

Avrupa Birliđi Fonları ve Yerel Yönetimler

Füsun Çiçekođlu

Deđerli konuklar,

Avrupa Birliđi Fonları ve Yerel İdareler konusunda son derece kıymetli misafirlerin karşısında olmaktan büyük memnuniyet duyuyorum.

Yerel idareler, önemli sorumluluklar taşımaları ve halkın ihtiyaçlarını yakından bilmeleri nedeniyle Avrupa kalkınma politikalarının başlıca ortakları haline gelmiştir. Günümüzde yerel düzeylerin güçlendirilmesinin merkezi politikaların geliştirilmesini sağlayacağı ve bunun yanı sıra demokrasinin güçlendirilmesi, herkese eşit fırsatlar sunulması ve sosyal uyumun sağlanmasında son derece önemli olduğu görüşü AB'de yaygınlaşmaktadır. Bu nedenle yerel ve bölgesel yönetimler, yerel kuruluşlar ve diğer aktörler Avrupa'da ekonomik ve sosyal kalkınmanın sağlanmasında anahtar ortaklar olmaktadır.

Günümüzde artık yerel girişimler daha önce olmadığı kadar ulusal ve Avrupa stratejilerine entegre olmuş durumdadırlar ve daha güçlüdürler. Kalkınma ve katılım politikalarının yalnız sunumunda değil şekillendirilmesi ve geliştirilmesinde de her geçen gün artan sayıda yerel oyuncuların yer almasıyla yerel aktiviteler hak ettiği yerini almıştır.

25 üyeli genişlemiş AB'de halen 100.000 yerel idare bulunmaktadır. Bunlar kırsal ve kentsel alanlardaki toplum hayatının temel idari birimleridir. Üye ülkelerin çoğunda bu idarelerin sosyal yardım, eğitim, sağlık, barınma, çevre koruma, yerel toplu taşımacılık, su ve enerji kaynakları, kanalizasyon sistemleri, ev atıklarının toplanması ve temizlenmesi, altyapı bakımı, kültür ve boş zaman uğraşları gibi çok çeşitli alanlarda yetkileri vardır. Ülkeden ülkeye değişse de yerine getirdikleri işlevlerin önemi yerel otoritelerin kamu harcamalarındaki payından anlaşılabilir. Bu oran Portekiz'de GSMH'nin %3.8'inden Danimarka'da GSMH'nin %33.3'üne kadar farklılık göstermektedir. Danimarka, Finlandiya, Hollanda ve İsveç'te yerel idareler merkezi hükümetin bütçesinden daha büyük bütçelere sahiptir. Bu idarelerin çok çeşitli işlerinin olması belediye bünyesinde çalışanların toplam sayısına da yansımaktadır; örn: Fransa'da 600.000'den fazla belediye işçisi vardır ve İskandinav ülkelerinde çalışan nüfusun %20'sinden fazlasını oluştururlar. Yerel idareler çoğunlukla başlıca işveren durumundadır, hatta buldukları bölgedeki en büyük işverendirler.

İdare yetkilerinin bu kadar çeşitli olması yerel idarelerin faaliyetlerinin yerel kalkınmada ciddi etkisi olduğuna işaret etmektedir. Berlin, Göteborg ve Helsinki belediyelerinin faaliyetlerinin bu şehirlerdeki istihdamın %40'ını etkilediği tahmin edilmektedir. Bu oran Manchester ve Stockholm gibi şehirlerde %20 ve Tours ve Amiens gibi orta büyüklükteki Fransız şehirlerinde % 12-14'tür.

Ulusal hükümetlerde yerel idarelerin kalkınma ve kalkınma politikalarında doğal olarak yer almaları gerektiği fikri yaygınlık kazanmaktadır. Bu özellikle İskandinav ülkeleri ve Hollanda için geçerlidir. Bazı üye ülkeler de özellikle şehirlerdeki yerel idareleri, aktif önlemlerin uygulamaya konmasında olduğu kadar kalkınma, istihdam ve sosyal uyum konularındaki çeşitli sorunlara karşı kapsamlı ve entegre bir yaklaşım benimsenmesinde de ortak olarak görmeye başlamışlardır. Kırsal alanda sorunlar daha farklı olsa da yerel idarelerin rolü buralarda da daha az önemli değildir çünkü bu idareler de nüfusa istihdam imkanları ve kaliteli hizmet yaratmak durumundadır.

Türkiye'nin AB üyeliđinde Yerel İdarelerin Rolü

Ulusal düzeyde uygulanan ve geliştirilen girişimlerde Avrupa Birliđi'nin önemli rol oynadığı bilginiz dahilindedir. Öte yandan bir çok kişi yerel yönetimlerin bu Avrupa

aktivitesinin büyük bir kısmını uygulamaya koymaları gerektiğini ve AB politikasının yerel idarelerin sorumluluklarını nasıl yerine getirdikleri konusunda çoğu zaman etkili olduğunu bilmemektedir. İşte bu nedenle yerel idarelerin Türkiye'ye katılım öncesi mali yardım kapsamındaki mevcut AB fonlarının kullanımında yer alması bir gerekliliktir.

Demokratik bir toplumun gelişmesi aktif vatandaşlardan oluşan etkili bir sivil toplumun oluşmasına bağlıdır. Bilgilendirilmiş vatandaşlardan oluşan güçlü bir sivil toplum her AB üyesi ya da aday için bir kilometre taşıdır. Ayrıca AB genişleme sürecinin aday ülkelerle AB'ye üye ülkelerin toplumları arasında kurulacak sağlam ve sürdürülebilir diyalogla desteklenmesi gerekmektedir. Bu da bu ülkelerde sivil toplum konusunda farkındalık yaratılması ve faaliyete geçilmesini gerektirmektedir. Demokratik bir seçimle göreve gelen bir hükümetin ilk basamağı dolayısıyla da halka ve yerel ekonomiye en yakın düzeyi olarak yerel idarelerin yerel kamu ve özel sektör aktörlerini bir araya getiren istihdam imkanlarını teşvik edecek ortaklıklar kurulmasında son derece önemli rol oynamaktadır.

Kopenhag Avrupa Konseyi 1993 yılında AB'ye üyelik başvurusunda bulunan ülkelerin AT'ye girmeden önce yerine getirmeleri gereken başlıca üç kriter tanımlamıştır: (1) demokrasi ve hukukun üstünlüğünü temin eden kurumların istikrarını kapsayan siyasi kriterler; (2) aday üyenin işler durumda ve Birlik içindeki rekabetçi baskı ve piyasa güçleriyle baş edebilecek bir piyasa ekonomisi olmasını gerektiren ekonomik kriterler; ve (3) Müktesebatı uygulama ve benimseme becerisine ilişkin kriterler.

Katılım süreci Müktesebatın 35 başlığıyla ilgili kamu hizmetinin ve yarı-devlet kurumlarının alanlarında yetkin olmalarını gerektirir. Türkiye'deki kamu hizmetlerinin belirli bir ölçüde katılım öncesi aktivitelerin yürütülebilmesi için gerekli uzmanlık, bilgi ve tecrübe eksikliği bulunmaktadır. Özellikle bölgesel ve yerel düzeyde Türkiye'nin katılım sürecini etkili şekilde desteklemek için mevcut bilgi, beceri ve tecrübe yeterli değildir.

Yerel idarelerin karar alma ve uygulama süreçlerine katılarak Kopenhag kriterlerinin yerine getirilmesinin desteklenmesinde önemli rol oynamaları beklenmektedir. Fakat Türkiye'deki yerel idareler bu tür bir rolü üstlenmek için gerekli tecrübe ve kapasiteden yoksundur. Özellikle nitelikli insan kaynaklarının olmaması nedeniyle hedef gruplara ulaşma, hizmet alıcılarının çıkarlarını dile getirme ve hizmet alanlar için ve onlarla birlikte etkili projeler geliştirmede sorunlar yaşanmaktadır. Belediyelerin bir çoğu ve ulusal, bölgesel ve yerel düzeydeki kuruluş temsilcilerinin mevcut ve ileriki yıllardaki AK mali işbirliği programları ve projeleri kapsamında etkili faydalanıcılar olmak için yeterli kapasite ve know-how'a sahip değildir. Bu nedenle şimdiye kadar başlıca temsilci kuruluşlar ve onların şubeleri ve çalışanları bu tür projelerden ve genel olarak AK katılım öncesi yardımından yeterince yararlanamamıştır.

Katılım öncesi mali yardım Türkiye'nin AB'ye uyumunu amaçlamaktadır. 2001 yılı sonunda Türkiye için mevcut yardım miktarı diğer aday ülkelerde olduğu gibi tek bir bütçe kalemine transfer edilmiştir. Buna da Katılım Öncesi Mali Yardım adı verilmektedir. Mali yardım tamamen katılım stratejisinin desteklenmesine yönelik sağlanmaktadır. AB tarafından hazırlanan mali yardım stratejisi Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB)'nde ortaya konmuştur. Müktesebatın Uygulanmasına ilişkin Ulusal Program (MUUP) Türkiye'nin KOB'ye ilişkin taahhütlerini nasıl ve hangi zaman takvimine göre yerine getireceğini açıklar. Diğer aday ülkelere olduğu gibi Türkiye için de yıllık olarak hazırlanan KOB, MUUP ve İlerleme Raporlarında adaylıktan üyeliğe giden bir yol haritası çizilmektedir. AB katılım öncesi mali yardımının bazı temel özellikleri vardır. Bu yardımlar hibe yardımlar şeklindedir ve KOB ilkelerini temel almaktadır; projeler merkezi olmayan uygulama sistemine göre yürütülmektedir; proje sözleşmeleri hizmet, mal, inşaat işleri ve hibeler olarak gruplandırılabilir; eş-finansman ilkesi projeler vb. için geçerlidir.

Katılım öncesi mali yardımda kurumsal yapı merkezi olmayan uygulama sistemine göre düzenlenmektedir. Buna göre ilgili kurumlar arasında şu şekilde iş bölümü yapılır; AB Türkiye Delegasyonu: programlama sürecinin yönlendirilmesi ve desteklenmesi; proje uygulamasının izlenmesi; ABGS: Programlama ve projelerin belirlenmesi; Türk Hükümeti; KOB'ye göre fonların dağıtılması; Hazine'den Sorumlu Devlet Bakanlığı; Fonların doğru kullanımı; Merkezi Finans ve İhale Birimi (MFİB): Fonların idaresi ve ihale edilmesi.

Katılım Ortaklığı Belgesinde (Mart 2003) Türkiye için 2004-2006 dönemi için öngörülen miktar toplam 1.050 milyon Euro'dur. Bu toplam miktarın 300 milyon Euro'su 2005 yılı için ayrılmış ve 500 milyon Euro'su 2006 için planlanmıştır. 2007-2013 dönemi için Phare, SAPARD, ISPA, Phare CBC, CARDS gibi mevcut katılım öncesi finans programlarının bir kısmı ile Türkiye'deki aktivitelerin finansmanının yerine Katılım Öncesi Yardım Mekanizması (IPA) uygulamaya konulacaktır. IPA Avrupa Parlamentosu ve Konsey tarafından onaylandıktan sonra 1 Ocak 2007'de yürürlüğe girecektir. IPA'nın uygulamaya konması, yakın gelecekte AB üyesi olacak ülkelerdeki proje ve programların finansmanı için tek bir program hazırlanması yoluyla katılım öncesi yardımın iyileştirilmesini amaçlamaktadır. Genel amaç, ülkeleri AB üye-liğine hazırlamak üzere aday ülke mevzuatının AB'dekiyle uyumlu hale getirilmesidir. Yardım miktarı yakında ciddi oranda artacak bununla birlikte artan fonların özümsemesi ihtiyacı da artacaktır.

2004-2006 döneminde AB katılım öncesi mali yardım dağılımı, yatırımlar için 2/3 ve ekonomik ve sosyal uyum için 1/3 olarak öngörülmüştür. Düzenleyici alt yapıya yatırım, kurumsal kapasiteyi destekleyen projeler için gerekli araçları sağlayacaktır. Kurumsal yapının geliştirilmesi AB Müktesebatının adapte edilerek uygulanmasını amaçlamaktadır. Merkezi, bölgesel ve yerel yönetimler eşleştirme, kısa dönem eşleştirme, teknik yardım ve TAİEX (Teknik Yardım ve Enformasyon Değişim Ofisi) ve IDA tarafından sağlanan bir takım olanakları kullanarak kapasitelerini geliştirebilirler. Ekonomik ve sosyal uyum ile amaçlanan, Türkiye'nin AB yapısal fonlarından faydalanabilmek için ihtiyaç duyduğu ekonomik ve sosyal altyapının oluşturulması için idari ve teknik altyapının geliştirilmesidir.

Katılım öncesi bağlamda yerel girişimleri teşvik etmek üzere, Avrupa Komisyonu'nun Türkiye ile mali işbirliği programı farklı bir seri hibe programından oluşmaktadır. 2003 yıllık programı kapsamında yerel yönetimlerin, yarı-devlet kuruluşlarının ve STK'ların ilgisini çeken şu programlardan bahsedilebilir: Küçük Ölçekli Altyapı Hibe Programı ve Yerel Yönetimler Hibe Programı – Samsun, Kastamonu ve Erzurum NUTS II Bölgesel Kalkınma Programı.

Bununla birlikte, yerel idareler ve teşebbüsler ile doğrudan alakalı hibe programları içeren 2004 yıllık programı kapsamında 6 program vardır: Kültürel Haklar, Sürdürülebilir Kalkınma; Sosyal Diyalogun Geliştirilmesi; Konya-Kayseri-Ağrı-Malatya'da Bölgesel Kalkınma; Bulgaristan ile CBC ve Yunanistan ile CBC ve ISPA.

2005 yılı programı kapsamında, idari ekonomik reform ve dinamikleri güçlendirmek amacıyla daha fazla sayıda AK mali işbirliği projesinin doğrudan veya dolaylı olarak yerel yönetimlere, yarı-devlet kuruluşlarına ve STK'lara yönlendirilmesi öngörülmüştür.

AB mali yardımları, AB ve Türk otoriteleri tarafından yapılan programlama, seçilen programlara fon tahsisi ile inşaat işleri, mal, hizmet ihaleleri düzenlenmesi ve hibe için teklif çağrılarının yayınlanması yoluyla dağıtılmaktadır. Her programlama yılı öncesinde, AK yetkilileri ile Türk yetkililer bir araya gelerek ne tür projelerin destekleneceğine karar verirler. Türk tarafında programlama toplantılarını yürüten taraf ABGS'dir. Program teklifleri konusunda nihai kararı Avrupa Komisyonu alır. Kararlar AB üyelerinin de

onayına tabidir. Fonların programlanması ve tahsis edilmesinden sonra, her bir program için ayrı ayrı olmak üzere teklif çağrısında bulunulur ve ihale açılır.

AB fonlarından faydalanabilmek için, açılan ihaleleri ve teklif çağrılarında tespit edilen konuyla ilgili koşulları takip etmek gerekmektedir. Türkiye'den, üye ve aday ülkelerden tüm tüzel ve gerçek kişiler ihalelere katılabilir. Yerel yönetimler, meslek kuruluşları, sosyal ortak temsilcileri (sendikalar), KOBİler, dernek, vakıf, kâr amacı gütmeyen kuruluşlar gibi STK'lar hibe için teklif çağrılarında başvurabilirler. Her bir program için seçilebilir nitelikteki adayların tam listesi ihale ve teklif çağrısı ilanlarında belirtilir. Genel bir kural olarak, AB tarafından sağlanacak finansman desteği, en fazla %75'lik düzeyde olabilir ve STK'lar için bu oran %90'a kadar yükseltilebilir. Şunu da ifade etmekte fayda görüyorum: AB fonlarından faydalanmak için seçilebilir nitelik taşıyan başvuru sahiplerinin kâr amacı gütmemesi, merkezinin Türkiye'de olması veya merkezi bir başka ülkedeyse, Türkiye'de bağımsız bir yerel şubeye sahip olması; faaliyetin hazırlanması ve idaresinden doğrudan sorumlu olması, proje süresince yeterli finansal kaynağa sahip olması (vergi mükellefiyeti gibi bir takım yükümlülükler AB fonlarından karşılanamaz); proje faaliyetlerinin yerine getirebilecek kapasiteye sahip olduğunu gösteren yeterli kanıtlar sunabilmesi gibi bir takım genel koşulları da sağlamış olması gerekmektedir. Bu koşulların yanısıra, başvuru ilkeleri her bir ihale veya teklif çağrısı için özel koşulları da ortaya koyar. Kişisel kullanıma yönelik faaliyetler; yabancı bir ülkede gerçekleştirilecek projeler; bireysel sponsorluklar (eğitim, seminer, konferans, kongre katılımları; stajyerlik ve dil kursları); fonların hibe veya burs olarak tekrar verilmesi; akademik araştırmalar ve fizibilite çalışmaları (daha büyük bir projenin parçası değilse); doğası gereği ideolojik olarak taraflı veya partizan bir yapı sergileyen projeler; kişiye özel siyasi partileri destekleyen faaliyetler; aday ülke memurlarının harcırahları; aday ülkenin kendi bütçesinden desteklenen faaliyetler seçilebilir nitelik taşımamaktadır. AB tarafından mali olarak desteklenen sözleşmelerde yer alabilmek için teklif sahiplerinin sadece mal, hizmet veya inşaat işlerini sağlayabileceğini göstermesi gerekmele kalmayıp bununla birlikte özel seçilebilirlik koşullarını da sağlamaları gerekiyor.

İlke olarak yarışmacı bir ihale yapılmaksızın herhangi bir yardımın verilmesi söz konusu değildir. Teklif çağrıları, ilgili internet sayfalarında herkese açık olarak yapılır. Bu çağrılarda seçilebilirlik kriterleri ve gerekli olan belgeler hakkında bilgiler yer alır (başvuruların nereye yapılacağı son başvuru tarihi vs.). Sunulan teklifler teklif çağrısında istenen kriterler ışığında ele alınarak değerlendirilir (ilgili alanda deneyim; projenin hedef sektörle olan ilgisi; proje tasarımının tutarlılığı gibi).

Sonuç

Avrupa kalkınma modeli, kalkınmanın yoğun bir dayanışma ruhuna dayandığı görüşünün kabul edilmesine dayanmakta; aynı zamanda, bu ilkeyi gerekli kılmaktadır. Avrupa entegrasyonunun başlangıcından bu yana bizler bu görüşü temel politikalarımızın içine yerleştirmeye çalışıyoruz. AB kalkınma politikasının başarısı, AB'nin yerel potansiyeli geliştirme kapasitesiyle ve bölgelerin ne ölçüde proaktif roller üstlenebilecek hale getirdiğiyle ölçülecektir. Türkiye'deki katılım öncesi programlar bağlamında özellikle önem verdiğimiz bir husus da 'sahiplenme' konusudur. Yatırımın ekonomik etkilerinin ötesinde, yönetim bağlamında aynı derecede önemli olan bir etki daha söz konusudur. Geliştirilen her program, yakın işbirliğine dayanır; bu işbirliğinde ulusal, bölgesel ve yerel otoriteler, sosyal ortaklar ve sivil toplum yer alır. Sonuç itibarıyla stratejileri tasarlayanlar, bu stratejilere eş finansman sağlayanlar ve stratejilerin başarıyla sonuçlanmasından en fazla fayda sağlayacak olanlar bu stratejileri daha yüksek bir düzeyde sahiplenirler. Altını çizmemiz gereken bir diğer konu da stratejik yaklaşım konusudur. Avrupa programlarının hazırlanmasında yer almak yerel otoriteleri uzun vadeli düşünmeye ve stratejik önceliklerini tanımlamaya iter. Avrupa bütçesinden

destek almak yerel otoritelere, kamu harcama stratejileri üzerinde olumsuz etkiler yaratabilecek günlük siyasi veya benzeri baskılardan bir nebze izolasyon sağlanması anlamına gelmektedir. Günümüzde planlama süreci yedi yıllık bir vadeye yayılmış olup bu süre, tüm ülkeler için seçimlerin tekrar edildiği süreden daha uzun bir süredir. Yedi yıllık bir süre, vatandaşların yaşam standartlarını önemli ölçüde yükseltecek altyapı projelerine yatırım yapılması için de uzun bir süredir.

Türkiye'de yerel otoriteler, sadece demokratikleşme sürecinde değil aynı zamanda bölgesel ekonomik kalkınma açısından da hayati bir öneme sahiptir. Hem vatandaşlara hizmet götüren merci olarak hem de katılımcı yaklaşımın temel bağlantı noktalarından biri olarak yerel yönetimlerin üzerine düşen rol, bölgesel karar alma yapılarının veya merkezi hükümetle vilayetler arasında ara bir yapının bulunmaması nedeniyle daha da büyük bir önem kazanıyor. AB üyesi birçok ülkede, sadece yerel düzeyde değil aynı zamanda daha üst seviyede de bir takım yapılar var olup bu yapılar, özellikle yapısal fonlardan faydalanabilecek niteliğe sahip bölgelerin iktisadi yaşamında anahtar rol üstleniyor. Bu güçlü mali araç, AB'nin daha yoksul bölgeleri ile daha zengin bölgeleri arasındaki bölgesel farklılıkların azaltılmasına da katkı sağlıyor. Yapısal fonlar bölgesel düzeyde uygulanıyor ve bu nedenle yeterli idari yapılanmanın bu düzey için de sağlanması büyük bir önem taşıyor.