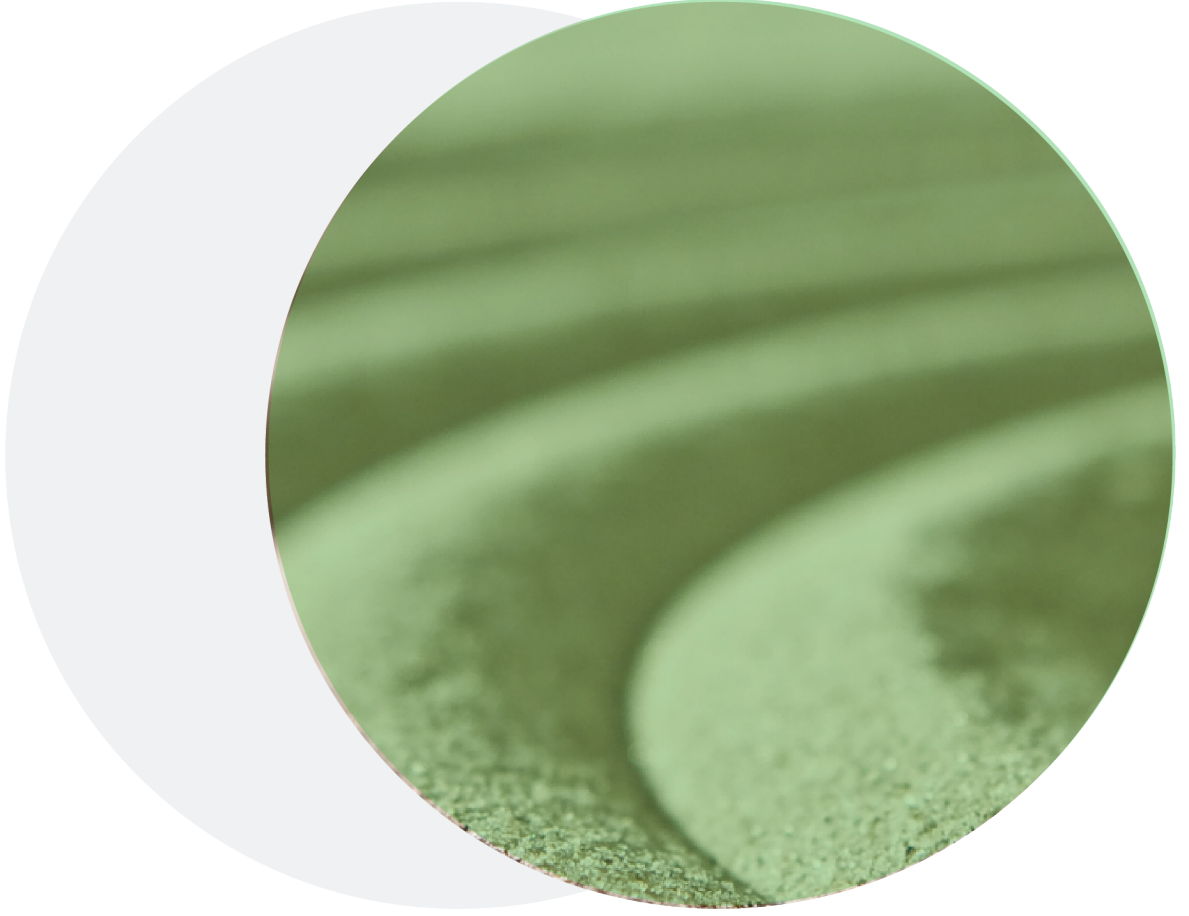




Avrupa Birliğı tarafından finanse edilmektedir



Sivil Toplum Alanında Güncel Gelişmeler III

IPA III Döneminde Sivil Toplum Ne Bekliyor?

AB KATILIM ÖNCESİ MALİ ARACINDA YENİ DÖNEMİ (IPA III) VE SİVİL TOPLUM

AB tarafından Türkiye'ye sağlanan finansal destek, AB-Türkiye ilişkilerinde en önemli konulardan biri olmaya devam ediyor ve sivil toplum örgütlerine (STÖ) sağlanan desteklerle de Türkiye'de sivil toplum alanının gelişimine önemli bir katkı sağlıyor.

Bu noktada en önemli finansal araç **IPA** olarak kısaltılan Katılım Öncesi Yardım Aracı, İngilizcesiyle "*Instrument for pre accession*"... Bu araç AB bütçesinin bir parçası olarak 7 yıllık bir süre için planlanıyor. Uzun yıllardır bu alanda çalışanların, her 7 yıllık dönemin başında bir sonraki IPA dönemini görmeme, yani Türkiye'nin AB üyesi olma temennisini dile getirdiğine şahit olabilirsiniz. Ancak son yıllarda AB-Türkiye ilişkilerinin neredeyse donma noktasına gelmesinin bir sonucu olarak, aynı kişilerin bir sonraki dönemi görme ümitlerini dile getirdikleri bir noktaya geldiğimizi de vurgulamakta fayda var.

Bütün bu yaşanan tartışmalara rağmen Türkiye-AB ilişkilerinin en dinamik boyutunu IPA oluşturmaya devam ediyor.

IPA nedir?

Türkiye-AB arasındaki mali iş birliğinin başlangıcı, Türkiye-AB ilişkilerine de paralel olarak 1964 yılına kadar gidiyor. Bu sürece ilişkin kapsamlı bir özete Türkiye-AB mali iş birliğinin genel koordinasyonundan sorumlu olan Avrupa Birliği Başkanlığının [web sayfasından](#) ulaşabilirsiniz.

IPA finansal bir araç olarak 7 yıllık sürelerle hazırlanan AB bütçesi ile doğrudan bağlantılı bir şekilde 2007 yılında hayatımıza girdi. Bu bağlamda 2007-2013 yılları arasındaki döneme IPA I, 2014-2020 yılları arasındaki döneme ise IPA II adı verildi.

IPA'nın temel amacını, AB üyeliğine aday ülkelerin, üyelik sürecinin getirdiği ihtiyaç ve önceliklerin karşılanmasına yönelik projelerin desteklenmesi olarak ifade edebiliriz. IPA programı çerçevesinde hayata geçirilen bu projeler aracılığıyla aday ülkelerde reformların hayata geçirilmesine, AB üyesi olduğunda yapısal fonların kullanılmasına ilişkin gerekli kurumsal yapının oluşturulmasına, kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi ile ekonomik ve sosyal uyumun sağlanmasına yönelik faaliyetler gerçekleştiriliyor.

2021-2027 yılları arasındaki yeni dönem ise IPA III olarak tanımlanıyor. Başta sivil toplum örgütlerine sağlanan hibe destekleri olmak üzere, AB sürecinde hayata geçirilen desteklerin ve projelerin sivil toplum açısından büyük önem taşıdığı söylenebilir. Bu nedenle yeni döneme ilişkin öne çıkan temel konuları aşağıda özetlemeye çalıştık.

IPA III dönemi

2020 yılından itibaren Türkiye’de programlama çalışmalarına başlanan yeni dönem için AB düzeyinde düzenleme çalışmaları büyük ölçüde tamamlandı.

Faydalanıcı Ülkeler

Yeni dönemde IPA’nın faydalanıcı ülkeleri bir önceki dönemde olduğu gibi AB üyeliğine aday veya potansiyel aday ülkelerden oluşuyor. Bu ülkeler “Genişleme Bölgesi Ülkeleri” veya “Batı Balkanlar ve Türkiye” olarak isimlendiriliyor:

- Arnavutluk (Aday ülke)
- Bosna Hersek (Potansiyel Aday Ülke)
- Karadağ (Aday ülke)
- Kosova (Potansiyel Aday Ülke)
- Kuzey Makedonya (Aday ülke)
- Sırbistan (Aday ülke)
- Türkiye (Aday ülke)

IPA III Bütçesi

2021-2027 yılları için IPA III bütçesi **14.162 milyar avro** olarak öngörülüyor. IPA’nın ikinci döneminde toplam bütçe 11,4 milyar avro olarak öngörülmüştü. Dolayısıyla IPA III döneminde görece bir artış olduğu da görülüyor.

Bütçe kullanımı açısından en önemli bir husus, IPA III döneminde kaldırılan ülke tahsisatları olarak öne çıkıyor. Önceki IPA dönemlerinde ülkelerin büyüklüklerinden ve adaylık sürecinde kat ettikleri ilerlemeden yola çıkarak her ülke için yaklaşık tahsisatlar yapılıyordu. Dolayısıyla her ülke bu 7 yıllık dönemde yaklaşık olarak ne kadar bütçe kullanabileceğini ve bu bütçe doğrultusunda nasıl bir proje portföyü geliştirmesi gerektiğini öngörebiliyordu. Yeni IPA döneminde ise baştan ülke tahsisatı yapılmayarak, performans temelli bir yaklaşım izleneceği

anlaşıyor. Bu yaklaşım izlenirken ülkeler arasında adil bir paylaşım ilkesinin gözetileceği belirtiliyor. Aslında AB üyelik sürecinde daha fazla adım atan, özellikle temel haklar alanında gerekli reformları hayata geçiren ve fon yönetme kapasitesini geliştiren faydalanıcı ülkelerin (aday ve potansiyel aday ülkelerin) IPA fonlarından daha fazla faydalanacağı ima ediliyor. Bu noktada; doğru, nitelikli ve ihtiyaçlardan yola çıkarak şekillendirilen projeler geliştirilmesi elbette önemli, ancak IPA III döneminde temel haklar konusundaki vurgunun öne çıktığını açık bir şekilde görebiliyoruz. Sonuç olarak çok iyi projeler bile geliştirilse AB sürecinde özellikle temel haklar alanında olumlu adımlar atılmazsa daha fazla kaynak kullanılması mümkün olmayabilir.

IPA III Öncelik Alanları:

IPA III döneminde bütün faydalanıcı ülkeler için 5 temel öncelik alanı tanımlanıyor. Pencere olarak isimlendirilen bu alanlar şöyle:

- Hukukun Üstünlüğü, temel haklar, demokrasi
- İyi yönetim, müktesebat uyumu, stratejik iletişim ve iyi komşuluk ilişkileri
- Yeşil gündem ve sürdürülebilir bağlantısallık
- Rekabetçilik ve kapsayıcı büyüme
- Bölgesel ve sınır ötesi işbirliği

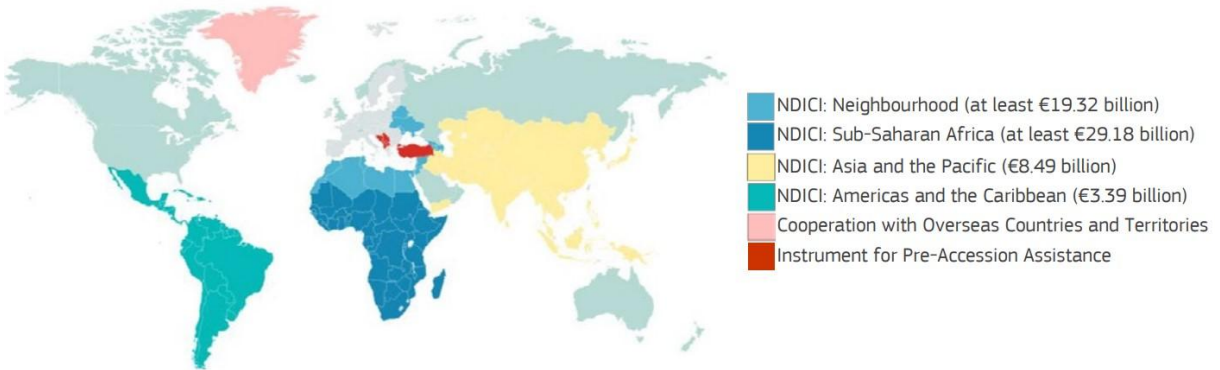
Bu öncelik alanlarının ayrıntılarına girmeden önce AB tarafından yeni dönemde geliştirilen finansal çerçeve, ilgili tüzükler, resmi belgeler ve bu belgelerde yer alan sivil toplum atıflarına ilişkin özlü bilgiye aşağıda yer veriyoruz.

1. AB Komşuluk, Kalkınma ve Uluslararası İşbirliği Aracı-Küresel Avrupa

14 Haziran 2021 tarihinde yürürlüğe giren ve 1 Ocak 2021'den itibaren geçerli olan "Komşuluk, Kalkınma ve Uluslararası İşbirliği Aracı" AB tarafından önceki dönemlerde kullanılan bir dizi finansal aracı tek bir çatı altında topluyor. Toplam bütçesi **79,5 milyar avro** olan bu finansal araç AB'nin bütün üçüncü ülkelerle olan ilişkilerini kapsıyor. Bu kapsamda üç sütunlu bir yapı öngörülüyor.

İlk ayak *coğrafi sütun* olarak adlandırılıyor ve bu sütuna 60,38 milyar avroluk bir bütçe ayrılıyor. İkinci ayak *tematik sütun* olarak adlandırılıyor ve “İnsan Hakları ve Demokrasi, Sivil Toplum Örgütleri, İstikrar ve Çatışmanın Önlenmesi ve Küresel Meydan Okumaları” kapsıyor. Son ayak ise AB düzeyinde önceki dönemlerde eleştiri konusu yapılan ve AB’nin krizlere hızlı müdahale etme kapasitesini artırmayı hedefleyen “Acil Müdahale Mekanizması” olarak adlandırılıyor.

1. THE GEOGRAPHIC PILLAR will foster **dialogue and cooperation** with third countries, with a budget of €60.39 billion. Each regional envelope will be adapted to the needs and priorities of the respective countries and region, which will reflect the EU’s strategic priorities.



Bu kapsamda, sivil toplum alanı için ayrı bir tematik program geliştirilmesi yeni dönemdeki önemli gelişmelerden biri olarak öne çıkıyor. AB Komisyonu tarafından 14 Aralık 2021 tarihinde bu tematik programa ilişkin 2021-2027 dönemini kapsayan çok yıllık bir programlama dokümanı yayınlandı.¹

Tematik Programın ana amacı STÖ’leri iyi yönetim ve kalkınmanın bağımsız aktörleri olarak güçlendirmek olarak tanımlanıyor. Bu kapsamda, sivil toplum için elverişli ve kolaylaştırıcı bir ortamın sağlanması, sivil toplum katılımının geliştirilmesi ve STÖ’lerin kapasitesinin güçlendirilmesi üç öncelik alanı olarak karşımıza çıkıyor. Bu öncelik alanlarının AB’nin küresel düzeyde uyguladığı bütün programlarda olduğu gibi Türkiye’de uyguladığı programlarda da yer aldığını vurgulamakta fayda var. Programın detaylarına bu aşamada giremesek de sivil toplum alanının AB dış politikasında ayrı bir tematik program altında ele alınmasının sivil toplum açısından önem taşıdığını söyleyebiliriz.

¹ https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/mip-2021-c2021-9158-civil-society-organisations-annex_en.pdf

“AB Komşuluk, Kalkınma ve Uluslararası İş birliği Aracı”nın yürürlüğe girmesine ilişkin temel hukuki doküman niteliği taşıyan ilgili Tüzükte² ise küresel düzeyde sivil toplum örgütlerinin desteklenmesi hedefler arasında sıralanıyor. Bununla birlikte Tüzükte, AB Komisyonunun STÖ’lerle yakın bir iş birliği içerisinde çalışması ve bilgi paylaşımı yapmasını gerektiren güçlü atıflar da yer alıyor. Bu kapsamda “Ortaklık” başlığı altında aşağıdaki kritik ifadelere yer verilmiş:

- *Sivil toplum kuruluşları ve vakıflar için elverişli bir ortamı teşvik etmek,*
- *İç ve uluslararası politikalara anlamlı, sürekli ve yapılandırılmış katılımlarını desteklemek,*
- *Bağımsız kalkınma ve yönetim aktörleri olarak rollerini yerine getirme kapasitelerini geliştirmek,*
- *Çok paydaşlı bir yaklaşım izleyerek sivil toplum kuruluşlarıyla yeni ortaklık yollarını güçlendirmek,*
- *Demokrasiyi desteklemek ve sivil alanı genişletmek.*

2. IPA III Tüzüğü

IPA III dönemine ilişkin en önemli düzenleme ise IPA III Tüzüğü (Regulation establishing the Instrument for Pre-Accession Assistance)³. Söz konusu Tüzük, 15 Eylül 2021 tarihinde kabul edildi, 20 Eylül 2021 tarihinde yürürlüğe girdi ve 1 Ocak 2021 tarihinden itibaren geriye dönük olarak hüküm doğuruyor. IPA III Tüzüğü, yeni döneme ilişkin ana düzenlemelerin ve kuralların yer aldığı temel doküman niteliği taşıyor.

Bu kapsamda IPA III döneminde genel amaç faydalanıcı ülkeleri, Birlik değerlerine uymaları ve Birlik kurallarına, standartlarına kademeli olarak uyum sağlamaları için gerekli olan siyasi, kurumsal, yasal, idari, sosyal ve ekonomik reformları benimsemeleri ve uygulamaları konusunda desteklemek olarak tanımlanıyor. Böylece AB üyeliğine yönelik politika ve uygulamaların hayata geçirilmesi amacıyla karşılıklı istikrar, güvenlik, barış ve refaha katkı sağlanması amaçlanıyor.

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0947&from=EN>

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1529&from=EN>

Benzer bir yaklaşımla IPA III döneminin özel hedefleri arasında sivil toplum için elverişli bir ortamın geliştirilmesi, tematik öncelikler arasında da sivil toplum örgütlerinin kapasitesi, bağımsızlığı ve çoğulculuğunun desteklenmesi sıralanıyor. Yine sivil toplum örgütlerinin sürece ilişkin olarak, STÖ'lerin hakkıyla istişare süreçlerine dahil edilmesi, gerekli bilgilendirmenin uygun bir şekilde yapılması ve programların tasarım, uygulama ve izleme süreçlerine anlamlı bir yaklaşımla dahil edilmesine de güçlü atıflar yapılıyor. Faydalanıcı ülke kamu kuruluşları tarafından hayata geçirilen projelerde sivil toplumun rolünün artırılması hususu da vurgulanıyor.

IPA III Tüzüğü'nde faydalanıcı ülkelerde önemli bir gerileme veya herhangi bir ilerlemenin uzun süreli olarak olmaması durumunda fonların azaltılabileceği ve reform sürecinin dolaylı olarak temel haklar, demokrasi ve hukukun üstünlüğünün desteklenmesi amacıyla sivil toplum veya yerel yönetimlere kaydırılabileceği ise önemli husus olarak öne çıkıyor.

Bu bağlamda son olarak AB Komisyonu tarafından yayınlanan tamamlayıcı bir Tüzüğe (Commision Delegated Regulation)⁴ de atıf yapmakta fayda var. Söz konusu düzenleme 1 Ekim 2021 tarihinde onaylandı ve 3 Aralık 2021'de yürürlüğe girdi. Bu düzenlemede de IPA III Tüzüğünde belirlenen tematik alanlara ilişkin ayrıntılara yer veriliyor. Sivil toplum açısından kapasite, bağımsızlık ve çoğulculuğun güçlendirilmesi vurgusu burada da karşımıza çıkıyor. Bu noktada önceki ifadelerden farklı olarak gençlik örgütlerinin, sosyal partnerlerin desteklenmesi ve AB'de yer alan muhataplarıyla, kamu ve özel sektör kuruluşlarını da içerecek şekilde iş birliğinin güçlendirilmesi konusunun altı çiziliyor.

3. IPA III Uygulama Tüzüğü

15 Aralık 2021 tarihinde onaylanan ve 16 Aralık 2021'de yürürlüğe giren IPA III Uygulama Tüzüğü⁵ ise bir başka önemli düzenleme olarak nitelendirilebilir. Ancak bu Tüzük daha çok faydalanıcı ülkeler ve AB arasında IPA III yönetim süreçlerini içeren teknik düzenlemeleri ele alıyor. Ancak Tüzük'te IPA III uygulama sürecinde oluşturulacak **IPA İzleme Komitesi'nde** STÖ'lere de yer verilebileceği belirtiliyor. Bu Komite IPA yönetim süreçleri kapsamında oluşturulan üst düzey bir yapılanma olarak tanımlanabilir ve hayata geçirilen tüm projelerin

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2128&from=EN>

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2236&from=EN>

uygulanmasının genel etkinliği, verimliliği, kalitesi, tutarlılığı, koordinasyonu ve uygunluğunun izlenmesinden sorumlu. Yeni dönemde STÖ'lerin bu Komite'de temsil edilmesinin sağlanması uygulama süreçlerine sivil toplum katılımını artırmaya yönelik potansiyel bir araç olarak öne çıkıyor.

Benzer bir yaklaşımla, bir alt düzeyde **Sektörel İzleme Komitelerinin** de oluşturulması öngörölmüş. Sektörel İzleme Komiteleri faydalanıcı ölkeler tarafından yürütölen projelere ek olarak doğrudan Komisyon tarafından uygulanan ilgili sektördeki projelerinde izlenmesi ve koordinasyonundan sorumlu tutuluyor. Sektörel İzleme Komitelerinde sivil toplum katılımına ilişkin daha bağlayıcı ifadelere yer verildiğini de söyleyebiliriz. Örneğin IPA İzleme Komitesinde sivil toplum katılımı ilgili olduğu durumlarla (where relevant) sınırlandırılırken, Sektörel İzleme Komitelerinde benzer bir ifade yer almıyor. Dolayısıyla STÖ'lerin çalışma alanlarıyla ilgili sektörlerde kurulan izleme komitelerine katılmalarının teorik olarak mümkün olduğunu belirtebiliriz.

4. IPA III Programlama Çerçevesi

IPA III Programlama Çerçevesi, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ve IPA III dönemine ilişkin en temel stratejik belge niteliği taşıyor ve önceki IPA döneminde (IPA II) bütün IPA faydalanıcısı ölkeler için ayrı ayrı hazırlanan Ülke Strateji Belgelerinin yerini alıyor. Dolayısıyla bütün ölkeleri kapsayan bir belge niteliği taşıyor.

Öncelikle IPA III döneminde 5 tematik pencere tanımlanıyor:

- 1. Pencere:** Hukukun üstünlüğü, temel haklar ve demokrasi
- 2. Pencere:** İyi yönetim, AB müktesebatına uyum, iyi komşuluk ilişkileri ve stratejik iletişim
- 3. Pencere:** Yeşil gündem ve sürdürülebilir bağlantısallık
- 4. Pencere:** Rekabetçilik ve kapsayıcı büyüme
- 5. Pencere:** Bölgesel ve sınır ötesi iş birliği

Tanımlanan bu tematik alanlarının büyük ölçüde IPA'nın önceki dönemleriyle benzerlik gösterdiğini söyleyebiliriz.

Bu bağlamda, sivil toplumun çalışma alanları itibariyle bütün programlarla ilgili olduğu söylenebilir. Ancak 1'nci Pencere olarak tanımlanan hukukun üstünlüğü, temel haklar ve demokrasi teması sivil toplum açısından en önemli başlık olarak öne çıkıyor. Bu pencere altında aşğıdaki alanlar alt tematik alanlar olarak belirlenmiş:

- Yargı
- Yolsuzlukla mücadele
- Organize suçlarla mücadele/güvenlik
- Göç ve sınır yönetimi
- Temel haklar
- Demokrasi
- Sivil toplum

IPA III döneminde bir önceki dönemde olduğu gibi sivil toplumun bir alt tematik alan veya IPA II terminolojisiyle ifade etmek gerekirse bir alt sektör olarak tanımlandığını görüyoruz. IPA III döneminde de sivil toplumla ilgili yasal ve politik ortamın güçlendirilmesi, STÖ'lerin karar alma süreçlerindeki rolünün artırılması, STÖ'lerin temel ihtiyaçlarının karşılanabilmesi ve kapasitesinin güçlendirilmesi, sivil toplum rolü ve ihtiyaçları konusunda farkındalığın artırılmasının hedeflendiği belirtilmiş. IPA III döneminde öne çıktığını gördüğümüz AB sürecinde reformların hayata geçirilmesinde sivil topluma önemli bir rol atfedildiğini de söyleyebiliriz.

2. Pencere: İyi yönetim, AB müktesebatına uyum, iyi komşuluk ilişkileri ve stratejik iletişim başlığında ise aşağıdaki alt tematik alanlar belirlenmiş:

- İyi yönetim
- İdari kapasite ve AB müktesebatına uyum
- İyi komşuluk ilişkileri ve uzlaşma
- Stratejik iletişim, izleme, değerlendirme ve iletişim faaliyetleri

Bu başlıkta sıralanan iyi komşuluk ilişkileri ve uzlaşma tematik alanının daha çok Batı Balkanları hedeflediği görülürken, iletişim, izleme ve değerlendirme başlığının büyük ölçüde AB Mali Yardımlarının yönetimiyle ilgili olduğunu söyleyebiliriz. İdari kapasite ve AB müktesebatına uyum başlığı ise öncelikle kamu kurumlarının kapasitesinin güçlendirilmesi ve müzakere fasıllarıyla ilgili bir başlık. Bu noktada özellikle, Türkiye'de karar alma süreçlerinde yaşanan sıkıntıların ele alınmasının mümkün olduğu görülüyor. Ancak Türkiye açısından bu başlığın AB projeleri kapsamında çok fazla ele alınmadığını da vurgulamakta fayda var.

3. Pencere: Yeşil gündem ve sürdürülebilir bağlantısallık alanının hedefleri ise çevre korunmasının güçlendirilmesi, zararların azaltılmasına katkıda bulunulması iklim değişikliği ile mücadele, düşük karbonlu ve dögüsel bir ekonomiye geçişin kolaylaştırılması, dijital gündem ve yeşil gündemin teşvik edilmesi olarak tanımlanmış. Bu bağlamda özellikle yeni dönemde Avrupa Komisyonun hedefleri arasında öne çıkan dijital gündem ve yeşil mutabakat (green deal) vurgusunun IPA III döneminde de doğal olarak öne çıktığını görüyoruz.

“Çevre ve İklim Değişikliği” ve “Ulaştırma, dijital ekonomi ve toplum, enerji” gibi iki önemli alt tematik alan tanımlanmış.

4. Pencere: Rekabetçilik ve kapsayıcı büyüme, başlığının amacı ise tarımsal kırsal ve endüstriyel kalkınmanın yanı sıra özel sektörün desteklenmesi odaklı olarak eğitim, rekabet gücü, araştırma ve yenilik, sosyal içermeye, sanayi ve istihdam politikaları yoluyla ekonomik ve sosyal kalkınmayı güçlendirmek olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda dört tematik alt alan tanımlandığını görüyoruz:

- Eğitim, istihdam, sosyal koruma ve içermeyi amaçlayan politikalar ve sağlık
- Özel sektörün gelişimi, ticaret, araştırma ve yenilik
- Tarım ve kırsal kalkınma
- Balıkçılık

Beşinci ve son pencere ise Bölgesel ve Sınır Ötesi İş birliği başlığı. Türkiye açısından Türkiye-Bulgaristan Sınır Ötesi İş birliği Programı ve Karadeniz Havzası Sınır Ötesi İş birliği Programı ile aşına olduğumuz sınır ötesi programlar bu başlık altında finanse edilecek. Henüz resmi süreç tamamlanmasa da Akdeniz Havzası Sınır Ötesi İş birliği Program’ına katılım için hazırlıkların devam ettiğini de bu vesileyle ifade edebiliriz.

Son olarak IPA III programlama çerçevesi kapsamında toplam IPA III bütçesinin yaklaşık yüzde 42,5’inin yeşil gündem ve sürdürülebilir bağlantısallık başlığı altında kullanılacağı bilgisine yer verilmiştir.

IPA III Programlama Çerçevesinin İngilizcesine https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2022-01/C_2021_8914_COMMISSION_IMPLEMENTING_DECISION_EN.pdf adresinden ulaşabilirsiniz.

5. Stratejik Cevap Belgesi

Programlama Çerçeve Belgesinin yayınlanması sürecine eş zamanlı olarak bütün IPA faydalanıcı ülkeleri tarafından Stratejik Cevap Belgesi hazırlanması gerekiyor. Bu doküman önceki dönemlerde hazırlanan sektör operasyonel programı veya sektörlerin lider kuruluşları tarafından hazırlanan sektör planlama dokümanlarına benzerlik taşıyor. Bütün üye ülkeler tarafından söz konusu

doküman hazırlanarak 2021 yılında Avrupa Komisyonuna iletili. Türkiye tarafından da bu doküman hazırlandı, ancak bu dokümanın kamuoyuyla paylaşılıp paylaşılmayacağına ilişkin elimizde herhangi bir bilgi bulunmuyor.

Bu kapsamda 2021 yılı Temmuz ayında belge hazırlıkları kapsamında bir istişare süreci Avrupa Birliği Başkanlığı tarafından yürütüldü.

https://www.ab.gov.tr/stratejik-cevap-belgesi-kamu-istisare-sureci_52653.html

Konuya ilişkin uluslararası standartlar göz önünde bulundurulduğunda, bu istişare sürecinin iyi yapılandırılmadığını söyleyebiliriz. Anket hali hazırda erişilebilir olmasa da yayınlanan ankette yukarıda özetlenen pencerelere ilişkin bir önceliklendirme yapılmasının istenildiği görüldü. Ayrıca söz konusu istişare sürecine ilişkin herhangi bir sonuç raporuna da rastlayamadık. Stratejik Cevap Belgesi'nin en azından kısa bir özetinin mutlaka kamuoyu ve STÖ'lerle paylaşılmasının yeterli bilgilendirmeyi sağlayabilmek için büyük önem taşıdığı rahatlıkla ifade edilebilir.

Bir sonraki aşamada AB ve Türkiye arasında IPA III dönemini içeren bir Çerçeve Anlaşma imzalanması bekleniyor. Sonrasında önceki IPA dönemlerine benzer bir süreç izlenerek Türkiye'de IPA yapılanmasına ilişkin bir Cumhurbaşkanlığı Genelgesi yayınlanacak. Bu adımlar da hayata geçirildikçe bu sayfada gerekli güncellemeleri yapacağız.

Programlama Süreci Nedir? Nasıl Yürütülür?

AB mali yardımları kapsamında yer alacak projelerin belirlenme sürecine programlama adı veriliyor. Programlama süreci büyük ölçüde IPA faydalanıcı ülkeleri ve Avrupa Komisyonu tarafından yürütülen bürokratik bir süreç niteliği taşıyor. Dolayısıyla STÖ'lerin fazlasıyla teknik olan bu sürece doğrudan dahil olup proje önerilerini sunmaları genelde mümkün olmuyor. Sadece dönem dönem hayata geçirilen danışma süreçleri aracılığıyla görüşlerini iletmeleri mümkün olabiliyor.

Programlama süreci kabaca Avrupa Komisyonunun üye ülkelerden proje önerilerini almasıyla başlıyor. IPA III döneminde proje önerileri Aksiyon Fişi (Action Fiche) adı verilen bir doküman aracılığıyla toplanıyor. Türkiye'de bütün programlama sürecinin koordinasyonunu Avrupa Birliği Başkanlığı yürütüyor. Komisyondan programlama sürecine ilişkin takvimin iletilmesi

sonrasında, AB Başkanlığı ilgili pencerelerin veya tematik alanların koordinasyonunu yapan kuruluşlar aracılığıyla proje önerilerini topluyor. Bu proje önerileri doğrultusunda hazırlanan Aksiyon Fişleri, Avrupa Komisyonu tarafından bir ilgililik ve olgunluk değerlendirmesine tabii tutuluyor. Bu değerlendirme sonrasında uygun bulunan projeler için daha detaylı proje dokümanı olarak tanımlanabilecek Aksiyon Belgeleri”ni doldurmaları isteniyor. IPA III döneminde Aksiyon Belgelerine ek olarak ihale dokümanlarının da iletilmesi gerekiyor. Örneğin, bir kamu kuruluşu tarafından STÖ'lere yönelik bir hibe programı uygulanması önerildiğinde, aksiyon belgesiyle birlikte önerilen hibe programına ilişkin hibe rehberi taslağının da bu aşamada hazırlanması gerekiyor.

Bu değişikliğin arkasında IPA'nın önceki dönemlerinde yaşanan temel sıkıntıların aşılması kaygısı var. Kural olarak, programlama süreci tamamlanan projelerin, sözleşme imza süreçlerinin en fazla 3 yıl içerisinde tamamlanması gerekiyor. AB projelerinin teknik doküman hazırlığı ve ihale süreçleri fazlasıyla meşakkatli ve uzun. Buna dokümanların İngilizce hazırlanması zorunluluğu, kullanılan metodolojinin faydalanıcı ülkelerin ulusal uygulama süreçlerinden farklı olması, ihale değerlendirme süreçlerinin uzunluğu ve ilgili kurumların kimi zaman yeterli sahipliği göstermemeleri, kimi zamanda yeterli teknik kapasiteye sahip olmamaları nedeniyle süreçte gecikmeler yaşıyordu. Bu gecikmeler en kötü senaryoda ilgili ülkelere tahsis edilen kaynağın kullanılamaması, sözleşme makamlarının özellikle sözleşme son tarihine yakın dönemlerde idari yüklerinin yönetilemeyecek kadar artması veya sözleşmeye bağlanmak için bekleyen çok fazla sayıda proje olması ile sonuçlanıyordu. IPA III döneminde getirilen bu yenilik ile kronikleşen bu tip sorunların çözülmesi hedefleniyor.

Aksiyon Belgelerinin faydalanıcı ülkeler tarafından hazırlanması sonrasında dokümanların olgunlaştırılması ve son halinin verilmesi için faydalanıcı ülkeler ve Komisyon arasında bir yorum döngüsü başlatılıyor. Bu yorum döngüsü sonrasında, üzerinde mutabık kalınan dokümanlar Avrupa Komisyonu tarafından oluşturulan IPA Komitesine sunuluyor. IPA III dönemindeki önemli bir değişiklik de AB üyesi ülkelerin katkıları artık IPA Komiteye sunulmasından önce alınarak üye ülkelerin sürece daha fazla dahil olması sağlanıyor. Bu yaklaşım değişikliğinin önceki IPA dönemlerinde, AB üyesi ülkelerin program ve projeler geliştirilirken sürece dahil olamadıkları ve sadece programlama süreci neredeyse

tamamlandıktan sonra projeleri görebildikleri yönündeki eleştirilerinin bir sonucu olduğu söylenebilir.

IPA Komitenin onayından sonra Aksiyon Belgeleri Avrupa Komisyonu Komşuluk ve Genişleme Müzakereleri Genel Müdürlüğü (DG NEAR) web sayfasından yayınlanıyor.

Bir sonraki aşamada ise IPA faydalanıcısı ülkeler ve AB arasında finansman anlaşmaları imzalanıyor. Söz konusu uluslararası anlaşmanın resmi olarak yürürlüğe girmesi sonrasında programlama süreci tamamlanmış oluyor.

2021 Yılı Programlaması

Bu arka plan bilgisini verdikten sonra 2022 yılı itibariyle tamamlanan programlama sürecine geçebiliriz. Yukarıda kabaca özetlemeye çalıştığımız süreç sonucunda 2021 yılı programlaması tamamlandı ve ilgili Aksiyon Belgeleri Avrupa Komisyonu'nun sayfasında yayınlandı. Nisan 2022 itibariyle finansman anlaşmasının imzasına ilişkin süreç devam ediyor.

2021 yılı programlamasında yer alan projelerin detayına geçmeden önce, sivil toplum açısından önem taşıyan ikili bir ayrım hakkında bilgi vermekte fayda var. 2017 yılından itibaren Türkiye'de sivil topluma ilişkin programlama ve uygulama süreci büyük ölçüde AB Türkiye Delegasyonu eliyle yürütülüyor. Doğrudan yönetim (direct management) adı verilen bu süreçte kamu kurumlarının (AB Başkanlığı, Merkezi Finans ve İhale Birimi gibi) rolü çok daha az. Programlama ve uygulama süreçleri büyük ölçüde AB tarafından yürütülüyor. Sivil toplum açısından bu uygulama özellikle Batı Balkanlar'da çok daha uzun süredir yürütülüyordu. 2017 yılından bu yana AB-Türkiye ilişkilerinde siyasi boyutta yaşananlar, IPA uygulamasına ilişkin teknik sıkıntılar ve AB tarafından sivil topluma sağlanan desteklere ilişkin uluslararası ve ulusal düzeyde getirilen eleştirilerin de bir sonucu olarak, Türkiye'deki uygulamada da büyük ölçüde doğrudan yönetime geçildi. Böylece doğrudan yönetim modelindeki AB Sivil Toplum Aracı (Civil Society Facility) altında çok daha fazla sivil toplum projesi görmeye başladık. Sivil Toplum Aracı 2008 yılında sivil toplumun gelişiminin mali olarak desteklenmesi amacıyla oluşturuldu. Sivil Toplum Aracı kapsamında AB, sivil toplumun kapasitesinin güçlendirilmesi, AB ve diğer bölgeler arasında iş birliği ve iyi uygulama paylaşımının güçlendirilmesi, demokrasi, insan

hakları, sosyal içerme ve hukukun üstünlüğü konusunda sivil toplumun rolünün güçlendirilmesine yönelik destekler sağlıyor.

IPA kapsamında eskiden beri Türkiye’de daha yaygın olan uygulamaya ise dolaylı yönetim (indirect management) adı veriliyor. Bu yöntemde, programlama ve uygulama süreçleri büyük ölçüde IPA faydalanıcısı ülkelerin kamu kuruluşları tarafından yürütülüyor. Örneğin uzun yıllar STÖ'lere yönelik birçok hibe programı uygulayan ve bir kamu kuruluşu olan Merkezi Finans ve İhale Birimi, Türkiye’de bu yöntemin uygulanması için oluşturulan sözleşme makamıdır. Sivil toplum alanındaki projelerde doğrudan yönetime geçilse de diğer pencereler altında dolaylı yönetim uygulamasına büyük ölçüde devam ediliyor.

Bu bağlamda 2021 yılı programlaması kapsamında sivil toplum alanına ilişkin iki Aksiyon Belgesi yayınlandı. Belgelerden biri Sivil Toplum Aracı Türkiye kapsamında (doğrudan yönetim) diğeri ise AB Başkanlığının IPA II döneminde lider kuruluşu olduğu sivil toplum alt sektörü (dolaylı yönetim) kapsamında yer alıyor. Her iki belgede yer alan projeler hakkında kısa bilgi aşağıdaki tablolarda yer alıyor.

Sivil Toplum Sektörü 2021 Programlaması (indirect management)

Yayınlanan Aksiyon Belgesine buradan ulaşabilirsiniz:

https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2022-01/C_2021_9734_F1_ANNEX_EN_V1_P1_1671769.PDF

Faaliyet/Proje Adı	Bütçe (Euro)	Yıl
Kadın Dostu Kentler III	5 milyon	2021
Türkiye-AB İş Dünyası Diyalogu II	6 milyon	2021
TOPLAM	11 milyon	

Sivil Toplum Aracı Türkiye 2021-2023 Programlaması (direct management)

Yayınlanan Aksiyon Belgesine buradan ulaşabilirsiniz:

<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2021-12/AD%2008%20TK%20CSF%20and%20Media%202021-2023.pdf>

Faaliyet/Proje Adı	Bütçe (Euro)	Yıl
Türkiye’de STÖ’ler için Kaynak Merkezi (Resource Centre for CSOs in Turkey)	3 milyon	2023
Sivil Düşün VI: Support mechanism for civil society organisations and activists	7 milyon	2023
İnsan Hakları Savunucularına Destek (Supporting Human Rights Defenders)	4.4 milyon	2023
Örgütlenme Özgürlüğünün İzlenmesi II (Monitoring of Freedom of Association-II)	1.5 milyon	2023
İnsan Hakları ve Temel Haklar Alanında Çalışan STÖ’lere Destek (Support CSOs working on human and fundamental rights)	6 milyon	2022
Kadınların ve Kız Çocuklarının Güçlendirilmesi (Empowering women and girls)	5 milyon	2022
Hak Temelli STÖ’ler Aracılığıyla Cinsiyet Eşitliğinin İzlenmesi (Gender equality monitoring through rights-based CSOs)	2.5 milyon	2022
LGBTI+ Haklarına Destek (Advancing the rights of LGBTI+)	1 milyon	2022
Türkiye’de Çocuk Hakları Alanında Güçlü Hesap Verebilirlik için Güçlü Sivil Toplum: Merkezi ve Yerel Düzeyde İzleme, Katılım ve Savunuculuğun Güçlendirilmesi (Stronger Civil Society for Stronger Accountability on Child Rights in Turkey: Improving Monitoring, Engagement and Advocacy at Central and Local Levels)	6 milyon	2021
Medya Özgürlüğüne Destek (Support to media freedom)	4 milyon	2023
Bağımsız Medyanın Desteklenmesi (Support to Independent Media Outlets)	2 milyon	2021
Kültürel Konularda Belediyeler ve STÖ’ler Arasındaki İş Birliğinin Desteklenmesi (Supporting cooperation between municipalities and CSOs on cultural issues)	3 milyon	2021
İfade Özgürlüğü, Diyalog, Hoşgörü ve Ayrımcılıkla Mücadele için Kültürel Girişimlerin Desteklenmesi (Supporting Cultural Initiatives As a Mean to Promote Freedom of Expression, Dialogue, Tolerance and Fight Against Discrimination)	5 milyon	2023
Değişen İş Yaşamında İşçi Haklarının Güçlendirilmesi (Promoting Labour Rights in the Changing World of Work)	5 milyon	2021

Avrupa Yeşil Mutabakatı için Sivil Toplum Eylemi (Civil Society Action Towards European Green Deal)	5 milyon	2022
Yeşil Yerel Eylem (Green Local Action)	4 milyon	2022
Afet Risk Yönetimi (Disaster Risk Management)	2 milyon	2022
Destek Faaliyetleri (Support Measures)	0.6 milyon	2022 (300 k) 2023 (300 k)
TOPLAM	67 milyon	

Bu bilgilere ek olarak Türkiye’de IPA kapsamında uygulanan bütün projelerin programlama belgelerine aşağıdaki linkten ulaşabilirsiniz:

https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance/turkey-financial-assistance-under-ipa-ii_en

AB Sivil Toplum Aracı kapsamında hayata geçirilen projelerin programlama belgelerine ise bu linkten ulaşabilirsiniz:

https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance/multi-country-financial-assistance-under-ipa-ii_en

IPA III süreci sadece sivil toplum tematik alanı ile sınırlı değil elbette. 2021 yılında programlamasında yer alan diğer öncelik alanlarındaki projelerin bütçe bilgileri aşağıdaki tabloda yer alıyor:

2021 IPA III tablosu:

Faaliyet Adı/Öncelik Alanı	Bütçe (AB Katkısı) (Euro)	Toplam Bütçe (Euro)
AB Programları ve Ajanslarına Katılım İçin Destek	30.157.000	75.392.500
Sivil Toplum	11.000.000	
E-Ticarete Ürün Güvenliği	2.250.000	
Çevre ve İklim Değişikliği	20.000.000	22.206.000

Sürdürülebilir Yeşil Enerji ve Ulaştırma	20.000.000	70.000.000
İstihdam, Eğitim ve Sosyal Politikalar	19.293.000	19.413.000
Akıllı ve Sürdürülebilir Ekonomik Dönüşüm	17.300.000	20.354.823

Türkiye ve diğer IPA faydalanıcısı ülkelerin karşılaştırılması:

CSF Bütçesi

Ülke	Tahsis Edilen Bütçe (2021-2023)
Çok Ülkeli Program	99.650.000
Arnavutluk	9.975.000
Bosna Hersek	9.500.000
Kosova	7.970.000
Karadağ	6.850.000
Kuzey Makedonya	9.800.000
Sırbistan	17.200.000
Türkiye	67.000.000

Sivil toplum açısından kısa bir değerlendirme

STÖ'ler açısından AB en önemli yurtdışı fon sağlayıcı olmaya devam ediyor. Özellikle Türkiye-AB ilişkilerinde izlenen dalgalı seyir, ilişkilerin neredeyse donma noktasına gelmesi, hızla değişen küresel gündem bir arada değerlendirildiğinde, sivil toplumun AB ilişkilerindeki öneminin ve özellikle AB tarafından sivil topluma yapılan vurgunun gün geçtikçe arttığını görüyoruz. Bu gelişmelerin doğal olarak sivil toplum alanına ayrılan mali kaynağa da yansıdığı söylenebilir. Sivil Toplum Aracı kapsamında 2021-2023 yılları arasında toplam **67 milyon Euro tutarındaki** kaynak ve AB Başkanlığı tarafından programlanan **11 milyon Euro** tutarındaki projeler bir arada değerlendirildiğinde toplam **78 milyon Euronun** üç yıl için şimdiden tahsis edildiği görülüyor. Sınırlı da olsa bu miktarın 2023 yılına kadar AB Başkanlığı tarafından programlanabilecek projelerle bir miktar daha artması mümkün. Elbette IPA III döneminin sonu olan 2027 yılına kadar bu tutar daha da artacaktır.

Bu durum STÖ'ler açısında doğrudan faydalanabilecekleri hibe programları veya uluslararası kuruluşlar ve nispeten kapasiteli örgütler aracılığıyla yürütülecek alt hibe programlarını daha

da fazla göreceğimiz anlamına geliyor. Yine STÖ'lere sunulan kapasite geliştirme destekleri de bu projeler kapsamında hayata geçirilecek. Benzer bir şekilde yeni dönemde uzun yıllardır başarıyla uygulanan AB projelerinin (Sivil Düşün, STGM destekleri, TACSO projesi vb) önümüzdeki yıllarda da devam edeceğini görüyoruz.

Pratik bir bakış açısıyla bu hibe programlarından faydalanabilmek, daha nitelikli başvurular yapabilmek için yukarıda özetlemeye çalıştığımız bilgilere hakim olmakta fayda var. En azından ilgili dokümanlara gerektiğinde nasıl ulaşılabileceğini bilmek bile çok önemli. STÖ'lerin takip ettiği veya başvuru yaptığı birçok teklif çağrısı programlama sürecinden süzülerek geliyor.

Öte yandan özellikle sivil topluma yönelik artan vurgu ve ayrılan kaynaklar STÖ'ler açısından olumlu olsa da bu sürecin geliştirilmeye açık yönleri olduğunu da söyleyebiliriz. Özellikle sivil toplumun programlama sürecine veya projelerin geliştirilme sürecine katılımının çok sınırlı olduğunu görüyoruz.

Bu sınırlılık kamu kuruluşlarının bilgi sağlama yükümlülüğü ile başlıyor. Konuyla ilgili çalışan uzmanların dışında doğru bilgiye ulaşmak birçok STÖ için çok zor. İyi niyetli birkaç girişim dışında istişare süreçlerinin çok sınırlı olduğunu ve iyi yapılandırılmadığını da söyleyebiliriz. Sonuç olarak IPA süreçlerine sivil toplumun katılımının artırılması, doğru ve ihtiyaç temelli projelerin geliştirilmesi, stratejik bir bakış açısıyla hareket edilmesi ve sivil toplum alanının kronikleşen sorunlarının çözülebilmesi için atılması gereken birçok adım var. Ancak bu noktada sivil toplum alanında yürütülen AB projelerinin sadece bir araç olduğu ve STÖ'lerin yaşadığı sorunların ancak Türkiye'nin ve sivil toplumun iç dinamikleriyle çözülebileceği de unutulmamalı.