

T.C.
TARIM ve KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI
Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı

**AVRUPA BİRLİĞİ'NİN BÖLGESEL POLİTİKASI,
YAPISAL ARAÇLARIN KOORDİNASYONU
VE
TÜRKİYE'NİN UYUMU**

AB Uzmanlık Tezi

Selenge Banu AKŞAHİN

ANKARA

2008

İÇİNDEKİLER

ÖZET	vi
ABSTRACT	vii
SİMGELER DİZİNİ	viii
ŞEKİLLER DİZİNİ	x
ÇİZELGELER DİZİNİ	xi
1. GİRİŞ	1
2. AB BÖLGESEL POLİTİKASININ ESASLARI	3
2.1 AB Bölgesel Politikasının Genel Çerçevesi	3
2.1.1 AB’de bölgesel politika geliştirme nedenleri	3
2.1.1.1 Çıkar (Menfaat) yaklaşımı.....	5
2.1.1.2 Mali yaklaşım.....	6
2.1.1.3 Koordinasyon yaklaşımı.....	6
2.1.1.4 Bütünleşme (Entegrasyon) yaklaşımı	7
2.1.1.5 Diğer AB politikalarının ters etkilerinin azaltılması yaklaşımı	7
2.1.1.6 Daha derin bütünleşme yaklaşımı.....	8
2.1.2 AB Bölgesel Politikasının hedefleri	8
2.1.3 AB’de “Bölge”, “Bölge planlama” ve “Bölgesel kalkınma” kavramları.....	9
2.1.4 AB Bölgesel Politikasının hukuki dayanakları ve ilkeleri.....	14
2.1.4.1 AB Bölgesel Politikasının hukuki dayanakları	14
2.1.4.2 AB Bölgesel Politikasının ilkeleri.....	18
2.1.4.2.1 Ulusal bölgesel politikalar ile AB Bölgesel Politikasının koordinasyonu ilkesi	19
2.1.4.2.2 Ulusal bölgesel politikaların kendi aralarında koordinasyonu ilkesi	20
2.1.4.2.3 Diğer Birlik politikalarının koordinasyonu ilkesi	20
2.1.4.2.4 Bölgesel yardımların şeffaflığı ilkesi	21
2.2 Ekonomik Göstergelerle AB’de Bölgesel Gelişmişlik Farklılıkları	22
2.2.1 Bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarını belirlemekte kullanılan göstergeler.....	23

2.2.2 GSYİH ve işsizlik oranlarına göre AB bölgeleri arasındaki gelişmişlik farklılıkları	25
2.2.2.1 GSYİH oranlarına göre farklılıklar	25
2.2.2.2 İşsizlik oranlarına göre farklılıklar	34
2.3 AB Bölgesel Politikasının Tarihsel Gelişimi	36
2.3.1 Birinci dönem (1957-2000).....	36
2.3.2 İkinci dönem (2000-2006)	44
2.3.3 Üçüncü dönem (2007-2013).....	53
3. AB BÖLGESEL POLİTİKASININ UYGULANMASI VE YAPISAL ARAÇLARIN KOORDİNASYONU	58
3.1 AB Bölgesel Politikasının Araçları, Kurumları ve Diğer Topluluk Politikaları ile İlişkisi.....	58
3.1.1 AB Bölgesel Politikasının araçları	58
3.1.1.1 Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu-ABKF(European Regional Development Fund-ERDF)	58
3.1.1.2 Avrupa Sosyal Fonu-ASF (European Social Fund-ESF).....	59
3.1.1.3 Uyum Fonu (Cohesion Fund)	60
3.1.1.4 Diğer fonlar	61
3.1.1.5 Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (Instrument for Pre-Accession Assistance “IPA”)	61
3.1.1.6 Yeni topluluk girişimleri (Jessica, Jasper, Jeremie)	62
3.1.2 AB Bölgesel Politikasının ilgili kurumları.....	63
3.1.2.1 Avrupa Komisyonu, Avrupa Konseyi, Avrupa Parlamentosu.....	63
3.1.2.2 Avrupa Yatırım Bankası	64
3.1.2.3 Bölgeler Komitesi	65
3.1.2.4 Sayıştay	66
3.1.3 AB Bölgesel Politikasının diğer topluluk politikaları ile ilişkisi.....	67
3.1.3.1 Bölgesel Politika-Ortak Tarım Politikası ilişkisi.....	67
3.1.3.2 Bölgesel Politika-Ulaştırma, Telekomünikasyon ve Enerji Politikaları ilişkisi	67
3.1.3.3 Bölgesel Politika-Araştırma ve Geliştirme (AR-GE) Politikası ilişkisi.....	68

3.1.3.4 Bölgesel Politika-Çevre Politikası ilişkisi.....	68
3.1.3.5 Bölgesel Politika-Rekabet Politikası ilişkisi	68
3.1.3.6 Bölgesel Politika-Sosyal Politika ilişkisi.....	68
3.2. Yapısal Araçların Uygulanması, Farklı Bölge Düzeyleri (NUTS) ve Hedefler	69
3.2.1 Yapısal fonlar nasıl uygulanır?	69
3.2.1.1 Fonlardan yararlanma koşulları.....	69
3.2.1.1.1 Yakınsama (Convergence) hedefi.....	69
3.2.1.1.2 Bölgesel rekabet edebilirlik ve istihdam (Regional Competitiveness and Employment) hedefi.....	70
3.2.1.1.3. Avrupa bölgesel işbirliği (European Territorial Co-operation) hedefi	70
3.2.1.2 Farklı bölge düzeylerinin belirlenmesi (“NUTS”=Nomenclatures des Unites Territoriales Statistiques: İstatistik için bölge birimleri sistematığı)	70
3.2.1.3 Planlama ve programlama.....	71
3.2.1.4 “Katkısallık” ve “Eş-finansman”	72
3.2.1.5 Denetim, izleme ve gözetim	73
3.2.1.5.1 Denetim ve izleme.....	73
3.2.1.5.2 Gözetim	73
3.2.2 Fonlarda etkinliğin ve verimliliğin değerlendirilmesi.....	74
4. GENİŞLEYEN AB'DE BÖLGESEL POLİTİKA SORUNLARI VE BÖLGESEL POLİTİKA UYGULAMALARININ ETKİLERİ	77
4.1 Genel Olarak	77
4.2 MDAÜ'lerin üyeliklerinin AB bütçesinde yarattığı sorunlar ve çözüm çabaları	79
4.2.1 Teşvik almaya hak kazanan bölgelerin azaltılması	82
4.2.2 15 AB ülkesinin "Topluluk Girişimleri”nin azaltılması	83
4.3 İleri dönemlerde AB'nin genişlemesiyle bölgesel politika çerçevesinde yaşanabilecek zorluklar	83
4.4 AB Bölgesel Politikası Uygulamalarında Başarılı ve Daha Az Başarılı Uygulamalar.....	84
4.4.1 Başarı örnekleri (Sigoules, Portekiz, Doğu Almanya, İspanya vb.)	84
4.4.1.1 Fransa, Sigoules'te bir iş merkezinin kurulması	84

4.4.1.2 Portekiz, kesintisiz su mucizesi	84
4.4.1.3 Doğu Almanya, bir eğitim merkezinin modernize edilmesi	85
4.4.1.4 Almanya-Avusturya, bisiklet yolu haritalama projesi	85
4.4.1.5 İngiltere, “CREATE”: Uzun süreli işsizlere yönelik eğitim ve istihdam olanağı	85
4.4.1.6 İspanya, Madrid çevre yolu (M40)	86
4.4.1.7 Hollanda, Lahey şehrinde uygulanan Urban programı	86
4.4.1.8 Doğu Belçika, işsizlere yardım etmek için ortaklıklar.....	87
4.4.2 Bölgesel politika uygulamaları her yerde başarılı olamamaktadır: İrlanda ve Yunanistan Karşılaştırması	87
4.5 AB Bölgesel Politikasının Etkileri.....	88
5. TÜRKİYE’NİN AB BÖLGESEL POLİTİKASINA UYUMU	91
5.1 Türkiye’de Bölgesel Politika Kavramı ve Uygulamaları	91
5.1.1 Türkiye’de “Bölge” ve “Bölgesel gelişme” kavramları	91
5.1.2 Bölgesel politika alanında idari yapılanma	92
5.1.3 Türkiye’de bölgeler arası dengesizlikler	94
5.1.4 Türkiye’de ulusal bölgesel politika uygulamalarında beş yıllık kalkınma planları	97
5.1.4.1 Birinci beş yıllık kalkınma planı dönemi (1963-1967)	97
5.1.4.2 İkinci beş yıllık kalkınma planı dönemi (1968-1972).....	98
5.1.4.3 Üçüncü beş yıllık kalkınma planı dönemi (1973-1977).....	98
5.1.4.4 Dördüncü beş yıllık kalkınma planı dönemi (1979-1983).....	99
5.1.4.5 Beşinci beş yıllık kalkınma planı dönemi (1985-1989).....	99
5.1.4.6 Altıncı beş yıllık kalkınma planı dönemi (1990-1994).....	101
5.1.4.7 Yedinci beş yıllık kalkınma planı dönemi (1996-2000)	101
5.1.4.8 Sekizinci beş yıllık kalkınma planı dönemi (2001-2005)	102
5.1.4.9 Dokuzuncu beş yıllık kalkınma planı dönemi (2006-2010).....	102
5.2 Türkiye’nin AB Bölgesel Politikasına Uyumu	103
5.2.1 İlerleme raporları ve katılım ortaklığı belgeleri	104

5.2.1.1 1999 yılı İlerleme Raporu'nda yer alan tespitler.....	104
5.2.1.2 2000 yılı İlerleme Raporu'nda yer alan tespitler	105
5.2.1.3 2001 Yılı İlerleme Raporu'nda yer alan tespitler	106
5.2.1.4 2001 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi.....	107
5.2.1.5 2002 yılı İlerleme Raporu'nda yer alan tespitler	108
5.2.1.6 2003 yılı İlerleme Raporu'nda yer alan tespitler	109
5.2.1.7 2003 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi.....	110
5.2.1.8 Ulusal Program (2003)	111
5.2.1.9 2004 Yılı İlerleme Raporu'nda yer alan tespitler	112
5.2.1.10 2005 Yılı İlerleme Raporu'nda yer alan tespitler	114
5.2.1.11 2006 Yılı İlerleme Raporu'nda yer alan tespitler.....	116
5.2.1.12 2006 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi	117
5.2.1.13 2007 Yılı İlerleme Raporu'nda yer alan tespitler	117
5.2.2 Türkiye'de uyuma yönelik atılan adımlar	119
5.2.2.1 Ön Ulusal Kalkınma Planı	120
5.2.2.2 Bulgaristan, Yunanistan ve Türkiye arasında oluşturulan Sınır Ötesi İşbirliği Programı.....	126
5.2.2.3 Türkiye'de İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırmasının (IBBS -NUTS 2) düzey belirleme çalışmaları	126
5.2.2.4 İdari yapılanma çalışmaları.....	127
5.2.2.5 Bölgelere yönelik kamu yatırımlarına ilişkin öncelik kriterlerini ortaya koyan çok yıllık bütçeleme usullerinin oluşturulması	128
5.2.2.6 Bölgesel kalkınmayı yürütecek idari yapıların güçlendirilmesi, İBBS Düzey 2'lerde bölge birimlerinin oluşturulması ve İstatistikî Bölge Birimlerinin Oluşturulması	129
6. BULGULAR ve TARTIŞMA	133
7. SONUÇ.....	136
KAYNAKLAR	138
ÖZGEÇMİŞ.....	144

ÖZET

AB Uzmanlık Tezi

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN BÖLGESEL POLİTİKASI,
YAPISAL ARAÇLARIN KOORDİNASYONU
VE
TÜRKİYE'NİN UYUMU

Selenge Banu AKŞAHİN

T.C.

Tarım ve Köyişleri Bakanlığı

Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı

Avrupa Birliği, kurulduğundan bu yana, hem Birlik bünyesinde hem de üye devletler bünyesinde bölgesel farklılıklar sorunu ile karşı karşıya kalmıştır. Bölgesel farklılıkların yarattığı olumsuz sonuçları gidermek ve ekonomik entegrasyonu sağlamak için Birlik, “Avrupa Birliği Bölgesel Politikası”nı oluşturmuştur. Tüm üye ülkelerde var olan bölgelerarası farklılıklar, Türkiye'nin de aşması gereken ciddi bir sorundur.

Bu olgudan hareketle, çalışmada öncelikle bölgesel gelişmişlik kavramı, bölgesel gelişmişlik faktörleri ve ölçümü konularında literatür taraması yapılmış; bu kavram çerçevesinde değişen bölgesel politika evreleri değerlendirilmiş; yüksek ekseninde rekabet edebilirliğin sağlanması için bilgi ve yenilikçi temelli, yeni ve çeşitlendirilmiş müdahale araçları incelenmiştir. Çalışmada ayrıca, konuyla ilgili AB ve Türk mevzuatı incelenmiş; bölgesel politika yaklaşımı ve araçlarındaki dönüşümün niteliği, Avrupa Birliği politika ve uygulamaları verilerek ortaya konmuştur.

Sonuç olarak, teori ve AB uygulamasındaki bu yaklaşımlar dikkate alınarak ülkemizde bölgesel politika uygulamaları ve araçlarının dönüşümü değerlendirilmiş; Türkiye'nin uyum sürecinde, uygulanan bölgesel politika araçlarının, bölgesel yenilik stratejileri, kümelenmeler, teknoloji ve yenilikçilik ile desteklenmesinin önemi vurgulanmıştır.

2008, 144 sayfa

Anahtar Kelimeler: Bölgesel gelişme, AB'de bölgesel farklılıklar, AB Bölgesel Politikası.

ABSTRACT

Expertise Thesis

REGIONAL POLICY OF THE EUROPEAN UNION, COORDINATION OF STRUCTURAL INSTRUMENTS AND TURKEY'S ADAPTATION

Selenge Banu AKŞAHİN

The Turkish Republic

Ministry of Agriculture and Rural Affairs

Department for European Union Coordination and Foreign Relations

EU, since its inception, has been faced the problem of regional disparities in EU as well as in the member states. EU developed the “EU Regional Policy” in order to overcome the negative results of regional disparities and ensure economic integration. The regional disparities that exist in all member states, is a serious problem that must be overcome by Turkey.

In this context, firstly, a literature review was carried out regarding the regional development concept, regional development factors and its measurement; then the evolution of the regional policy with reference to the regional competitiveness concept was evaluated, new and diversified regional policy instruments, based on knowledge and innovation, contributing to the high road competitiveness were analysed. In addition, EU and Turkish Regional Policy legislation was analysed and the evolution of regional policy approaches and instruments were demonstrated with EU policy and implementations.

Consequently, in the framework of above mentioned approaches in theory and EU practice, the transformation of Turkish Regional Policy implementations and instruments was evaluated, the importance of reinforcing regional policy instruments with regional innovation strategies, clusters, technology and innovation in Turkey's adaptation process was emphasized.

2008, 144 pages

Key Words: Regional development, regional disparities in EU, EU Regional Policy.

SİMGELER DİZİNİ

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ABF (EFF)	Avrupa Balıkçılık Fonu
ABGS	Avrupa Birliği Genel Sekreterliği
ABK	Avrupa Bölgeler Komitesi
ABKF (ERDF)	Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
AIR	Bölgesel Etki Analizi
AKÇT	Avrupa Kömür Çelik Topluluğu
AMGP	Avrupa Mekansal Gelişme Perspektifi
AR-GE	Araştırma-Geliştirme
ASF (ESF)	Avrupa Sosyal Fonu
AT	Avrupa Topluluğu
ATF (EAFRD)	Kırsal Kalkınma İçin Avrupa Tarımsal Fonu
ATGF (EAGF)	Avrupa Tarımsal Garanti Fonu
ATYGF	Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu
AYB	Avrupa Yatırım Bankası
BELDES	Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi
BYKP	Beş Yıllık Kalkınma Planları
BYMA (FIFG)	Balıkçılık Yönlendirme Mali Aracı
CSF	Topluluk Destekleme Çerçeve Belgesi
DAP	Doğu Anadolu Projesi
DIS	Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi
DOKAP	Doğu Karadeniz Bölgesel Kalkınma Projesi
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
ECU	Avrupa Para Birimi
EDIS	Genişletilmiş Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi
GAP	Güneydoğu Anadolu Projesi
GATT	Tarifeler ve Ticaret Genel Antlaşması
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH (GDP)	Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
İBBS	İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması
İKV	İktisadi Kalkınma Vakfı
IMPs	Birleşik Akdeniz Programları
IPA	Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı

JASPER	AB Bölgelerinde Destekleme Projeleri Ortak Yardımı
JEREMIE	KOBİ'ler için Ortak Avrupa Kaynakları
JESSICA	Kentlerde Sürdürülebilir Yatırım için Ortak Avrupa Desteği
KOBİ	Küçük ve Orta Büyüklükte İşletmeler
KOSGEB	Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
KÖYDES	Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi
MDAÜ	Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri
MEDA	Akdeniz ve Orta Doğu Ülkelerine Yardım
MFİB	Merkezi Finans ve İhale Birimi
MİK	Mali İşbirliği Komitesi
NAFTA	Kuzey Amerika Serbest Ticaret Bölgesi
NUTS	İstatistik için Bölge Birimleri Sistematiği
OİK	Ortak İzleme Komitesi
OJ	Official Journal
OTP	Ortak Tarım Politikası
ÖUKP	Ön Ulusal Kalkınma Planı
s. (p.)	sayfa
ss. (pp.)	sayfalar
SPA	Satın Alma Gücü Paritesi
SPD	Tek Programlama Dökümanları
TACIS	Bağımsız Devletler Topluluğu Ülkelerine Yardım
TAS	Tek Avrupa Senedi
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.	Türkiye Cumhuriyeti
TEC	Avrupa Topluluğu'nu Kuran Antlaşma
TENs	Trans Avrupa Ağları
UF	Ulusal Fon
UMYK	Ulusal Mali Yardım Koordinatörlüğu
UP	Ulusal Program
UYG	Ulusal Yetkilendirilme Görevlisi
vb.	ve benzeri
WTO	Dünya Ticaret Örgütü

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 2.1 Avrupa Birliği'nde satın alma gücü paritesi (SPA) esas alınarak bölgelere göre kişi başı GSYİH (Düzey 2, 2004 yılı).....	27
Şekil 2.2 AB üyesi ülkelerde -satın alma gücü paritesine göre- GSYİH farklılıkları esas alınarak bölgeler arası farklılıkların incelenmesi (Düzey 2, 1997 yılı)	28
Şekil 2.3 Satın alma gücü standardı (SPA) ile AB bölgelerinde kişi başı GSYİH (Düzey 2, 2001 yılı).....	29
Şekil 5.1 Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü'nün teşkilat yapısı	93
Şekil 5.2 DPT'nin "İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması Çalışması" kapsamında bölge sıralaması	95
Şekil 5.3 Bölgesel planlama deneyimlerinden bazıları	100
Şekil 5.4 Doğu Anadolu Kalkınma Programı'nın kapsadığı iller	122
Şekil 5.5 Doğu Anadolu Kalkınma Programı çerçevesinde hibe miktarının illere göre dağılımı	122
Şekil 5.6 IPA'nın kurumsal yapılanması	128
Şekil 5.7 Bölgesel Kalkınma Ajansının teşkilat yapısı	130
Şekil 5.8 Planlama, programlama, yıllık çalışma programı ve bütçenin tespiti.....	131
Şekil 5.9 Proje döngüsü	132

ÇİZELGELER DİZİNİ

Çizelge 2.1 Kişi başı GSYİH'nin en yüksek ve en düşük olduğu AB bölgeleri.....	31
Çizelge 2.2 Düzey 2 bölgelerinin 5 yıllık performansları.....	33
Çizelge 2.3 AB ülkeleri ve yeni 10 üye ülkede en düşük ve en yüksek işsizlik oranları	35
Çizelge 2.4 1994-1999 yılları arasında üye devletlere tahsis edilen AB bölgesel kalkınma fonları (1994 fiyatlarıyla, milyon ECU).....	41
Çizelge 2.5 2000-2006 dönemi hedefleri ve mali araçları.....	45
Çizelge 2.6 2000 yılında başlayan katılım öncesi mali yardımların yıllık tahsisatları (1999 fiyatları ile-milyon Euro).....	50
Çizelge 2.7 2007-2013 dönemi hedefleri ve mali araçları.....	54
Çizelge 2.8 2000-2006 ve 2007-2013 dönemlerinin hedefler ve finansal araçlar açısından karşılaştırması.....	56
Çizelge 4.1 AB'nin 2000-2006 genel bütçe taahhütleri (1999 Fiyatları ile Milyar Euro).....	80
Çizelge 4.2 2000-2006 yılları arasında üye devletlere tahsis edilen fonlar (1999 fiyatları ile, milyar Euro).....	81
Çizelge 4.3 1988-1998 yılları arasında en düşük gelire sahip bölgelerin GSYİH değerleri (AB-15=100).....	89
Çizelge 5.1 Ön Ulusal Kalkınma Planının genel finansman tablosu (2004-2006).....	125
Çizelge 5.2 Kalkınma Ajanslarına aktarılacak tahmini kamu kaynakları (milyon yıl) (2007).....	132

1. GİRİŞ

Avrupa Birliği (AB) şüphesiz; farklı kùltürler, diller, tarihler ve geleneklerden oluşan bir mozaiktir. Sadece üye ùlkeler arasında değil, üye ùlkelerin değişik bölgeleri arasında da sosyal ve ekonomik açıdan büyük farklılıklar mevcuttur. Bu farklılıklar AB'nin çoğulcu yapısını desteklemekle birlikte, Birlik çapında çeşitli sosyo-ekonomik problemlere de yol açmaktadır. Bu çerçevede AB bölgesel politikasının ana hedefi, bölgeler arasındaki sosyo-ekonomik dengesizlikleri azaltmaya çalışmaktır.

Bu çerçevede tezin amacı, AB bölgesel politikasının ekonomik ve toplumsal kaynaşmayı sağlamak için nasıl bir çaba içinde olduğunu, AB'nin bugüne kadar üye ùlkelere ve aday ùlkelere sağlamış olduğu bölgesel fonları incelemek ve ùlkemizin AB Bölgesel Politikasına uyum çalışmalarını irdelemektir.

Bu bağlamda çalışmanın “AB Bölgesel Politikasının Esasları” başlıklı ikinci bölümünde AB'de bölgesel politikanın geliştirilme nedenleri, AB Bölgesel Politikasının hedefleri, AB'de bölge, bölge planlama ve bölgesel kalkınma kavramları, AB Bölgesel Politikasının hukuki dayanakları ve ilkeleri, ekonomik göstergelerle AB'nin bölgesel farklılıkları, AB bölgesel politikasının tarihsel gelişimi incelenmiştir.

“AB Bölgesel Politikasının Uygulanması ve Yapısal Araçların Koordinasyonu” başlıklı üçüncü bölümde ise AB bölgesel politikasının araçları, kurumları, diğer topluluk politikaları ile ilişkileri, yapısal araçların koordinasyonu, farklı bölge düzeyleri ve hedefler incelenmiştir.

“Genişleyen AB'de Bölgesel Politika Sorunları ve Bölgesel Politika Uygulamalarının Etkileri” başlıklı dördüncü bölümde ise genişlemelerin bölgesel politika açısından AB bütçesinde yarattığı sorunlar ve çözüm çabaları, ileri dönemlerde AB'nin genişlemesiyle bölgesel politika çerçevesinde yaşanabilecek zorluklar, AB Bölgesel Politikası uygulamalarında çeşitli başarılı ve daha az başarılı uygulamalar ve AB Bölgesel Politikasının etkileri irdelenmiştir.

Son olarak; tezin “Türkiye'nin AB Bölgesel Politikasına Uyumu” başlıklı beşinci bölümünde ise Türkiye'de bölge ve bölgesel kalkınma kavramları ile ùlkemizin AB

bölgesel politikasına uyum çalışmaları ve bu kapsamdaki uygulamalarına yer verilmektedir. Bu bölümde AB bölgesel politikası çerçevesinde, Birliğin genişleme sürecinde eski aday ülkelere sağlamış olduğu katılım öncesi mali yardımların kapsamı ile bu çerçevede yapısal fonların, Türkiye'nin uyum sürecinde bölgesel sorunların çözülmesinde sahip olacağı rol de irdelenmiştir.

Tezin altıncı bölümünde tartışma ve bulgular; yedinci bölüm olan “Sonuç” bölümünde ise çalışma sonucunda elde edilen bilgiler sentezlenerek, ülkemizin AB Bölgesel Politikasına uyumu sürecinde yapılacak çalışmalara dair stratejik öneriler sunulmuştur.

2. AB BÖLGESEL POLİTİKASININ ESASLARI

2.1 AB Bölgesel Politikasının Genel Çerçevesi

2.1.1 AB’de bölgesel politika geliştirme nedenleri

AT’nin kuruluşundaki esas amaç; bir ortak pazar oluşturarak verimliliği arttırmak ve ekonomik kalkınmayı hızlandırmaktır. Ancak bu amaca ulaşırken ekonomik faaliyetler üye ülkeler ve bölgeler arasında dengeli dağılmamış, belirli bölgelerde yoğunlaşmış ve böylece ülkeler ve bölgeler arasında gelişmişlik farklılıkları ortaya çıkmıştır. Topluluk düzeyinde bölgesel farklılıklar, ulusal düzeydeki farklılıklardan daha fazladır¹ (Sülün 2005). Avrupa çapında dayanışmanın bir ifadesi olarak, AB Bölgesel Politikasının politikasının amacı ise ekonomik ve toplumsal kaynaşmanın Avrupa bütünleşmesinin temel unsuru olduğu bir Avrupa’nın kurulmasıdır² (Rodríguez-Pose 2004).

Avrupa’da bölgesel gelişme teorileri, 1960'lara doğru ortaya çıkmaya başlamıştır (Erkan 1987, Loughlin 1997). Erkan’a (1987) göre, insanlar yerleşim için iş adamlarını takip etmişler; devlet ise işadamlarını ve insanların hareketliliğini takip ederek, sınavi büyüme için hayati nitelikte olan alt yapı hizmetleri, kamu hizmetleri ve idari yapılanmayı bu bölgelere yoğunlaştırmıştır.

Ortak pazarın kurulmasından önce ekonomik faaliyetler ulusal kapsamda gelişmiş olup; ekonomik etkinlikler daha çok gümrük engelleriyle uluslararası rekabetten korunan bölgelerde toplanmıştır. Sınırların açılmasıyla, gerek AB ve gerek yabancı menşeli (özellikle ABD ve Japonya) firmalar, ekonomik faaliyetleri için doğal olarak alt yapısı en çok gelişmiş ve nitelikli insan gücünün en fazla bulunduğu bölgeleri tercih etmişlerdir. Böylece yoğunlaşma, yoğunlaşmayı davet etmiş; pazarın büyümesi ise yoğunlaşmayı daha da hızlandırmıştır (Moussis 2001). Ekonomik faaliyetlerin belli bölgelerde yoğunlaşması yerine, olabildiğince çeşitli bölgelere yönlendirilebilmesi

¹ En zengin ve en fakir bölgeler arasında kişi başına milli gelir farklılığı yaklaşık 4 kata kadar çıkmaktadır.

² AB’de; Berlin, Ile de France, Hamburg, West Midlands, Endülüs, Utrecht gibi yüzlerce bölge vardır ve bu bölgeler arasında toplumsal ve ekonomik kalkınma açısından farklılıklar vardır. Bu farklılıklar, genel olarak AB çapında ölçüldüğünde daha da çarpıcı olmaktadır.

ve bölgesel gelişmişlik farklılıklarının artmasının önlenmesi amacıyla ulusal ve AB düzeyinde düzenlemeler geliştirme zorunluluğu ortaya çıkmıştır (Moussis 2001).

1960'lardan itibaren devletler bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarını, ortak pazar mekanizmalarının işleyişini tehdit ettiği gerekçesiyle kendi gayret ve kaynaklarıyla ortadan kaldırmaya çalışmışlar; ancak bu yeterli olmamış ve Topluluk ölçeğinde ortak bir bölgesel politika geliştirme gereksinimi ortaya çıkmıştır (George 1991). Bununla birlikte bölgesel gelişmişlik farklılıkları, AB'ye yeni üyelerin katılımıyla özellikle Birliğin güneye doğru genişlemesiyle daha da belirgin bir hal almıştır (Karluk 2005). Bu amaçla, AB, üye ülkelere yönelik bölgesel politikanın yanında, aday ülkelerin de yararlanması amacıyla programlar geliştirmiştir.

Tüm bu gelişmeler meydana gelirken Avrupa'da, Topluluk çapında bir bölgesel politikanın yürütülmesine gerek olup olmadığı konusunda da çeşitli görüşler ileri sürülmüştür. Bir görüşe göre bölgesel politika müdahaleci bir politikadır (Williams 1991). Bu fikre göre bölgesel farklılıklar, pazar sisteminin engellenemez ve doğal sonuçlarıdır. Zaman içinde piyasa; iş göçü, sermaye yatırımı ve ticaretin yayılması gibi faktörlerle az gelişmiş bölgeleri otomatik olarak canlandıracak ve bölgeler arası farklılıklar piyasa güçleri ile kendiliğinden ortadan kalkacaktır (görünmez el teorisi). Bu nedenle bölgesel farklılıkların oluşması o zamana kadar tolere edilmesi gereken doğal bir süreçtir (Williams 1991). Bu görüşe göre; bu doğal süreçte Topluluk çapında bir bölgesel politika yürütülmesine gerek yoktur. Bu fikri savunanlar Topluluk içindeki ekonomik gelişmelerin ve faydaların yayılma etkisi (spill-over)'ni temel almaktadırlar (O'Neill 1996). Ancak O'Neill (1996) tarafından bildirildiğine göre spill-over (yayılma) etkisinin sınırları vardır ve Topluluk belirli konularda bu sınırları belirlemektedir (Keohane and Hoffmann 1990).

Topluluk çapında bir bölgesel politika yürütülmesi gerektiği görüşünü destekleyenler ise piyasanın uzun vadeli bölgesel problemleri tek başına çözebileceğine inanmamaktadırlar (George 1991). George'a (1991) göre bu sebeple hükümet tarafından aktif bir bölgesel politika destek programı yürütülmelidir.

AB Bölgesel Politikasının geliştirilme nedenlerine yönelik olarak aşağıda belirtilen yaklaşımlar ileri sürülmüştür:

2.1.1.1 Çıkar (Menfaat) yaklaşımı

Avrupa'nın ulus devletlerinin ekonomileri giderek bütünleşmekte ve bu bütünleşme, hızlı gelişen ticaret bağlantıları, serbestleşen sermaye dolaşımı, tek pazar gibi AB girişimleriyle teşvik edilmektedir (Loughlin 1997). Bu yaklaşıma göre düşük gelirli ve yüksek işsizlik oranlı dezavantajlı bölgeler üye ülke vatandaşlarının menfaatlerini zedelemektedir çünkü vatandaşların diğer üye ülkelerdeki bölgesel problemlerin azaltılmasında menfaatleri vardır (Armstrong 1990). Loughlin'e (1997) göre tek pazarın uygulanmasının getirdiği "bir ülkenin vatandaşlarının ekonomik durumlarının iyi olmasının diğer üye ülkelerin de refah içinde olmasına bağlı olduğu" fikri bölgesel politikanın oluşturulma nedenlerinden biridir. Bu yaklaşımda; AB Bölgesel Politikası, bir ülkenin, başka bir ülkenin bölgesel seviyede sürdürdüğü ekonomik faaliyetlerine dahil olmasını sağlayan bir mekanizma olmaktadır (George 1991).

Bu yaklaşıma göre, Almanya gibi refah bir ülkenin vatandaşlarının Yunanistan veya İspanya gibi ülkelerin bölgesel problemlerini çözmekteki menfaati, bölgesel problemlere getirilen bir çözümün diğer alanlara da yayılan faydaları şeklindedir; bu faydalar ise üye devletlerin sınırlarına yayılmaktadır. Bu yaklaşıma göre AB ne kadar çok bütünleşirse, Birlik içinde bu faydaların yayılma etkileri de o kadar fazla olur (George 1991). Faydaların yayılması ise üç şekilde olabilir: Adalet ve eşitliğin yayılması, verimin yayılması, ekonomik olmayan faydaların yayılması.

AB'de, bütünleşmenin faydalarının bölgeler ve ülkeler arasında adilce dağıtılması gerektiği düşüncesi hakim olduğu için bölgesel dengesizliklerin giderilmesi ile "*eşitliğin ve adaletin yayılması*" sağlanmış olacaktır (Karluk 2005). Ekonomik açıdan refah olan üye ülke vatandaşlarının daha fakir bölge ve ülkelerin vatandaşlarına yardım etmeleri ve onların ekonomik durumlarını geliştirmeleri kendilerine de fayda sağlamaktadır. Böylece bölgesel problemlerin azaltılması, "*verimin daha refah bölge ve ülkelere de yayılması*"nı sağlamaktadır (Sülün 2005). AB Bölgesel Politikasının bazı faydaları ise "*ekonomik olmayan faydaların yayılması*" şeklinde gerçekleşmektedir. Bölgesel farklılıkların azaltılması sosyal, ekonomik ve politik anlamda AB'de daha iyi bir uyum sağlanmasını mümkün kılmaktadır. Kendilerini terk edilmiş hisseden bölgelerin "*bütünleşme*" ve "*Birleşik bir AB*" için işbirliği yapma şansı ve isteği daha az

olmaktadır (Karluk 2005). Bu halde, daha refah bölgelerin vatandaşları da mevcut olan AB'yi koruma ve genişletme çabaları için AB'nin bölgesel politikasını destekleyecektir.

2.1.1.2 Mali yaklaşım

AB'nin dezavantajlı bölgeleri, üye ülkeler arasında eşit bir şekilde dağılmış şekilde değildir.³ Bölgesel politika ise, uygulamada maddiyatı yüksek olan bir program olup, genel olarak kaynakların kamu sektörü bütçesinden karşılanmasını gerektirmektedir. Oysa geri kalmış bölgelerin yoğun olduğu ülkeler, kamu sektörü bütçesi üzerinden aktif bir bölgesel politika finanse etmekte doğal olarak zorlanmaktadır. Örneğin Yunanistan ve Portekiz gibi bütçe açıkları en çok olan ülkeler tek başlarına etkin bir bölgesel politika yürütememiştir.⁴ Bu nedenle bu yaklaşıma göre, bölgesel politikayı tamamen ülkelerin kendi hükümetlerine bırakmak etkin olmayacaktır.

Bölgesel farklılıkların azaltılması ancak AB'nin en refah bölgelerinden, en geri kalmış bölgelerine fon ve kaynak tahsis etmesiyle mümkün olabilecektir (Sülün 2005). En çok yardımın en az gelişmiş bölgelere yapılması AB Bölgesel Politikasını etkin ve başarılı kılmaktadır.

2.1.1.3 Koordinasyon yaklaşımı

Bu yaklaşımın temelinde, AB'nin, ulusal düzeyin üzerinde (supranational: uluslar üstü) "bir nevi koordinatör ajans gibi" hareket ederek bölgesel politikanın etkisini arttırma potansiyeline sahip olması yatmaktadır (Molle 1991, Sülün 2005). Şöyle ki; bölgesel politika girişimleri üye ülkelerde çeşitli kuruluşlar tarafından üstlenilmektedir. Bölgesel politikanın aktörleri üye ülkelerin hükümetleri, yerel hükümetler, yerel konseyler, kalkınma ajansları ve giderek artan özel sektör kuruluşları ile ortak girişimlerdir. Bunlar arasında koordinasyon eksikliği ise büyük kayıplara yol açmaktadır.⁵ Bu nedenle, bu yaklaşıma göre, AB ulusal düzeyin üzerinde (supranational) koordinasyon rolünü üstlenirken aşağıdaki hususların da bir arada yürütülmesine dikkat etmektedir (Molle 1991):

³ Bu durum özellikle AB'nin Akdeniz ülkeleri için geçerlidir.

⁴ Fransa ve Almanya gibi daha az problemleri olan ülkeler aktif bir bölgesel politikayı daha iyi finanse edebilmiş ülkelerdir.

⁵ Örneğin koordinasyon eksikliği, sınır bölgelerinde ulaşım bağlantıları gibi faydalı kalkınma fırsatları yaratma imkanlarını ortadan kaldırır.

- AB Bölgesel Politikasının diğer AB politikaları ile koordinasyon içinde olması (tarım, sosyal politika vb.),
- AB Bölgesel Politika faaliyetlerinin üye ülkelerin ulusal bölgesel politikaları ile koordineli şekilde yürütülmesi,
- Devletlerin ulusal bölgesel politikalarının kendi aralarında koordineli yürütülmesi (özellikle birbirleriyle sınırları olan ülkelerde),
- AB Bölgesel Politikasının, devletlerin ulusal bölgesel politikaları ve özel bölgesel ve yerel organizasyonlar arasında koordineli bir şekilde yürütülmesi.

2.1.1.4 Bütünleşme (Entegrasyon) yaklaşımı

Bu yaklaşıma göre AB'nin Bölgesel Politikayı üstlenmesi, bütünleşme sürecinin kötü etkilerini (ters etkiler-adverse effects) azaltmaktadır. Bu yaklaşım iki varsayıma dayanmaktadır: Birincisi, ekonomik bütünleşme sadece kendi araçlarına bırakılırsa bölgesel farklılıkların daha çok artacağı varsayımdır; ikinci varsayım ise, AB'nin, bölgesel bütünleşme süreci konusunda üye ülkelerden daha başarılı olduğu düşüncesidir.

2.1.1.5 Diğer AB politikalarının ters etkilerinin azaltılması yaklaşımı

Bölgesel politikayı destekleyen diğer yaklaşım ise, AB'nin diğer politikalarının kötü (ters) etkilerinin azaltılmasıdır (Molle 1991). Örnek olarak AB tarım politikası, tahıl, süt ve sığır eti⁶ ürünlerine teşvik vermekte ve bunları üreten ve zaten refah içinde olan bölgeler daha çok destek görmektedir. AB Tarım Politikası'nın tahıl, süt, yağlı tohumlar ve et gibi alanlara yoğunlaşması (AB'nin daha çok kuzeyinde bulunan refah çiftlik bölgelerinin ürünleri), tarım politikası çerçevesinde tekrarlanan reformlara karşın, daha avantajlı bölgelerin giderek daha fazla kar elde etmesini sağlamaktadır.

Ters etkilere sahip bunun gibi AB politikalarına ideal çözüm, bu politikaların doğasını değiştirmekte yatmaktadır (Sülün 2005). Ancak bu bazı alanlarda mümkün olmakla birlikte, bazı durumlarda mümkün olmamaktadır. Buna bağlı olarak, AB, kendi

⁶ Bu ürünler AB'nin daha çok kuzeyinde bulunan refah çiftlik bölgelerinin ürünleridir.

bölgesel etkisi dahilinde iki yönlü bir bakış açısı oluşturmuştur; ilk olarak, basit araştırma programları oluşturulmuş ve bu programlar AB'nin ana politikalarının açıklanmasında kullanılmıştır. Aynı zamanda bu politikaların ters etkileri ve mümkün olabilecek değişim koşulları ortaya konmuştur. İkinci olarak, AB Bölgesel Politikasının ana hatları ortaya çıkarılmış ve eğer gerekliyse diğer politikaların ters etkilerini yok etmeye yöneltilmiştir.

2.1.1.6 Daha derin bütünleşme yaklaşımı

Bu yaklaşıma göre Bölgesel Politika, entegrasyonun sunduğu faydaların daha adil bir şekilde dağıtılmasını sağlamaktadır. Federal Avrupa fikrini temel alan bu yaklaşıma göre bölgesel kalkınmışlık farklılıklarının sona erdirilmesi halinde tüm ülkeler "*tam bütünleşme*" sürecini yakalayacak ve bu yönde daha çok adım atmayı kabul edeceklerdir (Molle 1991). Loughlin'e (1997) göre AB Bölgesel politikasında ulusal yetkilerin, üye devletlerden AB'ye tamamen devredilmemiş olması ve diğer koşullar bu görüşü şu an için zayıf kılmaktadır.

2.1.2 AB Bölgesel Politikasının hedefleri

Ekonomik ve siyasi bütünleşmeler özellikle bünyesinde topladıkları tüm ülkelerin refah düzeyini yükseltmeyi amaçlar (Rosamond 2000). Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu ile başlayan ve daha üst düzey bir organizasyon şekli olan Avrupa Birliği'ne dönüşen bütünleşmenin de ana hedeflerinden biri budur (Nicoll and Salmon 1990). Bu amaçla Birlik kuruluşundan itibaren bir dizi Ortak Politika oluşturmuştur. AB Bölgesel Politikası da bölgeler arası farklılıkları gidererek kalkınmanın yaygınlaşması amacıyla 1975 Roma Antlaşması'ndan itibaren Topluluk gündemine gelmiş bir ortak politikadır (Loughlin 1997).

Bölgesel politika, Avrupa'da iç ve cari dengeyi sağlamak, talebi arttırmak ve dış borçları silmek için bir sanayi ülkesi olan Almanya ve tarım ülkesi olan Fransa arasında bir dengenin yaratılması isteği ile filizlenmiş, ardından Birliğin ekonomik ve sosyal alanlarda dengeli gelişmesi ve bütünleşmesini sağlamak amacıyla Yunanistan, İspanya ve Portekiz'in AB'ye katılması ile daha da öne çıkmış bir politikadır (Ülger 2003).

Bölgesel politika, bölgeler arasında gelir dağılımını ortadan kaldırmayı, öte yandan istihdamı arttırmayı ve AB içerisinde gelişmişlik uçurumunu azaltmayı amaçlamaktadır (Loughlin 1997). Bölgesel politikada, hem ülkeler arasında, hem de ülkelerin sınırları içinde yer alan bölgelerin diğer bölgelerle ve AB'nin diğer ülkeleriyle gelişmişlik farklılığının ortadan kaldırılması öngörülmektedir (Ülger 2003).

Bölgesel gelişme sorunlarının çözümü öncelikle her devletin kendi sorumluluğundadır. Bu amaçla üye devletler gerekli alt yapı yatırımlarını gerçekleştirmeli ve istihdam yaratıcı yatırımları teşvik etmelidir. Bu bağlamda bölgesel kalkınma veya bölgesel gelişmişlik düzeylerinin giderilmesi amacıyla her bir AB üyesi devlet, kendine özgü bir bölgesel politika geliştirmiştir (Loughlin 1997). AB bölgesel politikasının amacı ise, gerekli ilkeleri geliştirerek, üye devletler tarafından oluşturulan bölgesel politikaların, Birlik rekabet ve devlet yardımları kurallarıyla uyumlu ve koordinasyon içinde olmasını sağlamaktır (Leonard 1989, Karluk 2005).

Üretim yapısının değişmesine paralel olarak önceden kalkınmış kabul edilen kimi bölgelerin kendini yenileyememesi nedeniyle diğerlerine kıyasla geri planda kalması da bölgesel politikanın ilgi alanına girmektedir (Leonard 1989, Ülger 2003). Bölgesel politika aynı zamanda, üye ülkelerin bu konuya ilişkin diğer ortak politikalarında koordinasyon sağlanmasını (Ortak Tarım Politikası, Sosyal Politika vb.), rekabeti olumsuz yönde etkileyecek politika farklılıklarının yaratılmasının engellenmesini hedeflemektedir (Leonard 1989, Nicoll and Salmon 1990, Ülger 2003).

Avrupa Birliği'nin ekonomik bütünleşme yaklaşımları ve sosyal kalkınma politikaları kapsamında, gelir dağılımı ve istihdam açısından ülkeler ve bölgeler arasındaki farklılıkların azaltılması, öncelikli konulardan birini oluşturmaktadır (Nicoll and Salmon 1990). Bu çerçevede, Avrupa Birliği'nin bölgesel politikalarının temelini ekonomik gelişmişliğin sağlanması oluştururken; diğer yandan da dengeli büyüme ve sosyal uyumun artırılması da bu politikanın önemli hedefleri arasındadır.

2.1.3 AB'de “Bölge”, “Bölgesel planlama” ve “Bölgesel kalkınma” kavramları

Etimolojik kökü Latince "regio: çevre alan" anlamına gelen *bölge* çok boyutlu, çok anlamlı ve sınırları güç çizilebilen bir kavramdır (Sülün 2005). Tarih boyunca Avrupa

haritası doğa, arazi yapısı, iklim, su yollarına göre ve istilalardan arazi yapısından yararlanarak korunma gibi yerel faktörlerin etkisiyle şekillenmiştir. Yüzyıllarca değişmeyen bu temel faktörler insanların yerleşim yerlerini seçmelerinde belirleyici rol oynamıştır. Sanayi devrimi ise Avrupa ekonomik coğrafyasını tamamen değiştirmiştir. Bu dönemde, belirli bölgelerdeki enerji kaynakları (kömür), hammadde (madenler), su yolları, liman bölgeleri ve liman şehirleri sanayi için çekim merkezleri haline gelmiştir. Sanayi devrimi öncesi yerleşim yeri seçiminde etkili olan faktörler, günümüzde de etkili olmaya devam etmekle birlikte, bunların etkileri zamanla azalmıştır (Sülün 2005).

Son yıllarda özellikle Avrupa ülkelerinde yapılan çalışmalarda, bölgesel politika kapsamında bölge olarak adlandırılan kavram; *yerel ekonomik yapı, altyapı ve fiziksel koşullar, nitelikli işgücü oranı, kültürel koşullar ve yaşam tarzı, yerel faktör fiyatları, nüfus yoğunluğu ve yığılma etkisi* gibi kriterlere göre tanımlanmaktadır (Bayraktar 2002, Karluk 2005).

Avrupa Birliği'nde *bölgeler* işlevlerine ve yapılarına göre *planlama bölgeleri, yönetim bölgeleri, sınır-ötesi bölgeler, bağımsız bölgeler, türdeş bölgeler* ve *kutuplaşmış bölgeler* biçiminde kümelendirilmektedir (Armstrong 1990).

Kutuplaşmış bölgelerin en önemli özelliği, merkezi kademe ile çevresi ve alt kademeler arasındaki fiziksel ve ekonomik bağımlılıktır. Örneğin Federal Almanya'daki Münih Bölgesi. *Türdeş bölgeler* ise dağlık bölgeler, kıyı bölgeleri, sınır bölgeleri ya da tarım bölgeleri gibi ortak kimi özelliklere sahip klasik bölgelerdir. *Sınır ötesi bölgeler*, sınır ötesi işbirliği ile oluşan bölgelerdir. Bu bölgeler aracılığı ile sınır bölgelerinin geliştirilmesine, az gelişmiş altyapının iyileştirilmesine ve kültür alışverişinin sağlanmasına çalışılmaktadır. *Yönetim bölgeleri*, belli bir tarihsel geçmişe sahip, çoğunlukla yapay olarak oluşturulan bölgelerdir. Fransa'daki iller bunlara örnek gösterilebilir. Son olarak *bağımsız bölgeler*, örneğin Korsika, Azora, Grönland, Sicilya ve Sardunya anayasalarda güvence altına alınmışlardır (Armstrong 1990).

Yerleşme merkezleri ile etkinlik alanlarının dengeli dağılımının sağlanması anlamına gelen ***bölgesel planlama*** ise Avrupalılık kavramının gelişme araçlarından biridir. Bölge sınırlarının çizilmesinde coğrafi, ekonomik, tarihi, kültürel, yönetsel ve çevresel ölçütlerden bir ya da birkaçı kullanılabilmekte, bu ölçütler bölgesel planlamanın temel amaç ve önceliklerine göre değişebilmektedir.

DPT Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı-Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu'na göre; AB'de *bölgesel planlama aracı*, bölgeler arasındaki kültürel ve sosyo-ekonomik farklılıkların giderilmesinde olduğu kadar, bölgelerin ekonomik bağımsızlığının desteklenmesi ve iş alanları kurulması sayesinde ekonomik bunalıma karşı koymada da önemli bir rol oynamaktadır (Anonim 2000).

Bölgesel kalkınma kavramı II. Dünya Savaşından sonra ekonomi literatürüne girmiştir. Bölgesel gelişme analizlerinin ortaya çıkmasına, ekonomi biliminin iki alt dalı kaynaklık etmiştir. Bunlardan birincisi; "mekan ekonomisi" veya "bölgesel ekonomi"dir. İkincisi, ancak İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra geliştirilen, "makro ekonomik büyüme ve kalkınma teorileri"dir (Sülün 2005). Bu bağlamda iktisadi ve sosyal kalkınma sorunu, mekansal boyut kazanmış, bölgesel ve yerel ekonomik büyüme teorileri ortaya atılmıştır (K. J. Allen and T. Hermansen 1968).

"Yerleşme Ekonomisi" ya da "Alan Ekonomisi" olarak da tanımlanan bölgesel gelişme olgusu, endüstrileşme süreci ile birlikte önem kazanmıştır. Adam Smith, Milletlerin Zenginliği (Wealth of Nations 1776, La Richesse des Nations) adlı eserinde ulaşım olanaklarına geniş yer vermiştir. Adam Smith kentlerin oluşması sorunları ve bir yerleşme merkezinin önemi ile ülkenin öteki bölümleri arasındaki ilişkilerin yoğunluğu arasında orantı kurmaya çalışmıştır. İlk uygarlıkların Akdeniz kıyılarında oluşmasını, A. Smith, deniz yolu ve nehir yolu ulaşımının pazarın büyüklüğünü ve işbölümünü arttırarak uygarlaşmayı kolaylaştırmasına bağlamıştır (Dinler 1986). Böylece Smith, alanda farklılaşmanın ilk nedeninin ulaşım kolaylığı ile işbölümüne bağlı olarak ortaya çıktığını belirtmiştir. Adam Smith'ten sonra, klasik ekonomistler

arasında David Ricardo'nun da alansal ilişkiler konusuna önemli katkıları⁷ olmuştur (Sülün 2005).

Bölgesel kalkınmanın ilk uygulamaları ise ABD'de Meksika yakınlarındaki Tennessee Vadisi'nde Tennessee Vadisi Kurumu'nun (Tennessee Valley Authority-TVA) 1930'larda kurulmasıyla başlamıştır (Sülün 2005). İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Avrupa'da bölgesel kalkınmanın önemi üzerinde durulmuş, gelişmiş bölgeler ile geri kalmış bölgeler arasındaki gelişme düzeyi farklılıklarını azaltmaya yönelik politikalar oluşturulmuştur. Bugün, büyük çoğunluğu Avrupa'da olmak üzere 500'ün üstünde bölgesel ve yerel ekonomik kalkınma ajansı bulunmaktadır (Sülün 2005). Birçok ülke hatta pek çok alt bölge, dışarıdan yatırımcı çekmek ve kendi içindeki teşebbüsleri desteklemek amacıyla ekonomik kalkınma teşkilatları kurmuştur.

1980'lerden sonra AB'nde sürdürülen bölgesel kalkınma politika ve yaklaşımlarında Birliğin politikalarına bölgesel bir yaklaşım dahil edilmiş ve bölgelerin kalkınmışlık düzeyleri ortak hedeflerin belirlenmesinde önemli rol oynamaya başlamıştır. Birlik üyeleri arasında, bölgesel kalkınma politikaları planlanırken, bir bölgenin kalkınması diğer bölgelerin kalkınmasına zarar vermeyecek şekilde ele alınmaya başlanmış ve mali destek mekanizmaları ile, AB'nin bölgesel politikaları somut olarak uygulanmaya başlanmıştır.

Avrupa Birliği'nin bölgesel kalkınma politikaları temel yaklaşım olarak az gelişmiş bölgelere altyapı yatırımları ile başlamış, zamanla bu yatırımların sosyal kalkınma araçları ile desteklenmesi yönünde değişim yaşamıştır. 1980'li yıllardan sonra AB'de "bölge" kavramının değişen anlamı ve yeni "bölgesel planlama" yaklaşımları ile "bölgesel kalkınma"nın yeni referanslara göre tanımlanması gerekliliği ortaya çıkmıştır (Archer and Butler 1992). Küreselleşme, neo-liberalizm, bilgi toplumuna geçiş, yapısalcılık ve yeni bölgecilik akımlarının etkisi, Avrupa Birliği'nin genişleme ve

⁷ Birinci katkısı, Ricardo'nun, toprak rantını açıklarken, yeni toprakların üretime açılması ve dolayısıyla nüfusun ülkede alansal dağılımı nedenlerine ışık tutmasıdır. Toprakların farklı nitelikte (verimlilik ya da tüketim merkezine uzaklık) olmasından kaynaklanan bu ranta "diferansiyel rant (farklılık rantı)" denilmektedir. Ricardo'nun ikinci katkısı ise, "karşılaştırmalı üstünlükler kuramı" ile, üretimin uluslararası dağılımı analizine ışık tutmasıdır. Bu kurama göre, uluslararası ticaret tüm katılanlar için yararlıdır. Serbest ticaret altında her ülke, göreceli olarak daha ucuza üretebildiği malların üretiminde uzmanlaşıp bunları ihraç etmeli, buna karşın öteki ülkelerden, bu ülkelerin kendilerine oranla daha ucuza ürettikleri (yani karşılaştırmalı üstünlüğe sahip oldukları) malları ithal etmelidir.

derinleşme eğilimleri, hem bölge kavramının yeniden tanımlanmasına; hem de bölgesel planlama, bölgesel kalkınma politika ve uygulamalarının yeni açılımlara yönelmesine neden olmuştur (Archer and Butler 1992). Bölgesel kalkınma yaklaşımı, ekonomik coğrafyanın adil dağılım göstermemesi sonucunda ortaya çıkarken; metropol bölge, kent-kasaba ve köy gibi yerleşme hiyerarşisinin biçimlenmesi ile de toplumların gündemine yerleşmiştir. Başka bir deyişle "polarize (kutuplaşmış) bölgeler" ortaya çıktıkça, gelişmişlik farklarını giderme ihtiyacı doğmuştur. Perroux (1958) ekonomik gelişme hakkındaki görüşlerini "ekonomik gelişme, her yerde aynı anda görülmez, farklı şiddetlerde çeşitli nokta ya da kutuplarda oluşur, çeşitli yollardan değişen nihai etkilerle tüm ekonomiye yayılır" şeklinde dile getirmektedir.

1990'lardan itibaren tek para birimi ve diğer ekonomik gelişmelerle AB'nin bölgesel kalkınma yaklaşımları da geçiş dönemi içerisine girmiştir (Archer and Butler 1992). Bu dönemde yeni bölgecilik anlayışı kapsamında geliştirilen politikalar ve alınan tedbirlerle, üye ve aday ülkelere yönelik mali ve kurumsal araçlar gündeme gelmiştir. Bütünleşme ve genişleme sürecinin getirdiği dinamikler çerçevesinde, az gelişmiş bölgelerdeki üretim ve altyapı sorunlarına yönelik yatırımlardan ziyade, yenilikçi ve bilgi/ağ teknolojileri temeline dayanan yeni uygulamalar bölgesel kalkınma politikalarının önceliklerini oluşturmaya başlamıştır.

1990'ların sonlarına gelindiğinde ise yeni teknolojiler, bilgiye ve buluşa dayanan özendirici yöntemler AB bölgesel kalkınma politikalarında kullanılan araçların temelini oluşturmaktadır. Bunun yanında kaynakların yoğunlaşması ve yerel, bölgesel, ulusal ve uluslar üstü düzeyde ortaklıklar kurulması, yetki devri (subsidiarity), yönetim (governance), merkezi olmayan idari yapılanma, özelleştirme, deregulasyon (deregulation) ve yerellik (locality) 1990'ların sonlarında, bölgesel kalkınma politikalarının geliştirilmesinde temel prensipler olarak karşımıza çıkmaktadır (Weidenfeld and Wessels 1997).

Bölgesel kalkınma politikalarının öncelikleri, bugün Zirve toplantılarının gündeminde önemli bir rol oynamaktadır. AB bütçesinin üçte birine yakın bir bölümünü oluşturan mali araçlar aracılığıyla uygulamalar gerçekleştirilmektedir. Bu çerçevede, bölgeler gelişmişlik düzeylerine göre sınıflandırılmakta, altyapı yatırımlarından, yeni iş imkanlarına, yerel kalkınmadan küçük ve orta ölçekli firmalara kadar pek çok alanda

projeler desteklenmektedir. Ayrıca, Birliğe son katılan üyelerin mevzuat uyumlarının sağlanması, idari yapılarının desteklenmesi, kapasitelerinin artırılması da hedeflenmektedir. Aday ülkeler için ise, Katılım Öncesi Mali Yardımlar kapsamında, bölgesel kalkınma politikaları ile ekonomik gelişme ve uyum amaçlanmaktadır.

2.1.4 AB Bölgesel Politikasının hukuki dayanakları ve ilkeleri

2.1.4.1 AB Bölgesel Politikasının hukuki dayanakları

AB normları çerçevesinde uygulanan bölgesel kalkınma politikaları gerek Birliğin kuruluşuna temel olan **Roma Antlaşması**'nda, gerek daha sonraki tarihlerde yapılan Topluluk ya da Birlik Zirvelerinde alınan ve yasal hale getirilen metinlere dayanmaktadır (Weidenfeld and Wessels 1997).

Avrupa Topluluğu'nu kuran ve hukuki çerçevesini çizen 1957 tarihli Roma Antlaşması'nın önsözünde, üye ülkelerin geri kalmış bölgelerinin kalkındırılması ve bölgeler arası mevcut farklılıkların giderilmesi öngörülmüş ve üye ülkelerin ekonomik bütünleşmelerinin başarıya ulaşması için bölgeler arasındaki ekonomik gelişme farklılıklarının giderilmesi gerektiği belirtilmiştir. Fakat Antlaşma'da, ortak bir bölgesel politikanın izlenmesine ilişkin bir hüküm yoktur. Bununla beraber birçok madde bölgesel farklılıkların giderilmesine yöneliktir.

Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu kuran Antlaşma (AKÇT) ile **Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu kuran Antlaşmalar (AET)**, bölgesel farklılıkları göz önünde bulundurarak Toplulukta uyumlu bir ekonomik kalkınmayı amaçlamıştır. AKÇT Antlaşması'nın 56. maddesi'nde Komisyona kömür ve çelik sanayilerindeki olumsuz gelişmelere paralel olarak istihdam düzeyinde meydana gelen düşmelere karşı iş imkanları yaratan faaliyetleri mali yönden destekleme yetkisi verilmiştir (Karluk 2005). AET Antlaşması'nın giriş bölümünde ise, üye ülkelerin ekonomik bütünleşmelerinin başarıya ulaşması için bölgeler arasındaki ekonomik gelişme farklılıklarının giderilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Antlaşmanın 2. maddesinde ayrıca Topluluğun görevleri arasında, üye devletlerin ekonomi politikalarının giderek yakınlaştırılmasıyla, Topluluğun tümünde ekonomik çabaların uyumlu gelişmesi, üye devletler arasındaki yaşam standardının dengeli ve devamlı olarak geliştirilmesi ve

güçlendirilmesi yer almıştır.

Başlangıçta, bölgesel gelişmeye yönelik fonlar oluşturmak yerine, Topluluk, bu konuda Avrupa Yatırım Bankası'nı, daha az gelişmiş bölgelerin gelişmesine yönelik olan projelere destek verme konusunda yetkilendirmiştir (Karluk 2005). Ayrıca, diğer Topluluk kurumlarını da, bu bölgelerin korunması amacıyla yapılacak çalışmaların finansmanında belli istisnalar tanıma konusunda yetkilendirmiştir. Örneğin, bu alanda tanınan en önemli istisna, AET Antlaşması'nın, devlet yardımlarına ilişkin 92. maddesinde yer almaktadır.⁸ Söz konusu maddenin 1. paragrafında, rekabeti bozan veya bozma tehdidi bulunan her türlü devlet yardımları yasaklanırken, 2(c)'de Almanya'nın bölünmesinden olumsuz etkilenen bazı bölgelerine yapılacak yardım programları bu kuralın istisnası olarak belirtilmiştir. Ayrıca, aynı maddenin 3(a) paragrafında da, "yaşam düzeyi anormal derecede düşük olan ya da önemli boyutta işsizliğin hüküm sürdüğü bölgelerin ekonomilerinin kalkınmasını kolaylaştırmaya ayrılan yardımlar"da Komisyona istisna tanıma yetkisi verilmiştir.

AET Antlaşması'nın 158. maddesinde ise Topluluğun değişik bölgelerdeki gelişme düzeyleri arasındaki farklılığı ve en az cazip bölgelerdeki geri kalmışlığı azaltmayı amaçlayacağı belirtilmiş olup, bu amaca yönelik araçlar 159. maddede "Yapısal fonlar (Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu'nun Yönlendirme Bölümü, Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu), Avrupa Yatırım Bankası ve diğer mali araçlar..." şeklinde sayılmıştır (Harrop 1990, Karluk 2005). Antlaşmanın 161. maddesinde, Konsey tarafından kurulan bir Uyum Fonu'nun çevre ve ulaştırma alt yapısı alanında Trans-Avrupa ağları konularındaki projelere mali kaynak sağlayacağı belirtilmiş, 162. maddede ise, ilkelerin detaylarının, usullerin ve kuralların Komisyonun inisiyatifi ile Avrupa Parlamentosu'nun onayı alındıktan ve Ekonomik ve Sosyal Komite ile Bölgeler Komitesi'ne danışıldıktan sonra Konsey tarafından tüzüklerle belirleneceği belirtilmiştir.

Gerek AKÇT Antlaşması ve gerekse AET Antlaşması'ndaki bu maddelerin, bölgesel politikayı işaret ettiğini söylemek mümkün olmakla birlikte, bu düzenlemeler bugünkü anlamda AB'nin Bölgesel Politikasını oluşturmamaktadır.

⁸ Amsterdam Antlaşması'yla 87. madde olarak değiştirilmiştir.

1970'lere gelindiğinde ekonomik ve parasal birlik tartışmaları, güçlü devletlerin ekonomik entegrasyonun olumlu etkilerinden daha çok yararlanacakları, zayıf olanların ise geride kalacakları yönündeki endişeleri gündeme getirmiştir (Loughlin 1997). Bu tartışmalar sonucunda 1974 Paris Zirvesi toplantısında bir bölgesel politika oluşturulması konusunda mutabakata varılmıştır (George 1991). Üye ülkeler bu tarihe kadar kendi içlerinde ve aralarındaki bölgesel gelişmişlik farklılıklarını kendi çabalarıyla gidermeye çalışmış, Topluluk da zaman zaman katkıda bulunmuştur (Loughlin 1997).

Topluluk üyesi bir ülkede ya da bir ülkenin bölgesinde ortaya çıkan bir ekonomik gelişmenin Topluluğun diğer ülke veya bölgeleri üzerinde olumsuz etkiler yaratabilmesi, 1970'li yıllarda yaşanan petrol krizine bağlı olarak Topluluk genelinde ortaya çıkan ekonomik durgunluk, enflasyon ve işsizlik, ayrıca 1973 yılında İngiltere, İrlanda ve Danimarka'nın tam üye olmalarına bağlı olarak yeni az gelişmiş bölgelerin ortaya çıkması gibi faktörler Avrupa Topluluğu'nu 1975 yılında bir Bölgesel Kalkınma Politikası oluşturmaya zorlamıştır (Leonard 1989, George 1991, Molle 1991, Loughlin 1997). AET, 1975 yılında Bölgesel Kalkınma Politikasının temelini oluşturan Bölgesel Kalkınma Fonu (ABKF)'nu kurmuş ve fondan yardım alacak bölgeleri Topluluğun Gayrisafi Yurt İçi Hasıla (GSYİH)'sının % 75'inin altında kalan bölgeler olarak tanımlamıştır. Topluluğun, 1975 yılından sonra üye ülkelere Bölgesel Kalkınma Politikası çerçevesinde yaptığı yardımlarla bölgeler arasındaki farklılıkların artması engellenmeye çalışılmış, ancak 1979 yılındaki ikinci petrol krizinden sonra bölgesel gelişmişlik farklılıkları artmaya devam etmiştir.

1980'lerin ortalarında, iç pazarın tamamlanması hedefi anlamında, mevcut kaynakların bölgesel farklılıkların giderilmesinde yetersiz kaldığı görülmüştür. Özellikle, İrlanda'dan sonra, Yunanistan, İspanya ve Portekiz'in de üyeliği ile Topluluk düzeyindeki bölgesel gelişmişlik farklılıkları daha da artmıştır (Karluk 2005). Bu noktada üye devletler, 1975-1986 arası dönemde ABKF ile uygulanacak ortak bir bölgesel politikanın, kendilerini hukuki, siyasi ve sosyal alanda sokacağı yükümlülüğün ağırlığından çekinerek bölgesel politikayı Topluluk mevzuatı içine alma gereği duymuşlardır (Aktar 2002). 1 Temmuz 1987 tarihinde yürürlüğe giren **Tek Avrupa Senedi**'yle (TAS) AET Antlaşması'na "Ekonomik ve Sosyal Yakınlaşma" başlığı

içinde, “bölgesel politika” konusu getirilmiştir. Bu başlıkla Topluluğa üye devletler, sosyal ve ekonomik gelişmenin birbirine paralel yürümesi gerektiğini kabul etmişlerdir (Aktar 2002). TAS ile AET Antlaşması’na getirilen 130D maddesi, Avrupa Birliği’nin bölgesel politikaları çerçevesinde kullanabileceği üç fon belirlemiştir: Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Tarımsal Yön Verme ve Garanti Fonu. TAS ile fonlar ve mali araçlarla ilgili olarak bu şekilde önemli bir reform yapılmış olup, bu reform ile yapısal fonlar ile mali araçlar arasında daha iyi koordinasyon sağlanarak Topluluğun dağıttığı mali yardımın daha etkin bir şekilde ve entegre bir yaklaşımla kullanılması amaçlanmıştır. DPT kaynaklarına göre, bu reformdan önce fon kaynaklarıyla birbirinden ayrı binlerce proje desteklenirken, yeni yaklaşımla birlikte bölgesel kalkınma ve istihdamla ilgili girişimler için öncelikler saptayan ve bu amaçla sağlanan fonun türünü ve miktarını belirleyen programlar hazırlanmıştır (Anonim 1995). Entegre programlar ise farklı fonlar ve mali araçlar yoluyla finanse edilmekte olup ilgili tüm taraflar etkin bir şekilde koordine edilmekte ve uygulamada ulusal, bölgesel ve yerel idari yapıların birlikte yürüttüğü bir süreç izlenmektedir. Entegre Akdeniz Programları söz konusu yeni yaklaşıma en iyi örnektir. Ayrıca TAS ile ilk defa bölgesel politika Topluluk mevzuatı içinde yer almıştır (Aktar 2002). Bu çerçevede Aktar’a (2002) göre bu gelişmeden Avrupa Toplulukları’nın ilk olarak ekonomik birliği amaçladığı, ancak zamanla ve değişen konjonktür nedeniyle sosyal ve siyasal bir birliğe doğru gidişin kaçınılmaz bir konuma ulaştığı görülmektedir.

1993 yılında yürürlüğe giren **Maastricht Antlaşması** (Avrupa Birliği Antlaşması), 130A maddesinde, Topluluğun bütününde uyumlu bir kalkınmayı hızlandırmak amacıyla, Topluluğun, kendi içinde ekonomik ve sosyal yakınlaşmayı güçlendirmesi, geri kalmış bölgelerin ve kırsal alanların geri kalmışlığını gidermeye yönelik politika ve faaliyetler geliştirerek bunları takip etmesi öngörülmektedir (Loughlin 1997). Topluluğun tüm politikalarının, anılan dengeli ve uyumlu kalkınmaya katkısı beklenmekle birlikte, 130A maddesiyle bu alanda temel rol, yukarıda belirtilen üç yapısal fona bırakılmıştır (Druesne 1995). Özellikle bazı üye ülkeler, Maastricht Antlaşması’yla Ekonomik ve Parasal Birliğin üçüncü aşamasına geçiş için getirilen "yakınlaşma kriterleri (convergence criteria)’nin” gereklerinin yerine getirilebilmesi için özel bir destek mekanizmasına ihtiyaç duymuştur. Bu amaçla, Maastricht Antlaşması'na ekli bir Protokolle bir "Uyum Fonu" oluşturulmuştur. Daha sonra, Amsterdam

Antlaşması'nda da (madde 158-162), ekonomik ve sosyal yakınlaşma gereği vurgulanmış ve bu amaçla, yapısal fonlar ve Uyum Fonu ile bölgesel gelişmişlik farklılıklarını azaltmaya yönelik, daha önce getirilen yaklaşım güçlendirilerek korunmuştur.

Bölgesel politikanın Topluluk mevzuatına alınmasında bir diğer önemli faktör de "yerelleşme" olgusunun Avrupa'da kazandığı önemdir. Katı merkezîyetçi bir yönetim yapısından, şeffaf ve katılımcı demokrasiye geçişle birlikte adem-i merkezîyetçi yönetim tarzının Avrupa'da güçlenişi de bölgesel politikanın Topluluk mevzuatının içine alınmasında önemli rol oynamıştır (Aktar 2002). Bu bağlamda, Maastricht Antlaşması'yla getirilen "yerelsellik (subsidiarity)" prensibiyle uyumlu olarak, AB yönetiminde yerel mercilerin artan önemi çerçevesinde, kurumsal yapıya "Bölgeler Komitesi" ilave edilmiştir. Antlaşmanın 4. maddesi (Amsterdam Antlaşması 7. madde) ile 198A-C maddeleri (Amsterdam Antlaşması 263-265. maddeleri) Bölgeler Komitesini düzenlemektedir (Loughlin 1997). Bu doğrultuda, Mart 1994'te Bölgeler Komitesi çalışmalarına başlamıştır.

Gündem 2000 Belgesi, 26 Mart 1999 tarihinde gerçekleştirilen Avrupa Konseyi toplantısında kabul edilmiştir. Topluluk politikalarının güçlendirilmesi ve 2000-2006 dönemi için Birliğin mali çerçevesinin belirlenmesi amaçlanarak Gündem 2000 Belgesi için çalışmalar 1999 yılında başlatılmıştır. Bu program için başlangıçta dört öncelik belirlenmiş ve çalışmalar bu öncelikler çerçevesinde tamamlanmıştır. Bu öncelikler; tarımsal reformlara devam edilmesi, yapısal fonların ve Uyum Fonu'nun güçlendirilmesi, aday ülkeler için katılım öncesi stratejinin güçlendirilmesi, bütçe disiplininin sağlanması ve 2000-2006 dönemi için Birliğin mali çerçevesinin hazırlanmasıdır.

2.1.4.2 AB Bölgesel Politikasının ilkeleri

Topluluğun Bölgesel Kalkınma Politikasının oluşturulmasından önce de, Topluluk ülkeleri geri kalmış bölgelerinde ekonomik kalkınmayı hızlandırmak amacıyla bir dizi yardım gerçekleştirilmekteydi. Bu kapsamda kredi, vergi muafiyeti ve yardımlar araç olarak kullanılmakta, ayrıca alt yapı çalışmaları ve modernizasyon çalışmaları ile yerli ve yabancı yatırımcılar bu bölgelere çekilmeye çalışılmaktaydı. Ancak, bir ülkenin

kendi az gelişmiş bölgelerine yaptığı yardımlar çoğu zaman bir diğer ülkenin az gelişmiş bölgesinin aleyhine olabilmektedir. Bu nedenle bölgesel yardımların belirli ortak ilkeler çerçevesinde uyumlaştırılması kaçınılmaz bir olgu olarak ortaya çıkmıştır (Karluk 2005). Uyumlu bölgesel kalkınma politikaları, ekonomik kaynakların Topluluk bünyesinde adil dağılımını sağlarken, geri kalmış bölgelerin hızlı kalkınmasını, gelişmiş bölgeler için de daha büyük pazarlar oluşturulmasını sağlama amacı taşımaktadır.

AB'nin Bölgesel Politika mevzuatına göre, Bölgesel Kalkınma Politikalarının genel ilkeleri Birlik organlarıca belirlenmekte, buna bağlı program ve projelerle ilgili düzenlemeler üye ülkeler tarafından kendi iç sistemlerine göre yapılmakta ya da yaptırılmaktadır. Birlik, Bölgesel Kalkınma Politikalarının uygulanmasını üye ülkelerin kendi iç sistemlerine bırakmaktadır. Ancak Komisyon eliyle, uygulamalar her aşamada denetlenebilmektedir.

Özetle, bölgesel politikalar konusunda, üye devletlerle, bölgesel politika alanında üye devletlerin egemenlik hakları ile ilgili aşağıda belirtilen ilkeleri ve usulleri koyarak yerel ve bölgesel politikaya derinlemesine müdahale eden ve koordinasyonu sağlayan AB arasında hassas bir dengenin varlığı kolayca görülmektedir.⁹

2.1.4.2.1 Ulusal bölgesel politikalar ile AB Bölgesel Politikasının koordinasyonu ilkesi

Bu ilkeye göre Birlik, bölgesel politikası ile üye ülke hükümetlerinin bölgesel politikalarını koordine etmekte ve denetlemektedir (Karluk 2005). Bölgesel kalkınma veya bölgesel gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi amacıyla her bir AB üyesi devlet, kendine özgü bir bölgesel politika geliştirmiştir (Armstrong 1990). Bölgesel gelişme sorunlarının çözümü ilk olarak her bir devletin kendi sorumluluğundadır. Bu amaçla üye devletler gerekli altyapı yatırımlarını gerçekleştirmeli ve istihdam yaratıcı yatırımları teşvik etmelidir. AB Bölgesel Politikası ise, gerekli rehber ve ilkeleri geliştirerek, üye devletler tarafından oluşturulan bölgesel politikaların, Topluluk

⁹ Mali kontrol söz konusu olduğunda ise, AB'nin yetki alanı, ulusal bölgesel politikanın yürütülmesinin gözetimine ait bazı unsurları dahi içermektedir.

rekabet ve devlet yardımları kurallarıyla uyumlu ve koordinasyon içinde olmasını sağlamaktadır (Armstrong 1990, Karluk 2005).

Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın (Treaty of the European Community TEC) 87. maddesi, rekabeti engelleyen ya da engelleme tehdidinde bulunan bir takım girişimlerin veya bazı ürünler için uygulanan üretim teşviklerinin üye ülkeleri etkilediğini ve dolayısıyla ortak pazar kavramı ile bağdaşmadığını belirtir. Ancak yine aynı maddenin 3 (a) ve (c) paragraflarında, aşağıdaki hususların ortak pazar politikası ile çakışmadığı, bu şartlar altında ortak pazar ilkesi ile herhangi bir uyumsuzluk olmadığı belirtilmektedir: "yaşam standartlarının anormal bir şekilde düşük olduğu veya işsizlik sorununun çok ciddi olduğu bölgelerin geliştirilmesine yönelik yardımlar" ve genel olarak, "ortak pazar ilkesine zıt düşecek seviyede olmaması kaydıyla, bir takım ekonomik faaliyetlerin veya ekonomik bölgelerin gelişmelerini kolaylaştırmaya yönelik yardımlar" gibi.

2.1.4.2.2 Ulusal bölgesel politikaların kendi aralarında koordinasyonu ilkesi

Bu ilke ilk olarak 1975 yılında uygulanmaya başlanmıştır (Loughlin 1997). Yapısal fon yardımı için referans bir çerçeve olan Birlik Destek Çerçeveleri (Community Support Framework, CSF) ve Tek Programlama Dokümanları (Single Programming Documents, SPD) AB'ye aday ülkelerde bölgesel politika için bir koordinasyon aracı olarak oluşturulmuştur. SPD; küçük ülkelerden yapısal fonlarla ilgili beklenen programlama belgesidir. CSF ise; Türkiye gibi büyük ülkelerin hazırlamaları beklenen programlama belgesidir. Bu araçlar sayesinde üye ülkeler, diğer ülkelerin gelişme programlarından haberdar olmaktadır. Ulusal bölgesel politikaların koordinasyonu aynı zamanda yerel otoriteler ve ekonomik ve sosyal uyum hakkında görüş açısını belirten Bölgeler Komitesinin de görevidir.

2.1.4.2.3 Diğer Birlik politikalarının koordinasyonu ilkesi

Birlik politikalarının çoğunluğunun (tarım, sanayi, ulaşım ve araştırma vb. konularda) bölgesel düzeyde bir etkisi vardır. Dolayısıyla, 6 Şubat 1979 Konsey Önergesi'nde tanımlanan ana noktaları takiben, Birliğin bölgesel politikası; Birliğin diğer politikaları ile bölgesel politikaları arasında, "bölgesel etki değerlendirmesi (regional impact

assesment - AIR)” metodu ile bir uyum sağlamaya çalışmıştır. Birlik önlemlerinin bölgesel bir görüş açısından değerlendirilmelerindeki amaç, bunların olası negatif bölgesel etkilerini düzeltmek ve (varsa) olumlu etkilerini arttırmaktır. Yani Topluluk, bu ilkeye göre, muhtelif politikalarına ve mali araçlarına bölgesel bir boyut vererek koordinasyon sağlamaktadır.¹⁰ Şöyle ki; yapısal fonların genel yönetmeliklerinde, Komisyon ile üye ülkelerin fonlarla ilgili işlemlerinin, Birliğin diğer politika ve işlemleri ile uyumlu olması gerektiği belirtilmektedir: İstihdam, kadın ve erkek eşitliği, sosyal politika ve mesleki eğitim, ortak tarım politikası, rekabet politikası, ortak balıkçılık politikası, ulaşım, enerji ve çevrenin korunması vb.

2.1.4.2.4 Bölgesel yardımların şeffaflığı ilkesi

Birliğin genişlemesinin bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarını arttırdığı ve bu anlamda bölgesel yardımları kontrol edecek yeni araçlara olan ihtiyacın da zaman içinde arttığı yukarıda belirtilmişti. Bu nedenle Avrupa Komisyonu 16 Aralık 1997 tarihinde, AB Antlaşmasınının 87. maddesi (a ve c) paragraflarının uygulanması için (eski 92. madde), bölgesel yardımlara bir takım yeni kurallar getirmiştir. Böylece bölgesel yardımların uygulanmasında şeffaflık sağlanmıştır. 2000-2006 yılları arasında geçerli olan bu kurallar, bölgelerin problem derecelerine göre uygulanacak yardım tavanlarını belirlemiş ve aşağıda belirtilen dört temel ilkeye dayandırılmıştır:

- Yardımlar, maksimum sonuç ve etki için en fakir bölgelere odaklanmalıdır,
- Bölgesel yardımların toplam miktarı azaltılmalı ve uyum bölgeleri (İspanya, Yunanistan, Portekiz, İrlanda) ile daha refah bölgeler arasında daha iyi dağıtılmalıdır,
- İstihdam üzerindeki gerçek etki dikkate alınmalı ve bu anlamda sadece yatırımlara yönelik değil, yeni iş imkanlarının yaratılmasına yönelik yardımlar da yapılmalıdır,
- Bölgesel yardımlar haritası ile yapısal fonlar arasında bir tutarlılık ve uyum olmalıdır.

¹⁰ Bir çok Birlik politikaları, özellikleri gereği uyum ve entegrasyon (bütünleşme) sürecini desteklemektedir. Mesela Birliğin sosyal politikasının; iş kanunu, işyerinde sağlık ve güvenlik, işçilerin serbest dolaşımı ve kadınlar ile erkekler arasında eşit imkanlar üzerinde etkileri vardır.

2.2 Ekonomik Göstergelerle AB’de Bölgesel Gelişmişlik Farklılıkları

Bir ülkedeki çeşitli bölgeler arasında üretim yapısı ve sektörlerin dağılımı, sermaye, altyapı olanakları, nüfus, eğitim düzeyi, insan kaynakları, kentleşme, kişi başına düşen bölgesel gelir, istihdam gibi göstergelere göre çeşitli dengesizlikler vardır. Bu dengesizlikler hem gelişmiş, hem de geri kalmış ülkelerin ortak sorunudur (Sülün 2005).

Tarım toplumlarında toprakların verimliliğindeki farklılıklar ve ulaşım farklılıkları bölgeler arası dengesizlikleri yaratan önemli faktörlerdir. Sanayi toplumlarında ise sermaye birikimi, makineleşme, dış pazarlara açılma, kırsal kesimden kentsel alanlara göç gibi faktörler bölgelerarası dengesizliklere neden olmaktadır. Bilgi toplumlarında ise bilgi ve teknoloji üretimi, yenilik yaratma gibi faktörler, bazı bölgelerin daha fazla gelişmesini sağlamaktadır. Ayrıca bazı bölgelerin sermaye, işgücü, mal ve bilgi dolaşımındaki serbestleşme ve telekomünikasyon teknolojileri yoluyla küreselleşme süreciyle bütünleşmeleri, bu bölgelerin diğer bölgelere üstünlük sağlamalarını hızlandırmaktadır. Bu doğrultuda, bölgelerarası farklılıkların nedenleri, coğrafi, ekonomik ve sosyal kriterler olarak sıralanabilir (Sülün 2005).

Avrupa Birliği, genel olarak gelişmiş ülkelerin bir araya gelmesinden oluşan, şimdilik bir ekonomik entegrasyon olarak görünse de, ülkelerin kendi bünyelerinde bile rastlanabilecek, hem üye ülkeler bazında hem de üye ülkelerin farklı bölgeleri bazında oldukça büyük gelişme farklılıklarını bünyesinde taşıyan bir organizasyondur (Loughlin 1997, Armstrong 1990, Karluk 2005). Bu farklılıklar AB'nin çoğulcu yapılarını desteklemeleri bakımından yararlı olsa bile, bölgelerin refah düzeyleri açısından eşitsizliklere yol açmaktadır ve AB içindeki uyumu tehdit etmektedir (İktisadi Kalkınma Vakfı 2005, Karluk 2005).

Tarihsel süreç içerisinde dünyadaki ve Avrupa genelindeki bazı sosyal ve ekonomik olaylar da üye ülkeler ve bu ülkelerin bölgeleri arasındaki dengesizliklerin oluşumunda ve artışında etkili olmuştur. Örneğin, 1970'li yılların başında ortaya çıkan petrol krizi Avrupa Topluluğu genelinde hammadde maliyetlerini arttırdığından yatırımlar azalmış, büyüme hızları düşmüştür. Ülke ekonomilerinde yaşanan bu olumsuzlukların bir sonucu olarak yüksek enflasyon ve işsizlik ortaya çıkmıştır. Ayrıca uluslararası piyasalara Tayvan, Kore, Hong Kong

gibi yeni üretici ülkelerin çıkması, uluslararası ticaretin yayılmasını sağlarken, bu süreçte tekstil, çelik, gemi yapımı ve otomotiv sektörlerinde yaşanan kriz bu sektörlerin gerilemesine ve işsizliğin artmasına neden olmuştur. Böylece gerileyen sanayi bölgeleri ortaya çıkmıştır (Leonard 1989, McCormick 1999).

Avrupa Birliği içindeki gelişme sorunları olan bölgeler genel olarak iki grupta incelenmektedir: İlk grupta yer alan bölgeler, **ekonomisi tarıma dayalı geri kalmış kırsal bölgeler**dir. Bu bölgelerde düşük gelir düzeyi, yüksek işsizlik oranları ve altyapı yetersizlikleri gözlenmektedir (Leonard 1989, Williams 1991). Yunanistan, Portekiz, İtalya'da Mezzogiorno Bölgesi, Kuzey İrlanda ve Fransa'da Korsika bu grupta yer almaktadır (Karluk 2005). Mezzogiorno'dan Kuzey İtalya'ya ve Doğu Almanya ve Fransa'ya bu nedenle yoğun göç yaşanmıştır (Harrop 1990). İkinci grupta yer alan bölgeler ise **gerileyen sanayi bölgeleridir**. Geleneksel sanayi dallarına (kömür, çelik, gemi yapımı, tekstil v.b.) sahip olan bu bölgeler sanayide yapısal uyumu sağlayamamışlardır ve buralarda yüksek işsizlik oranları görülmektedir (Leonard 1989, Karluk 2005). İngiltere, Doğu Fransa ve Belçika'nın geri kalmış bölgeleri bu grupta yer almaktadır (Karluk 2005). Avrupa Birliği'nde ekonomik ve sosyal bakımdan ciddi farklılıkların görüldüğü diğer bölgeler genelde Birliğin çevre bölgeleridir (McCormick 1999).

2.2.1 Bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarını belirlemede kullanılan göstergeler

Bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının ölçülmesinde kullanılacak evrensel bir gösterge yoktur (Armstrong 1990). Avrupa Topluluğu (AT), üye ülkelerin bölgelerini, temel olarak **işsizlik oranları ve kişi başına GSYİH**'ya göre değerlendirerek sıralandırmaktadır (McCormick 1999, Rodríguez-Pose 2004).

Bölgeler arasında temelde gelir ve işsizlik üzerine somutlaşan farklılıkların, rekabet gücü ve buna bağlı olarak şekillenen verimliliklerdeki farklılıklardan kaynaklandığı söylenebilir. Başka bir deyişle, sorunlu bölgelerdeki düşük rekabet gücü ve verimlilik, düşük gelir ile düşük düzeyde iş yaratılmasına neden olmaktadır (Loughlin 1997). Armstrong'a (1990) göre ise bu durum her zaman geçerli değildir. Armstrong'a (1990) göre kişi başı GSYİH en popüler göstergedir ve diğer ekonomik gelişmişlik göstergesi olan işsizlik oranları ise pek güvenilir değildir. Bunun birinci nedeni

ülkelerin kendilerinin belirlediği kriterlere göre farklı işsizlik tanımlarının olmasıdır. Örneğin Yunanistan ve Portekiz'de kişi başına düşen gelir düşüktür fakat aynı zamanda işsizlik oranları da düşüktür. Bunun nedeni bu ülkelerin kırsal bölgelerinin yoğun olması ve kırsal kalkınma açısından geride kalmaları ve pek çok insanın çok düşük ücretlerle tarım sektöründe çalışmalarıdır (Armstrong 1990). Bu nedenle bu iki gösterge birlikte değerlendirilmelidir.

Bunun yanında ***alt yapıya dayalı farklılıklar*** ve ***merkez-çevreye bağlı farklılıklar*** da dikkate alınmaktadır. Bölgeler arasındaki *altyapı farklılıkları* taşımacılık (Harrop 1990), telekomünikasyon, enerji, eğitim, sağlık, sosyal, kültürel, doğal, çevre altyapı faaliyetleri açısından incelenebilmektedir (Molle 1991). Bölgeler arası farklılıkları ortaya koymakta kullanılan bir diğer gösterge ise *merkez-çevreye bağlı farklılıklardır*. Ekonomik zenginliklerin AT alanı içinde eşit dağılmadığı düşünüldüğünde, bir bölgenin kendinden ekonomik olarak daha zengin bir bölgeden uzaklığının Toplulukta yaratılan zenginliklerden faydalanmasını ve pay almasını etkileyeceği bir gerçektir (Bayraktar 2002). Bu bağlamda coğrafi izolasyon (merkeze uzaklık) önemli bir faktördür (Örneğin: İzole adalar ve izole ekonomileri, temel AB pazarlarına uzak olan bölgeler veya AB'nin dış sınırlarında bulunan bölgeler gibi (Karluk 2005, Sülün 2005).

Bölgelerin rekabet gücünü belirleyen faktörler oldukça çeşitli olup bölgelere göre de farklılık göstermektedir (Rodríguez-Pose 2004, Karluk 2005). Bu faktörlerin başında *Sermayenin maliyeti faktörü* gelmektedir. Homojen mali piyasaların bulunduğu İngiltere ve Almanya dışında, AB üyesi tüm diğer ülkelerde sermayenin maliyeti bölgelere göre farklılık göstermektedir. Bölgeler arasında sermayenin akışına getirilen sınırlamalar ve bürokratik işlemler de sermayenin maliyetini arttırmaktadır. Rekabet gücü açısından büyük önem taşıyan *altyapı yetersizlikleri* de bölgelere göre farklılık göstermektedir. Bazı bölgelerde ulaştırma ağı yetersiz kalırken (örneğin İrlanda ve İtalyan adalarında), bazı bölgelerde enerji yetersiz ve pahalı (örneğin Kuzey İrlanda, Portekiz'de), bazı bölgelerde ise haberleşme sistemleri gelişmeye muhtaçtır. Tüm az gelişmiş bölgelerde yaşanan en önemli sorunlardan bir diğeri de, *endüstrilerin üretim yöntemlerini gerektiği şekilde ve hızla yenileyememeleridir* (Rodríguez-Pose 2004, Karluk 2005). Oysa üretim sürecinin yenilenmesi, verimliliğin artırılması ve üretim maliyetinin düşürülmesi yoluyla rekabet gücünün artırılması

açısından çok önemlidir. Genellikle sorunlu bölgelerde araştırma-geliştirme faaliyetleri yetersiz olup bu faaliyetler gerekli desteği görememektedir. Nüfusun hızla arttığı sorunlu bölgelerde *eğitim ve öğrenim olanaklarının diğer bölgelere göre yetersizliği*, göreceli olarak genç nüfusu daha fazla işsizliğe sürüklemektedir.¹¹

Özetle; AB Bölgeleri GSYİH, işsizlik oranı, büyüme oranı gibi **ekonomik kriterlerin** yanı sıra 15 yaş altı nüfus oranı, 75 yaş üstü nüfus oranı, kentleşme oranı gibi **demografik kriterlere** göre de farklılıklar göstermektedir (Ercin 2003). Karşılaştırma göstergeleri için **baz alınabilecek en önemli kriterler ise gelir ve istihdam**dır (Harrop 1990, Aktar 2002). Karluk'a (2005) göre bölgeleri karşılaştırmak için kullanılacak en önemli gösterge refahtır. Kişi başına düşen **gelir bir bölge içindeki ekonomik durumun göstergesi** iken , **istihdam (iş) o bölgenin kendi kendini geliştirme ve karşılıklı sosyal yardımlaşma düzeyini ifade etmekte** ve **bu faktörlerle alt-yapı faktörleri birleştiğinde o bölgenin sosyal refah düzeyi ortaya çıkmaktadır**.

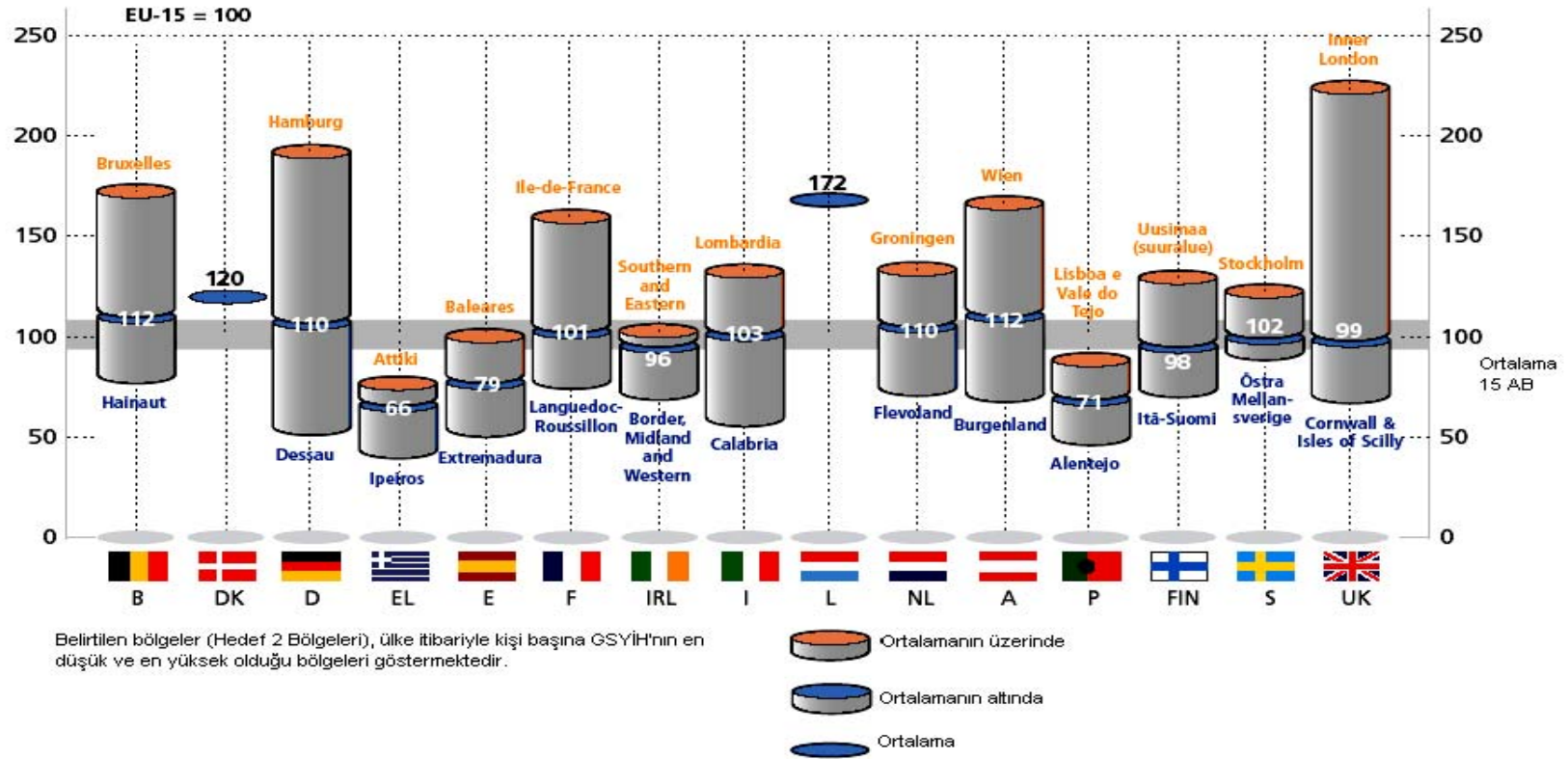
2.2.2 GSYİH ve işsizlik oranlarına göre AB bölgeleri arasındaki gelişmişlik farklılıkları

2.2.2.1 GSYİH oranlarına göre farklılıklar

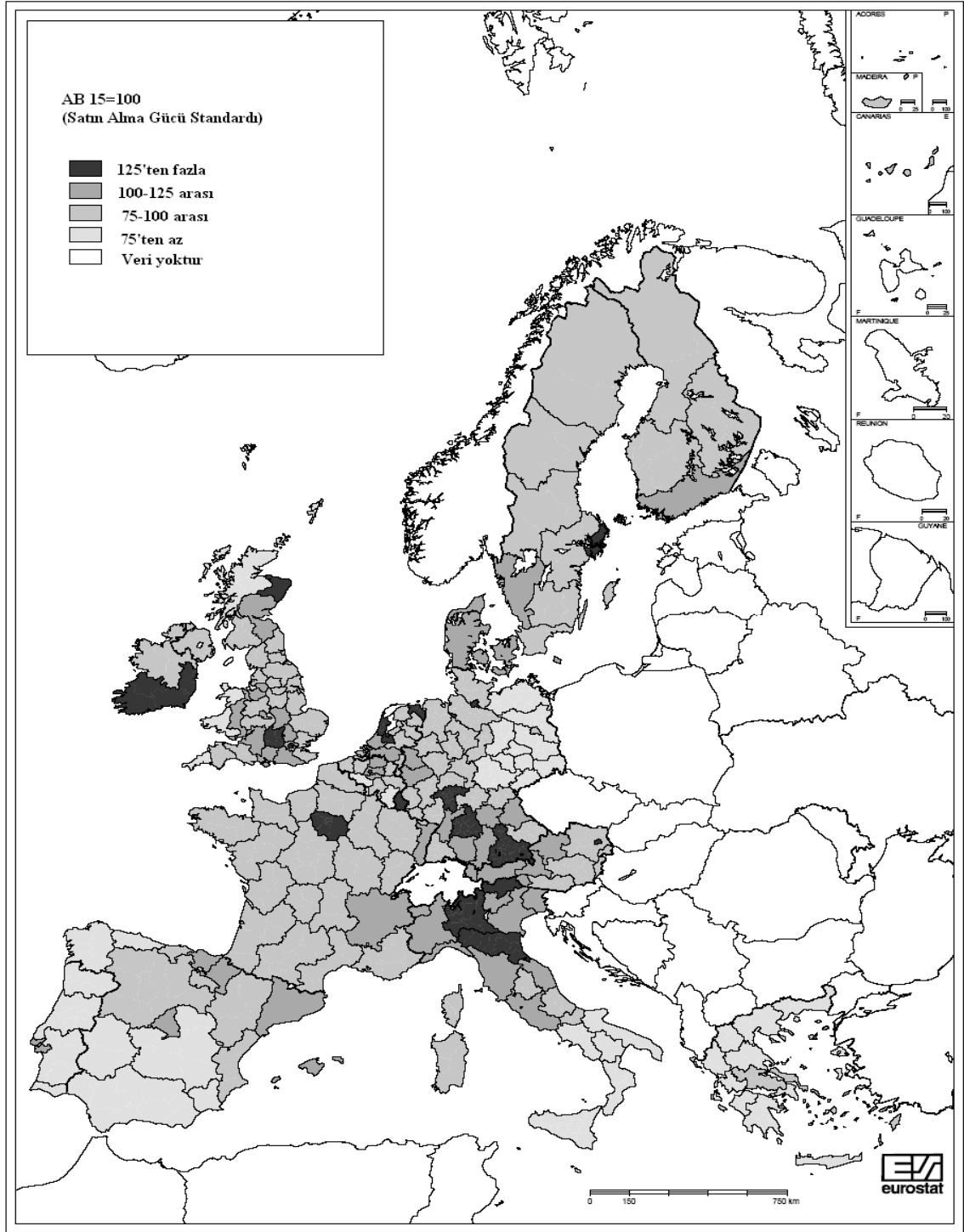
İkinci Dünya Savaşı sonrasında atılan uluslararası adımlar, Tarifeler ve Ticaret Genel Antlaşması (GATT) ve Dünya Ticaret Örgütü (WTO) Antlaşmaları ile ticaret serbestleştirilmiş ve AB ülkeleri o zamandan itibaren dünyadaki bütünleşme sürecine katılmıştır. AT'de bölgesel farklılıklar aslında AT'nin 1958'de kurulmasından çok daha önce de mevcuttu ancak günümüzde görülen bölgesel farklılıkların derinleşmesi aslında bu sürecin sonucu olarak meydana gelmiştir (Sülün 2005). AB, AT'nin 1958'de kurulmasından itibaren üye ülkelerin bölgeleri arasında ekonomik ve sosyal gelişmişlik farklılıklarını azaltmaya yönelik önlemler almaya ve harcamalar yapmaya başlamıştır (Karluk 2005).

¹¹ Bölgeler coğrafi, siyasi, kültürel ve ekonomik özelliklerin birbiriyle ilişkili olarak ortaya çıktığı alanlar olduğu için, bu alanlar içinde yer alan ve heterojen özelliklere sahip olan üretim dokuları, tüketici toplulukları, kamu ve özel kurumlar gibi güçler, ortak coğrafi koşullar, ortak hükümet politikaları, ortak rekabet mekanizmaları, ortak iş ve ticaret piyasası gibi homojen özellikteki mekanizmalardan ve politikalarından doğal olarak etkilenmektedirler. Bu etkilenme ve yön verme özelliği öncelikle altyapı düzeyinde kendini göstermekle birlikte somut bazda kalkınma düzeyinin boyutu ile daha çok anlam kazanmaktadır.

Bölgesel farklılıklar, AB'nin genişlemesiyle daha da belirgin hale gelmiştir. Topluluğun en zengin bölgesi sayılan Groningen (Hollanda) ile en fakir bölgesi Basilicata (İtalya) arasındaki gelişmişlik farklılığı 1-5.1 arasındadır. Bu fark Topluluk üyeleri içinde de mevcuttur, örneğin Almanya'da en gelişmiş ve en az gelişmiş bölgeler arasındaki fark 1-1.4'tür. Bu oran İngiltere'de 1-3.1, Fransa'da 1-2.4, İtalya'da 1-3.8'dir (Karluk 2005). AB'nin en refah bölgelerinin coğrafi olarak AB'nin merkezinde konumlanmış olması ise bu noktada dikkat çekicidir. Merkezi bölgelerde ulaşım ve taşımacılık altyapısında kaydedilen ilerlemelerle ticareti engelleyen nakliye maliyetleri düşürülmüştür. Bu bölgelerde GSYİH oranları da yüksektir (Şekil 2.1 ve Şekil 2.2). Ayrıca bu bölgelerde satın alma gücü standardının da yüksek olduğu görülmektedir (Şekil 2.3).



Şekil 2.2 AB üyesi ülkelerde -satın alma gücü paritesine göre- GSYİH farklılıkları esas alınarak bölgeler arası farklılıkların incelenmesi (Düzey 2, 1997 yılı) (http://ec.europa.eu/regional_policy/intro/pdf/pib_fr.pdf, Erişim tarihi: 2008) internet adresinden değiştirilerek alınmıştır.)



Şekil 2.3 Satın alma gücü standardı (SPA) ile AB bölgelerinde kişi başı GSYİH (Düzey 2, 2001 yılı)

(http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/GISCO/mapjobs2004/mp200402-1-f.pdf, Erişim tarihi: 2008 internet adresinden değiştirilerek alınmıştır.)

Çizelge 2.1 ise 2001 yılında Düzey 2’de GSYİH'nin kişi başı en yüksek ve en düşük olduğu bölgeleri göstermektedir. 2001 yılında ilk on sırada yer alan bölgelerin ilk altısının sırası 2000 yılına göre hiç değişmemiştir. 2001 yılında İngiltere'de Berkshire, Buckinghamshire ve Oxfordshire (7 nci sırada) ile İtalya'da Bolzano (10 uncu sırada) bölgeleri bu gruba yeni girmişlerdir. Almanya'dan beş; İtalya, Hollanda ve İngiltere'den üçer; Belçika, Fransa, İrlanda, Lüksembourg, Avusturya, Finlandiya ve İsveç'ten birer bölge ile toplam 21 bölge AB ortalamasının %125'ini geçmiştir. Aynı dönem içinde, kişi başı GSYİH'nin AB ortalamasının %75'inin altında olan 43 bölge vardır: Bunlar 11 Yunan, 5 Portekiz, 10 Alman ve 6 İspanyol bölgesi olmuştur. 2001 yılında, bu 43 bölge 71 milyon nüfusu ile toplam AB nüfusunun %18,8'ini oluşturmaktaydı. Bunlara ilaveten, bir ülke içinde kişi başı GSYİH'nin en yüksek ve en düşük olduğu bölgeler arasındaki farkın 2 katın üzerinde olduğu toplam 7 ülke vardır. Bu ülkeler şunlardır (Sülün 2005):

- Belçika: Brüksel, AB ortalamasının %217'si - Hainaut %69
- Almanya: Hamburg, AB ortalamasının %171-Dessau %60
- İspanya: Madrid, AB ortalamasının %112 - Estremadure %54
- Fransa: Île de France, AB ortalamasının %165 - Korsika %80
- İtalya: Bolzano, AB ortalamasının %143 - Calabre %62
- Avusturya: Viyana, AB ortalamasının %156 - Burgenland %75
- İngiltere: Inner London, AB ortalamasının %263 - Cornouailles ve Scilly adaları %60

Yunanistan ve İsveç'te ise bölgeler arası farklılıklar daha az olmuştur:

- Merkezi Yunanistan, AB ortalamasının %95 - Batı Yunanistan %53
- İsveç: Stockholm, AB ortalamasının %145 - Norra Mellansverige %89.

Çizelge 2.1 Kişi başı GSYİH'nin en yüksek ve en düşük olduğu AB bölgeleri
(Sülün 2005)

BÖLGELER	NUTS 2 Bölgelerinde kişi başı GSYİH (SPA)'nın AB ortalamasına göre % oranları (2001)
İnner London (İngiltere)	262.7
Başkent Brüksel (Belçika)	217.5
Lüksembourg	194.1
Hamburg (Almanya)	170.8
İle de France (Fransa)	164.8
Wien (Avusturya)	156.0
Berkshire, Buckinghamshire ve Oxfordshire (İngiltere)	148.6
Oberbayern (Almanya)	148.0
Stockholm (İsveç)	145.0
Bolzano (İtalya)	143.3
Dessau (Almanya)	60.1
İonia Nisia (Yunanistan)	60.0
Cornwall & Scilly Adaları (İngiltere)	59.4
Centro (Merkez Portekiz)	57.8
Norte (Kuzey Portekiz)	56.9
Acores (Portekiz Azor adaları)	55.7
İpeiros (Yunanistan)	54.1
Extremadura (İspanya)	53.5
Anatoliki Makedonia, Thraki (Yunanistan)	53.5
Dytiki Ellada (Yunanistan)	52.7

Çizelge 2.2'de ise NUTS 2 düzeyindeki bölgelerin 1996-2001 yılları arasındaki performansları gösterilmektedir. Burada, kişi başı GSYİH'nin (SPA ile) en çok ve en az

dinamik olduğu 10 bölgenin, 1996 - 2001 yılları arasında AB (15) ortalamasına göre % kaç geliştiği gösterilmektedir. GSYİH'nin en yüksek olduğu ilk 10 bölge arasında olan Lüksembourg ve İç Londra bölgeleri, aynı zamanda %33 ve %32 artış kaydederek en dinamik bölgeler olmuşlardır (Sülün 2005).

1996 yılında kişi başı GSYİH'nin AB ortalamasının %75'inin altında olduğu 4 bölge, 1996-2001 yılları arasında en çok dinamik olan 10 bölgenin arasında yer almıştır. Bu bölgeler; Portekiz'de Madere (%16 puan artış), İrlanda'da Border, Midland ve Western (+16) ve Yunanistan'da Peloponese (+14) ve Epire (+13) bölgeleri olmuştur. Ancak en az dinamik olan 10 bölgenin hiçbirinde kişi başı GSYİH oranı 1996 yılında AB ortalamasının %75'inin altında olmamıştır; fakat üçünde bu oran %125'in üzerinde olmuştur.

En az dinamik olan 10 bölgenin 7'si Almanya'da (özellikle Berlin gibi büyük kentlerde), 2'si İtalya'da ve biri de İngiltere'de bulunmaktadır. Rakamlara bakıldığında 1996 ve 2001 yılları arasında AB'de bölgesel farklılıkların azaldığı sonucu çıkmaktadır.

Çizelge 2.2 Düzey 2 bölgelerinin 5 yıllık performansları (Sülün 2005)

BÖLGELER	1996-2001 yılları arasında kişi başı GSYİH'nin (SPA ile) AB ortalamasına göre gelişme oranları (%)
Lüksembourg	33
Inner London (İngiltere)	32
Southern ve Eastern (İrlanda)	27
Berks., Bucks. & Oxfordshire (İngiltere)	22
Madeira (Portekiz)	16
Border, Midland ve Western (İrlanda)	16
Aland (Finlandiya)	16
Peloponisos	14
Bedfordshire & Hertfordshire (İngiltere)	13
Ipeiros (Yunanistan)	13
Trento (İtalya)	-10
Detmold (Almanya)	-10
Schleswig-Holstein (Almanya)	-10
Leipzig (Almanya)	-11
Hamburg (Almanya)	-11
Hannover (Almanya)	-13
Cumbria (İngiltere)	-13
Köln (Almanya)	-14
Berlin (Almanya)	-15
Valle d'Aosta (İtalya)	-16

2.2.2.2 İşsizlik oranlarına göre farklılıklar

Bölgeler arası dengesizlikler, GSYİH oranlarında olduğu gibi, işsizlik oranlarında da göze çarpmaktadır (Sülün 2005). İspanya, Kanarya adaları, Fransa ile İtalya'nın güney bölgeleri, yine Fransa'ya ait olan Guyane adası, Finlandiya'nın büyük bir kısmı işsizliğin en yoğun olduğu bölgelerdir (Çizelge 2.3).

2002 yılında AB'nin 211 bölgesi arasından 43 bölgede işsizlik oranı %3,9 veya daha az olmuştur (yani %7,8 olan AB ortalamasının yarısı). Bu bölgeler Avusturya'nın 12 bölgesinden 11'ini, Hollanda'nın 9 bölgesinden 7'sini ve İngiltere'nin 10 bölgesini içermiştir. Sadece Yunanistan, İspanya ve Fransa'nın hiçbir bölgesinde, işsizlik oranı hiçbir zaman AB ortalamasına eşit veya altında olmamıştır. Tek bir bölge olarak nitelendirilen Danimarka'da da durum aynıdır. Diğer yandan, Almanya'da 10, İtalya'da 4, Fransa'da 4 (Fransa'nın hepsi denizaşırı bölgeler) ve İspanya da 2 bölge olmak üzere toplam 20 bölgede işsizlik oranı %15,6 oranında veya daha yüksek olmuştur (yani AB ortalamasının iki katı) (Sülün 2005).

Çizelge 2.3 AB ülkeleri ve yeni 10 üye ülkede en düşük ve en yüksek işsizlik oranları (Sülün 2005)

En düşük işsizlik oranları			En yüksek işsizlik oranları		
Ülke	Bölge	Oran	Ülke	Bölge	Oran
Avrupa Birliği					
Avusturya	Tyrol	2,0	Fransa	Réunion	29,3
Hollanda	Utrecht	2,2	Almanya	Halle	27,1
Hollanda	Zeeland	2,3	Fransa	Guadeloupe	26,0
Hollanda	Gelderland	2,4	Almanya	Dessau	25,9
Hollanda	Noord-Brabant	2,4	İtalya	Calabria	24,6
Portekiz	Acores	2,5	Fransa	Guyane	24,4
Portekiz	Madeira	2,5	Almanya	Mecklenberg- Vorpommern	23,6
Avusturya	Vorarlberg	2,5	Almanya	Leipzig	23,1
Yeni 10 AB Üye Ülkeleri					
Kıbrıs	Cyprus	3,3	Polonya	Lubuskie	26,3
Çek Cum.	Praha	3,6	Polonya	Dolno slaskie	26,1
Macaristan	Közép-Magyarország	4,0	Polonya	Zachodniopomorskie	26,0
Macaristan	Nyugat-Dunántúl	4,1	Polonya	Warminsko-Mazurskie	25,9
Çek Cum.	Jihozápad	4,9	Slovakya	Vychodné Slovensko	22,2
Çek Cum.	Stredni Cechy	5,0	Polonya	Pomorskie	21,5
Macaristan	Közép-Dunántúl	5,0	Polonya	Kujavvsko-Pomorskie	21,5
Çek Cum.	Severovchod	5,4	Slovakya	Stredné Slovensko	21,4

2.3 AB Bölgesel Politikasının Tarihsel Gelişimi

Bu bölümde AB Bölgesel Politikasının zaman içindeki gelişimi/evrimi, Topluluk tarafından izlenen stratejiler kapsamında üç ayrı dönemde incelenmiştir. 1975'lerden sonra hız kazanan ve bölgesel politikanın temellerinin oluşturulduğu 1957-2000 yılları arası ilk dönem; bölgesel politika konusunda yeni yaklaşımların getirildiği, reform dönemi olarak da adlandırılabilir 2000-2006 yılları arası ikinci dönem ve en son olarak da, daha çok bölgesel politikanın günümüzdeki ve 2013'e kadarki yapısının oluşturulduğu, yeni dönem olarak adlandırılan 2007-2013 yılları arası üçüncü dönem olarak ele alınmıştır.

2.3.1 Birinci dönem (1957-2000)

Genel olarak 1957-2000 arasında, beliren ihtiyaçlar sonucunda alınan önlemler ve geleceğe yönelik öngörüler ile Birliğin Bölgesel Politikası'nın temelleri atılmıştır. Bu dönemde bölgesel politikaların temeli Avrupa Topluluğu'nu Kuran Antlaşmalara dayanmaktadır.

1957'de **Roma Antlaşması**'nın 2. maddesinde, Topluluk düzeyinde ekonomik faaliyetlerin uyumlu bir şekilde geliştirilmesi ve üye ülke vatandaşlarının hayat standartlarının yükseltilmesi hedeflenmiştir (Loughlin 1997, Karluk 2005). Ayrıca devlet kaynakları aracılığıyla rekabeti bozan her çeşit yardımın, ticareti etkilediği ve Ortak Pazar ile bağdaşmayacağı gerekçesiyle bu yardımlar yasaklanmıştır. 1958'de ise Roma Antlaşması'nın 130. maddesinde, ekonominin bütün sektörlerinde az gelişmiş bölgelerin kalkınmasına yönelik projelerin desteklenmesi için, **Avrupa Yatırım Bankası**'nın kuruluşu ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır (Loughlin 1997, Karluk 2005). Ortak Pazar içinde işçilerin istihdam olanaklarını iyileştirmek ve böylece yaşam standartlarının yükseltilmesine katkıda bulunmak amacıyla **Avrupa Sosyal Fonu** kurulmuş (Harrop 1990) ve fiyatların düzenlenmesi, çeşitli ürünlerin üretim ve pazarlanması için gerekli olan desteğin temini için **Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu** kurulmuştur (Harrop 1990, Özküten ve Ergünel 1992, Karluk 2005).

1970'lere kadar Topluluk bölgesel politikayla ilgili olarak fazla girişimde bulunmamış, dünyada meydana gelen ekonomik dalgalanmaların Avrupa'yı etkilemesiyle Kurucu

Antlaşmalar ile yapılan düzenlemelerin yetersiz kaldığı sonucuna varılmıştır. 1970'lerde en refah ve en fakir bölge arasında kişi başı GSYİH oranı bakımından 3 kat'lık bir fark göze çarpmaktadır (George 1991). Bu dönemde refah bölgelerden fakir bölgelere yoğun göç yaşanmıştır (George 1991). Bu gelişmelerden sonra 1975 tarihinde ilk defa bölge kavramı Avrupa'da bölgesel planlama anlamında değerlendirilmeye başlanmıştır (Loughlin 1997). Bu bağlamda Komisyon'un bünyesinde bölgesel sorunları inceleyecek, bunlara çözüm getirecek **Bölgesel Politika Komitesi** kurulmuştur (Karluk 2005). Aynı yıl geri kalmış bölgelere, üye devletlerin bütçelerinden kaynak aktarılması amacıyla **Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu** oluşturulmuştur (Harrop 1990, George 1991, Charchedi 2001, Karluk 2005). 1973'e gelindiğinde İngiltere ve İrlanda'nın ve bunlara ek olarak Danimarka'nın üyelikleri AB Bölgesel Politikasının gelişim sürecini 1970'lerde hızlandırmıştır (George 1991, Molle 1991, Rodríguez-Pose 2004).

1986'da Yunanistan, Portekiz ve İspanya'nın üyeliği ile Birlikte daha heterojen bir yapı ortaya çıkmıştır (George 1991, Loughlin 1997). Genişleme ile birlikte Topluluğun etkin işleyişinin sürdürülebilmesi için diğer topluluk politikalarının yanında, bölgesel politikada da reform adımlarının atılması gerekli hale gelmiştir (George 1991). Bu kapsamda 1.7.1987'de yürürlüğe giren **Tek Avrupa Senedi** ile Roma Antlaşması'nda bazı değişiklikler yapılmış ve yeni düzenlemeler getirilmiştir (George 1991, Loughlin 1997). Tek Senet çerçevesinde; Topluluğun genelinde uyumlu bir gelişmeyi sağlamak için ekonomik ve sosyal birliğin geliştirilmesi, özellikle çeşitli bölgeler arasında var olan farklılıkların azaltılması, az gelişmiş bölgelerin geri kalmışlığının telafi edilmesi, bu amaç için ekonomik ve sosyal alanda Birliğin güçlendirilmesini sağlayacak önlemlerin alınması, Ortak Pazarın uygulanması sırasında bu amaçlara ulaşılması için yapısal fonların, Avrupa Yatırım Bankası'nın ve diğer mali araçların kullanılması hedeflenmiştir (George 1991, Molle 1991, Loughlin 1997).

Tek Avrupa Senedi ile getirilen bir değişiklik de, **Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu ve Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu**'nun "**Yapısal Fonlar**" adı altında bir araya getirilmesi olmuştur. Böylece, çevre ve Trans Avrupa Ağları (TENs) gibi üye ülkelerin planlama gelenekleri üzerinde belirgin etkileri olan politikalar Topluluk düzeyinde benimsenerek farklı koşul ve uygulamaların önüne geçilmek istenmiştir.

Tek Avrupa Senedi'nin yürürlüğe girmesinden sonra, AB Bölgesel Politikasında yeni düzenlemeler yapılarak **yapısal fonlara ilişkin beş temel kural** belirlenmiştir. AB Bölgesel Politikalarının ana mekanizmalarını oluşturan bu kurallar; **ortaklık** (AB'de, hem ulusal ve bölgesel düzeydeki hem de sosyal ve ekonomik ortaklar arasındaki işbirliği), **programlama** (tüm projelerin sosyal ve ekonomik uyumu sağlamaya yönelik kalkınma stratejisi ile bağlantılı olması), **yoğunlaşma** (kaynakların dağılımında en çok ihtiyacı olan bölgelere öncelik verilmesi), **tamamlayıcılık** (yapısal fonların ulusal düzeydeki yapısal harcamaları tamamlayıcı nitelikte olması, onların yerini almaması) ve **fonların katılımcılık ve basitlik (simplification) yaklaşımlarıyla yapılandırılması** olarak tanımlanmıştır (Loughlin 1997, Aktar 2002, Rodríguez-Pose 2004).

Ortaklık ilkesi, yerel ve bölgesel kurumların, yapısal fonlara ilişkin konularda topluluk ve ulusal otoriteler ile yakın işbirliğini gerektirmektedir. Bu nedenle, Toplulukta, ilk kez yerel ve bölgesel otoriteler, kaynak tahsisinde etkinlik kazanmış ve daha önceki rolleri danışmanlıkla sınırlı olan bölgesel otoriteler, bölgesel planların hazırlanması ve uygulanmasında etkin rol almaya başlamışlardır. Bu noktada, genişleyen Avrupa'yı bölgeselleşme yolu ile bütünleştirme, sınırları daha anlaşılır kılma ve uluslar üstü işbirliğini sağlama amacıyla, bir tavsiye niteliğinde olan ve 18.11.1988'de Parlamento tarafından onaylanan "**Bölgeselleşme Şartı**" önem taşımaktadır. 27 maddeden oluşan Şart'ta bölge tanımı, kurumlar ve yetkileri, mali araçlar, bölgeler içinde ve bölgeler arasında işbirliği, bölgelerin ulusal devlet ve AB kararlarına katılma yollarına ilişkin maddelere yer verilmiştir. Şart'ta bölgelerin kendi örgütlenmelerini serbestçe yapabileceklerine işaret edilerek ekonomik gelişme ile vatandaşlara sunulacak hizmetler konusunda geniş bir yer bırakılmıştır. Ayrıca Şart'ta bölgeler arasındaki gelir dengesizliklerini ve vergi geliri adaletsizliklerini ortadan kaldırmak amacıyla dikey ve yatay mali denge mekanizmalarının yaratılması önerilmiştir. Farklı ülkelerin bölgeleri arasındaki işbirliğinin esaslarının belirlendiği Şart'ta, bölgeler arası işbirliğinin her düzeyde özendirilmesi ve desteklenmesi gerektiği üzerinde durularak üye devletlerin, sınır ötesi işbirliğine sadece izin vermesi değil, aynı zamanda işbirliğini desteklemesi istenmiştir. Özellikle ulusal bölgesel gelişme programları arasında ve sınır bölgeleriyle ilgili programlar arasında işbirliği sağlanmasına önem verilmiştir. Şart, bu konularda araştırma, finansman ve programlama çalışmaları için gerekli mali kaynağın Birliğin yapısal fonlarından karşılanmasını öngörmüştür (Mengi 1998).

Ayrıca Bölgeselleşme Şartı, bölgelerin, devletler tarafından kendi sınırları içinde uygulanan politikalara uygun şekilde katılmalarını öngörmüştür.¹² Bu düzenleme, geleneksel dikey eşgüdüm formülünün yerini yatay eşgüdüm formülünün aldığı yeni bir bölgecilik anlayışının ortaya çıkmakta olduğunu göstermektedir (Marangoz ve Uymaz 2005). Bu bağlamda Şart, bölge yönetimlerinin, ulusal düzeydeki karar süreçleriyle ve AB'nin karar organlarıyla ilişkileri hakkında önemli kurallar koyması bakımından önem arz etmektedir. Şöyle ki; bu Şart ile AB'nin uluslar-üstü yapısı ve aynı zamanda bölge yönetimlerine de yetki devri anlamında NAFTA gibi benzer bölgeselleşme örneklerinden daha farklı bir bölgeselleşme mekanizması oluşturduğu görülmektedir (Rosamond 2000).

Farklı tarihlerde farklı amaçlarla kurulan yapısal fonlar başlangıçta birbirlerinden bağımsız ve kopuk olarak faaliyetlerini devam ettirmişlerdir. Ancak bu şekilde çalışan fonların, istenen sonuca ulaşılmasını zorlaştırdığı gibi zaman zaman da kaynak israfına yol açtığı ortaya çıkmıştır (Şahin 1998). Topluluk ortaya çıkan bu dağınıklığı önlemek üzere 1989 yılında yapısal araçların birbirleri ile koordinasyonunun sağlanmasını kararlaştırmıştır. Bu bağlamda, ekonomik ve parasal birliğin gerçekleştirilmesine yönelik olarak düzenlenen Jacques Delors'un hazırladığı Delors Raporu (1988) kapsamında, **1994 yılında yapısal fonlar tarafından finanse edilecek ve desteklenecek projelerin tespitinde objektif kurallar konmuştur. Bu kurallar 1994-1999 yılları arasında uygulanmak üzere altı ana kriter/hedef (objective) altında toplanmıştır (Şahin 1998). 2000 yılına kadar aşağıda yer alan hedefler ile belirlenen bölgelere kaynak aktarılmaya devam edilmiştir (Loughlin 1997, Karluk 2005):**

Hedef 1: GSMH'sı AB ortalamasının %75'inden az olan en fakir bölgeler için belirlenmiştir. Özellikle İspanya, Portekiz, Yunanistan, İtalya ve Doğu Almanya bu hedeften yararlanmışlardır.

Hedef 2: Yüksek işsizlik oranlarının olduğu veya iş kayıplarının yaşandığı alanlar için belirlenmiştir. Özellikle eski üretim teknolojilerine sahip, endüstriyel alanda

¹² Bu bağlamda Şart, bölge yönetimlerinin, ulusal düzeydeki karar süreçleriyle ve AB'nin karar organlarıyla ilişkileri hakkında önemli kurallar koyması bakımından önem arz etmektedir.

çöküşün yaşandığı Merkezi-Kuzey Avrupa bölgeleri ile İtalya ve İspanya'nın bazı bölgeleri için tanımlanmıştır.

Hedef 3 ve 4: Uzun süreli işsizlik ile mücadele, genç nüfus için yeni iş alanlarının yaratılması amacıyla belirlenmiştir. İngiltere, Fransa, Almanya, İspanya ve İtalya bu hedeften en fazla yararlanan ülkelerdir.

Hedef 5: Tarımsal ve kırsal alanlara yardım edilmesi amaçlanmıştır.

Hedef 6: Birliğin 1995 genişlemesinden sonra, Kuzey Avrupa'nın düşük yoğunluklu bölgeleri için bu hedef eklenmiştir.

1994-1999 yılları arasında meydana gelen bir diğer önemli gelişme de, yapısal fonların AB bütçesi içinde (ECU'ya göre) 141 milyar bulmasıdır. Bu Birlik bütçesinin 1/3'üne tekabül etmektedir (Loughlin 1997). Loughlin'e (1997) göre Birliğe yeni üye olan ülkelerin Birlik içindeki geri kalmış bölgelerin oranını yükseltmesi buna yol açan etkidir. Bu kapsamda üye devletlere tahsis edilen AB bölgesel kalkınma fonları Çizelge 2.4'te gösterilmektedir.

Çizelge 2.4 1994-1999 yılları arasında üye devletlere tahsis edilen AB bölgesel kalkınma fonları (1994 fiyatlarıyla, milyon ECU)

(http://www.europa.eu.int/institutions/comm/index_en.htm, Erişim tarihi: 2008)

Üye Ülke	Geri kalmış bölgeler (Hedef 1)	Sanayi bölgeleri (Hedef 2)	Kırsal bölgeler (Hedef 5b)	Düşük nüfus yoğunluğu olan bölgeler (Hedef 6)
Belçika	730	342	195	0
Danimarka	0	119	54	0
Almanya	13 640	1 566	1 227	0
Yunanistan	13 980	0	0	0
İspanya	26 300	2416	664	0
Fransa	2 190	3 774	2 238	0
İrlanda	5 620	0	0	0
İtalya	14 860	1 463	901	0
Lüksembourg	0	15	6	0
Hollanda	150	650	150	0
Avusturya	162	99	403	0
Portekiz	13 980	0	0	0
Finlandiya	0	179	190	450
İsveç	0	157	135	247
Birleşik Krallık	2 360	4 581	817	0
Toplam AB-15	93 972	15 360	6 862	697

1.11.1993 yılında yürürlüğe giren **Maastricht Antlaşması** ile (Avrupa Topluluğu'nu Kuran Antlaşma'nın 158-162. maddeleri) "Topluluk, farklı bölgelerin kalkınmışlık düzeyleri arasındaki dengesizlikleri azaltmayı hedefleyecektir" hükmü getirilmiş ve "Ekonomik ve Sosyal Uyum" ilkesi Topluluğun temel taşlarından biri olmuştur. Öte yandan Maastricht Antlaşması ile ekonomik ve parasal birliğin tamamlanması için konan hedeflere ulaşılması amacıyla, İrlanda, Yunanistan, Portekiz ve İspanya'yı desteklemek üzere **Uyum Fonu (Cohesion Fund)** ile balıkçılık sektörüne yönelik **Balıkçılığı Yönlendirme Mali Aracı** kurulmuştur (Karluk 2005). Bu dönemde bir diğer

yenilik de “yetki ikamesi ilkesi (subsidiarite)” çerçevesinde Topluluk karar alma sürecine yerel birimlerin katılımının sağlanması amacıyla **Bölgeler Komitesi**’nin kurulmasıdır (Karluk 2005).

1999 yılında ise iki önemli belge Topluluk gündeminde yankı yaratmıştır. Bunlardan ilki AB’de sosyo-ekonomik durumun mekana yansımaları, mekansal gelişme eğilimlerini ve geleceğe yönelik bölgesel gelişme politikalarını belirleyen “**Avrupa Mekansal Gelişme Perspektifi (AMGP)**” isimli çalışmadır. İkincisi ise 2000-2006 yılları arası için Topluluk politikalarının esaslarını oluşturan “**Gündem 2000**” olarak bilinen belgedir.

1999’da Potsdam’da Avrupa Mekansal Gelişme Perspektifi (European Spatial Development Perspective) adı altında ortaya konan çerçeve belge, AB düzeyinde bağlayıcı olmayan stratejik bir doküman olmakla birlikte, artan mekansal planlama politikalarına ilişkin üye ülkelerin üzerinde anlaştığı ortak bir yaklaşımı yansıtmaktadır. “AB’de Sürdürülebilir ve Dengeli Gelişmeye Doğru” başlığı ile ortaya konulan AMGP’nin temel hedefleri; ekonomik ve sosyal uyum, ekonomik kaynakların ve kültürel mirasın korunması ve yönetimi, Avrupa Birliği’nde daha dengeli bir rekabetçiliğin benimsenmesidir.

AMGP ile mekansal gelişme için temel politika ve stratejilerin ortaya konulmasına gerekçe olarak, Birlik politikalarının tek tek bölgeleri etkileme farklılıkları, gelişim eşitsizlikleri ve artan bölgesel dengesizlikler gösterilmiştir. AMGP ile, AB düzeyinde politika, amaç ve seçenekler geliştirilirken, bölgesel gelişimde yeni bir yapılanma olarak kentsel ve kırsal alanların bütüncül bir mekansal yaklaşımla ele alınması gerekliliği vurgulanmıştır. Kırsal alanlar, kentsel alanlar ile birlikte bölgesel gelişme için önemli mekansal alanlar olarak kabul edilmiş ve kırsal alanlarda yeniden yapılanmanın gerekliliği üzerinde durulmuştur (Altay 2005).

AMGP, AB’nin mekansal gelişmesi üzerinde önemli etkileşim ve baskı yaratan 4 temel alan belirlemiştir: “Kentsel Alanlar”, “Kırsal Alanlar”, “Ulaşım”, “Doğal ve Kültürel Miras”. Bunların yanı sıra, yapısal fonlar, Ortak Tarım Politikası, Rekabet Politikası, Trans Avrupa Ağları (TENs), Çevre Politikası, Araştırma ve Teknolojik Gelişim gibi konular ise sınır ötesi etkileri olan politika alanları olarak tanımlanmıştır.

Dengeli bir yerleşim yapısını güçlendirmek için şehirlerin ve bölgelerin birbirini tamamlaması ve ekonomik anlamda zayıf ve az yoğun bölgelerde daha küçük yerleşim birimleri arasındaki ağların gelişimine önem verilmesi gerektiğinden, AMGP'de AB düzeyinde ulus ötesi, sınır ötesi ve bölgeler arası ölçeklerde ilgili otoriteler ile işbirliğine gidilmesi önerilmiştir. Şehirler ile onları çevreleyen kırsal alanlar arasındaki idari sınırlar boyunca işbirliğinin arttırılmasının bölgelerin bir bütün olarak rekabet gücünü yükseltmede etkili olacağı ifade edilerek, yerel ulaştırma, atık yönetimi, yerleşim ve sanayi bölgeleri, işbirliği alanları olarak gösterilmiştir (Altay 2005).

AT Komisyonu tarafından hazırlanarak 15.07.1997 tarihinde kabul edilen **Gündem 2000**, AB'nin genişlemesi, ortak politikaların reformu, 31 Aralık 1999 tarihinden sonra AB'nin mali çerçevesinin nasıl olması gerektiği sorularına yanıt veren ve 21. yüzyılın başında AB'nin gündeminde yer alacak sorunları kapsayan bir belgedir. 1999'da Berlin'de düzenlenen Zirvede üye devletlerin üzerinde uzlaşmaya varmasıyla kabul edilerek AB bütçe harcamalarının dengelenmesi amacıyla 2000-2006 döneminde bir dizi reform uygulamaya geçirilmiştir.¹³

İstihdamın arttırılması, sürdürülebilir kalkınmanın ve rekabete dayalı gelişmenin sağlanması Gündem 2000'de bölgesel politikanın ana eksenleri olarak belirlenmiştir. Buna bağlı olarak belgede, geri kalmış ve yeniden yapılanma sürecindeki bölgelerde, insan kaynaklarının geliştirilmesi için sürekli mali destek gerekliliği üzerinde durulmuştur.

2000 yılına doğru, AB'de, yapısal fonların yoğunlaştırılması, etkinleştirilmesi ve basitleştirilmesi yaklaşımı doğrultusunda hedef bölgelerin önceden altı olan sayısının üçe indirilmesi önerilmiştir. Öneriler kapsamında bu hedeflerin ikisi bölgesel, biri de insan kaynaklarına yönelik olarak tanımlanmıştır. Bu dönemin sonlarında, AB tarafından 1993-1999 dönemi için yapısal fonlara ayrılan 200 milyar ECU'lük kaynağın, 2000-2006 döneminde 260 milyar ECU'ye çıkarılması, 60 milyar

¹³ Gündem 2000'de, AB'nin genişlemesi ile bağlantılı olarak kalkınma düzeyleri birbirinden farklı ülkelerin yeni üyeler olarak AB içinde yer alması olasılığının, "ekonomik ve sosyal uyum" ile "dayanışma" hedeflerini her zamankinden daha önemli hale getirdiği vurgulanmıştır.

ECU'lük bu artışın 47 milyar ECU'lük bölümünün aday devletlere tahsis edilmesi öngörülmüştür (Oralalp 2001).

2.3.2 İkinci dönem (2000-2006)

Avrupa Birliği'nde yaşanan nüfus, artan küresel rekabet, teknolojik değişiklikler, çevresel baskılar gibi çıkmazlardan kurtulabilmek, "Avrupa Sosyal Modeli"ni koruyarak, ekonomide modernizasyona gidebilmek için, Avrupa Konseyi, Komisyondan bir çalışma yapmasını istemiştir. Mart 2000'de Lizbon Zirvesi'nde onaylanan ve "**Lizbon Stratejisi**" adıyla anılan belgede, istihdamı, ekonomik reformları ve sosyal uyumu güçlendirmek şeklinde tanımlanabilecek stratejik amaçlar belirlenmiştir. Belgede AB'nin amacının, 2010'da, dünyanın en rekabetçi, dinamik ve bilgi tabanlı ekonomisi olmak, daha fazla ve daha iyi istihdam olanakları ile sürdürülebilir ekonomik büyümeyi sağlamak ve daha geniş kapsamlı sosyal uyumu gerçekleştirmek olduğu belirtilmiştir.

Lizbon Stratejisi bu bağlamda üç ana eksene sahiptir: Ekonomik yenilenme, sosyal yenilenme ve çevresel boyut. Haziran 2001 **Gothenburg Zirvesi**'nde, Lizbon Stratejisi genişletilmiş, çevrenin korunması ve sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması konularına vurgu yapılmıştır. Bu doğrultuda, "Ekonomik faaliyetlerin uyumlu, dengeli ve sürdürülebilir gelişiminin desteklenmesi" hedefi, Birliğin temel hedefleri arasında sayılmıştır.¹⁴

Gündem 2000 ve Lizbon Stratejileri ışığında, AB Bölgesel Politikası 2000-2006 döneminde yeniden yapılandırılmış, ekonomik ve sosyal alanda daha uyumlu bir bütünleşme sağlamayı ve bölgeler arası farklılıkları gidermeyi, böylece Birlik içerisinde dayanışmayı güçlendirmeyi hedeflemiştir. "**Uyum**" ve "**Dayanışma**" kavramları, AB'nin Bölgesel Politikasının temelini oluşturduğundan, bu dönemde bölgesel politika, "**Uyum Politikası**" olarak da anılmaya başlanmıştır.

¹⁴ Bu geniş kapsamlı hedef, AB'nin bugün %61 düzeyinde olan ortalama istihdam oranını 2010'da ortalama %70'e çıkarmayı, diğer bir deyişle 20 milyon ek iş yaratmayı; ayrıca geçtiğimiz on yıl boyunca %2,1 olan AB ortalama yıllık reel büyüme oranını, %3'e çıkarmayı kapsamaktadır.

Çizelge 2.5’de de görüleceği üzere bu dönemde 6 tane olan hedef sayısı, birleştirmeler yapılarak üç ana hedefe indirilmiştir.

Çizelge 2.5 2000-2006 dönemi hedefleri ve mali araçları

	HEDEF 1	HEDEF 2	HEDEF 3
İLGİLİ FON	Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF)	Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF)	Avrupa Sosyal Fonu (ESF)
	Avrupa Sosyal Fonu (ESF)	Avrupa Sosyal Fonu (ESF)	
	Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu- Yönlendirme Kısmı (EAGGF)		
	Balıkçılık Yönlendirme Mali Aracı (FIFG)		

Hedef 1: Kalkınmada geri kalmış bölgelerdeki yapısal uyumu ve gelişmeyi teşvik etmek amacıyla belirlenmiştir. Bir önceki dönemde kullanılan Hedef 1 ve Hedef 6, 2000-2006 döneminde bu hedef altında birleştirilmiştir. Hedef 1 kapsamında yardıma hak kazanan bölgelerin listesi, AB Komisyonu tarafından kişi başı GSYİH'sı AB ortalamasının %75'inden daha az olma ölçütüne göre hazırlanmıştır. Ayrıca AB'nin en uzak bölgeleri (Örneğin Fransa'nın deniz aşırı bölgeleri) ile nüfus yoğunluğunun oldukça düşük olduğu bölgeler de bu hedef kapsamına alınmıştır. Tüm bu bölgelerin ekonomik göstergeleri, (düşük yatırım oranı, ortalama işsizlik oranından fazla işsizlik, servis sektörünün yetersizliği, zayıf altyapı olanakları gibi) kötü durumdadır. Hedef 1 kapsamındaki bölgelerin, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF), Avrupa Sosyal Fonu (ESF), Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (EAGGF) ile Balıkçılık Yönlendirme Mali Aracı'ndan yararlanacağı belirtilerek mekanizma oluşturulmuştur (http://ec.europa.eu/regional_policy/objective1/index_en.htm, Erişim tarihi: 20.01.2008).

Hedef 2: Yapısal sıkıntı içinde ve sosyo-ekonomik dönüşüm içerisinde olan bölgelerin yeniden canlandırılması amacıyla belirlenmiştir. Önceki dönem, Hedef 2 ve Hedef 5 kapsamında kalan bölgelerin, bu hedef altında fonlardan yararlandırılması planlanmıştır. Hedef 2, yapısal sıkıntılar yaşayan endüstri bölgeleri, kırsal alanlar, kentsel alanlar ve balıkçılığa dayalı bölgeler olarak dört ana bölgeyi içermektedir. Buna göre; sanayi bölgelerinde Topluluk ortalamasının üzerinde bir işsizlik oranı, Topluluk ortalaması üzerinde bir sanayi istihdam oranı ve sını istihdam oranında düşüş; kırsal kesimde ise düşük nüfus veya tarım sektöründe yüksek işgücünün istihdamı, işsizlik veya yüksek oranda kırsal kesimden göç eğilimi; şehirlerde yüksek düzeyde uzun süreli bir işsizlik oranı, yüksek düzeyde fakirlik, çevre sorunları, suç oranının yüksekliği ve düşük eğitim düzeyi; balıkçılığa dayalı bölgelerde ise söz konusu sektörde istihdam oranında düşüş gibi kriterlere göre değerlendirme yapılmıştır (http://ec.europa.eu/regional_policy/objective2/index_en.htm, Erişim tarihi: 20.01.2008).

Bu hedef kapsamına girecek alanların nüfusunun toplam AB nüfusunun %18'ini aşmaması koşulu bulunmaktadır. Komisyon, sını ve kırsal kesimdeki nüfusu ve işsizlik oranını ve Hedef 1 dışında kalan bölgelerdeki uzun süreli işsizlik oranlarını göz önünde bulundurarak böyle bir tavan getirmiştir. Üye devletler söz konusu kriterlere uygun bölgelerini kendileri belirleyip Komisyon'a sunmaktadırlar. Komisyon tarafından, üye devletlere danışarak, Hedef 2 kaynaklarından yararlanacak bölgelere ilişkin kesin bir liste hazırlanmaktadır. Liste, 7 yıl için hazırlanmakta olup, bu süre içinde herhangi bir nedenle kriz yaşayan bölgeleri de içerecek şekilde listeye ilaveler yapılabilmektedir. Bu yöndeki düzenlemelerin öngörülen nüfus tavanını aşmaması gerekmektedir.

Hedef 3: Hedef 1 bölgeleri dışındaki bölgelerde, eğitim, öğretim ve istihdam politikalarının ve sistemlerinin modernizasyonu ve uyumlaştırılmasını desteklemek amacıyla belirlenmiştir. İnsan kaynaklarının geliştirilmesi için bir referans çerçevesi oluşturulmakta ve işsizlikle aktif mücadele; sosyal katılım ve kadınlarla erkeklerin eşit fırsatlara sahip olmasının teşviki; yaşam boyu öğretim ve eğitim sistemleri sayesinde istihdam imkanını güçlendirmek ve ekonomik ve sosyal değişikliklere uyum kabiliyeti gibi unsurları içermektedir. Bir önceki dönem için belirlenen 6 hedeften

3. ve 4. hedefler burada birleştirilmiştir. Yapısal fonlara ayrılan kaynağın yaklaşık 24,16 milyar Euro'su Hedef 3 kapsamındaki bölgelere yönelik olarak ayrılmıştır (http://ec.europa.eu/regional_policy/objective3/index_en.htm, Erişim tarihi: 20.01.2008).

Bu dönemde Topluluğun Bölgesel Politikası kapsamında bulunan Uyum Fonu'ndan AB'nin en az gelişmiş ülkelerine (on yeni üye ile İspanya, Portekiz ve Yunanistan) kaynak aktarımına devam edilmiştir.¹⁵ Uyum Fonu, söz konusu ülkelere Ekonomik ve Parasal Birliğin gereklerini yerine getirebilmeleri için destek sağlamıştır. Esas olarak çevre ve ulaştırma ile ilgili konuları içermekte olup, 2000-2006 döneminde 25.59 milyar Euro bu ülkelere aktarılmıştır.

2000-2006 döneminde, **Topluluk Girişimleri (Community Initiatives)** adı altında 4 ayrı program (**URBAN II, EQUAL, Leader+** ve **Interreg III**) yürütülmeye devam etmiştir (Karluk 2005):

Interreg III (Avrupa Bölgesinin uyumlu ve dengeli kalkınmasını güçlendirmeyi amaçlayan Avrupa-ötesi işbirliği ile ilgili Topluluk girişimi):

Topluluk alanının tümünde uyumlu, dengeli ve sürdürülebilir kalkınmayı teşvik amacıyla, Topluluk içindeki ortak sınır bölgelerinde, Topluluk üyesi ülkelerle sınırları bulunan ülkelerin sınır bölgeleri arasında ve Topluluğun kendi içindeki bölgeleri arasındaki işbirliğini kapsar (Karluk 2005). Bu girişimlerin finansmanı ABKF tarafından sağlanmıştır. 2000-2006 dönemi için INTERREG III girişimine toplam 4.875 milyon Euro tahsis edilmiştir.

Interreg 3, önceki Interreg girişimleri deneyimleri üzerine inşa edilen üç alandan oluşmaktadır. **Alan A**; dış sınırları ve bazı deniz sınırlarını da içeren sınır-ötesi komşular arasında entegre edilmiş bir bölgesel kalkınmayı teşvik etmeyi amaçlamaktadır. Interreg III A kapsamında 2004-2006 arasında Türkiye-Yunanistan Sınır Ötesi İşbirliği Programı oluşturulmuştur. **Alan B** ise Topluluğun her yanında uyumlu bölgesel entegrasyona katkıda bulunmayı amaçlamaktadır. Son olarak **Alan C**, ulus-ötesi/bölgeler-arası işbirliği aracılığıyla bölgesel kalkınmayı ve uyum politikalarını ve tekniklerini iyileştirmeyi amaçlamaktadır (Tanrıtanır 2002). Finansal yönden en

¹⁵ Daha önceden bu kaynaktan yararlanan İrlanda, bu dönemde gelir bakımından AB ortalamasının üzerine çıktığı için artık bu fondan yararlanmamıştır.

küçük grubu oluşturan bu alan araştırma, teknolojik gelişme ve KOBİ'ler, bilgi toplumu, turizm, kültür ve istihdam, girişimcilik ve çevre gibi Komisyon tarafından belirlenen spesifik alanlarla ilgili işbirliğini kapsamıştır (Tanrıtanır 2002).

Interreg'de, Topluluğun kendi içindeki bölgesel işbirliği yanında, genişleme perspektifinde, MEDA ve TACIS¹⁶ ülkelerinin de yararlanmasına olanak sağlayan bir yaklaşım benimsenmiştir. Üye olmayan ülkelerin AB yapısal fonlarından para kullanması uygun olmadığından, AB'ye komşu olan aday ülkelere kendi kısımlarını finanse etmek kaydıyla PHARE programından fon kullanabilme imkanı tanınmıştır.

Çevre konuları da Interreg kapsamında önem arz etmektedir (Uhel and Isoard 2008). Bu kapsamda 2004 yılında GRDP (Greening Regional Development Programmes: Bölgesel Kalkınma Programlarını Yeşilleştirme) adında bir bilgi ağı oluşturulmuştur (www.grdp.org, Erişim tarihi: 2008). Bu kapsamda bölgesel programların sonuçlarının sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla çevrenin korunması ve geliştirilmesine odaklanılmıştır. Bu programa Interreg III kapsamında finansman sağlanmıştır (Dewar and Julie Veré 2008).

Leader+ (Kırsal kalkınma için Topluluk girişi) : Bu girişimin amacı, kırsal kalkınmaya yönelik teşviki sürdürmektir (Karluk 2005). Sahalar arasında işbirliği ve ayrıca yerel aktörlerin ve ortaklıkların kendi aralarında bağlantılar oluşturması ("networking") Leader¹⁷ girişiminin orijinal unsurlarıdır. Örneğin 2003 yılında Leader girişimi kapsamında Avusturya/Salzburg'un Tennengau bölgesinde yaşayan kadınların yaşam kalitesinin iyileştirilmesine yönelik bir networking çalışması yapılmış ve büyük başarı elde edilmiştir (Schönegger and Heike Guritzer-Maurer 2008).

Bu girişim Leader + 3 alandan oluşmuştur: Alan 1, kırsal alanlara ilişkin entegre edilmiş ve yenilikçi kalkınma stratejilerinin desteklenmesidir. Alan 2 ise bölgelerarası ve ulus-ötesi işbirliğini kapsamaktadır. Son olarak Alan 3, kırsal kalkınmanın içerisinde yer alanların yanı sıra, Leader+ fonlarından yararlansın ya da yararlanmasın tüm AB kırsal

¹⁶ **MEDA:** Mediterranean and Middle East (Akdeniz ve Orta Doğu ülkeleri), **TACIS:** Technical Assistance to Commonwealth Independent States (Bağımsız Devletler Topluluğu ülkelerine teknik yardım: Ermenistan, Azerbaycan, Belarus, Gürcistan, Kazakistan, Kırgızistan, Moldova, Rusya, Tacikistan, Türkmenistan, Ukrayna ve Özbekistan)

¹⁷ "Leader" sözcüğü, "Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale" sözcüklerinin tanımlayıcı kısaltmasıdır.

alanlarının ağılandırılmasını kapsamaktadır (Tanrıtanır 2002).

Leader, sürdürülebilir kalkınmanın yeni yerel stratejilerini belirlemek için kırsal alanlardaki sosyo-ekonomik eylem gruplarının işbirliğini desteklemiş olup finansman kaynağı ATYGF'nun Yönlendirme Bölümü olarak belirlenmiştir.

Equal: Bu girişimde istihdam pazarına girişle ilgili olarak, her türlü eşitsizlik ve ayrımcılıkla mücadelede yeni yaklaşımların geliştirilmesinde uluslar ötesi işbirliğini öngören projelere finansman söz konusudur (Karluk 2005). Bu girişim, erkeklerin ve kadınların iş bulmasına engel olan ayrımcılık ve eşitsizliğin tüm biçimleriyle savaşmanın yeni yöntemlerini belirlemek için uluslar ötesi işbirliğine dayanır (Karluk 2005). Bu girişim çerçevesinde, iltica isteyenlerin toplumsal ve mesleki entegrasyonu da dikkate alınmıştır. Bu alandaki projeler, ASF tarafından finanse edilmiştir.

Urban II (Kentsel alanlarla ilgili Topluluk girişimi): Bu program 1994-1999 yılları arasında uygulanmış bulunan Urban programının devamı niteliğindedir. Kötü yaşam koşulları, bireysel problemleri ağırlaştırmakta, suç oranını arttırmakta; toplumsal sorunlar ise, bireyi, çevresine düşman yapmakta ve siyasi gerilimlere yol açmaktadır (Karluk 2005). Bu bağlamda Urban girişimi, sürdürülebilir kentsel gelişmeyi teşvik etmek, yeni ekonomik aktiviteler başlatmak, sosyal, sağlık ve güvenlik koşullarını iyileştirmek amaçlarına yöneliktir (Tanrıtanır 2002). Bu girişim küçük ve orta boy şehir ve köylerin toplumsal ve ekonomik yönden canlandırılması için yenilikçi stratejileri teşvik etmiş ve AB içinde sürdürülebilir kentsel gelişme konusunda bilgi ve deneyim alışverişini güçlendirmiştir (Karluk 2005). URBAN girişimine 700 milyon Euro tahsis edilmiştir. Finansman kaynağı ABKF olarak belirlenmiştir.

Bu programların yanı sıra dezavantajlı bölgeler için fikir laboratuvarları gibi çalışan **Yenilikçi Faaliyetler (Innovative Actions)** başlatılmıştır. Bu dönemde ayrıca aday ülkelerin üyelik öncesinde gelişmelerine katkı sağlamayı, bu ülkelerin, Birliğin bölgesel kalkınma politikaları ile ekonomik ve sosyal uyum hedefine yaklaştırılmasını ve böylece Birlik içerisindeki bölgesel gelişme farklılıklarının azaltılması amacıyla oluşturulan katılım öncesi mali yardım araçları (PHARE¹⁸, ISPA ve SAPARD)

¹⁸ **PHARE**, 1989 yılında Polonya ve Macaristan'ın siyasi ve ekonomik değişim sürecinin desteklenmesini ve özel sektörün güçlendirilmesini öngören bir program olup, G7 ülkeleri tarafından oluşturulmuştur.

çerçevesinde bu dönemde, bu ülkelere mali yardım aktarılmıştır (Çizelge 2.6).

Çizelge 2.6 2000 yılında başlayan katılım öncesi mali yardımların yıllık tahsisatları (1999 fiyatları ile-milyon Euro) (Karluk 2005)

Aday Ülkeler	PHARE	ISPA (Minimum)	ISPA (Maximum)	SAPARD
Bulgaristan	100	83,2	124,8	52,1
Çek Cumhuriyeti	79	57,2	83,2	22,1
Estonya	24	20,8	36,4	12,1
Macaristan	96	72,8	104,0	38,1
Litvanya	30	36,4	57,2	21,8
Letonya	42	41,6	62,4	29,8
Polonya	398	312,0	384,8	168,7
Romanya	242	208,0	270,4	150,6
Slovakya	49	36,4	57,2	18,3
Slovenya	25	10,4	20,8	6,3
Toplam	1 085	1 040		520

2002'de, yapısal bir araç olmayıp, büyük felaketlerden etkilenen bölgelerin altyapılarının onarımı için mali ilkyardım aracı olarak **Avrupa Birliği Dayanışma Fonu** kurulmuştur. Bu fon, Kurucu Antlaşmaların giriş kısmında söz edilen “bir bütün olarak kalkınma, ekonomik ve sosyal uyum, gelişmişlik farklarının azaltılması” hedefleri doğrultusunda üye ülkelerin dayanışma ruhunu temsil eden bir nitelik taşımaktadır.

Koordinasyon görevi AB Komisyonuna verilen PHARE kapsamına Mayıs 1990'da diğer Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri de dahil edilmiştir.

2004'de Komisyon tarafından hazırlanan **Ekonomik ve Sosyal Uyum'a İlişkin 3. Rapor**, 2001'den sonra Avrupa genelinde başlayan tartışmalardan sonra ilk kez, Birliğin bölgesel politikasının geleceğine yönelik reform niteliğinde öneriler getirmiştir. Şubat 2004'de hazırlanan 27 üyeli Birliğin bütçe önerisinde, Bölgesel Politikanın kaynaklarının artırılması ve bütçede tek bir kalem olarak yer alması öngörülmüştür. Rapor bu doğrultuda, Birliğin sosyo-ekonomik durumuna, uygulanan bölgesel politikanın etkilerine ve diğer Birlik politikalarına ve ülkelerin ulusal politikalarına dayanarak öneriler getirmiş ve Bölgesel Politikanın yeniden revize edilmesi gündeme gelmiştir (<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/g24007.htm>, Erişim tarihi: 18.12.2007).

Raporda, Mayıs 2004'deki genişlemenin, Avrupa Birliği'nin nüfusunu %20, alanını ise %25 oranında arttıracığı, fakat GSYİH'nin sadece %5 oranında artacağı, bölgesel farklılıkların iki katına çıkacağı, AB-25'de kişi başı refahın yaklaşık %12,5 oranında düşeceği, gelişme sıkıntısı yaşayan bölgelerde yaşayan nüfusun %20'den %25'e çıkacağı, aynı zamanda, AB-15'deki dezavantajlı bölgelerin halen ortadan kalkmadığı ve bunların ileride de destek ihtiyaçlarının devam edeceği belirtilmiştir. Ayrıca, ticaretin küreselleşmesi, artan bilgi teknolojisinin gerisinde kalınması ve yaşanan nüfus nedeniyle Birliğin ekonomisinin yeniden yapılandırılmasının kaçınılmaz olduğu vurgulanmıştır.

Topluluğun gelecekteki bölgesel politikasının “yenilik ve bilgiye dayalı ekonomi”, “çevresel riskleri önleme”, “kamu hizmetlerine erişim” olarak 3 anahtar başlık altında toplanması; bunların başarılabilmesi için aşağıda belirtilen “**3 öncelik**”in de, bir önceki dönemde tanımlanan Hedef 1, Hedef 2 ve Hedef 3'ün yerini alması önerilmiştir. Söz konusu öncelikler, “Yakınsama (Convergence)”, “Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İstihdam (Regional Competitiveness and Employment)” ve “Avrupa Bölgesel İşbirliği (Territorial Cooperation)” öncelikleridir.

Raporda, doğal dezavantajların gelişme problemlerini daha da arttırdığı bu yüzden gelecekte kentsel alanlar gibi bazı hassas bölgelerin üzerinde durulması gerektiği, birçok dağlık bölgenin erişim sorunu yaşadığı, kırsal alanları ve balıkçılığı destekleyen araçların basitleştirilmesi gerektiği, ekonomik ve sosyal uyumdaki en önemli faktörün, bölgesel politika ile Topluluğun diğer politikalarının bütünleştirilmesi olduğu belirtilmiştir. Topluluk tarafından uygulanmakta olan ve doğrudan bölgesel

farklılıklarla mücadeleyi amaçlamayan girişimcilik, yenilikler, eğitim, ulaşım, istihdam, çevre, tarım, balıkçılık, rekabet gibi politikaların bölgesel etkilerinin çok güçlü olduğu, aynı şekilde, ülkeler tarafından uygulanan eğitim, sağlık ve sosyal refah gibi ulusal politikaların da göz önünde bulundurulması gerektiği Raporda belirtilmiştir (<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/g24007.htm>, Erişim tarihi: 18.12.2007).

Bu arada, Avrupa Birliği, tarihinin en büyük genişlemesini Mayıs 2004'de gerçekleştirerek Çek Cumhuriyeti, Estonya, Letonya, Litvanya, Macaristan, Polonya, Slovenya, Slovakya, Malta ve Kıbrıs'ı sınırlarına dahil etmiştir. Bu büyük genişleme dalgasının AB bölgesel politikası çerçevesinde etkileri de çok büyük olmuş, yıllar boyunca kapatılmaya çalışılan bölgesel farklılıklar bir kez daha derinleşmiştir.

Lizbon Stratejisi ile 2010 olarak belirlenen hedef 2005 yılına gelindiğinde, büyüme, verimlilik ve özellikle de istihdam sonuçları, büyük hayal kırıklığı yaratmış, konulan hedeflere ulaşamayacağı farkedilmiştir. Bu farkındalık doğrultusunda, Komisyon, Yenilenmiş Lizbon Gündemi'ne temel oluşturan **"Büyüme ve İş İçin Birlikte Çalışma, Lizbon Stratejisi İçin Yeni Bir Başlangıç"** başlıklı bir çalışma yaparak önceki hedefleri gözden geçirmiş ve yeni öncelikler belirlemiştir. **Şubat 2005**'de Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen **Yenilenmiş Lizbon Gündemi**'nde; Birliğin, tüm ulusal ve Birlik kaynaklarına ivme kazandırılması, Lizbon hedeflerinin bölgesel ve yerel aktörler tarafından daha çok sahiplenilmesi ve ulusal politikaların da bu stratejik amaçları desteklemesi gerekliliği dile getirilmiştir (<http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11325.htm>, Erişim tarihi: 15.01.2008).

Temmuz 2005'de Yenilenmiş Lizbon Gündemi doğrultusunda, **Topluluk Lizbon Programı** oluşturulmuş ve politika önlemleri üç ana başlık altında toplanmıştır: Bilişimi ve yenilikleri desteklemek, Avrupa'yı yatırımlar ve iş imkanları için daha cazip bir yer yapmak, daha fazla ve daha iyi çalışma iş olanakları yaratmak. Komisyon bu hedeflerin, yapısal fonlar ve Uyum Fonu programlarına dahil edilmesini teklif etmiş, Avrupa Yatırım Bankası ve Avrupa Yatırım Fonu'nun da bu hedeflerin finansmanına katkı sağlayacak mali mekanizmalar olarak kullanılmasını önermiştir (<http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c10528.htm>, Erişim tarihi: 15.01.2008).

Özetle, 2000-2006 döneminde yapısal fonlara ayrılan kaynaklar arttırılmış, 6 hedef sadeleştirme ve basitleştirme yapılarak 3'e indirilmiş, genişlemenin AB'ne ekonomik, sosyal, kültürel vb. etkileri tartışılmış, bölgesel politikanın 2007 'den sonra izleyeceği yolun belirlenmesi ile ilgili stratejiler geliştirilmiş ve hedefler yeniden tanımlanarak yapısal fonlarda birtakım değişiklikler yapılmıştır.

2.3.3 Üçüncü dönem (2007-2013)

Bu dönemde ilk olarak, Topluluk Lizbon Programı ve Ekonomik ve Sosyal Uyum'a İlişkin 3. Rapor ışığında hazırlanan **Topluluk Strateji Rehberi** 6 Ekim 2006 tarihli Konsey Kararı ile kabul edilmiştir. 2007'den sonra başlayacak olan yeni Uyum Politikasının çok önemli bir parçası olan ve 2007-2013 arasında Uyum Politikasının ana hatlarının belirlendiği bu belgede, 2 temel hedef belirlenmiştir: Birincisi; Topluluk politikaları ile ulusal ve bölgesel gelişim programlarını birleştirerek, Uyum Politikasının stratejik boyutunu güçlendirmek. İkincisi; Komisyon, üye devletler ile bölgeler arasındaki ortaklığı güçlendirerek ve Komisyon, üyeler ve Parlamento arasındaki yetki-sorumluluk dağılımını daha net tanımlayarak Uyum Politikasının bu paydaşlar tarafından daha çok sahiplenilmesini sağlamak.

Bu hedeflere ulaşabilmek için 2006/702/EC sayılı ve 6 Ekim 2006 tarihli “İşbirliği Konusunda Topluluk Strateji Rehberi” başlıklı Konsey Kararı (Official Journal 291 of 21.10.2006) ile aşağıdaki stratejik başlıklar belirlenmiştir:

- Ulaşım altyapısının genişletilmesi ve geliştirilmesi,
- Çevre koruma ve büyüme arasındaki sinerjinin güçlendirilmesi,
- Geleneksel enerjiye bağımlılığı azaltarak, yenilenebilir enerjinin kullanılması,
- Araştırma ve geliştirme (AR-GE) faaliyetlerinin arttırılması,
- Bilgi toplumunun teşvik edilmesi,
- İşgücü pazarının esnekliğinin sağlanması,

- Kırsal alanların ekonomik çeşitliliğinin artırılması,
- Kentsel alanların daha cazip hale getirilmesi,
- Kentler arasındaki farklılıkların azaltılması,
- Sınır ötesi ve bölgeler arası işbirliğinin geliştirilmesi.

2007-2013 döneminde yapılan en önemli reform, 2007 yılına kadar işleyiş ve işlevlerinde değişikliklere uğrayan yapısal fonların faaliyetlerinin giderek birbirini tamamlayan ve bütünleyen bir yapıya kavuşturulmuş olmasıdır. Nitekim yapılan düzenlemelerle fonların tabi olacağı temel kriterler (hedefler) dağınıklığın ve kaynak israfının önlenmesi amacıyla üçe indirilmiştir. Bu doğrultuda Çizelge 2.7’de de görüleceği üzere, 2007-2013 döneminde Uyum Politikasının ana eksenini oluşturan "**3 Hedef - 3 Fon**" sloganı benimsenmiştir.

Çizelge 2.7 2007-2013 dönemi hedefleri ve mali araçları

	Yakınsama Hedefi	Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İstihdam Hedefi	Avrupa Bölgesel İşbirliği Hedefi
İlgili Fonlar	Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF)	Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF)	Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF)
	Avrupa Sosyal Fonu (ESF)	Avrupa Sosyal Fonu (ESF)	
	Uyum Fonu (Cohesion Fund)		

Yakınsama (Convergence) Hedefi: 2000-2006 döneminde Hedef 1 kapsamında olan bölgeler, 2007 yılından itibaren “yakınsama bölgeleri” adını almıştır. Bu hedef, gelişimi Topluluk gerisinde kalmış bölgelerdeki büyümeyi ve yeni iş alanlarının geliştirilmesini desteklemek amacıyla getirilmiştir. 17 ülkedeki; Birliğin ortalama GSYİH'nın %75'inden az olan NUTS II düzeyindeki 100 bölgeyi kapsamaktadır. Bu

öncelik için, Uyum Politikasına ayrılan kaynağın %81.5'i, (282.8 milyar Euro) ayrılmıştır.

Yakınsama hedefinin amacı, beşeri ve fiziksel sermayeye yatırım yapılması, bilgi toplumunun geliştirilmesi ve yenilikler, ekonomik ve sosyal değişime uyumun teşvik edilmesi, çevrenin korunması ve iyi yönetişimin sağlanması yoluyla az gelişmiş bölgelerin, büyüme ve istihdam koşullarının iyileştirilmesi ve böylece gelişmiş bölgelere bu geri kalmış bölgelerin ekonomik yakınsamalarının hızlandırılmasıdır (http://europa.eu/pol/reg/overview_en.htm, Erişim tarihi: 13.01.2008).

Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İstihdam (Regional Competitiveness and Employment) Hedefi: Bu hedefin amacı, yakınsama bölgeleri dışındaki bölgelerde, rekabet gücünü ve yatırımcılar için çekiciliği arttırmak ve istihdamın artırılması olarak belirlenmiştir. İki yönlü bir yaklaşım çerçevesinde uygulanması planlanmıştır: Birincisi; kalkınma programları, yenilikler, bilgi toplumunun ve girişimciliğin teşvik edilmesi, çevrenin korunması yoluyla ekonomik değişimin sağlanmasına yardımcı olunacaktır. İkincisi; insan kaynaklarına yatırım yapılarak ve işgücünün adaptasyonunu sağlayarak daha fazla ve daha iyi iş imkanları yaratılacaktır. 314 milyon kişinin yaşadığı toplam 168 bölge (19 ülkedeki) bu hedef kapsamındadır. Bu öncelik için 54,96 milyar Euro'luk (%16) bir kaynak ayrılmıştır. Önceki dönemde yürütülen Urban II ve Equal Programları, Yakınsama ve Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İstihdam hedefleri ile bütünleştirilmiştir.

Avrupa Bölgesel İşbirliği (European Territorial Cooperation) Hedefi : Uluslar arası işbirliğinin geliştirilmesi, bölgeler arası işbirliği ile bütünleştirilmiş bölgesel gelişimin sağlanması ve deneyimlerin paylaşımı yoluyla sınır ötesi işbirliğinin sağlanmasını amaçlayan bu öncelik için 8.7 milyar Euro'luk (%2.5) bir kaynak ayrılmıştır. Bu hedef, INTERREG Programından kazanılan deneyimlere dayandırılmıştır. Birlik içindeki tüm iç ülke sınırında yer alan ve Birliğin bazı dışsal sınırlarında yer alan NUTS III düzeyindeki bölgeleri kapsamaktadır.

Çizelge 2.8'de son iki dönemin (2000-2006 ve 2007-2013) hedefler ve mali araçlar bakımından karşılaştırılması yapılmıştır.

Çizelge 2.8 2000-2006 ve 2007-2013 dönemlerinin hedefler ve finansal araçlar açısından karşılaştırması (<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/g24231.htm>, Erişim tarihi: 2008)

Hedefler ve Finansal Araçlar			
2000-2006		2007-2013	
Hedefler	Finansal Araçlar	Hedefler	Finansal Araçlar
Uyum Fonu	Uyum Fonu	Yakınsama	Uyum Fonu ABKF ASF
Hedef 1	ABKF, ASF, ATYGF Yönlendirme, BYMA		
Urban II	ABKF		
Leader+	ATYGF - Yönlendirme		
Hedef 2	ABKF ASF	Bölgesel rekabet edebilirlik ve istihdam	ABKF ASF
Equal	ASF		
Hedef 3	ASF		
Interreg	ABKF	Avrupa Bölgesel İşbirliği	ABKF
Kırsal kalkınma ve Hedef 1 dışındaki bölgelerde balıkçılığın yeniden yapılandırılması	ATYGF - Garanti BYMA (Balıkçılık Yönlendirme Mali Aracı)		
3Hedef+Topluluk Girişimleri	6 Finansal Araç	3 Hedef	3 Finansal Araç

2007-2013 döneminde, yeni üye devletlerin yaşam standartlarının AB ortalamasını en kısa zamanda yakalamaları başlıca amaçlardan biri haline gelmiştir. Genişlemeden önce, Birliğin en dinamik bölgelerinin (Londra, Brüksel, Hamburg gibi bölgeler) refah düzeyi, en geri kalmış bölgelerden üç kat kadar fazla iken; bu fark genişlemeden sonra daha da artmıştır. Örneğin, Londra'nın GSYİH'sı, Romanya'nın en fakir bölgelerinden 9 kat fazladır. Her ne kadar bu ülkelere

finansal yardımlar üyelikten önce başladıysa da, diğer AB üyesi devletlerden göreceli olarak daha fakir olduklarından, Uyum Politikasının odak noktasıdırlar. Ekonomileri ağırlıklı olarak tarıma dayalı olan bu ülkelerin; bir yandan pazar ekonomisine geçiş sürecinin yarattığı işsizlik ve yoksullaşma sorunlarına, bir yandan da altyapı yetersizliklerine çözüm bulunması için Topluluk tarafından ciddi şekilde desteklenmeleri gerekmektedir. 2007-2013 arasındaki bölgesel harcamalar için ayrılan 347.5 milyar Euro'nun yaklaşık %51'inin yeni üye olan 12 ülkeye gideceği tahmin edilmektedir (http://europa.eu/pol/reg/overview_en.htm, Erişim tarihi: 13.01.2008).

Uyum Politikası kapsamında 2007-2013 arasında temel yatırım alanları şunlardır:

Bilişim ve Yenilikler: Araştırma merkezleri, teknoloji transferi, firmalardaki yenilikler, bilginin kazanımı ve dağılımı ve iletişim teknolojileri gibi konulara yaklaşık 83 milyar ayrılmıştır.

Ulaşım: Bölgelerin erişiminin artırılması, Trans-Avrupa Ağlarının desteklenmesi, özellikle kentsel alanlarda çevresel sürdürülebilirliği olan ulaşım faaliyetlerine 76 milyar Euro ayrılmıştır.

Çevre Koruma ve Risk Önleme: Su ve su arıtma altyapılarına, yeni ekonomik faaliyetlere hazırlamak için toprağa yönelik çalışmalara ve çevresel risklere karşı önlemlere 51 milyar Euro harcanması planlanmaktadır.

İnsan Kaynakları: Eğitim, öğretim ve ASF kapsamında yürütülen istihdam ve sosyal işlere 76 milyar Euro ayrılmıştır.

Diğer Alanlar: Girişimciliğin desteklenmesi, enerji etkinliği, kentsel ve kırsal yenilenme, turizm, kültür, kamusal kapasitenin artırılması alanları da temel yatırım alanları içindedir.

3. AB BÖLGESEL POLİTİKASININ UYGULANMASI VE YAPISAL ARAÇLARIN KOORDİNASYONU

3.1 AB Bölgesel Politikasının Araçları, Kurumları ve Diğer Topluluk Politikaları ile İlişkisi

3.1.1 AB Bölgesel Politikasının araçları

Yapısal fonların temel amacı üye devletler ve bölgeler arasındaki sosyal ve ekonomik gelişmişlik farklılıklarını azaltmaktır (Karluk 2005). Tek Avrupa Senedi ile Roma Antlaşması'na 130D maddesi eklenerek Topluluğun bölgesel politikaları kapsamında kullanılan üç fon (ASF, ABKF ve ATYGF) "Yapısal Fonlar" adı altında toplanmış, Maastricht Antlaşması ile kurulan Balıkçılığı Yönlendirme Mali Aracı da daha sonradan buraya ilave edilmiştir (Karluk 2005).

1999 yılında, 2000-2006 dönemine yönelik olarak yapısal Fonların öncelikli hedeflerini, fonksiyonlarını ve organizasyonlarını, fonların idaresi ile ilgili kuralları, etkinliklerini sağlayacak gerekli hükümleri, ayrıca fonların kendi aralarında ve diğer finansman araçlarıyla koordinasyonlarının ne şekilde yapılacağını düzenleyen (EC) No 1260/1999 sayılı Tüzük onaylanmıştır.

2007-2013 arasındaki Uyum Politikasında gerçekleştirilen reformlar doğrultusunda yapısal fonlarda da reform ihtiyacı doğmuş, ABKF, ASF ve Uyum Fonunu düzenleyen (EC) No 1083/2006 sayılı Tüzük 1.8.2006 tarihinde yürürlüğe girerek, 1260/1999 sayılı Tüzük yürürlükten kaldırılmıştır. Ayrıca 2007-2013 dönemi için fonlara yönelik olarak 4 ayrı Tüzük daha çıkartılmıştır.

3.1.1.1 Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu-ABKF (European Regional Development Fund-ERDF)

Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nun kurulması fikri ilk olarak 1966 yılında M. Bersani Raporu ile ortaya atılmıştır. 1972 Paris Zirvesi'nde de, 1973 yılının sonuna kadar bölgesel kalkınma amaçlı bir fonun kurulmasına karar verilmiş ve 724/75 sayılı Konsey Tüzüğü (OJ L234, 17.9.1975) ile 1975 yılında ABKF (ERDF) kurulmuştur

(George 1991, Loughlin 1997, Karluk 2005). ABKF ilk kurulduğunda Topluluk bütçesinin sadece %5'ini kapsamıştır (Archer and Butler 1992).

1984 yılında ABKF, “koordinasyon ilkesi” kapsamında Topluluk bölgesel politikası-ulusal bölgesel politikalar ve ulusal bölgesel politikaların kendi aralarında koordinasyonu şeklinde iki yönlü bir reform sürecinden geçmiştir (Loughlin 1997). 1980'lerde meydana gelen reformların yapılmasında 1986'da Birliğin genişleyerek Yunanistan, İspanya ve Portekiz'in Birliğe üye olmalarının ve bu ülkelerin Birliğe desteklenmesi gereken pek çok geri kalmış bölge dahil etmelerinin rolü büyüktür (George 1991).

Bu fon, az gelişmiş bölgelerin kalkınması ve yapısal yönden iyileştirilmesi ile gerileyen sanayi bölgelerinin yeniden yapılanmasına katkıda bulunmak suretiyle temel bölgesel dengesizliklerin azaltılmasına yardım etmekte olup yapısal fonların en büyüğü ve en önemlisidir (Harrop 1990, Molle 1991, Charcedi 2001, Ülger 2003, Karluk 2005). Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyi'nin Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nu düzenleyen 1783/1999 sayılı ve 12 Temmuz 1999 tarihli tüzüğüne göre (OJ L 213, 13.08.1999) ABKF, faaliyetlerine sanayi ve hizmetler sektöründe yeni iş alanları yaratıcı veya mevcut iş olanaklarını koruyucu yatırımlar veya altyapı yatırımlarına hibe niteliğinde yardımda bulunmaktadır.

2007-2013 döneminde ABKF'nun görevleri ve belirlenen hedeflerin her biri altında yönlendireceği yardımların kapsamını ve önceliklerini tanımlayan 1080/2006 sayılı Tüzük, 5.7.2006 tarihli Konsey kararı (OJ L 210, 31.07.2006) ile kabul edilmiştir. Ayrıca, bu tüzük ile, ABKF'nun; kentsel alanlarda ekonomik, sosyal ve çevresel sorunların çözülmesi, kırsal alanlar ve balıkçılık sektörüne dayalı alanlarda ekonomik çeşitliliğin artırılması, doğal dezavantajları olan alanlarda erişim imkanlarının geliştirilmesi, en dış/en uzak bölgelerde çeşitli teşviklerin sağlanmasına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

3.1.1.2 Avrupa Sosyal Fonu-ASF (European Social Fund-ESF)

Avrupa Sosyal Fonu'nun kurulması, Roma Antlaşması ile düzenlenmiş olup, Fonun temel amacı, uzun vadeli işsizlikle mücadele, meslek hareketliliğinin

hızlandırılması, çalışma koşullarının iyileştirilmesi, işçilerin mesleki eğitiminin sağlanması, yaşam standartlarının yükseltilmesi ve işsizlere gelir sağlanması olarak belirtilmiştir (Ülger 2003). Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyi'nin 1783/1999 sayılı ve 12 Temmuz 1999 tarihli Avrupa Sosyal Fonu'nu düzenleyen Tüzüğü'ne göre (OJ L 213, 13.08.1999) ASF, ekonomik ve sosyal birliğin desteklenmesine yardım etmekte ve Topluluk genelinde tutarlı bir istihdam politikasının oluşturulmasında oldukça önemli bir rol oynamaktadır. 2007-2013 döneminde ASF, Yakınsama ve Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İstihdam hedefleri için kullanılacak olup, bu kapsamdaki öncelikler doğrultusunda programlara kaynak aktaracaktır.

3.1.1.3 Uyum Fonu (Cohesion Fund)

Maastricht Antlaşması ile, İrlanda, Yunanistan, Portekiz ve İspanya gibi GSMH'sı Topluluk ortalamasının %90'ından az olan ülkeleri desteklemek üzere Uyum Fonu'nun kurulması kararlaştırılmıştır (Karluk 2005). Fon ile bu ülkelerin çevre ve Trans Avrupa ulaşım altyapı ağlarının geliştirilmesi hedeflenmiştir.

Yeni dönemde sürdürülebilir kalkınma, enerji etkinliği ve yenilenebilir enerji projeleri de bu fon tarafından finanse edilecektir. 2004 yılındaki büyük genişlemeden önce ağırlıklı olarak 4 üyenin (İspanya, Yunanistan, İrlanda ve Portekiz) kullandığı Uyum Fonundan, 2007-2013 döneminde Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Yunanistan, Kıbrıs, Litvanya, Letonya, Macaristan, İspanya, Malta, Polonya, Portekiz, Romanya, Slovenya ve Slovakya olmak üzere toplam 15 üye devlet yararlanacaktır.¹⁹

Uyum Fonuna ayrılan kaynak; üye devletlerin nüfusu, yüzölçümü, sahip olduğu altyapı gibi kriterlere göre, GSYİH'larının %4'ünü geçmeyecek şekilde tahsis edilmektedir. Bir önceki dönemde 25.59 milyar Euro'luk bütçeye sahip olan fona, 2007-2013 döneminde 69.6 milyar Euro ayrılmış ve 1.8.2006 tarihinde yürürlüğe giren 1084/2006 sayılı Tüzük (OJ L 210, 31.07.2006) ile Yakınsama Hedefine bağlanmıştır.

¹⁹ Topluluğa üye olduğunda GSYİH'sı, Birlik ortalamasının %64'ü kadar olan İrlanda, şimdilerde Avrupa Birliği'nin en zengin ülkelerinden bir haline geldiğinden bu fon kapsamından çıkarılmıştır.

3.1.1.4 Diğer fonlar

Önceki dönemlerde Bölgesel Politikanın bir parçası olarak kullanılan Balıkçılığı Yönlendirme Mali Aracı ve Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu, 2007-2013 döneminde yapılan düzenlemelerle farklı bir yapıya kavuşturulmuştur.

Avrupa Balıkçılık Fonu (European Fisheries Fund-EFF), 2007-2013 döneminde, Ortak Balıkçılık Politikasının uygulamasına yönelik tespit edilen; ekonomik, sosyal ve çevresel hedeflere mali destek sağlamak için 1198/2006 sayılı ve 27.7.2006 tarihli Tüzük ile (OJ L 161, 26.06.1999) kurulmuş bulunan yeni bir mali araçtır. Balıkçılığı Yönlendirme Mali Aracı'nın yerini almıştır. 2007-2013 bütçesi 3.85 milyon Euro olup, üye ülkelerdeki balıkçılık sektörünün büyüklüğüne, çalışan kişi sayısına ve balıkçılık sektörünün ihtiyaçları oranında kaynak aktarılması planlanmıştır.

Topluluk, 2005 yılında iki yeni fonun kurulmasını kararlaştırmıştır. Bunlar **Avrupa Tarımsal Garanti Fonu(ATGF) (European Agricultural Guarantee Fund-EAGF)** ile 1698/2005 sayılı ve 20 Eylül 2005 tarihli Tüzük ile (OJ L 277, 21.10.2005) kurulan **Kırsal Kalkınma İçin Avrupa Tarımsal Fonu (ATF) (European Agricultural Fund for Rural Development-EAFRD)**'dur. ATGF kırsal kalkınmaya; ATF ise yakınsama hedefine (az gelişmiş bölgelere yönelik) destek sağlayacak mali araç olarak belirlenmiştir. Kırsal Kalkınma Politikasının finansmanının tek elden yapılabilmesi amacıyla oluşturulan bu fon ile, kırsal alanlardaki ekonomik çeşitliliğin ve hayat standartlarının yükseltilmesinde, orman ve tarımın rekabet edebilirliğinin geliştirilmesinde, kırsal alan ve çevre yönetimi gibi konularda ilerleme kaydedileceği düşünülmektedir.

3.1.1.5 Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (Instrument for Pre-Accession Assistance “IPA”)

IPA'nın uygulanması ve idaresine ilişkin yasal düzenleme, (EC) No 1085/2006 sayılı ve 17 Temmuz 2006 tarihli Konsey Tüzüğü (OJ L 210, 31.7.2006) ile yapılmıştır.

Tüzüğe göre katılım öncesi mali araç aday ülkelerin üyelik öncesinde gelişmelerine katkı sağlamayı; aday ülkelerin, Birliğin bölgesel kalkınma politikaları ile

ekonomik ve sosyal uyum hedefine yaklaştırılmasını ve böylelikle birlik içerisindeki bölgesel gelişme farklılıklarının azaltılmasını amaçlamaktadır (Sergi and Qerimi 2005).

2000-2006 arasında bu fonlar PHARE, ISPA ve SAPARD programları altında toplanmışken, yapılan son düzenlemeler (2007-2013) ile üç program bir çatı altında toplanarak **IPA (Instrument for Pre-Accession Assistance)** adını almıştır. Böylece, katılım öncesi mali araç, etkin, bütüncül ve hedefe uygun bir yapıya kavuşturulmuştur.

Bu fondan yararlanacak ülkeler; aday ülkeler (Türkiye, Hırvatistan, Makedonya) ve potansiyel aday ülkeler (Arnavutluk, Bosna-Hersek, Sırbistan, Karadağ) olarak iki gruba ayrılmıştır (Sergi and Qerimi 2005). Aday ülkelerin kurumsal yapı, insan hakları, temel hak ve özgürlükler, hukukun üstünlüğü, azınlık hakları, kadın-erkek arasında ayrımcılığın önlenmesi, idari ve ekonomik reformlar, ekonomik ve sosyal kalkınma, yeniden yapılanma, bölgesel ve sınır ötesi işbirliği gibi konularda desteklenmesi amaçlanmaktadır.²⁰

IPA, 5 bileşenden oluşmaktadır: “Kurumsal kapasitenin geliştirilmesi (Birinci bileşen)”, “Sınır ötesi işbirliği (İkinci bileşen)”, “Bölgesel kalkınma (Üçüncü bileşen)”, “İnsan kaynaklarının geliştirilmesi (Dördüncü bileşen)”, “Kırsal kalkınma (Beşinci bileşen)”. İlk iki bileşen aday ve potansiyel adaylara ilişkin olup son 3 bileşen sadece aday ülkelere yöneliktir.

3.1.1.6 Yeni topluluk girişimleri (Jessica, Jasper, Jeremie)

2007-2013 döneminde, yapısal fonların ve Uyum Fonunun en etkin ve sürdürülebilir şekilde kullanımını sağlamak amacıyla, üç yeni Topluluk Girişimi oluşturulmuştur. Bu girişimlerin, Avrupa Komisyonu, Avrupa Yatırım Bankası (European Investment Bank), Avrupa Yeniden Yapılanma ve Kalkınma Bankası (European Bank for Reconstruction and Development) ve Avrupa Bankası Konseyi (Council of Europe Bank)'nin işbirliğinde yürütülmesi planlanmıştır.

²⁰ IPA, Avrupa Komisyonu'nun genişleme paketi kapsamında oluşturulan politik kararlar çerçevesinde "stratejik çok yıllık planlar" temeline oturtulmuştur.

Bu girişimlerin ilki olan **Jessica** (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) girişiminin amacı, kentsel alanlarda istihdamın, ekonomik büyümenin ve sürdürülebilir yatırımların artırılmasıdır.

Bu girişimin Avrupa Komisyonu, AYB ve ABK'nin işbirliğinde yürütülmesi öngörülmüştür. Jessica bu bağlamda, kentlerde daha iyi ve daha fazla yatırım yapılabilmesi ve sağlıklı bir kentsel gelişmeyi desteklemek için Avrupa bankacılık ve finans çevreleri ile üye ülkeleri, bölgeleri ve kentleri birbirine yakınlaştırmayı amaçlamaktadır (http://ec.europa.eu/regionalpolicy/funds/2007/jjj/jessica_en.htm, Erişim tarihi 2008).

Yeni Topluluk girişimlerinden ikincisi olan **Jasper** (Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions) girişiminin amacı, ulaşım ve enerji altyapı projeleri, enerji etkinliği ve yenilenebilir enerji projeleri gibi büyük ölçekli projelerde, üye devletlere teknik yardım ve uzman desteği sağlamaktır. AB tarafından desteklenen büyük projelere odaklanmış olan Jasper'ın, projelerin zamanında hayata geçirilmesini sağlamak amacıyla, başından sonuna kadar yardım sağlaması düşünülmektedir (http://ec.europa.eu/regionalpolicy/funds/2007/jjj/jaspers_en.htm, Erişim tarihi: 2008).

Avrupa Komisyonu, AYB ve Avrupa Yatırım Fonu'nun işbirliğinde yürütülecek olan **Jeremie** (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises) girişimi üçüncü yeni girişim olup, küçük ve orta ölçekli işletmeleri finanse etmek amacıyla başlatılmıştır. Bu girişimin, 20 üye devletteki küçük ve orta ölçekli işletmelerin finansmanına yaklaşık 2.5 milyar Euro katkı sağlayacağı tahmin edilmektedir (www.eif.org, Erişim tarihi: 2008).

3.1.2 AB Bölgesel Politikasının ilgili kurumları

3.1.2.1 Avrupa Komisyonu, Avrupa Konseyi, Avrupa Parlamentosu

Bölgesel Politika'nın hazırlanmasında rol oynayan kurumlar Komisyon, Parlamento ve Konsey'dir. Avrupa Komisyonu ve Avrupa Parlamentosu Bölgesel Politika'nın hazırlanmasında ilk adım olan önerge taslağını hazırlar. Bundan sonra Konsey, yapısal fonların dağılımını yapacak olan kurum olarak önergeyi gözden geçirir. Üye ülkelerin hükümetleri ve yetkili kurumları bölgelerin ihtiyaçlarını gösteren birer belge hazırlar. Üye ülkeler ile Komisyon arasında görüş birliği sağlandığında ise tasarı

yürürlüğe girmek üzere yerel ve bölgesel mercilere gönderilir. Hazırlanan tasarının uygulanması ise söz konusu bölgedeki yetkili merci ve kurumların sorumluluğundadır. Her üye veya bölge kendi ihtiyacı olan alanları, kalkınma planı adı altında hazırlar. Bu taslaklar Komisyonla beraber değerlendirildikten sonra, hazırlanan bütçe çerçevesinde üye devletlerin programları uygulamaları için gerekli ödemeler yapılır. Bundan sonra, ulusal veya bölgesel makamlar devreye girerek programların hedeflerine uygun bir şekilde tamamlanmasını sağlarlar.

AB'nin yerel, bölgesel veya merkezi kurumlara bölgesel gelişme konusunda doğrudan bir sorumluluğu yoktur. Dolayısıyla, AB kurumları ile ulusal kurumlar arasındaki iletişim, hazırlanan tasarının ele alındığı ve uygulamasının tartışıldığı müzakereler sırasında kurulur. Müzakerelerin kurumsal açıdan önemi, yerel ve bölgesel organların katılımının şart olmasıdır. AB'nin "yetki ikamesi" ilkesine dayanan bu yaklaşımı, bölge ile ilgili kararların, halka en yakın seviyede alınmasını sağlamayı amaçlamaktadır.

Bölgesel politikanın oluşturulmasında ve uygulanmasında, Komisyon, Konsey ve Parlamentonun yanı sıra Bölgeler Komitesi, Avrupa Yatırım Bankası ile, yapılan mali yardımların harcanmasının kontrolü ve denetiminden sorumlu Sayıştay da önemli rol oynamaktadır.

3.1.2.2 Avrupa Yatırım Bankası

Roma Antlaşmasının 129. maddesi (Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşmanın 266-267. maddeleri) gereğince 1958'de kurulan Banka, kar amacı gütmeyen, tüzel kişiliğe ve mali özerkliğe sahip bir organdır (Karluk 2005). Bankanın temel amacı, devlet ve özel sektörün büyük yatırım projelerine uzun vadeli kredi sağlayarak, geri kalmış bölgelerin dengeli gelişimine ve Avrupa bütünleşmesine katkıda bulunmaktır (Erhan ve Akdemir 2007). Bu amaçla, geri kalmış bölgelerin kalkınması, ulusal fonlardan desteklenmeyen işletmelerin modernizasyonu ve yeni iş alanlarının oluşturulması, üye ülkelerin tek başlarına finanse edemeyecekleri ve Topluluk yararına olan büyük altyapı projelerine 20 yıla kadar çıkabilen uzun vadeli krediler sağlanmaktadır (Karluk 2005). Bunlara ilave olarak bölgesel kalkınma, enerji, çevre, rekabet

gücünün arttırılması, KOBİ'lerin desteklenmesine yönelik krediler de verilmektedir (Harrop 1990).

Uluslararası para piyasalarından aldığı kredilerle çalışan Banka, mevduat toplayamaz ve cari hesaplar bulunduramaz (Sanemoğlu 2007). Her üye devlet belli oranlarda bankanın sermayesine katkı sağlamaktadır. 1 Ocak 2007'de Romanya ve Bulgaristan'ın da üyeliği ile Bankanın sermayesi 164.8 milyar Euro'ya çıkmıştır. 2006 yılında Banka 45.8 milyar Euro'luk destek sağlamıştır. Bunun 39.8 milyarı üye devletlere (%87) geri kalanı da, aday ülkelere, Akdeniz ülkelerine, AKP (Afrika, Karayip, Pasifik) ülkelere, Latin Amerika ve Asya ülkelerine kredi şeklinde verilmiştir (Sanemoğlu 2007).

Lizbon Stratejisi ile belirlenen hedeflere ulaşılmasını teminen, Banka da gelecek dönem için; yenilenebilir enerji, enerji etkinliği, araştırma geliştirme (AR-GE) ve yenilikler, arzın çeşitliliği ve güvenliği, dış enerji güvenliği ve ekonomik kalkınma olarak 5 öncelikli alan belirlemiştir.

3.1.2.3 Bölgeler Komitesi

Bölgeler Komitesi 1991 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması'yla, yerel ve bölgesel kurumların en uygun şekilde temsil edilebilmesini sağlamak amacıyla kurulmuştur (Loughlin 1997). Komite, 1999 yılında yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması ile bağımsız bir yapıya kavuşmuştur.

Komitenin amacı, AB'nin, yerel sorunları bulunan çeşitli bölgelerinin sorunlarını örgüt düzeyine taşımak ve tartışmaktır. Bununla birlikte Komite, yerel ve bölgesel hükümetlerin, Komisyon, Parlamento ve Konsey'e verdiği görüşlerle alınan kararları etkilemekte, yerel ve bölgesel hükümetlerin çıkarlarını korumakta ve kollamakta, kurumların daha demokratik çalışmasını sağlamaktadır.

Bölgeler Komitesi'nin kurulmasının iki temel gerekçesi bulunmaktadır. Birincisi AB yasalarının yerel ve bölgesel düzeyde uygulanmasıdır. Komitede bu düzeylerdeki kurumlara temsil hakkı verilmesi, hazırlanan yasalarda bu kurumların söz hakkı almasını sağlamaktadır. İkinci konu ise AB'nin ilerleme süreci içerisinde vatandaşların gelişmeleri yakından takip edememesidir. Bir başka deyişle Komite, AB

karar alma mekanizmaları merkezi ile vatandaşlar arasındaki açığı kapatmaktadır.

Buna bağlı olarak Komite'nin üç temel ilkesi bulunmaktadır: İlk ilke olan **yetki ikamesi ilkesi**, AB'nde, kararların, halka en yakın merciler tarafından alınması gerektiğini belirtmektedir. Bunun neticesinde AB, ulusal, yerel veya bölgesel kurumlar tarafından çözülmesi gereken bir sorunu kendi yaptırımları ile çözmeye çalışamaz. İkinci prensip olan **yakınlık ilkesi**, hükümetlerin her seviyede halka yakın olması gerektiğini ve halkın yetki dağılımından haberdar olması gerektiğini belirtmektedir. **Ortaklık ilkesi** ise, karar alma sürecinde ulusal, yerel ve bölgesel hükümetlerin, AB ile beraber çalışması gerektiğini vurgulamaktadır.

Maastricht Antlaşması; Komisyon ve Konsey'in, ekonomik ve sosyal uyum, Trans Avrupa Ağları (taşımacılık, enerji ve telekomünikasyon), kamu sağlığı, eğitim, gençlik ve kültür konularını içeren önerelerde Komite'ye danışmasını zorunlu kılmıştır (ÜLGER 2003). Amsterdam Antlaşması ile istihdam, sosyal politika, çevre, mesleki eğitim ve ulaştırma alanlarında da danışma zorunluluğu getirilmiştir (Loughlin 1997). Bu alanların dışında Komisyon, Konsey veya Parlamento, yerel veya bölgesel bir sonuç taşıyacağını düşündüğü önerelerde Bölgeler Komitesi'ne danışabilmekte; Komite de kendi görüşlerini AB gündemine getirebilmektedir (Loughlin 1997).

3.1.2.4 Sayıştay

22 Temmuz 1975 tarihli Brüksel Antlaşması ile kurulan Sayıştay'ın temel görevi, Birliğin gelir ve harcamalarının, mevzuata uygun olarak yapılıp yapılmadığının denetlenmesidir. Bu kapsamda, yapısal fonların AB kurumları tarafından yönetimini ayrıntılı bir şekilde denetler, raporlar ve görüşlerini yayınlar. İlgili kurum bünyesinde veya harcamanın yapıldığı ülkede incelemeler yaparak, muhasebe evrakının doğruluğunu araştırabilir (Loughlin 1997). Sayıştay, hesapların güvenilirliği, işlemlerin hukuka uygunluğu ve düzenliliği hakkında Parlamento ve Komisyona “Güvence Bildirimi” sunma yetkisine sahiptir.

Sayıştay'ın, Topluluk Fonlarının yönetimiyle ilgili gözlemleri, her yıl “Yıllık Rapor”da yayınlanarak, iyileştirilmesi istenen alanlara dikkat çekilir. Ayrıca

Kurumlar da, fon yönetimiyle ilgili olarak rehberliğe gereksinim duydukları konular için Sayıştay'dan görüş isteyebilmektedirler (Sanemoğlu 2007).

3.1.3 AB Bölgesel Politikasının diğer topluluk politikaları ile ilişkisi

Topluluk tarafından uygulanmakta olan ve esas amaçları "bölgesel farklılıkların azaltılması" olmayan diğer politikalar, Bölgesel Politikaya doğrudan ya da dolaylı olarak katkıda bulunmaktadır. Girişimcilik, eğitim, istihdam, tarım ve balıkçılık, kırsal kalkınma, enerji, telekomünikasyon, araştırma ve geliştirme, çevre, rekabet ve sosyal politikalar gibi politikaların bölgeler üzerinde ciddi etkileri bulunmaktadır. Tüm bu politikalar birbirini tamamlamakta ve Topluluğun Kuruluş Antlaşması'nın giriş bölümünde ifade edilen hedeflere ulaşılmasında rol oynamaktadırlar.

Topluluğun Bölgesel Politikası ile etkileşen politikalarından bazıları aşağıda belirtilmiştir.

3.1.3.1 Bölgesel Politika-Ortak Tarım Politikası ilişkisi

Bölgesel Politika, günümüzde AB'nin Ortak Tarım Politikası'ndan sonra gelen en kapsamlı ikinci politikası konumundadır. Hatta OTP ile amaçsal birlikteliğinden dolayı Topluluğun en fazla mali desteğini sağlayan politikası haline gelmiştir (Aktar 2002). Tarım pazarının düzenlenmesi, çeşitli ürünlerin üretim ve pazarlanması için gerekli olan desteğin temini ve kırsal kalkınma için Topluluk bütçesinin neredeyse yarısı Ortak Tarım Politikası kapsamında kullanılmaktadır. Kırsal kalkınma aynı zamanda yapısal fonların da esas amaçları arasında yer aldığından her iki politika aslında birbirini tamamlayan politikalarlardır (Leonard 1989, Loughlin 1997, McCormick 1999).

3.1.3.2 Bölgesel Politika-Ulaştırma, Telekomünikasyon ve Enerji Politikaları ilişkisi

Topluluğun, Ulaştırma, Telekomünikasyon ve Enerji Politikaları, Trans-Avrupa Ağlarının yapımını kapsamaktadır ve bu ağlar kuşkusuz bölgeleri, özellikle de en dezavantajlı bölgeleri doğrudan etkileyen ve gelişimleri için önemli projelerdir. Büyük yatırım maliyetleri nedeniyle üye ülkelerden gelen yapım teklifleri, Topluluğun

rehberliğinde yürütülmekte ve diğer ulaşım araçları ile dengeli bağlantılar oluşturulmaktadır. Böylece projelerin koordinasyonu ve etkinliği sağlanmaktadır.

3.1.3.3 Bölgesel Politika-Araştırma ve Geliştirme (AR-GE) Politikası ilişkisi

Dezavantajlı bölgelerde yatırımların AR-GE rehberliğinde yürütülmesi; böylece yeni iş imkanlarının yaratılması, teknolojik gelişmelerin yakalanması, Birliğin, dünya pazarında rekabet edebilirliğinin artırılması bakımından her iki politika birbiriyle etkileşmektedir.

3.1.3.4 Bölgesel Politika-Çevre Politikası ilişkisi

Sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması bakımından önemli role sahip çevre politikası, doğrudan bölgesel politika ile bağlantılıdır. Çünkü yapısal faaliyetler programlanırken çevre koruma kavramının göz ardı edilmesi düşünülemez. Çevreye duyarlı projelerin; doğal dengenin ve kaynakların korunması, yaşam kalitesinin artırılması ve kamu sağlığı açısından ekonomik ve sosyal büyümeye pozitif etkileri olduğundan, çevre politikasının bölgesel politika ile işbirliği içerisinde yürütülmesi gerekmektedir.

3.1.3.5 Bölgesel Politika-Rekabet Politikası ilişkisi

Rekabet Politikası, firmalara, gerek devlet kaynaklarından sağlanan, gerekse yapısal fonlardan sağlanan yardımları kontrol etmekte ve sınırlandırmaktadır. 1997'den bu yana devlet yardımları yoluyla yapılan harcamalar azaltılmıştır. Bu nedenle yapısal fonlar aracılığı ile finanse edilen faaliyetlerin Topluluk Rekabet Politikası ile uyumlu ve birbirini tamamlar nitelikte olması gerekmektedir.

3.1.3.6 Bölgesel Politika-Sosyal Politika ilişkisi

Yüksek oranda işsizlik sorunu yaşayan bölgelerle de ilgilenmeleri anlamında her iki politika kesişen alanlara sahip olup birbirlerini tamamlamaktadırlar (Leonard 1989, Loughlin 1997).

3.2. Yapısal Araçların Uygulanması, Farklı Bölge Düzeyleri (NUTS) ve Hedefler

3.2.1 Yapısal fonlar nasıl uygulanır?

AB'nin bütçe giderlerinin üçte birinden fazlası bölgesel gelişmeyi sağlamaya yönelik projelere ayrılmıştır (Aktar 2002). Fonların nihai hedefi, projeleri finanse etmektir. Ancak projeyi başlatan kişiler, yapısal fonlara doğrudan erişme imkanına sahip değildirlir. Ticaret Odaları, KOBİ'ler, dernekler, yerel veya bölgesel yönetimler vs. projelerini uygulamak için gelişme programları yoluyla mali yardım almaktadırlar. Söz konusu mali desteğin amacı, Topluluk ülkeleri ve aynı zamanda aday ülkeler arasındaki bölgesel gelişme farklılıklarını ve dengesizlikleri azaltmaktır (Aktar 2002).

Gelişme programları, bir kaç yıl süreyle uygulanan, koordinasyonlu bir tedbirler setidir. Bu programlar, her zaman, bölgesel ve yerel yönetimler, ekonomik örgütler ve toplumsal ortaklar ile ortaklık içinde, ilgili üye devletlerce Avrupa Komisyonu'na teklif edilir. Söz konusu bölgesel ve yerel yönetimler, ekonomik örgütler ve toplumsal ortaklar, Avrupa Komisyonu tarafından kabul edilmelerini müteakip programları yönetirler. Her programa tahsis edilen bütçe, yerel olarak uygulanacak projeler için finansman temin eder. Yapısal fonlardan destek almak isteyenlerin ilgili ulusal veya bölgesel yönetime müracaat etmeleri gerekir.

3.2.1.1 Fonlardan yararlanma koşulları

2006/702/EC sayılı ve 6 Ekim 2006 tarihli “İşbirliği Konusunda Topluluk Strateji Rehberi” başlıklı Konsey Kararı (Official Journal 291 of 21.10.2006)’na göre 2007-2013 dönemi için yapısal fonların kullanılmasında, aşağıda belirtilen 3 hedefi gerçekleştirmeye yönelik faaliyetlerin desteklenmesi sağlanacaktır.

3.2.1.1.1 Yakınsama (Convergence) hedefi: 2000-2006 döneminde Hedef 1 kapsamında olan bölgeler, 2007 yılından itibaren yakınsama bölgeleri adını almıştır. Bu hedef, gelişimi Topluluk gerisinde kalmış bölgelerdeki büyümeyi ve yeni iş alanlarının geliştirilmesini destekleme amacıyla konmuştur. 17 ülkedeki; Birliğin ortalama GSYİH'nın %75'inden az olan NUTS II düzeyindeki 100 bölgeyi kapsamaktadır. Bu öncelik için, Uyum Politikasına ayrılan kaynağın %81.5'i, (282.8 milyar Euro) ayrılmıştır.

3.2.1.1.2 Bölgesel rekabet edebilirlik ve istihdam (Regional Competitiveness and Employment) hedefi: Bu hedefin amacı, yakınsama bölgeleri dışındaki bölgelerde, rekabet gücünü ve yatırımcılar için çekiciliği arttırmak ve istihdamın artırılması olarak belirlenmiştir. İki yönlü bir yaklaşım çerçevesinde uygulanması planlanmıştır: Birincisi; kalkınma programları, yenilikler, bilgi toplumunun ve girişimciliğin teşvik edilmesi, çevrenin korunması yoluyla ekonomik değişimin sağlanmasına yardımcı olacaktır. İkincisi ise; insan kaynaklarına yatırım yapılarak ve işgücünün adaptasyonunu sağlayarak daha fazla ve daha iyi iş imkanları yaratılacaktır.

3.2.1.1.3. Avrupa bölgesel işbirliği (European Territorial Co-operation) hedefi: Uluslararası işbirliğinin geliştirilmesi, bölgelerarası işbirliği ile bütünleştirilmiş bölgesel gelişimin sağlanması ve deneyimlerin paylaşımı yoluyla sınır ötesi işbirliğinin sağlanmasını amaçlayan bu öncelik için 8.7 milyar Euro'luk (%2.5) bir kaynak ayrılmıştır. Bu hedef, INTERREG programından kazanılan deneyimlere dayandırılmıştır. Birlik içindeki tüm iç ülke sınırında yer alan ve Birliğin bazı dışsal sınırlarında yer alan NUTS III düzeyindeki bölgeleri kapsamaktadır.

3.2.1.2 Farklı bölge düzeylerinin belirlenmesi (“NUTS”=Nomenclatures des Unites Territoriales Statistiques: İstatistik için bölge birimleri sistematığı)

AB Bölgesel Politikasının üç boyutunun kalkınmaya yönelik uygulanabilmesi için bölgenin sosyo-ekonomik yapılarının yakından izlenmesi gerekmektedir. Bölgelerin sosyo-ekonomik durumları üzerine hazırlanan bir rapor her yıl Avrupa Komisyonu tarafından Bakanlar Konseyine sunulmakta ve gelecekteki öncelikli bölgeler belirlenerek acil yardım programları oluşturulmaktadır. Topluluğun Bölgesel Politikasının oluşturulmasında ve Avrupa Komisyonunun Konseye sunduğu raporlarda bölgeler arası kalkınma düzeyleri saptanırken bir dizi gösterge kullanılmaktadır. Bu şekilde ortaya çıkan gelişmeler ve yapılan müdahaleler sağlıklı bir şekilde gözlenmeye çalışılmaktadır.

Bu şekilde teorik ve pratik yaklaşımlarla bölgeler, “homojen bölgeler”, “fonksiyonel bölgeler”, “iş pazarı bölgeleri”, “idari bölgeler” şeklinde sınıflandırılmaktadır (Bayraktar 2002). Bu bölge sınıflandırmalarına bağlı olarak, Avrupa Birliği ülkelerinde devlet ve

yönetim yapılarından bağımsız olarak planlama bölgeleri bulunmaktadır. Belli amaçlarla kimi programların uygulanması ve AB düzeyinde sürdürülebilir gelişmenin gerçekleşmesi için bölgeler oluşturulmaktadır. “Ulaştırma bölgeleri”, “teşvik bölgeleri” ve “işgücü piyasası için oluşturulan planlama bölgeleri” bunlardan bazılarıdır ve hedef; ekonomik kaynakların kullanımı, devlet yatırımları için en uygun yönetim ölçeğine ulaşmaktır.

AB'de bölgeler planlama ve teşvik yönünden 1., 2. ve 3. düzey olarak sınıflara ayrılmaktadır. Bu düzeyler Birlik terminolojisinde **NUTS** (Nomenclatures des Unites Territoriales Statistiques I, II, III: İstatistik için Bölge Birimleri Sistematığı I, II, III) olarak adlandırılmaktadır (Aktar 2002). Örneğin I. düzeyde Alman Eyaletleri, İngiliz ekonomik planlama bölgeleri; II. düzeyde İspanya'daki özerk bölgeler ve Almanya'daki iller; III. düzeyde ise, Almanya'daki İlçeler, İspanya ve Fransa'daki iller yer almaktadır (Mengi 1998).

3.2.1.3 Planlama ve programlama

Bölgesel gelişme finansmanının kullanılması için öncelikle bir şema oluşturulması, program hazırlanması ve AB'nin her düzeyinden ve üye ülkelerden katılımcılar gerekmektedir. Program hazırlanmasında ise iki metot vardır (Sülün 2005):

Üç aşamalı metot'ta birinci aşama üye ülke tarafından gelişme planının sunulmasıdır. İkinci aşamada plana istinaden ve üye ülke ile ilgili bölgelerin işbirliğinde Komisyon tarafından oluşturulan Topluluk Destekleme Çerçevesi (CSF-Community Support Framework) vardır. Üçüncü aşamada ise yerinde müdahaleler yapılır ve genellikle işlevsel program (OP-Operation Programme) oluşturulur, proje yürütülür veya genel bir hibe sağlanır. **Basitleştirilmiş iki aşamalı metot**'ta ise ilk olarak üye ülke tarafından gelişme planı sunulur ve Tek Programlama Belgesi (SPD-Single Programming Document) oluşturulur.

Her iki metot da faaliyetleri ve projeleri belirlemede ağıncı en alt düzeyine, üye ülkeler ve bölgelerine insiyatif tanımaktadır. Ancak yine de nihai plan Komisyon tarafından kararlaştırılmaktadır. Bu şekilde, planda bölgesel ihtiyaçlara yer verilirken AB'nin genel amaç ve stratejileri de plana yansıtılmaktadır (Sülün 2005).

Planlar (CSF, OP, SPD) faaliyete bir temel sağlamak, faaliyetin öncesi ve sonrasındaki etkilerin ölçülmesine bir temel oluşturabilmesi için yüklü miktarda bilgi içeren belgelerdir. CSF'ler yapısal fonlar kapsamındaki bölgeler veya ülkelere ekonomik ve sosyal desteği belirlemekte, ulaşılması amaçlanan gelişme hedefleri ve öncelikleri sunmakta ve finansal yönetim, izleme ve gözetim için düzenlemeleri oluşturmaktadır. OP'ler özel bir bölge düzeyinde veya gelişme önceliklerinde (ulaştırma, eğitim, işletmeler için destek vb.) bir CSF'nin farklı önceliklerindeki detayları sağlamaktadır. Bu detayların en iyi ve en doğru sağlanabilmesi için söz konusu üye devletin merkezîyetçi yapısı varsa bile, yerel yetkililerine yetki vermesi gerekmektedir.

Planların; bir önceki plan döneminin sonuçları ile ekonomik ve sosyal durumunun analizini, kullanılan stratejinin tanımını, tahsis edilen değişik kaynakları özetleyen mali tabloları, önerilen stratejinin çevresel etki değerlendirmesini, -tercihen sayısal olarak- beklenen sonuçları, eylem için öncelikler, gereken ek mali tutar ve kullanılacak müdahale şeklini içermesi gerekmektedir.

3.2.1.4 “Katkısallık” ve “Eş-finansman”

AB bölgesel destek programlarında ortak-finansman sağlanan projelerde "katkısallık" (additionality) noktasında ısrarlıdır (Sülün 2005). Bunu ölçmek oldukça güç olmakta ve Komisyon bu sorunu kurallar koyarak çözmektedir. Şöyle ki; her üye devlet, her hedef için yapılan karşılaştırılabilir kamu yapısal harcamalarının en azından bir önceki programlama dönemiyle eşit tutulmasını sağlamak zorundadır. Hesaplamalara esas alınacak ulusal harcama düzeyi konusunda üye ülke ile Komisyon arasında anlaşma sağlanmalı, bu da ilke olarak en azından bir önceki programlama dönemindeki harcama düzeyine eşit olmalıdır. Bölge ne kadar az gelişmişse desteğin oranı o kadar büyüktür.

Eş finansman ilkesi, desteklenen projelere ulusların ve bölgelerin daha derin dahil olmalarını sağlamak bakımından faydalı bir yaklaşımdır. Sülün'e (2005) göre yerel veya ulusal hükümetler ve özellikle küçük ve orta ölçekli işletmelerin kendi paylarını ödeyecek yeterli kaynakları yoksa bu durum katılıma engel oluşturabilmektedir. Ülkelerin desteklenecek projeler için eş-finansmanın ulusal bölümü için kaynakları olmadığı takdirde ise, tahsis edilen kaynağın bölgelerine gönderilmemesi, AB bütçesine katkıları oranında üye ülkeler arasında yeniden dağıtılması öngörülmüştür.

3.2.1.5 Denetim, izleme ve gözetim

3.2.1.5.1 Denetim ve izleme

Bir programın hazırlanmasında ve işleminde izlenmesi gereken iki ana ilke vardır. Birinci ilke olan **ortaklık ilkesine** göre, ortaklar ağının, bölgesel müdahalelerin tüm aşamalarına (hazırlık, finansman, gözetim ve değerlendirme) iştirak etmesi gerekmektedir. Ayrıca programın her aşamasına uygun ortaklar getirilmelidir. Bu kapsamda ortakların, sürdürülebilir kalkınma ile erkekler ve kadınlar arasındaki fırsat eşitliğini teşvik etme amacına da önem verecek şekilde, yerel ve bölgesel hükümetleri, ekonomik ve sosyal ortakları ve diğer ilgili kurumları içermesi gerekmektedir (Sülün 2005). İkinci ilke olan **yönetim yetkilisinin tayin edilmesi ilkesine** göre ise, üye ülkeler programın uygulanması, yönetimi ve etkinliğinin denetimi için tek bir yönetim yetkilisi tayin etmek zorundadırlar. Yönetim yetkilisinin temel denetim ve izleme görevleri; programın izlenebilmesi için gereken mali ve istatistiksel bilginin toplanması, elektronik yönetim ile izleme ve değerlendirme sistemlerinin kurulması ve kullanılması, düzgün işleyen bir mali yönetimin kurulması ve korunması, Topluluk politikalarıyla uyumun sağlanması, tanıtım ve bilgilendirme yükümlülükleri ile uyumun sağlanması, gerektiğinde programın eklerinin değiştirilmesi, yıllık ve nihai program raporlarının hazırlanarak Komisyona sunulması, ara dönem değerlendirme raporlarının düzenlenmesi olarak sıralanabilir (Sülün 2005).

AB Komisyonu ve yönetim yetkilisinin her yıl sonuçları gözden geçirmesi gerekmektedir. Bu gözden geçirmeden sonra Komisyon, uygulamanın iyileştirilmesi için yönetim yetkilisine yorum ve öneriler getirebilmektedir. Böylece, yerel yetkili sadece program faaliyetlerinin belirlenmesinde değil, fonların uygun ve etkin kullanımının kontrolü ve sorumluluğunda da yetki devri ilkesini hayata geçirmektedir. Geçmişte kötü yönetim ve hatta fonların yönetiminde istismar yaşandığında, kamuoyu yerel ve ulusal yetkilileri bir tarafa bırakıp direkt olarak AB ve Brüksel'i suçlama eğiliminde olmuştur (Sülün 2005).

3.2.1.5.2 Gözetim

Her CSF, SPD ve OP'nin AB Komisyonu ile yerel ve ulusal düzeydeki temsilcilerden

oluşan bir gözetim komitesi bulunmaktadır. Komiteye yönetim yetkilisi veya ülke temsilcileri başkanlık etmektedir. Komitede erkek ve kadınların dengeli dağılımının sağlanması öngörülmüştür. Komite, mali desteğin kalemlerini, bu düzenlemelerin AB yardımının toplam düzeyini değiştirmemesi ve kararların Komisyon tarafından onaylanması kaydıyla değiştirebilmektedir.

3.2.2 Fonlarda etkinliğin ve verimliliğin değerlendirilmesi

Fonların düzgün kullanımının gözetim ve denetimi yerel veya ulusal yetkililer tarafından gerçekleştirilmektedir. Politika faaliyetlerinin değerlendirilmesi üç farklı aşamada yapılmaktadır:

Önceden (ex-ante) değerlendirme; bölgesel politika tedbirleri hazırlanırken yapılan değerlendirmedir. Önceden değerlendirmenin üye ülkelerde planların hazırlanmasından sorumlu olan yetkililer tarafından yapılması öngörülmüştür. Bölge ve sektörün gücü ile zayıflıklarının değerlendirildiği bu aşamada, demografik eğilimler de dahil olmak üzere, ilgili bölge veya alanın yapısal özellikleri ile strateji ve hedefler arasındaki uyumun incelenmesi gündeme gelmektedir. Mümkün olduğunca sayısal hedefler kullanılarak, planlanan önceliklerin özellikle istihdam, çevre, kadın ve erkekler için fırsat eşitliği bakımından beklenen etkilerin bu aşamada görülmesi beklenmektedir (Sülün 2005).

Orta dönemde değerlendirme ise; gerekli değişikliklerin zamanında yapılabilmesi için önceden haberdar olunması bakımından uygulamanın ve genel yönelimin değerlendirilmesidir. Bu değerlendirme Komisyon ile işbirliği içerisinde olarak program yönetimi yetkilisinin sorumluluğundadır. Bu değerlendirmenin bağımsız bir denetmen tarafından sürdürülmesi ve tamamlandıktan sonra ilgili İzleme Komitesine sunulması ve son olarak Komisyon'a gönderilmesi öngörülmüştür. Bu aşama, programın, uygulama sürecinin ortasında gözden geçirilmesini amaçlamakta ve performans rezervlerinin tahsisinde yardımcı olmaktadır (Sülün 2005).

Orta dönem değerlendirmesi esnasında Komisyonun üye ülkelerle işbirliği yaparak rezervi en iyi performans gösteren programlara tahsis etmesi öngörülmüştür. Program performansını ölçmek için üye ülke tarafından belirlenmiş bir seri nicel gösterge

kullanılmaktadır. Bu göstergeler programların etkinliği, yönetimi ve mali uygulamasını yansıtacak ve orta dönem sonuçlarını özgün başlangıç hedefleri ile ilgili olarak ölçebilecek şekilde saptanmıştır. Bu usulün, Komisyon tarafından destek kaynağının iyi kullanımını sağlamak amacıyla en iyi ülkeler arasında rekabet yaratmak amacıyla geliştirildiği söylenebilir (Sülün 2005).

Sonrada (ex-post) değerlendirme ise; gelecekteki politika düzenlemeleri için öğretici etkisi olması açısından, aktarılan kaynak kullanıldıktan sonra sonuçların değerlendirilmesidir. İlgili ülke ve yönetim yetkililerinin işbirliğiyle Komisyon'un sorumluluğundadır. Bu değerlendirme, kaynakların etkin kullanımını, faaliyetlerin verimliliğini ve sonuçların önceden değerlendirme ile tutarlılığını ölçmeyi amaçlamaktadır. Bu nedenle de ekonomik ve sosyal dayanışma ile ilgili sonuçlar çıkartması beklenmektedir (Sülün 2005).

Değerlendirme sürecinde de yerel yönetimler ve AB kurumları arasında sorumlulukların paylaşımı söz konusudur. Ayrıca programın şeffaflık ve kontrolünün güçlendirilmesi ve politikanın başarı veya başarısızlığının açıkça tartışılabilmesi için değerlendirme raporlarının kamuoyuna açıklanması öngörülmüştür. Raporlama sonucunda elde edilen bulguların arzu edilmeyen çeşitli sonuçlar ortaya çıkarması durumunda ise, yerel ve ulusal hükümetlere yönelik söz konusu politika aleyhine bazı siyasi sonuçların doğma ihtimali bulunmaktadır. Tahsis edilen mali kaynak üye ülkelerin bütçelerine bir defada aktarılmış, ülkelerin fiili kullanım için çok sıkı planlama prosedürleri izlemeleri ve finanse edilecek projelerin detayları konusunda Komisyon ile mutabık kalmaları sağlanmıştır.

Mali kontrol de politika faaliyetlerinin değerlendirilmesi açısından önem arz etmektedir. Yukarıda da anlatıldığı üzere Avrupa bölgesel desteği öncelikle proje şeklindeki faaliyetlere verilmekte ve bu nedenle ödemelerin kurallara uygun olarak düzgün akışının sağlanması için proje yönetiminin bir unsuru olarak mali kontrol uygulanmaktadır. Ayrıca fonların harcanmasında savurganlığın ve suistimalin engellenmesi amacıyla da mali kontrol yapılmaktadır.

Mali kontrol sorumluluğu öncelikle üye ülkede olup, üye ülkenin sorumluluğunun kapsamı; etkin yönetim ve kontrol sistemlerinin uygulanması ve düzenlemelerden

Komisyona sunulan harcama belgelerinin doğruluğunun garanti edilmesi, Topluluk düzenlemelerine uyumlu uygulamaların garanti edilmesi, düzensizliklerin önlenmesi; varsa tespit edilmesi ve düzeltilmesi, Topluluk fonlarının düzgün mali yönetimini sağlamak üzere Komisyon ile işbirliği yapılması, faaliyetlerin geçerliliği ve işlemlerin doğruluğu konusunda yönetim yetkililerinden bağımsız bir organın nihai denetim raporu hazırlamasının temin edilmesi şeklindedir. AB Komisyonu'nun sorumluluğunun kapsamı ise; üye ülkelerde kontrol ve yönetim sistemlerinin oluşturulması, yerinde incelemeler yapmak, ilgili üye ülkelerin bu kontrolleri yapmalarını zorunlu kılmak, herhangi bir düzensizlik durumunda yönetim sıkıntısının giderilmesi veya düzensizliğin ortadan kaldırılması için tavsiyeler sunmak veya düzeltici önlemlerin yürürlüğe koyulmasını talep etmek şeklindedir. Ayrıca Komisyon ve üye ülkelerin, program ve kontrol mekanizmalarının eşgüdümünün sağlanması ve değişik kontrol faaliyetlerinin sonuçlarının değerlendirilmesi amacıyla düzenli toplantıları gerekmektedir.

Bir üye ülkenin yükümlülüklerini yerine getirmemesi veya mali düzensizlik hallerinde Komisyon üye ülkelere konu hakkında yorumlarını sunmasını talep edebilir, üye ülkenin durumu düzeltilmemesi ve uzlaşma toplantılarının başarısızlıkla sonuçlanması halinde ise desteği kısmen veya tamamen azaltılabilir veya askıya alınabilir (Sülün 2005).

4. GENİŞLEYEN AB'DE BÖLGESEL POLİTİKA SORUNLARI VE BÖLGESEL POLİTİKA UYGULAMALARININ ETKİLERİ

4.1 Genel Olarak

Fransa, Almanya, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg'un 1957 yılında imzaladığı Roma Antlaşması'yla temelleri atılan Avrupa Birliği'nde, yeni üye ülkelerin katılımıyla AB'de mevcut olan bölgeler arası farklılıklar daha da belirginleşmiş ve hali hazırda bölgesel politikanın önemi artmıştır. 1973 yılından başlayarak Toplulukta üye ülke sayısının kademeli olarak 15'e çıkması, Topluluğu alan ve nüfus olarak genişletip, Topluluk ekonomisinde önemli bir canlanma yaratırken, giderek artan oranda heterojen bir yapının oluşmasına neden olmuştur (Loughlin 1997, McCormick 1999). DPT kaynaklarına göre 1973'deki ilk genişlemeden sonra Topluluğun en geri kalmış ülkesi İrlanda iken 1981'de Yunanistan, 1986'da ise Portekiz Topluluğun en fakir ülkesi konumuna yerleşmişler ve AB genelinde geri kalmış bölgelerin oranı da artmıştır (Anonim 1995, Loughlin 1997, Karluk 2005).

Topluluğa katılan yeni üyeler, ekonomik gelişmişlik düzeyi açısından önemli farklılıkları yansıtmaktaydı. 1981'de Yunanistan'ın, 1986'da İspanya ve Portekiz'in AT'ye kabul edilmeleri önemli sosyo-ekonomik sorunları da beraberinde getirmiştir. Yunanistan, İspanya ve Portekiz sanayileşmiş AT ülkelerinin aksine tarım ülkesi konumundaydılar (Aktar 2002). Eurostat verilerine göre, tarım sektöründe istihdam edilen işgücüne bakıldığında, AB ortalaması %5.3 iken, bu oran Yunanistan için %20.4 ve Portekiz için %11.5 idi (Anonim, 2002). Bunların yanı sıra özellikle İrlanda, Yunanistan, Portekiz ve İspanya, kendi içlerinde de çok büyük bölgesel gelişme farklılıkları barındırmaktaydılar (Aktar 2002). Bu bağlamda söz konusu ülkeleri Topluluğun diğer ülkeleri ile uyumlaştırmak amacıyla yeni yapısal fonlar kurmak ve bölgesel gelişme farklarını en aza indirecek projeler hazırlama gereği ortaya çıkmıştır. Bu nedenle 1987 yılının AB Bölgesel Politikasının temellerinin atılmasında rasgele seçilmiş bir yıl olmadığı ve Topluluğun içinde bulunduğu bu konjonktür nedeniyle 1987 yılında Avrupa Tek Senedi ile AB Bölgesel Politikasının temellerinin atıldığı yukarıda anlatılmıştı.

AB'nin Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri (MDAÜ)'ni kapsayan genişleme sürecinde

MDAÜ'ler ile diğer yeni üyelerin üyelikleri ise AB Bölgesel Politikasının yeniden değerlendirilmesini ve yeni koşullara göre uyarlanmasını gerektirmiştir (Aktar 2002). MDAÜ'lerin AB-15 ülkelerine uyumunu sağlamak ve katılım hazırlıklarını hızlandırmak ve kolaylaştırmak için 2000-2006 döneminde MDAÜ'lerin katılıma kadar kullanacakları üç değişik katılım öncesi araç kabul edilmiştir:

- SAPARD; Tarım ve Kırsal Kalkınma için Özel Katılım Programı (yılda 520 milyon Euro),
- PHARE; Kurumsal kapasite, Topluluk programlarının geliştirilmesi, bölgesel ve sosyal kalkınma ve sınai yeniden yapılanma/KOBİ gelişimi için (yılda 1.560 milyon Euro),
- ISPA; Katılım Öncesi Yapısal Politika Aracı (yılda 1.040 milyon Euro).

Yeni üyelerin ekonomik yapılarının son üyelerden önemli ölçüde farklı olması nedeniyle AB'nin yapısı köklü bir değişikliğe uğramıştır. Şöyle ki; İKV kaynaklarına göre Birliğe 100 milyon kişi eklenmiştir ve bu ülkelerin çoğu AB standartlarına göre az gelişmiştir. Bu ülkelerin katılımıyla AB'de GSYİH %14 düşmüştür (Anonim 2005). Tarım bu ülkelerde önemli yer tutmaktadır ancak tarımsal üretimdeki verimlilik görece olarak düşüktür ve tarım sektörüne girdi temin eden sanayilerle birlikte gıda işleme sanayii de yeterince etkin değildir, işsizlik ve yoksullaşma ile birlikte, piyasa ekonomisine geçiş henüz tam anlamıyla sağlanamamıştır, altyapı yetersizlikleri işletme faaliyetlerine zarar vermektedir, çevresel durum AB standartlarının çok gerisindedir (Sülün 2005).

Bu ülkeler AB'nin iki politikasından destek almaya ehil olmuşlardır: Ortak Tarım Politikası ve Bölgesel Politika. Her iki politikanın uygulanması konusunda AB bütçesi üzerindeki baskı, fonlardan eskiden yararlanan üyeler için fonların azaltılması veya AB bütçesine katkıların yükseltilmesi (özellikle büyük net katkı sağlayanlardan, örneğin Almanya) gibi hassas konular bu süreçte gündeme gelmiştir (Sülün 2005). Genel olarak yeni üye devletlerin katılımlarında AB Bölgesel Politika bütçesi arttırılmış ve destek alan bölgeler yeniden belirlenmiştir. Bu kapsamda 2000-2006 dönemi için yapısal fonlara yaklaşık 220 milyar Euro, Uyum Fonuna da 21 milyar Euro kaynak aktarılmıştır

(Aktar 2002). Bu ülkelerin AB'ye üye olarak kabul edilmelerinin ve gelecekte yeni ülkelerin olası üyeliklerinin AB Bölgesel Politikası'na getirdiği/getirmesi muhtemel zorluklar 2 başlık altında incelenebilir: birinci olarak “MDAÜ’lerin üyeliklerinin AB bütçesinde yarattığı sorunlar ve çözüm çabaları” ve ikinci olarak “ileri dönemlerde AB’nin genişlemesiyle bölgesel politika çerçevesinde yaşanabilecek zorluklar”.

4.2 MDAÜ’lerin üyeliklerinin AB bütçesinde yarattığı sorunlar ve çözüm çabaları

1990'lı yılların başında komünist rejimin çökmüş olduğu bir çok Merkezi ve Doğu Avrupa ülkesinin ekonomik düşüşü ve bu ülkelerin AB'ye hızlıca dahil edilmeleri kararı AB bütçesinin bu durumu mali olarak nasıl karşılayacağı hususunu gündeme getirmiştir. Bu soruya cevap olarak ise OTP ve yapısal fonlar verilmiştir.

Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin hemen hemen bütün bölgelerinin en yüksek oranda teşvik almaya ehil bölgeler olması, yapısal fonlar üzerinde en büyük zorluğu getirmiştir. Bu bloğun en refah ülkeleri olan Polonya ve Çek Cumhuriyeti'nde bile tüm bölgeler otomatik olarak Hedef 1 için ehil olmuşlardır. Öte yandan OTP üzerinde oluşan diğer bir zorluk ise Polonya ve Macaristan gibi ülkelerin geniş çapta tarım ürünleri üreticisi olmaları ve tahıl ile süt ürünleri gibi AB'nin teşvik verdiği ürün tiplerinde uzmanlaşmış ülkeler olmasıdır (Sülün 2005).

İlk başlarda AB'nin genişleme bütçesinin getirdiği yükü AB bütçesinin karşılayamayacağı düşünülmüştür. Bu düşünceler karşısında, Çizelge 4.1'de de görüleceği üzere 1999 Mart'ta Berlin Zirvesi'nde devlet başkanları 2000-2006 bütçesini programlarken maddi yükün yayılması şeklinde karar almışlardır (Karluk 2005).

Çizelge 4.1 AB'nin 2000-2006 genel bütçe taahhütleri (1999 Fiyatları ile Milyar Euro) (Sülün 2005)

ALANLAR	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AB 15 - Yapısal Fonlar ve Uyum Fonları	32.045	31.455	30.865	30.285	29.285	29.595	29.595
AB 15 - Tarım Politikası	40.920	42.800	43.900	43.770	42.760	41.930	41.660
AB 15- Diğer İç Politikalar	5.900	5.950	6.000	6.050	6.100	6.150	6.200
AB 15- Dış Politikalar	4.550	4.560	4.570	4.580	4.590	4.600	4.610
İdari ve rezervler	5.460	5.500	5.350	5.200	5.300	5.400	5.500
Katılım Öncesi Yardımlar: Yapısal Fonlar	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040
Katılım Öncesi Yardımlar: Diğer	2.080	2.080	2.080	2.080	2.080	2.080	2.080
Katılım Sonrası Yardımlar: Yapısal Fonlar	-	-	3.750	5.830	7.920	10.000	12.080
Katılım Sonrası Yardımlar: Diğer	-	-	2.700	3.200	3.700	4.200	4.700
TOPLAM BÜTÇE TAAHHÜTLERİ	91.995	93.385	100.255	102.035	103.085	104.995	107.040

Üye ülkelere tahsis edilen fonlar ise üyelerin bekledikleri miktardan daha az olmuş ve daha uzun bir süre içine yayılmıştır (Çizelge 4.2).

Çizelge 4.2 2000-2006 yılları arasında üye devletlere tahsis edilen fonlar (1999 fiyatları ile, milyar Euro) (Karluk 2005)

Üye Ülke	Hedef 1	Geçiş Yardımları (Önceki Hedef 1 Bölgeleri)	Hedef 2	Geçiş Yardımları (Önceki Hedef 2 Bölgeleri)	Hedef 3	Bahçılık Enstrümanı (FIFG) (Hedef dışındaki Bölgeler)	Toplam
Belçika	0	625	368	65	737	34	1 829
Danimarka	0	0	156	27	365	197	745
Almanya	19 229	729	2 984	526	4 581	107	28 156
Yunanistan	20 961	0	0	0	0	0	20 961
İspanya	37 744	352	2 553	98	2 140	200	43 087
Fransa	3 254	551	5 437	613	4 540	225	14 620
İrlanda*	1 315	1 773	0	0	0	0	3 088
İtalya	21 935	187	2 145	377	3 744	96	28 484
Lüksemburg	0	0	34	6	38	0	78
Hollanda	0	123	676	119	1 686	31	2 635
Avusturya	261	0	578	102	528	4	1 473
Portekiz	16 124	2 905	0	0	0	0	19 029
Finlandiya	913	0	459	30	403	31	1 836
İsveç**	722	0	354	52	720	60	1 908
Birleşik Krallık	5 085	1 166	3 989	706	4 568	121	15 635
AB-15	127 543	8 411	19 733	2 721	24 050	1 106	183 564
*PEACE (2000-2004) dahil.							
**İsveç'in kıyı bölgeleri için verilen özel yardım dahil.							

15 üyeli AB'nin yapısal fonları 2000 yılında 32.045 milyar ECU'den 2006 yılında 29.170 milyar ECU'ye indirilmiştir. Avrupa Komisyonu'nun "yavaş iniş" yapmak için almış olduğu tüm önlemlere rağmen 15 AB ülkesinin yapısal fon ve OTP bütçesinde

meydana gelen kesintilerinin etkileri oldukça problemlidir (Sülün 2005).

İKV kaynaklarına göre, Gündem 2000 tekliflerinde, AB içinde genişleme sonucu ortaya çıkan farklılıkları azaltmak için, Komisyon bir yandan 89-99 yapısal fonlar sisteminin ana hatlarını korumaya çalışırken (programlama, ortaklık, vb.) diğer yandan 15 AB ülkesinin harcamalarını kesmeye çalışmış ve kaynakların az gelişmiş bölgelerde ve özellikle yeni üye ülkelerde yoğunlaştırılması hususunda görüş birliğine varılmıştır (Anonim 2005). Bu yoğunlaştırma sonucunda Güney Doğu Avrupa'da GDP oranları belirgin şekilde yükselmiştir. Örneğin 2004'te Romanya %8.4 artış ile ilk sıradadır (Sergi and Qerimi 2005).

Görüş birliği sonucunda başlıca iki büyük önlem alınmıştır (Sülün 2005):

4.2.1 Teşvik almaya hak kazanan bölgelerin azaltılması

1994-1999 bütçe programı dönemindeki öncelikli 6 hedef 2000-2006 dönemi içerisinde 3 hedefe indirilmiştir (Karluk 2005). 2000-2006 döneminde yapılan tanımlamaya göre, Hedef 1 alanları (geri kalmış bölgeler) eski Hedef 1 tanımındaki gibi kişi başı GSYİH'nin AB ortalamasının %75'inin altında olduğu bölgelerdir (Karluk 2005). Ancak daha önce Hedef 6'da (nüfus yoğunluğunun düşük olduğu bölgeler) yer alan İsveç ile Finlandiya ile Kanarya adaları, Asor adası ve Fransız deniz aşırı departmanları gibi bölgeler Hedef 1 statüsüne geçirilmiştir.

Geçiş desteği için ehil olan bölgeler; 1994-1999 döneminde Hedef 1 yardımı almış ancak 2000-2006 dönemi içinde bu yardımın yavaşça azaldığı bölgelerdir (Karluk 2005). Örnek olarak İrlanda'nın geniş alanları, Kuzey İrlanda'nın tamamı ve İskoçya'nın dağlık bölgeleri ve adaları artık bu yardım için ehil değil iken, İngiltere'nin Güney Yorkshire ve Galler bölgesinin bazı alanları ile Güney-Batı bölgesi 2000-2006 yılları arasında Hedef 1 için ehil olmuştur. Geçiş destekleri, Hedef 1 olma statülerini yitirecek olan bölgelerin "yavaş iniş" sağlanması için verilmektedir. Ayrıca, İsveç'in kıyı alanlarına verilen teşvikler de birer geçiş desteği aracıdır.

Hedef 1 tanımında yapılan değişiklikler ile 2000-2006 döneminde Hedef 1'e ehil olan AB nüfusu oranı azaltılmıştır. Hedef 2'de de benzer bir durum söz konusudur; bu hedef için ehil olan nüfus oranı %25'ten %18'e indirilmiştir (Karluk 2005). Yeni Hedef 2

(yapısal kriz yaşayan bölgelerin ekonomik ve sosyal dönüşümü), eski Hedef 2 (endüstriyel gerileme) ile 5b (kırsal alanları) ve dezavantajlı kentsel alanlar ile balıkçı topluluklarını kapsamaktadır (Karluk 2005). Yeni Hedef 3 (insan kaynakları), eski Avrupa Sosyal Fonu hedefleri olan Hedef 3 ve 4'ü kapsamaktadır (Hedef 1 ve 2'nin kapsamadığı bölgelerde uygulanır) (Karluk 2005). Geçiş desteği gibi bir güvenlik önleminin olmasına rağmen, açıkça görülmektedir ki 1994-1999 döneminde yapısal fonlardan faydalanan bölgelerin çoğunluğu 2000-2006 döneminde bu yardımı kaybetmiştir.

4.2.2 15 AB ülkesinin "Topluluk Girişimleri"nin azaltılması

Her ne kadar Gündem 2000 reformları, bürokrasinin basitleştirilmesi, ticaret birliklerinin kurulması ve gönüllü organizasyonlar gibi partner ilişkilerinin daha çok olması için yerel ve bölgesel düzeyde bir araç olarak kullanılsa da, bütçedeki ve seçilebilir (ehil) bölgelerdeki kesintiler bu tablonun en önemli şekillerini oluşturmaktadır. Bu tedbirler, AB'nin doğu genişlemesinin taleplerini karşılayabilecek kaynakların serbestleştirilmesine olan ihtiyaç nedeniyle oluşturulmuştur.

Topluluk girişimlerinde radikal bir kesinti ile 13 olan girişim sayısı 3'e indirilmiş ve yapısal fon bütçesindeki Topluluk girişimi payı 1994-1999 döneminde %9 iken bu oran 2000-2006 döneminde %5'e indirilmiştir (Karluk 2005).

4.3 İleri dönemlerde AB'nin genişlemesiyle bölgesel politika çerçevesinde yaşanabilecek zorluklar

Yukarıda anlatılanlardan da anlaşılacağı üzere yapısal fonlar, sadece AB'nin genişlemesinden doğan bölgesel etkilerle değil, ortak pazarın kalıcı etkileri ile parasal birliğe henüz ekonomik yaklaşmayı sağlayamamış olan yeni üye ülke ekonomilerinin yaşayacağı zorluklarla da mücadele etmek durumunda kalacaktır.

AB'nin genişlemesiyle bölgesel politika çerçevesinde yaşanabilecek zorluklar şöyle özetlenebilir:

- Gelişmiş ülkelerdeki Hedef 1 bölgeleri artık fonlardan, hatta geçiş desteğinden bile faydalanamayacak ve böylece bu ülkelerin bölgeselleşme üzerindeki ilgisi

azalabilecektir.

- Yeni Hedef 1 bölgelerinin katılımıyla söz konusu bölgelerin sayısının artması Komisyonun idari hizmetme kapasitesini ciddi şekilde zorlayabilecektir.
- Yeni üyelerin tüm bölgelerinde yeterli ve güvenilir planlama, programlama, uygulama, destekleme yapılarının elverişli olmaması ya da hiç olmaması yapısal fonların uygun şekilde harcanmasını tehlikeye sokabilecektir.
- Bölgeselleşme, yapısal fonlara ayrılan miktarın hızla arttığı bir dönemde gündeme gelmiştir. Günümüzde ise, fonların ve yararlanacak bölgelerin azaltılması gündemdedir.

4.4 AB Bölgesel Politikası Uygulamalarında Başarılı ve Daha Az Başarılı Uygulamalar

4.4.1 Başarı örnekleri (Sigoules, Portekiz, Doğu Almanya, İspanya vb.)

4.4.1.1 Fransa, Sigoules'te bir iş merkezinin kurulması

Fransa'da, Dordogne bölgesinde küçük bir belediye olan Sigoules'in nüfusu 700'den azdır. Belediye Başkanı, köyden dışarıya nüfus göçünü durdurmak amacıyla, yerel meslek sahipleri için çalışma mekanı ve ortak idari hizmetler (örneğin bir telefon santrali, bir muhasebe servisi, bir toplantı odası, vs.) sağlayacak bir iş merkezi kurmaya karar vermiştir. Bergerac Ticaret ve Sanayi Odası, Dordogne Esnaf Odası ve KOBİ İşverenleri Federasyonu'nun desteğiyle, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ABKF)'ndan merkezin kurulması için projeye bir hibe sağlanmıştır. Bugün, iş merkezinde, 25 kişi çalıştıran 10 şirket ile 960 metrekare büyüklüğünde atölyeler vardır. Ayrıca, iş merkezi yeni sinerjiler yaratmıştır: farklı şirketler, bir araya gelerek, kamusal ve özel ihalelerde müşterek teklifler vermektedir (Sülün 2005).

4.4.1.2 Portekiz, kesintisiz su mucizesi

Algarve plajları, Portekiz'in en turistik beldelerinden biri olup, aynı zamanda yazın en kurak olan bölgelerden biridir. Su taleplerini karşılamak ve toprağın tuzlaşmasına çare bulmak için, Doğu Algarve'de yedi belediye, yüzey suyunu bölgeye kanalizasyonla almak için,

devletle beraber "Aguas do Sotavento Algarvio" isimli bir şirket kurmuştur. Mevcut bir barajın yanına yeni bir baraj kurulmuş ve her iki tarafta suyu aynı düzeyde tutmak için bu barajlar birbirine bağlanmıştır. İki barajdan öteye doğru giden daha büyük bir besleme kanalı da inşa edilmiştir. Şimdi, su bir arıtma istasyonuna gitmekte ve oradan muhtelif belediye rezervuarlarına dağıtılmaktadır. Proje için, ABKF'den ve 1995'ten bu yana Uyum Fonu'ndan bir hibe sağlanmıştır (Sülün 2005).

4.4.1.3 Doğu Almanya, bir eğitim merkezinin modernize edilmesi

Doğu Almanya'da, eğitim programlarını denetleyen Dresden Ticaret ve Sanayi Odası, kurslarının güncel olmadığını fark etmiş ve bunun işsizlik riskini arttırdığı kanısına varmıştır. Oda, bölgede tam anlamıyla modern bir eğitim merkezi sağlamak ve maliyetleri asgari düzeyde tutmak için, eski bir eğitim yerini yenilemek ve çağdaş bir eğitim programı ve sertifikasyon sınavları oluşturmak amacıyla, Münih Ticaret ve Sanayi Odası ile işbirliğine gitmiştir. AB katkısıyla beraber, bu ortaklık, sanayi ve ticaret sektörlerinde 1000 eğitim yeri için piyasada en ileri eğitim teknolojisini getirmiştir (Sülün 2005).

4.4.1.4 Almanya-Avusturya, bisiklet yolu haritalama projesi

Almanya ve Avusturya'nın Bavyera ve Tirol bölgeleri, küçük ölçekli yerel turizmi geliştirmek amacıyla sınır ötesi bisiklet tatillerini kolaylaştırmaya karar vermişlerdir. Reklam kampanyalarının yanısıra, tüm sınır bölgesi için bisiklet yollarının ortak bir haritasını yapmış, yerel turist bilgi hizmetleri sağlamış ve bisiklet kiralama merkezleri kurmuşlardır. Interreg'in desteğiyle, proje, turizm sektöründe istihdam yaratarak yerel istihdamı geliştirmektedir (Sülün 2005).

4.4.1.5 İngiltere, "CREATE": Uzun süreli işsizlere yönelik eğitim ve istihdam olanığı

İngiltere'de, Liverpool şehrinin bir semtinde kurulan "Create", insanları tekrar çalışma hayatına döndürmeyi ve çevreye faydalı olmayı amaçlayan bir topluluk değerlendirme ve eğitim işletmesidir. Eğitim verilen kişiler, buzdolaplarını, fırınları ve çamaşır makinelerini onarmayı öğrenmiştir. Bu aletler makul fiyatlardan satılmaktadır. Üç aylık bir eğitim süresinden sonra, eğitim alan kişiler, edindikleri becerileri gerçek bir çalışma

ortamında uygulamaya koymaktadır. Orada, yaptıkları çalışma karşılığında ücret almakta ve işverenlerin eleman alırken aradıkları türden deneyim kazanmaktadırlar.

CREATE, özel sektöre yönelik iş bilgisinin, gönüllü sektör deneyiminin ve kamusal yatırımın bir modelidir. Sonuçta, topluluğa makul fiyatlardan ürünler sunulmakta, çöplüklere atılan atık ürünlerin miktarı azaltılmakta ve en önemlisi, yerel halk için eğitim ve gerçek istihdam olanakları yaratılmaktadır. Bu proje, uzun süreli işsizlere yönelik AB Pilot Eylemi çerçevesinde finanse edilmiştir (Sülün 2005).

4.4.1.6 İspanya, Madrid çevre yolu (M40)

İspanya başkentinin etrafında bir çevre yolunun inşa edilmesi, Avrupa'nın en sıkışık şehirlerinden birindeki trafik sorunlarını hafifletmek için gerekli görülmüştür. Bu yol, yerleşim alanlarında trafiğin azaltılmasını, kirlilik ve gürültü seviyelerinin düşürülmesini, yolculuk sürelerinin kısaltılmasını ve yol güvenliğinin arttırılmasını sağlamaktadır. Madrid, ülkenin karayolu şebekesinin merkezinde bulunduğu için, bu çevre yolu, ülkenin başlıca karayolları arasındaki bağlantıyı da kolaylaştırmaktadır (Sülün 2005).

4.4.1.7 Hollanda, Lahey şehrinde uygulanan Urban programı

Topluluk Girişimleri (Leader, Urban, Equal ve Interreg), bireysel bir tema veya coğrafi alan üzerine yoğunlaştıkları için, yerel düzeyde kolay uygulanabilen araçlardır. Başka bir deyişle bu programlar, yerel düzeydeki ilgili kesimlerin doğrudan katılımı olmaksızın uygulanamayan programlardır. Örnek olarak, Hollanda'nın Lahey şehrinde uygulanan Urban programı, şehrin merkezinde, yüksek suç oranlı bir açık alan olan Vermeerveld'in yeniden yaratılmasına olanak vermiştir. Burada yaşayan insanlar, Urban programı yoluyla, bu açık alanı, şimdi sosyal, kültürel ve sportif etkinlikler düzenlenen bir parka dönüştürmüştür. Bu proje, parkla ilgili planların hazırlanmasından parkın daha sonra bakımına kadar her aşamada, yörede yaşayan insanların katılımıyla gerçekleşmiştir.

4.4.1.8 Doğu Belçika, işsizlere yardım etmek için ortaklıklar

Doğu Belçika'da bulunan Liege şehri bir zamanlar bir endüstriyel kömür ve çelik merkeziyken bu sektörün gerilemesi sonucunda, şehirde yüksek oranda bir işsizlik sorunu ortaya çıkmıştır. Buna karşı, yerel aktörler, bir takım yenilikçi ortaklıklar geliştirmiştir. İlk olarak, işsizlerin becerilerini geliştirmek için 1994 yılında bir eğitim merkezi kurulmuştur. Kurs, bir yıl sürmekte ve 6 aylık bir çalışma tecrübesi dönemini içermektedir. Bu girişim, üç ortak tarafından başlatılmıştır: Liege Ticaret ve Sanayi Odası, bir ticaret okulu ve bir bölgesel büro. İkinci olarak, 1995 yılında, Ticaret Odası ve kâr amacı gütmeyen bir dernek tarafından "İşletme İstihdam ve Eğitim Bağlantısı" adıyla ortak bir girişim başlatılmıştır. Bu girişimin amacı, eleman istihdamında ve iş başvurusunda bulunanların profilini işverenlerin gereksinimleriyle uyumlaştırmada KOBİ'lere yardım etmektir. Böylece, Liege şehrindeki farklı yerel aktörler, işsizliğe karşı mücadeleye katılmışlardır (Sülün 2005).

4.4.2 Bölgesel politika uygulamaları her yerde başarılı olamamaktadır: İrlanda ve Yunanistan Karşılaştırması

İrlanda, AB bölgesel politikalarının uygulanması sonucunda son derece olumlu sonuçlar elde etmiş bir ülkedir. Ancak Yunanistan'da bu politikaların neticesinde aynı başarı yakalanamamıştır. İrlanda örneğinden, destekleyici koşulların ve akılcı politikaların başarıya katkıda bulunduğu anlaşılmaktadır. Ancak, aynı olumlu şartlar Yunanistan için söz konusu değildir.

İrlanda örneğindeki destekleyici koşulları aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz:

- Tek pazara hazırlanan Avrupa'ya üretim için bir giriş noktası oluşu ve vergi indirimiyle cazip kılınan bu ülkeye Asya ve Amerika'dan çok uluslu şirketlerin gerçekleştirdiği büyük doğrudan yatırımlar,
- İrlanda'nın Avrupa pazarlarına yakın konumu (İngiltere, Fransa, Almanya),
- Uluslar arası bir dil olan İngilizce'nin varlığı,
- Araştırma ve geliştirme alanındaki hükümet politikaları, altyapı ve eğitilmiş düşük

ücretli sınai işgücü,

- İhracatı desteklemek için İrlanda parasının tedrici devalüasyonu.

4.5 AB Bölgesel Politikasının Etkileri

Kurulduğu yıllarda Topluluğun pek fazla gündeminde yer almayan, ancak sonradan yeni üyelerin katılımı ile öncelik ve önem kazanan Bölgesel Politika, günümüzde Avrupa Birliği bütçesinin yaklaşık üçte birinin aktarıldığı, vazgeçilmez bir politika haline gelmiştir. 1980'li yılların sonlarından itibaren etkin bir şekilde yürütülmeye çalışılan faaliyetlerle ve ayrılan Fonlarla, tüm farklılıklar tamamen ortadan kaldırılamamışsa da belli oranda bir iyileşme sağlanabilmiştir. Özellikle 1988 bütçe reformundan sonra ERDF'nin fonları önemli ölçüde artmıştır (Leonard 1989). Bazı ülkeler, (İrlanda) refah düzeyini yükseltirken, Yunanistan AB'ye katıldıktan sonra bir süre sonra geriye düşmüştür (Karluk 2005). Bu bağlamda Karluk'a (2005) göre "ülkeler arasında azalan farklılıklar mevcutken, bölgelerarası farklılıklar neredeyse aynı kalmıştır".

AB Bölgesel Politikasında istenilen hedeflere ulaşılamamasının en büyük nedeni, görece daha fakir devletlerin Birliğe üye olmasıdır.²¹ Genişlemenin yanı sıra, bölgesel politikanın başarısını etkileyen bir diğer faktör de tüm dünyada yaşanan küreselleşme ve getirdiği rekabet baskılarıdır. Bu nedenle son dönemde rekabet edebilirlik, Uyum Politikasının hedeflerinden biri haline gelmiştir.

Bölgesel politikaların olumlu etkilerine en güzel örnek İrlanda'dır. İrlanda şu anda Birliğin en zengin ülkeleri arasında yer almaktadır. İrlanda kadar olmasa da diğer ülke ve bölgelerde de, belli oranlarda gelir artışları sağlanmıştır.

Çizelge 4.3'te, AB'de en düşük gelire sahip bölgelerden bir kaçının 1988-1998 yılları arasındaki gelir artışları AB bölgesel politikasının etkilerine örnek olarak verilmiştir. Çizelge 4.3'ten, 1988-1998 arasında en fakir bölgelerin bölgesel düzeydeki ortalama kişi başı GSYİH'nın Topluluk ortalamasının %55.1'inden % 61'ine çıktığı, bu bağlamda, yapısal fonların ve Uyum Fonunun, bölgesel farklılıkların azaltılmasında ne kadar etkili olduğu anlaşılmaktadır. Ulusal düzeyde ise, en fakir ülkelerin (Yunanistan, İspanya vb.) kişi başı GSYİH'sı, Topluluk ortalamasının % 67.6'sından %78.8'ine çıkmıştır.

²¹ 2004'deki genişlemenin bunda çok büyük etkisi olmuştur.

Çizelge 4.3 1988-1998 yılları arasında en düşük gelire sahip bölgelerin GSYİH değerleri (AB-15=100) (http://ec.europa.eu/regional_policy/intro/regions5.en.htm, Erişim tarihi: 2008)

1988	GSYİH	1998	GSYİH
Guadeloupe (Fransa)	37.0	Guadeloupe (Fransa)	52.4
Madeira (Portekiz)	39.9	Madeira (Portekiz)	57.5
Açores (Portekiz)	40.8	Açores (Portekiz)	52.0
La Reunion (Fransa)	43.0	La Reunion (Fransa)	50.0
Voreio Aigaio (Yunanistan)	44.5	Voreio Aigaio (Yunanistan)	60.8
Dykiti Ellada (Yunanistan)	48.2	Dykiti Ellada (Yunanistan)	52.6
Guyane (Fransa)	49.4	Guyane (Fransa)	53.4
Extremadura (İspanya)	49.8	Extremadura (İspanya)	50.2
Norte (Portekiz)	51.4	Norte (Portekiz)	65.0
Anatoliki M.(Yunanistan)	52.2	Anatoliki M.(Yunanistan)	55.4
Thessalia (Yunanistan)	53.8	Thessalia (Yunanistan)	57.4
1988 Ortalaması	55.1	1998 Ortalaması	61.0

Fakir ülkelerin geri kalmış bölgelerinde yaşanan bu ekonomik iyileşmelere rağmen, refah düzeyi daha iyi durumda olan ülkelerdeki bölgesel farklılıklar azaltılamamıştır (Armstrong 1990). Bunun yanı sıra, işsizlik oranlarında istenilen başarı yakalanamamış, kalkınmış bölgelerde %4 civarında olan işsizlik oranı, kötü durumdaki bölgelerde 1987-1997 arasında %20'den %24'e yükselmiştir. Fiziksel alt yapıdaki olumlu gelişmelere rağmen, eğitim, hayat-boyu eğitim, bilişim toplumu, araştırma ve teknolojik yenilikler, fırsat eşitliği gibi konularda dengesizlikler hala devam etmektedir (Armstrong 1990).

Komisyonun 12 Temmuz 2006'da Uyum Politikasına ilişkin yayınladığı 4. İlerleme Raporunda, genişlemenin ve yürütülmekte olan politikaların etkileri değerlendirilmiştir. Raporda, 2000-2004 arasında, 25 üyeli Birliğin ortalama yıllık GSYİH'daki artışının %1.5 oranında gerçekleştiği, yeni üyelerin AB-15'den daha hızlı bir büyüme yakaladıkları belirtilmekte olup, 2004 yılında AB-15'lerdeki istihdam oranının %64.7 iken, yeni AB-10'da bu oranın % 56 (AB-25 ortalaması %63.3) olduğu, Lizbon Stratejisi ile belirlenen hedefe göre, istihdam oranının 2010'da % 70

olması gerektiği, bunun için de AB-27'de toplam 24 milyon yeni iş alanının yaratılması gerektiği belirtilmektedir.

Avrupa Komisyonunun 2007 Uyum Raporunda, ulusal düzeyde Uyum Politikasından en fazla yararlanan ülkelerin başında, Yunanistan, Portekiz, İspanya ve İrlanda'nın geldiği belirtilmektedir.

Yeni üyeler için ise durum biraz daha farklı olmakla birlikte, bölgesel politikanın etkileri şimdiden görülmeye başlanmıştır. Ancak, bu ülkelerin GSYİH'sının AB ortalamasının % 75'ine ulaşmasının, yaklaşık 15 yılı bulacağı tahmin edilmektedir. AB'nin 2007-2013 Bölgesel Politikasına ilişkin resmi kaynaklarına göre 2007-2013 dönemi için yapılan tahminlere göre Uyum Politikası, Yeni AB-12'lerin GSYİH'sında yıllık %6'lık bir artış sağlayacak ve yaklaşık 2 milyon yeni iş alanı yaratılacaktır (Anonim 2008).

Sonuç olarak tüm bu gelişmelere rağmen; sosyal ve ekonomik eşitsizlikler ve dengesizlikler, Birlik bünyesinde devam etmektedir. Az gelişmiş bölgelerin ekonomik canlanma dönemlerinde görece olarak iyi bir ilerleme gösterdikleri, ekonomik durgunluk dönemlerinde ise bu bölgelerde daha hızlı bir düşüş yaşandığı görülmektedir. Küresel dönüşümler kadar, Birliğin kendi iç dinamikleri ve yaşadığı krizler ile Birliğe yeni katılan üyeler düşünüldüğünde, gelişmiş ve az gelişmiş bölgeler arasındaki farklar devam edecek gibi gözükmektedir. Bu bulgular çerçevesinde bölgesel desteğin hedeflendiği kadar etkin olmadığını iddia etmek mümkündür ancak bölgesel destek olmaksızın AB'nin geleceğinin ne olabileceğinin cevabı da kesinlikle açık değildir (Karluk 2005).

5. TÜRKİYE’NİN AB BÖLGESEL POLİTİKASINA UYUMU

5.1 Türkiye’de Bölgesel Politika Kavramı ve Uygulamaları

5.1.1 Türkiye’de “Bölge” ve “Bölgesel gelişme” kavramları

Bölge kavramı, Türkiye'nin topografya ve iklim koşulları esasına göre geliştirilmiş ve ülke 7 coğrafi bölgeye ayrılmıştır. Avrupa Birliği aday ülkelerle müzakerelerde, ülkelerin kişi başına GSYİH, nüfus büyüklüğü ve nüfus yoğunluğu gibi istatistiki verilere dayalı kriterler çerçevesinde "bölgeler" oluşturmasını talep etmekte olup, bölgesel gelişme projelerinin finansmanında bu verilere ve bölgesel bölünmeye dayanarak hareket etmektedir.

Türkiye'de AB'de uygulanan şekliyle bir bölge tanımı ve hedef bölge tanımlaması olmamakla birlikte, Türkiye'nin tanımladığı anlamda da olsa, bölgesel gelişmişlik farklılıkları önemli boyuttadır. Bu bağlamda bölgeler arasında; kişi başına GSYİH, işsizlik oranı, okuma yazma oranı gibi çeşitli sosyo-ekonomik göstergeler çerçevesinde ciddi ölçüde gelişmişlik farklılıkları söz konusudur. Bölgeler arası gelişmişlik farklılıkları; kaynakların yetersiz dağılımı ve etkin kullanım eksikliği, uygun olmayan topografik yapı, zor iklim koşulları, iç ve dış pazarlara uzaklık, dağınık yerleşim yapısı ve yetersiz yatırım gibi nedenlerden kaynaklanmaktadır. Göç, özellikle metropollerde olmak üzere, gelişmiş bölgelerde; işsizlik, yeni alt yapı yatırımlarına ihtiyaç, kaçak yapılaşma ve çevre gibi birçok sorunu beraberinde getirmektedir.

Ülkemizde bugüne dek bölgesel farklılıkları gidermek amacıyla ekonomik kalkınmaya yönelik üç temel araçtan yararlanılmıştır: Kamu sektörüne yönelik politikalar ve teşvikler, özel sektör teşvikleri ve bölgesel gelişme ve kırsal kalkınma projeleri. Teşviklerin daha etkin olarak uygulanabilmeleri amacıyla “*gelişmiş bölgeler*”, “*kalkınmada öncelikli bölgeler*” ve “*normal bölgeler*” olmak üzere üç ayrı bölge grubu belirlenmiştir. Gelişmişlik düzeyini belirlemede kullanılan bazı ekonomik ve sosyal göstergeler şunlardır: Nüfus, eğitim, sağlık, sanayileşme ve madencilik, ticaret ve finansal gelişmeler, tarımsal gelişme ve modernizasyon, haberleşme ve ulaştırma, sosyal ve kültürel gelişme, vb.

İstanbul ve Kocaeli il sınırları içindeki alan ve Ankara, İzmir, Bursa, Adana ve Antalya

Büyükşehir Belediye sınırları içinde kalan alan “*gelişmiş bölgeler*” olarak kabul edilmektedir. “*Kalkınmada öncelikli yöreler*” ise illerin sosyo-ekonomik gelişmişlik göstergelerine göre Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenmektedir. Gelişmiş ve kalkınmada öncelikli yörelere dışında kalan bölgeler ise “*normal bölgeler*” olarak sınıflandırılmaktadır (Sülün 2005).

Türkiye, bu denli bölgesel gelişmişlik farklılıklarını yaşarken, esasen, sorunun giderilmesine yönelik çalışmalar da yapmış, başta Güney Doğu Anadolu Projesi olmak üzere, bölgesel ve/veya kırsal kalkınma projelerini hazırlamıştır: Güneydoğu Anadolu Projesi, Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi, Doğu Anadolu Projesi, Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı, Çankırı-Çorum Kırsal Kalkınma Projesi, Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi, Bingöl-Muş Kırsal Kalkınma Projesi, Yozgat Kırsal Kalkınma Projesi, Ordu-Giresun Kırsal Kalkınma Projesi gibi. Bu bölgesel ve/veya kırsal kalkınma projelerinin uygulanması, finansman temininde karşılaşılan güçlükler nedeniyle, bugüne kadar istenilen etkinlikte olamamıştır (Sülün 2005).

5.1.2 Bölgesel politika alanında idari yapılanma

Türkiye’de bölgesel politika konusunda şu ana kadar daha çok merkezîyetçi bir yaklaşım hakim olmuştur. Merkezi idare bakanlıklardan ve belirli amaçlarla kurulmuş bulunan Genel Müdürlükler ve diğer birimlerden oluşmaktadır. Merkezi idarede **Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)** bölgesel politika konusuyla doğrudan ilgilidir. Başbakana bağlı olan DPT Müsteşarlığı, Türkiye’nin ekonomik kalkınması için uzun vadeli planlar ve yıllık programlar hazırlayarak bu plan ve programların ülke genelinde uygulanmasından ve yürütülmesinin denetiminden sorumludur.²² Ayrıca Türkiye-AB Mali İşbirliği kapsamında yürütülen bölgesel gelişme ve sınır ötesi işbirliği programları çerçevesinde, bölgeler arası ve merkezde yer alan kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyon sağlanması amacıyla, DPT Müsteşarlığı Bölgesel Kalkınma ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü bünyesinde “Avrupa Birliği Bölgesel Programlar Dairesi Başkanlığı” kurulmuştur. Şekil 5.1’de Bölgesel Kalkınma ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü’nün teşkilat şeması gösterilmektedir.

²² 1960 Anayasası ile kurulan DPT 1963 yılında başlayan merkezî planlamaya dayalı ekonomik kalkınma modelinin tespiti, koordinasyonu ve uygulanması ile gözetimini sağlayan bir işleve sahiptir.



Şekil 5.1 Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü'nün teşkilat yapısı (<http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/politika/uygulama.pdf>, s. 6, Erişim tarihi: 21.08.2008 internet adresinden değiştirilerek alınmıştır.)

Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (**KOSGEB**); küçük ve orta ölçekli sanayi işletmelerinin teknolojik yeniliklere çabuk uyumlarını sağlamak, rekabet güçlerini yükseltmek ve ekonomiye katkılarını ve etkinliklerini arttırmak amacıyla 3624 sayılı Kanun'la 20 Nisan 1990 tarihinde kurulmuştur.²³ KOSGEB tarafından bölgesel kalkınma hizmetleri, kalkınmada öncelikli yörelerde potansiyel girişimcilere yatırım yönlendirme, ön proje ve fizibilite hazırlama, duran ve yarım kalmış yatırımlara çözüm üretme gibi konularda danışmanlık hizmeti verilmektedir. Ayrıca yeni istihdam alanlarının oluşmasına katkıda bulunmak, işsizlik sorununa çözüm önerileri geliştirmek ve uygulamak, kalkınmada öncelikli yörelerde yaşayanların gelir seviyelerini yükselterek kalkınmalarını sağlamak, eğitim ve danışmanlık vb. hizmetler vererek yeni girişimcilerin iş kurmalarını teşvik etmek de KOSGEB'in görev tanımı içerisinde yer almaktadır. Ayrıca bölgesel gelişmeyi sağlamak üzere küçük ve orta ölçekli işletmelerin ve yatırımcıların desteklenmesi için 1998 yılında KOSGEB bünyesinde **Bölgesel Kalkınma Enstitüsü** kurulmuştur. Bu enstitü, ülkemizdeki bölgeler arası farklılıkların en aza indirilmesi, işletmelerin bölgesel ve sektörel bazda ulusal ve uluslararası faaliyetlerinin arttırılması ve kalkınmanın bölgelere dengeli bir şekilde yansıtılması yönünde programların geliştirilmesi görevini üstlenmiştir. Bölgesel Kalkınma Enstitüsü yukarıda belirtilen faaliyetlerini birinci hedef bölgeleri olan Doğu, Güney Doğu, Doğu Karadeniz, Orta Anadolu ile Batı Karadeniz

²³ Tüzel kişiliğe sahip olan **KOSGEB**, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'na bağlı bir kamu kuruluşu olup, bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabidir.

bölgelerine yönlendirmiştir.

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile **Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı** da bölgesel politikada etkinlikleri olan diğer kurumlardır. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı bölgesel planların bir alt ölçeği olan çevre düzeni planlamasından (territorial plan) sorumludur. Türkiye'nin temel ulaşım ve çevre altyapı yatırımlarını gerçekleştirmekten sorumlu kuruluş olan **Karayolları ve İller Bankası Genel Müdürlükleri** de bu bakanlığın bağlı ve ilgili kuruluşları olarak bu görevlerini yerine getirilmesine katkıda bulunmaktadır.

Bölgesel gelişme sürecinde yerel düzeyde faaliyet gösteren diğer aktörler, **il özel idareleri, belediyeler ve muhtarlıklardır**. Söz konusu kurumlar, seçimle işbaşına gelen ve yerel düzeydeki hizmetlerin yerine getirilmesinden sorumlu birimlerdir.

İl Özel İdareleri; merkezi hükümetin yetki ve sorumluluğuna sahip olup, vali, illerde devleti temsil etmektedir. Nüfusu 2000'den fazla olan yerler ile il ve ilçe merkezlerinde kurulan belediyelerin karar organları, belediye meclisi ve belediye başkanı uygulamadan sorumludur. Köylerde yönetimden muhtarlar sorumludur. Köy yönetiminin çok sınırlı yetki ve bütçesi olduğundan daha çok il idaresine ve merkezi hükümete tabidir. Yerel yönetimlerin bu kapsamdaki görevleri şunlardır: Bölgesel gelişmeye ilişkin faaliyetlerin planlanması ve uygulanması, bölgesel bazda girişimcilik faaliyetlerinde liderlik rolü, kalkınma plan ve programları için merkezi idareye (DPT) gerekli bilginin sağlanması.

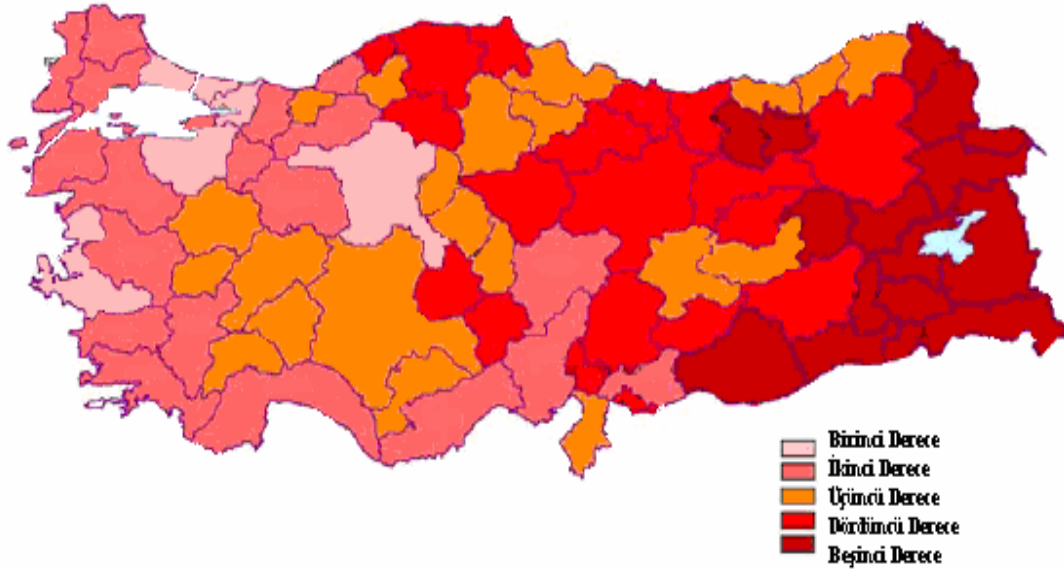
Bölgesel politika ile ilgili doğrudan veya dolaylı olarak görev yapan diğer kuruluşlar; **Çevre ve Orman Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Turizm Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü, İller Bankası, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, GAP İdaresi Başkanlığı, Kalkınma Bankası ve Halkbank'tır** .

5.1.3 Türkiye'de bölgeler arası dengesizlikler

Ülkemizde bölgeler arasında; kişi başına düşen GSYİH, işsizlik oranı, okuma yazma oranı gibi sosyo-ekonomik göstergeler bakımından ciddi gelişmişlik farklılıkları gözlemlenmektedir (Aydın 2002). Bu farklılıklar kaynakların yetersiz dağılımı ve etkin

kullanım eksikliği, uygun olmayan topografik yapı, zor iklim koşulları, iç ve dış pazarlara uzaklık, dağınık yerleşim yapısı ve yetersiz yatırım gibi sebeplerden kaynaklanmaktadır (Aydın 2002). Bu bağlamda, bölgesel farklılıkların başlıca sebepleri, geri kalan bölgelerde nüfus artış hızının yüksek oluşu, eğitim seviyesinin düşüklüğü ve bölgeler arası göç olarak sıralanabilir.

Şekil 5.2’de, DPT’nin hazırladığı "İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması Çalışması” kapsamında, mevcut coğrafi bölgeler tanımları çerçevesinde yapılan sıralama sonuçları gösterilmiştir. Bu sıralamada Marmara Bölgesi, sosyo-ekonomik gelişmişlik seviyesinde ülke genelinde yer alan 7 bölge içerisinde ilk sırada yer almıştır (Anonim 2003). Bölgenin sosyo-ekonomik gelişmişliğinin temel belirleyeni, ülkenin en önemli kutbu olan İstanbul’un, mevcut durumda da bu özelliğini sürdürmesidir. Sanayi ve ticari faaliyetler İstanbul’dan zamanla tüm bölgeye yayılarak, Marmara’yı, ülkenin en dinamik gelişme odağı ve çekim bölgesi yapmıştır.



Şekil 5.2 DPT’nin "İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması Çalışması” kapsamında bölge sıralaması (Anonim 2003, değiştirilerek alınmıştır.)

DPT’nin söz konusu araştırmasına göre, Marmara’dan sonra ülkenin en gelişmiş bölgesi olan Ege Bölgesi’nde de, Marmara’da gözlenen mekansal gelişme eğilimleri görülmektedir. Gelişme faaliyetleri, bölgenin gelişme merkezi olan İzmir’den tüm bölgeye yayılmıştır. Ana ekonomik faaliyetler tarım, tarıma dayalı sanayiler ve özellikle

1980'li yıllar sonrasında gelişen turizmdir.

Araştırma sonuçlarına göre, Ege Bölgesi ile üçüncü sırada yer alan İç Anadolu Bölgesi genel olarak benzer sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyine sahiptir. İç Anadolu Bölgesi'nde de başta tahıl üretimi olmak üzere, tarımsal faaliyetler önemli yere sahiptir. Bununla birlikte hızlı bir gelişme sürecine giren Konya, Eskişehir ve Kayseri gibi yeni sanayi odaklarıyla, bölgede sınai faaliyetler de yaygınlaşmaya başlamıştır. Bölgenin ticaret merkezi konumundaki Başkent Ankara da, İç Anadolu Bölgesi'nin ekonomik ve sosyal tüm göstergelerini yükseltmektedir. İstanbul, İzmir ve Ankara buldukları bölgelerin hem çekim, hem de yayılma merkezleri statüsünde iken, aynı zamanda ülkenin en büyük metropol özelliği kazanmış illeridir.

İç Anadolu Bölgesi'ni, dördüncü sırada yer alan Akdeniz Bölgesi izlemektedir. Akdeniz Bölgesi'nde; tarım, sanayi ve hizmetler sektörleri hızlı bir gelişme süreci içerisinde. Tarımda sanayi bitkileri üretiminde uzmanlaşmış Çukurova ve tüm bölgede seracılık faaliyetleri önemli yer tutmaktadır. Sanayide de demir-çelik ve petro-kimya gibi sanayi dalları bölge ekonomisinde önemli bir yere sahiptir. Bölgede yer alan uluslararası limanlar ve serbest bölgeler, ticari faaliyetlerin gelişmesine önemli katkı sağlamıştır. Ayrıca, hızla gelişen turizm faaliyetleri, bölgenin ekonomik yapısını çeşitlendirmiştir.

Sosyo-ekonomik gelişmişlik endeks değerleriyle ülke ortalamasının altında kalan bölgeler ise; Karadeniz, Güneydoğu Anadolu ve Doğu Anadolu'dur. Bunlardan Karadeniz Bölgesi, beşinci sırada yer almaktadır. Karadeniz Bölgesi sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi açısından ülke ortalamasına yakın, ancak altında yer almaktadır.

Altıncı ve yedinci sırada yer alan Güneydoğu Anadolu ve Doğu Anadolu Bölgeleri'nin endeks değerleri de, Ege ve İç Anadolu Bölgeleri'nde olduğu gibi araştırma sonuçlarına göre birbirine yakın çıkmıştır. Güneydoğu Anadolu Bölgesi altıncı sırada bulunmaktadır. En son sırada bulunan bölge ise Doğu Anadolu Bölgesi'dir.

DPT'nin sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralaması araştırmasının sonuçlarından da görülebileceği gibi, özellikle Doğu Anadolu, Karadeniz'in dağlık bölgeleri ve Güneydoğu Anadolu'nun bazı yöreleri gelir, istihdam ve refah bakımından Türkiye ortalamasının altında kalmaktadır. Bundan dolayı, her üç bölgemizden de diğer

bölgelere yoğun bir göç yaşanmaktadır. Ancak özellikle bölgede Güneydoğu Anadolu Projesiyle (GAP) birlikte, sulu tarım ve tarıma dayalı sanayilerin göçün yönünü değiştireceği beklenmektedir. Ayrıca, uygulanmakta olan bölgesel gelişme projeleri ile bu bölgelerde seçilecek ve çeşitli yatırımlarla desteklenecek bölgesel gelişme merkezleri, göçün bölge içinde kalmasına katkı sağlayacaktır.

5.1.4 Türkiye’de ulusal bölgesel politika uygulamalarında beş yıllık kalkınma planları

1960'lı yılların başında planlı dönemde bölge planlaması yapma/yaptırma görevi Devlet Planlama Teşkilatı'na verilmiş ve beş yıllık kalkınma planlarında bölgesel planlama ve bölgesel gelişme yaklaşımları yer almıştır. DPT Beş Yıllık Kalkınma Planlarını (BYKP) hazırlarken bütün kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, özel sektör kuruluşları ve ilgili temsilcilerinden görüş almakta ve söz konusu kurum ve kuruluş temsilcilerinden oluşan Özel İhtisas Komisyonları rapor ve önerileri doğrultusunda planları hazırlamıştır.

BYKP'lerin onaylanması için devreye giren ilgili kuruluşlar şöyle özetlenebilir: DPT => Başbakan => Yüksek Planlama Kurulu (Başbakan'ın belirlediği Bakanlar ile DPT Müsteşarlığından oluşur) => Bakanlar Kurulu => TBMM. TBMM tarafından onaylanan planlar tüm kamu kurum ve kuruluşları bakımından bağlayıcıdır ve kurum ve kuruluşlar faaliyetlerini planlarken BYKP'lara uyumlu davranmak zorundadırlar.

BYKP'nın hazırlanmasında beş etap vardır. Planların hazırlanmasında ilk etap ekonominin genel potansiyelinin tespitidir. İkinci etapta, planda kullanılacak makro ekonomik modelin kurulması ve bu modelin dışsal faktörler ve parametrelere göre çözümüdür. Planın üçüncü aşaması en uygun alternatifin seçimidir. Uygun bulunan alternatife göre DPT tarafından daha ayrıntılı bir plan taslağı hazırlanmaktadır. Dördüncü aşama, sektörel plan hedeflerinin ve kaynak tahsislerinin hazırlanmasına yönelik çalışmadır. Beşinci aşamada ise yıllık hedeflerin belirlenmesine yönelik çalışmalar gerçekleştirilmektedir.

5.1.4.1 Birinci beş yıllık kalkınma planı dönemi (1963-1967)

Bu birinci plan çalışmasında "Bölge Planlama ve Kalkınması" başlığı altında ana ilkeler ve yöntemler belirlenmiş, uygulama sürecinde de bazı somut adımlar atılmıştır. Bu

dönemde sağlık hizmetlerinin toplumun daha geniş kesimlerine sunularak sosyalleşmesi sağlanmış, geri kalmış bölgelerde yatırım yapacaklara gelir vergisinden indirim yapma imkanı tanınmıştır. Ayrıca ülke genelinde gelişme bölgeleri ve sektörleri tespit edilmiş bu kapsamda Doğu Marmara'nın sanayi, Çukurova'nın tarım ve sanayi, Antalya bölgesinin tarım ve turizm ile gelişeceği öngörülmüştür (Sülün 2005).

5.1.4.2 İkinci beş yıllık kalkınma planı dönemi (1968-1972)

Bu dönemde ilk dönemdeki yaklaşıma ek olarak ulusal plandan bağımsız bir bölge planlaması yapılamayacağı görüşü benimsenmiştir (Sülün 2005). Bu plan döneminde büyüme merkezleri önerilmiş, bu merkezlerin ekonomik ve sosyal gelişmeyi, çevreye de yayarak sağlayabileceği düşünülmüştür, kamu yatırımlarının belirlenen bu merkezlerde yoğunlaştırılması kararlaştırılmış, altyapının tamamlanmasıyla özel sektör yatırımlarının bu bölgelere çekileceği tahmin edilmiştir. Bu dönemde ayrıca teşvik araçları olarak vergi indiriminin yanı sıra kredi imkanlarının artırılması ve Organize Sanayi Bölgeleri oluşturulması düşüncesi geliştirilmiştir.

5.1.4.3 Üçüncü beş yıllık kalkınma planı dönemi (1973-1977)

Bu plan döneminde temel yaklaşım olarak "ülke kalkınmasının bir bütün olarak değerlendirilmesi, bölgesel kalkınma projelerinin ise bu yapıyı destekleyen unsurlar olarak ele alınıp sürdürülmesi" söz konusudur. Bu dönemde "yörelere arasındaki gelişmişlik farklarını ortadan kaldırmaya çalışmak ekonomik yönden etkin olmayan kaynak dağılımına yol açacak ve genel ekonomik kalkınma yavaşlayacaktır" anlayışı hakim olmuştur.

Bu dönemde bölgesel kalkınma projelerinin tespitinde ve yer seçiminde rasyonelliğin sağlanamaması ve beklenen gelişmenin kaydedilememesi var olan yaklaşımda değişiklik yapılmasını gerektirmiş, planda ulusal ölçekteki yatırımlar için ekonomik kriterlere göre yer belirlenmesi istenmiştir. Ayrıca bölgeler arası dengesizliklerin uzun dönemde, bölge kaynaklarının harekete geçirilmesi ve yerel yönetimlerin etkin çalışmasıyla ortadan kalkacağı varsayılmıştır. Son olarak, planda daha çok "Kalkınmada Öncelikli Yörelere" üzerinde durulmuştur (Sülün 2005).

5.1.4.4 Dördüncü beş yıllık kalkınma planı dönemi (1979-1983)

Bu planda ekonomik gelişmenin sağlanması için işbölümü yapılması, planlama kararlarının mekan boyutuna indirgenmesi, hizmetler, sanayi ve altyapının ülke düzeyinde dengeli dağılımının sağlanması, uygulanmakta olan teşviklerin bölge kaynaklarını ve potansiyelini harekete geçirecek tarzda yeniden düzenlenmesi öngörülmüştür. Planda ayrıca kalkınmada öncelikli yörelere verilen teşviklerin daha cazip hale getirilmesi ve söz konusu yörelerdeki yatırımların arttırılması hedeflenmiştir. Bunlara ilaveten, 1981 yılından itibaren özellikle Doğu ve Güney Doğu bölgelerinde ekonomik, sosyal, kültürel alanlar ile eğitim ve sağlık konularında bazı tedbirler hayata geçirilmeye çalışılmıştır (Sülün 2005).

5.1.4.5 Beşinci beş yıllık kalkınma planı dönemi (1985-1989)

Bu dönemde bölgesel gelişmenin kalkınma ve planlama içindeki ağırlığı artmış, bölge planlarının yapılmasının gerektiği açıkça belirtilmiştir. Bu dönemde öngörülen diğer hususlar şunlardır:

Gelişmenin hızlandırılması ve kaynakların etkin kullanımı amacıyla gelişmekte olan ve belli sektörler açısından gelişme potansiyeline sahip bölgelerde bölge planlamasına gidilmesi öngörülmüştür. Ayrıca planda bölgelerin saptanmasında idari sınırlardan bağımsız bir bölge kavramı esas alınmış, yerleşim birimlerinin çeşitli konularda karşılıklı ilişkileri en fazla olan "İşlevsel Bölgeler" oluşturulması amaçlanmıştır. Bu anlayışta belirlenen merkezler etrafında çekim alanları oluşturularak gelişmenin çevredeki bölgelere yayılması hedeflenmiştir.²⁴

Bu dönemde kamunun öncelikle altyapının geliştirilmesi konusuna yatırım yapması anlayışı benimsenmiştir. Bu çerçevede, kentsel altyapı olanaklarını geliştirmek ve yerel idarelerin daha etkin hizmet vermelerini sağlamak üzere, hızla kentleşen Çukurova bölgesi için, "Çukurova Metropolitan Bölgesi Kentsel Gelişme Projesi" çalışmalarına başlanmıştır (Sülün 2005). Bölgesel planlama deneyimlerinden bazıları şunlardır (Şekil 5.3):

²⁴ Buna göre belirlenen bölgelerin merkezleri İstanbul, Bursa, Eskişehir, İzmir, Ankara, Konya, Adana, Samsun, Kayseri, Sivas, Malatya, Gaziantep, Trabzon, Erzurum, Elazığ ve Diyarbakır'dır.

- Doğu Marmara Planlama Projesi
- Çukurova Bölgesi Projesi
- Zonguldak-Karabük-Bartın Bölgesel Gelişme Projesi
- Doğu Anadolu projesi (DAP)
- Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Projesi (DOKAP)
- Yeşilirmak Havzası Gelişim Projesi
- Güney Doğu Anadolu Projesi (GAP)
- Kırsal Kalkınma Projeleri
- Çorum Çankırı Kırsal Kalkınma Projesi
- Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi
- Bingöl-Muş Kırsal Kalkınma Projesi
- Yozgat Kırsal Kalkınma Projesi
- Ordu-Giresun Kırsal Kalkınma Projesi



Şekil 5.3 Bölgesel planlama deneyimlerinden bazıları

(<http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/politika/uygulama.pdf>, s. 7, Erişim tarihi: 21.08.2008).

5.1.4.6 Altıncı beş yıllık kalkınma planı dönemi (1990-1994)

Bu plan döneminde "bölge planlaması" kavramından "bölgesel gelişme" kavramına geçilmiştir. Bu dönemde bölge planlamasının Kalkınmada Öncelikli Yörelere kaydırılması yaklaşımı benimsenmiştir. DPT kaynaklarına göre bu plan döneminde Türkiye'nin geri kalmış bölgeleri olan Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinin kalkınmalarına yönelik olarak; AT uygulamalarına da uygun düşen istihdam yaratıcı ve verimli yatırımların teşviki politikaları izlenmiştir (Anonim 1995). Bu kapsamda; yerleşim yerlerinin kademelendirilmesinde bir denge sağlamak, metropoliten alanlara yönelen nüfus ve sanayi yoğunluğunu azaltmak, bölgeler arası ve bölge içi göçleri yönlendirerek denetim altına almak için yeni bir yerleşim kademelendirmesinin yapılması öngörülmüştür.

Bu plan döneminde, bölgesel politikalar oluşturulurken Avrupa Birliği Bölgesel Politikasının dikkate alınması, ekonomik ve fiziki planlamada çevre boyutuna önem verilmesi gündeme gelmiştir. Türkiye'nin AB'ye tam üyelik başvurusunu takip eden (1987) dönemde AB'nin politikalarının tedricen Türkiye'ye uyarlanması söz konusu olacağından AB içindeki gelişmeler bu dönemde ilgili Türk kamu kurum ve kuruluşlarınca daha yakından izlenmeye başlanmıştır.

5.1.4.7 Yedinci beş yıllık kalkınma planı dönemi (1996-2000)

Bu planda önceki planlardan farklı olarak "Bölgesel Dengelerin Sağlanması" ana başlığı altında, bölgesel gelişme, il planlama ve metropollerle ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. DPT kaynaklarına göre yedinci planın temel yaklaşımı, her yönüyle (ekonomik, sosyal, kültürel, siyasi) bir bütün olarak sürdürülebilir kalkınmayı ve ulusal bütünlüğü sağlamak amacıyla bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmaktır (Anonim 1998). Ayrıca DPT kaynaklarına göre bu amaçla, Doğu ve Güney Doğu bölgeleri öncelikli olmak üzere ülkenin geri kalmış yöreleri için, kaynakları ve gelişme potansiyelleri göz önüne alınarak bölgesel gelişme projelerinin hazırlanması öngörülmüştür; bu kapsamda Doğu ve Güney Doğu bölgelerinde coğrafi bütünlük gösteren iller için bölge ve alt-bölge bazında eylem planları uygulamaya geçirilmiştir (Anonim 1990).

5.1.4.8 Sekizinci beş yıllık kalkınma planı dönemi (2001-2005)

Sekizinci planda, bölgesel gelişme politikalarının uygulanmasında sürdürülebilirlik, bölgeler arası bütünleşme, sosyal ve ekonomik dengelerin sağlanması, yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, fırsat eşitliği, kültürel gelişme ve katılımçılık ilkeleri esas alınmıştır. Bu plan döneminde göze çarpan gelişmeler şunlardır:

Bölgesel gelişme politikalarının AB politikaları ile uyumu için gerekli çalışmalara hız verilmesi, bölgesel politikalar konusunda başlatılan işbirliğine yönelik çalışmaların yoğunlaştırılması plan hedefleri arasında yer almaktadır. Planda, yatırımlarda devlet yardımları politikalarının, bölgelerin sosyo-ekonomik yapıları ve potansiyelleri çerçevesinde belirleneceği; ulusal tercihler doğrultusunda bölgelerin mevcut ve gelişmesi muhtemel sektörlerde uzmanlaşmalarına yönelik gerekli tedbirlerin alınacağı belirtilmektedir.

Sosyal yapıdaki sorunların odağında yer alan göç ve göçün yarattığı, alt-yapı, barınma, sağlık ve eğitim başta olmak üzere tüm alanlarda çözüm çabalarının eşgüdümlü bir yaklaşımla ele alınması öngörülmektedir (Sülün 2005).

5.1.4.9 Dokuzuncu beş yıllık kalkınma planı dönemi (2006-2010)

“Bölgesel gelişmenin sağlanması” Dokuzuncu Kalkınma Planının beş temel ekseninden biridir. Bu kapsamda; merkezi düzeydeki politikaların daha uyumlu ve etkin hale getirilmesine, yerel dinamiklere ve içsel potansiyele dayalı gelişme ortamının oluşturulmasına, yerel düzeyde kurumsal kapasitenin arttırılmasına ve kırsal kalkınmanın hızlandırılmasına yönelik çalışmalara ağırlık verilmesi hedef alınmıştır.

Bu dönemde, DPT'nin Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü koordinasyonunda yürütülmekte olan “Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu” faslının tarama sürecine ilişkin çalışmalar ilgili kurum ve kuruluşlarla eşgüdüm içinde tamamlanmıştır. Bu çerçevede Brüksel’de 11-12 Eylül tarihlerinde Tanıtıcı Tarama Toplantısı, 9-10 Ekim 2006 tarihlerinde Ayrıntılı Tarama Toplantısı ve 13 Kasım 2006 tarihinde Teknik Toplantı gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda ülkemizin AB'nin 2007-2013 döneminde aday ülkelere sağladığı Katılım Öncesi Mali Araç Kırsal Kalkınma Bileşeni (IPARD) kapsamında kullanılan kırsal kalkınma fonlarından

yararlanmak için IPARD Programı hazırlık çalışmaları önem kazanmıştır. IPARD Ajansı'nın kuruluş kanunu TBMM'de Mart 2007'de kabul edilmiştir. Ajansın akreditasyonuna yönelik teknik çalışmalar, Türkiye-AB Katılım Öncesi Mali İşbirliği Programlaması kapsamında proje destekleri ile sürdürülmektedir (<http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/politika/uygulama.pdf>., Erişim tarihi 21.08 2008).

Bu dönemde (2006-2008 yılları arasında) bölgesel politikalara “elle tutulur-gözle görülür” bir temel oluşturmak üzere DPT bünyesinde Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü'nün faaliyetleri devam etmiştir. Bu çalışma ile Genel Müdürlüğün faaliyetlerinin ve farklı bölgesel politika araçlarının tanıtılması amaçlanmıştır. Özellikle bu kapsamda bölgelerin ekonomik ve sosyal kalkınmasını desteklemek amacıyla yeterli bütçe imkanlarına haiz farklı uygulamalar kullanılmıştır. Bu uygulamalar; “AB Destekli Bölgesel Kalkınma Programları”, “Bölgesel Kalkınma Ajansları”, “KÖYDES (Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi)” ve “BELDES (Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi)”tir. Diğer taraftan bölgesel kalkınma planları hazırlanmış, eşleştirme projeleri önem kazanmış ve çeşitli istatistiki araştırmalar gerçekleştirilmiştir (<http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/politika/uygulama.pdf>., Erişim tarihi 21.08 2008).

Genel Müdürlük ayrıca AB Destekli Bölgesel Kalkınma Programları ile uygulamaya geçirilen hibe projeleri için gelişmiş bir “İzleme ve Değerlendirme Sistemi” kurmuştur. Ayrıca “Kalkınmada Öncelikli Yörelere Yönelik Mahalli İdareler Ödeneği” ile destekler sürdürülmüştür (<http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/politika/uygulama.pdf>., Erişim tarihi 21.08 2008).

5.2 Türkiye'nin AB Bölgesel Politikasına Uyumu

10-11 Aralık 1999 tarihinde gerçekleştirilen Helsinki Zirvesi'nde Türkiye, diğer aday ülkelerle eşit şartlarda Avrupa Birliği'ne aday ülke olarak kabul edilmiştir. Zirve metninde, Türkiye'nin diğer aday ülkelere uygulanan kriterler çerçevesinde aday ülke olduğunun ilan edilmesinin yanı sıra, Türkiye'nin üyeliği için gerekli olan reformların gerçekleştirilmesine yönelik olarak bir Katılım Öncesi Strateji geliştirileceği de belirtilmiştir. Ayrıca, katılım sürecinde, Türkiye'nin de aday ülkelere yönelik Topluluk programlarından yararlanacağı ve AB ile diğer aday ülkeler arasında yapılacak

toplantılara katılma hakkına sahip olduğu da açıklanmıştır.

Türkiye, AB müktesebatının benimsenmesine ilişkin bir Ulusal Program hazırlayarak kendi uygulamalarını kesinleştirmiştir. Türkiye tarafından hazırlanmış olan Ulusal Programda (2001) Türk mevzuatının Avrupa Birliği müktesebatına uyumu için mevzuatımızda yapılacak değişiklik ve yeniliklerin arasında "Bölgesel Politikalar" başlık olarak yer almaktadır.

Katılım müzakereleri açısından Bölgesel Politika başlığı esas olarak, aday ülkelerin Birlik fonlarına yönelik olan idari ve programlama kapasitelerini ve uygunluk kriterlerine uyumlarını kapsamaktadır. Bu başlık altındaki müktesebat, yapısal fonların ve uyum fonlarının nasıl yönetileceğine ilişkin spesifik çerçeveyi tanımlamamış, bunu üye ülkelere bırakmıştır. İdari yapılanma gereksinimi ilgili ülkenin bölgeselleşme boyutuna ve derecesine göre değişmektedir. Aday ülkelerin fonlardan yararlanmak için katılımı birlikte gerekli idari yapılanmayı oluşturmaları gerekmektedir.

Bölgesel politika altında, ulusal hukuka aktarılması gerekmeyen, uygulamaya yönelik çeşitli tüzük ve kararlar bulunmaktadır. Ancak yeni üye ülkelerin katılımı birlikte müzakere sürecinde belirlenen yükümlülükler uymaları gerekecektir.

5.2.1 İlerleme raporları ve katılım ortaklığı belgeleri

AB, Türkiye'deki bölgesel gelişmişlik farklılıkları ve bölgesel gelişme politikasına ilişkin tespit ve görüşlerini, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ilerleme raporlarında vurgulamış ve beklentilerini de Katılım Ortaklığı Belgelerinde dile getirmiştir. Dolayısıyla AB'nin tespitlerini irdelemek yerinde olacaktır.

5.2.1.1 1999 yılı İlerleme Raporu'nda yer alan tespitler

Rapora göre tüm aday ülkeler arasında, en ciddi bölgesel sorunları yaşamakta olan ülke Türkiye'dir. Bunun başlıca nedeni, yurt içindeki dengesizliklerin boyutu yanında, Türkiye'de kişi başına düşen GSYİH rakamı ile AB ortalaması arasındaki farkın önemidir; ikinci nedense nüfusun büyüklüğüdür (nüfusun % 38'i, yurt içi kriterlere göre, geri kalmış olarak sınıflandırılmaktadır).

Diğer aday ülkelerin aksine, Türkiye uzun yıllardır bir bölgesel politika uygulamaktadır. Ancak, bu politika bir merkezi planlama sistemi çerçevesinde uygulanmıştır. Bu nedenle, bölgesel boyut, kamu yatırım bütçesinin önceliklerinde açıkça dikkate alınmamaktadır (projelerin seçilmesinde bölgesel göstergelerin kullanılması söz konusu değildir). Ayrıca, bölgesel politika konusunda görevlendirilen hizmet birimi çok az sayıda personele sahiptir (25 memur) ve bölgelerde temsilcileri yoktur.

Eldeki veriler ve bölgesel dengesizlikler ile mücadele etme çabasının sınırlı olduğu dikkate alınır, sonuçlar da çok sınırlıdır: desteklenen bölgeler önemli miktarda yardım çekmekte ve alt yapı yatırımları (çok güçlü bir şekilde enerji üretimi üzerinde yoğunlaşmış olan GAP bile) doğu bölgelerinin kalkınmasında yeterince olumlu bir etki yaratmamaktadır. Dolayısıyla, dışarıya göçün önemli boyutta olmasına rağmen, yurt içi dengesizlikler azaltılmış değildir. Üyelik için hazırlanırken, geri kalmış bölgelerin büyük farklılıklarına yönelik etkin bir bölgesel politika oluşturulmasına yüksek düzeyde öncelik verilmesi gerekecektir. Türkiye'nin, bu alanda önemli beşeri ve mali kaynaklar tahsis ederek, idari usulleri iyileştirerek ve bölgelerde işlevsel yapılar kurarak, bu önceliği ele almak üzere öncelikle merkezi idaresini uyarlaması gereklidir ([http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Il_eruleme_Rap_1999 .pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Il_eruleme_Rap_1999.pdf), s. 41-42, Erişim tarihi: 01.08.2008).

5.2.1.2 2000 yılı İlerleme Raporu'nda yer alan tespitler

1999 yılı Raporundaki tespitlere ilaveten aşağıdaki değerlendirmelere yer verilmiştir:

Türkiye'de bölgesel politika var olmakla beraber, yapısal politikaların uygulanma hazırlıkları henüz gerçek anlamda başlamamıştır. Türkiye bölgesel örgütlenme ile ilgili olarak, Topluluk kuralları ile uyumlu olmak üzere, yapısal politikaların uygulanmasında önemli rol oynayan bir NUTS (IBBS) sınıflandırmasını Komisyon'a teklif etmelidir.

Mevzuat çerçevesi bakımından, Türkiye'nin bölgesel politikası, yardım edilecek illerin bir listesini tanımlamakta ve ülkenin bu kısmında yerleşen şirketlere sübvansiyonlar tahsis etmektedir. “Öncelikli” diye tabir edilen iller, ülkenin toplam yüzölçümünün yarısından fazlasını ve nüfusun üçte birden çoğunu temsil etmektedir. Bu illerdeki kişi başına GSYİH, ulusal ortalamanın % 56'sı, Topluluk ortalamasının ise %

19'u dur. Ancak, bu politika Őimdiye kadar başarılı olamamıştır.

Programlama için hazırlık ile ilgili olarak, kamu yatırımları analiz edildiğinde, az gelişmiş yöreler lehine çok anlamlı bir çaba görülmemektedir. DPT tarafından bugüne kadar hazırlanmış olan çok sayıda bölgesel ve kırsal kalkınma programları olmasına rağmen, bunların uygulama Şansı olmamıştır.

İdari işbirliği bakımından, Türkiye'de bölgesel politika bir merkezi planlama sistemi çerçevesinde yürütölmektedir. DPT'nin bu politika ile ilgili olarak bölgesel düzeyde örgütlenmesi yoktur. Gerek merkezi düzeyde ve gerekse bölgesel düzeyde, bölgesel kalkınmayla ilgili yapılanma oluşturulmalı ve mevcut yapılar takviye edilmedir.

Türkiye'de halen bölgesel istatistikler ile ilgili olarak, yardım alma ehliyetinin tespitine yönelik, var olan veriler sadece INTERREG kriterleri için mevcuttur. Bir NUTS 2 sınıflanmasının tarif edilmesinden sonra, satın alma gücü standartları ile kişi başına bölgesel GSYİH hesaplanmalıdır. Eurostat standartlarına göre bölgesel istatistikler oluşturulmalıdır.

Sonuç olarak Türkiye'de bölgesel sorunlar önemli boyutlarda ve ciddi nitelikte olduğu halde, bunlara yönelik etkin bir politika yoktur. Bölgesel kalkınma otoriteleri mevcut değildir. Bölgeler arasındaki büyük farkları kapatmaya yönelik, Topluluk standartlarıyla uyumlu bir bölgesel politikanın güçlendirilmesi ve modernize edilmesine yüksek öncelik verilmelidir. Bunun için, kalkınmada geri kalmış bölgelere anlamlı düzeyde kamu yatırımı açıkça tahsis edilmeli, böylece insan kaynaklarına yatırımlar arttırılmalı, altyapı farkları azaltılmalı, özel yatırım için elverişli bir ortam yaratılmalı ve hayat Őartlarında anlamlı ve gözle görülür Şekilde iyileşme sağlanmalıdır (http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2000.pdf, s. 44-45, Erişim tarihi: 01.08.2008).

5.2.1.3 2001 Yılı İlerleme Raporu'nda yer alan tespitler

Haziran 2001'de devlet yardımlarının uygulanması ile izlenmesinden sorumlu bağımsız bir kurumun oluşturulmasının kararlaŐtırıldıĐı ve söz konusu kurumun 1 Ocak 2003'ten itibaren faaliyete geçmesinin beklenmediği ifade edilmiştir.

Bölgesel kalkınma amaçlı devlet yardımlarına ilişkin herhangi bir gelişmeye rastlanmadığı, 2000 yılı İlerleme Raporundan bu yana yapısal politikaların uygulamaya koyulmasında ilerleme kaydedilmediği, bu alandaki Topluluk müktesebatının uygulanmasını sağlayacak yasal çerçevenin kabul edilmesinin yanı sıra, kurumsal yapı, programlama, izleme ve değerlendirme, mali idare ve kontrol alanlarında da daha fazla gelişme kaydedilmediği, Türkiye'de bölgesel politika mevcut olmakla birlikte, yapısal politikaların uygulamaya koyulmasına yönelik hazırlıklara henüz başlanmadığı hususlarına da ilerleme raporunda yer verilmiştir.

Bölgesel Politikaya ilişkin olarak getirilen öneriler şunlardır: Türkiye'nin bölgesel kalkınmaya yönelik devlet yardımları haritasının tanımlanması çalışmalarını hızlandırması, Topluluk kriter ve metodolojisinin yanı sıra, coğrafi ve istatistiki verilerin Eurostat standartları uyarınca temin edilmesi çalışmalarının sürdürülmesi ve bu çerçevede, Topluluk standartlarıyla uyumlu ve geri kalmış bölgelerdeki temel sorunları ele alan etkin ve modernleştirilmiş bir bölgesel politikanın oluşturulmasına önceliğin verilmesi, idari açıdan gerek merkezi gerek bölgesel düzeyde yapıların güçlendirilmesi(http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2001.pdf, s. 76-77, Erişim tarihi: 01.08.2008).

5.2.1.4 2001 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi

2001 yılında yayımlanan Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesi'nde bölgesel politika alanındaki öncelikler kısa ve orta vadede olmak üzere iki grupta toplanmıştır. Bu bağlamda “*kısa vadeli öncelikler*” arasında; AB kurallarına uygun bir bölgesel sınıflandırma sistemi oluşturulması (NUTS), etkin bir bölgesel politika geliştirilmesi amacıyla bir strateji belirlenmesi, Türkiye'nin planlama sürecinde proje seçimi için bölgesel politika kıstasları kullanımının başlatılması belirtilmiştir. “*Orta vadeli öncelikler*” ise çok yıllık bütçe hazırlama usulleri ve değerlendirmesinin izlenmesi için gerekli yapıların oluşturulması dahil olmak üzere, ülke içi farklılıkların azaltılması ve ekonomik ve sosyal bütünleşme için bir ulusal politika geliştirilmesidir (http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2001.pdf, s. 6 ve s. 9, Erişim tarihi: 01.08.2008, Aktar 2002).

5.2.1.5 2002 yılı İlerleme Raporu'nda yer alan tespitler

Bu raporda, 2001 yılı İlerleme Raporu'ndan bu yana AB yapısal politikaları doğrultusunda sınırlı bir ilerleme kaydedildiği, ancak bu alandaki AB müktesebatının uygulanmasını sağlayacak yasal çerçevenin kabul edilmediği ve kurumsal yapılar, programlama, izleme ve değerlendirme, mali idare ve kontrol alanlarında daha fazla bir gelişme kaydedilmediği belirtilmiştir.

NUTS 2 sınıflamasına uygun bölgesel kalkınma amaçlı geçici haritaya yönelik çalışmaların tamamlanması memnuniyet verici bir gelişme olarak nitelendirilmiştir. NUTS sisteminin kabul edilmesinin Türkiye'nin bölgesel istatistiklerinin diğer Avrupa bölgesel istatistikleriyle kıyaslanabilir hale gelmesinde önemli bir adım olarak ifade edilmiştir.

Türkiye'nin yapısal politikaların düzenlenmesi ve uygulanması ile ilgili çerçeveyi geliştirmesi, bölgesel farklılıklarla mücadele için kapsamlı ve uzun vadeli stratejiler geliştirilmesi, öncelikli olarak AB standartlarıyla uyumlu, etkin ve modern bir bölgesel politika oluşturulmasına önem verilmesi, idari kapasite açısından, merkezi planlamanın yanı sıra kapsamlı bir bölgesel yaklaşımla özellikle Güneydoğu Anadolu Bölgesinin geliştirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Ayrıca; bölgesel politikalar konusunda Türkiye'nin NUTS'a uyumlu bir bölgesel kalkınma haritası oluşturduğu, Eurostat tarafından kabul edilen bu haritanın, henüz bölgesel politika ve planlama çalışmalarında kullanılmadığı; Türkiye'nin bu alanda Topluluk standartlarına uygun bir strateji oluşturmadığı, Katılım Ortaklığı Belgesi önceliklerinin karşılanmadığı, NUTS sınıflandırmasına ilişkin hazırlıkların tamamlandığı ve EUROSTAT tarafından onaylanmış olan NUTS haritasının özellikle NUTS 2 düzeyinde bölgesel istatistiklerin, bütünleştirilmiş bölgesel kalkınma planları, kamu yatırımlarının bölgesel dağılımı ve AT rekabet kurallarıyla uyumlu bölgesel teşvikler için öncelikli alanların tanımlanmasında bölgesel kalkınmaya yönelik olarak henüz kullanılmadığı, geri kalmış bölgelerde temel sorunları ele alan AB standartlarıyla uyumlu etkin bir bölgesel politika stratejisinin geliştirilmediği, çok yıllık bütçeleme prosedürlerini kapsayan ekonomik ve sosyal

uyum için ulusal bir politika henüz geliştirilmediği ve izleme yapılarının kurulmadığı belirtilmiştir. Raporda yer alan tespitler şöyle özetlenebilir:

Bölgesel politika alanında bazı gelişmeler kaydedilmiştir. Ancak merkezi ve bölgesel düzeyde bölgesel politikanın uygulanmasının sağlanması yönünde daha fazla çaba gösterilmesi gerekmektedir. Uygun kurumların oluşturulması ve yeterli insan gücü ve mali kaynak ile donatılması gerekmektedir.

Satın alma gücü standartlarına göre kişi başına düşen GSYİH 2001 yılında AB ortalamasının %22'si kadarken 2002 yılında çok az bir iyileşme ile %23'e çıkmıştır. Ancak gelir farklılıkları halen oldukça belirgindir. İşgücü piyasasındaki dengesizlikler daha da artmıştır. İşsizlik oranı yükselmeye devam etmiş ve bir önceki yıl %9,3 olan oran 2003'ün ikinci yarısında %10,0'a ulaşmıştır. İşsizlik oranı kentsel ve kırsal alanlarda farklılık göstermiş, kentsel alanda %13,2, kırsal alanda ise %6,3 olarak gerçekleşmiştir. Genç kesimin işsizlik oranı %20'nin üzerine çıkmıştır. Gizli işsizlik göz önünde bulundurulduğunda, büyük bir olasılıkla, istihdam arzı ve talebi arasındaki dengesizlik aslında, muhtemelen resmi işgücü istatistiklerinin üzerinde kalacaktır.

Geçmiş yıllarda gelir farklılıklarında ciddi bozulmaya rağmen tam bir yoksulluk²⁵ meydana gelmemiştir. Bunun nedenleri arasında geleneksel güçlü aile bağları ve kayıt dışı günlük işler vardır. İhracata dayalı büyüme, büyüme farklılıklarını arttırmıştır (http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Il_eruleme_Rap_2002.pdf, s. 95-97, Erişim tarihi: 01.08.2008).

5.2.1.6 2003 yılı İlerleme Raporu'nda yer alan tespitler

Raporda, Türkiye'nin 26 bölgeyi tanımlayan NUTS 2 sistemini Eylül 2002 tarihinde kabul ettiği, yeni NUTS 2 sistemi ile Türkiye'nin 81 ili coğrafi ve ekonomik özelliklerine göre sınıflandırıldığı, kurumsal yapıya ilişkin olarak DPT bünyesinde

²⁵ Literatürde farklı yoksulluk türlerini ifade eden, *mutlak yoksulluk (absolute poverty)*, *görelî yoksulluk (relative poverty)*, *insani yoksulluk (human poverty)* gibi çeşitli tanımlamalara rastlamak mümkün olmakla birlikte burada “görelî yoksulluk” kavramı anlamında yoksulluktan bahsedilmektedir. Görelî yoksulluk kavramı, yoksul hanehalkı veya birey ile o toplumda yaşayan ve mevcut koşullara göre ortalama bir gelire sahip olan hanehalkı veya birey arasındaki gelir kaynaklarına sahip olma kabiliyeti arasındaki farkı ifade eder. Dolayısıyla görelî yoksullukta, yaşadıkları toplumda kabul edilebilir bir hayat standardının altında yaşayanlar yoksul olarak kabul edilir. Bundan dolayı görelî yoksulluk ülkeden ülkeye değişir (Gündoğan 2008).

2002 yılı sonuna doğru AB katılım öncesi bölgesel kalkınma programları ile ilgilenecek yeni bir bölüm oluşturulduğu, programlama alanında, DPT 2004-2006 yıllarını kapsayacak Ulusal Kalkınma Planını 2003 yılı sonuna kadar tamamlayacağı, bölgesel politikaların uygulanması için, merkezi ve bölgesel düzeyde etkin bir kapasite oluşturulması gerektiği, bölgesel düzeyde bazı kurumların oluşturulması gerekmekte olup, bunlar tarafından denetim ve değerlendirme ile mali yönetim ve kontrol sağlanması gerektiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, 2002 yılı İlerleme Raporundan bu yana, AB yapısal politikaları ile uyumlu bir bölgesel politika uygulanmasına dair esaslara ilişkin, özellikle bölgesel kurumsallaşma ve Ulusal Kalkınma Planının hazırlanması kapsamında bir gelişme sağlandığı ve Türkiye'nin AB bölgesel politikasına uyum ve yapısal araçların kullanılması için gerekli olan maddi altyapıya sahip olduğu belirtilmiştir (http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2003.pdf, s. 100, Erişim tarihi: 01.08.2008).

5.2.1.7 2003 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi

2003 yılında yayımlanan Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesi'nde bölgesel politika alanındaki öncelikler kısa ve orta vadede olmak üzere iki grupta toplanmıştır:

Kısa vadeli öncelikler olarak; Ulusal Kalkınma Planı ve NUTS 2 (İBBS) düzeyinde bölgesel kalkınma planları ve istatistikleri hazırlanması suretiyle, bölgesel farklılıkları azaltmayı amaçlayan bir ulusal ekonomik ve sosyal uyum politikasının geliştirilmesi, bu başlık altındaki müktesebatın uygulanmasını kolaylaştıracak yasal çerçevenin kabul edilmesi, bölgelere yönelik kamu yatırımlarına ilişkin öncelik kriterlerini ortaya koyan çok yıllık bütçeleme usullerinin oluşturulması, bölgesel kalkınmayı yürütecek idari yapıların güçlendirilmesi belirtilmektedir.

Orta vadeli öncelikler arasında ise; bölgesel kalkınma planlarını uygulamak üzere NUTS 2 (İBBS 2) düzeyinde bölge birimlerinin kurulması öngörülmektedir (http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2003.pdf, s. 17 ve s. 22, Erişim tarihi: 01.08.2008).

5.2.1.8 Ulusal Program (2003)

Ulusal Programda Bölgesel Politika konusunda nihai hedef, "AB mevzuatının üstlenilerek uygulanması" olarak belirlenmiş olup, Bölgesel Politika ile ilgili olarak, öncelikle bölgesel gelişmişlik farklılıkları, idari yapı, bölgesel gelişme politikasında yararlanılan araçlar, kalkınmada öncelikli bölge tanımı ve sınıflandırma, gündemde tutulan bölgesel ve kırsal kalkınma projeleri ile Türkiye'de mahalli idareler konularının yer aldığı bir durum tespiti yapılmıştır.

2003 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi doğrultusunda hazırlanan Ulusal Program ile kısa ve orta vadede istenenler doğrultusunda düzenlemelere yer verilmiş ve uygulamaya geçirilmiştir. Türkiye'de bölge politikalarının yeniden oluşturulmasına ilişkin olarak kurumsal düzenlemelere de gidilmektedir. Merkezi ve bölgesel düzeyde iki kademeli bir kurumsal yapının oluşturulması hedeflenmektedir. Merkezi düzeyde; DPT, Merkezi Finans ve İhale Birimi (MFİB), AB Genel Sekreterliği (ABGS) ve Ulusal Fon (UF) yer almaktadır. Bölgesel düzeyde ise "Hizmet Birlikleri" ve "Bölgesel Kalkınma Ajansları"nın oluşturulması hedeflenmektedir. Bunlar 58. Hükümetin Acil Eylem Planı'nda yer almıştır. Plana bakıldığında AB bağlamında Türkiye'de bölgeselciliği ele alışı küreselleşme-yerelleşme bağlamında oluşan yeni bakış açısının, dolayısıyla yeni bölgeselcilik anlayışının yansımalarını gözlemek olasıdır.

Uygulamada, bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemi'ne uygun karşılaştırılabilir istatistiki veri tabanı oluşturulması amacıyla ülke çapında İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırmasının tanımlanmasına ilişkin olarak Bakanlar Kurulu'nca 28/08/2002 tarih ve 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı alınmıştır. İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırmasında iller "Düzy 3" olarak tanımlanmış; ekonomik, sosyal ve coğrafi yönden benzerlik gösteren komşu iller ise bölgesel kalkınma planları ve nüfus büyüklükleri de dikkate alınarak "Düzy 1" ve "Düzy 2" olarak gruplandırılmak suretiyle hiyerarşik İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması yapılmıştır. "Düzy 3" kapsamındaki İstatistiki Bölge Birimleri 81 adet olup il düzeyindedir. Her il bir İstatistiki Bölge Birimini tanımlamaktadır. "Düzy 2" İstatistiki Bölge Birimleri, "Düzy 3" kapsamındaki komşu illerin gruplandırılması sonucu tanımlanmış olup, 26

adettir. "Düzeş 1" İstatistiki Bölge Birimleri ise "Düzeş 2" İstatistiki Bölge Birimlerinin gruplandırılması sonucu tanımlanmış olup, 12 adettir (http://www.abgs.gov.tr/files/UlusalProgram/UlusalProgram_2003/Tr/doc/IV-21.doc, s. 584-588, Erişim Tarihi: 01.08.2008).

5.2.1.9 2004 Yılı İlerleme Raporu'nda yer alan tespitler

AB'nin bu rapordaki tespitleri şunlardır:

Yapısal fonlara ilişkin Tüzüklerin en geç 2006 yılının sonunda revize edileceğı dikkate alınmalıdır. Üye Devletlerin, projelerin seçilmesi ve uygulanmasında, genel olarak Topluluk mevzuatına, örneğın kamu alımları, rekabet ve çevre mevzuatına riayet etmesi ve hem yönetim hem de mali kontrol açısından uygulamanın sağlam ve maliyet-etkin şekilde sağlanması için gerekli kurumsal yapılara sahip olması önem arz etmektedir.

Son İlerleme Raporundan bu yana, bölgesel politika ve yapısal araçların koordinasyonu alanında çok sınırlı gelişmeler kaydedilmiştir. Bölgesel organizasyon alanında hiçbir gelişme kaydedilmemiştir. Yasal çerçeveye ilişkin olarak, çevre ve mali kontrol alanlarında bazı gelişmeler olmuştur.

Kurumsal yapılanmalarla ilgili olarak, bütünüyle işlevsel bölgesel kalkınma ajanslarının kurulması beklemedeyken Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) bazı bölgelerde, geçici İBBS 2 birimleri oluşturan iller arası hizmet birlikleri kurmuştur. Bunlar, bölgesel kalkınma programlarının uygulanmasına yönelik bölgesel yönetim yapılarının sağlanması için il ve belediye idareleri arasında bir ortaklığı ihtiva etmektedir ancak yeterli değildir.

Programlamanın hazırlanması ile ilgili olarak, Türkiye'nin Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006) Aralık 2003'te onaylanmış ve Komisyona sunulmuştur. Avrupa'daki bölgesel kalkınma programlarında görülen ortaklık ilkesinin uygulanmaya başlanması anlamında, Türkiye, planın hazırlanması esnasında ilgili taraflara danışılması yönünde gayret sarf etmiştir.

İzleme ve değerlendirmeye ilişkin olarak, Nisan 2004'te, Devlet Planlama Teşkilatı'nda sadece bölgesel kalkınma programlarının izlenmesi ve değerlendirilmesinden sorumlu

bir birim kurulmuştur. Yeni Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun bir sonucu olarak, mali yönetim ve kontrol sisteminde gelişmeler olacaktır.

Her bir geçici İBBS 2 bölgesinde bölgesel istatistik ofislerinin kurulması başta olmak üzere, bölgesel istatistikler alanında önemli gelişmeler olmuştur. Türkiye, geçici İBBS sınıflandırması temelinde, bölgesel verilerin yer alacağı bir veri tabanı oluşturmaya başlamıştır.

Türkiye, yapısal fonların ve Uyum Fonunun uygulanması için gerekli çerçeveyi ve yapıları oluşturma yönünde önemli çabalar göstermelidir. Hizmet birliklerinin ve bölgesel istatistik ofislerinin kurulması ve bölgesel kalkınma ajanslarının kurulmasına ilişkin kanun taslağının hazırlanması gibi gelişmelere rağmen, söz konusu tedbirleri uygulamaya yönelik yapıların kurulmasına ilişkin kaydedilecek çok az somut ilerleme vardır.

DPT'nin güneydoğudaki Güneydoğu Anadolu Projesinin geliştirilmesinden sorumlu olan bir bölge ofisi haricinde, Ankara dışında planlama ve uygulama yapıları bulunmamaktadır. Bölgesel düzeydeki bölgesel kalkınma yapıları zayıf kalmaktadır. Türkiye, bu başlık altındaki müktesebatın uygulanması için gerekli kurumları ve mekanizmaları kurmalıdır. Bölgesel politikayı uygulamak için gerekli kapasite, merkezi ve bölgesel düzeyde oluşturulmalıdır. Mali yönetim ve kontrol ile izleme ve değerlendirmeye yönelik yapıların tasarlanması ve kurulması hâlâ gerekmektedir.

2003 yılı İlerleme Raporunda da belirtildiği üzere, DPT ile bölgesel kalkınma ile ilgili bakanlıklar arasında sadece danışmadan ziyade etkili bir koordinasyonun sağlanmasına yönelik yapılar oluşturulmalıdır.

Programlama ile ilgili olarak, özel sektör dahil ilgili tüm paydaşların (bölgesel, yerel, sosyal ve ekonomik ortaklar) etkili katılımı sağlanmalıdır. Her bir bölgesel plan, ulusal planın bölgelerin kalkınmasına yönelik stratejisi ile uyumlu bir bütün oluşturmalıdır (http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Il_erleme_Rap_2004.pdf, s. 113-114, Erişim Tarihi: 01.08.2008).

5.2.1.10 2005 Yılı İlerleme Raporu'nda yer alan tespitler

Raporda yer alan tespitler şunlardır:

Türkiye'nin 2002'de istatistiki amaçlarla 81 ilini (İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) III düzeyinde bölgeler) 26 yeni İBBS II bölgesi kurmak için birleştirmesinden bu yana, bölgesel örgütlenme alanında kayda geçirilecek gelişme bulunmamaktadır. Ancak İBBS II bölgeleri, merkezi, bölgesel ve yerel düzeylerde kalan herhangi bir idari yapıya uymamaktadır. Geçmiş yıllarda gerçekleştirilen kapsamlı ilerlemeler sonucunda, istatistik alanında bazı gelişmeler kaydedilmiştir. İBBS sınıflandırması uyarınca, bölgesel istatistiklere ilişkin veri tabanı oluşturulması konusundaki çalışmalar sürdürülmektedir. Bu bağlamda, erişilebilir bölgesel veri envanteri geliştirilmiş ve kentsel denetim verileri derlenmiştir.

Yasal çerçeve açısından, Türkiye'de bölgesel politikaların uygulanmasıyla ilgili hazırlıklar, hâlihazırda sürdürülen kamu idaresi reformunun hayata geçirilmesiyle bağlantılı dört kanunla ilintilidir. Bunlardan biri olan, Kamu İdaresi Reformu Kanunu'nun kanunlaşması beklenmektedir. Belediyeler Kanunu, Büyükşehir Belediyeleri Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu olmak üzere geriye kalan üç yasa, Temmuz 2005'te kabul edilmiştir. Söz konusu kanun paketi, kamu idaresinin en alt kademelerindeki makamlara yetki devri sağladığı ve bölgesel düzeyde yerel demokrasiyi işler hale getirdiği cihetle memnuniyetle karşılanmaktadır. Burada öngörülen yaklaşım, ortaklık ilkelerinin uygulanmasını kolaylaştıracaktır.

Bölgesel Kalkınma Ajansları kurulmasına ilişkin yasal çerçeve konusunda dile getirilebilecek herhangi bir gelişme kaydedilmemiştir. Müktesebatın bölgesel politikaya ilişkin bazı alanlarında ise ilerlemeler kaydedilmiş, kamu alımları ile çevre konularıyla irtibatlı bölgesel politikalar alanında kayda değer gelişme kaydedilmemiştir.

Bölgesel kalkınma bileşeni ile öngörülen Katılım Öncesi Yardım Aracının diğer bileşenlerinin uygulanması ve daha sonra da, AB yapısal fonlarından faydalanılması için ihtiyaç duyulacak olan yönetim ve ödeme kurumlarının kurulması konusunda henüz karar alınmamıştır. Yatırım stratejilerinin belirlenmesinin hayati bir parçasını teşkil eden, DPT bünyesindeki sektörel ve bölgesel birimler arasında işbirliğinin

güçlendirilmesi konusunda ise sınırlı bir ilerleme sağlanmıştır. Ayrıca bölgesel kalkınmayla ilgili sektörel bakanlıklar ile eşgüdüm için gerekli yapılanma bulunmamaktadır.

İdari kapasite alanında, hâlihazırda AB tarafından fon tahsis edilen bölgesel kalkınma programlarının uygulanmasından sorumlu temel kurum Merkezi Finans ve İhale Birimi olup, bu kurum bölgesel programlarla ilgili tüm tedarik ve ihale konularından sorumludur. Bu birim, artan iş yüküyle orantılı düzeyde personel ve yeterli öz kaynağa sahip değildir.

Devlet Planlama Teşkilatı'nın sorumluluğu münhasıran bölgesel kalkınmayla bağlantılı olmayıp, aynı zamanda bölgesel kalkınma programlarının uygulanmasını da kapsamaktadır. Kapasite açısından, Devlet Planlama Teşkilatı'nın merkez teşkilatı bünyesindeki personel sayısı yeterli bulunmakta, ancak karar verme oldukça merkezi bir yapıdadır. Bölgesel yapılanmalara yetki devri sınırlı olup, hizmet birliklerinin (bölgesel ve yerel idarelerin ortaklıkları) dış destek olmaksızın program uygulamaya yönelik idari kapasiteleri bulunmamaktadır.

Programlamayla ilgili olarak kaydedilen herhangi bir gelişme olmamıştır. Devlet Planlama Teşkilatı'nın planlamada kapsamlı bir deneyimi bulunmakla birlikte, bu yetenek stratejik düzeydeki planlamayla sınırlıdır. Stratejik planlarla uygulamaya dönük programlar arasındaki boşluğu kapatma konusunda kayda değer bir zayıflık mevcuttur. Programlama bölgesel paydaşları yeterince kapsamamaktadır.

İzleme ve değerlendirme bağlamında kayda değer gelişmeler yoktur. Mali yönetim ve kontrol bağlamında, Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun bütçenin icrası dışındaki tüm hükümleri 2005 yılı içerisinde yürürlüğe girmiştir. Bununla birlikte, uygulamaya yönelik mevzuat eksikliği nedeniyle bu hükümlerin çoğunluğunun işlevselliği bulunmamaktadır. Katılım öncesi yardımlara yönelik pratik sorunların çözülmesine dönük bazı ilerlemeler kaydedilmiş olmakla beraber, ademi-merkeziyetçi uygulama sisteminin uygulanmasıyla yetkilendirilen organların süratle ve mutlaka kayda değer bir biçimde takviye edilmeleri gerekmektedir.

Öngörülen AB Katılım Öncesi Yardım Aracının (yapısal fonlar için gerekli yapılanmaların öncülü niteliğinde) uygulanmasıyla sorumlu kılınacak idari ve mali kurumların oluşturulmaları ve bunların yetkili kılınmalarına öncelik verilmesi gerekmektedir. Bahse konu kurumların, 2007 yılıyla birlikte yürürlüğe girecek söz konusu aracın uygulanmasıyla sorumlu kılınacak şekilde vaktinde yetkilendirilmeleri öngörülmekteyse; söz konusu adımların acil olarak atılması gerekmektedir.

Yeterli idari kapasitenin gerek merkezi, gerek bölgesel düzeyde geliştirilebilmesi için kapsamlı çabaya gereksinim duyulmaktadır. Devlet Planlama Teşkilatı'nın salt planlamayla bağlantılı görev yönergesi ve koordinasyon işlevine odaklanmasını teminen, Türkiye, sektörel strateji, uygulama ve denetleme bağlamındaki sorumlulukları, sektörel Bakanlıklara, bölgesel yapılanmalara devredilebilir (http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf, s. 118-121, Erişim Tarihi: 01.08.2008).

5.2.1.11 2006 Yılı İlerleme Raporu'nda yer alan tespitler

2006 Yılı İlerleme Raporunda öncelikle bölgesel örgütlenme konusunda yeterli ilerleme kaydedilmediği belirtilmiştir. Şöyle ki rapora göre; Bölgesel İstatistik Birimleri (NUTS) düzenlemesinin gerekliliği ve bölgesel politikaların etkin uygulanması ışığında mevcut istatistik bölgelerin geçici sınıflandırmasının (NUTS Düzey II'ye tekabül etmektedir) daha da geliştirilmesinin gerekebileceği; NUTS II düzenlemesine paralel olarak Türkiye'de kurumların büyük çoğunluğunun hala geleneksel coğrafi bölgeleri referans almaya devam ettiği ve bölgesel istatistikler alanında gelişme sağlanmadığı, bu alandaki hazırlıklarda belirli düzeyde ilerleme kaydedildiği ve yasal çerçevenin geliştirilmesinde bir miktar ilerleme sağlanmış olduğu ve Kalkınma Ajansları'nın Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un onaylanarak, Şubat 2006'da yürürlüğe girdiği, kurumsal çerçevede önemli bir değişiklik yaşanmadığı, ana gelişmeyi DPT'nin sektörel ve bölgesel birimleri arasındaki işbirliğinin güçlendirilmesinin teşkil ettiği, bakanlıklar arası eşgüdüm birimi gibi yapılar bulunmadığı, katılım öncesi mali aracın (IPA) bölgesel kalkınma unsurunu uygulamakla görevli idari makamların ilgili bakanlıklar bünyesinde kurulmadığı, katılım öncesi yardımların uygulanmasında tek kurumun Merkezi Finans ve İhale Birimi (MFİB) olarak belirlendiğine yer verilmiştir

(http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Il_erleme_Rap_2006.pdf, s. 54-55, Erişim Tarihi: 01.08.2008).

5.2.1.12 2006 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi

2005 yılında yayımlanan Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesi'nde bölgesel politika alanındaki öncelikler 2003'teki belgede olduğu gibi kısa ve orta vadede olmak üzere iki grupta toplanmıştır.

Kısa vadede; bölgesel farklılıkları azaltmayı amaçlayan, ekonomik ve sosyal uyuma yönelik stratejik çerçevenin geliştirilmeye devam edilmesi, AB'nin katılım öncesi fonlarını sindirebilmek için gerekli yasal ve idari çerçevenin oluşturulması; *orta vadede* ise bölgesel politikanın hem merkezi hem bölgesel düzeyde uygulanması için idari kapasitenin güçlendirilmesine devam edilmesi, kamu yatırımları için öncelik kriterlerini belirleyen çok yıllık bütçeleme usullerinin oluşturulması öngörülmüştür (http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2006.pdf, s. 9 ve s. 24, Erişim Tarihi: 01.08.2008).

5.2.1.13 2007 Yılı İlerleme Raporu'nda yer alan tespitler

AB'nin raporda yer alan tespitleri şunlardır:

Türkiye, yeni Katılım Öncesi Yardım Topluluk Aracına (IPA) geçiş döneminde satın alma ve ihale açma, sözleşme yapma, yapısal bileşenlerin (Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarını Geliştirme) uygulamasına ilişkin mali yönetim gibi görevler üstlenecek olan Merkezi Finans ve İhale Biriminin (MFİB) statüsüne dair mevzuatı kabul ederek yasal çerçeveye ilişkin ilerleme kaydetmiştir. Yapıların kesin oluşumu ve uygulayıcı yapı birimleri arasında görev bölümü hususlarında karar alınmamıştır.

Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Kurulmasına İlişkin Kanuna bazı derneklerce karşı çıkılmış ve Kanunun 12 maddesi, Kalkınma Ajanslarının kurulmasının Türkiye'nin toprak bütünlüğünü zedeleyeceği gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'ne götürülmüştür. Mahkemenin dosyayı ne zaman inceleyeceği hususunda bir takvim bulunmamaktadır. Bu alandaki hazırlıklar erken bir aşamadır.

Kurumsal çerçeve alanında bir miktar ilerlemeden bahsetmek mümkündür. IPA mali aracının yapısal bileşenlerinin (bölgesel kalkınma ve insan kaynaklarının geliştirilmesi) uygulanması için Türkiye bazı yapılar belirlemiştir. Bu, Stratejik Uyum Belgesinin (SCF) hazırlanmasından sorumlu olan ve programlar ve stratejiler arasında eşgüdümü sağlayan Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın (DPT) stratejik koordinatör olarak görevlendirilmesini de kapsamaktadır. Bu, ayrıca, planlanan IPA Ulaştırma, Çevre, Bölgesel Rekabet ve İnsan Kaynaklarını Geliştirme operasyonel programları için uygulayıcı yapıların (prensip, gelecekte yapısal fonlar ve uyum fonları altındaki yönetim makamları) belirlenmesini de kapsamaktadır.

DPT, Bakanlıklar arası çalışma gruplarını kurmuş ve koordine etmiş olmakla birlikte, bölgesel kalkınma için "Bakanlıklar arası Komite" gibi bir resmi mekanizma kurulmamıştır. Kalkınma Ajanslarının yasal temellerinin hukukiliği konusunda Anayasa Mahkemesinin kararı beklendiğinden, İzmir ve Adana'da kurulan iki Kalkınma Ajansının finansmanı askıya alınmıştır. Bölgesel düzeyde başka Kalkınma Ajanslarının kurulma planları aynı nedenlerle rafa kaldırılmıştır.

Türkiye'deki istatistiki bölge sınıflandırmasında II. ve III. düzeylerde veri toplanması ve analizi için bölgesel istatistik büroları kurulmasında ilave ilerleme kaydedilmiştir. Zaman içinde, ülkesel birimlerin istatistiki amaçlı ortak sınıflandırılmasının (NUTS) oluşturulmasına ilişkin AT Tüzüğü hükümleriyle uyum sağlanması amacıyla Türkiye'deki geçici NUTS sınıflandırmasının gözden geçirilmesi gerekli olabilir.

Gelecekte yapısal fonlar ve uyum fonları için yönetim makamı görevini üstlenmeleri beklenen Bakanlıklarda merkez düzeyinde idari kapasite hala sınırlıdır. IPA altındaki operasyonel programların hazırlanmasına destek amacıyla AB tarafından finanse edilen eğitim faaliyetleri devam etmekte ve teknik yardım sağlanmaktadır. İlgili bakanlıklar, geçiş dönemi için MFİB'ye verilecek bazı görevlerin yerine getirilmesi için henüz hazır değildirler. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kurulmasında gelişme kaydedilememesi nedeniyle, bölgesel düzeyde idari kapasite çok zayıftır. Bu alandaki hazırlıklar erken bir aşamadır.

Programlamaya ilişkin iyi ilerleme kaydedilmiştir. IPA'nın yapısal araç bileşenlerinin uygulanmasına ilişkin olarak Türkiye'nin stratejisini ortaya koyan Stratejik Uyum

Belgesi ulusal makamlarla müzakerelerin ardından Komisyonca uygun bulunmuştur. Ek olarak, bölgesel kalkınma bileşeni altında çevre, ulaştırma ve bölgesel rekabet edebilirlik alanlarında üç operasyonel program ve insan kaynaklarının geliştirilmesi bileşeni altında insan kaynaklarına ilişkin bir operasyonel program, ilgili Bakanlıklarca hazırlanmış ve Komisyona sunulmuştur. Bunların 2007 sonunda sonuçlandırılmaları beklenmektedir.

İzleme ve değerlendirme yapıları ve süreçlerine ilişkin ilerlemeden bahsetmek mümkün değildir. Bu alandaki hazırlıklar, ilerlememekle birlikte, başlatılmıştır.

Uzun dönemde IPA ve yapısal fonların gereği gibi yönetimi bakımından merkezi düzeydeki birimlerin idari kapasitelerinin önemli ölçüde geliştirilmesi gerekmektedir. Katılım öncesi mali yardım ve bölgesel politika bağlamında bakanlıklar arası koordinasyonun sağlanması için resmi bir mekanizmanın kurulması gerekmektedir (http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2007ilerlemeraporu_tr.pdf, s. 57-58, Erişim Tarihi: 01.08.2008).

5.2.2 Türkiye’de uyuma yönelik atılan adımlar

Genişleme sürecinde, özellikle yeni katılan devletlerle mevcut üyeler arasındaki gelişmişlik düzeyi farklılığı, bölgesel politika araçlarının geliştirilmesinde önemli etken olmuştur. Bunun yanında, ekonomik ve siyasi bütünleşme yönünde bütün üye devletlerin gerekli hızı yakalamasında, bölgesel politika araçları yanında, "yakınlaşma" araçlarından da oldukça etkin şekilde yararlanılmaktadır. Türkiye-AB mali ilişkileri, Türkiye'nin AB genişleme stratejisine dahil edilmesinden sonra, "Katılım Öncesi Strateji" ile yeni bir çerçeveye oturtulmuştur. Helsinki Zirvesi’nde bu konuda, adaylık sürecinde AB tarafından Türkiye'ye verilecek yardımların tek bir çatı altında toplanması öngörülmüştür. Bu çerçevede, AB, tam üyelik sürecinde Katılım Ortaklığı kapsamında Türkiye'ye sağlamayı öngördüğü mali yardımların hukuki temelini oluşturan Tüzüğü, 26 Şubat 2001 tarihili AB Genel İşler Konseyi Toplantısında kabul etmiştir.²⁶

²⁶ Buna göre, 1996-1999 yılları arasında yıllık ortalama 90 milyon Euro civarında, hibe şeklinde gerçekleşen mali yardım (kişi başına ortalama 1,4 Euro), 2000 yılından itibaren, yaklaşık iki katına çıkarılarak, 180 milyon Euro olarak öngörülmüştür. Bu dönemde kişi başına, yaklaşık 2,8 Euro'luk bir yardım söz konusudur. Bir başka ifadeyle, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine kişi başına aktarılan meblağın 1/10'unu oluşturmaktadır.

Türkiye-AB ilişkilerinin mali boyutu, 1980 yılında Yunanistan'ın üyeliğinden sonra sorunlar yaşamıştır. Gümrük Birliği ile birlikte dile getirilen mali işbirliği, istenilen düzeyde gelişmemiştir. 1985-1990 yılları arasında, Birleşik Akdeniz Programları (The Integrated Mediterranean Programmes-IMPs) kapsamında ilk program örnekleri uygulanmıştır (Loughlin 1997). Bu dönemde Türkiye'ye, bu çerçevede, oldukça zaman alıcı ve bir çok koşullarla yardım sağlanabilmiştir.

Sonuç olarak, bölgesel gelişme farklılıklarının giderilmesi, tek başına bir ülkenin üstesinden gelmesi oldukça zor bir konudur. Mali boyutu ağır basan çok yönlü bir sistemin geliştirilerek uygulanmasını gerektirmektedir. Özellikle, Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinin kalkınma çabalarında sağladığı katkı da yine aynı doğrultudadır.

5.2.2.1 Ön Ulusal Kalkınma Planı

Avrupa Birliği'nin 1999 yılındaki Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin AB üyeliğine aday devlet olduğu ve diğer aday ülkeler gibi, mevcut Avrupa stratejisi doğrultusunda, reformlarını hızlandıran ve destekleyen bir katılım öncesi stratejiden yararlanması kararlaştırılmıştır. Söz konusu kararın ardından 2001 yılında AB Konseyi Türkiye-AB Katılım Ortaklığı Belgesini onaylamış, Türkiye de AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Programı (UP) kabul etmiştir.

Avrupa Komisyonu 2001 yılı Ekim ayında diğer aday ülkelerden olduğu gibi Türkiye'den de, UP'nin bir eki niteliğinde ve Türkiye'nin AB'ye ekonomik ve sosyal uyumuna yönelik katılım öncesi mali yardımların programlanmasına stratejik bir çerçeve oluşturmak üzere, 2004-2006 dönemini kapsayan bir Ön Ulusal Kalkınma Planı (ÖUKP) hazırlamasını talep etmiştir. Daha sonra, 2002 yılı ve 2003 yılı İlerleme Raporlarında da bu husus vurgulanmıştır. Bu belgelerde ÖUKP'nin daha sonraki aşamalarda AB üyesi ülkelerdeki Hedef 1 bölgeleri için istenen nitelikte bir plan haline getirilmesi hususu yer almaktadır. Ayrıca, ÖUKP'nin AB bünyesinde kullanılan türden planlama ve programlama belgeleriyle uyumlu olması ve Türkiye'nin AB ile ekonomik ve sosyal uyumuna ilişkin stratejisindeki gelişmeye paralel bir biçimde güncellenmesi gerektiği belirtilmiştir. Ön Ulusal Kalkınma Planı ve İBBS Düzey 2'lerde bölgesel kalkınma planları hazırlanması suretiyle, bölgesel farklılıkları azaltmayı hedefleyen bir ulusal ekonomik ve sosyal uyum politikası geliştirilmiştir (Sülün 2005).

Türkiye'nin bu ilk ÖUKP'si, Türkiye-AB ilişkileri çerçevesinde AB tarafından 2004-2006 döneminde sağlanacak olan ekonomik ve sosyal uyuma yönelik katılım öncesi mali yardımların kullanımına temel olmak üzere hazırlanmıştır. Türkiye'nin 2004-2006 ÖUKP'si, Yüksek Planlama Kurulu'nun 22 Aralık 2003 tarih ve 2003/61 sayılı Kararı'yla kabul edilmiştir.

2004-2006 dönemini kapsayıp, ekonomik ve sosyal uyum politikasının ana hatlarını çizen Ön Ulusal Kalkınma Planında;

- Ekonomik, sosyal ve bölgesel alanlardaki gelişmeler,
- Ekonomik ve sosyal göstergeler itibariyle Türkiye - AB karşılaştırması,
- Ulusal Kalkınma Stratejisi ve makro ekonomik çerçeve,
- Bölgesel gelişme stratejileri ve bölgesel politikalar,
- Yatırımlar,
- Sektörel reform alanları,
- Bölgesel gelişme planları, projeleri ve çalışmaları,
- Finansal çerçeve ile
- Uygulama ve izleme konularına yer verilmektedir.

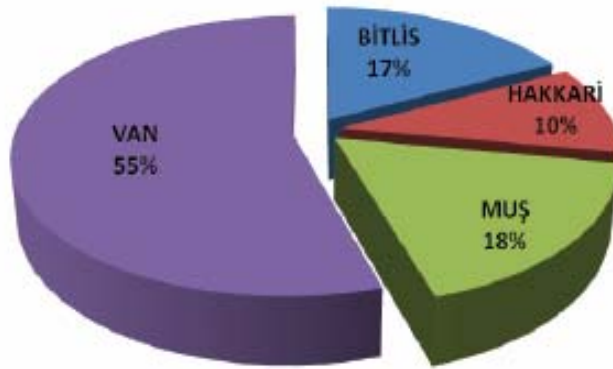
10 Aralık 2003 tarihinde Avrupa Komisyonu'na iletilen Ön Ulusal Kalkınma Planı hazırlanırken; ulusal düzeyde Bölgesel Gelişme Stratejisinin, yerli ve yabancı uzmanların katılımıyla düzenlenecek bir atölye çalışmasından elde edilmiş temel hususlar çerçevesinde hazırlanmış, Ön Ulusal Kalkınma Planı çalışmaları kapsamında, 10 İBBS Düzey 2 Bölgesi için yapılan SWOT analizi²⁷ çalışmaları çerçevesinde bölge stratejileri geliştirilmiş, ilgili kurum ve kuruluşların katkılarıyla hazırlanmış ve Yüksek Planlama Kuruluna sunulmuştur.

²⁷ SWOT Analizi: Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats ; “Güçlü ve Zayıf Yanlar / Fırsatlar ve Tehditler Çözümlemesi” anlamına gelmektedir.

2003 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde dile getirilen İBBS Düzey 2'lerde bölgesel kalkınma planları hazırlanmasına yönelik olarak, 2003 Mali İşbirliği Programlaması kapsamında, Samsun (Samsun, Tokat, Çorum, Amasya illeri), Kastamonu (Kastamonu, Çankırı, Sinop illeri) ve Erzurum (Erzurum, Erzincan, Bayburt illeri) İBBS Düzey 2 bölgelerinde, bölgesel gelişme projelerine ilişkin çalışmalar yapılmış olup, uygulama 2003-2006 dönemini kapsamıştır. Avrupa-Akdeniz Ortaklığı "MEDA" programı tarafından desteklenen Doğu Anadolu Kalkınma Programı da 2003-2006 dönemini kapsamıştır. Şekil 5.4'de Doğu Anadolu Kalkınma Programı'nın kapsadığı iller, Şekil 5.5'de ise hibe miktarlarının illere göre dağılımları gösterilmiştir.



Şekil 5.4 Doğu Anadolu Kalkınma Programı'nın kapsadığı iller



Şekil 5.5 Doğu Anadolu Kalkınma Programı çerçevesinde hibe miktarının illere göre dağılımı (<http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/politika/uygulama.pdf>, s. 25, Erişim tarihi: 21.08 2008)

Projelerin oluşturulma aşamasında, yerel otoritelerin, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının değerlendirmelerinin alınması amacıyla bir dizi çalışma toplantısı gerçekleştirilmiştir. Proje fişleri; tarım ve kırsal kalkınma, KOBİ'lerin kalkınması için destek, turizm ve pazarlama kalkınması, idari yapılanma, insan kaynakları kalkınması ve çevre bileşenlerini içermektedir.

Kayseri (Kayseri, Yozgat, Sivas illeri) ve Konya (Konya, Karaman illeri) İBBS Düzey 2 bölgeleri için hazırlanması planlanmış olan bölgesel gelişme projelerinin ise, 2004 yılında uygulanmaya başlaması planlanmıştır. Ayrıca, Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), Doğu Anadolu Projesi (DAP), Doğu Karadeniz Bölgesel Kalkınma Projesi (DOKAP) ve Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Kalkınma Projesi için hazırlanmış olan master planlarının birer bölgesel faaliyet programına dönüştürülmesi öngörülmüştür.

Türkiye'nin orta vadeli amaçları ve öncelikleri ile ilişkili olarak oluşturulan ÖUKP'nin dört gelişme eksenine olup, ilk üçü sektörel nitelik taşımaktadır. Gelişme eksenleri kapsamındaki öncelikler aşağıda yer almaktadır:

Gelişme eksen 1: İşletmelerin rekabet gücünün artırılması

- KOBİ'lerin rekabet güçlerinin artırılması,
- Tarım ve sanayi işletmelerinin teknoloji ve kalite seviyelerinin geliştirilerek rekabet gücünün artırılması,
- Çevre konusunda AB normlarının gözetilmesi.

Gelişme eksen 2: İnsan kaynaklarının geliştirilmesi ve istihdamın artırılması

- Aktif istihdam politikaları,
- Eğitim sisteminin güçlendirilmesi.

Gelişme eksen 3: Altyapı hizmetlerinin iyileştirilmesi ve çevrenin korunması

- Karayolu güvenliğinin artırılması,

- Trans-Avrupa ve Avrupa-Ortadoğu ulaştırma ağları ile ulusal ağların bütünlüğünün sağlanması için bir teknik etüd yapılarak, önümüzdeki dönemde AB yapısal fonlarından yararlanabilecek önemli projelerin tespiti,
- AB ulaşım ağı içinde etkin hizmet verecek şekilde liman kapasitelerinin geliştirilmesi ile ana limanların oluşturulması ve deniz güvenliğinin sağlanması,
- Kent içi ulaşım hizmetlerinde kalite ve etkinliğin artırılması,
- Demiryolu sektörünün yeniden yapılandırılması kapsamında çeken ve çekilen araç bakım onarım hizmetlerinin özel sektöre devredilmesi,
- Su kaynaklarının korunması, içme suyu ve kanalizasyon hizmetleri ile katı atık yönetiminde verimliliğin artırılması.

Gelişme eksen 4: Bölgelerin ekonomik gücünün artırılması, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının azaltılması ve kırsal kalkınmanın hızlandırılması

- KOBİ'lerin desteklenmesi ve güçlendirilmesi,
- Küçük ölçekli altyapı inşaatlarının desteklenmesi,
- Yerel insiyatiflerin desteklenmesi,
- Kurumsal kapasitenin oluşturulması ve güçlendirilmesi.

Gerek 2004-2006 döneminde Türkiye'ye sağlanan kaynakların yetersizliği, gerekse ÖUKP çerçevesinde ekonomik ve sosyal uyuma yönelik tahsis edilecek AB mali kaynaklarının yüzde 35 ile sınırlanması, ÖUKP'nin şekillenmesinde kısıtlayıcı rol oynamıştır (Sülün 2005). Çizelge 5.1'de görüleceği üzere, ÖUKP'nin finansal çerçevesi söz konusu kısıtlamalar çerçevesinde, toplam 528 milyon Euro olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda toplam bütçenin 371,5 milyon Euro'luk kısmı AB katkısı, kalan bölümü ise AB fonlarının kullanımındaki eş-finansman ilkesi gereği tahsis edilen kamu ve özel nitelikteki ulusal katkılardan oluşmuştur.

Çizelge 5.1 Ön Ulusal Kalkınma Planının genel finansman tablosu (2004-2006)
(Sülün 2005)

Gelişme Eksenleri	Toplam Tahmini Maliyet	Toplam Kamu Katkısı	Toplam AB Katkısı	Toplam Ulusal Kamu Katkısı	Özel Sektör Katkısı
Gelişme Eksen 1: İşletmelerin rekabet gücünün artırılması	135	100	85	15	35
Gelişme Eksen 2: İnsan kaynaklarının geliştirilmesi ve çevrenin korunması	70	70	48,5	21,5	
Gelişme Eksen 3: Altyapı hizmetlerinin iyileştirilmesi ve çevrenin korunması	116	116	86	30	
Gelişme Eksen 4: Bölgelerin ekonomik gücünün artırılması, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının azaltılması ve kırsal kalkınmanın hızlandırılması	207	502	152	53	2
Toplam	528	491	371,5	119,5	37

ÖÜKP'da yer alan program ve projelerin, Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardım kapsamında yer alan program ve projelere uygulanan, merkezi olmayan uygulama sistemi (DIS) ilke ve kurallarına tabi olacağı kararlaştırılmıştır.

18 Temmuz 2001 tarih ve 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile AB ile mali işbirliğini yürütmek üzere; Ulusal Mali Yardım Koordinatörlüğü (UMYK), Ulusal Fon, Merkezi Finans ve İhale Birimi (MFİB), Mali İşbirliği Komitesi (MİK) ve Ortak İzleme Komitesi (OİK) oluşturulmuş, Ulusal Yetkilendirilme Görevlisi (UYG) belirlenmiştir. 2002 yılından itibaren mali işbirliği programlaması söz konusu yeni yapılanma çerçevesinde yürütülmüş, bu sistem Avrupa Komisyonu tarafından Ekim 2003' te akredite edilmiştir. Avrupa Komisyonu'nun ön kontrol mekanizmasının olmadığı Genişletilmiş Merkezi Olmayan Uygulama Sisteminin (EDIS) 2005 yılından itibaren Türkiye'de uygulamaya geçmesi öngörülmüştür.

5.2.2.2 Bulgaristan, Yunanistan ve Türkiye arasında oluşturulan Sınır Ötesi İşbirliği Programı

Avrupa Birliği için özel bir önemi bulunan ve bölgesel kalkınmaya hizmet eden “Sınır Ötesi İşbirliği Programı” ile, sınırlar arası ekonomik, sosyal ve kültürel bağları pekiştirmek, sınır bölgelerinin ekonomik potansiyelinin gelişmesine katkı sağlamak hedeflenmektedir.

Bulgaristan ve Türkiye arasında oluşturulan Sınır Ötesi İşbirliği Programı kapsamında 2003 yılı için "Ortak Küçük Projeler Fonu" oluşturulması ve her yıl bu fona belirli miktarda bir kaynağın aktarılması kararlaştırılmıştır. Ortak Küçük Projeler Fonu için hazırlanan proje fişindeki başlıca öncelik alanları; kurumsal kapasitenin artırılması, ekonomik kalkınma, çevre-turizm, kültürel değişim, planlama ve kalkınma çalışmaları olarak belirlenmiştir. 2004-2006 dönemi için, Bulgaristan ve Türkiye arasındaki Sınır Ötesi İşbirliği Programı'nın çerçevesini ortaya koyan "Ortak Programlama Belgesi"nde ise başlıca öncelik alanları tespit edilmektedir. Bunlardan ağırlık verilen konular; KOBİ'ler, bölgesel girişimciliğin desteklenmesi ve altyapıdır (Sülün 2005).

Türkiye ile Yunanistan'ın sınır illeri arasındaki mevcut işbirliğini AB kaynaklarıyla Türkiye-Yunanistan sınır ötesi işbirliği programında da önemli ilerlemeler sağlanmış, Brüksel, Atina ve Ankara'da yapılan çalışma toplantılarında AB Komisyonu'nun onayına sunulan belgede öncelik alanları olarak altyapı, çevre, ekonomik kalkınma ve teknik yardım belirlenmiştir (Sülün 2005).

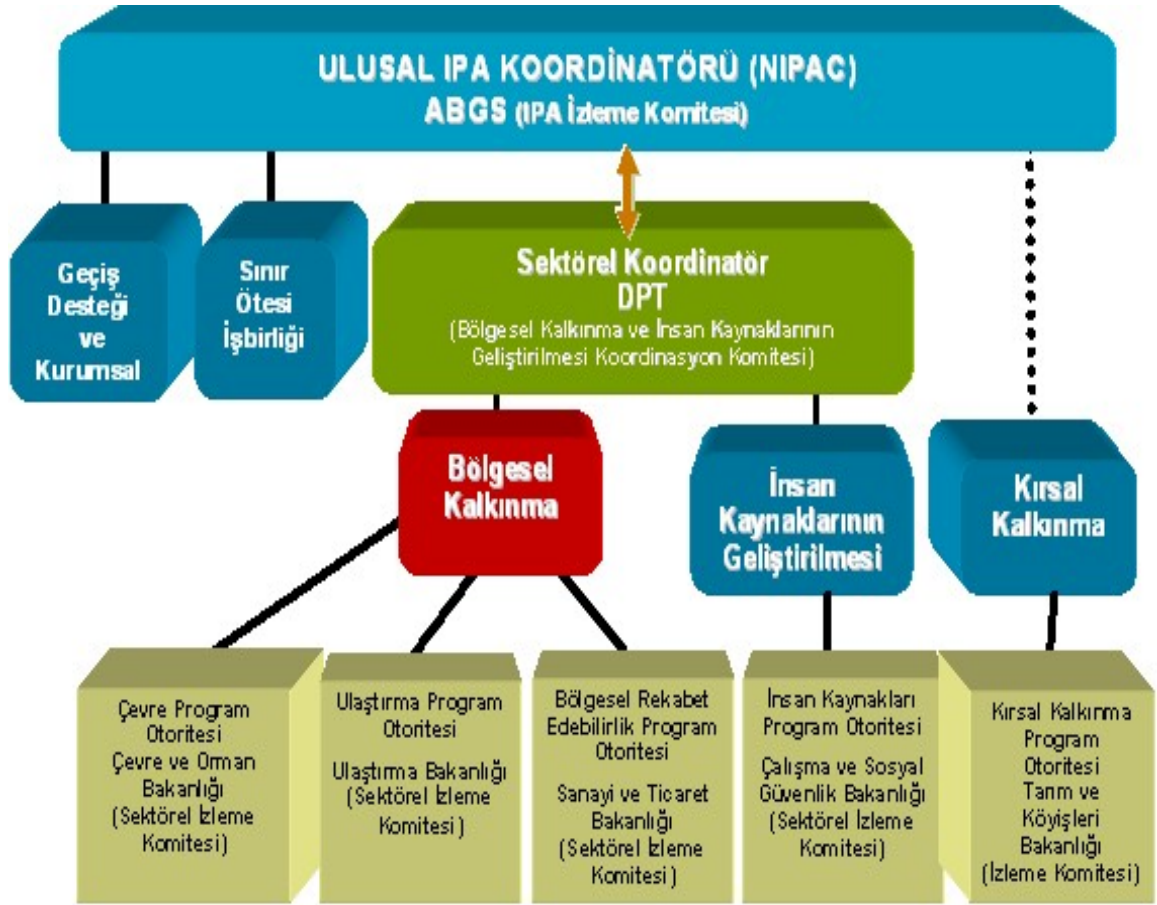
5.2.2.3 Türkiye'de İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırmasının (IBBS -NUTS 2) düzey belirleme çalışmaları

2002 yılı İlerleme Raporu'nda, "2003-2005 dönemine ilişkin olarak, entegre bölgesel kalkınma planları içeren ve kalkınmada öncelikli yörelere yönelik bir ulusal kalkınma planının NUTS II düzeyinde hazırlanması ve Beş Yıllık Kalkınma Planının (2006-2010), ilgili müktesebatın gerektirdiği şekilde, Topluluk standartlarına uygun ve bölgesel içerikli olarak hazırlanmasına yönelik gerekli çalışmaların yapılması" gerektiği belirtilmişti. Bölgesel gelişme politikalarında AB'ye uyum sağlanması kapsamında; bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik

analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve AB Bölgesel İstatistik Sistemine uygun karşılaştırılabilir istatistiki veri tabanının oluşturulması amacıyla ülke çapında İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırmasının (İBBS) tanımlanmasına ilişkin 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 22 Eylül 2002 tarih ve 24884 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Böylece, ülke çapında İBBS Düzey 2'lerde istatistiki verilerin derlenmesine başlanmıştır. Bu kapsamda, DPT Müsteşarlığınca Nisan 2003'de İstatistiki Bölge Birimleri itibariyle "Çeşitli Göstergeler" adı altında İBBS Düzey 2'lerde veriler içeren bir çalışma yayımlanmıştır.

5.2.2.4 İdari yapılanma çalışmaları

Bölgesel politika ve yapısal araçların koordinasyonu konusundaki AB mevzuatına uyumun sağlanması ve söz konusu mevzuatın uygulanması için gerekli yapılanmanın ortaya konması amacıyla, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği koordinasyonunda, ilgili tüm kurumların yer aldığı bir çalışma grubu oluşturulmuştur. Söz konusu grupta, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, DPT Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, İller Bankası ve GAP Bölge Kalkınma İdaresi yer almıştır. Ayrıca Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı olan IPA'nın bölgesel kalkınma bileşenine yönelik kurumsal yapılanma oluşturulmuştur (Şekil 5.6).



Şekil 5.6 IPA'nın kurumsal yapılanması

(www.kobizirvesi.org.tr/sunumlar/Türkiye'de%20AB%20Destekli%20KOBİ%20Programları/AYŞE%20ÇATALBAŞ.ppt internet adresinden değiştirilerek alınmıştır, Erişim tarihi: 22.08.2008)

5.2.2.5 Bölgelere yönelik kamu yatırımlarına ilişkin öncelik kriterlerini ortaya koyan çok yıllık bütçeleme usullerinin oluşturulması

DPT Müsteşarlığı tarafından 2004-2006 yılları için hazırlanan Ön Ulusal Kalkınma Planı kapsamında, kamu yatırımlarının İBBS Düzey 2'lerde çok yıllık bütçeleme usullerine uygun olarak dağıtılması ve izlenmesi öngörülmüş, Kamu Yönetimi Reformu ve Yerel Yönetimler Reformu kapsamında, yerel nitelikli kamu yatırımlarına ait bazı yetkilerin il idarelerine devredilmesi kararlaştırılmıştır.

5.2.2.6 Bölgesel kalkınmayı yürütecek idari yapıların güçlendirilmesi, İBBS Düzey 2'lerde bölge birimlerinin oluşturulması ve İstatistiki Bölge Birimlerinin Oluşturulması

MEDA kapsamında 2001 yılı finansman bütçesinden tahsis edilen 15,3 milyon Euro tutarındaki mali katkı ile Devlet İstatistik Enstitüsü bünyesinde bölgesel veri tabanı oluşturulmasına yönelik olarak Türk İstatistik Sisteminin Geliştirilmesi Projesi başlatılmış olup, söz konusu projenin 2003-2004 döneminde uygulanması öngörülmüştür.

"Düzey-3" kapsamındaki İstatistiki Bölge Birimleri il düzeyinde oluşturulmuş olup, her il bir İstatistiki Bölge Birimini tanımlamaktadır."Düzey-2" İstatistiki Bölge Birimleri, "Düzey-3" kapsamındaki komşu illerin gruplandırılması sonucu tanımlanmıştır. DPT'nin yaptığı İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırmasına göre, "Düzey-1" İstatistiki Bölge Birimleri ise "Düzey-2" İstatistiki Bölge Birimlerinin gruplandırılması sonucu tamamlanmış olup, 12 adettir (Anonim 2003).

2002 yılında uygulanan DPT'nin Bölgesel Kalkınmaya Yönelik Kapasitesini Güçlendirme Programı kapsamında, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının da katılımıyla bir dizi seminer düzenlenmiş, DPT Müsteşarlığı uzmanları, Avrupa Komisyonunda, üye ve aday ülkelerde çalışma ziyaretlerinde bulunmuş, Orta Karadeniz ve Yeşilirmak Havzası Gelişim Programları çerçevesinde, çalışma ziyaretleri düzenlenerek SWOT analizleri ve raporlama çalışmaları yapılmıştır.

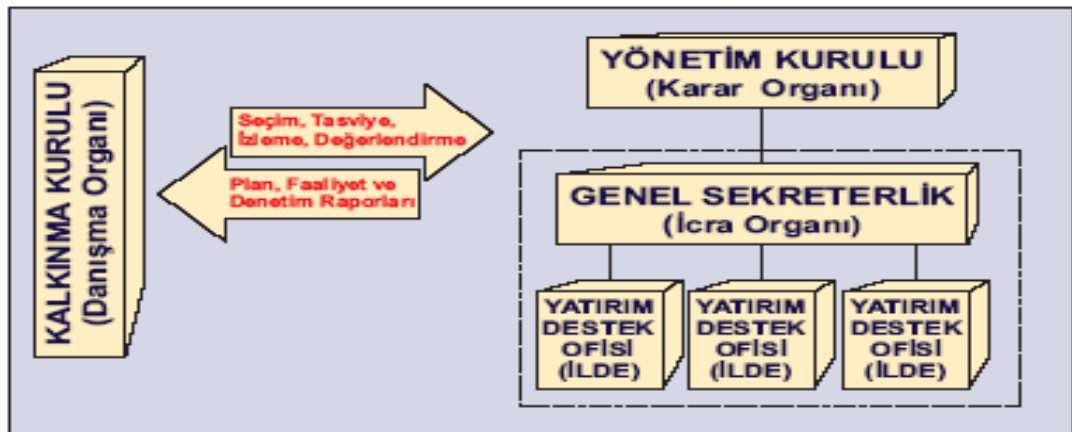
2003 Yılı Mali İşbirliği Programlaması kapsamında bölgesel gelişme ve sınır ötesi işbirliği programları çerçevesinde, bölgeler arası ve merkezde yer alan kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonun sağlanması amacıyla, DPT Müsteşarlığı Bölgesel Kalkınma ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü bünyesinde Avrupa Birliği Bölgesel Programlar Dairesi Başkanlığı kurulmuştur.

Samsun İBBS Düzey 2 bölgesinde yer alan il valilikleri tarafından, 23 Eylül 1997 tarih ve 97/9991 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile, Yeşilirmak Havzası İl Özel İdareleri Hizmet Birliği kurulmuştur. Bakanlar Kurulunun 24 Şubat 2003 tarih ve 2003/5318 sayılı kararıyla ise, merkezi Kastamonu'da olmak üzere Orta Karadeniz Kalkınma

Birliği kurulmuştur. Doğu Anadolu Kalkınma Programı (Van, Muş, Bitlis, Hakkari) çerçevesinde, merkezi Van'da olmak üzere Proje Koordinasyon Birimi ve Bölgesel Kalkınma Enstitüsü kurulmuştur.

2003 Yılı Mali İşbirliği Programlaması kapsamında uygulanmasına başlanan Bölgesel Kalkınma amaçlı 2003 yılı AB Yardımının Programlanmasında teknik yardım sağlanmasına ilişkin proje ile Ulusal Kalkınma Planının hazırlanması konusunda DPT Müsteşarlığına teknik yardım sağlanması öngörülmüştür.

Kalkınma Planı ve Yıllık Programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak, AB programlarını uygulamak için; özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ile kamu kesimi arasında işbirliğini geliştirmek ve bu çerçevede iller arası koordinasyonu sağlamak üzere, İBBS Düzey 2'lerde Bölge Kalkınma Ajanslarının kurulmasına yönelik çalışmalar yapılmıştır. Bu kapsamda Bölgesel İstatistik Birimleri (NUTS) düzenlenmiş ve bölgesel istatistikler alanında gelişme sağlanmıştır. Kalkınma Ajansları'nın Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun onaylanmış ve Şubat 2006' da yürürlüğe girmiştir. Bu yasa, kalkınma ajanslarının kurulması, görevleri ve koordinasyonu konularında olduğu gibi, bunların istihdam politikası, bütçe ve denetim mekanizmaları hakkında da esas ve usulleri içermektedir. Bölgesel Kalkınma Ajansı'nın teşkilat yapısı Şekil 5.7'de gösterilmekte olup Şekil 5.8'de ise planlama, programlama, yıllık çalışma programı ve bütçenin tespiti gösterilmektedir.



Şekil 5.7 Bölgesel Kalkınma Ajansının teşkilat yapısı

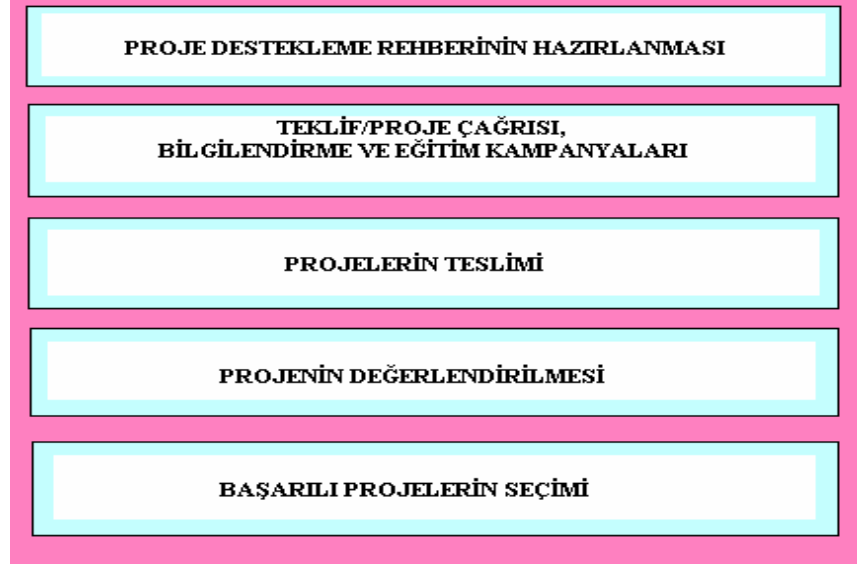
(<http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/politika/uygulama.pdf>, s. 19, Erişim tarihi:22.08.2008)



Şekil 5.8 Planlama, programlama, yıllık çalışma programı ve bütçenin tespiti

(<http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/politika/uygulama.pdf>, s. 19'dan değiştirilerek alınmıştır, Erişim tarihi: 22.08.2008)

Yasa, ulusal düzeyde Devlet Planlama Teşkilatı'nı, kalkınma ajanslarının koordinasyonundan (DPT) sorumlu kuruluş olarak belirlemiş ve 26 NUTS II bölgesinde kalkınma ajansı kurmayı amaçlamış ve kalkınma ajanslarına proje döngüsü (Şekil 5.9) kapsamında kaynak aktarılmasına karar verilmiştir. Çizelge 5.2'de 2007 yılı için belirlenen Kalkınma Ajanslarına Aktarılacak Tahmini kamu kaynakları gösterilmiştir. Ancak bugüne kadar kalkınma ajanslarından bir kısmı (Örneğin: Adana ve İzmir) faaliyete geçebilmiştir.



Şekil 5.9 Proje döngüsü (<http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/politika/uygulama.pdf>, s. 19'dan değiştirilerek alınmıştır, Erişim tarihi: 22.08.2008)

Kaynak	Katkı Oranı (%)	Bütçe Gelirleri	Aktarılabacak Kaynak	Toplam İçinde Pay (%)
Genel Bütçe Vergi Gelirleri	0,5	90,093	450	76
İl Özel İdareleri	1	1,773	18	3
Belediyeler	1	12,747	127	21
26 AJANS İÇİN TOPLAM			595	100
Her Bir Ajansa Ortalama			23	-

Çizelge 5.2 Kalkınma Ajanslarına aktarılabacak tahmini kamu kaynakları (milyon ytl) (2007) (<http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/politika/uygulama.pdf>, Erişim tarihi: 22.08.2008)

6. BULGULAR ve TARTIŞMA

Türkiye’de kişi başına düşen gelirin ve üretim düzeyinin AB ortalamasının çok altında olması, bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının ve işsizlik oranlarının AB ortalamasının çok üzerinde olması, AB ve Türkiye arasında belirgin yapısal farklılıklar olduğunu ve ülkemizin müzakere sürecinde ciddi yapısal sorunlarla mücadele etmek zorunda kalacağını göstermektedir. Ülkemizde yaşanan yapısal sorunların başında bölgeler arası gelişme farklılıkları gelmekte olup, bu sorun bir çok sosyo-ekonomik sorunun da kaynağını oluşturmaktadır.

Ülkemizde öncelikli olarak geri kalmış bölgelerin ekonomik ve sosyal cazibelerini arttırmak için, gerekli altyapı imkanlarının iş dünyasına sağlanması gerekmektedir. Örneğin, az gelişmiş bölgelerde, yeterli ve güvenli ulaşım altyapısının sağlanması, ticaret için verimliliği arttırabilecektir. AB ülkeleriyle karşılaştırıldığında Türkiye’nin enerji, telekomünikasyon ve ulaşım alanlarında önemli ölçüde ilerleme kaydetmesi gerektiği göze çarpmaktadır. Kaldı ki enerji, telekomünikasyon ve ulaştırma altyapıları ekonomik kalkınma için büyük öneme sahiptir. Ancak kaynak yetersizliği, söz konusu yatırımlara başlanmasını ve/veya tamamlanmasını engellemektedir (Aydın ve Köstepen 2005). Bu tür yatırımlara eğitim yoluyla insan kaynaklarının geliştirilmesi eşlik etmelidir.

Türkiye’nin, Araştırma-Geliştirme (AR-GE) ve yenilikçilik girişimleri için kamu/özel yatırımlarını arttırması gerekmektedir. Bilgi ve yenilikçilik, günümüzde AB’nin daha fazla büyüme ve istihdam sağlama çabalarının merkezinde yer almaktadır. Özellikle Lizbon Stratejisi doğrultusunda, bölgesel politika, daha fazla bilgi, araştırma, yenilikçilik ve insan kaynaklarına odaklanmıştır. Türkiye, AB seviyesinden çok uzak olan AR-GE harcamalarını arttırmalı ve bu harcamaların çoğu özel sektör tarafından karşılanmalıdır. Bunun yanında, firmaların yeni bilgi üretmesini, yaymasını ve kullanmasını teşvik edecek bir iş ortamı sağlanmalıdır. Etkili bölgesel yenilikçilik sistemlerini kurmak amacıyla; ekonomik, sosyal ve siyasi aktörlere, dünyadaki teknolojilere ve iş deneyimlerine ulaşma imkanı sağlanmalıdır. Bunun yanında, araştırma kuruluşları ve iş dünyası arasında teknoloji transferini arttırmak için

üniversiteler, araştırma ve teknoloji merkezleri ile iş dünyası arasındaki bağ güçlendirilmelidir.

Bölgesel dengesizliklerin sebeplerini daha iyi anlamak ve yerel problemlere etkili çözüm getirebilmek için öncelikle sosyal sermaye kavramını anlamak gerekir. Bölgesel ve yerel ağların kurulması ve iyi yönetim anlamındaki sosyal sermaye, Türkiye'nin yeni bölgesel politikasının kurulmasında ve uygulanmasında önem verilen bir unsur olarak yer almalıdır. Kamu yatırımları, bölgeleri güçlendirmeye katkıda bulunan sosyal sermayeye ve yenilikçiliğe odaklanmalıdır. Demokratik yerel yönetim, toplumsal katılım, kurumsal kapasite ve yönetsel becerilerin geliştirilmesi için yeterince çaba harcanmalıdır.

Farklı bölgelerin ekonomilerinin farklı sektörel yapıları ve farklı verimlilik seviyeleri, Türkiye'deki bölgesel dengesizliklerin önemli belirleyicileridir. Yoksul bölgeler, kaynaklarının daha büyük bir kısmını tarım sektöründe kullandıkları için, tarımdaki verimliliği arttırmak, bu bölgelerdeki geliri arttıracaktır. Kırsal kesimde, tarımsal yapıyı modernize etmek ve alternatif istihdam fırsatlarını oluşturmak için gerekli önlemler alınmalıdır. Bölgesel dengesizliklerin kırsal göçten daha da olumsuz etkilenmemesi için, kırsal alanlardaki altyapı eksiklikleri tamamlanmalı ve hayat kalitesi iyileştirilmelidir.

Her çeşit bölgeye tek tip kalkınma politikasını uygulama yaklaşımı yerine, her bölgenin özel şartlarına adapte edilmiş politikalar uygulanmalıdır. Planlama yaklaşımı, merkeziyetçi ve sektörel bir yaklaşımdan çok katmanlı ve mekansal bir yaklaşıma yönelmelidir. Bu amaçla, DPT bünyesindeki sektörel ve bölgesel birimler arasındaki işbirliği güçlendirilmelidir.

Bugüne dek çabaların çoğu, beş yıllık kalkınma planlarının hazırlanması için harcanırken, sonuçların değerlendirilmesi için fazla çaba harcanmamıştır. Bu bağlamda değerlendirmeye de yeterli önem verilmelidir.

İktisadi rekabet gücü, sadece etkili altyapıya bağlı değildir. Bunun yanında, hukukun ayrımcılık yapmadan, tahmin edilebilir ve şeffaf bir şekilde uygulanması, saydam bir

kamu ihale sistemi ve müteşebbislerin üstlerindeki idari yükü en aza indiren yönetim de ekonomik rekabetçilik için önemlidir.

Her ne kadar bölgesel politika başlığı altındaki AB müktesebatı, daha çok ulusal mevzuata dönüştürülmeyi gerektirmeyen çerçeve ve uygulama yönetmeliklerinden ibaret olduğu için kurumsal çerçeve ve uygulama araçları açısından üye ve aday ülkelere bazı esneklikler sağlıyorsa da; bu ülkeler, AB bölgesel politikasının temel prensiplerini uygulamak ve AB'nin genel mevzuatını dikkate almak zorundadırlar (Aydın 2002). Bu yüzden, başta yerellik, ortaklık, programlama ve yoğunlaşma olmak üzere, bölgesel politikanın dizayn ve uygulanmasında AB bölgesel politikasının temel prensiplerine özel önem verilmelidir.

Kamu-özel ortaklığı, programların hazırlanma ve uygulanmasında şeffaflık için zemin hazırlayacak ve yenilikçi projelerin geliştirilmesine yardım edecektir. Kamu-özel ortaklığında, kamu sektörü, daha etkin ve düşük maliyetli hizmetler sunmasına katkıda bulunan özel sektör yeteneklerinden yararlanırken, özel sektör de bu politikaların risk ve sorumluluklarını paylaşır. Yoğunlaşma ilkesine uygun olarak ise kaynaklar en muhtaç olan bölgelere yoğunlaştırılmalıdır. Entegre ve çok-yıllı bölgesel kalkınma programlarına ve çok-yıllı bütçeleme prosedürlerine yeterli önem verilmelidir.

Planlama, programlama, uygulama ve denetleme sorumluluğu, zaten çok merkeziyetçi bir karar alma mekanizmasına sahip olan DPT tekelinde kaldığı için, bölgesel politikanın kurumsal çerçevesi dar kalmaktadır. Bu yüzden, bölgesel yapılara daha fazla sorumluluk devredilmelidir. Bunun yanında, AB fonlarınca finanse edilen bölgesel kalkınma programlarıyla ilgili bütün ihale ve sözleşme işlemlerinden sorumlu olan Merkezi Finans ve İhale Birimi, daha fazla kaynak ve personelle donatılmalıdır. Benzer şekilde, Merkezi Olmayan Uygulama Sisteminin uygulanmasından sorumlu olan birimler önemli ölçüde güçlendirilmelidir. Proje sahiplerinin, yüksek kalitede projeler geliştirme ve uygulama kapasitelerinin geliştirilmesi de çok önemlidir.

Politika üretme ve uygulama süreçlerinin etkinliğini arttırmak amacıyla, bölgesel politika ile ilgili kararlara katılan bütün kurumlar arasındaki yatay ve dikey işbirliği ve dayanışma mekanizmaları güçlendirilmelidir. Yenilikçiliği ve dolayısıyla rekabet gücünü doğuran faktörlerin başında işbirliğinin geldiği unutulmamalıdır.

7. SONUÇ

Türkiye'deki bölgelerarası gelişmişlik farklarının AB bünyesindeki farklardan çok daha fazla olması gerçeği, Türkiye'yi de içine alacak bir Avrupa Birliği'nin bölgesel politikasını yakından ilgilendirmektedir. Türkiye'nin AB'ye tam üyeliği gündeme geldiğinde tartışmalar ülkenin Avrupa Topluluğu bütçesine getireceği ek mali yükler üzerinde yoğunlaşmaktadır (İKV 1998).

Türkiye'nin AB'ye tam üyeliği, Ortak Tarım Politikasının yanı sıra Yapısal politikaları da doğrudan etkileyecektir. Kişi başına düşen GSMH rakamı AB ortalamasından çok düşük olan Türkiye'nin Yapısal Politikalara dahil edilmesinin, Topluluğun yapısal fonlarına ve Topluluk bütçesine tutarı tam olarak tespit edilememekle birlikte ek mali yükler getireceği açıktır (İKV 1998). Bu bağlamda AB ve Türkiye tarafından ortak bir strateji acilen belirlenerek, Türkiye'deki bölgesel dengesizlikler müzakere döneminde azaltılmalıdır. Aksi taktirde, Türkiye'deki bölgeler arası büyük dengesizlikler, hem AB hem de Türkiye için katılım sürecinde ciddi bir sorun oluşturacaktır. Şöyle ki; Türkiye'nin AB'ye tam üyeliği halinde, ülke geneli Hedef 1 ya da benzer içerikle adlandırılacak bir hedef kapsamında olacağından Avrupa Birliği Bölgesel Kalkınma Fonu'nun mali imkanlarından ülkenin tamamının yararlanması gibi bir durum söz konusudur (İKV 1998, Aydın 2002). Ayrıca Türkiye yapısal fonların içerdiği tüm harcama gruplarının kapsamına dahil olabilecek durumdadır (İKV 1998).

Türkiye'nin katılımı ile mevcut üyelerin yapısal fonlardan Hedef 1 dahilinde yararlanan bazı bölgeleri Hedef 1 kapsamından çıkacak ve bu fonlardan yararlanamayacaktır. Kuşkusuz Türkiye'nin üyeliği başta İspanya olmak üzere Yunanistan ve Portekiz gibi Topluluk fonlarından yararlanarak bölgesel gelişmişlik düzeylerini arttıran Topluluğun nispeten daha az gelişmiş ülkelerinin aldıkları payın küçülmesine neden olacaktır.

Topluluk fonlarından yararlanan ülkelerin paylarının Türkiye'nin AB'ye tam üyeliği ile birlikte azalacak olması, üye devletleri yeni arayışlara yöneltmiş olup; bunun somut örneği 17 Aralık 2004'te toplanan Zirve'de gözler önüne serilmiştir. 17 Aralık 2004'te Brüksel'de toplanan AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'nde Türkiye tam üye olsa bile, tarım fonları ve yapısal fonlar gibi ortaklık alanlarının dışında

tutulabileceği kararlaştırılmıştır. Bugüne kadar hiçbir yeni üyeye tarım ve sosyal politikalar gibi konularda daimi nitelikte kısıtlamalar uygulanmamıştır.

Bölgesel fonlar Türkiye'nin karayolu ve otoyol yatırımlarını tamamlamasına, demiryollarını modernize etmesine, iletişim ağını bilgi toplumunun gerektirdiği seviyeye taşımasına, çevreyi korumaya yönelik yatırımlara hız vermesine, vatandaşlarına en üst düzeyde eğitim ve sağlık hizmeti sunmasına ve bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının azaltılmasına yardımcı olacaktır (Aydın ve Köstepen 2005). Türkiye'nin AB Bölgesel Politikasına uyumu ile sağlanacak makroekonomik istikrar; Sosyal Politika alanındaki eksikliklerin giderilmesi ve AB Ortak Tarım Politikasına uyumun kırsal kalkınmaya yapacağı olumlu etkilerle de desteklenerek, alt yapı alanındaki eksikliklerin giderilmesini, insan kaynaklarına yapılan yatırımın artmasını ve özel yatırım için uygun ortamın oluşmasını, yeni iş imkanları yaratılmasını ve işsizliğin azaltılmasını ve kişi başına düşen gelirin yükseltilmesini ve yaşam standartlarının uyumlaştırılmasını kolaylaştıracaktır (Aydın 2002).

Günümüze dek yapılan Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu-Yönlendirme Bölümü harcamalarından da görüleceği üzere bu harcamalardan, en çok tarımla uğraşan Topluluk ülkeleri, hatta Topluluğun Akdeniz ülkeleri faydalanmışlardır. Tarımsal yapı problemlerini çözmüş veya tarımsal faaliyetleri az olan bir ülkenin fon kaynaklarından faydalanması imkanları da kısıtlı olacaktır (Şahin 1998). Türkiye'nin de bir Akdeniz ülkesi olması ve Akdeniz ülkeleriyle benzer ürünler üretmesinin yanı sıra, tarımsal yapısının Topluluğun mevcut üyelerine kıyasla daha fazla reforma ve dönüşüme ihtiyacı vardır. Bu nedenle, mevcut üye ülkelerden daha fazla fon imkanlarından yararlanma hakkına sahip olacağı göz önüne alınmalıdır (Şahin 1998).

Bu bağlamda; Türkiye'nin yapısal fonlardan yararlanamayacağına ilişkin daimi bir derogasyona tabi tutulması ise tarımda alt yapı eksikliklerinin giderilmesini, bölgeler arası farklılığın azaltılmasını ve refah düzeyinin yükseltilmesini sağlayacak olan Avrupa Birliği fonlarının ülkemizde kullanılmasını engelleyecektir. Böyle bir duruma neden olacak daimi derogasyonlar konusunda mümkün olduğunca taviz verilmemelidir.

KAYNAKLAR

Kitaplar, makaleler ve raporlar:

AKDER, H. and AKAY, İ. and BUCKWELL, A. and ERTUĞRUL, C. and KASNAKOĞLU, H. and MEDLAND, J. and YOUNG, N. 1990. Turkish Agriculture and European Community Policies, Issues, Strategies and Institutional Adaptation (Report of a Study by Wye College/University of London and Middle East Technical University/Ankara, State Planning Organisation/Ankara for the United Nations Development Programme, Executed by the United Nations Conference on Trade and Development). No: DPT : 2241-AETB : 25, pp. 95-96, Ankara.

AKTAR, C. 2002. Avrupa Birliği'nin Genişleme Süreci. İletişim Yayınları, Başvuru Dizisi: 22, 1. Baskı, s. 65-76, İstanbul.

ALLEN, K.J. and HERMANSEN, T. 1968. Regional Policy in EFTA-An Examination of the Growth Centre Idea. European Free Trade Association, p. 197, Geneva.

ALTAY, İ. K. 2005. Avrupa Mekansal Gelişme Perspektifi'nde (ESDP) Kırsal Alan Politikaları. TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayınları, s. 82-88, Ankara.

Anonim. 1995. Dünyada Küreselleşme, Bölgesel Entegrasyonlar ve Türkiye İlişkileri Özel İhtisas Komisyonu'nun Türkiye ve Avrupa Entegrasyonu Alt Komisyonu Raporu. DPT Yayını, s. 198-201, s. 207, Ankara.

Anonim. 1998. Turkey Preparing for EU Membership (Country Profile). DPT Yayını, s. 131. Ankara.

Anonim. 2000. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu. DPT Yayını, Yayın No: DPT: 2502-ÖİK: 523, Ankara.

Anonim. 2003. İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması. DPT Yayını, s. 77, Ankara.

Anonim. 2003. T. C. Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006). DPT Yayını, Ankara.

Anonim 2007. Yeni Bölgesel Gelişme Politika ve Uygulamaları. DPT Yayını, Ankara.

Anonim. 1998. Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Tam Üyeliklerinin Avrupa Birliği'nin Bütünleşme ve Genişleme Dinamikleri Yönüyle Değerlendirilmesi. İktisadi Kalkınma Vakfı Yayını, Yayın No: 150; s. 100, s. 105-106, İstanbul.

Anonim. 2001. AB'nin Bölgesel Politikası ve Türkiye'nin Uyumu. İktisadi Kalkınma Vakfı Yayını, s. 29, İstanbul.

Anonim. 2005. Avrupa Birliği ile Katılım Müzakereleri Rehberi. İktisadi Kalkınma Vakfı Yayını, Yayın No: 184, s. 312-315, İstanbul.

AYDIN, S. 2002. Türkiye'nin Tam Üyeliğinin Avrupa Birliği'ne ve Türkiye'ye Katkıları. İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, Yayın No: 168, s. 50-51, İstanbul.

AYDIN, S. KÖSTEPEN, C. 2005. AB Tam Üyeliğinin Türkiye Vatandaşlarına Sağlayacağı Faydalar. İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, No: 173, 4. Baskı s. 16-18, İstanbul.

ARCHER, C. and BUTLER, F. 1992. The European Community: Structure and Process. Pinter Publishers, 1. Edition, pp. 93-96, London, Great Britain.

ARMSTRONG, H. 1990. The European Community and The Challenge Of The Future. (Edited by Juliet Lodge), St. Martin's Press, pp. 167-185, New York.

BAYRAKTAR, F. 2002. Avrupa Birliği'nin Bölgesel Kalkınma Politikası ve Bu Politikanın Aday Olarak Türkiye Açısından Anlam ve Önemi (Genel Araştırmalar). Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş. Yayınları, s. 8-10, Ankara.

CARCHEDI, G. 2001. For Another Europe- A Class Analysis Of European Economic Integration. Verso Press, 1. Edition, p. 247, London, England.

DEWAR F. and VERRÉ J. 2008 Regions working together on sustainable development, Inforegio Panorama- European Communities, No:25; pp. 14-16.

DİNLER, Z. 1986. Bölgesel İktisat. Uludağ Üniversitesi Basımevi, s. 9, Bursa.

DRUESNE, G. 1995. Droit et Politiques de la Communauté et de l'Union européennes. Presses Universitaires de France, 3e édition, p. 390, Saint-Germain/Paris.

ERCİN, E. 2003. Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası. İKV Yayınları, s. 7, İstanbul.

ERHAN Ç. ve AKDEMİR E. 2007. Avrupa Bütünleşmesinin Tarihsel Gelişimi (Avrupa Birliği Temel Konular). İmaj Yayınevi, s. 39, Ankara.

ERKAN, H. 1987. Sosyo-Ekonomik Bölgesel Gelişme- Teorik ve Uygulamalı Bir Yaklaşım. Kavram Matbaası, s. 1, İzmir.

EUROPEAN COMMISSION 2007. Regional Year Book (Eurostat Statistical Books). Office for Official Publications of the European Communities, p. 27, Luxembourg.

EUROPEAN UNION, 2008. Working For The Regions-EU Regional Policy 2007-2013. pp. 28-29, Belgium.

GEORGE, S. 1991. Politics and Policy in the European Community. Oxford University Press, Second Edition, pp. 190-201, United States, New York.

GÜNDOĞAN, N. 2008. Türkiye’de Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadele. Asomedy (Ankara Sanayi Odası Aylık Yayın Organı), Ocak-Şubat sayısı; s. 43.

HARROP, J. 1990. The Political Economy of Integration in the European Community, Dotesios Printers Ltd., 2. Edition, pp. 106-124, Wiltshire, Great Britain.

KARLUK, R. 2005. Avrupa Birliği ve Türkiye. Beta Yayınevi, Avrupa Birliği Dizisi, Yayın No:1313, No:3, 8. Baskı, s. 452-514, Ankara.

LEONARD, D. 1989. Pocket Guide to the Community. The Economist Publications, Third Edition, pp. 105-112, London, England.

LOUGHLIN J. 1997. Regional Policy in the European Union/New Challenges to the European Union: Policies and Policy-Making (Edited by Stelios Stavridis, Elias Mossialos, Roger Morgan, Howard Machin). Dartmouth Publishing Company Limited, pp. 439-463, England.

MARANGOZ S. Ş. ve UYMAZ B. F. 23-27 Mayıs 2005. Yerelleşme Örneği Olarak Avrupa Birliği Bölgesel Politikası. 20. Maliye Sempozyumu, s. 9-11, Denizli.

MENĞİ, A. 1998. Avrupa Birliği’nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler. İmaj Yayıncılık, s. 61-68, Ankara.

MOLLE, W. 1991. The Economics Of European Integration. Dartmouth Publishing Company, Second Published, pp. 417-428, USA.

McCORMICK, J. 1999. The European Union-Politics and Policies. Westview Press (A member of the Perseus Books Group), Second Edition, pp. 238-243, USA.

NICHOLAS, M. 2001. Access to European Union: Law, Economics, Policies. European Study Service, p. 215, Belgium.

NICOLL, W. and SALMON, C. T. 1990. Understanding The European Communities. Philip Allan Press (A division of Simon&Schuester International Group), 1. Edition, p. 208, Great Britain.

O’NEILL, M. 1996. The Politics of European Integration. 1. Edition, s. 287-288, London.’dan naklen KEOHANE, R. O. and HOFFMANN, S. 1990. Conclusions: Community politics and institutional change. (in WALLACE, W. (ed.) The Dynamics of European Integration. pp. 277-281, 285, 287-289, 293-296) London.

ORALALP, F. 2001. AB Bölgesel Kalkınma Politikaları. GAP Review, s.14.

ÖZKÜTEN, S. ve ERGÜNAL, M. 1992. Avrupa Topluluğu'nun Bölgesel Politikası. s. 9-10, Ankara.

PERROUX, F. 1958. La Coexistence pacifique: Pôles de Développement ou Nations? P.U.F, Paris.

REDMOND, J. 1993. The Next Mediterranean Enlargement of the European Community: Turkey, Cyprus and Malta? Dartmouth Publishing Company Limited, pp. 47-48, Great Britain.

RODRIGUEZ-POSE, A. 2004. The European Union- Economy, Society and Polity. London School Of Economics, Oxford University Press, 2. Edition, pp. 34-61, New York, United States.

ROSAMOND, B. 2000. Theories of European Integration. Palgrave Press, First Publication, pp. 180-181, New York.

SANEMOĞLU, D. 2007. Avrupa Birliği'nin Kurumları (Avrupa Birliği Temel Konular). İmaj Yayınevi, s. 73-75, Ankara.

SCHÖNEGGER, C. and GURITZER-MAURER, H. 2007. Hertzöne: Lammertal's women's network. Leader Magazine (Speacial Focus: Governance in Leader+), En 8/2007; pp. 5-6.

SERĞİ B. S. and QERİMİ Q. R. 2005. The European Union and its prospective enlargement to the south-east. South East Europe Review for Labour and Social Affairs (Hans-Böckler-Stiftung and the European Trade Union Institute), Number 4/2005, Volume 8; pp. 15-30.

SÜLÜN, D. 2005. Avrupa Birliği Bölgesel Politikasının Esasları. İzmir Ticaret Odası Yayınları, 1. Baskı, s. 6-35, s. 46-52, s. 68-87, İzmir.

ŞAHİN, R. 1998. Avrupa Birliği Bütçesi-Fonları ve Türkiye'nin Tam Üyeliği, DPT, Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü Yayını, s. 37, 104, 109, 119. Ankara.

TANRITANIR, N. 2002. Avrupa Topluluğu Programları ve Ajansları. Ankara Üniversitesi, ATAUM Araştırma Dizisi, No:6, s. 29-33, Ankara.

UHEL, R. and ISOARD, S. 2008. Regional adaptation to climate change: a European spatial planning challenge. Inforegio Panorama, No: 25; pp. 11-14.

ÜLGER, İ. K. 2003. Avrupa Birliği El Kitabı (Kavramlar-Kurumlar-Kişiler). Seçkin Yayınevi, Birinci Baskı, s. 54, 82, 102-103, Ankara.

WEIDENFELD, W. and WESSELS, W. 1997. L'Europe de A à Z-Guide de l'integration européenne. Office des publications officielles des Communautés européennes (Commission européenne, Institut für Europäische Politik, Luxembourg), pp. 179-186, Belgium.

WILLIAMS, M. A. 1991. The European Community; The Contradictions of Integration. Oxford University Press, 1. Edition, p. 124, United Kingdom.

İnternet Kaynakları:

- http://ec.europa.eu/regional_policy/objective1/index_en.htm (Erişim tarihi: 20.01.2008)
- http://ec.europa.eu/regional_policy/objective2/index_en.htm (Erişim tarihi: 20.01.2008)
- http://ec.europa.eu/regional_policy/objective3/index_en.htm (Erişim tarihi: 20.01.2008)
- <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/g24007.htm> (Erişim tarihi: 18.12.2007)
- <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11325.htm> (Erişim tarihi: 15.01.2008)
- <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c10528.htm> (Erişim tarihi: 15.01.2008)
- <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/g24231.htm> (Erişim tarihi: 2008)
- http://europa.eu/pol/reg/overview_en.htm (Erişim tarihi: 13.01.2008)
- http://ec.europa.eu/regionalpolicy/funds/2007/jjj/jessica_en.htm (Erişim tarihi 2008)
- http://ec.europa.eu/regionalpolicy/funds/2007/jjj/jaspers_en.htm (Erişim tarihi: 2008)
- http://www.europa.eu.int/institutions/comm/index_en.htm (Erişim tarihi 2008)
- http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf, s. 54-55. (Erişim tarihi: 01.08.2008)
- http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf, s. 118-121. (Erişim tarihi: 01.08.2008)

- http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2004.pdf, s. 113-114. (Erişim tarihi: 01.08.2008)
- http://www.abgs.gov.tr/files/UlusalProgram/UlusalProgram_2003/Tr/doc/IV-21.doc, s. 584-588. (Erişim tarihi: 01.08.2008)
- http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2003.pdf, s. 17 ve s. 22. (Erişim tarihi: 01.08.2008)
- http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2003.pdf, s. 100. (Erişim tarihi: 01.08.2008)
- http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2002.pdf, s. 95-97. (Erişim tarihi: 01.08.2008)
- http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2001.pdf, s. 6 ve s. 9. (Erişim tarihi: 01.08.2008)
- http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2001.pdf, s. 76-77. (Erişim tarihi: 01.08.2008)
- http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2000.pdf, s. 44-45. (Erişim tarihi: 01.08.2008)
- http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1999.pdf, s. 41-42. (Erişim tarihi: 01.08.2008)
- http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2006.pdf, s. 9 ve s. 24. (Erişim Tarihi: 01.08.2008)
- http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2007ilerlemeraporu_tr.pdf, s. 57-58. (Erişim Tarihi: 01.08.2008)
- www.grdp.org (Erişim tarihi: 2008)
- <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/politika/uygulama.pdf>, s. 6. (Erişim tarihi:8.8.2008)

ÖZGEÇMİŞ

Adı Soyadı : Selenge Banu AKŞAHİN

Doğum Yeri : Kayseri

Doğum Tarihi: 05.06.1981

Medeni Hali : Evli

Yabancı Dili : İngilizce

Eğitim Durumu (Kurum ve Yıl)

Lise : Eskişehir Süleyman Çakır Lisesi

Lisans : Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi (Hukuk)

Yüksek Lisans: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku
Ana Bilim Dalı (Vergi Hukuku)

Çalıştığı Kurum/Kurumlar ve Yıl: T.C. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı (2005-2008)

Yayınları (SCI ve diğer): Makale: “AB Ortak Tarım Politikasında basitleştirme çalışmaları ve Türkiye için birkaç stratejik öneri”, Türktarım Dergisi, Sayı: 167, Ocak-Şubat: 2006.