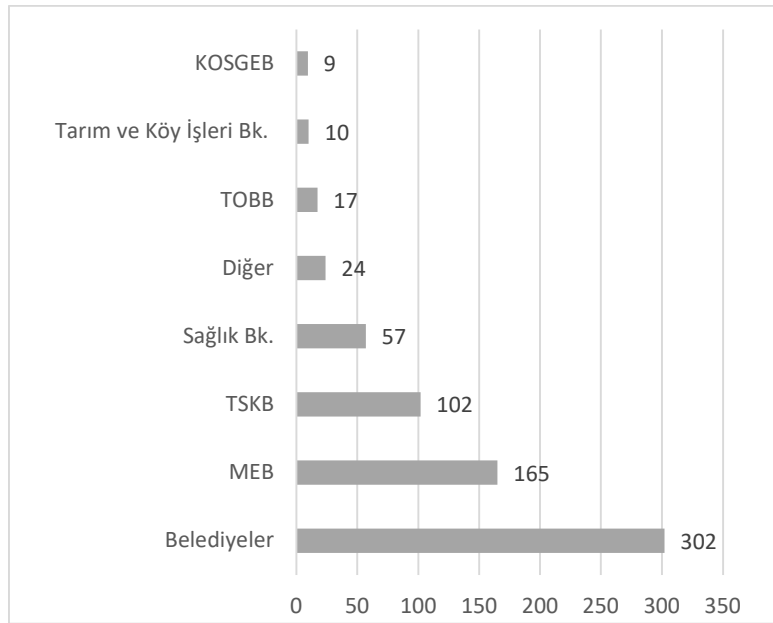
¹² Barselona Bildirisi, Barselona'da düzenlenen Avrupa-Akdeniz işbirliği konferansının sonuç bildirgesidir. Bu konferansa 15 AB üyesi ülke ile Türkiye, Cezayir, Mısır, Kıbrıs, İsrail, Ürdün, Lübnan, Malta, Fas, Filistin, Suriye, Tunus'tan oluşan 12 Akdeniz ülkesi katılmıştır.

¹³ Bu çerçevede, Gümrük Birliği'nin uygulamaya konmasından sonraki beş yıllık dönemde kullanılmak üzere 375 milyon ECU tutarında Gümrük Birliği Özel Yardımı ve Türkiye ekonomisini daha rekabetçi hale getirmek için AYB tarafından 750 milyon ECU tutarında ek kredi tahsis edilmesi planlanmıştır. Ancak Yunanistan'ın veto etmesi sebebiyle bu yardımlar gerçekleşmemiştir (Yıldız & Yardımcıoğlu, 2005: 89).

Karagöz Özenç, F. & Deniz Karakoyun, H. (2023). Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 581-613. Doi: 10.25295/fsecon.1349714

suyu temini konularındaki projeleri desteklenmiştir. Belediyelerin AB'nin kalkınma işbirliğinde ilk sırayı alması, dönemin bölgesel kalkınma anlayışı ile uyumlu bir dönüşümü göstermektedir. 1990'larda küreselleşmenin hız kazanması ile birlikte, yerel birimler küresel ilişkiler içerisindeki göreceli önemlerine göre tanımlanmış ve yerel-küresel etkileşimi içerisinde yerelin sürdürülebilir gelişmesini sağlayacak rekabet gücü ön plana çıkmıştır (Pike vd., 2006: 4). Bu aşamada, ulus altı düzlemde bölgesel ve yerel yönetimlerin âdemi merkezîyetçi bir anlayışla desteklendiği görülmektedir (Kargı, 2009: 22-23).

Şekil 2: Avrupa-Akdeniz İşbirliği Çerçevesi'nde Yönlendirilen Yardımların Kullanım Alanları (milyon euro)¹⁴



Kaynak: Yeğen (2009: 144-147)

Ayrıca Şekil 2'de yer alan Milli Eğitim Bakanlığı'nın temel eğitim, mesleki eğitim ve çıraklık eğitimi projelerine yönelik olarak verilen 165 milyon euro tutarındaki AB katkısı ise bu kapsamdaki toplam yardımlarda yaklaşık %24'lük bir paya sahiptir. KOSGEB ve TSKB'nin yürüttüğü projelerin önemli bir kısmı, mali protokoller dönemine benzer şekilde, KOBİ'lerin geliştirilmesi ve desteklenmesine yönelik olmuştur. TOBB'un "Avrupa-Türkiye İş Merkezleri'nin Kurulması" projesi de dâhil edildiğinde, bu üç kurum vasıtasıyla, KOBİ'lerin rekabetçilik düzeyinin artırılmasına yönelik aktarılan kaynaklar, bu dönemdeki toplam AB yardımlarının %18,7'sini oluşturmaktadır. Son olarak, Sağlık Bakanlığı, Tarım Bakanlığı ve görece çok düşük bütçeli projeler için desteklenen bir dizi STK da yine bu dönemde AB kurumlarının dış yardımlarından yararlanmışlardır.

Öte yandan MEDA II sürecini kapsayan 2000-2006 döneminde, Akdeniz ülkelerine toplamda 5,35 milyar euroluk bir fon tahsis edilmiştir (European Commission, 2005: 13). 11 Eylül sonrası dönemi kapsayan MEDA II'de terörizm, göç, göçmenlerin sosyal entegrasyonu, organize suç ve uyuşturucu kaçakçılığı ile mücadele gibi adalet ve içişlerini ilgilendiren konular ön plana

¹⁴ Yeğen'in (2009: 144-147) çalışmasında yer alan MEDA I ve EUROMED mikro yardım verilerinden hareketle yazar tarafından oluşturulmuştur.

Karagöz Özenç, F. & Deniz Karakoyun, H. (2023). Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 581-613. Doi: 10.25295/fsecon.1349714

çıkıştır. Türkiye'ye ise, MEDA II kapsamında toplam 890 milyon euro kaynak ayrılmışsa da (yıllık 127 milyon euro), Türkiye adaylık statüsünün ardından 2002 yılından itibaren MEDA II kapsamı dışında bırakılmıştır. Yine bu dönemde GAP bölgesel gelişimi projesine tahsis edilmek üzere, (i) Gümrük Birliği'nin Güçlendirilmesine İlişkin Tüzük kapsamında 2000-2002 yılları için 15 milyon euro hibe ve (ii) Ekonomik ve Sosyal Kalkınmanın Güçlendirilmesine İlişkin Avrupa Stratejisi kapsamında 2000-2002 yılları için 45 milyon euro hibe nitelikli kaynak ayrılmış olsa da, gerek bu kaynaklar, gerekse MEDA II kapsamında öngörülen dış yardımlar, adaylık sonrası tek çerçeve tüzüğe geçilmesi ile birlikte tek bir bütçe kalemine aktarılmıştır (Yıldız & Yardımcıoğlu, 2005: 92).

3.2. AB'ye Adaylık Sonrası Yönlendirilen Yardımlar

Avrupa Birliği'nin 10-11 Aralık 1999 tarihinde gerçekleştirdiği Helsinki Zirvesinde Türkiye'nin tam üyeliğe adaylığının kabul edilmesiyle, Türkiye ile AB arasındaki mali işbirliği de tam üyeliğe aday diğer ülkelerde olduğu gibi yeniden yapılanma sürecine girmiştir. Bu dönemde Avrupa Kurumları ve Türkiye arasındaki mali işbirliği, Avrupa Komisyonu'nun katılım öncesi yardımları ve AYB kredileri olmak üzere temel olarak iki kanaldan yönlendirilmeye devam etmiştir.

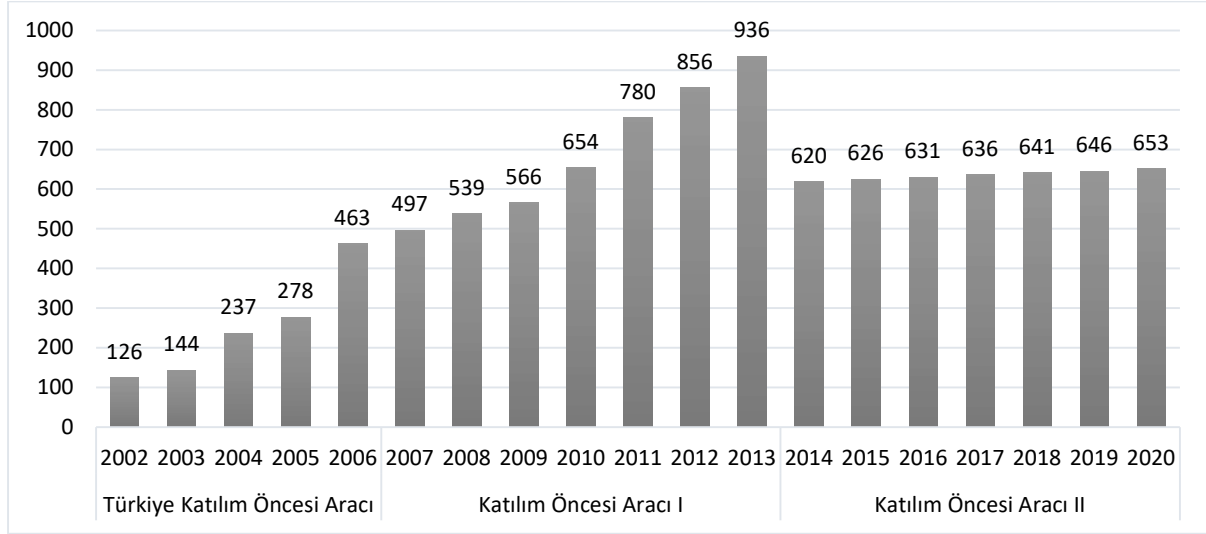
3.2.1. Avrupa Komisyonu Tarafından Sağlanan Katılım Öncesi Yardımlar

Adaylık süreci ile birlikte, Avrupa Komisyonu tarafından yönlendirilen yardımların yalnızca adı değişmemiş, aynı zamanda miktarı, kuralları, uygulama mekanizmaları, işleyiş prosedürleri tamamen farklı yeni bir dönem başlamıştır.

Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardıma Dair Çerçeve Tüzük'ün 01.01.2002 tarihinde AB Resmi Gazetesi'nde yayınlanarak yürürlüğe girmesinin ardından, 1996-2001 yıllarını kapsayan Avrupa Akdeniz İşbirliği anlaşması, Gümrük Birliği'nin Güçlendirilmesine İlişkin Avrupa Stratejisi ve Ekonomik ve Sosyal Kalkınmaya Yönelik Avrupa Stratejisi programları kapsamında Türkiye'ye yapılacak olan yardımlar tek bir yasal metin altında toplanmıştır (T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2007: 5). Böylelikle mali yardımlar Katılım Ortaklığı Belgesi'nin öncelikleriyle uyumlu hale getirilmiştir. Ayrıca katılım öncesi yardımlar, AB'nin koşullu yardım stratejisinin en önemli araçlarından biridir. AB, katılım sürecinde yeni bir faslın açılması, belirli kıstasların sağlanmasına bağlıdır (Bürgin, 2021: 220). Dolayısıyla Türkiye açısından AB mali yardımların niteliği, katılım sürecinin başlaması ile birlikte bu açıdan da değişmiştir.

Bu çerçeve içerisinde, katılım öncesi yardımlar, çok yıllık operasyonel programlar şeklinde hazırlanıp, 2002'den beri, birbirini takip eden üç mali araç tarafından sağlanmaktadır: Türkiye Katılım Öncesi Aracı, Katılım Öncesi Aracı I (Instrument for Pre-accession I-IPA I) ve Katılım Öncesi Aracı II (Instrument for Pre-accession II-IPA II). Şekil 3'te yıllara göre bu fonların miktarları belirtilmektedir. 2002-2006 yıllarını kapsayan ilk dönemde 1,2 milyar euro, IPA I ile birlikte 4,8 milyar Euro ve IPA II ile birlikte 4,4 milyar Euro olmak üzere toplamda 10,6 milyar euro'luk bir fon katılım öncesi aracına tahsis edilmiştir.

Şekil 3: Türkiye'ye Yönlendirilen Katılım Öncesi Fonlar, 2002-2020 (milyon euro)



Kaynak: Blomeyer vd. (2016: 71)

Bu fonlar, Avrupa Komisyonu tarafından tüm aday ülkeler için oluşturulmuş ortak bir katılım öncesi mali yardım bütçesinden ayrılmaktadır. IPA I döneminde 11,5 milyar euro değerinde olan bu bütçenin %41,7'si, IPA II döneminde 11,7 milyar euro olarak belirlenen bütçenin %37,6'sı Türkiye'ye aktarılmıştır. Bu oranlarla Türkiye'ye, Arnavutluk, Bosna Hersek, Makedonya, Kosova, Montenegro, Sırbistan ve IPA I sonrasında üyeliğe geçen Hırvatistan'ın elde ettiği fonların çok üzerinde bir kaynak aktarılmıştır. Ne var ki kişi başına düşen yardım miktarı açısından değerlendirildiğinde, elde edilen yardım oldukça düşüktür. Örneğin, Montenegro'ya dağıtılan kişi başına yardım miktarı Türkiye'ye dağıtılmış olsa, IPA II döneminde Türkiye'ye toplamda 34 milyar euro kaynak aktarılması gerekirdi (Blomeyer vd., 2016: 76). Dolayısıyla, dış yardım literatüründe sıklıkla ifade edilen küçük ülke sapmasının AB katılım öncesi mali yardımları için de geçerli olduğunu söylemek mümkündür.

2002-2006 yıllarını kapsayan dönemde¹⁵ 164 adet proje yürütülmüştür (T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, 2012: 3). Bu projelerin önemli bir kısmı, sektörel ihtiyaçları gidermeye yönelik desteklerden ziyade, AB mevzuat uyumunu sağlamak ile ilgilidir.¹⁶ Bunun yanında da AB ile ekonomik ve sosyal uyum amacıyla, bölgesel kalkınma, KOBİ'ler, sosyal politika gibi başlıklardaki projeler de desteklenmektedir. Bu projelerin AB sektörel hedefleri arasında dağılımını gösteren Tablo 2'ye bakıldığında ise, dış yardımın yaklaşık %21'inin topluluk programları ve AB'ye uyum kapsamında yürütülmekte olan projelere hibe niteliğindeki

¹⁵ Her ne kadar çalışmada 2002-2006 yılları arasında yürütülen projeler Türkiye Katılım Öncesi Aracı olarak ifade edilmiş olsa da sonraki dönemlerde uygulanmakta olanlardan yönetsel açıdan önemli ölçüde ayrılmaktadır. Esasen, 2007 yılından itibaren IPA I ile birlikte tek bir çerçeve mekanizmaya geçilmiş ve öncesinde ihalelerin yürütülmesi T.C. Hazine Bakanlığı altında yer alan Merkezi Finans ve İhale Birimi'nin sorumluluğundayken, IPA I ile birlikte AB Genişlemeden Sorumlu Genel Müdürlüğü'nün (DG ELARG/NEAR), ilk iki bileşenin sorumluluğunu üstlenmesi, diğer bileşenlerin ise ilgili genel müdürlükler tarafından yürütülmesi planlanmıştır.

¹⁶ Örneğin, 2003 yılında balıkçılık sektörüne yönlendirilen 6,16 milyon euroluk yardım, balıkçılık sektörünün yasal ve idari olarak AB mevzuatına uyumu ile ilgilidir. Benzer şekilde, tüketicinin korunması, organik tarım, karayolu taşımacılığı vb. alanlarda mevzuat veya müktesebat uyumu çalışmaları da yine bu dönemde yoğun bir şekilde yürütülmüştür. İlgili proje açıklamaları için bkz.: T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (2007: 21-45).

Karagöz Özenç, F. & Deniz Karakoyun, H. (2023). Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 581-613. Doi: 10.25295/fsecon.1349714

destekler olduğu, %14,8'inin bölgesel kalkınma, %11,9'unun siyasi, hukuki ve demokratik kriterler ile ilgili olduğu görülmektedir. Bunların yanında tarım ve balıkçılık, çevre, sosyal politika ve istihdam alanlarına da %10'un üzerinde kaynak aktarılmıştır.¹⁷

Topluluk programları¹⁸ ve AB'ye uyum kapsamında yürütülen işbirliği açısından önemli bir husus, Avrupa Komisyonu'nun topluluk programlarına katılımın, üye ülkeler için zorunlu, aday ülkeler için ise isteğe bağlı oluşudur. Türkiye'ye, bu çerçevede aktarılan fonların kullanımı Dışişleri Bakanlığı'nın sorumluluğundadır. Türkiye, katılmayı tercih ettiği topluluk programları için bir katkı payı ödemektedir. Bu katkı payının bir kısmı da hibe niteliğindeki AB mali yardımları ile finanse edilmektedir. 2002-2006 arasındaki yılları kapsayan dönemde Türkiye'nin katılmış olduğu topluluk programlarının toplam bütçesi içerisinde AB katkısının payı ortalama olarak hesaplandığında %41'dir.¹⁹ Diğer bir ifadeyle topluluk programı kapsamında yürütülen bir proje için kaynakların yarıya yakın bir kısmı katılım öncesi mali yardım ile finanse edilmiştir.

Bu dönemde AB mali yardımı ile fon sağlanan ikinci büyük başlık olan "bölgesel kalkınma" içerisindeki yardımların çok büyük bir kısmı ise istatistiki bölge birimleri sınıflandırmasına (nomenclature of territorial units for statistics-NUTS) göre Türkiye'nin 12 öncelikli bölgesindeki ekonomik faaliyetlere yönlendirilmiştir²⁰. Avrupa Birliği Konseyi'nin, bu dönemde AB politikalarının 2000-2006 dönemindeki çerçevesini oluşturmak üzere kabul ettiği "Gündem 2000" belgesinde yeni ülkelerin birliğe dâhil edilmesiyle oluşacak bölgeler arasındaki eşitsizliklerin giderilmesi amacıyla bölgesel politikalarda reform yapılması ihtiyacı vurgulanmıştır (Bayraktar, 2002: 26). Dolayısıyla Türkiye'nin adaylık süreci ile birlikte AB dış yardımlarında bölgesel kalkınma amacının öne çıktığı görülmektedir. 2000-2006 döneminde, topluluk bütçesinin üçte biri geri kalmış bölgelerin kalkınması hedefiyle bölgesel politikalarla ilgili projelere yönlendirilmiştir. Bu süreçteki finansal aktarım mekanizması ise Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu'dur. 2000-2006 dönemi için yapısal fonların toplam bütçesi 195 milyar Euro olarak belirlenmiştir. (Reeves, 2005: 2-3). Aşağıdaki Şekil 4'te 2001-2006 yılları arasında bölgesel kalkınma amacıyla Türkiye'ye aktarılan fonlar sıralanmıştır. Bu fonların ilk ikisi, Türkiye'nin Avrupa-Akdeniz İşbirliği çerçevesinde almış olduğu bölgesel kalkınma yardımlarını göstermektedir. 2002 yılından itibaren Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi'ne²¹ geçilmesiyle birlikte bölgesel kalkınma için aktarılan fonlar, katılım öncesi mali yardım aracı kapsamında

¹⁷ T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (2007: 13) kaynakların sektörel dağılımı ile ilgili farklı oranlar tespit etmiştir. Tablo 2'deki oranlara ise, aynı yayının 2002-2006 yıllarına dair sunduğu mikro veriler yeniden gruplandırıldığında ulaşılmıştır.

¹⁸ Topluluk programları, belirli bir süre için topluluk politikaları ile ilgili belirli alanları kapsayacak şekilde AB üye ülkeleri ve aday ülkeler arasında işbirliğini teşvik etmek ve bu alanlardaki uygulamalar hakkında karşılıklı bilgi sahibi olup, birbirine yakınsama potansiyelini ortaya çıkarmak için uygulanan faaliyetler bütünüdür. Bu programların ayrıntılı bir listesi için bakınız: T. C. Başbakanlık, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, https://www.ab.gov.tr/files/SBYPB/ToplulukProgramlari/tp_sunumu.pdf

¹⁹ T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (2007) içerisindeki mikro verilerden hareketle hesaplanmıştır.

²⁰ Türkiye'nin AB adaylığının ardından 2002 yılında NUTS ile uyum çerçevesinde üç düzeyde istatistiki bölge birimleri sınıflandırması yapılmıştır. Bakanlar Kurulu kararınca bu sınıflandırmanın bölgesel politikaların belirlenmesinde esas teşkil etmesine karar verilmiştir (Koçberber, 2006: 40).

²¹ Merkezi olmayan yapılanma modeli, hayata geçirilecek olan projelerin seçiminin Komisyon yerine aday ülkeler tarafından gerçekleştirilmesini benimsemektedir. Projelerin programlama, koordinasyon ve uygulanmasından farklı birimler sorumludur.

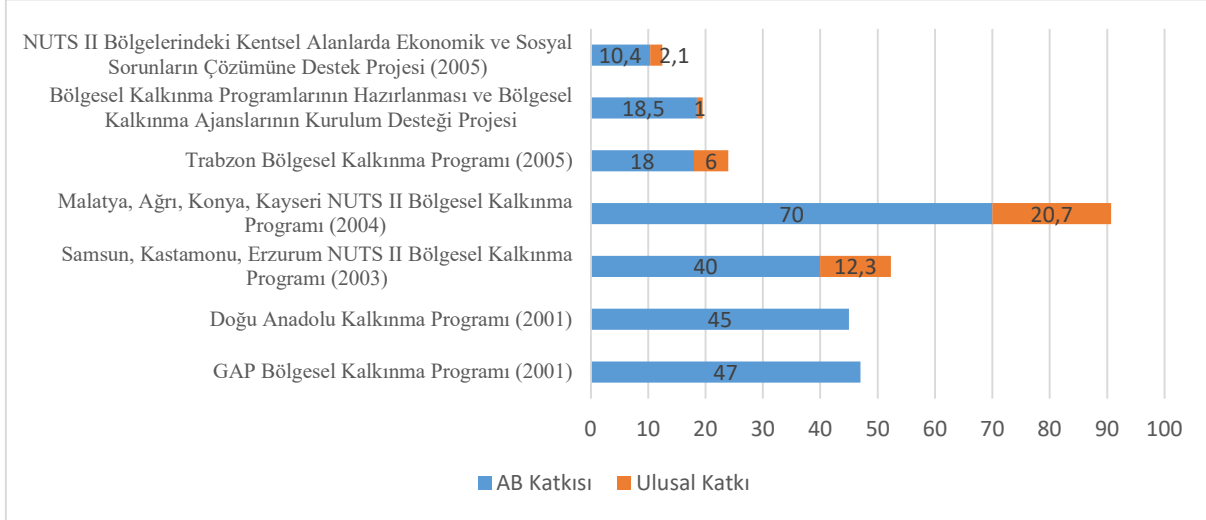
Karagöz Özenç, F. & Deniz Karakoyun, H. (2023). Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 581-613. Doi: 10.25295/fsecon.1349714

yürütölmeye başlanmış ve bu çerçevede yürütölen programlara yardım alan öлке bütçesinden de %25 oranında katkı yapılmaya başlanmıştır.

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ve GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı tarafından yürütölmekte olan bölgesel kalkınma projelerine aktarılan fonların Şekil 4'te içeriklerine bakıldığında, 2001 yılında GAP bölgesine yönlendirilen 47 milyon euro değerindeki yardım, kırsal kalkınma, kültürel miras ve KOBİ'lere yönelik destekleri içermektedir. Aynı yıl Doğu Anadolu bölgesine ise kapasite inşası, tarım ve kırsal kalkınma alanında çiftçilerin üretim yöntemleri, bilgi ve yeterliliklerinin geliştirilmesi, kooperatiflerin kurulması ve pazarın geliştirilmesi amaçlarıyla, KOBİ'lere danışmanlık ve eğitim amaçlarıyla, turizm ve çevre alanında bölgenin bir turizm merkezi olarak öneminin artırılması amacıyla ve son olarak kadın ve çocuklara yönelik mobil sağlık birimlerinin tedariki amacıyla 45 milyon Euro dış yardım yönlendirilmiştir. 2003, 2004 ve 2005 yıllarında hazırlanan programlarda ise, temel olarak küçük ölçekli alt yapı yatırımları, KOBİ'lerin desteklenmesi ve yerel kalkınma girişimlerine destek verilmesi amaçları öne çıkmıştır (Reeves, 2005: 9-10). Malatya, Ağrı Konya, Kayseri NUTS II Bölgesel Kalkınma programının, 90,7 milyon euro ile bu dönemdeki en fazla yardımı elde ettiği görölmektedir. Bu kapsamda bölgesel karaktere sahip olması öncelikli olmak kaydıyla tarımsal eğitim ve etkinliklerin, yerel kalkınma girişimlerinin, KOBİ'lerin ve küçük ölçekli altyapı yatırımlarının desteklenmesi hedeflenmiştir (Resmi Gazete, 2005: 17). Kentsel alanlarda ekonomik ve sosyal sorunların çözümüne destek projesi kapsamında ise Erzurum, Şanlıurfa, Diyarbakır ve Gaziantep yerel idarelerine yönelik olarak da 12,5 milyon euro yönlendirilmiştir.

Bölgesel kalkınma yardımlarının sektörel içeriği incelendiğinde, Yeni Bölgeselcilik yaklaşımının hâkim olduğu görölmektedir. Bu yaklaşımda, bölgelerin uluslararası alanda rekabetçiliğinin arttırılması için neo-klasik ve Keynesyen yaklaşımlardan farklı olarak, bölgenin sosyokültürel ve kurumsal açıdan farklılaşmış yerel dinamiklerinin öne çıkartılması, bölgelerin büyüme kaynağı olarak bilgi üretme ve yenilikçilik kapasitelerinin geliştirilmesi, merkezi politikalardan ziyade KOBİ ve yerel girişimciliğin desteklenmesi önemlidir (Dulupçu, vd., 2010: 242). Uzun yıllar bölgesel kalkınma planları uygulamış bir öлке olmasına rağmen, Türkiye'nin bölgesel kalkınma modeli, DPT aracılığıyla planlanmış merkezi bir anlayışla yürütölmüştür (Massicard, 2009: 27). Dolayısıyla AB'nin Türkiye'ye bu çerçevede âdemi merkeziyetçi bir kalkınma anlayışını sunduğu görölmektedir.

Şekil 4: 2001-2006 Yılları Arası Bölgesel Kalkınma Programlarına Yapılan AB Yardımları (milyon euro)²²



Kaynak: (Reeves, 2005: 8-9; T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2007: 28, 34, 35).

Ayrıca Şekil 4'te görüleceği üzere 2005 yılında bölgesel kalkınma programlarının oluşturulması için teknik desteğin yanında, AB'nin 2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde önerilen bölgesel kalkınma ajanslarının kurulması için 19,5 milyon euro yönlendirilmiştir. Bölgesel kalkınma ajansları da AB'nin bölgesel politikalarında yer bulan yeni bölgeselcilik yaklaşımının bir uzantısı niteliğindedir. Bu kuruluşlar, kamu otoritesinin merkezîyetçi anlayışından uzak, bölgesel politikaların oluşturulmasında yerel ile sürekli etkileşim halinde olması beklenen, yerel aktörlerin tasarladığı projelerin genel koşullarını belirleyen ve takibini sağlayan daha toleranslı kurumlar olarak öne çıkmaktadır (Barca vd., 2012: 139-140). Bu doğrultuda, Türkiye'de 2006 yılında yürürlüğe giren kanun ile bölgesel kalkınma ajansları faaliyetlerine başlamıştır. Buna göre, kalkınma ajanslarının görev ve amaçları arasında, kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak, bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak yer almaktadır (Koçberber, 2006: 41-42).

Avrupa Komisyonu, 2007-2013 arasındaki yılları kapsayan 4. Mali Perspektif²³ ile AB'nin bütçe yapısını politika önceliklerini yansıtacak şekilde yeniden düzenlemiş ve sürdürülebilir kalkınma, doğal kaynak yönetimi, Avrupa vatandaşlığı ve bölgesel değil küresel bir güç olma gibi hususlar bütçe yapısında ön plana geçmiştir (Taş, 2006: 132). Bu doğrultuda aday ve üçüncü ülkelere yönelik olarak yürütülen dış faaliyetler ise, "küresel bir ortak olarak AB" başlığı

²² GAP ve Doğu Anadolu Kalkınma Programları için Reeves (2005: 8-9); Diğerleri için T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (2007: 28, 34, 35) çalışmalarında yer alana verilerden hareketle oluşturulmuştur.

²³ Mali perspektifler, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ve AB'nin harcamalarına belirli bir bütçe disiplini çerçevesinde sınır koyan ve birden fazla yıla yayılan planlardır. Buna göre ilgili mali dönem içerisinde AB'nin yapacağı harcamalar başlıklar halinde sınıflandırılır.

Karagöz Özenç, F. & Deniz Karakoyun, H. (2023). Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 581-613. Doi: 10.25295/fsecon.1349714

altında toplanmıştır.²⁴ Katılım sürecindeki ülkelere yönelik dış mali yardımların etkinliğini arttırmak için ise yeni bir yardım aracı geliştirilmesi öngörülmüştür. Katılım Öncesi Aracı I (IPA I) ile birlikte, öncesinde çeşitli mali yardım programları (ISPA, SAPARD, PHARE, CARDS, Türkiye Tüzüğü) kapsamında sağlanan mali yardımlar, tek bir çerçeve mekanizma altında toplanmıştır. Bu durumun en önemli sebeplerinden biri, 2004 bütünleşmesinin ardından coğrafi sınırları ve nüfusu genişleyen AB'nin, yeni üyeleri Birlik'e hızla uyumlayabileceği ve AB ekonomisinin daha rekabetçi bir yapıya kavuşturulacağı, hantal olmayan bir uyum politikasının geliştirilmesi ihtiyacıdır (Can & Akdenizli Kocagül, 2008: 48). Bir diğer sebep ise, bir önceki ile bağlantılı olarak, AB'nin IPA I ile birlikte fonların dağıtımında, önceki programlardan farklı olarak, yardım alan ülkenin ihtiyaç ve taleplerinden ziyade, AB'ye katılıma odaklanan bir yaklaşıma geçişidir. IPA I öncesinde aday ülkelerin kendi politik ve iktisadi reformlarına teknik ve finansal destek vermek daha öncelikliyken, IPA I ile birlikte fonların yalnızca AB'ye katılım stratejisi ile uyumlu olduğu AB tarafından kabul edilmiş alanlarda kullanılması hedeflenmiştir (Koeth, 2014: 3). Bu kapsamda beş adet bileşen belirlenmiştir. Bunlar, Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma, Sınır Ötesi İşbirliği, Bölgesel Kalkınma, İnsan Kaynakları Gelişimi ve Kırsal Kalkınmadır. Potansiyel aday ülkeler, yalnızca ilk iki bileşenden yararlanabiliyorken, aday ülkeler tüm bileşenler çerçevesindeki yardımlara ulaşabilmektedir (Yeğen, 2009: 55). Son üç bileşen, AB ekonomisine yakınsayabilmek için gerekli iktisadi kalkınma projelerine yönelik olarak bölgesel eşitsizlikleri gidermeyi, istihdam yaratmayı ve tarımı modernize etmeyi amaçlamaktadırlar. Bu amaçlara yalnızca AB mali yardımları ile ulaşmak mümkün olmamakla birlikte, temel alt yapı problemlerinin giderilmesi, iş gücünün gerekli beceri ve mesleki eğitim düzeyini kazanması, bilgi ve iletişim teknolojilerine geniş ölçüde ulaşımın sağlanması ve yenilikçilik yatırımları yapılması öncelikle üzerinde durulan hususlardır.

Türkiye'ye ise, Tablo 2'de görüleceği üzere, IPA I döneminde Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma ile Bölgesel Kalkınma bileşenlerine en fazla fonun aktarıldığı görülmektedir. Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma bileşeni, hukuk sistemi ile ilgili düzenlemelerin yanında sivil toplumun güçlendirilmesi yoluyla yönetişimin arttırılmasına yönelik programları içermektedir. Bu dönemde hukukun üstünlüğü alt bileşenine, 548,7 milyon euro, yönetim alt bileşenine ise 681,7 milyon euro yönlendirilmiştir. Bunun dışında 388,17 milyon euro ise diğer geçiş yardımı ve kurumsal yapılanma fonlarına yönlendirilmiştir (European Court of Auditors, 2018: Annex III)²⁵.

²⁴ Katılım Öncesi Mali Yardım, Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı, Kalkınma İşbirliği Aracı, İnsani Yardım ve Acil Yardım Rezervi gibi harcamalar bu başlık altında toplanmıştır.

²⁵ Tablo 2'de Geçiş Yardımı ve Kurumsal İnşa alt bileşenlerinin değerleri belirtilmemiştir. Bunun sebebi, IPA I için tüm bileşenlere dair verilerin topluca farklı bir kaynaktan elde edilmiş olmasıdır. Buna karşılık bu değerlerin metin içerisinde ek bir bilgi olarak belirtilmesi tercih edilmiştir.

Tablo 2: Katılım Öncesi Aracı için Aktarılan Fonların İlgili Dönemdeki AB Sektörel Hedeflerine Dağılımı (milyon euro)

Türkiye Katılım Öncesi Aracı (2002-2006)	Dağıtılan Fon	Pay (%)	IPA I (2007-2013)	Dağıtılan Fon	Pay (%)	IPA II (2014-2020)	Planlanan Fon	Pay (%)	Revize Edilen Fon
I-Topluluk programları ve AB'ye uyum	244,9	20,95	I-Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma	1616,4	36,38	I-Yönetişim ve Demokrasi	956,5	21,30	916
II-Bölgesel Kalkınma	173,2	14,81	II-Bölgesel Kalkınma	1596,3	35,93	II-Tarım ve Kırsal Kalkınma	912,2	20,31	975*
III-Siyasi, Hukuki ve Demokratik Kriterler	139,3	11,92	Çevre	605,2	13,62	III-Hukukun Üstünlüğü ve Temel haklar	624,9	13,91	515
IV-Tarım-Balıkçılık	128,7	11,01	Ulaştırma	574,4	12,93	IV-Çevre ve iklim eylemi	644,6	14,35	438*
V-Çevre	123,5	10,56	Bölgesel Rekabetçilik	416,8	9,38	V-Ulaşım	442,8	9,86	372
VI-Sosyal Politika-İstihdam	123,3	10,55	III-Kırsal Kalkınma	789,6	17,77	VI-Eğitim, İstihdam ve Sosyal Politikalar	435	9,69	318
VII-Gümrük Birliği-Malların Serbest Dolaşımı	72,3	6,18	IV-İnsan Kaynakları Gelişimi	432,8	9,74	VII-Rekabetçilik ve Yenilik	344,4	7,67	
VIII-KOBİ	64,7	5,54	V-Bölgesel ve Sınır-Ötesi İşbirliği	7	0,15	VIII-Enerji	93,5	2,08	
IX-Taşımacılık	32,9	2,82				IX- Yerel ve Bölgesel İşbirliği	36,9	0,82	
X-Enerji	6,5	0,55							
XI-Sınır Ötesi İşbirliği	5,05	0,43							
XII-Diğer	54,2	4,63							
Toplam	1168,9		Toplam	4442,1		Toplam	4490,8		3533

Kaynak: Türkiye Katılım Öncesi Aracı için T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (2007: 21-45); IPA I için Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü (2020: 2); IPA II planlanan fon ve payı için European Court of Auditors (2018: Annex III); IPA II Revize Edilen Fon için European Commission (2018b: 60). Sektörler, toplam yardımdan aldıkları paya göre sıralanmıştır. *Rekabetçilik ve yenilik için olan yardımları da içerir. ** Enerji için olan yardımları da içerir.

Karagöz Özenç, F. & Deniz Karakoyun, H. (2023). Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 581-613. Doi: 10.25295/fsecon.1349714

Bölgesel kalkınma bileşeni ise (i) bölgesel rekabetçilik, (ii) çevre ve (iii) ulaşım olmak üzere üç ayrı alt bileşene sahiptir (Republic of Turkey, Ministry of Industry & Trade, 2007: 1). Tablo 2’de her üç alt bileşene aktarılan kaynaklar gösterilmiştir. Ulaşımaya yönlendirilen 574,4 milyon euroluk yardımın 549,4 milyon euroluk kısmı demiryolu altyapısına, geri kalanı ise teknik yardımlara yönlendirilmiştir. Demiryolu altyapısında ise üç ana proje mevcuttur: (i) Gebze YHT demiryolunun rehabilitasyonu (136 milyon euro) (ii) Irmak-Karabük-Zonguldak demiryolunun rehabilitasyonu (188,3 milyon euro) (iii) Samsun-Kalın demiryolu hattının modernizasyonu (225,1 milyon euro) (T.C. Ulaştırma Bakanlığı, 2023).

Bölgesel rekabetçilik alt bileşeni için bu dönemde yürütülen projeler incelendiğinde milli geliri Türkiye ortalamasının yüzde 75’inin altında kalan illere ve bölge ekonomisinde önemli yere sahip olan sektörlere destekler sağlandığı görülmektedir. Sanayi, AR-GE, inovasyon, teknoloji ve bilgi toplumu, turizm altyapısının geliştirilmesi, işletme kapasitelerinin artırılması ve girişimciliğin teşvik edilmesi, finansal araçların oluşturulması ve geliştirilmesi öne çıkan hedefler arasındadır. Bu hedefler doğrultusunda, en fazla kaynak aktarılan projeler, toplamda 103,6 milyon euro AB katkısı ile gerçekleşen ve Türkiye’nin az gelişmiş bölgelerindeki KOBİ’lere imtiyazlı kredi ve teknoloji geliştirme merkezlerine fon sağlanmasını içeren finansal aracılık faaliyetleri olmuştur²⁶. Bunun dışında 46,2 milyon euro bütçeli 9 proje ile az gelişmiş illerde iş geliştirme merkezleri kurulması ve 32,5 milyon euro bütçeli Samsun Lojistik merkezi kurulması projesi diğer öne çıkan faaliyetler arasındadır (T.C. Sanayi Bakanlığı, 2023).

2014-2020 arasındaki yılları kapsayan ikinci dönem Katılım Öncesi aracı (IPA II) ise, Güney Balkanlar, Türkiye ve İzlanda’yı kapsamaktadır ve toplamda 12,5 milyar euro değerindedir. Bu miktar, bu dönemde aktarılması planlanan tüm AB kurumları dış yardımlarının (92,18 milyar euro), yaklaşık %13,5’ünü oluşturmaktadır (Muñoz Gálvez, 2012: 28). IPA II’de, alt bileşenler dokuz ayrı sektöre odaklanan politika alanlarını kapsayacak şekilde yeniden oluşturulmuştur (Bknz. Tablo 2). Bu değişikliğin sebebi olarak, Avrupa Birliği Delegasyonu, bazı projelerin yanlış bileşenlerde toplanmış olmasını ya da birden fazla bileşenle ilişkili olmasını gerektireceğini göstermiştir (Blomeyer vd, 2016: 45-46). IPA II ile birlikte, IPA I’den farklı olarak, tüm aday ve potansiyel aday ülkeler bu dokuz ayrı politika alanına aktarılan fonlara erişim imkânına sahip olmuştur (Koeth, 2014: 4).

Öte yandan, IPA II ile birlikte AB yardımının sınırlı sayıda stratejik sektörlerde kümelenmesi ve AB ile yardım alan ülkelerin işbirliğiyle bu sektörlerin belirlenmesi hedeflenmiştir (Koeth, 2014, 6). Küreselleşme sürecinde sektörel kümelenme ve rekabetçilik açısından gelişmiş bölgelerin küresel üretim zincirlerine eklemlenmek suretiyle kalkınması desteklenirken²⁷, bu

²⁶ Bu kapsamda kaynak aktarılan üç projeden ilki “Büyük Anadolu’ya kredi kolaylıkları” projesidir. 50,3 milyon euro AB katkısı ve 8,8 milyon ulusal katkı ile hazırlanan projede mikro işletmeler ve KOBİ’lere aracı bankalar yoluyla daha uzun vade, daha düşük teminat veya faiz oranı indirimi gibi avantajlar içeren kredilerin tesis edilmesi sağlanmıştır. Bu kapsamda geliştirilen “Teknoloji Transferini Hızlandırma Fonu” projesi ise Türkiye’nin teknolojinin ticarileştirilmesi odaklı ilk risk sermayesi fonu olarak AB yardımlarının (42,9 milyon euro) yönlendiği ikinci büyük proje olmuştur. “G43 Anadolu Girişim Sermayesi Fonu” projesi ise Kişi başına geliri Türkiye ortalamasının yüzde 75’inin altında olan ve/veya GAP bölgesinde yer alan 43 ilde yüksek büyüme potansiyeline sahip girişimlere yatırım sermayesi yaratılması sağlanmıştır (T.C. Sanayi Bakanlığı, 2023).

²⁷ Bu anlayışın teorik arka planında, Romer (1986) ve Lucas (1988) tarafından geliştirilen yeni içsel büyüme teorisi ve Krugman (1991) tarafından ortaya konulan yeni ekonomik coğrafya modeli yer almaktadır. Buna göre, bölgeler, içerisinde geliştirdikleri kümelenme/yığılma dinamikleri ile dışsal ekonomiler yaratarak artan getirinin

durum bir yandan da geride kalan bölgelerin marjinalleşmesine ve bölgesel eşitsizliklerin derinleşmesine yol açmıştır. Bu açıdan ele alındığında, AB'nin eklektik bir anlayışla, bir yandan rekabetçi kümelenmeler açısından öne çıkan belirli bölgeleri desteklerken, bir yandan da bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi için kaynak aktarmaya devam ettiği görülmektedir.

Türkiye'de de IPA II döneminde, oluşturulan sektörel gruplandırmalar sayesinde, projelerin, Türkiye'deki o sektörle ilgili kurumlar²⁸ tarafından yürütülebilir hale gelmesi beklenmektedir²⁹. Tablo 2'de IPA II döneminde Türkiye'ye 4,49 milyar euroluk bir fon tahsis edilmesi hedeflenmiştir. Ancak Avrupa Parlamentosu, 2016 yılında Türkiye'nin OHAL koşullarında aldığı önlemlerin ağırlığını gerekçe göstererek, Avrupa Komisyonu'na müzakere görüşmelerini geçici olarak durdurması çağrısında bulunmuştur (Adar, 2021: 8). Bu durum AB mali yardımları açısından da önemli bir dönüm noktası olmuştur. Avrupa Komisyonu, özellikle hukukun üstünlüğü, demokrasi ve insan hakları alanlarında Türkiye'nin düşük performans gösterdiği gerekçeleriyle dağıtılan fonlarda kesintiye gitmiştir (European Commission, 2018a: 3). Şekil 3'te görüleceği üzere, Katılım Öncesi Yardım II kapsamında her yıl 600 milyon Euro'nun üzerinde bir kaynağın Türkiye'ye AB yardımı olarak yönlendirilmesi hedeflenmiş olsa da 2016'dan sonra bu yardımların miktarında düşüş yaşanmış ve toplamda 4,49 milyar euro olması beklenen yardımlar, 3,53 milyon euro olarak revize edilmiştir (European Commission, 2018b: 60). Tablo 2'de revize edilen fonun ilgili hedeflere dağılımı gösterilmiştir. Bu dönemde önceki katılım yardımlarına benzer şekilde birlik üyeliğine hazırlık reformlarını içeren "Yönetişim ve Demokrasi" ve "Hukukun Üstünlüğü ve Temel haklar" alanlarına aktarılan kaynakların öne çıktığı görülmektedir. Sosyoekonomik ve bölgesel kalkınmayı hedef alan "Çevre ve İklim Değişikliği", "Ulaştırma", "Enerji", "Rekabet Edebilirlik ve İnovasyon" alanlarında hedeflenen yardım miktarı yüksek olsa da, revizyon sonrasında gerçekleşen miktar, "Tarım ve Kırsal Kalkınma" hedefine yönlenen yardımlarının gerisinde kalmıştır³⁰.

"Hukukun Üstünlüğü ve Temel haklar" alanında bu dönemde 42 milyon euro toplam bütçeye sahip ve Türkiye'nin AB'ye katılım sürecindeki öncelikleriyle uyumlu olarak, toplanma özgürlüğü, kolluk kuvvetlerinin eğitimi, insan hakları alanındaki kurumların kapasitesinin desteklenmesi, Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru mekanizması, kadın ve çocuk

ve taşma etkilerinin kaynağını oluşturmaları sebebiyle başlı başına bir içsel büyüme faktörü olarak kabul edilmiştir.

²⁸ Çevre ve iklim hareketi sektörü için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Rekabet ve Yenilik sektörü için Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, ulaşım sektörü için Ulaştırma, Haberleşme ve Denizcilik Bakanlığı, eğitim, istihdam ve sosyal politikalar sektörü için Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Tarım ve Kırsal Kalkınma sektörü için Tarım ve Orman Bakanlığı, Adalet, İçişleri ve Temel Haklar için Adalet ve İçişleri Bakanlıkları, Enerji için Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Demokrasi ve Yönetişim ile Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği için AB Bakanlığı yetkilendirilmiştir.

²⁹ Ancak Avrupa Birliği İlişkileri Bakanlığı'nın geri bildirimleri ise, bu düzenlemelerin tam bir etkinlik sağlayamadığını göstermektedir. Çünkü belirlenen dokuz adet sektör, pek çok farklı kurumu ve kanunu ilgilendirmektedir. Ancak bunların da belirli bir sektöre tam olarak uygun düştüğü söylenemez (Blomeyer vd., 2016: 45-46). Bu durum, alt sektörlerde yürütülmekte olan projelerin etkinliğini kısıtlayacak bir durumdur.

³⁰ İlgili kaynakta Rekabet Edebilirlik ve İnovasyon alanındaki yardımlar, Tarım ve Kırsal Kalkınma altında derlendiği için, bu alanda sosyoekonomik ve bölgesel kalkınma hedefine dâhil edilmiş olsa da AB'nin Türkiye için rekabetçilik ve yenilik kapsamında hazırladığı Çok Yıllı Çalışma Programında ilgili programa 221,1 milyon euro AB katkısı sağlanacağı belirtilmiştir (European Union, 2018).

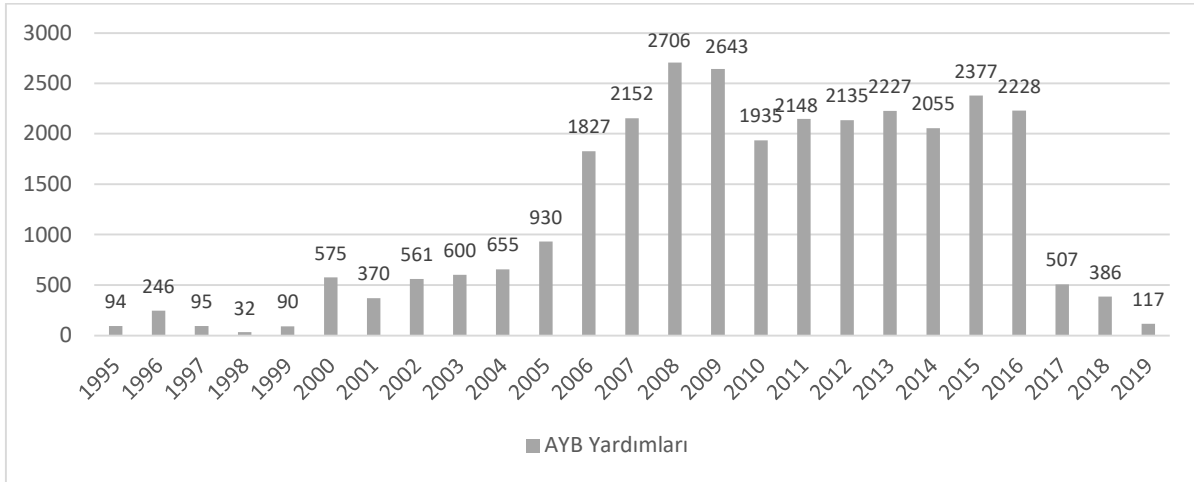
Karagöz Özenç, F. & Deniz Karakoyun, H. (2023). Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 581-613. Doi: 10.25295/fsecon.1349714 haklarının güçlendirilmesi gibi başlıklarda yürütülmekte olan 13 proje³¹ programlanmıştır (IPA Temel Haklar, 2023).

Rekabet Edebilirlik ve İnovasyon sektörü, IPA I dönemindeki bölgesel rekabetçilik alt bileşeninin devamı niteliğindedir. Bu dönemde, AB'den özel sektör kalkınması eylem planı için 116,29 milyon euro, bilim teknolojisi ve yenilik eylem planı için 84,03 milyon euro, kapasite inşası eylem planı için 20,78 milyon euro olmak üzere toplamda 221,1 milyon euro kaynak aktarılmıştır (European Union, 2018).

3.2.2. AYB Tarafından Sağlanan Katılım Öncesi Yardımlar

Avrupa Kurumları'nın bir diğer ayağını oluşturan AYB tarafından Türkiye'ye yönlendirilen krediler de adaylık sonrasında belirgin ölçüde artış göstermiştir. Şekil 5'te AYB kredilerinin 1995-2019 arasındaki seyri görülmektedir. Krediler adaylık sonrasında aşamalı olarak artmış, IPA I (2007-2013) döneminin tamamı ve IPA II (2014-2020) döneminin ilk yarısında ise her yıl yaklaşık 2 milyar euro'nun üzerinde kaynak aktarılmıştır. AYB'nin bu açıdan Avrupa Komisyonu'nun katılım öncesi yardımlarının tamamlayıcısı olduğu söylenebilir. Hatta AYB'nin kredi dağıtımında Avrupa Komisyonu ile birlikte hareket ettiği ve Komisyon'un 2016 sonrasında Türkiye'ye yardım akışlarında kesintiye gitmesine paralel olarak, AYB'nin kredilerinde de düşüş olduğu görülmektedir.

Şekil 5: AYB Tarafından Türkiye'ye Sağlanan Kredilerin Seyri (milyon euro)



Kaynak: European Investment Bank (2023)

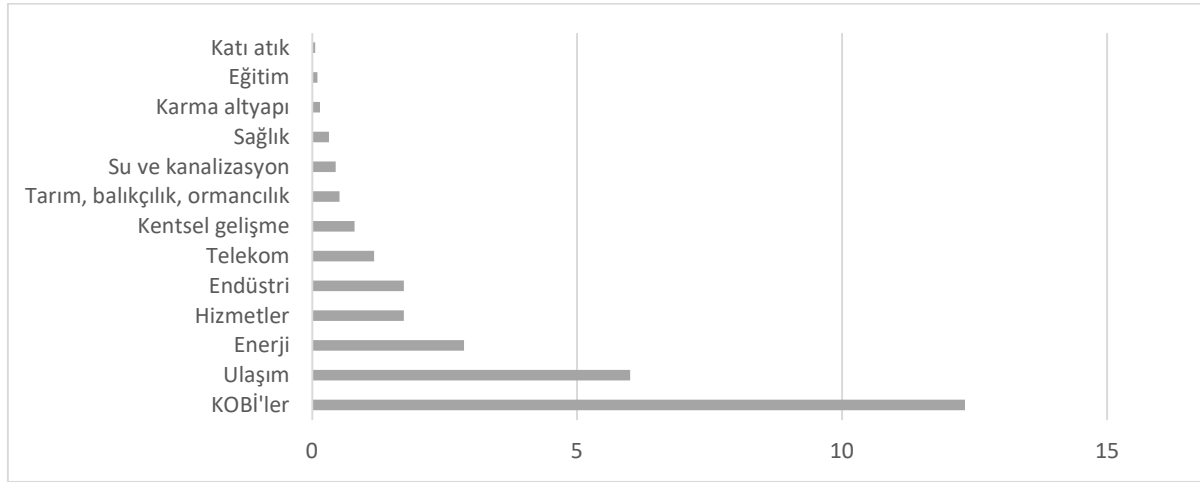
Adaylık sonrası dönemde AYB kredilerinin 2002-2019 dönemi toplamı için sektörel dağılımına bakıldığında ise, ilk sırada 12,3 milyar euro kaynak aktarılan KOBİ'lerin yer aldığı görülecektir. Bu değer ile KOBİ'ler tüm AYB kredilerinin yaklaşık %44'ünü elde etmiştir. Bu yardımlarla amaçlanan, çalışan sayısı 3000 kişinin altında olan küçük ve orta ölçekli şirketlerin geliştirdiği projeler için uzun dönemli finansman imkânı sunulmasıdır. İkinci olarak, Şekil 6'da görüleceği üzere, ulaşımaya yönelik krediler gelmektedir. Bu krediler, yaklaşık 6 milyar Euro değerindedir ve ilgili dönemdeki tüm AYB kredilerinin %21'ini oluşturmaktadır. AYB'den elde edilen verilerden hareketle, bu kapsamda yürütülen başlıca projeler arasında İstanbul-Ankara hızlı

³¹ Bu projelerin detaylı bir içeriği için bkzn: IPA Temel Haklar, 2023. <https://ipatemelhaklar.ab.gov.tr/ipa-temel-haklar-projeleri/>, erişim tarihi: 20.08.2023.

Karagöz Özenç, F. & Deniz Karakoyun, H. (2023). Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 581-613. Doi: 10.25295/fsecon.1349714

tren hattı inşası (1,45 milyar euro), İstanbul Boğaz Tüp Geçit Hattı (ya da bilinen adıyla Avrasya Tüneli) projesi (1,6 milyar euro), İstanbul'un toplu taşıma sistemlerinin genişletilmesi projesi (742 milyon euro), Mahmutbey-Kabataş metrosu inşası (295 milyon euro), Ataköy-İkitelli tren hattı projesi (250 milyon euro), İzmir Aliağa'da konteyner limanı inşası (70 milyon euro) yer aldığı tespit edilmiştir.

Şekil 6: 2002-2019 arasında AYB kredilerinin sektörel dağılımı (milyar Euro)



Kaynak: European Investment Bank (2023)

Enerji sektörüne ise aynı dönemde yaklaşık 2,9 milyar euro kaynak aktarılmıştır. Bu kapsamda yer alan projelerin yarısından fazlası yenilenebilir enerji, enerji verimliliği, çevre kirliliğinin azaltılmasına yönelik projelerin finansmanına ayrılmıştır. Diğer öne çıkan projeler arasında ise, Azerbaycan'da yer alan Şah Deniz arazisinden Avrupa ve Türkiye pazarına doğal gaz taşınması için Türkiye'de doğal gaz boru hattı inşası (236 milyon euro), Samsun Terme'de elektrik santrali tasarım ve inşası (300 milyon euro), Türkiye'de iki farklı nehir üzerinde kurulacak 8 adet hidroelektrik santrali inşası (135 milyon euro), elektrik dağıtım sistemlerinin modernizasyonu ve genişletilmesi projesi (325 milyon euro) yer almaktadır.

Hizmetler sektörüne aktarılan kaynakların büyük bir kısmı ise Türkiye'nin AR&GE alt yapısını geliştirmeye ve araştırma faaliyetlerinin desteklenmesine yönelik projeleri içermektedir. Bu kapsamda TÜBİTAK ARDEB ve TEYDEB programlarının desteklenmesi, ulusal araştırma enstitülerindeki AR&GE çalışmalarının ve başlıca kamu üniversitelerinin araştırma merkezlerinin desteklenmesi hedeflenmektedir. Ayrıca sürdürülebilir ve enerji verimliliği yüksek turizm projeleri de yine bu kapsamda desteklenmiştir.

Endüstriye yönelik yardımların ise yarısından fazlası (1,2 milyar euro) otomotiv sektörünü hedef almıştır. Bu amaçla, otomotiv fabrikalarının yenilenmesinden, yeni nesil hafif ticari araçların AR&GE tasarım ve geliştirilmesine bir dizi proje desteklenmiştir. Diğer yandan, telekomünikasyon alanında Türkiye'nin geniş bant telekomünikasyon alt yapısına erişim sağlanması (1,2 milyar euro), kentsel gelişme alanında İstanbul'un depreme karşı dayanıklılığını artırmak ve deprem riskini azaltmak için kamu binaları ve enerji verimliliğine sahip konutların güçlendirilmesi ve yeniden inşası (800 milyon euro), tarım, balıkçılık ve ormancılık alanında ormanların rehabilitasyonu, ağaçlandırma ve erozyon kontrolünün desteklenmesi (420 milyon euro), su ve kanalizasyon alanında Türkiye'nin çeşitli illerinde su

temizliği ve tedarigi ve atık su yönetimi ile ilgili projelerin desteklenmesi, sağlık alanında Bursa, Gaziantep ve Ankara’da yer alan sağlık kampüslerinin ekipman alt yapısının iyileştirilmesi ve son olarak karma altyapı alanında ise 1999 depreminden etkilenen alanlarda kentin alt yapısının rehabilitasyonu ve yeniden inşası için AYB tarafından finansman desteği sağlanmıştır.

4. Sonuç

AB’nin Türkiye’ye yönlendirdiği yardımlar elli beş yıllık bir geçmişe sahiptir. Bu süreçte AB-Türkiye kalkınma işbirliğinin şekillenmesinde gerek AB’nin küresel ölçekte gelişmiş ülkelerle girdiği rekabet sebebiyle bölgesel entegrasyon sınırlarını genişletme çabası, gerek Türkiye’nin iç ve dış politikada yaşadığı dönüşümler ve gerekse uluslararası konjonktürde ortaya çıkan dönüşümler (Doğu bloğunun yıkılışı, Suriye’deki istikrarsızlıklar, Ukrayna krizi vb.) belirleyici olmuştur.

AB-Türkiye kalkınma işbirliği dış yardım perspektifinden değerlendirilmek istendiğinde, AB kurumları yardımlarının dağıtım amaçlarında bir ihracat pazarı olarak Türkiye’ye erişim sağlama amacının yanında özellikle AB adaylığı ile birlikte bölgesel entegrasyon sürecine dahil olunması neticesinde bölgesel kalkınma ve bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi ve AB değerleri çerçevesinde hukukun üstünlüğü, demokrasi ve insan hakları temelinde uyumun sağlanması öne çıkmaktadır. Bu çerçevede özellikle adaylık sonrası hazırlanan çok yıllık operasyonel program (IPA I ve IPA II) dönemlerinde Bölgesel Kalkınma ve Topluluk Programlarına Uyum çerçevesinde yönlendirilen kaynakların tüm katılım öncesi yardımların yarısından fazlasını oluşturduğu görülmektedir.

AB’nin bölgesel kalkınma anlayışında, her zaman bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi esas alınsa da bu amacın gerçekleşmesi için izlenmesi gereken politikalar konusunda konjonktürel olarak önemli değişimler yaşanmıştır. Türkiye’nin mali protokoller çerçevesinde işbirliğine gittiği adaylık öncesindeki dönemde geleneksel kalkınma yaklaşımlarının ağırlıkta olduğu ve merkezîyetçi bir anlayışla büyük kamu projelerinin desteklendiği görülürken, mali protokollerin son döneminden itibaren yeni bölgeselcilik anlayışının giderek ağırlık kazandığı tespit edilmiştir. Bu kapsamda, Türkiye’ye yerel yönetimlerin, KOBİ’lerin ve yerel kalkınma girişimlerinin desteklenmesi, Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kurulması için yardım yönlendirilmiştir.

AB’nin Türkiye’ye yönelik dış yardımlarının 2011 yılından itibaren önemli ölçüde arttığı görülmektedir. Bu durumun en temel sebeplerinden biri ise Türkiye’nin coğrafi konumu nedeniyle Suriye krizinin ardından mülteciler ve göçmenler için önde gelen bir ilk giriş ve geçiş ülkesi olarak öneminin giderek artmış olmasıdır. Dış yardım miktarındaki değişimde, mültecilerin sosyal uyumunu öne alan yardımlar kadar, onlara ev sahipliği yapan bir ülke olarak Türkiye’nin sosyal ve ekonomik altyapısının güçlendirilmesine yönelik yardımlar da belirleyici olmuştur.

IPA II döneminde ise, Avrupa Komisyonu, özellikle hukukun üstünlüğü, demokrasi ve insan hakları alanlarında Türkiye’nin düşük performans gösterdiği gerekçeleriyle dağıtılan fonlarda kesintiye gitmiştir. Buna rağmen IPA III döneminin başladığı 2021 yılından itibaren Türkiye ile kalkınma işbirliğinin sürdürülmesi kuvvetle muhtemeldir.



Karagöz Özenç, F. & Deniz Karakoyun, H. (2023). Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme. *Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 581-613. Doi: 10.25295/fsecon.1349714

AB kurumlarının bir diğer yardım aracı olan Avrupa Yatırım Bankası'nın Türkiye'ye finansman desteğinde ise KOBİ'lere yönelik krediler, ulaşım ve yenilenebilir enerji yatırımlarının öne çıktığı görülmektedir.

Kaynakça

- Adar, S. (2021). *EU Policies Towards Turkey and Avenues for Cooperation with the U.S.: Protecting Shrinking Democratic Spaces, Safeguarding Multilateral Principles*. E-Paper, Istanbul: Heinrich Böll Stiftung.
- Barca, F., McCann, P. & Rodríguez-Pose, A. (2012). The Case for Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches. *Journal of Regional Science*, 52(1), 134-152.
- Bayraktar, F. (2002). Avrupa Birliği'nin Bölgesel Kalkınma Politikası ve Bu Politikanın Aday Olarak Türkiye Açısından Anlam ve Önemi. *Genel Araştırma Raporu*. No: 02-5-14, Ankara: Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş. Araştırma Müdürlüğü.
- Blomeyer, Sanz, Ackermann, R., Blomeyer, R., Perreau, E., Smit, J. & Malan, J. (2016). *Turkey: How The Pre-Accession Funds Have Been Spent, Managed, Controlled and The Monitoring System?*. Brussels: European Parliament Policy Department on Budgetary Affairs.
- Bürgin, A. (2021). The European Commission's role in EU-Turkey Relations. E. Turhan & W. Reiners (Ed.), *EU-Turkey Relations: Theories, Institutions, and Policies* (219-240). Cham: Palgrave Macmillan.
- Can, E. & Akdenizli-Kocagül, D. (2008). *Avrupa Birliği'nde Bölgesel Politikaların Gelişimi ve Yapısal Fonlar* (1. Basım). TEPAV, Ankara: Matsa Basımevi.
- Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü. (2020). Türkiye-Avrupa Birliği Mali İşbirliği İstatistikleri. T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı. <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2020/09/Mali-Bilgiler-31.05.2020.pdf>
- Dulupçu, M. A., Sungur, O. & Keskin, H. (2010). Bölgesel Kalkınmada Yeni Yaklaşımlar ve Türkiye'de Kalkınma Planlarına Yansımaları: Kalkınma Planlarının Yeni Teoriler Açısından Değerlendirilmesi. 6. *Ulusal Coğrafya Sempozyumu*, Ankara Üniversitesi Türkiye Coğrafyası Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara.
- Eraydın, A. (2004). Bölgesel Kalkınma Kavram, Kuram ve Politikalarında Yaşanan Değişimler. *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu*. Pamukkale Üniversitesi & DPT (Cilt I, 126-146).
- European Commission. (2000). *The Barcelona Process, Five Years on 1995-2000*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission. (2005). *Euro-Mediterranean Partnership and MEDA Regional Activities*. Brussels: Euromed Information Notes.
- European Commission. (2008). *European Union Public Finance* (4th Edition). Belgium.



- Karagöz Özenç, F. & Deniz Karakoyun, H. (2023). Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme. *Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 581-613. Doi: 10.25295/fsecon.1349714
- European Commission. (2014). *European Union Public Finance* (5th Edition). Luxembourg.
- European Commission. (2018a). Draft Amending Budget No 5 to the General Budget 2018, Brussels. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0537&from=EN>
- European Commission. (2018b). Revised Indicative Strategy Paper for Turkey (2014-2020). Adopted on 10/08/2018, Brussels. <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-12/20180817-revised-indicative-strategy-paper-2014-2020-for-turkey.pdf>
- European Commission. (2019). *Communication from the Commission to The European Parliament and The Council*. Third Annual Report on the Facility for Refugees in Turkey, Brussels.
- European Commission. (2022). Programme Statemen-Instrument for Pre-Accession Assistance III. https://commission.europa.eu/system/files/2022-06/ps_db2023_ipa_h6.pdf.
- European Council. (2017). EU and Egypt Adopt Their Partnership Priorities. *Press Release*. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/07/25/eu-egypt-adopt-partnership-priorities/>
- European Court of Auditors. (2018). EU Pre-Accession Assistance to Turkey: Only Limited Results So Far. *Special Report No: 07*. Luxembourg.
- European Investment Bank. (2023). Financed Projects, 2023 Ocak. <https://www.eib.org/en/projects/loans/index.htm?countries=TR>, 24/01/2023.
- European Union. (2018). Multi-Annual Country Action Programme for Turkey on Competitiveness and Innovation, Annex, Ocak 2023. <https://www.gtai.de/resource/blob/43686/f96d214aed1dfbf7c3a3939f3d382329/pro201812215003-data.pdf>
- Hughes, J., Sasse, G. & Gordon, C. (2005). *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe the Myth of Conditionality*. Newyork: Palgrave Macmillan.
- IPA Temel Haklar. (2023). <https://ipatemelhaklar.ab.gov.tr/ipa-temel-haklar-projeleri/>, 20.08.2023.
- Isaac, S. K. & Kares, H. E. (2017). *The European Community Framing of the Mediterranean, 1970-1990*, (Working Papers No: 1), Medreset. https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/project_papers/medreset/the_european_community_framing_of_the_mediterranean_1970_1990.
- Karabacak, H. (2004). Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye İle Mali İşbirliği. *Maliye Dergisi*, 146, 69-106.
- Kargı, N., (2009). Bölgesel Kalkınma Yaklaşımlarındaki Gelişmeler ve AB Perspektifi Altında Türkiye'nin Bölgesel Politika Analizi. *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, 1(3), 19-39.



Karagöz Özenç, F. & Deniz Karakoyun, H. (2023). Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 581-613. Doi: 10.25295/fsecon.1349714

Karlık, S. R. (1994). *Avrupa Birliği ve Türkiye* (2. Basım). Beta A.Ş., İstanbul.

Koçak, S. Y. (2009). Ankara Anlaşması'ndan Müzakerelere Avrupa Birliği Mali Yardımları. *Yönetim ve Ekonomi*, 6(2), 133-146.

Koçberber, S. (2006). Kalkınma Ajansları ve Sayıştay Denetimi. *Sayıştay Dergisi*, 61, 37-55.

Koeth, W. (2014). *The New Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II): Less Accession, More Assistance?*. (EIPA Working Paper, No: 2014/W/01), European Institute of Public Administration.

Kostadinova, P. (2009). *Trading for Aid: European Union Development and Pre-Accession Assistance*, Working Paper, *The Second Conference on the Political Economy of International Organizations*, January 29-31, 2009, in Geneva, Switzerland.

Krugman, P. (1991). *Geography and Trade*. Cambridge: MIT Press.

Kurtbağ, Ö. (2003). Avrupa-Akdeniz Ortaklığı: Barcelona Süreci. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 3(1), 73-92.

Lucas, R. E. Jr. (1988). On The Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, 22(1), 3-42.

Massicard, E. (2009). Türkiye'de Bölgeselleşme Süreci. A. Kaya & F. Bafoil (Der.), *Bölgesel Kalkınma ve Avrupa Birliği: Karabük, Valenciennes ve Katowice'nin Karşılaştırmalı Analizi* (17-36). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Mirić, O. (2010). *The Regional Policy of the European Union as an Engine of Economic Development*. Belgrad: European Movement.

Muñoz, G. E. (2012). *European Development Aid: How to be more effective without spending more?*. Policy Paper, 57, Notre Europe.

OECD. (2022). Development Cooperation Profiles. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/c0ad1f0d-en/images/pdf/dcd-2019-2171-en.pdf>

OECD/DAC Creditor Reporting System. (2023). <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=crs1#>, 18.09.2023.

Peiffer, C. & Boussalis, C. (2017). Determining Aid Allocation Decision-Making: Towards A Comparative Sectoral Approach. B. M. Arvin & B. Lew (Der.), *Handbook on The Economics of Foreign Aid* (45-63). Massachusetts: Edward Elgar.

Pike, A., Rodríguez-Pose, A. & Tomaney, J. (2006). *Local and Regional Development*. New York: NY: Routledge.

Reeves, T. (2005). Turkey's Regional Policy on The Road to the EU. *Turkish Policy Quarterly*, 4(3), 1-13.

Republic of Turkey, Ministry of Industry & Trade. (2007). *Regional Competitiveness Operational Programme*, CCI No. 2007 TR 16 I PO 003, Ankara.

Resmi Gazete. (2005). Milletler Arası Andlaşma, EK3, Karar Sayısı: 2005/9586. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/11/20051117-7.htm>,



- Karagöz Özenç, F. & Deniz Karakoyun, H. (2023). Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 581-613. Doi: 10.25295/fsecon.1349714
- Robb, C. (2004). Changing Power Relations in The History of Aid. L. Groves & L. Hinton (Der.), *Inclusive Aid: Changing Power and Relationships in International Development* (21-41). UK: Earthscan.
- Romer, P. M. (1986). Increasing Returns and Long-Run Growth. *Journal of Political Economy*, 94(5), 1002-1037.
- Sarıkamış Kaya, A. (2017) The Evolution of European Union Development Cooperation Policy Towards Sub-Saharan Africa: Achievements and Challenges. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi*, 20(2), 183-191.
- Şimşek, M. & Ergün, E. (2002). Avrupa Birliği Türkiye İlişkilerinde Mali Protokollerin Yeri ve Önemi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6, 85-106.
- T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı. (2012). Türkiye-AB Mali İşbirliği. *AB Rehberleri No:8*. https://www.ab.gov.tr/files/rehber/08_rehber.pdf
- T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği. (2007). Avrupa Birliği-Türkiye Mali İşbirliği. Ankara.
- T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği. https://www.ab.gov.tr/files/SBYPB/ToplulukProgramlari/tp_sunumu.pdf
- T.C. Sanayi Bakanlığı. (2023). *Birinci Dönem Projeleri*. <https://rekabetcisektorler.sanayi.gov.tr/tr/projeliste/1>
- T.C. Ulaştırma Bakanlığı. (2023). <https://ipa.uab.gov.tr/sikca-sorulan-sorular>
- Taş, R. (2006). AB'nin Yeni Mali Çerçevesi (2007-2013). *Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 5(3)(Bahar), 131-157.
- Tsoutsoplides, C. (1991). The Determinants of the Geographical Allocation of EC Aid to The Developing Countries. *Applied Economics*, 23(4), 647-658.
- Yeğen, İ. (2009). *AB Mali Yardımları ve AB'nin Yeni Üye Ülkeleriyle Türkiye Üzerine Ampirik Bir İnceleme*. Yüksek Lisans Tezi, T.C. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı.
- Yıldız, H. & Yardımcıoğlu, F. (2005). Türkiye'ye yönelik Avrupa Birliği mali yardımları ve aday ülkelerle karşılaştırılması, *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 6(2), 75-106.
- Zanger, S. (2000). Good Governance and European Aid: The Impact of Political Conditionality. *European Union Politics*, 1(3), 293-317.



Karagöz Özenç, F. & Deniz Karakoyun, H. (2023). Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 581-613. Doi: 10.25295/fsecon.1349714

Çıkar Beyanı: Yazarlar arasında çıkar çatışması yoktur.

Etik Beyanı: Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazarlar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Fiscaeconomia Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

Yazar Katkısı: Yazarların katkısı aşağıdaki gibidir;

Giriş: 1. yazar ve 2. yazar

Literatür: 1. yazar ve 2. yazar

Metodoloji: 1. yazar ve 2. yazar

Sonuç: 1. yazar ve 2. yazar

1. yazarın katkı oranı: % 50. 2. yazarın katkı oranı: %50.

Conflict of Interest: The authors declare that they have no competing interests.

Ethical Approval: The authors declare that ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the case of a contrary situation, Fiscaeconomia has no responsibility, and all responsibility belongs to the study's authors.

Author Contributions: author contributions are below;

Introduction: 1. author and 2. author

Literature: 1. author and 2. author

Methodology: 1. author and 2. author

Conclusion: 1. author and 2. author

1st author's contribution rate: %50, 2nd author's contribution rate: %50.



Karagöz Özenç, F. & Deniz Karakoyun, H. (2023). Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 581-613. Doi: 10.25295/fsecon.1349714

Development Cooperation and EU Foreign Aid: A Sectoral Analysis on Turkey

Ferda Karagöz Özenç, Hülya Deniz Karakoyun

Extended Abstract

This study focuses on the role of foreign aid from the European Union (EU) institutions in the process of Turkey's integration with the EU. The relationship between the EU and Turkey is closely intertwined within the framework of their bilateral interaction as donor and recipient. However, over the past twenty years, there have been notable variations in the financial assistance provided by the EU to Turkey. Notably, the aid directed to Turkey has experienced an upsurge owing to the continuing Syrian crisis. The main reason for this rise is the increasing importance of Turkey as a leading country of first entry and transit for refugees and migrants due to its geographical location in relation to the Syrian crisis (European Commission, 2019: 3). As a result, there has been a rise not just in assistance for refugees, but also in direct aid targeting the enhancement of Turkey's social and economic infrastructure. However, this situation was rapidly reversed and Turkey's share in the total EU aid declined to 11 % in 2021, reflecting the EU's cuts in pre-accession assistance in response to Turkey's gradual shift away from the EU perspective during its candidateship process (European Commission, 2018a: 3; Adar, 2021:8).

As in recent times, the distinctive circumstances of each period determine the objectives, nature, and sectoral composition of development cooperation between the EU and Turkey since the Ankara Treaty of 1963. During the period from 1964 to 1982, the established financial protocols aimed to promote Turkey's social and economic development and to provide financial support for the reforms to be carried out for the Customs Union membership, which was planned to be completed in three phases. On the other hand, for the European Community, this period, when considered together with the cooperation with Greece in the same years, marked the beginning of Euro-Mediterranean cooperation. During this period, under a set of four financial protocols, including an additional protocol, a total of ECU 752 million in financial aid was directed to Turkey. Within this assistance, 52 % was allocated to the energy sector, supporting initiatives like the construction of dams and power plants, including projects like Karakaya, Keban, and Gökçekaya along the Euphrates River. Around 33 % was directed towards industrial and agricultural efforts through entities like the Industrial Development Bank of Turkey, the Industrial Investment and Development Bank, and state-owned enterprises like PETKİM and SEKA. The remaining 15 % was dedicated to infrastructure and transportation projects, such as the acquisition of locomotives by TCDD and the development of the Bosphorus Bridge (Karluk, 1994: 321). State-owned enterprises predominantly carried out the implementation of these initiatives. Throughout all three financial protocol timeframes, roughly 81 % of the financial aid from the EU was directed towards projects within the public sector.

The 1973 oil crisis and the end of the golden age of capitalism led the EU to make much more strategic decisions in its aid distribution policy. The Mediterranean countries stood out as an economically growing market and potential candidates for development cooperation. Nonetheless, collaboration with Turkey, as one of these nations, proved to be less effective during the period from 1980 to 1988, which marked the final phase of the financial protocols.



Karagöz Özenç, F. & Deniz Karakoyun, H. (2023). Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 581-613. Doi: 10.25295/fsecon.1349714

An important factor contributing to this situation is that the ongoing disputes between the Mediterranean member states and the Community institutions were reflected in the decision-making procedures of the Community budget.

During the early 1990s, subsequent to the disintegration of the Eastern bloc and the endeavors to integrate the Central and Eastern European countries into the EU market, capitalizing on their skilled and cost-effective workforce, the significance of these transition nations began to surge in the allocations from the EU budget for non-member states. The combination of The EU's endeavor to incorporate the CEECs into the European framework and the fiscal austerity strategy pursued during the transition to the monetary union led to constrained assistance to Turkey until the establishment of the Customs Union in 1996. Between 1992 and 1996, Turkey obtained a loan of ECU 339,5 million from the European Investment Bank (EIB) as part of the Euro-Mediterranean collaboration initiatives. Half of this loan (ECU 170 million) was designated for environmental undertakings, including sewage systems, measures to counter air pollution, and the management of industrial waste. These projects were often carried out in partnership with local municipalities. The remainder of the loan was employed for interconnected projects led by state-owned enterprises.

In the subsequent years, the EU's collaborative efforts with Turkey transitioned into a fresh phase, prompted by both the establishment of the Customs Union through the Turkey-EU Association Council meeting on October 30, 1995, and the enactment of the Barcelona Declaration on November 28, 1995, which encompassed the EU and Mediterranean nations, Turkey included. Within the framework of the economic and financial partnership underlying both agreements and in line with the neoliberal consensus of the period, the objective was to abolish all tariffs and non-tariff barriers on industrial products and "gradually" liberalising trade in agricultural products and services. Turkey was committed to a grant of ECU 376 million for 55 projects in the period 1996-1999 under MEDA I and an EIB loan of ECU 205 million under the European Mediterranean Partnership-EUROMED (1997-1999). These amounts account for 11% and 6% of the funds allocated from the EU budget to the respective chapters, respectively. In accordance with the regional development approach of the era, a large part of these funds was channelled to local administrations and to increase the competitiveness of SMEs.

While the EU's strategy for regional development has consistently centered around reducing regional disparities, there have been notable shifts over time in the policies pursued to achieve this goal. During the pre-candidacy phase, when Turkey engaged in cooperation under the financial protocols, traditional development approaches were predominant and large public projects were supported with a centralist approach. However, since the final stage of the financial protocols, the concept of new regionalism has progressively gained prominence. Within this framework, aid was directed towards Turkey with the intention of bolstering local governments, small and medium-sized enterprises (SMEs), and local development initiatives, along with the establishment of Regional Development Agencies."

The process of candidacy has brought about not only a shift in the nomenclature of the aid provided by the European Commission but has also ushered in an entirely new era for Turkey

marked by alterations in the funding quantum, regulations, execution mechanisms, and operational protocols.

During the Turkey Pre-Accession Instrument covering the years 2002-2006, 164 projects were implemented (T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, 2012: 3). A significant part of these projects is related to ensuring harmonisation with EU legislation rather than providing support to meet sectoral needs. In addition, projects under the headings such as regional development, SMEs, and social policy are also supported for the purpose of economic and social harmonisation with the EU. When the distribution of these projects among EU sectoral objectives is examined, it is seen that approximately 21% of the foreign aid is in the form of grants to projects carried out within the scope of Community programmes and EU harmonisation, 14,8% is related to regional development, 11,9% is related to political, legal and democratic criteria. In addition to these, more than 10% of resources were allocated to agriculture and fisheries, environment, social policy, and employment.

In the IPA I period covering the years 2007-2013, it is observed that most funds were allocated to Transition Assistance and Institution Building and Regional Development components. The Transition Assistance and Institution Building component includes programmes to improve governance through strengthening civil society as well as the rule of law. In this period, €548,7 million was channelled to the rule of law sub-component and €681,7 million to the governance sub-component. In addition, €388,17 million was channelled to other transition assistance and institution-building funds. Within the scope of regional development, funds were allocated to regional competitiveness, environment, and transport. Within the heading of transport, assistance for railway infrastructure was prominent, while within the scope of regional competitiveness, financial intermediation activities, including concessional loans to SMEs in less developed regions of Turkey and funding for technology development centres, came to the fore with an EU contribution of €103,6 million.

The second pre-accession instrument (IPA II), covering the years 2014-2020, involves the Southern Balkans, Turkey, and Iceland and accounts for €12.5 billion. During this period, Turkey was targeted to receive €4.49 billion. Nevertheless, in 2016, the European Parliament urged the European Commission to temporarily halt negotiations due to the harsh measures adopted by Turkey during the state of emergency. This event also marked a significant juncture for EU financial support. The European Commission reduced funding, justifying its decision based on Turkey's inadequate progress, particularly in domains such as the rule of law, democratic principles, and human rights. While the initial objective was to allocate more than €600 million annually to Turkey as EU assistance through Pre-Accession Assistance II, the level of this aid diminished after 2016. As a result, the overall aid was revised to €3.53 billion. In this period, similar to the previous accession assistance, the financial assistance is allocated to the areas of "Governance and Democracy" and "Rule of Law and Fundamental Rights," which include reforms in preparation for EU membership. Although the amount of aid targeted in the areas of "Environment and Climate Change," "Transport," "Energy," and "Competitiveness and Innovation" targeting socio-economic and regional development was initially high, the amount realised after the revision fell behind the aid targeted for "Agriculture and Rural Development."



Karagöz Özenç, F. & Deniz Karakoyun, H. (2023). Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 581-613. Doi: [10.25295/fsecon.1349714](https://doi.org/10.25295/fsecon.1349714)

Finally, the loans channelled to Turkey by the EIB, another pillar of the European Institutions, have also increased significantly after candidacy. Looking at the sectoral breakdown of EIB loans for the period 2002-2019, it can be seen that SMEs ranked first with €12,3 billion in lending. With this value, SMEs received around 44% of all EIB loans. In second place are loans for transport. These loans totalled around €6 billion and accounted for 21% of all EIB lending in the period. Around €2,9 billion was allocated to the energy sector in the same period. More than half of the projects within this scope are dedicated to the financing of renewable energy, energy efficiency, and pollution reduction projects. More than half of the aid for industry (€1,2 billion) was targeted at the automotive sector. For this purpose, a series of projects ranging from the renovation of automotive factories to the R&D design and development of new generation light commercial vehicles were supported.