



IPA II YÖNETİMİNDE BELEDİYELERİN ÜSTLENDİĞİ GÖREVLERİN NIKSAR ENTEGRE SU TESİSİ PROJESİ ÖRNEĞİNDEN İNCELENMESİ

Gülnur ATAĞLI DEMİRALP¹, Rukiye Mehtap ÖZLÜ²

Öz

Çalışmada, Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı kapsamında uygulanan projelerde nihai yararlanıcı olarak ifade edilen belediyelerin proje yönetim döngüsünde üstlendiği görev ve sorumluluklar, Niksar Entegre Su Tesisi Projesi örneği üzerinden incelenmiştir. Çalışmada, Niksar (Tokat) Belediyesi'nde görevli Proje Uygulama Birim Başkanıyla yüz yüze görüşme yapılmıştır. Yarı yapılandırılmış görüşme tekniğiyle elde edilen veriler, betimsel analize tabi tutularak yorumlanmış, temalarına göre gruplandırılarak incelenmiştir. Çalışmada, birincil hukuk kaynakları ile görüşme verilerinin bir sentezi yapılmıştır. Çalışmada, belediyelerin Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı yönetiminde programlama, uygulama ve izleme, değerlendirme, raporlama olarak belirtilen aşamalarının hemen hepsinde direkt ya da dolaylı şekilde sorumluluklarının bulunduğu ortaya konulmuştur. Ayrıca belediyelerin proje yönetim sürecinde aracı makam rolü üstlendikleri; sektör sorumlusu kurumlar ile danışman firma arasında, danışman firma ile yüklenici firma arasında bir köprü görevi gördükleri belirtilmelidir. Bununla birlikte belediyelerin projeye ilgilerinin ve sahiplenme seviyelerinin, projenin başlamasından düzgün yürütülmesine ve sonuçlandırılmasına kadar tüm süreçlerde etkili olduğu bu araştırmanın temel çıkarımlarıdır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı, IPA II, Belediye, Proje Yönetimi.
JEL Sınıflandırması: R51, R59, K33

ANALYSIS OF THE ROLES OF THE MUNICIPALITIES FOR THE IPA II MANAGEMENT PROCESS USING THE EXAMPLE OF THE NIKSAR INTEGRATED WATER PROJECT

Abstract

This study aims to elucidate the roles and responsibilities of municipalities, particularly as the final beneficiaries of projects executed under the Pre-Accession Assistance Instrument, by examining the Niksar Integrated Water Facility project as a case study. The research data were collected through a face-to-face interview with the Head of the Project Implementation Unit of the Niksar (Tokat) Municipality. Using semi-structured interview techniques, the data were subjected to descriptive analysis, interpreted, and thematically organized for a more profound understanding. The study integrates both primary sources and interview data to draw its conclusions. The research reveals that municipalities are intricately involved in nearly all stages of the Instrument for Pre-Accession Assistance management, including programming, implementation, monitoring, evaluation, and reporting. In the project management phases, municipalities serve as pivotal intermediary authorities, facilitating communication between sectoral institutions, consultancy firms, and contractors. Moreover, the study underscores that the level of interest and ownership demonstrated by municipalities significantly influences the success of the project, from its inception through to its effective execution and completion.

Keywords: European Union, Pre-Accession Assistance Instrument, IPA II, Municipality, Project Management.
JEL Classification: R51, R59, K33

¹ Doktora Öğrencisi, Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Kamu Yönetimi Bölümü, e-mail: gulnur.atakli@gmail.com, Orcid id: <https://orcid.org/0000-0001-5071-7059>

² Doç. Dr., Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, e-mail: mehtap.dolek@gop.edu.tr, Orcid id: <https://orcid.org/my-orcid?orcid=0000-0002-7505-4586>

1. GİRİŞ

Avrupa Birliği (AB) üye ülkeler dışında üyelik başvurusunda bulunan potansiyel aday ülkelere ve resmi olarak adaylığı kabul edilmiş ülkelere mali yardımda bulunmaktadır. Bu ülkelerin AB standartlarına uyumunu sağlamak ve ülkelerin gelişmişlik düzeyleri arasındaki farklılıkları azaltmak amacıyla siyasal, ekonomik, idari ve yasal düzenlemelerin yapılabilmesi için oluşturulan mali kaynaklar, ülkelerin gereksinimleri doğrultusunda hazırlanan projeler dahilinde kullanılmaktadır.

1999 Helsinki Zirvesi'nde AB adaylık sürecinin resmi olarak başlamasıyla Türkiye'de AB uyum çalışmalarına başlanılmıştır. Uyum sürecinin en önemli bileşenlerinden mali iş birliği bu tarihten sonra başlamıştır ve AB kaynakları farklı dönemler halinde düzenlenmiştir. Bunlardan ilki Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) 2002-2006 yılları arasında içermektedir. Bu dönem AB projelerinin ulusal düzeyde uygulandığı ilk dönem olarak geçmektedir (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2017:5). 2006 yılı dahil PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS ve Türkiye Katılım Öncesi Mali Yardımı adı altında farklı programlarla yapılan mali yardımlar, 2007 yılında bir çerçeve mekanizma kapsamında IPA adı altında birleştirilmiştir. IPA-I dönemi 2007- 2013 yıllarını kapsamaktadır. İkinci dönem ise 2014-2020 yıllarını kapsayan ve sektör yaklaşımının uygulandığı IPA-II dönemidir. Bu dönemde, AB kaynaklı mali yardımların yönetiminin farklı konu ve sektörlerde belirlenen öncelikler dahilinde ilgili Bakanlıkların sorumluluğuna verildiği yeni bir yapılanma sürecine girilmiştir (IPA, 2023). IPA II döneminde Bakanlıklar, sektör bazlı belirlenen temalar dahilinde sektör sorumlusu kurumlar olarak tanımlanmıştır (T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2022b).

IPA II kapsamında uygulamalarda birlik sağlamak amacıyla fonların yönetimine ilişkin usul ve esaslar AB hukuku tarafından düzenlenmiştir.³ Belirtilen düzenlemeler dahilinde fonların yönetimi için "programlama, uygulama ve izleme- değerlendirme- raporlama" şeklinde bölümler belirlenmiş, belirlenen aşamalar dahilinde kurum ve kuruluşların sorumlulukları ortaya konulmuştur. Bu kapsamda AB uyum politikalarının yönetiminde sürekli belediyelerin ağırlığından bahsedilmekle birlikte resmî belge ve anlaşmalarda belediyelerin görev ve sorumluluklarına açıkça değinilmediği tespit edilmiştir. Dolayısıyla belediyelerin IPA II proje sürecinde aldıkları görevlere ve sorumluluklara ilişkin açıklayıcı net bilgilere ulaşılamamaktadır. Bu çalışmada belediyelerin IPA II yönetim sürecine nasıl katkı sağladığı, yüklendiği görev ve sorumluluklar izah edilmeye çalışılmıştır. Bu araştırmayı yaparken Niksar Entegre Su Tesisi Projesi örneği üzerinden açıklama yapılmıştır. Projeden sorumlu kurum Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (ÇŞİDB) olup Niksar Belediyesi sınırları içerisinde Entegre Su Tesisi yapılmasını sağlayan, AB ile Türkiye Cumhuriyeti tarafından finanse edilmiş çok önemli bir IPA II projesidir. Belediyelerin IPA II Proje sürecinde üstlendikleri görev ve sorumluluklarının tespit edilmesine ilişkin yapılan bu araştırma, Niksar Entegre Su Tesisi Projesi olarak tek bir proje ile sınırlandırılmıştır. Çalışmada, Niksar Belediyesi'nin bu proje dahilinde IPA II yönetiminde ne tür görev ve sorumluluklar yüklendiği ortaya konulmaya çalışılmıştır. Literatür taramasında Türk belediyelerinin IPA II sürecinde aldıkları görevlere ilişkin herhangi bir çalışmaya rastlanamamıştır. Çalışmanın önemi,

³ Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA II) Tesis Eden 11 Mart 2014 tarihli (AB) 231/2014 sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Tüzüğü; 2 Mayıs 2014 tarihli uygulanabilir yönetim ve kontrol hükümlerini belirleyen Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA II) tesis eden (AB) 231/201 sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Tüzüğü'nün uygulanmasına ilişkin özel kurallar hakkında (AB) 447/2014 sayılı Komisyon Uygulama Tüzüğü (IPA II Uygulama Tüzüğü); IPA II Dış Eylemlerin Finansmanına Yönelik Birlik Araçlarının Uygulanmasında Geçerli Olacak Ortak Kural ve Usulleri Belirleyen 11 Mart 2014 Tarihli 236/2014 Sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Tüzüğü; 11/02/2015 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti Tarafından Temsil Edilen Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Komisyonu Arasında Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA II) Çerçevesinde Birlik Tarafından Türkiye Cumhuriyeti'ne Yapılacak Mali Yardımın Uygulanmasına İlişkin Düzenlemeler Hakkında Çerçeve Anlaşma; 4 Ekim 2019 Tarih ve 30908 Sayılı Resmî Gazetede Yayınlanarak yürürlüğe giren AB'den Sağlanacak Katılım Öncesi Fonların ve AB Birlik Programlarına Katılımın Yönetimi hakkında Genelge 2019/20 ile yapılmıştır.

bu alanda yapılan ilk çalışma olmasıdır. Bu kapsamda çalışmanın literatüre olumlu katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Çalışmada, nitel araştırma yöntemleri kapsamında görüşme ve doküman inceleme tekniklerinden yararlanılmıştır. Araştırmada, Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal ve Beşerî Bilimler Araştırmaları Etik Kurulu'ndan (26.12.2023 tarihli, 20. oturum, 01-68 sayılı karar) etik onay almış olan yarı yapılandırılmış sorular, görüşme tekniği kullanılarak katılımcıya yöneltilmiştir. Proje Uygulama Birim Başkanı ile yüz yüze mülakat yapılmıştır. Bu sayede veri toplama sürecinde açıklık ve kesinlik sağlanmıştır. Ayrıca konuyu daha derinlemesine aydınlatmak amacıyla yeni sorular sorma imkânı da doğmuştur. Çalışmada tek bir katılımcı (denek) kullanılmıştır. Örneklem büyüklüğünün bir kişiyle sınırlı tutulması eleştirilebilir ve yetersiz bulunabilir. Ancak nitel araştırma teknikleri bağlamında örneklem büyüklüğünün belirlenmesi konusunda farklı görüşler mevcuttur. Nitel araştırmalarda, örneklem büyüklüğünün tek bir kişiden oluşabileceği de kabul gören bir yaklaşımdır (Creswell, 2013; Dukes, 1984; Kvale ve Brinkmann, 2009; Patton, 2015; Smith ve Osborn, 2015). Örneklem sayısını; çalışmanın amacı, doğası, dizaynı ve elde edilen verinin kalitesi belirlemektedir (Morse, 2000). Yıldırım ve Şimşek'e (2011: 123) göre araştırmanın odağına ve veri miktarına bağlı olarak araştırma örneklemini tek bir bireyden oluşabilir. Araştırmanın odağında, Niksar Belediyesi'nin IPA II projesi olduğundan projenin hazırlanmasından, sunumundan ve yönetiminden sorumlu Proje Uygulama Birim Başkanıyla görüşme yapılması yeterli görülmüştür. Görüşme soruları araştırmacılar tarafından çerçeve anlaşma, tüzükler, genelge ve sektör sorumlusu kurumların resmi internet sitelerinden alınan bilgiler doğrultusunda araştırmanın amacına uygun olarak, konu hakkında gerekli bilgileri alabilecek şekilde hazırlanmıştır. Soruların kolaylıkla anlaşılabilir, açık bir dille yazılmasına dikkat edilmiştir. Soruların anlaşılabilirliği, yönlendirici olmaması, görüşmenin amacına uygunluğu ve soruların ne sırada sorulacağına dair sıralama için uzman görüşüne başvurulmuştur. Niksar Entegre Su Tesisi Projesi'nin Niksar Belediyesi'nde görevli Proje Uygulama Birim Başkanıyla 28 Aralık 2023 tarihinde yaklaşık iki saat süren bir yüz yüze görüşme gerçekleştirilmiştir. Görüşmeye iki araştırmacı katılmıştır, görüşme sırasında gerektiği durumlarda ilave sorular sorularak veri kaybı önlenmiştir. Görüşme başlamadan önce araştırmacılar kendilerini tanıtmış, araştırmanın amacı hakkında katılımcıya bilgi vermişlerdir. Yapılan görüşmenin ses kaydı alınması için izin istenmiş, alınan bilgilerin araştırmanın amacı dışında kullanılmayacağı bilgisi katılımcıya verilmiştir.

Yıldırım ve Şimşek'in (2008:221) nitel veri analizinde tavsiye ettiği çerçevede veriler, betimsel analize tabi tutulmuştur. Katılımcının görüşlerini çarpıcı bir biçimde yansıtmak amacıyla çalışmada, doğrudan alıntılara yer verilmiştir. Ayrıca çalışmada, birincil hukuk kaynakları ile görüşme verilerinin bir sentezi yapılmıştır. Resmi anlaşma ve belgelerdeki kavramsal çerçeve kapsamında fon yönetim süreci, "programlama, uygulama, izleme- değerlendirme- raporlama" şeklinde alt temalara ayrılarak elde edilen veriler işlenmiştir.

Çalışmada; önce IPA'nın genel yönetim sistemi ve görevli birimler izah edilip çalışmanın konusu olan IPA II Niksar Entegre Su Tesisi Projesi hakkında genel bilgi verilmiştir. Ardından ÇŞİDB ve Niksar Belediye Başkanlığı arasında projeye özel olarak hazırlanan ve imzalanan mutabakat zaptı kapsamında Bakanlığın, danışman firmanın, belediyenin ve diğer paydaşların görev dağılımlarına ilişkin bilgiler ifade edilmiştir. Son bölümde, IPA II yönetiminde belediyelerin görev ve yetkileri resmî belgelerdeki görevlendirmeler ile yapılan görüşme neticesinde programlama, uygulama, izleme, değerlendirme ve raporlama süreçleri üzerinden değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

2. IPA II'NİN YÖNETİMİ HAKKINDA GENEL BİLGİLER

AB fon yönetim süreçleri, desentralisation yönetim ilkesine göre yararlanıcı devletin kamu kurum ve kuruluşları tarafından yürütülmektedir. Devletler, fon yönetiminde çoğunlukla kendi kurum ve kuruluşlarını görevlendirmektedir (Özçelebi, 2022). Ülkemizde de bu yöntem benimsenmektedir. “IPA II yardımının programlamasının ve uygulamasının mülkiyeti öncelikle IPA II yararlanıcısına aittir” (Çerçeve Anlaşma, m 6). IPA II Yararlanıcısı “(a) Ulusal IPA Koordinatörü (NIPAC); (b) Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (NAO); (c) Program otoriteleri” olarak belirtilen yapıları oluşturur (Çerçeve Anlaşma, m 10). IPA II Yararlanıcısı Türkiye Cumhuriyeti, stratejik planlama, eşgüdüm sağlanması, uygulamanın izlenmesi, değerlendirilmesi ve raporlanması için Komisyonla muhatap olacak bir Ulusal IPA Koordinatörünü (NIPAC) atar. Ulusal IPA Koordinatörü, T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı’dır. Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (NAO) IPA II yardımının mali yönetiminden ve harcamaların mevzuata ve usule uygunluğundan sorumludur (Genelge, 2019:2. bölüm). Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, TC. Hazine ve Maliye Bakanlığı (Hazine ve Maliye Bakan Yardımcısı) olarak belirlenmiştir. IPA II döneminde AB kaynaklı mali yardımların yönetiminin farklı konu ve sektörlerde belirlenen öncelikler dahilinde ilgili Bakanlıkların sorumluluğuna verildiği yeni bir yapılanma sürecine girilmiştir (IPA, 2023). IPA II döneminde belirlenen sektörler ve sektör sorumlusu kurumlar Tablo 1’de gösterilmiştir.

Tablo 1. Sektörler ve Sektör Sorumlusu Kuruluşlar

Sektör	Sektör Sorumlusu Kuruluş
Yargı	T.C. Adalet Bakanlığı
Temel Haklar	T.C. Dışişleri Bakanlığı
İçişleri	T.C. İçişleri Bakanlığı
Ulaştırma	T.C. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı
Çevre ve İklim Eylemi	T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı
Enerji	T.C. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
Rekabetçilik ve Yenilik	T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
Eğitim, İstihdam ve Sosyal Politikalar	T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
Sivil Toplum	Dış İşleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı
Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği	Dış İşleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı
Tarım ve Kırsal Kalkınma	T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı

Kaynak: (AB Başkanlığı, 2022b) adresinden alınan bilgilerle yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

Program otoritelerinin Ulusal IPA Koordinatörünün koordinasyonu altında, sektörel operasyon programlarının hazırlanması, uygulanması, projelerin seçilmesi, değerlendirilmesi, programlama yapılması, faaliyetlerin kontrol edilmesi, ödemelerin yapılması gibi konularda Ulusal IPA Koordinatörü ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisi başta olmak üzere ilgili kurumlara ve makamlara bilgi, belge ve raporları belirtilen sürelerde iletmekte sorumlu olduğu belirtilmiştir (Genelge, 2019:5)

Genelge ’de nihai yararlanıcı yetkili temsilcisinin görev tanımlaması yapılmış ve “Nihai Yararlanıcı Yetkili Temsilcisi, ilgili Program Otoritesi/Lider Kuruma gerekli bilgi, belge ve raporların vakitlice aktarılmasından sorumlu olup teknik uygulama ve projelerin sürdürülebilirliğinin sağlanması için gerekli olan her türlü tedbiri alır.” şeklinde belirtilmiştir (Genelge, 2019:7). Nihai yararlanıcı olmaları nedeniyle belediyelerin program otoritelerine karşı sorumlulukları vardır.

236/2014 sayılı Ortak Uygulama Tüzüğü, 447/2014 sayılı IPA II Uygulama Tüzüğü, 236/2014 Sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Tüzüğü, IPA II Çerçeve Anlaşması ve konu hakkındaki Genelge

kapsamında yer alan bilgiler ışığında proje yönetimindeki aşamalar “programlama, uygulama, izleme-değerlendirme- raporlama” üst başlıklarında belirlenmiş ve Şekil 1’de gösterilmiştir.



Şekil 1. Proje Yönetimi Aşamaları

Kaynak: Resmî Belgelerden yararlanılarak yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

Gelişmişlik düzeyleri arasındaki eşitsizliklerin giderilmesi için bölgesel ve yerel yönetimlerin Avrupa Uyum Politikasına dahil olması birleşmiş bir Avrupa için zorunlu kılınmaktadır (Özlü, 2023:3). Bu bağlamda AB tarafından IPA II Çevre ve İklim Eylemi Sektör Operasyonel Programı (ÇİSOP) kapsamında Nıksar Entegre Su Tesisi Projesi fon elde etmiştir (ÇŞİDB, 2024b).

3. NİKSAR ENTEGRE SU TESİSİ PROJESİ HAKKINDA GENEL BİLGİLER

Nıksar, Orta Karadeniz’de yer alan, Kelkit Vadisi’nin genişlediği Nıksar Ovası’nın kuzeybatı yamaçlarına kurulmuş, tabiat, kültür ve tarihi zenginliklerin kaynaştığı bir ilçedir. Tokat İli’ne bağlı ilçenin 2021 yılı verilerine göre nüfusu 63.486 kişidir (Nıksar Hakkında, 2024). Nıksar Belediyesi; Bandırma (Balıkesir), Çankırı, Kırşehir, Kastamonu, Rize ve Giresun Belediyeleri ile AB’nin Türkiye’ye Katılım Öncesi Mali Yardım Programı kapsamında finanse edilen Bütünleşik Su Projeleri hazırlayan belediyelerden bir tanesidir. Atık Su Arıtma Tesisi İnşaatı (Lot 1) ve Su Temin Sistemi ve Atık Su Toplama Sistemi İnşaatı (Lot 2) olarak iki bölüm halinde sürdürülen projeye AB katkısı 24.088.000 Euro’dur. Lot-1 projesinin başlangıç ve bitiş tarihleri 01 Nisan 2021- 01 Nisan 2023’tür. Ancak süre uzatımı verilerek projenin bitiş tarihi 01 Nisan 2025 olarak belirlenmiştir (Monthly Progress Report 28:4). Su Temin Sistemi ve Atık Su Toplama Sistemi İnşaatı için başlangıç ve bitiş tarihleri ise Mayıs 2020 – Mayıs 2022 olmak üzere 24 aydır (IPA, 2022). Katılımcıdan alınan bilgiye göre daha sonra süre uzatımı verilerek proje süresi 28 aya çıkarılmıştır. Lot 2 Sözleşmesi 30 Haziran 2022 tarihinde tamamlanmakla birlikte, kusurlu imalatların da giderilmesiyle Ağustos 2023 itibarıyla başarılı bir biçimde bitirilmiştir (Monthly Progress Report 44:10).

Nıksar Entegre Su Tesisi Projesi, IPA-II ÇİSOP kapsamında projelendirilerek mali kaynak sağlanmış bir projedir. Projeden sorumlu kurum, Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (ÇŞİDB)’dir. Nıksar Entegre Su Tesisi Projesi, AB ve Türkiye Cumhuriyeti tarafından finanse edilmiştir. Katılımcı tarafından Nıksar Entegre Su Tesisi Projesi’nin bütçesinin %85’e yakınının hibe, %6’ya yakınının ÇŞİDB katkısı ve kalan %10’luk kısmın Nıksar Belediyesi’nin öz kaynaklarından olduğu belirtilmiştir. Öz kaynak katkısı ise Belediye Meclisi tarafından alınan bir kararla İller Bankası AŞ’dan borçlanmak suretiyle karşılanmıştır. Proje destekleri kamu finansal yönetimindeki güven eksikliği ve sektörel bütçe hazırlık eksiklikleri nedeniyle azaldığından (Kostoska vd., 2017) İller

Bankası desteği alınarak belediyenin öz kaynak katkısını bütçesel olarak çözmesi projenin gerçekleşmesi açısından önemlidir.

ÇŞİDB ve Niksar Belediyesi tarafından ortak yürütülen proje ile atık su arıtma tesisinin kurulacağı, su ve atık su altyapısının yenileneceği ve bu sayede Niksar'a modern su yönetimi stratejisinin sağlanacağı belirtilmektedir. Türkiye'nin AB'ye katılım sürecinin hızlanmasına katkıda bulunacağı öngörülen proje ile hem Niksar Belediyesi'nin kapasitesinin güçlendirilmesi hem de yerel halkın yaşam standartlarının yükseltilmesi amaçlanmıştır (IPA, 2022).

4. NIKSAR ENTEGRE SU TESİSİ PROJESİ GÖREV DAĞILIMI

Niksar Entegre Su Tesisi Projesi, ÇİSOP kapsamında gerçekleşen bir projedir. ÇİSOP, AB'nin belirlediği iklim değişikliğiyle etkin mücadele politikasına uygun şekilde iklim değişikliğiyle mücadele etmeyi ve yaşam kalitesini artırmayı amaçlamaktadır. ÇİSOP'un program otoritesi ÇŞİDB'nin AB Yatırımları Daire Başkanlığı (ABYD)'dir (ÇŞİDB, 2024a). Program otoriteleri "programların sağlıklı mali yönetim ilkesine uygun olarak uygulanmasından, bilgilendirilmesinden ve görünürlüğünden, izlenmesinden ve raporlanmasından ve gerektiğinde değerlendirilmesinden ve yapılan harcamaların yasallığının ve düzenliliğinin sağlanmasından sorumludur" (447/2014 sayılı Tüzük, m 10). Program otoriteleri bu sorumluluklarını yerine getirirken nihai yararlanıcılarla bir mutabakat yapmaktadır. Bu bağlamda 30 Nisan 2013 yılında Entegre Su Projesi için Niksar Belediye Başkanlığı ve mülga Çevre ve Şehircilik Bakanlığı⁴ arasında Entegre Su Projesi için Niksar Belediye Başkanlığı ve Çevre ve Şehircilik Arasında İmzalanan Mutabakat Zaptı imzalanmıştır. Mutabakatta; çevre koruma amacını taşıyan Niksar Bütünleşik Su Projesi'ne, AB'ye üyelik sürecinde bir kilometre taşı olma görevi de yüklenmiştir. Projenin, AB Direktiflerine uyumu ve çevre koruma seviyesini yükselttiği belirtilerek, Türkiye'nin AB'ye katılım sürecini hızlandırılacağı ifade edilmiştir (Mutabakat Zaptı, 2013:1).

Mutabakat Zaptında üç farklı taraftan söz edilmektedir (Mutabakat Zaptı, 2013:1). İlki projenin sözleşme makamıdır. Sözleşme Makamı; ÇŞİDB içerisinde yer alan Avrupa Birliği Yatırımları Dairesi Başkanlığı'dır. Diğer taraf son faydalanıcılar olarak isimlendirilen Niksar Belediyesi'nin de içerisinde bulunduğu yedi belediyedir. Üçüncü taraf ise danışman adıyla tanımlanmaktadır. Sözleşme makamı ve danışman arasında son faydalanıcıların Bütünleşik Su Projelerine ilişkin AB Proje Paketlerinin hazırlanmasını içeren bir servis sözleşmesi imzalanmıştır. Belediye ile imzalanan bu sözleşmede, danışmanın ana faaliyetleri, projeye Niksar Belediyesi'nin katkısı, ÇŞİDB içerisinde yer alan AB Yatırımları Dairesinin, Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonunun ve Proje Yönetim Kurulunun rolleri maddeler halinde belirtilmiştir. Projenin diğer paydaşlarının kimler olduğuna ve sorumluluklarına ilişkin bilgilere de aynı mutabakat içerisinde yer verilmiştir. Belediye adına Belediye Başkanı'nın, ÇŞİDB adına Müsteşar Yardımcısının imzaladığı bu mutabakat zaptı, projenin yürütülmesi için tarafların yapacakları görevleri ve üstlenecekleri sorumlulukları belirten ana kaynak niteliğindedir.

4.1. Danışman Firmasının Görevleri

Projenin amacının AB tarafından onaylanmış ve IPA fonları çerçevesinde finansmana ve uygulamaya hazır, Türk Mevzuatına ve AB Müktesebatına uygun Bütünleşik Su Projelerinin hazırlanması olarak belirtildiği mutabakat zaptında danışman firma tarafından yapılması gereken ana faaliyetler sırayla belirtilmiştir. Danışmanın faaliyetleri 10 madde ve 12 çıktı şeklinde ifade edilmiştir. Bu maddeler kısaca şu şekilde sıralanabilir:

⁴ 29 Ekim 2021 tarihli ve 31643 sayılı Resmî Gazete 'de yayımlanan 85 sayılı Cumhurbaşkanlığı Karamamesi ile Bakanlığın ismi Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı olarak değiştirilmiştir. İmzalanan Mutabakat Zaptında eski isim vardır ancak araştırmada karışıklığa neden olmaması için metin içerisinde bakanlığın yeni ismi ve kısaltması kullanılacaktır.

- Proje alanına teknik geziler düzenleyerek ilgili arazilerin yatırım amaçlı olduğunun kontrolü ve Belediye'nin su hizmetlerinin durum tespitine yönelik bilgileri toplamak,
- Su kaynakları ve atıksu deşarjı için nitel ve nicel analizler yapmak,
- Master Plan oluşturarak finansman planının çerçevesini çizmek,
- Yatırım için detaylı bir fizibilite çalışmasını hazırlamak,
- Projenin Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) raporunu hazırlamak,
- Arazi sahipliğini de gösteren şekilde saha incelemesi yapmak ve kadastral haritaları hazırlamak,
- Yatırım projeleri için çizimleri ve teknik şartnameleri hazırlamak,
- IPA Başvuru Formunu eksiksiz olarak hazırlamak,
- PRAG Kurallarına uyumlu ihale dosyaları hazırlamak,
- Belediye'de işbaşında eğitim vererek kapasite oluşturmak.

Bu ana faaliyetler sonucunda danışman için 12 proje çıktısı tanımlanmıştır. Yukarıda belirtilen ana faaliyetlerin çıktılarına ilave olarak başlangıç raporu, üç aylık raporlar ve final raporu da görevler içerisine ilave edilmiştir (Mutabakat Zaptı, 2013:2).

4.2. Program Otoritesinin Görevleri

ÇŞİDB Avrupa Birliği Yatırımları Daire Başkanlığı, *Çevre ve İklim Eylemi Sektör Operasyonel Programının* program otoritesidir ve genel görevleri;

- AB Operasyonel programlarını yürütmek,
- Fonların uygulanmasında koordinasyon yapmak,
- Operasyonel programları hazırlamak ve uygulamak,
- Fon sağlanacak projeleri seçmek, öncelikleri belirlemek, ödeme ve muhasebeleştirme işlemlerini yapmak,
- Projelere ilişkin kontrol, izleme ve değerlendirmeleri yapmak,
- İlgili makamlara ve kurumlara rapor vermek, bilgi ve belge iletmek,
- Yapısal fonların kullanımına ilişkin hazırlık yapmak,
- AB ile mali işler konusunda gereken toplantılara, alan ziyaretlerine, açılışlara katılmak olarak belirlenmiştir (ÇŞİDB, 2024a).

Bu proje özelinde yapılan mutabakatta ise biraz daha detaylandırılmakla birlikte genel görev tanımından çok da farklı bir görevlendirme yapılmamıştır. Mutabakat Zaptında Çevre Opsiyonel Programı'nın⁵ (ÇOP) yöneticisi ve uygulayıcısı aynı zamanda Sözleşme Makamı olan AB Yatırımları Dairesi Başkanlığı için "başkanlık ulusal ve yerel paydaşlar ve danışman ile genel eşgüdümünden ve denetimden sorumlu olacaktır" ifadesine yer verilmiştir. Sözleşme makamının görev ve sorumlulukları ise şu şekilde kısaca belirtilmiştir:

- Sözleşme makamı ÇOP'nın yönetiminden ve uygulamasından sorumludur.
- Projenin yönetim kurulu toplantılarına ve aylık toplantılarına başkanlık yapar.
- Raporların, faturaların ve uzman iş cetvellerinin ön onayını yapar.
- Projenin düzenli olarak takibini yapar.
- Görünürlükle ilgili faaliyetleri izler.
- Nihai yararlanıcılar adına IPA başvurusunu yapar.

⁵ Çevre Opsiyonel Programı daha sonra Çevre ve İklim Eylemi Sektör Operasyonel Programı ismini almıştır.

- Projenin uygulanmasını ve ilerleme durumunu koordine eder ve denetler.
- Proje çıktılarının başarı durumlarını ve bağlayıcı sonuçlarını ortaya koyar.
- Sözleşme ile ilgili durumlardan ve ÇOP dahilindeki finansal yönetimden sorumludur (Mutabakat Zaptı, 2013:6).

4.3. Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu ve Proje Yönetim Kurulunun Görevleri

Mutabakat zaptında Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonunun görevleri; sözleşme ve uygulama sürecinin izlenmesi olarak belirlenmiştir. Ayrıca ihale dokümanlarının kontrol ve onayında, küçük projelerin değerlendirilmesi ve onaylanmasında sorumluluğu vardır.

Sözleşme Makamının başkanlık ettiği Proje Yönetim Kurulu'nun ise rehberlik etmek, paydaşlar arasında eşgüdüm sağlamak gibi görevleri vardır. Proje Yönetim Kurulu uygulamaları ve olası uyuşmazlıklara kısa sürede müdahale etmek ve denetlemek için bir danışma organı kurar. Proje Yönetim Kurulu Sözleşme Makamı, ÇŞİDB içerisinde yer alan Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü ve Delegasyon temsilcilerinden oluşmaktadır. Kurul üç ayda bir yaptığı toplantılara duruma özel olarak diğer paydaşları ve nihai faydalanıcıların temsilcilerini davet edebilirler.

Bütünleşik Su Projeleri'nin diğer paydaşları arasında Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü (ÇYGM), ÇED İzin ve Denetim Müdürlüğü, Tarım ve Orman Bakanlığı⁶, Devlet Su İşleri (DSİ), Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı⁷, İl ÇŞİD Müdürlüğü, Sağlık Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı sayılmıştır. Bunların içerisinde ÇYGM'ye atık su tesisleri ile ilgili proje onaylarını yapmak, teknik danışmanlık vermek, atıksu arıtma tesisleri için uygulama standartları belirlemek, yeraltı ve yer üstü su kaynaklarının, denizlerin ve toprağın kirlenmesini önlemek gibi görevler yüklenilmiştir (Mutabakat Zaptı:8).

4.4. Nihai Yararlanıcı Niksar Belediyesi'nin Görevleri

Mutabakat zaptının nihai faydalanıcı Belediye'nin Katkısı ile ilgili bölümünde ise Danışmanın yapacağı ana faaliyetlerle ilgili olarak Belediyenin sağlayacağı belgelere ve hizmetlere yer verilmiştir. Belediye katkısı şu şekilde sıralanmıştır (Mutabakat Zaptı:4): Belediye binasında donanımlı bir büro, belediye adına projeden sorumlu kişi bilgisi, ulusal mevzuata eşirimde yardım, danışmanın ana faaliyetleri içerisinde bulunan konularda yarar sağlayacağı düşünülen tüm bilgi ve belgeler ve belediyenin son üç yıla ait hesaplarına erişim imkânının sağlanması. Bunlar haricinde, Belediye yatırım için gerekli ulusal eş finansın sağlanmasından ve işletme maliyetinin finansmanından da sorumludur. Ayrıca, danışman firmanın sahada düzenlediği toplantılara katılmak, danışmanca organize edilen ve/veya verilen eğitimlere katılım sağlamak, ihale değerlendirme süreçlerine katılım sağlamak Belediyenin katkıları arasında sayılmıştır. Projenin düzenli takip edilmesi ve izlenmesi, çıktı ve hizmetlerin ön onayının yapılması ve ÇED süreci için iki defa olmak üzere katılım toplantılarının düzenlenmesi de Belediyenin görevleri arasındadır.

AB'den Sağlanacak Katılım Öncesi Fonların ve AB Birlik Programlarına Katılımın Yönetimi konusundaki "Nihai Yararlanıcı Yetkili Temsilcisi teknik uygulama ve projelerin sürdürülebilirliğinin

⁶ 10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete' de yayımlanan 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesininin 410 nolu maddesinde Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı birleştirilerek Tarım ve Orman Bakanlığı kurulmuştur. Mutabakat zaptının imzalandığı yıl itibariyle Orman ve Su İşleri Bakanlığı ve Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı iki ayrı bakanlık olarak yer almaktadır. Burada tek bakanlık olarak yazılmıştır.

⁷ 2018 Türkiye genel seçimleri sonrası Kalkınma Bakanlığı ile Maliye Bakanlığınının Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü birleştirilerek Cumhurbaşkanlığı bünyesinde Strateji ve Bütçe Başkanlığı oluşturuldu. Mutabakat zaptının imzalandığı yıl itibariyle metinde Kalkınma Bakanlığı yer almaktadır. Burada Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı olarak yazılmıştır.

sağlanması için gerekli her türlü tedbiri alır.” (Genelge, 2019:7) ifadesine yer verilmekle, ancak detaylı bir görevlendirmeye ilişkin bilgi verilmemektedir.

Mutabakat zaptında maddeler halinde açıkça Belediye'nin katkılarının belirtilmiş olması araştırma konusunun netleşmesi açısından önemlidir. Yukarıda maddeler halinde yazılı görevlerin proje sürecinde ne şekilde tesis edildiği, nihai yararlanıcı olan Belediye'nin proje sürecinde nasıl rol oynadığı yapılan görüşme ile daha da anlaşılır hale gelmiştir. Bir sonraki bölüm görüşme verileri ile resmî belgelerdeki görev ve sorumlulukların sentezini içermektedir.

5. NIKSAR ENTEGRE SU TESİSİ PROJESİ ÖRNEĞİNDEN PROJE YÖNETİMİ AŞAMALARINDA BELEDİYELERİN KATILIMI

5.1. Programlama

Programlama, AB mali yardımlarına dahil edilecek projelerin belirlenme süreci olarak tanımlanmaktadır. Bu süreç genel olarak teknik bir süreçtir. IPA II Yararlanıcısı yerel yönetimler dahil ilgili tüm paydaş adaylarına usulüne uygun olarak danışarak, komisyonlar iş birliği içerisinde programlama yapar (Çerçeve Anlaşma, m 16). ÇİSOP kapsamında desteklenen Nıksar Entegre Su Tesisi Projesi'nin serüveni Program otoritesi ÇŞİDB tarafından projelerin seçimini yapmak ve önceliklendirmek görevine istinaden IPA I Döneminde tüm belediyelere gönderilen bir anket ile başlamıştır. Bu konuda katılımcının ifadeleri şu şekildedir:

“...İlgili ihtiyaçlı belediyeleri tespit ediyor Çevre Bakanlığı. IPA-1 için şöyle bir şey yaptı tüm belediyelere. Bir anket gönderdi proje formatında sahayı analiz etmek için. Bu ankete bana geldiğinde ben çok titizlikle cevap vermiştim. Aslında anket dediğiniz şey adı anket fakat bir proje formatında gönderilmişti. Onu fark ettim ve ben bir ankete cevap veriyormuş gibi değil bir proje nasıl yazılıyor ise terminolojisi nasıl ise aynı şekilde yazdım ve bir haftaya gönderdim. Daha sonra yaklaşık Türkiye’de 450 tane belediye bu ankete cevap vermiş. ÇŞB önce ön eleme yapmış ve ilk 60 projeyi kendi kafasında puanlanmış ve 60 projeyi seçmiş. Onda da bir sıralama yapmış, ona da ulusal önceliklendirme listesi demiş...”

Bu ifadede ÇŞİDB'nin yaptığı planlama aşamasında Belediyenin katkısı ortaya çıkmaktadır. Ankete cevap veren 450 belediyenin arasından hangi projelerin öncelikli olduğuna karar verilmesinde belediyelerin verdikleri cevapların önemi ortadadır. Katılımcının bu süreci çok ciddiye alarak proje formatında bir cevap verdiklerini belirtmesi belediyenin programa olan ilgisinin ve istekliliğinin bir ifadesidir.

Bu projeyi yapma fikrinin ne şekilde doğduğu sorusuna ilişkin verilen cevaplarda genel olarak daha önceki tecrübelerin ve çalışmaların olumlu etkisi ve Nıksar'ın problemleri ve bunların çözümleri hakkında “kafa yormuş olmanın” ve “dert edinmenin” ağır bastığı görülmüştür. Katılımcının ifadeleri şu şekildedir:

“Şimdi öncelikle her belediyenin bir eylem planı olmak zorunda, kısa, orta ve uzun vadede. Her belediyenin yapması gereken faaliyetleri belli olmalıdır. Örneğin Nıksar Belediye Başkanı önümüzdeki beş yılda yani seçimlerden sonra beş yılda ne yapacağına dair bir beyanname yayınladı. Bu beyanname aynı zamanda kazandıktan sonra benim yol

haritam. Dolayısıyla ben Belediye Başkanı kurumsal olarak bu belediyenin başı olduğu için bunu takip etmek zorundayım, tüm projelerini, hayallerini vesaire”.

Dolayısıyla Belediyelerin belirlenmiş amaçları, hedefleri ve yol haritalarının olması gerekmektedir. Mali desteğin etkin kullanımı, doğru ihtiyaç analizlerine, sağlam bir kurumsal yapı oluşturulmasına ve planlamanın geniş katılımlarla ihtiyaca uygun yapılmasına bağlıdır (Can ve Esengül, 2007). Belediye Başkanlarının Seçim beyannamelerinde tüm vaatlerini göstermesinin kendilerine yol gösterdiğini belirten katılımcı şöyle demiştir:

“Bakın ilk seçim dönemindeki şeylere vaatlere, (broşür gösteriyor) bakın entegre su projesi, ben demiş bu projeyi yapacağım. Dolayısıyla artık gerçek oldu. Yeni beyannamesinde ise daha belirgin ve açık, çünkü artık proje olmaktan çıktı faaliyete geçecek. İşte o da burada. Bakın entegre su projesi, atık su arıtma tesisi, kanalizasyon kollektör ve terfi istasyonu, depo inşaatları ve depolar rehabilitasyonları, depoların bağlantıları, su kaynakları isale hatları gibi...”

Katılımcı Kelkit Havzası Kalkınma Birliği ile bu konuda farkındalık kazandıklarını belirtmiştir. Dönemin Valisinin, Rektörünün de aktif olarak bu yapılanmayı desteklediklerini belirten katılımcının ifadeleri şu şekildedir:

“Dönemin valisi, ÇEKÜL Vakfı Başkanı Prof. DR. Metin SÖZEN ve Tokat'taki birkaç tane akil insan Kelkit Havzası'nın kendine has dokusu nedeniyle bu alanın bir sosyal, kültürel, ekonomik, iklimsel, toprak, coğrafi benzerliklerinden de hareketle Kelkit Irmağına sınır olan şehirlerin, küçük veya büyük yerleşimlerinin içinde bulunduğu bir yeni bir yapılanmanın bir örgütlenmenin gerekliliğinden hareketle bir örgütlenme yaptılar. Sonra şeye gittiler, “Kelkit niçin akıyor” dediler İstanbul'da bir yürüyüş düzenlediler falan. Dolayısıyla o dönemdeki rektörün Zehra Hoca'nın süreci sahiplenmesiyle beraber burada bir Kelkit Araştırma Merkezi açıldı. Tabii bunlar 2004-2005 yıllarında olan şeyler. Orada birtakım farkındalıklar kazandık biz”.

Tan ve Tan'a (2019) göre proje hazırlama ve yürütme süreçlerinde karşılaşılan sorunları aşmak için danışmanlık, eğitim ve sertifikasyon programlarının artırılması ve üniversite-sanayi iş birliğinin güçlendirilmesi gerekmektedir. Bu projede üniversitenin sürece dahil edilmesinde buna uygun bir yaklaşım görülmektedir. Katılımcı o dönemde Kelkit Havzasındaki varlıkların ortaya çıkarılmasında uzman olarak aktif bir şekilde yer aldığını belirtmiş ve eksiklikleri tespit ettiklerini ifade etmiştir:

“O dönemde eksiklerimizi de tespit etmiştik ve ben bir arıtma tesisinde biyolojik bir arıtma tesisinde neler olabilecek, hangi malzeme ekipman kullanabilir, neden buraya bir arıtma tesisi gereklidir zaten çalışmıştım. Bunun yanı sıra Niksar'daki kanalizasyon ve içme suyu alt yapısından fen işlerinde çalıştığım için, zaten doğal olarak o konuyu da biliyorum. Ve katı atıkla alakalı burada o dönemde çokça şeyimiz var. Ben çalışıyordum da aynı zamanda hani bir şeyler yapalım diye. Genç olmamızın verdiği birtakım şeyler de vardı. Bahsettiğim 20 yıl önce.”

Sorunu tespit etmekle birlikte bütçenin Belediye imkanlarıyla sağlanamayacağı da açık olunca projelendirmeye ilgili sürecin başladığı belirtilmiştir.

“...ve bu sorunların çözümü büyük yatırımlar gerektiren işler, kaynak olmadan çözülemeyecek projeler bunlar. Öz kaynakla yapamazsınız, İller Bankası kredisyle de yapamazsınız. Ve netice itibariyle böyle bir şeye geldik. Bizim orada hayal ettiğimiz Niksar şehrinin bugün özellikle bu altyapıda vücut bulmuş hali yani.”

İfadesinde görüldüğü üzere proje fikri bir anda ortaya çıkan bir durum değildir. Belli bir olgunlaşma süresi geçirmiştir. Fonların etkili kullanılabilmesi için proje hazırlıklarının mali perspektiflerin başlamasından birkaç yıl önce erkenden başlaması; ulusal ve bölgesel önceliklerin uyum politikasıyla uyumlu çok yıllık stratejik planlamanın yapılması; projelerin zamanında tespiti ve hazırlanması, her düzeyde sağlam bir finansal yönetim kurulması ve kurumsal yapı ile idari kapasitelerin geliştirilmesi gerektiği belirtilmektedir (Đurović, 2013; Gjani ve Duka, 2017; Maletić vd., 2013). Mali desteğin etkin kullanımının, doğru ihtiyaç analizlerine, sağlam bir kurumsal yapı oluşturulmasına ve planlamanın geniş katılımlarla ihtiyaca uygun yapılmasına bağlıdır (Can ve Esengül, 2007).

Söz konusu proje, uzun bir planlama döneminden sonra IPA I Döneminde ulusal ölçeklendirmede ilk 30'a girdikten sonra, Bakanlığın Niksar'ın ölçeğini küçük bulduğunu belirtmiştir. Katılımcı:

“Ulusal önceliklendirme listesinde ilk otuza girdik. Bu süre içerisinde ölçek olarak küçük olmamız, diğer belediyelerin ölçek olarak büyük olması bizi şey yaptı biraz tabii. Yani aslında geriye düşürmek değil de daha çok nüfusa hizmet edecek projeler üretelim diye... Fakat bu süreçte biz ilgili bakanlıktaki insanlarla da bağlantı kurarak projenin önemini Kelkit Havzası'nın kıymeti, değeri, bunları ifade ederek burada mutlaka olması lazım dedik.” ifadesini kullanmıştır.

Katılımcı sonrasında AB normlarına göre, Niksar Belediyesi dahil yedi/sekiz Belediyenin tüm su ve atık su projelendirmelerinin yapılması için 2005 yılında Merkezi Finans İhale Birimi⁸ tarafından bir danışmanlık (müşavirlik) hizmeti ihalesinin yapıldığını, ancak sonrasında ihaledeki sürelerle ilgili yaşanan bir durum dolayısıyla ihalenin iptal edildiğini belirtmiştir. Ardından Bakanlıkla ilişkiler devam ederken, Niksar Belediyesi'ne Niksar Entegre Su Tesisi Projesi tüm alt yapı bileşenlerini içerdiği için bütçesinin büyük bulunduğu ve projenin IPA I kapsamında öne alınamayacağı bildirilmiştir. 2009 yılında bir sonraki dönem projeleri açıklanırken Nevşehir'de yapılan toplantıya iştirak belirten katılımcı orada yaşadığı hayal kırıklığını ve ardından projenin kabul edilmesini şöyle ifade etmiştir:

“Bir sonraki dönem projeleri açıklanırken ben toplantıya gittim. Baktım Niksar'ın ismini göremedim. Herkesin konuşmaları bitti, ayağa kalktım, Nevşehir'deydi. Daire Başkanı ve daire başkan yardımcısının da içerisinde bulunduğu tüm bakanlık yetkililerine kibar bir dille nasıl bir hata yaptıklarını anlattım...Sinirliyim çünkü Niksar'ı göremiyorum. O kadar emek sarf etmişiz sene 2009. Anlattım, derdimi meramımı söyledim...Birazdan baktım ki başkan ve başkan yardımcısı geldiler, dediler ki sizin konuşmanızdan çok etkilendik, söz veriyoruz dediler.”

⁸ Çevre Şehircilik Bakanlığı o dönemde akredite olmadığı için ihaleleri Merkezi Finans İhale Birimi tarafından yapılmaktadır.

Sizi ikiye alacağız IPA-2 paketine alacağız ve neticede söz verdikleri gibi oldu”.

Projenin kabul edilmesine kadarki bu süreç programlama süreci olarak ifade edilmektedir. Görüldüğü üzere her ne kadar hangi projeye destek verileceği veya önceleneceği Bakanlığın göreviyse de bu sürece, Belediye büyük oranda dahil olmuştur. Başlangıçta hazırlanan ankete ciddiyle yaklaşarak cevap verilmesi, uzun bir sürece yayılan şekilde Bakanlık nezdinde iyi ilişkilerin kurulması ve en önemlisi karar vericilerin projenin gerekliliğine ikna edilmesi Belediyenin planlama sürecine aktif katkılarıdır. Bízíková, Potluka ve Zajíčková'nın (2004) çalışmasında bölgesel kapasitelerin en iyi ademi merkezileşmeyle sağlanabileceği vurgulanmıştır. Yerel yönetimlere yetki devrinin demokratikleşme sürecini tamamlayacağı ve aşağıdan yukarıya doğru bir yayılmanın garanti edileceği ifade edilmiştir. Bu anlamda belediyenin proje ile ilgili hemen her sürece dahil olması önemli ve anlamlıdır.

5.2. Uygulama

Mali kaynak sağlanacak projelerin seçiminden sonra uygulama sürecine geçilmektedir. Bütçe onayından sonra danışmanlık firmasını belirlemek için ihale süreci başlamıştır. İhale süreçleri, görünürlük faaliyetleri ve harcamalar/ödemeler bölümü uygulama süreci içerisinde yer almaktadır.

5.2.1. İhale Süreçleri

IPA II'nin uygulama sürecinin ilk ayağı olan ihale sürecinde bir yandan danışmanlık firması seçimi için ihale yapılmaktadır, diğer yandan yapım işleri için ihaleler yapılmaktadır. IPA II döneminde Niksar'ın da içerisinde olduğu projeler belirlendikten sonra danışmanlık firması seçimi için yabancı katılımcılara da yer vererek ihale sürecine geçilmiştir.

Danışman firmalarının görevleri detaylı şekilde mutabakat zaptında belirtilmektedir. Danışman firmalar, tüm projenin fizibilite çalışması, planlama, yapım işleri ihale dosyalarının hazırlanması ve bütçenin oluşturulmasından sorumludurlar. Süreç içerisinde ÇŞİDB akredite işlemlerini tamamladığı için ihale yapabilir duruma gelmiştir. Danışmanlık ihalelerini hibe almaya hak kazanan idareler, Ankara'da ÇŞİDB'de yapmaktadır. Katılımcının danışmanlık ihalesi ile ilgili ifadeleri şu şekildedir:

“İhaleye biz yapıyoruz. İhalede Çevre Bakanlığı yetkilileri de var, sekreteryasını onlar yaptılar. İzleme için Avrupa Birliği'nden geliyorlar bakıyorlar. Bize bunun için bir oda tahsis edildi, kilitli kameralı. Üç tane şifreli kapıdan giriyorsunuz. Telefonlarınızı son kapıda bırakıyorsunuz öyle giriyorsunuz”.

İhale ilanı işlemlerinin ve sekreteryasının ÇŞİDB tarafından yapıldığı ve sözleşmenin Avrupa Birliği Yatırımları Dairesi Başkanlığı tarafından imzalandığı belirtilmiştir. İhalenin kendine has bir puanlama sistemi olduğunu belirterek ihaleye konu işin en avantajlı teklifi veren firmanın uhdesinde kaldığı ifade edilmiştir. Aşağıdaki ifadelerde belirtildiği üzere sözleşmenin imzalanma süreci dışında danışmanlık ihalesinde Belediye aktif rol almaktadır.

“Yararlanıcı olduğumuz için değerlendirmeyi biz yaptık. Değerlendirme ekibinin içerisinde yine şey de vardı tabii. Yani iki bakanlık yetkisi biri sekreteryayı yürütüyor birisi de bakanlık yetkilisi olarak orada bulunuyor. Arzu eden olursa gözlemci sıfatıyla bulunmak isteyenler de olabiliyor. Delegasyon gelip direk burada neler yapıyorsunuz deyip kontrol edebiliyor, vesaire falan. Ve bunların tamamı İngilizce, yani yazışmalar da dahil olmak üzere tamamı

İngilizce. Ve müşavir⁹ ihalesini yaptık, tamamladık. Sözleşmeyi bakanlık müşavir ile imzaladı. O süreçte yokuz biz. İdari olarak görevliyiz.”

IPA II döneminde; hibe almaya hak kazanan 21 Belediye, üç-dört lota ayrılmış olup her bir lotu başka bir danışman firma almıştır. Niksar Belediyesi'nin içinde bulunduğu lotta yedi Belediye bulunmaktadır. Danışman firma belirlendikten sonraki süreçte Belediyeler aktif görev almaktadır, yapılan toplantılara da katılım sağlamaktadır. Bu aşama ile ilgili ifade şu şekildedir:

“... şimdi üç ayda bir yönlendirme toplantıları oluyor idi. Üç ayda müşavirlik aşamasında. Her üç ayda bir mutlaka tüm taraflar ve belediyeler, bakanlık, delegasyon bir araya gelir. Projenin ilerleme süreçleri değerlendirilir”.

Danışman firma belirlendikten sonra sorumluluğu altındaki projeleri ve proje bütçelerini hazırlamaya geçmektedir. Hazırlanan projeler, ÇŞİDB ve ardından Avrupa Birliği Delegasyonu tarafından onaylandıktan sonra sıra yapım işlerinin ihale edilmesi sürecine gelmektedir.

Bu aşamada Belediyenin konuyu sahiplenmesinin ve ilgisinin önemi ise şöyle ifade edilmiştir:

“Projeler teslim edildikten sonra ihale süreçleri başladı. Fakat bu arada şöyle bir durumla karşı karşıya kaldık, bir burada en önemli unsur ilgili yararlanacağı faydalanıcı Belediyenin konuya olan ilgisi ve sahipliliğidir sizi her zaman bir adım öne taşıyan şey. Biz toplantılara gidiyorduk. Ben toplantıları en az iki saat önceden gidiyordum. Masadaki tüm suları kaldırıp yerine Niksar Ayvaz Suyu koyuyordum. Ondan sonra her katılımcının olduğu yere Niksar cevizi, yanına da kuşburnu marmeladı koyuyordum. Ne gibi yani orada çalışan bir insanmış gibi geldiklerinde bir farklılık yaratıyorum.”.

Danışman firma, yapı ihalesiyle ilgili işleri planlarken doğal olarak yedi Belediyenin içerisinde hangisinin daha hazırlıklı olduğunu dikkate almaktadır. Gerekli hazırlık seviyesine ulaşamadığında fonlardan etkin bir şekilde yararlanılamamaktadır (Obadić ve Goričanec, 2012). Aynı lotta oldukları belediyeler hakkında bilgi verirken katılımcı, çoğunun il belediyesi olduğunu ve bu kapsamda ölçek olarak en küçük belediyenin Niksar Belediyesi olduğunu ifade etmiştir. Đurović (2013) çalışmasında küçük belediyelerin desteklenmesine özel bir önem atfederek küçük belediyelerin AB projeleri için desteklenmesi ve modern insan kaynakları yönetiminin kurulmasını önermiştir. Katılımcı, belediye ölçeğinin küçük olmasının başlangıçta dezavantaj sağladığını düşünse de sonrasında kendilerine sağladığı avantajı şu şekilde ifade etmiştir:

“...Yani çoğu belediye bu bileşen çıkartma işinde ya sadece suyu bıraktı ya sadece kanalizasyonun bir kısmını bıraktı ya da kollektörü bıraktı ya da sadece arıtma yaptı. Bizim ölçeğimizin küçük olması bir avantaj oldu, güzel bir avantaj olarak geri döndü yani.”.

Katılımcı, danışman firmayla yapılan ilk görüşmede Niksar Belediyesi'nin hazır olma durumunun iyi olmadığını belirtmiş ancak sonrasında hemen eksikleri tamamladıklarını ve Niksar Belediyesi'nin kendi lotunda yedi belediye içinde ilk sıraya yükseldiğini hatta tüm 21 belediye içinde

⁹ Katılımcı “Danışman” yerine “Müşavir” kelimesini kullanmaktadır. Resmî belgelerde “Danışman” şeklinde ifade edildiğinden kavram karmaşasına sebep olmaması için doğrudan alıntılar haricinde metnin tamamında bu şekilde kullanılmıştır.

ihalesi yapılan ilk üç belediyeden biri olduğunu belirtmiştir. Belediyenin ön hazırlık sürecini katılımcı şöyle açıklamıştır:

“İlk gittiğimde Niksar Belediyesi'nin hazır olma durumu iyi değildi. Diğer belediyelerin raporları falan hepsi yeşil tik, bizimki bir tane yeşil tik altı yedi tanesi yok yani. Ya biz daha önce AB projeleri de çok uyguladığımız için karşılaşacağımız şeyleri de biliyorum bu yüzden tüm yasal izinleri, onlar daha bizden istemeden aldık ve bu sürece başladık. Orman izinleri, karayolları izinleri, muvafakat, hattın geçeceği yerlerdeki mülkiyet sahipleri izinleri dahil olmak üzere, kullanacak suların izinler, su tahsisleri, orman izinleri, mera izinleri... Onlar benden istemeden ben onların hepsini hazırladım, tamamladım.”

Yapım işi ihalelerinin yapılmasında da Niksar Belediyesi aktif rol almıştır. Danışman firma, yapım işlerine ait teknik şartnameleri, uygulama projelerini, yaklaşık maliyeti, satın alma usul ve esaslarını ihale yapılacak şekilde tam ve eksiksiz olarak Belediye'ye teslim etmiştir. Yapım işlerine ait ihaleler bu veriler dahilinde Belediye tarafından yapılmıştır.

Yapım işlerine ilişkin ihalelerden sonra uygulama işleri başlamıştır. Yapım işlerine ait işlerin ihalesinin bitmesi ve yer teslimlerinin yapılmasını takiben danışman firma uygulamayı birebir takip etmek üzere Niksar'a gelmiştir. Teknik şartnamelere göre yapılacak işlerin kontrolünü sağlamak, esasen danışman firmanın sorumluluğundadır. Ancak yapım işlerinin uygulanması aşamasında Belediyenin sorumlulukları da bulunmaktadır.

Öncelikle Belediye bünyesinde projenin yürütülmesi ve yönetilmesine ilişkin olarak Proje Uygulama Birimi (PUBİ) kurulmuştur. Proje hazırlama ve yürütme süreçlerinde karşılaşılan sorunları aşmak için kurumsal yapı ile idari kapasitelerini güçlendirmesi gerektiği (Đurović, 2013; Gjani ve Duka, 2017; Zotaj ve Bregu, 2023) ve personel eğitimine ve devamlılığına da önem verilmesi gerektiği belirtilmektedir (Gjani ve Duka, 2017). Proje başvurusu yapacak kurumların, proje hazırlığı ve başvuru süreçlerine ilişkin gereken prosedürler konusunda yeterli bilgi ve deneyime sahip olmamaları halinde, projelerin kabul edilmesinin güçleşeceği vurgulanmaktadır (Akbaş, 2008:224; Kösecik ve Akbaş, 2009). Bu anlamda belediye bünyesinde tüm süreci takip etmek üzere bir proje birimi kurulması önemlidir. PUBİ, yüklenicinin ve danışman firmanın sahada yaşadığı sorunları çözmüş ve projede hata veya eksikler varsa onları gidermek üzere çalışmalar yapmıştır. Katılımcının *“sahada uygulamada sorunlar varken o sorunları biz görünce müdahale ederek çözdük.”* ifadesi bu durumu özetleyen ifadedir.

5.2.2. Görünürlük Faaliyetleri

Genelge 'ye (2019: 13) göre fonların sektörel olarak uygulamasından sorumlu kurumlar, AB'nin görünürlük ve şeffaflık ilkelerine uymak ve bu konuda yapılan faaliyetleri raporlamak zorundadır. Fonların daha iyi yönetimi, bilgilendirme araçlarının geliştirilmesiyle mümkündür (Patoska ve Dimeski, 2013) ve görünürlük faaliyetleri bu sebeple önemlidir. Belediye'nin bu sürece direkt olarak katkısı olmamaktadır. Bu proje dahilinde de birçok görünürlük ve şeffaflık faaliyeti yürütülmüştür. Bu konunun bütçede yeri olduğunu belirten katılımcı şu ifadelerle yer vermiştir:

“Şimdi tabii AB şeyde bir projeyi uygularken, sosyal olarak o projenin o bölgedeki etkilerini görmek istiyor. Bununla beraber projenin yerel halk üzerindeki etkisinin ölçülmesini baz alıyor. Müşavirin görevlerinden bir tanesi bunları yapmak aynı zamanda. Çünkü proje

bütçesinin içerisinde var görünürlük faaliyetleri, iletişim, tanıtma, tanıtım... ”.

5.2.3. Harcamalar/ Ödemeler

Harcama yetkilisi olarak Belediye'nin bir görevi olmadığı dolayısıyla burada belediyenin tek görevinin *tedarik sözleşmelerine* imza atmak olduğu belirtilmiştir. Ödemelerle ilgili ifade şu şekildedir:

“Hak edişleri de buradan müşavir onaylıyor, gidiyor Bakanlığa. Bakanlık; herhangi bir eksik yoksa İller Bankası'na yazıyor diyor ki, bu hak edişin %10'luk payını gönder. Niksar Belediyesi'nin hesabında bir para yok bakın. İller Bankası bizi borçlandırdı ya yani zaten onaylanmış, o bize tahakkuk ettiriyor, %10 pay oradan geliyor. Bakanlık da %6'lık payını yatırıyor, %84 lük payını da bu ikisini gördükten sonra AB yatırıyor ve arkasından hak ediş olarak ödeniyor... aslında çok boyutlu, çok fonksiyonlu bir iş”.

5.3. İzleme-Değerlendirme-Raporlama¹⁰

Resmî belgelere göre izleme üst başlığı altında IPA izleme komitesi, sektörel izleme komitesi ve diğer izleme faaliyetleri bulunmaktadır. IPA izleme komitesi, “Ulusal IPA Koordinatörü ve IPA II yararlanıcısının ilgili diğer ulusal otoritelerinden ve organlarından ve ilgili olduğu yerde uluslararası mali kurumlar dâhil uluslararası kuruluşlardan ve sivil toplum ve özel sektör kuruluşları gibi diğer paydaşlardan oluşur” (Çerçeve Anlaşma, m 52). Proje hazırlama ve yürütme süreçlerinde karşılaşılan sorunları aşmak projelerin etkinliğini izleme ve değerlendirme çalışmalarının yapılması gereklidir (Tan ve Tan, 2019). Finansman anlaşmalarında hedeflenen eylemlerin etkinliğini, eş güdümünü ve uyumunu inceleyen IPA izleme komitesi, yılda bir kez toplanır. IPA izleme komitesi, belediyelerin katılım sağladığı bir izleme seviyesi değildir.

“İlgili ulusal otoritelerin ve organların temsilcilerinden, ekonomik, sosyal ve çevresel ortakları gibi diğer paydaşlardan ve ilgili olduğunda uluslararası mali kuruluşlar dâhil uluslararası kuruluşlardan ve sivil toplumdan” olduğu belirtilen sektörel izleme komitesi sene iki kez toplanmaktadır (Çerçeve Anlaşma, m 52). Sektörel izleme komitesi, politika alanı ve programdaki eylemlerin etkinliğini, eş güdümünü, uyumunu, sektör stratejileriyle uyumunu gözden geçirerek eylemlerin sonuçlarıyla ilgili ilerlemeyi, çıktıları ve mali uygulamaya ilişkin ilerlemeyi ölçmektedir. Öneriler dahil olmak üzere belirlenen operasyonel sonuçlar, IPA izleme komitesince yapılacak raporlara temel teşkil eder. Sektörel izleme aşamasında belediyenin bir katkısı bulunmamaktadır. Katılımcı bu süreç için:

“Bakanlığın bir izleme birimi var, aynı zamanda bunun dışında raporlamanın yapıldığı ayrı bir izleme... O birim bağımsız olarak geliyor, sahayı geziyor. İşte görünürlük kurallarına bakıyor, uygulamaya, imalata bakıyor vesaire falan. Ve bundan sonra bir rapor yazıyor.” ifadesini kullanmıştır.

Çerçeve Anlaşmaya göre IPA yararlanıcısının faaliyetlerin uygunluğunu, etkisini ve sürdürülebilirliğini ölçmek üzere gerektiğinde diğer izleme platformları tesis edebilmektedir (Çerçeve Anlaşma, m 57). Ayrıca sektörel izleme komitesi gerekli görülürse sektörel izleme alt komisyonları ve/veya uygulamanın izlenmesi, koordinasyonun sağlanması amacıyla izleme ve yönlendirme kurulları

¹⁰ Bu üç aşama birbiriyle keskin hatlarla ayrılmamaktadır. Katılımcının ifadelerinde bazen birden farklı sürece ilişkin bilgiler edinilebilmektedir, bu nedenle her bir bölümde diğer aşamaya ilişkin bilgiler de edinilmektedir.

oluşturulabileceği karara bağlanmıştır (Genelge, 2019:11). Belediyenin, izleme konusundaki katılımı ve katkısı, bu şekilde oluşturulmuş alt komisyonlara olmaktadır.

IPA II yardımlarının uygunluğu, tutarlılığı, kalitesi, etkinliği değerlendirmeye tabidir. Bu değerlendirmeler, ülke ve bölge ölçeğinde olabileceği gibi politika, stratejik, tematik, sektörel, program ve operasyonel düzeyde de yapılabilir. Ön (ex-ante) değerlendirme, ara (interim) değerlendirme, ardıl (ex-post) değerlendirme olarak yapılabilen değerlendirmelerin sonuçları izleme komiteleri tarafından dikkate alınmaktadır (Çerçeve Anlaşma, m 55).

Katılımcı, Bakanlıktan ve delegasyondan projelerin yönetimi ve yürütülmesi için uzman atandığını belirterek sürecin sürekli olarak takip edildiğini, incelendiğini ve denetlendiğini belirtmiştir. Belediye, yapılan yönlendirme toplantılarına katılım sağlamaktadır. Üç ayda bir yapıldığı belirtilen bu toplantılardaki konular ise şöyle özetlenmiştir:

“Şimdi her üç ayda bir mutlaka bakanlık yetkilileri, eğer katılmak isterlerse delegasyon yetkilileri katılıyor ve bu şekilde bir yönlendirme toplantısı yapılıyor. Tüm itirazlar, şikayetler, sorunlar, sıkıntılar, problemler, benim yüklenici ile ilgili sorunum, benim müşavir ile ilgili sorunum, onların benimle olan sorunlarını falan konuşuyor, tartışıyoruz. Bunlar karara bağlanıyor. Yani bunlar yazılıyor, notlar alınıyor, ilerleme takip ediliyor, sunumları inceleniyor ve sunumlar alınıyor vesaire.”

Düzenli toplantılar, tespit edilen eksikliklerin giderilmesi amacını taşımaktadır. Bu süreç katılımcı tarafından şöyle ifade edilmektedir:

“Merkezi idare, ondan sonra yazıyor diyor ki, müşavir şu şu şu konulara dikkat etmelidir, şu konuda açıklama getirmelidir, bize de diyor ki mesela şu alanda bir yasal boşluk var, izin boşluğu var, bu iznin alınması diyor mesela. Arıtma tesisinde çalışacak personeli bir an önce belirlemeniz lazım, artık işletmeye geçiyor burayı işletebilmesi için teknik ekibin güçlendirilmesi lazım gibi tavsiyelerde bulunuyor. Biz onlara cevap yazıyoruz, tabii cevaplıyoruz”.

IPA II mali destek programı uygulanmasının raporlanması gerekmektedir. Çerçeve Anlaşmaya göre, Ulusal IPA Koordinatörünün bütçe uygulama görevlerinin uygulanmasına ilişkin belirlenen süre içerisinde yıllık olarak Avrupa Komisyonuna sunacağı rapor (Çerçeve Anlaşma, m 59) ve program otoritelerinin kontrol ve denetimlere ilişkin olarak hazırlayıp Ulusal IPA Koordinatörüne ve denetim otoritesine verilmek üzere hazırladıkları rapor (Çerçeve Anlaşma, m 60) olmak üzere iki tür rapor bulunmaktadır. Ulusal IPA Koordinatörünün Avrupa Komisyonuna sunacağı raporun dayanağı program otoritelerinin raporlarına dayanmaktadır (Çerçeve Anlaşma, m 59). Bu raporlamalara belediyelerin bir katkısı yoktur.

İzleme ve yönlendirme toplantıların dışında da birçok toplantı yapıldığını ve denetim mekanizmasının bu yolla güçlendirildiğini belirten katılımcının izleme, denetim ve raporlamaya ilişkin ifadeleri şu şekildedir:

“... ve bu sürede bunların dışında biz aynı zamanda müşavir, yüklenici ve belediye her hafta değerlendirme toplantısı yapıyoruz. Ve tüm sorunlar konuşuluyor, yapılacak işler konuşuluyor, eksikler konuşuyor

ve bunlar raporlanıyor. Haftalık raporlama, aylık raporlama, üç aylık raporlama şeklinde devam eden bir takvimde de izleniyor Bakanlık geliyor bu arada hakeza. Böyle bir durum, denetim mekanizması da güçlenmiş bir çalışma.”.

Alanda yapılan ziyaretlerden bahseden katılımcının bu konudaki ifadeleri şöyledir:

“... biz Proje Uygulama Birimi olarak full zaten bu toplantıların içerisinde oluyoruz. Proje başladıktan sonra alanda oldu zaten bu toplantılar. Alan ziyaretleri...Bunların hepsini raporluyorlar. Müşavir de aynı zamanda projenin ilerleyişi ile ilgili aylık raporlar sunmak zorunda. Yani yaşanan sorunları”.

Katılımcı danışman firma tarafından hazırlanan aylık raporlarından ve Bakanlık tarafından alan ziyaretleri sonrasında yapılan raporlamalardan söz etmiş, ancak Bakanlığın ve danışman firmanın hazırladığı bu raporlara Belediye'nin bir katkısının olmadığı belirtilmiştir. Bununla birlikte belediyenin *sıfır usulsüzlük* raporu hazırladığı ve Bakanlığa sunduğu ifade edilmiştir:

“Biz ne yapıyoruz bakanlığa özel olarak, her üç aylık periyotlarda kendimize ait bir rapor hazırlıyoruz, izleme raporu hazırlıyoruz üç aylık. Bir de yine bakanlığa sadece ilgili bölüme, bölümdeki arkadaşlara hitap olarak sıfır usulsüzlük dediğimiz bir belge sunuyoruz. Yani projenin bu üç aylık diliminde bizim gözlemlediğimiz bir usulsüzlük yoktur şeklinde. Yani belediye aynı zamanda bunu yapıyor”.

SONUÇ

Niksar Entegre Su Tesisi Projesi, IPA II döneminde (2014-2020) fonlanan bir projedir. 2021-2027 yılları itibari ile artık Katılım Öncesi Yardım Aracı IPA III Dönemi başlamıştır. Aday ülkelerin üyeliklerine ilişkin ihtiyaçlarının karşılanması amacına hizmet edecek yeni projelendirme döneminde temelde çok büyük değişiklikler bulunmamaktadır. Başlangıçta ülke tahsisatı yerine performans temelli bir yaklaşım izlenecek olması, temel haklar konusunun öne çıkması, sivil toplum örgütlerine sağlanan hibelerin artırılması gibi farklılıkların olduğu belirtilmektedir. Yeni dönemde hukukun üstünlüğü, temel haklar ve demokrasi, iyi yönetim, AB müktesebatına uyum, iyi komşuluk ilişkileri ve stratejik iletişim, yeşil gündem ve sürdürülebilir bağlantısallık, rekabetçilik ve kapsayıcı büyüme ve bölgesel ve sınır ötesi iş birliği şeklinde ifade edilen beş tematik çerçevenin tanımlandığı ifade edilmektedir (IPA III, 2023). Dolayısıyla IPA II döneminde desteklenen Niksar Entegre Su Tesisi Projesi özelinde yapılan görüşme sonrasında elde edilen verilerin genel olarak IPA III sürecinde de geçerli olacağı düşünülmektedir.

- Tüm proje süreçleri göz önüne alındığında Belediyenin ana görevi aracı kurum olarak tespit edilmiştir. Bakanlık ile danışman firma arasında, danışman firma ile yüklenici firma arasında sürekli köprü vazifesi görmek ve olası tüm durumlara müdahale etmek Belediyenin sorumluluğundadır.
- Tüm paydaşların görevlerinin belirlendiği resmi metin olan Mutabakat zaptında yazılı olmayan ama uygulamada sürecinde Belediye tarafından üstlenilmesi gereken birçok konu ve müdahale edilmesi gereken durum olduğu görülmüştür.
- Danışman firmanın sahada ihtiyaç duyduğu tüm izinler ve evraklar Belediye tarafından temin edilmektedir.

- Programlama süreci her ne kadar Bakanlığın kontrolünde olsa da Bakanlığın yaptığı ankete verilen cevaplarla Belediyenin proje önerisi sunarak programlama sürecine dahil olduğu görülmüştür. Bu süreçte Belediyelerin projeye ilgisi ve sahiplenme oranının önemli olduğu sonucuna varılmıştır.
- Projenin kabulünden ve danışmanlık firmasının belirlenmesinden sonraki ihale süreçlerinde Belediyenin hazır olma durumunun işlerin hızlı ilerlemesinde olumlu katkı yaptığı görülmüştür.
- Danışman firma belirlenmesi ile ilgili ihalelere Belediye katılım sağlamaktadır.
- Yapım uygulama işlerinin ihaleleri Belediye tarafından yapılmaktadır.
- Belediyelerin, izleme ve değerlendirme süreçlerine yani haftalık, aylık, üç aylık toplantılara, yönlendirme ve değerlendirme toplantılarına proje sürecinin sağlıklı işlemesi için katıldıkları görülmüştür.
- Belediye tarafından projeye ön hazırlık yapılmasının çok önemli olduğu sonucuna varılmıştır.
- Belediye tarafından öncelikle kentin ihtiyaçlarının belirlenmesi, stratejik planların yapılarak hedeflerin ve eylemlerin ortaya konulmasının önemi anlaşılmıştır.
- Belediye başkanlarının vizyonunun önemli olduğu ve uzun süren proje süreçlerinde kesinti yaşanmadan belirlenen hedefe ulaşma konusundaki kararlılığın önemli olduğu sonucuna varılmıştır.
- Belediyelerde projelerle ilgili kurumsal bir yapı oluşturulmasının büyük ölçekli projeleri hayata geçirilmesinde çok önemli olduğu görülmüştür.
- IPA projelerinde sektör sorumlusu kurum ve kuruluşların süreci yönetmek konusundaki tecrübelerinin ve karşılaşılan problemleri çözüme kapasitelerinin yüksek olması; yeterli teknik bilgiye sahip danışman firmalarla çalışılması nedeniyle belediyelerin büyük bütçeli AB projelerine girmekten çekinmelerine gerek olmadığı kanaatine varılmıştır.
- Belediyelerin proje süreçlerinde etkin olma potansiyellerinin çok yüksek olduğu, direkt olarak olmasa da hemen hemen tüm proje aşamalarında aktif rol aldıkları sonucuna varılmıştır.

Etik Beyan

“IPA II Yönetiminde Belediyelerin Üstlendiği Görevlerin Niksar Entegre Su Tesisi Projesi Örneğinden İncelenmesi” başlıklı çalışmanın yazılması ve yayınlanması süreçlerinde Araştırma ve Yayın Etiği kurallarına riayet edilmiş ve çalışma için elde edilen verilerde herhangi bir tahrifat yapılmamıştır. Bu çalışma için Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal ve Beşerî Bilimler Araştırmaları Etik Kurulu’ndan 26.12.2023 tarih/ 20. oturum 01-68 sayılı kararı ile izin alınmıştır.

Katkı Oranı Beyanı

Çalışmadaki yazarların tümü çalışmanın yazılmasından taslağın oluşturulmasına kadar tüm süreçlere katkı yapmış ve nihai halini okuyarak onaylamıştır.

Çatışma Beyanı

Yapılan bu çalışma gerek bireysel gerekse kurumsal/örgütsel herhangi bir çıkar çatışmasına yol açmamıştır.

Teşekkür

Çalışmamıza katkılarından dolayı Niksar Entegre Su Tesisi Projesi Proje Yöneticisi Yüksek Müh. Danışmend Hüseyin Şahin'e ve Niksar Belediyesi'ne teşekkür ederiz.

KAYNAKÇA

- Bízíková, L., Potluka, O. ve Zajíčková, Z. (2004). Absorption Capacity of Region for Pre-Accession Instruments In Slovak Republic And Czech Republic. *Ekonomický Časopis*, 52(7), 865-877.
- Can, M. ve Esengün, K. (2007). Avrupa Birliği Kırsal Kalkınma Programlarının Türkiye'nin Kırsal Kalkınması Açısından İncelenmesi: SAPARD ve IPARD Örneği. *Journal of Agricultural Faculty of Gaziosmanpaşa University (JAFAG)*, 2007(2), 43-56.
- Creswell, J. W. (2013). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches* (3rd ed.). Sage Publications.
- Çerçeve Anlaşma. (2015). Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti Tarafından Temsil Edilen Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Komisyonu Arasında Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA II) Çerçevesinde Birlik Tarafından Türkiye Cumhuriyeti'ne Yapılacak Mali Yardımın Uygulanmasına İlişkin Düzenlemeler Hakkında Çerçeve Anlaşma. https://www.ab.gov.tr/files/ipaii_cerceve_anlasma_tr.pdf (06 Haziran 2023)
- Dukes, S. (1984). Phenomenological Methodology in The Human Sciences. *Journal of Religion and Health*, 23,197-203.
- Đurović, G. (2013). Potentials of The EU Pre-Accession Assistance in Financing of Local Economic and Infrastructure Development: Experiences of Montenegro in MFF 2007-2013. *Posebna Izdanja Akademije Nauka i Umjetnosti BiH*, (1), 343-364.
- Genelge 2019/20. (2019). AB'den Sağlanacak Katılım Öncesi Fonların ve AB Birlik Programlarına Katılımın Yönetimine İlişkin Genelge. RG, 4 Ekim 2019, Sayı 30908.
- Gjani, J. ve Duka, R. (2017). Adoption of New Mechanisms in International Assistance Programs (IPA) in Albania. in *13th International Conference of ASECU*, 248-256.
- Guest, G., Bunce, A. ve Johnson, L. (2006). How Many Interviews Are Enough? An Experiment with Data Saturation and Variability. *Field Methods*, 18(1), 59-82.
- IPA. (2023, 20 Şubat). *Katılım Öncesi Yardım Aracı (Instrument for Pre-Accession Assistance- IPA) Nedir?* <https://ipa.gov.tr/ipa-nedir/> (03 Ocak 2024)
- IPA. (2022, 23 Temmuz). *Niksar Entegre Su Tesisi*. <https://ipa.gov.tr/niksar-entegre-su-tesisi/> (08 Ocak 2024)
- IPA III. (2023, 20 Şubat). *Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) III. Dönemi (2021-2027)*. <https://ipa.gov.tr/ipa-iii-2021-2027/> (08 Ocak 2024)
- Kostoska, O., Spirovski, M., Ristovska, M. ve Hristoski, I. (2017). EU Regional Policy and Pre-Accession Support for The Republic of Macedonia. In *6th International Balkan and Near Eastern Social Sciences Congress Ohrid/Macedonia* (pp. 401-413).

Ataklı Demiralp, G. & Özlü, R. M. (2024). IPA II Yönetiminde Belediyelerin Üstlendiği Görevlerin Niksar Entegre Su Tesisi Projesi Örneğinden İncelenmesi. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 26(47), 814-835.

Kvale, S. ve Brinkmann, S. (2009). *InterViews: Learning the Craft of Qualitative Research Interviewing* (2nd ed.). Sage Publications.

Maletić, I., Vašiček, D. ve Kandžija, J. (2013). Experiences in Management and Absorption of The EU Pre-accession Funds. *Economic Integrations, Competition and Cooperation*, 737.

Monthly Progress Report 28. (2023 Mayıs). Lot-1 Construction of Niksar Wastewater Treatment Plant Monthly Progress Report 28. Niksar Belediyesi Proje Yönetimi Arşivinden alınmıştır.

Monthly Progress Report 44. (2024 Şubat). Technical Assistance and Supervision for Niksar Water and Wastewater Project Monthly Progress Report 44. Niksar Belediyesi Proje Yönetimi Arşivinden alınmıştır.

Morse, J. M. (2000). Determining Sample Size. *Qualitative Health Research*, 10(1), 3-5.

Mutabakat Zaptı. (2013, 30 Nisan). Entegre Su Projesi için Niksar Belediye Başkanlığı ve Çevre ve Şehircilik Arasında İmzalanan Mutabakat Zaptı. Niksar Belediyesi Proje Yönetimi Arşivinden alınmıştır.

Niksar Hakkında. (2024). <https://niksar.bel.tr/sayfa/niksar-hakkinda> (05 Ocak 2024)

Obadić, A. ve Goričanec, J. (2012). The European Union Pre-Accession Funds Utilization in Croatia and Poland. In *6th International Conference—An Enterprise Odyssey: Corporate Governance And Public Policy—Path To Sustainable Future*, 278-289.

Özçelebi, M. (2022, 31 Ağustos). *IPA III Döneminde Sivil Toplum Ne Bekliyor?* Sivil Toplum Geliştirme Merkezi. <https://www.stgm.org.tr/yayinlar/ipa-iii-doneminde-sivil-toplumu-ne-bekliyor>.

Özlü, R. M. (2023). Avrupa Uyum Politikasında Uygulanan Ortaklık İlkesinin Bölgesel ve Yerel Yönetimlerin Paydaşlığı Üzerinden İncelenmesi. *KOCATEPEİİBFD*, 25(2), 179-193. <https://doi.org/10.33707/akuiibfd.1254707>.

Patoska, A. ve Dimeski, B. (2013). The Instrument for Pre-Accession Funds, Their Usage and Implementation: The Case of Macedonia. In *21st NISPAcee Conference, May 16-18, Belgrade, Republic of Serbia*.

Patton, M. Q. (2015). *Qualitative Research and Evaluation Methods* (4th ed.). Sage Publications.

Smith, J. A. ve Osborn, M. (2015). Interpretative Phenomenological Analysis as a Useful Methodology for Research on the Lived Experience of Pain. *British Journal of Pain*, 9(1), 41-42.

Tan, S. ve Tan, S. S. (2019). Avrupa Birliği ile Mali İş Birliği ve Kırsal Girişimcilik Projeleri: Çanakkale İli IPARD Örneği. *Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi*, 14(1), 59-65.

T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı. (ÇŞİDB). (2024a). Avrupa Birliği Yatırımları Daire Başkanlığı. <https://ab.csb.gov.tr/birimler/avrupa-birliigi-yatirimlari-daire-baskanligi/1999> (08 Ocak 2024).

T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı. (ÇŞİDB) (2024b). Çevre ve İklim Eylemi Sektör Operasyonel Programı (IPA-II). <https://ab.csb.gov.tr/ipa-ii-i-108028> (04 Ocak 2024)

T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı (AB Başkanlığı). (2022a, 4 Mart). Niksar Entegre Su Projesi. https://ab.gov.tr/niksar-entegre-su-projesi_52980.html. (08 Ocak 2024)

Ataklı Demiralp, G. & Özlü, R. M. (2024). IPA II Yönetiminde Belediyelerin Üstlendiği Görevlerin Niksar Entegre Su Tesisi Projesi Örneğinden İncelenmesi. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 26(47), 814-835.

T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı (AB Başkanlığı). (2022b, 27 Eylül). IPA II Dönemi. https://www.ab.gov.tr/ipa-ii_51881.html (04 Ocak 2024)

T.C. İçişleri Bakanlığı. (2017). *AB Projeleri Faaliyet Bülteni*. [https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/diab/Proje\(1\)/AB%20Projeleri2017.pdf](https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/diab/Proje(1)/AB%20Projeleri2017.pdf) (05 Ocak 2024)

Yıldırım, A. ve Şimşek, H. (2008). *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri* (6. Baskı). Seçkin Yayıncılık.

Yıldırım, A. ve Şimşek, H. (2011). *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri* (8. Baskı). Seçkin Yayıncılık.

Zotaj, E. ve Bregu, M. (2023). The Instrument For Pre-Accession Assistance II Role On Promoting Regional Cooperation within Western Balkan Countries. *EIRP Proceedings*, 18(1), 331-342.

236/2014 sayılı Tüzük. (2014). Regulation (Eu) No 236/2014 of The European Parliament and of The Council of 11 March 2014 Laying Down Common Rules and Procedures For The Implementation Of The Union's Instruments for Financing External Action. OJ L.77, 15.03.2014, 95-108.

447/2014 sayılı Tüzük. (2014). Commission Implementing Regulation (EU) No 447/2014 of 2 May 2014 on the Specific Rules for Implementing Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council Establishing an Instrument For Pre-Accession Assistance (IPA II). OJ L.132, 03.05.2024, 32-52.

Extended Abstract

Analysis of the Roles of the Municipalities for the IPA II Management Process Using the Example of the Niksar Integrated Water Project

Aim: European Union (EU) law meticulously provides the procedures and principles for managing European funds to ensure consistency in practices under the framework of IPA II. These regulations delineate the specific stages of fund management, including programming, implementation, monitoring, evaluation, and reporting. Additionally, they outline the responsibilities of institutions and organizations at each stage. Although official documents and agreements frequently emphasize the crucial role of municipalities in managing EU cohesion policies, their specific duties and responsibilities are often articulated ambiguously. Consequently, the literature provides limited descriptive information regarding the roles and responsibilities of Turkish municipalities during the IPA II project process. This lack of clarity presents challenges in ensuring a standardized approach across different municipalities, leading to variability in their involvement and performance. This study aims to elucidate the roles and specific responsibilities of Turkish municipalities in the IPA II management process, using the Niksar Integrated Water Facility Project as a case study. In doing so, the study seeks to provide actionable insights for policy makers and practitioners involved in similar projects.

Method: The study employs qualitative research techniques, utilizing both interviews and document analysis. On December 28, 2023, a face-to-face interview lasting approximately two hours was conducted with the Head of the Project Implementation Unit of the Niksar Integrated Water Facility Project within Niksar Municipality. Semi-structured questions, designed with input from experts, guided the interview process. This approach allowed for flexibility, enabling the interviewer to delve deeper into specific areas based on the respondent's expertise and responses. The data obtained from the interviews were subjected to descriptive analysis, categorized thematically, and interpreted accordingly. Additionally, the study synthesizes primary legal sources with the interview data to provide a comprehensive analysis. Based on the conceptual framework outlined in official agreements and documents, the data were organized into sub-themes such as programming, implementation, and monitoring-evaluation-reporting. The integration of multiple data sources enhanced the reliability and depth of the analysis, offering a holistic perspective on municipal roles.

Findings: In the context of the IPA II management process, Turkish municipalities serve as intermediary authorities. While the Ministry of Environment, Urbanization, and Climate Change determines which projects to support, municipalities are responsible for submitting project proposals. This involvement highlights the municipalities' role in identifying local needs and aligning them with the broader priorities of the IPA framework. Moreover, municipalities participate in the tender process for selecting consultancy firms, marking the commencement of the implementation phase. Once a consultancy firm is selected, municipalities facilitate communication between relevant institutions and organizations. This coordination role is pivotal in ensuring stakeholder alignment and addressing potential bottlenecks efficiently. Additionally, municipalities play a crucial role in managing tenders for construction works, following documentation prepared by consultancy firms overseeing public procurement processes. Although municipalities do not directly contribute to visibility activities or act as expenditure authorities, their involvement in monitoring, evaluation, and reporting is limited. Instead of direct participation, municipalities engage through sub-committees that convene regularly to address identified deficiencies. Such meetings provide a platform for municipalities to share insights and recommendations, thereby reinforcing their indirect yet significant role in project oversight.

Conclusion: The Memorandum of Understanding between the Ministry of Environment, Urbanization, and Climate Change and Niksar Municipality clearly delineates the responsibilities of all stakeholders involved in the project. The primary role of municipalities is defined as serving as an intermediary institution throughout the project process. They are responsible for facilitating communication between the Ministry and consultancy firms, as well as between contractor companies, intervening as necessary to streamline information flow, reduce delays, and promote collaborative problem-solving among stakeholders. It is important to note that certain responsibilities, although not explicitly outlined in the Memorandum of Understanding, must still be fulfilled by municipalities during the implementation process. Such responsibilities often arise from practical needs encountered during project execution, necessitating flexibility and adaptability on the part of municipalities. The study concludes that municipalities have significant potential to be active participants in project processes, playing crucial roles at various stages, particularly in preliminary preparations. By leveraging their local expertise and operational capacity, municipalities can play a pivotal role in enhancing the effectiveness and efficiency of IPA-funded initiatives.
