
Avrupa Birliği Mali Destekleri

European Union Financial Support

Hasan Yaylı¹ - Yasin Can Gönültaş²

Geliş Tarihi: 27.11.2017

Kabul Tarihi: 17.12.2017

ÖZET

Kültür, ekonomik ve siyasi bir entegrasyon örneği olan ve 28 üyeden oluşan Avrupa Birliği, kuruluşundan bugüne kadar olan süreçte birliğin devamlılığını sağlayarak sürekli gelişmeyi başarmak durumunda kalmıştır. Siyasi ve kültürel boyutunun yanında ekonomik olarak da kendi bünyesindeki ülkelerin iç ekonomik ve sosyal gelişmeleri, uluslararası gelişmişlik düzeylerini dengelemek amacıyla da hibe ve kredi niteliğindeki çeşitli mali araçları kullanmaktadır. Bu araçlar üye, aday ve üçüncü ülkelere yönelik olarak ayrı programlar dâhilinde uygulanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: *Avrupa Birliği, Avrupa Birliği Mali Destekleri, Katılım Öncesi Mali Yardım (IPA), Uyum Fonu, Avrupa Yatırım Bankası*

ABSTRACT

European Union which is an example of cultural, economic and political integration and has 28 members has to be in the position of providing the continuity and a sustainable development since its foundation. It has been observing the economic and social developments of its members in terms of political, cultural and economic dimensions and using the financial intermediaries like credits and grants to balance their levels of international development. These intermediaries have been implemented on different programs for members, candidates and third countries.

Keywords: *European Union, European Union Financial Support, Pre-accession Assistance (IPA), Cohesion Fund, European Investment Bank*

¹ Doç. Dr, Kırıkkale Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi,hyayli@hotmail.com

² Doktora Öğrencisi, Kırıkkale Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, yasincangonultas@gmail.com

1. GİRİŞ

AB mali desteklerinin geçmişi, topluluğu kuran anlaşmalara kadar götürülebilmektedir. 25 Temmuz 1952 tarihinde yürürlüğe girmiş olan AKÇT'yi kurmuş olan anlaşmada çelik ve kömür üretilmesi amacıyla yapılacak yatırımlara ayrı bir başlık açılmıştır. Avrupa Komisyonu, söz konusu başlığa göre hibe programları kapsamında mali destek sağlayarak yatırımların geliştirilmesi ve yürütülmesine katkı sağlayabilecektir. Bu sayede Avrupa pazarının dünyaya yönelik uygulamaları rahatlıkla sağlanabilecek, üretim maliyetleri düşürülebilecek ve ürünlerin pazarlanmasının kolaylaştırılması söz konusu olabilecektir. Bunlar dışında doğrudan ve öncelikli olarak da inşaat veya tesislerin finansmanına da yardımcı olunabilecektir (Karabacak, 2004a: 69).

25 Mart 1957 tarihinde imzalanıp 1 Ocak 1958'de yürürlüğe girmiş olan Avrupa Atom Enerji Topluluğu'nu kuran anlaşmada, Anlaşmanın kapsadığı konulara yönelik olarak, Konseyin belirlemiş olduğu şartlar altında, araştırma ve yatırımın finansmanına yönelik krediler sağlanabileceği belirtilmiştir. Yine aynı tarihte imzalanarak yürürlüğe girmiş olan AET'in kurucu anlaşmasında da mali destek konularından bahsedilmiştir. Topluluğun görevi söz konusu anlaşmaya göre kurulacak bir ortak pazarla birlikte AB'ye üye olan ülkelere yönelik ekonomi politikalarının ve uygulamalarının belirli aşamalar dâhilinde birbirlerine yaklaştırılması vasıtasıyla, Topluluğun tamamında, ekonomik faaliyetlerin uyumlu gelişerek, sürekli ve dengeli bir biçimde genişlemesini sağlamaktır. Bunların sonucunda istikrarlı bir yapının ortaya çıkması, yaşam standartların yükseltilmesi sağlanıp bu kapsamda bir Avrupa Sosyal Fonu'nun (ASF) kurulması ve yeni kaynakların ortaya çıkarılması ile Topluluğun ekonomik gelişmesine yardımcı olmak amacıyla Avrupa Yatırım Bankası'nın (AYB) kurulması hedeflenmiştir (Özdoğan, 2014: 5).

Bu çalışmada Avrupa Birliği Mali Desteklerinin ne anlama geldiğini ve hedefleri ile hangi kapsamda mali destek sağlandığı konusunda bilgi vermek amaçlanmıştır.

2. AVRUPA BİRLİĞİ MALİ DESTEKLERİNİN TANIMI VE HEDEFLERİ

AB mali desteklerinin kavramsal boyutunu açıklamadan önce mali dış yardımın ne anlama geldiğini incelemek gerekmektedir.

Dış yardım, bir ülke tarafından veya uluslararası kuruluşlar tarafından başka ülkelere verilen, ticari kredi faizlerinden daha düşük oranda kullandırılmakta olan, sermaye bağı, gelişim projeleri için borç, özel yatırımlar için garantiler ve ticari krediler kapsamında olan kaynak aktarımlarını veya hibeleri ifade etmektedir (Toprak, 2010: 10-11).

AB Mali desteklerini ise, AB'nin kuruluşunu sağlayan nedenlerden yola çıkarak tanımlamak ve birliğin hedeflerine erişme amacıyla, karşılıklı işbirliği ve dayanışma ilkesine bağlı olarak, refahı artırarak gelişen bir coğrafyaya yaymayı esas alan faaliyetler bütünü şeklinde tanımlamak mümkündür (Süngü, 2004: 78)

Kendi üyesi dışındaki ülkelere AB'nin mali destek sağlamasının siyasi ve ticari nedenleri ile bunun yanında AB içinde barış ve istikrarın sağlanması gibi daha çok kendi lehine olan amaçlar taşımaktadır. Bu bağlamda esas nedene bakılacak olursa siyasi unsurlar göze çarpmaktadır. AET, kuruluş yılı olan 1957' de kurucu ülkelerden dördünün (Fransa, Belçika, Hollanda ve İtalya) o yıllarda halen sömürge ülkelere sahip olarak kendilerine siyasi açıdan bağımlı olan bu ülkeler kapsamındaki sorumluluklarını yerine getirmek zorunda olmaları siyasi nedene örnek olarak gösterilebilir. Mali desteklerin sağlanmasındaki ikinci neden ise ticari amaçtır. Söz konusu bu dört ülke, sömürgelerine çok sıkı olan ticaret ilişkilerini ayakta tutabilmek adına çeşitli ayrıcalıklar tanımıştır. Bir başka neden ise AB'nin global çapta barış ve istikrar ortamı sağlayarak, kendi içindeki stabil yapıyı korumak ve bütünleşmeyi sağlamlaştırmak olarak gösterilebilir (Gençkol, 2003:30-31)

Yukarıda sayılan nedenlere ek olarak Birliğin üye ve aday ülkelere yönelik olarak sağladığı mali desteklerin gerekçelerini detaylı incelemek istersek dört ana başlığın etkin olduğunu görebiliriz. Söz konusu başlıklar; sosyo-ekonomik dengesizlikler, ortak politika uygulamalarına finansal destek sağlanması, yeni katılan ülkelerin ve katılacak ülkelerin birliğe uyum sağlaması ve dayanışma ilkesi şeklinde sıralanabilir.

Sosyo – ekonomik dengesizlikler kapsamında bir değerlendirme yapılacak olursa; AB'ye üye ve aday konumunda olan ülkelerin birbirlerinden farklı bir ekonomik ve sosyal yapıya sahip olması, uyum konusundaki en önemli etkenlerden olduğu görülür. Genişlemeler sonucu AB'ye katılan ülkelerin ekonomik ve sosyal yapılarının birbirinden farklı olması doğaldır. Bu nedenle AB, söz konusu farklılıkları azaltarak çözüm geliştirme yoluna gitmiştir. Ülkelerin birbirine benzer sosyo-ekonomik yapıya sahip olması AB'nin kalkınma yolundaki en büyük hedeflerinden olagelmıştır. Diğer bir gerekçe ise "Ortak Politikaların Finansmanı" konusudur. AB ortak politikaları belirlerken tüm ülkelerin buna uygun olarak hareket etmesini istemektedir. Ancak üye ve aday ülkelerin iç dinamikleri ve ekonomik durumları bu politikaların uygulanmasında yetersiz kalmaktadır. Bu kapsamda ortak politikalara yönelik mali destekler sağlanırken diğer bir gerekçe olan "üye ve aday ülkelerin kendi iç dinamikleriyle birliğe uyum sağlaması" konusuna da çözüm geliştirilmektedir. 2013 yılında Hırvatistan'nın birliğe dahil olmasıyla 28 üyeye sahip bir birlik konumuna gelen AB, üye ve aday ülkelerin diğer ülkelerle uyum sağlaması konusunda her zaman özen göstermiş ve

göstermeye devam etmektedir. Özellikle Sovyet Rusya'nın dağılmasının ardından Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri, sosyalist ekonomiden çıkmalarının bir sonucu olarak serbest piyasa ekonomisine uyum sağlamada AB'nin desteğine ihtiyaç duymuştur. Gerekli gelişme ve uyum sağlamaları amacıyla birlik, bu ülkelere gerekli mali destekleri sağlamıştır. Bu destekleri sağlarken diğer bir gerekçe olan "dayanışma ilkesi"ne sadık kalan bir politika çemberi kurmuştur. AB, bir taraftan mali desteklerle dengeli kalkınma ve uyuma destek verirken diğer yandan zengin ülkelerin farkındalığını artırarak geri kalmış bölgelerin refahını artırıcı çalışmalar gerçekleştirmektedir. Bu kapsamda söz konusu gerekçeler neticesinde AB'nin mali desteklerle çeşitli hedefleri gerçekleştirmeye çalıştığı görülmektedir (Ekmen, 2008: 8-12)

AB Mali desteklerinin hedeflerini bütünsel anlamda birbirine bağlı şekilde düşünmek çok zordur. Çünkü farklı yaşam koşulları ile standartlara sahip ülkeler için ayrı ayrı düşünülmüş ve uyarlanmış mali destek programlarının hedefleri belirli başlıklar altında örneklendirilebilir (Süngü, 2004: 78-79):

- Bölgesel kalkınmışlık farklarının giderilmesi,
- Üye ülke bazında ve Birlik genelinde refahın arttırılması,
- Sürdürülebilir ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanması,
- Rekabet güçlerinin arttırılması,
- Tarım Politikaları,
- Yapısal Politikalar,
- Çevre Politikaları,
- Ulaştırma Politikaları,
- Turizm Politikaları,
- Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası,
- Eğitim Politikası,
- Vergi ve Mali Sektör Uyum Politikaları,
- Ticaret ve Sanayi Politikaları ve sayıları daha da artırılacak konularda, birlikteliğin gerektireceği nitelikte politika uygulama temeline dayalı hedefler kapsamında verilmektedir.

Mali destekler ilk zamanlarda küçük miktarlarda olup, az sayıdaki üye ülkelere yönelik olmuştur. Bu destekler ilerleyen zamanlarda üye devlet sayısının artması, aday ülkelerin çoğalması, desteklerin üçüncü ülkeleri de kapsayacak şekilde genişlemesi sonucunda uygulama ve kaynak bakımından çeşitlenmiş ve de önemli derecede büyük miktarlara ulaşmıştır. Mali destekler, üyelerin kullanımına Tarım Fonları, Yapısal Fonlar, Uyum Fonu ve Topluluk Programları şeklinde sunulmaktayken, aday ve potansiyel aday ülkelere AB Mali İşbirliği Destek Programları şeklinde, üçüncü ülkelere ise hibe

şeklinde kullanılmaktadır. Bu şekilde mali destek araçlarının farklı uygulamalarla kullanılması, destek sağlanacak bölgenin tüm özelliklerinin dikkate alınarak ekonomik, sosyal ve siyasi durumlarına uygun olmasını sağlamaktadır. Sağlanan mali desteklerin büyük bir kısmı yıllık olarak, saptanan proje veya programlara kaynak olacak şekilde kullanılan hibelerden oluşmaktadır (Toprak, 2010: 13).

3. AVRUPA BİRLİĞİ VE ORTAKLIKLARI ÇERÇEVESİNDE SAĞLANAN MALİ DESTEKLER

AB Mali destekleri genel olarak birlik bütçesinden karşılanan hibe şeklinde yapılan desteklerden ve Avrupa Yatırım Bankası (AYB) tarafından sağlanan ayrıcalıklı kredilerden oluşmaktadır. AYB 20 yıla kadar uzanan vadelerle kar amacı gütmeksizin kredi sağlamaktadır. Söz konusu iki hibe ve kredi sağlayan unsur haricinde de daha az yer kaplayan farklı destek araçları da bulunmaktadır.

Sosyal ve ekonomik açıdan dengeli, kalkınmış, refahı yakalamış ve barış içerisinde yaşayan bir bölge tesis etmek amacıyla kurulmuş olan AB, birbirinden oldukça farklı ekonomik ve sosyal yapıya sahip ülkelerden oluşmuş bir organizasyon niteliğindedir. AB bünyesindeki bölgelerarasında ve belirgin nitelikteki bu farklılıklar, AB'yi çeşitli politikalar yoluyla zayıf bölgelere mali destek sağlamaya yönlendirmektedir. Bölgelerarası gelişmişlik farklarının bulunması ve bu açıkların zamana yayılması AB'nin bölgesel kalkınmaya yönelik bir politika geliştirmesinin temelini atmıştır. Sürekli yaşayan ve devam eden bir bütünleşmenin mümkün olabilmesi ve ülkeler düzeyinde uyum problemlerinin ortadan kalkması için söz konusu mali destekler oldukça önem arz etmektedir. Bu durum, aday ülkeler, diğer komşu ülkeler ve bölge ülkeleri nezdinde de geçerli uluslararası genel kabul gereğesidir. Güçlü ve zayıf ekonomiye sahip ülkelerin bir araya gelerek AB'nin kuruluşunda ve kurumsallaşmasında aynı zamanda da genişleme süreçlerinde önemli rol oynadığı yadsınamaz bir gerçektir. Bu dengesizliği gidermek, gelişmeyi sağlamak ve kalkınma politikalarını uygulamak ancak dayanışma ve işbirliği ilkesinin sağlıklı bir biçimde hayata geçirilmesi ile sağlanabilecektir. Devletlerin ekonomik kayıplarını doğrudan karşılamak yerine, bölgesel farklılıkların giderilerek refah düzeyinin tüm birlik dâhilinde uyumlaştırılması anlamına gelen "Dayanışma İlkesi"ni hayata geçirmek amacıyla kendi üyelerine yönelik yapısal fonlar ve uyum fonu, aday ve üçüncü ülkeler için de farklı fon programları tasarlanmıştır (Gençkol, 2003: 6).

3.1. Üye Ülkelere Yönelik Mali Destekler

1957 yılında 6 üyeyle başlayan AB oluşumu başarılı bir bütünleşme süreci içine girmesi nedeniyle zamanla Avrupa'daki diğer ülkelerin de dikkatini çekmiştir. AB'ye katılmak isteyen ülkeler yıllar içinde Birliğe tek tek başvuruda bulunmuşlardır. Sürekli bir genişleme yaşayan AB, kendisine başvuruda bulunan aday ülkelere üyelik statüsü verilmesinin ardından birçok mali destek

sağlamıştır. Özellikle Sovyetler Birliği'nin dağılması ile birlikte bağımsızlıklarına kavuşan Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri (MDAÜ), sosyalist ekonomiden çıkmaları nedeniyle serbest piyasa ekonomisine geçebilmek amacıyla AB'nin desteğine ihtiyaç duymuştur. MDA ülkeleri kendi iç mekanizmaları ile AB'ye uyum sağlamada oldukça zorluk yaşamıştır. Diğer ülkelerle olan gelişmiş farklarının minimum düzeye indirilmesi amacıyla AB tarafından kendilerine mali destekler sağlanmıştır. Bu destekler olmadan kendi gelişimlerini ve değişimlerini tamamlamaları oldukça zor olmuştur. AB'yi kuran ve kurumsallaştıran anlaşmalar, bölgesel farklılıkların ne düzeyde olduğu konusunda çalışmalar yapmış, bu farklılıklara yönelik politikalar geliştirmiş ve topluluk bünyesinde bulunan ülkelerin diğer ülkelerle uyumlu bir biçimde ekonomik kalkınmalarını gerçekleştirmeleri amaçlamıştır. AET'in kurucu anlaşmasında vurgulandığı gibi Birliğe üye olan ülkelerinin ekonomik uyumunun sağlanması ve farklılıkların giderilmesi için mali desteklerin olması gerekmektedir (Ekmen, 2008: 11-33).

Üye ülkelere yönelik yapılan mali destekler Birliğin kendi üyelerine yönelik yürüttüğü tarımsal politikaların finansmanı için yaptığı tarım harcamaları ile tüm Birlik içerisinde her alanda ahengi sağlamak amacıyla yaptığı yapısal harcamaların kaynağını teşkil etmektedir (Toprak, 2010: 35).

a) Tarımsal Destekleme Politikası

Avrupa Birliği genel bütçesi dahilinde tarım harcamaları ve yapısal harcamalar kalemleri altında üye ülkelere yönelik olarak mali destekler sağlanmaktadır. Bütçe harcamalarının yüzde 80 civarındaki bir kısmını oluşturan tarım harcamaları ve yapısal harcamalar, bizzat üye ülkelerin yönetimleri tarafından yönlendirilmekte ve dağıtılmaktadır. Üye ülkeler tarafından yapılan harcamalar başta Komisyon olmak üzere çeşitli AB kurumları tarafından denetlenmektedir (Bilici, 2004: 67).

AT'yi ortaya çıkaran 1957 Roma Antlaşmasınının 38-47. Maddeleri ile yasal dayanağı oluşturulan Ortak Tarım Politikası (OTP), Avrupa Birliğinin ilk ortak politikalarından birisidir. OTP, 1962 yılında ilk ortak piyasa düzeninin oluşturulması amacıyla resmen hayata geçirilmiştir. OTP'nin başlıca amacı; çiftçilere makul bir yaşama standardının, tüketicilerin ise kaliteli gıdaya adil fiyatlarla erişiminin sağlanmasıdır. Tarımsal üretimin yönlendirilmesi ve piyasaların dengelenmesi amacıyla ürünler veya ürün gruplarının belirli bir rejime, yani ortak piyasa düzenine tabi tutulması anlamına gelen piyasa politikası, OTP'nin en eski ve en önemli araçlarından birisini oluşturmaktadır. Böylelikle üretim ve ticarete ortak kurallar işletilmesi mümkün olmaktadır. OTP'nin diğer önemli bir aracı ise yardımlarla, çiftliklerin yeniden yapılandırılmasını hedefleyen yapısal politikadır (Sağlık, 2010: 24). Bu politikalar yoluyla bitkisel ürünler, hayvansal ürünler ve diğer bu gibi harcamalar olmak üzere,

piyasaların düzenlenmesine katkı sağlanmakta ve söz konusu fonla AB'nin en önemli mali destek alanı yaratılmış olmaktadır (DPT, 1998: 29).

b) Yapısal Harcamalar ve Yapısal Fonlar

Yapısal harcamaların temel amacı, AB'nin geri kalmış bölgeleri arasındaki ekonomik ve sosyal gelişmişlik farklarını azaltmaktır. Yapısal harcamalar, uyum fonu ve Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Tarımsal Yönerme ve Garanti fonu, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Balıkçılık Yönerme Fonu'ndan oluşmaktadır.

Yapısal Fonlar, ilk defa AET'in kurucu anlaşması olan Roma Antlaşması ile 1957 yılında ortaya çıkmıştır. Anlaşma ile oluşturulan yapısal fonların ilkinin teşkil eden fon, Avrupa Sosyal Fonudur (ASF).

Kurucu Anlaşma ile, ASF yönetimi Avrupa Komisyonuna bırakılmış ve uygulanması oldukça basit kurallara bağlanmıştır. Bu kapsamda ASF'den sağlanacak mali yardımlara ilişkin olarak, tek bir sabit oran belirlenmiştir. Bu kurala göre, anlaşmanın yürürlüğe girmesinden sonra, üye ülkelerin ve bu ülkelerde kamu hukukuna tabi diğer birimlerin anlaşmada belirlenen önceliklere yönelik yaptığı harcamaların yüzde 50'si ASF tarafından karşılanabilecektir. Kurucu anlaşmada ASF'den ne kadar süreyle yararlanılacağına dair herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Bununla birlikte kurucu anlaşmada belirlenen amaçların karşılanmasının ardından, Avrupa Konseyi tarafından, Komisyonun görüşü alınıp, Ekonomik ve Sosyal Konsey ve Avrupa Parlamentosu ile istişare edilmesinin ardından, ASF yardımlarının sürdürülmesi veya sonlandırılmasına karar verileceği ifade edilmektedir (Doğan, 2010: 6).

ASF 1999 yılında yeniden düzenlenmiş ve bu anlamda oldukça önemli bir gelişme kaydedilmiştir. ASF, Avrupa İstihdam Stratejisinin uygulama aracı olarak tanımlanmıştır. Böylece daha sonra Lizbon Stratejisi'nin bütünü içinde önemli bir bileşen olacak Fon, Yapısal Fonlar arasında resmi olarak bir bütünleşme teşkil etmektedir. Söz konusu fonun hedeflerini sayacak olursak (Elçi, 2007: 52):

- 1- İşsizliğin uzun dönem içerisinde kalmasını engelleyerek işgücü piyasası nezdinde gerekli önlemleri almak.
- 2- İstihdamın ve istikrarın artırılarak devamını sağlamak.
- 3- Teknoloji, araştırma ve bilim alanlarında beşeri sermaye potansiyelini geliştirmek.
- 4- Ekonomik ve sosyal hayatta kadınların rolünü artırmak.

Bu hedeflerin yanı sıra eğitim ve mesleki gelişim sistemlerinin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi ile kamu çalışanlarının mesleki eğitim aracılığıyla geliştirilmesi amacıyla da destek sağlamaktadır (Elçi, 2007: 52).

ASF'nin ardından oluşturulmuş ikinci yapısal fon Avrupa Tarımı Yönlendirme ve Garanti Fonudur (ATYGF). 1962 yılında oluşturulmuş ATYGF AB'nin kırsal kalkınma politikalarının temelini ve esas finansman aracını oluşturmakla birlikte Ortak Tarım Politikasında ikinci ayağını teşkil etmektedir. İki bölümden oluşturulan ATYGF yönverme bölümüyle kırsal kalkınma çabalarını desteklerken, garanti bölümü ise bölgesel etkinlikleri desteklemektedir. Söz konusu fonun çeşitleri (Can, 2004: 75):

- 1- Tarımsal işletmelere yatırım,
- 2- Genç çiftçiler için başlangıç desteği,
- 3- Mesleki eğitim,
- 4- Erken emeklilik sistemi desteği,
- 5- Tarımsal çerçeve tedbirleri,
- 6- Tarımsal ürünlerin işlenmesi ve pazarlanması,
- 7- Dezavantajlı bölgeler için telafi edici ödemeler,
- 8- Ormanların geliştirilmesi,
- 9- Kırsal alanların kalkınması ve uyumlaştırılması tedbirleridir.

ATYG'nin Garanti bölümü, Yapısal fonların bir parçası olmayıp, ortak tarım politikaları kapsamında finansman amaçlı kullanılmış ve tamamen farklı yönetim usullerine göre yönetilmiştir. Yönlendirme bölümü ise, 2007-2013 yılları arasında yapısal fonların yalnızca ASF ve Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonuna (ABKF) indirgemesine kadar, Yapısal fonlar kapsamında yer almış ve bunlara ilişkin düzenlemeler çerçevesinde sistemleştirilmiştir (Doğan, 2010: 7).

Küreselleşme ve onun bir süreci olan bölgeselleşme ya da yerelleşme (politikalarının bir sonucu olarak AB, bölgesel politikalara ve yerel aktörlere oldukça önem vermeye başlamıştır. Rekabet ve devlet destekleri ile uyumlu ve işbirliği içerisinde birlik politikalarının devamlılığını sağlamak amaçlanmaktadır. Karşılıklı yönetim ilişkileri içerisinde bölgesel değerlerin sürekli olarak önemsenmesi üzerinde duran AB; insan hakları, çok kültürlülük, ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmeler gibi mekanizmalardan meydana gelmiş Bölgeler Politikasını uygulamak adına bazı mali kaynaklara ihtiyaç duymaktadır. Bu kaynaklar Yapısal Fonlar içerisinde oluşturulmuş ABKF aracılığı ile sağlanmaktadır (Yıldız ve Akdağ, 2006: 1).

Tarihsel süreç dikkate alındığında üçüncü yapısal fon yukarıda bahsedildiği üzere ABKF'dir. ABKF, 1975 yılında İngiltere'nin Topluluğa üye olmasının ardından, yapısal zorluklarla karşılaşılan alanların sosyo-ekonomik dönüşümü ve kalkınmada geri kalan bölgelerin yapısal uyumunu ve gelişimini teşvik etme hedefiyle kurulmuştur. Bu fonu kuran tüzük her beş yılda bir çeşitli bölgelerin ekonomik durumlarına adapte olmuş bir faaliyet planı oluşturmak üzere yeniden düzenlenmektedir (Elçi, 2007: 43).

Yukarıda sayılanlar haricinde yapısal fonlar kapsamında Balıkçılığı Yönlendirme Finansman Aracı da bulunmaktadır. Bu fon aracılığıyla balıkçılık sektöründe uygulanacak politikaların geliştirilmesi, rekabeti artıracak uygulamaların gerçekleştirilmesi, gerekli altyapıların oluşturulması ve tüm bu unsurlar arasında sürdürülebilir bir pazar ekonomisinin ortaya çıkması hedeflenmiştir (Karabacak, 2004b: 17).

Tablo 2. Yapısal Fonlar

| Fonlar | Açıklama |
|--|--|
| Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu | <p>Geri kalmış bölgelere finansman sağlamak amacıyla 1975 yılında 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 amacıyla Topluluk İnisyatifleri olarak bilinen dört program yürürlüğe koymuştur. Komisyon tarafından üye ülkelere önerilen ve yapısal fon bütçesinin %5,35'lik kısmını kullanan bu İnisyatifler, esas olarak ulusal ve bölgesel yetkililerin sorumluluğu altında merkeziyetçi olmayan bir yapıda uygulanmaktadır. Her biri sadece tek bir fon tarafından finanse edilen İnisyatiflerden aşağıdaki ikisi ise ABKF tarafından finanse edilmektedir:</p> <p>b.1-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>b.2-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 Bölünü) | <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> |

Kaynak: Karabacak, 2004a: 75

Yukarıda açıklanmış olan Yapısal Fonların kullanımı çeşitli projelerin seçilmesine, ulusal ve bölgesel nitelikteki sistemlerin yetkililerin sorumluluğuna girmektedir. Bu kapsamda söz konusu fonlar doğrudan Komisyon aracılığı ile aktarılamamaktadır. Projelerin seçim işleminin yapılmasının ardından finanse edilmektedir. Bununla birlikte, Topluluk fonları, ülkelerin bütçeleri dahilinde bir tasarruf aracı olarak kullanılamamaktadır. Bu fonların kullanım aşamaları sırasıyla şu şekildedir (Karabacak, 2004a: 76):

- Birliğe üye konumunda olan ülkeler, Avrupa Komisyonu tarafından gönderilecek öneri neticesinde Yapısal Fonların bütçesine ve bu fonların kullanımına yönelik temel kurallara karar vermektedir. Fonlar ülkelere ve hedeflere göre ayrılmaktadır. Finansman çerçevesinde sağlanacak kaynaklar, yararlanıcı ülke ile uzlaşarak Komisyon tarafından tespiti sağlanır.
- Bu kararların ortaya konulmasından sonra, üye ülkeler kendi önerilerini hazırlayarak Komisyonun belirlediği rehber çerçevesinde ve kalkınma planı ekseninde, sorun yaşayan gruplara veya problem yaşayan kesimlere yönelik gruplandırılmalar yapar.
- Bu işlemlerin tamamlanmasının ardından, hazırlanan plan ve projeler Komisyona iletilir.
- Komisyon ve üye ülkeleri, kendilerine gelen belgelerin içeriğini ve kullanılacak metotları kendi arasında tartışarak, uygun kaynakları belirler.
- Her iki tarafın uzlaşması sonucunda Komisyon, ortaya çıkmış olan plan ve programları kabul eder. Bunlar, Tek Programlama Belgeleri veya Topluluk Destek Çerçevesi olarak adlandırılmaktadır. Bu işlemlerden sonra, üye ülkenin planları uygulaması amacıyla bütçe aktarımı gerçekleştirilir.
- Belirlenen programın detayları, yetkililer tarafından kararlaştırılır. Komisyon bu aşamada yer almayarak ortaya çıkan sonuçlar hakkında bilgilendirilir. Süreç onaylandığında eldeki veriler faaliyet yönergelerine uygun olarak yetkililer tarafından projeleri başlatma talimatı verilirler.
- Proje dahilinde seçilen organlar, projenin yürütülmesinde sorumlu olarak uygulanmasını sağlarlar. Projenin programın belirlenmiş tarihinden önce sonlandırılması gerekmektedir. Topluluk tarafından belirlenecek bütçe aktarımına yönelik zaman aralığı, proje başlangıcında tespit edilmektedir.
- Projeler sürekli olarak ilgililer tarafından denetim mekanizmasına tabi tutulmalı, komisyona proje uygulama süreçleriyle ilgili bilgiler aktarılmalı ve Komisyona, proje için aktarılmış bütçenin maksimum verim ve minimum maliyetle kullanıldığına dair ispat raporları sunulmalıdır. Komisyon denetim süreçlerini geçmişe dönük olarak incelemektedir. Yapısal fonlardan gelen kaynakların kalanını tediye eder.

c) *Uyum Fonu*

Uyum Fonu, Maastricht Antlaşmasıyla birlikte 1993 tarihinde kurulmuştur. Fon aracılığıyla Maastricht kriterlerinde yer alan ekonomik ve parasal birlik kapsamında uyum sağlamakta problem yaşayacak ülkelerin ve kişi başına düşen milli gelirleri birlik ortalamasının yüzde 90'ının altında olan ülkelerin yararlanması amacıyla ortaya çıkmıştır. Bu kapsam içerisinde değerlendirilecek olan Yunanistan, Portekiz, İrlanda ve İspanya'nın çevre ve ulaştırma alanlarında hazırlayacağı projelere mali destek sağlamaktadır (Karabacak, 2004a: 74).

2003 yılının bitimiyle birlikte yapılmış olan analizler, uyum sağlamakta zorlanan ülkeler kapsamından Yunanistan, İspanya, Portekiz ve İrlanda'nın çıkarılmasını öngörmüştür. Gerekli şartları sağlayan bu ülkeler kapsamdan çıkarken yerine farklı üye ülkelerin gelmesi sağlanmıştır. Çevre ve ulaştırma alanlarındaki proje harcamaları %85'e kadar olan bir oran içerisinde Uyum Fonu tarafından finanse edilmektedir. Uyum Fonuna tahsis edilmiş olan tutar 2000-2006 yılları arasında, Topluluğun uyum araçlarının toplamının %10'u kadar olmuş ve 1993-2002 yılları arasında da ulaştırma altyapısının gelişmesinde etkili bir rol oynamıştır (Elçi, 2007: 32).

Uyum Fonunun, Yapısal Fonlardan temel farkı özel, bireysel projeleri destekleyerek, desteğin bölgesel düzeyde değil üye ülke düzeyinde verilmesidir. Uyum fonu, tüm yapısal politikaların üçte biri oranında sağlamış olduğu destekle 2004'te Birliğe katılmış yeni üye ülkeler için de ayrıca önemli hale gelmiştir. Çünkü 2000-2006 döneminde 34 milyar Euro olan Uyum Fonu Bütçesi, 2007-2013 bütçe döneminde 61.6 milyar Euro'ya kadar çıkmıştır (Elçi, 2007: 32).

2007-2013 döneminde Uyum Fonu, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Güney Kıbrıs Rum Kesimi, Letonya, Malta, Litvanya, İspanya, Estonya, Polonya, Slovakya, Romanya, Slovenya, Portekiz ve Yunanistan'ı kapsamaktadır (Tuğrul, 2012: 21).

Uyum politikalarının finansmanında kullanılan Yapısal fonlar ve Uyum fonu özellikle dört ana amaç ekseninde çalışmaktadır. Bunlar (Karaman, 2014: 23):

- **Yakınsama Amacı**, AB bünyesinde bulunan en az gelişmiş üye ülkelere yönelik olarak büyüme ve kalkınma amaçlı sistemlerin oluşturulması ve AB kriterleri ekseninde geliştirilmesidir.
- **Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İstihdam Amacı**, Yakınsama kapsamında olmayan yerlerde rekabet mekanizmasının işlevini artırmak ve bu sayede yüksek bir istihdam hedeflenmektedir.

- **Avrupa Bölgesel İşbirliği Amacı**, yerel ve bölgesel alanlarda çeşitli girişimlere destek sağlayarak, ülkeler arası işbirliğinin artırılması ve uluslararası ve bölgesel nitelikteki bütünleşme faktörlerinin geliştirilmesini sağlamaktır.

AB Mali Desteklerinin çoğunluğu üye ülkelere yönelik olmakla birlikte aday ve üçüncü ülkelere yönelik olarak da oldukça önemli mali destek programları bulunmaktadır.

3.2. Aday ve Üçüncü Ülkelere Yönelik Mali Destekler

AB çeşitli programlar ve sözleşmeler aracılığıyla kredi ve hibe şeklinde aday ve üçüncü ülkelere yönelik mali destekler sağlamaktadır. Bu mali destekleri siyasal, stratejik, ticaret ve sanayi işbirlikleri şeklinde düzenlerken aynı zamanda da üyelik sürecine dâhil olabilecek ülkelerin birlik ülkeleri ile uyumlaştırılmasını sağlamaktadır.

3.2.1. Uluslararası Dış Faaliyetlere Yönelik Harcamalar

AB, üye olmayan ülkelere oldukça geniş bir yelpazeade mali destek sağlamaktadır. Özellikle bölgesel nitelikli mali destekleri tercih eden Avrupa Birliği bu kapsamda Afrika, Karayip ve Pasifik (AKP) ülkelerine, Akdeniz ülkelerine, Asya ülkelerine, Bağımsız Devletler Topluluğu Ülkeleri'ne (BDT), Merkezi ve Doğu Avrupa (MDAÜ) ülkelerine destek sağlamaktadır.

a) Afrika, Karayip ve Pasifik (AKP) Ülkelerine Yönelik Mali Destekler

Büyük bir bölümü, hali hazırda AB üyesi ülkelerin eski sömürgelerinden oluşmuş AKP ülkelerinin sayısı 71' kadar çıkmıştır. Birleşmiş Milletler verileri Dünyanın en fakir 48 ülkesinden 42'sinin bu ülkeler arasında olduğunu göstermektedir. Söz konusu AKP ülkelerine mali destek sağlamak amacıyla Avrupa Kalkınma Fonu'ndan bir kaynak oluşturulmuştur. Fonun büyüklüğü üye ülkeler tarafından belirlenerek bu miktar milli gelire orantılı olarak üye ülkeler arasında dağıtılmaktadır. 1964-1999 yılları arası dönemde bu ülkelere 33.575,5 milyon Euro Hibe sağlanmış, ayrıca 2000-2006 döneminde ise 15.200 milyon Euro destek sağlanmıştır (Bilici, 2004: 77-80).

AKP ülkerine yönelik olarak sağlanan mali destekler anlaşmalarla birlikte şu şekilde gösterilebilir (Karabacak, 2004b: 22):

- 1964-1975 dönemi: Yaounde I ve Yaounde II Sözleşmeleri yapılarak 20 1.800 milyon Euro hibe ve 288,1 milyon Euro kredi 20 Afrika ülkesine sağlanmıştır.

- 1976-1980 dönemi: Lome I Sözleşmesi ile 3.559,5 milyon Euro hibe ve 498,5 milyon Euro kredi 46 AKP ülkesine yönlendirilmiştir.
- 1981-1985 dönemi: Lome II sözleşmesi çerçevesinde 5.716 milyon Euro hibe, 897,9 milyon Euro tutarında krediden 63 AKP ülkesinin faydalanması sağlanmıştır.
- 1986-1990 dönemi: Lome I ve Lome II'nin devamı niteliğinde olan Lome III sözleşmesi çerçevesinde 8.500 milyon Euro hibe, 2.300 milyon Euro tutarında kredi 66 AKP ülkesine yönlendirilmiştir.
- 1990-1995 dönemi: Lome IV sözleşmesi ile birlikte 68 AKP ülkesine 12.000 milyon Euro hibe, 2.025 milyon Euro kredi sağlanmıştır.
- 2000-2007 dönemi: 58 AKP ülkesine Contonou Anlaşması kapsamında 13.500 milyon Euro hibe, 1.700 milyon Euro kredi sağlanmıştır.

b) Bağımsız Devletler Topluluğu (BDT) Ülkelerine Yönelik Mali Destekler

Sovyetler Birliği'nin dağılmasının ardından AB, BDT'nu oluşturan ülkeler ile 1989 tarihinde Ticaret ve İşbirliği Antlaşması'nın yerine ortaklık ve işbirliği anlaşmalarını imzaya açmıştır. Bu anlaşmaların ticari hükümleri genel anlamda tarafların birbirine "ticarete en fazla kayırılan ülke" muamelesi yapmalarını öngörmektedir. Anlaşmaya taraf olan bu ülkeler, Rusya Federasyonu, Ermenistan, Azerbaycan, Kazakistan, Gürcistan, Ukrayna, Kırgızistan, Moldova, Türkmenistan ve Özbekistandır (Karabacak, 2004a: 80).

c) Asya ve Latin Amerika Ülkelerine Yönelik Mali Destekler

AB ile 14 Asya ülkesi arasında İşbirliği anlaşması yapılmıştır. 1976-1991 yılları arasında Asya ülkelerine sağlanmış olan mali destek 3.2 milyar Euro olarak gerçekleşmiştir. 1996-2000 yılları arasında ise mali destek tutarı 550 milyon Euro olmuştur (Karabacak, 2004b: 24).

AT, söz konusu mali destekler kapsamında ilk anlaşmasını Brezilya ve Uruguay ile gerçekleştirmiştir. Bu kapsamda asgari bir düzeyde gerçekleştirilecek bir ticaret ilişkisi tasarlanmıştır. 1982-1991 yılları arasında tüm Latin Amerika'yı kapsayacak bir biçimde ilişkiler geliştiren AB, sadece ticari ilişkilerle sınırlı kalmamış, aynı zamanda ekonomi, sanayi, bilim ve teknoloji, çevre, uyuşturucu ile mücadele gibi alanlarda da çalışmalar gerçekleştirmiştir. Bu durumun en önemli nedenlerinden biri Latin Amerika ülkeleri ile AB arasında gerçekleşen ticaret hacminin yüzde 20'lere kadar ulaşmasıdır (Karabacak, 2004a: 23).

d) Akdeniz Ülkelerine Yönelik Mali Destekler

Topluluk kuruluşundan itibaren, komşuları Akdeniz ülkeleriyle sürekli ilişki içerisinde olmuştur. Bu nedenle kurucu altı ülke, Akdeniz bölgesindeki ekonomik ve siyasi çıkarlarını ve bölge istikrarını ve pazar paylarını korumak amacıyla bu bölgeye ticaret ilişkisi içerisine girmek durumunda kalmışlardır.

AB – Akdeniz ülkeleri ile işbirliği 1960'ların başlarında gelişmeye başlamıştır. İlk ilişkiler AT ve bazı Akdeniz ülkeleriyle ortaklık anlaşmalarıyla başlamıştır. Bu kapsamda 1962 yılında Yunanistan, 1963 yılında Türkiye, 1971 yılında Malta ve 197 yılında ise Kıbrıs'la ortaklık anlaşması imzalanmış ve bu anlaşmalar beşer yıllık olarak hazırlanmıştır. Bu anlaşmalar ilk etapta ilgili ülkeler ve AT arasında tedrici olarak bir gümrük birliği kurulmasını hedeflemektedir. Türkiye'de bu amaca yönelik olarak 1995 yılında gümrük birliğine üye olmuştur. Bu ortaklık anlaşmaları döneminin akabinde 1972 yılında AT, "Global Akdeniz Politikası" (GAP) ismiyle Akdeniz politikasını daha da genişletmiş, 1970'lerin ilk yarısında Cezayir, Mısır, Ürdün, Lübnan, Fas, Suriye, İsrail ve Tunus ile ikili anlaşmalar imzalanarak 1978-1979 yıllarında yürürlüğe girmiştir. Bu anlaşmalar çerçevesinde gerekli mali protokoller imzalanmıştır. Bu süreçten sonra Avrupa Konseyi Aralık 1989'da Akdeniz politikasına yeni bir yaklaşım getiren ve detayları aşağıda bahsedilen Yenileştirilmiş Akdeniz Programını (YAP) kabul etmiştir. Bu sayede mali yardımlar artmış, 1995 yılında 12 Akdeniz ülkesi, AB Komisyonu ve 15 AB üyesinin katılımıyla Barselona Bildirisi yayınlanarak, MEDA Tüzüğü çıkarılmış ve böylece gelişmekte olan ülkelere üyelik yolunda mali ve stratejik destekte bulunmak amacı korunmuştur. Ayrıca MEDA döneminde insan hakları, temel haklar ve hürriyetler, demokrasi gibi konular üzerinde yoğun bir biçimde durulmuştur (Gençkol, 2003. 79-83).

e) Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri'ne (MDAÜ) Yönelik Mali Destekler

1974 yılı sonuna kadar olan süreçte, AT'na üye ülkeler ile MDAÜ arasında, çeşitli dönemlerde ikili ticaret anlaşmaları yürürlükten kaldırılmıştır. 1975 yılından itibaren AT, MDA ülkeleri ile olan ithalatını çeşitli sektörlerde ihracat kısıtlamaları aracılığıyla düzenlemiştir. AT ve MDAÜ arasındaki ilişkilerde, 1980'li yılların sonundan itibaren ilerlemeler mevcut olmuş, Sovyet Bloku'nun dağılmasıyla birlikte AT, "Karşılıklı Ekonomik Yardım Konseyi" arasında, 25 Haziran 1988 yılında Ortak bir bildiriyle karşılıklı olarak birbirlerini tanımıştır. 1989 yılında Berlin duvarının yıkılmasının hemen ardından, AT ile MDAÜ arasında Ekonomik ve Ticaret İşbirliği Anlaşmaları imzalanmış, 10 yıllık geçerliliği olması kararlaştırılmıştır (Kavalalı, 2005: 13).

Anlaşmalar neticesinde 10 MDA ülkesine AB üyeliğine hazırlamak amacıyla çeşitli Katılım Öncesi Yardım Programları oluşturulmuştur. Bu sayede ülkelerin yapısal uyumlarının sağlanması amaçlanmıştır.

ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-accession)

Konsey tüzüğü ile 1999 yılında kurulmuş olan ISPA Programı, ekonomik ve sosyal uyum alanında, çevre ve ulaştırma politikalarına ilişkin yatırımlar için mali destek sağlamaktadır. ISPA ile amaçlanan, özellikle çevre ve ulaştırma sektörlerinde yürürlükte olan AB mevzuatına aday ülkelerin uyumunu sağlamaktır. Bu program sektörler açısından değerlendirildiğinde uyum fonuyla benzerlikler göstermektedir. Birlik ile aday ülkeler arasında daha iyi bağlantılar kurmak üzere, Trans-Avrupa ulaşım ağları arasındaki bağları genişleterek demir, kara, deniz yolları, havalimanları altyapılarının genişletilmesine kaynak ayırmaktadır. Ayrıca ISPA aracılığıyla proje hazırlama, proje yönetimi ve denetimi konularında da teknik destek ve kaynak sağlanabilmektedir. Desteklenmesi düşünülen projelerin başvurularında herhangi bir kurum sınırlaması bulunmamaktadır (Karabacak, 2004a: 86-87).

SAPARD (Special Action Programme for Agriculture and Rural Development)

ISPA gibi SAPARD da 2000-2006 döneminde ortaya çıkarılmış Katılım Öncesi Mali Yardım Programlarından biridir. SAPARD'ın amacı, aday ülkelerin tarım politikalarının birlik müktesebatıyla uyumlaştırarak, tarım sektörü ile kırsal kesimdeki yapısal düzenlemelere kaynak ayırmaktır. Bu anlamda Avrupa Konseyi tarım alanında öncelikler belirlemiş ve bu öncelikler çerçevesinde en çok yardım alan başlık yüzde 26 ile tarımsal ürünlerin işlenmesi ve pazarlanması olmuştur (Gençkol, 2003: 148-150).

PHARE (Poland and Hungary: Action for Re Construction of Economy)

Kendilerine G-24'ler denen ve amacı MDA ülkelerine gıda, teknik, ödemeler dengesi ve diğer alanlarda ikili ve çok taraflı yardımları sağlamak olan PHARE Programı, OECD ülkelerince ilk kez 1989 yılında Polonya ve Macaristan'a yönelik olarak başlatılmıştır. Programa, 1990 yılında ise Bulgaristan, Çekoslovakya ve Yugoslavya; 1991 yılında da Romanya dâhil edilmiştir. 1991 yılında "Brussels Network" toplantısında Arnavutluk ve son olarak Estonya, Letonya ve Litvanya program içerisinde kendine yer bulmuştur (Süngü, 2004: 91).

1990'lı yıllarda bu ülkelerin programa dâhil edilmesindeki ana amaç Sovyet Rusya'nın yıkılmasıyla birlikte söz konusu ülkelerle daha yakından ilişki geliştirmektir. Temel olarak yatırım desteği ve

kurumsal yapılanma gibi alanlarda yoğunlaşarak; ilgili ülkelerdeki idari ve kurumsal kapasitenin geliştirilmesi ve yatırım kapsamında başta KOBİ'ler olmak üzere, işletmelerin alt yapı ihtiyaçlarına çözüm üretmek amacıyla ortaya konan projelere destek sağlanmaktadır. Bu anlamda PHARE'nin destek sağladığı proje türleri aşağıdaki gibidir (Güner, 2006: 125):

- Ulusal Programlar: AB'ye aday ülkelerin tam üyelik standartlarına ulaşabilmeleri adına ihtiyaç duydukları alanlardaki hazırlanmış olan programlar toplam PHARE Programlarının yaklaşık yüzde 80'ini oluşturmaktadır.
- Çok Yararlanıcılı Programlar: Yıllara yaygın olarak uygulanan bu programlar, birden fazla ülke tarafından görevlendirilmiş olan program koordinatörleri tarafından hazırlanıp düzenlenmiş, söz konusu ülkelerdeki önemli yapılanmaları hedefleyen projelere mali destek sağlamaktadır.
- Çok Ülkeli Programlar: Taraf ülkelerdeki reform çalışmalarını desteklemeyi amaçlayan programlardır.
- Sınır İşbirliği Programları: Üye ve aday ülkelerin sınır bölgelerinin sorunlarına yönelik hazırlanan projelere kaynak sağlar.

f) Katılım Öncesi Yardım Aracı (Instrument for Pre-Accession Assistance – IPA)

AB zamanla, 30'dan fazla yasal çerçeve düzenlemesi sonucunda geniş bir dış mali destek seti geliştirmiştir. Bunun sonucunda, Birliğin faaliyetlerinde uyum ve tutarlılığını sağlamak, mevcut kaynaklarla daha etkin sonuçlar ortaya koyabilme ihtiyacı nedeniyle Avrupa Komisyonu 2007-2013 mali perspektifini kapsayan dış faaliyetlere yönelik daha da basitleştirilmiş bir çerçeve önerisinde bulunmaya yönelmiştir (Çelikleş, 2006: 44).

Söz konusu öneri tüzük haline getirilerek 17 Temmuz 2006 tarihinde Konsey tarafından kabul edilmiş ve 31 Temmuz 2006 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu tüzük dört ana başlık ve 28 alt başlıktan oluşmaktadır. Bu ana başlıklar, Genel Hükümler, Belirli Bileşenlere Yönelik Kurallar, Yönetim ve Uygulama, Geçici ve Nihai Hükümler şeklindedir. Ayrıca dört aşamadan bahsedilerek; Planlama, Programlama, Yönetim-Uygulama ve İzleme-Raporlama şeklinde sıralanmıştır (Tanilyan, 2014: 57).

IPA'dan yararlanması için aday ve potansiyel aday ülkeler belirlenmiştir (Kaya, 2007: 137). Bu ülkeler; Türkiye, Hırvatistan ve Makedonya aday olmak üzere, Arnavutluk, Bosna Hersek, Karadağ, Kosova ve Sırbistan ise potansiyel aday ülkeler olarak tanımlanmıştır. IPA aracı ile aday ve potansiyel aday ülkelerin yararlanacağı mali destekler IPA Çerçeve Tüzüğü ile belirlenmiştir. Buna göre (Karaman, 2014: 32):

- Demokratik kurumların güçlendirilmesi ve hukukun üstünlüğü bilincini geliştirilmesi,
- İnsan haklarının ve temel özgürlüklerin desteklenerek korunması, azınlık haklarına saygı gösterilmesi, cinsiyet eşitliğinin ve ayrımcılıktan uzaklaşmanın desteklenmesi,
- Bahsi geçen tüzükte ortaya konulmuş olan ilkelere uyularak yararlanıcı taraf olan yerel birimlerin adem-i merkezîyetlerini sağlayacak sistemlerin oluşturulması ve kamu yönetim reformlarının gerçekleştirilmesi,
- Ekonomik Reform,
- Sivil toplumun geliştirilmesi,
- Sosyal içerme,
- Uzlaşma, güven artırıcı önlemler ve yeniden yapılandırma,
- Bölgesel ve sınır ötesi işbirliği alanlarında mali destek sağlanacaktır.

Bu dönem bütçesi içerisinde “Global Bir Aktör Avrupa Birliği” başlığı altında yer almış olan IPA, Birliğin mali destek konusundaki planlama sürecinin başlangıcını ifade etmektedir. Çünkü önceki yıllarda, mali protokol veya anlaşmalarla düzenlenen bu alanlar, belirli bir zaman sonra projelere sağlanan mali desteklerle genişletilmiştir. Uygulama ve kontrol kolaylığı amacıyla ortaya konan IPA yürürlükte olan katılım öncesi beş mali destek programı olan PHARE, ISPA, SAPARD, Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardım programlarının 1 Ocak 2007 tarihi itibarıyla yerini almıştır (Toprak, 2010: 129).

IPA'nın temel amacı AB'nin adaylık statüsü kazanmış ve potansiyel aday ülkelere sağladığı mali yardımların dahada etkin bir biçimde kullanılmasıdır. 2007 yılına kadar olan süreç içerisinde uygulanan mali yardım programlarında olduğu gibi IPA da aday ve potansiyel aday ülkelerin üyelik statüsü kazanma yolundaki tüm süreç içerisinde ve üye konumuna geldikten sonraki dönemlerde AB Politikalarına, standartlarına ve müktesebatına uyum sağlamaları için gerekli idari kapasitelerin oluşturulmasını amaçlamaktadır (<http://www.ab.gov.tr/101.html>)

Tablo 3. 2007-2013 IPA Dönemi AB Mali Yardımının Aday ve Potansiyel Aday Ülkelere Göre Dağılımı (Milyon-Euro)

| Ülkeler | Toplam Mali Destek | Oran |
|---------|--------------------|------|
|---------|--------------------|------|

| | | |
|---------------------|-------------|-------------|
| Hırvatistan | 998 | %10 |
| Makedonya | 615 | %6.2 |
| Türkiye | 4795 | %48.2 |
| Arnavutluk | 595 | %6 |
| Bosna Hersek | 656 | %6.6 |
| Karadağ | 236 | %2.4 |
| Sırbistan | 1386 | %13.9 |
| Kosova | 635 | %6.4 |
| İzlanda | 30 | %0.3 |
| TOPLAM | 9944 | %100 |

Kaynak: Avrupa Birliği Bakanlığı, www.ab.gov.tr/5.html

Yukarıdaki veriler dikkate alındığında IPA I dönemi için ayrılmış olan kaynağın neredeyse yarısı Türkiye tarafından kullanılmıştır.

2007 – 2013 yılları arasında kapsayan IPA I döneminde mali destekler, ülkelere beş bileşen dahilinde sağlanmıştır. Bunlar; Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma, Sınır Ötesi İşbirliği, Bölgesel Kalkınma, İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi ve Kırsal Kalkınma'dır. Ancak 2013 yılının sona ermesiyle birlikte yeni mali dönem başlamış ve 2014-2020 arasındaki yılları kapsaması öngörülerek IPA II dönemine geçmiştir. Bu döneme geçildiğinde Çerçeve Tüzüğüne göre birçok yenilik de beraberinde gelmiştir. Çünkü önceki döneme göre potansiyel aday ülkelerin mali desteklerden yararlanma imkanları fazlalaşmış ve belirlenen politika alanlarından üye ülkelerle birlikte hemen hemen aynı oranlarda destek almaları sağlanmıştır. Yukarıda sayılan bileşenlerin yerini bahsi geçen politika alanları almıştır. Bunlar; AB Üyeliğine Geçişte Kapasite Güçlendirme, Sosyo-Ekonomik ve Bölgesel Kalkınma, İstihdam, Sosyal Politika ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi, Tarım ve Kırsal Kalkınma, Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirlikleri şeklinde tasnif edilmiştir. Bu sınıflandırmadan faydalanılacak miktarlar Çok Yıllı Mali Çerçeve Belgesi, Ülke Strateji Belgeleri ile ülkelerin ihtiyaçları göz önünde bulundurularak hazırlanmıştır. (Dinç, 2014: 88-89)

3.3. Avrupa Yatırım Bankası (AYB) İle Sağlanan Mali Destekler

1958 yılında imzalanmış Roma Antlaşması'nın hükümleriyle kurulmuş olan ve merkezi Lüksemburg'da bulunan, AB çerçevesinde bağımsız bir yeri olan AYB, genel olarak AB'nin dengeli büyümesine katkıda bulunacak yatırım projelerine kredi desteği sağlamaktadır. Bunun dışında AYB, Akdeniz ülkeleri ve Lome Konvansiyonu ülkelerdeki yatırım projelerine de destek sağlamaktadır. AYB Kredileri, öncelikli olarak ulaştırma, haberleşme, enerji, çevre, tarım, sanayi ve hizmetler

sektörüne sağlanmaktadır. AYB tarafından sağlanmakta olan kredi imkanları kamu ve özel sektöre yönelik olarak uygulanmaktadır (Yıldız ve Yardımcıoğlu, 2005: 459).

AYB, az gelişmiş ve gelişmekte olan bölgelerin gelişmesi amacıyla hazırlanan projelere bunun yanı sıra şirketlerin modernleşmesini sağlayacak üretim mekanizmalarının oluşturulması amacını güden projelere mali destek sağlamakla görevlidir. Ekonomik ve sosyal dengeyi güçlendirme çerçevesinde de çeşitli krediler veren AYB, yukarıda bahsedilen destek türleriyle Yapısal Fonların üçte ikisini kullanmaktadır. 1991-1995 yılları arasında az gelişmiş bölgelerdeki üretimin arttırılmasına yönelik olarak toplamda 57 milyar Euro tutarında kaynak ayrılmıştır (Gençkol, 2003: 28).

Söz konusu finansman mekanizmaları kredi esaslı olarak taleplere yönelik olarak verilmektedir. Özellikle verilen bu kredilerin faiz oranları dünya piyasalarında borçlandığı faiz oranları ile paralellik arz etmektedir. Kredi notu AAA olmasından dolayı, dünya piyasalarındaki en iyi şartlarda tahvili ihraç eden aynı zamanda da en düşük faizli kredi ile borçlanabilen bir kurum özelliği taşımaktadır. Bankanın kar amacı olmaması da ayrıca piyasaya ilave kaynak sunmasını sağlamaktadır. Söz konusu kredilerin önemli kısmı enerji, altyapı, sanayinin geliştirilmesi, çevrenin korunması gibi projelerin finansmanında kullanılmaktadır. Özellikle yerel yönetimlerin ve büyük şirketlerin faydalandığı bu kaynaklara örnekler şu şekilde sırlanabilir (Bilici, 2002: 32):

- Sanayi ve hizmet sektörünün gelişmesine yönelik projeler,
- Enerji üretimi ve dağıtımına yönelik geliştirilmiş projeler,
- Haberleşme ve ulaştırmayla ilgili olarak altyapının geliştirilmesi ile karayolu, otoyol, demiryolu, köprü ve havalimanları yapımı, telekomünikasyon altyapısının geliştirilmesi veya modernleştirilmesi ile ilgili projeler,
- Çevre korunması ve yaşam kalitesinin iyileştirilmesine yönelik olarak geliştirilen projeler.

Söz konusu kredilerin yüzde 90'a yakını üye ülkelere, geri kalan kısmı ise üye olmayan üçüncü ülkelere yönelik olarak tahsis edilmektedir.

AYB yalnızca üye veya aday ülkelere yönelik değil neredeyse tüm dünya bölgelerine ve ülkelere mali destek sağlamaktadır. Mali desteklerin çoğunluğunu üye ve aday ülkelere sağlayan bankanın kalan destek miktarlarını da diğer ülkelere dağıtmaktadır (Toprak, 2010: 91).

AYB tarafından 2016-2017 döneminde yapılmış olan mali desteklerin bölgeler itibarıyla güncel dağılımı aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 4. AYB tarafından 2016-2017 Döneminde Sağlanan Mali Destekler (Milyar Euro)

| Bölge | 2016-2017 |
|------------------------------------|---------------|
| Avrupa Birliği | 77.75 |
| EFTA Ülkeleri | 0.374 |
| Aday Ülkeler | 2.84 |
| Doğu Avrupa, Güney Kafkasya, Rusya | 1.65 |
| Akdeniz Ülkeleri | 1.71 |
| Afrika, Karayip, Pasifik Ülkeleri | 0.89 |
| Güney Afrika | 0 |
| Asya ve Latin Amerika | 1.56 |
| Toplam Miktar | 86.783 |

Kaynak: European Investment Bank, [http://www.eib.org/projects/loan/regions/index? from=2016&to=2017](http://www.eib.org/projects/loan/regions/index?from=2016&to=2017)

SONUÇ

Mali destekler hususundaki geçmiş Avrupa Birliği'nin kurucu anlaşmalarına kadar götürülebilir. Çünkü Avrupa Birliği'nin kuruluşunda ve kurumsallaşmasındaki süreçlerde, katılan ülkelerin ekonomik seviyelerinin, kültürel durumlarının farklılık göstermesi mali destek sağlanması gereğini ortaya çıkarmıştır. Bu farklılıkların giderilmesi amacını sağlama sorumluluğu öncelikli olarak Avrupa Birliği üyesi ülkelere aittir.

Tarımsal Destekleme Politikası, Yapısal Harcamalar ve Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu bu kapsamda değerlendirilebilir. Avrupa Birliği bu destekleri sağlarken üye ülkelerin birbirleri arasındaki farklılıklarını azaltıp arkadan gelecek ülkelerin de hazırlanmasını sağlamaktadır. Bu kapsamda aday ülkelere Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) ile destek sağlamaktadır. Bunun haricinde aday olmayan ülkelere bu kapsamda sağladığı destekler Afrika'ya kadar uzanmıştır. Afrika, Karayip ve Pasifik Ülkelerine, Asya ve Latin Amerika Ülkelerine, Akdeniz Ülkelerine, Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerine sağladığı desteklerin siyasi gerekçeleri olmakla birlikte ISPA, SAPARD, PHARE gibi programlarla kalkınmalarına yönelik olarak da kullanıldığı söylenebilir.

Avrupa Birliği yukarıda sayılan mali destekleri ya kendi bütçesi aracılığıyla hibe şeklinde ya da Avrupa Yatırım Bankası aracılığıyla kredi şeklinde sağlamaktadır. Geçmişten bugüne kadar olan süreçte dünyanın birçok ülkesine çeşitli konularda mali destek sağlamaya devam etmektedir.

Kaynakça

Avrupa Birliği Bakanlığı (2016), "TR - AB Mali İşbirliği", <http://www.ab.gov.tr/5.html>

Avrupa Birliği Bakanlığı, AB Programları Hibeleri, <http://www.ab.gov.tr/101.html>, 19.11.2017

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

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

Çeliktaş, İbrahim (2006), "2007-2013 Mali Perspektifi İçin Öngörülen Avrupa Birliği Katılım Öncesi Fonlarının Yapısı", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 63, 2006, s. 39-49

Dinç, Gülşah (2014), "2014-2020 IPA II Dönemi Hazırlıkları ve 2007-2013 IPA I Dönemi İle Karşılaştırılması", Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Ankara

Doğan, Tayyar (2010), "Avrupa Birliği Yapısal Fonlarının Mali Yönetimi ve Türkiye İçin Öneriler", DPT Uzmanlık Tezi, Ankara

DPT (1998), AB Bütçesi - Fonları ve Türkiye'nin Tam Üyeliği, Ankara

Ekmen, Azmi (2008), Avrupa Birliği'nin Üye Ülkeler Sağladığı Mali Yardımlar ve Türkiye, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara

Elçi, Seda (2007), "Avrupa Birliği Yapısal Fonları", Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, AB Uzmanlık Tezi, Ankara

European Investment Bank, <http://www.eib.org/projects/loan/regions/index?from=2016&to=2017>, 15.03.2017

Gençkol, Metin (2003), Avrupa Birliği Mali İşbirliği Politikaları ve Türkiye, DPT Uzmanlık Tezi, Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü Uyum Dairesi Başkanlığı, DPT Yayın No: 2679, Ankara

Güner, Ümit (2006), "Avrupa Birliği'nin Mali Yardımları ve Ekonomik Büyüme Üzerine Etkisi", Basılmamış Doktora Tezi, Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kütahya

Karabacak, Hakan (2004a), "Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye ile Mali İşbirliği", Maliye Dergisi, No:146, s: 69-106

Karabacak, Hakan (2004b), Avrupa Birliği'nin Mali Yardım Prosedür ve Teknikleri ve Türkiye ile Mali İşbirliği, Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi, Maliye Bakanlığı, Ankara

Karaman, Murat Selim (2014), "Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) Kapsamında Gerçekleştirilen Hizmet Sözleşmelerinin Yürütülmesi", Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Ankara

Kavalalı, Murat (2005), Avrupa Birliği'nin Genişleme Süreci: AB'nin Merkezi Doğu ve Avrupa Batı Balkan Ülkeleri ile İlişkileri, DPT, Ankara

Kaya, Ferudun (2007), "IPA (Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı) Kapsamında AB Mali Yardım Programları ve Yapısal Fonlarının Türkiye İş Kurumu Hizmetlerinin Etkinleştirilmesindeki Rolü", Uzmanlık Tezi, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara

Özdoğan, Sevtap (2014) "AB Mali Yardımları ve Eşleştirme: Türkiye ve Diğer Aday Ülkelerin Tecrübelerinin Karşılaştırılması", Denizcilik Uzmanlık Tezi, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü, Ankara

Sağlık, F. (2010), "AB Ortak Tarım Politikası ve Türkiye'ye Etkileri Tarım Müzakereleri Analizi", Türkiye Ziraat Mühendisliği VII. Teknik Kongresi, Ankara

Süngü, S. (2004), "Avrupa Birliği Mali Yardımlarının Topluluğa Yeni Katılmış ve Katılacak Olan Ülkelerle Türkiye Açısından Değerlendirilmesi", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 54, s: 77-111

Tanıyan, Tilda (2014), "Avrupa Birliği – Türkiye Arasındaki Mali Protokoller ve Yardımlar", Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul

Toprak, Hayri (2010), "Mali Yardım Aracı (IPA) ve Türkiye-Avrupa Birliği Mali Yardım İlişkileri", Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara

Tuğrul Hülya (2012), "Avrupa Birliği'nin Aday ve Potansiyel Aday Ülkelere Yaptığı Mali Yardımlar ve Türkiye", Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Yıldız, F., Akdağ, K. (2006), "Avrupa Birliği Yapısal Fonları Kapsamında Bölgesel Kalkınma İle Kırsal Kalkınma Fonlarının Karşılaştırılması", **Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Türktarım Dergisi**, sayı: 167, s: 1-17

Yıldız, H., Yardımcıoğlu, F. (2005), "Türkiye'ye Yönelik Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Aday Ülkelerle Karşılaştırılması", **Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi**, Cilt 9, Sayı 3-4, s: 437-472