JOURNAL OF JUSTICE

THE DEVELOPMENT OF THE EUROPEAN SOCIAL FUND WITHIN TURKISH LAW AND ITS EFFECT ON THE ECONOMIC STRUCTURE

Gönül GÜLGEZEN*

ABSTRACT

Each of the European Union member countries and candidate countries has different economic and social structures. This situation has required to contribute to the strengthening of the regions of the European Union that are weaker economically and socially. After gaining candidate status in 1999, Turkey is benefiting from pre-accession financial assistance. However, depending on the course of the relations between the parties, there were differences in the content and purposes of financial relations. Financial aid has often been caught by a neighboring state's veto or suspended due to political problems with the European Union. These aids are distributed in line with a pre-accession strategy and are used to establish the necessary institutional infrastructure. This study aims to examine the Social Fund since the Ankara Agreement, until today, From the corporate perspective, and the financial assistance provided by the European financial instruments to Turkey. The article generally analyses the legal framework of the European Union Social Policy and explains the European Social Fund in detail. This study focuses on a historical perspective on the relation

* Kocaeli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Uluslararası İlişkiler Doktora Programı
ORCID ID: 0000-0002-2605-6155

between the European Union and Turkey and examines the Pre-Accession Financial Aid Instruments.

Keywords: The European Union, the European Union financial aids, the European Social Fund, the EU and Turkey Financial Cooperation, Institutional and Legal Framework Perspective.

AVRUPA SOSYAL FONU'NUN TÜRK HUKUKU ÇERÇEVESİNDEKİ GELİŞİMİ VE SOSYA EKONOMİK YAPIYA ETKİSİ

ÖZ

Avrupa Birliği üyesi ülkeler ve aday ülkelerin her biri farklı ekonomik ve sosyal yapılara sahiptir. Bu durum, Avrupa Birliği'nin ekonomik ve sosyal açıdan daha zayıf olan bölgelerinin güçlendirilmesine katkı sağlamayı gerektirmiştir. Türkiye 1999'da adaylık statüsünü kazandıktan sonra katılım öncesi mali yardımlardan yararlanmaktadır. Ancak taraflar arasındaki ilişkilerin seyrine göre mali ilişkilerin içeriğinde ve amaçlarında farklılıklar olmuştur. Mali yardımlar birçok defa komşu bir devletin vetosuna takılmış ya da Avrupa Birliği ile siyasi problemler nedeniyle askıya alınmıştır. Bu yardımlar belirlenmiş bir katılım öncesi stratejisi doğrultusunda dağıtımı yapılarak zaruri olan kurumsal alt yapının oluşturulması amacıyla kullanılmaktadır. Çalışmanın amacı, Ankara Antlaşmasından itibaren günümüze kadar Avrupa Sosyal Fonu'nun Türk Hukuku çerçevesinde kurumsal perspektiften Türkiye'ye sağlamış olduğu mali yardımları, mali araçları ele almak ve incelemektir. Çalışmada ilk olarak Avrupa Birliği Sosyal Politikasının hukuksal çerçevesine

değinilmiş, akabinde Avrupa Sosyal Fonu detaylı olarak anlatılmıştır. Çalışmanın devamında tarihsel perspektiften Avrupa Birliği Türkiye ilişkileri ele alınmış ve Katılım Öncesi Mali Yardım Araçları dönemsel olarak incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Avrupa Birliği Mali Yardımları, Avrupa Sosyal Fonu, Türkiye ile AB Mali İşbirliği, Kurumsal Perspektif ve Hukuki Çerçeve.

GİRİŞ

Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun kurucu antlaşmasında mali yardımlar yer almıştır. Topluluk, bir ortak pazar oluşturmayı ve üye devletlerin ekonomi politikalarını aşamalı şekilde birbirlerine yaklaştırmayı hedeflemiştir. Topluluğun tamamında iktisadi faaliyetlerin uyumlu, sürekli ve dengeli gelişmesi, istikrarın sağlanması, ülkeler arasında ilişkilerin güçlendirilmesi ve yaşam standartlarının yükseltilmesi amaçlanmıştır. Topluluk, öngörülen hedeflere ulaşmak için Avrupa Sosyal Fonu'nun kurulması, yeni kaynaklar oluşturulması ve Topluluğun ekonomik gelişimine katkıda bulunulması amacıyla Avrupa Yatırım Bankası'nın kurulması gibi bir takım girişimlerde bulunmuştur.

Topluluk kuruluşundan itibaren genişleme ve derinleşme aşamasında önemli ilerlemeler kaydederken, mali yardımların önemi ve çeşitliliği de artmıştır. Topluluk daha sağlam bir mali yapı oluşturmak için bir ortak politika belirlemek amacıyla, Birliğe üye ülkeler ile aday ülkeler için bazı kriterler belirlemiştir. Bu kriterleri, ülkelerin kendi olanaklarıyla sağlayabilmesi pek kolay değildir. Bu nedenle Avrupa

Birliği kendi kaynaklarından sözü edilen ülkelere mali destek sağlamaktadır.

Bu yardımlar üye ülkelerin ve genişleme sürecinde olan ülkelerin faydalandığı fonlar ile Avrupa Birliği'nin farklı sebeplerle ilişki kurduğu ülkelere sağladığı mali destekleri kapsayan fonlardır. Avrupa Sosyal Fonu da 1961 yılında yapısal işsizliğe karşı mücadele etmek, işçilere mesleki eğitim olanakları sunmak, işsizlere gelir sağlamak, istihdamı arttırmak ve istikrarı sürdürmek gibi amaçlarla oluşturulmuştur. Türkiye Topluluk ile 1963'te imzalamış olduğu Ankara Antlaşması'ndan bu yana, öteki aday ülkeler gibi Avrupa Birliği'nin sağladığı mali desteklerden faydalanmaktadır.

Bu çalışmanın amacı 1963'ten günümüze dek geçen sürede Avrupa Sosyal Fonu'nun Türkiye Hukuku çerçevesinde kurumsal perspektiften Türkiye'ye sağlamış olduğu mali yardımları ve mali araçları ele almak ve incelemektir. Çalışmanın önemi, Birliğin sağladığı mali yardımlar, Türkiye'nin Toplulukla arasında ortaklık ilişkisinden kaynaklanan sorumluluklarını yerine getirebilmesi açısından ve Türkiye'nin sosyal kalkınmasına destek olması bakımından önem taşımaktadır.

Çalışmada nitel analiz yöntemi kullanılmış, çalışmanın kapsamında Avrupa Sosyal Politikası'nın hukuksal çerçevesi ve tarihsel süreci göz önünde bulundurularak Avrupa Sosyal Fonu'na ve Fon'dan yaralanma alanlarına değinilmiş, tarihsel perspektiften Türkiye-Avrupa Birliği ilişkileri değerlendirilmiş, süreç içinde Türkiye'ye sağlanan mali yardımlar ve bu yardımların kapsamında yer alan konular değerlendirilmiştir.

1. AB Sosyal Politikasının Hukuksal Çerçevesi ve Tarihsel Süreci

Uluslararası kuruluşlarda kurucu antlaşmalar/metinler temel metin özelliği taşımaktadır. Avrupa'nın entegrasyonunda birden çok oluşum ya da kurucu metin bulunmaktadır. Kurucu antlaşmalar süreç içinde revize edilerek kurumsal yapı yeniden şekillendirilmiştir.[1] Bu bağlamda, Avrupa Birliği'nin (AB) sosyal politikaları da süreç içinde oluşturulmuştur.

AB Hukukunun kaynakları dört gruptan oluşur. Birincil Hukuk Kaynakları: Kurucu Antlaşmalar, bu grubun içinde yer alır ve bu antlaşmalarda süreç içinde değişiklik yapan antlaşmalar, sektörel değişikliklerle ilgili bütünleyici antlaşmalar, üye ülkelerin Topluluğa/Birliğe katılım antlaşmaları, bunların ekleri ve protokolleri *''hukukun genel ilkeleri''* ve *''uluslararası antlaşmalar''* birincil hukuk kaynaklarını oluşturur.[2]

İkincil Hukuk Kaynakları: Topluluk/Birlik organlarınca oluşturulan hukuktur. Onların hukuksal tasarrufları olup *''organ hukuku''* veya *''organlarca oluşturulan hukuk''* diye de adlandırılır. Bunlar, topluluk tüzükleri, direktifler/yönergeler, kararlar, tavsiye ve görüşlerdir.[3]

Sözleşmesel Kaynaklar: Sosyal Politika Antlaşmasıyla gündemde yer alan ve Avrupa çapında işçi ve işveren örgütlerince

[1] Ercüment Tezcan, ''Başlangıçtan Günümüze Avrupa Birliği Kurumları,''Hayat Yayınları, İstanbul, 2013, s. 21.

[2] Ayşen Tokol ve Alper Yusuf, ''Sosyal Politika,'' 10. Baskı, Dora Yayıncılık, Bursa, 2019, s. 105.

[3] Ünal Tekinalp, ''Topluluk Hukuku Kaynakları ve Özellikleri,'' Avrupa Birliği Hukuku (ed.) Gülören Tekinalp, Ünal Tekinalp ve diğ. 1. Baskı, BETA Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul 1997, s. 54.

imzalanmış olan *''Çerçeve Antlaşmalar''* ve sözleşmeye dayanan ilişkiler neticesinde oluşturulmuş*''Sözleşmesel Kaynaklar'dır.''* Bunlar: 1995'te imzalanmış olup, 2009'da revize edilen *''Ebeveyn İzni,''* 1997 tarihli *''Kısmi Süreli Çalışma,''* gibi çerçeve antlaşmalarıdır. Konsey'in aldığı kararla direktif/yönerge şekline getirilmiştir. Bunların dışında, Avrupa çapında işçi ve işveren kuruluşlarınca 2002'de *''Tele Çalışma,''* 2004'te *''Çalışmaya Bağlı Stres,''* 2007'de *''Çalışmada Şiddet ve Taciz,''* 2010'da *''Sosyal İçerme''* şeklinde imzalanmış olan Çerçeve Antlaşmaları ise yönergeye dönüştürülmemiş üye devletlere has *''usul ve yöntemlerle''* uygulamaya konulmuş olan hukuksal kaynaklardır.[4]

Sosyal politikalar, kişilerin yaşam ve çalışma koşullarını düzenlemeye yönelik önlemler ve gayretlerin bütünü olarak algılanmalıdır. AB, gelişim aşamasında bazı süreçlerden geçmiştir. İlk aşama, Topluluğun kuruluşundan 1972'ye dek olan ve sosyal politikaların mühim ölçüde ekonomi politikalarının etkisinde kaldığı süreçtir. Topluluğun kuruluş amacındaki esas fikir sosyal topluluk değil, ekonomik bir Birlik kurmaktır. AKÇT'nin 68. mad. üye ülkelerdeki sosyal hizmetler ve ücretler kural gereği anlaşma kapsamı dışında bırakılmıştır (Spaak Raporu). Alman delegeler, ekonomik düzenlemelerin uyumlu hale getirilmesiyle, sosyal politikaların da aynı doğrultuda ilerleyebileceği ve sosyal harcamaların rekabeti etkilemeyeceği görüşündeydi. Fakat, Fransız delegasyonu aynı görüşte değildi. Bu sebeple anlaşmaya sosyal politikayla ilgili başlık konulmasında ısrarcıydı. AET Antlaşması'nın 117-128. maddeleri arasında sosyal politikaya yer verilmiştir. Fakat, kadın-erkek eşitliği

[4]Tokol ve Alper, a.g.e. s. 105.

konusu hariç Topluluğa, ulusal nitelikli sosyal politikaların koordinasyonunu sağlama görevi verilmemiştir.[5]

1970'li yıllarda Avrupa Sosyal Fonu uygulamalarında bazı değişikliklere gidilmiş, Fonun öncelikleri üye ülkelerin tercihleri yerine Topluluğun amaçlarına ulaşmak için yeniden düzenlenmiştir. 1970'ler Avrupa'da işsizliğin tırmandığı dönemdir. İşsizlik 1980'lerde daha da artmış % 10'lara yükselmiş ve yayılmıştır.[6] 1986'da Avrupa Tek Senedi kabul edilinceye dek geçen dönem ikinci aşamadır. Yapılan faaliyet programlarının odağında çalışma ve yaşam şartlarının iyileştirilmesi, işsizlikle mücadele, sosyal tarafların ekonomi ve sosyal politikalarında karar alma aşamalarına katılım konu edilmiş ve Avrupa Tek Senedi ile yeni bir sürece girilmiştir.[7]

1980'li yıllar Keynesyen iktisat politikalarından vazgeçildiği yıllardır. Bu yalnızca makro ekonomi politikalarının tamamen çöküşü değil, bunun yanı sıra ulus devlete dayandırılan bir politikanın da yetersizliğini ortaya koymuş, ulus devletler sosyal refah politikalarında Tek Senet ile tek aktör olma özelliğini yitirmiştir.[8] Sosyal politikaların gelişim sürecinde atılan önemli bir adım olan, İngiltere haricinde 11 üye ülke tarafından 1989'da Avrupa Sosyal Şartı kabul edilmiştir.[9] Sosyal Şart'ta üye ülkelere, belirlenmiş bir modeli uygulamak gibi bir kural getirilmemiştir. Her üye ülke kendi ülkesinin sosyo-ekonomik

[5] Yeşim. M. Atamer, ''Sosyal Politika,'' Avrupa Birliği Hukuku (ed.) Gülören Tekinalp, Ünal Tekinalp ve diğ. 1. Baskı, BETA Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1997, s. 500.

[6] Meryem Koray, ''Avrupa Toplum Modeli,'' 2. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2005, s.275.

[7] Atamer, a.g.e. s. 501.

[8] Aziz Çelik, ''AB Sosyal Politikası, Uyum Sürecinin Uyumsuz Alanı,'' 4. Baskı, Kitap Yayınevi, İstanbul, 2013, s. 92-93.

[9] Mesut Gülmez, ''Avrupa Birliği ve Sosyal Politika,'' 2. Baskı, Hatipoğlu Yayınevi, Ankara, 2008, s. 201.

koşullarına uygun bir modeli uygulamakta özgürdür. Ancak ulusal sistemler içerisinde olması gerekli birtakım sosyal standartlar mevcuttur.[10] Şartta, Topluluk vatandaşlarının temel hakları belirlenmiştir. Bunlar: Herhangi bir üye ülkede çalışma, daha iyi yaşam olanaklarına ve çalışma koşullarına sahip olma hakkı, adil bir ücret, örgütlenme ve toplu pazarlık hakkı, alakalı olduğu üye ülkelerdeki yürürlükteki mevzuata göre, sosyal güvenlik hakkı, kadınların ve erkeklerin eşit işleme tabi olması, mesleki eğitim, bilgilendirme, danışma, katılım hakkı, çocukların ve gençlerin korunması, işyerlerinde sağlık ve güvenliğin korunması, özürlüler için, sosyal ve mesleki uyumlarının sağlanması hakkı ve yaşlılar için emeklilik sonrasında düzgün yaşam standartlarına sahip olma hakları gibi haklardır.[11]

Maastricht Antlaşması (1992) ile Topluluğun karar alma aşamaları ulusal düzeyden ulusüstü düzeye çıkartılmıştır.[12] Antlaşmanın ekinde yer alan Sosyal Politikaya İlişkin Protokol'e dayandırılmış olan anlaşmada ise sosyal politika hükümlerinin çerçevesi genişletilmiştir. 1994'te Beyaz Kitap ile Avrupa sosyal modeli esasen demokrasi, sosyal refah, fırsat eşitliği, bireysel haklar gibi konulara yer vermiştir.[13]

Amsterdam Antlaşması'nın (1999) yürürlüğe girmesiyle, AB'nin diğer kurucu antlaşmalarından farklı olarak, bir üye ülke antlaşmanın ilkelerini ihlal ettiğinde Bakanlar Konseyi (BK) kararıyla antlaşmadan kaynaklanan haklarının bir kısmının kullanılması

[10] Rıdvan Karluk, ''Avrupa Birliği ve Türkiye,'' 4. Baskı, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Yayını, İstanbul, 1996, s. 331.

[11] İrfan, K. Ülger, ''Avrupa Birliği Rehperi,'' 2. Baskı, Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 2015, s. 148.

[12] Çelik, a.g.e. s. 92-93.

[13]Ülger, a.g.e. s. 148-149.

kısıtlanabilecektir.[14] Bu antlaşma ile sosyal politikanın sınırları, işyerleri, çalışma yaşamı, aile yardımları ve sosyal yardımlar, yaşlı bakımı ve korunması, önleyici sağlık hizmetleri gibi konularla antlaşmanın sahası genişletilmiştir.[15] Maastricht ve Amsterdam Antlaşmaları ile sosyal diyolog Birlik Antlaşması'nın mütememmim cüzu haline getirilmiş ve sosyal tarafların kendi aralarında yapmış oldukları antlaşmaları, AB hukukuyla bütünleştirme yolunu açmıştır.[16]

2000 yılında Lizbon Doruğu'nda Açık Koordinasyon Yöntemi resmi olarak gündeme getirilmiştir. Üye ülkelerin gayretlerinin karşılaştırılması ve birbirlerinin deneyimlerinden yararlanmalarına imkânı sağlayan hedeflere ulaşılması için kaydedilen gelişmelerin denetimine dayandırılmıştır.[17] Zirve toplantısında, daha nitelikli işler geliştirmek ve daha fazla sosyal uyumun sağlanması amacıyla Lizbon Stratejisi diye nitelendirilen on senelik bir strateji oluşturulmuştur.[18]

Nice Antlaşması'nda onaylanan (2003'te yürürlüğe girdi). Temel hak ve özgürlükleri düzenleyen AB Temel Haklar Şartı, sosyal politikayla alakalı mevcut durumu muhafaza etmekle birlikte bazı yenilikler getirmiş, sosyal haklara detaylı bir biçimde yer ayırmıştır.[19] Sosyal statünün denetimi, bilgi alış verişinin arttırılması, rapor ve

[14] Uğur Özgöker, ve Güney, F. Batı, ''Batı Uygarlığının Gelişimi ve Türkiye-AB İlişkileri, 1. Baskı, Yeniyüzyıl Yayınları, İstanbul, 2018, s. 77.

[15] Ülger, a.g.e. s. 149.

[16] Koray, a.g.e. s. 279.

[17] Pete Alcock, Margaret May ve Karen Rowlingson, ''Sosyal Politika, Kuramlar ve Uygulamalar,'' Siyasal Kitabevi, Ankara, 2011, s. 383.

[18] Çelik, a.g.e. s.130.

[19] Çelik, a.g.e. s. 109.

görüşler oluşturulması maksadıyla bir Koruma Komitesi Kurulması ve Komitenin etkinliğinin güçlendirilmesine karar verilmiştir.[20]

2004 yılında hazırlanan Anayasa tasarısı, Hollanda ve Fransa'daki halk oylamalarında reddedilmiş ve daha sonra Reform Antlaşması olarak nitelendirilen kısa bir metin oluşturulmuştur. Bahsedilen metin Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'nde 13 Aralık 2007'de Lizbon Antlaşması ile kabul edilmiştir. Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı, Lizbon Antlaşması ile hukuki bakımdan bağlayıcı olan, birincil hukuk normu durumuna getirilmiş; fakat anlaşma metninde Şart'a yer verilmemiştir. Şart'ın bağlayıcı nitelik kazanmasına Avrupa sendikaları ihtiyatlı bir iyimserlikle yaklaşmıştır.[21]

Şart'ta, herkesin yasalar önünde eşitliğinden söz edilmektedir. Her alanda çalışmada, ücretlerde, kadın-erkek eşitliğinde, istihdamda eşitlikten, dil, din ve kültürel farklılıklara saygı duyulmasından bahsedilmektedir. 21/1 mad. ırk, dil, din, cinsiyet, etnik köken ya da siyasi görüş, inanç, yaş, mülkiyet, azınlık durumu, özürlülük, doğum vb. ayrımcılıklar yasaklanmaktadır. Yine Şart'ın, 34/2. mad. AB'de yasal biçimde ikamet edenler ile çalışmakta olan herkesin, sosyal güvenlikten ve sosyal yardımlardan faydalanacağı belirtilmektedir.[22]

Genel bir hukuki çerçeve çizdikten sonra sonuç olarak, esasen Avrupa Birliği'nin sosyal politikalarının başarılı olabilmesi, ulusal seviyede yönetimlerin başarısıyla ilgilidir. Süreç içinde artan üye sayısı ise sosyal politikaları sıkıntıya düşürmektedir.[23] *''AB sıklıkla ulusal*

[20] Alcock, May ve diğ. a.g.e. s. 383.

[21]Çelik, a.g.e. s. 131.

[22]Selçuk Demirbulak, 2011-b: 86. ''Avrupa Birliği Hukuku ve Haklarımız,'' Türkiye Barolar Birliği Yayını: 193, 1. Baskı, Ankara.

[23]Ülger, a.g.e. s.149.

sistemlerle rekabet içine girmekte olan çok geniş çeşitlilikle çok katmanlı ve parçalı politika oluşturan kurum ve araçlara sahiptir.'' Bu nedenle Avrupa politikalarının yapım aşamaları kazanılmış olan hakları karşılıklı tavizleri de kapsayan kompleks bir pazarlık ve uzlaşma aşamasından oluşmaktadır. Sosyal düzeydeki gelişmeler iç çekişmeler sebebiyle yatsınamaz biçimde yavaşlamış olsa bile, AB yetkilerini ve otoritesini süreç içinde yaygınlaştırmıştır.[24]

2. Avrupa Sosyal Fonu

AB üye devletler arasında farklı sebeplerden meydana gelen sosyo-ekonomik farklılıkların azaltılmasını hedeflemektedir. Üye devletlerin ekonomik, sosyal gelişmelerine katkı yapmak ve ülkeler arasında entegrasyonu gerçekleştirmek maksadıyla yapısal fonlar diye nitelendirilen mali araçlar ile üyelerine kaynak aktarmaktadır. Benzer şekilde AB, gelecek için Birliğe aday ya da potansiyel aday üyelerin sosyo-ekonomik gelişmelerine katkı yapmak maksadıyla bu ülkelere de mali yardım yapmaktadır.[25]

Sosyal Fon, Bölgesel Kalkınma ve Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonları ile birlikte Topluluğun yapısal fonlarından biridir. 1961 yılında kurulmuş olup, 1970'lerdeki petrol krizinden itibaren etkinlik kazanmıştır.[26]

Avrupa Sosyal Fonu (ASF), AET'yi kuran Roma Antlaşması'yla oluşturulmuş mali araçlar arasındadır. Antlaşmanın 123. maddesinde, *''Ortak pazar içinde işçiler için istihdam imkanlarını*

[24] Alcock, May ve diğ. a.g.e. s. 383.

[25] IKV, https://www.ikv.org.tr/ikv.asp?ust_id=5&id=1292 (E.T. 01.05.2019).

[26] Selçuk Demirbulak, ''Avrupa Birliği Hukuku ve Ekonomi Politikası Çerçevesinde Müzakereler, Türkiye Barolar Birliği Yayını: 193, 1. Baskı, Ankara, 2011-a: s.113.

iyileştirmek ve bu suretle yaşam standardının yükselmesine katkıda bulunmak amacıyla, aşağıda belirlenen hükümlere göre bir Avrupa Sosyal Fonu kurulur. Bu fonun görevi Topluluk içinde istihdamı kolaylaştırmak ve işçilerin coğrafi ve mesleki hareketlerini arttırmaktır'' diyerek, Fonun kuruluşuna ve görevlerine yer vermiştir. Fonun yönetimi Roma Antlaşması'nın 124. maddesine göre Komisyon'a verilmiştir. Komisyon kendisine verilen vazifeyi yerine getirirken, bir *''Komisyon üyesinin başkanlığında, hükümetler, sendikalar ve işveren kuruluşları temsilcilerinden oluşan bir komitenin yardımı ile yapacaktır.''* Antlaşmada, Fonun nasıl çalışacağı ve çalışma koşulları konusunda detaylı açıklamalar yer almıştır.[27]

1987'de yürürlüğe konulan Avrupa Tek Senedi (ATS) ile Avrupa Toplulukları kuran Antlaşmalar, ilk defa geniş ölçüde tadilat geçirmiştir.[28] Tek Senedin getirdiği yeni düzenlemeler, Avrupa Yatırım Bankası ile yapısal fonlarla beraber Sosyal Fon ekonomik işbirliğini güçlendirmek için üretim faktörlerinden olan emeğin, teknolojik gelişmeler neticesinde dışlanmaması ve hizmetiçi eğitim ve mesleki eğitim verilmesini sağlamak, işgücünün dinamizmini korumak amacıyla kurulmuştur. İşçilere yönelik iç pazardaki istihdam imkanlarını geliştirmek ve artan yaşam standardına katkı yapmak Fonun esas amacıdır. Genç işgücünün çalışma yaşamına katılması ve işsizliğin önlenmesi de amaçları arasındadır.[29]

[27] AB İle İlişkiler Genel Müdürlüğü, ''Avrupa Birliği Bütçesi-Fonları ve Türkiye'nin Tam Üyeliği,'' Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Ankara, 1998, s. 73.

http://www.sbb.gov.tr/wpcontent/uploads/2018/11/Avrupa_Birligi_Butcesi_Fonlari_ve_Turkiyenin_Tam_Uyeligi.pdf / (E.T. 29.04.2019).

[28]İktisadi Kalkınma Vakfı, ''Avrupa Birliği Türkiye Kavramlar Sözlüğü, İKV Yayınları: 157, İstanbul, 1999, s. 24.

[29]Demirbulak, a.g.e. 2011-a: s.113.

Avrupa Sosyal Fonu ile ilgili çeşitli zamanlarda düzelemelere gidilmiştir. Ülkelerin deneyimleri ve talepleri doğrultusunda ilk düzenleme 1993 yılında yapılmıştır. Bahsedilen düzenlemede Fon kaynaklarından yararlanmada Topluluğun belirlediği kriterler (1, 2, 3, 4, 5b, 6 kriterleri) dikkate alınacak ve projelerde şu özellikler göz önünde bulundurulacaktır:

1. Koşul, uzun süre işsiz kalmış olanların mesleki bütünleşmelerine yönelik çalışmalar, mesleki eğitim, çalışma dışında kalmış olanların entegre olmalarına destek vermeye yönelik çalışmalar, belli bir süre çalışma ortamından uzak kalmış olanların tekrar çalışma ortamına dönmelerine kolaylık sağlayacak faaliyetler ile erkek ve kadınlar arasında fırsat eşitliğini geliştirmeye dönük faaliyetlerdir.

2. Koşul, küçük ve orta ölçekli işletmelerin gereksinimlerini karşılamak üzere endüstriyel değişiklikler ve üretim sistemlerinde yaşanan değişiklikler sebebiyle işsizlik tehtidine maruz kalan erkek ve kadın işçilerin uyum sağlamalarını kolaylaylaştırmaya yönelik faaliyetlerdir.

3. Koşul, 1, 2 ve 5(b) kapsamında yer alan bölgelerde, özellikle kadın ve erkek işçiler için süreklilik gösteren, eğitim ve yönlendirme vasıtasıyla istihdamın arttırılmasına ve istihdamda istikrarın sağlanmasına yönelik faaliyetlerdir.

4. Koşul, 1. kapsamdaki bölgelerde eğitimci, öğretmen, ve idari çalışanların eğitim ve öğretimlerini kuvvetlendiren ve geliştiren faaliyetler ile kamuda çalışanların eğitimine yönelik faaliyetlerdir. Görüldüğü gibi ASF, faaliyet sahalarında önemli ölçüde doğrudan ya

da dolaylı şekilde istihdama ve istihdam sağlayan faaliyetlere odaklanmıştır.[30]

3. Avrupa Sosyal Fonu'ndan Yararlanma Alanları

Ekonomik Değişim ve Yeniden Yapılanma, Güvenceli Esneklik, İstihdam ve Sosyal İçerme, Eğitim ve Öğretim, Kadınların İşgücü Piyasasına Katılımı, Ayrımcılıkla Mücadele, Ortak Çalışma, Kamu Hizmetlerinin İyileştirilmesi, Uluslararası Projeler ve Ağlar, Yenilikçi Faaliyetler gibi alanları kapsamaktadır.[31]

4. Tarihsel Perspektiften Avrupa Birliği-Türkiye İlişkileri

AB-Türkiye ilişkileri, 31.07.1959 tarihinde Türkiye'nin AET'ye ortaklık başvurusuyla başlamış, görüşmelerin olumlu sonuçlanmasıyla, 12.09.1963'te AB-Türkiye arasında ortaklık kuran Ankara Antlaşması imzalanmıştır.[32] Antlaşma 01.12.1964'te yürürlüğe girmiş, Türkiye ile AET arasında Gümrük Biriliği'nin (GB) kurulmasıyla Türkiye'nin tam üyeliğe geçmesi öngörülmüştür. 1970'te hazırlık döneminin tamamlanmasıyla, GB ile sonuçlandırılması düşünülen geçiş dönemi başlamıştır. Geçiş döneminde elde edilen hedefleri birleştiren Katma Protokol imzalanmış, 1973 yılında yürürlüğe girmiştir.[33]

Katma Protokol istisna durumlar haricinde 12 yıl süreyle Geçiş Döneminin esaslarını çiziyordu. İlkesel olarak sanayi ürünleri için GB

[30] AB İle İlişkiler Genel Müdürlüğü, a.g.e. s. 77-78.

[31] Zeynep Yalgın, Zeynep, Avrupa Sosyal Fonu ve Türkiye'nin Yararlanma Durumu, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Avrupa Birliği ve Uluslararası Ekonomik İlişkiler (Ekonomi-Maliye) Anabilim Dalı, 2009, s. 91.

[32] İlhan Tekeli ve Selim İlkin, ''Türkiye ve Avrupa Topluluğu –I- Ulus Devletini Aşma Çabasındaki Avrupa'ya Türkiye'nin Yaklaşımı, 1. Baskı, Ümit Yayıncılık, Ankara, 1993, s. 127.

[33] Serdar M. Palabıyık ve Ali Yıldız, ''Avrupa Birliği,'' ODTÜ Yayıncılık, Ankara, T.Y. s. 74.

12 yıldır. Fakat istisna olan Protokolün 3 nolu ekinin listesinde sayılan sanayi ürünleri ile ilgili gümrük vergilerinin 22 yıllık sürede kaldırılması belirtiliyordu. Tarım ürünlerine yönelik GB'nin sağlanması 22 sene sonrasına bırakılmıştı.[34]

1976 yılı Türkiye açısından yeniden kritik dönemin başlangıcıdır. Türk işçilerinin serbest dolaşımıyla ilgili tedbirler alınmış; fakat gümrük indirimleriyle ilgili teklifler söz konusu edilmeyince, Türkiye 1976'da tek yanlı aldığı kararla yükümlülüklerini dondurmuştur. Bu dönemde AET ile yaşanan olumsuz gelişmeler esasen bir anlamda Türkiye'deki siyasi istikrarsızlıktan kaynaklanıyordu. 1978-1979 arası dönemde de sıkıntılar sürmüştür. 12 Eylül 1980'de Türkiye'de 20 yıl aradan sonra ikinci kez askeri darbe yaşamış, Toplulukla ilişkiler 6 sene yeniden duraklama sürecine girmiştir. Konsey'in yaptığı açıklamaya göre ilişkilerin kesintiye uğramayacağı ve Türkiye'ye süre tanınacağı belirtilmiştir. Avrupa Parlamentosu da (AP) sert bir açıklama yapmış, demokrasiye kesin bir dönüş yapılması için Türkiye'den takvim vermesini istemiştir. Aralık 1981 olarak demokrasiye dönüş tarihi verilmiş, 13 Ekim 1983'te gerçekleşecek olan genel seçimler için alınan karar demokratik sayılmış; ancak ilişkiler Balfe Raporu ile dondurulmuştur.[35]

1986 Eylül'ünde Türkiye-AET Ortaklık Konseyi'nin tekrar bir araya gelmesiyle ilişkiler canlanmış, 17 Nisan 1987'de Türkiye AT'ye tam üyelik başvurusu yapmıştır. Bu başvuru, Ankara Antlaşması kapsamında değil AT'nin kurucu antlaşması olan Roma Antlaşması'nın 237. mad. kapsamında yapılmıştır. Avrupa Komisyonu 5 Şubat 1990'da

[34]Rıdvan Karluk,''Avrupa Birliği ve Türkiye İlişkileri: Bir Çıkmaz Sokak,'' 1. Baskı, BETA Yayınları, İstanbul, 2013, s. 54.

[35]Özgöker ve Batı, a.g.e. s. 92.

görüşünü açıklamış, Konsey de bu görüşü benimsemiştir. Bu görüşe göre, Türkiye'nin tam üyeliğe ehil olduğu belirtilmiş ve ikili ilişkilerin geliştirilmesine vurgu yapılmıştır. Fakat AT'nun kendi içindeki reformları gerçekleştirmeden yeni bir üyenin alınmayacağı, Türkiye'nin de ekonomik, politik ve sosyal alanlardaki gelişmeleri tamamlanmadan tam üyelik müzakerelerinin başlatılmacağı açıklanmıştır. 1993 yılına gelindiğinde tam üyelik hedefiyle, AB Ortaklık Konseyi ve Türkiye arasında GB için yeniden görüşmeler başlatılmıştır.[36]

6 Mart 1995'te Türkiye, AB üyesi olmadan GB belgesini imzalamış, Batı kapitalizminin (ve ülkelerinin) denetimi altına girmiştir. Türkiye iktisadi, ticari ve siyasi niteliği de olan bu belgeyi imzalayarak egemenlik haklarını önemli ölçüde tek yanlı olarak, AB kurumlarına devretmiştir. Bu Antlaşma ile bundan sonra Türkiye'nin kendi ulusal dış ticaret politikası olamayacaktır.[37] 1997 tarihli Lügsemburg Zirvesi'nde AB'ye başvuru yapan 13 ülke arasından yalnızca Türkiye dışlanmış, öteki ülkelerle tam üyelik müzakereleri açılmış, Türkiye aday ülke statüsünde bırakılmıştır. Türkiye GB'ni gerçekleştirerek, uzunca bir yol katetmiş, ekonomik entegrasyon konusunda, mali destek almadan mühim bir yere ulaşmış ne var ki kabul edilemez bir haksızlığa maruz bırakılmıştır.[38]

AB, Aralık 1999'daki Helsinki Zirvesi'nde, 5 Merkezi Doğu Avrupa ülkesi ve Malta ile üyelik görüşmelerini başlatmış, Türkiye'ye aday ülke statüsü tanınmıştır. Aralık 2000 Nice Zirvesi'nde, 12 aday

[36]Palabıyık ve Yıldız, a.g.e. s.74.

[37] Erol Manisalı, ''Avrupa Çıkmazı,'' 3. Baskı, Otopsi Yayınevi, İstanbul, 2001, s. 150.

[38] Rıdvan Karluk,''Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri: 16-17 Mart Sempozyum Bildirileri, Soru ve Cevapları,'' (ed.) Mustafa Kahramanyol, Ankara Ofset, Ankara, 2001, s. 33.

ülke de göz önünde bulundurularak AB'nin kurumlarının yapısı yeniden dizayn edilmiş, Helsinki Zirvesi'nde 13. aday kabul edilmiş olan Türkiye bu zirvede yine göz ardı edilmiştir.[39]

Türkiye'de reform heyecanı ve azmi 1999-2005 arasında zayıflamış AB-Türkiye ilişkilerinde ciddi sıkıntılar ortaya çıkmıştır. Türkiye'nin AB'ye tam üyeliği tartışmaya açılmış, aynı dönemde AB ülkelerinde kimlik siyasetini ön plana çıkartan Avrupalılık söylemleri ve artan muhafazakar yönetimler, Türkiye'nin üyeliği konusu üzerinden yaptıkları siyasi propagandalar ilişkilerde ciddi anlamda gerilimlere neden olmuştur. 25 üyeye ulaşan AB hükümetlerinin bir bölümü, Türkiye için *''imtiyazlı ortaklık''* gibi alternatifleri dillendirmeye başlamışlardır.

2004'teki genişleme nedeniyle 29 Temmuz 2005'te Ankara Antlaşması'na yeni üyeleri de kapsayacak şekilde bir Ek Protokol imzalanmış, akabinde Türkiye, Ek Protokün Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'ni tanıdığı anlamına gelmeyeceğini ve adada nihai bir çözüm sağlanıncaya dek Kıbrıs'la ilgili bir değişikliğin söz konusu olmadığını belirtmiştir. AB, Türkiye'nin yayınlamış olduğu deklarasyona tepki göstermiş, bu açıklamanın bağlayıcı olmadığını vurgulamıştır. Aralık 2006'da Konsey aldığı bir kararda deniz ve hava limanlarının Kıbrıs bandralı araçlara açılmadığı takdirde 8 faslın müzakereye açılmayacağını, açılan fasılların da geçici olarak kapatılmayacağını belirtmiştir.[40]

[39]Nurettin Bilici, ''Avrupa Birliği ve Türkiye,'' 5. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2012, s. 73.

[40]Belgin Akçay ve Sinem A. Açıkmeşe, ''Yarım Asrın Ardından Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri,'' 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2017, s. 37.

2009 yılında Konsey sekiz faslın açılmamasıyla ilgili kararını yeniden değerlendirmiş ve GKRY toplantı esnasında Türkiye'ye yaptırım uygulanmasını istemiş, fakat bu talebi diğer üye ülkeler kabul etmemiştir. Sonuç olarak, GKRY tek yanlı bir deklarasyonla altı faslı engelleyeceğini belirtmiştir.[41] 5 Kasım 2013 tarihli Brüksel Zirvesi'nde 22 faslın açılması hakkında karar verilmiş, üç buçuk yıllık aradan sonra ilk kez bir fasıl müzakereye açılmıştır. 14.12.2015 tarihli *''ekonomik ve para politikası faslı''* en son açılan fasıl olmuştur. AB-Türkiye ilişkilerinde yarım asrı aşan sürede bir ileri iki geri, pek çok sancılı dönem yaşanmış, Türkiye'nin üyeliği konusunda isteksizliğe sebep olan tartışmalar olmuştur.[42]

AB-Türkiye ilişkilerinde Ankara Antlaşması'ndan günümüze dek geçen sürede öngörülen hedeflere kesin olarak ulaşılamamıştır. 1996 yılında Türkiye'nin GB'ye kabulüyle mevcut bulunan ortaklık ilişkisinin mali ve düzenleyici alanlarında Türkiye AB'nin oldukça gerisinde kalmıştır. Bu ortaklık ilişkisi kapsamında Türkiye'nin yararına olması gereken bazı konularda örneğin mali yardım sağlanması, işgücünün serbest dolaşımı vb. başlıklar ekonomik ve politik nedenlerle AB tarafından hayata geçirilmemiştir. AB ve Türkiye arasında son senelerde ilişkilerde bir durgunluk söz konusudur.[43]

5. Türkiye-Avrupa Birliği Karma İstişare Komitesi

Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi'nin öncülüğünde Ankara Antlaşması'nın 27. maddesine dayanılarak 1995 Kasım'ında kurulan Türkiye-Avrupa Birliği Karma İstişare Komitesi Türkiye ve

[41]Ülger, a.g.e. s. 204-205.

[42]Akçay ve Açıkmeşe, a.g.e. s. 37.

[43]Özgöker ve Batı, a.g.e. s. 92.

AB arasında işbirliğini pekiştirmek ve ekonomik-sosyal diyaloğun kurumsallaşması maksadıyla oluşturulmuş bir komitedir. Ankara Antlaşması 27. Mad.'de Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu arasında sosyal ve ekonomik sahada işbirliği ve etkileşimde kolaylık sağlanması amaçlanmaktadır. Karma İstişare Komitesi, Avrupa Ekonomik Sosyal Komitesi'nden 18, Türkiye ise farklı sosyal ve ekonomik menfaat guplarının temsilcilerinden 18 üyesiyle katılmakta ve toplamda 36 üyeden oluşmaktadır. Karma İstişare Komitesi toplantıları yılda iki defa yapılmaktadır. Yapısını çalışanlar, işverenler ve öteki gruplar olmak üzere üç ayrı grup oluşturmaktadır. Karma İstişare Komitesi'nin işverenler grubunu TOBB-TİSK; çalışanlar grubunu Türk-iş, Kamu-Sen ve Hak-İş temsil etmektedir.[44]

6. AB Temel Metinleri - Sosyal Politika ve Türkiye

Avrupa Birliği başlıca temel metinleri arasında, Ankara Antlaşması ve Katma Protokol, Gümrük Birliği Antlaşması, Katılım Ortaklık Belgeleri, Müzakere Çerçeve Belgesi, Ulusal Programlar ve İlerleme Raporları yer alır. Asıl ortaklık belgelerinden biri olan Ankara Antlaşması ve Katma Protokol'ün sosyal politikalar bakımından mühim tarafı yalnızca malların serbest dolaşımıyla ilgili olmayıp, hizmetlerin, sermayenin ve işgücünün de serbest dolaşımını kapsamasıdır. Türkiye ve AB arasında 6 Mart 1995 tarihinde Gümrük Birliği Antlaşması imzalanmış olsa da işçilerin serbest dolaşımı gerçekleşmemiştir.

Katılım Ortaklık Belgeleri (KOB): AB'nin Kopenhag Kriterleri çerçevesinde, yükümlülükleri ve öncelikleriyle alakalı belgelerdir.

[44]Çelik, a.g.e. s. 206.

Bunlar 2001, 2003, 2006 ve 2008 tarihli dört belgedir. Kapsamında sosyal politikayla ilgili sendikal hakların güvencesinin ve sosyal diyaloğun sağlanması, çocuk işçiliğiyle mücadele, iş sağlığı ve güvenliği, ayrımcılıkla mücadele ve eşit muamele, sosyal güvenlik gibi hükümleri içerir.[45]

Ulusal Program (UP): Aday ülkenin Katılım Ortaklığı Belgesi, göz önünde bulundurularak AB müktesebatının ülkenin ulusal hukukuna uygun ne kadar sürede ve hangi hukuki araçlar kullanılarak aktarılacağını belirten belgedir.[46] 2001, 2003 ve 2008 tarihli üç ulusal program mevcuttur. Ulusal programlarda sosyal politikayla alakalı konular 2008'deki programa dek 13. ve 2008 yılındaki programla beraber 19. başlıkta değerlendirilmiştir. Bunların içeriği de katılım ortaklığı belgelerindeki konulara benzemektedir.[47]

İlerleme Raporları: Komisyon, aday ülkelerin Avrupa Birliği ilke ve mevzuatı hakkında kaydettikleri ilerlemelerini, adayların durumlarını her sene Konsey'e raporlayarak sunmaktadır. Bu düzenli belgeler, ilerleme raporları olarak adlandırılmaktadır.[48] Türkiye için 1998'den beri ilerleme raporları yayınlamaktadır. Raporda sosyal politikayla ilgi vurgulanan konular: İş sağlığı ve güvenliği, ayrımcılıkla mücadele, eşit muamele, kadın-erkek arasında eşit muamele, sosyal içerme ve sosyal koruma, istihdam, sosyal diyalog başlıkları ele alınmaktadır.

[45]Enes M. Kayagil,''Türkiye-AB Müzakere Sürecinde Sosyal Politikada Yaşanan Gelişmeler,'' Çalışma Dünyası Dergisi, Labour Wold, Sayı. 2. 2015, ss. 34-58.

[46]Çelik, a.g.e. s. 207.

[47]Kayagil, a.g.e. s. 34-58.

[48]Çelik, a.g.e. s. 207.

Müzakere Çerçeve Belgeleri: Müzakere fasıllarının nelerden oluştuğunu, hangi koşullar altında, nasıl yürütüleceğini açıklayan belgelerdir. 3 Ekim 2005 tarihinde Türkiye'nin Müzakere Çerçeve Belgesi açıklanmıştır.[49]

7. AB-Türkiye Arasında Mali İşbirliği ve Mali Yardım Araçları

Helsinki Zirvesi'nde (1999) Türkiye'nin AB üyeliği adaylığının resmi olarak teyidiyle Türkiye, diğer dört aday ülke (Makedonya, Karadağ, İzlanda, Sırbistan) ve 3 potansiyel aday ülke (Kosova, Arnavutluk, Bosna-Hersek) ile beraber mali yardımlardan faydalanmaktadır. Aday veya potansiyel aday devletlerin AB standartlarına uyumunu pekiştirmek amacıyla yapılması gereken ekonomik, politik, kanuni ve idari reformlar için mali kaynak sağlayan bahsi geçen yardımlar, ülkelerin ihtiyaçlarına uygun hazırlanmış olan proje ve programlar çerçevesinde kullanılmaktadır.

AB-Türkiye arasındaki mali işbirliği dört dönemde incelenebilir. Türkiye'nin AB'ye katılım aşaması 1999'da Türkiye'ye resmi adaylık statüsü verilmesinden çok daha önceye dayanmaktadır. 1963 Türkiye-AET Ortaklık Anlaşması imzalandıktan sonra başlayan ortaklık ilişkisinin ilk senelerinden Türkiye'ye resmi adaylık statüsü verilmesine dek geçen zaman ilk dönem diye adlandırılmaktadır. Bu dönem, kendi içinde de Gümrük Birliği Öncesi Dönem ve GB Dönemi olarak ikiye ayrılır. 2000 senesinden sonraki dönem ise ikinci dönemdir. Birinci döneme benzeyen Avrupa Birliği'nin mali yardım

[49]Kayagil, a.g.e. s. 34-58.

programlarının bir tek çerçeve kapsamına alındığı 2007 yılına kadar olan dönem ve sonrası olarak da ikiye ayrılmaktadır.[50]

Türkiye-Avrupa Birliği müzakere aşamasında 2005'ten beri süregelen sosyal politika ve istihdam konusunda en başta belirtilmesi gereken, 19. madde başlığında yer alan Sosyal Politika ve İstihdamdır. Bu başlığın altında yürütülen müzakereler Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yapılmış, 2007 Şubat ve Mart aylarında tamamlanmıştır. Sürecin ardından Avrupa Komisyonu'nun hazırladığı tarama raporu sonucu'nda Türkiye'nin müzakereler için yeterince hazır bulunmadığı vurgulanmış ve 19. madde başlığı altında iki koşulun yerine getirilmesi durumunda müzakerelerin başlatılacağı belirtilmiştir. Bu koşulların biri sendikal hakların tanınması ve sendikal faaliyetleri kısıtlayan hükümlerin kaldırılmasıyla tüm seviyelerde etkin bir sosyal diyalog için ortam sağlanması, bir başka ifadeyle Avrupa Birliği standartları ve ILO sözleşmeleriyle uyumlaştırılmasıdır. Diğeri de Komisyon'un belirlediği bir eylem planıdır. Türkiye'deki kayıt dışı çalışmayla alakalı bir analiz yapılarak, mevzuatın bütün işgücünü kapsayacağı biçimde uygulanması maksadıyla planın hazırlanması kriterini getirmiştir. Bakanlık bu konularla ilgili çalışmalarını sürdürmektedir.[51]

Adaylık Öncesi Dönem: 1964-1995 arası dönemdir. 1995'te Gümrük Birliği oluşturuluncaya kadar olan dönemde Türkiye'nin ekonomik ve sosyal gelişimine katkı sağlamak amacıyla mali yardımlar sağlanmıştır. Bu dönemde 4 mali protokol imzalanmış, bu çerçevede kredi ve hibelerden oluşan mali yardımlar Avrupa Yatırım Bankası

[50]IKV, a.g.e. www.ikv.org.tr.

[51]İdil Aybars, ''Sosyal Politika,'' (2017). Yarım Asrın Ardından Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri, (ed.) Belgin Akçay ve Sinem. A. Açıkmeşe, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2017, s. 512.

(AYB) ağırlıklı olarak kullanılmıştır. Bu mali destekler, kamu sektörü ve özel sektör projeleriyle, sanayi ve alt yapı projelerine kanalize edilmiştir. GB yürürlüğe girmeden önceki 32 senelik sürede 1,433 milyon EURO yardım öngörülmüş olsa da gerçekleştirilen yardım 830 milyon civarında kalmıştır.

Gümrük Birliği Dönemi: 1996-1999 arası dönemdir. Adaylık Öncesi Dönemin ikinci kısmı olarak değerlendirilir. Gümrük Birliği'nin yürürlüğe girmesinden itibaren Türkiye'ye resmi adaylık statüsü verilmesine kadar olan dönemde Türkiye'nin faydalandığı mali yardımlar, GB'nin tamamlanmasıyla meydana çıkan gereksinimlere yönelik yardımları içerir. Bu bağlamda, GB Dönemi'nde sağlanan mali yardımlar, Türkiye'nin yeni rekabet koşullarına uyum gösterebilmesi, ekonomik farklılıkların giderilmesi ve bilhassa limanlar, karayolları, demiryolları gibi sahalarda altyapının yaygınlaştırılması maksadıyla kullanılmıştır. Avrupa Birliği bütçesinden Türkiye'ye AB'nin Akdeniz kanadındaki ülkelere sağlanan MEDA Programı'ndan ve Avrupa Yatırım Bankası kaynaklarından aktarmayı öngörülen 768 milyar EURO'luk mali yardım, Yunanistan'ın vetosu nedeniyle sadece 52 milyon EURO civarında aktarılabilmiştir.

Adaylık Dönemi: 2000 ve 2006 Dönem: Katılım Öncesi Mali Yardımlar, adaylık sürecinin ilk aşaması şeklinde nitelendirilmektedir. Türkiye'nin AB'ye aday üyeliğinin resmi olarak açıklanmasında Avrupa Birliği'nin mali yardım projeleri ve programlarının tek bir çerçeve içine alınmasına dek geçen zamanda resmi adaylıkla birlikte Türkiye'nin faydalandığı mali yardımın niteliğinde değişmeler, miktarında artışlar olmuştur. Sadece katılıma dönük projelere destek verildiği dönemde Türkiye için ayrılan yardımlar 177 milyon EURO olmasına rağmen Türkiye'nin ihtiyaçları doğrultusunda bu miktar 250

milyon EURO'ya çıkartılmıştır. Türkiye'nin faydalandığı mali yardımların miktarında artışlar olmuştur. Bu aşamadaki mali yardımlar Katılım Ortaklığı Belgesi ve Ulusal Program'da yer verilmiş olan öncelikli projelerin gerçekleştirilmesini kapsamaktadır.

Türkiye'de ve öteki aday devletlerde benzer kurumsal yapının oluşturulması ve üye ülkelerin aday ülkelerle ve adayların da birbirleriyle olan ilişkilerinin güçlendirilmesi maksadıyla *"Merkezi Olmayan Yapılanma"* oluşturulmuştur. Türkiye, *''Ortak İzleme Komitesi, Ulusal Mali Yardım Koordinatörü, Mali İşbirliği Komitesi, Ulusal Fon ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisi ve Merkezi Finans ve İhale Birimi'nden''* oluşturulmuş olan Merkezi Olmayan Yapılanma 2001'de kurulmuştur. Avrupa Birliği'nin 2006 yılına dek sağlamış olduğu yardım programları *''PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS ve Türkiye Katılım Öncesi Mali Yardımı, 2007'den itibaren Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (Instrument for Pre- Accession Assistance-IPA)''* şeklinde isimlendirilen tek bir çerçeve içine alınmıştır. Avrupa Birliği'nin mali destek uygulamasındaki bu esas değişiklik devletlerin katılım öncesindeki gereksinimlerini daha etkin biçimde karşılamayı ve sınırlı kaynaklarla daha verimli olmayı hedeflemektedir.[52]

IPA Katılım Öncesi Mali Yardımları: Avrupa sosyal modeline uyum sağlamak ve farklı bölgelerin kalkınma seviyeleri arasındaki farklılıkları en aza indirmek şeklinde tanımlanırken, vurgulanan yalnızca Tek Pazar'a yönelik bir iktisadi entegrasyon değildir. Avrupa Birliği'nin sosyal modelinin birlikte getirdiği gelişme, ekonomik büyüme ve sosyal refah sisteminin artılarını da kapsayacak şekilde bir ilerlemeyi gerçekleştirmektir. Günümüzde farklı enstrumanlarla

[52]IKV, a.g.e. www.ikv.org.tr.

geliştirilmeye çalışılan uyum politikası, Topluluk genelinde sosyal, ekonomik, kültürel kalkınmayı ve bölgeler arasındaki farklılıkların azaltılmasını hedeflemektedir. Avrupa Birliği'ne katılım öncesi mali yardımlar aday ülkeleri üyeliğe hazırlamak için önemli bir paya sahiptir. Ayrıca aday ülkelerde üyelik sonrası uyum politikası çerçevesinde yer verilen yapısal fonlardan faydalandırılmasında bir altyapı oluşturması amaçlanmıştır. Bu doğrultuda AB'ye aday ve potansiyel aday devletlerin üyelik sonrasında uyumlarını kolaylaştırmak maksadıyla oluşturulmuş olan mali yardımlar 2007-2013 sürecinde yeniden yapılandırılmıştır.[53]

8. IPA I. Dönemi- (Instrument for Pre-Accession Assistance): 2007-2013

IPA I. dönemi, aday ülkeler için katılım öncesinde destek sağlayan yeni mali araçlardan biridir. 17.07.2006 tarihinde 1085/2006 sayılı tüzük ile oluşturulmuştur. Avrupa Birliği, bu dönemde aday ülkelere sağladığı mali destek mekanizmasında değişiklik yapmıştır.[54]

IPA Katılım Öncesi Mali Yardımları, beş başlık altında toplanmıştır. IPA geçiş sürecindeki desteği ve kurumsal yapılanmasıyla birlikte sınır ötesi işbirliği, bölgesel rekabet, ulaştırma, çevre, kırsal kalkınma, insan kaynaklarının geliştirilmesi gibi yeni sahalarda katılım öncesi mali destek vermektedir. Bununla birlikte aday devletlerin katkı payları kısmi olarak IPA altında finansmanı sağlanmakta ve Topluluk Programlarına katılımı sürmektedir. IPA çerçevesinde bu dönemde bütçeden ayrılan toplam kaynak 11.5 milyar EURO civarındadır. Bu meblağın 4.8 milyar EURO'luk bölümü nüfus ve yüzölçümü

[53] Yalgın, a.g.e. s.178.

[54] Yalgın, a.g.e. s.178.

büyüklükleri göz önünde bulundurularak Türkiye için ayrılmıştır. IPA'nın esas amacı aday ülkelerin AB'ye üyelik yolunda gereksinimlerine ve öncelikli olanlarına hizmet veren projelere destek olmaktır. Fonlar, projeler aracılığıyla kullandırılır. AB mevzuatına uyumun sağlanması için gerekli idaresel kapasitelerin oluşturulmasına destek verir. Mamafih sosyal ve ekonomik uyumun oluşturulmasına ve böylece tarımsal ve kırsal kalkınma, bölgesel kalkınma, KOBİ'ler için projeler, sınır ötesi işbirliği mali yardımlarda önemli bir yere sahiptir.[55]

2007-2013 arası dönemde IPA'dan sağlanan destekle ulaşılması istenen hedefler şunlardır. Türkiye'de yargı ve temel haklarla ilgili alanlarda reformları hayata geçirmek maksadıyla hukukun üstünlüğü konusunda ilerleme kaydedilmesi. Avrupa Birliği düzenlemeleri arasında uygulanması zor olan alanlardan tarım, ulaştırma, gıda güvenliği, iklim değişikliği, çevre ve enerji gibi sahalarda uyumlu faaliyetlerin hızlandırılması. Türkiye'de rekabet edebilirliğin kuvvetlendirilmesi gayesiyle sosyal ve ekonomik kalkınmanın teşvik edilmesidir.[56]

IPA- 1. Geçiş Süreci Desteği ve Kurumsal Yapılanmanın Kuvvetlendirilmesi: Potansiyel aday ve aday devletler için olan bu bileşen çerçevesinde, finansal ve kurumsal kapasitenin oluşumuna destek vermeyi hedefler. Bu destek, bütün adayların topluluk programlarına hazırlıklarını desteklemek amacıyla kullanılmaktadır. Öncelikleri temel haklar, hukukun üstünlüğü, adalet ve içişlerinde reform ve mali kontrol sistemleri vb. alanları içermektedir. Ayrıca öteki

[55]Derya Sevinç,''Mali İşbirliği,'' Yarım Asrın Ardından Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri, (ed.) Belgin Akçay ve Sinem A. Açıkmeşe, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2017, s. 320.

[56]IKV, a.g.e. www.ikv.org.tr.

bileşenlerin içeriğinde yer almayan bütün işbirliği tedbirlerini kapsamaktadır.[57]

Bu bileşenden ağırlıklı olarak, kamu kurumları/kuruluşları yararlanmaktadır. Mevzuata uyum, adalet ve içişlerinde reform, temel haklar, kamu yönetimi reformu, STK'ların geliştirilmesi, sağlık, çevre ve eğitim reformları, yolsuzluğa karşı etkin mücadele gibi konularda finansman sağlamaktadır. Bunun diğer önemli bir kolu, Türkiye'deki sivil toplum diyaloğunun yaygınlaştırılmasıdır.[58]

IPA-2. Sınır Ötesi İşbirliği: Bu bileşen, sınır ötesi işbirliği ve uluslararası/bölgesel üye ülkeler arasındaki işbirliklerini desteklemektedir. Aday ülkelere ve potansiyel adaylara yönelik sınır güvenliğinin sağlanması, sınır kaçakçılığının önlemesi, iyi komşuluk ilişkilerinin geliştirilmesi, sınır ötesi turizmin ve ticaretin desteklenmesi, gibi alanlarda destek vermektedir. Devletlerin karşılıklı menfaatleri doğrultusunda istikrar, güvenlik ve refahın sağlanmasını amaçlamakta ve devletlerin ahenkli, sürdürülebilir kalkınmalarını desteklemektedir.[59]

''Türkiye-Bulgaristan Sınır Ötesi İşbirliği Programı ve Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı (ENPI) Karadeniz Havzası Programı'na'' katılımı gerçekleştirilmiştir. 2010 yılından bu yana Sınır Ötesi İşbirliği Programları'nın ulusal sorumlusu olarak AB Bakanlığı görev yapmaktadır. Program Kırklareli, Edirne kentleri ile Bulgaristan'ın Hasköy, Burgaz, Yambol kentlerini kapsamaktadır. Bu Programa adı geçen kentlerde bölgesel/yerel otoriteler ve merkezi idarenin bölgesel

[57]Yalgın, a.g.e. s.182.

[58]Sevinç, a.g.e. s. 321-322.

[59]Yalgın, a.g.e. s.183.

büroları ve öteki yapıları, iş desteği sağlayan kurumlar ve organizasyonlar, esnaf ve sanayi odaları, işgücü piayasası ile eğitim ve turizm kurumları/organizasyonları ve sivil toplum kuruluşları başvuru yapabilmektedir. *''Karadeniz Havzası Sınır Ötesi İşbirliği Programı,''* işbirliğini daha da güçlendirmeyi ve ortaklık sağlamayı hedeflemektedir. Türkiye ile beraber Bulgaristan, Gürcistan, Ermenistan, Romanya, Moldova, Ukrayna ve Yunanistan Programa katılmaktadır. Karadeniz kıyısı ve çevresindeki 25 ilin, İstanbul'da dahil finansmanı sağlanacaktır. Projeler, programda olan bütün ülkelerle işbirliği yapmayı ve hudutlar ötesi etkinliğe ve niteliğe sahip olmayı gerektirir. Eğitim/kültür sahalarındaki girişimlerle birlikte sosyal ve ekonomik kalkınmayı sağlamak için hudut ötesi ortaklara destek verilmesi, çevrenin korunması maksadıyla deneyimlerin ve kaynakların paylaşımı ve farkındalık geliştirme konuları programın önceliklileri arasındadır.[60]

IPA-3. Bölgesel Kalkınma: Yalnızca, aday ülkelerin yararlandığı bir bileşendir. İçeriğinde ülkelerin uyum politikasının yürütülmesi, bilhassa Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve Uyum Fonu'nun faaliyetleri ve idaresiyle alakalı hazırlık çalışmalarını desteklemektedir.[61] Projeler üç temel başlık altında yürütülmektedir. Bölgesel rekabet edebilirlik, ulaştırma ve çevre. Bu sahadaki projelerin gerçekleştirilmesinde sırayla *''Çevre ve Şehircilik, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme ile Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlıkları''* yükümlüdür. Bu projeler büyük yatırımları kapsamaktadır. *''Çok Yıllı Operasyonel Programlar,''* stratejik önemdeki belge ve projeler için

[60]Sevinç, a.g.e. s. 322.

[61]Yalgın, a.g.e. s. 183.

yol haritası çizen belgelerdir. Bu maksatla onaylanan 2007/2009 *''Ulaştırma, Çevre ve Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programları (OP)''* 2010/2013 seneleri açısından tekrar tasarlanmıştır. Ulaştırma OP ile ahenkli ve etkin bir ulaşım sistemi kurulabilmesi ve inşası yapılacak Trans-Avrupa Ağları (TEN-T) üzerinde karşılıklı işbirliği ve güvenliği sağlayarak ülkemizin ulaşım altyapısını daha iyi duruma getirmeyi hedeflemektedir. Çevre Operasyonel Programları ile de çevrenin korunması, kaliteli içme suyu temin etme, kirli su arıtma tesislerinin kurulması hedeflenmiştir.[62]

IPA-4. İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi: Yalnızca aday ülkeler yararlanabilmektedir. Bu bileşen uyum politikası ve bilhassa ASF uygulamalarının hazırlık amaçlı çalışmalarına destek vermektedir. Sosyal ve ekonomik uyumun pekiştirilmesi Avrupa İstihdam Stratejisi'ne istihdam, sosyal içerme ve eğitim-öğretim alanlarında uyum sağlamaya yardım etmeyi amaçlamaktadır.[63]

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın koordinasyonunda *''İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı''* Kişi başına düşen milli geliri Türkiye ortalamasının % 75'inin altında bulunan bölgelerde istihdamın arttırılması ve insan sermayesinin desteklenmesini amaçlamaktadır. Öncelikli sahaları eğitim, istihdam ve sosyal içermedir. İstihdam kapsamında bilhassa kadınların ve gençlerin istihdamının yükseltilmesi ve istihdamda devamlılığın sağlanması esastır. Ayrıca eğitim/mesleki eğitim vasıtasıyla istihdama katılmada kamusal bilincin gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır. Yanı sıra, istihdamı teşvik etmek, etkili işgücü politikalarını hayata geçirmek, nitelikli

[62]Sevinç, a.g.e. s. 322.

[63] Yalgın, a.g.e. s.183.

hizmet verilmesi ve kamuda istihdamın önemine vurgu yapılmasıdır. Özellikle kız çocukları başta olmak üzere her yaşta eğitim seviyesinin yükseltilmesi (yaşam boyu öğrenme) olanaklarının yaygınlaştırılması ve nitelikli hale getirilmesi, işçi-işveren ile işletmelerin değişen koşullara uyum yeteneklerinin geliştirilmesi hedeflenmektedir. Sosyal içerme önceliğinde ise dezavantajlı konumda olanların işgücü piyasası toplumsal korumaya ulaşmalarının kolaylaştırılmasıyla, işgücü piyasasına ulaşmanın önündeki barikatların kaldırılması amaçlanmaktadır.[64]

IPA-5. Kırsal Kalkınma: Yalnızca aday devletlerin yararlandığı bileşen olup, Topluluğun ortak tarım politikasının idaresi ve uygulamaları, tarım sektörü ile kırsal alanların uyumlaştırılması, kırsal ekonomik kalkınmanın sağlanması ve AB Kırsal Kalkınma ve Tarım Fonu'na yönelik hazırlık konusundaki çalışmaları desteklemektedir. Aday devletlerin IPA'nın bileşenlerinin tümünden faydalanmasının sebebi AB'ye üyeliklerinden sonra AB Fonları uygulama ve yönetimlerine her bakımdan hazırlıklı olmalarıyla alakalıdır.[65]

Kırsal kalkınma bileşeninde tarım ve hayvancılık, gıda, balıkçılık ve alternatifi olan tarım sahalarında faaliyette bulunan işletmelere, kooperatiflere, üreten bireylere ve üretici birliklerine hibeler vasıtasıyla finansman desteği vermeyi amaçlamaktadır. Sözü edilen hibe programlarının *''Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK)''* nın toplamda 42 kenti kapsaması öngörülmüştür. Bu fonlar, Türkiye'nin

[64]Sevinç, a.g.e. s. 322.

[65]Yalgın, a.g.e. s.184.

katılım öncesi sürecindeki öncelikleri ve gereksinimleri göz önünde bulundurularak, devam ettirilebilir kalkınmayı gereçekleştirmek maksadıyla tarım işletmelerini Birlik düzeyindeki standartlara çıkartmayı hedeflemektedir. 2008 Şubat'ındaki Kırsal Kalkınma (IPARD) Programında belirlenen öncelikler doğrultusunda kullandırılmaktadır. Bu fonların kullanımıyla alakalı bütün yetkiler TKDK'ye bırakılmıştır. Diğer bileşenlerden farklı şekilde bundan *''kâr amacı güden özel ve tüzel kişiler de''* faydalanabilmektedir. 2007-2013 döneminde ayrılan bütçe 854,6 milyon EURO'dur.[66]

İPA'nın bileşenlerinin öncelikleri Avrupa Komisyonu'nca, alakalı olduğu ülkenin yardımıyla *''Çok Yıllı Endikatif Planlama Belgesi''* çerçevesinde belirlenir. Adı geçen belge Avrupa Birliği'nin mali desteklerinden faydalanmak için bu fonların idaresinden sorumlu olan yönetim birimleri oluşturmakla yükümlüdür. Bahsedilen, kurumlar oluşturulup, aktif duruma geldiğinde Avrupa Birliği, fonlar üzerindeki idari yetkisini faydalanan ülkeye bırakır. Bu doğrultuda Türkiye IPA fonlarını idare etmek için Avrupa Komisyonu ile 2008'de T.C. Hükümeti ve AT Komisyonu arasında *''Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) ile Temin Edilen Yardımın Uyguulanması Çerçevesinde Türkiye Cumhuriyeti'ne Sağlanan Avrupa Topluluğu Mali Yardımlarıyla İlgili İşbirliği Kuralları Hakkında Çerçeve Antlaşma''* imzalamış, Katılım Öncesi Yardımların genel eşgüdümünü sağlamak amacıyla *''Ulusal IPA Koordinatörü atamıştır.''* Bunun için, AB Bakanlığı Müsteşarı görevlendirilmiş olup, sekreteryasını da AB Bakanlığı üstlenmiştir.[67]

[66]Sevinç, a.g.e. s. 324.

[67]Haydar Efe, ''Avrupa Birliği'nin Türkiye'ye Yönelik Mali YardımlarınınTürkiye Açısından Önemi,'' Balkan Journal of Sosial Sciences/Balkan Sosyal Bilimler Dergisi, ICOMEP/Özel Sayı, ss. 2017, ss. 222-241

9. IPA-II. Dönemi 2014-2020

2014-2020 arasında uygulanması düşünülen dönemdir. IPA II döneminde daha stratejik bir odaklanma söz konusudur. Avrupa Komisyonu'nca (AK) faydalanıcı ülkelerin yedi senelik strateji belgeleri ortaya konmuştur. AK, bundan faydalan devletlerin, kendi ülkelerinin reformlarını ve kalkınma konularını ve IPA dahilinde tespit edilen önceliklerini birleştirmelerini hedeflemektedir. IPA için bu dönemde AB'nin ayırdığı 11,7 milyar EURO'luk destekten Türkiye'nin 4,45 milyar EURO'luk kısmından yararlandırılması düşünülmüştür. Türkiye'ye verilmesi öngörülen bu mali desteğin miktarı ve öncelikli sahaları Avrupa Komisyonu'nca 2014 Ağustos'unda kabul edilmiş olan *''2014-2020 Türkiye İçin Endikatif Strateji Belgesi'nde''* ele alınmıştır.[68]

IPA-II üç ana yaklaşıma dayandırılmıştır. *''Sektörel stratejik yaklaşım, daha az sayıda sektör, kapsamlı sektörel programlar.''* Sektörlerden 8 tanesi önceliklidir ve sorumlu oldukları kurumlar belirlenmiştir.

Destek Verilen Sektörler

1. Demokrasi ve Yönetişim (ABB) / Kamu Mali Yönetimi ve Sivil Toplum.

2. Hukukun Üstünlüğü ve Temel Haklar- Yargı (Ad. Bk.) / Temel Haklar (ABB, İç İşleri Bakanlığı).

3. Çevre (ÇŞB).

4. Ulaştırma (UDHB).

[68] IKV, a.g.e. www.ikv.org.tr.

5. Rekabet Edebilirlik ve İnovasyon (BSTB).

6. Eğitim, İstihdam, Sosyal Politika (ÇSGB).

7. Tarım ve Kırsal Kalkınma

8. Enerji (ETKB).[69]

Türkiye, AB ile mali işbirliği kapsamında, esas finans desteği aracı olan Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı IPA ile birlikte Türkiye'de bulunan *''Mülteciler İçin Mali Yardım Programı olan (FRIT), Demokrasi ve İnsan Hakları İçin Avrupa Aracı ve İstikrar ve Barışa Katkı Sağlayan Araç'tan''* yararlamaktadır.[70]

Türkiye'nin Topluluk Programlarına ve Eşleştirme Programlarına Katılımı: Adaylık dönemi ile birlikte Türkiye'nin Topluluk programlarına katılması ivme kazanmıştır. MEDA ve Gençlik Programlarıyla birlikte Türkiye, bilim ve teknoloji, yenilikçilik, KOBİ'lerin rekabet edebilirliğine yönelik pek çok alanda Topluluk programları'na katılım hakkı kazanmıştır. Topluluk Programları ve Ajanslarıyla alakalı sahalarda Avrupa Birliği üyesi devletlerdekine benzeyen sahalarda faaliyette bulunan kurumlar arası işbirliğini ilerletmek ve politikaların yakınlaştırılmasını gereçekleştirmek maksadıyla oluşturulmuştur. Alakalı olan programa katılım ya da alakalı kuruluşun üyesi olabilmek için anlaşmayı imzalamak ve program ya da kuruluş bütçesine katkı payını ödemek ön koşuldur. Avrupa Topluluğu

[69] Sevinç, a.g.e. 324- 327.

[70] AB Türkiye Delegasyonu: https://www.avrupa.info.tr/tr/turkiye-ile-mali-isbirligi-14, (E.T. 29.04.2019).

Programları birkaç seneye yayılmış, AB üyeleri ile adaylar arasında Topluluk politikalarıyla alakalı çeşitli sahalardaki işbirliğini desteklemek maksadıyla kabul edilen faaliyetlerin tümüdür. Türkiye'deki bir ya da birden fazla AB üyesiyle alakalı kamu kuruluşları arasında eşleştirilerek oluşturulmaktadır. Türkiye'nin aktif şekilde katıldığı AT Programları içinde yer alanlar:

ERASMUS: (2014'te katıldı) bütçesi 14,7 milyar EURO,

UFUK 2020: (2014'te) bütçesi 77 milyar EURO,

CUSTOMS 2020: (2014'te) bütçesi 523 milyon EURO,

FISCALIS 2020: (2014'te) bütçesi 223 milyon EURO,

COSME: (2014'te) bütçesi 2,3 milyar EURO,

Yaratıcı Avrupa: (2014'te) bütçesi 1,4 milyon EURO,

EASI: (2015) bütçesi 919,4 milyon EURO,

Sağlık (-) bütçesi 449,4 milyon EURO'dur.

Toplam Tutar: 97,5 milyar EURO'dur.[71]

[71]Sevinç, a.g.e. 327-328.

SONUÇ

Avrupa Birliği üye ülkeler arasında çeşitli sebeplerden meydana gelen sosyo-ekonomik farklılıkların azaltılmasını hedeflemektedir. Birlik, bu nedenle üye ülkelerin ekonomik, sosyal gelişmelerine katkı sağlamak ve ülkeler arasındaki entegrasyonu gerçekleştirmek amacıyla yapısal fonlar diye nitelendirilen mali araçlar ile üyelerine kaynak aktarmaktadır. Benzer şekilde, Avrupa Birliği, gelecekte Birliğe aday ya da potansiyel aday ülkelerin de sosyo-ekonomik gelişmelerine katkıda bulunmak amacıyla mali yardımlar yapmaktadır.

Bu doğrultuda Avrupa Sosyal Fonu yapısal işssizlikle mücadele, istihdam olanaklarının arttırılması, işsizlere maddi destek verilmesi, Birlik coğrafyasında işgücünün istihdamını ve mesleki dolaşımlarını kolaylaştırmak ve geliştirmek amacıyla mali destek sağlamaktadır. Avrupa Sosyal Fonu'ndan yararlanma alanları ekonomik değişim ve yeniden yapılanma, istihdam ve sosyal içerme, güvenceli esneklik, kadınların işgücüne katılımı, ayrımcılıkla mücadele, eğitim-öğretim, ortak çalışma, kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi, uluslararası projeler ve ağlar ile yenilikçi faaliyetler gibi alanları kapsamaktadır. AB bütçesinden aktarılan bu yardımlarla Avrupa Birliği'nin ekonomik açıdan zayıf olan üyelerinde, zamanla ekonomik bakımdan kayda değer ilerlemeler sağlanmıştır. Bu ülkelere örnek olarak; Yunanistan, İtalya, Portekiz ve İspanya gibi ülkeler gösterilebilir.

Türkiye de AET ile Ortaklık kuran Ankara Antlaşması'nın imzalandığı tarihten itibaren ekonomik, sosyal, siyasal, kültürel alanlarda sürekli olarak Avrupa Birliği ile işbirliği içindedir ve Birliğin

sağladığı mali olanaklardan yararlanmaktadır. Fakat bu süreçte mali işbirliğinin önemli bir yönü bulunmaktadır. Karşılıklı ilişkilerde taraflar arasındaki problemelere veya gelişmelere paralel şekilde mali ilişkilerin içeriğinde ve amaçlarında farklılıklar görülmüştür. Örneğin AB'nin Türkiye'ye sağlayacağı mali yardımlar bir çok defa Yunanistan'ın engellemelerine takılmış ya da Türkiye-AB ilişkilerinde meydana gelen siyasi problemler sebebiyle askıya alınması söz konusu olmuştur.

Avrupa Birliği-Türkiye arasındaki mali ilişkiler mali protokoller süreci, Gümrük Birliği'nden adaylığa dek olan süreç, adaylık öncesi dönem ve halen sürmekte olan adaylık dönemi şeklinde dönemlere ayrılmaktadır. Topluluk, Türkiye ekonomisinin güçlendirilmesine destek vermek üzere Gümrük Birliği dönemine dek mali protokoller vasıtasıyla ilişkilerini sürdürmüştür. Gümrük Birliği 1996'da yürürlüğe girdikten sonra ilişkiler geliştirilerek, Türkiye'yi daha çok rekabet edebileceği sahalara yöneltmiştir. 1999'da Türkiye'ye adaylık statüsü verildikten sonra ilişkiler farklı bir boyut kazanmış, Türkiye'ye yapılan mali yardımların tam üyeliğin öngördüğü mevzuat uyumu ve bu mevzuatın uygulanmasını gerçekleştirecek kurumsal ve yönetsel kapasitenin geliştirilmesi için kullanılması amaçlanmıştır.

Avrupa Birliği ile Türkiye arasında halen sürmekte olan mali işbirliği 1999 senesinde Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'ye adaylık statüsü verilmesiyle diğer dört aday ülkeyle birlikte (İzlanda, Makedonya, Karadağ ve Sırbistan) ve yakın geçmişte üye olan Hırvatistan (2013) ile beraber katılım öncesi yardım olarak adlandırılan ve arttırılan bir mali destekten yararlanmaktadır. Türkiye, bahsedilen mali yardımın belirlenmiş bir katılım öncesi stratejisi doğrultusunda dağıtımını gerçekleştirmek üzere zaruri olan kurumsal alt yapının

oluşturulmasını sağlamak amacıyla hareket etmektedir. AB'nin Türkiye'ye aktardığı bu mali yardımlar ülkenin iktisadi ve sosyal kalkınmasına, gelişmesine destek olmakta ve Türkiye'deki yaşam kalitesinin iyileştirilmesine katkıda bulunmaktadır.

KAYNAKÇA

AKÇAY, Belgin, AÇIKMEŞE, A. Sinem, (2017). ‘‘Yarım Asrın Ardından Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri,’’ 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

ALCOCK, Pete, MAY, Margaret ve ROWLİNGSON, Karen, (2011). ‘‘Sosyal Politika, Kuramlar ve Uygulamalar,’’ Siyasal Kitabevi, Ankara.

ATAMER, M. Yeşim, (1997). ‘‘Sosyal Politika,’’ Avrupa Birliği Hukuku (ed.)

Gülören Tekinalp, Ünal Tekinalp ve diğ. 1. Baskı, BETA Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul.

AYBARS, A. İdil, ‘‘Sosyal Politika,’’ (2017). Yarım Asrın Ardından Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri, (ed.) Belgin Akçay ve Sinem. A. Açıkmeşe, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

BİLİCİ, Nurettin, (2012). ‘‘Avrupa Birliği ve Türkiye,’’ 5. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

ÇELİK, Aziz, (2013). ‘‘AB Sosyal Politikası, Uyum Sürecinin Uyumsuz Alanı,’’ 4.Baskı, Kitap Yayınevi, İstanbul.

DEMİRBULAK, Selçuk, (2011-a). ‘‘Avrupa Birliği Hukuku ve Ekonomi Politikası Çerçevesinde Müzakereler, Türkiye Barolar Birliği Yayını: 193, 1. Baskı, Ankara.

DEMİRBULAK, Selçuk, (2011-b). ‘‘Avrupa Birliği Hukuku ve Haklarımız,’’ Türkiye Barolar Birliği Yayını: 193, 1. Baskı, Ankara.

EFE, Haydar, (2017). ‘‘Avrupa Birliği’nin Türkiye’ye Yönelik Mali Yardımlarının Türkiye Açısından Önemi,’’ Balkan Journal of Sosial Sciences/Balkan Sosyal Bilimler Dergisi, ICOMEP/Özel Sayı, ss. 222-241.

GÜLMEZ, Mesut, (2008). ‘‘Avrupa Birliği ve Sosyal Politika,’’ 2. Baskı, Hatipoğlu Yayınevi, Ankara.

KARLUK, Rıdvan, (1996). ‘‘Avrupa Birliği ve Türkiye,’’ 4. Baskı, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Yayını, İstanbul.

KARLUK, Rıdvan, (2001). ‘‘Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri: 16-17 Mart Sempozyum Bildirileri, Soru ve Cevapları,’’ (ed.) Mustafa Kahramanyol, Ankara Ofset, Ankara.

KARLUK, Rıdvan, (2013). ‘‘Avrupa Birliği ve Türkiye İlişkileri: Bir Çıkmaz Sokak,’’ 1. Baskı, BETA Yayınları, İstanbul.

KAYAGİL, M. Enes, (2015). ‘‘Türkiye-AB Müzakere Sürecinde Sosyal Politikada Yaşanan Gelişmeler,’’ Çalışma Dünyası Dergisi, Labour Wold, Sayı. 2. ss. 34-58.

KORAY, Meryem, (2005). ‘‘Avrupa Toplum Modeli,’’ 2. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara.

MANİSALI, Erol, (2001). ‘‘Avrupa Çıkmazı,’’ 3. Baskı, Otopsi Yayınevi, İstanbul.

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI, (1999). ‘‘Avrupa Birliği Türkiye Kavramlar Sözlüğü, İKV Yayınları: 157, İstanbul.

ÖZGÖKER, Uğur ve BATI, F. Güney, (2018). ‘‘Batı Uygarlığının Gelişimi ve Türkiye-AB İlişkileri, 1. Baskı, Yeniyüzyıl Yayınları, İstanbul.

PALABIYIK, M. Serdar ve YILDIZ, Ali, (T.Y.). ‘‘Avrupa Birliği,’’ ODTÜ Yayıncılık, Ankara.

SEVİNÇ, Derya, (2017). ‘‘Mali İşbirliği,’’ Yarım Asrın Ardından Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri, (ed.) Belgin Akçay ve Sinem A. Açıkmeşe, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

TEKELİ, İlhan ve İLKİN, Selim, (1993). ‘‘Türkiye ve Avrupa Topluluğu –I- Ulus Devletini Aşma Çabasındaki Avrupa’ya Türkiye’nin Yaklaşımı, 1. Baskı, Ümit Yayıncılık, Ankara.

TEKİNALP, Ünal, (1997).‘‘Topluluk Hukuku Kaynakları ve Özellikleri,’’ Avrupa Birliği Hukuku (ed.) Gülören Tekinalp, Ünal Tekinalp ve diğ. 1. Baskı, BETA Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul.

TEZCAN, Ercüment, (2013). ‘‘Başlangıçtan Günümüze Avrupa Birliği Kurumları,’’ Hayat Yayınları, İstanbul.

TOKOL, Aysen ve ALPER, Yusuf, (2019). ‘‘Sosyal Politika,’’ 10. Baskı, Dora Yayıncılık, Bursa.

ÜLGER, K. İrfan, (2015). ‘‘Avrupa Birliği Rehperi,’’ 2. Baskı, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.

YALGIN, Zeynep, Avrupa Sosyal Fonu ve Türkiye’nin Yararlanma Durumu, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Avrupa Birliği ve Uluslararası Ekonomik İlişkiler (Ekonomi-Maliye) Anabilim Dalı, 2009.

Elektronik Kaynaklar

AB İle İlişkiler Genel Müdürlüğü, (1998). ‘‘Avrupa Birliği Bütçesi-Fonları ve Türkiye’nin Tam Üyeliği,’’ Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Ankara.

http://www.sbb.gov.tr/wpcontent/uploads/2018/11/Avrupa_Birligi_Butcesi_Fonlari_ve_Turkiyenin_Tam_Uyeligi.pdf (E.T. 29.04.2019).

AB Türkiye Delegasyonu: https://www.avrupa.info.tr/tr/turkiye-ile-mali-isbirligi-14 (E.T. 29.04.2019).

IKV, https://www.ikv.org.tr/ikv.asp?ust_id=5&id=1292 (E.T. 01.05.2019).

İKV, Mali İşbirliği, https://www.ikv.org.tr/ikv.asp?id=42 (E.T. 01.15.2019).