

AB Fonlarının Etkin Kullanımında Makedonya'nın Geri Kalışı (IPA, Çerçeve Programlar) – Analytica'nın Analizi



(SAYFA 1)İçindekiler

Kısaltmalar Listesi	2
Giriş	3
1. AB Fonlarının Tanıtımı (IPA nedir, Araştırma Çerçeve Programları neyi temsil eder, bu fonların Makedonya'daki olası faydalanıcıları kimlerdir)	4
1.1 Katılım Öncesi Araç	4
1.2 Araştırma, Teknolojik Gelişim ve Yaygınlaştırma Faaliyetleri için 7. Çerçeve Programı (FP7).	5
1.3 Rekabet Edebilirlik ve Yenilik Çerçeve Programı.	6
2. Fonlar için başvuru yapmaya uygun olan ve fiilen bu fonları alan kurumlar ve örgütler arasındaki eksik halka nedir?	7
2.1 IPA Makedonya'da nasıl etkin kullanılmaktadır?	7
2.2. AB fonlarının başarılı kullanımındaki eksik halka.	8
3. AB fonlarının etkin kullanımı konusunda Analytica'nın önerisi.	10
3.1 Olumlu Deneyimler – Hırvatistan örneği.	10
3.2 Makedonyalı yetkililer için öneriler	10
3.3 Makedonya'daki özel sektör ve kamu sektörü için öneriler.	11
Son Sözler	14
Kaynakça.....	15

(SAYFA 2) Kısaltmalar Listesi

CDCD – Merkezi Finansman ve İhale Birimi

CIP – Rekabet Edebilirlik ve Yenilik Programı

CODSC – Strateji Geliştirme ve Koordinasyon Genel Merkezi

CSO – Sivil Toplum Örgütü

FP7 – 7. Çerçeve Programı

IPA – Katılım Öncesi Araç

MIPD – Çok Yıllı Belirtici Finansal Çerçeve

MoU – Mutabakat Zaptı

SEA – Avrupa Birliği Sekreterlięi

SME – Küçük ve Orta Boy İşletme

WB – Batı Balkanlar

(SAYFA 3)Giriş

Bölgesel politika ve yapısal araçların koordinasyonu ile bağlantılı olan AB *müktesebatının* 22. Bölümüne ilişkin ilerleme, AB üye ülkeleri ve potansiyel üye ülkeler için, Avrupa işlerinde yeterli hale gelebilmek açısından oldukça önemlidir. AB tarafından, modernleşmesinde ve gelişiminde geri kalan bölgelere yardım etmek amacıyla onlarca yıldan beri farklı türde fonlar sağlanmaktadır. Ülkeler IPA ve daha sonraları Yapısal Fonlar tarafından sağlanan faydalardan tam anlamıyla yararlanmak için, reformları devam ettirmek ve etkin ve uygun şekilde işleyen kurumsal sistem ve yasama sistemi kurmanın yanı sıra bu fonları başarılı şekilde yönetebilecek olan uygun bir idari kapasite oluşturmak zorunda kalacaklardır.

IPA ve Yapısal Fonlar dışında, Araştırma ve Yenilik Çerçeve Programları gibi dünyanın her yerinden araştırma organizasyonları ve SME'lere açık, başka AB Fon Olanakları da bulunmaktadır.¹ AB'nin, bunun arkasındaki temel düşüncesi şudur; "açık küresel bir ekonomide rekabet edebilirlik, işletmelerin yüksek katmadegğer mal ve hizmetleri oluşturma kapasitesinde yatmaktadır. Yenilik temelli, sürdürülebilir büyümeye yönelik bir hamle, bu yüzden, AB'nin küreselleşmeye cevabının temelinde bulunmaktadır."

Makedonya, AB tam üyeliği müzakerelerinin başlaması için ancak yakın dönemde öneri alan bir aday üye ülke olarak şuana kadar AB fon fırsatlarına oldukça aşına olmalıdır. Ama konu o değil. Bu geri kalışın nedenleri, bu yazının temel ilgisini oluşturmaktadır. Bu çerçevede yazı Makedonya ve muhtemel hak sahiplerine uygun mevcut AB fonlarını ortaya koyacaktır. Dahası, başvuru sürecinde temel bir konu olma niteliği gösteren, fonlar için başvuru yapmaya uygun olan ve fiilen bu fonları alan kurumlar ve örgütler arasındaki eksik halka nedir sorusuna cevap vermeye çalışacaktır. Karşılaştırma noktası olarak Makedonya'daki duruma olası çözümler sunan Hırvatistan'dan olumlu örnekler verilecektir. Sonuncu ama çok önemli olarak, Analytica'nın, yalnızca yetkililere politika önerisi olarak değil aynı zamanda tüm ilgili sivil toplum örgütleri (CSOs) için başvuru yolları aracılığıyla uygulamalı kılavuz şeklinde hizmet edecek olan, AB fonlarının etkin kullanımı konusunda önerileri belirtilecektir.

1. AB Fonlarının Tanıtımı (IPA nedir, Araştırma Çerçeve Programları neyi temsil eder, bu fonların Makedonya'daki olası faydalanıcıları kimlerdir).

1.1 Katılım Öncesi Araç.

IPA, 17 Temmuz 2006 tarihli, 1085/2006 sayılı Konsey Tüzüğü (EC) ve bu tüzüğün uygulanmasına ilişkin 718/2007 sayılı Komisyon Tüzüğü (EC) ile oluşturulmuştur. Katılım öncesi ülkeler için, şunlar gibi eski mevcut fonları aynı çatı altında toplamıştır: PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS. AB Yapısal Fonları'nı göstermek ve birliğe katılma yolundaki ülkelere bu fonları nasıl yönetecekleri konusunda yardım etmek amacındadır. Uyum Politikası'na başarılı bir şekilde katılım ve AB'ye katılım fonlarının başarılı şekilde

¹ Komisyon, E. (n.d.). *Avrupa Komisyonu: CORDIS: Araştırma ve Yeniliğe Yönelik AB Fonu Kaynakları Uygulama Rehberi*. Avrupa Komisyonu'ndan alınmıştır: http://cordis.europa.eu/eu-funding-guide/home_en.html

absorbe edilmesi konularında deneyim edinmek için yapılmaktadır. IPA'nın birçok bileşeni bulunmaktadır:

- I. Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma;
- II. Sınırötesi İşbirliği (AB üye ülkeler ve IPA'ya uygun diğer ülkeler ile);
- III. Bölgesel Kalkınma (ulaşıma, çevre altyapısına ve rekabet edebilirliğin artışına ve bölgesel eşitsizliklerin azalmasına destek sağlamaktadır);
- IV. İnsan Kaynakları Geliştirme (beşeri sermayenin güçlendirilmesi ve dışlanmayla mücadele);
- V. Kırsal Kalkınma (önlemlerin kırsal kalkınma türü).

I. ve II. bileşenler tüm yararlanıcı ülkelere açıkken III, IV ve V. bileşenler yalnızca aday ülkelere açıktır (şuanda aday olan ülkeler: Hırvatistan, Türkiye ve eski Yugoslav Cumhuriyeti Makedonya).²

WB ülkeleri ve Türkiye için fonlar 2007'de açılmıştır. Son faydalanıcılar kamu yönetimi birimleri, SME'ler, yerel hükümet kurumları ve diğer kuruluşlar olabilir. Katılımları çoğunlukla, çalışma programı ve bileşenlerinin gerektirdiklerinin amacı ve türüne dayanmaktadır. Hatırlanması gereken önemli bir nokta, aktivitelerin tümünün, IPA ve son faydalanıcılar arasında doğrudan bağlantı oluşturmaları gereğiyle hükümet organları (bakanlıklar, devlet daireleri) tarafından kontrol edildiğidir³.

Makedonya söz konusu olunca, 2007-2013 periyodu için toplam bütçe görüntüsü 622.5 milyon avro şeklindedir. Şuan faaliyette olan tek çalışma programı, farklı çalışma programlarına bölünmek yerine ulaşım sektörü ve çevresel sektörü de içinde barındıran Bölgesel Kalkınma'dır. The only operational programme functioning at the moment is the Regional Development one, with the transport and environmental sector included in it instead of being separated in different operational programmes. 2007-2009 periyodu için Çok Yıllı Belirtilen Finansal Çerçeve şöyledir⁴:

² Komisyon, E. (n.d.). *IPA nasıl çalışır?*. Avrupa Komisyonu Bölgesel Politika InfoRegio'dan alınmıştır: http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/ipa/works_en.htm

³ Not: Makedonya şimdilik III ve IV. bileşenleri yönetecek; diğer bileşenler, en azından bir sonraki yıla kadar, merkezi olarak Üsküpte'ki AB Misyon ofisi kanalıyla yürütülmeye devam edecektir.

⁴ Eski Yugoslav Makedonya Cumhuriyeti için Çok Yıllı Belirtilen Planlama Dokümanı (MIPD) 2007-2009'a dair 30/04/2007 tarihli Komisyon Kararı C(2007).

2007	2008	2009	Toplam	
Bileşen 2007 (SAYFA 5)I - Kurumsal Yapılanma	41.6	39.9	38.1	119.6
II - Sınırötesi İşbirliği	4.2	5.3	5.6	15.1
III - Bölgesel Kalkınma	7.4	12.3	20.8	40.5
IV - İnsan Kaynakları Geliştirme	3.2	6.0	7.1	16.3
V - Kırsal Kalkınma	2.1	6.7	10.2	19
Toplam	58.5	70.2	81.8	210.5

Bu yıla kadar IPA'nın uygulanması merkezleştirilmişti, yani tüm fonlama Avrupa Komisyonu delegasyonu kanalıyla yürütülmekteydi. 2009 Temmuz ve Ekim'den itibaren ülke, III ve IV. bileşenlere yönelik, yardımın merkezi olmayan uygulamasına başvuru için AB'den onay belgesi aldı⁵. Buna ek olarak, mesela "Makedonya'da, Avrupa Komisyonu'nun Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) altında finanse edilen projelerine ilişkin tüm teklif verme, sözleşme yapma ve ödeme faaliyetleri üzerinde yegâne sorumluluğa sahip" olacak yeni bir sektör yaratıldı.⁶ Maliye Bakanlığı dahilindeki Merkezi Finansman ve İhale Birimi olarak bilinmektedir ve ihale prosedürlerinin Avrupa Komisyonu kurallarına göre uygulanması; projelerin seçilen taşıyıcılarıyla anlaşma imzalanması; ödemelerini yapılması; projelerin uygulanmasının muhasebesi ve gözetim ve denetimi sorumluluğundadır.



7

⁵ Biljana Stojanovska, I. B.-R. (2009). Makedonya Cumhuriyeti IPA Uygulaması, Makedonya Cumhuriyeti IPA Uygulama Yapıları. 11th Uzmanlars Forumu " Avrupa Ekonomik Entegrasyonu: IPA Fonu, ekonomik geçişi teşvik ve piyasa ekonomisine yardım etmek demektir." Üsküp.

⁶ Merkezi Finansman ve İhale Birimi, Makedonya Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı, <http://cfcd.finance.gov.mk/Home.html>

⁷ Biljana Stojanovska, I. B.-R. (2009).

Diğer taraftan ihaleye davetleri açan tek kurum değildir.

Örneğin sınırötesi işbirliği çağrılarının bazıları Yerel Yönetimler Bakanlığı'nın internet sayfasında yayımlanırken, Çalışma ve Sosyal Politika Bakanlığı İnsan Kaynakları Geliştirme'den sorumludur.

(SAYFA 6)1.2 Araştırma, Teknolojik Gelişim ve Yaygınlaştırma Faaliyetleri için 7. Çerçeve Programı (FP7).

Giriş bölümünde de belirtildiği üzere Makedonya, IPA fonlarının ötesinde FP7 ve CIP gibi kamu fonları için de uygundur. Bu bölüm, amaçlarının tam anlamıyla ne olduğuna dair kısa bilgi verecektir.



Araştırma projelerinin özel programı **FP7**'dir. 50 milyar avroyu aşkın bir bütçeye sahiptir ve 2007-2013 periyodu için oluşturulmuştur. Eş finansman araştırması, teknolojik gelişme ve başvuru çağrısı ve proje tasarımlarının bağımsız değerlendirilmesine dayanan yaygınlaştırma projelerine fon sağlar. Dahilinde proje teklif çağrılarının yayımlandığı dört temel kalıp bulunmaktadır: **İşbirliği** – sanayi ve akademik çevre arasında, **Görüşler** – temel

araştırmayı desteklemektedir, **İnsanlar** – kariyer gelişimini ve araştırma devrimini desteklemektedir, **Kapasiteler** – Avrupa'nın bilgi temelli bir toplum haline gelmesi için kapasiteleri geliştirir. Altı adet olası fonlama tasarısı bulunmaktadır: İşbirliğine Dayalı Projeler, Mükemmeliyet Ağları, Koordinasyon ve Destek Eylemleri, Bireysel Projeler, araştırmacıların eğitim ve kariyer gelişimine destek. Projelerin çoğu AB tarafından ve dünya çapında birçok ortak tarafından desteklenen birliklere verilmektedir. Bunun arkasında yatan temel düşünce ağ kurma olanağı ve Avrupa'ya bilgi temelli toplum olarak yükselme konusunda yardım edecek olan, araştırmadaki düşünceler ve bilginin paylaşımıdır.

1.3 Rekabet Edebilirlik ve Yenilik Çerçeve Programı.

Yenilik amacıyla ve Avrupalı girişimlerin ve SME'lerin rekabet edebilirliğinin artışı için **CIP** bulunmaktadır. "Program yenilik faaliyetlerini (ekolojik yeniliği de içeren) desteklemekte, finansmana daha iyi ulaşım sağlamakta ve iş desteği hizmetlerini bölgelere iletmektedir. Bilişim ve İletişim Teknolojilerinin (ICT) daha iyi tamamlanması ve kullanımını teşvik edmekte ve bilgi toplumu yaratılmasına yardım etmektedir. Ayrıca yenilenebilir enerjilerin artan kullanımını ve enerji verimliliğini teşvik etmektedir."⁸ Toplamda 3621 milyon avroluk bir bütçeye sahiptir ve diğer programlar gibi 2007-2013 yıllarını kapsamaktadır.

CIP üç tane temel bileşene sahiptir: daha çok SME'lerin gelişimine odaklanan Girişimcilik ve Yenilik Programı (EIP), girişimci ruhları ve yeni yenilikçi ürünler; temel odak noktası ICT sektörünün gelişimi olan

⁸ 2007-2013 Rekabet Edebilirlik ve Yenilik Çerçeve Programı (CIP), Avrupa Komisyonu, http://ec.europa.eu/cip/index_en.htm

Bilişim (**SAYFA 7**) ve İletişim Teknolojileri Politikası Destekleme Programı (ICTPSP); ve yeni sürdürülebilir enerji çözümleri bulmak amacındaki Avrupa Akıllı Enerji Üretimi'ne (IEE).

Makedonya aday üye ülke olarak, CIP altında başvuru yapmak için uygun olan birlik ülkeleri grubunda bulunmaktadır. Son zamanlarda hükümet, Makedonyalı girişimcilere ve özellikle de SME'lere proje fikirleriyle fonları başvurma olanağı veren bu program için giriş bileti⁹ ödemiştir. Makedonya için Ulusal İrtibat noktası Ekonomi Bakanlığı'dır. "Bu giriş bileti bütçe tarafından sağlanmış ve IPA tarafından desteklenmiştir. ICT ve IEE için devam eden bir prosedür mevcutken, MoU yalnızca EIP bileşeni için imzalanmıştır. Ekonomi Bakanlığı ayrıca, bu program için farkındalığı arttırmak amacıyla, konferanslar, internet sayfası, kamu organizasyonları, TAİEX semineri vs. aracılığıyla, teşvik edici faaliyetler planlamaktadır.¹⁰ Ancak şuana kadar Makedonya'da CIP'yi teşvik eden gözle görülür herhangi bir faaliyet gerçekleşmemiştir ki hepsi değilse de birçok SME bu fon fırsatının farkında değildir.

2. Fonlar için başvuru yapmaya uygun olan ve fiilen bu fonları alan kurumlar ve örgütler arasındaki eksik halka nedir?

2.1 IPA Makedonya'da nasıl etkin kullanılmaktadır?

IPA fonlarının etkinliği tartışılırken, bu başarılı kullanımı hangi ölçüde dayanarak hesapladığımızı bilmek önemlidir. Her yıl imzalanan projelerin sayısı mı? Yoksa her yıl kullanılan fonların miktarı mı? Ya da belki başarılı şekilde bitirilen projelerin sayısına göre? Yalnızca tasarlandıkları yılda harcanılan fonları dikkate alırsak, IPA'nın başarılı kullanımdan bahsedemeyiz. Bunun yerine, fonların ne kadarı mali anlaşmalar imzalandığında, örneğin kontrat yapıldığı andan itibaren kullanıldı sorusuna bakarsak tam bir gözden geçirme yapmış oluruz¹¹.

Makedonya III ve IV. IPA bileşenlerinin merkezi olmayan yönetimi için¹², Temmuz ve Eylül 2009'da onay belgesi aldı. I ve II. bileşenler için onay belgesi 2010 yazının sonlarına doğru beklenmektedir. Bu durum önemlidir çünkü bundan sonra hükümet ve yetkili bakanlıklar, **SAYFA 8**) proje davetlerinin ve uygulanmalarının sorumluluğunu üstleneceklerdir. Ancak, yetkiler, yönetimin kapasiteleri her zaman sorgu altında olmaksızın ve yozlaşma ve partizanlık konuları hala geçerli olmaksızın, bakanlıklara devredilirse, Avrupa Komisyonu'nda başarısızlık olasılığına dair belirli bir korku mevcuttur. Bu onay belgesi henüz hükmedildiği için, bu korkular meşru ya da değil, gelecek periyoda görülmeye kalmaktadır.

⁹ Giriş biletleri, tüzel kişiler ve birayların Çerçeve Programları dahilinde fonlara başvurabilmesi için ülkenin Komisyona ödemek zorunda olduğu katkılardır.

¹⁰ Sofija Kuzmanoska, Sofija Kuzmanoska, M. o. (2009). " Makedonya Cumhuriyeti IPA Uygulaması, Makedonya Cumhuriyeti IPA Uygulama Yapılan. 11th Uzmanlar Forumu " Avrupa Ekonomik Entegrasyonu: IPA Fonu, ekonomik geçiş teşvik ve piyasa ekonomisine yardım etmek demektir." Üsküp. Ekonomi Bakanlığı, Kasım 2009, Üsküp.

¹¹ Bir yıl için tasarlanan IPA fonlarının, o yıl içinde kullanılması zorunlu değildir. Ülke yetkilileri ve Avrupa Komisyonu yetkilileri arasında anlaşma imzalandıktan sonra belirli bir zaman diliminde harcanmalıdır. Bu süreç 5 yıla kadar varmaktadır. Mesela 2007 yılı için planlanan fonlar, özellikle o yılda olmak zorunda olmayan ama 5 yıllık bir süreç içerisinde etkin bir şekilde kullanılmak zorunda olan bu mali anlaşmalar imzalandığında kullanılacaktır. Bu süreç fonların anlaşılmasını, projelerin teslim edilmesini ve ödemelerin tamamlanmasını içermektedir.

¹² IPA bileşenlerinin beşi de merkezi olarak (ülkedeki AB/AK(Avrupa Komisyonu) misyonları kanalıyla) ve merkezi olmayan şekilde (sözkonusu ülke hükümetinin organları kanalıyla) yönetilebilir. IPA fonları daha sonra Yapısal Fonlarla ilgilenirken kurumlara yardım edebilecek bir deneyim olduğu için fikir tüm sorumluluğun devlete aktarılmasıdır.

2007 yılı için tasarlanan fonlara gelirsek, tahminler şuana kadar yaklaşık olarak %80'inin sözleşildiği yönündedir. Ancak ne kadar paranın gerçekten kullanıldığı konusuna gelince durum değişmektedir. Makedonya Avrupa Eğitimi Merkezi'ne (Macedonian Centre for European Training) göre "İ. bileşenden yalnızca birkaç proje uygulama aşamasındadır, şu şekilde ki: Polislerin Çalışma Şartlarının Desteklenmesi Reform Stratejisi (9 milyon euro), Sosyal ve Ekonomik Uyum için Yerel Altyapıya Destek (7 milyon Euro), Devlet İstatistik Ofisine Destek (2 milyon euro), Kamu Yönetimi Reformu uygulanmasına destek (2 milyon Euro), Hayatboyu Eğitim ve Gençlik Programları için Hazırlık Tedbirleri (0,9 milyon euro), Topluluk Programları ve Ajansların İştiraki (0,95 milyon euro) ve Proje Hazırlama Tesisi, Denetim ve Değerlendirme (3 milyon euro)."¹³

2007 için tahsis edilen, 58.5 milyon avro olarak hesaplanan paranın yalnızca %42'si gerçekten projelere aktarıldı. Gayriresmi olarak 2007'de fonların düşük kullanımının nedeni Makedonya yetkililerinin hazır bulunma durumlarının hala yeterli derecede yüksek olmamasıdır. Ortaya çıkan bir başka durumda hükümetin, 2007'den önce belirtici planlama oluşturulduğunda, Avrupa Komisyonu'yla birlikte inşa ettiği önceliklerdir. Sonuç yalnızca imzalanan Operasyonel Program – ülkenin kurumsal kapasitesini ve altyapısını inşa etmek için – oldu. Hırvatistan ve Türkiye örneklerinden farklı olarak Makedonya'da, kurumların olduğu gibi ekonomik sektörün de kapasitelerinin şuan için prosedürlerin uygulanması ve yürütülmesiyle başa çıkmak adına onlar için yeterince yüksek olmadığı gibi bir algı bulunmaktadır. Bu şekilde bölgesel rekabet edebilirlik¹⁴ 2007/2013 periyodunun dışında bırakılmakta ve yetkililer için 2013/2016 periyoduna öncelikli olarak konulacak bir sorun olarak kalmaya devam etmektedir.

Sonuç olarak genel algı, Hırvatistan ve Türkiye'yle karşılaştırıldığında, Makedonya'nın IPA kullanımı bağlamında geri kalıyor olduğudur. Kurumsal kapasite kalıcı bir sorun olmuştur ve geçmiş yıllarda, Makedonya'nın içinde bulunduğu duruma katkı yapan özel sektöre yönelik etkin eğitimler de bulunmamaktadır. Bu konular, Makedonya'da AB parasının zayıf kullanımına katkıda bulunan diğerleriyle birlikte, raporun bir sonraki bölümünde detaylarıyla incelenecektir.

2.2. AB fonlarının başarılı kullanımındaki eksik halka.

1. **SAYFA 9)** Hangi departmanda, hangi bakanlıkta ve kimin yetkisi altında kimin tam olarak ne iş yaptığını dair bir karmaşa bulunmaktadır. Yetkililerin AB fon planlarını açıklama çabaları pek tatmin edici nitelikte değildir. "...Günümüzde hükümet 3 broşür üretmiştir ve IPA broşürü 8 sayfa uzunluğunda, zorla okunabilecek şekilde 8 puntoyla yazılmıştır ve kullanılan dil kullanıcıya uygun değildir. Topluluk Programlarında, işbirliği haindeki bakalmıklardaki sorumlu kişilerin isimleri gibi çok önemli bilgiler eksiktir..."¹⁵ SEA'nın ulaşılabilirliği Analytica'nın önceki raporunda¹⁶ zaten incelendi ve bu durum ne yazık

¹³ IPA Topluluk Araştırması – Makedonya, TASLAK Versiyonu, Makedonya Avrupa Eğitim Merkezi, 2009, s.6

¹⁴ Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı (Regional Competitiveness Operational Programme) kanalıyla ülkeler, "daha yüksek rekabet gücüne ve SME'lerin rekabet gücünü arttırmak yoluyla dengeli bölgesel kalkınmaya ulaşmaya" çalışmaktadırlar... IPA fonları, bu şekilde iş danışmanlık hizmetlerini, kurumlar arasındaki işbirliğini, akademik çevredeki girişimci yeteneklerin güçlendirilmesini, yatırım ortamının teşvikini, iş tabanlı altyapı geliştirilmesini desteklemektedir. Ek olarak amaç programı uygulayarak bu kurumların idari ve işletimsel kapasitelerini geliştirmektedir." (http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/ipa/croatia_competitiveness_en.htm)

¹⁵ IPA Topluluk Araştırması – Makedonya, TASLAK Versiyonu, Makedonya Avrupa Eğitim Merkezi, 2009, s.2

¹⁶ Adaylık Statüsünün Dört Yılı: ne yapıldı ve ne beklenebilir? <http://analyticamk.org/files/ReportNo29.pdf>, Eylül 2009.

ki değişmedi. Daha da ilgili olan şey, IPA ve diğer AB Programları'ndan sorumlu diğer tüm bakanlıklar ve departmanları da ulaşılmaz nitelikte ve Makedonya'nın fonları nasıl yönettiğine dair herhangi bir veriyi paylaşma konusunda isteksizler.

2. Geçerli olan başka bir sorun programlama sürecinin koordine şekilde planlanmaması ve bu sürecin yürütülmesi. SEA hiçbir surette stratejik ya da koordine olmayan bu planlamadan sorumludur. İç prodesür şu şekildedir: "SEA tüm hükümet bakanlıklarına, kuruluşlara ve kamu kurumlarına MIPD dahilinde belirlenmiş finansal zarf yollar ve öncelikli olarak belirlenebilecek projeler geliştirmelerini ister. Belirli bir zaman sonra, geliştirilen tüm projeleri toplar ve uygulanabilir ve iyi tasarlanmış olanları, belirlenmiş olan miktara kadar, seçer."¹⁷ Bu durum hiçbir tutarlı politika göstermemektedir ve acil olarak yeni fonlara ihtiyacı olan ama proje fikri geliştirme kapasitesinden yoksun olan bakanlıklar ve kuruluşlar olduğundan, gerçekte hangi fonlara, nerede ihtiyaç duyulduğunu yansıtmamaktadır.

3. Ek bir zorlukta stratejik dokümanların eksikliği. 2008-2010 Ulusal Kalkınma Planı iyi kalitede değildir. 2007/2013 zaman diliminde ne tür projelerin gerçekten gerekli olduğuna dair bir strateji bulunmamaktadır ve yetkililerin kendilerinin bile neyin öncelik olarak belirlenmesi gerektiğini bilmediğine dair genel bir inanış bulunmaktadır.

4. CSO'ların IPA fonlarına dahiliyeti. Yukarıda belirtilen konularla birlikte, CSO'larla müzakere, mevcut durumu biliyor olmaları ve bu önemli dokümanların hazırlanmasında önemli bir girdi verebilecek olmalarından dolayı, önemli ölçüde yardımcı olabilirdi. Ama yine de durum böyle olmadı. İlk olarak, Makedonya'daki CSO'ların kaç tanesinin IPA'dan ve diğer Topluluk Programları'ndan fon aldıklarına dair hiç istatistiksel ya da herhangi bir veri bulunmamaktadır ve bu konulara dair farkındalığın sivil toplumda ne ölçüde yaygın olduğunu söylemenin mümkün bir yolu bulunmamaktadır. İkinci olarak, Makedonya'nın ne tür projeler için para alacağına bağlı olarak MIPD'nin hazırlanması için müzakere sürecinde, kimsenin duymadığı bir süreç dahilinde, 6000 CSO'dan yalnızca biri seçilmiştir. Ayrıca müzakereler genellikle kötü zamanlanmış (tatil dönemlerinde ya da toplantı tarihinin açıklanmasıyla, toplantı zamanı arasında yeterince vakit kalmayan şekilde) ya da CSO'nun yorumlarını anlamsız bırakan şekilde projeler belirlendikten sonra gerçekleşmektedir.

SAYFA 10) Tüm bu konulara genel konu olan yönetsel kapasitenin eksikliği eklenince, Makedonya'nın tüm sistematik kapasitesinin AB fonlarının etkin kullanımı için yeterli seviyede olmadığı açıktır. Şüphesiz ki, güçlü örgütlenmiş sivil toplum gibi Avrupa Komisyonu Delegasyonunun, kendi fonlarını teşvik etmede kendi girişimlerinin eksikliği, Makedonya'da düşük fon akışı sorununa eklenmektedir. Bir sonraki bölümde Analytica AB fonlarının daha iyi yönetimine doğru daha sistematik bir yaklaşım, Topluluk

¹⁷ Lidija Dimova, Yetkili Müdür, Makedonya Avrupa Eğitimi Merkezi(Macedonian Centre for European Training). Görüşme 17 Kasım 2009 tarihinde yapıldı.

Programları'nda ve IPA'da Makedonya'nın artan uygulaması ve gelişmiş temsili için kendi önerilerinden bazılarını sunacaktır.

3. AB fonlarının etkin kullanımı konusunda Analytica'nın önerisi.

3.1 Olumlu Deneyimler – Hırvatistan örneği.

Hırvatistan, IPA fonlarının yönetimi konusunda Makedonya'nın takip edip izinden gidebileceği olumlu bir örnektir. Hırvatistan örneğinde ilk bakışta fark edilebilen şey şeffaflık ve AB fonları konusunda hükümet kurumlarının örgütsel seviyeleridir. "Hırvatistan Cumhuriyeti'nin Kalkınma Stratejisi'ni hazırlamaya ilişkin ve...AB fonlarının tamamının koordinasyonundan sorumlu..."¹⁸ uzman ve yönetime dair görevleri yürüten AB fonlarının Strateji Geliştirme ve Koordinasyon Genel Merkezi (CODSC) bulunmaktadır. Tüm AB Programları açıklanmakta, CODSC Programlar için kurs ve eğitimler düzenlemekte, gerekli bağlantılarla beraber tüm ihaleye davetler internet sayfalarında yayımlanmaktadır. Ayrıca genellikle oldukça büyük olan ve mükemmel İngilizceyle yazılan operasyonel programlar için tüm önemli stratejik dokümanlar. Yalnızca bir örnek olarak: 2007-2009 Ulaşım Operasyonel Programı 120 sayfa uzunluğundadır, İngilizcedir, SWOT'a ilişkin tüm detaylar ve stratejik önceliklerle beraber Hırvatistan'daki ulaşım sektörünün sosyo-ekonomik değerlendirmesi ve bu operasyonel program için fonlamaya ilişkin diğer konularla beraber program stratejisini içermektedir. Ayrıca 2007/2013 Tarım ve Kırsal Kalkınma Planı IPARD Programı ve Sınırlanmış Operasyonel Programlar için olduğu gibi Çevre, Bölgesel Rekabet Edebilirlik, İnsan Kaynakları Gelişimi Operasyonel Programları için de yapılmıştır. Hırvatistan CODSC'si ayrıca ulaşılabilir bir niteliğe sahiptir ve profesyonelliklerinin ne derece yüksek olduğunu gösterecek şekilde yabancılardan gelse dahi her çeşit soruya açıktır.

3.2 Makedonyalı yetkililer için öneriler.

Öneri 1: AB fonlarının koordine ve basitleştirilmiş yönetimi.

IPA ve diğer AB fonlarıyla ilgili her şeyi koordine edecek bir ya da iki departmana ya da kuruluşa sahip olmak, bilginin nereden alınacağını bilmesi gereken herkes için oldukça önemlidir. Eğer Makedonya AB fonlarının faydasını görmek istiyorsa, kaliteli, stratejik belgelemeyle açık ve şeffaf çalışma bir zorunluluktur. Prosedürlerle yeterli şekilde bilgilendirilen, irtibata geçilecek kişilerin listesi, bakanlıkların ve kuruluşların internet sayfalarında yayımlanmalı ve IPA fonları hakkında bilgi almak isteyen herkese hizmet etmelidirler.

Öneri 2: Yaygınlaştırma ve bilgi için araçlar geliştirme.

¹⁸ Strategija.Hr, Kalkınma Stratejisi ve AB Fonlarının Koordinasyonu Genel Merkezi
<http://www.strategija.hr/Default.aspx?sec=82>

Birinciyle yakından ilişkili olarak ikinci öneri, Makedonya'da hükümetin AB fonlarını teşvik etme yolunu belirtmektedir. Ulaşılması kolay, güvenilir bağlantılara sahip olmaktan ayrı olarak, kamu bilgilendirme kampanyası teşvikin önemli bir bileşenidir. Kolay anlaşılabilen basılı broşürler, onları ülke çapında yaygınlaştırmak, düzenli bilgilendirme günleri organize etmek, CSO sektörünü bu aktivitelere dahil etmek ve SEA ya da CFCD'nin internet sayfasında, soruların yanıtlanacağı ve fikir alışverişinin yapılacağı bir etkileşimli IPA forumu yaratmak toplumda IPA ve diğer Topluluk Programları için artmış farkındalık mekanizmalarının yalnızca bazılarıdır.

Öneri 3: Kamu Sektörü ve Özel Sektör ve Avrupa Komisyonu Misyonu MIPD gibi stratejik dokümanlar hazırlarken düzenli müzakereler.

En önemli konulardan biri AB finansmanındaki tüm ilgili taraflar arasında geniş ölçekli bir işbirliğidir. Bir tarafta parayı "veren" AB Misyonu bulunmaktadır. Diğer tarafta ise fonları koordine eden ve yöneten devlet bulunmaktadır ve üçüncü taraf CSO'lardır ve bir diğer tarafta son faydalanıcılarıdır. Tüm taraflar, MIPD'yi olduğu gibi stratejik ulusal dokümanları oluştururken de yakın çalışmalıdırlar. Hükümet, bu müzakereler sırasında ortaya atılan tüm yorumlara erişim sağlamalıdır. Avrupa Komisyonu hükümeti, IPA fonlamadan ortaya çıkan farklı gündemlerdeki müzakere planlarını, bu müzakerelerin yapılacağı kararlaştırılan tarihlerin en azından bir yıl öncesinde, hazırlama ve yayımlama konusunda ikna etmelidir. "Müzakere planı, katılımcıların, karmaşık IPA programlama prosedürleri bağlamında kendilerinden ne beklendiğini öğrenecekleri bir ön müzakere görüşmesi formunu alabilecek bir kapasite inşa planıyla beraber olmalıdır."¹⁹

Öneri 4: Eğitim

AB fonlama programları için resmi olmayan eğitim başarılı mürakat ve projeler için bir önkoşuldur. Hırvatistan'dan alınan olumlu deneyim, AB fonlama planlarına dair bilginin artışında eğitim sürecinin faydalarını vurgulamaktadır. "...Tüm aktörlerin ve özellikle de potansiyel faydalanıcıların eğitimi her yıl dağıtılan fonların kullanımının artışında temel bir etkiye sahiptir. Eğitim farklı seminerler ve çalıştaylar kanalıyla uygulanmaktadır. Halkın daha geniş bölümünün, medya aracılığıyla, AB fonlama projeleri konusunda teşviki ve bilgilendirilmesi, olası projelerle başvuru "popülerliğini" arttırmıştır."²⁰

3.3 Makedonya'daki özel sektör ve kamu sektörü için

Öneriler. Başarılı bir proje başvurusu nasıl yazılır?

SAYFA 12) Analytica, özel sektör için olduğu gibi CSO'lar ve projeleriyle diğer topluluk programlarına (FP7, CIP) başvurmak isteyen diğer tüm araştırma kurumları için, deneyimli bir proje yöneticisi ile birlikte²¹, başarılı proje başvurusu için gerekli öğelerin bir listesini hazırladı.

¹⁸ IPA Topluluk Araştırması – Makedonya, TASLAK Versiyonu, Makedonya Avrupa Eğitim Merkezi, 2009, s.10

²⁰ Niksa Tkalec, Kalkınma Stratejisi ve AB Fonlarının Koordinasyonu Genel Merkezi, Hırvatistan. Görüşme 19 Kasım 2009 tarihinde yapılmıştır.

²¹ Dr. Matthew Wade, Teknoloji Transferi Merkezi, Bremerhaven, Almanya, (www.ttz-bremerhaven.de).

AB fonu için teklif hazırlama:

^L **Proje Fikri**

- a. Fikir fon talebiyle örtüşüyor mu?
- b. Fikir coğrafi bağlamda (hedef alınan aktörler/ taraflar) ve talep metni ile (mesela başlık, Avrupa Komisyonu hedefleri, bilimsel yenilik) ilgili ve ihtiyaç duyuluyor mu?
- c. Talep metnini tam olarak belirtmek önemlidir – teklifin özü Avrupa Komisyonu tarafından istenen öğeleri içermelidir
- d. Teklif mantıksız ve elde edilemez sonuçlardan uzak, istekli olmalıdır

2. Proje birliği

- a. Güçlü bir birlik teklifi güçlü hale getirecektir
- b. Dengeli sayıda katılımcısı olmalıdır – küçük birlikler bir projeyi yönetmek için yeterli genişlikte sahip olamayabilirken, büyük birlikleri yönetmek zordur
- c. Tüm ortaklar projede açıkça tanımlanmış rollere sahip olmalı ve teklif oluşturmaya ideal şekilde dahil olmalıdırlar
- d. Deneyimli ve güçlü bir proje koordinatörü çok önemlidir
- e. İyi bir yönetim yapısı, uygun ise genel koordinatöre yardımcı olan bilimsel ve yönetsel koordinatörler içermelidir
- f. Çalışma/iş paketi liderleri, teklifin bireysel çalışan bileşenlerini yönetmek için önemlidir
- g. Coğrafi olmayan spesifik teklifler için birlik, çalışmanın bütünlüğünden ödün vermeden, çeşitli ülkelerden ortaklar tarafından temsil edilmelidir

SAYFA 13)

3. Teklif içeriği

- a. Talep metninin ve rehber dokümanların içeriğini belirleyin
- b. Arkaplan kavramının (bilim, modern) içyüzünün anlaşılmasını sağlarken, amaçlarınızı, beklenen sonuçları ve çalışma planını mümkün olduğunca açık şekilde açıklayın
- c. Birliğin gücünü ve her bir ortağın neden seçildiğini açıkça gösterin. Birliğin iyi bir tutarlılığa sahip olduğunu ve net bir yönetim yapısı olduğunu gösterin
- d. Yeniden yazmayın ama yapıyı az, öz ve akıcı tutun (kavramdan hedeflere uzanan net bir yol)

4. Bütçe

- a. Harikulade bir teklif bile bütçe talebinde çok hırslı olunması sonucunda reddedilebilir
- b. Bütçeyi beklenen iş yükü ve kaynaklara uygun tutun
- c. Bütçeyi, bireysel ortakların fonlarının, projedeki ve kaynak dağılımındaki iş

	yüküyle oranlı olduğunu garanti ederek, mümkün olduğunca kısa sürede planlayın
d.	Finansal prensipleri detaylarıyla göz önünde bulundurun (çok önemli). Çoğu proje, şirketlerin "kendi katılımı"nı gerektirmektedir. Bu durumu birliği kurarken, herkesin projenin başlangıcında ekonomik olarak katılabileceği ve anlaşmazlıktan kaçınabileceğini garantilemek adına, ortaklar için açıklığa kavuşturun

5. Diğer konular

a. Yayımlama ve fikri mülkiyet hakları projede belirtilmelidir. Projenin daha geniş bir kitleye nasıl yayımlanacağını (hangi metotlar) ve projenin sonunda her çeşit maddi sonucun akıbetinin ne olacağını açıkça belirleyin. Net bir IPR stratejisi, bir projedeki nihai sonuçların etkin kullanımını garantilemede yardımcı olabilir (mesela yazılım, eğitim materyali vs.)

b. İlgili diğer projelerde gösterilen başarı ayrıca bu teklifi de güçlendirecektir. Ortakların ve ilgili faaliyetlerin tanımlanmasına ilişkin ilkeleri takip edin

c. Erken başlayın! Ortalama tam bir teklifin tamamlanması, 2 ay alan ilk adım teklifleriyle beraber 3-6 ay alabilir. Arkaplan çalışmasının, dokümantasyonun elde edilmesinin (artık genellikle teklifin elektronik teslimiyle yer değiştirmiştir) ve bütçenin ve **SAYFA 14** nihai tasarı tekliflerinin açığa kavuşturulması planlanması gereken zaman alan görevlerdir.

Son Sözler

- S Makedonya AB'ye yaklaştığından ülke için uygun fonlama projeleri artmaktadır. IPA, temel amaçları aday ve potansiyel aday ülkelere uyumlaştırmalarında ve topluluk müktesebatını uygulamalarında yardımcı olmayı içeren araçlardan yalnızca biridir
- S Makedonya'nın katılabileceği FP7 ve CIP gibi diğer mevcut topluluk programları da bulunmaktadır²². 'Giriş biletleri' ödenmiştir ve Makedonyalı şirketler ve CSO'lar gibi bireyler de uygun bir proje talebi bulduklarında proje tekliflerini arz edebilirler.
- S Hükümet yakın zamanda III ve IV. bileşenlerin merkezi olmayan yönetimleri için onay belgesi aldı ve I ve II. bileşenler için de 2010 baharında alacak. 2010 yılına ait tüm ihaleler, Makedonya Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı dahilindeki Merkezi Finansman ve İhale Birimi'nin internet sayfasında yayımlanacaktır.

Not: Başka topluluk programları da mevcuttur, Life+ ya da Erasmus vs. Bu yazıyı kısa ve öz kılmak amacıyla yazar, daha genel olan iki tanesini aktarmıştır.

- S Diğer taraftan IPA fonlamasına ve diğer topluluk programlarının kullanımına ilişkin konular belirlenmiştir. 2007'den I. bileşenden yalnızca birkaç proje uygulanmıştır. Bu soruna dair yetkililer tarafından belirlenen net bir strateji ya da önemli stratejik dokümanlar bulunmamaktadır.
- S yönetime ait kapasite eksikliğinin ülkenin fonlama konusundaki rolünü azalttığı yönünde bir korku vardır. Ayrıca toplumun diğer sektörleriyle bu konulara ilişkin iletişim endişe verir şekilde düşük seviyededir.
- S Şu gibi önlemler: bilginin daha iyi dağıtılması, kaliteli tanıtım kitapçıkları, fonlarla çalışan insanların ulaşılabilirliği, tüm gerekli verilerin ve ihaleye davetlerin yayımlanacak olduğu net ve koordine internet sayfaları, kamu sektörüyle zorunlu müzakereler, IPA prensipleri ve diğer topluluk programlarıyla ilgili eğitim oturumları ve seminerleri, Makedonya'nın AB fonlarını yönetme ve kullanmadaki kapasitesine yardımcı olabilir ve onu geliştirebilir.
- S Analizden elde edilebilecek nihai sonuç, Makedonya'nın IPA ve diğer topluluk fonlarının kullanımında, zayıf kurumsal kapasite ve ülkede kaliteli stratejilerin eksikliğini yansıtan, çeşitli, birbirine bağlı sebeplerden dolayı, gerçekten geri kalmış olduğudur. Teklif edilen önlemler ülkeye bu durumu değiştirmesi konusunda yardımcı olabilir. Analytica

SAYFA 15)

Kaynakça:

1. Biljana Stojanovska, I. B.-R. (2009). Makedonya Cumhuriyeti'nde IPA'nın Uygulanması, Makedonya Cumhuriyeti'nde IPA'nın Uygulanması Yapıları. 11. Uzmanlar Forumu "Avrupa Ekonomik Bütünleşmesi: Ekonomik dönüşümü canlandırma ve pazar ekonomisine yardım aracı olarak IPA Fonları". Üsküp.
2. Merkezi Finansman ve İhale Birimi. (n.d.). Alıntı yapılan adres: <http://www.safu.hr/>
3. Makedonya Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı Merkezi Finansman ve İhale Birimi. (n.d.). Alıntı yapılan adres: <http://cfcd.finance.gov.mk/Home.html>
4. Commission, E. (n.d.). Rekabet Edebilirlik ve Yenilik Programı 2007-2013 (CIP), Avrupa Komisyonu. Alıntı yapılan adres: http://ec.europa.eu/cip/index_en.htm
5. Commission, E. Eski Yugoslav Makedonya Cumhuriyeti için Çok Yıllı Belirtileri Planlama Dokümanı (MIPD) 2007-2009'a dair 30/04/2007 tarihli Komisyon Kararı C(2007).

6. Commission, E. (n.d.). *Avrupa Komisyonu: CORDIS: Araştırma ve Yeniliğe Yönelik AB Fonu Kaynakları Uygulama Rehberi*. Avrupa Komisyonu'ndan alınmıştır: http://cordis.europa.eu/eu-funding-guide/home_en.html
7. Commission, E. (n.d.). *IPA nasıl çalışır. Avrupa Komisyonu Bölgesel Politika InfoRegio'dan alınmıştır*: http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/ipa/works_en.htm
8. Commission, E. (n.d.). *IPA Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı, Hırvatistan*. Bölgesel Politika InfoRegio'dan alınmıştır, :
http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/ipa/croatia_competitiveness_en.htm
9. Dr. Matthew Wade, T. T.-b. (2009). (S. Risteska, Görüşmeci).
10. Lidija Dimova, E. D. (17 Kasım 2009).
11. Niksa Tkalec, C. O. (19 Kasım 2009). (S. Risteska, Görüşmeci).
12. Sofija Kuzmanoska, M. o. (2009). 11. Uzmanlar Forumu "Avrupa Ekonomik Bütünleşmesi: Ekonomik dönüşümü canlandırma ve pazar ekonomisine yardım aracı olarak IPA Fonları". Üsküp. Training, M. C. (2009). *IPA Topluluk Araştırması – Makedonya, TASLAK Versiyonu*. Üsküp.

AB Yakınlaştırma ve Bütünleřme Savunma Programı

“AB Fonlarının Etkin Kullanımında Makedonya’nın Geri Kalışı (IPA, Çerçeve Programlar) – Analytica’nın Analizi”

Sonja Risteska, *Programın Araştırma Görevlisi*
sristeska@analyticamk.org

Analytica

Web: www.analyticamk.org

Email: info@analyticamk.org

Dame Gruev No: 7-8/3

1000 Skopje, Macedonia

Phone: 00 389 (0)2 3121 948

Fax: 00 389 (0)2 3121 948