

TÜRKİYE CUMHURİYETİ  
DIŐIŐLERİ BAKANLIĞI  
AVRUPA BİRLİĞİ BAŞKANLIĞI



REPUBLIC OF TURKEY  
MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS  
DIRECTORATE FOR EU AFFAIRS

# MALİ İŞBİRLİĞİ YILLIK DEĞERLENDİRMESİ

IPA UYGULAMASINDA  
2020 YILINDA KAYDEDİLEN  
İLERLEMENİN ANALİZİ  
12.04.2021

AB ARAŐTIRMALARI

Harun EroĐlu  
AB İŞleri Uzmanı  
İzleme ve Değerlendirme  
Daire Başkanlığı

# GİRİŞ

Türkiye'nin aday ülke olarak kullandığı AB fonlarına 2007'den itibaren **Katılım Öncesi Yardım Aracı (Instrument for Pre-Accession Assistance - IPA)** adı verilmektedir. AB'nin bütçe çalışmalarına paralel olarak 7 yıllık periyotlarla tasarlanan IPA'nın ilk dönemi 2007 - 2013, ikinci dönemi 2014 - 2020, üçüncü dönemi ise 2021 - 2027 yıllarını kapsar. Bahsedilen dönemler, metnin devamında da IPA I, IPA II ve IPA III olarak geçecektir.

IPA'nın tüm yönetim süreçleri, kamu kurumları bünyesinde özel olarak oluşturulmuş ve AB tarafından da yetkinliği onaylanmış yapılar ve AB kurumlarıyla beraber yürütülmektedir. Aralarında 20 yıldır bu görevleri yürüten kurumlar içeren bu sistemin işleyişi, AB'nin ilgili yasal düzenlemelerine uygun bir şekilde yürütülmekte ve düzenli olarak denetlenmektedir.

Fonlar, AB uyum süreci ve ülke öncelikleri dikkate alınarak hazırlanan programların altında yer alan proje ve hibe programlarına tahsis edilerek kullanılmaktadır. Her bir proje veya hibe programı için AB'nin ihale kurallarına göre ihaleler yapılmaktadır. Projeden programa her bir aşamada belirlenen amaçlara ulaşıp ulaşılmadığı da Türkiye ve AB taraflarınca düzenli olarak takip edilmektedir. **Ayrıca, her bir proje için AB'den sağlanan fonların yanında, değişen oranlarda kamu bütçesinden de katkı verilmektedir.**

IPA, AB katılım müzakerelerinin ele alındığı fasıllara paralel olarak, farklı birçok alanda yapılan uygulamaları barındırmaktadır. Sivil toplumun gelişimine yönelik hibelerden yenilenebilir enerji yatırımlarına, sınır güvenliğinden çeşitli sektörlerdeki inovasyon çalışmalarına, kız çocuklarının okullaşma oranının artırılmasından demiryolu inşaatlarına, kırsal kalkınma yatırımlarından katı atık tesisleri kurulmasına kadar onlarca farklı sektör ve konuda proje uygulanmış ve uygulanmaya devam etmektedir. IPA projeleri, AB uyum çalışmalarına destek olmanın yanında, halkımızın refahı ve yaşam standartlarının yükseltilmesi konusunda da somut faydalar sağlamaktadır.

Yukarıda da bahsedildiği gibi IPA I 2007 - 2013, IPA II 2014 - 2020, IPA III ise 2021 - 2027 yıllarını kapsamaktadır. **Ancak bu dönemler fonların kullanılması gereken yılları değil, Türkiye'ye tahsis edildiği bütçe yıllarını tanımlamaktadır.** Ayrıca, bu dönemlerin ilk yılları genellikle gerekli yasal düzenlemelerin ve programlama çalışmalarının hazırlıklarıyla geçmektedir. Örneğin, IPA III dönemi 2021 yılıyla beraber başlamışsa da, uygulama kurallarını tanımlayan yasal düzenlemeler henüz AB tarafından çıkartılabilmemiş değildir. Benzer şekilde, IPA II döneminin uygulaması için Türkiye ile AB arasında imzalanması gereken uluslararası anlaşmalar, dönemin başlangıcından 2 yıl sonra ancak tamamlanabilmiştir. Bu sürelere ek olarak, uygulamaya dair prosedürlerin karmaşıklığı ve uzunluğu ile AB kurumlarınca gerçekleştirilen kontrol ve onay süreçlerindeki gecikmeler de dikkate alındığında, IPA'nın sahadaki uygulamasının ancak 2-3 yıl içerisinde belirli bir noktaya gelebilmesinin doğal bir süreç olduğu daha iyi anlaşılacaktır. Bu durum AB kurumlarınca da bilindiğinden yıllık olarak ayrılan fonun bazı programlarda 3, bazı programlarda 5, bazı programlarda ise 6 yıl içerisinde harcanabileceği kurala bağlanmıştır.

Yıllık ve çok yıllık programlar birtakım uygulama prensiplerinde birbirlerinden ayrışır. Bu farklılaşmanın, IPA'nın ilk döneminde kurulan/gelişen idari kapasitenin kullanılmaya devam edilebilmesi gibi pratik bir faydası olmasının yanında, çok yıllık programların temel amaçlarından birisi "IPA faydalanıcısı ülkelerin üyelik sonrası kullanacakları yapısal fonlara hazırlanabilmesi" olduğundan, bu programlar idari açıdan da yapısal fonların yönetimiyle benzeştirilmişlerdir. IPA II kapsamında yürütülen program tipleri ve farkları aşağıdaki tabloda özetlenmektedir:

IPA projeleri, AB uyum çalışmalarına destek olmanın yanında, halkımızın refahı ve yaşam standartlarının yükseltilmesi konusunda da somut faydalar sağlamaktadır.

	Yıllık Programlar	Çok Yıllı Programlar (IPARD hariç <sup>1</sup> )
<b>Kapsanan Sektörler</b>	Sivil Toplum - İşçileri - Yargı - Temel Haklar - Enerji - Tarım ve Kırsal Kalkınma Kurumsal Kapasite Gelişimi	Çevre ve İklim - Ulaştırma - Rekabetçilik ve Yenilik - Eğitim, İstihdam ve Sosyal Politikalar
<b>Sorumlu Kurumlar</b>	Sektörden sorumlu program otoritesi ilgili lider kurum ve uygulama birimi olarak Merkezi Finans ve İhale Birimi'nden oluşur. <b>İhale, sözleşme yönetimi, ödeme, muhasebe ve mali raporlamaya ilişkin görevler MFİB tarafından yerine getirilir.</b>	İhale, sözleşme yönetimi vb. görevler de dâhil olmak üzere programın yönetimine dair <b>tüm sorumluluklar</b> ilgili Bakanlıktadır.
<b>Programlama</b>	Projelerin programlanması, hazırlanan eylem belgeleri vasıtasıyla ve Katılım Öncesi Yardım Aracı Ulusal Koordinatörü'nün genel koordinasyonunda yapılır, AB tarafına yıllık paketler halinde sunulur.	Projeler, herhangi bir yıla bağlı kalmaksızın, hazırlanan Operasyon Tanımlama Belgesi/Büyük Proje Başvuru Formu ile AB tarafına onay için sunulur.
<b>Sözleşme ve harcama son tarihleri</b>	Projeler dâhil oldukları programın finansman anlaşmasının yürürlük tarihini takip eden <b>üç yıl içerisinde sözleşmeye</b> bağlanamaz, ya da altı yıl içerisinde proje kapsamındaki faaliyetler tamamlanamaz ise, <b>projeye tahsisli fonlar</b> geri alınır.	İlgili çok yıllık finansman anlaşmasının <b>bir yılı için tahsis edilen bütçe, devamındaki beş yıl içerisinde kullanılamaz ise</b> , kullanılmayan kısmı geri alınır.

Tablo 1 - IPA Kapsamında Yürütülen Program Tipleri ve Farkları

Metnin devamında IPA uygulaması kapsamında 2020 yılında gerçekleştirilen ilerleme anlatılacaktır. Mali ve fiziki ilerlemeye ek olarak genel işleyişe dair gelişmelerden bahsedilecektir. 2020 yılında tüm dünyayı etkisi altına almış olan coronavirus salgınının IPA uygulamalarına olan etkisi ise ayrıca değerlendirilecektir.

<sup>1</sup> IPARD, temelde çok yıllık program olmasına rağmen, ilgili yıla ayrılan bütçenin üç yıl içerisinde kullanılmak zorunda olması, diğer programlar gibi AB Türkiye Delegasyonu'nun ön onay prosedürlerine dahil olmaması ve yönetim otoritesi ve uygulama ajansı şeklinde yapılandırılmış olması gibi özellikleriyle diğerlerinden ayrılır.

## SALGININ ETKİLERİ VE ALINAN TEDBİRLER

IPA projelerinin birçoğunda yurtdışından gelen uzmanlar görev almakta, hatta bazı durumlarda projeler AB ülkelerinin ilgili kamu kurumlarıyla beraber yürütülmektedir. Ayrıca birçok proje (bazıları yurtdışında da düzenlenebilen) çalışma ziyaretleri, eğitimler, stajlar, konferans ve paneller gibi seyahatleri veya kalabalık insan gruplarının fiziki olarak bir araya gelmesini gerektiren faaliyetler içermektedir.

Diğer taraftan, IPA süreçlerinin önemli bir kısmını oluşturan ihale veya proje başvuru değerlendirme faaliyetleri, izleme, kontrol ve denetim çalışmaları ile program ve projelere dair tüm zorunlu toplantılar salgın şartlarında risk oluşturabilecek faaliyetlerdendir.

Dolayısıyla, ülkemizde de ilk vakaların görülmesi sonrasında alınan seyahat yasakları, çalışma hayatına yönelik düzenlemeler ve sosyal mesafe kuralları, tüm IPA hazırlık, yönetim ve uygulama süreçlerini etkilemiştir.

**Muhtemel gecikmelerin engellenmesi ve herhangi bir fon kaybı veya iptal ile karşı karşıya kalınmaması için, vakit kaybetmeden Avrupa Komisyonu ve Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu yetkilileriyle alınması gereken tedbirlerle ilgili iletişime geçilmiş ve programlara birtakım uzatmalar alınmıştır.** Ayrıca proje başvuru, ihale, kontrol ve onay süreçlerinin yürütülebilmesi için özel esneklikler sağlanmıştır. Örneğin, IPARD programında belge teslim süreçlerinde proje başvuru sahiplerine ek süreler tanınmış, kur artışı nedeniyle artan maliyetlere karşı mekanizmalar üretilmiş ve avans ödemelerinde oranlar arttırılarak proje yararlanıcılarının mali problemler yaşamaları engellenmiştir.

Ayrıca, bazı ihale değerlendirmeleri, proje toplantıları, komite toplantıları ve yerinde kontroller gibi birçok faaliyet çevrimiçi gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Bu süreçte ufak tefek aksaklıklar yaşanmışsa da, başta ilgili kamu kurum ve kuruluşlar olmak üzere tüm paydaşlar yeni normallere kısa sürede uyum sağlamayı başarmışlardır.

Projelerin faaliyetleri de salgın koşullarına göre yeniden düzenlenmiştir. Çalışma ziyareti, eğitim, konferans ve panel gibi faaliyetler yeniden tasarlanmış, çevrimiçi metotlar ve e-öğrenme yöntemlerinin eklenmesiyle kapasite geliştirme faaliyetlerinin devamı amaçlanmıştır. İletişim ve farkındalık faaliyetlerinde sosyal medya kanallarının kullanımına ağırlık verilmiş, böylece daha geniş bir alanda etkileşim yaratılmıştır.

Kayda değer bir başka gelişme de, 2016 Yıllık Programı'nın sözleşmeye bağlanması çalışmalarını süresince iptal edilen projelerden ve sözleşme kırımlarından arta kalan 5,3 milyon avro tutarındaki bütçenin bir pandemi mücadele projesine aktarılmış olmasıdır. İlgili kurum ve kuruluşların özveriyle çalışmaları neticesinde kısa bir süre içerisinde tasarlanıp programa dâhil edilen proje, Sağlık Bakanlığı ve Dünya Sağlık Örgütü işbirliğinde yürütülecektir. 2020 sonunda sözleşmeye bağlanmış olan proje ile başta COVID-19 olmak üzere potansiyel salgın tehditlerine karşı tarama, teşhis ve tedavi kapasitesinin geliştirilmesi hedeflenmektedir.

Kayda değer bir başka gelişme de, 5,3 milyon avro tutarındaki bütçenin pandemi mücadele projesine aktarılmış olmasıdır. Sağlık Bakanlığı ve Dünya Sağlık Örgütü işbirliğinde yürütülecek projeye COVID-19 olmak üzere Ülkemizin potansiyel salgın tehditlerine karşı tarama, teşhis ve tedavi kapasitesi geliştirilecektir.



## Sözleşmeye Bağlanma

Girişte de anlatıldığı gibi, IPA II kapsamında yıllık programlara tahsis edilen fonların belirli süreler içerisinde sözleşmeye bağlanması gerekmektedir. Her ne kadar çok yıllık programlarda sözleşmeye bağlanma ile doğrudan ilgili bir kural yoksa da, her bir yıla tahsis edilen fonların belirli bir süreç içerisinde harcanması gerektiğinden, projelerin bir an önce sözleşmeye bağlanıp uygulanmaya başlaması, çok yıllık programlarda da fon kaybı risklerinin bertaraf edilebilmesi açısından büyük önem taşımaktadır.

Diğer taraftan, geçmiş tecrübeler ışığında görülmektedir ki, projelerin başvuru ve ihale belgelerinin AB kurallarına göre hazırlanıp kontrol ve onay süreçlerinin tamamlanması ve ihale süreçlerinin başlaması 15-20 ay arası bir süreç alabilmektedir. AB kurallarına göre yapılan ihale süreçlerinin uzunlukları da göz önüne alındığında; hazırlık süreçlerinin kısaltılabilmesi, fon kaybı risklerinin azaltılması ve beklenen faydaların zamanlıca görülebilmesi anlamında oldukça değerlidir. **Dolayısıyla, sözleşmeye bağlanma oranı, IPA kapsamındaki programlar için oldukça önemli bir performans ölçütü olmaktadır.**

2019 yılı ile karşılaştırıldığında, 2020 yılında tüm programlarda önemli ilerlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde, 2019 yılı sonunda 1,6 milyar avro olan sözleşmeye bağlanmış fon miktarı, yaklaşık %38 artarak 2,2 milyar avroya ulaşmıştır. Sözleşmeye bağlanmış fonların, toplam IPA bütçesine oranı da %69 olmuştur. İlerlemenin programlara göre gösterilmiş hali aşağıdadır:

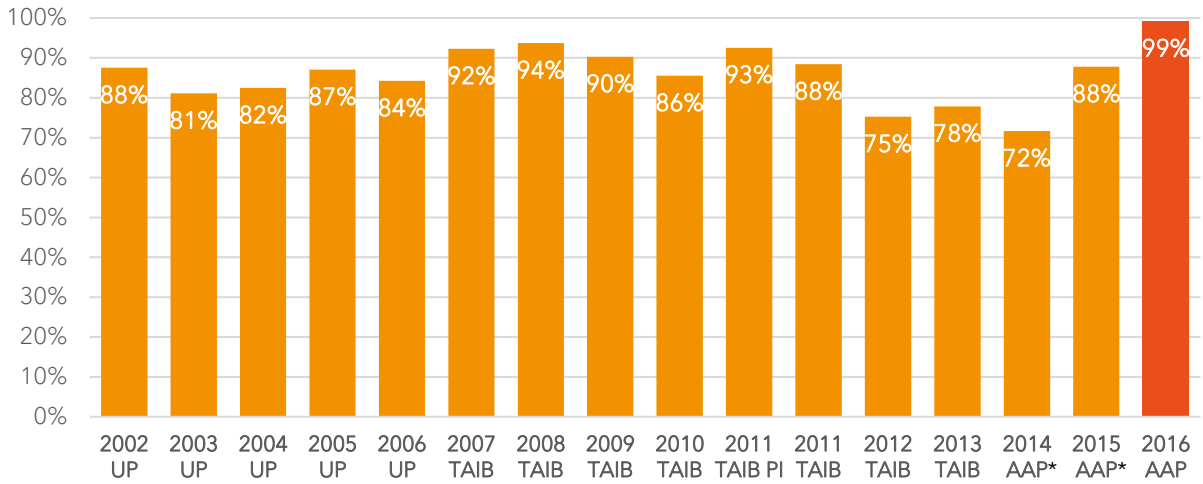
Bu dönemde, 2019 yılı sonunda 1,6 milyar avro olan sözleşmeye bağlanmış fon miktarı, yaklaşık %38 artarak 2,2 milyar avroya ulaşmıştır. Sözleşmeye bağlanmış fonların, toplam IPA bütçesine oranı da %69 olmuştur.

### SÖZLEŞMEYE BAĞLANAN TUTARLAR

	2018 sonu	2019 sonu	2020 sonu
Yıllık Programlar	453,7	883,0	1099,6
Ulaştırma	0	276,5	286,3
Çevre ve İklim	33,4	72	195,2
Rekabetçilik ve Yenilik	2,2	56,5	100,8
Eğitim, İstihdam ve Sosyal Politikalar	5,9	104,2	221,1
Tarım ve Kırsal Kalkınma	196	207,4	302,7
<b>Toplam</b>	<b>665,7</b>	<b>1599,4</b>	<b>2205,7</b>

Tablo 2 - 2018 - 2019 - 2020 Yılları Karşılaştırmalı Sözleşmeye Bağlama Miktarları (Milyon Avro - AB Katkısı)

2020 yılında kaydedilen ilerlemenin bir başka göstergesi de, sözleşmeye bağlanma son tarihi 22.12.2020 olan 2016 Yıllık Aksiyon Programının rekor bir oranla sözleşmeye bağlanmasıdır. İlgili program kapsamında iptal olan projelerden ya da rekabetçi ihale koşullarının sonucunda ortaya çıkan ihale kırımlarından kalan fonlar, vakit kaybetmeden başka projelere aktarılmış ve tüm fonların %99'undan fazlası projelere tahsis edilmiştir. Bu sonuç, Türkiye - AB Mali İşbirliği sürecinin merkezi olmayan yönetim sistemi ile ülkemiz kurumlarının sorumluluğunda yürümeye başladığı 2002'den bu yana, AB uyum süreçleri bağlamında yürütülen programlar arasında en yüksek oran olmuştur. Bu konuya dair karşılaştırmalı grafik aşağıda verilmiştir:



\*2014'te yıllık bütçenin %23'ü, 2015'te %6'sını oluşturan projeler Avrupa Komisyonu tarafından iptal edildiğinden sözleşmeye bağlanma oranları düşük çıkmaktadır.

Şekil 1 - 2002'den bu güne Mali İşbirliği kapsamında yürütülen Yıllık Programların Sözleşmeye Bağlanma Oranları

### Fon Kullanımı

Tablo 1'de görüldüğü gibi, IPA II kuralları gereğince, yıllık programlarda ilgili finansman anlaşmasının imzalanmasından itibaren 6 yıl içerisinde projelerin uygulamasının tamamlanması gerekmektedir. Çok yıllık programlarda ise her bir yıla tahsis edilen fonların 5 yıl (IPARD için 3 yıl) içerisinde kullanılması şart koşulmaktadır. Her iki durumda da harcanamayan fonlar geri alınmaktadır. Bu sebeple etkin bir uygulama için, projelerin mümkün olan en kısa sürede sözleşmeye bağlanması kadar a) belirlenen süreler içerisinde bitirilebilmesi, b) ayrılan fonların tamamının kullanılması ve c) ortaya çıkan problemlerin vakit kaybetmeden çözülebilmesi de oldukça önemlidir.

2020 yılında hiçbir programda fonların süresinde harcanamaması kaynaklı geri ödenmesi söz konusu olmamıştır.

Çok yıllık programlarda vurgulanması gereken bir başka konu da, harcanamayan fonların geri alınması hususunda yapılan hesaplamalara, programlar bazında alınmış olan ön finansman miktarlarının da dâhil ediliyor olmasıdır. Bu bağlamda program otoriteleri Avrupa Komisyonu'na 14 aylık harcama planlarını sunmuş ve onaylanan planlara göre her bir program için ilgili hesaplara ön-finansman ödemeleri yapılmıştır. **Yapılan bu ön-finansman ödemeleri ve yıl içerisinde gerçekleştirilen harcamalar sonucunda 2020 yılında da hiçbir çok yıllık programda, yukarıda bahsedilen kural dâhilinde, fonların geri ödenmesi söz konusu olmamıştır.**

Daha önce de bahsedildiği gibi, IPARD programında 2017 yılına tahsis edilmiş AB fonunun normal şartlarda 2020 sonuna dek kullanılması gerekmekteydi. Ancak, salgın sebebiyle proje başvuru ve uygulama süreçleri zarar görmüş, bu durum da ödemelerin istenilen düzeye olmaması riskini doğurmuştur. Bu sebeple, Avrupa Komisyonu ile görüşmeler yapılmış ve 2017 yılına ait bütçenin son kullanım tarihi 2021 yılı sonuna ötelenmiştir. **Alınan bu tedbirin de etkisiyle, 2020 yılında IPARD programından da fon kaybı yaşanmamıştır.**

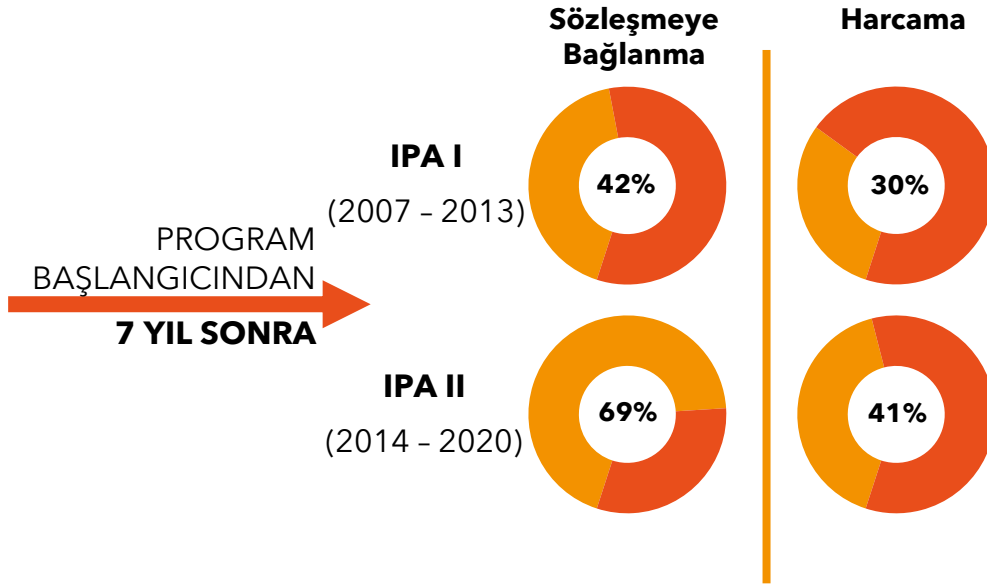
Önceki yıllarla ile karşılaştırıldığında, fon kullanımı bağlamında da tüm programlarda yaşanan ilerlemenin sürdüğü görülmektedir. 2019 yılı sonunda 920 milyon avro olan harcama miktarı, yaklaşık %42 artarak 1,3 milyar avroya ulaşmıştır. Harcanan fonların tahsisatı yapılmış bütçeye oranı da %41'e çıkmıştır. İlerlemenin programlara göre gösterilmiş hali aşağıdadır:

## HARCAMA MİKTARLARI

	2018 sonu	2019 sonu	2020 sonu
Yıllık Programlar	303,5	677,1	812,1
Ulaştırma	0,2	55	126,3
Çevre ve İklim <sup>2</sup>	0,4	7,2	40,0
Rekabetçilik ve Yenilik	1,8	5,0	39,9
Eğitim, İstihdam ve Sosyal Politikalar	0	39,6	69,6
Tarım ve Kırsal Kalkınma	71,1	129,2	209,0
<b>Toplam</b>	<b>377</b>	<b>919,9</b>	<b>1296,9</b>

Tablo 3 - 2018 - 2019 - 2020 Karşılaştırmalı Harcama Miktarları (Milyon Avro - AB Katkısı)

Diğer taraftan, IPA II uygulama performansı 2007 - 2013 yıllarına tahsis edilen fonların kullanıldığı IPA'nın ilk döneminin uygulamasıyla karşılaştırıldığında, çok daha başarılı bir noktada olduğu görülmektedir. Aynı süre içerisinde (program başlangıcından itibaren +7 yıl), bu dönem içerisinde sözleşmeye bağlanma ve harcama oranlarında çok daha yüksek seviyeler yakalanmıştır.



Her iki dönemde de programların başlangıç yıllarında benzer gecikmeler yaşandığı düşünüldüğünde, bu ilerlemenin kurum ve kuruluşlarımızın gelişen uygulama kapasitesi, etkin işbirliği ve artan tecrübelerine dayandırılması makul olacaktır.

<sup>2</sup> Program kapsamındaki 25 milyon avro bütçeli Sürdürülebilir Şehirler projesine dair harcama miktarları hariçtir.

## UYGULAMADAKİ İLERLEME

2020 yılı, pandemi sürecine rağmen uygulamanın ilerlemesi anlamında da verimli bir yıl olmuştur. Halkalı Kapıkule Demiryolu Hattı inşaatı, Kuduz Hastalığına Karşı Ağızdan Aşılama, Belediyeler ve Üniversiteler İçin Yenilenebilir Enerji ve Enerji Verimliliği gibi daha önceden başlamış olan birçok projenin uygulaması devam ederken, IPARD hibeleri hariç olmak üzere farklı programlardan 67 proje altında 130 yeni sözleşme uygulamaya başlamıştır. Dönem içerisinde uygulamaya başlanan projelerden birkaç örnek aşağıda verilmektedir.

IPA II programlarında önem verilen genel hususlardan biri, projelerin tüm Türkiye'ye yayılmasıyla bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılmasıdır. Yıl içerisinde, Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ve Uluslararası Çalışma Örgütü işbirliğinde uygulanacak olan yaklaşık 30 milyon avro bütçeli "Mevsimlik Tarımda Çocuk İşçiliğinin Önlenmesi" projesi imzalanmıştır. Mevsimlik tarımda en çok göç alan ve göç veren şehirler olan Şanlıurfa, Mardin, Adıyaman, Diyarbakır, Adana, Mersin, Hatay, İzmir, Manisa, Ankara, Eskişehir, Konya, Malatya, Ordu, Bursa ve Düzce illerimizde uygulanacak ve **çocuk işçiliğiyle mücadele konusunda bugüne kadar Türkiye'de yürütülen en büyük girişim olma özelliği taşıyan projeye**; çalışan çocuklar, aileleri, işverenler, okul yöneticileri, öğretmenler, muhtarlar ve tarım araçlarına ulaşarak çocukların eğitime yönlendirilmesi sağlanırken, ulusal ve yerel kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi için de çalışmalar yürütülecektir.

Sivas, Hakkâri, Kahramanmaraş, Trabzon, Kastamonu, Iğdır, Samsun, Tokat, Balıkesir, Yozgat ve Diyarbakır'da yürütülecek toplam 140 milyon avroya yakın bütçeli katı atık, su ve atık su projelerinin sözleşme süreçleri 2020 yılı içerisinde tamamlanmış ve inşaat işleri başlatılmıştır.

Sınır güvenliğimizin artırılması yönündeki çalışmalar 2020 yılında da devam etmiştir. İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülecek olan 27,7 milyon avro bütçeli "Güneydoğu Sınırında Sınır Gözetleme Kapasitesinin Artırılması" projesi, 2020 yılında imzalanmıştır. Proje ile uzun menzilli soğutmalı termal kamera, yüksek çözünürlüklü gündüz kamerası, lazer mesafe ölçer, dijital manyetik pusula ve GPS alt sistemlerini içeren entegre bir elektro-optik sensör sistemi ASELSAN tarafından üretilerek Kara Kuvvetleri Komutanlığı'na teslim edilecektir.

Yıl içerisinde imzalanan bir başka ilgi çekici proje ise Açık İnovasyon Otonom Araç Geliştirme ve Test Platformu projesidir. Okan Üniversitesi ile yürütülecek projeye, ile bir inovasyon platformu kurulup otomotiv sektörünün paydaşları bir araya getirilecek ve ileri teknolojiye sahip yazılım ve donanım üretimine katkı sunulacaktır. **Proje kapsamında en az 2 araştırma ve yeni ürün geliştirme ortaklıkları kurulması ve proje sonunda en az 1 adet uluslararası ve bölgesel patent, 4 tane de ulusal patent başvurusu gerçekleştirilmesi beklenmektedir.**

2020 yılında kırsal kalkınma destekleri de devam etmiştir. IPARD programı kapsamında 8. ve 9. çağrı ilanlarının başvuruları 2020 yılında alınmış ve yaklaşık 4000 yeni proje çiftçilerimizle imzalanmıştır. **Kamu katkısıyla beraber toplam 130 milyon avro tutarındaki** hibelerle "Tarım ve Balıkçılık Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması ile İlgili Fiziki Varlıklara Yönelik Yatırımlar" ile ilgili makine-ekipman, hizmet ve görünürlük alımlarının yanında, "Tarımsal İşletmelerin Fiziki Varlıklarına Yönelik Yatırımlar" ve "Çiftlik Faaliyetlerinin Çeşitlendirilmesi ve İş Geliştirme" alanlarındaki projeler, %50 ila %70 arasında değişen oranlarda desteklenecektir.

Ayrıca, 2020 yılı sonunda imzalanan bir başka projeye kurumlarımıza, 2021 yılı ile başlayacak IPA III dönemine geçiş sürecinde destek sağlanacaktır. AB Başkanlığı'nın faydalanıcısı olduğu proje ile program belgelerinin ve proje teknik belgelerinin hazırlanması, izleme çalışmalarının güçlendirilmesi, yeni dönemde birlik programları ve sınır ötesi işbirliği programlarının yönetimi ile ilgili kapasitenin geliştirilmesi gibi birçok konuda destek olunacaktır.

2020 yılında IPARD hariç farklı programlardan 67 proje altında 130 yeni sözleşme uygulamaya başlamıştır. IPARD programı kapsamında ise yıl içerisinde yaklaşık 4000 yeni proje çiftçilerimizle imzalanmıştır.



# PROGRAMLAMA İZLEME VE İŞLEYİŞTEKİ İLERLEME

2020 yılı itibariyle, yıllık olarak hazırlanıp uygulanan programların programlama çalışmaları tamamlanmıştır. Çok yıllık olarak uygulanan programlarda ise tahsisatın tamamının projelendirilmesi konusunda son aşamaya gelinmiştir.

Ayrıca, 2021 ile başlayacak IPA III (2021 - 2027) dönemine ilişkin 2019 yılında başlatılan hazırlıklar, 2020 yılı içerisinde yoğun biçimde devam etmiştir. **Tüm Bakanlıkların katılımlarıyla yürütülen bu süreçte, yeni dönem için oluşturulan proje fikirleri AB uyum süreci ve ulusal öncelikler çerçevesinde şekillendirilmiş ve 335 proje teklifi şeklinde Haziran ayı içerisinde Avrupa Komisyonu'na iletilmiştir.** Toplam 3 milyar avroyu aşkın bütçeli proje paketine dair Komisyonun değerlendirmeleri ancak 2021 yılı başında alınabilmektedir. Seçilen projelerin program belgeleri, teknik dokümanlar ve diğer stratejik belgelerin hazırlıkları devam etmektedir.

2020 yılı, uygulamanın her seviyede yakından takip edildiği ve muhtemel fon kaybı risklerinin yapılan zamanlı müdahalelerle bertaraf edildiği bir yıl olmuştur. Diğer yandan, 2019 yılında uygulamaya konulan ve tüm IPA sistemini ilgilendiren tedbirler içeren IPA Eylem Planı'nın uygulaması, 2020 yılında da devam etmiştir. Bir önceki yıla kıyasla ilave 6 eylemin tamamlandığı, hazırlık çalışmaları süren eylem sayısının da 7'ye düştüğü görülmektedir. Henüz çalışmaları başlatılmamış yalnızca 5 tedbir kalmıştır.

Plan kapsamında uygulanan izleme çalışmalarından biri, her bir programa dair kısa vadeli performans hedefleri belirlenmesi ve takip edilmesidir. 6 aylık olarak tasarlanan bu hedefler, programların uygulanmasından sorumlu kurum ve kuruluşlarla beraber belirlenmekte ve düzenli toplantılarında ilan edilmektedir.

2020 yılının ilk yarısı için dönem içerisinde sözleşmeye bağlanmış AB fonu, ikinci yarısı için ise dönem içerisinde harcanmış AB fonu hedef olarak belirlenmiştir. **İlk altı ay için belirlenen hedefin gerçekleşme oranı %66 olmuşken, ikinci altı ay için konulan hedefin %91'ine ulaşılmıştır.** Pandemi sürecinin yarattığı tüm belirsizliklere rağmen bu oranların yakalanabilmesi önemli bir başarı olarak değerlendirilmelidir. Hedef ve gerçekleştirmelerin detaylı dağılımı aşağıdaki tabloda verilmektedir:

	2020-I. Yarı		2020-II. Yarı	
	Sözleşmeye Bağlanma	Harcama	Hedef	Gerçekleşme
Yıllık Programlar	50 milyon	%16	50 milyon	%86
Ulaştırma	5 milyon	%100	53 milyon	%80
Çevre ve İklim	180 milyon	%68	50 milyon	%44
Rekabetçilik ve Yenilik	40 milyon	%93	19 milyon	%115
Eğitim, İstihdam ve Sosyal Politikalar	105 milyon	%44	28 milyon	%64
Tarım ve Kırsal Kalkınma	100 milyon	%97	40 milyon	%174
<b>Toplam</b>	<b>430 milyon</b>	<b>%71</b>	<b>190 milyon</b>	<b>%91</b>

Tablo 4 - 2020 Altı Aylık Performans Hedefi Gerçekleşmeleri

2020 yılında proje düzeyindeki izlemeler seyahat yasakları ve sosyal mesafe tedbirleri nedeniyle bir süre yavaşlansa da, izleme misyonlarının çevrimiçi yapılmaya başlamasıyla Sonuç Odaklı İzleme çalışmaları yeniden hız kazanmıştır. Tarım ve Kırsal Kalkınma hariç tüm programlarda yürütülen projelerin kapsandığı çalışma ile 2020 yılında 55 farklı projeye

IPA III dönemi için proje hazırlıkları 2020 yılında da devam etmiş ve Haziran ayı içerisinde Avrupa Komisyonu'na toplam 3 milyar avroyu aşkın bütçeli 335 proje teklifi sunulmuştur.

yönelik izleme faaliyeti yürütülmüştür. İzleme bulguları hazırlanan raporlarla ilgili tüm taraflara gönderilmekte, ayrıca düzenli proje ve sektör toplantılarında takip edilmektedir.

Diğer taraftan, 2019/20 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'nde belirtilen izlemeye yönelik mevcut mekanizmalar 2020 yılında da, bir kısmı çevrimiçi olmak üzere, yoğun bir şekilde kullanılmaya devam etmiştir. Mali İşbirliği Koordinasyon Kurulu, Bakan yardımcılarının katılımlarıyla 2020 yılı içerisinde 3 defa toplanmıştır. IPA İzleme Komitesi toplantısı 2 defa yapılmış, toplamda 21 adet Sektörel İzleme Komitesi ve IPARD İzleme Komitesi toplantıları düzenlenmiş, yine tüm sektörlerde toplam 26 uygulama değerlendirme toplantısı gerçekleştirilmiştir. IPA sisteminde Denetim Otoritesi görevini yürüten Hazine Kontrolörleri Kurulu ise hem sistemler, hem de operasyonlar ölçeğinde denetim faaliyetlerine devam etmiş olup bulgular başta Hazine ve Maliye Bakanlığı olmak üzere ilgili kurumlarca yakından takip edilmektedir.

AB Başkanlığı'nın 2020 yılına dair belirlediği hedeflerden birisi de iletişim ve farkındalık çalışmalarının etkinliğinin artırılması hususudur. Mevcut durumda, iletişim ve farkındalık çalışmaları çoğunlukla ilgili proje ve programlar ölçeğinde yapılmakta ve etkileri sınırlı kalmaktadır. AB Başkanlığı'nın öncülük ettiği "Ortak İletişim Çalışması" ile bu kapsamda yapılacak faaliyetlerin eşgüdüm içerisinde planlanması, tüm taraflarca paylaşılması, hedef gruplarının ve verilecek mesajların ortak belirlenmesi ve birlikte kampanyalar düzenlenmesi amaçlanmıştır. Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı'nın da dâhil olduğu bu çalışmalar kapsamında ilk kampanyanın 2021 yılının ilk çeyreğinde "Ortak Geleceğimiz" başlığıyla ve mali işbirliği çerçevesindeki tüm kurumların katılımıyla dijital ortamda yürütülmüştür. Kampanya ile 3500'den fazla kurum kuruluş ve proje hesabı AB projeleriyle edindikleri kazanımları anlatmış ve bu mesajlar 26,5 milyon kişiye ulaşmıştır.



## SONSÖZ VE KAYNAKÇA

AB Başkanlığı'nın Mali İşbirliğine dair 2020 hedefleri, dönem başında şöyle belirlenmiştir:

- Performans odaklı yaklaşım ile uygulamanın yakından takibi,
- IPA III hazırlıklarına hızlı ve etkin bir şekilde başlanması,
- Mali İşbirliğine dair iletişim ve farkındalık faaliyetlerinin sorumlu tüm kurumlarla ortak yürütülmesi,
- AB projelerinin uygulanmasında "Sonuç Odaklı Yaklaşım" ile proje kazanımlarının ülke politikalarına etkisinin artması,
- Birlik programları konusunda bütüncül ve stratejik yaklaşımla tüm kamu kurum ve kuruluşlarının sahiplenmesinin güçlendirilmesi, kapasite gelişimi yoluyla üretilen proje sayısının artırılması

Tüm kurumlar 2020 yılı boyunca bu hedefler doğrultusunda çalışmalarını sürdürmüştür. Ancak, Mart ayıyla beraber koronavirüs salgını, tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de etkisini arttırmış ve yarattığı zorlu şartlar programlardaki başvuru, hazırlık, ihale, uygulama ve kontrol süreçlerini etkilemiştir. Bu etkilerin giderilmesi ile gecikme ve fon kayıplarının engellenmesi için yapılan çalışmalar, 2020 yılının en çok odaklanılan konularından olmuştur.

Diğer taraftan, IPA II uygulamasında tüm programlar altında hem mali, hem de fiziki anlamda önemli ilerlemeler sağlanmıştır. Sorumlu tüm kurumların çabaları neticesinde, yıl sonunda hiçbir programda fon kaybı yaşanmamıştır. IPA II programlama çalışmalarında sona aşamalara gelinirken, IPA III dönemine dair proje teklifleri de Avrupa Komisyonu ile paylaşılmıştır.

2020 yılı için belirlenen ve yukarıda sayılan beş hedef, "IPA III döneminin hızlı ve etkin bir biçimde uygulanması" da eklenmesiyle 2021 yılında da titizlikle takip edilmeye devam edilecektir. Ayrıca, 2021 yılı IPA III dönemine mümkün olan en az iş yüküyle girilebilmesi adına IPA II dönemi uygulaması anlamında da oldukça yoğun geçecektir. AB Başkanlığı, Ulusal IPA Koordinatörlüğü olarak sorumlu tüm kurumlarla beraber süreci yakından takip ederek hem AB kurumlarıyla ilgili müzakerelerin sürdürülmesi, hem de gerekli tedbirlerin vakitlice alınması yolundaki çalışmalarını sürdürmektedir.

### Kaynakça:

- EU 447/2014 Sayılı IPA Uygulama Tüzüğü
- 28.04.2015 tarihli Resmi Gazete' de yayımlanan Çerçeve Anlaşma.
- 4.10.2019 tarih ve 30908 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2019/20 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi
- Ulaştırma, Çevre ve İklim, Rekabetçilik ve Yenilik ile Eğitim İstihdam ve Sosyal Politikalar Sektörel Operasyonel Programları ve 2014-2020 Yıllık Aksiyon Programları
- Ulusal Yetkilendirme Görevlisi Aylık-Yıllık Mali Raporlar
- Ulusal Yetkilendirme Görevlisi Aylık İzleme Tabloları
- Cumhurbaşkanlığı 3 Aylık Harcama Takip Tabloları
- IPA 2020 Annual Implementation Report
- Cumhurbaşkanlığı IPA Yıllık Değerlendirme Raporu - 2020
- Sektörel İzleme Komitesi, IPA İzleme Komitesi ve Mali İşbirliği Koordinasyon Kurulu toplantı tutanakları