

AVRUPA SAYIŞTAYI ÖZEL RAPORU: TÜRKİYE'YE AB KATILIM ÖNCESİ MALİ YARDIMI

ÖZET ÇEVİRİ





İKV KURUCU VE MÜTEVELLİ KURUMLARI



AVRUPA SAYIŞTAYI ÖZEL RAPORU:
**TÜRKİYE'YE AB KATILIM
ÖNCESİ MALİ YARDIMI**
ÖZET ÇEVİRİ

Bu yayın, Avrupa Sayıştayı tarafından 14 Mart 2018 tarihinde yayımlanan
“Türkiye'ye AB katılım öncesi mali yardımı: Bugüne kadarki sınırlı sonuçlar”
başlıklı özel raporun geniş Türkçe özetidir.

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI uzmanlarıınca hazırlanan bu yayın,
İKV'nin görüşlerini içermemektedir.

Kisaltmalar

IPA: Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (*Instrument for Pre-accession Assistance*)

KMY: Kamu Maliyesi Yönetimi

MFİB: Merkezi Finans ve İhale Birimi

NAO: Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (*National Authorising Officer*)

NIPAC: Ulusal IPA Koordinatörü (*National IPA Coordinator*)

SOİ: Sonuç Odaklı İzleme

STÖ: Sivil Toplum Örgütü

UNDP: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (*United Nations Development Programme*)

İçindekiler

Yönetici Özeti	5
Giriş	8
Denetim Kapsamı ve Yaklaşımı	12
Gözlemler	14
Sonuçlar ve Tavsiyeler	33

Yönetici Özeti

- I. Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) kapsamında 2007'den 2020'ye kadar planlanan AB mali yardımı 9 milyar avrodan fazlaya tekabül etmektedir. Çalışmanın hedefi; aday ülkenin AB müktesebatına uyumunu sağlama ve idari kapasitesini güçlendirme amacını taşıyan IPA'nın tasarımının ve etkinliğinin değerlendirilmesidir. IPA I (2007-2013) ile IPA II (2014-2020) programlama süreçleri incelenmiş ve 3,8 milyar avronun ayrıldığı; hukukun üstünlüğü, yönetim ve insan kaynakları (eğitim, istihdam ve sosyal politikalar) öncelikli alanlarına odaklanılmıştır. IPA II'nin uygulanmasından kaynaklanan gecikmeler nedeniyle yalnızca IPA I'in uygulanması; yani bu alanlarda sözleşmeye bağlanan 1,5 milyar avroluk tutar içerisinde 112 milyon avro paya sahip 15 IPA I projesi aracılığıyla incelenebilmiştir.
- II. IPA hedeflerinin, Komisyon tarafından özellikle AB'ye üyelik yolunda ilerleme sağlanabilmesi için gerekli koşulların düzgün şekilde belirlenmesi ve tutarlı sektör yaklaşım değerlendirmeleri yapılması nedeniyle iyi tasarlandığına kanaat getirilmiştir. Buna karşın uygulamada IPA fonları, bazı kritik reformların geciktiği hukukun üstünlüğü ve yönetim sektörlerinde bazı temel ihtiyaçlara yeterince cevap verememiştir. Gümrük, istihdam ve vergilendirme gibi siyasi iradenin yoğun olduğu alanlarda, IPA I projeleri, Türkiye'nin müktesebat ile uyumlaştırılmasına ve idari kapasitesinin güçlendirilmesine katkıda bulunmuştur. Buna karşın, bu sonuçların sürdürülebilirliği, mevcut IPA fonlarının harcanması ve reformlardaki geri gidişten kaynaklanan sıkıntılar nedeniyle risk altındadır. Bu nedenle IPA'nın etkinliğinin sınırlı olduğunu düşünülmektedir.

- III. IPA'nın tasarımına ilişkin olarak, IPA hedefleri spesifik ve yasal çerçeveye tutarlı olduğu için bunların Komisyon tarafından doğru şekilde belirlendiği tespit edilmiştir. Daha somut olarak; hukukun üstünlüğü, yönetim ve insan kaynakları için IPA hedefleri, geçerli olmanın yanında Türkiye'nin AB müktesebatına uyumlaşma ve idari kapasitesini güçlendirmek için tespit ettiği ihtiyaçlara dayanmaktadır.
- IV. Bunlara rağmen, gerçekte IPA I hedefleri altında harcanan fonlar bazı temel ihtiyaçlara neredeyse hiç cevap verememiştir: yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığı, üst düzey yolsuzlukla ve örgütlü suçlarla mücadele, basın özgürlüğü, çıkar çatışmalarının önlenmesi ve dış denetimin güçlendirilmesi ile sivil toplum. Komisyonun kendi analizine göre, söz konusu alanlarda, Türk yetkili makamların siyasi irade eksikliği nedeniyle birkaç yıldır tatmin edici ilerleme kaydedilememiştir.
- V. Komisyon, IPA II'yi, IPA altında bağımsız projeler yerine sektör çapında reformların destekleneceği sektör yaklaşımı doğrultusunda uygulamaya karar vermiştir. Komisyon, bu yeni yaklaşımı uygulamaya koymadan önce, sektörlerin IPA II fonlarını sindirmeye hazırlık düzeyini değerlendirmiştir. Söz konusu değerlendirmeler, IPA II'nin sektör yaklaşımıyla nerede uygulanabileceği konusunda geçerli ve tatmin edici bir analiz ortaya koymuştur. Ancak değerlendirmeler, özellikle kullanılan beş değerlendirme kriterinden üçünde yeterince kapsamlı olmamıştır: Türkiye'nin donör koordinasyonu, sektör bütçe analizi ve performans değerlendirme çerçevesi.
- VI. AB fonlarının yanında, IPA koşulluğu da reform sürecinin desteklenmesine yardımcı olabilir. İlerleme Raporlarında altı çizilen tatmin edici olmayan ilerlemeye rağmen, Komisyonun ilerlemenin tatmin edici olmadığı öncelikli sektörlerdeki reformları teşvik etmek için IPA koşulluluğundan yeteri kadar yararlanmadığı tespit edilmiştir. Komisyon, proje koşullarının sağlanmadığı durumlarda IPA projelerinin yönetiminin merkezileştirilmesi veya düzeltici önlemler gibi seçeneklere nadiren başvurmuştur. Bunun yanında, demokrasi ve hukukun üstünlüğü ilkelerine uyulmaması halinde IPA I fonlarının askıya alınması ihtimalinin bulunduğu IPA II düzenlemelerinde açıkça ortaya koyulmamıştır.

- VII. IPA'nın uygulanmasıyla ilgili olarak, denetlenen projeler çoğunlukla gecikmiş de olsa genel olarak belirlenen çıktıları sunmuş ve Türkiye'nin AB müktesebatına uyumlaştırılması ve idari kapasitenin artırılmasına katkıda bulunmuştur. Bu olumlu sonuçların sürdürülebilirliğinin; siyasi irade eksikliği nedeniyle risk altında olduğu ve büyük ölçekli işten çıkarmalar, kamu çalışanlarının azledilmesi ve sivil toplum üzerindeki kısıtlamalarla kötüye gittiği görülmüştür.
- VIII. Proje performansının izlenmesinde, Komisyonun Sonuç Odaklı İzleme (ROM) çerçevesi tarafından seçilmeyen projeler ve bazen ilgili veya güvenilir olmayan ya da ilgili temel değerle desteklenmeyen göstergeler gibi eksiklikler mevcuttur.
- IX. Diğer bir endişe kaynağı ise yaygın programlama ve uygulamadaki tıkanıklık nedeniyle IPA'nın önemli ölçüde gecikmesidir. Bu, fonlarda Türk yetkili makamların IPA II bütçe ve projelerini uygulamaları için ayrılan zamanı sınırlarken, proje ihale ve sözleşme sürecinde daha da gecikmeye yol açacaktır. Söz konusu gecikmenin nedenleri bilinmektedir: bazı bakanlıklarda proje teklifi hazırlama konusunda zayıf idari kapasite, sektör yaklaşımına geçiş ve Türkiye'ye yönelik IPA fonlarının çoğunu yöneten Merkezi Finans ve İhale Birimi'nde çalışanların hızlı sirkülasyonu.
- X. Rapor, Türkiye'ye yönelik katılım öncesi yardımın tasarımı ve uygulanmasını geliştirmek için beş ölçülebilir tavsiye ortaya koymaktadır. Ayrıca, denetim sonuçları, Komisyonun IPA II'nin ara dönem gözden geçirmesine ve gelecekteki katılım öncesi yardım programlarının tasarımına AB genişleme ülkelerinin yararına olacak şekilde katkı sağlayacaktır.

Giriş

1. Avrupa ve Orta Doğu'nun kesiştiği yerde bulunan Türkiye Cumhuriyeti geleneksel olarak uluslararası ilişkilerde öncü bir rol oynamaktadır. Savunma, dış politika ve ticaret açısından Türkiye, AB'nin temel ortağıdır. Mülteci krizi kapsamında AB açısından Türkiye daha fazla önem kazanmıştır. Karşılıklı olarak Türkiye için de AB daha fazla önem kazanmıştır.

Şekil 1- Denetim ziyaretlerinin gerçekleştiği dört şehri gösteren Türkiye haritası



2. Geniş Kürt ve Roman topluluklarının, birçok dini azınlığın ve toplam 80 milyon yerleşik halkın yaşadığı Türkiye, dünyada en büyük Müslüman nüfusa sahip ülkelerden birisidir.
3. 1950'lerden bu yana Türkiye, yavaş fakat istikrarlı bir şekilde AB'ye doğru ilerlemektedir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin kararlarını tanıyan ülke, 1999'dan beri AB üyeliğine adaydır. 2002 genel seçimlerinden beri eski Başbakan ve 2014'ten beri Cumhurbaşkanı olan Recep Tayyip Erdoğan'ın liderliğindeki "Adalet ve Kalkınma Partisi" ülkeyi yönetmektedir.
4. AB'ye üyelik müzakereleri yavaş seyretmektedir ve 2017'ye kadar sadece 35 müzakere faslından 16'sı müzakerelere açılmıştır (sadece bir fasıl kapanmıştır).
5. AB üyeliği hedefiyle aday ülkelerin AB standartları ve politikalarına uyumunu desteklemeyi amaçlayan katılım öncesi yardımı bu üyelik sürecine eşlik etmekte ve Katılım Öncesi Yardımı Aracı'ndan (IPA) oluşmaktadır. (bkz. **Kutu 1**)

Kutu 1: AB'ye Katılım

AB kurumları tarafından mevcut AB ilkeleri, politikaları, kanunları, uygulamaları, yükümlülükleri ve hedeflerinden müktesebat olarak bahsedilir. Katılım müzakerelerinin merkezinde her aday ülke ile AB arasında müzakere edilmesi öngörülen müktesebat, 35 farklı fasıldan oluşmaktadır. Hali hazırda 23'ü fasıl, Yargı ve Temel Hakları, 32'inci fasıl ise Mali Kontrol ve denetimi kapsamaktadır. Buna ilave olarak, müktesebat, demokrasiyi garanti eden kurumların istikrarı, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve azınlıkların korunmasını içeren "Kopenhag kriterleri"ni kapsamaktadır.

6. Türk makamlarıyla işbirliği halinde katılım öncesi yardım, hukukun üstünlüğü, yönetim, tarım, altyapı (çevre, ulaştırma gibi), eğitim, istihdam ve sosyal politikalarla insan kaynaklarının geliştirilmesi gibi geniş bir politika alanı çerçevesinde Avrupa Komisyonunun sağladığı fonlara ilişkin projelerden oluşmaktadır. 4,58 milyar avro IPA I'nin ödeneklerinin (2007-2013) ve 4,49 milyar avro IPA II'nin ödeneklerinin planlanmasıyla Türkiye, AB'nin AB dışı yardımlarında en başta gelen faydalanıcı ülkedir. Komisyon, IPA II Komitesi üyesi olan AB Üye Devletlerinin de desteğiyle IPA'yı yönetmektedir.

7. Komisyon IPA yönetiminin bütün sorumluluğunu üstlenirken, Türk makamlarına da AB bütçe yönetiminin “dolaylı yönetim modu” altında önemli bir kısmının yönetimini vermiştir. Bu tür bütçe yönetimiyle Komisyon kendi sorumluluğu altında ve güçlü mali yönetim ilkesiyle bütçe yönetimini Türk makamlarına devretmiştir. IPA yönetimine olan bu merkezîyetçi olmayan yaklaşım, Avrupa Bölgesel Kalınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu gibi birçok AB fonunun Komisyon ile Üye Devletler arasında paylaşılan yönetim biçimine benzemektedir.
8. Türkiye’de bu yaklaşım, Türk makamlarınca IPA fonlarının planlanması, uygulanması, izlenmesi ve denetlenmesi üstlenilirken AB ve ulusal kuralların birlikte kullanılmasını gerektirmektedir. Buna karşılık, Ulusal IPA Koordinatörü farklı Türk tarafların birbirleriyle koordinasyonundan sorumludur. Bu birim de Ulusa Yetkili kurum gözetiminde IPA I fonlarının yüzde 87,2’sini ve IPA II fonlarının yüzde 84,2’sini yöneten Merkezi Finans ve İhale Birimidir.
9. Komisyon IPA’nın uygulanmasında geleneksel proje yaklaşımını kullanarak proje bazında fon verme kararı almıştır. Sektörel yaklaşım ise Komisyonun IPA II’yi uygulamasındaki stratejik karardır. Amaç, kamunun sektöre ilişkin çalışmalarının desteklenerek sektörlerde kamu politikası ve kaynak kullanımına ilişkin kararlar üzerinden sinerjinin ve ulusal sahiplenmenin artırılmasıdır. Bu şekilde IPA fonlaması ulusal sektör politikaları hedeflerinin ve sonuçlarının yerine gerilmesine odaklanmaktadır. Sektörel yaklaşım Komisyonun değerlendirmesinden sonra sektör bazında uygulanmaktadır.
10. 2013’ten bu yana Türkiye’de reformlarda geriye gidiş olmuştur. Özellikle Temmuz 2016’daki askeri darbe girişiminden itibaren olağanüstü hal ve yoğun askıya alma, göreve son verme, tutuklama faaliyetleri Türkiye’nin AB karşısındaki pozisyonunu zayıflatmıştır. Türk Hükümeti’nin teröre karşı önlemler olarak savunduğu bu darbe girişimi sonrası baskıcı önlemler; yargı, polis, jandarma, ordu, kamu hizmetleri, akademi, öğretmenler, hukukçular, medya ve iş dünyası olmak üzere Türk toplumunun her kesimini olumsuz etkilemiştir.

11. Bu çok geniş çaplı önlemler Türkiye'nin idari kapasitesini olumsuz etkilemesinin yanı sıra müktesebata uyumunu zorlaştırmakta ve geciktirmektedir. **Kutu 2** denetim kapsamında ele alınan üç sektördeki bu önlemlere ilişkin örnekleri ortaya koymaktadır. Kasım 2016'da Türkiye ile AB arasında bozulan siyasi ilişkiler çerçevesinde AP, Avrupa Komisyonuna ve Üye Devletlere Türkiye ile devam eden katılım müzakerelerinin geçici olarak dondurulması çağrısında bulunmuştur.

Kutu 2: Türkiye'de darbe girişimi sonrası raporlanan önlemlere ilişkin örnekler

Mahkemeler ve kamu davaları

Temmuz 2016'dan beri 4.000'den fazla yargıç ve savcı görevden alınmış ya da uzaklaştırılmıştır. Bu oran toplam hâkim ve savcıların üçte birini temsil etmektedir. Bunların yaklaşık 2.400'ünün hapse girmesi birinci derece mahkemelerden, Anayasa Mahkemesine kadar, her kademede yargı sistemini olumsuz etkilemiştir. Bu geniş çaplı işten çıkarmalar ve devamında yeni yargıçların işe alımı "yargının performansı ve bağımsızlığına" ilişkin ciddi bir sınaama olarak görülmektedir.

Kamu hizmetleri: Türkiye'nin yüksek denetim kurumu

Dış denetim fonksiyonuna ilave olarak yargı yetkisi de bulunan Türkiye Cumhuriyeti Sayıştay Başkanlığı, 23'üncü ve 32'nci fasıllar kapsamında temel bir kamu kurumudur. Aralık 2016'da, denetim kadrosunda yüzde 17 oranında azalış yaşayan kurumun aralarında 96 denetçinin de bulunduğu 166 personeli tutuklanmıştır. 2017'nin ilk yarısında 41 denetçi daha görevden uzaklaştırılmış ve tutuklanmıştır.

Okullar ve üniversiteler

Nisan 2017'ye kadar ülke çapında yaklaşık 40.000 öğretmen işten çıkarılmış ya da uzaklaştırılmıştır. Bu durum okullar ve gençlik organizasyonlarından, yükseköğrenim kurumlarına kadar her kademede eğitimi kapsamaktadır. Bu geniş kapsamlı işten çıkarma ve uzaklaştırmalar birçok kurumun kapanmasına yol açmıştır. Bu durumun Türk eğitim sistemi, istihdamı ve sosyal politikaları üzerine kalıcı zararlı etkileri olacaktır.

Denetim Kapsamı ve Yaklaşımı

12. Amaç, Türkiye'de IPA uygulamasının tasarım ve verimini değerlendirmek olup, bu maksatla aday ülkeyi müktesebat ile uyumlaştırmak ve idari kapasitesini güçlendirmektir. Denetim süreci şu soruları yanıtlamaya odaklanmıştır: "Türkiye'ye yönelik katılım öncesi AB mali yardımı iyi tasarlanmış ve verimli mi?" Bu soru ise iki temel soruya ayrılmaktadır:
 - (a) Türkiye'ye yönelik IPA, Komisyon tarafından iyi tasarlanmış mıdır?
 - (b) IPA, Türkiye'de önceliklendirilen sektörleri desteklemekte verimli olmuş mudur?
13. Türkiye'ye yönelik katılım öncesi yardımlara ilişkin son denetim raporu 2009 yılında yayımlanmıştı. O tarihten bu yana IPA, birbirini izleyen iki programlama dönemine yayılmış, Türkiye-AB ilişkileri kayda değer bir değişim yaşamıştır. Bu raporun, Komisyonun IPA II'ye ilişkin ara dönem değerlendirmelerine, AB'nin IPA II (2014-2020) çerçevesinde Türkiye'ye yönelik katılım öncesi yardım stratejisine ve önümüzdeki dönemki programlama dönemine katkı sağlaması öngörülmektedir.
14. IPA I ve IPA II program dönemleri için toplam 3,8 milyar avro değerinde yardımın aktarılması öngörülen ve Konsey tarafından belirlenen öncelikli üç sektör:
 - (a) Temel haklar, işçileri ve adalet alanları da dahil olmak üzere toplam 1,2 milyar avro ile hukukun üstünlüğü;
 - (b) Sivil topluma destek, kamu yönetimi reformu ve kamu maliyesi yönetimini içeren 1,6 milyar avro toplam bütçe ile yönetim alanı ve

(c) Toplam 1 milyar avro ile eğitim, istihdam ve sosyal içermeyi kapsayacak şekilde insan kaynağıdır.

15. IPA I altında, bu sektörlere aktarılan AB fonları 1,5 milyar avro tutarındadır. Bunların dışında, örnekleme oluşturan 112 milyon avro tutarında 15 proje, rapor kapsamında değerlendirmeye alınmıştır. Bu projeler, hukukun üstünlüğü, yönetim ve insan kaynağı sektörlerinde katılım öncesi mali yardımdan faydalanan farklı politika alanlarından seçilmiştir. Projelerin uygulama aşamaları ve uygulama ortakları (Türkiye'den veya BM sisteminden örgütler) da incelenmiştir.
16. Bu çalışmanın önemli bir boyutunu ise gerçekleştirilen AB program ve projelerini, sonuçları açısından değerlendirmek oluşturmuştur. Çok sayıda Komisyon bölümüyle, Ankara'da bulunan AB Delegasyonu ile Türk yetkili makamlarla ve uluslararası organizasyon, sivil toplum örgütü (STÖ) temsilcileriyle görüşmeler ve değerlendirmeler ışığında bulgular toplanmıştır. Denetim kapsamında Mart 2017 tarihinde Türkiye'ye iki haftalık bir ziyaret gerçekleştirilmiş; Türkiye'deki Mülteciler için Mali Yardım Aracı bu denetimin kapsamına alınmamıştır.
17. Aksi belirtilmediği takdirde, bu raporda IPA'ya yapılan herhangi atıf, hem IPA I hem de IPA II'yi kapsamaktadır. Programlama ve uygulamadaki gecikmeler sebebiyle, denetim süreci için seçilen sektörlerdeki 2 milyar avro tutara tekabül eden IPA II projeleri değerlendirme dışı kalmıştır.

Gözlemler

Komisyon, IPA hedeflerini iyi belirlemiş olsa da, belirtilen sektörleri kapsayan reformları destekleme noktasında zorluklarla karşılaşmıştır ve koşulluluk politikasını sınırlı oranda kullanmıştır.

18. Bu kısımda, Türkiye'ye yönelik IPA fonlarının AB üyeliği için gerekli reformların gerçekleştirilmesi doğrultusunda, Komisyon tarafından iyi tasarlanmış olup olmadığı değerlendirmeye alınmıştır. Özellikle de Komisyonun:
 - (a) Türkiye'ye yönelik stratejik hedeflerinin, IPA'nın düzenleyici hedefleriyle uyumlu olup olmadığı ve Türkiye'nin denetimden geçen sektörlerdeki ihtiyaçlarını karşılayıp karşılamadığı;
 - (b) IPA II fonlarının kanalize edilmesi için, kesin ve kapsamlı IPA II sektör değerlendirmelerine dayanan sektör yaklaşımını uygulayıp uygulamadığı;
 - (c) Türkiye'de gerekli reformların teşvikine yönelik olarak ilgili kriterleri uygulamaya koyup koymadığı değerlendirilmiştir.

Komisyon, IPA hedeflerini uygun şekilde belirlemiş olsa da uygulamada hukukun üstünlüğü ve yönetim sektörlerine ilişkin bazı temel gereksinimler yeterince karşılanamamıştır.

19. Komisyon, stratejik belgelerinde, Türkiye'nin AB'ye üyelik yükümlülüklerini yerine getirme kabiliyetini güçlendirmeyi, siyasi reformları ve ekonomik, sosyal ve bölgesel kalkınmayı desteklemeyi içeren IPA program hedefleri belirlemiştir. Bu IPA hedefleri, Komisyonun Türk yetkili makamlarla mali anlaşmalarında detaylandırılmıştır. Hedefler, IPA'nın hukuki zeminiyle uyum taşımaktadır.

20. Belirlenen IPA hedeflerinin, öncelikli üç sektör olan hukukun üstünlüğü, yönetim ve insan kaynakları için uygun olduğu değerlendirilmiştir. Bu hedefler Türkiye'nin müktesebata uyum için ulusal eylem planlarında ortaya koyulan ihtiyaçlarına, çok yıllık kalkınma planlarına ve 2007 yılından bu yana idari kapasiteyi güçlendirmek için ortaya koyulan 40'tan fazla ulusal stratejiye dayanmaktadır.
21. Bahsi geçen üç öncelikli sektör için harcanan IPA I fonlarına bakıldığında; esas olarak yetkili makamlardaki siyasi irade eksikliği sebebiyle Türkiye'nin üyeliği için hukukun üstünlüğü ve yönetim alanlarında gerekli bir takım temel reformların uygulamada yeterli oranda ele alınmadığı görülmektedir.

Hukukun üstünlüğü sektöründe yeterli şekilde ele alınmayan temel ihtiyaçlar

22. Hukukun üstünlüğü sektörüne IPA desteği, aralarında bakanlıklar, ajanslar, polis teşkilatı ve yargı makamlarının bulunduğu çok çeşitli hassas nitelikte kamu kurumunu, danışma ve eğitim gibi faaliyetlerle AB müktesebatına yakınlaştırmak için tasarlanmıştır.
23. Hukukun üstünlüğü sektöründe ihalesi gerçekleşen toplam IPA I tutarının sadece yüzde 4,4'ü, 2014 yılından bu yana Komisyonun yıllık Türkiye Raporlarında yetersiz olarak belirlenen şu politika alanlarına yöneltilmiştir:
 - (a) Adaletin bağımsızlığı ve tarafsızlığı (İhale edilen tutar 7,6 milyon avro);
 - (b) Yolsuzlukla ve organize suçlarla mücadele (9,5 milyon avro);
 - (c) Basın özgürlüğü (2,7 milyon avro; bkz. Kutu 3)

Kutu 3: Basın özgürlüğünü desteklemeye yönelik IPA kaynağı (2007-2016)

2016 yılının sonuna kadar, Türkiye'de sözleşmesi yapılan IPA I fonlarıyla sadece 2,7 milyon avro tutarında iki adet ifade özgürlüğü projesi uygulamaya geçirilmiştir. IPA II altında ise henüz hiçbir basın özgürlüğü projesi uygulanmamıştır. Bunun yanı sıra Türkiye, IPA II çerçevesinde Komisyonun basın özgürlüğü göstergelerini, "makul olmadığı" gerekçesiyle reddetmiştir. Komisyonun göstergeleri, sivil toplum kuruluşları Freedom House ve Sınır Tanımayan Gazetecilerin yıllık basın özgürlüğü ülke sıralamaları birleştirilerek oluşturulmaktadır. Son yıllarda, özellikle de Temmuz 2016'da gerçekleşen darbe girişiminin ardından Uluslararası Af Örgütü, Freedom House ve Sınır Tanımayan Gazeteciler gibi Komisyon da sistematik olarak Türkiye'de basın özgürlüğüne karşı ciddi saldırılar olduğunu rapor etmiştir.

24. Komisyonun ve Türk yetkili makamlarının bu politika alanlarına yeterli dikkati göstermediği yönündeki bir diğer işaret ise çıkar çatışmasını önleme ve yüksek seviye yolsuzluklarla mücadele alanlarında ilerlemeyi ölçecek göstergeler bulunmamasıdır.

Yönetişim sektöründe yeterince ele alınmayan temel ihtiyaçlar

25. Yönetişim sektörü içinde Komisyon, kamu idaresi reformu ve vergi, iç denetim, istatistik gibi bütçe döngüsünün birkaç bileşeni açısından çok özel ihtiyaçları tavsiye ve eğitim yoluyla desteklemiştir.
26. Bununla birlikte, dış denetimin ve sivil toplum örgütlerinin katılım sürecindeki önemine, yolsuzluk ve organize suçla mücadeledeki rollerine rağmen, IPA dış denetimin güçlendirilmesine değinmemiş ve Türkiye'nin sivil toplumla ilişki kurma kapasitesi ile çok az ilgilenmiştir. Komisyonun da farkında olduğu Türk STÖ'lerinin ihtiyaçlarının büyüklüğüne rağmen, tahsis edilen miktar, Türk makamlarının sınırlı kullanım kapasitesi nedeniyle düşük kalmıştır (bkz. **Kutu 4**).

Kutu 4: Türk sivil toplumunu destekleyen IPA finansmanı (2007-2016)

Hiçbir ulusal strateji; toplanma ve ifade özgürlüklerinin ciddi bir şekilde kısıtlandığı ve kapasitelerinin toplanma ve ifade özgürlüğü ile beraber kaynak bulma üzerindeki orantısız bürokratik kısıtlamalar yüzünden zayıfladığını belirten Türkiye'deki sivil toplumun ihtiyaçlarını ele almamıştır. Bazı STK'lar, Türk memurların kendileriyle ilgilenmekten korktuklarını ve ulusal fonların hükümeti destekleyen örgütlere yönelik olduğunu savunarak kararları bundan böyle etkileyemeyeceklerini belirtmektedirler.

2015 ile 2016 arasında, temel haklar da dâhil olmak üzere hakları savunan Türk derneklerinin üye sayısı 200.096'dan 50.598'e (-%75) düşmüştür. Bu çerçevede, IPA I, STÖ projelerini, toplamda 36 milyon avro (yönetişim sektöründe ayrılan toplam IPA I tutarının% 5,5'i) finanse etmiştir; bunların bir kısmı yolsuzlukla mücadele ve organize suç mağdurlarının korunması ile ilgilidir.

Bazı zayıflıklarına rağmen, Komisyonun sektör yaklaşımı değerlendirmeleri, sektör yaklaşımının nerede uygulanabileceğini belirlemek için gerekli bilgileri sağlamıştır.

27. IPA II'nin yasal temeli sektör yaklaşımını açık bir şekilde tanımlamamakla birlikte (bkz. **paragraf 9**) ve bu yaklaşım yararlanıcı için yasal olarak bağlayıcı olmamasına rağmen, Komisyon genişleme stratejisine dâhil etmiştir. Ülkenin bir sektör yaklaşımını benimsemeye hazır olup olmadığı, Komisyon tarafından Türk makamlarıyla ortaklaşa yürütülen sektör değerlendirmelerinde belirlenmektedir. Komisyona göre, sektör yaklaşımı, 'tüm programlama döngüsü boyunca gerçekleştirilmesi gereken sürekli bir süreçtir'. Bu değerlendirme beş temel değerlendirme kriterine dayanmaktadır:

- (a) İyi tanımlanmış ulusal sektör stratejileri;
- (b) Sektör stratejisinin uygulanması için kurumsal ortam, liderlik ve kapasite;
- (c) Sektör düzeyi de dahil olmak üzere hibe koordinasyonu;
- (d) Sektör bütçesi analizi ve gerçekçi sektör tahsislerine dayalı politika uygulaması ve
- (e) Performansı izlemek için performans değerlendirme çerçeveleri.

28. Denetlenen sektörler için, sektör değerlendirmelerinde Komisyonun 2016 yılında, sadece insan kaynakları sektörünün ve hukukun üstünlüğü sektörünün alt sektörlerinden adalet ve içişleri alanlarının IPA II fonlarını sektör yöntemiyle çekmeye hazır olduğu sonucuna varmasına neden olmuştur. Sektör değerlendirmeleri beş temel kriterlere dayanan ilgili ve tutarlı bir sektör analizi sağlamalarına rağmen, tekrar gözden geçirilme sonucunda aşağıdaki zayıflıkları bulunmaktadır:

- (a) Hukukun üstünlüğü sektörü için, Komisyonun iç işleri konusundaki değerlendirmesi, Türkiye'nin sektör yaklaşımı için gerçekten hazır olup olmadığı konusunda kesin değildir ve

- (b) Komisyonun sektör değerlendirmeleri, Türkiye'nin kamu idaresindeki bazı önemli zayıflıkların etkisini (bkz. **Kutu 5**) beş temel değerlendirme kriterinden üçüne (bkz. **paragraf 27**) uygun şekilde kapsamamaktadır.

Kutu 5: Türkiye'nin kamu yönetiminde (2014-2017), Komisyonun sektör değerlendirmelerinde yetersiz bir şekilde ele alınan zayıf yönler

Değerlendirme kriteri 3: hibe koordinasyonu

Komisyonun değerlendirmeleri, katılım öncesi yardım bağlamında hibe koordinasyonundan sorumlu olan AB Bakanlığının karşılaştığı zorlukları kapsamamaktadır. Rolü açıkça, Türkiye'nin AB ihale kuralları ile uyumlu hale getirilmesi için destek sağlanması, aynı zamanda Avrupa Yatırım Bankasının finanse ettiği altyapı projelerinin hazırlık aşamalarının eş finansmanını da kapsamaktadır. IPA'nın önemine rağmen, Türkiye'nin genel bağlı koordinasyonundan sorumlu olan Hazine Müsteşarlığı, bankayla yaptığı toplantılarda AB Bakanlığını dâhil etmemiştir.

Buna ek olarak, denetim ziyareti esnasında AB Bakanlığının, merkezi düzeyde bir veri tabanına erişimi bulunmamaktaydı. Bu durum, AB Bakanlığının sektör düzeyinde hibe koordinasyonunun etkin bir şekilde idare etmesini engellemiştir.

Değerlendirme kriteri 4: sektör bütçesi analizi

Türkiye'nin politika uygulaması, Maliye Bakanlığı (operasyonel harcamalar için) ve Kalkınma Bakanlığı (yatırım harcaması için) tarafından hazırlanan ara dönem harcama planlarına dayanmaktadır. Ancak, Komisyonun değerlendirmeleri, hiçbir bakanlığın harcama planlarının yeterli şekilde hazırlanmadığı gerçeğini içermiyordu. Sonuç olarak, Komisyon ve diğer paydaşlar, Türkiye'nin sektörel bakış açısından bütçe tahsislerini net olarak görememişlerdir. Ayrıca, Türkiye IPA I döneminde idari kapasite ihtiyaçlarını maliyetlendirmesine rağmen; 2014'te IPA II'nin başlangıcından beri böyle bir şey yapmadı. Maliyetlendirilmiş ihtiyaçlar ve net sektör harcama planları olmaksızın, IPA sektörlerinin mevcut sınırlı fondan yeterli payı almalarını sağlamak zordur.

Değerlendirme kriteri 5: performans değerlendirme çerçevesi

Ulusal IPA Koordinatörü (NIPAC), IPA'nın mali yönetiminde merkezi bir rol oynamaktadır. Ancak, Komisyonun değerlendirmeleri NIPAC'ın izleme performansı ile bağlantılı ciddi

zayıflıklarını yansıtmamaktadır. 2015 yılında, Komisyon denetçileri, NIPAC'ın izleme sonuçlarını kullanmak için hiçbir mekanizma veya prosedüre sahip olmadığını ve süreci yalnızca bir çeşit formalite olarak gördüklerini gözlemlemiştir. Ayrıca, IPA proje izlemesinin tamamen AB Delegasyonunun izleme ziyaretlerine ve Komisyon'un "sonuç odaklı izleme" (ROM) çerçevesine dayandığını belirtilmiştir. Türkiye'nin IPA Denetim Otoritesi ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (NAO) tarafından yürütülen izleme ziyaretleri harcamaların yasal ve düzenli olmasına odaklanmış olsa da, yalnızca AB fonları ve uzmanlığı sayesinde var olan ROM çerçevesi, her yıl sadece IPA projelerinin bir kısmını izleyebilmektedir. Ayrıca, NIPAC henüz proje performansını değerlendirirken ROM çerçevesini tamamlama kapasitesine sahip değildir.

29. Ayrıca, Komisyonun sektör değerlendirmelerinin, Türkiye'nin Temmuz 2016 darbe girişimini izleyen büyük çaplı görevden alma ve askıya almaların idari kapasitesine olan etkisini henüz dikkate almadığı tespit edilmiştir (bkz. **Kutu 2**).

Komisyon, öncelikli sektörlerdeki reform sürecini desteklemek için IPA şartılığundan yeterince yararlanamadı

30. Fonlama, politika ve siyasi diyalogun yanı sıra, Türkiye'deki öncelikli sektörlerdeki reformları desteklemek için Komisyonun yönetiminde olan başka bir araç da şartlılıktır. Şartlılık, sözleşmeden veya ödeme yardımından önce koşulların belirlenmesi ve kullanılmasıdır. IPA örneğinde, Komisyonun birbirini izleyen genişleme stratejileri spesifik olarak tanımlamaksızın "katı şartlılık" terimine atıfta bulunmaktaydı. IPA kapsamında, şartlılık, özellikle katılım müzakerelerinde açılış ve kapanış kriterleri olarak siyasi düzeyde kullanılabilirdiği gibi proje seviyesinde de kullanılabilir.
31. Mevcut farklı şartlılık türlerini tanımlamak için IPA yasal çerçevesi gözden geçirilmiştir. Hukukun üstünlüğü, yönetim ve insan kaynakları öncelikli sektörlerinde reform sürecini desteklemek için Komisyonun bunları Türkiye'de ne ölçüde kullandığı incelenmiştir.

32. Siyasi düzeyde, bütçe otoritesi olarak, AB yasa koyucusu, gelecekteki yardımı azaltma gücüne sahiptir. Buna ek olarak, IPA I kapsamında, katılım müzakerelerini askıya alma gereği duymadan, Konsey, demokrasi ve hukukun üstünlüğü ilkelerine uyulmamışsa IPA yardımını askıya alma imknına sahiptir. Son zamanlarda, AP, katılım müzakerelerinin askıya alınması halinde tüm katılım öncesi fonların da askıya alınması çağrısında bulundu. Ancak, IPA II kapsamında, AB yasa koyucusunun böyle bir olasılığı açıkça öngörmediği tespit edilmiştir.
33. IPA düzenlemeleri kapsamında, Komisyon, reformları teşvik etmek için iki temel koşulluluk türünü kullanabilir:
- (a) 2017 ve 2020'nin sonunda (IPA II için), IPA'dan yararlanan ülkeye, AB uyumuna, etkin IPA uygulamasına ve iyi sonuçların elde edilmesine yönelik ilerlemeler için öngörülen performans ödülünün verilmemesine karar verebilir ve
- (b) IPA projelerinin yönetimini "tekrar kendinde toplayabilir", böylece Komisyon, yönetimi ulusal makamlardan etkin bir şekilde devralabilir.

Denetim sırasında, Türkiye Raporlarında (bkz. paragraf 23) belirtilen tatmin edici olmayan ilerlemeye rağmen, Komisyon henüz performans ödülüne ilişkin olarak harekete geçmemiştir. Ancak, daha sonra, başlangıçta Türk makamları tarafından yönetilmesi planlanan 18 milyon avroluk ST projelerinin yönetimini devralmayı kararlaştırmıştır.

34. Proje düzeyinde, Komisyon sözleşme veya ödeme yapılmadan önce proje koşullarını belirleyebilir ve bunlara uyulmazsa, projeyi iptal etmek veya kapsamını ve finansmanını azaltmak gibi düzeltici önlemler alabilmektedir. Komisyon, denetlenen 15 projeden 4'nde proje koşullarını belirlemiştir ve bu dört proje de hukukun üstünlüğü sektöründedir. Geriye kalan bu sektördeki bir proje, beş yönetişim ve beş insan kaynakları alanındaki proje için koşullar oluşturmamıştır. Komisyonun sözleşmeden önce proje koşullarını belirlemediği ve bunun proje sonuçlarını olumsuz etkilediği  proje bulunmaktadır (bkz. **Kutu 6**).

Kutu 6: Proje koşullarındaki eksiklikler nedeniyle olumsuz sonuçlar elde edilen proje örnekleri

Türk ceza adalet sisteminin etkinliğinin geliştirilmesi projesi (Proje no: 4)

2009 yılında Türk ceza adalet sisteminin etkinliğini artırmak amacıyla hazırlanan proje, hâkimler, savcılar, avukatlar ve Adalet Bakanlığı çalışanlarına eğitim verilmesini kapsamaktaydı. Mart 2012 ile Aralık 2014 arasında uygulanan projede, eğitim programında belirtildiği üzere 300'den fazla kişiye ceza hukuku ve uluslararası adli işbirliği eğitimi verilmesi planlanmıştır. Bunun yanı sıra projede Adalet Akademisi için eğitimcilerden oluşan geniş bir ekip kurulması amaçlanmıştır. Ancak katılımcıların eğitimde öğrendiklerini uygulamak veya meslektaşlarına öğrendiklerini aktarabilmek için almaları gereken asgari eğitim süresi proje şartlarında yer almamıştır. Türk adalet sisteminde üst kademelerdeki sürekli dönüşümün darbe sonrası alınan önlemlerle daha da kötü hale gelen yapısal bir sorun olması nedeniyle projedeki bu eksiklik olumsuz bir durumdur. Ayrıca ne Komisyon ne de Türk yetkililer tarafından eğitim alan hukukçuların alkonulması hakkında bilgi verilebilmiştir. Hatta eğitime katılanların hala çalışıp çalışmadığı ve meslektaşlarını eğitecek durumda olup olmadıkları hakkında da herhangi bir bilgi mevcut değildir.

Türk sivil toplumunun ve kamu ile diyalogunun güçlendirilmesi (Proje no: 8)

Projenin amacı, STÖ'lerin çoğulculuğu destekleme çalışmalarına, AB entegrasyonu değerlerine katılımını ve kamu sektörüyle daha fazla işbirliği yapmalarını teşvik etmektir. Bu bağlamda proje kamu yönetiminin STÖ'lerle olan diyalogunda faydalanacağı bir davranış ilkeleri rehberi hazırlanmasını da içermektedir. AB Bakanlığı ile beraber yürütülen proje sözleşmesi 4 kez değiştirilmiş olup 18 ay uzatılmıştır. Sonucunda Komisyonun Türk yetkililerden ulusal bir STÖ stratejisi ve davranış ilkeleri rehberi kabul etmesini veya STÖ'leri etkileyen bazı bürokratik kısıtlamaların kaldırmasını talep etmemesi nedeniyle proje, STÖ-kamu işbirliğine fazla katkıda bulunamamıştır. Söz konusu bürokratik kısıtlamalar Başbakanlık ve İçişleri Bakanlığına bağlı olduğu için proje koşullarının bu bakanlıkları da içermesi gerekmekteydi. Dahası STÖ'lerin zorlu çalışma ortamı dikkate alındığında (bkz. **Kutu 4**) STÖ'lere yönelik IPA fonlarının ciddi ölçüde hibe sağlayıcılara bağımlı olmaya devam edeceği düşünülmektedir.

Kayıtlı istihdamın desteklenmesi (Proje no: 13)

Türkiye'nin kayıt dışı ekonomiye karşı yürüttüğü mücadele kapsamında proje, ödemelerin çoğunlukla elden yapılması nedeniyle Sosyal Güvenlik Kurumunun rehberlik ve teftiş mekanizmalarını güçlendirerek kayıtlı istihdamı artırmayı hedeflemektedir. Ancak Sosyal Güvenlik Kurumu teftiş yaptığı vakaları risk değerlendirmesi sonuçlarıyla değil sadece şikâyetlerle sınırlandırdığı için projenin kurumun kapasite gelişimine katkısı oldukça sınırlı olmuştur. Şikâyet temelli bir modelden risk analizi temelli teftiş mekanizmasına geçilmesi proje koşullarında dahi yer almamıştır.

Uygulamadaki aksaklıklara rağmen, IPA projeleri beklenen çıktılara sahip olmuştur, fakat siyasi iradenin yetersiz olması nedeniyle sonuçlar sürdürülebilir olmama riski taşımaktadır.

35. 2007'den itibaren IPA, Türkiye'nin AB müktesebatıyla uyumu ve idari kapasitesinin güçlendirilmesinin sağlanması için oluşturulan tek AB fon aracı olmuştur. Bu anlamda bu çalışma, IPA uygulamalarının öncelikli sektörlerdeki (hukukun üstünlüğü, yönetim ve insan kaynakları) etkili olup olmadığını değerlendirmektedir. Aynı zamanda Komisyon yetkilileri ile Türk yetkililerin aşağıda belirtilen maddeleri gerçekleştirip gerçekleştirmediği de incelenmiştir:
- a) beklenen proje çıktılarının sunulması ve sonuçlarının izlenmesi;
 - b) söz konusu çıktıların gecikme olmadan veya en az gecikmeyle sunulması;
 - c) sürdürülebilir sonuçlar elde edilmesi.
36. Bu kapsamda Türk kamu kuruluşlarının dolaylı olarak yönettiği ve proje sonu faydalanıcısı olduğu 15 IPA projesi değerlendirilmiştir. Bu projelerin 14'ü belirli bir aşamaya kadar uygulandığı için ulaşılan sonuçlar değerlendirilebilmiştir.

Genel olarak IPA beklenen çıktılara ulaşmıştır, ancak sıklıkla gecikmeler yaşanmıştır.

37. Bu çalışma izleme göstergeleri, üstlenici raporları, AB Delegasyonu ve Türk yetkililerin hazırladığı izleme raporları, yönetim komiteleri veya eşdeğer proje yönetim kuruluşlarının toplantı raporları, ROM raporları, yerinde incelemeler, Komisyon ve proje faydalanıcılarıyla yapılan görüşmeleri inceleyen analizlere dayanmaktadır.

38. Toplamda, söz konusu 14 projeden 13'ünde Komisyon ve Türk yetkililer, proje kontratında belirtilen çıktılara ulaşmıştır. Dolayısıyla bu projeler ülkenin ilgili sektörlerdeki idari kapasitesini güçlendirmiştir. Bununla birlikte yürütülen 14 projenin 8'inde gecikmeler yaşanmıştır.
39. Komisyon ve Türk yetkililer proje çıktılarını izlerken mevcut izleme dokümanlarının değerlendirilmesi sonucunda performans değerlendirme sürecinde aşağıda belirtilen eksikliklere rastlanmıştır:
- Türkiye'de sonuç odaklı izleme raporları çerçevesine tedarik sözleşmeleri ve insan kaynakları sektöründeki sözleşmeler dâhil edilmemiştir;
 - Denetlenen 15 projeden 6'sındaki sonuç göstergeleri bazen anlaşılması güç olmakla birlikte güvenilir de değildir. Hatta bu göstergelerin ilgili temel verileri çoğunlukla eksiktir, bu da sonuçların başlangıç durumuyla kıyaslanmasını engellemektedir. Bu kapsamda **Kutu 7** verilerin eksik olduğu bir proje örneğini göstermektedir.

Kutu 7: Romanların ağırlıklı olduğu bölgelerde sosyal kapsayıcılığın pekiştirilmesi (Proje no: 15): Zayıf bir performans izleme örneği

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 8,4 milyon avruluk söz konusu projeyi 2016 ve 2017 yıllarında ülke çapında yürütmüştür. Proje, teknik yardımın yanı sıra sosyal dayanışma birimlerinin oluşturulması ve bilişim ekipmanları, müzik enstrümanları, spor ve kırtasiye malzemeleriyle oyuncak tedarikini kapsamaktadır.

Romanların projeye katılımının 21 gösterge çerçevesinde raporlanması beklenmekteydi. Ancak Roman asıllı Türk vatandaşları hakkında güvenilir istatistiklerin olmaması nedeniyle göstergelerin hiçbiri projenin odak noktasındaki toplum kesimine özgü olmamıştır. Yine de "pilot bölgelerde ilkokula gitmeme oranı yüzde 30 azalmıştır" veya "hedef bölgede okul öncesi eğitime katılım oranı yüzde 10 artmıştır" gibi göstergeler konuyla ilgili olurken diğerleri sosyal hizmet koordinasyonu geliştirilmelidir" veya "hedef bölgelerdeki 1.200 sivil toplum çalışanının eğitimler ve seminerler yoluyla hedef gruptaki bireylere hizmet sağlama konusundaki deneyimleri artmıştır" örneğindeki gibi belirsiz ve genel geçerdir. Ek olarak projenin hazırlık aşamalarında sadece 4 performans göstergesinin temel verileri belirlenmiştir ama bu temel verilerin hiçbiri proje yürütülürken mevcut değildir.

İnsan kaynakları için IPA projeleri

40. Türkiye'nin sosyal politika ve istihdam başlıklı 19'uncu fasıla uyum sağlaması amacıyla IPA eğitim, istihdam ve sosyal kapsayıcılık projelerini desteklemiştir. Sosyal Güvenlik Kurumunun kayıtsız istihdamla mücadelesindeki gibi (bkz. **Kutu 6**, Proje no: 13) bu projeler de kurumların kapasitesini geliştirmesini veya belirli hedef gruplarının ihtiyaçlarının karşılanmasını (Bkz. Proje no: 11, 12, 14 ve 15) amaçlamaktadır. Örnek verilen son projelerde hedef grupları belirli materyalleri (eğitim müfredatı veya bilim ekipmanları gibi) kullanmayı öğrenme şansı yakalamıştır. Bunun dışında aşağıda belirtilen hedef grupların danışmanlık ve eğitim hizmeti alma imkânları da olmuştur:
- Trabzon'da fındık üretim bölgesinde kayıt dışı olarak çalışan kadın işçiler (Proje no: 11);
 - Ankara'daki genç girişimciler ve küçük işletmeler (Proje no: 12, 14)
 - Ülkedeki Roman çocuklar (Proje no: 15, bkz. **Kutu 7**)
41. Denetlenen 5 projenin 3'ünde (Proje no: 11, 13, 15) iki aydan uzun bir süre gecikme yaşanmasına rağmen hepsi hedeflenen şekilde sonuçlandırılmıştır. 3 projedeki gecikmenin sonuçlara herhangi bir etkisi olmasa da bu gecikmeler, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının IPA projelerini belirlenen süre zarfında uygulamadaki zayıf idari kapasitesinin semptomları olarak görülmektedir.

İyi yönetim için IPA projeleri

42. Bu sektörde IPA, Türk yetkililerinin önerdikleri, müktesebata uyum ve ülkenin idari kapasitesini güçlendirmek amacıyla fonların kullanılacağı sınırlı sayıdaki projeyi desteklemiştir. Denetimi gerçekleştirilen projeler ya kamu-sivil toplum dayanışmasını güçlendiren (bkz. Proje no: 8, **Kutu 6**), ya da aşağıdaki gibi kamu kurumlarının yetkinliğini artıranlardır:
- Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Türkiye'deki IPA fonlarının yönetimini denetlemek için olan, (Proje no: 6);

- b) Gelir İdaresi, beyan edilmemiş ücretler üzerinden vergi kaçakçılığı ile mücadele eden, (denetim zamanı daha uygulanmamıştır, Proje no: 7);
 - c) Yerel planlamanın güçlendirilmesi için İçişleri Bakanlığı (Proje no: 9);
 - d) Türkiye Cumhuriyeti Gümrük İşletmeleri (Proje no: 10, bkz. **Kutu 8**)
43. Yönetişim sektöründe uygulanan 6,9 ve 10 numaralı projeler zamanında teslim edilmiştir. Bu projeler Türkiye'nin kamu maliyesi yönetimine ve idari reformlara katkı sağlamıştır. Ancak, 8 numaralı projedeki (bkz. **Kutu 6**), gecikmenin etkisi Komisyon tarafından proje tasarımında değişiklik yapılmasına ve 18 ay uzatmaya izin verilerek azaltılmıştır, bu da AB Bakanlığının IPA projelerinin zamanında uygulanmasını sağlayan idari kapasitesinin zayıflığının bir belirtisidir (bkz. **paragraf 46**).

Kutu 8: “Türkiye Cumhuriyeti Gümrük İşletmelerinin modernizasyonu” (Proje no: 10)

Türkiye'deki gümrüklerle ilgili yedi AB projesinin sonucusu olan 7 milyon avroluk proje, 2015 yılında başladı ve 2018 Şubat ayına kadar tamamlanması gerekiyordu. Projenin amacı, Türkiye Cumhuriyeti Gümrük İşletmelerinin idari, teknik ve denetleme kapasitesinin 29'uncu fasıla (Gümrük Birliği'ne) uygun olarak artırılmasıdır. Bu amaçla proje; Türk gümrük mevzuatının uyumunu, fikri mülkiyet hakları için gümrük uygulamalarında kapasite oluşturulmasını, gümrük laboratuvarlarında kalite standartlarının iyileştirilmesini, yönetimin örgütsel olarak yeniden yapılandırılmasını ve Türkiye'nin uluslararası sınırlarında mobil denetim sistemlerinin teminini kapsamaktadır. Denetim sırasında, projenin bir bölümü devam ederken diğer beş bölüm zamanında teslim edilmiş, ilgili çıktı göstergeleriyle ölçümü yapılmıştır. Örneğin, “gümrük vergisi düzeltme, geri alma ve iadesi ile ilgili ikincil mevzuatın gözden geçirilmesi” ve “fikri mülkiyet hakları için gümrük uygulamaları hakkında ihtiyaç değerlendirmesi” bölümlerinde yetkililer Türk mevzuatının eksiklik değerlendirmelerinin tamamlandığını ve kabul edildiğini bildirmiştir.

Hukukun üstünlüğü için IPA projeleri

44. Türkiye'yi müktesebat ile uyumlu hale getirmek ve hukukun üstünlüğü dâhilinde seçilmiş alanlardaki idari kapasiteyi güçlendirmek amacıyla, aşağıdaki alanlarda kapasite oluşturmayı hedefleyen beş proje denetlenmiştir:
- Adalet: Adli sözcülerin oluşturduğu bir ağ kurulması (Proje no: 2, bkz. **Kutu 9**) ve ceza hukuku alanında çalışan uzmanlara deneyim ve eğitim sağlanması (Proje no: 4);
 - İçişleri: Türkiye'nin doğu sınırlarında mayın temizliği ve sınır denetim kapasitesinin artırılması (Proje no: 1), sivil denetim komiteleri ağı kurulması (Proje no: 3) ve terörün finansmanı ve kara para aklamayla mücadele için bilgi teknolojileri ekipmanları uzmanlığı ve eğitimi sağlanması (Proje no: 5).

Kutu 9: “Yargı ve kitle iletişim araçları arasındaki bağın güçlendirilmesi”

Adalet Bakanlığı tarafından 2013'ten 2015'e kadar uygulanan bu projenin iki temel çıktısı, Türk mahkemeleri için “sağlam ve işleyen bir yargı sözcüsü” oluşturulması ile “yargı ve bağımsız medya arasında sağlam bir ilişki kurulması” olarak belirlenmişti. Komisyonun ROM raporuna göre, hedeflere ulaşıldı, bu da sürdürülebilirlik açısından da değerlendirildiğinde, genel proje performansının “iyi” (B derece) olarak derecelendirilmesine neden oldu. Proje kapsamında beş pilot ilde ve proje bitimi ile tüm ülke genelinde eğitimli adli sözcüleri içeren etkin bir adli medya merkezleri ağı oluşturmuştur.

Ancak ROM raporlarında, kritik öneme sahip medya bağımsızlığını ve puanlama yaparken Adalet Bakanlığındaki yapısal personel kadro değişimini ve bağışçı bağımlılığını dikkate alınmadığından, bu projenin sürdürülebilir olmayacağı görüşü benimsenmektedir.

45. Denetimi yapılan 5 beş projenin dördü teslim edilse de, 1 numaralı proje istendiği gibi teslim edilmemiş ve istenen sonuçlar da elde edilmemiştir (bkz. **Kutu 10**). Üstelik dört hukukun üstünlüğü projesi iki aydan uzun bir süre gecikmiştir (Proje no: 1,2,3 ve 5) Özellikle projelerden birindeki gecikme sonuçları ciddi şekilde etkilemiştir (Proje no: 1) ve Türk yetkililerin projenin uygulaması için yeterince hazır olmadığını göstermiştir. Diğer bir projede ise (Proje no: 5), Komisyonun izniyle verilen 5 aylık uzatma yaşanan gecikmenin etkisini azaltmıştır. Genel olarak bu gecikmeler, İçişleri Bakanlığı ve Adalet Bakanlığının idari kapasitelerinin IPA projelerini zamanında uygulamak için zayıf olduğunun göstergesidir (bkz. **paragraf 46**).

Kutu 10: Türkiye'nin doğu sınırlarındaki mayınların temizlenmesi projesi (Proje no: 1)

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından Türkiye'nin Ermenistan ve İran sınırlarında uygulanan bu projenin ilk aşamasının başlangıcı Aralık 2014'te gerçekleşmiştir. İnsani açıdan son derece önemli olan mayınların temizlenme operasyonunda ciddi şekilde gecikme yaşanmış, Mart 2017'de planlanan alanın yüzde 15'inden azı temizlenmiş, İran ve Irak sınırlarında planlanan projenin ikinci kısmı 21 ay ertelenmesine rağmen başlatılamamıştır. İlk aşamasının 7,5 ay ertelenmesine rağmen, projenin IPA programının nihai sözleşme ve ödeme süreleri olan 2017 ve 2018 yıllarının sonuna kadar tamamlanması mümkün değildir. Eylül 2017 itibarıyla 43 milyon avrodan fazla fon ödenmiştir.

Projenin başarısızlığının ana sebebi Savunma Bakanlığının güvenilir mayın kayıtlarını zamanında ve tam olarak sağlayabilecek idari kapasitesinin olmaması ve proje personelinin değişiminin sıklığı olarak belirtilmektedir. Ayrıca Bakanlık, Türkiye Mayın Temizleme Otoritesi'nin oluşturulmasını geciktirerek halihazırda yaşanan gecikmeleri daha da artırmıştır.

IPA'nın planlaması önemli ölçüde gecikmiştir

46. IPA I proje uygulamasında yaşanan gecikmelerin dışında, IPA I'in planlamasındaki gecikmeler Türkiye'deki bakanlıkların IPA II bütçesini ve projelerini hayata geçirmeleri için kalan finansman ve zamanda önemli azalmaya ve zarara neden olmuştur.
47. Örneğin, 2017'de, 2014 IPA Finansman Anlaşması kapsamında, Türk makamları hala % 93'ten fazla sözleşme yapmak zorunda kalmıştır, bu da uygulamada önemli bir yığılma olduğunu göstermektedir (bkz. **Tablo 1**). Bu yığılma, 110 milyon avrodan fazla bütçesi olan önceki iki finansman anlaşmasından vazgeçilmesinden de anlaşılmaktadır.

Tablo 1 – Programlama yılı başına yıllık IPA fonlarından ihale edilecek olan fon kaybı ve fonların yüzdesi

Finansman Anlaşması	AB Fonlama (avro)	Fon kaybı oranı (avro)	% fon kaybı	% ihale edilecek
2012	225.749.161	56.437.290	%25	süresi dolmuş
2013	236.750.014	53.979.003	%23	süresi dolmuş
2014	366.040.000	henüz saptanmamış	yok	%93
2015	255.100.000	henüz saptanmamış	yok	%92
2016	477.890.000	henüz saptanmamış	yok	%100

Kaynak: Komisyon, Eylül 2017.

48. Fonların kullanılamamasının nedenleri kalıcı olduğundan Komisyon ve Türk makamları tarafından iyi bilinmektedir. 2017 yılında belirtilmiş olan üç ana neden şunlardır:
- (a) Hem MFİB'ye hem de AB Delegasyonuna göre, proje teklifleri, özellikle de açık ihale teklifleri hazırlanırken bazı bakanlıklarda meydana gelen zayıf idari kapasite büyük gecikmelere neden olmuştur;

- (b) Türkiye'nin giderek karmaşıklaşan ve sayısı artan projeleri yönetebilmesi için, özellikle de sektör yaklaşımına geçilirken ve lider kurumlar faaliyet yapıları için daha zorlu sorumlulukları üstlenirken Türkiye'nin IPA I'den IPA II'ye sorunsuz bir geçiş sağlamada yaşadığı zorluklar;
- (c) MFİB'de sürekli personel değişimi. MFİB'nin yıllık personel değişimi 2002'den bu yana çoğunlukla yüzde 20'nin üzerinde olmuştur.
49. MFİB'nin kalıcı personel sorunları IPA'nın gelecek uygulamalarının önünde kritik bir engeldir, zira personel değişim oranının yüksek olması ve sık işe alımlar yapılması çalışma süresinin büyük bir kısmının yeni gelenlerin rehberlik ve eğitimine harcanması anlamına gelmektedir.
50. NIPAC, tüm IPA programlarını yürütölmelerini kolaylaştırma amacıyla koordine eder ve denetlerken NAO, MFİB ve Türkiye'deki IPA uygulama otoritelerini akredite etmek ve kontrol etmekle yükümlüdür. Açıkça harekete geçebilecek bir konumda olsalar da, NIPAC de NAO da, IPA'nın yaygın programlama gecikmelerini zamanında üstlenememiş, bu nedenle, personel sorunları devam etmiştir. MFİB'nin çok fazla olan personel sirkülasyonunu etkili bir şekilde ele almasında yaşanan bu zorluklar, ileride proje ihaleleri ve sözleşmelerinde gecikmelere sebep olacaktır.
51. Biriken ve kullanılması gereken fonları azaltma çabalarının ışığında Hazine Müsteşarlığı, detaylı iş yükü analizleri ve IPA uygulama otoriteleri için işe alma ve işte tutma stratejilerini ancak 2016'nın ikinci yarısında yürütmeye başlamıştır. Bu nedenle, bu önlemlerin sonuçlarını değerlendirmek için henüz çok erkendir.

Proje sürdürülebilirliği, siyasi irade eksikliğinden dolayı risk altındadır

52. IPA'nın, Türkiye'deki idari kapasitenin güçlendirilmesi ve ülkenin müktesebat ile uyumlaştırılması hedeflerine ulaşması için, **paragraf 40 ve 44**'te belirtilen IPA projelerinin olumlu katkılarının (örneğin kapasite geliştirme, AB'nin iyi uygulamalarının yaygınlaştırılması) sürdürülebilirliğinin uzatılması gerekmektedir. Buna örnek olarak, yasal veya idari reformlar yürürlüğe koyulduğunda ve devam ettirildiğinde, davranış kuralları, kılavuzlar ve el kitaplarının kullanımda tutulması ve eğitilen personelin eğitildiği alanda aktif görev alması verilebilir.

53. 15 proje örneğinin sürdürülebilirliği, proje dokümantasyonu, saha ziyaretleri ve proje paydaşları ile yapılan görüşmeler aracılığıyla derinlemesine incelenerek değerlendirilmiştir. Hayata geçirilen örneklerden 14'ünün arasında altı vakada, Komisyon ve Türk yetkililerin proje çıktılarını sürdürülebilir olma ihtimali olan sonuçlara döndürebildiği görülmüştür: Bunlardan biri hukukun üstünlüğü, üçü yönetim ve ikisi insan kaynakları projesidir.
54. **Kutu 11** denetlenmiş bir yönetim projesinin örneğini göstermekte ve neden sürdürülebilir olma ihtimalinin olduğunu açıklamaktadır.

Kutu 11: 'Yerel yatırım planlama kapasitesi' (Proje no: 9) sürdürülebilir olabilir

Bu 2 milyon avroluk pilot proje, 2015 ve 2016 yıllarında, analiz yapma kapasitesini geliştirip, yerel yatırım tekliflerini teşvik ederek mahalli kamu idaresinin yatırım planlama ve koordinasyon kapasitesini geliştirmiştir. Projenin en önemli çıktıları yerel yatırım planlama rehberi oluşturması ve 231 il planlama uzmanı yetiştirmesi olmuştur.

Projenin sürdürülebilir olma ihtimali yüksektir, zira denetim ziyareti sırasında (Mart 2017), yerel yatırım planlama rehberi halen kullanılmaktaydı ve il planlama uzmanlarının çoğu aktif olarak görevdeydi. Bağımsız bir danışman tarafından yapılan bir ankete göre, katılımcıların büyük çoğunluğu (%85,5) deneyimlerinin Türkiye genelinde kullanılabilineceğini belirtmiştir. Projenin sürdürülebilirliğinin anahtarı, İçişleri Bakanının projeyi teşvik etmesinden dolayı, yüksek siyasi iradeden yararlanmasıydı.

55. Ancak, kalan 13 hayata geçirilmiş projenin sekizinde, proje çıktılarının risk altında olduğu ya da sürdürülebilir olma ihtimalinin düşük olduğu fark edilmiştir. Bunun sebepleri **Tablo 2'**de özetlenmiştir.
56. Bu sekiz IPA I projesinin sürdürülebilir olmama riski taşımasının ana nedeninin, Türkiye'de belirli alanlarda yaşanan gerileme (örneğin büyük çaplı işten çıkarmalar ve kamu görevlerinden uzaklaştırılması, sivil toplum üzerindeki kısıtlamalar) nedeniyle daha da artan siyasi irade eksikliği olduğu tespit edilmiştir. Böyle bir projenin bir örneği **Kutu 12'**de gösterilmiştir.

Tablo 2: Türkiye'de hayata geçirilmiş IPA I projeleri: Sürdürülebilirliğin risk altında olmasının sebepleri

Proje no	Siyasi İrade Eksikliği	Yüksek Personel Değişim Oranı	Zayıf İdari Kapasite	Olmayan veya Yetersiz Koşulluluk
1	X	X	X	-
2	X	X	-	-
3	X	X	X	-
4	X	X	-	X
8	X	-	X	X
11	-	-	X	-
13	X	-	-	x
15	X	X	-	-

Kaynak: ECA, Eylül 2017.

Kutu 12: 'Sivil gözetimin iyileştirilmesi' (Proje no: 3)

Bu hukukun üstünlüğü projesinin amacı yasal değişikliklerin yanı sıra örgütsel değişikliklerin (yerel güvenlik komisyonları) hazırlanması ve özel eğitim materyallerinin oluşturulmasıydı. UNDP, bu 3,5 milyon avroluk projeyi İçişleri Bakanlığı için hayata geçirmiştir. Bakanlık, sivil gözetim konseptinin yeterince anlaşılması, idari kapasitesindeki zayıflıklar, Jandarma teşkilatının düşük katılımı, kilit mevkideki personelin değişimi ve idari değişiklikler gibi nedenlerden dolayı projenin bitmesi için fazladan sekiz aya ihtiyaç duymuştur. Projenin, iki ana nedenden dolayı sürdürülebilir olma olasılığı düşüktür.

Yerel güvenlik komisyonları bu proje için kritik bir role sahip ve görevi iç güvenlik güçleri (polis, sahil koruma ve jandarma) üzerindeki sivil kontrolü geliştirmek için sivil toplum katılımını sağlamaktır. Ancak, son zamanlarda Türk iç güvenlik güçleri tarafından yeterli sivil gözetim olmadan, geçici ihtiyari güç kullanılması bu güçlerin sivil gözetimini zayıflatmıştır.

Aynı hedef doğrultusunda ard arda iki IPA projesi yürütülürken (2008-2010 ve mevcut proje 2012-2015), bu projenin nihai raporuna göre, sürdürülebilirliğin sağlanması için daha fazla kaynak gerekmektedir. IPA II altında üçüncü aşamanın gerçekleştirilmesinin planlanması (IPA 2014), projenin çok fazla donöre bağımlı olduğunu göstermektedir.

57. Ayrıca, Türk Bakanlıkların IPA projelerini hayata geçirmeleri için sahip oldukları sredeki ve kalan fonlardaki azalmalar (bkz. **paragraf 46 ve 47**) aynı projeye ilişkin müteakip sözleşmelerin sonuçlanma ya da IPA veya Türkiye tarafından henüz değinilmemiş ihtiyaçların karşılanma kapasitesini azaltacaktır. Dolayısıyla, Türkiye'nin programlama gecikmeleri genel olarak IPA proje sürdürülebilirliğini de doğrudan etkilemektedir.

Sonuçlar ve Tavsiyeler

58. Komisyon özellikle AB'ye uyum için ilerlemenin gerekliliklerini doğru bir şekilde tanımladığı ve inandırıcı sektör yaklaşımı değerlendirmeleri yaptığı için IPA amaçlarının iyi tasarlandığı sonucuna varılmaktadır. Ancak uygulamada harcanan IPA fonları gecikmiş bazı kritik reformların olduğu hukukun üstünlüğü ve yönetim sektörlerindeki bazı temel ihtiyaçlara yetersiz şekilde hitap etmiştir. Gümrükler, istihdam ve vergilendirme gibi daha fazla siyasi irade gösterilen alanlarda IPA I projeleri Türkiye'nin AB müktesebatıyla uyumlu hale gelmesine katkı sağlamıştır ve idari kapasitesini güçlendirmiştir. Yine de bu sonuçların sürdürülebilirliği mevcut IPA fonlarının harcanmasındaki zorluklar ve reformlarda geriye gitme sebebiyle risk altındadır. Bundan dolayı IPA'nın etkisinin sınırlı olduğu düşünülmektedir.
59. **IPA'nın tasarımıyla ilgili olarak**, amaca uygun ve hukuki çerçeveye uyumlu olmaları sebebiyle Komisyonun IPA amaçlarını doğru bir şekilde koyduğu tespit edilmiştir. Daha somut bir şekilde, hukukun üstünlüğü, yönetim ve insan kaynakları için olan IPA amaçlarıyla ilintilidir ve Türkiye'nin kendisini AB müktesebatıyla uyumlu hale getirmek ve idari kapasitesini artırmak için önceden belirlediği ihtiyaçlara dayanmaktadır (19'dan 20'ye kadar olan paragraflar).
60. Bununla birlikte, gerçekte, IPA I amaçları altında harcanan fonlar adaletin bağımsızlığı ve tarafsızlığı, yüksek seviyede yolsuzlukla ve örgütlü suçla mücadele, basın özgürlüğü, çıkar çatışmalarının önlenmesi, dış denetimin ve sivil toplumun güçlendirilmesi gibi bazı temel ihtiyaçlara çok az hitap etmiştir. Komisyonun kendi analizine göre, Türk yetkililer yeterince siyasi irade göstermedikleri için bu alanlarda ilerleme yıllardır istenilen düzeyde değildir (21'den 26'ya kadar olan paragraflar).

Tavsiye 1: Belirlenen amaçlar altında daha iyi hedefli IPA fonları

2018 IPA programından itibaren, Komisyon IPA fonlarında özellikle adaletin tarafsızlığı ve bağımsızlığı, yüksek seviyede yolsuzlukla ve örgütlü suçla mücadele, basın özgürlüğünün sağlanması, çıkar çatışmalarının önlenmesi, dış denetim ve sivil toplumun güçlendirilmesi gibi reformların geciktiği ve AB'ye uyum sürecinde inandırıcı ilerleme için gerekli olan alanları hedef almalıdır.

Hedef uygulama tarihi: 2018 IPA programından itibaren.

61. Komisyon, bağımsız projelerden ziyade sektör çapında reformları desteklemek vasıtasıyla IPA II'yi sektör yaklaşımıyla uygulamaya karar vermiştir. Bu yeni yaklaşımı uygulamadan önce, Komisyon sektörlerin IPA II fonlarını kullanmaya ne kadar hazır olduklarını değerlendirmiştir. Bu sektör değerlendirmeleri IPA II'nin sektör yaklaşımı kullanılarak nerelerde uygulanabileceğini tespit etmek için konu ile alakalı ve nihai analizi hesaba katmıştır. Yine de bunlar, özellikle kullanılan beş değerlendirme kriterinden üçünde, her zaman kapsamlı değildir: Türkiye'nin donör koordinasyonu, sektör bütçe analizi ve analizin performans değerlendirme çerçevesi (27'den 29'a kadar olan paragraflar).

Tavsiye 2: Sektör yaklaşımı değerlendirmelerini geliştirmek

Sektör yaklaşımı değerlendirmelerinin gelecek güncellemesinde Komisyon, Türkiye'nin donör koordinasyonu, sektör bütçe analizi ve özellikle analizin performans değerlendirme çerçevesindeki bütün ana özellikleri kapsamalıdır.

Hedef uygulama tarihi: 31 Mart 2019.

62. AB fonlamasına ek olarak, IPA'nın şartlılık ilkesi reform sürecini teşvik etmeye yardım edebilir. Türkiye Raporu'nda altı çizilen süregelen yetersiz ilerlemeye rağmen, Komisyonun ilerlemenin istenilen düzeyde olmadığı öncelikli sektörlerde reformları desteklemek için IPA'nın şartlılık ilkesini çok az kullandığı bulunmuştur. Bilhassa, Komisyon proje koşulları karşılanmadığı durumlarda IPA projelerinin yönetiminin yeniden merkezileştirilmesi ya da düzeltici önlemler gibi koşulları çok nadir kullanmıştır. Ayrıca, demokrasi ve hukukun üstünlüğü ilkelerine uyum

sağlanmadığında IPA I fonlamasının askıya alınma olasılığı, IPA II yönetmeliğine açıkça yansıtılmamıştır (30'dan 34'e kadar olan paragraflar).

63. IPA'nın uygulanmasıyla ilgili olarak, denetlenmiş projeler genellikle Türkiye'nin AB müktesebatıyla uyumuna katkıda bulunmak ve idari kapasitesini güçlendirmek gibi amaçlanan sonuçları gecikme olsa da yerine getirmiştir. Bu olumlu sonuçların sürdürülebilirliğinin çoğunlukla siyasi irade yoksunluğu, büyük ölçekli işten çıkarmalar, kamu görevlilerinin görevlerinden uzaklaştırılmaları ve sivil toplum üzerindeki kısıtlamalar sebebiyle risk altında olduğu bulunmuştur (35'ten 38'e, 40'tan 45'e ve 52'den 57'e kadar olan paragraflar).

Tavsiye 3: Şartlılık ilkesinin kullanımının artırılması

Geriyeye doğru gitmenin Türkiye'deki proje sürdürülebilirliği üzerindeki hâlihazırdaki etkisi göz önünde tutulursa, Komisyon siyasi ve proje koşulluluk kullanımını şu yollarla artırmalıdır:

(a) IPA II Komitesi'ne toplam IPA II tahsislerini, IPA II fonlarının 'N-1' yılındaki yıllık Türkiye Raporu'nda tespit edilen hukukun üstünlüğü ve yönetim sektörlerinde geriye gitme durumlarının üzerine gitmesi için yeniden yönlendirilmelerini ya da azaltılmalarını içerecek şekilde 'N' yılı için ayarlaması önerisini yapmak;

(b) 2017 ve 2020 sonu itibarıyla, Türkiye'nin performans ödülüyle ödüllendirip ödüllendirilmeyeceğine karar vermek. Bu karar kesin olarak genişleme, etkili IPA uygulaması ve iyi sonuçlara ulaşılması için olan ilerlemeyi yansıtmalıdır.

(c) Siyasi irade yetersizliği olan, özellikle yüksek seviyede yolsuzlukla ve örgütlü suçla mücadele, basın özgürlüğünün pekiştirilmesi, çıkar çatışmalarının önlenmesi ve sivil toplumun güçlendirilmesi alanlarındaki temel ihtiyaçlara hitap edebilmek için giderek daha fazla doğrudan yönetim biçimini kullanmak.

(d) Yeni projeler için uygun olduğu takdirde, beklenen sonuçların ve sürdürülebilirliğin zamanında sağlanmasını desteklemek amacıyla asgari gereklilikler şeklinde şartlar getirmek. Bu şartların karşılanamaması durumunda düzeltici önlemlere başvurulmalıdır (örneğin; ödemenin askıya alınması, proje iptali).

Hedef uygulama tarihi: (a): 31 Aralık 2018'den itibaren; (b) 31 Aralık 2018 ve 31 Aralık 2020; (c) ve (d): 31 Aralık 2018.

64. Proje performansının izlenmesinde projelerin Komisyonun ROM çerçevesince seçilmemesi ve bazen alakasız, güvenilirmez göstergeler ya da doğru ilişkilendirilmiş bir temele oturtulamaması gibi eksiklikler vardır (39'uncu paragraf).

Tavsiye 4: Proje performansının izlenmesini geliştirmek

Komisyon uygun olduğu takdirde AB tarafından fonlanan faaliyetlerle ilgili ROM raporlarının kapsamını genişletmelidir ve proje göstergelerinin konuyla olan ilgisini ve güvenilirliğini temel verilerin geçerliliğini dâhil ederek artırmalıdır.

Hedef uygulama tarihi: 2018'den itibaren.

65. Başka bir endişe kaynağı, geniş çapta programlama ve uygulamadaki birikmeler sebebiyle IPA'nın önemli ölçüde gecikmiş olmasıdır. Bu, Türk yetkililerin daha sonraki IPA II bütçesini ve projelerini uygulamak için hazır bulunan fonlarında ve zamanda azalmaya yol açmıştır; bu durum projelerin ihaleye girmesinde ve sözleşmelerinin imzalanmasında daha fazla gecikmelere sebep olabilir. Bu gecikmelerin sebepleri bilinmekteydi: proje tekliflerini hazırlayan bazı bakanlıklardaki düşük idari kapasite, sektör yaklaşımına geçiş ve Türkiye'de harcanan IPA fonlarının çoğunu idare eden MFİB'de aşırı personel sirkülasyonu (46'dan 51'e kadar olan paragraflar).

Tavsiye 5: Dolaylı yönetimi titizlikle uygulayarak birikmeleri azaltmak

IPA II'nin altında, Komisyon kapsanan fon hacmini, Türk yetkililer tarafından hazırlanacak ve ihaleye girecek projelerin karmaşıklığını ve MFİB'nin kapasitesini göz önünde bulundurarak dolaylı yönetimi titizlikle uygulamalıdır.

Hedef uygulama tarihi: Dereceli olarak hemen başlanacak.

Bu Rapor Sayıştay üyesi Bay Karel PINXTEN'in başkanlığındaki 3'üncü Komite tarafından Lüksemburg'daki 6 Şubat 2018 toplantısında kabul edilmiştir.

Sayıştay Adına
Klaus-Heiner LEHNE
Başkan