

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN TÜRKİYE'YE YÖNELİK MALİ YARDIMLARININ TÜRKİYE AÇISINDAN ÖNEMİⁱ

Yazar: Doç.Dr.Haydar EFEⁱⁱ

ÖZET

Son dönemde, Türkiye-AB ilişkilerinde yaşanan olumsuzluklara paralel olarak ortaya çıkan en önemli gündem maddesi Türkiye'nin AB'den aldığı katılım öncesi mali yardımların verilmemesi sorunudur. Bu çalışmada, Türkiye'nin Avrupa Birliği ile Ortaklık ilişkisinin hukuki altyapısını kuran Ankara Antlaşması'nın bir parçası olarak kabul edilen 1. Mali Protokol kapsamında aldığı 175 milyon ECU'lük mali yardımdan başlayarak günümüzde IPA kapsamında 2014-2020 döneminde alınan 4.5 milyar avroluk yardıma kadar, AB'den aldığı mali yardımların tarihsel gelişimini ortaya konularak, yardımların ülke kalkınmasına katkıları analiz edilmektedir.

Anahtar Sözcükler: AB mali yardımları, Türkiye-AB müzakere süreci, mali protokoller, IPA

THE IMPORTANCE OF THE EUROPEAN UNION'S FINANCIAL ASSISTANCE FOR TURKEY

ABSTRACT

In the last period, the most important agenda that emerged in parallel with the problems in Turkey-EU relations is that Turkey does not give pre-accession financial assistance from the EU.

In this study, historical development of the Turkey's financial assistance received from the EU are analyzed, from starting with the financial assistance of 175 million ECU with the first financial protokol, which was accepted as part of the Ankara Agreement, which is regarded as part of the Ankara Treaty establishing the legal infrastructure of Turkey's partnership with the Avropean Union, until today, with under the IPA, 4.5 billion euros.

Key words: EU financial assistances, Turkey-EU negotiation process, financial protocols, IPA

GİRİŞ

Birlik, yalnız kendi üye devletlerine mali yardım yapmaz, aynı zamanda aday ülkelere de özellikle bölgesel gelişmişlik farklarını azaltmalarında yardımcı olmak için mali yardım yapmaktadır. AB, katılım öncesi fonları ile aday ülkelere ve potansiyel aday ülkelere mali destek vererek, söz konusu ülkelerin katılım sürecine destek olmakta ve Avrupa Birliği ile aralarındaki gelişmişlik farklarını azaltmayı amaçlamaktadır. Birliğin Türkiye'ye verdiği mali yardımlar ise adaylık statüsünden daha eski tarihlere dayanır. Birlik, Türkiye-AB Ortaklık ilişkisini kuran 12 Eylül 1963 tarihli Ankara Anlaşması'nın 1 Aralık 1964'te yürürlüğe girmesinden beri Türkiye ekonomisinin gelişmesine katkıda bulunmak ve Türkiye'nin ortaklık ilişkisinden doğan yükümlülüklerini yerine getirebilmesine destek olmak amacıyla Türkiye'ye mali yardımda bulunmaktadır.

ⁱ Bu çalışma 17-18 Kasım 2018 tarihlerinde İstanbul'da düzenlenen International Congress of Management, Economy and Policy isimli uluslararası bilimsel kongrede bildiri olarak sunulmuştur.

ⁱⁱ Erzincan Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, efehaydar@gmail.com

Ankara Antlaşması'nın yürürlüğe girişiyle başlayan mali yardımlar, Aralık 1999 Helsinki Zirvesi'yle Türkiye'ye aday ülke statüsü verildikten sonra, yeni bir döneme girmiştir. AB aday ülke Türkiye'ye sağlamayı öngördüğü mali yardımların hukuki temelini oluşturan tüzüğü 26 Şubat 2001 tarihli AB Genel İşler Konseyi toplantısında kabul edilmiştir. Türkiye'ye aktarılan yardımlar hibe ve kredi şeklinde verilmektedir. Kredi şeklinde verilen destekler, Avrupa Yatırım Bankası aracılığı ile kamu veya özel sektör kuruluşlarına kullanılmaktadır. Hibe şeklinde olan yardımlar ise kamu kuruluşlarına yönelik ve eğitim, sağlık, kültür gibi sosyal amaçlı projelere tahsis edilmektedir. Türkiye'ye yönelik AB mali yardımlarının tarihsel gelişimini ortaya koyarak, ülkenin kalkınması açısından ve yardımların devamının ülkenin “çağdaş uygarlık seviyesine” erişmesi bakımından önemini ortaya koymayı amaçlayan bu çalışma, Türkiye'ye verilen AB mali yardımlarını dönemler itibariyle üç başlık altında incelemektedir: Birinci dönem 1964-1996 arası dönem, diğeri 1996-1999 arası dönem ve son olarak 1999 Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin adaylık statüsü kazanmasıyla birlikte 2000 yılı sonrası dönemdir.

1. GÜMRÜK BİRLİĞİ ÖNCESİ DÖNEM (1964-1996)

Ankara Antlaşması'nın yürürlüğe girdiği tarihten Gümrük Birliği'nin başladığı tarihe kadar olan dönemi kapsayan bu dönemde Türkiye'ye yönelik mali yardımlar, mali protokoller aracılığıyla düzenlenmiştir. Bu kapsamda, Türkiye'nin sosyal ve ekonomik gelişmesini teşvik amacıyla 1964-1981 yılları arasında üç ayrı mali protokol, bir de tamamlayıcı protokol imzalanmış, 1981 yılı sonrasında 600 milyon avro tutarında Dördüncü Mali Protokol hazırlanmış, fakat yürürlüğe girmemiştir. Mali protokoller kapsamındaki yardım türü ağırlıklı olarak kredi olmak üzere kredi ve hibelerden oluşmaktadır. Bu dönemde toplam 1.605 milyon avro tutarında yardım öngörülmesine rağmen, kullanılabilen yardım 1.005 milyon avro seviyesinde kalmıştır. Tahsis edilen yardımların %33'ü sanayi ve tarım, %52'si enerji, %14'ü ise altyapı-ulaştırma sektörlerine dağıtılmıştır (Karluk, 2007: 513).

Ankara Antlaşması'na ek olarak 12 Ekim 1963 tarihinde Birinci Mali Protokol'ün imzalanmasıyla takip eden beş yılda 1964-1969 yılları için “ *Türk ekonomisinin hızlandırılmış bir şekilde kalkındırılmasına faydalı olmak kaygısıyla, ... Türk ekonomisinin verimliliğini artırmaya yardımcı olarak*” Türkiye'ye Avrupa Yatırım Bankası fonlarından 175 milyon ECU tutarında kredi verilmesi öngörülmüştür (Ankara Antlaşması, 2017). Daha çok altyapı ve sanayi yatırımları için yapılan yardımlar kapsamında 1969 yılına kadar verilen kredilerin tamamı kullanılmıştır (Karluk, 2007: 514).

23 Kasım 1970 tarihinde imzalanan Katma Protokol ile birlikte imzalanan İkinci Mali Protokol kapsamında 1971-1977 dönemi için 220 milyon ECU tutarında kredi sağlanmış, bunun 195 milyonu Birlik (Topluluk) tarafından, 25 milyonu ise AYB öz kaynaklarından karşılanmıştır. İngiltere, Danimarka ve İrlanda'nın AB'ye katılmaları sebebiyle bu ülkelerin İkinci Mali Protokol'e katkı paylarını belirlemek için 30 Haziran 1973 tarihinde imzalanan Tamamlayıcı Protokol'e konulan ek madde ile Türkiye'ye, ek olarak, 47 milyon ECU

tutarında kredi verilmesi kararlaştırılmıştır. Tamamlayıcı Protokolün onay işlemleri, 17 Şubat 1986 tarihinde tamamlanmış ve 1 Mart 1986 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Altyapı projelerine ayrılan söz konusu 195 milyon ECU'lük kredinin vadesi 30 yıl, faiz oranı %2.5 olarak hesaplanmış, ödemesiz dönemi 8 yıl olarak belirlenmiştir. Son olarak, kredilerin 175 milyonluk kısmı kamu ve 20 milyonluk kısmı ise özel sektör projelerine tahsis edilmiştir (Karluk, 2007: 514).

İkinci Mali Protokolün süresinin Mayıs 1976'da sona ermesi üzerine, Üçüncü Mali Protokol 12 Mayıs 1977 tarihinde imzalanarak, 1 Nisan 1979 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Söz konusu protokol aracılığı ile 1979-1982 yılları arasında Türkiye'ye 310 milyon ECU tutarında kredi sağlanmış, bu kredinin 220 milyonu Birlik bütçesinden 90 milyonu ise AYB kaynaklarından tahsis edilmiştir. 31 Kasım 1981 tarihine kadar kullanılabilmesi öngörülen ve kamu yatırımlarına tahsis edilen 220 milyonluk kredinin kullanımında faiz %2.5, on yılı ödemesiz olmak üzere 40 yıl vade uygulanmıştı. Banka öz kaynaklarından verilen kredinin büyük kısmı ise özel sektör yatırım projelerine ayrılmıştır (Karluk, 2007; 514).

Türkiye, bu dönemde Topluluktan 8 milyar dolarlık bir mali yardım istemiş, bu rakam Topluluk tarafından çok fazla bulunmuş ve Konsey, 8 Haziran 1979 tarihinde, 1979 son baharında Dördüncü Mali Protokol'ün görüşmelerine başlanılmasını kararlaştırmış, ayrıca, ekonomik ve teknik işbirliği çabalarının desteklenmesi için Türkiye'ye 75 milyon ECU tutarında Özel Yardım yapılması kararlaştırılmıştır (Karluk, 2007: 514).

Türkiye-Topluluk Ortaklık Konseyi'nin 30 Haziran 1980 tarihli toplantısında Türkiye'ye beş yıllık bir dönem için Dördüncü Mali Protokol çerçevesinde 600 milyon ECU tutarında mali yardım verilmesi konusunda anlaşmaya varılmıştır. Söz konusu yardımın 225 milyonu, Avrupa Yatırım Bankası kaynaklarından kredi olarak verilecek, 375 milyon ECU'lük kısmı Topluluk bütçesinden sağlanacaktı. Tüm yardımın yalnızca 50 milyonu hibe, geri kalanı 10 yılı ödemesiz 40 yıl vadeli % 1 faizli olacaktı (Karluk, 2007: 514). 1982-1986 yılları arası dönem için öngörülen Dördüncü Mali Protokol'de Türkiye'ye 600 milyon ECU tutarında yardım verilmesi öngörülmüştür. Ancak, 1981 yılında AT üyesi olan Yunanistan, AT ilişkilerinin gündemine Türkiye ile yaşadığı sorunları dahil etmeyeceği taahhüdüne rağmen, Dördüncü Mali Protokol'ün hayata geçmesini engellemiştir.

Bu dönemde mali protokollere ek olarak Özel İşbirliği Fonu ile İdari İşbirliği Fonu kapsamında kredi ve hibe şeklinde olmak üzere toplam 81 milyon ECU tutarında kaynak tahsis edilmiştir. (Bilici, 1997: 135) Tüm bu sayılan kalemlerin dışında, Körfez Savaşı'ndan en fazla etkilenen ülkelere olan Türkiye için 175 milyon ECU tutarında faizsiz kredi; demokrasi, insan hakları, sivil toplumun güçlendirilmesi için 500,000 ECU tutarında mali yardım; uyuşturucu ile mücadele için 1996-1999 yılları arası dönemde 760,000 ECU; aile planlaması için 3,3 milyon ECU; çevre projeleri için 4,92 milyon; AIDS ile mücadele için 682,000 ECU tutarında mali yardım yapılmıştır (Koçak, 2009: 138-139).

Tablo 1: Gümrük Birliği Öncesi Türkiye'ye Verilen Mali Yardımlar (1964-1995) (ECU)

Kaynak	Dönem	Hibe Taahhüt	Hibe Ödenen
1. Mali Protokol	1964-1969	175 milyon	175 milyon
2. Mali Protokol	1971-1977	195 milyon	195 milyon
Ek Protokol	1971-1977	47 milyon	47 milyon
3. Mali Protokol	1979-1982	220 milyon	220 milyon
Özel İşbirliği Fonu	1980-1982	175 milyon	75 milyon
4. Mali Protokol	1982-1986	375 milyon	-
İdari İşbirliği Fonu	1993-1995	3 milyon	3 milyon
Körfez Krizi Yardımı	1991	-	-
Toplam		1.090 milyon	715 milyon

Kaynak: Karluk, Rıdvan, Avrupa Birliği ve Türkiye, 2007, Beta Yayınları, s.516.

Sonuç olarak, 1963 yılında Ankara Antlaşması'nın imzalanmasından 6 Mart 1995 tarihinde gümrük birliği antlaşmasının imzalanmasına kadar geçen zaman içinde Türkiye mali protokollerle ve çoğu kredi olmak üzere yaklaşık 1 milyar Avro mali destek almıştır. Türkiye'ye üç mali protokol kapsamında verilen bu krediler, genelde Topluluk kredileri ve Avrupa Yatırım Bankası kredileridir (Karluk ve Dural, 2013: 93). Bu mali yardım, İspanya, Portekiz ve Yunanistan gibi ülkelere verilen yardımlarla karşılaştırıldığında çok az olduğu görülecektir. Örneğin, söz konusu üç ülkeye katılımları sonrası dönemde verilen yardımlardan Yunanistan'a 1982-2000 döneminde 51.2 milyar avro, İspanya'ya 1986-2000 döneminde 50,5 milyar avro, Portekiz'e ise 1986-2000 döneminde 25,7 milyar avro kaynak aktarılmıştır (Karluk, 2007: 516).

2. GÜMRÜK BİRLİĞİ DÖNEMİ (1996-1999)

1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ile Türkiye 1 Ocak 1996 tarihinden itibaren AB üyesi olmadan Avrupa Birliği'nin 1 Temmuz 1968 tarihinden beri var olan gümrük birliğine katılmıştır. Bu kapsamda, Türkiye'ye verilen mali yardımlarda değişiklikler yapılmıştır.

Söz konusu 36. Dönem Ortaklık Konseyi toplantısında kabul edilen üç belgeden birisi, mali işbirliğinin yeniden başlatılmasına ilişkin Birlik Deklarasyonuna ilişkindir (Güngör, 2000: 1). Mali İşbirliği Deklarasyonu ile Türkiye'ye verilen mali yardımların çerçevesi değişmiştir.

Gümrük Birliği ilişkisinin başlamasıyla birlikte Avrupa Komisyonu, Türkiye'ye öncelikli olarak mali yardım yapılmasının önemini vurgulamış, özellikle, Türk sanayi sektörünün gümrük birliği sonrasında yeni rekabet ortamına uyumu açısından yardımların zorunlu olduğunun altı çizilmiştir (Karluk, 2007: 97). Avrupa Birliği, 30 Ekim 1995 tarihli Türkiye-AB Ortaklık Konseyi toplantısında gümrük birliğine girilmesiyle yeni oluşacak rekabet ortamına Türk sanayi sektörünün uyum sağlaması, Türkiye ekonomisi ile Birlik ekonomisi arasındaki farkların giderilebilmesi için Türkiye'nin önemli miktarda uzun dönemli krediler ve teknik yardıma ihtiyaç duyacağını belirten bir açıklama metni Ortaklık Konseyi kararına

eklendi. AB, beş yıllık bir dönemde yaklaşık olarak 2.2. milyar ECU'lük bir yardım vermeyi taahhüt etmiştir (Karluk, 2007: 455).

Verilmesi taahhüt edilen mali işbirliği kapsamında beş finans kalemi içinde Türkiye ile işbirliği için 1996 yılından başlayarak beş yıllık bir dönem için bütçe kaynaklarından 375 milyon ECU; telekomünikasyon, çevre, ulaştırma ve enerji alanlarındaki altyapı projelerinin finansmanı için 300- 400 milyon ECU'lük bir kaynak olan 1992-1996 yıllarını kapsayan Yenileştirilmiş Akdeniz Politikası fonlarından daha önce olduğu gibi yararlanma olanağı getirilmiştir. Ayrıca, gümrük birliği içine giren Türk ekonomisinin rekabet edebilirliğini artırabilmek için 1996 yılından başlayarak beş yıllık bir dönemde 750 milyon ECU'ye kadar Avrupa Yatırım Bankası kredileri tahsis edilmiştir. Son olarak, Türkiye, Birliğin bütün Akdeniz ülkelerine sağlayacağı finansman kolaylıklarından yararlanacaktı (Karluk, 2007: 455).

Bu dönemde Türkiye'ye verilen hibeler ve krediler aşağıdaki tablolarda belirtilmiştir.

Tablo 2. Gümrük Birliği Sürecinde Mali Yardımlar (Hibeler, Milyon Avro)

KAYNAK	DÖNEM	HİBE	
		TAAHHÜT	ÖDEME
AB Bütçesinden Yardım	1996-2000	375	Yunanistan vetosu nedeniyle kullanılmadı
MEDA	1995-1999	376	35
İdari İşbirliği Fonu	1996-2000	3	3
Diğer (Çevre, Sivil Toplum Projeleri)	1992-1999	14	14
TOPLAM		768	52

Kaynak: Avrupa Birliği Uyum Politikası, Katılım Öncesi Mali Araçları ve Türkiye, No:196, İstanbul, İKV Yayınları, s.60.

Ancak, Türkiye, AB'den 1995 yılından 1999 yılında adaylık statüsü ilan edilene kadar geçen dönemde çoğu kredi olmak üzere 755,3 milyon avro destek almıştır. Söz konusu dönemde, Türkiye gümrük birliği kapsamında Avrupa Birliği'nin bütçe kaynaklarından ve 1996-1999 yılları arasında Avrupa-Akdeniz Ortaklığı kapsamında oluşturulan MEDA Programı (Mediterranean Economic Development Area), (Akdeniz Ekonomik Kalkınma Alanı Programı) dahilinde hibe nitelikli fonlardan yararlanmıştır (Karluk ve Dural, 2013; 93). 1990'lı yıllarda Türkiye'ye MEDA programı kapsamında 376 milyon avro ayrıldı. (Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, 2016: 5)

Tablo 3. Gümrük Birliği Sürecinde Mali Yardımlar (Krediler, Milyon Avro)

KAYNAK	DÖNEM	KREDİ	
		TAAHHÜT	ÖDEME
Avrupa Yatırım Bankası Kredileri	1996-2000	750	Yunanistan vetosu nedeniyle kullanılamadı
Yenileştirilmiş Akdeniz Programı	1992-1996	340	340
AVROMED	1997-1999	205	205
Makroekonomik Yardımlar	İhtiyaç Halinde	200	İhtiyaç Duyulmadı
Risk Sermayesi Desteği	1999	12	12
TOPLAM		1507	557

Kaynak: Avrupa Birliği Uyum Politikası, Katılım Öncesi Mali Araçları ve Türkiye, No:196, İstanbul, İKV Yayınları, s.61.

3. ADAYLIK SONRASI MALİ YARDIMLAR

AB'nin 1999 yılında gerçekleştirdiği Helsinki Zirvesi ile birlikte adaylık statüsü verilen Türkiye'ye aktarılan fonlar değişikliğe uğramış, Türkiye'ye verilecek mali yardımlar "Katılım Öncesi Stratejisi" doğrultusunda yönlendirilmiştir. Bu kapsamda Türkiye, diğer aday ülkelerle eşit statüye kavuşmuş, Aralık 2001 yılında kabul edilen "Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardıma Yönelik Çerçeve Tüzük" ile yapılacak hibe şeklindeki yardımlar tek bir çerçeve altında toplanmıştır (İKV, 2004: 8-9).

Avrupa Birliği'nin 1999-2006 dönemi için hazırladığı 7 yıllık programdan 1999 yılı sonunda Helsinki Zirvesi'nde adaylık statüsü aldığından program kapsamına alınmamıştır. MEDA Programı ve ek kaynaklar aracılığıyla mali yardım almıştır (Karluk ve Dural, 2013: 93). Adaylık sonrası, 2000-2006 döneminde Türkiye, Phare Programından yaklaşık 1,3 milyar avroluk fon almıştır (Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, 2016: 5).

Türkiye, MEDA II Programı kapsamında 890 milyon avro hibe, 1 milyar 470 milyon avro da kredi desteği almıştır (Karluk ve Dural, 2013; 93). 2000-2006 dönemi için 2001 yılında kabul edilen çerçeve tüzükle birlikte Türkiye'ye yapılması planlanan hibe yardımların yıllık ortalaması 177 milyon avrodur. AB'ye uyumla ilgili projelere tahsis edilen Akdeniz İşbirliği ve Yardım Fonu'ndan (MEDA II) yıllık 127 milyon Avro olmak üzere, 2000-2006 döneminde 890 milyon avro yardım öngörülmüştür. Adaylık sonrası MEDA II kapsamında Türkiye'ye tahsis edilen fon iki kat artırılmış, bu fonun %15'i Türkiye'nin kullanımına sunulmuştur (Koçak, 2009; 141). Temel harcama alanı AB mevzuatına uyum için gerekli olan kurumsal ve yapısal düzenlemelerdir. Katılım Öncesi Strateji ile aday ülkenin müzakerelere hazırlanmasını sağlamaya yönelik olarak, Birlik müktesebatına uyum konusunda yardımcı olmayı amaçlamaktadır. Bu strateji, özellikle aday ülkelerin çeşitli Birlik programlarına ve

organlarına katılımı üzerinde durmaktadır. Her yıl 45 milyon avro olmak üzere 3 yılda (2001-2003) toplam 135 milyon Avro yardım öngörülmüştür. 2000-2006 dönemi için toplam 1.743 milyon avro hibe şeklinde mali yardım sağlanmıştır (Bilici, 1997: 67). Türkiye, 2002 yılında MEDA kapsamı dışında bırakılmıştır. Avrupa Komisyonu, Türkiye için adaylık dönemindeki ilk mali yardımları 2000-2006 yılları arası dönem için planlamıştır. Bunun sebebi ise AB bütçesinin 7 yıllık dönem için hazırlanmış olmasıdır (Koçak, 2009: 141).

Yukarıda belirtilenlere ek olarak “Özel Gümrük Birliği Yardımı” adı altında Gümrük Birliği’nin güçlendirilmesi amacıyla yılda 5 milyon avro olmak üzere 3 yılda (2001-2003) toplam 15 milyon avro yardım yapılması kararlaştırılmıştır (Ergüder, 2004: 199).

Tablo 4: 2002-2006 Döneminde Türkiye Tarafından Kullanılan AB Mali Yardımları (milyon avro)

Yıl	2002	2003	2004	2005	2006	TOPLAM
Bütçe	126	144	250	300	500	1320
Proje adedi	18	28	38	35	45	164

Kaynak: Avrupa Birliği Bakanlığı, (2016), Türkiye-AB Mali İşbirliği, https://www.ab.gov.tr/files/rehber/08_rehber.pdf, s.3 (15.11.2017)

Yukarıdaki tabloda görüldüğü gibi Türkiye, AB’den 2002-2006 yılları arasında 1320 milyon avro fon almıştır. Bu fonlar, Türkiye tarafından, % 30’u kurumsal yapılanma, %35’i AB müktesebatına uyum ve % 35’i ise ekonomik ve sosyal uyum için kullanıldı. (Avrupa Birliği Bakanlığı, 2016)

Avrupa Konseyi’nin kabul ettiği 1085/2006 sayılı Katılım Öncesi Mali İşbirliği Aracı (IPA) Tüzüğü ile Türkiye’ye yapılacak yardımlar konusunda, nitelikli çoğunlukla karar alma esası getirilmiş; MEDA, gümrük birliği gibi değişik kaynaklardan yapılan hibe yardımları, IPA adı altında tek bir araca dönüşmüştür. Bunun yanında, Türk şirketlerine AB fonları ile finanse edilen yurtdışı ihalelere katılma imkanı sağlanmış ve yardımların sürdürülebilmesi, Türkiye’nin ortaklık ilişkilerinden kaynaklanan yükümlülüklerinin ve Kopenhag Kriterleri’nin yerine getirilmesi şartına bağlanmıştır (www.abgs.gov.tr, 2014). Söz konusu yardımlar, merkezi olmayan bir idari yapılanma çerçevesinde sağlanmaktadır. Brüksel’deki Komisyon’un yetkileri, Türkiye’deki Komisyon Temsilciliği’ne devredilmiştir.

Belirlenen ödenekler proje bazlı olarak dağıtılmaktadır. Yapılan başvurular, oluşturulan idari yapılanma çerçevesinde değerlendirilmekte ve kabul edildiği takdirde onay mercii olan Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği’ne sunulmaktadır. 2007-2009 döneminde 1.602 milyon avro, 2010-2013 döneminde ise 3.270 milyon avro olmak üzere 2007-2013 döneminde 4.87 milyar avro yardım tahsis edilmiştir (Bilici, 1997: 67).

4. IPA ÖNCESİ TÜRKİYE İLE DİĞER ADAY VE POTANSİYEL ADAY ÜLKELERE YÖNELİK MALİ YARDIMLARIN KARŞILAŞTIRILMASI

AB, aday ve potansiyel aday ülkeleri üyeliğe hazırlayabilmek amacıyla çeşitli mali araçlar geliştirmiştir. Özellikle Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri için oluşturulmuş bu fonları üç başlık altında inceleyebiliriz: PHARE, ISPA ve SAPARD. Bu programların bütçesi, AB'nin yıllık bütçesinden sorumlu olan Avrupa Konseyi ile Avrupa Parlamentosu tarafından belirlenir, Komisyon ise her ülkeye yapılacak yardım miktarını belirler. Oluşturulan bu mali araçlar 2007-2013 döneminde birleştirilerek Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) olarak yeniden düzenlenmiştir. PHARE Programı, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin AB üyeliği ile oluşacak sorumluluklara ve yapısal değişimlere hızlı bir şekilde uyum sağlayabilmesi, demokratik ve ekonomik dönüşümlere ayak uydurabilmesi için oluşturulan bir mali araçtır. Bu program, 18 Aralık 1989 tarihinde AB Konseyi'nin Polonya ve Macaristan'daki yapısal değişim ve reform programlarını desteklemek amacıyla 18 Aralık 1989 tarih ve 3906/89 sayılı Konsey Tüzüğü ile kurulmuştur (Phare Programme, 2014). Öngörülen yardımlar genellikle hibe şeklindedir. Aktarılan kaynaklar tüm kamu ve özel kesime eşit şekilde dağıtılır. AB'nin genişlemesi ile diğer Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri de zamanla bu programa dahil edilmiş, iki ülke ile başlayan bu program, daha sonra Bulgaristan, Estonya, Letonya, Litvanya, Çek Cumhuriyeti ve Romanya, Arnavutluk, Bosna-Hersek ve Yugoslavya'yı da içine alarak genişlemiştir. Amacı kurumsal kapasiteyi arttırmak, Topluluk programlarının geliştirilmesini sağlamak, bölgesel ve sosyal kalkınma ve sınai yeniden yapılanma olanaklarını desteklemektir (<http://ec.europa.eu> , 2014).

1990-1994 dönemi arasında PHARE programı için 4.2 milyar avro kaynak aktarılmış, 1995-1999 döneminde ise bu miktar 6.7 milyar avroya ulaşmıştır. 2000-2006 döneminde ise 10.920 milyar avro ödenek tahsis edilmiş daha sonra katılım öncesi mali araçların birleşmesi ile yerini IPA'ya bırakmıştır. AB Komisyonu, ayırdığı fonlarda ülkenin nüfus, GSYİH gibi değerleri göz önüne almaktadır. Bu programdan en fazla yararlanan ülkeler, Polonya, Macaristan ve Romanya'dır (Karluk, 2007: 76).

Katılım Öncesi Yapısal Politika Aracı (ISPA) olarak adlandırılan bu program, ulaştırma ve çevre alanlarındaki alt yapı yatırımlarına finansman sağlamak amacıyla, 21 Haziran 1999 tarihinde Avrupa Konseyi'nin önerisi ve Avrupa Parlamentosu'nun görüşü alınarak Topluluğun altyapı standartlarına ulaşmak, ulaşım ve çevresel mali katkı sağlamak amacıyla 1267/99 sayılı tüzükle oluşturulmuştur (Council Regulation (EC) No 1267/1999). ISPA kapsamında verilen yardım, yararlanan ülkeler için Katılım Ortaklığı'nda öngörülen hedefleri ve çevre ve ulaştırma altyapı ağlarının iyileştirilmesi için verilmekteydi.

Tarım ve Kırsal Kalkınma için Özel Katılım Programı (SAPARD) tarımın ve kırsal bölgelerin gelişimine destek sağlamaktadır. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin ekonomik ve sosyal kalkınmalarını destekleyen diğer bir mali araç olan ve Tarımsal ve Kırsal Kalkınma Fonu olarak da bilinen SAPARD, 1268/99 sayılı Konsey Tüzüğü (Council Regulation, No 1268/1999) ile Haziran 1999' da 2000-2006 dönemi için kurulmuştur. SAPARD, tarımsal sektöre yönelik topluluk müktesebatının uygulanmasına katkıda bulunmayı hedeflemiştir. Büyük bir kısmı tarıma dayalı ekonomiye sahip olan aday ülkelerin üye olacakları döneme

kadar varsayılan geçiş dönemi tarım konusunda ticaretin serbestleştirilmesi, özelleştirme, tüketici sübvansiyonlarının kaldırılması gibi önemli değişiklikleri içermiştir. (Brasche, 2001: 61).

SAPARD kapsamındaki öncelikler şunlardı:(Brasche, 2001: 62-63)Tarımsal işletmelerde yatırım; tarım ve balıkçılık ürünlerinin işlenmesi ve pazarlamasının iyileştirilmesi; gıda kalitesi ve tüketicinin korunması bağlamında kalite, veterinerlik, bitki sağlığı kontrolleri yapılarının iyileştirilmesi; çevreyi ve kırsal alanı korumaya dönük üretim yöntemleri; ekonomik faaliyetlerin geliştirilmesi ve çeşitlenmesi; çiftçilere yönelik hizmetler kurulması; su kaynakları yönetimi; orman ürünlerinin iyileştirilmesi ve bu programların hazırlanmasına ve takibine yönelik çalışmaları yürütülmesi olarak belirtilmiştir.

Türkiye'ye verilen mali yardımları daha iyi analiz edebilmek için AB'ye üye olmadan önce Türkiye ile benzer gelişmişlik seviyelerine sahip Yunanistan, İspanya ve Portekiz gibi ülkelerin AB'den aldıkları fon miktarlarını ortaya koyarak bir karşılaştırma yapmak yararlı olacaktır. Yunanistan ise üye olmadan önce ekonomik olarak Türkiye'ye yakın olması ve bugünkü refah düzeyine ulaşmasında AB'nin sağladığı yardımların payı çok önemlidir.

İspanya ve Yunanistan'a verilen fon miktarlarını Türkiye'ye verilenlerle karşılaştırmak için aşağıda yer alan tablo açıklayıcı olacaktır.

Tablo 5: İspanya, Yunanistan ve Türkiye'ye Yapılan Yardımlar (Milyon Avro)

Ülke	Dönemi	Hibe	Yıl Başına Hibe	Kişi Başına Hibe (Avro)
Yunanistan (Nüfus:11 milyon)	1981-1999(19 Yıl)	63.000	3.315	5.727
	2000-2004 (5 Yıl)	17.500	3.500	1.590
	2005-2006 (2 Yıl)	7.000	3.500	636
	2007-2011 (5 Yıl)	15.000	3.000	1.363
	Toplam (31 Yıl)	102.500	3.306	9.318
İspanya (Nüfus:44 milyon)	1986-1992 (7 Yıl)	15.000	2.142	340
	1993-1999 (7 Yıl)	43.000	6.142	977
	2000-2006 (7 Yıl)	60.750	8.678	1.380
	2007-2011 (5 Yıl)	22.500	4.500	511
	Toplam (26 Yıl)	141.250	5.433	3.210
Türkiye (Nüfus:74 milyon)	Toplam (49 Yıl)	5.138	104,8	69

Kaynak: Bilici, Avrupa Birliği ve Türkiye (Mali Yardımlar ve Vergilendirme), s.77.

Tablo 5'te de görüldüğü gibi İspanya ve Yunanistan gibi ülkeler, AB'den Türkiye'nin aldığından çok fazla yardım almışlardır.

5. KATILIM ÖNCESİ MALİ YARDIM ARACI (IPA) VE YARDIMLAR KONUSUNDA TÜRKİYE'DE OLUŞTURULAN İDARİ YAPI

Üyelik için aday ve potansiyel aday ülkelerin uyum çalışmalarına yardımcı olmak için yapısal değişiklikler, bölgelerarası kalkınma farklarının azaltılması, yaşam standartlarının artırılması, istihdamın artırılması, eğitim, çevre, sağlık, iletişim, enerji, ulaştırma, insan hakları, hukukun üstünlüğü gibi alanlarda mali destek sağlar. (Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, 2016; 4) Bu kapsamda, Avrupa Komisyonu, 2007-2013 döneminde katılım sürecindeki ülkelere yönelik yeni ve tek bir mali yardım aracı uygulamayı öngörmüştür. 1085/2006 sayılı Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı'nı düzenleyen Tüzük, 17 Temmuz 2006 tarihinde Avrupa Konseyi tarafından kabul edilmiştir (Council Regulation (EC) No 1085/2006). Böylelikle IPA (Instrument for Pre-Accession Assistance), mali yardım uygulaması; 2000-2006 döneminde uygulanan PHARE, ISPA ve SAPARD adlı katılım öncesi mali yardım programlarının yerini almıştır. IPA, demokratik kuruluşları güçlendirme ve hukukun üstünlüğü, insan hakları ile temel hak ve hürriyetler, ekonomik reformların yürütülmesi, sivil toplumun desteklenmesi, bölgesel ve sınır ötesi işbirliği, sürdürülebilir kalkınmayı sağlama gibi hedefler doğrultusunda oluşturulmuştur (Gösteci ve Osmanoğlu, 2007: 102).Geçmiş dönemlerle karşılaştırıldığında IPA ile birlikte Türkiye'ye verilen yardımlarda ciddi bir artış yaşanmıştır.

IPA Tüzüğü'nde mali yardımlar beş bileşenden oluşmaktadır. Bunlar: (Council Regulation (EC) No 1085/2006)

- Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi,
- Sınır ötesi İşbirliği,
- Bölgesel Kalkınma,
- İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi,
- Kırsal Kalkınma bileşenleridir. (IPARD-IPA Kırsal Kalkınma Destekleri)

Bu bileşenlerden ilk ikisi hem potansiyel aday ülkelere hem de aday ülkelere yönelik uygulanmaktadır. Son üç bileşen ise sadece aday ülkelere yönelik uygulanmaktadır (İKV, 2011; 24).

Program otoritesi AB Bakanlığı olan “Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma” bileşeninden kamu kurum ve kuruluşları yararlanır. Kamu yönetimi reformu, müktesebat uyumu, adalet ve içişleri reformu, temel haklar, eğitim ve sağlık sistemi reformu, yolsuzluğa karşı etkili bir mücadele yürütülmesi gibi konular, bu bileşen altında projelerle finanse edilir. Ayrıca, Sivil Toplum Diyaloğu projeleri bu bileşen altında yer alır. (Avrupa Birliği Bakanlığı, 2016)

II. Bileşen Sınır Ötesi İşbirliği kapsamında Türkiye, Bulgaristan-Türkiye IPA Sınır Ötesi İşbirliği Programı ile Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı (ENPI) programlarına katılmaktadır. Türkiye'de Edirne ve Kırklareli illeri ile Bulgaristan'da Yambol ve Hasköy şehirlerini kapsayan Türkiye-Bulgaristan IPA Sınır Ötesi İşbirliği Programı, bölgesel etki oluşturabilecek sosyal ve kültürel projeleri desteklemektedir. Karadeniz Havzasında Sınır Ötesi İşbirliği Programı'na güçlü bir bölgesel işbirliği için ortaklık sağlanmasını hedefler.

Türkiye'nin yanı sıra Bulgaristan, Romanya, Ukrayna, Moldova, Yunanistan ve Gürcistan da katılmaktadır. (Avrupa Birliği Bakanlığı, 2016)

Çevre ve Şehircilik, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme ile Bilim Sanayi ve Teknoloji bakanlıklarının yönettiği III. Bölgesel Kalkınma bileşeni, çevre, ulaştırma ve bölgesel rekabet edebilirlik konularındaki büyük yatırımları kapsamaktadır. (Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, 2016: 9)

İnsan kaynaklarının Geliştirilmesi başlıklı IPA'nın IV. Bileşeni ile ilgili program otoritesi Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'dır. Avrupa İstihdam Stratejisi temel alınarak yürütülen "İnsan kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı", istihdam kapasitesini artırmayı ve insan kaynağını güçlendirmeyi hedeflemektedir. İstihdam, sosyal içerme ve eğitim bu programın öncelik alanlarıdır. Eğitim, mesleki eğitim ve kayıtlı istihdamın teşviki ve etkin işgücü politikalarının uygulanması ve kamu istihdam hizmetlerinin iyileştirilmesine önem verilmektedir. Eğitim konusunda eğitimin kalitesinin artırılması eğitim düzeyinin artırılması amaçlanmaktadır. Son olarak, sosyal içerme konusunda dezavantajlı kişilerin işgücü piyasasına ve sosyal korumaya erişimlerinin kolaylaştırılması amaçlanmaktadır (Avrupa Birliği Bakanlığı, 2016).

IPA'nın V. Bileşeni olan Kırsal Kalkınma, aday ülkelerin Avrupa Birliği'nin Ortak Tarım Politikası (OTP) ve Kırsal Kalkınma başta olmak üzere ilgili tüm politikalara uyum sürecini desteklemeyi amaçlar. Söz konusu bileşenin program otoriteleri Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu'dur. (TKDK) Türkiye'de tarımın modernizasyonu, gıda güvenliği, hayvan sağlığı, bitki sağlığı, kırsal alanların kalkınması alanlarındaki projeleri desteklemektedir. V. Bileşen kapsamında fonların kullanımına ilişkin yetki AB tarafından TKDK'ya devredilmiştir. Diğer bileşenlerin tersine bu bileşenden kar amacı güden özel ve tüzel kişiler de yararlanır (Avrupa Birliği Bakanlığı, 2016).

IPA bileşenlerinin öncelikleri, Avrupa Komisyonu tarafından ilgili ülkenin desteğiyle hazırlanan "Çok Yıllı Endikatif Planlama Belgesi" (Multi-Annual Indicative Planning Document-MIPD) kapsamında belirlenir. Söz konusu belge, AB mali yardımının hangi sektörlerde kullanılabileceğini ortaya koyar. Aday ülkeler, IPA kapsamındaki mali yardımlardan yararlanabilmek için bu fonların yönetiminden sorumlu idari birimler kurmakla yükümlüdür. Söz konusu kurumlar kurulup işler hale gelince AB, fonlar üzerindeki yönetim yetkisini yararlanıcı ülkeye devreder. Bu kapsamda, Türkiye IPA fonlarını yönetmek için Avrupa Komisyonu ile 2008 yılında bir IPA çerçeve anlaşması imzalamıştır. 11 Temmuz 2008 tarihinde imzalanan "Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Avrupa Toplulukları Komisyonu Arasında Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) ile Temin Edilen Yardımın Uygulanması Çerçevesinde Türkiye Cumhuriyeti'ne Sağlanan Avrupa Topluluğu Mali Yardımlarıyla İlgili İşbirliği Kuralları Hakkında Çerçeve Anlaşma" (Resmi Gazete No: 27090; 24.12.2008) gereğince yayınlanan 2011/15 sayılı Başbakanlık Genelgesiyle katılım

öncesi yardımların genel koordinasyonunu sağlamak üzere Ulusal IPA Koordinatörü atanmıştır. Avrupa Birliği Bakanlığı Müsteşarı görevlendirilmiştir. Koordinatörün sekretaryasını ise AB Bakanlığı yürütmektedir. (Avrupa Birliği Bakanlığı, 2016).

Anlaşma ile Türkiye’de oluşturulan makamlardan bazıları şunlardır: İlk olarak, Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşenleri için Stratejik Koordinatör olarak Kalkınma Bakanlığı müsteşar yardımcısı atanmıştır. Stratejik Uyum Çerçeve Belgesi’ni hazırlamak için görevlendirilen koordinatörün sekretaryasını Kalkınma Bakanlığı yürütür. Oluşturulan bir diğer makam ise Yetkili Akreditasyon Görevlisidir. Hazine Müsteşarlığı’nın bağlı olduğu bakan; Ulusal Fonun akredite edilmesi, izlenmesi, akreditasyonun askıya alınması ve kaldırılmasından sorumludur. Ulusal Yetkilendirme Görevlisi ise Ulusal Fonun yöneticisi Hazine müsteşarıdır ve kendisi AB fonlarının mali yönetiminden, işlemlerin mevzuata uygunluğundan ve ilgili yönetim ve kontrol sistemlerinin işleyişinden sorumludur. Ulusal Fon olarak faaliyet gösteren birim ise sağlanan mali yardımların mali yönetimi Hazine Müsteşarlığı Ulusal Fon Daire Başkanlığıdır. IPA programlarının ihaleye çıkma, sözleşme yapma, ödeme, raporlama gibi konulardaki yönetiminden sorumlu kişi ise IPA Bileşeni Program Otoritesidir. (Avrupa Birliği Bakanlığı, 2016)

Merkezi Finans ve İhale Birimi ise uygulayıcı kurum olarak, Avrupa Birliği tarafından finanse edilen programlar kapsamındaki tüm mal ve hizmet alımları ile yapım işi ve hibelere ilişkin projelerin genel bütçeleme, ihaleye çıkma, sözleşme, ödeme, muhasebe ve mali raporlama işlerinden sorumludur. AB fonlarının ihale süreçlerinin işleyişinde serbest rekabet ortamının yaratılabilmesi için ihaleler, AB satın alma kurallarına göre yapılır. Merkezi Finans ve İhale Birimi’nin faaliyetleri, Türkiye’de Sayıştay ve Denetim Otoritesi tarafından yapılır. Son olarak, Denetim Otoritesi olarak, IPA’nın yönetimi ve faaliyetlerini denetleyerek raporlamak için Hazine Kontrolörleri Kurulu görevlendirilmiştir. (Avrupa Birliği Bakanlığı, 2016)

Aday ülkelerin “Katılım Ortaklığı Belgesi” ve “Ulusal Programları”nda yer alan öncelikler, katılım öncesi yardımların temel alanlarını oluşturmaktadır. IPA I’den, Türkiye’nin yanı sıra dönemin aday ülkelerinden Hırvatistan, İzlanda, Makedonya, Karadağ ve Sırbistan ile o dönem potansiyel aday ülkeler olan Arnavutluk, Bosna-Hersek ve Kosova’yı kapsıyordu. Aday ülkeler ayrıca, katkı payları kısmen IPA altında finanse edilen AB programlarına da katılırlar. (Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, 2016: 5)

Tablo 6: 2007-2013 Dönemi IPA Bütçesi (Milyar Avro)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1.25	1.4	1.5	1.6	1.8	1.9	2.0

Kaynak: Financial Programming and Budget,

http://ec.europa.eu/budget/figures/fin_fw0713/fw0713_en.cfm, 30.01.2014

Tablo 5’te de görüldüğü gibi IPA kapsamında aday ve potansiyel aday ülkelere 2007-2013 döneminde, 11,5 milyar avro mali yardım sağlanmıştır. Geri dönüşsüz hibeler olan ve aday

ülkelerin resmi kurumları aracılığıyla dağıtılan IPA kaynakları, ademi merkeziyet ilkesi çerçevesinde aday ülkelere yönetilir. Bu kapsamda, Türkiye'ye verilen IPA fonları çerçevesinde yürütülen projelerin programlanması, AB Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığı tarafından yürütülür. İhale, sözleşme ve yürütülmelerinden sorumlu birim ise Hazine'ye bağlı birim olarak faaliyet gösteren Merkezi Finans ve İhale Birimidir (Karluk ve Dural, 2013: 93-94).

Tablo 7: 2007-2013 IPA I Dönemi AB Mali Yardımının Aday ve Potansiyel Aday Ünelere Göre Dağılımı

ÜLKE	TOPLAM DESTEK (MİLYON AVRO)
TÜRKİYE	4795
SIRBİSTAN	1386
HIRVATİSTAN	998
BOSNA HERSEK	656
KOSOVA	635
MAKEDONYA	615
ARNAVUTLUK	595
KARADAĞ	236
İZLANDA	30
TOPLAM	9944

Kaynak: İlham Veren Öyküler, Avrupa Birliği ve Türkiye Mali İşbirliği, Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, s.6

Müzakere eden aday ülkeler, müzakere süreçlerini sorunsuz yönetebilmeleri için IPA fonlarının yanı sıra AB'nin diğer fonlarını ve Avrupa Yatırım Bankası kredilerini de alabilirler (Karluk ve Dural, 2013: 94).

Yukarıda sayılan bileşenlerden Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi ve Bölgesel Kalkınma bileşenleri hem aday hem de potansiyel aday ülkelere yönelikken, diğer üç bileşen sadece aday olarak tanınmış ülkelere yöneliktir. IPA tek mali araç olarak ülkelerin özel ihtiyaçlarını da hesaba kattığı için daha hedefe yönelik ve daha uyumlu bir araçtır (İKV, 2011: 24).

IPA I stratejik hedefleri, 6 temel unsur altında toplanmıştır:(İKV, 2011: 25)

- Siyasi Kriterler: İnsan haklarına ve çeşitliliğe saygılı demokratik topluma geçiş,
- Üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme yeteneği: AB müktesebatının kabulü ve uygulanması,
- Sivil Toplum Diyaloğu: Aday ülkelerdeki AB ile ilgili olumsuz algılamaların giderilmesine yönelik AB ülkeleriyle bağların güçlendirilmesi,
- Sosyo-ekonomik kalkınma: Aday ülkelerin ekonomilerinin rekabet gücünün artırılması, bölgelerinin arasındaki sosyo-ekonomik eşitsizliklerin giderilmesi,
- Sınır ötesi işbirliği: Ekonomik ve sosyal kalkınmaya yönelik komşu bölgelerle işbirliğinin artırılması,

- Destek faaliyetleri: Proje hazırlama ve uygulanması, IPA fonları ve yapısal fonların yönetimine ilişkin kurumsal yapılanmanın güçlendirilmesi hedeflerini taşımaktadır.

IPA bileşenlerinin altında yatan hedeflerin amacı aday ülkelerin Birliğe uyumudur. IPA, politika geliştirmesinin yanında Birliğin uyum politikasının yönetimi ve özellikle ABKF ve Uyum Fonu için hazırlanmayı desteklemektedir. IPA kapsamında Türkiye için ayrılan bütçe belirtilen ihtiyaç alanlarının tümünde büyük bir etki yaratmak için yeterli olmayacaktır. Bu nedenle etkilerini en yüksek seviyeye taşımak için fonlar sektörel ve coğrafi hatlara odaklanacaktır. Bununla birlikte çabanın büyük bir kısmı, özellikle bölgesel farklılıkların azaltılmasında Türkiye'nin kendi öz kaynaklarından sağlanmak zorundadır. AB fonları öncelikle müktesebat ile uyum çalışmaları ve AB araçlarına uygulanan yönetim prensiplerinin uygulanmasını gerçekleştirmek için kullanılacaktır (Reeves, 2006: 44).

Tablo 8: IPA I Dönemi (2007-2013) Türkiye Mali Yardım Miktarı

Bileşen	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOPLAM
I. Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma	256,7	256,1	239,6	217,8	231,3	227,5	238,5	1667,5
II. Sınır Ötesi İşbirliği	2,1	2,9	3,0	3,1	5,1	2,2	2,2	20,6
III. Bölgesel Kalkınma	167,5	173,8	182,7	238,1	293,4	356,1	366,9	1778,4
IV. İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	50,2	52,9	55,6	63,4	77,6	83,2	91,2	474,1
V. Kırsal Kalkınma	20,7	53,0	85,5	131,3	172,5	187,4	204,2	854,6
TOPLAM	497,2	538,7	566,4	653,7	779,9	856,3	903,0	4795,2

Kaynak: Avrupa Birliği Bakanlığı, (2016), "TR-AB Mali İşbirliği", 22 Nisan 2016, <https://www.ab.gov.tr/p.php?e=5>.

AB'nin 2007-2013 dönemi için hazırladığı mali çerçeve programında IPA'dan en fazla yardımı Türkiye almıştır (İKV, 2011; 25). Türkiye, IPA'nın uygulanmasına yönelik idari yapıyı oluşturmuş, 2007-2013 dönemini kapsayan IPA I döneminde Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi bileşenleri altında aldığı 2,2 milyar avroluk yardımla kapsamlı çalışmalar yapmıştır. Çalışmalar özellikle IPA kurumlarının idari kapasitelerinin güçlendirilmesi, programlama, izleme ve değerlendirme ile mali yönetim konularına yönelik olduğu görülmektedir. 2014-2020 döneminde ise yaklaşık 4,5 milyar avro destek verilmesi kararlaştırılmıştır. Söz konusu dönemde ekonomik ve sosyal uyuma yönelik yardımların IPA II'nin Bölgesel Kalkınma ve İstihdam, Sosyal Politikalar ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi politika alanlarında kullanılması planlanmaktadır (İKV, 2016: 178-179).

Tablo 9: IPA II Dönemi (2014-2020) Türkiye Mali Yardım Miktarı

ÜLKE	FON MİKTARI (MİLYON AVRO)
KARADAĞ	270,5
KOSOVA	645,5
ARNAVUTLUK	649,5
MAKEDONYA	664,2
SİRBİSTAN	1508,0

TÜRKİYE	4453,9
ÇOKLU ÜLKE PROGRAMI	2958,7

Kaynak: İlham Veren Öyküler, Avrupa Birliği ve Türkiye Mali İşbirliği, Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, s.22

Türkiye'nin Birlik müktesebatına uyum ve uygulamasına yönelik kapasitesinin geliştirilmesi ile ekonomik ve sosyal uyuma yönelik kapasitelerin geliştirilmesi ile ekonomik ve sosyal uyuma yönelik kapasitelerin oluşturulmasını hedefleyen 2014-2020 Dönemini Kapsayan IPA II Döneminde getirilen yenilik, stratejik yaklaşımın desteklenmesidir. Ülke strateji belgeleri yararlanıcı kurumlar tarafından yedi yıllık dönemler için hazırlanır. Bu sayede, fonlardan yararlanan kurumlar kendi reform ve kalkınma gündemlerini de planlamaktadırlar. Demokrasi, yönetim, hukukun üstünlüğü, rekabet edebilirlik ve yenilik gibi önceliklere odaklanan sektörlerde genişleme stratejisiyle yakından bağlantılı alanları kapsar. Söz konusu sektörel yaklaşımda, her bir sektördeki öncelikli hedeflerin ele alınarak, AB standartlarına yükselmesini sağlayacak yapısal reformlar desteklenir. (Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, 2016; 11) 2014-2020 döneminde Türkiye'ye yapılan mali yardımların önceliklerini belirleyen Türkiye için Endikatif Strateji Belgesi, 26 Ağustos 2014 tarihinde Komisyon tarafından kabul edilmiştir (Indicative Strategy Paper For Turkey 2014-2020, 2014). Ardından, AB ile Türkiye arasında mali işbirliğinin IPA II döneminin 2014-2020 yıllarını kapsayacak AB tüzüklerine uygun olarak yürütülmesi amacıyla, uygulamaya ilişkin esasları iç hukukuna aktaran Çerçeve Anlaşma'yı 11 Şubat 2015 tarihinde imzaladı ve 22 Haziran 2015 tarihinde yürürlüğe girmiştir. (Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, 2016: 22-23)

IPA II Tüzüğü, beş politika alanına odaklanmaktadır: (Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, 2016: 11)

1. Birlik üyeliğine hazırlık ve ilgili kurum ve kapasite oluşturma çabaları doğrultusunda yapılan reformlar
2. Sosyo ekonomik ve bölgesel kalkınma
3. İstihdam, sosyal politikalar, eğitim, toplumsal cinsiyet, eşitliğin desteklenmesi ve insan kaynaklarının geliştirilmesi,
4. Tarımsal ve kırsal kalkınma
5. Bölgesel ve teritoryal işbirliği

Fonların daha etkin kullanımını sağlamaya çalışan Avrupa Komisyonu, IPA'nın 2014-2020 yıllarını kapsayan II. Döneminde bileşen yapısını kaldırarak, fonların dağıtımını için 9 temel sektör belirledi: (Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, 2016: 11)

1. Demokrasi ve yönetim
2. Adalet, işçileri ve temel haklar
3. Ulaştırma
4. Çevre ve iklim
5. Enerji
6. Rekabet edebilirlik ve yenilik

7. İstihdam, insan kaynaklarının gelişimi ve sosyal politikalar
8. Tarım ve kırsal kalkınma
9. Bölgesel ve sınır ötesi işbirliği

Tablo 10: 2014 – 2020 Politika Alanları ve Sektörlere Göre Endikatif Tahsisat Tablosu (Milyon Avro)

	2014	2015	2016	2017	Toplam 2018-2020	Toplam 2014-2020
Türkiye						
a. Birliğe üyelik için hazırlayıcı reformlar	355.1	196.6	240.3	137.2	652.2	1,581.4
Demokrasi ve yönetim	540.2				416.3	956.5
Hukukun üstünlüğü ve temel haklar	388.9				236.0	624.9
b. Sosyo-ekonomik ve bölgesel kalkınma	155.8	265.8	247.0	261.4	595.3	1,525.3
Çevre ve iklim eylemi	297.1				347.5	644.6
Ulaştırma	386.0				56.8	442.8
Enerji	59.0				34.4	93.5
Rekabet edebilirlik ve yenilikçilik	187.8				156.6	344.4
c. İstihdam, sosyal politikalar, eğitim, cinsiyet eşitliğinin teşviki ve insan kaynaklarının geliştirilmesi	37.4	62.9	65.9	68.9	199.9	435.0
Eğitim, istihdam ve sosyal politikalar	235.1				199.9	435.0
d. Tarım ve kırsal kalkınma	72.0	100.9	77.0	158.1	504.2	912.2
Tarım ve kırsal kalkınma	408.0				504.2	912.2
TOPLAM	620.4	626.4	630.8	636.4	1,940.0	4,453.9

Kaynak: Avrupa Birliği Bakanlığı, (2016), “TR-AB Mali İşbirliği”, 22 Nisan 2016, <https://www.ab.gov.tr/p.php?e=5>, (15.11.2017)

2014-2020 Dönemini kapsayan IPA II Fonlarından AB’ye üyelik kapsamında yapılacak reformlara ayrılan bütçe, 1581,4 milyon avro iken, bölgesel ve sosyo-ekonomik kalkınmaya tahsis edilen fonların toplamı 1525,3 milyon avrodur. Tarım ve kırsal kalkınmayı desteklemek için 912,2 milyon avro fon ayrılmıştır. Son olarak, İstihdam, sosyal politikalar, cinsiyet eşitliği ve insan kaynaklarının geliştirilmesi konularında ayrılan yardım miktarı 435,0 milyon avrodur.

Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA), Avrupa Birliği’nin Türkiye ‘ye yönelik ana mali destek aracı olmakla birlikte, Türkiye, AB’nin “Türkiye’deki Mülteciler için Mali Yardım Programı”, “Demokrasi ve İnsan Hakları için Mali Yardım Aracı” (DİHAA) ve “İstikrar ve Barışa Katkı Sağlayan Araç”tan da yararlanmaktadır. (AB Politikaları ve Mali İşbirliği, 2017) Örneğin, Demokrasi ve İnsan Hakları için Mali Yardım Aracı kapsamında 2014- 2020

döneminde tüm dünya için ayrılan bütçe 1.332.752.000 avrodur. Türkiye'ye ise 2016 yılı için bu program kapsamında 5 milyon avro yardım ayrılmıştır (Demokrasi ve İnsan Hakları için Avrupa Aracı, 2017).

2014-2020 dönemi için DİHAA'nın dünya çapında ayırdığı bütçe 1.332.752.000 avrodur. Türkiye'deki proje ve organizasyonlar küresel ve ülkeye özgü programlar üzerinden hibe alabilir. 2016 yılı için Türkiye'ye tahsis edilen meblağ 5 milyon avroya çıkarılmıştır.

6. MALİ YARDIMLARDA KESİNTİ SORUNU

Avrupa Birliği'nde Türkiye'de kurumların IPA fonlarını etkili ve verimli bir şekilde yönetme kapasitesine ilişkin kaygıları devam ederken, (İKV, 2011: 33) Türkiye-Almanya ilişkilerinde yaşanan problemler sonrasında Almanya Şansölyesi Merkel, Türkiye ile gümrük birliğinin genişletilmeyeceğini ve Türkiye'ye verilen yardımlarla ilgili olarak “sadece paranın tam olarak nereye gittiğini bildikleri alanlarda katılım öncesi mali yardım yapılacağı”nın altını çizerek Türkiye'ye karşı daha sert bir ifade kullanmaya başlamıştır (DW, 2017c).

Lüksemburg Dışişleri Bakanı Asselborn, daha sert bir ifade kullanarak son 10 yılda görülen kalkınmanın da AB sayesinde mümkün olduğunu iddia ederek, “*Avrupa Yatırım Bankası'nın Türkiye'ye sağladığı kredi tutarının 20 milyar Avro'ya ulaştığını hatırlatmak isterim. Bu meblağı Türkiye dünyada başka hiçbir yerden alamazdı. Türkiye'deki yabancı yatırımın üçte ikisi de AB'den geliyor. Bu ikisinin varlığı olmaksızın herşey çöker. Bu durumda, Türkiye çok hızlı bir biçimde bambaşka bir ülkeye dönüşür*” şeklinde konuşarak (DW, 2017a) AB'nin mali yardımlarının Türkiye açısından önemine dikkat çekmiştir.

Avrupa Komisyonu'nun Bütçeden Sorumlu Komiseri Günther Oettinger, AB'nin 2014-2020 döneminde Türkiye'ye ödemeyi taahhüt ettiği 4.5 milyar avroluk mali yardımın ödeneceğini sanmadığını ifade ederken, (www.ntv.com.tr , 2017) Avrupa Parlamentosu, oy çokluğuyla 25 Ekim 2017 tarihinde Türkiye'ye verilmekte olan mali yardımların azaltılmasını önermiştir. 2018 yılında tarım ve çeşitli alt yapı yatırımlarını desteklemek üzere Türkiye'ye tahsis edilmesi düşünülen 217 milyon avrodan 80 milyon avroluk kısmının kesilmesinin tavsiye edildiği söz konusu öneriye göre, bu rakamın 50 milyonu hemen kesilecek, geri kalan 30 milyonun ise Türkiye'de insan hakları konularında bir ilerleme sağlanılmaması durumunda verilmemesi kararlaştırılmasının ardından, (Hürriyet, 26.10.2017) Avrupa Birliği, 2018 bütçesinde Türkiye'ye verilmesi planlanan fonlardan Türkiye'nin Avrupa standartlarından uzaklaştığı gerekçesiyle 105 milyon avro kesinti kesintiye gidilmesi kararı aldı. Ancak, söz konusu kararda “Türkiye'nin insan hakları, demokratik standartlar ve ifade özgürlüğü gibi konularda Avrupa standartlarına yaklaşması durumunda bu fonların kullanılabilirliği” de ifade edilmiştir (DW, 2017d).

Der Spiegel Dergisi'nin haberine göre, Almanya ve bazı AB ülkeleri Avrupa Komisyonu'ndan Türkiye'nin üyelik kriterlerini yerine getirip getirmediği konusunda bir

rapor hazırlamasını isteme eğiliminde olduğu, buna karşılık, Avrupa Komisyonu, konuya daha olumlu yaklaşmakta, 2014-2020 döneminde Türkiye'ye verilmesi taahhüt edilen toplam 4.5 milyar avroluk üyelik öncesi yardımların azaltılabileceği yönünde bir açıklama ile yetinmek niyetinde olduğu ifade edilmektedir. (DW, 2017b). Ekim 2017 itibariyle, söz konusu 4.5 milyar avroluk yardımın sadece 250 milyon avrosu Türkiye'ye verilmiş durumdadır. Bu kapsamda, Avrupa Komisyonu'nun Genişleme'den sorumlu üyesi Hahn da (DW, 2017e) 2014-2020 dönemini kapsayan mali yardımların 2020 yılına kadar ödenmemesi durumunda söz konusu yardımların zaman aşımına uğramayacağı, 2020 sonrasında iki ya da üç yıl daha ödenmesinin mümkün olduğunu ifade etmektedir.

6.SONUÇ

Avrupa Birliği'nin dış yardımlarından en çok yararlanan ülke olan Türkiye'ye verilen Avrupa Birliği mali yardımları, Türkiye'nin Avrupa Birliği'nin gelişmişlik düzeyine ulaşabilmesi için etkin bir şekilde kullanması gereken en önemli araçlardan biridir ve yardımların devamında ülke açısından büyük yarar bulunmaktadır. Avrupa Birliği'nin Türkiye'ye sağladığı mali yardımlar özellikle IPA I ve IPA II başlıkları altında önemli rakamlara ulaşmakta ve Türkiye'de önemli ekonomik ve sosyal gelişme ve ilerlemeye destek olmakta ve Türk insanının yaşam seviyesini yükseltmektedir.

Türkiye'nin AB'den aldığı IPA kapsamındaki mali yardımların bütünüyle durdurulması, ancak Türkiye-AB müzakere sürecinin resmen sona erdirilmesiyle mümkündür. Dolayısıyla, Avrupa Komisyonu, yardımların bütünüyle durdurulmasının üye devletlerin oybirliğiyle mümkün olacağı görüşünü savunarak, sağduyulu bir yaklaşım göstermekle birlikte, yardımların hukukun üstünlüğü ve demokrasi gibi alanlarda sivil toplum kuruluşlarına verilmesine öncelik verilmesi eğilimindedir.

KAYNAKÇA

AB Politikaları ve Mali İşbirliği, (2017), <https://www.avrupa.info.tr/tr/turkiye-ile-mali-isbirligi-14> , (15.11.2017)

AB Bölgesel Politikası, (2017), blog.aku.edu.tr/mmasca/files/2015/05/AB-Bolgesel-Politika.pptx, (18.08.2017)

Ankara Anlaşması, (2017), Türkiye İle Avrupa Ekonomik Topluluğu Arasında Ortaklık Yaratan Anlaşma, https://www.ab.gov.tr/files/ardb/ankara_anlasmasi.pdf , (13.11.2017)

Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Aracı Çerçeve Antlaşması, http://www.abgs.gov.tr/files/Duyurular/IPA_cerceve-antlasmasi_TR.pdf , 08.05.2014

Avrupa Birliği Bakanlığı, (2016), "TR-AB Mali İşbirliği", 22 Nisan 2016, <https://www.ab.gov.tr/p.php?e=5> , (15.11.2017)

Avrupa Birliği Bakanlığı, (2016), Türkiye-AB Mali İşbirliği, https://www.ab.gov.tr/files/rehber/08_rehber.pdf , (15.11.2017)

Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, (2016), İlham Veren Öyküler, Avrupa Birliği ve Türkiye Mali İşbirliği, Avrupa Birliği 2016.

BRASCHE, Ulrich, (2001), Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası ve Türkiye'nin Uyumu, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, İstanbul.

BİLİCİ, Nurettin, (1997), Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye, Akçağ Yayınları, Ankara.

Council Regulation No 1268/1999,

http://Avrope.eu/legislation_summaries/agriculture/enlargement/160023_en.htm , 05.11.2017

Council Regulation (EC) No 1267/1999,

<http://eur-lex.Avrope.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31999R1267> , 16.01.2014

Council Regulation (EC) No 1085/2006,

http://eacea.ec.europa.eu/tempus/documents/tempus_ipa.pdf , EC (1085/2006) 30.01.2014

Demokrasi ve İnsan Hakları için Avrupa Aracı, (2017) Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, <https://www.avrupa.info.tr/tr/demokrasi-ve-insan-haklari-icin-avrupa-araci-63> , (15.11.2017)

Ergüder, Can, (2004), Avrupa Birliği Bölgesel Politikaları ve Yapısal Fonlar: Uyum Sürecinde Türkiye için Bir Değerlendirme, Asil Yayın Dağıtım, Ankara.

Gösterici Hüseyin ve Osmaoğlu, Burhan, (2007), Avrupa Birliği IPA Mali Yardım Sistemi/2007-2013 Dönemi Uygulaması, Bütçe Dünyası, Cilt 2, Sayı.25, Bahar 2007.

Güngör, Kamil, (2000), “Avrupa Birliği'nin Üçüncü Ülkelere Yönelik Mali Yardımları ve Türkiye”, Mevzuat Dergisi, Yıl: 3, Sayı: 5.

Hürriyet, (2017), “AP, Türkiye'ye verilen mali yardımların azaltılmasını önerdi”, 26.10.2017, <http://www.hurriyet.com.tr/ap-turkiyeye-verilen-mali-yardimlarin-azaltilm-40623421> , (15.01.2017)

İKV, (2011), Sorularla AB Politikaları ve Türkiye Serisi, No. 8, Yayın No. 247, İstanbul.

İKV, (2004), Türkiye'ye Yönelik Avrupa Birliği Fonları ve Kullanım Koşulları, No.180, İstanbul.

İKV, (2016), Açılan Müzakere Fasıllarında Ne Durumdayız?, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları No: 281, 2. Baskı, İstanbul, Haziran 2016.

Indicative Strategy Paper For Turkey 2014-2020, (2014), Adopted: 26.08.2014, Instrument For Pre-Accession Assistance IPAIL, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20140919-csp-turkey.pdf ,(15.11.2017)

Karluk, Rıdvan, (2007), Avrupa Birliği ve Türkiye, Beta Yayınları, 9. Baskı, İstanbul.

Karluk, Rıdvan, DURAL, Betül Yüce, (2013) Avrupa Birliği ve Türkiye İlişkileri, Anadolu Üniversitesi Yayını No: 2994, Açık Öğretim Fakültesi Yayını No: 1947, Eskişehir.

Koçak, Süleyman Yaman, (2009), Ankara Anlaşması'ndan Müzakerelere Avrupa Birliği Mali Yardımları, Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Cilt 16, Sayı 2

NTV, (2017), “AB Türkiye’ye Üyelige Yardım Ödemesi Yapacak Mı?”, (08.08.2017), <http://www.ntv.com.tr/dunya/ab-turkiyeye-uyelige-yardim-odemesi-yapacak-mi>
hR3z6T544US5x6qq7gv0kg, (09.08.2017)

DW, (2017a) “Asselborn: Müzakerelerin durması olası görünmüyor”, (08.09.2017), <http://www.dw.com/tr/asselborn-m%C3%BCzakerelerin-durmas%C4%B1-olas%C4%B1-g%C3%B6r%C3%BCnm%C3%BCyor/a-40424796> , 16.09.2017

DW, (2017b) “Der Spiegel: Almanya’dan Türkiye’nin AB Üyelikliğini Frenleme Girişimi”, 07.10.2017, <http://www.dw.com/tr/spiegel-almanyadan-t%C3%BCrkiyenin-ab-%C3%BCyelikli%C4%9Fini-frenleme-giri%C5%9Fimi/a-40856040> , (08.10.2017)

DW, (2017c) “Merkel Türkiye ile gümrük Birliği güncellenmeyecek”, 16.08.2017, <http://www.dw.com/tr/merkel-t%C3%BCrkiye-ile-g%C3%BCmr%C3%BCk-birli%C4%9Fi-g%C3%BCncellenmeyecek/a-40125866>, (25.08.2017)

DW, (2017d), “AB’den Türkiye’ye “siyasi” kesinti” <http://www.dw.com/tr/abden-t%C3%BCrkiyeye-siyasi-kesinti/a-41434651> , (15.11.2017)

DW, (2017e), “Beş Soruda AB’nin Türkiye’ye mali yardımları”, (20.10.2017) <http://www.dw.com/tr/be%C5%9F-soruda-abnin-t%C3%BCrkiyeye-mali-yard%C4%B1mlar%C4%B1/a-41050062> ,(15.11.2017)

Phare,

http://ec.Avrope.eu/enlargement/how-does-it-work/financialassistance/phare/index_en.htm
(14.01.2014)

Reeves, Teresa, (2006), AB ve Türkiye’de Bölgesel Kalkınma, http://www.tepav.org.tr/sempozyum/2006/bildiri/bolum1/1_2_reevesTR.pdf , (14.11.2017)

Resmi Gazete, “Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Avrupa Toplulukları Komisyonu Arasında Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) ile Temin Edilen Yardımın Uygulanması Çerçevesinde Türkiye Cumhuriyeti’ne Sağlanan Avrupa Topluluğu Mali Yardımlarıyla İlgili İşbirliği Kuralları Hakkında Çerçeve Anlaşma” Resmi Gazete, 24 Aralık 2008 Çarşamba, Sayı: 27090 (Mükerrer)