

I. GİRİŞ

Helsinki Zirvesi'nin ardından Avrupa Birliği'ne (AB) resmen aday olan Türkiye, olası bir üyelik durumunda birçok alanda olduğu gibi bölgesel sorunların çözümünde de Birliğin ortak politikalarına uyum sağlamak durumunda kalacaktır. 1 Ocak 1996 tarihinde sağlanan Gümrük Birliği ile Birliğin dış ticaret politikalarına uyum sağlamaya başlayan Türkiye, son yıllarda ekonomik ve sosyal alanda gerçekleştirdiği yapısal reformlarla birlikte Birliğin normlarına doğru önemli ilerlemeler kaydetmiştir. Ancak, gerek Maastricht Kriterleri gerekse Kopenhag Kriterlerinin dışında, müzakere sürecinde ve olası bir üyelik sonrasında ulusal alanda uygulanan tarım, sanayi, rekabet, ulaşım, enerji, çevre ve sosyal politikalar konularında Birliğe uyum sağlama sorunu gündeme gelecektir. Her biri ayrı bir çalışma konusu oluşturan ortak politikalara uyum gösterme konusunda gerekli adımlar atılmaya başlanmıştır. Bu bağlamda, Birliğin uyguladığı bölgesel politikaların bilinmesi ve ulusal alanda uygulanan ve uygulanacak olan bölgesel politikaların AB prosedürüne uygulanması ayrıca önem kazanmaktadır.

Bu çalışmada, AB'nde yaşanan bölgesel sorunlara kısaca değinilerek, bu sorunların çözüme yönelik oluşturulmuş Birlik politikaları ve bu politikalar için kullanılan araçlar tanıtılmaya çalışılacaktır. Olası üyeliğin Türkiye'yi yapısal fonlardan yararlanma olanağı tanıyacağından bölgesel politikalarla ilgili fonların işleyiş süreci hakkında kısaca bilgi verilecektir. Daha sonra, karşılaştırma yapabilmek amacıyla Türkiye'de uygulanan bölgesel politikalar kısaca değerlendirilecektir. Son katılımlarda dikkate alınarak Birliğin bölgesel politikasında meydana gelen gelişmelere de yer verilerek, Türkiye'nin Birlik politikaları ile uyum sağlayabilmesi için çeşitli önerilerde bulunulacaktır.

II. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE YAŞANAN BÖLGESEL SORUNLAR

Birçok gelişmiş ülkede olduğu gibi Avrupa Birliği'nde, yoğunluk ve nitelikleri farklı olmakla birlikte, bölgesel sorunlar yaşanmaktadır. Birliğe üye ülkelerin farklı coğrafyaları, farklı ekonomik yapıları ve farklı öncelikleri nedeniyle, Birlikteki bölgesel sorunlar da çeşitlilik göstermektedir. Aynı şekilde, Birliğe yeni katılan birçok ülkenin eski üyelere göre ekonomik açıdan geri oluşu, bölgesel düzeyde müdahale gerektiren alanların artışına neden olmuştur. Üye ülkelere göre farklılık gösterse de, bölgesel sorunları dört başlık altında toplamak mümkündür.¹

(1) Azgelişmiş Kırsal Alanlar: Bu tip alanlar hem istihdam hem de üretim açısından büyük oranda tarıma bağımlıdır. Yapılan tarımsal faaliyetler ise küçük ve verimsiz topraklarda, sermaye ve teknolojinin kısıtlı ancak işgücünün aşırı kullanımı ile gerçekleştirilmektedir. Bu nedenle bu alanlar ekonomik çeşitliliği başarmada yetersiz kalmakta ve hem gelir hem de istihdam açısından diğer bölgelerin gerisinde kalmaktadır. Bu nitelikler göç ve toprak erozyonunun yaşandığı ve kırsal bir gerilik gösteren Finlandiya ve İsveç'in kutuplara yakın bölgelerinde, diğer üye ülkelerin dağlık kesimlerinde ve bazı adalarda görülmektedir.

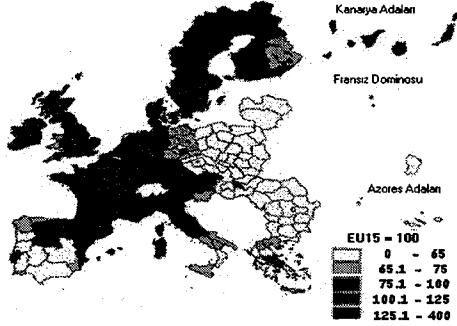
¹ Theodore Hitiris, *European Union Economics*, 4th Press, Printice-Hall, Europe, 1999, ss.247-249.

(2) Temel Sanayilerdeki Gerileme: Tarihsel ve ekonomik nedenlerle tekstil, çelik, kömür ve gemi yapımcılığı gibi bazı sanayiler zaman içerisinde belirli bölgelerde birikmişlerdir. Fakat son yıllardaki hızlı teknolojik gelişmeler, bazı mallara olan talepteki azalmalar ve uluslararası rekabetin artması işgücü talebinde bir azalmaya ve bu da bölgesel işsizliğin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Gerileme gösteren sanayilerin bulunduğu bölgelerdeki mevcut altyapı alternatif faaliyetler için yetersiz kalmakta, yeni endüstriler geleneksel büyüme kutuplarından uzaklaşarak tüketiciye yakın alanlar gibi farklı alanlarda kurulmaktadır. Belçika'nın güney ve doğusu, Almanya'da Ruhr ve Saar bölgeleri, Fransa'nın kuzey ve doğusu ve İngiltere'nin Kuzey Wales, Merkez-Batı İskoçya gibi bölgelerinde ortaya çıkan sorunlar bu niteliktedir.

(3) Aşırı Kalabalık Alanlar: Az gelişmiş bölgelerden farklı olarak aşırı kalabalık alanlar sermayenin aşırı bir durumda yoğunlaştığı, yüksek derecede büyük sanayilerin bulunduğu, işgücü ve üretim miktarının diğer bölgelere göre çok fazla olduğu yerlerdir.² Ekonomik faaliyetlerin aşırı bir şekilde bir bölgede yoğunlaşması, aşırı kalabalık, yoğunluk, çevre kirliliği, gürültü ve ekonomik faaliyetlerin artmasıyla ortaya çıkan kentsel sorunlar nedeniyle zararlı olabilmektedir. Bunun gibi sorunlar, serbestlikten, negatif dışsallıklardan ve firma ile sosyal optimumdaki uzaklaşmalardan kaynaklanan piyasa başarısızlıkları olarak bilinmektedir.

(4) Sınır Bölgeleri: Entegrasyonla birlikte ticaret ve faktör hareketlerindeki sınırlamalar azalınca, topluluğun iç sınırlarındaki bölgelerin karşılaştırmalı üstünlüklerindeki değişimler ekonomik faaliyetlerin alansal olarak yeniden düzenlenmesine neden olmaktadır. Bu bölgeler komşu ülkelerdeki benzer bölgelerle ekonomik ve ticari bağlantılarını geliştirmişler ve eskisine göre daha fazla ticaret ve faktör hareketiyle karşılaşmışlardır. Bu ilişkiler, bazı bölgelerin daha hızlı büyümesine neden olurken, bazı bölgelerin ise büyümesini yavaşlatmıştır. Bu iç sınırlarda ortaya çıkan problemlerin yanı sıra, birliğin dış sınır bölgelerindeki alanlarda benzer sorunlar yaşanmaktadır.

² Örneğin, Fransız topraklarını yalnız %2'sini oluşturan Paris Bölgesi, nüfusun %20'sini barındırmakta, toplam istihdamın %23'ünü çalıştırmakta ve ulusal çıktının %30'unu üretmektedir. Benzer olarak, Hollanda'daki Amsterdam, Utrecht, Rottersdam ve The Hague gibi dört büyük kenti kapsayan Randstand Bölgesi, toplam nüfusun %46'sını barındırmaktadır. Yine, Londra ve İngiltere'nin güney doğusu toprakların %12'sini oluşturmalarına rağmen, nüfusun %30'unu barındırmaktadır. Benzer yoğunlaşmalar, Almanya'da Rhine-Ruhr Bölgesi, Kopenhag, Glaskov, ve Liverpool'un yanı sıra, Akdeniz ülkelerinde Atina, Naples ve Barselona gibi bir çok yerde de görülmektedir.

Grafik 1: Avrupa Birliği'nde Bölgesel Gelir Dağılımı 2003, (EU15=100).

Kaynak: J. Andrés Faíña and Jesús López-Rodríguez, "European Regional Policy and Backward Regions: Implications Towards EU Enlargement", *European Journal of Law and Economics*, Vol. 18, No:1(2004), ss. 5-32

Grafik 1'de görüleceği üzere kişi başına gelir açısından Birliğin Londra ve Paris gibi gelişmiş bölgeleri en yüksek gelire sahipken, kişi başına gelir açısından az gelişmiş bölgeler İspanya, Portekiz, İtalya'nın Güneyi ve Yunanistan'da bulunmaktadır. Yine haritadan görüleceği üzere, yeni katılan Doğu Avrupa ülkelerinin neredeyse tamamı eski Birlik üyelerine (EU15) göre geri kalmış durumdadır. Bölgesel politika açısından değerlendirildiğinde, genişleme birçok ekonomik ve sosyal problemin yanı sıra, bölgesel sorunları da AB gündemine taşıyacak gibi görünmektedir.

III. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASI

AB'inde bölgesel eşitsizliklerin giderilme gereği vurgulansa da, Roma Anlaşması özellikle bölgesel sorunlarla ilişkili değildir. Bununla birlikte anlaşmaya imza atan devletler, bölge ekonomilerinin güçlendirilmesi ve mevcut olan eşitsizliklerin azaltılarak dengeli gelişmelerinin sağlanması gereğini ifade etmişlerdir. 1960'larda topluluktaki bölgeler arasındaki ekonomik eşitsizliklerde beklenen azalma görülmeyince, 1969 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu Komisyonu, ortak bölgesel politikalar için ilk adımı atarak çeşitli öneriler sunmuştur. Ancak, söz konusu yıllarda bölgesel problemler ulusal politikaların bir amacı olarak görülmekteydi. Çünkü toplulukta devam eden ekonomik büyümenin ve ekonomik bütünleşmenin olumlu etkilerinin gelişmiş ve geri kalmış bölgeler arasındaki açığı kapatmaya yardım edeceği görüşü hâkimdi.³

1970'lerde özellikle bölgesel sorunları kronik hal almış yeni üyelerin (İngiltere, İrlanda ve Danimarka) katılmalarıyla birlikte, bu tür sorunlar göz ardı edilemez hale gelmiştir. 1972 Paris Zirvesinde geri kalmış alanların kalkınmasında finansal destek sağlayacak Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonunun (ERDF: European Regional Development Fund) kurulmasına karar verildi.⁴ Yapılan birçok reformdan sonra Birliğin

³ Hitiris, *op.cit.*, s.251.

⁴ J. van Doorn, "European Regional Policy: An Evaluation of Recent Developments", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 13, No: 4 (June 1975), s.391-402.

bölgesel politikalarının güçlendirilmesine yönelik bir eğilim görülmeye başlamıştır. 1992 Maastricht Antlaşması'nın 130a Maddesi "*Topluluk, farklı bölgelerin kalkınma düzeyleri arasındaki dengesizlikleri ve az gelişmiş bölgelerin geri kalmışlığını azaltmayı hedefleyecektir*" şeklindedir. Ancak, Birlik tarafından desteklenen bölgesel politikalar üye ülkelerin kendi politikalarının yerini almamış, üye ülkeler kendi bölgesel politikalarını uygulamaya devam etmiştir. 1990'ların ortalarında Birlik, üye ülkelerde uygulanan bölgesel politikalarda önemli roller oynamaya başlamıştır. 1994-1999 yıllarında bölgesel politika için ayrılan kaynaklarda büyük bir artış olmuş ve 1999'da şekillendirilen bölgesel planlama sistemi ile üye ülkelerin koordinasyonu tamamen işlevsel bir hale getirilmiştir.⁵

A. AMAÇLAR

1988 Brüksel Zirvesinin ardından Birliğin bölgesel politikaları 5 amaç etrafında belirginleştirilmiştir.⁶ 1995 yılında Avusturya, Finlandiya ve İsveç'in Birliğe katılmasıyla bu ülkelerdeki sorunlu bölgelere yönelik bir amaç daha eklenmiştir (Amaç 6).⁷ Birliğin bölgesel politikalarına yön veren altı temel amaç bulunmaktaydı. Ancak, Gündem 2000'nin ardından 2000-2006 dönemi için söz konusu amaç sayısı üçe indirilmesine rağmen, içerik olarak ilk üç amaçta önemli bir değişiklik bulunmamaktadır.⁸ Yeni Amaç 1, eski Amaç 1 ve 6'yı; yeni Amaç 2'i, eski Amaç 2 ve 5b'yi; yeni Amaç 3 ise, eski Amaç 3 ve 4'ü içermektedir.⁹ Bu nedenle, eski yeni ayırımı yapılmadan, bölgesel politikalara yön veren hedefler tanıtılmaya çalışmıştır.

Amaç 1 (Objective 1): Az gelişmiş bölgelerin ekonomik adaptasyonu: Bu amaç kişi başına geliri Birlik ortalamasının %75'inden daha az olan yaklaşık 50 NUTS2¹⁰ bölgesini içermektedir. Birlik tarafından her yıl Amaç 1 kapsamındaki bölgelere toplam yapısal fonların yaklaşık üçte biri ayrılmaktadır. Yaklaşık 92 Milyon toplam nüfusu

⁵ Harvey W. Armstrong, John Taylor and Jeffrey Williamson, "Regional Policy", *The Economics of European Union: Policy and Analysis* içinde (Eds: M Atris and N. Lee), Oxford University Press, London, 1996, s.198.

⁶ Bekir Çakmak, *Avrupa Topluluğu Bölgesel Politikasının Yapı ve İşleyişi: Yapısal Fonlar ve Diğer Mali Araçlar*, DPT, 1990, Ankara, s.6.

⁷ Michele Boldrin and Fabio Canova, "Inequality and Convergence in Europe's Regions: Reconsidering European Regional Policies", *Economic Policy*, Vol. 16, No: 32 (April 2001), s.222-223.

⁸ Gregor van der Beek and Larry Neal, "The Dilemma of Enlargement for the European Union's Regional Policy", *The World Economy*, Vol. 27, No: 4 (2004), s. 594.

⁹ Anna M. Ferregina and Francesco Pastore, "Regional Policy in an Integrated Europe: Insights from the Literature", in *Readiness of the Candidate Countries for the EU Regional Policy* (Ed: Viladimir Benc), Bratislava, 2003, s.32.

¹⁰ NUTS (Nomenclature of Statistical Territorial Units) Avrupa Birliği'nin bölge sınıflandırmasıdır. Fransızca Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques'un kısaltılmasıdır. Nüfus eşiğine göre oluşturulan NUTS, 3.000.000 ile 7.000.000 arası NUTS 1 yani bölge, 800.000 ile 3.000.000 arası NUTS 2 yani altbölge ve 150.000 ile 800.000 arası NUTS 3 yani il olarak sınıflandırılmaktadır. NUTS gerek verilerin derlenmesi gerekse projelerin oluşturulmasında esas alınmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Antonia Casellas and Catherine C. Galley, "Regional Definitions in the European Union", *Regional Studies*, Vol. 33, No: 6 (1999), ss.551-558.

olan bu bölgeler, Birlik nüfusunun yaklaşık dörtte birini barındırmaktadır.¹¹ Kuşkusuz, yeni katılımlarla birlikte Amaç 1 kapsamındaki bölgelerin sayısı da artış gösterecektir.

Amaç 2 (Objective 2): Endüstriyel krizlerden etkilenen bölgelerin yeniden yapılandırılması: Bölgelerin Amaç 2 kapsamında dikkate alınması için, (1) işsizlik oranlarının Birlik ortalamasının üzerinde olması, (2) sanayi sektöründeki istihdamın toplam istihdamdaki yüzde olarak payının Birlik ortalamasının üzerinde olması, (3) sanayi sektöründeki istihdam düzeyinde azalma göstermesi gibi üç kriteri sağlaması gerekmektedir. Amaç 2 kapsamındaki bölgeler NUTS3 yani il veya daha küçük birimlerden oluşmaktadır. Yapısal fonların yaklaşık %11'i bu tür bölgelere ayrılmaktadır.¹²

Amaç 3 (Objective 3): Uzun dönemli işsizlikle mücadele: Bu amaç gençlerin çalışma yaşamına entegrasyonu ve işgücü piyasasından uzun dönem itibariyle ayrılması insanların yeniden çalışma hayatına katılımlarını sağlamayı içermektedir. Kadın ve erkekler için eşit çalışma fırsatlarının yaratılması da bu amacın kapsamında düşünülebilir. Sınırları açısından tüm Birliği kapsamına rağmen uygulama daha çok NUTS2 bölgelerinde yer almaktadır. Amaç 3 kapsamında finanse edilen programlara katılan insan sayısı Birliğin toplam nüfusunun yaklaşık %5'ine ulaşmıştır. Yapısal fonların yaklaşık %9.4'ü bu amaç kapsamındaki programlara harcanmaktadır.¹³

Amaç 4 (Objective 4): Çalışanların üretim sistemlerindeki gelişmelere ve endüstriyel değişimlere adaptasyonunu sağlamak: Sınır itibariyle bütün Birliği kapsamına rağmen, daha çok NUTS2 ve NUTS3 bölgelerinde uygulamalara rastlanmaktadır. Bu amaç kapsamındaki programlar mevcut yapısal fonlardan %1.6 gibi küçük bir pay almaktadır.¹⁴

Amaç 5a (Objective 5a): Tarım ve ormancılıktaki piyasa yönelimli yapısal değişimleri hızlandırmak ve balıkçılık ve su ürünleri sektörlerindeki yeniden yapılanmayı ve modernizasyonu desteklemek: Ortak Tarım Politikası (CAP: Common Agricultural Policy) çerçevesinde tarım sektörünün istikrarlı bir biçimde gelişmesini ve balıkçılık alt sektörünün modernizasyonu bu amaç kapsamındadır. Amaç 5a sınır açısından bütün Birliği kapsamakta ve toplam yapısal fonlardan yaklaşık %5 oranında pay almaktadır.¹⁵

Amaç 5b (Objective 5b): Kırsal alanların kalkınmasını desteklemek: Yalnızca toplam işgücünün büyük bir bölümünün tarımsal sektörlerde istihdam edilen, düşük nüfus yoğunluğuna veya yüksek göç oranına sahip ve kişi başına gelir açısından düşük düzeylerde sosyo-ekonomik yapı gösteren bölgeler bu amaç kapsamındadır.¹⁶ Birlikte

¹¹ Boldrin and Canova, *op.cit.*, s.222.

¹² *Ibid.*,

¹³ Boldrin and Canova, *op.cit.*, s.222.

¹⁴ *Ibid.*,

¹⁵ Boldrin and Canova, *op.cit.*, s.223.

¹⁶ Aadne Cappelen et al, "The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41, No: 4 (September 2003), s.626.

bu amaç kapsamındaki bölgeler NUTS3 düzeyinden daha düşük birimlerden oluşmakta ve toplam yapısal fonlardan yaklaşık %5 oranında pay almaktadır.

Amaç 6 (Objective 6): NUTS2 bölgesine bağlı ve nüfus yoğunluğu km² başına 7 kişi veya daha az olan alanların geliştirilmesi: 1995 yılında Avusturya, Finlandiya ve İsveç'in Birliğe katılmasının ardından yalnızca İsveç ve Finlandiya'nın kuzey bölgelerine yönelik oluşturulmuş bir amaçtır. Bu amaç doğrultusunda yapısal fonlarda %1'den daha az bir pay ayrılmaktadır.¹⁷

Komisyon bölgesel kalkınma stratejilerini desteklemeye yönelik yenilikçi çalışmaları da desteklemektedir. Bu bağlamda bölgelerin bilgi toplumuna yönelmesini sağlayabilecek ve ekonomilerini daha rekabetçi yapabilecek yenilikler içeren projeleri de desteklemektedir. Bu amaçla 2000-2006 döneminde ERDF'ye yenilikçi eylemler için üç çalışma başlığı daha eklemiştir.

- Teknolojik buluş ve bilgiye dayalı bölgesel ekonomiler
- e-EuropeRegio: bölgesel kalkınmaya hizmette bilgi toplumu;
- Sürdürülebilir kalkınma ve bölgesel kimlik

İstihdam ve meslek içi eğitimi ilgilendiren diğer yenilikçi eylemler, Avrupa Sosyal Fonu (ESF: European Social Fund) tarafından finanse edilmekte ve balıkçılık sektörüyle ilgili olanlar ise Balıkçılığa Yönerme Finansal Aracı (FIFG: The Financial Instrument for Fisheries Guidance) kapsamında ele alınmaktadır.

B. ARAÇLAR

Bölgesel politikanın amaçlarına ulaşmak için Birlikte çok çeşitli araçlardan faydalanılmaktadır. Ulusal düzeydeki araçların dışında Birlik düzeyinde kullanılan ve finansal kaynaklarını tamamen Birlik bütçesinden alan çeşitli araçlar da bulunmaktadır. Bunlardan en önemlileri Yapısal Fonlar oluşturmaktadır. Diğer yandan bölgesel politikaların gerçekleştirilmesi için 1993 yılında oluşturulan Kaynaşma Fonu (CF: Cohesion Fund)'ndan ve Avrupa Yatırım Bankası (EIB: European Investment Bank) gibi Birliğin diğer finansal kuruluşlarından da yararlanılabilmektedir.

(1) Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF): 1972 Paris Zirvesinde geri kalmış alanların kalkınmasına finansal destek sağlayacak Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nun kurulmasına karar verildi.¹⁸ ERDF, Mart 1975'de Dublin'de yapılan Avrupa Konseyi toplantısından sonra ikinci kez düzenlenerek çalışmalarına başladı.¹⁹ ERDF, kendi problemleri bölgelerini geliştirmek isteyen ulusal hükümetlerin çabalarına yardımcı olacak bir araç olarak fonksiyon görmekteydi.²⁰ Başlangıçta ERDF, fonlarının

¹⁷ Boldrin and Canova, *op.cit.*, s.224

¹⁸ Hitiris, *op.cit.*, s.252.

¹⁹ Rıdvan Karluk, *Avrupa Birliği ve Türkiye*, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Yayını, İstanbul, 1996, s.329.

²⁰ Çakmak, *op.cit.*, s.2.

dağıtılmasında ülkelerin bölgesel problemlerinin boyutunu da dikkate alacak biçimde ulusal kotalar belirlenmesi benimsenmişti. Fon, ayrıca ulaşım ve telekomünikasyon sektörlerinde iyileşme sağlayacak yatırımların, su ve elektrik arzının, sanayi bölgelerinin oluşturulmasını ve sosyal hizmetlerin artırılmasını da finanse edebilecekti. Yapılan yardımlar, verimli yatırımlar, altyapı ve Küçük ve Orta Ölçekteki İşletmelerin (KOBİ) gelişimi gibi az gelişmiş bölgelerin kalkındırılmasına yönelik desteklerden oluşmaktadır. 1989-1993 periyodunda 35.4 Milyar ECU'lük harcama yapılan ERDF, 1994-1999 periyodunda 80.5 Milyar ECU'lük bir destek sağlamıştır. Bu desteklerden, İspanya %24.1, İtalya %15.2, Yunanistan %12.4, Portekiz %12.4 ve Almanya %12.2 oranında yararlanmıştı.²¹

ERDF'de üçüncü reform 1998'de kaynaklarının zorunlu dağılımını kaldırılarak bunun yerine çeşitli göstergelere göre tahsis kuralı konularak gerçekleştirilmiştir. Yeni düzenlemeye göre kaynakların tahsisinde, her üye ülkedeki bölgelerin nüfusu ve geri kalmışlığı derecesi dikkate alınarak karar verilmekteydi. Birlikteki en büyük yapısal fon olan ERDF'nin genel olarak amacı bölgesel dengesizlikleri, gelişmeleri gecikmiş ve sanayisi çöküş içerisinde olan bölgelerin yapısal uyumlarının ve gelişmelerinin destekleme yoluyla yardım etmektir. Bu açıdan, ERDF topluluğun programlarını, projelerini, çalışmalarını ve geri kalmış bölgelerin gelişimi için karşılıksız yardımlar yoluyla ulusal programların finansmanını sağlamak için planlanmıştır.

Birlik programları ülkelerarası altyapı gibi birden fazla ülkenin sınırlarını da kapsayabilmektedir. Bir ülke içerisindeki öncelikli alanlar halen ulusal olarak tanımlanmakta, ancak üye ülkeler kendi bölgesel kalkınma programlarına ilişkin Komisyonla iletişim halinde bulunmayı kabul etmekte ve uygulamalarında yaşanan problemleri rapor etmektedirler. Ulusal programlar, ulusal ve topluluk hedeflerini ve politikalarını içeriyorlarsa topluluğun finansal desteğini alabilmektedir. Prensip olarak, ERDF'nin amacı üye ülkelerin bölgesel kalkınma harcamalarına katkıda bulunarak bölgelerde yatırıma yönlendirilecek kaynakları artırmaktır. ERDF'deki reformlarla birlikte, Konsey yapısal fonların bölgesel etkilerini de dikkate aldı ve bu fonların kullanımının "Bütünleştirilmiş Faaliyetler" biçiminde koordinasyonunu sağlayarak bu kaynakların tahsisini iyileştirmeye karar verdi. Bunlar bir üye ülkede topluluk, ulusal hükümet ve yerel otoriteler tarafından finanse edilen bir bölgedeki çeşitli yatırım projelerini içermektedir. Topluluğun kriterleri arasında, kişi başına gelir ve işsizlik oranı gibi aktif bir bölgesel politikanın gerekip gerekmediğini karar verilen ölçütler de bulunmaktadır. Bu kriterlere dayanılarak Komisyon sentetik bir geri kalmışlık indeksi hesaplamaktadır.²²

(2) Avrupa Sosyal Fonu (ESF): 1958 yılında oluşturulan ESF, 1961 yılında Roma Anlaşması'nın 123. maddesine göre kurulmuştur.²³ 1987 yılında imzalanan Tek Avrupa Senedi ile mesleki eğitim, eğitim sitesinde iyileşme ve istihdam yardımları gibi konulara destek sağlamaya başlamıştır. ESF, genel olarak Amaç 2, 3 ve 4'ü kapsarken, Amaç 1'ide kısmen kapsamaktadır. 1986-1987 döneminde yaklaşık 50 Milyar ECU gibi

²¹ Boldrin and Canova, *op.cit.*, s.224.

²² Hitiris, *op.cit.*, s.254.

²³ Karluk, *op.cit.*, s.334.

bir bütçesi bulunan fondan ortalama olarak İspanya %20 ve Almanya %15.9 oranında faydalanmıştır.²⁴

(3) Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönverme Fonu (EAGGF): Ortak tarım Politikası'nın (CAP) bir parçası olarak 1958 yılında oluşturulan ve 1962 yılından itibaren faaliyette bulunan bu fon, kırsal kalkınma ve tarımsal istikrar için oluşturulmuştur. Tarım sektöründe istihdam yaratma, verimliliği ve geliri artırma gibi amaçları bulunmaktadır. Toplam yapısal fonların yaklaşık %18'ini oluşturan EAGGF'nin %75'ini Fransa, İtalya, İspanya ve Almanya kullanmaktadır.²⁵

(4) Balıkçılığa Yönverme Finansal Aracı (FIFG): 1994 yılında yalnızca balıkçılık sektöründe modernizasyonu sağlama, rekabet edebilirliği artırma ve bu sektördeki çeşitli sorunları giderme amaçlarına yönelik oluşturulmuş bir fondur. 1976 yılından bu yana balıkçılık sektörüne uygulanan çeşitli desteklerin yerini almıştır. İspanya, Fransa ve Portekiz bu fondan sağlanan kaynakların %70'ini kullanmaktadır.²⁶

(5) Kaynaşma Fonu (CF): Maastricht Sözleşmesinin ardından 1993'de kurulan bu fon, Birliğin kişi başına gelirinin %90 altında olan üye ülkelerin özel projelerine finansal destek sağlamak amacıyla oluşturulmuştur. Bu fon, Birliğe üye olan yoksul ülkelerin Maastricht Kriterleri'nden biri olan bütçe disiplini sağlamak için büyük miktardaki kamu yatırımlarının devamı için gereken finansmanı sağlamakla görevlidir. Yunanistan, Portekiz, İspanya ve İrlanda'nın yararlanabildiği CF, çevre ve ulaşım altyapısı ile ilişkili büyük projelere destek sağlamaktadır. Birliğin çevreye ilişkin amaçlarına katkı sağlayacak olan temiz su, ulaşım ve çevre sorunlarını gidermeye yönelik projeleri ile Trans-European Transport Network (TEN) bağlamında ulaşım altyapısını iyileştirmeye yönelik kara ve demiryolları yapımı projeleri de desteklenmektedir. Ayrıca bu tür projeler, 1994 yılında oluşturulan Avrupa Yatırım Fonu (EIF: European Investment Fund) ile de desteklenebilmektedir. Birliğe aday olan ve yeni katılan Doğu ve Merkezi Avrupa ülkeleri için PHARE kapsamında Katılım Öncesi Yapısal Uyum Politikaları İçin Araçlar (ISPA : Instrument for Structural Policies for Pre-Accession) ve Kırsal Kalkınma ve Tarım İçin Özel Katılım Programı (SAPARD: Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) geliştirilmiştir.²⁷ Bunlardan ISPA'nın temel amaçları, aday ülkelerdeki politikaların Birlik standartlarına yaklaştırılması ve uyumlaştırılması, aday ülkelerin çevre koşullarının Birlik standartlarına yükseltilmesi ve Trans-Avrupa Ulaşım Ağına aday ülkelerin katılımının sağlanması şeklinde özetlenebilir.²⁸

²⁴ Boldrin and Canova, *op.cit.*, s.223.

²⁵ *Ibid.*,

²⁶ Boldrin and Canova, *op.cit.*, s.223.

²⁷ David Bailey and Lisa de Propriis, "A Bridge Too Phare? EU Pre-Accession Aid and Capacity-Building in the Candidate Countries", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, No: 1 (March 2004), s.83.

²⁸ Olivier Guersent, "The Regional Policy of the European Union: A Balance and an Outlook", *Regional Studies*, Vol. 35, No: 2 (April 2001), s.164.

Doğrudan bölgesel amaçlı olmasa da, bölgesel kalkınma amaçlı projelerin EIB gibi ortak kuruluşlardan destek alması da söz konusudur. Bu bağlamda, EFS ve EIB gibi kurumlar problemlili alanlarda mesleki eğitim planlarını, istihdam yaratmaya yönelik yatırımları ve sanayilerin modernleştirilmesine yönelik bölgesel projeleri finanse etmektedir. Bölgesel sorunlara ilişkin öneriler aynı zamanda Ortak Tarım Politikası (CAP) ile ilgili maddelerde de bulunmakta ve az gelişmiş bölgeleri geliştirmeye yönelik projelerin, EFS ile EIB aracılığıyla finanse edilmesi de söz konusu olmaktadır. AB'de bölgesel düzeydeki amaçlar ve bu amaçların gerçekleştirilmesi için Birlik tarafından kullanılan araçlar Tablo 1'de genel hatlarıyla sunulmuştur.

Tablo 1. Avrupa Birliğinde Bölgesel Politika: Amaçlar, Araçlar ve Kapsam Alanı

AMAÇLAR	GENEL TANIMLAMA	İLGİLİ FON	FONLARDAN AYRILAN PAY %	KAPSAM ALANI
Amaç 1	Geri kalmış bölgelerin kalkınması ve yapısal dönüşümü için katkıda bulunmak	ERDF, ESF, EAGGF, FIFG	%70	İBBS Düzey 2 (NUTS2)
Amaç 2	Yapısal dönüşüm içindeki bölgelerin, sınır bölgelerinin ve endüstriyel gerilemeden ciddi olarak etkilenen bölgelerin yeniden yapılanmasına katkıda bulunmak	ERDF, ESF	%11	İBBS Düzey 3 (NUTS3)
Amaç 3	25 yaşın altındaki genç insanlara kariyer yapma olanağı sağlayarak ve işgücü piyasasından dışlanma riski altındaki insanları bu piyasaya yeniden entegre ederek uzun vadeli işsizlikle mücadele etmek	ESF	%12	Tüm Birlik
Amaç 4	İşçilerin üretim sistemlerindeki gelişmelere ve endüstriyel değişimlere adaptasyonunu sağlamak	ESF	%2	Tüm Birlik
Amaç 5a	Tarım ve Ormancılıktaki piyasa yönelimli yapısal değişimleri hızlandırmak ve balıkçılık ve su ürünleri sektörlerindeki yeniden yapılanmayı ve modernizasyonu desteklemek	EAGGF, FIFG	%5	
Amaç 5b	Kırsal alanların kalkınmasını desteklemek	ERDF, ESF, EAGGF	%5	İBBS Düzey 3 (NUTS3)
Amaç 6	Nüfus yoğunluğu km ² başına 7 kişi veya daha az olan alanların geliştirilmesi		%1	Yalnızca İsveç Finlandiya'nın Kuzey Bölgeleri

Kaynak: Çalışmadaki kaynaklar temel alınarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

Bu araçların dışında özel problemler için Topluluk İnisyatifleri (Community Initiatives) bulunmaktadır. Agenda 2000 çerçevesinde oluşturulan bu inisyatifler, uluslar ve bölgeler arası işbirliği için **Interreg III**, kentlerin sürdürülebilir kalkınmaları ve sorunları için **Urban II**, yerel kalkınmanın yerel otoritelerce gerçekleştirilmesi için **Leader +** ve işgücü piyasalarına girişte ayrımcılıkla önleme ve eşitsizlikle mücadele için **Equal** gibi inisyatiflerdir. Bu inisyatiflerin hayata geçirilmesi için yapısal fonlardan yaklaşık %5 oranında pay ayrılmaktadır. **Interreg III** ve **Urban II**, ERDF tarafından finanse edilirken, **Leader +** EAGGF ve **Equal** ESF tarafından finanse edilmektedir.²⁹

Topluluk bütçesinin yaklaşık üçte birinin tahsis edildiği bölgesel kalkınma için ayrılan fonlar, son katılımlarla birlikte önem kazanmıştır. 2000-2006 dönemini kapsayana topluluk bütçesinden bölgesel kalkınma ve ilişkili projeler için yaklaşık 213 Milyar € ayrılması planlanmaktadır. Bu kaynağın 195 Milyar €'su ERDF, ESF, EAGGF ve FIFG gibi yapısal fonlara ayrılırken, 18 Milyar €'su CF'ye ayrılacaktır. Toplam fonların %70'i Amaç 1 kapsamında harcanması düşünülürken, Amaç 2 ve Amaç 3 için sırasıyla %11.5 ve %12.3 oranlarında kaynak ayrılacaktır. Avrupa Konseyinin 1999 kararında, 2000-2006 bütçe döneminde toplam fonlardan Amaç 1 için %69.5, Amaç 2 için %11.5, Amaç 3 için %12.3 pay ayrılırken, Amaç 4, 5a, 5b ve 6 için yaklaşık 195 Milyar € ayrılması öngörülmüştür.³⁰ 2000-2006 döneminde planlanan harcamalar genel hatlarıyla Tablo 2'de sunulmuştur.

Tablo 2. 2000-2006 Döneminde Planlanan Yapısal Yardımlar*

Yapısal Fonlar	195,00
Öncelikli Amaçlar	182,45
Amaç 1	135,90
Amaç 2	22,50
Amaç 3	24,05
Topluluk İnisyatifleri	10,44
Balıkçılık	1,11
Buluşa Yönelik Eylemler	1,00
Uyum Fonu	18,00
TOPLAM	213,00

*1999 Fiyatlarıyla Milyar €

Kaynak: <http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/regions5_en.htm> (Erişim: 5.12.2004)

²⁹ Guersent, *op.cit.*, s.164.

³⁰ Boldrin and Canova, *op.cit.*, s.225.

C. İŞLEYİŞ SÜRECİ

Yapısal Fonlar, Komisyon tarafından seçilen projelere doğrudan kaynak tahsisinde bulunmamaktadır.³¹ Kalkınma programlarının temel öncelikleri Komisyonun işbirliği ile tanımlanmasına rağmen, projelerin seçimi ve yöntemini doğrudan yerel ve ulusal otoritelerin sorumluluğu altındadır. Projeler seçildikten sonra bu projelerin finansmanı, ulusal kaynaklardan ve Birlik fonlarından ortaklaşa karşılanmaktadır.³² Ancak, Birliğin finansal desteği ülkelerin kendi bütçelerinde tasarruf yapabilmesi için bir araç olarak görülmemelidir. Üye ülkeler az gelişmiş bölgelerin kalkınmasında temel sorumluluğu taşımaktadır. Birlik, üye ülkelere bölgesel ve yerel kalkınmanın sağlanmasında yardımcı olmakta ve daha etkin sonuçlar elde edilebilmesi için destek vermektedir.³³ Bölgesel politikaların yürütülmesi genel olarak şu şekilde işlemektedir.³⁴

(1) Birliğin bütün üyelerinden oluşan Konsey, ilgili komisyonun önerdiği ve Avrupa Parlamentosu'nun onayladığı Yapısal Fonlar için oluşturulan bütçe ve bu bütçenin genel kullanım kurallarına karar verir. Yapısal Fonlar ülkelere ve amaçlara göre paylaştırılır. Bu finansal kaynaktan yararlanacak bölgeler Komisyon ve ilgili ülkeler tarafından kararlaştırılır. Kısaca bölgesel politikaların uygulanmasında Komisyon, genel bir yol haritası çizer.

(2) Bu kararların ardından her üye ülke veya bölge, Komisyonun temel ilkeleri doğrultusunda sorunlu bölgelere ilişkin kalkınma planlarında yer alan gurupları veya gönüllü sivil toplum örgütlerini de içeren kendi projesini hazırlar. Ekonomik ve sosyal faaliyetlerde yer alacak ekonomik birimler ve otoriteler bu çalışmada belirtilir.

(3) Bu öneriler hazırlandıktan sonra planlar Komisyona gönderilir.

(4) Üye ülkeler ve Komisyon bu planların içeriğini ve bu planların uygulamasında kullanılacak olan Birlik ve ulusal fonlarının uygunluğunu tartışır.

(5) Her iki tarafın konular üzerinde anlaşmaya varması durumunda, Komisyon sonuç planlarını ve programlarını Birlik kriterlerine göre şekillendirir. Üye ülkelerin programın uygulamasına başlaması için bir ödeme yapılır.

(6) Bu programların özellikle program eklerindeki ayrıntılara ulusal veya yerel otoritelerce karar verilir. Komisyon bu ayrıntıların belirlenmesi görüşmelerine katılmaz,

³¹ Bölgelerin hangi kriterlere göre sınıflandırıldığı ve fonların tahsisinde hangi tür yöntemler kullanıldığı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz <<http://www.inforegio.eu.int>> (Erişim: 13.10.2004)

³² Uyum Fonu ve ISPA, Yapısal Fonlardan farklı olarak, programları ortak bir biçimde finanse etmemektedir. Başlangıçta oldukça açık biçimde belirlenmiş projeler, üye ülkeler tarafından komisyona gönderilir, projeler ulusal otoritelerce yönetilir ve bir İzleme Komitesi tarafından denetlenmektedir.

³³ John Bachtler, "The Implementation of EU Regional Policy: Experience From EU-15 Member States", in *Readiness of the Candidate Countries for the EU Regional Policy* (Ed: Viladimir Benc), Bratislava, 2003, s.17.

³⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz. <<http://www.inforegio.eu.int>> (Erişim: 13.10.2004) ve Çakmak, op.cit., s.23-51.

ancak görüşmelerin sonuçları hakkında bilgilendirilir. Bu konular karara bağlandıktan sonra projeleri değerlendirmekte yetkili olan ulusal ve yerel otoriteler proje önerileri için çağrılır. Böylece yerel ve ulusal projeler, Birlik kaynaklarını kullanabilme imkânına kavuşur.

(7) İlgili otoriteler, programların amaçlarına uygun projeleri seçer ve seçimleri konusunda ilgilileri bilgilendirir.

(8) Başlangıçta seçilen projeler için Birlik yardımının ödemesi için tarihler belirlenir. Daha sonra proje yürütücüleri, programda belirtilen son teslim tarihinden önce kabul edilmiş olan projelerini işleme koymaya başlarlar.

(9) Programların yürütülme sürecini düzenli bir şekilde denetleyen otoriteler Komisyonu bilgilendirirken, yapılan harcamaların en iyi şekilde yapıldığını da (Harcamaların Sertifikasyonu) onaylamaktadır. Komisyon kayıtları tutarken ve Yapısal Fonların katkılarını öderken aynı zamanda izleme göstergelerini de analiz ederek çalışmalarını değerlendirir. Bölgesel kalkınmaya etki edebilecek Birlikteki gelişmelerden programın yürütülmesinden sorumlu olan kişiler bilgilendirilir.

IV. TÜRKİYE'DE BÖLGESEL POLİTİKALAR VE UYUM SÜRECİ

Türkiye Cumhuriyeti, ilk yıllarında siyasal sorunların dışında çok ciddi ekonomik sorunlarla da mücadele etmek zorunda kalmıştır. I. Dünya Savaşının ardından verilen Kurtuluş Mücadelesi, Anadolu insanının her alanda zayıf kalmasına neden olmuştur. Birçok sorunun yanı sıra, bölgeler arasında görülen dengesizlik de kendini hissettirmekteydi. Ancak, 1960 yılına kadar bölgesel eşitsizlikle ilgili önemli bir politikanın olmadığı söylenebilir.³⁵ Çünkü ülkede genel olarak bir az gelişmişlik söz konusuydu.³⁶ Demokrat Partinin iktidar olduğu 10 yıllık dönemde, geri kalmış yörelerin kalkındırılması için özel bir çaba harcanmadığı veya bu konuya yönelik önemli bir görüşün ortaya atılmadığı söylenebilir.³⁷ Liberal politika izlenen bu dönemde halka satılacağı belirtilen İktisadi Devlet Teşekküllerine ait fabrikaların satışından vazgeçildiği gibi, daha önce CHP tarafından benimsenen “yayımla politikası” sistematik bir tarzda devam etmiştir.³⁸ Böylelikle Anadolu’da yeni fabrikalar kurulurken, bu fabrikalardan bir kısmı Doğu Anadolu’ya kadar kaydırılmıştır. Ancak, Tablo 3.’den görüleceği üzere sanayi işletmeleri genellikle Marmara ve Ege Bölgesine birikmiştir.

³⁵ Aydın Tuğ, *Unbalanced Development Between Regions in Turkey*, SPO: 1446-CD: 299, Ankara, 1972, s.39.

³⁶ DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT Ankara, 2000, s.24.

³⁷ Zeynel Dinler, *Bölgesel İktisat*, Ekin Kitapevi, Bursa, 2001, s.188.

³⁸ *Ibid.*,

Tablo 3. Sınai İşletmelerin Coğrafi Dağılımı (1927-1960)

BÖLGELER	1927*		1939**		1955		1960	
Marmara Bölgesi	19,170	29.6	581	51.0	1,961	47.8	2,561	47.2
Ege Bölgesi	11,550	17.9	232	20.0	812	19.8	1,078	19.6
Orta Anadolu Bölgesi	10,220	15.8	83	8.0	488	10.9	676	12.3
Karadeniz Bölgesi	7,947	12.3	73	6.0	280	6.8	337	6.2
Akdeniz Bölgesi	4,294	6.6	79	7.0	288	7.0	384	7.0
Doğu Anadolu Bölgesi	6,123	9.6	62	5.0	157	3.8	210	3.8
Güneydoğu Anadolu B.	5,325	8.2	34	3.0	159	3.9	205	3.8
TOPLAM	64,725	100	1,144	100	4,106	100	5,503	100

* Rakamlar küçük işletmeleri kapsamaktadır.

** Rakamlar yalnız Sanayi Teşvik Kanunu kapsamına giren büyük işletmeleri kapsamaktadır.

Kaynak: Nejdet Serin, *Türkiye'nin Sanayileşmesi*, Sevinç Matbaası, 1963, Ankara. s.147.

Planlı dönemde iktidara gelen hükümetler ülkenin kalkınmasına beşer yıllık planlarla yön verilmesi gerektiğini düşündüler. Bu planlarda çeşitli sorunların yanı sıra, bölgeler arası gelişmişlik farkları ve bunların giderilmesine yönelik politikalar yer almıştır. Planlarda bölgesel dengesizlik üzerine birçok ilke ve politika olmasına rağmen, hazırlanan projeler uygulanmamıştır.³⁹ Benzer şekilde planlı dönemde projeler arasındaki kopukluk, bölge planlama anlayışındaki eksiklik ve bölgesel planların ulusal planla uygun bir biçimde bütünleştirilmemesi gibi sorunlar, uygulama başarısını olumsuz yönde etkilemiştir. Genel olarak değerlendirildiğinde, Birinci Planda bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltma yönünde önemli ilkeler ortaya konmuş ve bölgesel planlama prensibi benimsenmiştir. İkinci Planda bu ilkeler somutlaştırılarak yinelenmiştir. Üçüncü Planda on yıllık bölgesel planlama birikimi bir yana bırakılarak yani bölgesel planlama yaklaşımı terk edilerek, yöre görüşü benimsenmiştir. Dördüncü Planda geriye dönüş isteği belirtilse de, öngörülen politikalar yetersiz kalmıştır.⁴⁰ Ancak Tablo 4'den görüleceği üzere bütün bu çabalar sanayinin belirli merkezlerde birikmesini engelleyememiştir.

³⁹ Planlı dönemden önce başlayan Antalya Bölgesi Projesi yeterince uygulanmamış, Marmara ve Zonguldak Bölgesi Projesi hiç uygulanmamış, 1960 yılında başlatılan Çukurova Bölgesi Projesi önce uygulanmamış daha sonra çeşitli değişikliklerle 1980 yılında Dünya bankası desteğiyle birinci aşaması bitirilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz Dinler, *op.cit.*, s.215-219.

⁴⁰ Söz konusu dönemlerde uygulanan bölgesel politikalar için bkz. İlhan Tekeli, "Dört Plan Döneminde Bölgesel Politikalar ve Ekonomik Büyümenin Mekansal Farklılaşması", *METU Studies in Development, Special Issue* (1981), s. 369-390.

Tablo 4. Sanayi Katma Değeri: Coğrafi Bölgeler (1968-1974)

BÖLGELER	1968		1974	
	Miktar*	Yüzde	Miktar	Yüzde
Ege-Marmara	11,850	57.9	23,027	66.5
İç Anadolu	1,750	8.5	2,388	6.9
Karadeniz	3,353	16.4	3,767	10.9
Akdeniz	2,382	11.7	4,238	12.2
Doğu-Güneydoğu	1,115	5.5	1,222	3.5
TÜRKİYE	20,452	100	34,645	100

* 1968 Fiyatlarıyla 1.000.000 TL.

Kaynak: Asuman Çezik, *Bölgesel Gelişme ve Kentleşme: Geçmiş Dönemlere İlişkin Bir Değerlendirme*, DPT:1638-SPD:203, Ankara, 1978, s.17.

V. Beş Yıllık Kalkınma Planı (BYKP)'nında gelişmekte olan bölgelerde imalat sanayiinin geliştirmek için ucuz kredi verilerek, "Proje Ofisi" aracılığıyla girişimcilere yatırım ve fizibilite raporlarında yardımcı olunacağı vurgulanmıştır. Bu bölgelerde oluşturulacak Organize Sanayi Bölgeleri'yle girişimcilere yer ve yol gösterilecektir.⁴¹ VI. BYKP'nda Kalkınmada Öncelikli Yörelere (KÖY) yönelik politikalarda, başta Doğu ve Güneydoğu Bölgeleri olmak üzere bölgelerarası gelişmişlik farklarının zaman içinde azaltılması ana hedef olarak belirtilmiştir.⁴² Ancak, bu ilke ve politikaların uygulanması için somut adımlar atılmamış ve sadece önceki teşvik uygulamalarına devam edilmiştir.⁴³ Bu planda ilk defa bölgesel politika belirlenmesinde Avrupa Birliği'nin bölgesel politikalarının dikkate alınması gerekliliği vurgulanmıştır. Bu dönemde KÖY'deki kamu kaynaklarının tahsisi ve teşvik tedbirleri açısından yerleşme merkezlerinin kademeli yapısı dikkate alınarak, bölge merkezlerinin ekonomik ve sosyal cazibe merkezleri haline getirilmesi de amaçlanmıştır.⁴⁴

VII. BYKP'da "Bölgesel Dengelerin Sağlanması" başlığı altında, bölgesel sorunlar "Bölgesel Gelişme ve Fiziki Planlama" ve "Metropollerle İlgili Düzenlemeler" şeklinde iki ayrı bölümde ele alınmıştır. Bu Planda, KÖY uygulamasıyla bazı başarılar elde edilmesine karşın, bölgesel dengesizliklerin sorun olmaya devam ettiği belirtilmiştir.⁴⁵ Ayrıca bu planda bölge ve il düzeyindeki kalkınma çabalarını hızlandırmak amacıyla

⁴¹ DPT, *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989*, Ankara, 1984, s.111-113.

⁴² DPT, *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990-1994*, Ankara, 1989, s.318.

⁴³ Dinler, *op.cit.*, s.201.

⁴⁴ İsmail Sarıca, "Türkiye'de Bölgesel Gelişme Politikaları ve Projeler", *Akdeniz Üniversitesi, İİBF Dergisi*, Vol.1, No: 1 (2001), s.160.

⁴⁵ DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000*, Ankara, 1995, s. 75-76.

çeşitli kanunlarda değişiklikler öngörülmüştür. VII. BYKP'nın diğer planlardan ayrıldığı yön, bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması ile ilgili konulara geniş ve ayrıntılı bir şekilde yer vermesine rağmen, açıklamaların bir sistemden mahrum olmasıdır. Bölgesel bağlamda gelişme projesi ve planı yapılması gerektiği yer yer vurgulanmıştır.⁴⁶ VIII. BYKP'nı küreselleşme sürecinde değişen koşulların yeni bir bölge yaklaşımına neden olduğu belirtilmiş ve bölgelerarası gelişmişlik farklarının en aza indirilmesi için, AB'nin bölgesel gelişme politikalarına uyum çalışmalarına hız verileceği ifade edilmiştir.⁴⁷ Bölge planlama başlığı altında mevcut bölgesel plan ve projelerin gelişme durumları hakkında özet bilgiler verilerek GAP'ın gelişimine değinilmiştir.⁴⁸ Ayrıca, Doğu Anadolu Projesi Ana Planı (DAP) ile ve Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planının (DOKAP) hazırlanmasında son aşamaya geldiği belirtilmiştir. Yeşilirmak Havza Gelişim Projesinin hazırlandığı ve Marmara Bölge Planı hazırlık çalışmalarına başlandığı da ifade edilmiştir.⁴⁹

Helsinki Zirvesi'nin ardından 2001 yılında imzalanan Katılım Ortaklığı Belgesi, "Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Eşgüdümü" başlığı altında Türkiye için kısa vadeli öncelikler önermiştir. Belge de ülke içi farklılıkların en aza indirilmesi ve ekonomik-sosyal dayanışmayı sağlamak için ulusal politika geliştirilmesi gibi orta vadeli önceliklere vurgu yapılmıştır.⁵⁰ Birlik ölçülerine uygun NUTS sınıflandırılmasının yapılması, etkin bir bölgesel politika geliştirilebilmesi için stratejiler oluşturulması ve planlama sürecinde proje seçimi bakımından bölgesel politika kriterleri oluşturulması kısa vadeli önceliklerdir.⁵¹ Bu önceliklerin yerine getirilmesi bağlamında NUTS benzeri hazırlanacağı ve bu sisteme göre hedef bölgeler belirleneceği ifade edilmiştir.⁵² Bu amaçla, 2002 yılında İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırılması (İBBS) oluşturulmuş ve söz konusu tarihten itibaren bölge ve il düzeyindeki veriler bu sınıflandırmaya bağlı kalınarak yayımlanmaya başlamıştır. Ayrıca, Ulusal Programda bölgesel politikada rol oynayacak ana kurumun DPT olduğu belirtilerek bölgesel projelerin oluşturulması, uygulanması, yönetimi ve izlenmesine katılabilecek diğer kurumlar belirtilmiştir.⁵³ Orta vadeli önceliklere ise Ulusal

⁴⁶ Dinler, *op.cit.*, s.214.

⁴⁷ DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005*, Ankara, 2000, s.427.

⁴⁸ GAP kapsamında bugüne kadar sulama ve enerji amaçlı 3 adet baraj, 4 adet hidroelektrik santrali, sulama amaçlı 8 adet baraj ile 7 adet sulama projesi tamamlanmıştır. Sarıca, *op.cit.*, s.169.

⁴⁹ *Ibid.*,

⁵⁰ European Commission, *Second Report on Economic and Social Cohesion*, Brussel, 2001, s.18-21.

⁵¹ Muhammet Kösecik ve S. Yaman Koçak, "Avrupa Birliği Bölgesel Politikası ve Yapısal Fonlar", *DPT-Pamukkale Üniversitesi Kentsel Araştırmalar Sempozyumu Bildiriler Kitabı Cilt II* içinde, 2004, s.1-19.

⁵² Ulusal Program, 2001, s.347.

⁵³ *Ibid.*, İlgili kurumlar: Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Orman Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Çevre Bakanlığı, Turizm Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü, İller Bankası, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Köy

Programda (VIII. BYKP'nda da yer aldığı şekliyle) 2005 yılına kadar, gerekli olan illerde DPT'nin idari bölge birimleri kurulacağı, bölgesel amaçlı devlet yardımı uygulamalarının AB kriterlerine uyumlu hale getirileceği, bölgesel ve yerel potansiyellerin bölgesel kalkınmaya kanalize edilebilmesi için gerekli projelerin hazırlanacağı şeklinde ifade edilmiştir.⁵⁴

2002 yılında yayımlanan Komisyon Raporu, bölgesel politikalarda Birliğin yapısal politikaları ile uyumlu olması için yapılan çalışmalarda sınırlı bir gelişme olduğu ve ilgili müktesebatın uygulanmasını kolaylaştıracak yasal çerçevenin oluşturulmasında bir gelişme kaydedilmediğine dikkat çekmiştir.⁵⁵ İBBS (NUTS) birimlerinin oluşturulmasını olumlu bir gelişme olarak görülmesine rağmen, 2003 yılında kısa vadede bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılmasına yönelik özellikle NUTS 2 (İBBS Düzey 2) düzeyinde bölgesel gelişme planlarının oluşturulması gibi isteklerde bulunulmuştur.⁵⁶ Bu doğrultuda 2003'de güncellenen Ulusal Programa göre, kısa vadede DPT bünyesinde sürdürülen Ön Ulusal Kalkınma Planı ve Bölgesel Kalkınma Stratejisi çalışmaları tamamlanacaktır.⁵⁷ Ayrıca, NUTS 2 (İBBS Düzey 2) düzeyinde bölgesel kalkınma planları hazırlanarak Bölge Kalkınma Ajansları'na yönelik çalışmalar hızlandırılacak ve orta vade bölgesel kalkınma planları NUTS 2 (İBBS Düzey 2) kapsamında uygulanmaya başlanacaktır.⁵⁸

Bölgesel politikada beklenen gelişmelerin sağlanamadığına dikkat çekilen 2004 İlerleme Raporunda, Türkiye'nin Yapısal ve Uyum Fonlarının uygulanmasına ilişkin gerekli çerçeveyi oluşturabilmesi için önemli düzeyde çaba göstermesi gerekliliğine işaret edilmiştir.⁵⁹ Bir çok NUTS II bölgesinde hizmet birliklerinin oluşturulması, bölgesel istatistik ofislerinin kurulması ve Kalkınma Ajanslarıyla ilgili yasa taslağı hazırlanması gibi olumlu gelişmelerin bulunmasına rağmen, GAP İdaresi hariç, Ankara dışında bölgesel bağlamda planlayıcı ve yürütücü yerel kuruluşların olmadığı ifade edilmiştir. DPT bünyesinde oluşturulan İzleme ve Değerlendirme Dairesi gibi yeni birimlerin önemine dikkat çekilirken, henüz bölgesel politikaların oluşturulması sürecinde katılımın istenen düzeyde olmadığına işaret edilmiştir.⁶⁰ Ayrıca, izleme ve değerlendirmeye ilişkin kurumsal yapıların henüz oluşturulmadığı ve mali yönetim ile mali kontrol konusunda gerekli adımların atılmadığı vurgulanmıştır.

Hizmetleri Genel Müdürlüğü, GAP İdaresi Başkanlığı, Kalkınma Bankası, Halk Bank ve KOSGEB.

⁵⁴ *Ibid.*,

⁵⁵ Commission of the European Communities, **Regular Report on Turkey's Progress Toward Accession**, SEC (2002) 1412, Brussels, 2002, s.109-110.

⁵⁶ Commission of the European Communities, **Communication from the Council: Strengthening the Accession Strategy for Turkey Proposals for Council Decision**, Brussels, 2003, s.3.

⁵⁷ Ulusal Program, 2003, s.584-587.

⁵⁸ *Ibid.*,

⁵⁹ Commission of the European Communities, **Regular Report on Turkey's Progress Toward Accession**, SEC (2004) 1201, Brussels, 2004, s.130-131.

⁶⁰ *Ibid.*,

V. SONUÇ VE ÖNERİLER

AB'nin genişlemesi ve yeni katılan ülkelerin kurucu ülkelere göre geri kalmış olması, kuşkusuz Birlik için önemli miktarda finansal yük oluşturacaktır. Özellikle, bölgesel politika açısından bakıldığında, yeni katılan veya aday ülkelerin neredeyse tamamı Birlik standartlarına göre bölgesel düzeyde Amaç 1 kapsamına girmekte ve parasal desteklere gereksinim duymaktadırlar.⁶¹ Ayrıca ekonomik entegrasyon, yeni üye olmuş ülkelerdeki bir çok bölgenin ekonomik faaliyetlerinde daralma ve hatta çöküş yaşanmasına neden olabilecektir. Bu bağlamda, kurucu ve fonlara önemli katkıda bulunan üye ülkeler, bölgesel fonlardan eskisi kadar faydalanamazken, Birlik bütçesine ek kaynak sağlayacak düzenlemeler yapılmadığı sürece yeni üye ülkeler de bölgesel düzeydeki olumsuz etkileri dengeleyecek mali yardımlardan umduklarını bulamayabilirler.⁶² Bu sorunlar karşısında Birlik, de facto bir çözüm olarak bölgesel kalkınma amaçlı projelerde "etkinlik" kavramını ön plana çıkarma eğilimi taşımaktadır. Türkiye açısından değerlendirildiğinde, Birlik fonlarından yararlanma amacı taşıyan bölgesel ve yerel kalkınma içerikli projelerin NUTS 2 düzeyinde ve Birlik'in kurallarına uygun bir biçimde hazırlanması ve uygulanması gerekecektir.⁶³ Çünkü Birlikte fon hacminde önemli bir artış olmamasına rağmen, yeni katılımlarla birlikte bu fonlardan yararlanmak isteyen ülke ve proje sayısı gittikçe artmaktadır.

AB'nin ortak bölgesel kalkınma politikasında dikkat edilmesi gereken diğer bir konu, bu bölgesel politikanın ulusal politikaların yerini almayacağıdır. Yani, üye ülkeler Birlik kurallarına (özellikle ortak rekabet politikası) uygun olduğu sürece kendi mali kaynaklarına dayanarak bölgesel kalkınma programları hazırlayarak uygulayabilirler. Uygun koşulları taşımaları durumunda, bu tür ulusal projeler Birlik fonlarınca da desteklenebilecektir. Kısaca, ortak bölgesel politika üye ülkeler için bölgesel geri kalmışlık sorunuyla mücadelede ulusal otoritelere ek destekler sağlayacaktır. Bu bağlamda, özellikle finansman sıkıntısı çekilen bir çok proje, Birlik fonlarının desteğiyle yaşama geçirilebilir. Ancak, hazırlanacak projelerin öncelikle AB'nin standartlarına uyumlu olması gerekmektedir. Bu konuda DPT ve diğer kuruluşlar son yıllarda proje hazırlamaya yönelik eğitim çerçevesinde önemli atılımlar gerçekleştirmektedir. Aynı şekilde, Türkiye Birliğin yaklaşık 50 yıllık deneyimlerinden faydalanarak bölgesel planlama anlayışını ve yöntemini değiştirme şansını da yakalamıştır.⁶⁴ 1960'lı yıllardan bu yana iktisadi kriterlerden uzak bölgesel kalkınma amaçlı teşviklerin yerini, etkinliğin ve fizibilitenin ön plana çıktığı AB normlarına uygun projeler alacaktır. Ancak, Türkiye'nin Yapısal Fonlar, EIB ve diğer bölgesel kalkınma amaçlı araçlardan gereken düzeyde faydalanmasının, tam üyeliğe bağlı olduğu da hatırlanmalıdır.⁶⁵ Mevcut koşullarda Türkiye ancak ISPA, Interreg ve bölgesel

⁶¹ J. Andrés Faiña and Jesús López-Rodríguez, "European Regional Policy and Backward Regions: Implications Towards EU Enlargement", *European Journal of Law and Economics*, Vol. 18, No: 1 (2004), s.16.

⁶² van der Beek and Neal, *op.cit.*, s.598.

⁶³ Çakmak, *op.cit.*, s.71.

⁶⁴ Kösecik ve Koçak, *op.cit.*, s.17.

⁶⁵ Çakmak, *op.cit.*, s.71.

kalkınma amaçlı hibe gibi AB'nin aday ülkelere yönelik oluşturduğu programlardan faydalanabilmektedir.

AB'inde bölgesel politikaların gerek projelendirilmesi gerekse yürütülmesi aşamasında yerel otoritelere oldukça önem verilmektedir. Bu bağlamda, merkez otoritenin yerel idarelerle, yerel kuruluşlarla ve sivil toplum örgütleriyle birlikte çalışması gerekli olmaktadır. Ancak, yürürlükteki mevzuat birçok konuda yerel inisiyatiflere sorun çıkarmaktadır. Müzakere sürecinde ulusal mevzuatın AB mevzuatına uyumlaştırılacağı düşünülürse, mevzuattan kaynaklanan sorunların azalması beklenebilir. Diğer yandan, birçok ortak politikada olduğu gibi AB'in bölgesel politikaları konusunda da, ulusal düzeydeki önceliklerle Birlik öncelikleri arasında birçok durumda çelişkiler bulunabilmektedir.⁶⁶ Örneğin, ulusal düzeyde bölgesel kalkınma amaçlı projelerde çevre sorunları ihmal edilebilirken, Birlik düzeyinde çevre sorunları ileri derecede önceliğe sahip bir konudur. Bu açıdan, Birlik fonlarından faydalanabilecek ulusal projelerin seçiminde ve uygulanmasında çevre kirliliğinin de dikkate alınması taraflar arasında uzlaşma sağlayıcı niteliktedir. Yine, ulusal düzeyde bölgesel amaçlı uygulanan teşviklerin ortak rekabet politikası ile çelişmemesi gerekmektedir. Uygulamada çeşitli sorunlara rastlanmasına rağmen, Birlik ve ulusal otoriteler arasında genellikle uzlaşma sağlanmaktadır.

⁶⁶ Thomas Conzelmann, "Europeanisation' of Regional Development Policies? Linking the Multi-Level Governance Approach with Theories of Policy Learning and Policy Change", *European Integration Online Papers (EIoP)*, Vol. 2, N° 4 (1998), s.3.