

Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye ile Mali İşbirliği

Hakan KARABACAK

GİRİŞ

Avrupa Birliği mali yardımlarının geçmişı, Topluluğun kurucu antlaşmalarına kadar uzanmaktadır. 18 Nisan 1951 tarihinde imzalanarak 25 Temmuz 1952 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu Kuran Antlaşma'da kömür ve çelik ürünlerindeki yatırımlara ilişkin olarak mali yardım konusuna ayrı bir başlık ayrılmıştır. Buna göre Komisyon, Topluluk içi girişimlere hibe yardımlar sağlayarak yatırım programlarının yürütülmesine yardımcı olabilecektir. Ayrıca, Konseyin rızası ile Komisyon, üretimin artırılmasına, üretim maliyetlerinin düşürülmesine veya ürünlerin pazarlamasının kolaylaştırılmasına doğrudan ve öncelikli olarak katkıda bulunacak inşaat veya tesislerin finansmanına yardımcı olabilecektir.

25 Mart 1957'de imzalanarak 1 Ocak 1958'de yürürlüğe giren Avrupa Atom Enerjisi Topluluğunu Kuran Antlaşma'da, Antlaşmanın kapsadığı konulara ilişkin olarak, Konseyin belirlediği koşullar altında, araştırma veya yatırımın finansmanına yönelik kredi sağlanabileceği ifade edilmiştir. Aynı tarihte imzalanarak yürürlüğe giren Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşmada da mali yardım konularına değinilmiştir. Buna göre Topluluğun görevi, bir ortak pazarın kurulması ve üye ülkelerin ekonomi politikalarının kademeli olarak birbirine yaklaştırılması yoluyla, Topluluğun tümünde, ekonomik faaliyetlerin uyumlu gelişmesini, sürekli ve dengeli biçimde genişlemesini, istikrardaki artışı ve Antlaşmaya bağlı ülkeler arasındaki sıkı ilişkilerin ve yaşam standartlarının hızla artmasını sağlamaktır. Bu amaçlara ulaşmak üzere, bir Avrupa Sosyal Fonu'nun kurulması ve yeni kaynakların yaratılması ile Topluluğun ekonomik

Hakan KARABACAK: 1977 Antalya doğumlu olup Bođaziçi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İşletme Bölümü'nden mezundur. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı'nda AB Uzmanı olarak görev yapmaktadır.

genişlemesine yardımcı olmak amacıyla yönelik bir Avrupa Yatırım Bankası'nın kurulması Topluluğun üstleneceği girişimler arasında sayılmıştır¹.

Topluluğun kuruluşundan bugüne dek derinleşme ve genişleme boyutlarında kaydettiği aşamalar sonucu, mali yardımlarının çeşitliliği ve önemi daha da artmıştır. Topluluğun amaçlarına hizmet eden önemli bir araç olarak işlev gören mali yardımlarla üye ve üye olmayan ülkelere hibe veya kredi şeklinde önemli miktarlarda kaynak aktarılmıştır ve aktarılmaktadır. Avrupa Birliği ile mali işbirliği, aday ülkelerle Topluluk ilişkilerinin temel dinamiklerindedir. Bu çerçevede Türkiye, Katılım Ortaklığı Belgesi'nde belirtilen ve Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Programı'nda taahhüt edilen önceliklerinin hayata geçirilmesine yönelik olarak Topluluk mali yardımlarından faydalanabilmektedir.

Bu çalışmada öncelikle Avrupa Yatırım Bankası aracılığı ile sağlanan mali yardımlar ve Avrupa Toplulukları genel bütçe harcamaları çerçevesinde sağlanan mali yardımlar şeklinde genel anlamda bir ayırım yapılarak Topluluk mali yardımları hakkında bilgi verilmiştir. Ardından Avrupa Birliği ile Türkiye arasındaki mali işbirliğine değinilerek ülkemize sağlanan hibe ve kredi imkanları incelenmiştir. Sonuç bölümünde ise Merkezi ve Doğu Avrupa'nın üye veya aday ülkeleri ile ülkemizin aldığı mali yardımların bir karşılaştırması yapılmıştır.

1. I. AVRUPA BİRLİĞİ MALİ YARDIMLARI

Avrupa Birliği üye ve üye olmayan ülkelere yönelik olarak mali yardım sağlamaktadır. Bu mali yardımları en genel anlamda Avrupa Yatırım Bankası'ndan sağlanan mali yardımlar ve Avrupa Toplulukları genel bütçe harcamaları çerçevesinde sağlanan mali yardımlar olarak ikiye ayırmak mümkündür.

2. A. Avrupa Yatırım Bankası Aracılığı ile Sağlanan Mali Yardımlar

1957 tarihli Roma Antlaşması ile kurulan Avrupa Yatırım Bankası (AYB), yatırımlar için bankacılık işlemleri çerçevesinde uzun vadeli finansman imkanı sağlayarak Avrupa Birliği'nin amaçlarına hizmet etmektedir. 15 üye ülke Birlik içindeki ekonomik ağırlıklarına uygun olarak ortağı oldukları Bankanın sermayesine katkıda bulunmaktadırlar. Birliğin finansman kuruluşu olarak AYB'nin görevi, üye ülkelerin bütünleşmelerine, dengeli kalkınmalarına ve ekonomik ve sosyal uyumu sağlamalarına yardımcı olmaktır. AYB, Topluluk sistemi içinde tüzel kişiliğe ve mali özerkliğe sahiptir. Bankanın yönetim ve kontrol yapıları bu özerkliği yansıtmakta ve borç alma ve verme kararlarının sadece proje temelinde alınmasına imkan tanımaktadır.

¹ Office for Official Publications of the European Communities, *Treaties Establishing the European the European Communities, Abridged Edition, Netherlands, 1979: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu Kuran Antlaşma, Madde 54; Avrupa Atom Enerjisi Topluluğunu Kuran Antlaşma, Madde 172 ; Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşma, Madde 2-3*

AYB, departmanları aracılığıyla projelerin değerlendirilmesi ve finanse edilmesi, sermaye piyasalarından kaynakların alınması ve yönetilmesi, faaliyet alanlarına ilişkin risklerin değerlendirilmesi ve yönetilmesi ile gerekli mali ve ekonomik çalışmaların yürütülmesi görevlerini üstlenmektedir. AYB, sermaye piyasalarından kaynak kullanırken ve projeleri finanse ederken, bankacılık sistemi ile yakın işbirliği halinde çalışmaktadır.

AYB'nin finansman faaliyetleri esas olarak Bankanın öz kaynaklarından yürütülmektedir. Banka sermayesinin 2,5 katına kadar kredi kullanılabilmektedir². Günümüzde, Bankanın azami kredilendirme sınırı olan 250 milyar Euro'ya yaklaşmıştır. Bu bakımdan Bankanın sermayesinin yüzde 50 artışla 150 milyar Euro'ya çıkarılması gündemdedir. AYB'nin uyguladığı faiz oranları, dünya piyasalarında borçlandığı faiz oranları ile paralellik arz etmektedir. Kredi notu AAA olan Banka, dünya piyasalarında en iyi koşullarda tahvil ihraç ederek, en düşük faizle borçlanabilmektedir. Bankanın kâr amacı olmaması, kredi kullananlardan ilave kâr talep etmeden kredileri aynı düşük faizlerle aktarma imkanını vermektedir.

Banka kredilerinin önemli kısmı; enerji, altyapı, sanayinin geliştirilmesi, çevrenin korunması gibi projelerin finansmanında kullanılmaktadır. Bankanın finanse ettiği yatırım projelerine aşağıdaki somut örnekler verilebilir:

- Altyapı projeleri: Haberleşme ve ulaşırma ile ilgili altyapının geliştirilmesi, karayolu, otoyolu, demiryolu, köprü, havaalanları yapımı, telekomünikasyon altyapısının yapımı, geliştirilmesi ve modernleştirilmesine yönelik projeler,

- Sanayinin ve hizmet sektörünün geliştirilmesine yönelik projeler,

- Enerji üretimi ve dağıtımı ile ilgili projeler: Özellikle yerel enerji kaynaklarını geliştirmeye, enerji tasarrufu sağlamaya veya enerji dağıtım ağlarını modernleştirmeye yönelik projeler.

- Çevrenin korunması ve yaşam kalitesinin iyileştirilmesine yönelik projeler: Örneğin şehirlerin atık su arıtma tesislerinin yapımı ile ilgili projeler.

Banka kredilerinin yaklaşık yüzde 85 – 90 civarındaki kısmı üye ülkelere, geriye kalanı da üye olmayan üçüncü ülkelere verilmektedir. AYB'den mali yardım talebiyle ilgili projeler; kamu ve özel sektör içinde yer alan kurumlar, dernek, vakıf, belediye ve sivil toplum örgütleri tarafından hazırlanabilecektir. Özel sektöre sağlanan krediler iki şekilde talep edilebilmektedir:

Yatırım Miktarı 25 Milyon Euro'yu Geçmeyen Projelere Yönelik Krediler: bu krediler genellikle küçük ve orta boy işletmeleri ilgilendirmekte ve AYB'nin ülkedeki aracı bankaları aracılığı ile verilmektedir (Türkiye'de Vakıflar Bankası, Sınai Kalkınma Bankası ve Sınai Yatırım Bankası). Global krediler olarak da isimlendirilen bu kredilerle yatırım maliyetinin en fazla yüzde 50'si karşılanmaktadır. Bu şekilde, AYB'nin finansmanı kadar bir miktarın da ilgili kuruluş tarafından harekete geçirilmesi arzulanmaktadır. Kredilerin vadesi 5-12 yıl arasında olup, bazı istisnai durumlarda 15 yıla kadar çıkabilmektedir. Faiz

² Avrupa Yatırım Bankası: <http://www.eib.org/>

oranı aracı bankalar tarafından belirlenmektedir (son dönemde Türkiye’de finanse edilen projelere yüzde 7 faiz uygulanmıştır).

Yatırım Miktarı 25 Milyon Euro’nun Üzerindeki Projelere Yönelik Krediler: Büyük yatırım projeleri için, bu proje sahipleri tarafından AYB’ye doğrudan başvuru yapılarak kredi talebinde bulunmaktadır. Bu tip projeler, genel ekonomiye katkısı, çevreye olan etkisi ve mali açıdan rantabl olması (getirisinin finansmanı ve nakit akışını karşılayabilmesi) gibi unsurlar açısından değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Vade, sanayi projelerinde 10-15 yıl arasında, altyapı projelerinde ise 15-20 yıl arasında değişmektedir. Kredilerin geri ödemesiz dönemi de bulunabilmektedir. AYB’nin sağladığı finansman, aynen KOBİ kredilerinde olduğu gibi, en fazla projenin yüzde 50’sini karşılamaktadır. Finansman maliyeti, Bankanın kâr amacı gütmemesinden dolayı düşük olmaktadır³.

3. B. Avrupa Toplulukları Genel Bütçe Harcamaları Çerçevesinde Sağlanan Mali Yardımlar

Avrupa Toplulukları bütçesinden hibe veya özel koşullu kredi biçiminde kaynak sağlanabilmektedir. Bununla beraber bu çalışmada, Topluluk bütçesinden sağlanan hibelere değinilecektir. Avrupa Birliği’nin sağladığı hibe nitelikli mali yardımların Avrupa Toplulukları Bütçesi aracılığı ile kullanılabilmesi nedeniyle, bu yardımlar Topluluk bütçesinin harcama kalemleri çerçevesinde incelenecektir.

Avrupa Birliği’nin harcamalarının büyük bölümü *tarım harcamaları, yapısal harcamalar, dış faaliyetlere yönelik harcamalar; katılım öncesi yardımlar, iç politikalar ve idari harcamalar* şeklinde sınıflandırılacak altı temel başlık altında gerçekleşmektedir⁴. Bu çalışmada, *iç politikalar ve idari harcamalar* başlıklarına yer verilmeyecek, bunların dışındaki diğer başlıklar üye ve üye olmayan ülkelere yapılan mali yardımlar şeklinde iki kısım altında incelenecektir.

1. Üye Ükelere Yönelik Mali Yardımlar

Avrupa Toplulukları Genel Bütçesi’nin *tarım harcamaları ve yapısal harcamalar* kalemleri altında üye ülkelere yönelik olarak mali yardım sağlanmaktadır. Bütçe harcamalarının yüzde 80 civarındaki bir kısmını oluşturan tarım harcamaları ve yapısal harcamalar, bizzat üye ülkelerin yönetimleri tarafından idare edilmekte ve dağıtılmaktadır. Üye ülkeler tarafından yapılan harcamalar başta Komisyon olmak üzere çeşitli AB kurumları tarafından denetime tabi tutulmaktadır⁵.

³ Bilici, Nurettin; *Türkiye – Avrupa Birliği İlişkileri (Genel Bilgiler, İktisadi ve Mali Konular, Vergilendirme)*, Seçkin Yayınları, Ankara, 2004, s. 67,100

⁴ *General Budget of the European Union for the Financial Year 2004, The Figures, Brussels-Luxembourg, January 2004*

⁵ Bilici (2004), s.74

a) Tarım Harcamaları (Ortak Tarım Politikası)

Tarım harcamaları, Topluluğun *Ortak Tarım Politikası* (OTP) çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. AB'nin Ortak Tarım Politikası çerçevesinde 20 adet tarım ürünü desteklenmektedir. Başlangıçta bütçenin tamamına yakını tarım harcamalarına ayrılırken, günümüzde bu oran yüzde 45 civarına düşmüştür. AB içinde, bu payın daha da azaltılması yönünde tartışmalar yapılmaktadır. Tarım sektörüne ayrılan fonlar, *Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu* vasıtasıyla harcanmaktadır. Tahsisatın yüzde 90 civarındaki kısmı, Fonun Garanti kısmına; yüzde 10 civarındaki kısmı ise Yapısal Harcamalara ilişkin açıklamalarda yer verilecek olan, Yönlendirme kısmına ayrılmaktadır⁶. Fonun Garanti kısmı destekleri aşağıdaki üç amaca yönelik olarak yapılmaktadır:

- Tarımsal piyasalara müdahale masrafları: Üreticiye asgari bir fiyat garanti edilerek yardım edilmekte, tüketiciyi fiyat artışlarından korumak üzere piyasaya müdahale edilmektedir. Örneğin arz artırılmakta, destekleme alımları yapılmaktadır. Bu çerçevede oluşan stoklar için koruma, bakım, depolama masrafları yapılmaktadır.

- Üçüncü ülkelere tarım ürünü ihraç edildiği vakit, Topluluk fiyatlarının dünya fiyatlarından yüksek olması halinde ihracat iadeleri yapılmaktadır.

- Toprakların nadasa bırakılmasından dolayı ortaya çıkan masrafların yarısı karşılanmakta ve diğer yarısı Yönlendirme kısmı tarafından karşılanmaktadır⁷.

b) Yapısal Harcamalar

Bu harcamaların temel amacı, Birlik içerisinde ekonomik ve sosyal uyumu sağlamak üzere, farklı bölgelerin gelişmişlik düzeyleri arasındaki farkları azaltmaktır. Bu bakımdan yapısal harcamalar, Toplulukta sosyo-ekonomik farklılıkları azaltmak amacıyla AB bölgesel politikasının bir aracı olarak kullanılmaktadır. Üye ülkelerin bölgesel eşitsizliklerle mücadelelerinde, Topluluk kaynaklarını belirlenen mali araçlar vasıtasıyla yönlendirerek onlara destek olmak, Avrupa Birliği bölgesel politikasının görev alanına girmektedir.

Yapısal harcamalar kapsamındaki mali araçlar temel olarak Uyum Fonundan ve dört Yapısal Fondan oluşmaktadır. Bu sistemin idaresi ise Bölgesel Politikalardan Sorumlu Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir. 2000 – 2006 yıllarını kapsayan yedi senelik dönemde *Yapısal Fonlar* aracılığı ile toplam 195 milyar Euro'nun Topluluğun az gelişmiş bölgelerine aktarılması öngörülmektedir. Aynı dönemde *Uyum Fonu*'nun yıllık bütçesi 2,5 milyar dolar, yedi senelik toplam bütçesi ise 18 milyar Euro olarak öngörülmüştür. Dolayısıyla, Yapısal Harcamaların toplamı 213 milyar Euro olarak gerçekleşecektir⁸.

⁶ Bilici (2004), s.74

⁷ Bilici, Nurettin; *Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye*, Ankara, 1997, s. 55

⁸ *Yapısal Harcamalara ilişkin açıklamalar aşağıdaki kaynaklardan derlenmiştir:*

Uyum Fonu

Uyum Fonu, Maastricht Antlaşmasıyla beraber 1993 tarihinde kurulmuştur. Ekonomik ve Parasal Birliğe ilişkin Maastricht kriterlerine uyum sağlamakta zorlanabilecek ve kişi başına GSMH'leri Topluluk ortalamasının yüzde 90'ının altında olan üye ülkeler için düşünülmüştür. Bu kapsama giren, Yunanistan, Portekiz, İrlanda ve İspanya'nın çevre ve ulaştırma alanlarındaki projelerine hibe nitelikli finansman desteği sağlamaktadır.

1987 – 1997 dönemine elde edilen verilere göre, üye ülkeler düzeyinde en geride bulunan ve Uyum Fonu kapsamında yer alan bu dört ülkede kişi başı GSMH yüzde 67.6'dan yüzde 78.8'e yükselmiştir. Fonlar tarafından desteklenen bölgelerde yine bu dönemde 2.2 milyon iş yaratılmıştır.

Yapısal Fonlar

Toplulukta dört farklı Yapısal Fon bulunmaktadır:

- Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu,
- Avrupa Sosyal Fonu,
- Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu – Yönlendirme Bölümü,
- Balıkçılığı Yönlendirme Finansman Aracı.

-
- *Avrupa Birliği Bölgesel Politika Sayfası: http://www.europa.eu.int/pol/reg/index_en.htm*
 - *Participant Reader, ADEPT Structural Funds Training, Rotterdam-Netherlands, March, 11 – 29, 2002;*
 - *Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds, L 161, 26/6/1999*
 - *Avrupa Birliği Bölgesel Kalkınma Politikaları Seminer Notları, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Ankara, 13-14 Haziran 2002*
 - *General Budget of the European Union for the Financial Year 2004, The figures, Brussels-Luxembourg, January 2004*
 - *Bilici (2004).*

Tablo 1 Yapısal Fonlar	
Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu	<p>1975 yılında geri kalmış yörelere finansman sağlamak üzere kurulan Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ABKF), Yapısal Fonlar bütçesinin yaklaşık yarısını içermektedir. Fonun kaynakları üç şekilde kullanılmaktadır.</p> <p>a-Ulusal Programlar: Önerilerini bölgesel kalkınma planları veya program dokümanı halinde Komisyona sunan ülkelere verilen ve fonun yüzde 90'ını oluşturan harcamalardır.</p> <p>b-Topluluk İnisyatifleri: Avrupa Birliği tüm ülkeleri etkileyen sorunlara ortak çözümler bulmak üzere, <i>Topluluk İnisyatifleri</i> olarak bilinen dört özel program yürürlüğe koymuştur. Komisyon tarafından üye ülkelere önerilen bu İnisyatifler, Yapısal Fon bütçesinin yüzde 5,35'ini kullanmaktadır (1999 fiyatlarıyla 10,44 milyon Euro). İnisyatifler esas olarak ulusal ve bölgesel yetkililerin sorumluluğu altında merkeziyetçi olmayan bir yapıda uygulanmaktadır. Herbiri sadece tek bir fon tarafından finanse edilen İnisyatiflerden aşağıdaki ikisi ise Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu tarafından finanse edilmektedir:</p> <p>Interreg III: Birden çok bölgeye sahip alanların dengeli kalkınmasını teşvik etmek üzere sınır ötesi ortaklıkların yaratılması gibi faaliyetler yoluyla üye ülkeler arasında sınır ötesi ve bölgeler arası işbirliğinin geliştirilmesine yönelik projeleri destekler.</p> <p>Urban II: Gerilemekte olan kentsel alanların geliştirilmesine yönelik yenilikçi stratejilere odaklanır ve bu alandaki projeleri destekler.</p> <p>c-Yenilikçi Eylemler: Bölgesel kalkınma stratejilerinin kalitesini yükseltmeye yönelik projelerin hazırlanmasını amaçlayan bu eylemler Fonun yüzde 1'ini oluşturmaktadır.</p>
Avrupa Sosyal Fonu	<p>Topluluğun sosyal politikalarının ana ögesi konumunda olan Fon, istihdam yaratma çalışmalarına destek olmaktadır. Avrupa Sosyal Fonu (ASF), ayrıca Topluluk İnisyatiflerinin üçüncüsü olan "Equal" Programını da desteklemektedir. Bu program, işçi piyasasındaki eşitsizlik ve ayrımcılığa yol açan etmenleri ortadan kaldırmaya yönelik çalışmaları desteklemektedir.</p>
Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu (Yönlendirme Bölümü)	<p>Tarımda modernizasyon ve yapısal gelişmeye yönelik destekte bulunmaktadır. Ayrıca Topluluk İnisyatiflerinden dördüncüsü olan ve kırsal bölgelerdeki yerel aktörleri bir araya getirerek sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleştirilmesine yönelik çalışmaları destekleyen "Leader +" da bu fon tarafından finanse edilmektedir.</p>
Balıkçılığı Yönlendirme Finansman Aracı	<p>Balıkçılık sektöründe rekabeti artırıcı yapıların gelişmesi, altyapıların finansmanı, arz ve talep arasından sürdürülebilir bir dengenin kurulması, bu alanda ürün işleme ve pazarlama faaliyetlerinin iyileştirilmesi ve başarılı ticari şirketlerin oluşturulmasını desteklemektedir.</p>

Yukarıda açıklanan Yapısal Fonların kullanımı için projelerin seçimi ve uygulanması sadece ulusal ve bölgesel yetkililerin sorumluluğuna girmektedir. Dolayısıyla Yapısal Fonlar, Komisyon tarafından seçilen projelere doğrudan aktarılmamakta ve uygulamada geniş anlamda merkezîyetçi olmayan bir yapıyı gerektirmektedir. Projeler seçildikten sonra gerek ulusal kaynaklardan gerekse Topluluk fonlarından finanse edilmektedirler. Ulusal kaynakların her zaman Topluluk fonları ile desteklenmesi esastır. Çünkü program bütçeleri, her zaman, ulusal kaynakların yanında (özel veya kamu), Topluluk fonlarını da içermektedir. Bununla beraber, Topluluk fonları, ülkelerin ulusal bütçelerinde bir tasarruf aracı olarak kullanılamamaktadır. Yapısal fonların kullanımındaki aşamalar sırasıyla aşağıdaki gibi özetlenebilir:

- KONSEY, diğer bir ifadeyle Birliğin tüm üyeleri, Avrupa Komisyonundan gelecek bir öneri üzerine Yapısal Fonların bütçesine ve bunların kullanımına ilişkin temel kurallara karar verir. Yapısal Fonlar ülke ve hedeflere göre ayrılır. Bu finansmandan faydalanabilecek alanlar, ilgili ülke ile uzlaşma sağlanarak, Komisyon tarafından tespit edilir. Komisyon ortak konulara yönelik rehberler sunar.
- Bu kararların ardından, herbir üye ülke veya bölge kendi önerilerini hazırlar ve bunları, Komisyonun konulara ilişkin hazırladığı rehberleri dikkate alarak, sorunlar yaşayan alanlara veya mağdur sosyal gruplara ilişkin bir kalkınma planında gruplandırır. Ekonomik ve sosyal konularda çalışan aktörler de bu uygulamaya dahil olurlar.
- Bunlar tamamlandığı zaman, hazırlanan planlar Komisyona gönderilir.
- Üye ülkeler ve Komisyon bu belgelerin içeriğini ve bunların uygulanmasında kullanılacak uygun ulusal kaynakları ve Topluluk kaynaklarını tartışır.
- Her iki taraf tüm bu konularda uzlaşma sağladığı zaman Komisyon nihai plan ve programları kabul eder. Bunlar, programların uygulanması için bir Topluluk kararının gerekip gerekmediğine bağlı olarak, Topluluk Destek Çerçevesi veya Tek Programlama Belgeleri olarak adlandırılır. Ardından, üye ülkenin programı uygulamaya başlayabilmesi için hesaplar üzerinden ödeme gerçekleştirilir.
- Programın ayrıntıları, diğer bir ifadeyle programın tamamlayıcıları, ulusal veya bölgesel yetkililer tarafından kararlaştırılır. Komisyon bu müzakerelere katılmaz ancak bilgilendirilir. Bunlar onaylandığı zaman, bu belgeler yetkililere, faaliyet yöntemlerine uygun olarak (proje önerisi çağrısı, altyapı inşası için ihale çağrısı gibi) bu projeleri başlatma imkanı verirler. Ardından programlar işlevsel hale gelirler.
- İlgili yetkililer program amaçlarına en uygun projeleri seçerler ve bu seçimlerine ilişkin olarak ihale teklifi verenleri bilgilendirirler.
- Ardından seçilen organlar projeyi uygulayabilirler. Proje, programda belirtilen son tarihten önce tamamlanmalıdır. Topluluk yardımının serbest bırakılmasına ilişkin zaman çizelgesi başlangıçta tespit edilmektedir.

- Uygun otoriteler, düzenli olarak programın ilerlemesini izlemeli, Komisyonu bilgilendirmeli ve Komisyona paranın mümkün olan en iyi biçimde kullanıldığına ilişkin kanıt sunmalıdırlar (harcama belgesi). Komisyon mevcut denetim sistemlerini geçmişe yönelik olarak inceler ve Yapısal Fonlardan gelen katkının kalanını tedricen öder. Bölgesel kalkınmada bir etkiye sahip yeni Topluluk öncelikleri kabul edildiği zaman bu değişim, programlardan sorumlu kişilere bildirilir.

Yapılan fonların etkisinin artırılması için öncelikle Topluluk coğrafyası, belirlenen kriterler çerçevesinde üç hedef bölgeye bölünmektedir. Daha sonra ise bahsedilen fonlar, kendi amaçlarıyla bu hedef bölgelerin kriterlerine göre uygun şekilde eşleştirilmektedir. Toplulukta yapısal fonların yüzde 94'ü hedef bölgelere aktarılmaktadır. Bu açıklama çerçevesinde hedef bölgeler ile bu bölgelere yönelik fon veya fonlar şunlardır:

- **Hedef 1:** GSYİH'si son üç yıl içinde Topluluk ortalamasının yüzde 75'inin altında bulunan bölgelerdir. Yapısal Fonların yaklaşık yüzde 70'i, Topluluk nüfusunun yüzde 22'sinin yaşadığı bu bölgelerde kullanılmaktadır. Bu bölgelere yapılan yardımlar dört Yapısal Fon tarafından karşılanmaktadır

- **Hedef 2:** Yapısal sorunlar yaşayan endüstriyel, kırsal, kentsel ve balıkçılık alanlarının ekonomik ve sosyal dönüşümünü desteklemenin amaçlandığı bu bölgelerde yatırımlar, ABKF ve ASF tarafından karşılanmaktadır. Yardımların daha ciddi sorunları olan bölgelere yönlendirilmesi amaçlanarak, Hedef 2 bölgelerine yapılacak yardımlardan yararlanacakların Topluluk nüfusunun yüzde 18'ini geçmemesi şartı koyulmuştur. Hedef 2 bölgelerine Yapısal Fon bütçesinin yüzde 11,3'ü aktarılmaktadır.

- **Hedef 3:** Eğitim, öğretim ve istihdam politikalarının ve sistemlerinin modernizasyon ve uyumu dikkate alınmaktadır. Bu kapsamda yapılan yardımlar ASF tarafından karşılanmaktadır. Hedef 3 bölgeleri toplam kaynağın yüzde 12,3'ünü kullanmaktadır.

Hedef bölgelere ait kriterlerin karşılanıp karşılanmadığını belirlemek için bir başka sınıflandırma düzeyi olan NUTS (İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması) esas alınmaktadır. Buna göre, Hedef 1 olarak belirtilen bölgeler NUTS 2 düzeyinde sınıflandırılırken, diğer hedef bölgeler NUTS 3 düzeyinde belirlenmiştir. Sınıflandırmada, öncelikle her ülke belirli sayıda NUTS 1 bölgelerine ayrılmıştır. Daha sonra her NUTS 1 bölgesi kendi içerisinde NUTS 2 düzeylerine ve her NUTS 2 bölgesi de kendi içinde NUTS 3 düzeylerine ayrılmıştır. NUTS, bölgeler arasında büyüklük bakımından bir bağlantı kurmanın yanı sıra, istatistikî verilerin derlenmesinde, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılmasında ve ilgili Topluluk organlarının çalışmalarında temel oluşturmaktadır. Örneğin, Komisyon tarafından her üç yılda bir hazırlanan, Topluluk bölgelerindeki gelişme ve sosyal duruma ilişkin periyodik rapor temel olarak NUTS 2 düzeyinde oluşturulmaktadır. Yeni üye ülkelerin tümünde kişi başı GSYİH Avrupa ortalamasının yüzde 75'inden daha aşağı olduğu için NUTS 2 düzeyinde sınıflandırma esastır. Yeni üye ülkelerin altısında, ülke

topraklarının tamamı bir NUTS 2 bölgesi olarak tanımlanmıştır (Estonya, Letonya, Litvanya, Slovenya, Kıbrıs, Malta).

Yapısal Fonların kullanımındaki ilkelerden biri de fondan yararlanan ülkelerin kullanım kapasitesidir. Kullanım kapasitesi bir üye ülkenin Fonlardan tahsis edilen mali kaynakları etkin ve verimli biçimde tamamen harcayabilme ölçüsünü ifade etmektedir. Kullanım oranı da, mevcut toplam yapısal fonların harcanma düzeyini yüzde olarak ifade eder. Kullanım kapasitesi fonları kullanan ülke için oldukça önemlidir. Çünkü,

- Uyum hedeflerine ulaşılabilmesi büyük oranda harcamaya bağlıdır.
- Düşük düzeyde harcamalar, harcanamayan kaynağın Brüksel'e geri gönderilmesini gerektirmektedir.
- Düşük düzeyde harcamalar siyasi bir soruna işaret etmektedir.
- Düşük düzeyde harcamalar gelecekteki kaynak miktarlarını etkilemektedir.
- AB Komisyonu, harcama düzeyini bir başarı göstergesi olarak algılamaktadır.
- Kullanım kapasitesinin üç adet belirleyici unsuru bulunmaktadır.

Makro-ekonomik Kullanım Kapasitesi, GSYİH açısından ölçülür ve tanımlanır. Ülke GSYİH'sının yüzde 4'ü kullanım kapasitesi sınırı olarak tespit edilir. Aday ülkelerin toplam GSYİH'ları 550 milyar Euro iken, 2006 yılında Yapısal Fonlardan sağlanacak miktar 12,6 milyar Euro olup toplamın sadece yüzde 2,4'üne tekabül etmektedir. Bu durumda, yüzde 4 sınırı anlam ifade etmemektedir.

İdari Kullanım Kapasitesi, Yapısal Fonların yönetimine ilişkin gerekleri yerine getirebilmek üzere ihtiyaç olunan yetenek ve kabiliyetleri ifade etmektedir.

Finansal Kullanım Kapasitesi, AB destekli programlara ulusal kaynaklardan ve program ve/veya projelerle ilgili ortaklardan ortak-finansman sağlanmasına ilişkin imkan ve isteği ölçmekte ve tanımlamaktadır.

2. Üye Olmayan Ülkelere Yönelik Mali Yardımlar

Avrupa Toplulukları Genel Bütçe harcama kalemlerinden olan *dış faaliyetlere yönelik harcamalar* ve *katılım öncesi yardımlar* kapsamında Afrika, Karayip ve Pasifik Ülkelerine, Bağımsız Devletler Topluluğu Ülkelerine, Asya ve Latin Amerika Ülkelerine, Akdeniz Ülkelerine ve Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerine hibe nitelikli mali yardımları sağlanmaktadır.

a) Dış Faaliyetlere Yönelik Harcamalar

Topluluk bütçesinin dış faaliyetlere yönelik harcamalar başlığı, Avrupa Birliği'nin üye veya aday olmayan ülkelere sağlamayı öngördüğü harcamaları içermektedir. Bunlar kalkınma fonu, insani yardım ve gıda yardımlarının yanında

demokrasi ve insan haklarını desteklemeye yönelik yardımlar şeklinde de görülmektedir⁹. Topluluk Bütçesinin dış faaliyetlere yönelik harcamalar başlığı altında, mali yardım sağlanan ülke grupları itibarıyla aşağıdaki açıklamalara yer verilebilir.

Afrika, Karayip ve Pasifik Ülkeleri

Önemli kısmı, mevcut AB üyesi ülkelerin eski sömürgelerinden oluşan bu ülkelerin toplam sayısı günümüzde 71'e kadar ulaşmıştır. Birleşmiş Milletler verilerine göre Dünyanın en fakir 48 ülkesinden 42'si bu ülkeler arasında yer almaktadır. Bu ülkelere yardım sağlamak üzere Avrupa Kalkınma Fonu adında bir fon oluşturulmuştur. Fonun büyüklüğü üye ülkeler tarafından birlikte tespit edilmekte ve tespit edilen miktar, milli gelir büyüklükleri ile orantılı olarak üye ülkeler arasında dağıtılmaktadır. 1964 –1999 yılları arasında kapsayan 36 yıllık sürede bu ülkelere 33.575,5 milyon Euro hibe nitelikli mali yardım yapılmıştır. 2000 – 2006 döneminde yapılacak olan yardımların toplam tutarı ise 15.200 milyon Euro olarak belirlenmiştir (13.500 milyonu hibe)¹⁰.

Afrika, Karayip ve Pasifik (AKP) Ülkelerine yönelik olarak 1964 yılından başlayarak hangi anlaşmaların yapıldığı ve ne kadar yardım sağlandığı aşağıda gösterilmektedir:

- 1964-1975 yılları için, Yaounde I ve II Sözleşmeleri kapsamında, 20 Afrika ülkesine 1.800 milyon Euro hibe, 288,1 milyon Euro kredi sağlanmıştır.
- 1976-1980 yılları için, Lome I Sözleşmesi kapsamında 46 AKP ülkesine 3.559,5 milyon Euro hibe, 498,5 milyon Euro kredi sağlanmıştır.
- 1981-1985 yılları için, Lome II Sözleşmesi kapsamında 63 AKP ülkesine 5.716 milyon Euro hibe, 897,9 milyon Euro kredi sağlanmıştır.
- 1986-1990 yılları için, Lome III Sözleşmesi kapsamında 66 AKP ülkesine 8.500 milyon Euro hibe, 2.300 milyon Euro kredi sağlanmıştır.
- 1990-1995 yılları için, Lome IV Sözleşmesi kapsamında 68 AKP ülkesine 12.000 milyon Euro hibe, 2.025 milyon Euro kredi sağlanmıştır.
- 2000-2007 yılları için de, Cotonou Anlaşması kapsamında 58 AKP ülkesine 13.500 milyon Euro hibe, 1.700 milyon Euro kredi sağlanmıştır¹¹.

Bağımsız Devletler Topluluğu Ülkeleri

Avrupa Birliği, Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra, Bağımsız Devletler Topluluğu'nu (BDT) oluşturan ülkeler ile 1989 tarihli Ticaret ve İşbirliği Antlaşması'nın yerini alan ortaklık ve işbirliği anlaşmalarını imzalamıştır. Bu anlaşmaların ticari hükümleri tarafların birbirlerine "ticarete en fazla gözetilen ülke" muamelesi yapmalarını öngörmektedir. Anlaşma imzalanan bu ülkeler,

⁹ *General Budget of the European Union for the Financial Year 2004, The figures, Brussels-Luxembourg, January 2004*

¹⁰ *Bilici (2004), s.77-80*

¹¹ *Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı (DTM), Avrupa Birliği ve Türkiye, Doğuşum Matbaacılık, 5. Baskı, Ankara, Kasım 2002, s.165*

Rusya Federasyonu, Ukrayna, Ermenistan, Azerbaycan, Beyaz Rusya, Gürcistan, Kazakistan, Kırgızistan, Moldova, Türkmenistan ve Özbekistan'dır.

Avrupa Birliği, 1990 yılı Aralık ayında gerçekleştirilen Konsey toplantısı sonucunda BDT üyesi ülkelerde sürdürülen ekonomik kalkınma ve reform sürecine destek olmak ve dünya ekonomisi ile bütünleşmelerine yardımcı olmak üzere TACIS Programını oluşturmuştur. Programın üç temel hedefi, piyasa ekonomisi ve demokrasiye geçiş, her düzeyde ortaklığın ve ikili ilişkilerin geliştirilmesi ve program kapsamındaki ülkelerin dünya ekonomisine entegrasyonudur. Birlik, 1991 – 1997 yılları arasında TACIS Programı kapsamında 3.286 milyon ECU tutarında mali yardım gerçekleştirmiştir. 18 Ocak 2000 tarihinde, 2000 – 2006 dönemini kapsamak üzere yeni bir TACIS Programı kabul edilmiş. Bu Program, mevzuat, yapısal, hukuki ve idari reformlar, altyapı ağları, çevrenin korunması, ekonomi ve nükleer güvenlik gibi konulara yoğunlaşmıştır¹².

Latin Amerika Ülkeleri

1970'li yıllarda Topluluk, Brezilya ve Uruguay ile ilk anlaşmalarını imzalamıştır. Ancak söz konusu anlaşmalar asgari bir ticari işbirliği ile sınırlı kalmıştır. 1982 – 1991 yılları arasında, Topluluk tüm Latin Amerika'yı kapsayan ilişkiler kurmuştur. Bu dönemde imzalanan anlaşmalarda sadece ticaretle sınırlı kalınmamış, aynı zamanda ekonomi, sanayi, bilim ve teknoloji, çevre ve uyuşturucu ile mücadele gibi alanlarda da düzenlemelere yer verilmiştir. Avrupa, Latin Amerika için önemli bir ticari ortak konumundadır. Çünkü, Latin Amerika'nın ihracatının yüzde 20'si Topluluğa yönelirken, ithalatının da yüzde 20'sini Topluluktan gerçekleştirmektedir. Bu ticaret hacminin korunması ve geliştirilmesi ağır borç yükü altındaki Latin Amerika ülkelerinin ekonomilerinde dengenin kurulması için hayati öneme sahiptir.

Topluluk söz konusu ülkelerle mali ve teknik işbirliği kapsamında 150'den fazla projenin finansmanını gerçekleştirmiştir. Bu projeler genel olarak, tarımsal üretim, hayvan yetiştiriciliği, balıkçılık, tarım kredileri, eğitim ve sosyal projeler ve tarımsal reformlara yönelik olarak gerçekleştirilmiştir. 1996 – 2000 yılları arasında Latin Amerika ülkelerine toplam 1.076 milyon Euro kaynak kullanılmıştır¹³. İspanya ve Portekiz'in AB'ye üye oldukları 1986 yılından itibaren, bu iki ülkenin çabalarıyla Latin Amerika Ülkelerine yönelik mali işbirliğinin boyutunda önemli artışlar sağlanmıştır¹⁴.

Asya Ülkeleri

Avrupa Birliği ile 14 Asya ülkesi arasında İşbirliği Anlaşması bulunmaktadır. 1976 – 1991 yılları arasında AB'nin Asya ülkelerine sağladığı yardım 3.2 milyar ECU düzeyinde gerçekleşmiştir. 1996 – 2000 döneminde ise

¹² DTM (2002), s.172

¹³ DTM (2002), s.172 - 174

¹⁴ Bilici (2004), s. 80

sağlanan mali yardım miktarı 550 milyon Euro'dur. Böylece Avrupa Birliği bu bölgeye yönelik yardım sağlayan ülkeler arasında Japonya'nın ardından ikinci sırada yer almıştır¹⁵.

Akdeniz Ülkeleri

Topluluk Bütçesinin *Dış Faaliyetlere Yönelik Harcamalar* başlığı altında mali yardım sağlanan bir diğer önemli ülkeler grubu da Akdeniz ülkeleridir. Bu başlık altında açılan "Akdeniz Ülkelerine Yönelik Katılım Öncesi Strateji" kaleminden bir Akdeniz ülkesi olarak Türkiye de (Güney Kıbrıs ve Malta ile beraber) Topluluk mali yardımlarından yararlanmıştı. Avrupa – Akdeniz Ortaklığı, 1960'larda Topluluğun Akdenizli ülkelerle giriştiği imtiyazlı ticaret anlaşmaları ile başlamış, 1970'lerde ekonomik ve mali işbirliğini de içine alarak genişlemiş ve Aralık 1990'da "Yeni bir Akdeniz Politikasına Doğru" bildirisinin Konsey tarafından benimsenmesi ile önemli bir aşama kaydetmiştir¹⁶. Bu bildiri ile Yenileştirilmiş Akdeniz Politikası'nın temel ilkeleri belirlenmiştir. Topluluk ile Akdeniz ülkeleri arasında ilişkilerin ve işbirliğinin geliştirilmesi amacıyla oluşturulan Yenileştirilmiş Akdeniz Politikası, Akdeniz ülkelerindeki ekonomik reformların desteklenmesi, bu ülkelerde özel yatırımların teşviki, yatırımların daha geniş bir ölçekte içinde gerçekleştirilmesi ve bu ülke mallarına Topluluk pazarının açık tutulması gibi hususları içermektedir. İzleyen yıllarda gerçekleştirilen Lizbon, Korfu, Essen ve Cannes Avrupa Konseyi Zirvelerinde, Topluluğun üye olmayan Akdeniz ülkeleri ile olan ilişkileri ele alınmış ve olgunlaştırılmaya çalışılmıştır.

27 – 28 Kasım 1995 tarihlerinde Barselona'da gerçekleştirilen Avrupa – Akdeniz Konferansı ve bu Konferans sonucunda yayımlanan Avrupa – Akdeniz Ortaklığı'nın temel belgesi niteliğindeki "*Barselona Deklarasyonu*" ile yeni bir aşamaya girilmiştir¹⁷. Barselona Deklarasyonu'nun amaçlarından biri, ortaklık kurulan Akdeniz ülkelerinde yaşanan ekonomik geçiş, reform sürecinin sosyal ve ekonomik sonuçlarına ve bu bağlamda sosyo-ekonomik dengeye büyük miktarda AB mali desteği sağlayarak, AB ve Akdenizli ortakları ile Akdenizli ortaklar arasında nihai olarak 2010 yılına kadar bir serbest ticaret alanının kurulması yoluyla bir istikrar ve refah alanı yaratmaktır.

Konsey, bir serbest ticaret bölgesi kurulmasının Akdenizli ortaklar açısından derin yapısal reformlar gerektirebileceğini ve Akdenizli ortaklar tarafından ekonomik, sosyal ve idari yapılarında gerçekleştirilecek reformlara

¹⁵ DTM (2002), s.174

¹⁶ **Towards a new Mediterranean policy** - November 23rd 1989 – SEC (89) 1961 – Commission Communication to the Council

¹⁷ *Barselona Konferansı, Avrupa Birliği ve 12 Akdeniz Ortağı (Fas, Cezayir, Tunus, Mısır, İsrail, Filistin Yönetimi, Ürdün, Libya, Suriye, Malta, Güney Kıbrıs ve Türkiye) arasında gerçekleştirilmiştir. Avrupa – Akdeniz Ortaklığı, Barselona Deklarasyonu ve diğer temel belgeler hakkında daha ayrıntılı bilgiye http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/index.htm veya <http://www.deltur.cec.eu.int/i-ortak.html> adreslerinden ulaşılabilir.*

iş hayatını destekleyen kuruluşlar, özel işletmeler, kooperatifler, dayanışma birlikleri, dernekler, vakıflar ve sivil toplum kuruluşları yararlanabilmektedir.

MEDA Programındaki hedef, siyasi istikrar ve demokrasinin güçlendirilmesi, bir Avrupa-Akdeniz serbest ticaret alanının kurulması ve insani ve kültürel boyutu dikkate alınarak, ekonomik ve sosyal işbirliğinin geliştirilmesi konularında ortak menfaatlere ilişkin girişimlere katkıda bulunulmasıdır. MEDA Programı kapsamında, uzun dönemli istikrar ve refaha götüren sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştirme hedefi gözetilerek destek sağlanmaktadır. Ekonomik geçişin ekonomik, sosyal ve çevresel etkisine, bölgesel işbirliğine, Akdenizli ortakların dünya ile bütünleşmelerine yönelik kapasite oluşturmaya özel önem verilmiştir. MEDA Programının hedefleri ile bu hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik faaliyetler yukarıda adı geçen Yönetmeliklerde ayrıntılı olarak yer almıştır. Söz konusu hedef ve faaliyetler aşağıdaki gibi sıralanabilir:

I- Ekonomik geçiş ve bir Avrupa-Akdeniz serbest ticaret bölgesinin oluşturulmasına destek olunması özellikle aşağıdaki faaliyetleri içerecektir:

- KOBİ'ler için iş ortamının iyileştirilmesi ve desteklenmesi dahil olmak üzere, istihdam yaratılması ve özel sektörün geliştirilmesi;
- Gerek Avrupa Topluluğu ile Akdenizli ortaklar arasında ve gerekse Akdenizli ortakların kendi aralarında, yatırımların, sınıai işbirliğinin ve ticaretin teşvik edilmesi, piyasaların dışa açılması;
- Muhtemelen mali sistemleri ve vergi sistemlerini de dahil ederek ekonomik altyapının niteliğinin yükseltilmesi.

II- Ortakların reform programlarını desteklemeye yönelik faaliyetler, aşağıdaki ilkeler temelinde uygulamaya konulacaktır:

- Destek programları, başlıca mali dengeleri düzeltmeye veya gerekiyorsa sağlamlaştırmaya ve nüfusun refah düzeyini yükseltmeye çalışmanın yanında hızlandırılmış büyümeye elverişli bir ekonomik ortam yaratmaya yönelik olarak tasarlanacaktır;
- Destek programları, Avrupa Topluluğu ile bir serbest ticaret bölgesinin kurulmasına yönelik olarak kilit nitelikteki sektörlerde gerçekleştirilecek reformlara katkı sağlayacaktır;
- Destek programları her ülkenin özel durumuna uyarlanacak ve ekonomik ve sosyal koşullar dikkate alınacaktır;
- Destek programlarında, sosyal koşullar ve istihdam, ekonomik geçiş ve bir Avrupa – Akdeniz Serbest Ticaret Alanının oluşturulmasına ilişkin olarak ve bu sürecin sosyal koşullar ve istihdam üzerinde, ve özellikle nüfusun mağdur kesimleri açısından yaratabileceği olumsuz etkilerin hafifletilmesine yönelik önlemlere yer verilecektir;
- Ödeme, destek programı kapsamında uzlaşılan amaçlar ve/veya sektörel hedeflerin yerine getirilmesine uygun olarak doğrudan bütçe desteği biçiminde dilimler halinde yapılacaktır.

Bununla beraber, Akdenizli Ortakların reform programlarını desteklemeye yönelik olarak, MEDA Programı kapsamında destek sağlanabilmesi için aşağıdaki iki kritere bakılmaktadır:

- İlgili ülke, Bretton Woods kurumları tarafından onaylanmış bir reform programını veya bu kurumlarla koordinasyon içinde benzer programları, uyguluyor olmalıdır. Söz konusu kurumlardan mali destek alma koşulu bulunmamaktadır.

- Ülkenin ekonomik durumu, makroekonomik düzeyde (borçlanma düzeyi ve borç geri ödeme maliyeti, ödemeler dengesi, bütçe durumu, parasal durumu, kişi başı gelir düzeyi ve işsizlik düzeyi) ve sektörel reformlar düzeyinde, Avrupa Topluluğu ile bir serbest ticaret alanı yaratma açısından dikkate alınmalıdır.

III- Sürdürülebilir ekonomik ve sosyal gelişmeye yönelik destek özellikle aşağıdaki faaliyetleri içerecektir:

- Sivil toplumun ve nüfusun kalkınma tedbirlerinin planlanması ve uygulanmasına katılımı;
- Başta sağlık, aile planlaması, su tedariki ve iskan alanlarında sosyal hizmetlerin geliştirilmesi;
- Yoksullukla mücadeleye ilişkin BM zirvelerinde uzlaşılan hedef ve amaçları göz önüne alarak, büyümenin faydalarının yaygın ve eşit olarak paylaşımının teşvik edilmesi;
- Uyumlu ve entegre kırsal kalkınma ile kentsel yaşama koşullarının iyileştirilmesi;
- Özellikle kalite ve standartlar konusunda tarıma ilişkin işbirliğinin güçlendirilmesi;
- Balıkçılık ve deniz kaynaklarının sürdürülebilir kullanımına ilişkin işbirliğinin güçlendirilmesi;
- Ekonomik gelişmenin desteklenmesinde koruyucu önlemlere titizlik göstererek, güçlendirilmiş çevresel işbirliği yoluyla çevrenin korunması;
- Özellikle ulaştırma, enerji, kırsal ve kentsel gelişme, bilgi toplumuna ilişkin faaliyetlerin güçlendirilmesi, bilgi teknolojisi ve telekomünikasyon sektörlerinde ekonomik altyapıların niteliğinin yükseltilmesi;
- Özellikle sınıai işbirliği bağlamında, mesleki eğitimin devamı ve, bilimsel ve teknolojik araştırma potansiyelinin geliştirilmesine ilişkin olarak, insan kaynaklarının geliştirilmesi;
- Özellikle Avrupa Topluluğunda ve Akdenizli ortaklardaki sivil toplum kuruluşları vasıtasıyla demokrasinin ve insan haklarına saygının güçlendirilmesi;
- Kültürel işbirliği ve gençlerin mübadelesi;
- Kanunsuz yerleşenlerin iadesi de dahil olmak üzere yasadışı göçle mücadele alanında işbirliği ve teknik yardım;
- Uyuşturucu kaçakçılığı ve insan ticareti de dahil olmak üzere örgütlü suçlarla mücadele alanında işbirliği ve teknik yardım;
- Adli ve cezai konularda işbirliği, yargı sisteminin bağımsızlığını ve etkinliğini garanti altına alan kurumların güçlendirilmesi ve ulusal güvenlik

hizmetleri ile sivil savunmanın eğitilmesi gibi hukukun üstünlüğüne ilişkin alanlarda işbirliğinin geliştirilmesi.

IV- Bölgesel ve sınır-ötesi işbirliği özellikle aşağıdaki faaliyetlerle desteklenecektir:

- Akdenizli ortaklar arasında ve Avrupa Birliği ve üye ülkeler ile Akdenizli ortaklar arasında bölgesel işbirliğine yönelik yapıların kurulması ve geliştirilmesi;
- Ulaştırma, iletişim ve enerji dahil olmak üzere bölgesel ticaret için gerekli fiziki altyapının kurulması;
- Sınır-ötesi olanaklar çerçevesinde küçük ölçekli altyapı projelerinin geliştirilmesi;
- Akdenizli ortakların ulaştırma ve enerji ağları ile trans-Avrupa ağları arasında bağlantıların desteklenmesi de dahil olmak üzere, geniş coğrafi alanlar düzeyinde işbirliği ve bu alanda Topluluk düzeyinde alınan önlemleri tamamlayıcı önlemler;
- Avrupa ile Arap ülkeleri arasındaki diyalog dahil diğer bölgesel faaliyetler;

• Avrupa Topluluğu ve Akdenizli ortakların sivil toplumları arasında mübadeleler; Bu bağlamda merkezîyetçi olmayan işbirliği; topluluk yardımıyla yararlanacak sivil toplum kuruluşlarını belirleme amacı taşıyacak; ve özellikle üniversitelerin ve araştırmacıların, yerel toplulukların, derneklerin, sendikaların, sivil toplum kuruluşlarının, medyanın, özel sektörün ve en genel anlamda kültürel kurumların ve bundan sonraki maddede sayılan diğer kuruluşların birbirleri ile ilişkilendirilmesi üzerine odaklanacaktır. Programlar, ilgili ülkelerde sivil toplumun oluşması ve katılımının geliştirilmesine odaklanmalıdır.

IV- İyi yönetim, yerel yönetimler, kırsal gruplar ve köy grupları, yardımlaşma dernekleri, sendikalar, medya ve iş hayatını destekleyen kurumlar gibi sivil toplumun kilit kurumları ve kilit aktörlerinin desteklenmesi ve kamu idaresinin politika geliştirme ve bunları uygulama kapasitesinin iyileştirilmesine yardımcı olunması yoluyla teşvik edilecektir.

V- Bu Yönetmelik çerçevesinde alınan önlemler, işbirliğinin programlanması ve uygulanmasına cinsiyet yönünün dahil edilmesi amacıyla, kadınların ve erkeklerin ekonomik ve sosyal yaşamda ihtiyaç ve potansiyellerin analizini dikkate alacaktır. Kadınların eğitime ve kadınlara yönelik istihdam yaratılmasına özel önem verilecektir. Önlemlerde, toplumla bütünleşmelerini kolaylaştırmak üzere gençlerin eğitim seviyesinin yükseltilmesi ve gençlere yönelik istihdam yaratılması ihtiyacı da dikkate alınacaktır.

VI- Bu Yönetmelik çerçevesinde kaynak aktarılan faaliyetler, esas olarak teknik yardım, eğitim, kurumsal yapılanma, bilgilendirme, seminerler, etütler, çok küçük işletmelere, küçük ve orta boy işletmelere ve altyapılara yatırım projeleri biçiminde olacaktır. Etkili olabileceği durumlarda merkezîyetçi olmayan işbirliğine de başvurulmalıdır. Risk sermayesi işlemleri ve faiz sübvansiyonları, Avrupa Yatırım Bankası ile işbirliği içinde finanse edilecektir.

VII- MEDA Programı ile finanse edilen faaliyetlerin hazırlanması ve uygulanmasında çevre konularına gereken önem gösterilecektir.

b) Katılım Öncesi Yardımlar – Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri

Sekiz Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkesi (MDAÜ - Çek Cumhuriyeti., Estonya, Letonya, Litvanya, Macaristan, Polonya, Slovenya, Slovakya), Güney Kıbrıs ve Malta ile beraber, 1 Mayıs 2004 tarihinde Avrupa Birliği'ne üye olmuşlardır. 2007 tarihinde, diğer iki MDAÜ, Romanya ve Bulgaristan'ın da Birliğe üye olmaları öngörülmektedir. Yukarıda sıralanan 10 Merkezi ve Doğu Avrupa ülkesinin Avrupa Birliği'ne katılım hazırlıklarına yönelik olarak, Avrupa Toplulukları Bütçesi'nin *Katılım Öncesi Yardımlar* başlığı altında, *ISPA Katılım Öncesi Enstrümanı*, *SAPARD Katılım Öncesi Enstrümanı* ve *PHARE Katılım Öncesi Enstrümanı* adlı programlar oluşturulmuştur. AB Komisyonu tarafından yürürlüğe konan bu Programlar Avrupa Birliği'nin, Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerini üyeliğe hazırlamak amacıyla geliştirmiş olduğu "Katılım Öncesi Stratejisinin" mali boyutunu oluşturan enstrümanlardır. Bugün itibariyle, söz konusu Programların bütçelerinden sadece Romanya ve Bulgaristan'a kaynak aktarılmaktadır.

Bu enstrümanların her biri altında sağlanan mali yardımların eşgüdümü 1266/99 sayılı Konsey Tüzüğü hükümlerine uygun olarak sağlanmaktadır. Buna göre Komisyon, söz konusu üç enstrüman arasında koordinasyonun sağlanmasından sorumlu olacaktır. Hibe nitelikli bu yardım programlarında, Katılım Ortaklığı Belgelerinde yer alan ilke, öncelik ve koşulların esas alınarak, bu ülkelerle yapılan Ortaklık Anlaşmalarının genel yasal çerçevesi içinde yardım kullanılması esastır²¹.

PHARE için Avrupa Komisyonu'nun Genişleme Genel Müdürlüğü genel politika ve programlamadan sorumludur. ISPA ve SAPARD için Komisyon'daki yetkili birimler ise sırasıyla Bölgesel Politika Genel Müdürlüğü ve Tarım Genel Müdürlüğü'dür²². Çalışmanın bu kısmında AB üyeliğine aday MDAÜ'lerin kullanımına açılan ISPA, SAPARD ve PHARE programları hakkında bilgi verilecektir.

ISPA

Haziran 1999'da, 1267/1999 sayılı Konsey Tüzüğü ile kurulan ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-accession) Programı, ekonomik ve sosyal uyum alanında, çevre ve ulaştırma politikalarına ilişkin yatırımlar için mali destek sağlamaktadır²³. 2000 – 2006 yıllarını kapsayan Programın amacı, çevre

²¹ Council Regulation (EC) No 1266/1999 of 21 June 1999 on coordinating aid to the applicant countries in the framework of the pre-accession strategy and amending Regulation (EEC) No 3906/89, L 161, 26/6/1999 Art.9

²² European Commission Enlargement Directorate General, **The Enlargement Process and The Three Pre-accession Instruments**, February 2002.

²³ Council Regulation (EC) No 1267/1999 of 21 June 1999 establishing an Instrument for Structural Policies for Pre-accession, L 161, 26/6/1999, Art. 1

ve ulaştırma sektörlerinde yürürlükte olan Avrupa Birliği mevzuatına aday ülkelerin uyumunu hızlandırmaktır. ISPA, sektörler açısından uyum fonuna benzer bir yaklaşım sunmaktadır. ISPA projelerinin hedefleri kaynağını çoğunlukla Katılım Ortaklığından, Müktesebatın Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Programdan, Ulusal Kalkınma Planından, İlerleme Raporlarından ve Çevre ve Ulaştırma sektörlerine ilişkin Ulusal ISPA Stratejilerinden almaktadır.

ISPA kapsamında ulaşım sektörüne ilişkin projeler, Birlik ve aday ülkeler arasında daha iyi bağlantılar kurmak üzere, Trans-Avrupa Ulaşım Ağlarını, ulusal ulaşım şebekeleri arasındaki bağlantıları ve bunların Trans-Avrupa Ulaşım Ağlarına olan bağlantılarını genişletmeyi amaçlamaktadır. Bu çerçevede ISPA, demir, kara, deniz yolları / limanlar ve havalimanı altyapılarının geliştirilmesine kaynak aktarmaktadır. Bugüne kadar, demiryolu sektörü başlıca alt sektör konumunda olmuştur (bütçenin yüzde 50'si), karayolu sektörü ise ikinci sıradadır (bütçenin yüzde 40'ı). Çevre altyapısı alanına sağlanan yardımlar ise içme suyu, atık su işleme, katı atık yönetimi ve hava kirliliği gibi konuları içeren ve yatırım maliyeti fazla olan projelere yönelmiştir. Bu alanda atık su işleme birinci, içme suyu ise ikinci alt sektör konumundadır. Komisyon, yasal bir zorunluluk olmamasına rağmen ISPA bütçesinin ulaşım ve çevre sektörleri arasında yarı yarıya bölüşümüne karar vermiştir. Ayrıca, ISPA bütçesinin küçük bir kısmı proje hazırlama, proje yönetimi ve denetimi konularında hazırlık çalışmalarına ve teknik yardıma kaynak sağlanması için de kullanılabilir.

ISPA'dan desteklenmesi öngörülen proje fikirleri için kurum sınırlaması bulunmamakta, belediyeler ve özel sektör kuruluşları da proje önerisinde bulunabilmektedirler. Öneriler, standart ISPA başvuru formu doldurularak aday ülkedeki *Ulusal ISPA Koordinatörü*'ne yapılmalıdır. Ulusal ISPA Koordinatörü formu doğrudan Komisyona iletir. Komisyon ise Uyum Fonu'na ilişkin usule dayanarak, öncelikli hedeflerle uygunluk, ekonomik fizibilite, mali mühendislik ve kurumsal kapasite kriterleri temelinde proje önerisinin kapsamlı bir değerlendirmesini yürütür. Ardından öneri, üye ülke görevlilerinden oluşan *ISPA Yönetim Komitesi'ne* görüş için sunulur. Komisyon, Komite'nin görüşüne dayanarak kararını verir. Sonrasında, Komisyon ve yararlanıcı ülkeler tarafından imzalanmak üzere Finansman Zaptı hazırlanır ve bu sürecin ardından proje uygulanmaya başlanır.

ISPA programının toplam bütçesi yıllık 1.040 milyon Euro'ya ulaşmaktadır (1999 fiyatlarıyla). Komisyon ISPA fonlarının yararlanıcı ülkeler arasındaki paylaşımına, nüfusu, GSYİH'ı (satın alma gücü paritesi açısından) ve yüzölçümünü dikkate alarak gerçekleştirmektedir. ISPA, proje maliyetinin ancak yüzde 75'ine kadar kaynak aktarabilmektedir. Ancak bazı istisnai durumlarda Komisyonun kararına göre bu oran yüzde 85'e kadar çıkabilmektedir. Dolayısıyla ISPA projelerinde ortak finansmana ihtiyaç vardır (Avrupa Yatırım Bankası, Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası veya ulusal

kaynaklardan). ISPA tarafından desteklenecek yatırımın asgari maliyeti 5 milyon Euro'dur. Ancak yatırımın birden fazla projeyi içerdiği durumlarda proje maliyeti bu miktardan düşük olabilmektedir. Genel olarak, proje maliyetleri çevre projeleri için 6 – 100 milyon ve Ulaştırma projeleri için 6 – 300 milyon Euro arasında gerçekleşmektedir²⁴.

SAPARD

Haziran 1999'da kabul edilen 1268/1999 sayılı Konsey Tüzüğü ile kurulan SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) Programı aday ülkelerin Ortak Tarım Politikası ve Tek Pazara katılım yönündeki hazırlıklarına ilişkin üstlendikleri gayretlerin desteklenmesini amaçlamaktadır²⁵. Bu çerçevede programın başlıca hedefleri aday ülkelerin tarımsal ve kırsal kalkınmadaki önceliklerini gerçekleştirmelerine ve sorunlarını çözmelerine yardımcı olmak ve Ortak Tarım Politikası ve diğer tarımsal önceliklere ilişkin Topluluk müktesebatının uygulanmasına katkıda bulunmaktır.

Konsey, tarıma yönelik katılım öncesi yardımın her bir ülke için tanımlanan öncelikli alanlara yönelik olarak sağlanması gerektiğine karar vermiştir. Buna göre, SAPARD Programı çerçevesinde sağlanacak destekler aşağıda sıralanan 15 alanın bir veya daha fazlasıyla ilişkilendirilmelidir.

- tarımsal holdinglere yatırımlar,
- tarım ve balıkçılık ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanmasının iyileştirilmesi,
- kalite, hayvan ve bitki sağlığı kontrollerine, gıda maddelerinin kalitesine ve tüketicinin korunmasına ilişkin yapıların iyileştirilmesi,
- çevrenin ve kırsal alanların korunmasına yönelik tasarlanan tarımsal üretim yöntemleri,
- çeşitli faaliyetler ve alternatif gelir imkanları sağlayarak ekonomik faaliyetlerin geliştirilmesi ve çeşitlendirilmesi,
- çiftçinin rahatlatılması ve çiftlik yönetim hizmetlerinin oluşturulması
- üretici gruplarının oluşturulması,
- köylerin yenilenmesi, geliştirilmesi ve kırsal mirasın korunması,
- toprağın iyileştirilmesi ve yeniden parselleme çalışmaları,
- toprağa ilişkin mülkiyet kayıtlarının oluşturulması ve güncellenmesi,
- mesleki eğitimin iyileştirilmesi,
- kırsal altyapının geliştirilmesi ve iyileştirilmesi,
- tarımsal su kaynaklarının yönetimi,

²⁴ European Commission (2002).

²⁵ Council Regulation (EC) No 1268/1999 of 21 June 1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period, OJ L 161, 26/6/1999, Art.1

- tarımsal alanların ağaçlandırılması, özel orman sahiplerine ait ormancılıkla ilgili holdinglere yatırımlar ve ormancılık ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması dahil olmak üzere ormancılık,

- programın hazırlanması ve izlenmesine yardımcı olmaya ilişkin çalışmalar, bilgi ve reklam kampanyaları dahil olmak üzere 1268/1999 sayılı Konsey Tüzüğü kapsamındaki tedbirler için teknik yardım.

SAPARD programının toplam kaynağı yıllık 520 milyon Euro'ya ulaşmaktadır (1999 fiyatlarıyla). Her bir ülkeye sağlanacak yardım tutarı, tarımsal alan, çiftçi nüfusu ve kişi başı GSYİH kriterleri esas alınarak belirlenmekte ve dolayısıyla yardımlar aday ülkelere göre farklılık göstermektedir. Topluluk katkısı, toplam finansmanın yüzde 75'ine kadar olabilmekte, belli alanlarda ise bu oran yüzde 100'e kadar çıkabilmektedir.

SAPARD Programının yönetimi aday ülkelerdeki ajanslara devredilmiştir. Bu yaklaşım, Komisyon tarafından tam anlamıyla merkezîyetçi olmayan bir dış yardım programının üstlenilmiş olması bakımından radikal bir adımdır. Bu yapı, Merkezi ve Doğu Avrupa'nın aday ülkelerine yeni ve önemli sorumluluklar devretmektedir. Genellikle Ulusal Tarım Bakanlıkları altında veya Tarım Bakanlıklarına bağlı ayrı kurumlar olarak oluşturulmuş farklı *SAPARD Ajansları*, projenin seçimi, yönetimi, finansmanın ayarlanması ve kontrollerin yürütülmesinden sorumludurlar. Bunların, Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu kurallarına uygun olarak üye ülkelerde kurulmuş olan *Ödeme Ajanslarına* benzer biçimde faaliyet göstermeleri ve dolayısıyla katılımdan sonra Ortak Tarım Politikası için ödeme ajansı olabilmeleri öngörülmüştür²⁶.

PHARE

Söz konusu Programlardan en büyük bütçeye sahip olan PHARE (Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy) Programı Merkezi ve Doğu Avrupa'nın aday ülkelerine yönelik Avrupa Birliği'nin başlıca mali ve teknik işbirliği aracı ve en önemli yardım mekanizmasıdır. Polonya ve Macaristan'daki reform sürecine ve ekonomik ve siyasi geçişe destek olması amacıyla 3906/89 sayı ve 18 Aralık 1989 tarihli Konsey Tüzüğü ile oluşturulmuştur²⁷. İlerleyen yıllarda çıkarılan Tüzüklerle PHARE programının kapsamı diğer Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerini içine alacak şekilde genişletilmiş ve nihayetinde toplam 10 Merkezi ve Doğu Avrupa ülkesini AB üyeliğine taşıyacak katılım öncesi stratejinin mali enstrümanı durumuna gelmiştir. 2000 – 2006 döneminde PHARE programından Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerine yıllık 1,560 milyon Euro kaynak aktarımı öngörülmüştür (1999 fiyatlarıyla).

²⁶ European Commission (2002).

²⁷ Council Regulation (EEC) No 3906/89 of 18 December 1989 on economic aid to the Republic of Hungary and the Polish People's Republic Official Journal L 375 , 23/12/1989 P. 0011 - 0012

PHARE Programı, 1989 – 1997 tarihleri arasında, Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerindeki ekonomik geçiş sürecini desteklemeye odaklanmış ve *talep odaklı* bir yaklaşım sergilemiştir. Bu bakımdan PHARE Programı ilk yıllarında, teknik bilgi ve yardım ile gerektiğinde insani yardım sağlamaya odaklanmıştır. 1997 tarihinde ise PHARE Programını daha etkin işletebilmek üzere aşağıda sıralanan önemli reformlar gerçekleştirilmiştir:

- Ülkelerde daha ademi merkezîyetçi bir PHARE yönetimine ilişkin önemli adımlar atılmıştır.
- Brüksel'deki Komisyonun Merkez Bürosundan aday ülkelerdeki Temsilciliklere Komisyonun sorumlulukları ve yeterli sayıda personeli aktarılmıştır.
- Tüm PHARE fonları ülkelere tek bir kurum aracılığı ile aktarılmıştır (Ulusal Fon). Ulusal Fon'un başı (Ulusal Yetkilendirme Görevlisi) fonların kullanımına ilişkin olarak Komisyona karşı tüm sorumluluğu üstlenmiştir.
- Eşleştirme (Twinning) mekanizmasının işletilmesi ile kamu idaresine yöneltilen destek artırılmıştır.
- Programın izlenmesi ve değerlendirilmesi iyileştirilmiştir (Özellikle, Ortak İzleme Komitesi'nin oluşturulması yoluyla).

Bugün PHARE Programı tam anlamıyla *katılım odaklı* bir yaklaşıma sahiptir. Diğer bir ifadeyle, Program kapsamındaki kaynaklar Konsey tarafından her bir aday ülkeye ilişkin *Katılım Ortaklığında* tanımlanan katılım önceliklerine yönelmektedir²⁸. Ülkelerin ekonomik geçiş sürecinde ilerleme kaydetmelerinin sonucu olarak, teknik yardım talebi nispi olarak düşmüş ve özellikle altyapı ve çevreyi koruma alanlarında olmak üzere yatırım desteğine olan ihtiyaç oldukça artmıştır. Bugün PHARE Programının faaliyetleri başlıca iki önceliğe odaklanmaktadır:

- Topluluk müktesebatının uygulanmasına ilişkin kapasite oluşturmak üzere aday ülkelerin idarelerine yardım etmek;
- Özellikle çevre, ulaşım, sanayi, ürün kalitesi, çalışma koşulları gibi Topluluğun üzerinde önemle durduğu alanlarda gerekli yatırımları harekete geçirerek, aday ülkelerin sanayilerini ve temel altyapılarını Topluluk standartlarına çıkarmak amacıyla bu ülkelere yardımcı olmak²⁹.

Önceki yıllarda PHARE, merkezi olmayan bir uygulama sistemi temelinde (*Decentralised Implementation System (DIS)*) yönetilmiştir. Bu uygulama sistemi normal olarak önceden (ex-ante) kontrole dayanmaktadır. Diğer bir ifadeyle, ihale ve sözleşme kararları yararlanıcı ülke tarafından atanan Sözleşme Makamı (Merkezi Finans ve İhale Birimi) tarafından alınmaktadır. Bu kararlar, Avrupa Komisyonu'na (Temsilciliğe) onay için önceden iletilmektedir. Ancak bu onayın ardından, Sözleşme Makamı ihale veya teklif çağrısı işlemlerini başlatabilmektedir.

²⁸ European Commission (2002).

²⁹ PHARE Programı: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/e50004.htm>

Merkezi olmayan sonradan (ex-post) uygulama sistemi temelinde yönetilen Yapısal Fonlara geçişe hazırlık ve katılım gerçekleştikten sonra PHARE projelerinin uygulanmasını kolaylaştırmak amacıyla, aday ülkeler genişletilmiş merkezi olmayan bir uygulamaya (*Extended Decentralised Implementation System (EDIS)*) geçmektedirler. EDIS, aday ülkelerin Topluluk kaynaklarının yönetimine ilişkin tüm sorumluluk ve yükümlülükleri üstlenmelerini öngörmektedir³⁰. Merkezi olmayan (Yerinden) sonradan uygulama sisteminde ihale kararları, Avrupa Komisyonu'na önceden iletilmeden veya Komisyonun önceden onayı olmaksızın Sözleşme Makamı tarafından alınmaktadır. Bu durumda Sözleşme Makamı gerçekleştirdiği işlemler için tam sorumluluk üstlenmekte ve herhangi bir denetim veya soruşturmada bu işlemlerden sorumlu sayılmaktadır. Bununla birlikte, Sözleşme Makamı, ihale duyurularını veya ihale kararı duyurularını yayınlamak üzere AB Komisyonuna iletmektedir³¹.

4. II. TÜRKİYE İLE MALİ İŞBİRLİĞİ

1 Aralık 1964'de tarihinde yürürlüğe giren Ankara Anlaşması ile, Avrupa Ekonomik Topluluğu ile Türkiye arasında bir ortaklık ilişkisi kurulmuştur. Bu bakımdan, Ankara Anlaşması'nın yürürlüğe giriş yılı, Avrupa Birliği ile Türkiye arasındaki mali işbirliğinin başlangıç tarihi olarak alınabilir. Ankara Anlaşması'nın başlangıç bölümünde, Türk ekonomisinin kalkınmasının ortaya koyduğu özel sorunlara ve belli bir sürede Türkiye'ye ekonomik yardım yapılması gerekliliğine dikkat çekilmektedir. Anlaşmanın üçüncü maddesinde ise, geçiş dönemi ve son dönem boyunca kendisine düşecek yükümlülükleri üstlenebilmek için, Türkiye'nin hazırlık döneminde Topluluk yardımı ile ekonomisini güçlendireceği ve bu hazırlık dönemi ve özellikle Topluluk yardımına ilişkin uygulama usullerinin, Ankara Antlaşmasına ekli Geçici Protokol ile Mali Protokol'de belirtildiği ifade edilmektedir³².

10-11 Aralık 1999 tarihlerinde gerçekleştirilen Helsinki Zirvesi ile Türkiye'ye, resmi olarak aday ülke statüsü verilmiş ve Avrupa Birliği ile ilişkilerimiz farklı bir boyut kazanmıştır. Helsinki Zirvesi, Avrupa Birliği ile Türkiye arasındaki mali işbirliği çerçevesinde Türkiye'ye sağlanacak mali yardımların Türkiye'nin Topluluğa katılımını hedef alması veya bu yardımların bir *katılım öncesi strateji* perspektifi kazanması yönünde ilk adımı oluşturmaktadır³³.

³⁰ Genişletilmiş merkezi olmayan uygulama sistemi (EDIS), ihale kurallarının Komisyon Mali Tüzüğü ile uyumlu olmasını, yetki devirlerinin yeterli biçimde gerçekleştirilmiş olmasını, personelin ilgili denetim yeteneklerine sahip ve AB programlarının uygulamasında eğitimli olmalarını ve etkin bir iç mali kontrol sisteminin mevcut olmasını gerekli kılmaktadır.

³¹ TÜSİAD Avrupa Birliği Temsilciliği, **Türkiye-Avrupa Birliği Mali İşbirliği, Projeler İçin Pratik Bilgiler**, Brüksel, Mayıs 2002, TS/BXL/02-03.

³² DPT Avrupa Topluluğu ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, **Ankara Anlaşması ve Katma Protokol**, Cilt 2, Ağustos 2003

³³ Her aday ülkenin katılım öncesi stratejisi, söz konusu ülkenin müzakere ve tam üyeliğe hazırlanma politikasını belirler. Adaylık sürecinde uygulanmakta olan katılım öncesi

A. AT Bütçesi Harcama Kalemleri Açısından Türkiye ile Mali İşbirliği

Helsinki Zirvesi sonucunda ortaya konan Türkiye'nin Katılım Öncesi Stratejisinin temel bileşenleri olarak Komisyon tarafından Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesi ve ardından ülkemiz tarafından Müktesebatın Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Programımız hazırlanmıştır. Katılım öncesi bu dönemde Avrupa Komisyonu tarafından ülkemize yönelik olarak hazırlanan önemli bir diğer belge de Konsey tarafından 17 Aralık 2001 tarihinde onaylanan ve 1 Ocak 2002 tarihinde yürürlüğe giren 2500/2001/EC sayılı Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardıma Dair Çerçeve Tüzük (Tek Çerçeve Tüzük)'tür. Tek Çerçeve Tüzük, Türkiye'ye sağlanması öngörülen mali yardımların hukuki temelini oluşturmaktadır³⁴.

Tek Çerçeve Tüzük öncesinde ülkemize, Topluluk Bütçesinin *Dış Faaliyetlere Yönelik Harcamalar* başlığı altında, *Akdeniz Ülkelerine Yönelik Katılım Öncesi Strateji* kaleminden mali yardım sağlanmaktaydı. Bu çerçevede, Helsinki Zirvesi ile Tek Çerçeve Tüzük arası dönemde Türkiye'ye sağlanması öngörülen yıllık 177 milyon Euro tutarındaki mali kaynak üç ayrı başlık altında yer almaktaydı:

- Türkiye, bir Akdeniz ülkesi olarak, MEDA II Programına dahil edilmiştir. MEDA II'nin kapsadığı 2000–2006 yılları arasında yıllık 127 milyon Euro hibe nitelikli yardım sağlanması öngörülmüştür.
- Türkiye'ye yönelik Avrupa Stratejisi çerçevesinde, Konsey tarafından 10 Nisan 2000 tarihinde kabul edilen *Gümrük Birliği'nin Güçlendirilmesine İlişkin Tüzük* kapsamında 2000–2002 yılları için yıllık 5 milyon Euro hibe nitelikli kaynak ayrılmıştır³⁵.
- Türkiye'ye yönelik Avrupa Stratejisi çerçevesinde, Konsey tarafından 22 Ocak 2001 tarihinde kabul edilen *Ekonomik ve Sosyal Kalkınmanın Güçlendirilmesine İlişkin Tüzük* kapsamında 2000–2002 yılları için yıllık 45 milyon Euro hibe nitelikli kaynak ayrılmıştır³⁶.

stratejinin unsurlarını Katılım Ortaklığı Belgesi, Ulusal Program, tarama süreci, Topluluk Programları ve Ajanslarına katılım, İlerleme Raporları ve Avrupa Birliği ile Mali İşbirliği oluşturmaktadır.

³⁴ Council Regulation (EC) No 2500/2001 of 17 December 2001 concerning pre-accession financial assistance for Turkey and amending Regulations (EEC) No 3906/89, (EC) No 1267/1999, (EC) No 1268/1999 and (EC) No 555/2000, Official Journal L 342 , 27/12/2001 P. 0001 - 0005

³⁵ Council Regulation (EC) No 764/2000 of 10 April 2000 regarding the implementation of measures to intensify the EC-Turkey customs union, Official Journal of the European Communities, L 94, 14.4.2000

³⁶ Regulation (EC) No 257/2001 of the European Parliament and of the Council of 22 January 2001 regarding the implementation of measures to promote economic and social development in Turkey, Official Journal of the European Communities, L 39, 09.02.2001

Yukarıda sıralanan üç ayrı kalemde toplanan Türkiye'ye yönelik Topluluk yardımı, Tek Çerçeve Tüzükle beraber *Avrupa Toplulukları Bütçesi*'nin B7-050 başlığı altında tek bir bütçe kalemine aktarılmıştır³⁷. Tek Çerçeve Tüzükle beraber Türkiye, Avrupa Toplulukları bütçesinin *Katılım Öncesi Yardımlar* başlığı altında açılan ve *Türkiye'ye Yönelik Katılım Öncesi Yardım* olarak adlandırılan bu bütçe başlığı kapsamında mali yardımları kullanmaya başlamıştır. Mali yardımların tek bir bütçe kalemine aktarılmasındaki amaç, yardımların kullanımına ilişkin işlemleri hızlandırmak ve kolaylaştırmaktır. Türkiye'nin 2002 yılı İlerleme Raporu'nda da Komisyon yeni Tüzüğün amacının, Türkiye'ye yapılacak mali yardımlara ilişkin usulleri basitleştirmek ve katılıma yönelik bir yaklaşım sağlamak olduğunu ifade etmektedir³⁸.

B. Türkiye ile Mali İşbirliği Çerçevesinde Hibe ve Kredi İmkanları

Türkiye'ye sağlanan mali yardımlar, hibe ve kredi niteliğinde olabilmektedir. Hibe yardımları, esas olarak merkezi ve yerel idareler içinde yer alan çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilmektedir. Bu yardımlar; eğitim, sağlık, kültür gibi sosyal amaçlı projelerde kullanılmaktadır. Hibelerle; insan hakları, hukuk devleti ilkesi, demokratik standartların yükseltilmesi gibi AB'nin öncelikli konularıyla ilgili sivil toplum örgütleri projeleri de desteklenmektedir. Kredi şeklinde sağlanan yardımların finansmanı ise, esas olarak Avrupa Yatırım Bankası kaynaklarıyla yapılmaktadır. Kredilerle kamu kuruluşları yanında özel sektör projelerine de destek verilmektedir. Gerek hibe ve gerekse kredi şeklindeki yardımların tamamı, proje bazında verilmektedir³⁹. Çalışmanın bu kısmında Avrupa Birliği ile Türkiye arasındaki mali işbirliği çerçevesinde ülkemizin kullanımına açılan mali kaynaklara değinilecektir. Bu kaynaklar, Ankara Anlaşması'nın yürürlüğe girmesinden Helsinki Zirvesine ve Helsinki Zirvesinden günümüze kadar olan süreleri kapsayan başlıca iki dönemde incelenecektir.

1. Helsinki Öncesi Dönem (1964 – 1999)

Helsinki öncesi dönemde Topluluk tarafından Türkiye'ye sağlanan mali yardımları aşağıdaki dört başlık altında toplamak mümkündür:

- Mali Protokollerle sağlanan mali yardımlar,
- Avrupa – Akdeniz Programlarından sağlanan mali yardımlar,
- Deprem yardımları,
- Diğer mali yardımlar.

³⁷ Türkiye'nin yararlandığı fonların yasal dayanağını oluşturan Tüzükler yürürlükten kaldırılmamıştır. Bunun yerine bundan sonra önerilecek bütün proje ve ihalelerin yeni çerçeve kapsamında sunulması öngörülmüştür. Böylelikle, eski Tüzükler altında işleme başlanmış projelerin de tamamlanması sağlanmıştır.

³⁸ 2002 Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession, {COM(2002) 700 final}, Brussels, 9.10.2002, SEC(2002) 1412

³⁹ Bilici (2004), s.92

Söz konusu yardım kaynaklarına ve miktarlarına ilişkin olarak aşağıdaki açıklamalara yer verilebilir.

a) Mali Protokollerle Sağlanan Mali Yardımlar

Türkiye'nin ekonomik ve sosyal kalkınmasına destek olmak amacıyla 1964-1981 yılları arasında üç ayrı Mali Protokol ve bir de Tamamlayıcı Protokol imzalanmıştır. Mali Protokoller kapsamındaki yardım türü hibelerden ve ağırlıklı olarak kredilerden oluşmakta olup, krediler AYB ve düşük faizli Topluluk kredilerini kapsamaktadır. 32 yıllık bu dönemde 1.433 milyon ECU tutarında yardım öngörülmesine rağmen kullanılabilen toplam yardım miktarı 830 milyon ECU gibi düşük bir seviyede kalmıştır.

1964 – 1969 dönemini kapsayan I. Mali Protokol 12 Eylül 1963 tarihinde Ankara Antlaşması ile beraber imzalanmıştır. Bu Protokolle, 175 milyon ECU tutarında kredi sağlanmıştır. Kredilerin vadesi 30 yıl, ödemesiz dönemi 7 yıl, faiz oranı ise altyapı projeleri için % 3, diğer projeler için % 4,5 olarak tespit edilmiştir. Bu mali protokol çerçevesinde alınan kredilerle, 11'i kamu, 33'ü ise özel sektöre ait olmak üzere toplam 44 projenin finansmanına katkıda bulunulmuştur. Kamu projelerine 145.1 milyon ECU, özel sektör projelerine ise 29.9 milyon ECU tutarında kredi tahsis edilmiştir. 44 projeden 7'si altyapı, 37'si ise sanayi projesidir⁴⁰.

1971 – 1977 dönemini kapsayan II. Mali Protokol, 23 Kasım 1970 tarihinde Katma Protokol ile birlikte imzalanmış ve 1 Ocak 1973 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir. Bu Mali Protokol çerçevesinde 195 milyon ECU Topluluk bütçesinden 25 milyon ECU ise AYB öz kaynaklarından olmak üzere toplam 220 milyon ECU tutarında kredi verilmesi öngörülmüş ve bu kredinin tamamı kullanılmıştır. Kredinin kullanılmasında, karlılığı yayılı veya uzun vadeli yatırımlara (altyapı projelerine) ilişkin kredilerin vadesi 30 yıl, ödemesiz dönemi 8 yıl, faiz oranı ise % 2,5 olarak tespit edilmiştir. Normal kârlılıktaki projelere (sanayi yatırım projeleri vs) ilişkin kredilerde ise vade ve ödemesiz dönemin projenin özelliğine göre tespit edilmesi ve %4,5 faiz oranı uygulanması öngörülmüştür. AYB öz kaynaklarından verilmesi öngörülen 25 milyon ECU tutarındaki kredi, özel sektörün normal kârlılıktaki projelerine ayrılmıştır. 195 milyon ECU tutarındaki krediden 175 milyonu kamu sektörü projelerine ve 20 milyonu özel sektör projelerine (özel şartlı kredi şeklinde) ayrılmıştır⁴¹.

Ayrıca, 1 Ocak 1973 tarihinde Topluluğa üye olan İngiltere, İrlanda ve Danimarka'nın da İkinci Mali Protokole katkıda bulunmalarını sağlamak üzere, 30 Haziran 1973 tarihinde bir Tamamlayıcı Protokol imzalanmıştır. Protokol'ün onay işlemleri gecikerek Şubat 1986'da yapılabilmiş ve Protokol Mart 1986'da yürürlüğe girmiştir. Protokolle sağlanan 47 milyon ECU tutarında ki toplam

⁴⁰ DTM (2002), s. 335

⁴¹ DTM (2002), s. 336

kredinin 41 milyon ECU'sü İngiltere, 5 milyon ECU'sü Danimarka, 1 milyon ECU'sü de İrlanda tarafından karşılanmıştır⁴². **Tamamlayıcı Protokol** kapsamında sağlanan yardım kamu projelerinde kullanılmıştır.

1979 – 1982 dönemini kapsayan III. Mali Protokol 12 Mayıs 1977 tarihinde imzalanarak 1 Nisan 1979 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu çerçevede 220 milyon ECU genel bütçe kaynaklarından uygun koşullu kredi, 90 milyon ECU de AYB kaynaklarından kredi olmak üzere toplam 310 milyon ECU tutarında kredi sağlanmıştır. Genel bütçe kaynaklarından verilen kredilerin vadesi 10 yılı ödemesiz olmak üzere 40 yıl, faiz haddi ise % 2,5 olarak tespit edilmiştir. Genel bütçe kaynaklarından verilen kredi kamu yatırımlarına, AYB kaynaklarından verilen kredi ise özel sektör yatırımlarına tahsis edilmiştir⁴³.

1982 – 1986 dönemini kapsayan ve toplam 600 milyon ECU tutarında yardım öngören IV. Mali Protokol Yunanistan'ın vetosu nedeniyle kullanılamamıştır. Bu miktarın 225 milyonu AYB kaynaklarından, piyasa koşullarına göre, kredi şeklinde; 375 milyonu da Topluluk bütçesinden ve esas itibarıyla özel koşullu kredi (10 yıl ödemesiz süre, 40 yıl vade ve %1 faiz) şeklinde olması planlanmıştır⁴⁴.

b) Avrupa-Akdeniz Programlarından Sağlanan Mali Yardımlar

- 1996 – 1999 döneminde MEDA I kapsamında Türkiye'ye taahhüt edilen toplam miktar 55 proje için 376 milyon Euro'dur. Bu kapsamda ülkemize oldukça zaman alıcı ve güç koşullarla yıllık ortalama 90 milyon Euro civarında hibe nitelikli yardım sağlanabilmiştir.

- 1992 – 1996 arasında Yenileştirilmiş Akdeniz Politikası kapsamında AYB kredilerinden desteklenecek 339,5 milyon Euro tutarında proje onaylanarak uygulamasına başlanmıştır.

- 1997 – 1999 döneminde Avrupa – Akdeniz Ortaklığı (Euromed I) çerçevesinde Türkiye'nin AYB kredilerinden yararlanması mümkün olmuştur. Bu çerçevede, 5 proje için toplam 205 milyon Euro tutarında proje onaylanmıştır.

c) Deprem Yardımları

- Ağustos 1999'daki Marmara Depremi'nden sonra 30 milyon Euro tutarında özel bir bütçe acil durum ve rehabilitasyon faaliyetleri için hibe olarak tahsis edilmiştir.

- Deprem sonrası rehabilitasyon faaliyetlerini desteklemek üzere 1 milyon Euro tutarında istisnai bir hibe yardım sağlanmıştır.

- Deprem bölgelerindeki öncelikli yeniden yapılanma çalışmalarını desteklemek üzere Türkiye Deprem Rehabilitasyon ve Yeniden İmar Yardımı

⁴² Bilici (1997), s. 131

⁴³ Bilici (1997), s. 131-132

⁴⁴ DTM (2002), s. 339

(TERRA) kapsamında AYB'den 600 milyon Euro tutarında kredi sağlanmıştır. Kredinin 450 milyon Euro tutarındaki kısmı (TERRA 1) projeler için, 150 milyon Euro tutarındaki kısmı (TERRA 2) KOBİ desteği için tahsis edilmiştir.

• Ayrıca, İnsani Yardım (ECHO) kapsamında 4 milyon Euro ve Akdeniz Ülkelerinde Rehabilitasyon Programı kapsamında da 20 milyon Euro hibe niteliğinde yardım sağlanmıştır.

d) Diğer Mali Yardımlar

Helsinki öncesi dönemde sağlanan ve farklı konulara yöneltilmiş mali kaynaklar aşağıdaki gibi sıralanabilir:

• Topluluk, 1980'de Türkiye'deki güç şartları göz önüne alarak 75 milyon Euro tutarında bir özel yardım paketi hazırlamıştır. Hibe şeklindeki bu yardım özellikle enerji, sağlık, çevre ve eğitim sektörlerinde hayata geçirilecek toplam 11 adet proje için sağlanmıştır.

• Topluluk, 1991'de, Körfez Savaşı'ndan en çok etkilenen ülkeler için mali yardımda bulunmuş ve bu kapsamda Türkiye, 175 milyon euro tutarında faizsiz krediden yararlanmıştır.

• 1993 ve 1995 yıllarında, Türkiye, idari işbirliği önlemlerine yönelik olarak iki kez 3'er milyon euro tutarında olmak üzere toplam 6 milyon Euro hibe nitelikli mali yardım almıştır.

• 1993'ten bugüne, Türk Sivil Toplum Kuruluşları insan hakları ve sivil toplumun geliştirilmesine yönelik faaliyetlerinin finansmanı için yılda ortalama 500,000 Euro tutarında mali yardım almaktadır.

• Türkiye, 1996 – 1999 yılları arası dönemde uyuşturucuyla mücadele faaliyetleri için toplam 760,000 Euro tutarında mali yardımdan faydalanmıştır

• Türkiye, 1992 – 1998 yılları arası dönemde nüfus politikaları ve aile planlaması faaliyetlerine yönelik olarak 3,3 milyon Euro tutarında mali yardım almıştır.

• Türkiye, 1992 – 1999 yılları arası dönemde, "Life – Üçüncü Ülkeler" ve "Kalkınmakta Olan Ülkelerde Çevre" Programları kapsamında desteklenen çevre projeleri için 4,92 milyon Euro mali yardım almıştır.

• 1994 – 1998 arası dönemde Türkiye HIV/AIDS ile mücadele kapsamındaki girişimler için 682,000 Euro yardım almıştır.

• Türkiye şap hastalığının önlenmesine yönelik olarak 230,000 Euro tutarında yardım almıştır⁴⁵.

⁴⁵ Avrupa-Akdeniz Programlarından sağlanan mali yardımlar, deprem yardımları ve diğer mali yardımlar için Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, AB – Türkiye Mali İşbirliği: <http://www.abgs.gov.tr>

Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, AB Mali İşbirliği: <http://www.deltur.cec.eu.int/mali-genel.html>

2. Helsinki Sonrası Dönem (2000 – 2006)

Aralık 1999'da yapılan Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin diğer 12 ülke gibi aday ülke ilan edilmesi, mali yardımlardan yararlanma olanaklarını artırmıştır. Bu yardımlar esas olarak, Türkiye'nin adaylık sürecinde tam üyeliğe hazırlanmasını kolaylaştırmaya yönelik eylemlerde kullanılmak üzere planlanmıştır. Yardımların uygulanmasında Katılım Ortaklığı Belgesi ve Ulusal Program'da belirlenen konulara öncelik verilecektir⁴⁶. Helsinki sonrası dönemde Türkiye'nin kullanımına açılan mali yardımlar aşağıdaki başlıklar altında incelenebilir:

- Avrupa – Akdeniz İşbirliği Programı MEDA II kapsamında alınan mali yardımlar,
- Diğer mali yardımlar,
- 2004 – 2006 Döneminde Sağlanması Öngörülen Mali Yardımlar

a) Avrupa – Akdeniz İşbirliği Programı (MEDA II) Kapsamında Alınan Mali Yardımlar

- Helsinki sonrası dönemde Türkiye, bir Akdeniz ülkesi olarak, Avrupa – Akdeniz İşbirliği Programı'nın 2000-2006 dönemine dahil edilmiştir. MEDA II kapsamında Türkiye'ye yapılacak tüm yardımlar katılım öncesi stratejiye yönelik olacaktır. MEDA II'nin kapsadığı 2000 – 2006 yılları arasında yıllık 127 milyon Euro olmak üzere toplam 889 milyon Euro hibe yardım öngörülmüştür.
- Türkiye, AYB'nin MEDA II kapsamında Avrupa – Akdeniz Ortaklığı'na ayırdığı (12 Akdeniz ülkesi için) 6.245 milyar Euro tutarındaki kredilerden de faydalanabilecektir. Bu pakette belirli bir ülke kotası bulunmamakta ve bir ülkenin alabileceği kredi miktarı sunulan projelerin niteliğine bağlı olmaktadır. Türkiye'nin yılda 210 milyon Euro olmak üzere 6 yıl için toplam 1.470 milyar euro tutarında bir bütçeden yararlanması beklenmektedir.

b) Diğer Mali Yardımlar

- Türkiye'ye yönelik Avrupa Stratejisi çerçevesinde, Konsey tarafından 10 Nisan 2000'de kabul edilen Gümrük Birliği'nin Güçlendirilmesine İlişkin Tüzük kapsamında 2000 – 2002 yılları için toplam 15 milyon Euro hibe kaynak ayrılmıştır. Bu çerçevede 13 milyon Euro Türk Sanayiinde Kalitenin Artırılması Projesine, 2 milyon Euro ise GAP Bölgesel Gelişimi Projesine tahsis edilmiştir.
- Türkiye'ye yönelik Avrupa Stratejisi çerçevesinde, 22 Ocak 2001 tarihinde kabul edilen Ekonomik ve Sosyal Kalkınmanın Güçlendirilmesine İlişkin Tüzük kapsamında 2000 – 2002 yılları için toplam 135 milyon Euro (yılda 45 milyon Euro) hibe kaynak ayrılması öngörülmüştür. Bu çerçevede 45 milyon Euro GAP Bölgesel Gelişimi Projesine tahsis edilmiştir.

⁴⁶ Bilici (2004), s.95

- AYB, 2001 – 2003 döneminde Türkiye'ye toplam 450 milyon Euro tutarında yeni kredi paketi sağlamıştır.
- Tüm aday ülkeler için AYB Katılım Öncesi Kredi Olanağı kapsamında 2000 – 2003 dönemi için toplam 8.5 milyar Euro kaynak ayrılmıştır. Bu kredi paketi “ilk gelen – ilk faydalanır” esası çerçevesinde tüm aday ülkelere kullanılacaktır. Projelerin kalitesi belirleyici unsurdur. Ancak Türkiye, kredi yeterlilik kriterlerini (BBB reytingi) sağlayamamaktadır. Dolayısıyla, bu imkanın kamu projeleri için kullanılması imkanı bulunmamaktadır.
- 2001 yılı ortalarında onaylanan 1 milyar Euro tutarındaki Euro-Med Ortaklık Kredi Kolaylığı, Avrupa Birliği ve ortak Akdeniz ülkelerinin ilgi duyduğu ve aynı zamanda bölgesel bütünleşmeyi güçlendirecek projelere kaynak aktarılması için Barcelona Ortaklık Sürecine dahil 12 Akdeniz ülkesinin kullanımına sunulmuştur. Türkiye kredi yeterlilik kriterlerini (BBB reytingi) sağlayamamakla beraber istisnai olarak Türkiye'deki uygun ve sağlam yatırım projelerinin finanse edilmesi için AYB ile görüşmeler devam etmektedir⁴⁷.

c) 2004 – 2006 Döneminde Sağlanması Öngörülen Mali Yardımlar

9 Ekim 2002 tarihli “Genişleyen Birliğe Doğru” Strateji Belgesi'nde Türkiye'nin katılım öncesi stratejisini uygulamasını hızlandırmak üzere 2004 yılından itibaren miktarı artırılmış bir mali kaynak sağlanacağı ifade edilmekte ve Türkiye'nin ihtiyaçları ve fon kullanabilme kapasitesi göz önüne alınarak toplam mali yardımın 2006 yılına kadar en az iki katına çıkarılacağı öngörülmektedir. Buna göre mali yardım Türkiye'nin, kamu idaresini güçlendirmesine, müktesebata uyumunun desteklenmesine ve Avrupa ekonomisi ile daha fazla bütünleşmesine imkan tanıyacaktır⁴⁸. 2003 Katılım Ortaklığı Belgesinde Komisyon, faydalı olacağı düşüncesiyle gelecek üç yıl için Türkiye'ye sağlanacak mali yardım miktarını belirtmiştir. Bu durum, hedeflere erişilmesinin bir seneden fazla süreceği alanlarda çok yıllık planlamayı kolaylaştırıcaktır. Yıllık bütçe prosedürü ile onaylanması gereken ilgili miktarlar 2004 yılı için 250, 2005 yılı için 300 ve 2006 yılı için 500 milyon Euro olmak üzere toplam 1.050 milyon euro olarak öngörülmüştür.

Helsinki sonrası dönemde, Türkiye – Avrupa Birliği mali işbirliği çerçevesinde üstlenilen proje sayıları ve bu projelere Avrupa Birliği'nden sağlanan hibe nitelikli mali kaynağın nitelik ve tutarları yıllar itibarıyla aşağıdaki gibidir⁴⁹:

⁴⁷ Avrupa-Akdeniz İşbirliği Programı (MEDA II) kapsamında alınan yardımlar ve diğer mali yardımlar için Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Türkiye – AB Mali İşbirliği: <http://www.abgs.gov.tr>

Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, AB Mali İşbirliği: <http://www.deltur.cec.eu.int/mali-genel.html>

⁴⁸ **Towards the Enlarged Union**, Strategy Paper and Report of the European Commission on the Progress Towards Accession by each of the Candidate Countries, Brussels, 9.10.2002, COM(2002) 700 final

⁴⁹ Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Türkiye – AB Mali İşbirliği: <http://www.abgs.gov.tr>

- 2000 yılında, 3 proje için MEDA II kapsamında 176 milyon Euro, bir proje için Gümrük Birliği'nin Güçlendirilmesine Yönelik Avrupa Stratejisi kapsamında 13 milyon Euro ve yine bir proje için Akdeniz Ülkelerinde Rehabilitasyon programı kapsamında 20 milyon Euro olmak üzere toplam 5 adet proje için **209 milyon Euro**;
- 2001 yılında, 14 proje için MEDA II kapsamında 167 milyon Euro, bir proje için Gümrük Birliği'nin Güçlendirilmesine Yönelik Avrupa Stratejisi kapsamında iki milyon Euro ve Ekonomik ve Sosyal Kalkınmanın Desteklenmesi için Avrupa Stratejisi kapsamında 45 milyon Euro olmak üzere toplam 15 adet proje için **214 milyon Euro**;
- 2002 yılında, katılım öncesi mali işbirliği programına dahil toplam 18 adet proje için **126 milyon Euro**;
- 2003 yılında, katılım öncesi mali işbirliği programına dahil toplam 32 adet proje için **144 milyon Euro**;
- 2004 yılı Katılım Öncesi Mali İşbirliği Programına dahil toplam 38 adet proje için **237,5 milyon Euro** sağlanmıştır⁵⁰.

5. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Çalışmanın ilk kısmında, üye ve üye olmayan ülkelere Avrupa Yatırım Bankası kaynaklarından kredi ve Avrupa Toplulukları Genel Bütçe harcamalarından hibe şeklinde sağlanan mali yardımlara değinilmiştir. Üye ve üye olmayan ülkelerin aldıkları hibe nitelikli mali yardımlar, Avrupa Toplulukları Genel Bütçesinin ayrı harcama kalemleri altında sağlanmaktadır. Bu çerçevede,

- Tarım harcamaları ve yapısal harcamalar kalemleri altında üye ülkelere,
- Dış faaliyetlere yönelik harcamalar kalemi altında üye veya aday olmayan ülkelere, ve
- Katılım öncesi yardımlar kalemi altında aday ülkelere Topluluk tarafından hibe niteliğinde mali yardımlar sağlanmaktadır.

İkinci kısımda ise Avrupa Birliği ile Türkiye arasındaki Mali İşbirliği çerçevesinde ülkemize sağlanan mali yardımların nitelik ve miktarlarına yer verilmiştir. Türkiye, Tek Çerçeve Tüzükten önce aday ülke olarak değil, Topluluğun Akdenizli bir ortağı olarak, Avrupa Toplulukları Genel Bütçesinin Dış Faaliyetlere Yönelik Harcamalar kalemi altında MEDA Programından yararlanmıştır. Ayrıca, Gümrük Birliği'nin Güçlendirilmesine ve Ekonomik ve Sosyal Kalkınmanın Güçlendirilmesine İlişkin Tüzükler kapsamında da yüksek

⁵⁰ 2004 yılında toplam 250 milyon Euro katılım öncesi mali yardım almamız öngörülmüştü. Ancak, projelere aktarılan AB desteği 237,5 milyon Euro olarak gerçekleşecektir. Aradaki fark Avrupa Birliği'nin Türkiye'deki maliyetlerini veya harcamalarını finanse edecek ve projelere aktarılmayacaktır. 12, 5 milyon Euro tutarındaki bu farkın azaltılabilmesi için Komisyon ile görüşmeler sürmektedir.

miktarlara ulaşmayan yardımlar almıştır. Bu kaynaklar Türkiye'nin adaylık perspektifinden bağımsız olarak, ulusal ihtiyaçların karşılanmasına yönelik projelerin hayata geçirilmesine yönelik kullanılmıştır. Tek Çerçeve Tüzüğü'nün yürürlük kazanması ile beraber Türkiye'ye verilen bu kaynaklar, Avrupa Toplulukları Bütçesinin Katılım Öncesi Yardımlar başlığı altında açılan ve "Türkiye'ye yönelik katılım öncesi yardım" olarak adlandırılan harcama kalemine aktarılmıştır. Türkiye, 2002 yılından itibaren sağlanan mali yardımları, bir katılım perspektifi çerçevesinde, Katılım Ortaklığı Belgesi'nde ve Ulusal Programında belirlenen öncelik ve taahhütlerini hayata geçirmek üzere kullanmaya başlamıştır.

Bununla beraber miktarlar açısından karşılaştırıldığında Türkiye'nin Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerine kıyasla oldukça düşük miktarda mali yardım aldığı görülmektedir. Aday ülkelere yönelik en önemli yardım mekanizması olan PHARE Programının bütçesinden Topluluğa yeni üye olan sekiz Merkezi ve Doğu Avrupa ülkesi yıllarca yararlanmış, 2007 yılında üyeliği beklenen Romanya ve Bulgaristan da halen yararlanmaya devam etmektedir. Türkiye ise PHARE bütçesine dahil edilmemiştir. Bunun yanında Türkiye, ekonomik ve sosyal uyum alanında, çevre ve ulaştırma politikalarına ilişkin yatırımlar için aday ülkelere mali destek sağlayan ISPA ve aday ülkelerin tarımsal ve kırsal kalkınmadaki önceliklerini gerçekleştirmelerine ve sorunlarını çözmelerine yardımcı olmayı amaçlayan SAPARD Programlarının da 2000 – 2006 yıllarını kapsayan bütçesi dışında tutulmuştur.

1990 – 2006 dönemi itibariyle bu üç Program kapsamında Merkezi ve Doğu Avrupa'nın aday ülkelerine ve 2004 – 2006 yılları itibariyle Avrupa Toplulukları Genel Bütçesi harcamaları kapsamında Avrupa Birliği'ne yeni üye olan ülkelere kullanılan veya kullanılması öngörülen mali yardım miktarları ve toplamı aşağıdaki tabloda görülmektedir.

Tablo 2 – 1990 – 2006 Döneminde Avrupa Toplulukları Genel Bütçesi'nden Genişlemeye Ayrılmış Hibe Nitelikli Mali Yardımlar (Milyon Euro - Türkiye hariç)

Katılım Öncesi Harcamalar				
	1990-1999	2000-2003	2004-2006 (Romanya ve Bulgaristan)	Toplam (2000 fiyatları)
	10 Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkesi İçin (Çek Cumhuriyeti, Estonya, Letonya, Litvanya, Macaristan, Polonya, Slovenya, Slovakya, Romanya, Bulgaristan)			
PHARE	6.767	6.240	4.680	17.687
ISPA	-	4.160	3.120	7.280
SAPARD	-	2.800	1.560	4.360
Alt-toplam I	6.767	13.200	9.360	29.327
<i>Yıllık Ortalama Mali Yardım</i>	677	3.300	3.120	1.833
<i>Kaynak: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (http://www.abgs.gov.tr)</i>				
Avrupa Birliğine üye olan 10 ülke için Katılım Sonrası Harcamalar (Çek Cumhuriyeti., Estonya, Letonya, Litvanya, Macaristan, Polonya, Slovenya, Slovakya, Güney Kıbrıs, Malta)				
	2004-2006 (1999 fiyatları)			
Tarım Harcamaları	9.791			
Yapısal Harcamalar	21.847			
İç Politikalar	4.148			
İdari Harcamalar	1.673			
Alt-toplam II	37.459			
<i>Yıllık Ortalama Mali Yardım</i>	12.486			
	1990-2006			
Toplam Mali Yardım (I+II)	66.786			
<i>Yıllık Ortalama Mali Yardım</i>	4.174			
<i>1990 – 1999 harcamaları gerçekleşen, 1999 sonrası harcamalar taahhüt edilen ödemelere dayanmaktadır. Kaynak: (http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_en.htm)</i>				

Tablo 2'ten görüldüğü üzere, 1990 – 2006 döneminde 10 Merkezi ve Doğu Avrupa ülkesine PHARE, ISPA ve SAPARD Programları kapsamında Topluluğun Genel Bütçesinden aktarılması planlanan mali yardım miktarı yaklaşık 30 milyar Euro'ya ulaşmaktadır. Ayrıca, 1 Mayıs 2004 tarihinde üye olan ülkelere, Topluluk Bütçesinden aktarılması öngörülen 37,5 milyar Euro ile beraber, 1990 – 2006 döneminde toplam 12 ülkeye 66.786 milyar Euro Topluluk yardımı ayrıldığı görülmektedir. Türkiye'nin Toplulukla ortaklık ilişkisinin başladığı 1964 tarihinden bugüne kadar aldığı hibe miktarlarına çalışmanın ikinci kısmında yer verilmiştir. Bu miktarlar aşağıdaki tabloda toplu halde gösterilebilir.

Tablo 3 – 1964 – 2004 Döneminde Türkiye’ye Sağlanan Hibe Nitelikli Mali Yardımlar

Türkiye’ye sağlanan hibe nitelikli yardım başlığı veya konusu	Toplam Miktar (milyon Euro)
(1964 – 1999)	
MEDA I (1996 – 1999)	376
Deprem yardımları	55
Özel Yardım Paketi (1980’de Türkiye’deki güç şartlar göz önüne alınarak)	75
İdari işbirliği önlemleri (1993 ve 1995’te 3’er milyon Euro)	6
Türk Sivil Toplum Kuruluşları, insan hakları ve sivil toplumun geliştirilmesine yönelik faaliyetler (1993’ten başlayarak yılda ortalama 500 bin Euro)	4,5
Uyuşturucu ile mücadele faaliyetleri (1996 – 1999)	0,76
Nüfus politikaları ve aile planlaması faaliyetleri (1992 – 1998)	3,3
“Life – Üçüncü Ülkeler” ve “Kalkınmakta Olan Ülkelerde Çevre” Programları kapsamında desteklenen çevre projeleri (1992 – 1999)	4,92
HIV/AIDS ile mücadele kapsamındaki girişimler (1994 – 1998)	0,68
Türkiye’de Şap Hastalığının önlenmesi	0,23
Toplam I	526,39
(2000 – 2004)	
2000 yılı için (MEDA II + Gümrük Birliği’nin Güçlendirilmesine Yönelik Avrupa Stratejisi + Akdeniz Ülkelerinde Rehabilitasyon Programı)	209
2001 yılı için (MEDA II + Gümrük Birliği’nin Güçlendirilmesine Yönelik Avrupa Stratejisi + Ekonomik ve Sosyal Kalkınmanın Desteklenmesi için Avrupa Stratejisi)	214
2002 yılı katılım öncesi mali işbirliği programı	126
2003 yılı katılım öncesi mali işbirliği programı	144
2004 yılı katılım öncesi mali işbirliği programı	237,5
Toplam II	930,5
Toplam I + II	1456,89
<i>Kaynak: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (http://www.abgs.gov.tr)</i>	

1964 tarihli Ankara Anlaşmasından bugüne kadar geçen 40 yıllık bir sürede Türkiye'ye sağlanan mali yardım miktarının, Toplulukla ilişkileri 1990'lı yıllarda başlamış ve 10 tanesi 2004 Mayısında üye olmuş ülkelere sağlanan mali yardım miktarının oldukça gerisinde kaldığı görülmektedir. Türkiye'ye 40 yılda sağlanan hibe nitelikli *toplam* yardım miktarı 1,456 milyar Euro'dur. Buna karşılık, 1990 – 2006 dönemi için PHARE, ISPA ve SAPARD Programlarından, Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerine ayrılan mali yardım miktarının *yıllık ortalaması* 1.8 milyar Euro'yu geçmektedir. Birliğe üye olan ülkelere Topluluk Bütçesinden sağlanacak yardımlar da göz önüne alındığında 1990 – 2006 dönemi için, Türkiye hariç genişlemeye ayrılan ortalama yıllık mali yardım miktarı 4.174 milyar Euro'dur.

1990 – 2003 yılları arasında Polonya'ya 7.8, Romanya'ya ise 4.3 milyar Euro tahsis edilmiştir. Özellikle, Türkiye'nin nüfusu dikkate alındığında mali yardım miktarları açısından ortaya çıkan bu fark daha da belirgin hale gelmektedir. Bu çerçevede, adaylık öncesi dönemde Türkiye'nin aldığı hibe yardımları kişi başına 1 Euro iken bu miktar Polonya'da 9, Macaristan'da 12, Romanya'da 10, Bulgaristan'da 15 Euro olmuştur. Adaylık döneminde ise Türkiye'ye yönelik hibe yardımları kişi başına 3,8 Euro olurken diğer aday ülkelere verilen yardımlar kişi başına 10 Euro'nun üzerindedir⁵¹.

1964 – 2004 yılları arasında Türkiye'ye sağlanan hibe nitelikli toplam mali yardım miktarının yarısından fazlasının, 1999 Helsinki Zirvesinde tanınan adaylık statüsünden sonra tahsis edildiği görülmektedir. Ayrıca, ikinci kısımda belirtildiği üzere Türkiye'ye 2005 yılında 300 milyon ve 2006 yılında 500 milyon Euro mali yardım yapılması öngörülmüştür. 2004 yılı için kullandırılması öngörülen 237,5 milyon Euro ile beraber 2004-2006 dönemi itibarıyla ülkemize sağlanacak hibe nitelikli mali yardım miktarı toplamda 1,050 milyar Euro'yu geçemeyecektir. Diğer yandan, aynı dönemde (2004 – 2006), PHARE, ISPA ve SAPARD programlarından, Avrupa Birliği'ne aday Romanya ve Bulgaristan'a toplam 9.360 milyar Euro hibe nitelikli kaynak aktarılması öngörülmüştür. Dolayısıyla, 2004 – 2006 döneminde aday ülkelere sağlanması öngörülen mali yardımlar açısından da Bulgaristan ve Romanya ile Türkiye arasında büyük bir fark bulunmaktadır.

Avrupa Yatırım Bankası'nın genişleme sürecine ayrılmış kredileri açısından da Türkiye ile diğer ülkeler arasında bir karşılaştırma yapılabilir. Tablo 4'de, 1990 – 2002 döneminde, Avrupa Yatırım Bankası tarafından sağlanan kredi miktarları görülmektedir. Tablodan görüldüğü üzere Türkiye bu dönemde toplam 1.592 milyon Euro kredi kullanmıştır. Ayrıca, Türkiye'nin 1990 yılı öncesinde, Mali Protokoller ve Tamamlayıcı Protokol çerçevesinde aldığı toplam 752 milyon ECU tutarındaki kredi ile beraber Topluluktan sağlanan toplam kredi miktarı 2.344 milyon Euro'ya ulaşmaktadır. Türkiye'nin Toplulukla ilişkisinin başlamasından 2002 yılına kadar sağlanan bu miktar, Tablodan da

⁵¹ Dış Ticaret Müsteşarlığı, Türkiye – AB mali ilişkileri:
<http://www.foreigntrade.gov.tr/ab/mali/Mali%20Not.htm>

görüldüğü üzere, 1990 – 2002 döneminde Polonya, Romanya ve Çek Cumhuriyeti'ne sağlanan kredi miktarının gerisinde kalmaktadır. Aynı dönemde söz konusu ülkeler sırasıyla 4.908, 3.006 ve 2.927 milyon Euro tutarında kredi kullanmışlardır.

Tablo 4 – 1990 – 2002 Döneminde Avrupa Yatırım Bankası'ndan Genişlemeye Ayrılmış Krediler

	1990-1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1990-2002*
Estonya	93	20	-	25	42	35	-	215
Letonya	31	20	44	98	10	5	-	208
Litvanya	201	7	40	84	10	55	-	397
Polonya	1406	355	715	347	941	1.144	-	4.908
Çek Cumhuriyeti	917	540	270	270	385	390	155	2.927
Slovakya	352	262	51	270	242	79	-	1.256
Macaristan	872	35	375	170	240	483	-	2.175
Romanya	808	142	435	395	853	40	333	3.006
Slovenya	150	45	140	375	65	223	-	998
Bulgaristan	266	60	225	128	160	130	-	969
TOPLAM	5.096	1.486	2.295	2.162	2.948	2.584	488	17.059
GKRY	-	55	80	200	-	50	-	385
Malta	-	3	-	-	-	25	-	28
TOPLAM:	5.096	1.544	2.375	2.362	2.948	2.659	488	17.472
Türkiye	340	95	32	90	575	370	90	1.592
GENEL TOPLAM:	5.446	1.639	2.407	2.452	3.523	3.029	578	19.064

** 1 Haziran 2002 tarihi itibarıyla

Kaynak: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (<http://www.abgs.gov.tr>)

KAYNAKLAR

2002 Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession, {COM(2002) 700 final}, Brussels, 9.10.2002, SEC(2002) 1412

Avrupa Birliği Bölgesel Kalkınma Politikaları Seminer Notları, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Ankara, 13-14 Haziran 2002

Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı (DTM), **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Doğuşum Matbaacılık, 5. Baskı, Ankara, Kasım 2002

Bilici, Nurettin; **Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye**, Ankara, 1997

Bilici, Nurettin; **Türkiye – Avrupa Birliği İlişkileri (Genel Bilgiler, İktisadi ve Mali Konular, Vergilendirme)**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2004

Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds, L 161, 26/6/1999

Council Regulation (EC) No 1266/1999 of 21 June 1999 on coordinating aid to the applicant countries in the framework of the pre-accession strategy and amending Regulation (EEC) No 3906/89.

Council Regulation (EC) No 1267/1999 of 21 June 1999 establishing an Instrument for Structural Policies for Pre-accession, L 161, 26/6/1999

Council Regulation (EC) No 1268/1999 of 21 June 1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period, OJ L 161, 26/6/1999

Council Regulation (EC) No 1488/96, of 23 July 1996 on financial and technical measures to accompany (MEDA) the reform of economic and social structures in the framework of the Euro-Mediterranean partnership, OJ NO. L 189, 30/07/1996 pp.1-9

Council Regulation (EC) No 2500/2001 of 17 December 2001 concerning pre-accession financial assistance for Turkey and amending Regulations (EEC) No 3906/89, (EC) No 1267/1999, (EC) No 1268/1999 and (EC) No 555/2000, Official Journal L 342 , 27/12/2001 P. 0001 – 0005

Council Regulation (EC) No 2698/2000 of 27 November 2000 amending Regulation (EC) No 1488/96 on financial and technical measures to accompany (MEDA) the reform of economic and social structures in the framework of the Euro-Mediterranean partnership, OJ NO. L 311, 12/12/2000 pp.1-8

Council Regulation (EC) No 764/2000 of 10 April 2000 regarding the implementation of measures to intensify the EC-Turkey customs union, Official Journal of the European Communities, L 94, 14.4.2000

Council Regulation (EEC) No 3906/89 of 18 December 1989 on economic aid to the Republic of Hungary and the Polish People's Republic Official Journal L 375, 23/12/1989 P. 0011 – 0012

DPT Avrupa Topluluğu ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, **Ankara Antlaşması ve Katma Protokol**, Cilt 2, Ağustos 2003

European Commission Enlargement Directorate General, **The Enlargement Process and The Three Pre-accession Instruments**, February 2002.

General Budget of the European Union for the Financial Year 2004, The figures, Brussels-Luxembourg, January 2004

Office for Official Publications of the European Communities, **Treaties Establishing the European the European Communities**, Abridged Edition, Netherlands, 1979

Participant Reader, ADEPT Structural Funds Training, Rotterdam-Netherlands, March, 11-29, 2002

Regulation (EC) No 257/2001 of the European Parliament and of the Council of 22 January 2001 regarding the implementation of measures to promote economic and social development in Turkey, Official Journal of the European Communities, L 39, 09.02.2001

Towards a new Mediterranean policy - November 23rd 1989 – SEC (89) 1961 – Commission Communication to the Council

Towards the Enlarged Union, Strategy Paper and Report of the European Commission on the Progress Towards Accession by each of the Candidate Countries, Brussels, 9.10.2002, COM(2002) 700 final

TÜSİAD Avrupa Birliği Temsilciliği, **Türkiye – Avrupa Birliği Mali İşbirliği, Projeler İçin Pratik Bilgiler**, Brüksel, Mayıs 2002, TS/BXL/02-03

İNTERNET KAYNAKLARI

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği İnternet Sayfası, Türkiye-AB Mali İşbirliği

<http://www.abgs.gov.tr>

Avrupa Birliği İnternet Sayfası, Avrupa Birliği Bölgesel Politikası

http://www.europa.eu.int/pol/reg/index_en.htm,

Avrupa Birliği İnternet Sayfası, PHARE Programı

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/e50004.htm>

Avrupa Birliği Türkiye Temsilciliği İnternet Sayfası, AB Mali İşbirliği

<http://www.deltur.cec.eu.int/mali-genel.html>

Avrupa Birliği ve Komisyon'un Türkiye Temsilciliği İnternet Sayfaları, Avrupa – Akdeniz Ortaklığı ve Barselona Deklarasyonu

http://europa.eu.int/comm/external_relations/euomed/index.htm

<http://www.deltur.cec.eu.int/i-ortak.html>

Avrupa Yatırım Bankası İnternet Sayfası

<http://www.eib.org/>

Dış Ticaret Müsteşarlığı İnternet Sayfası, Türkiye – AB mali ilişkileri

<http://www.foreigntrade.gov.tr/ab/mali/Mali%20Not.htm>