



AVRUPA BİRLİĞİ'NDE BÖLGESEL POLİTİKANIN GELİŞİMİ VE YAPISAL FONLAR

Dr. Ergüder CAN
Dilek AKDENİZLİ KOCAGÜL

Temmuz 2008

tepav

Ekonomik Araştırmalar, Politika ve Strateji Enstitüsü

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE

**BÖLGESEL POLİTİKA'NIN GELİŞİMİ
ve YAPISAL FONLAR**

Dr. Ergüder CAN

Dilek Akdenizli KOCAGÜL

Temmuz / 2008

Avrupa Birliği'nde Bölgesel Politikanın Gelişimi ve Yapısal Fonlar

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı

Dr. Ergüder CAN

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Uluslararası İlişkiler Bölümünden 1988 yılında mezun oldu. 1989 yılında Kaymakam Adayı olarak meslek hayatına başladı. Değişik bölgelerde Kaymakamlık ve Vali Yardımcılığı görevlerinde bulundu.

1996 yılında Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalında ve 2000 yılında Londra, Middlesex University, MA Social Policy Yüksek Lisans eğitimlerini tamamladı.

2004 yılında Dumlupınar Üniversitesi İktisat Anabilim Dalında Doktora eğitimini tamamladı. "Çevre Kirliliği ile Mücadelede Kamu Gelirlerinin Rolü", "European Union Structural Funds and Regional Development: The Challenge of Turkish Accesion" ve "AB Bölgesel Politikaları ve Yapısal Fonlar: AB'ye Uyum Sürecinde Türkiye İçin Öneriler" başlıklı tez çalışmalarında bulundu ve özellikle Bölgesel Politikalar ile Çevre konulu Türkçe ve yabancı dillerde makaleleri yayınlandı. 2004 yılında, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişi ve 2005 yılında Mülkiye Başmüfettişi olarak atandı.

ii

Dilek Akdenizli KOCAGÜL

2002 yılında Ege Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler bölümünden mezun oldu. Yüksek lisans derecesini yine uluslararası ilişkiler alanında Orta Doğu Teknik Üniversitesi'nden aldı. Doktora çalışmalarına halen Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Avrupa Birliği Çalışmalarında devam eden araştırmacı, aynı zamanda İzmir Kalkınma Ajansı'nda uzman olarak görev almaktadır.

ISBN 978-9944-927-27-7

© Temmuz 2008 1. Basım

TEPAV yayınıdır. Kitap içeriğinden yazarları sorumludur. Kaynak göstermek suretiyle kısmen veya tamamen alıntı yapılabilir.

TEPAV,
TOBB-ETÜ Yerleşkesi TEPAV Binası
Söğütözü Caddesi No:43
Söğütözü/ANKARA
Telefon +903122925500
Faks +903122925555
www.tepav.org.tr
tepav@tepav.org.tr

Matsa Basımevi
Telefon +903123952054
Ankara

İÇİNDEKİLER	iii
Tablolar Listesi	v
Şekiller Listesi	vi
Haritalar Listesi	vi
Kısaltmalar	vii
 GİRİŞ	 1
 1. Avrupa Birliği'nde Bölgesel Politika	 7
1.1. Avrupa Birliği'nde Bölgesel Politika'nın Tarihsel Gelişimi	9
 2. Avrupa Birliği'nde Bölgesel Kalkınmaya Yönelik Geçmiş Program Dönemleri	 15
2.1. 1988 Yapısal Fonlar Reformu ve 1989–1993 Program Dönemi	15
2.1.1. Yunanistan, İspanya ve Portekiz'in Üyelikleri ve Entegre Akdeniz Programları ...	15
2.1.2. Tek Avrupa Senedi	18
2.1.3. 1989–1993 Program Döneminin Hedef ve ilkeleri	20
2.1.4. 1989–1993 Dönemi Topluluk Girişimleri	24
2.2. 1993 Yapısal Fonlar Reformu ve 1994–1999 Program Dönemi	25
2.2.1. Maastricht Anlaşması ve Bölgesel Politika'ya Etkileri	26
2.2.2. 1994–1999 Program Döneminin Hedef ve ilkeleri	29
2.2.3. 1994–1999 Dönemi Topluluk Girişimleri	33
2.3. 1999 Yapısal Fonlar Reformu ve 2000–2006 Program Dönemi	35
2.3.1. Gündem 2000	37
2.3.2. 2000–2006 Program Döneminin Hedef ve ilkeleri	39
2.3.3. 2000–2006 Dönemi Topluluk Girişimleri	45
 3. 2007–2013 Uyum Politikası	 47
3.1. Yeni Uyum Politikasının Temelleri: Lizbon Stratejisi	49
3.2. 2007–2013 Döneminin Hedef ve İlkeleri	56
3.3. 2007–2013 Dönemi Topluluk Girişimleri	69
3.4. 2007–2013 Döneminde Yapısal Fonlardan Yararlanma	70
3.4.1. Operasyonel Programlar	71
3.4.2. Programların Değerlendirilmesi	73

4. Avrupa Birliği'nde Yapısal Fonlar ve Diğer Bölgesel Politika Araçları	79
4.1. Avrupa Birliği Bütçesi	80
4.2. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu	83
4.3. Avrupa Sosyal Fonu	89
4.4. Uyum Fonu	92
4.5. Avrupa Bölgesel İşbirliği Birleşimi	93
4.6. Avrupa Birliği Dayanışma Fonu	95
4.7. Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı	96
4.7.1. Türkiye'ye Yönelik Avrupa Birliği Mali Yardımları	99
5. Avrupa Birliği'nde Bölgesel Politika'nın Sonuçları	107
5.1. Bölgesel Politika'nın Uygulanmasında Kalkınma Ajanslarının Rolü	112
5.2. Türkiye'de Bölgesel Politika ve Kalkınma Ajansları	116
5.2.1. Türkiye'de Kalkınma Ajansları	122
6. Avrupa Birliği'nde Bölgesel Politika'nın Geleceği	129
EKLER	133
EK.1 AB Ülkelerinin Sosyo-Ekonomik Göstergeleri	133
EK.2 AB'nin ve Aday Ülkelerin Sosyo-Ekonomik Göstergeleri	134
EK.3 Bakanlar Kurulu Kararı	135
EK.4 TR62 ve TR31 DÜZEY 2 Bölgelerinde Kalkınma Kurulu Üye Sayılarının, İller ve Kuruluşlar İtibarıyla Toplam Dağılımına İlişkin Tablo	138
EK.5 Türkiye'de İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması	138
KAYNAKÇA	143

Tablolar Listesi

Tablo 2.1.	1989–1993 Hedefleri ve Destekleyen Yapısal Fonlar	22
Tablo 2.2.	1993–1997 Döneminde Üye Ülkelere Tahsis Edilen Toplam Fon Miktarı	28
Tablo 2.3.	1994–1999 Dönemi için 1994 Fiyatlarıyla Hedeflere Ayrılan Toplam Fon Miktarı ve Yüzde Olarak Dağılımı	30
Tablo 2.4.	1994–1999 Döneminde Üye Ülkelerin Topluluk Girişimleri de Dahil Olmak Üzere Yapısal Fonlardan Aldıkları Destek	31
Tablo 2.5.	AB Topluluk Girişimleri	34
Tablo 2.6.	2000–2006 Döneminde Katılım Öncesi Yardım İçin Tahsis Edilen Fon Miktarları	38
Tablo 3.1.	AB, Aday Ülkeler ve Diğer Bazı Avrupa Ülkelerindeki NUTS Bölgelerinin Sayısı .	47
Tablo 3.2.	Üye Devletlerin Ulusal Reform Programları Çerçevesinde GSYİH İçindeki Ar-Ge Harcama Oranları ve Hedefleri	54
Tablo 3.3.	2000–2006 Dönemi ve 2007–2013 Dönemi Hedefleri ve Destekleyen Finansal Araçlar	65
Tablo 3.4.	2007 – 2013 Dönemi için Üye Ülkelere Tahsis Edilen Fon Miktarları	67
Tablo 3.5.	Komisyon'un Operasyonel Programlar için Yapacağı Ön Finansman Ödemesi Oranları	75
Tablo 3.6.	Uyum 2007–2013 için AB Desteği "Büyüme ve İstihdam için Uyum" Başlığı altında Önceden Tahsis Edilmiş Fon Miktarları	77
Tablo 4.1.	1990–2006 Döneminde Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri için Katılım Öncesi ve Sonrasında Avrupa Toplulukları Genel Bütçesi'nden Ayrılan Hibe Nitelikli Mali Yardımlar	102
Tablo 4.2.	1964- 2004 Döneminde Türkiye'ye Sağlanan Hibe Nitelikli Mali Yardımlar	103
Tablo 5.1.	AB içindeki En Gelişmiş 10 NUTS II Bölgesinin Sosyo-Ekonomik Göstergeleri ..	110
Tablo 5.2.	AB içindeki En Geri Kalmış 10 NUTS II Bölgesinin Sosyo-Ekonomik Göstergeleri	111
Tablo 5.3.	Ülkelere Göre Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Kuruluş Yılları	113
Tablo 5.4.	Ülkelere Göre Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Yasal Statüleri	114
Tablo 5.5.	Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Bölgesel Yaklaşımların Birlikte Değerlendirilmesi ...	117
EK.1	AB Ülkelerinin Sosyo-Ekonomik Göstergeleri	133
EK.2	AB'nin ve Aday Ülkelerin Sosyo-Ekonomik Göstergeleri	134
EK.4	TR62 ve TR31 DÜZEY 2 Bölgelerinde Kalkınma Kurulu Üye Sayılarının, İller ve Kuruluşlar İtibarıyla Toplam Dağılımına İlişkin Tablo	138
EK.5	Türkiye'de İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması	138

Şekiller Listesi

Şekil 4.1.	2007–2013 Döneminde AB Bütçesinin Harcama Dağılımı	83
Şekil 5.1.	Ajansların Teşkilat Yapısı	124
Şekil 5.2.	İZKA & ÇKA Kalkınma Kurulu Üyelerinin Dağılımı	125

Haritalar Listesi

Harita 2.1.	1994–1999 Program Döneminde Hedef1, 2, 5b ve 6 Kapsamında Finansal Destek Alan Bölgeler	32
Harita 2.2.	2004–2006 Arası Hedef 1 ve Hedef 2 Kapsamında Olan Bölgeler	42
Harita 3.1.	2007 – 2013 Dönemi Yakınsama Hedefi Bölgeleri	58
Harita 3.2.	Uyum Fonu Bölgeleri	59
Harita 3.3.	Bölgesel Rekabetçilik ve İstihdam Hedefi Bölgeleri	61
Harita 3.4.	Sınır Ötesi İşbirliği Bölgeleri	63
Harita 3.5.	Ulusötesi İşbirliği Bölgeleri	64
Harita 5.1.	Türkiye Düzey 1 Bölgeleri	121
Harita 5.2.	Türkiye Düzey 2 Bölgeleri	121
Harita 5.3.	Türkiye Düzey 3 Bölgeleri	122

Kısaltmalar

AB	: Avrupa Birliği
ABDF	: Avrupa Birliği Dayanışma Fonu
ABİB	: Avrupa Bölgesel İşbirliği Birleşimi
ABKF	: Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu
ASF	: Avrupa Sosyal Fonu
AT	: Avrupa Topluluğu
ATYGF	: Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu
BYMA	: Balıkçılığa Yön Verme Mali Aracı
ÇKA	: Çukurova Kalkınma Ajansı
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
GSMG	: Gayri Safi Milli Gelir
GSYİH	: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
İBBS	: İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (NUTS: Nomenclature of Territorial Units for Statistical Units)
İGP	: İl Gelişme Planı
İİB	: İmar ve İskân Bakanlığı
İZKA	: İzmir Kalkınma Ajansı
KDV	: Katma Değer Vergisi
KOBİ	: Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler
KÖY	: Kalkınmada Öncelikli Yöreler
KSS	: Küçük Sanayi Bölgesi
KYA	: Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA: Instrument for Pre-Accession Assistance)
OP	: Operasyonel Program
OSB	: Organize Sanayi Bölgesi
STK	: Sivil Toplum Kuruluşu
TDÇ	:Topluluk Destek Çerçevesi
TPB	: Tek Programlama Belgesi
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
UF	: Uyum Fonu
USRÇ	: Ulusal Stratejik Referans Çerçevesi

Avrupa Birliği (AB) dünyanın en zengin ekonomik bölgelerinden biridir. İç pazarının verdiği gücünün yanında 450 milyonluk bir insan potansiyeline de sahiptir. Ancak, üye ülkeler ve çeşitli bölgeler arası ekonomik ve sosyal eşitsizlikler Birlik'in büyüme ve rekabetçilik yönündeki dinamizmini zayıflatmakta, yeni genişlemelerle birlikte bu eşitsizlikler daha da artmaktadır.

Bölgeler arası eşitsizliğin çeşitli nedenleri vardır. Bazen coğrafi uzaklıklar, bazen ekonomik ve sosyal dönüşümler bazen de bu iki neden birden çeşitli eşitsizliklere yol açabilmektedir. Bu dezavantajlar en çok sosyal yapının çözülmesi, eğitim kurumlarının kalitesinin düşmesi, yüksek oranda işsizlik ve yetersiz altyapı olarak gündelik hayata yansır.

AB için siyasilerin önündeki asıl zorluk, hem bölgeler arasındaki eşitsizliklerin üstesinden gelmek hem de bu bölgelerin büyüme ve rekabetçiliğin önünü açacak fırsatlardan yararlanmalarını sağlayabilmektir.

İstihdam, eğitim, firmaların rekabetçiliği, altyapı yatırımları, bilgi toplumu, araştırma ve çevre kalitesi her üye ülkenin ve bölgelerinin temel sorumluluk sahalarındandır. Ancak Avrupa Birliği'nin de bölgeleri arasındaki gelişmişlik farklarını kapatması ve kendi içindeki ekonomik ve sosyal uyumu güçlendirmesi için alması gereken önlemler bulunmaktadır.

Bu bağlamda geliştirilen Avrupa Birliği bölgesel politikası, bölgelerin çekiciliğinin artırılmasını ve dezavantajlı bölgelerdeki potansiyelin ortaya çıkarılmasını hedeflemektedir. Bu doğrultuda AB bütçesinin üçte birinden fazlası AB vatandaşları arasındaki eşitsizlikleri ve bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarını kapatmak için ayrılmıştır.

2007–2013 dönemi için yenilenen Uyum politikası, yerel boyut ve bölgelerin özgün yapıları göz önüne alınarak hem Avrupa seviyesi, hem bölgeler seviyesi hem de yerel seviyede entegre bir büyüme stratejisine dayandırılmıştır. Bu politika Lizbon stratejisinin bölgesel anlamda büyüme ve istihdam hedeflerinin de temel finansal aracıdır.

Daha önceki 2000–2006 programlama döneminde AB bölgesel politikası dört ayrı Yapısal Fon'dan kaynak sağlamaktaydı:

- Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu
- Avrupa Sosyal Fonu
- Kırsal kalkınmaya katkı sağlayan Avrupa Tarımsal Yönverme ve Garanti Fonu'nun Yönverme kısmı
- Balıkçılık sektöründeki yapısal reformlar için özel olarak oluşturulan Balıkçılığı Yönlendirme Mali Aracı

Bu fonlardan geçtiğimiz dönemde toplam AB harcamalarının yaklaşık üçte birine denk gelen 213 milyar Avro harcanmış olup bu rakama ek olarak, uyum fonuna da 2004–2006 için 16 milyar Avro daha aktarılmıştır. Yapısal Fonlardan ayrı olarak 1993 yılında en fakir üyelerin ekonomik ve sosyal eşitsizliklerini azaltmak amacıyla oluşturulan Uyum Fonu, 2004–2006 için aktarılan bu miktarın yarıdan fazlasını (8.49 milyar Avro) 10 yeni üye için ayırmıştır. Bunların dışında özel bölgesel sorunlara yönelik olarak sınır ötesi ya da bölgeler arası işbirliği, sürdürülebilir kalkınma ve eşitsizlik ve ayrımcılıkla mücadele gibi başka girişimler de geliştirilmiştir.

Aralık 2006'da Yapısal Fonlar'ın önceki program ve araçları sonlandırılmış ve 2007–2013 dönemi için daha entegre bir bölgesel politika anlayışı ortaya konmuştur. Komisyon taslaklarının da gösterdiği gibi bu yeni dönemde Uyum Politikası ve diğer topluluk politikalarıyla Lizbon stratejisi arasında daha fazla uyum sağlanması hedeflenmektedir. Yenilikçilik (innovation) ve rekabetçilik bu yeni anlayışın temel bileşenleridir. Bu doğrultuda 7 milyar Avro'nun bilgi ve iletişim teknolojilerine yatırılması planlanmış, bu miktarın yarısı altyapı, yarısı da girişimci ve vatandaşlara daha iyi hizmet sağlanması için ayrılmıştır. Bu anlamda Uyum politikası, Lizbon stratejisinin motoru haline gelmiştir.

Yapısal Fonlar'ın kullanımına temel teşkil eden Topluluk Stratejik Rehberleri, önümüzdeki 7 yıl boyunca ulusal ve bölgesel yardım programları kapsamında dağıtılacak 308 milyar Avro'dan hangi ilke ve öncelikler doğrultusunda

yararlanılabileceğini ortaya koymaktadır. Ulusal otoriteler, stratejik öncelikleri ve 2007–2013 dönemi için Ulusal Stratejik Referans Çerçevesi olarak adlandırılan planlarını belirlemekte bu rehberleri kullanmaktadırlar.

Lizbon stratejisiyle aynı anlayışta, bu rehberlere göre hazırlanmış ve belli bir miktarı Uyum politikası tarafından finanse edilecek olan programlar şu üç ana önceliği hedeflemek zorundadır:

- Yeterli kalite ve seviyede hizmet temin edilmesi, erişimin geliştirilmesi ve çevresel potansiyelin korunması yoluyla üye ülkelerin, bölgelerinin ve şehirlerinin cazibesini artırmak;
- Yeni bilgi ve iletişim teknolojilerini de içerecek şekilde araştırma ve yenilikçilik kapasitelerini geliştirerek yenilikçiliği, girişimciliği ve bilgi ekonomilerinin büyümesini teşvik etmek;
- Daha fazla insanı istihdama kazandırmak, girişimci faaliyetlerini desteklemek, çalışanların ve girişimcilerin adaptasyon yeteneklerini geliştirmek ve insan sermayesine yapılan yatırımı artırmak suretiyle daha fazla ve daha iyi iş imkanları yaratmak.

Bu çerçevede stratejik rehberler, büyüme ve istihdam hedefleriyle Birlik içinde bölgesel uyumun örtüşen hedefleri arasında bir denge oluşturmaktadır. Avrupa Birliği'nde 2007–2013 döneminden önce uygulanan programların kazanımları ve alınan dersler doğrultusunda geliştirilen yeni uyum politikası, uygulamada daha az bürokrasi ve basitleştirilmiş prosedürlerle bölgelerin fonlara ulaşımını kolaylaştıracaktır.

Bu çalışma bugüne kadar AB'de uygulanmış bölgesel politikaları tarihsel bir perspektiften inceleyerek ortak bir bölgesel politika anlayışının hangi zorunluluklardan doğduğu, değişen konjonktüre bağlı olarak nasıl bir gelişim izlediği, geri kalmış bölgelerin kalkınmasına sağladığı katkının yanı sıra AB'nin entegrasyon sürecinde de nasıl olumlu bir rol oynadığı konularına ışık tutmayı amaçlamaktadır. Bölgesel kalkınma konusunda AB içinde izlenen yol, merkezîyetçilikten adem-i merkezîyetçiliğe doğru değişen politika oluşturma süreçleri, bir AB ülkesi olma yolundaki Türkiye için de önemli dersler içermektedir.

Çalışmanın ilk bölümünde Topluluk'un, bölgesel gelişmişlik farklarına başlangıçtan bu yana nasıl bir perspektiften baktığı, ortak bölgesel politika düşüncesinin nasıl doğduğu ve programlama dönemleri başlayana kadar bu düşüncenin Topluluk içinde nasıl bir seyir izlediği tarihsel gelişmelerle birlikte değerlendirilecektir.

İkinci bölüm, programlama dönemi başladıktan sonra sırasıyla 1989–1993, 1994–1999 ve 2000–2006 dönemlerinde Topluluk genelinde uygulanan bölgesel kalkınma programlarını ele almaktadır. Her program döneminin tarihsel gelişmelerle birlikte bölgesel kalkınma anlayışı açısından getirdiği reform niteliğindeki yenilikler, uygulanan programların hedefleri, dayanan temel ilkeler ve uygulama prosedürleri ayrıntılarıyla incelenecek, ayrıca programlardan ayrı olarak bu dönemlerde uygulamaya konmuş Topluluk girişimleri de aktarılacaktır.

Üçüncü bölüm 2007–2013 dönemi yeni Uyum Politikası ve bu kapsamda belirlenmiş yeni hedefleri incelemektedir. Reformlar ve yeni ilkeler ışığında bugün AB içinde Yapısal Fonlar'ın nasıl bir rol üstlendiği bu bölümde ele alınmakta, Lizbon stratejisi doğrultusunda geliştirilen yeni Uyum Politikası'nın operasyonel programları ve uygulama süreçleri ayrıntılarıyla değerlendirilmektedir.

Dördüncü bölüm yeni Uyum politikasının finansal araçlarını ve bu araçların asıl kaynağı olan AB bütçesini ele almaktadır. Bu bölümde Yapısal Fonlar olarak adlandırılan Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu ve Uyum Fonu'nun yanı sıra Avrupa Bölgesel İşbirliği Birleşimi, Avrupa Birliği Dayanışma Fonu ve Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı, destekledikleri faaliyetler ve izledikleri yöntem bakımından incelenecektir. Bu bölümde ayrıca Türkiye'ye yönelik AB mali yardımları da ayrı bir başlık olarak yer almaktadır.

Beşinci bölümde bölgesel politikanın AB içinde sağladığı olumlu katkılar değerlendirilirken, elde edilen başarıların temel aktörlerinden olan bölgesel kalkınma ajansları da incelenecektir. Tüm basitleştirme önlemlerine rağmen yerel düzeye fonların ulaştırılması hala karmaşıklığını korurken kalkınma ajanlarının nasıl bir aracılık sağladığı ele alınacak, ülkemizde de henüz çok yeni olan bu önemli kurumların Türkiye'deki yapısı ve işleyişi bölgesel politika anlayışımızın gelişimi ışığında değerlendirilecektir.

Bir sonuç bölümü niteliğindeki altıncı bölümde ise AB içinde bölgesel politika konusuna üye ülkelerin getirdiği farklı bakış açıları değerlendirilerek Yapısal Fonlar ve ortak bir bölgesel politika anlayışının sürdürülebilirliği tartışılacaktır.

Metodolojik açıdan bu çalışma betimleyici bir araştırma olup devam etmekte olan bir sürecin belli bir kesitini yansıtmaktadır. Avrupa Birliği'nin entegrasyonu genişleme ve derinleşme boyutları olan dinamik bir süreçtir. Bu bakımdan hazırlanan bu çalışma tarihsel gelişim içindeki belli bir dönemi aktarmakta; geleceğe dönük belli bir

projeksiyon sağlamakla birlikte kesin yargılara ulaşma iddiası taşımamaktadır. Tarihsele bir perspektif sunmak amacıyla önceki dönemler ele alındıysa da çalışmada temel olarak içinde bulunduğumuz 2007–2013 döneminin dinamikleri, öncelik ve hedefleri ve bu doğrultuda uygulanacak programlar anlaşılmaya çalışılmıştır. Henüz çok yeni uygulamaya konmuş olması nedeniyle yeni Uyum Politikası araçları incelenirken sınırlı sayıdaki ikincil değerlendirme ve yorumlar yerine, Komisyon raporları ve Topluluk Tüzükleri temel alınmış, bu döneme özgü uygulamalar önceki dönemlerle karşılaştırmalı bir bakış açısı içinde sunulmaya çalışılmıştır.

1. Avrupa Birliği'nde Bölgesel Politika

Avrupa kıtası, pek çok farklı kültür, din, dil, gelenek ve tarihe sahip 47 ülkeyi içine alan oldukça renkli bir mozaik görünümündedir. Her ne kadar bugün 27 üyeye ulaşan Avrupa Birliği büyük gayretlerle uyumlu bir bütüne ulaşmaya çalışıyor olsa da kökleri tarihten gelen ekonomik, siyasal ve sosyal farklılıklar bütünleşmeyi oldukça zorlaştırmaktadır.

AB bir proje olarak ancak AB vatandaşlarının Avrupalılık kimliğini sahiplenmesiyle başarıya ulaşacaktır. Böyle bir genel kabulün gerçekleşmesi ise AB'nin sağladığı avantajlardan ayrımsız şekilde herkesin yararlanabilmesiyle mümkündür. İşte bu nedenle AB içinde tam bir ekonomik ve sosyal uyumun sağlanması, ülkeler arasındaki farklılıkların azaltılmasına ve her bir üye ülke içindeki bölgesel farklılıklara çözüm üretilmesine bağlıdır.

AB kuruluşundan bu yana bölgesel farklılıklar konusu üzerinde hassasiyetle durmuştur. Ancak Avrupa Topluluğu'nun (AT) ilk üyeleri Fransa, Almanya, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg göreceli olarak homojen bir ekonomik yapı sergilediklerinden topluluğun kurulduğu ilk dönemde ortak bir bölgesel politika oluşturulması ciddi bir aciliyet teşkil etmemektedir. Bununla birlikte Avrupa Topluluğu Kurucu Anlaşması'nın Ekonomik ve Sosyal Uyum başlığı altındaki 130A maddesinde bölgesel politikanın ana hedefleri net olarak belirtilmekteydi: bölgeler arası ekonomik farklılıkları azaltmak ve dezavantajlı bölgelerinin kalkınmasına yönelik politikalar üretmek.¹

Anlaşma metninde yer alan bu hedefe karşın, topluluk genelinde uygulanacak ortak bir politika geliştirmek yerine her üye devlet kendi ülkesi içindeki daha az gelişmiş bölgelere kaynak aktararak bölgeler arası gelişmişlik farklarını gidermeye

1 http://europa.eu/abc/treaties/archives/en/entr6d14.htm#Article_130a, Erişim Tarihi: 04.08.2007.

çalışıyordu. Topluluk'a ait Ortak Tarım Politikası, Sosyal Politika ve Avrupa Yatırım Bankası bölgeler düzeyinde bazı etkiler yaratıyor olsa da bölgesel gelişmişlik farklarını gidermek ulusal otoritelerin sorumluluğuna bırakılmıştı. Kurucu Anlaşma'nın imzalandığı dönemde kurucu devletler bu sorunun farkında olup çözüme yönelik özel araçları devreye sokma gerekliliğini Anlaşma'ya yansıttılsa da o dönem için sınırlar arasında büyük kaynak transferleri yapılması politik olarak imkansız görünmekteydi.²

AT'nin 1973 yılında gerçekleştirdiği ilk genişleme sonucunda İngiltere, İrlanda ve Danimarka'nın topluluğa üye olması topluluk içindeki bölgesel dengesizlikleri büyük ölçüde artırdı. Ortaya çıkan bu dengesizlik tablosu, bölgesel farklılıkların giderilmesi gerekliliğini AT'nin gündemine almasına neden oldu. Bölgeler arası farklılıklar sürdüğü sürece ekonomik ve sosyal entegrasyonun gerçekleştirilmesi mümkün gözükmemekteydi. Bu duruma çözüm olarak AT 1975 yılında Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nu (European Regional Development Fund - ABKF) oluşturduysa da ayrılan kaynaklar oldukça sınırlıydı ve özellikle yeni genişleme dalgalarından sonra Topluluk'a katılan üyelerin ihtiyaçlarını karşılamakta yetersiz kalmaya başladı. Bunun üzerine 1979 ve 1984 yılında yapılan reformlarla yeni yönetmelikler oluşturuldu ve kaynak miktarı artırıldı.

Topluluk içindeki sınırların kaldırılması anlamına gelen Ortak Pazar'ın 1986'da gerçekleştirilmesi ve daha öncesinde yeni üyelerin topluluğa katılması, bölgesel farklılıkların giderilmesi konusuna daha da önem kazandırdı. Ortak Pazar ve genişleme kimi bölgeler için bir fırsat yaratıyorduydu da bazı bölgeler ciddi bir tehdit altına girmişti. Üye devletler bu durumu AT bütçesinden daha fazla pay alabilmek için bir pazarlık aracı olarak kullanmaya başladılar. Ortaya çıkan bu karmaşayı sonlandırmak için 1988 ve 1993 yıllarında Yapısal Fonlar reformları gerçekleştirildi. 1988 yılında hazırlanan tüzükle Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu, Avrupa Sosyal Fonu "Yapısal Fonlar" başlığıyla tek bir şemsiye altında toplandı.

Yapısal Fonlar'ın ana fonksiyonu olan ve Roma Anlaşması'nda temel bir ihtiyaç olarak belirtilen; Topluluk içerisinde ekonomik faaliyetlerin uyumlu, dengeli ve sürdürülebilir şekilde geliştirilmesi, yüksek seviyede istihdam ve sosyal korumanın yaygınlaşması ve üye devletlerde yaşam standardı ve kalitesi ile ekonomik ve sosyal uyum ve dayanışmanın yükseltilmesi hedeflerine Ortak Pazar'ın avantajlarından her bölgenin yararlanması sayesinde mümkün olabilecekti. Bu gerçeğin ışığında bölgeler

2 Tsoukalis, Loukas (1997) The New European Economy Revisited, Oxford: Oxford University Press, s.197.

arası farklılıkları gidermek ve dezavantajların üstesinden gelmek için geri kalmış bölgeleri desteklemek düşüncesinden yola çıkan bölgesel politikanın en temel kavramlarından biri her zaman dayanışma oldu.³

Bugün Avrupa Birliği, üyelerine verdiği mali desteklerle ekonomik büyümeyi sağlayacak bölgesel politikalar geliştirilmesine destek olurken aynı zamanda da üye devletlerin bölgesel politikaları arasında bir uyum ve koordinasyon olmasına özen göstermektedir. Üye ülkelerin kendi bölgesel politikalarının kimi zaman yetersiz kaldığı gerçeği, AB'nin kaynaklarını en çok ihtiyaç duyulan bölgelere yönlendirme gayretleriyle dengelenmeye çalışılmıştır. Ekonomik olarak geri kalmış bölgelerin hiçbir üye ülkeye fayda sağlamayacağı açıktır. Bu bağlamda AB'nin ortak bölgesel politikasının tüm üyelerin ortak çıkarını yansıttığını söylemek yanlış olmayacaktır. Gerekli rehber ve ilkeleri geliştirerek üye ülkelerin bölgesel politikalarını koordinasyon içinde ve Topluluk rekabet ve devlet yardımları kurallarıyla uyumlu şekilde yürütmek AB genelinde dengeli ve sürekli bir kalkınmayı getirecektir. Aksi takdirde “Avrupa Birliği anlayışı ve Avrupa Vatandaşlığı inancı üye ülkelerde yaşayan insanlar tarafından istenilen destek ve kabulü göremeyecektir.”⁴

1.1. Avrupa Birliği'nde Bölgesel Politikanın Tarihsel Gelişimi

Fransa, Almanya, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg tarafından 1957 yılında imzalanan Roma Anlaşması ekonomik birliği güçlendirme ihtiyacının yanı sıra bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarını kapatacak uyumlu bir kalkınmayı gerçekleştirmek gerekliliğine de vurgu yapmaktaydı. Dezavantajlı bölgelerin geri kalmışlıkları giderilmeksizin tam bir ekonomik ve sosyal uyumdan söz etmek mümkün değildi. Ancak bölgesel farklılıkların kapatılmasına yönelik politikalar geliştirme sorumluluğu o dönemde henüz ulusal düzeyde ele alınmaktaydı. Sorun, Topluluk tarafından geliştirilecek programlarla değil ulusal politikalarla çözülmeye çalışılmaktaydı. Avrupa Yatırım Bankası da bu doğrultuda üye ülkelere bölgesel kalkınma konusunda yardımcı olması amacıyla kurulmuştu. Bu mekanizma bir yandan bölgeler arası sermaye transferi gerçekleştirmek diğer yandan da dışarıdan sermaye çekmek için kullanılacaktı.⁵

3 Reeves, Teresa (2007) “AB ve Türkiye’de Bölgesel Kalkınma”, Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, Ankara: ODTÜ, s.40.

4 Can, Ergüder (2004) Avrupa Birliği Bölgesel Politikaları ve Yapısal Fonlar: Uyum Sürecinde Türkiye için Bir Değerlendirme, Ankara: Asil Yayın Dağıtım, s.15.

5 a.g.e., s.16.

Topluluk'un bölgesel politikaya özel bir finansal araç geliştirmesinden önce Avrupa Yatırım Bankası'na ek olarak bazı fonlar da bölgesel politikalara yönelik olarak kullanılabiliyordu. 1958 yılında Roma Anlaşması'na bağlı olarak oluşturulan Avrupa Sosyal Fonu da bu araçlardan biriydi. Roma Anlaşması'nda sosyal politika için bir bölüm ayrılmış olmakla birlikte bu alan o dönemde topluluk için öncelikli değildi. Temelde ortak pazarın geliştirilmesi ve rekabet koşullarının iyileştirilmesi ekseninde ele alınan sosyal politika, sadece endüstriyel dönüşümden etkilenen işçilerin eğitilmesi ve böylece emek piyasasında bir hareketlilik sağlanmasına dayanmaktaydı. Avrupa Sosyal Fonu da bu politikanın gerçekleştirilmesi için gereken fon kaynağıydı.⁶ Ancak ileriki bölümlerde daha ayrıntılı olarak aktarılacak olan Avrupa Sosyal Fonu'nun kapsamı zaman içinde genişletildi.

Bölgelere yaptığı etki bakımından bölgesel politikanın bir unsuru sayılabilecek olan diğer bir araç da Avrupa Tarımsal Yönverme ve Garanti Fonu idi. Özellikle tarım alanında ortak bir politika oluşturup uygulamanın zorlukları bu alanda özel bir fon daha oluşturulmasını zorunlu kılmıştı. Bu zorunluluk sonucunda 1962 yılında devreye giren Avrupa Tarımsal Yönverme ve Garanti Fonu geri kalmış bölgelerdeki kırsal kalkınmaya ve çiftçilere destek sağlamak için oluşturulmuştu.

Avrupa Yatırım Bankası, Avrupa Sosyal Fonu ve Avrupa Tarımsal Yönverme ve Garanti Fonu, Topluluk düzeyinde entegre bir bölgesel politikadan söz etmek için yeterli olmasa da Topluluk'un karar alıcıları arasında ortak bir bölgesel politikaya olan ihtiyacın kabul görmesini hızlandırdı. Sonuçta, Komisyon'un ilk dönemsel bölgesel politika raporu 1965 yılında yayınlandı. Bu ilk raporda Topluluk politikasıyla ulusal politikaların birleştirilmesi gerekliliği vurgulanmaktaydı. Ancak o dönemde AT bütçesine en fazla katkıda bulunan Batı Almanya'nın, mali yükü artıracığı düşüncesiyle Ortak Tarım Politikası'ndan başka bir taahhüt altına girmek istememesi, ayrıca sıkı bir merkezi yapıya sahip olan Fransa'nın da Topluluk'la ekonomik ve siyasal egemenliğini daha fazla paylaşmaya yanaşmaması ortak bir bölgesel politika geliştirilmesi yönündeki çabaları boşa çıkarmaktaydı.⁷

AT'ye mali özerklik sağlayan bütçe reformunun 1970 yılında gerçekleştirilmesinin ardından topluluğun artan gelirleri ortak bir bölgesel politika oluşturulmasının da önünü açmış oldu. Üye ülkeler bölgesel farklara yönelik politikalarını bireysel olarak

6 Bache, Ian (1998) The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?, Sheffield: Sheffield Academic Press, s.32.

7 Özmen, Zela (2004) The Process of Reform of the Structural Funds in European Union, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: ODTÜ, s.9.

uyguluyor olsalar da farklılıklar açılmaya devam etmekteydi. Bu durum parasal birlik konusundaki tereddütlerin artmasına neden olmuştu. Bunun üzerine 1972 Paris Zirvesi'nde ekonomik ve parasal birliği engelleyen bölgesel dengesizliklerin giderilmesine öncelik verilmesi kararlaştırıldı. Bu önceliğin hayata geçirilmesi için 1973 yılında kurulan Bölgesel Kalkınma Komitesi üye ülkelerdeki bölgesel politikaların koordinasyonunu kolaylaştırmakla görevliydi. Aynı tarihte Komisyon, Konsey'e bir de Bölgesel Kalkınma Fonu oluşturulması teklifi götürmüştü.⁸

1970'lerdeki iki petrol krizi ekonomik durgunluk ve işsizlik oranında ciddi bir artışı da beraberinde getirdi. Bu durum bölgeler arasındaki eşitsizlikleri derinleştirirken ulusal politikalar çare üretmekte yetersiz kalmaktaydı. Ulusal politikaların Topluluk'la koordineli bir şekilde yürütülmesi artık bir zorunluluktu. Nitekim ulusal politikalarla bir bölgenin desteklenmesi koordinasyonsuzluk nedeniyle Topluluk içindeki başka bir bölge için dezavantaj yaratmaktaydı.⁹ Bölgesel desteklemelerin birbiriyle uyumlu şekilde gerçekleştirilmesi ve kaynakların adil dağılımı için bir bölgesel kalkınma fonuna duyulan ihtiyaç daha da artmıştı.

Bu gelişmelere ek olarak bölgesel politikanın oluşturulmasında önemli bir ivme de AT'nin ilk genişleme dalgasından gelmişti. İngiltere, İrlanda ve Danimarka 1973 yılında AT'ye üye oldukları sırada devam eden ekonomik durgunluk özellikle bir tarım ülkesi olan İrlanda'yı Avrupa Tarımsal Yönverme ve Garanti Fonu'nun doğrudan yararlanıcısı yapmıştı. Bu durum Topluluk bütçesine önemli bir katkı sağlaması beklenen İngiltere'nin bütçeden daha fazla yararlanabilmek için ortak bir bölgesel politika oluşturulmasına yönelik çabalarını artırdı.

Sonuçta 1975 yılında özellikle İngiltere'nin gerilemekte olan sanayi bölgelerini desteklemek üzere Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu kuruldu. Topluluk'a 1981 yılında Yunanistan'ın ve 1986 yılında İspanya ile Portekiz'in katılması bu fonun kapsamının genişletilmesini getirdi.¹⁰ 1980'lerde önceki dönemden farklı olarak ekonomik ve sosyal kalkınma önlemleri tarım sektörünün hakimiyetinden çıktı ve daha bütünlüklü kalkınma programları oluşturulmaya başlandı. Çok boyutlu ve çok yıllık olarak hazırlanan bu programların hedefleri de önceden belirlenmekteydi. Bu yaklaşımın ilk örnekleri önce Yunanistan, Güney Fransa ve Güney İtalya'yı kapsayan, daha sonra İspanya ve Portekiz'in üyeliğiyle bu ülkelerin de dahil olduğu Akdeniz Programları

8 Stabenow, Wolfgang (1974) "Regional Policy in the EEC", Regional Policy and Planning for Europe, M. Sant, L. Zuckerman (ed.), Londra: Saxon House, s.73.

9 Özmen, a.g.e., s.13.

10 a.g.e., s.16.

oldu. Bu programlarda özellikle küçük ölçekli altyapı çalışmalarına dayalı kalkınma faaliyetleri öne çıkmaktaydı.¹¹

AT tarafından 1987 yılında kabul edilen Avrupa Tek Senedi de ekonomik ve sosyal uyum konusuna özel bir başlık ayıran ilk AT belgesiydi. Geliştirilecek uyum politikasıyla güneydeki yeni üyelerle diğer üyelerin dezavantajlı bölgelerine ortak pazarın getireceği yük hafifletilmeye çalışılacaktı. Bu belgeye dayanarak Şubat 1988'de Komisyon, Konsey'den Yapısal Fonlar için ayrılan mali kaynağın 1993 yılına kadar iki katına çıkarılmasını talep etti. Bu sayede ekonomik birliğin sorunsuz bir şekilde tamamlanması planlanmaktaydı.

Maastricht Anlaşması'yla birlikte Yapısal Fonlar'a yönelik 1993 yılında gerçekleştirilen reformla var olan sisteme ince bir ayar yapılmaktaydı. Bu süreçte yapılan değişikliklerden biri İsveç ve Finlandiya'nın Topluluk'a katılmasının ardından düşük nüfus yoğunluğuna sahip bölgelere verilecek desteğe yönelik yeni bir düzenleme getirilmesiydi. Yine bu anlaşmaya dayanılarak 1994 yılında yeni bir yapısal fon daha oluşturuldu; Balıkçılığı Yönlendirme Mali Aracı balıkçılık sektöründeki mevcut sorunları çözmek için destek sağlayacaktı.¹²

Bu dönemde bölgesel politikanın birliğin temel politikalarından biri olduğu deklare edilmiş ve kalkınmayı hızlandırmak için Yapısal Fonlar'a ek olarak bir de Uyum Fonu kurulmuştu. Mart 1994 yılında çalışmalarına başlayan Bölgeler Komitesi de Maastricht Anlaşması'nın temel ilkelerinden olan “yerindenlik” (subsidiarity) ilkesiyle uyumlu olarak yerel yönetimlerin sesinin Topluluk seviyesine ulaşmasını sağlayacaktı.¹³

Topluluk bölgelerarası farklılıkları gidermeye yönelik gayretlerini sürdürüyor olsa da geçen zaman serbest dolaşım ilkesinin gelişmiş bölgeler lehine sonuçlar doğurmaya devam ettiğini göstermekteydi. Parasal birliğin de bu durumu değiştireceğine dair hiçbir emare bulunmamaktaydı. Aksine ülke parasının değerine yönelik ayarlamaların artık yapılamayacak olması AB'nin daha az gelişmiş üyeleri için ciddi bir kayıp anlamına geliyordu. Bu ülkeler için ödemeler dengesi açığı, işsizlik ve enflasyon riski söz konusuydu. Bu noktada Yapısal Fonlar'la bölgelerin ulaşım ve iletişim altyapısının güçlendirilmesi, insan kaynaklarının geliştirilmesi ve bu sayede Topluluk sermayesinin bu bölgelere çekilmesine destek sağlanması öngörülmekteydi.

11 Peşelioğlu, İstemihan (2007) Avrupa Birliği Perspektifinde Türkiye Ekonomisinde Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Uygulama İmkanları, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi, s. 128.

12 a.g.e., s.128.

13 Can, a.g.e., s.32.

Bu yolla parasal birliğin yaratacağı olumsuzlukların dengeleneceği düşünülüyordu. Ancak Konsey'in Edinburg'daki toplantısında Yapısal Fonlar'a yönelik kabul edilen yeni kurallar ülkelere bu fonların kullanımı konusunda Topluluk ve bölgesel aktörlerin aleyhine olacak şekilde daha fazla serbestlik sağlamıştı. 1988 yılındaki reformla bölgesel politikaların oluşturulması görevi Komisyon'a verilmişken 1993 yılında bu yetki Konsey'e devredildi. Böylece bölgesel politikaların oluşturulmasındaki güç dengesi değişmiş oldu.¹⁴ 1993 yılında devreye giren Uyum Fonu da bölgesel kalkınmaya hizmet etmekten çok parasal birliğin kabul görmesi için az gelişmiş ülkelere destek verilmesine yaramaktaydı.

Öte yandan Doğu Bloku'nun dağılmasıyla birlikte yeni bir genişleme dalgasının yaklaşmakta olduğu da hissedilmeye başlamıştı. Önce Macaristan ve Polonya'nın reform sürecini desteklemek için 1989 yılında geliştirilen PHARE programı, daha sonra Romanya, Bulgaristan, Yugoslavya, Slovenya, Arnavutluk ve Batlık ülkelerini kapsayacak şekilde genişletildi.¹⁵ Haziran 1992'de Lizbon'daki Konsey toplantısında sunulan Komisyon raporunda bu yeni demokrasilerle bütünleşmenin AB için tarihsel bir fırsat sunduğu vurgulanmaktaydı.

Avusturya, İsveç ve Finlandiya'nın 1995 yılındaki üyeliklerinde çok temel yapısal problemler yaşanmamış olsa da Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinin topluluğa hangi koşullarla üye olacağı sorusu Yapısal Fonların geleceğini tartışmaya açmıştı. Konsey 1995 yılındaki Madrid toplantısında Komisyon'dan yeni bir genişlemenin özellikle tarımsal ve bölgesel politikaları nasıl etkileyeceği konusunda bir analiz yapmasını istedi. Bunun üzerine hazırlanan Gündem 2000 belgesi, genişleme öncesi ve sonrasına yönelik bir eylem planının yanı sıra 2000–2006 dönemi için bir de mali çerçeve içermektedir. Gündem 2000'de Birlik'in olası genişlemesiyle kişi başına düşen ortalama geliri 15 üyeli AB ortalamasının üçte biri civarında olan 105 milyon kişinin Birlik nüfusuna dahil olacağı, küresel ekonominin yarattığı olumsuzluklara karşı yeni üye olacak ülkelerdeki dezavantajlı bölgeleri ve grupları desteklemek gerektiği saptamaları yapılmıştı. Gündem 2000 bu duruma çözüm olarak, spesifik hedefler ve daha fazla tematik ve coğrafi odaklanmalarla Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu'nun etkinliğini artırmayı öneriyordu¹⁶. Bu anlayış çerçevesinde uygulanan politikalar sonucunda 2004 yılında Litvanya, Letonya, Estonya, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Slovenya, Macaristan, Malta ve Güney Kıbrıs'ın AB'ye üye olmasının ardından Romanya ve

14 a.g.e., s.36.

15 <http://ec.europa.eu/enlargement/pas/phare/>, Erişim Tarihi: 07.08.2007.

16 http://ec.europa.eu/agenda2000/index_en.htm, Erişim Tarihi: 07.08.2007.

Bulgaristan'ın da 2007 Ocak'ında Birlik'e katılmasıyla Gündem 2000 reform süreci sona ermiş oldu.¹⁷

Bugüne gelindiğinde bölgesel politikaların kontrolü açısından Avrupa Birliği'nin, üye ülkelere oranla daha güçlü ve hakim konumda olduğunu söylemek mümkündür.¹⁸ Birlik'in 2007–2013 dönemi bölgesel politikasının oluşturulmasında temel aldığı ve Mart 2000 tarihinde Lizbon Zirvesi'nde şekillendirilen Lizbon Stratejisi, bilgiye dayalı, rekabet edebilir, gelişmiş işgücü ve sürdürülebilir kalkınmayı temel alan bir ekonomiye sahip olmak olarak özetlenebilir. Bu stratejinin uygulanmasında yine Yapısal Fonlar'ın çok büyük katkısı olacağı düşünülmektedir.

17 Peşelioğlu, a.g.e., s.128.

18 Can, a.g.e., s.36.

2. Avrupa Birliği'nde Bölgesel Kalkınmaya Yönelik Geçmiş Program Dönemleri

2.1. 1988 Yapısal Fonlar Reformu ve 1989–1993 Program Dönemi

Yapısal Fonlar'la ilgili 1988 yılında gerçekleştirilen reform, 1975 yılında Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nun kurulmasıyla Topluluk'un temel politika alanlarından biri haline gelmiş olan bölgesel politika için çok önemli bir dönemeçtir. Bu reformun yapılmasında 1981 yılında Yunanistan'ın, 1986 yılında da Portekiz ve İspanya'nın üyeliğe kabul edilmesi büyük rol oynamıştır. Yürürlüğe 1987 yılında giren Tek Avrupa Senedi de bu dönemde izlenecek bölgesel politikanın ana hatlarını vermesi açısından önemlidir.

2.1.1. Yunanistan, İspanya ve Portekiz'in Üyelikleri ve Entegre Akdeniz Programları

Üyelik öncesinde uzun süre dış yardımlara bağımlı kalan İspanyol ekonomisi özellikle 1970'lerde ardı ardına gelen petrol krizleriyle oldukça durgunlaşmıştı. AT ortalamasının oldukça altında olan büyüme oranı ve yine AT'deki ortalamanın oldukça üstünde olan enflasyonunun yanında işsizlik seviyesi de rekor düzeye ulaşmıştı. Portekiz'in durumu da diğer gelişmiş ülkelere göre yüksek enflasyon, bütçe açığı ve işsizlik oranıyla oldukça olumsuz bir tablo çizmekteydi. Bu nedenle bu iki ülkenin üyeliği özellikle Yunanistan açısından pek de olumlu karşılanmıyordu.

Yunanistan, 1981 yılında Topluluk üyesi olduğunda ekonomisi en kötü durumda olan ülke konumundaydı. Teknoloji ve Ar-Ge alanındaki geriliği, zayıf altyapısı ve tarihsel olarak hep himaye edilen bir ülke olarak varlığını sürdürmüş olması

Yunanistan'ın Avrupa'daki rekabet ortamına uyum sağlamasını oldukça zora sokmaktaydı. Topluluk içinde oransal olarak geri kalmış bölgesi en fazla ülke olan Yunanistan, İspanya ve Portekiz'in üyeliği durumunda yararlandığı fon kaynaklarının kesintiye uğrayacağını düşünüyordu. Bu nedenle İspanya ve Portekiz'in üyeliklerini veto edeceği tehdidinde bulunarak Topluluk'tan zararının tazminini talep etti. Bunun sonucunda Konsey'in 1984 yılındaki Dublin toplantısında özellikle Yunanistan'ı desteklemek üzere "Entegre Akdeniz Programları" adıyla yeni bir uygulama başlatılması kararlaştırıldı. 1985 Brüksel toplantısında ise İtalya ve Fransa da bu programlara dahil edildi.

Entegre Akdeniz Programları ile ilgili olarak çıkarılan yönetmelikte, İspanya ve Portekiz'in katılımlarının Topluluk üyesi olan Akdeniz ülkelerinin kimi bölgeleri için olumsuz sonuçlar yaratabileceği, Topluluk'un en fakir bölgelerinden olan bu bölgelerin yeni genişleme sonrasında özel bir desteğe ihtiyaç duyacağı belirtilmekteydi.¹⁹

Uygulamanın, Fransa'da Aquitaine, Orta Pireneler, Languedoc-Roussillon, Côte d'Azur, Korsika, Drôme ve Ardèche bölgelerini, İtalya'da Mezzogiarno, Liguria, Toskana, Umbria, Marche, Apeninler'in Emilia-Romagna yönetimi altındaki kısmı ve Kuzey Adriyatik'teki lagünler, Yunanistan'ın da tamamını kapsamı öngörülmüştü. Bu bölgelerde o dönem için yaklaşık 50 milyonluk bir nüfus yaşamaktaydı ve teknoloji, tarım ve tarım dışı sektörlerin gelişmişlik seviyesi farklılık gösterse de genel olarak hepsi iç dengesizlikler ve ekonomilerinin çok büyük oranda tarıma dayanıyor olmasından muzdariptiler. Bu bölgelerin yapısal zayıflıkları Entegre Akdeniz Programları Yönetmeliği'nde şu şekilde ifade ediliyordu:

- Bölge ekonomisinde en büyük paya sahip olan tarımsal faaliyetler oldukça geri bir seviyede ve zor şartlarda yürütülmekte; üretilen ürünlerde pazarlama sıkıntısı yaşanmaktadır.
- Tarım sektöründe eksik istihdam ve yüksek seviyede işsizlik sorunu bulunmaktadır ve özellikle sanayi gibi tarım dışı sektörlerde doğan iş imkânları tarımdaki yapısal değişimleri her zaman dengeleyemediğinden sorunun daha da kötüleşmesi muhtemeldir.
- Zayıf bir sanayi dokusu bulunmaktadır; teknoloji ve organizasyon bakımından sorunlu olan KOBİ'ler çoğunluktadır; sanayi bölgelerindeki sektörler de krizde olan sektörlerdir.

19 Entegre Akdeniz Programları 1986-87 İlerleme Raporu, s.5, http://aei.pitt.edu/5625/01/000196_1.pdf, Erişim Tarihi: 10.09.2007.

- Bu bölgeler özellikle turizme elverişli olsalar da turistik faaliyetler bölge içinde ekonomik ve sosyal dengesizlikler yaratmakta, çevreyi de olumsuz etkilemektedir.²⁰
- Hizmet sektörü bu bölgelerde yetersiz organize olmuş ve az gelişmiş olup kamu idaresi de zayıf bir yapıya sahiptir.
- Temel dengesizlikler, oldukça yaygın dezavantajlı ve az gelişmiş iç bölgelerin durumlarının düzelmesini engellemektedir.

Yukarıda sıralanan yapısal sorunları yaşayan bu bölgeler, özellikle de Yunanistan için Entegre Akdeniz Programları kapsamında, sosyal ve ekonomik yapının geliştirilmesi ve genişlemenin yaratacağı yeni duruma uyum için en iyi koşulların sağlanması ana hedef olarak konmuştu. Bu bağlamda Topluluk, İspanya ve Portekiz'in başta zeytinyağı, şarap, meyve ve sebze olmak üzere özellikle tarımsal ürünler açısından yaratacağı rekabet ortamına karşı bu bölge ekonomilerinin modernleşmesine katkı sağlayacağını taahhüt ediyordu.²¹ Bu doğrultuda aşağıdaki alanların desteklenmesine karar verildi:

a) Tarım sektöründe;

- Arz fazlası olmayan ürünlerin üretiminin modernizasyonu ve entansifikasyonu ile çevrenin korunması,
- Çiftçilerin gelirlerinin artırılması için sosyal ve yapısal tedbirlerin güçlendirilmesi,
- Tarımsal bilginin dağılımı ve aynı zamanda kırsal altyapının modernizasyonu ile ilgili projeler,

b) Sanayi ve hizmet sektörlerinde;

- Küçük ve orta büyüklükteki işletmelerin teşekkülü ve geliştirilmesi,
- Küçük sanayi kuruluşlarının oluşturulması,
- Turistik altyapı ve turizm teşviki,
- Ekonominin her sektörü için destek, özellikle ulaştırma ve enerji sektörlerinde olmak üzere ekonomik altyapının güçlendirilmesi ile ilgili projeler,

c) Beşeri kaynaklar alanında;

- Özellikle gençler ve kadınlar için olmak üzere mesleki eğitim faaliyetleri,

20 a.g.e., s.5.

21 a.g.e., s.6.

- Entegre eğitim hizmetlerinin kurulması,
- Balıkçılık sektörü ile ilgili projeler.²²

Her biri 3–7 yıl içinde bitirilmesi öngörülen bu programlara ayrılan bütçe, 2,5 milyar kredi şeklinde, 2,5 milyar Yapısal Fonlar'dan, 1,6 milyar da ek bütçe olmak üzere toplam 6,6 milyar ECU idi. 4,1 milyarlık hibe bütçesinin yarısı Yunanistan kalan yarısı da Fransa ve İtalya'da belirlenen bölgeler için ayrılmıştı. Ancak uygulanacak projelere Topluluk'un katkısı krediler de dahil olmak üzere %70'i aşmayacaktı. Ancak Yunanistan'ın özel ilgi gösterilen altyapı projeleri bu duruma istisna teşkil etmekteydi.²³ Bununla birlikte bu kapsamda 1986–1992 yılları arasında Yunanistan'a 1,8 milyar ECU, Fransa'ya 360 milyon ECU, İtalya'ya ise yaklaşık 1 milyar ECU kaynak aktarıldı.²⁴

Bölgesel politikanın gelişimi açısından bakıldığında Entegre Akdeniz Programları bölgesel sorunlara karşı program yaklaşımının kullanıldığı ilk örnektir. Yerel ve bölgesel yönetimlerin oluşumu ve uygulanmasına katıldıkları bu programlar 1988 reformu için de temel teşkil etti.

2.1.2. Tek Avrupa Senedi

1 Temmuz 1987 tarihinde yürürlüğe giren Tek Avrupa Senedi, Avrupa Topluluğu'nun kurucu anlaşmaları olan 1951 Paris ve 1957 Roma Anlaşmaları'na yapılan ilk değişikliktir. AT'ye farklı alanlarda pek çok değişiklik getiren Tek Avrupa Senedi entegrasyon yönünde atılmış bir adımdan çok daha fazlasıdır; bir anlamda yapılan değişikliklerle entegrasyon sürecinin doğası değişmiştir.²⁵ Tek Avrupa Senedi'yle yapılan değişiklikler şu şekilde özetlenebilir:

- Kurumsal alanda Konsey üye devlet ve hükümet başkanlarının dönemsel olarak toplanarak politik müzakereler yaptıkları ve stratejik kararlar aldıkları bir oluşum olarak kabul edildi. Avrupa Parlamentosu'nun yetkileri de belirli oranda artırıldı.
- Malların, hizmetlerin, emeğin ve sermayenin serbest dolaşımı anlamına gelecek Tek Avrupa Pazarı'nın oluşturulmasına yönelik önlemler alınması ve sürecin 31 Aralık 1992'de sonlandırılması kararlaştırıldı.
- Parasal birliğe yönelik olarak üye devletlerin para politikalarının

22 Bayraktar, Fulya (2002) "Avrupa Birliği'nin Bölgesel Kalkınma Politikası ve Bu Politikanın Aday Olarak Türkiye Açısından Anlam ve Önemi", Türkiye Kalkınma Bankası Genel Araştırmalar, s.52, http://www.tkb.com.tr/esa/GA/2002-GA/GA-02-05-14_ABnin_Kalkinma_Politikasi_ve_Turkiye.pdf, Erişim Tarihi: 11.09.2007.

23 Entegre Akdeniz Programları İlerleme Raporu, s.8.

24 Bayraktar, a.g.e., s.51.

25 Can, a.g.e., s.20.

koordinasyonu için prosedürler geliştirildi.

- Sağlık ve iş güvenliği gibi sosyal haklar, araştırma-geliştirme ve çevre alanlarında entegrasyonu sağlamak üzere çeşitli girişimler başlatıldı.
- Ekonomik ve sosyal uyumu artırmak için Yapısal Fonlar olarak adlandırılan Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu'nun Garanti kısmı ve Avrupa Sosyal Fonu'nda reforma gidildi ve bu fonlara mali destek sağlandı.²⁶

Ortak Pazar ulaşım ve iletişim imkanlarını geliştirecek olması itibariyle çevredeki bölgelere fayda sağlayacak olsa da üretim maliyetlerinde sağlayacağı azalma nedeniyle belirli bölgelerde toplanmış büyük ölçekli işletmelerin gücüne güç katacaktı. Bu durumda özellikle geri kalmış bölgelerde zaten pazar düzenlemeleri ve teşviklerle hayatta kalabilen küçük ve orta ölçekli işletmelerin hiç rekabet gücü kalmayacaktı. Bu nedenle bölgelerin karşılaştırmalı üstünlüklerini öne çıkaracak şekilde kaynakların yeniden düzenlenmesi ve yapısal fonların bu amaç doğrultusunda daha aktif şekilde kullanılması gerekmektedir. Aksi takdirde sınırların kaldırılmasıyla gelişmiş altyapıya, kaliteli insan kaynağına ve hareketli bir ekonomik ortama sahip olan bölgelerdeki yoğunlaşma daha da artacak, bölgeler arası farklılıklar derinleşecekti.²⁷ Bu nedenle Tek Avrupa Senedi'nin 130/A maddesi Topluluk içinde ekonomik sosyal entegrasyon güçlendirilirken bölgeler arası gelişmişlik farklarının en aza indirilmesini temel amaç olarak koymaktaydı. Anlaşmanın 130/D maddesiyle de Yapısal Fonlar'ın yeniden düzenlenmesi, çerçevesinin genişletilmesi ve etkinliğinin sağlanması; bunun için de bu fonlarla Avrupa Yatırım Bankası'nın faaliyetleri arasında etkin bir koordinasyona gidilmesi öngörülüyordu.²⁸

Bu hedeflerin Tek Avrupa Senedi'nce kayda geçmesiyle bölgesel politika, Topluluk'un temel metinlerinden biri haline gelmiş oldu. Ekonomik ve sosyal uyum açısından ortak bir bölgesel politikanın zorunlu olduğu gerçeği resmen kabul edildikten sonra Komisyon Delors I Paketi olarak bilinen öneri paketiyle Konsey'den 1993 yılına kadar Yapısal Fonlar için ayrılan ödeneğin iki katına çıkarılmasını talep etti. Şubat 1988 yılındaki Brüksel toplantısında bu teklif Konsey tarafından uygun bulundu ve 1987'de 6,3 milyar olan ödeneğin 1993'e kadar 14,1 milyar ECU'ye çıkarılmasına karar verildi. Ayrıca Yapısal Fonlar reformuna dair çerçeve yönetmelik, koordinasyon yönetmeliği, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve

26 Özmen, a.g.e, s.40.

27 a.g.e., s.41-42.

28 Can, a.g.e., s.22.

Garanti Fonu'nun Garanti kısmı ve Avrupa Sosyal Fonu için de üç ayrı yönetmelik kabul edildi. Böylece “yeniden paylaştırılabilir dayanışma” ekonomik entegrasyonun olmazsa olmaz ilkesi haline gelmiş oldu.

Bu gelişmelerde Komisyon Başkanı Jacques Delors'un isteği üzerine oluşturulan Tommaso Padoa-Schioppa başkanlığındaki çalışma grubunun 1987'de hazırladığı Padoa-Schioppa Raporu'nun etkisini de teslim etmek gerekir. Bu raporda piyasalardaki liberalleşmenin, teorik olarak görünmez elin her şeyi düzene sokacağı inancının aksine, bölgesel dengesizlikleri daha da arttıracığı tespiti yapılarak Yapısal Fonlar'ın bu süreçteki önemi vurgulanmaktaydı. Raporda yer alan verilere göre kişi başına düşen GSYİH'sı Topluluk ortalamasının %25 altında olan bölgelerde yaşayan nüfus, genişlemeler sonrasında %10'dan %20'ye çıkmıştı.²⁹ Rapora göre bu veriler, güçlü ve etkili bir bölgesel politikanın oluşturulmasını zorunlu kılıyordu. Genişlemenin bu etkisine bir de Tek Avrupa Pazarı'nın yaratacağı olumsuzluklar eklendiğinde bölgeler arası farkların çok büyük boyutlara ulaşacağı ortadaydı. İşte yapılan bu kapsamlı reform ve mevzuat çalışmalarıyla bu olumsuzlukların önüne geçilmesi planlanıyordu. Nitekim o zamandan bu yana her program dönemi öncesi yönetmelikler yeniden gözden geçirildi ve gerekli görülen değişiklikler yapıldı.³⁰

2.1.3. 1989–1993 Program Döneminin Hedef ve ilkeleri

1989–1993 Program Dönemi için **Hedef 1**, en az gelişmiş bölgelerin kalkınması olarak belirlendi. Tek Avrupa Pazarı'nın yaratacağı rekabet ortamında bu bölgelerin sürdürülebilir bir ekonomik büyümeyi gerçekleştirebilmesine yardımcı olunacaktı. Bu hedefin gerçekleşmesi için, 5 yıllık periyoda yayılmak üzere Yapısal Fonlar bütçesinin yaklaşık 2/3'üne karşılık gelen 38,3 milyar ECU ayrılmıştı. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu'nun Garanti kısmı, Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Yatırım Bankası ve Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Hedef 1'in fon kaynaklarıydı.

Bu hedef kapsamında desteklenecek olan bölgelerin seçiminde de benzer sosyo-ekonomik özellikler gösteren ve coğrafi olarak birbirine yakın olan yerleşim birimlerinin büyükten küçüğe, biri diğerini kapsayacak şekilde Düzey I, Düzey II ve Düzey III olmak üzere üç farklı düzeyde gruplandığı İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (Nomenclature of Territorial Units for Statistics – NUTS) temel alındı.

29 Padoa-Schioppa, Tommaso (1987) Efficiency, Stability and Equity: A Strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community, Paris: Economica, s.43.

30 Özmen, a.g.e, s.48.

Bu sınıflandırmanın bundan sonra yapısal destek verilecek bölgelerin seçiminde ana çerçeve olarak kullanılmasına karar verildi. Buna göre, Hedef 1 için üye ülkelerin satın alma gücü paritesine göre kişi başına düşen GSYİH'sı Topluluk ortalamasının %75'inden az olan NUTS II düzeyindeki geri kalmış bölgeleri seçildi. Toplam nüfusu Topluluk nüfusunun yaklaşık %22'sine denk gelmekte olan bu bölgeler şunlardı: Yunanistan, Portekiz, İrlanda Cumhuriyeti ve Kuzey İrlanda'nın tamamı, İspanya'nın büyük kısmı, Güney İtalya, Korsika, Fransa'nın denizaşırı bölgeleri. Bu liste 1993 yılına gelinene kadar uzamaya da devam etti.³¹

Bu program dönemi için **Hedef 2** ise sanayisi düşüşe geçmiş bölgelerin, sınır bölgelerinin ya da bölgelerin belirli kısımlarının desteklenmesiydi. Bu hedef kapsamına giren bölgelerse şunlardı:

- Son üç yılda işsizlik oranı Topluluk ortalamasından yüksek olan,
- 1975'ten sonra herhangi bir referans yılda sanayi istihdamı Topluluk ortalamasından yüksek olan,
- Alınan bu referans yıldan sonra sanayi istihdamında gözle görülür bir düşüş yaşamış olan bölgeler.³²

Bu kriterlere uyan İngiltere, Fransa, Almanya ve İspanya'nın NUTS III düzeyindeki çeşitli bölgeleri üç yıl süreyle destekleneceklerdi. Ancak daha sonra istihdamla ilgili yapısal sorunlar için üç yılın yetersiz olduğu düşünülerek süre beş yıla çıkarıldı. Hedef 2 için fon sağlayacak kaynaklar Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Yatırım Bankası ve Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'ydu.

Hedef 3, yirmi beş yaş üzeri bir yıl ya da daha uzun süredir işsiz olan işsizleri iş hayatına kazandırmak olarak belirlenmişti. Bu hedef kapsamında Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Yatırım Bankası ve Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu fon sağlayacaktı.

Programda **Hedef 4**, işsiz gençlerin iş edinmelerine destek sağlamaktı. Yine bu hedef için de Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Yatırım Bankası ve Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu fon kaynağıydı.

Hedef 5 ise kırsal kalkınma, tarım ve balıkçılığa yönelik olarak iki ayrı hedeften oluşmaktaydı. **Hedef 5(a)**, tarımdaki yapısal düzenlemelere odaklanmıştı. Özel olarak aşağıdaki konular hedef kapsamına alınmıştı:

31 a.g.e., s.50.

32 a.g.e., s.51.

- Tarımsal yapıların güçlendirilmesi ve yeniden organize edilmesi
- Tarımsal üretimin korunması ve tamamlayıcı faaliyetlerin geliştirilmesi
- Çiftçiler için kabul edilebilir bir yaşam standardı sağlanması
- Kırsal bölgelerdeki sosyal dokunun ve çevrenin geliştirilmesi

Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu'nun Garanti kısmı bu hedefin fon kaynağıydı.

Hedef 5(b) ise yüksek oranda tarımsal istihdama sahip, ancak tarım gelirleri düşük seviyede olan, kişi başına düşen GSYİH açısından düşük sosyo-ekonomik gelişme gösteren ve Hedef 1 kapsamına alınmamış olan bölgelere yönelikti. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu'nun Garanti kısmı, Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Yatırım Bankası bu hedefin fon kaynaklarıydı.

Tablo 2.1. 1989–1993 Hedefleri ve Destekleyen Yapısal Fonlar

1989–1993 Hedefleri	Yapısal Fonlar		
Hedef 1 Az gelişmiş bölgelerin kalkınması	ABKF	ASF	ATYGF-Garanti Kısmı
Hedef 2 Gerilemiş sanayi ve sınır bölgelerinin kalkınması	ABKF	ASF	-
Hedef 3 Uzun süreli işsizlerin istihdamı	-	ASF	-
Hedef 4 Gençlerin istihdamı	-	ASF	-
Hedef 5(a) Tarımda yapısal düzenlemeler	-	-	ATYGF-Garanti Kısmı
Hedef 5(b) Tarım bölgelerinin kalkınması	-	-	ATYGF-Garanti Kısmı

Tüm bu hedefler doğrultusunda Topluluk'un sağladığı destek, Yapısal Fonlar'dan karşılanan hibeler ve Avrupa Yatırım Bankası gibi kuruluşlarca verilen krediler şeklindeydi. Destek temelde, operasyonel programlar kapsamında uygun projelerin, yardım programlarının, teknik destek ve program uygulama çalışmalarının kısmi finansmanından oluşmaktaydı. Çakışmaları önlemek için bir proje ya da programa aynı anda sadece bir hedef kapsamında, tek bir fondan yararlanma imkanı tanınmaktaydı. Ancak işbirliği gereken durumlarda fonlar ve finans kuruluşları arasında entegre uygulamalara gitmek de mümkündü.³³

Yapısal Fonlar'dan alınabilecek maksimum ve minimum hibe oranları da 1988 yönetmelikleri ile belirlenmiş durumdaydı. Hedef 1 bölgeleri için proje maliyetinin

33 a.g.e., s. 52.

%75'inden fazlası verilmezken Hedef 2 ve Hedef 5(b) için bu oran %50'yle sınırlıydı. Yapısal Fonlar'a 1989–1993 dönemi için ayrılan miktar yıllara göre sırasıyla 9 milyar, 10,3 milyar, 11,6 milyar, 12,9 milyar ve 14,2 milyar ECU oldu.

Bu dönemde belirlenen bu beş hedefin gerçekleştirilmesi için uygulamaya temel teşkil edecek beş tane de ilke benimsenmişti. Kısmi finansman uygulamasından da anlaşılabilceği gibi programın uygulanması için belirlenen ilkelerin başında **Ekleme (Additionality)** ilkesi gelmekteydi. Programın amacına ulaşabilmesi için ulusal kaynaklarla gerçekleştirilmesi gereken faaliyetlerde Yapısal Fonlar'ın kullanılmaması gerekiyordu. Amaç bu bölgelerin kalkınması için yapılacak olan ulusal harcamaları azaltmak değil, bu harcamalara ek olarak sağlanacak kaynaklarla daha fazla etki yaratabilmektir. Üye devletler fonlar aracılığıyla sübvansede edilmeyecek, desteklenecekti.³⁴

İkinci ilke olan **Ortaklık (Partnership)** ilkesi ise Yapısal Fonlar'la ilgili uygulamaların formülasyonu, uygulanması, izlenme ve değerlendirilmesi sürecinde Komisyon'un, ulusal, bölgesel ve yerel yönetimlerin birlikteliği anlamına geliyordu. Bu birliktelik sayesinde çeşitli operasyonel programların ve hibe programlarının sağladığı deneyimle yeni ayarlamalar, çeşitli değişiklikler yapmak mümkün olmaktaydı. Bu ilkeyle aslında adem-i merkeziyet ve demokrasi anlayışı doğrultusunda, karar alma sürecindeki hiyerarşik yapı kırılarak her seviyedeki otoritenin katılımına açık olan çok katmanlı (multi-level) bir karar alma anlayışı yerleştirilmek isteniyordu. Ancak bu yaklaşım doğal olarak yerel ve bölgesel yönetimlerin Brüksel'de yoğun şekilde lobicilik faaliyetlerine yönelmesi sonucunu da getirdi.

Programlama ilkesi ise Yapısal Fonlar'ın kullanımındaki anlayış değişikliğinin bir yansımasıydı. Tek tek uygun projelerin finanse edilmesinden artık fonlar Topluluk Destek Çerçeveleri doğrultusunda hazırlanan ve 3–5 yılı kapsayan programlara aktarılacaktı. Program yaklaşımına göre, üye devletler hazırladıkları ulusal ya da bölgesel kalkınma planlarını Komisyon'a sunarak Topluluk kaynaklarını 3–5 yıl süre içinde ne şekilde kullanacaklarını önceden açıklayacaklar, Komisyon'la yapılacak müzakereler sonucunda da üye devletin 1989–1993 dönemi için hangi fondan ne kadar yararlanacağını ortaya koyan Topluluk Destek Çerçeveleri oluşturulacaktı. Böylece bir yandan Yapısal Fonlar ve diğer Topluluk araçları arasında daha fazla koordinasyon sağlanıyor, bir yandan da üye ülke içindeki farklı bakanlıklar arasındaki işbirliği güçlendiriliyordu. Ayrıca operasyonel programların üye ülke tarafından yürütülüyor

34 Can, a.g.e., s. 24.

olması yerindenlik ilkesiyle de uyuşmaktaydı. Bununla birlikte Avrupa Komisyonu'nun politika koordinatörü olarak oynadığı anahtar rol de güçlenmiş oluyordu.³⁵

Bu dönemde verilecek desteğin maksimum verimi sağlaması için benimsenen bir diğer temel ilke de **Yoğunlaşma (concentration)** ilkesiydi. Bu ilkeyle yapılacak finansal yardımın en az gelişmiş bölgelerin aciliyet taşıyan sorunlarına odaklanması için beş ana hedef saptanmıştı. Yardımın kapsamı bu hedeflerle sınırlı tutulacak, bu sayede daha çözüm odaklı bir yaklaşım mümkün olacaktı.

Diğer ilkeler anlatılırken sıkça vurgulandığı gibi **Koordinasyon** da programın temel ilkelerindendi. Koordinasyon ilkesi, Yapısal Fonlar ve Avrupa Yatırım Bankası, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, Euratom, Topluluk bütçesi, Topluluk araştırma bütçesi gibi yapısal amaçlarla kullanılabilen finansal mekanizmaları verimli bir şekilde kullanabilmenin anahtarıydı. Üye ülkenin programa maddi katkısı anlamına gelen eş finansman uygulaması da fonlar ve finansal mekanizmaların koordinasyonu ve verimliliğinin artmasını sağlayan önemli bir unsurdu.³⁶

Hazırlanan Topluluk Destek Çerçevesinin doğru, yerinde, etkili ve ilkeler doğrultusunda uygulanıp uygulanmadığını izlemek üzere belirli raporlama prosedürlerinin yanında her program için bir de "İzleme Komitesi" oluşturuluyordu. Bölgesel ve ulusal yetkililerden oluşan bu komite program akışını izleyerek sonuçları değerlendirmekteydi. Bu komiteye Komisyon ya da gerektiği yerde Avrupa Yatırım Bankası temsilcileri de katılabiliyordu. Program öncesinde yapılan Ex-ante ve program bitişinden belli bir süre sonra yapılan Ex-post değerlendirmeler ileriki programlara ışık tutması açısından oldukça önemsenmekteydi. Hazırlanan yıllık raporlar hem Avrupa Parlamentosu'na hem de Ekonomik ve Sosyal Komite'ye sunuluyordu.

2.1.4. 1989–1993 Dönemi Topluluk Girişimleri

Topluluk Destek Çerçevesi dışında yine Yapısal Fonlar'ın finansman sağladığı Topluluk programları, Topluluk Girişimleri olarak adlandırılmaktadır. 1988 yılında Konsey'ce kabul edilen bir yönetmelikle Komisyon'a Topluluk Girişimi başlatma yetkisi verilmiştir.

Genelde operasyonel programlarla yürütülen Topluluk Girişimleri, en az iki bölge ya da üye ülkeye odaklanmaktadır. 1988 reformu sonrası Topluluk, 14 girişim başlatmıştır. Bunlar:

35 Özmen, a.g.e., s.55.

36 a.g.e., s.56

- ENVIREG: Çevre sorunları yaşayan bölgelerde çevrenin korunması
- INTERREG: Sınır ötesi işbirliği
- RECHAR: Kömür madenciliği yapılan bölgelerin yapısal dönüşümü
- REGIS: En uzaktaki bölgelerin entegrasyonu
- STRID: En az gelişmiş bölgelerde Ar-Ge'nin teşviki
- REGEN: Enerji ağları
- TELEMATIQUE: İleri telekomünikasyon hizmetleri
- PRISMA: İşletmelere Avrupa Tek Pazarı'na uyum için verilecek hizmetler
- EUROFORM: Yeni beceri ve nitelikleri
- NOW: İş gücü piyasasında kadınlara eşit fırsat sağlanması
- HORIZON: Engelli ve diğer dezavantajlı gruplara eşit fırsat tanınması
- LEADER: Kırsal kalkınma
- RETEX: Tekstil endüstrisine bağımlı bölgelerde bu sektörün çeşitlendirilmesi
- KONVER: Askeri hizmetler sektörüne bağımlı bölgelerde bu sektörün çeşitlendirilmesi

Bu girişimlerin öncesinde ise 1987–1991 döneminde ileri telekomünikasyon hizmetlerine daha kolay erişimi hedefleyen STAR ve dahili enerji potansiyelinin optimizasyonuna yönelik VALOREN ile 1988–1992 döneminde çelik endüstrisinin yeniden yapılanması için RESIDER ve gemi inşa endüstrisi için de RENAVAL girişimleri uygulamaya konmuştu.³⁷

Bunlara ek olarak Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nun da Topluluk düzeyinde yapılacak çeşitli çalışmalara finansman aktarması mümkündü. Bu çalışmalar içerik olarak, yapısal önlemlerin Topluluk çapında yarattığı etkiyi analiz etmek üzere Komisyon tarafından yapılan çalışmalar, özellikle iç ve dış sınır bölgelerinde yapısal güçlenme sağlayacak pilot programlar ve bölgeler arası işbirliği ve deneyim aktarımı ile yenilikçiliği teşvik eden uygulamalardan oluşmaktaydı.

2.2. 1993 Yapısal Fonlar Reformu ve 1994–1999 Program Dönemi

Avrupa Birliği'ne dönüşüm anlaşması olarak 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan Maastricht Anlaşması'na bağlı olarak 1993 yılında gerçekleştirilen Yapısal Fonlar reformu, köklü bir değişiklikten çok, yeni oluşan koşullara uyumlanma niteliğindedir.

37 Avrupa Komisyonu (1994) Community Structural Funds 1994–1999, Commission of the European Communities, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, s.28.

Maastricht Anlaşması'nın getirdiği yeni hukuksal yapının temel direkleri olan “ekonomik ve parasal birlik”, “ortak dış politika ve güvenlik politikası” ile “adalet ve içişleri alanında işbirliği”,³⁸ Topluluk bütünleşmesiyle hükümetler arası işbirliğinin eşgüdümünü gerektiriyordu. Bölgesel politika bu süreçte de en öncelikli konular arasında olmaya devam edecekti.

Öte yandan iki Almanya'nın birleşmesiyle İsveç ve Finlandiya'nın Birlik'e katılmaları Yapısal Fonlar açısından kimi değişikliklere gidilmesine yol açmıştı. Bununla birlikte bölgesel politika açısından asıl önemli gelişme eski Doğu Blok'u ülkelerinin Topluluk'a adaylık başvurusunda bulunmalarıydı. Bütün bu gelişmeler Yapısal Fonlar'da bir revizyonu zorunlu hale getirmişti.

2.2.1. Maastricht Anlaşması ve Bölgesel Politika'ya Etkileri

Ekonomik ve Parasal Birliğin gerektirdiği makro-ekonomik istikrar ve bütünleşmenin sağlanmasını teminen 7 Şubat 1992'de imzalanan ve 1993 Kasım'ında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması üye ülkeler için beş yaklaşım kriteri belirlemişti. Parasal birliğin tamamlanması için üye devletlerin bu kriterleri karşılaması zorunlu tutuldu. Söz konusu kriterler şunlardı: Üye ülkenin;

- Kamu açığı, GSYİH'nın %3'ünden az olmalı,
- Toplam kamu borcunun GSYİH'ya oranı %60'ı aşmamalı,
- Enflasyon oranı, 1999 yılından önceki son 12 ay içerisinde en düşük enflasyon oranına sahip üç üye ülkenin enflasyon oranları ortalamasının en fazla 1,5 puan üzerinde olmalı,
- Uzun dönem nominal faiz oranları, en düşük ortalamaya sahip üç ülkenin faiz oranları ortalamasından en çok 2 puan fazla olmalı,
- Avrupa Para Sistemi'nin döviz kuru mekanizması çerçevesinde belirlenen normal dalgalanma marjlarına, en az son iki yıl boyunca ciddi sapmalar gözlenmeksizin uyulmalı.

Makro-ekonomik yaklaşım kriterlerinin hedefi, ekonomik ve parasal birlik çerçevesinde dengeli ekonomik kalkınma sağlanması ve üye ülkeler arasında parasal ve mali açıdan gerilimlerin engellenmesiydi. 1 Ocak 1999 tarihinde ekonomik ve parasal birliğin üçüncü aşaması olan ortak para politikası ve Avrupa Merkez Bankaları

38 Can, a.g.e., s.30-31.

Sistemi'ne geçilmesinden sonra da kamu açığı ile kamu borçlanmasına ilişkin kriterlere uyulmaya devam edilmesi gerekiyordu.³⁹

Maastricht Anlaşması, Avrupa Parasal Birliği'ne yönelik o zamana kadar hazırlanmış en kapsamlı belgeydi. Parasal birliğe geçiş özellikle bölgesel gelişmişlik farkları daha fazla olan yerler için büyük bir soru işaretiydi. Üretim faktörlerinin serbest dolaşımı anlamına gelen pazar entegrasyonunun daha önceki evreleri, bölgesel farklılıkların daha da açılacağına dair korkuları artırmıştı. Ekonomik entegrasyona yönelik o zamana kadar ortaya konan gayretler, ekonomik faaliyetlerin belirli merkezlerde toplanması eğilimini çok fazla değiştirmemişti. Üstelik parasal birlik üye ülkelerin dış ticarete yönelik kullandıkları devalüasyon, faiz ayarlamaları gibi finansal mekanizmaları da ellerinden alıyordu. Özellikle kur ayarlamaları yapamayacak olmaları üye ülkeleri uluslararası rekabet karşısında bir anlamda savunmasız bırakmaktaydı. Ülkelerin bir yandan üretim faktörlerinin fiyatlarına yönelik müdahale şanslarının azalması, bir yandan bütçe açığı ve kamu borçlarına yönelik sınırlamalar nedeniyle bölgelere aktarılan kaynakları azaltacak olmaları bölgesel farklılıklarla mücadeleyi sekteye uğratacaktı. Dezavantajlı bölgelerdeki KOBİ'lerin piyasa düzenlemeleri ve teşvikler olmaksızın hayatta kalmaları da oldukça zordu. Parasal birliğin bu yan etkileri nedeniyle Maastricht müzakereleri üye ülkeler için çok büyük önem taşımaktaydı. Bu müzakereler özellikle İrlanda, İspanya, Portekiz ve Yunanistan için yeni üyelerin katılımından önceki son büyük şans olarak görülüyordu.⁴⁰ Bu ülkelerin gayretiyle dayanışma ilkesine daha fazla vurgu yapılmış, Yapısal Fonlar'a ayrılan bütçe artırılmıştı. Bu arada İspanya'nın 1993'ten sonra bu fonlara net katkıda bulunan ülkeler arasına katılacak olması Yapısal Fonlar'a ek bir yardım mekanizması arayışlarını da hızlandırmıştı. Bu talebe İrlanda, Portekiz ve Yunanistan'ın da destek vermesinin yanında İspanya'dan anlaşmayı veto etme tehditleri de gelince Konsey, Uyum (Cohesion) Fonu adıyla yeni bir fon kurulmasına karar verdi.⁴¹ 1993–1999 periyodu için 16 milyar Avro'luk bütçe ayrılan Uyum Fonu, bölgelere özel değil üye ülkeler geneline destek sağlayacaktı. Çevrenin korunması ve taşımacılık sisteminin yenilenmesi alanlarına eşit oranda kaynak tahsis edilecek, bu alanlardaki projelere proje maliyetinin %85'ine kadar fon sağlanabilecekti. Kişi başına düşen GSYİH'sı Topluluk ortalamasının %90'ından daha az olan İspanya, Portekiz ve Yunanistan ve İrlanda bu fondan yararlanan üyelerdi.

39 <http://www.ikv.org.tr/sozluk2.php?ID=1223>, Erişim Tarihi: 18.09.2007.

40 Özmen, a.g.e., s. 61.

41 Bache, a.g.e., s.88-89.

Tablo 2.2. 1993–1997 Döneminde Üye Ülkelere Tahsis Edilen Toplam Fon Miktarı (ECU milyon)

Üye Ülke	Çevre	%	Ulaştırma	%	Toplam	%
Taahhüt Ettiği Miktar						
İspanya	2,858	48,3	3.060	51,7	5.918	55
Yunanistan	1,048	54,2	884	45,8	1.932	18
İrlanda	455	47,0	512	53,0	967	9
Portekiz	924	47,7	1.014	52,3	1.938	18
Teknik Destek	-----	-----	-----	-----	7	
Toplam	5,285	49,1	5.470	50,8	10.762	100
Ödemeler						
İspanya	1,243	30,5	2.836	69,5	4.079	54,1
Yunanistan	638	52,6	576	47,4	1.214	16,2
İrlanda	248	36,0	441	64,0	689	9,1
Portekiz	604	38,8	951	61,2	1.554	20,6
Teknik Destek	-----	-----	-----	-----	3	
Toplam	2,734	36,3	4.804	63,7	7.541	100

Kaynak: Avrupa Komisyonu (1998) Annual Report on the Cohesion Fund (1997), s.32.

Maastricht Anlaşması temelde parasal birliğin ilkelerini ortaya koymak amacıyla hazırlanmış bir belgeydi. Bununla birlikte, AB genelinde uygulanan bölgesel politikaların, sosyal ve ekonomik entegrasyonun sağlanmasındaki rolü ve önemi de bu anlaşmayla bir kez daha teyit edilmiş oluyordu. Anlaşmanın 130/A maddesinde “Topluluğun bütününde, uyumlu bir kalkınmayı hızlandırmak amacıyla, Topluluk, kendi içinde ekonomik ve sosyal yakınlaşmayı güçlendirir, az gelişmiş bölgelerin ve kırsal alanların geri kalmışlığını gidermeye yönelik politikalar ve faaliyetler geliştirerek, var olan dengesizlikleri azaltmaya çalışır” denmekteydi. Nitekim bu anlaşmayla Yapısal Fonlar kapsamında balıkçılığın geliştirilmesine yönelik Balıkçılığa Yönerme Mali Aracı adıyla yeni bir fon daha oluşturuldu. AB yönetiminde etkisi giderek artmakta olan yerel yönetimler için de yerindenlik ilkesiyle paralel olarak “Bölgeler Komitesi” oluşturulmasına karar verildi.

Bu dönemde yapılan bir diğer değişiklik de Avrupa Parlamentosu'nun Yapısal Fonlar'la ilgili yetkilerinin artmasıydı. 1988 reformu ile Komisyon'un Konsey'e Avrupa Parlamentosu'na ve Ekonomik ve Sosyal Komite'ye Yapısal Fonlar'ın uygulamasına dair sadece yıllık bir rapor sunması öngörülmüşken 1993 reformuyla değiştirilen yönetmelikler Parlamento'ya Yapısal Fonlar'ın uygulamasına daha fazla katılma imkanı tanıyordu. Yapılan değişikliklere göre, aşağıda açıklanacak olan Hedef 2 ve 5(b) bölgelerinin listesi, kalkınma planları ve Topluluk Destek Çerçevesi Parlamento'ya verilecekti. Topluluk Girişimleri kabul edilmeden önce Parlamento'ya bildirilecek, ayrıca Fonlar'ın uygulamasına dair Parlamento düzenli olarak bilgilendirilecekti.

Girişimler için ayrıca bir de Topluluk Girişimleri İdari Komitesi kuruldu.

Tarımsal Yapılar ve Kırsal kalkınma İdari Komitesi'nden ayrı olarak Balıkçılık Yapıları Sürekli idare Komitesi, Hedef 5(a) ve 5(b) için teknik destek sağlamak üzere kurulan diğer bir idari yapıydı.

2.2.2. 1994–1999 Program Döneminin Hedef ve ilkeleri

1994–1999 Program Dönemi Yapısal Fonlar'ın %90'ı Topluluk Destek Çerçeveleri için ayrılmıştı. Bu kapsamda **Hedef 1**, önceki dönemle aynı şekilde, en az gelişmiş bölgelerin kalkınması olarak belirlendi. Ancak GSYİH'sı Topluluk ortalamasının %75'inden daha yüksek olan kimi bölgeler de Hedef 1 kapsamına alınmıştı. Bunlar; Almanya'da birleşme sonrası 5 yeni lander ve Doğu Berlin; İngiltere'de Merseyside, Highlands ve Islands; Belçika'da Hainaut; Fransa'da Nord-Pas de Calais ve Hollanda'da Flevoland bölgesiydi.⁴³ Yeni bölgelerle birlikte Topluluk nüfusunun %26,6'sı bu hedefin kapsamına girmişti. Hedef 1'in gerçekleşmesi için, Yapısal Fonlar bütçesinin %67,6'sına karşılık gelen 93,972 milyon ECU ayrılmıştı. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu'nun Garanti kısmı, Avrupa Sosyal Fonu ve Balıkçılığa Yönerme Mali Aracı Hedef 1'in fon kaynaklarıydı. Bu dönemde Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nun kapsamı, Hedef 1 bölgelerinde eğitim ve sağlık yatırımlarını destekleyecek şekilde genişletildi.

Bu program dönemi için **Hedef 2** de sanayisi düşüşe geçmiş bölgelerin desteklenmesi olarak kaldı. Topluluk nüfusunun %15'i bu hedefin kapsamındaydı.⁴⁴ Hedef 2 için fon sağlayacak kaynaklar Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve Avrupa Sosyal Fonu'ydu.

Hedef 3, uzun süredir işsiz olan işsizleri iş hayatına kazandırma hedefine ek olarak işgücü piyasasındaki değişiklikler nedeniyle işsiz kalan gençlere yeni iş imkanları sağlamak maddesiyle genişletildi. Bu hedef kapsamında Avrupa Sosyal Fonu fon sağlayacaktı.

Programda **Hedef 4** de işçilerin endüstriyel değişime ve üretim sistemlerinde yaşanan değişimlere adaptasyonunun sağlanması olarak revize edildi. Yine bu hedef için de Avrupa Sosyal Fonu fon kaynağıydı.

Hedef 5 ise kırsal kalkınma, tarım ve balıkçılığa yönelik olarak iki ayrı hedeften oluşmaktaydı. **Hedef 5(a)**, Ortak Tarım Politikası ve Ortak Balıkçılık Politikası

⁴³ a.g.e., s.33.

⁴⁴ Özmen, a.g.e., s.72.

çerçevesinde tarımdaki yapısal düzenlemelere odaklanmıştı. Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu'nun Garanti kısmı ve Balıkçılığa Yönerme Mali Aracı bu hedefin fon kaynaklarıydı.

Hedef 5(b) için ise 'kırsal alanların kalkınması' ilkesi genişletildi ve 'kırsal alanların kalkınması ve yapısal değişimin sağlanması' ilke olarak benimsendi. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu'nun Garanti kısmı, Avrupa Sosyal Fonu bu hedefe fon sağlıyordu.⁴⁵

Avusturya, İsveç ve Finlandiya'nın 1 Ocak 1995 tarihinde Birlik'e katılacakları 1993 yılındaki Kopenhag Zirvesi'nde kesinleştikten sonra bu program dönemi için özellikle İsveç ve Finlandiya'ya yönelik olarak altıncı bir hedef daha belirlendi. Buna göre, **Hedef 6** çok düşük nüfus yoğunluğuna sahip bölgelerde kalkınmanın teşvik edilmesi olarak programa dahil edildi. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu'nun Garanti kısmı, Avrupa Sosyal Fonu ve Balıkçılığa Yönerme Mali Aracı bu hedefin fon kaynaklarıydı.

Aşağıdaki tabloda bu hedeflere ayrılan fon miktarları ve toplam bütçeye oranları görülmektedir.

Tablo 2.3. 1994–1999 Dönemi için 1994 Fiyatlarıyla Hedeflere Ayrılan Toplam Fon Miktarı ve % Olarak Dağılımı

Hedef	Tanım	Fon Adı ve Miktarı
Hedef 1	Geri kalmış bölgelerin yapısal uyumu (kişi başına düşen GSYİH'sı Topluluk ortalamasının %75'inden az olan bölgeler)	4 Yapısal Fondan 93,972 milyon ECU 67,6%
Hedef 2	Düşüşe geçen sanayi bölgelerinin yeniden yapılandırılması	ABKF ve ASF'den 15,360 milyon ECU 11,1%
Hedef 3	Uzun süreli işsizlikle mücadele ve iş hayatından dışlanma riski olan kişilere meslek edindirilmesi	ASF'den Hedef 3 ve 4 için toplam: 15,180 milyon ECU 10,9%
Hedef 4	İşgücünün sanayi değişimlerine uyumlanması	ASF'den (miktar için bkz. Hedef 3)
Hedef 5a	Tarımsal yapıların uyumu ve balıkçılığın modernizasyonu	BYMA ve ATYGF 6,916 milyon ECU 5%
Hedef 5b	Kırsal bölgelerin kalkınması ve yapısal uyumu	ABKF, ASF ve ATYGF'den 6,862 milyon ECU 4,9%
Hedef 6	Çok düşük nüfus yoğunluğuna sahip bölgelerin kalkınması ve yapısal uyumu için destek	4 Yapısal Fondan 697 milyon ECU 0,5%

Kaynak: Almanya Ticaret Odaları Birliği (1998) *EU Structural Policy in Germany*, Berlin, s. 32.

45 Can, a.g.e., s.33.

Önceki dönemde belirlenen hedefler doğrultusunda hazırlanan Topluluk Destek Çerçevesi ve Operasyonel Programlar yerine 1993 reformu süreci hızlandırmak için Tek Programlama Belgesi uygulamasını getirdi. Fonların kullanılacağı plan ve projeleri içeren bu belge, Topluluk Destek Çerçevesi ve Operasyonel Programlar'ın aksine Komisyon'la müzakere edilmiyordu. Merkezi hükümet tarafından hazırlanıp sunulan bu belgeyle işlemler hızlanmış olsa da merkezi hükümetlerin fon kullanımındaki ağırlığı da artmış oldu. 1988 reformuyla getirilen uygulamada Komisyon'un yerel yönetimle işbirliği yapabildiği daha özerk bir konumu varken bu dönemde merkezi hükümetler yine etkinliklerini artırmış oldular.⁴⁶ Bu hedefler doğrultusunda bu dönem için Yapısal Fonlar'dan üye ülkelerin aldıkları destek miktarları aşağıdaki tablodan görülebilir.

Tablo 2.4. 1994–1999 Döneminde Üye Ülkelerin Topluluk Girişimleri de Dahil Olmak Üzere Yapısal Fonlardan Aldıkları Destek (1994 fiyatlarıyla milyon ECU)

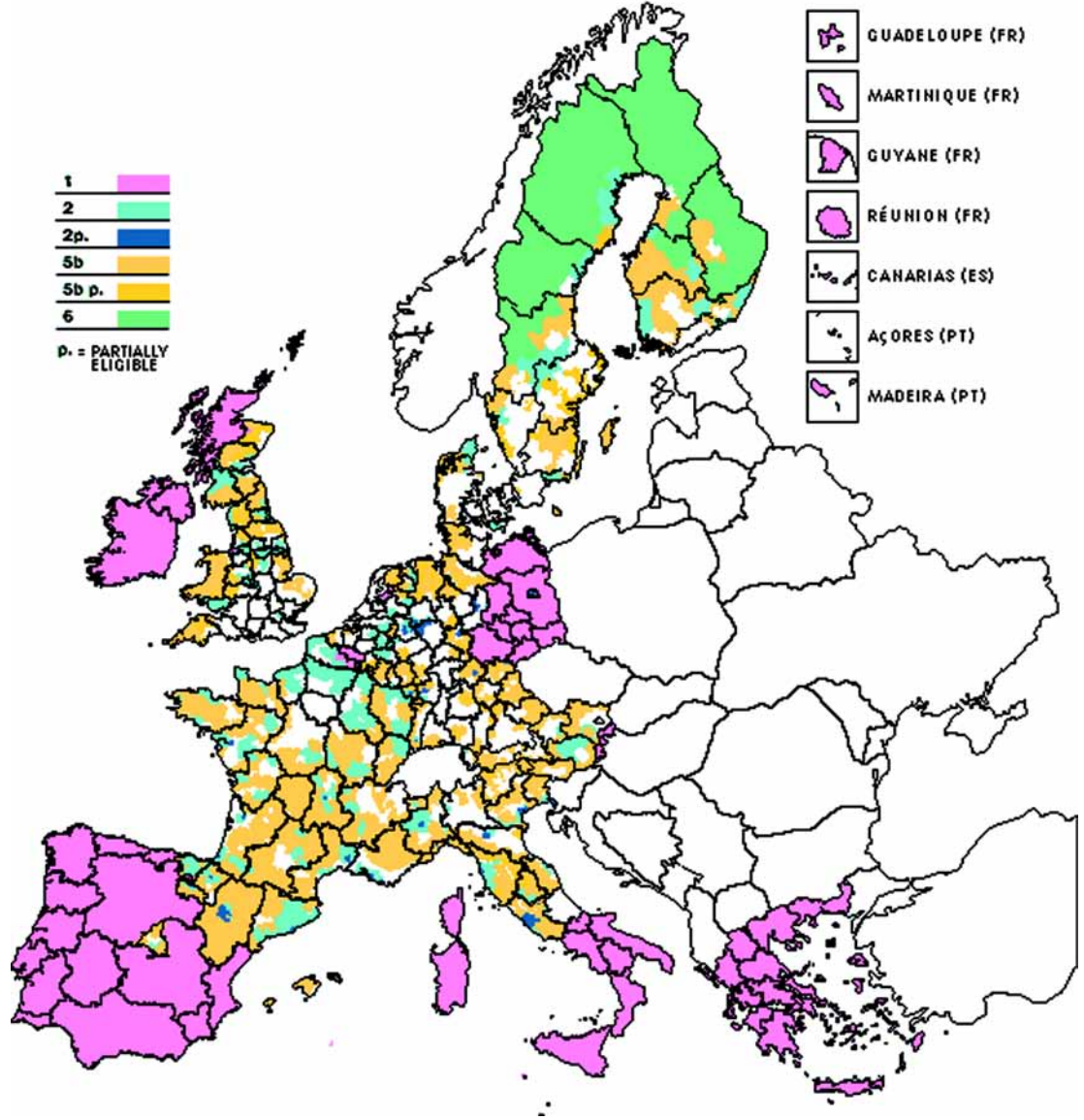
Üye Ülke	Hedef 1	Hedef 2	Hedef 3/4	Hedef 5a	Hedef 5b	Hdf. 6	Top.Gr şm	Toplam
Belçika	730	342	465	195	77	-	287	2,096
Danimarka	-	119	301	267	54	-	102	843
Almanya	13,640	1,566	1,942	1,143	10,227	-	2,206	21,724
Yunanistan	13,980	-	-	-	-	-	1,151	15,131
İspanya	26,300	2,416	1,843	446	664	-	2,774	34,443
Fransa	2,190	3,774	3,203	1,933	2,238	-	1,601	14,938
İrlanda	5,620	-	-	-	-	-	483	6,103
İtalya	14,860	1,463	1,715	814	901	-	1,893	21,646
Lüksemburg	-	23	23	40	6	-	20	104
Hollanda	150	650	1,079	165	150	-	421	2,615
Avusturya	162	99	387	380	403	-	143	1,574
Portekiz	13,980	-	-	-	-	-	1,058	15,038
Finlandiya	-	179	336	347	190	450	150	1,652
İsveç	-	157	509	204	135	247	125	1,377
İngiltere	2,360	4,581	3,377	450	817	-	1,570	13,155
AB Toplam	93,972	15,360	15,180	6,916	6,862	697	14,051	153,038

Kaynak: Almanya Ticaret Odaları Birliği (1998) EU Structural Policy in Germany, Berlin, s. 33.

Yapısal Fonlar'dan alınabilecek maksimum ve minimum hibe oranları bu dönemde de 1988 yönetmelikleri ile belirlendiği şekliyle kaldı. Hedef 1 bölgeleri için proje maliyetinin %75'inden fazlası verilmezken Hedef 2, Hedef 4 ve Hedef 5(b) için bu oran %50'yle sınırlıydı.

46 Allen, David J. (2000) "Cohesion and Structural Funds: Transfers and Trade-offs", in Policy-Making in the European Union, Wallace, H. ve Wallace, W. (eds.), New York: Oxford University Press, s.255.

Harita 2.1. 1994–1999 Program Döneminde Hedef1, 2, 5b ve 6 Kapsamında Finansal Destek Alan Bölgeler



Kaynak: http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/prord/guide/euro_en.htm,
Erişim Tarihi: 24.09.2007.

Uygulamaya temel teşkil edecek ilkeler açısından da önceki dönemde benimsenen ilkeler temelde bu dönem için de geçerliliğini sürdürmekteydi. Ancak ulusal kaynaklarla gerçekleştirilmesi gereken faaliyetlerde Yapısal Fonlar'ın

kullanılmaması anlamına gelen **Ekleme (Additionality)** ilkesi, Uyum Fonu ile bir anlamda sekteye uğratılmıştı. Çünkü Avrupa Parasal Birliği'ni sağlamak için fakir üyelerin bir anlamda sübvansede edilmesi zorunlu görülmekteydi.

İkinci ilke olan **Ortaklık (Partnership)** ilkesi de yine kurumsal yasal ve finansal tüm tarafların işbirliğini kapsayacak şekilde genişletildi.

Programlama ilkesi içinse 1988 reformunda Topluluk Destek Çerçevesi doğrultusunda hazırlanan ve 3-5 yılı kapsayan programlar öngörülürken bu dönem için bu periyot 6 yıla çıkarıldı. Ancak Hedef 2 ve Hedef 4 için 2 ya da 4 yıl öngörülmekteydi. Yukarıda da açıklandığı gibi bu dönemde üye devletler kalkınma planları doğrultusunda hazırladıkları Tek Programlama Belgesi'ni Komisyon'a sunacak, Komisyon da müzakere süreci olmadan kabul ya da reddedecekti.

Bu dönemde verilecek desteğin maksimum verimi sağlaması için geçerliliği devam eden bir diğer temel ilke de **Yoğunlaşma (concentration)** ilkesiydi. Yardımların bir program çerçevesinde belirlenen altı hedefe odaklanması sağlanarak en etkin sonuca ulaşılmaya çalışılacaktı.

Bu ilkelere ek olarak, programların diğer Topluluk politikalarıyla, özellikle rekabet ve çevre (sürdürülebilir kalkınma) politikaları ile kadın-erkek eşitliği ilkesi ve kamu alımlarında şeffaflık düzenlemelerine uyması gerekliliği de vurgulanmaktaydı.

2.2.3. 1994–1999 Dönemi Topluluk Girişimleri

Bu dönemde Topluluk Girişimleri yine Yapısal Fonlar'ın faaliyetlerini tamamlayıcı bir işlev üstlenmeye devam ettiler. Özellikle yenilikçi (innovative) önlemlerin desteklenmesinde bu araçlara başvurulmaktaydı. 16 Haziran 1993 tarihli Yeşil Belge ile 1994 yılında 13 topluluk girişimi başlatılmasına karar verilmişti. Bu dönem için de Yapısal Fonlar bütçesinin %9'u girişimlere ayrılmıştı. Bütçenin %1'lik kısmı da Komisyon tarafından alınacak yenilikçi önlemler için tahsis edilmişti. Bu miktar Topluluk'un yapısal müdahalelerde bulunduğu bölgelerde özellikle pilot projelerin sonuçlarını test etmek için kullanılacaktı. Ayrıca girişimlerin takibi için Komisyon tarafından bir de Topluluk Girişimleri Komitesi kurulması kararlaştırıldı.⁴⁷

Bu program döneminin Topluluk Girişimleri şunlardı:

- INTERREG II: Sınır ötesi işbirliği, enerji ağları ve bölge planlama alanında işbirliği

47 Özmen, a.g.e., s.75-76.

- LEADER II: Kırsal kalkınma
- REGIS II: En uzaktaki bölgelerin entegrasyonu
- İstihdam
 - o İstihdam – NOW: İş gücü piyasasında kadınlara eşit fırsat sağlanması
 - o İstihdam – HORIZON: Engellilere eşit fırsat tanınması
 - o İstihdam – YOUTHSTAR: 20 yaş altı eğitimsiz ve niteliksiz gençlerin işgücü piyasasıyla entegrasyonu
 - o İstihdam – INTEGRA: Sosyal dışlanma tehdidi altındaki kişilerin entegrasyonu ve ırkçılıkla mücadele
- ADAPT: İşgücünün sanayi değişimlerine ve bilgi toplumuna adaptasyonu
- RECHAR II: Kömür madenciliği yapılan bölgelerin dönüşümü
- RESIDER II: Çelik üretimi yapılan bölgelerin dönüşümü
- KONVER: Savunma sanayine bağımlı bölgelerde ekonominin çeşitlendirilmesi
- RETEX: Tekstil sanayine bağımlı bölgelerde ekonominin çeşitlendirilmesi
- SMEs: KOBİ'lerin rekabetçiliğini artırmak
- URBAN: Krizin etkilediği bölgelerin canlandırılması
- PESCA: Balıkçılık sanayine bağımlı bölgelerde ekonominin çeşitlendirilmesi
- PEACE: Kuzey İrlanda'da barış ve uzlaşma sürecinin desteklenmesi

Bu girişimlere ayrılan fon miktarları aşağıdaki tabloda verilmektedir.

Tablo 2.5. AB Topluluk Girişimleri

AB Yapısal Politika Çerçevesinde Topluluk Girişimleri, 1994–1999	Toplam AB Fonu	Hedef 1 bölgeleri için
1. Sınır Ötesi İşbirliği		
INTERREG/REGEN II	2,9 milyar ECU	2,3 milyar ECU
INTERREG II C (1997 yılı yeni faaliyet alanı)	415 milyar ECU	
2. Kırsal Kalkınma		
LEADER II	1,4 milyar ECU	900 milyon ECU
LEADER II (1997'de miktar artırıldı)	+ 230 milyon ECU	
3. En uzak bölgeler		
REGIS II	600 milyon ECU	600 milyon ECU
4. İnsan Kaynakları (toplam fon)	1,4 milyar ECU	
NOW	370 milyon ECU	
HORIZON	730 milyon ECU	
YOUTHSTART	300 milyon ECU	
1997–1999 NOW ve YOUTHSTART için ek fon	200 milyon ECU	
1997 yılında başlayan INTEGRA	100 milyon ECU	

AB Yapısal Politika Çerçevesinde Topluluk Girişimleri, 1994–1999	Toplam AB Fonu	Hedef 1 bölgeleri için
5. Sanayi dönüşümü/istihdam		
ADAPT	1,400 milyon ECU	400 milyon ECU
ADAPT-BIS("Bilgi Toplunun İnşası")	170 milyon ECU	
6. Sanayi dönüşümü		
RECHAR II (maden bölgeleri)	400 milyon ECU	100 milyon ECU
RESIDER II (çelik üretimi bölgeleri)	500 milyon ECU	100 milyon ECU
KONVER (askeri bölgelerin dönüşümü)	500 milyon ECU	200 milyon ECU
RETEX (tekstil bölgeleri)	500 milyon ECU	400 milyon ECU
1999 yılına kadar uzatıldı ve fon miktarı artırıldı	380 milyon ECU	
Portekiz tekstil sanayi	400 milyon ECU	400 milyon ECU
7. KOBİ'lerin teşviki		
KOBİ	1 milyar ECU	800 milyon ECU
8. Krizin vurduğu yerleşim bölgeleri		
URBAN	740 milyon ECU	400 milyon ECU
9. Balıkçılık		
PESCA	280 milyon ECU	100 milyon ECU
1994–1999 için Toplam Fon Miktarı	14,915 milyar ECU	7,5 milyar ECU

Kaynak: Almanya Ticaret Odaları Birliği (1998) EU Structural Policy in Germany, Berlin, s. 35.

Bu dönemde Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu'na ek olarak Avrupa Yatırım Bankası kredilerinin yaklaşık 2/3'ü de az gelişmiş bölgelerin kalkınması için kullanılmıştı. Özellikle çevre, ulaştırma ve enerji ile ilgili altyapı projelerinde bu kredilerden yararlanılmaktaydı.

2.3. 1999 Yapısal Fonlar Reformu ve 2000–2006 Program Dönemi

Avrupa Topluluğu'nun Orta ve Doğu Avrupa ülkeleriyle ekonomik ilişkilerinin temelleri daha Aralık 1988 gibi erken bir tarihte imzalanmaya başlanan ticaret ve işbirliği anlaşmalarıyla atılmıştı. Daha sonrasında Doğu Bloku'nun dağılmasıyla Orta Avrupa'da hızlı bir liberalleşme sürecine girildi. Bu durum AT'nin de bölgede daha aktif bir politika izlemesini kolaylaştırdı. İlk olarak Macaristan ve Polonya'daki reform sürecini desteklemek üzere 18 Aralık 1989 tarihinde kabul edilen PHARE programı,

daha sonra Romanya, Bulgaristan, Yugoslavya, Slovenya, Arnavutluk ve Baltık Devletleri'ni de kapsayacak şekilde genişletildi. Demokratik ve ekonomik dönüşümün gerçekleşmesi için mali ve teknik destek sağlayan programdan yararlanan ülke sayısı 1996 yılına gelindiğinde 13'e ulaştı.⁴⁸

Komisyon'un Haziran 1992'de Konsey'e sunduğu "Genişleme Mücadelesi" raporunda, Avrupa ailesinin bu yeni demokrasilerle bütünleşmesinin tarihsel bir fırsat sunduğu tespiti yapılmaktaydı.⁴⁹ Ancak eski Doğu Bloku ülkelerinin ekonomik durumları düşünüldüğünde ciddi sıkıntılar doğacağı ortadaydı. Bu sıkıntılar düşünülerek 1994 yılında hazırlanan katılım öncesi stratejisi temel olarak iç piyasaya yönelikti ve geçiş sürecinin merkezine ticaretin serbestleşmesini koymuştu. Cannes Zirvesi'nde 1995 yılında sunulan Beyaz Belge iç piyasaya mevzuatın detaylı bir açıklamasıyla farklı sektörlerle yönelik politikaları tanıtıcı nitelikteydi.

Avusturya, İsveç ve Finlandiya'nın 1995 yılındaki üyelikleri bu ülkelerin gelişmişlik seviyeleri nedeniyle büyük problemler yaratmamıştı. Ancak Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri'nin üyelikleri özellikle Yapısal Fonlar açısından soru işaretiydi. Bu ülkelerin üyelikleri durumunda Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu'na olan ihtiyacı eskiye oranla iki katından daha çok artacak; ancak bütçe de genel olarak fazla bir artış olmayacaktı. Ancak bu durumla ilgili çözüm arayışları Amsterdam Anlaşması müzakereleri nedeniyle biraz ertelenmek zorunda kaldı. Yine de Amsterdam Anlaşması, 2. maddesinde dengeli, uyumlu ve sürdürülebilir bir kalkınmayı, istihdam ve sosyal güvenliğin artırılmasını, cinsiyet eşitliğini, enflasyonist olmayan büyümeyi, ekonomik faaliyetlerde yüksek bir rekabetçilik ve uyum oranını ve en önemlisi üyeler arasında ekonomik ve sosyal uyum ve dayanışmayı vurgulamaktaydı.

Bu anlaşmanın ardından Avrupa Komisyonu, 1997–1999 yılları arasında Yapısal Fonlar'ın işleyişini tekrar gözden geçirdi. Mevcut programlama dönemi 1999 yılının sonunda bitiyordu ve aynı tarihte finansal perspektif de sona erecek, AB bütçesindeki harcama kalemleri ve finansman kaynakları tekrar gözden geçirilecekti. Komisyon, 16 Temmuz 1997 tarihinde yayınladığı *Gündem 2000* başlıklı belgeyle Yapısal Fonlar ve bölgesel politikanın gözden geçirilmesi için bir başlangıç noktası sağlamış oldu. Bu belgeye bağlı olarak yeni bir yönetmelikler seti oluşturuldu ve kabul edildi. Bu yönetmelikler 2000–2006 döneminde Yapısal Fonlar'ın işleyiş çerçevesini çizmekteydi.

48 Can, a.g.e., s.98.

49 Avrupa Toplulukları (1992) Europe and the Challenge of Enlargement, Bulletin of the European Communities, Supplement 3/9, s.9, http://aei.pitt.edu/1573/01/challenge_of_enlargement_June_92.pdf, Erişim Tarihi: 27.09.2007.

2.3.1. Gündem 2000

Konsey, 15–16 Aralık 1995 Madrid zirvesinde Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin üyeliklerinin Birlik politikalarını nasıl etkileyeceğine dair hazırlanan komisyon raporunun derinleştirilmesini istedi. Özellikle tarım politikası ve bölgesel politika düşünüldüğünde genişlemenin ciddi bir hazırlık gerektireceği ortadaydı. Bunun yanı sıra, Ekonomik ve Parasal Birlik'in üçüncü aşaması olan Avrupa Ortak Parası'nın (Avro) kullanımı, bütçe politikalarının revizyonu gibi konularda da bir yol haritası gerekmektedir. İşte Avrupa Birliği'nin yirmi birinci yüzyılda karşılaşacağı sorunlarla ilgili olarak 1997 Temmuzunda yayınlanan Gündem 2000 belgesi, genişleme süreci için yeni öneriler getiriyor ve 2000–2006 dönemi için yeni bir mali çerçeve belirliyordu.

Gündem 2000 belgesinde de ekonomik ve sosyal bütünleşmeyi gerçekleştirmek öncelikli hedef olarak konmaktaydı. Polonya, Slovenya, Macaristan, Estonya, Çek Cumhuriyeti ve Güney Kıbrıs ile müzakerelere 1998 yılında başlatılacağı öngörülmüyordu. Ayrıca diğer aday ülkelere de mali yardım yapılacaktı. Bu ülkelere de her yıl yapılan değerlendirmelerden çıkacak sonuca göre müzakereler başlanması önerilebilecekti. Bu genişleme Birlik'e toplam 105 milyonluk ek bir nüfus kazandıracaktı. Ancak yeni üye olacak ülkelerin ortalama kişi başına düşen gelirleri 15 üyeli Birlik ortalamasının üçte biri kadardı. Genişleme sürecinin Birlik bütçesine, ekonomik ve sosyal uyuma ve Birlik Ortak Tarım Politikası'na etkilerinin de değerlendirildiği belgede Yapısal Fonlar için daha sıkı bir mali yönetimin kurulması, etkinliğin artırılması ve yönetim kademesinin sadeleştirilmesi reformları da yer almaktaydı. Yapısal Fonlar'a ayrılan bütçenin Birlik GSYİH'nın %0,46'sını aşmaması da karara bağlanmıştı. Buna göre 1997 fiyatlarıyla 2000–2006 dönemi için Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu'na ayrılan bütçe 275 milyar ECU idi. Bu bütçenin 45 milyarı yeni üye olacak ülkeler için kullanılacaktı.⁵⁰ Bununla birlikte 10 aday ülkenin 50 bölgesinin 48'inde GSYİH'nın AB ortalamasının %75'inden az olması katılım öncesinde bu ülkelerin üyelik için hazırlanmasını zorunlu kılmaktaydı. Bu nedenle Aralık 1997'de Lüksemburg Zirvesi'nde adaylık statüleri kabul edilen ülkeler için katılım öncesi stratejisi oluşturuldu. Bu strateji kapsamında sağlanacak olan katılım öncesi fonları, yasal olarak Yapısal Fon yararlanıcısı olmayan aday ülkeleri Yapısal Fonlar'ın yönetimine ve bunlardan yararlanmaya hazırlayacaktı. Bu çerçevede üç ayrı araç kullanılıyordu; PHARE, SAPARD ve ISPA.

PHARE programı, 18 Aralık 1989 tarihinde AB Konseyi tarafından Polonya ve

50 Can, a.g.e., ss.84-85.

Macaristan'daki yapısal değişim programlarına mali ve teknik yardım sağlanması için oluşturulmuştu. 1990 yılında işlemeye başlayan programa daha sonra diğer aday ülkeler ve o dönemde adaylıkları söz konusu olmayan Bosna-Hersek, Arnavutluk, Hırvatistan gibi ülkeler de dahil edildi; 1996 yılına gelindiğinde yararlanıcı ülke sayısı 13'e ulaşmıştı. Temel olarak demokrasi ve liberal ekonominin güçlenmesi için destek sağlayan PHARE, idari ve kurumsal kapasitenin artırılması için öncelikle know-how, danışmanlık ve eğitim konularına ağırlık vermekle birlikte çevre, ulaştırma, tarım ve kırsal kalkınma alanlarında da destek sağladı. Komisyon, PHARE ülkelerine yapılacak yardım miktarını belirlerken GSYİH ve nüfus gibi nesnel kriterlerin yanında yapılan reformlar ve geçmişteki fon kullanımı gibi niteliksel kriterleri de göz önüne almaktaydı.

SAPARD programı tarım ve kırsal kalkınma alanı için özel olarak oluşturulmuş bir programdı. Aday ülkelerin tarım sektörü ve kırsal alanlardaki yapısal uyumlarının yanı sıra Ortak Tarım Politikası ve ilgili Topluluk mevzuatına da uyumları için desteklenmeleri öngörülmekteydi. Çiftçilik ve gıda sanayinde etkinliği ve rekabet edebilirliği güçlendirmeye, istihdam yaratmaya ve kırsal alanlarda sürdürülebilir kalkınmaya dönük tedbirler de desteklenecekti.⁵¹

ISPA ise ulaştırma ve çevre koruma alanlarındaki altyapı yatırımlarının desteklenmesine yönelik bir programdı. Amacı; aday ülkeleri Birlik politikalarına ve uygulamalarına alıştırmak, AB çevresel standartlarını yakalamalarına yardımcı olmak, Trans-Avrupa ulaştırma ağlarını genişletmek olarak belirlenmişti.⁵²

Tablo 2.6. 2000–2006 Döneminde Katılım Öncesi Yardım İçin Tahsis Edilen Fon Miktarları (1999 fiyatlarıyla milyon Avro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
PHARE	1560	1560	1560	1560	1560	1560	1560	10920
SAPARD	520	520	520	520	520	520	520	3640
ISPA	1040	1040	1040	1040	1040	1040	1040	7280
TOTAL	3120	3120	3120	3120	3120	3120	3120	21840

Mart 1999'da yapılan Berlin Zirvesi'nde, Gündem 2000'de belirlenen finansal perspektif doğrultusunda 2000–2006 dönemi için Yapısal Fonlar, Ortak Tarım Politikası ve katılım öncesi araçlara yönelik yönetmelikler üzerinde anlaşmaya varıldı. Buna göre Yapısal Fonlar'la ilgili olarak Hedef ve Topluluk Girişimleri'nin sayısı azaltılarak fonların etkiliği artırıldı, yönetim ve sorumluluk paylaşımı netleştirildi. Buna bağlı

51 İKV (2001) AB'nin Bölgesel Politikası ve Türkiye'nin Uyumı, İstanbul: İKV, s.61.

52 a.g.e., s.58.

olarak 1999 fiyatlarıyla 195 milyar Avro'nun Yapısal Fonlar, 18 milyar Avro'nun Uyum Fonu için ayrılması kararlaştırıldı.

2.3.2. 2000–2006 Program Döneminin Hedef ve ilkeleri

Hedef 1: Daha Az Refaha Sahip Bölgelerde Kalkınmayı Desteklemek

Bu dönemde Yapısal Fonlar kapsamındaki Hedef 1 Avrupa Birliği'nin uyum politikası için birincil önceliğe sahiptir. Anlaşma uyarınca “dengeli bir kalkınmayı desteklemek” için çalışılacak ve özellikle “çeşitli bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarını azaltmak” hedeflenecekti. Bu amaçla Yapısal Fonlara ayrılmış 135 milyar Avro'dan daha fazla bir miktarın 2/3'ü GSYİH'sı topluluk ortalamasının %75 altında olan geri kalmış bölgelere yardım için tahsis edildi.

Bu bölgelerin kimi ekonomik göstergeleri “kırmızı bölge” deydi:

- Düşük yatırım düzeyi;
- Ortalamanın üzerinde bir işsizlik oranı;
- Şirketler ve kişiler için sağlanması gereken hizmetlerin eksikliği;
- Temel altyapının zayıflığı.

Avrupa nüfusunun yaklaşık %22'sine ev sahipliği yapan yaklaşık 50 bölge 2000–2006 döneminde Hedef 1 kapsamında değerlendirildi. Daha önceki dönemde Hedef 6 (çok düşük nüfus yoğunluğuna sahip bölgelerde kalkınmanın teşvik edilmesi) kapsamındaki bölgeler de Hedef 1 kapsamına alınmıştı. Yapısal Fonlar, eksik olan temel altyapıyı sağlamak, eğitilmiş işgücü seviyesini artırmak ve yatırımları teşvik etmek suretiyle bu bölgelerdeki ekonomik faaliyetlerin hareketlenmesini destekleyecekti. Hedef 1 bölgelerindeki eğitim ve istihdam önlemleri Avrupa Sosyal Fonu'ndan destek sağlanan programlara da dahil edilmişti. Yapısal Fonlar bütçesinin yaklaşık %70'inin ayrıldığı Hedef 1 için Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu'nun Garanti kısmı, Avrupa Sosyal Fonu ve Balıkçılığa Yönerme Mali Aracı fon sağlayacaktı.

Daha önceki Hedef 5(a) (tarımsal yapıların uyumu ve balıkçılığın modernizasyonu) kapsamındaki önlemler bu dönemde Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu'nun Garanti kısmı tarafından Hedef 1 kapsamında desteklenecekti. Daha önceki dönemde Hedef 2 (düşüşe geçen sanayi bölgelerinin yeniden yapılandırılması) kapsamında desteklenmekte olup bu dönemde genişleme sonrasında oluşan yeni GSYİH ortalamasının %75'ini aşmakta olan bölgeler 2005 sonuna kadar

Hedef 1 altında tedrici geçiş yardımı almaya devam edeceklerdi. Daha önce desteklenmekte olup bu dönemde yeni ortalamanın %75'ini geçen NUTS III bölgeleri de yine Hedef 1 altında 2006 yılına kadar desteklenmeye devam edilecekti.

Hedef 2: Yapısal Sorunlar Yaşayan Bölgelerin Canlandırılması

Yapısal Fonlar'a ait Hedef 2, sanayi, kırsal alanlar, şehirleşme ya da balıkçılığa bağımlılık bakımından yapısal sorunlar yaşayan bölgelerin canlandırılmasını hedeflemekteydi. Bu bölgelerdeki gelişmişlik seviyesi topluluk ortalamasına yakın olsa da yüksek oranda işsizliğe yol açan farklı sosyo-ekonomik zorluklar yaşamaktaydılar. Bu zorluklar şunlardı:

- Sanayi ve hizmet sektörlerinin gelişim seviyesi;
- Kırsal alanlarda geleneksel mesleki faaliyetlerdeki düşüş;
- Şehirlerdeki sorunlar;
- Balıkçılık faaliyetlerini etkileyen sorunlar.

Bu hedef kapsamında desteklenecek bölgeler belirlenirken kullanılan sosyo-ekonomik değişikliklere dair kriterler (son üç yılda işsizlik oranı Topluluk ortalamasından yüksek olmak, 1975'ten sonra herhangi bir referans yılda sanayi istihdamı Topluluk ortalamasından yüksek olmak, alınan bu referans yıldan sonra sanayi istihdamında gözle görülür bir düşüş yaşamak) önceki dönemle aynı olmakla birlikte endeks başlangıç yılı 1975 değil 1985 olarak değiştirildi. Kırsal alanlar için de kriter, km²'ye 100 kişiden az insanın düşmesi ya da 1985'den sonraki herhangi bir yılda tarımsal istihdam oranının Topluluk ortalamasına eşit ya da ortalamanın iki katı olması ve son üç yıldaki işsizlik ortalamasının topluluk ortalamasının üstünde olması ya da 1985'den sonra nüfusta bir düşüş yaşanmış olmasıydı. Çok yüksek nüfus yoğunluğuna sahip bölgeler içinse kriter, Topluluk ortalamasından daha yüksek bir işsizlik oranı, dayanıksız konutlar da dahil olmak üzere yüksek seviyede fakirlik, ciddi çevresel sorunlar, yüksek suç ve kanunsuzluk oranı ve düşük eğitim seviyesi idi.

Hedef 2 kapsamındaki bölgeler Topluluk nüfusunun %18'ini barındırmaktaydı. Bunun %10'u sanayi bölgeleri, %5'i kırsal bölgeler, %2'si şehirler ve %1'i de balıkçılığa dayanan bölgelerde yaşıyordu. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu'nun Garanti kısmı ve Avrupa Sosyal Fonu Hedef 2'in fon kaynaklarıydı.

Çakışmayı önlemek için bir bölgenin hem Hedef 1 hem de Hedef 2 kapsamında destek alması yasaklanmıştı. Ancak daha önceki dönemde Hedef 2 ve Hedef 5(b)

kapsamında desteklenmekte olup bu dönemde Hedef 2 kriterlerini karşılamayan bölgeler 2005 sonuna kadar Hedef 2 altında Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'ndan tedrici geçiş yardımı almaya devam edeceklerdi. Bu şekildeki kimi bölgeler de 2006 yılına kadar Hedef 3 kapsamında Avrupa Sosyal Fonu, hedef dışı olarak kırsal kalkınma alanında Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu'nun Garanti kısmı ve balıkçılık için yapısal önlemler kapsamında Balıkçılığı Yönlendirme Mali Aracı tarafından desteklenecekti.

Hedef 3: Eğitim, Mesleki Eğitim ve İstihdam Politikalarının Geliştirilmesi ve Modernizasyonu için Hedef 1 Kapsamında Olmayan Bölgelere Destek Sağlanması

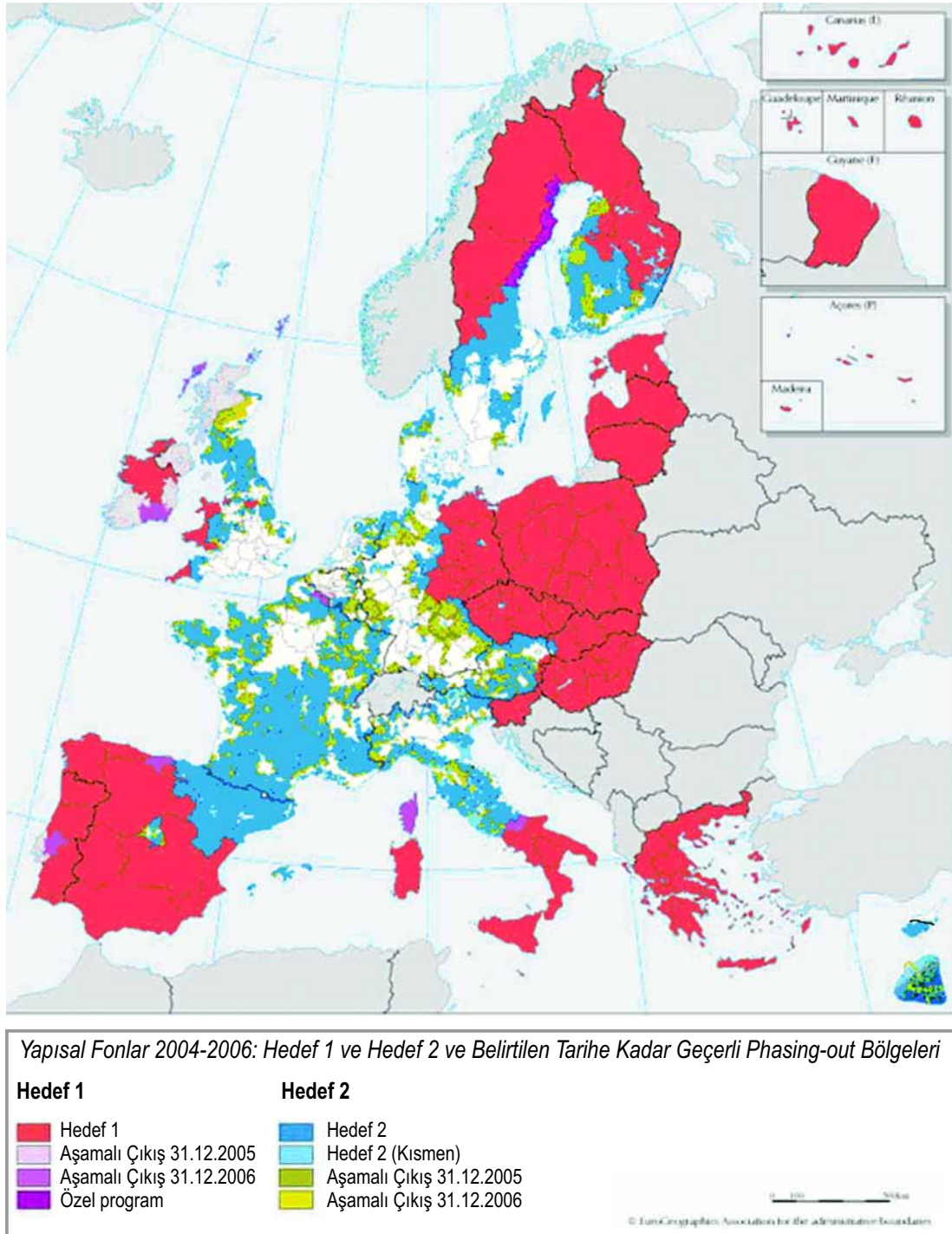
Gündem 2000 altında gerçekleştirilen Yapısal Fonlar reformu en acil kalkınma problemleri için yapısal destek sağlamaya odaklanmıştı. Buna bağlı olarak Yapısal Fonların 2000–2006 dönemi için belirlediği Hedef 3, daha önceki dönemin Hedef 3'ü (uzun vadeli işsizlikle mücadele, gençlerin iş hayatına entegrasyonu, işgücü piyasasından dışlananların entegrasyonu) ile Hedef 4'ü (üretim değişikliklerine işgücünün adaptasyonu) birleştirmektedir. Bu hedef aynı zamanda Amsterdam Anlaşması ile Avrupa Komisyonu Anlaşması'na dahil edilen İstihdam başlığı ve Avrupa İstihdam Stratejisi için de bir referans çerçevesi teşkil ediyordu.

Hedef 3 insan kaynaklarını geliştirmekle ilgili bütün faaliyetleri kapsamaktaydı. Amacı, eğitim ve mesleki eğitim politikaları ve sistemlerini modernize etmek, istihdama katkı sağlamaktı. Hedef 1 içinde değerlendirilmeyen bütün bölgeler de Hedef 3 kapsamına alınmıştı. Avrupa Sosyal Fonu Hedef 3'e fon sağlayacaktı.

Bu dönemde ekonomik ve sosyal uyumu sağlamak üzere ayrılan 213 milyar Avro'yla, 10 yeni üyenin desteklenmesi için ayrılan 21,74 milyar Avro Birlik bütçesinin %35'ini oluşturmaktaydı. Belirlenen üç hedefe ek olarak balıkçılık sektörünün yapısal dönüşümü için de ayrı bir başlık açıldı.

Uygulamaya temel teşkil edecek ilkeler açısından da önceki dönemde benimsenen ilkeler temelde bu dönem için de geçerliliğini sürdürmekteydi. Daha önce **Ekleme (Additionality)** ilkesi altında tespit edilen genel oranlar bu dönemde de değişmedi. Ancak gelir getiren altyapı yatırımları için uygun üye ülkelerde Uyum Fonu'ndan proje maliyetinin en çok %50'si, Yapısal Fonlar'dan diğer Hedef 1 bölgelerinde en çok %40'ı, Hedef 2 bölgelerinde ise en çok %25'i alınabilecekti. Şirket yatırımları için Topluluk eş finansman oranı da Hedef 1 bölgeleri için %35, Hedef 2 bölgeleri için %15 olarak belirlenmişti.

Harita 2.2. 2004–2006 Arası Hedef 1 ve Hedef 2 Kapsamında Olan Bölgeler



Kaynak: http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/prord/guide/euro2000 - 2006_en.htm, Erişim Tarihi: 02.10.2007.

Bu dönemdeki **Ortaklık (Partnership)** ilkesi de yine önceki dönemdeki gibi programlamanın her aşamasında üye ülke otoriteleri (ulusal, bölgesel ve yerel) ile ekonomik ve sosyal tüm tarafların işbirliğini öngörmekteydi. Ancak önceki dönemde tüm tarafların katılımı tam olarak sağlanamamış ve karar-alma sürecinde yeterli şeffaflık sağlanamamış olduğundan 1999 reformu, program hazırlama, finansman, izleme ve değerlendirme aşamalarının hepsinde ortaklığa dikkat edilmesi ve ilgili tüm

taraflarının programlama sürecine dahil edilmesini özellikle vurgulamaktaydı. Ortaklık ilkesine daha fazla somutluk kazandırmak için üye ülkelerin program uygulama, idare ve etkililiğini gözetmek üzere yetkili bir merci oluşturmaları istendi. Kurulacak bu yeni otoritenin görevleri şunlar olacaktı:

- Programın izlenmesinde ihtiyaç duyulacak finansal ve istatistiki bilginin toplanması
- İdare, izleme ve değerlendirme sistemini bilgisayar ortamında kurma ve kullanma
- Sağlam bir finansal idare gerçekleştirilmesini sağlama
- Topluluk politikalarıyla uyumlu olunmasını sağlama
- Bilgi ve bilinirlik zorunluluklarına uyulmasını sağlama
- Gerekli olduğunda programa eklemeler yapma
- Programa dair yıllık raporlar ve final raporunu hazırlayıp Komisyon'a sunma
- Ara dönem değerlendirmeleri düzenleme⁵³

Diğer bir ilke olan **Yoğunlaşma (concentration)** ilkesine bağlı olarak da verilecek desteğin maksimum verimi sağlaması için hedef sayısı yediden üçe indirildi. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve Balıkçılığı Yönlendirme Mali Aracı'nın desteklediği alanlar büyük ölçüde değişmedi. Ancak, Avrupa Sosyal Fonu ve Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu'nun Yönlendirme kısmınca desteklenen faaliyetler yeniden tanımlandı.

Programlama ilkesi altında 1994–1999 dönemi için Yapısal Fonlar'dan yararlanmak üzere hazırlanan programların 6 yıllık bir periyodu kapsamı öngörülmüştü. Bunun tek istisnası olan Hedef 2 içinse 3 yıllık iki periyot kabul edilmişti. 1999 reformuyla program dönemi 7 yıla çıkarılmakla birlikte ara dönem değerlendirmesinden sonra programda gerekli düzenlemelerin yeniden yapılabileceği öngörüldü.

Reform 2000–2006 dönemi için programlama prosedürüne dair de daha somut düzenlemeler ortaya koydu. Yapısal Fon harcamalarının programı üç tür dokümanla hazırlanıyordu. Buna göre, Komisyon tarafından belirlenen hedefler ve ortak önceliklere bağlı olarak üye ülkeler Komisyon'la işbirliği içinde taslak planlarını hazırlayacaklar ve sonrasında stratejik öncelikleri, finansman tahsisi ve uygulama yöntemlerini içeren Topluluk Destek Çerçevesi, Operasyonel Program ve Tek Programlama Belgesi'ni oluşturacaklardı.

53 Özmen, a.g.e., s.98.

Program terimi genel olarak Tek Programlama Belgesi (Single Programming Documents) ve Operasyonel Programlar (Operational Programmes) ile ilişkilendirilmekteydi. Bu belgeler ulusal ya da bölgesel yönetimler tarafından hazırlanıp Komisyon'un onayına sunulmaktaydı. Bununla birlikte bir OP sadece Topluluk Destek Çerçevesi (Community Support Framework) belgesine bağlı olarak hazırlanabilirdi. Buna göre,

- TDÇ ve OP genel olarak bir ülke ya da ülke içinde Hedef 1 bölgeleri grubu için hazırlanıyordu. TDÇ Yapısal Fonlar'ın kapsadığı ülke ya da bölgelerdeki sosyal ve ekonomik durumu tarif etmekte ve kalkınma öncelikleri ve hedeflerini ortaya koymaktaydı. Böylece finansal yönetim, izleme, değerlendirme ve kontrol sistemi için bir çerçeve sunulmuş oluyordu. OP'ler ise bu çerçeve içindeki çeşitli önceliklerin belirli bir bölge ya da belirli bir kalkınma sektörüne (ulaştırma, eğitim, iş desteği vb.) yönelik olarak listelenmesini içeriyordu.
- TPB ise hem TDÇ hem de OP'nin özelliklerini taşımaktaydı. Çoğunlukla Yapısal Fonlar tarafından belli bir miktarı finanse edilen bir Hedef 1 bölgesindeki 1 milyar Avro'dan az bütçeli destekler, Hedef 2 bölgelerindeki destekler ya da Hedef 3 ve balıkçılık sektörüne yönelik ulusal destekleri kapsamaktaydı.⁵⁴

Ancak önceki dönemin aksine artık OP ve TPB'ler fon sağlanacak önlemlerin detaylarını içermeyecekti. OP ve TPB'nin kabulünden sonra üye ülke veya sorumlu bölge yönetimi her bir program için önerilen çeşitli önlemlerin faydalanıcılarını ve bu önlemlere ayrılan finansmanı gösteren tamamlayıcı programlama belgeleri hazırlayacaklardı. Bütün bu uygulamalar sayesinde Komisyon daha net bir sorumluluk dağılımı sağlanacağını ve yerindenlik ilkesinin daha güçlü bir şekilde uygulanacağını düşünmekteydi. Komisyon stratejik önceliklere uyulmasını gözetecek, ancak merkezi program yönetiminden de mümkün olduğunca kaçınılacaktı. Yapısal Fonlar yönetmeliği hazırlanan programların desteklemek zorunda olduğu Topluluk öncelikleri arasında özellikle rekabetçilik ve yenilikçilik (innovation), istihdam ve cinsiyet eşitliği konularını öne çıkarmaktaydı.

1994–1999 programlama döneminde her TDÇ, TPB ve OP için ulusal ve yerel program yöneticileri ve Komisyon temsilcilerinden oluşan ayrı bir izleme komitesi bulunmaktaydı. 1999 reformuyla bu sisteme yeni bir organ daha eklendi. Buna göre, üye ülke tarafından ulusal ya da yerel düzeyde, kamusal ya da özel yapıda bir idari otorite oluşturulacak ya da üye ülkenin kendisi verilecek desteği bizzat idare edecekti.

54 http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/prord/prord3_en.htm, Erişim Tarihi: 12.10.2007.

Bu otorite yılda en az bir kez önceki yılda verilen desteğin sonuçlarını değerlendirecek, Komisyon'un da görüşlerini aldıktan sonra uygulamayı geliştirecekti.

Bu arada izleme komitelerinin görev alanı da genişledi. Programların eklerine de artık izleme komiteleri uygunluk verecek, ekler daha sonra Komisyon onayına gönderilecekti. Bütün ayarlama ve ekler izleme komitesinin onayından geçmek zorundaydı. Yeni sisteme göre:

- Komisyon program önceliklerini etkililik ve strateji açısından izleyecek;
- İdari otorite Komisyon'la karara bağlanan anlaşmalara ve izleme komitesi rehberlerine uygunluğu sağlayacak;
- İzleme komitesi stratejiyi ve olası revizyonları izleyecekti.⁵⁵

2.3.3. 2000–2006 Dönemi Topluluk Girişimleri

Bu dönemde Gündem 2000'e bağlı olarak hedefler gibi Topluluk Girişimleri de sayıca azaltıldı. Bu dönemdeki dört girişim şunlardı:

Interreg III önceki dönemdeki Interreg II gibi sınır-ötesi ve bölgeler arası işbirliğini, uyumu ve dengeli ve sürdürülebilir kalkınmayı teşvik etmek amacıyla oluşturuldu. Bölgesel planlama faaliyetleri de bu girişim tarafından desteklenecekti. Bu girişimin finansmanı Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu tarafından sağlanıyordu.

Interreg girişiminin bu yeni döneminde özellikle aday ülkelerle sınır komşusu olan uzak bölgelerin entegrasyonu hedeflenmişti.

Urban II ise sorunlu bölgelerinin sosyal ve ekonomik anlamda yeniden canlandırılmasına yönelik oluşturuldu. Sorunlu yerleşim bölgelerinde sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak için destek vermesi öngörülen bu girişimin de finansmanı Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu tarafından sağlanıyordu.

Önceki 1994–1999 döneminde uygulanan Urban I'in devamı olarak Urban II özellikle ekonomik ve sosyal canlanma için yenilikçi kalkınma modelleri oluşturulması ve uygulanmasına eğilmekteydi. Ayrıca AB içinde sürdürülebilir bir kentsel kalkınma için bilgi ve deneyim paylaşımını da güçlendirmesi öngörülmüştü.

Leader + girişimi de önceki dönemdeki girişimlerin bir devamı olarak yerel gruplar arasındaki işbirliği ve entegre programlar yoluyla kırsal kalkınmayı teşvik için

oluşturuldu. Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu'nun Yönlendirme kısmınca finanse ediliyordu.

Dördüncü girişim olan **Equal** ise işgücü piyasasıyla ilişkili her tür eşitsizlik ve ayrımcılıkla mücadele için oluşturulmuştu ve Avrupa Sosyal Fonu'ndan kaynak sağlamaktaydı.

Bu dört girişim için Yapısal Fonlar'ın %5,35'lik kısmı ayrılmıştı. Bunlara ek olarak **Yenilikçi Faaliyetler** olarak adlandırılan araştırmalar, pilot projeler ve deneyim paylaşımı gibi faaliyetler için de her Yapısal Fon'dan %0,65'lik bir miktar ayrılmasına karar verilmişti. Daha önce deneysel çalışmalar için Yapısal Fonlar tarafından sağlanan destek sınırlı kalıyordu; yenilikçi faaliyetler uygulaması sayesinde ise bölgesel aktörlere yeni ekonomik düzenin zorluklarıyla baş edebilmeleri için gereken risk alanı sağlanmış oldu. Belirlenen üç hedef altında verilecek desteğin kalitesini artırmaya yönelik yenilikçi metot ve pratiklere katkı sağlamak üzere yıllık %0,40'a kadar bir miktar, program hazırlama, izleme, değerlendirme ve denetleme önlemlerine yönelik teknik destek için de %0,25'lik bir miktar ayrılmıştı.

Bu kapsamda sağlanacak desteğin üç stratejik teması bulunmaktaydı:

- Bilgiye dayalı bölgesel ekonomiler ve teknolojik yenilikçilik;
- e-Avrupa Bölgesi (e-EuropeRegion): bilgi toplumu ve bölgesel kalkınma;
- Bölgesel kimlik ve sürdürülebilir kalkınma.⁵⁶

Bu temalardan bir ya da birkaçına bağlı olarak alınacak önlemler de şunlardı:

- Fonların uygulamasına uygun genel araştırmalar;
- Fon yararlanıcıları, partnerleri ve genel kamuya yönelik bilgi ve deneyim paylaşımı ile teknik destek önlemleri;
- Yönetim, izleme ve değerlendirme için bilgisayar sistemlerinin yüklenmesi, kullanımı ve birbirlerine bağlanması;
- Değerlendirme yöntemlerinin geliştirilmesi ve bu alandaki uygulama bilgilerinin paylaşımı.⁵⁷

56 Avrupa Komisyonu (2002) Regional Innovation Strategies under the European Regional Development Fund: Innovative Actions 2000-2002, s.13, http://ec.europa.eu/regional_policy/innovation/pdf/guide_ris_final.pdf, Erişim Tarihi: 12.10.2007.

57 Özmen, a.g.e., s.101.

3. 2007–2013 Uyum Politikası

2004 ve 2007 yıllarında gerçekleşen beşinci ve altıncı dalga genişlemeler AB coğrafyasını doğuya doğru bir hayli ilerletmiş ve nüfusunu 490 milyonun üzerine çıkarmıştır. Genişleyen coğrafya ve artan nüfusa rağmen Birlik'e yeni katılan ülkelerdeki düşük GSYİH ve bölgesel eşitsizlikler, AB'nin hedeflediği rekabetçi ve yenilikçi ekonomik yapının Birlik genelinde kurulmasını oldukça zora sokmaktadır. Söz gelişi, Birlik içindeki 55 yeni NUTS II bölgesinin yaklaşık 50 tanesinde GSYİH AB ortalamasının %75'inden azdır.

Tablo 3.1. AB, Aday Ülkeler ve Diğer Bazı Avrupa Ülkelerindeki NUTS Bölgelerinin Sayısı

Ülkeler		NUTS 1	NUTS 2	NUTS 3
Avusturya	AT	3	9	35
Belçika	BE	3	11	43
Danimarka	DK	1	1	15
Finlandiya	FI	Anakara 1	4	19
		Åland Adaları 1	1	1
Fransa	FR	8	22	96
		Denizaşırı 1	4	4
Almanya	DE	16	41	439
Yunanistan	GR	4	13	51
İrlanda	IE	1	2	8
İtalya	IT	5	20	103
Lüksemburg	LU	1	1	1
Hollanda	NL	4	12	40
Portekiz	PT	1	5	28
		Azurlar ve Madeyra 2	2	2

Ülkeler		NUTS 1	NUTS 2	NUTS 3
İspanya	ES	7	17	50
			Ceuta ve Melilla 2	2
İsveç	SE	1	8	21
Birleşik Krallık	UK	İngiltere Bölgeleri 9	30	93
		Galler 1	2	12
		İskoçya 1	4	23
		Kuzey İrlanda 1	1	5
AB-15 Toplam		72	213	1091
Bulgaristan	BG	2	6	28
Güney Kıbrıs	CY	1	1	1
Çek Cumhur.	CZ	1	8	14
Estonya	EE	1	1	5
Macaristan	HU	3	7	20
Letonya	LV	1	1	6
Litvanya	LT	1	1	10
Malta	MT	1	1	2
Polonya	PL	6	16	45
Romanya	RO	4	8	42
Slovakya	SK	1	4	8
Slovenya	SI	1	1	12
AB-27 Toplam		95	268	1291
Hırvatistan	HR	1	3	21
Makedonya	MK	1	1	8
Türkiye	TR	12	26	81
Aday Ülkeler Toplam		14	30	110
İzlanda	IS	1	1	1
Lihtenştayn	LI	1	1	1
Norveç	NO	1	7	19
İsviçre	CH	1	7	26

Kaynak: http://en.wikipedia.org/wiki/Nomenclature_of_Territorial_Units_for_Statistics, Erişim Tarihi: 11.12.2007.

Artık daha geniş bir coğrafya ve kalabalık bir nüfusa sahip AB, hantal bir yapıda olmamak için yeni üyelerin Birlik'e hızla adapte edileceği ve genel ekonominin daha rekabetçi bir yapıya kavuşturulacağı yeni bir uyum politikası geliştirme ihtiyacı hissetmiştir. 2007-2013 dönemi yeni uyum politikası bu ihtiyacın bir ürünü olarak değerlendirilmelidir.

3.1. Yeni Uyum Politikasının Temelleri: Lizbon Stratejisi

AB Konseyi'nin Mart 2000 tarihli Lizbon toplantısında, 2010 yılına kadar AB ekonomisini, bilgi teknolojilerine dayalı dünyanın en rekabetçi ekonomisi yapmak için gerekli önlemlerin alınmasına karar verilmişti. Lizbon Stratejisi olarak adlandırılan bu önlemler paketi, gelecekte büyük bir ekonomik atılım yapabilmenin yenilikçilik ve bilgi teknolojilerine yatırım yapmaktan geçtiği düşüncesine dayanmaktaydı. Bu doğrultuda on yıllık bir dönem içinde gerçekleştirilmesi ön görülen somut adımlar şu şekilde belirlenmişti:

- Araştırma ve geliştirme faaliyetleri için gayrisafi yurt içi hasılanın yüzde 3'ü oranında kaynak ayırmak;
- Girişimciliği kolaylaştırmak için bürokratik işlemleri hafifletmek;
- İstihdam oranını erkeklerde yüzde 70, kadınlarda yüzde 60'a çıkarmak.⁵⁸

Haziran 2001 tarihindeki Göteborg Zirvesi'nde de ekonomik ve sosyal politikaların sürdürülebilir kalkınma ekseninde değerlendirilmesi ve bu bağlamda, Lizbon Stratejisi hedeflerinin de sürdürülebilirliği için çevre politikasının gözden geçirilmesi kararlaştırıldı.

Ancak 2004 yılına gelindiğinde Hollanda'nın eski Başbakanı Wim Kok'un liderliğinde kurulan üst düzey bir grup, Lizbon Stratejisi doğrultusunda kaydedilen ilerlemeye dair bir rapor hazırladı. Rapor, sonuçların beklenenin çok uzağında olduğunu ortaya koymaktaydı. Bu başarısızlığın temel nedeninin, 2000 yılında saptanan hedeflerin çok yüksek olmasına bağlandığı raporda, eşgüdüm sağlanamamasının, birbirleriyle çatışan önceliklerin ve en önemlisi üye ülkelerde hedeflere yönelik siyasi eylem eksikliğinin bu sonuçta etkili olduğu belirtiliyordu.⁵⁹

Raporda, Lizbon hedeflerinin AB'nin geleceği için önemi bir kez daha vurgulanarak AB ekonomisini bilgi teknolojilerine dayalı dünyanın en rekabetçi ekonomisi yapmak ideali doğrultusunda beş öncelikli alan belirlendi: bilgi toplumu, tek pazar, iş ortamı, istihdam piyasası ve sürdürülebilir çevre politikaları.

AB Komisyonu'nun 2 Şubat 2005 tarihindeki Lizbon Stratejisi Ara Dönem Raporu'nda⁶⁰ da Lizbon Stratejisi hedeflerinin çok yüksek olduğu ve 2010 yılına kadar

58 M.E.B. (2006) Lizbon Süreci Bilgilendirme Toplantısı Raporu, http://digm.meb.gov.tr/belge/AB_LizbonSureciYeni.html, Erişim Tarihi: 08.10.2007.

59 Avrupa Komisyonu (2004) Facing the Challenge: The Lisbon Strategy for Growth and Employment, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, s. 7.

60 Avrupa Komisyonu (2005) Working Together for Growth and Jobs: A New Start for the Lisbon Strategy, http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005_024_en.pdf, Erişim Tarihi: 10.10.2007.

bu hedeflerin tümünün gerçekleştirilmesinin mümkün olmadığı ifade ediliyordu. Artık Araştırma ve geliştirme faaliyetleri için gayrisafi yurt içi hasılanın yüzde 3'ü oranında kaynak ayırmak hedefi dışındaki uzun ve orta vadeli hedeflerden çok, üye ülkelerin acil ihtiyacı olan faaliyetlere odaklanılması vurgulanmaktaydı.⁶¹

Bunun sonucunda AB Komisyonu Lizbon stratejisine yeniden işlerlik kazandırabilmek için güçlü ekonomik büyüme ve daha fazla, daha kaliteli istihdam olanakları yaratma hedeflerine için bazı reformlar belirledi:

- Etkin bir tek pazar oluşturulması;
- Serbest ve adil ticaret ortamı sağlanması;
- Mevzuatların daha iyi hazırlanması;
- AB alt yapısının iyileştirilmesi;
- Ar-Ge yatırımı yapılması;
- Yenilikçiliğin desteklenmesi;
- Güçlü bir sanayi tabanı oluşturulması;
- Daha iyi ve kaliteli istihdam yaratılması;
- Daha esnek ve uyumlu bir işgücü oluşturulması;
- Eğitim ve yeteneklerin güçlendirilmesi⁶²

Bu doğrultuda Mart 2005'te yapılan Bahar Zirvesi'nde, güçlü ekonomik büyüme ve istihdam AB'nin en önemli siyasi öncelikleri olarak kabul edildi. Üye ülkelerin sürece katılımının öneminin vurgulandığı zirvede AB kurumları ile üye ülkelerin ortak çalışması yaklaşımı benimsendi. Buna göre üye ülkeler, Lizbon hedeflerine yönelik alacakları önlemleri ortaya koyan birer ulusal reform programı hazırlayacaklar ve Komisyon'a sunacaklardı. Komisyon da AB düzeyinde yapılacak 100 eylemi içeren bir Topluluk Eylem Planı hazırlamaktaydı. Ayrıca hedeflerin sahiplenilmesi için her ülkede Bay/Bayan Lizbon adı altında bir Lizbon Koordinatörü atanacaktı.

AB Komisyonu hazırladığı Topluluk Eylem Planı ile 2005–2008 döneminde AB politikalarını, yasalarını ve mali destek mekanizmalarını gözden geçirmek ve iyileştirmek için gerekli gördüğü 100 mevzuat önerisini ortaya koydu. Söz konusu 100 önerinin odaklandığı on temel politika alanı şunlardı:

1. Genişleyen ve derinleşen bir iç pazar;
2. İçeride ve dışarıda açık ve rekabetçi pazarların temini;

61 <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11325.htm>, Erişim Tarihi: 17.10.2007

62 Çakır, Meltem (2006) Avrupa Birliğinde Küresel Ekonomik Rekabet Gücü ve Lizbon Stratejisi, Brüksel: TUSİAD, s.6, <http://www.anadolu.eu/tusiad/mart2.pdf>, Erişim Tarihi: 16.10.2007.

3. Topluluk düzeyinde ve ulusal düzeyde düzenlemelerin geliştirilmesi;
4. Genişlemiş ve gelişmiş bir Avrupa alt yapısı;
5. Ar-Ge için daha fazla yatırım;
6. Yenilikçiliğe olanak tanınması, bilgi ve iletişim teknolojilerinin özümsemesi ve kaynakların sürdürülebilir kullanımı;
7. Güçlü bir Avrupa sanayi tabanına katkı sağlanması
8. Daha fazla insanı istihdama özendirmek ve sosyal güvenlik sistemlerinin modernizasyonu
9. İşçi ve girişimcilerin adaptasyon kapasitelerini ve işgücü piyasasının esnekliğini artırmak
10. İnsan sermayesine daha iyi eğitim ve beceriler yönünde yapılacak yatırımı artırmak⁶³

Ekim 2005 itibarıyla birçok üye ülke ulusal reform programını hazırlayarak AB Komisyonu'na iletmisti. Söz konusu ulusal programlar Lizbon hedeflerini gerçekleştirmek için her ülkede yapılması gereken mevzuat değişikliklerini ve uygulamaya yönelik önlemleri ayrıntılı bir şekilde ve zaman belirterek açıklamaktaydı. Programlar ayrıca reform sürecine dahil olacak bakanlıkların ve kamu kuruluşlarının eşgüdümünü düzenleyerek daha etkin bir hale getirmeyi hedefliyordu.

AB Komisyonu üye ülkelerin ulusal reform programlarını bir an önce ve eksiksiz uygulamaları için bazı alanlarda ortak çalışılmasını zorunlu görmekteydi. Bu bağlamda Komisyon, üye ülkeler ve AB düzeyinde entegre bir yaklaşımla hareket edilecek dört öncelikli eylem alanı belirledi:

1. Yenilikçiliğe ve bilgiye yapılan yatırımın artırılması: 2010 yılına kadar Ar-Ge harcamalarının GSYİH'nın %3 oranına çıkarılması gibi zor bir hedefinin gerçekleşmesi için üye ülkelerle AB Komisyonu'nun beraber çalışması gerekmektedir. Bu noktada üye ülkelerin Ar-Ge ve yenilikçilik konusunda bulunacakları taahhütler büyük önem taşıyordu.

Bu nedenle 23–24 Mart 2006 tarihinde Brüksel'de yapılacak AB Bahar zirvesine kadar tüm üye ülkelerin bir Ar-Ge harcama oranı belirlemesi istendi. Bu hedefler doğrultusunda zirvede ortak AB hedefler benimsenecekti. Bu hedefler şunlardı:

- Ülkelerin Ar-Ge amaçlı devlet yardımlarının oranını ikiye katlamaları (%12'den %25 çıkması);

63 Lisbon Regions Network (2006) Lisbon Action Plan: Framework Analysis for Regional and Local Authorities, http://www.regio-randstad.nl/actueel/uploads/Lisbon_Regions_Network_action_plan.pdf, Erişim Tarihi: 08.10.2007.

- AB yapısal fonlarının Ar-Ge ve bilgi teknolojilerine kaydırılması;
- Özel sektör için teknoloji ağırlıklı pazarların yaratılması için daha çekici koşullar oluşturulması;
- Yüksek eğitime yatırım yapılması.⁶⁴

2. KOBİ'ler başta olmak üzere girişimcilik potansiyelinin ortaya çıkarılması: AB'de girişimciliğin önündeki engellerin başında görülen bürokratik ve idari işlemlerin azaltılması için 2007 yılı sonuna kadar üye ülkelerin ulusal mevzuattan kaynaklanan idari maliyetleri hesaplayacak bir yöntem benimsemeleri ve uygulamaya koymaları öngörüldü. AB Komisyonu ise aynı uygulamayı AB mevzuatı için yapacaktı. Bunun sonucunda Komisyon ulusal ve AB kaynaklı idari maliyetleri belirleyerek, uygun bulunan alanlarda maliyetlerin azaltılması için öneriler getirecekti. Ayrıca Komisyon 2007 yılı sonunda idari yükün azaltması amacıyla bazı küçük çaplı devlet yardımlarının bildirilmesi zorunluluğunu da kaldırıyordu. Bu eylem kapsamında sunulan önerilerse şunlardı:

- 2007 yılı sonuna kadar tüm üye ülkelerde iş kurmak için gereken tüm idari, bürokratik işlemlerin tek bir hizmet noktasından (*one-stop-shop – tek durak ofisi*) gerçekleştirilmesi için gerekli düzenlemelerin yapılması;
- İşlemlerin mümkün olduğunca elektronik ortama kaydırılması ve iş kurmak için gereken sürenin yarıya indirilmesi;
- Herhangi bir AB ülkesinde yeni bir şirket kurma işlemlerinin en fazla bir hafta içinde tamamlanması;
- İş kurma maliyetlerinin asgari düzeyde tutulması; ilk elemanın işe alınması için gerekli işlemler tek bir idari kurumda yapılması;
- Girişimcilik dersinin üye ülkelerde eğitim programına dahil edilmesi;
- Yasal olarak kuruldukları ülkenin vergi sisteminin geçerli olduğu pilot projelerle KOBİ'lerin sınır ötesi faaliyetlerini kolaylaştırması;
- AB Komisyonu'nun tek bir KDV noktası, modern ve daha yalın bir gümrük sistemi oluşturulması için önerileri Konsey tarafında bir an önce benimsenmesi;
- KOBİ'lerin mali desteğe ulaşımının kolaylaştırılması.⁶⁵

3. Küreselleşme ve Nüfusun Yaşlanmasına Cevap Verilmesi: Küreselleşme ve nüfusun yaşlanmasından kaynaklanan yeni koşullara şirketlerin ve çalışanların rekabet güçlerini koruyabilmeleri için bir an önce uyum sağlamaları gerekiyordu. Bu nedenle üye ülkelerde aşağıdaki önlemlerin alınması öngörülmüyordu:

64 Çakır, a.g.e., s. 6.

65 a.g.e., s.6-7.

- Kamu maliyelerinin sürdürülebilirliğini güvence altına alınması ve cari borç oranlarını düşürülmesi;
- Kamu emeklilik sisteminin reformu, yaşlıların çalışmaları için mali teşvikler sağlanması;
- Gençlerin istihdam pazarına katılımının sağlanması, iş ve aile hayatı arasında denge sağlanması;
- 2007 yılı sonuna kadar, mezun olmuş ve işsiz tüm gençlere altı ay içinde en az bir iş ya da staj, eğitim olanağı sağlanması, 2010 yılına kadar bu sürenin 100 günü aşmayacak şekilde kısaltılması;
- Özellikle KOBİ'ler olmak üzere şirketlere, gençlere iş olanağı sağlamaları için teşvik verilmesi;
- Üye ülkeler tarafından ulusal hedefleri doğrultusunda kaliteli çocuk bakımı olanakları sunulması;
- İstihdam pazarında kadın erkek eşitliğinin sağlanması;
- Dengeli bir aile ve iş hayatının özendirilmesi;
- Nüfusun yaşlanması sorunuyla mücadele için aşamalı emeklilik, yarı-zamanlı iş gibi çözümlerin yanı sıra çalışma hayatının mali teşviklerle daha uzun sürmesinin sağlanması;
- İş güvencesi ve işe alma ve işten çıkarma gibi konuları belirleyen çalışma yasalarının esnekliği konusunda üye ülkelerin görüşlerinin birbirine yaklaşmasının sağlanması;
- Güvenilir ve ihtiyaca cevap veren hayat boyu öğrenim ve aktif istihdam pazarı politikalarıyla çalışanların değişime ayak uydurmasının kolaylaştırılması;
- Modern bir sosyal güvenlik sistemi temelinde AB'de işgücünün hareketliliğinin sağlanması.⁶⁶

4. Etkin ve Bütünleşmiş Bir AB Enerji Politikası: AB'de rekabet gücü ve tedarik güvenliği açısından iç enerji pazarının güçlendirilmesi ve derinleştirilmesi gerekmektedir. Bunu gerçekleştirmek için alınması gereken önlemler şunlardır:

- AB Konseyi kararı doğrultusunda 1 Temmuz 2007 tarihi itibarıyla AB çapında enerji pazarlarının açılımı için ilgili mevzuatın zamanında ve etkin bir şekilde uygulanması;
- Elektrik ve gaz pazarlarının daha fazla rekabete açılması, bu pazarlardaki verimsiz çalışan ulusal şirketlerin hâkimiyetlerine çözüm bulunması, bu

- pazarlarda sınır ötesi hizmetin önündeki engellerin kaldırılması;
- Üye ülkelerin boru hatları ve kablo şebekelerinin daha iyi bütünleştirilerek tüketicinin tek bir AB ağı ile muhatap olmasının sağlanması;
 - Biyo-yakıt, biyo-kütle gibi yenilenebilir enerji kaynaklarından yararlanılması ve enerjinin daha verimli bir şekilde kullanılması;
 - AB çapında daha tutarlı ve bütünleştirilmiş bir yaklaşımla enerji arzı güvenliğinin sağlanması;
 - Uluslararası arenada ve enerji sağlayan üçüncü ülkelerle temaslarda AB'nin ve üye ülkelerin tek bir ses olarak görüş bildirmesi.⁶⁷

Yukarıda sıralan AB Komisyonu önerileri 23–24 Mart 2006'da yapılan AB Konseyi Bahar Zirvesi'nde tartışıldı ve alınacak önlemler karara bağlandı. AB Komisyonu bu zirvede üye ülkelerin taahhütte bulunmalarını ve somut hedefler üzerinde anlaşmalarını istemişti. Buna göre üye ülkelerin Ar-Ge için ayıracaklarını taahhüt ettikleri miktarlar aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 3.2. Üye Devletlerin Ulusal Reform Programları Çerçevesinde GSYİH İçindeki Ar-Ge Harcama Oranları ve Hedefleri*

Üye Devlet	2004	2010 ya da diğer yıllar için hedef	Not
Belçika	1,93	3,00	
Çek Cumhuriyeti	1,28	2,06	Kamunun %1'lik hedefi ve özel sektörün tahmini %1,06'lık hedefi
Danimarka	2,61	3,00	Kamunun %1'lik 2010 hedefi
Almanya	2,49	3,00	
Estonya	0,91	1,90	
Yunanistan	0,58	1,50	
İspanya	1,07	2,00	
İrlanda	1,20	GSMH'nin %2,50'si	2013 hedefi
Fransa	2,16	3,00	
İtalya	1,14	2,5	
G.Kıbrıs	0,37	1,0	
Letonya	0,42	1,50	

67 a.g.e., s.8.

* Türkiye'deki Ar-Ge harcamaları, 1995-2004 döneminde ortalama yüzde 10.6 artış hızı ile Çin ve İzlanda'dan sonra artış hızı bakımından OECD içinde üçüncü sırada yer almıştır. Ancak Ar-Ge harcamalarının GSYİH içindeki oranı Türkiye'de henüz yüzde 0.67 civarındadır. (Bu oran tablodan da görüleceği gibi Yunanistan, G. Kıbrıs, Letonya ve Polonya'nın üzerindedir) Ar-Ge'nin hızlandırılması için bu alana aktarılan finansman OECD genelinde yüzde 63 oranında özel sektörden sağlanırken Türkiye, yüzde 57 ile Ar-Ge finansmanında devletin payının en yüksek olduğu ülkeler arasında yer almaktadır. Bkz. Ercan, Metin (2007) "OECD ve Türkiye'de AR-Ge", Radikal Gazetesi, 07.11.2007.

Üye Devlet	2004	2010 ya da diğer yıllar için hedef	Not
Litvanya	0,76	2,00	
Lüksemburg	1,78	3,00	
Macaristan	0,89	1,8	Özel sektörün daha fazla katılım sağlaması
Malta	0,273	0,75	
Hollanda	1,77	3,00	
Avusturya	2,26	3,00	
Polonya	0,58	1,65	2008 hedefi
Portekiz	0,78	1,80	Kamunun %1'lik hedefi ve özel sektör hedefinin üç katına çıkarılması
Slovenya	1,61	3,00	
Slovakya	0,53	1,80	
Finlandiya	3,51	4,00	
İsveç	3,74	4,00	Kamunun %1'lik hedefi, özel sektörün hedefi değişmedi
İngiltere	1,79	2,50	2014 hedefi

Kaynak: <http://www.ikv.org.tr/pdfs/23-24MARTAVRKONSEYSONUC.pdf>, - Erişim Tarihi: 16.10.2007.

Avrupa Konseyi, 2006 yılındaki Bahar Zirvesi'nde diğer konuların yanı sıra Komisyon'un tavsiye ettiği kadın-erkek eşitliği yol haritasını ve Antlaşma'da ifade edilen kadın-erkek eşitliğine yönelik hedeflerin gerçekleştirilmesi, istihdam ve sosyal koruma alanında cinsiyetler arasındaki farkın giderilmesi, demografik sorunlarla başa çıkılması hedeflerine yönelik olarak aşağıdaki faaliyetlerin teşvik edilmesine yönelik Avrupa Paketi'nı da kabul etti:

- İstihdam piyasasında cinsiyetler arasındaki farkın giderilmesine yönelik tedbirler (tüm yaş aralıklarında kadınların istihdamının teşvik edilmesi, eşit işe eşit ücret, kadınların siyasi ve ekonomik hayatta yetkilendirilmelerinin ve girişimciliklerinin teşvik edilmesi vb.)
- Herkes için daha iyi bir iş-hayat dengesinin teşvik edilmesine yönelik tedbirler (Mart 2002 Barselona Avrupa Konseyi'nde ortaya koyulan çocuk bakımı olanaklarının sağlanması hedeflerine ulaşılması, hem kadınlar hem erkekler için ebeveyn izninin teşvik edilmesi vb.)
- Yönetişimin cinsiyet faktörü göz önünde bulundurularak güçlendirilmesine yönelik tedbirler (yeni AB politikalarının etki analizlerinde kadın-erkek eşitliğinin etkilerinin göz önünde bulundurulması, cinsiyete göre ayrılmış istatistikler ve göstergelerin daha fazla geliştirilmesi vb.)⁶⁸

68 <http://www.ikv.org.tr/pdfs/23-24MARTAVRKONSEYSONUC.pdf>, Erişim Tarihi: 16.10.2007.

Kadın-Erkek eşitliği için Avrupa Paketi'nin yanı sıra Kadın-Erkek Eşitliği Yıllık Raporu'nun büyüme ve istihdam ortaklığı izleme mekanizmalarına dahil edilmesi de alınan kararlar arasındaydı.

Zirvede ayrıca Aralık 2005 Avrupa Konseyi'nde kabul edilen 2007–2013 mali perspektifi, yenilenmiş Lizbon Stratejisi'nin uygulanabilmesi için önemli bir adım olduğu, bu çerçevede yeni mali perspektifin uygulanabilmesi için gerekli olan Kurumlar Arası Anlaşma'nın bir an önce imzalanmasının önemi de vurgulandı.

3.2. 2007–2013 Döneminin Hedef ve İlkeleri

2007–2013 döneminin uyum politikası Lizbon ve Göteborg stratejilerinin öncelikli konuları üzerinde şekillendirilmiştir. Buna göre, önceki dönemdeki gibi yine uyum politikasına temel teşkil edecek üç ana hedef ve üç mali araç belirlenmiştir:

Yakınsama Hedefi:

Bu yeni hedef, 2000–2006 döneminde “Daha az Refaha Sahip Bölgelerde Kalkınmayı Desteklemek” olarak belirlenen Hedef 1 yerine, yine çeşitli bölgelerdeki gelişmişlik farklarının azaltılması amacıyla Yakınsama adı altında yeniden oluşturulmuştur. En az gelişmiş bölgelerde, yenilikçilik ve bilgi toplumu yaklaşımlarının desteklenmesini, ekonomik ve sosyal değişime adaptasyonun sağlanmasını, çevre kalitesinin ve idari verimliliğin artırılmasını içeren bu hedef kapsamında özel olarak gerçekleştirilmek istenenler şunlardır:

- Ekonomiyi modernize edecek ve çeşitlendirecek projelerin desteklenmesi: Yenilikçilik, bilgi ve iletişim teknolojilerine erişim, teknik bilgi (know how) ve fonlara erişim;
- Temel altyapıyı geliştirmek ve modernize etmek: Ulaştırma, telekomünikasyon ve enerji;
- Eğitim ve mesleki eğitim sistemini ve iş olanaklarını geliştirmek.

Bu hedef doğrultusunda Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve Avrupa Sosyal Fonu tarafından desteklenecek olan bölgeler, GSYİH'sı Topluluk ortalamasının %75'inden az olan NUTS II bölgeleri ile Uyum Fonu'nca desteklenecek olan kişi başına düşen milli geliri Topluluk ortalamasının %90'ından az olan üye ülkelerdir.

Bu hedef kapsamında Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve Avrupa Sosyal Fonu tarafından desteklenecek bölgeler:

- Almanya: Brandenburg-Nordost, Mecklenburg-Vorpommern, Chemnitz, Dresden, Dessau, Magdeburg, Thüringen.
- Birleşik Krallık: Cornwall ve Isles of Scilly, West Wales ve the Valleys
- Bulgaristan: Tüm ülke.
- Çek Cumhuriyeti: Střední Čechy, Jihozápad, Severozápad, Severovýchod, Jihovýchod, Střední Morava, Moravskoslezsko.
- Estonya: Tüm ülke.
- Fransa: Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion.
- İspanya: Galicia, Castilla-La Mancha, Extremadura, Andalucía.
- İtalya: Campania, Puglia, Calabria, Sicilia.
- Letonya: Tüm ülke.
- Litvanya: Tüm ülke.
- Macaristan: Közép-Dunántúl, Nyugat-Dunántúl, Dél-Dunántúl, Észak-Magyarország, Észak-Alföld, Dél-Alföld.
- Malta: Tüm ülke.
- Polonya: Tüm ülke.
- Portekiz: Norte, Centro, Alentejo, Região Autónoma dos Açores.
- Romanya: Tüm ülke.
- Slovakya: Západné Slovensko, Stredné Slovensko, Východné Slovensko.
- Slovenya: Tüm ülke.
- Yunanistan: Anatoliki Makedonia, Thraki, Thessalia, Ipeiros, Ionia Nisia, Dytiki Ellada, Peloponnisos, Voreio Aigaio, Kriti.

Geçiş desteği sistemine göre Yakınsama hedefi kapsamında desteklenmeye devam edecek bölgeler* (phasing-out, aşamalı çıkış):

- Almanya: Germany: Brandenburg-Südwest, Lüneburg, Leipzig, Halle
- Avusturya: Burgenland
- Belçika: du Hainaut Eyaleti
- Birleşik Krallık: Highlands ve Islands
- İspanya: Principado de Asturias, Región de Murcia, Ciudad Autónoma de Ceuta, Ciudad Autónoma de Melilla
- İtalya: Basilicata
- Portekiz: Algarve
- Yunanistan: Kentriki Makedonia, Dytiki Makedonia, Atikti.

* Daha önceki dönemde AB-15'e göre GSYİH ortalamasının %75'inin altında kaldığı için destek kapsamında olup genişleme sonrasında AB-25'e göre oluşan yeni GSYİH ortalamasının %75'ini aşan bölgeler.

Harita 3.1. 2007 – 2013 Dönemi Yakınsama Hedefi Bölgeleri

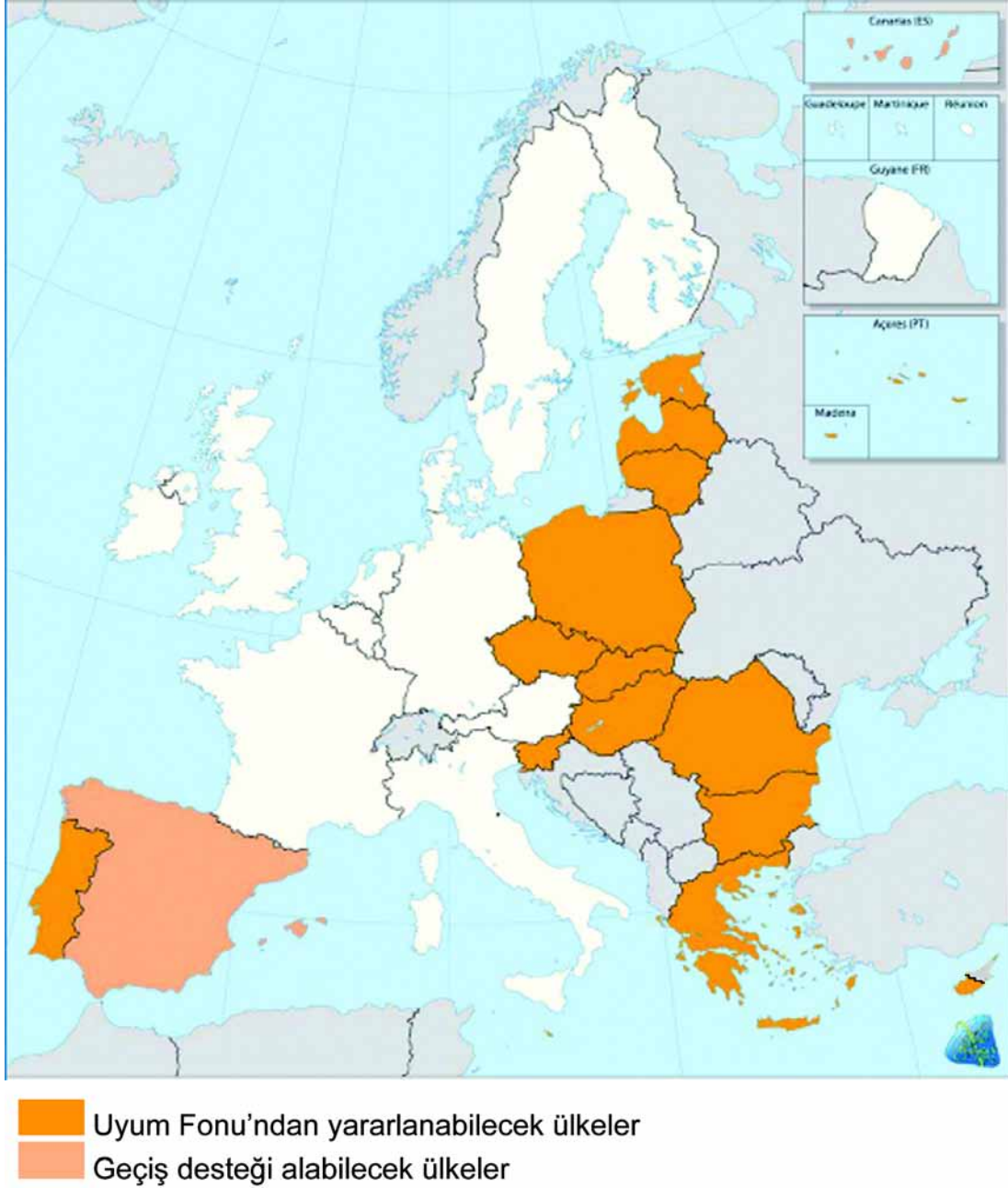


Kaynak: Avrupa Komisyonu (2007) *Cohesion policy 2007–13 — Commentaries and Official Texts*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, s.15.

Yukarıda da belirtildiği gibi Yakınsama hedefi için Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve Avrupa Sosyal Fonu bölgeler bazında destek sağlarken Uyum fonu, ülkeler bazında fon aktarmaktadır. Buna göre kişi başına düşen milli geliri Topluluk ortalamasının %90'ından az olup Uyum Fonu tarafından desteklenecek olan üye ülkeler şunlardır: Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Güney Kıbrıs, Letonya, Litvanya, Macaristan, Malta, Polonya, Portekiz, Romanya, Slovakya, Slovenya, Yunanistan. İspanya ise daha önceki dönemin aksine, genişleme sonrası yeni

ortalamanın üzerinde kaldığı için geçiş desteği alabilecektir. Buna göre Uyum Fonu'nun yeni dönemdeki haritası şu şekildedir:

Harita 3.2. Uyum Fonu Bölgeleri



Kaynak: Avrupa Komisyonu (2007) *Cohesion policy 2007–13 — Commentaries and Official Texts*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, s.17.

Bölgesel Rekabetçilik ve İstihdam Hedefi:

Bu hedef, 2000–2006 dönemindeki Hedef 2, “Yapısal Sorunlar Yaşayan Bölgelerin Canlandırılması” ve Hedef 3, “Eğitim, Mesleki Eğitim ve İstihdam Politikalarının

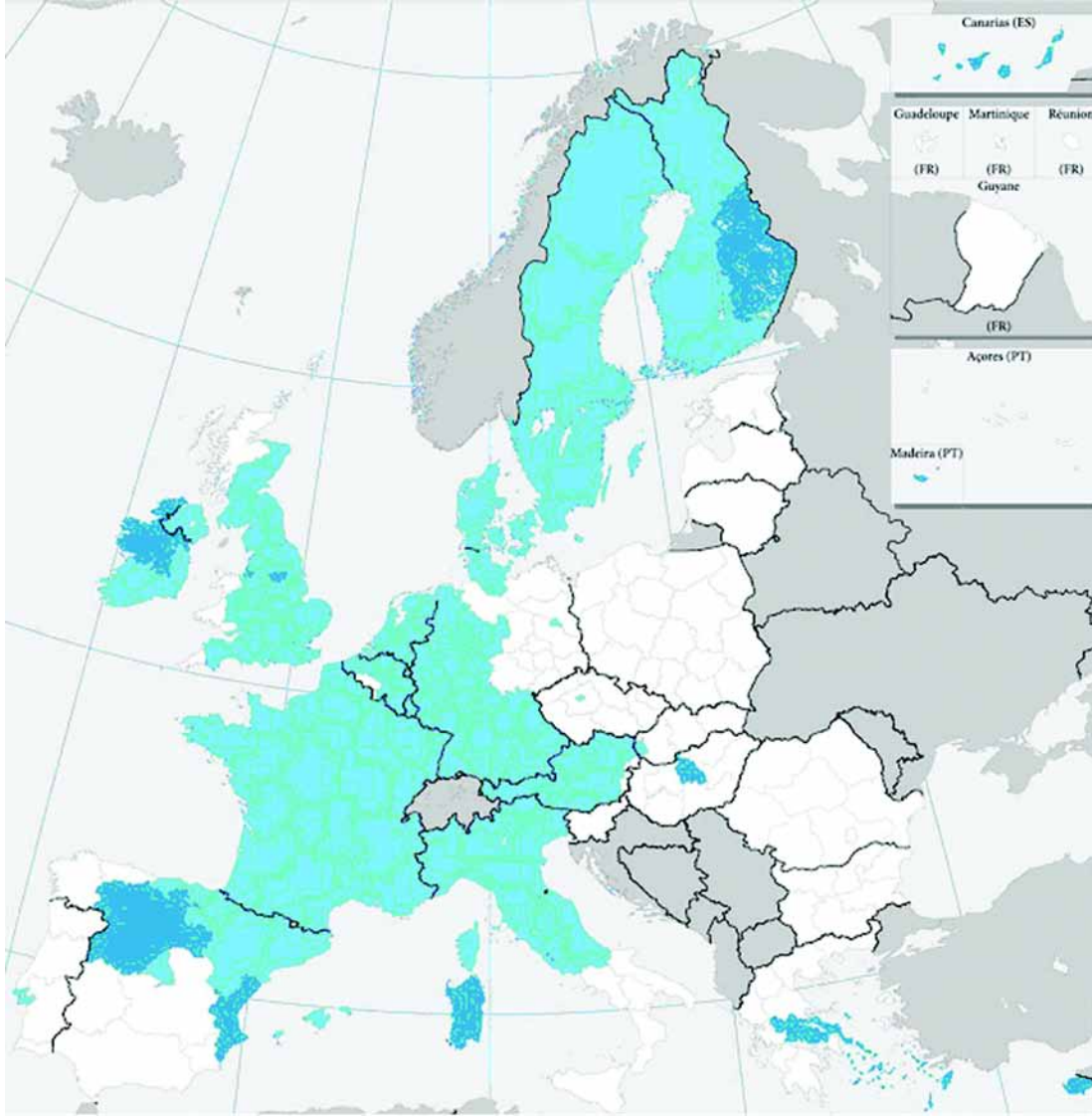
Geliştirilmesi ve Modernizasyonu” hedeflerinin yerini almıştır. Temel amaç rekabetçiliği, bölgelerin cazibesini ve istihdamı artırmaktır. Bu hedef kapsamında yapılması öngörülenler:

- Ekonomik ve sosyal değişimlere hazırlıklı olmak;
- İşsizlikle mücadele etmek;
- Yenilikçiliği ve bilgiye dayalı toplum anlayışını desteklemek;
- Girişimcilik ruhunu geliştirmek;
- Çevreyi korumak ve riskleri ortadan kaldırmak;
- Erişilebilirliği geliştirmek;
- Çalışanların ve şirketlerin adaptasyonunu sağlamak;
- Sosyal entegrasyon;
- Mesleki eğitim ve çıraklık;
- Fırsat eşitliği ve ayrımcılıkla mücadele.

Yakınsama Hedefi kapsamında olmayan bütün bölgeler, bu hedef altında destek alabilecektir. Önceki dönemle yeni dönem arasındaki çok önemli bir değişiklik de artık kent ve kırsal kesim ayrımı yapılmadan uyum stratejisinin bütün bir bölge için uygulanabilecek şekilde belirlenmesidir. Bölgesel rekabetçilik ve istihdam hedefi için köy ve kasabalar düzeyindeki mikro bölgecilik yaklaşımı terk edilmiştir. Bu kapsamda desteklenecek bölgeler şunlardır:

- Birleşik Krallık: Merseyside, South Yorkshire
- Finlandiya: Itä-Suomi
- Güney Kıbrıs: Tüm ülke.
- İrlanda: Border, Midland and Western
- İspanya: Castilla y León, Comunidad Valenciana, Canarias
- İtalya: Sardegna
- Macaristan: Közép-Magyarország
- Portekiz: Região Autónoma da Madeira
- Yunanistan: Sterea Ellada, Notio Aigaio

Harita 3.3. Bölgesel Rekabetçilik ve İstihdam Hedefi Bölgeleri



- Bölgesel rekabetçilik ve istihdam hedefi kapsamındaki bölgeler
- Geçiş desteği alabilecek bölgeler; 2000–2006 döneminde AB-15'e göre GSYİH'ları ortalamanın %75'inden az olup 2007–2013 döneminde yine AB-15'e göre GSYİH'ları %75 eşliğini aşan bölgeler (phasing-in, aşamalı giriş bölgeleri)

Kaynak: Avrupa Komisyonu (2007) *Cohesion policy 2007–13 — Commentaries and Official Texts*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, s.19.

Avrupa Bölgesel İşbirliği Hedefi:

Topluluk girişimi INTERREG'in devamı niteliğindeki Avrupa Bölgesel İşbirliği Hedefi, sınır ötesi, ulusötesi ve bölgeler arası işbirliğini güçlendirmek amacıyla oluşturulmuştur. Bu hedef için sağlanacak desteğin üç boyutu vardır:

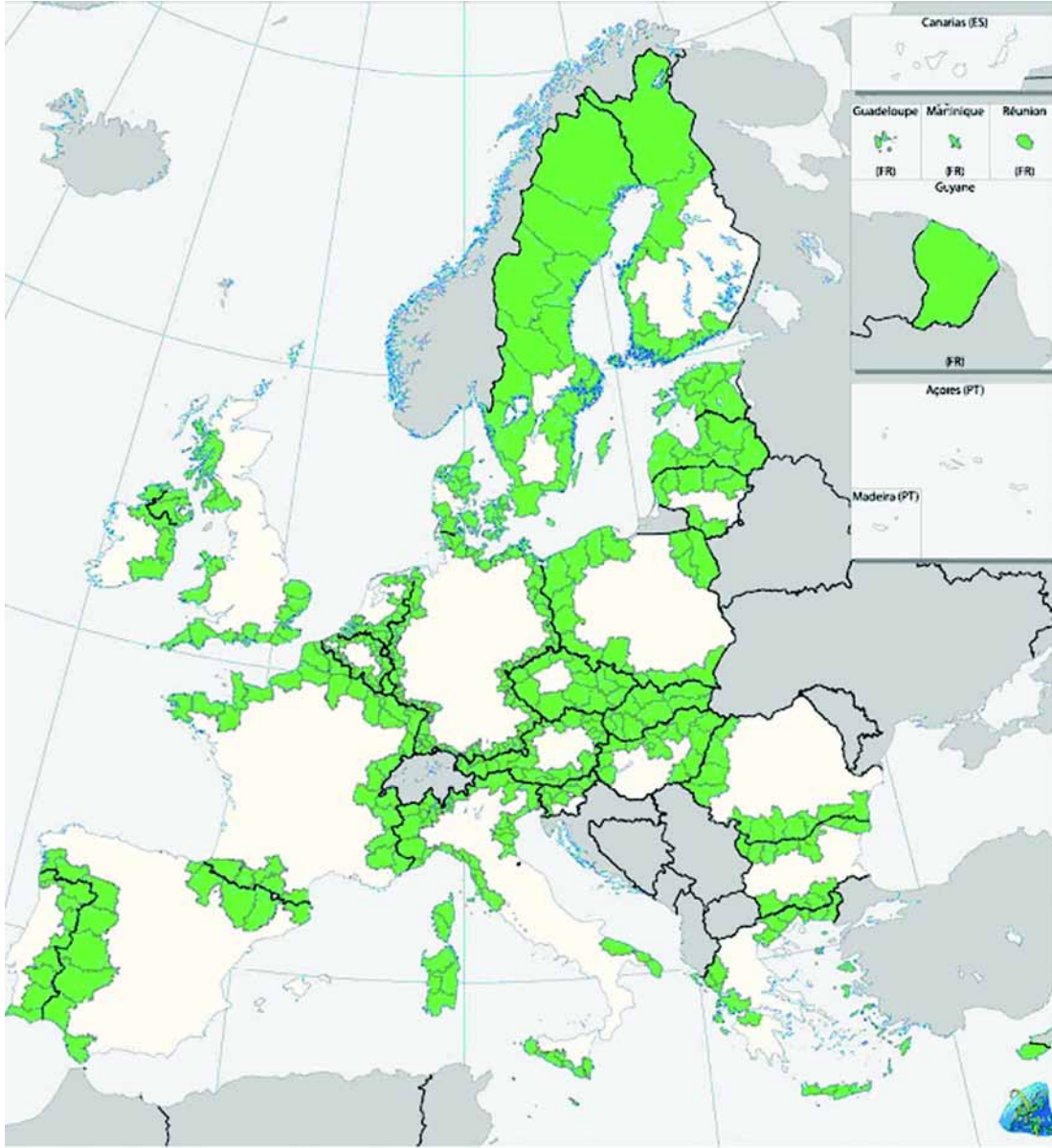
- Kara ve deniz sınırları boyunca sınır ötesi işbirliği;
- Stratejik önceliklerde (araştırma, bilgi toplumu, çevre vb.) sınır ötesi işbirliği;
- Bölgelerin Avrupa ölçeğinde bir ağ oluşturmalarına ve deneyimlerini paylaşmalarına fırsat veren bölgeler arası işbirliği.

Avrupa Bölgesel İşbirliği hedefi diğer iki hedefin bir tamamlayıcısı olarak bu hedefler kapsamındaki tüm bölgeler için destek sağlanmasını öngörmektedir. Avrupa Bölgesel İşbirliği hedefinin fon kaynağı ise Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'dur. Temel amaç kentsel, kırsal bölgeler ile sahil bölgelerinde kalkınmayı sağlamak, KOBİ'lerin durumunu ve ekonomik ilişkileri geliştirmek için farklı ülkelerdeki otoritelerin ortak çözümler üretmelerini teşvik etmektir. İşbirliğinin merkezindeki konular araştırma, geliştirme, bilgi toplumu, risk önleme ve entegre su yönetimi olacaktır.

Desteklenebilecek bölgeler şunlardır:

Sınır ötesi işbirliği için: Birlik içindeki tüm kara sınırları, kimi dış sınırlar ve 150 km.lik mesafeyle ayrılan deniz sınırları boyunca yer alan NUTS 3 bölgeleri destekten yararlanabilecektir.

Harita 3.4. Sınır Ötesi İşbirliği Bölgeleri



 Sınır ötesi işbirliği desteğinden yararlanabilecek bölgeleri

Kaynak: Avrupa Komisyonu (2007) *Cohesion policy 2007–13 — Commentaries and Official Texts*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, s.21.

Ulus ötesi işbirliği için: Bütün bölgeler destekten yararlanabilir; ancak Komisyon da üye ülkelerle istişare ederek 13 bölge belirlemiştir.

Harita 3.5. Ulusötesi İşbirliği Bölgeleri

Kuzey Çevre



Baltık Denizi



Kuzey Batı Avrupa



Kuzey Denizi



Atlantik Kıyısı



Güney Batı Avrupa



Alpler Bölgesi



Doğu ve Orta Avrupa



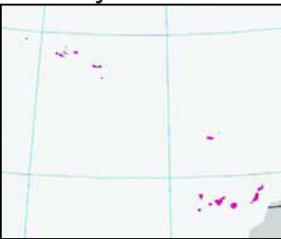
Akdeniz



Güney Doğu Avrupa



Azurlar-Madeira-Kanaryalar



Hint Okyanusu Bölgesi



Karayip Bölgesi



Kaynak: Avrupa Komisyonu (2007) *Cohesion policy 2007–13 — Commentaries and Official Texts*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, s.22-23.

Bölgeler arası işbirliği ve deneyim paylaşımı ağları kurulması için: Bütün Avrupa bölgeleri başvurabilir. Deneyim paylaşımı ağları kurmak içinse 27 üye ülke tarafından sunulan üç ayrı program uygulanacaktır:

- Interact: İşbirliği program yönetimi organizasyonları için destek.
- Urbact: Tematik şehir ağları.
- Espon: Alan planlama için gözlem ağı.

Avrupa Bölgesel İşbirliği hedefinin oluşturulmasıyla bölgesel işbirliğinin statüsü değişmiş, bölgesel işbirliği daha önce çeşitli Topluluk girişimlerinin konusuyken yeni dönemde başlı başına bir hedef haline gelmiştir. Böylece daha fazla görünürlük ve daha sağlam bir yasal zemin kazanması sağlanmıştır.

Avrupa Bölgesel İşbirliği, sadece üye olmadıkları için Avrupa Birliği'nden finansal destek almayan Avrupa ülkeleriyle (Lihtenştayn, Norveç, İsviçre) işbirliği için tasarlanmıştır. Sınır ötesi işbirliğinde denizcilikteki işbirliği de kapsam dahilinde olduğundan coğrafi olarak daha önceki Interreg III'ten daha geniş bir alan kapsanacaktır. Bütün bir Avrupa, bölgeler arası işbirliği için desteklenebilir olarak kabul edilmiştir. Ancak daha önceki Interreg III C girişimindeki dört programa karşılık tek bir program bütün Avrupa Birliği'ni kapsayacaktır.

Avrupa Birliği dışındaki bölgelerle işbirliğinin desteklenmesi içinse Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı – ki bu araç Avrupa içinde yer alıp AB üyesi olmayan İsviçre, Norveç gibi ülkelere yöneliktir – ve daha sonra detayları verilecek olan aday ve potansiyel aday ülkelere yönelik Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (KYA, Instrument for Pre-Accession Assistance – IPA) devrededir.

Yukarıda verilen üç yeni hedefin önceki dönemin hangi hedeflerini kapsadığı ve bu yeni hedefleri destekleyecek finansal araçlar aşağıdaki tabloda gösterilmektedir:

Tablo 3.3. 2000–2006 Dönemi ve 2007–2013 Dönemi Hedefleri ve Destekleyen Finansal Araçlar

2000–2006		→	2007–2013	
Hedefler & Topluluk Girişimleri	Finansal Araçlar	→	Hedefler	Finansal Araçlar
Hedef 1: Geri Kalmış Bölgeler	ABKF, ASF, AFYGF, BYMA	→	Yakınsama	ABKF, ASF, Uyum Fonu

2000–2006		→	2007–2013	
Hedefler & Topluluk Girişimleri	Finansal Araçlar	→	Hedefler	Finansal Araçlar
Hedef 2: Eko. & Sosyal Dönüşüm	ABKF ASF	→	Bölgesel Rekabetçilik ve İstihdam	ABKF ASF
Hedef 3: Eğitim ve İstihdam	ASF			
Interreg III	ABKF	→	Avrupa Bölgesel İşbirliği	ABKF
URBAN II*	ABKF			
EQUAL*	ASF			
Leader +	AFYGF-Yön Verme Kısmı			
Hedef 1 dışında kalan kırsal kalkınma ve balıkçılık için yapısal önlemler	AFYGF-Garanti Kısmı ve Balıkçılığa Yön Verme Mali Aracı			
4 Hedef & 4 Topluluk Girişimi	6 Finansal Araç	→	3 Hedef	3 Finansal Araç

* 2007-2013'te Urban II ve Equal girişimleri yakınsama hedefi ile bölgesel rekabetçilik ve istihdam hedefine dahil edileceklerdir.

Hedeflere tahsis edilen toplam kaynak 2004 fiyatlarıyla 308.041 milyar Avro, bugünün fiyatlarıyla 347.410 milyar Avro'dur. Bu tutarın %81,5'lik kısmı olan 251. 163 milyar Avro yakınsama hedefine, %16'sı olan 49.127 milyar Avro bölgesel rekabetçilik ve istihdam hedefine, %2,5'lik kısma karşılık gelen 7.750 milyar Avro da Avrupa bölgesel işbirliği hedefine ayrılmıştır. Avrupa bölgesel işbirliği hedefi altındaki sınır-ötesi işbirliği başlığı için %1,8, bölgelerarası/ağ işbirliği başlığı için %0,1, ulus ötesi işbirliği başlığı için %0,5 ve Kuzey İrlanda'daki barış sürecini desteklemek için oluşturulan PEACE programı için de %0,1'lik bir miktar ayrılmıştır.

Tablo 3.4. 2007 – 2013 Dönemi için Üye Ülkelere Tahsis Edilen Fon Miktarları (bugünün fiyatlarıyla, milyon Avro)*

	Yakınsama			Bölgesel Rekabetçilik ve İstihdam		Avrupa Bölgesel İşbirliği	Toplam
	Uyum Fonu	Yakınsama	Phasing-out	Phasing-in	Bölgesel Rekabet. & İstihdam		
Almanya		11.864	4.215		9.409	851	26.340
Avusturya			177		1.027	257	1.461
Belçika			638		1.425	194	2.258
Bir. Krallık		2.738	174	965	6.014	722	10.613
Bulgaristan	2.283	4.391				179	6.853
Çek Cum.	8.819	17.064			419	389	26.692
Danimarka					510	103	613
Estonya	1.152	2.252				52	3.456
Finlandiya				545	1.051	120	1.716
Fransa		3.191			10.257	872	14.319
G. Kıbrıs	213			399		28	640
Hollanda					1660	247	1.907
İrlanda				458	293	151	901
İspanya	3.543	21.054	1.583	4.955	3.522	559	35.217
İsveç					1.626	265	1.891
İtalya		21.211	430	972	5.353	846	28.812
Letonya	1.540	2.991				90	4.620
Litvanya	2.305	4.470				109	6.885
Lüksemburg					50	15	65
Macaristan	8.642	14.248		2.031		386	25.307
Malta	284	556				15	65
Polonya	22.176	44.377				731	67.284
Portekiz	3.060	17.133	280	448	490	99	21.511
Romanya	6.552	12.661				455	19.668
Slovakya	3.899	7.013			449	227	11.588
Slovenya	1.412	2.689				104	4.205
Bölgelerarası/ Ağ İşbirliği						445	445
Teknik Destek							868
Toplam	69.578	199.322	13.955	11.409	43.556	8.723	347.410

Kaynak: Avrupa Komisyonu (2007) *Cohesion policy 2007–13 — Commentaries and Official Texts*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, s.25.

Bu dönemin uygulamaya yönelik genel ilkeleri yine belirlenen hedefler çerçevesinde bir önceki dönemin ilkeleriyle benzerdir. Bunlar; tamamlayıcılık, uyum, koordinasyon, uygunluk ve ekleme ilkeleridir. Bu ilkelere ek olarak orantılılık, kadın-

* Rakamlar yuvarlandığı için toplamlar tutmayabilir.

erkek eşitliği ve ayrımcılığın önlenmesi, sürdürülebilir kalkınma ve fon kullanımında Lizbon stratejisi önceliklerine odaklanmak da yeni ilkeler olarak belirlenmiştir.

Ekleme İlkesi: Yakınsama hedefi kapsamında kalan bölgeler için Komisyon ve üye devletler, kamu harcamalarının seviyesini inceleyip Yapısal Fonlar'ın devletlerin altyapı harcamalarının yerine kullanılmamasını sağlamaktadırlar. Bu yeni programlama döneminde bu ilkeye uyulup uyulmadığının kontrolü için yeni bir finansal doğrulama mekanizması geliştirilmiştir.

Yapısal Fonlar ve Uyum Fonunun kullanımına yönelik Genel Yönetmeliğin Ek 4'ünde de belirtildiği gibi, fonlar artık, Lizbon stratejisiyle birlikte Avrupa Birliği öncelikleri olarak kabul edilen yakınsama, rekabetçilik ve istihdam yaratılmasının teşviki konularını hedeflemelidir.⁶⁹ Komisyon ve üye ülkeler bu doğrultuda, üye ülkelerin yakınsama hedefi harcamalarının en az %60'ını, bölgesel rekabetçilik ve istihdam harcamalarının da en az %75'ini Lizbon öncelikleri için tahsis etmesine karar vermişlerdir.

Oranlilik İlkesi: Bu yeni ilke, üye ülkeye ait yükümlülüklerin, bir operasyonel program için yapılacak toplam harcama miktarına bağlı olarak ayarlanması gerektiği düşüncesine dayanmaktadır. Buna göre:

- Bir programın uygunluğu için kullanılan indikatörlerin ve değerlendirme, idare ve raporlama ile ilgili yükümlülüklerin belirlenmesinde oranlilik ilkesine uyulmalıdır. (Madde 13.1)
- 750 milyon Avro'yu aşmayan programlar ve Komisyon katkısının kamu harcamasının %40'ından fazla olmadığı durumlarda üye devletin izleme ve kontrol yükümlülükleri daha az olacaktır. Denetleme otoritesi de Komisyon'a bir denetleme stratejisi sunmakla yükümlü değildir. (Madde 74).

Ortaklık İlkesi: Bu ilke önceye oranla genişletilmiştir. Bu ilke doğrultusunda sivil toplum örgütlerinin, çevreyle ilgili paydaşların ve kadın-erkek eşitliğine yönelik faaliyette bulunan örgütlerin Yapısal Fonlar'ın kullanımı ile ilgili görüşmelere katılabilmeleri öngörülmektedir. Bu örgütler sadece program uygulama kısmına katılmakla kalmayıp programlama sürecinin hazırlama, izleme ve değerlendirme gibi aşamalarında da rol alabilmelidirler.

69 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_210/l_21020060731en00250078.pdf, s. 52., Erişim Tarihi: 20.10.2007.

3.3. 2007–2013 Dönemi Topluluk Girişimleri

Komisyon bu dönemde, hazırlanan projelerin kalitesini artırmak için üye ülkeler ve bunların bölgelerine yardım edecek ve Topluluk finans kaynaklarından sağlayacakları faydaları artıracak yeni araçlar geliştirmiştir. Yeni programlar için, özel girişimlerle yeni kurulan şirketler ve küçük ölçekli işletmelerin yararına olan finansal mühendisliğin teşvik edilmesi öngörülmüştür. Böylece sağlanacak teknik yardım ve teşviklerle krediler, öz sermaye, risk sermayesi ve teminatlar gibi araçların birleştirilebilmesi planlanmaktadır. Bu önlemler, finansal mühendislik alanındaki işbirliğinin artırılmasına yönelik olarak Komisyon, Avrupa Yatırım Bankası ve diğer uluslararası kurumlar arasında 30 Mayıs 2006 tarihinde imzalanan protokol uyarınca uygulanacaktır. Buna göre bu dönemin topluluk girişimleri şunlardır:

JASPERS

“Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions”, yani “Avrupa Bölgelerindeki Destekleyici Projeler için Ortak Yardım” girişi; Komisyon, Avrupa Yatırım Bankası ve Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası arasındaki yeni bir teknik destek ortaklığıdır. Bu program üye ülkelerin, Uyum Fonu ve Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu tarafından finanse edilen ana projeleri hazırlamalarına yardım için kullanımlarına sunulmuştur. JASPERS'in temel amacı, üye devletlerin nitelikli projeler hazırlama sürecindeki karmaşık görevlerine yardımcı olmak ve böylece Komisyon'un daha süratli bir şekilde Topluluk yardımı almaya uygun olup olmadıklarına karar vermesini sağlamaktır. JASPERS, projenin tanımlanmasından Komisyon hibe desteği kararına kadar ki döngünün her aşamasında kapsamlı bir destek sağlayacaktır

JEREMIE

İş geliştirme için finansman bulmayı kolaylaştırmak amacıyla oluşturulan bu yeni girişim Avrupa Yatırım Fonu ile yapılan işbirliğinin bir ürünüdür. “Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises” (JEREMIE), Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler için Ortak Avrupa Kaynakları, üye ülke ve bölgelerdeki finansal mühendislik ürünlerine duyulan ihtiyaç nedeniyle 2006 yılında çalışmaya başlamıştır. Bu girişimle, tespit edilen bu ihtiyacın karşılanması için uyum programlarından sorumlu otoritelerle Avrupa Yatırım Fonu ya da benzer finansal kurumların işbirliği sağlanacaktır.

Bu doğrultuda finansal kaynaklara erişimin geliştirilmesi ve iş geliştirme için kaynak sağlayabilecek araçların yönlendirilmesi ve akredite edilmesini hedefleyen bir program hazırlanmıştır. Programa bağlı olarak verilecek destek, tahsis edilen kaynakların

uzmanlar tarafından yönetilmesi şeklinde olacaktır. Ancak JEREMIE'nin başarıyla uygulanması için üye ülke ve bölgelerdeki otoritelerin tam destek ve işbirliği zorunludur.

JESSICA

Avrupa Komisyonu, Avrupa Yatırım Bankası, Avrupa Kalkınma Bankası Konseyi ve diğer uluslararası finans kuruluşlarının sürdürülebilir kentsel kalkınma için finansal mühendislik alanında kurdukları işbirliği çerçevesinde "Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas", "Şehirleşmiş bölgelerde Sürdürülebilir Yatırım için Ortak Avrupa Desteği" çalışmalarına başlamıştır. JESSICA'nın temel amacı yenileme çalışmalarının finansmanı ve kentsel kalkınma projelerinin geliştirilmesi gibi zorlu görevlerde yönetimlere hazır çözümler sunmaktır.

3.4. 2007–2013 Döneminde Yapısal Fonlardan Yararlanma

Üye devletler bu dönemde yine, Topluluk tarafından uyum konusunda hazırlanan stratejik rehber doğrultusunda ulusal stratejik referans çerçeve belgesi hazırlayacak ve bu belgede Topluluk öncelikleriyle kendi ulusal reform programları arasındaki bağlantıları ortaya koyacaklardır (Genel Yönetmelik, Madde 27).⁷⁰

Avrupa Konseyi tarafından Komisyon'un teklifi ve Avrupa Parlamentosu'nun görüşüne uygun olarak 6 Ekim 2006 tarihinde kabul edilen uyum politikasına yönelik Topluluk stratejik rehberi üye devletlerin hazırlayacakları ulusal stratejik referans çerçevesinin de temelidir. Bu referans çerçevesi fonların programlanmasında yol gösterici olacaktır. Bu sistem sayesinde karar alma sürecinde üç seviyenin; Topluluk seviyesi, ulusal seviye ve program uygulamalarının etkileşimi artırılmış olmaktadır.

Ulusal stratejik referans çerçevesi (USRÇ) yeni bir sistem programlama aracı olarak daha önceki dönemin Topluluk destek çerçevelerinden farklıdır. Topluluk destek çerçeveleri bir idari araç işlevindeyken USRÇ, politika önceliklerini tanımlayıp uygulamanın temel öğelerini vermektedir. USRÇ üye devlet tarafından ilgili taraflar ve Komisyon'la diyalog içinde hazırlanır. USRÇ temel olarak şu hususları içeriyor olmalıdır:

- Hazırlanmasında rol almış taraflar ve aktörler (Madde 11);
- Avrupa'daki ve küresel ekonomilerdeki trendlerin de göz önüne alındığı sosyo-ekonomik durumu, tüm ülkenin güçlü ve zayıf yanlarını ortaya koyan bir analiz;

- Seçilen stratejinin tanımı, yakınsama ve bölgesel rekabetçilik ve istihdam hedeflerine (üye devlet gerekli görürse ek olarak bölgesel işbirliği hedefine) yönelik operasyonel programların listesi, her bir program için her bir Yapısal Fon'dan öngörülen yıllık tahsis miktarları;
- Lizbon stratejisi önceliklerine USRÇ'nin ne şekilde katkı sağladığı;
- Yakınsama hedefi kapsamındaki bölgelere verilecek destekte Avrupa Kırsal Kalkınma için Tarım Fonu ve Avrupa Balıkçılık Fonu ile koordinasyonun nasıl sağlanacağı hakkında bilgi ve ayrıca “ekleme” ilkesine uyulduğunu kanıtlar veriler ile idari verimliliği artırma yönünde uygulama planları.

Yeni dönemde sürecin işleyişi ise şu şekilde gerçekleşecektir: Konsey'in Topluluk Stratejik Rehberi'ni kabul etmesinin ardından üye ülkeler beş ay içinde USRÇ'yi hazırlarlar. Komisyon üç ay içinde varsa yorumlarını gönderir; daha sonra da her bir üye ülke ile USRÇ'sindeki operasyonel programlar listesi, her bir fondan programlara ayrı ayrı aktarılabilecek fon, ekleme ilkesine bağlı olarak ülkenin yapacağı harcama miktarı üzerinde karara varılır (Madde 28).

Üye ülkeler Lizbon stratejisi çerçevesinde de ulusal reform programlarını oluşturduktan sonra bu stratejilerle ilgili her yıl yıllık raporlar hazırlayacaklardır. Bir sonraki yılın Ocak/Şubat aylarında verilecek olan bu raporlar ulusal reform programının uygulanmasına operasyonel programların katkısını açıklayan bir bölüm de içerecektir. Komisyon teslim aldığı raporların özetlerini Avrupa Konseyi'nin bahar zirvesinde sunmaktadır.

Uyum politikasıyla ilgili olarak ise 2007–2013 döneminde iki kez 2009 ve 2012 yılları bitmeden üye ülkeler, Komisyon'a programlarının uyum politikasına ya da Topluluk stratejik rehberlerine ne şekilde katkıda bulunduğunu anlatan bir stratejik rapor sunarlar. Komisyon da ilki 1 Nisan 2010'dan önce, ikincisi daha sonra 2013'te bu stratejik raporların bir özeti ya da uyum raporu niteliğinde iki stratejik rapor hazırlar.

Bu stratejik izleme sistemi önceki dönemlerde bulunmayan yeni bir uygulamadır. Bu sistemle Konsey, Komisyon ve üye ülkeler arasında, uyum politikasını Lizbon stratejisi çerçevesindeki önceliklerle örtüştürecek bir diyalog imkanı sağlanmıştır. Bu sayede her yıl Avrupa kurumları öncelikler konusunda kaydedilen mesafeyi ve alınan sonuçları değerlendirebilecektir. (Madde 29–31)

3.4.1. Operasyonel Programlar

Operasyonel programlar 1 Ocak 2007'den 31 Aralık 2013'e kadar devam eden

dönemi kapsayacak şekilde hazırlanacak olup her program belirlenen üç ana hedeften birine yönelik olarak tek bir fondan kaynak alabilecektir. Bu kuralın tek istisnası çevre ve altyapı programlarıdır. Bu programlarda Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve Uyum Fonu birlikte destek sağlayabilmektedir.

Operasyonel programlar, Topluluk stratejik rehberlerine ve USRÇ'ye sağladıkları katkı bakımından Komisyon'ca incelenirler. Programlar ulusal öncelikler çevresinde şekillendirilir. Bununla birlikte idari detaylar ve proje seçim kriterleri gibi konular ulusal ve bölgesel seviyede belirlenirler ve programlarda önemli bir yer tutmamaktadırlar. Bu konulara yönelik daha önce sunulması zorunlu olan tamamlayıcı belgeler de artık hazırlanmamaktadır.

Operasyonel programlar aşağıdaki konuları kapsar:

- Desteklenecek bölgenin güçlü ve zayıf yanlarını ortaya koyan bir analiz;
- Topluluk stratejik rehberleri ve USRÇ'ye dayanılarak belirlenmiş önceliklerin açıklanması;
- Temel önceliklere yönelik spesifik hedefler;
- Finansman planları;
- Programların uygulaması (yönetim, denetleme, belgeleme otoriteleri, izleme ve değerlendirme sistemleri);
- Büyük projeleri gösterir liste (25 milyon Avro'yu aşan çevre projeleri ve 50 milyon Avro'yu aşan diğer projeler).

Operasyonel programlar, temel öncelikleri ve hedefleri 2000–2006 döneminde olduğu gibi bu dönemde de temel öncelikleri ve hedefleri içeriyor olsa da artık bu önceliklere yönelik alınacak tedbirler ayrıntılarıyla aktarılmayacaktır. Operasyonel programın izlediği stratejiye göre belirlenmiş öncelikler programın ana öncelikleridir. Her bir ana öncelik için ayrılmış kamu kaynağının en az %20'si kadar bir tutar Fon'lar tarafından karşılanır. (Madde 54)

Teknik destek için konusunda 2000–2006 döneminde olduğu gibi bu dönemde de her bir Yapısal Fon'un yıllık bütçesinin %0,25'i ayrılabilir. Komisyon girişimiyle verilen teknik desteklerde fonlar, harcamaların %100'ünü karşılayabilmektedirler.

Üye ülkelerin girişimiyle başlatılan teknik destekler içinse yakınsama ve bölgesel rekabetçilik ve istihdam hedefleri kapsamındaki her bir operasyonel programda toplam tahsisin en fazla %4'ü, Avrupa bölgesel işbirliği hedefinin operasyonel programlarında da en fazla %6'sı teknik destek harcaması olarak karşılanır.

Komisyon kendisine sunulan operasyonel programları en fazla dört ay içinde inceleyip onaylar. Ancak kabul edilen bir programın daha sonra üye devletin isteği ya da üye devletin onayıyla Komisyon'un isteği üzerine gözden geçirilmesi mümkündür.

Yeni dönemin en önemli kazanımlarından biri de özellikle kapsamlı finansal düzenlemeler ve kamu-özel sektör ortaklıkları için Fonlar, hibe ve tahsislerin yanı sıra Avrupa Yatırım Bankası ve Avrupa Yatırım Fonu kredilerinin de koordinasyon içinde kullanılabilmesine imkan tanımasıdır. (Madde 36)

3.4.2. Programların Değerlendirilmesi

Fonların kullanımına yönelik belgeler ve faaliyetler müdahalenin niteliği, verimliliği ve uygunluğunun geliştirilmesi için değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Değerlendirmeler katkı paylarına göre üye devletin ya da komisyonun sorumluluğu altında olup oranlilik ilkesi göz önüne alınarak yapılmaktadır.

Önceki dönemde her bir program için ex-ante (uygulama öncesi), ara dönem ve ex-post (uygulama sonrası) değerlendirme yapılması zorunlu tutulurken 2007–2013 dönemi için yeni yönetmelikle zorunlu değerlendirmelerin sayısı azaltılarak uygulamaya daha fazla esneklik kazandırılmıştır. Bu dönemde yakınsama hedefi programları için ex-ante değerlendirmeler yapılacak, bölgesel rekabetçilik ve istihdam ile Avrupa bölgesel işbirliği hedefleri kapsamındaki programlar içinse değerlendirmelerin zamanı ihtiyaç doğrultusunda (programa, temaya veya fonlara bağlı olarak) üye devlet tarafından belirlenecektir. Üye devletlerin ihtiyaçları doğrultusunda değerlendirmeleri yürütebilecek olması yerindenlik ilkesinin de güçlenmesi anlamına gelmektedir. Değerlendirme bağımsız değerlendirmeciler tarafından gerçekleştirildikten sonra sonuçlar kamuoyuyla da paylaşılır. Üye devletlerin fonların kullanımına dair kamuoyunu bilgilendirecek olması hem şeffaflığın sağlanması hem de AB'nin rolünün vurgulanması açısından önemlidir.

Her operasyonel programın doğru uygulanması, verimliliği ve etkililiğinden bir idari otorite sorumludur (Madde 60). Bu otorite her yıl en geç Haziran ayının 30'unda Komisyon'a teslim edilmek üzere yıllık performans raporları hazırlar. Bu dönemin bütün olarak değerlendirileceği final raporu ise en geç 31 Mart 2017 tarihinde komisyona sunulabilecektir.

Belgeleme otoritesi ise Komisyon'a harcama ve ödeme taleplerine yönelik belgelendirilmiş bir envanter sunar. Otorite ayrıca harcamaların doğruluk ve Topluluk kuralları ile ulusal kurallara uygunluğunu da belgelendirmek zorundadır. Muhasebe

görevinin yanı sıra usulsüzlük durumunda Topluluk kredilerinin geri ödenmesinden de sorumludur. (Madde 61) Bu yapı önceki dönemin harcama otoritesi yerine oluşturulmuştur.

Denetleme otoritesi her bir operasyonel program için ayrı ayrı üye devlet tarafından görevlendirilen, uygulamalarında bağımsız bir yapıdır. Uygun örneklem üzerinden yapılan denetlemelerin ardından yıllık bir kontrol raporu hazırlar ve yapılan denetlemelerle ilgili olarak görüş bildirir. Aynı otorite birden fazla operasyonel program için de görevlendirilebilmektedir. (Madde 62) Denetleme otoritesi önceki dönemin kontrol otoritesinin görevlerini üstlenmiştir.

İzleme komitesi yine her bir operasyonel program için üye devlet tarafından oluşturulmaktadır. Üye devlet ya da idari otoriteden bir temsilci komiteye başkanlık eder (Madde 63). Komitede ekonomik, sosyal ve bölgesel paydaşlar temsil edilmektedir. Operasyonel programın uygulanma başarısı ve verimliliğini sağlamakla izleme komitesi görevlidir.

Genel olarak bakıldığında operasyonel programlar için yapılacak harcamaların sadece %40'ını Yapısal Fonlar'ın karşılayacak olması (Madde 74), bir başka deyişle üye devletlerin operasyonel program bütçelerine yüksek orandaki katkısı, kontrol sistemine duyulan güveni de artırmıştır. Eğer güven duygusu dönemin başından itibaren sağlanabilirse Komisyon'un denetimi sadece istisnai durumlar için söz konusu olacaktır.

Komisyon 2000–2006 döneminin ara döneminde değerlendirmeler sonucunda tespit edilen en fazla etkili olmuş programlar için performans rezervi denen belirli bir miktar tahsis etmiştir. 2007–2013 dönemi içinse her üye devlet kendisi doğrudan ulusal performans rezervi oluşturabilmektedir. Bu rezerv sayesinde yakınsama ve bölgesel rekabetçilik ve istihdam hedeflerinden her biri için tahsis edilen toplam miktar %3 oranında artırılabilir.

Üye devlet ayrıca öngörülemez durumlar için de ayrı bir rezerv oluşturabilir. Ancak bu rezerv USRÇ'de belirtilir. Rezervlerle ilgili bu uygulamalar sektörlere bağlı politika ve araçlara ve yerel sorunlara anında müdahale şansını ve esnekliği artırmaktadır.

Finansal yönetim açısından yeni kurallar eskiye oranla biraz daha basitleştirilmiştir. Her bir operasyonel program bir Yapısal Fondan yararlanacaktır. Ancak ABKF ve ASF bir diğeri destekleme alanına giren kimi faaliyetleri sınırlı ve

tamamlayıcı nitelikte olmak koşuluyla finanse edebilmektedir.

Operasyonel programlar için Yapısal Fonlar'dan ayrılan miktarlar yıllık kısmi ödemeler şeklinde aktarılmaktadır.

Komisyon ilk yıllık ödemeyi yine operasyonel programın kabulünden önce taahhüt eder. Program kabul edildikten sonra 2000–2006 döneminde olduğu gibi yine her yıl 30 Nisan itibarıyla diğer ödemeler taahhüt edilir. Ödeme, daha önce çekilmediyse ya da başka bir talep bildirilmediyse taahhüdün yapıldığı ikinci yılın sonunda otomatik olarak serbest bırakılır.

Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Güney Kıbrıs, Estonya, Letonya, Litvanya, Macaristan, Malta, Polonya, Portekiz, Romanya, Slovenya, Slovakya ve Yunanistan için programlarına bağlı olarak 2007–2010 yılları arasında ertelemeler üçüncü yılın sonuyla sınırlandırılmıştır.

Komisyon ödemeleri üç aşamada yapmaktadır:

- Ön finansman
- Ara ödeme
- Son bakiye ödemesi

Komisyonun bir operasyonel program hakkındaki kararı çıktıktan sonra ön finansman miktarı tahsis edilir. Bu tahsisat taksitler halinde ödenir ve Fon'un operasyonel programa katkısı için belirlenen miktarın belli bir yüzdesini aşamaz. Önceki dönemde, 2000 yılında AB–15 ülkelerine verilen ön finansman toplam tahsisin %7'si, 2004 yılında yeni 10 üyeye de %16'sı olarak belirlenmişken, 2007–2013 dönemi için ön finansman iki ya da üç yıla yayılmış ve oranlar da düşürülmüştür (Madde 82).

Tablo 3.5. Komisyon'un Operasyonel Programlar için Yapacağı Ön Finansman Ödemesi Oranları

Komisyon Ön Finansmanı				
	2007	2008	2009	TOPLAM
Yapısal Fonlar				
AB-15	%2	%3		%5
AB-10+BG+RO	%2	%3	%2	%7
Uyum Fonu				
AB-15	%2	%3	%2,5	%7,5
AB-10+BG+RO	%2,5	%4	%4	%10,5

Kaynak: Avrupa Komisyonu (2007) *Cohesion policy 2007–13 — Commentaries and Official Texts*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, s.36.

Eş finansman oranı konusunda ise tavan artık önceliklere (örneğin çevre önceliğine) bağlı olarak belirlenmemektedir. Bazı istisnalar olmakla birlikte hedeflere göre belirlenen en fazla eş finansman oranları şöyledir:

Yakınsama: %75 ile %85 arasında

Bölgesel Rekabetçilik ve İstihdam: %50 ile %85 arasında

Avrupa Bölgesel İşbirliği: %75 ile %85 arasında

Uyum Fonu: %85

Harcamaların karşılanabilmesi için program kapsamında 1 Ocak 2007 ile 31 Aralık 2015 tarihleri arasında yapılmış olmaları gerekmektedir. Eş-f finansman uygulamaları harcama tarihlerinden önce tam olarak yapılmak zorunda değildir. Bu konudaki kurallar ulusal seviyede belirlenir.⁷¹ Bu sayede Topluluk kurallarıyla ulusal kuralların çatışması engellenmiş olmaktadır. Topluluk kuralları sadece işbirliği faaliyetlerinde gerektiği zaman uygulanacaktır. Topluluğun harcama kriterleri de basitleştirilerek uygulama kolaylığı sağlanmaya çalışılmıştır.

İlk ara ödeme ise üye devletin idari, belgeleme ve denetleme otoritelerinin çalışmalarını aktarmasından sonra gerçekleştirilebilmektedir. Komisyon tarafından ön finansmanın ilk ödemesi yapıldıktan sonra (eğer devlet ön finansmanı geri ödemek zorunda değilse) 24 ay içinde ara ödemenin ilk taksidi için başvuruda bulunmak gerekmektedir. Geri ödemeler daha önceden olduğu gibi miktara göre değil, temel öncelik seviyesine göre belirlenmektedir.

Bu dönemde getirilen esnekliklerden bir diğeri de tamamlanan faaliyetler için programın tamamı bitmese bile kısmi hesap kapatma yapılabilmesidir. Böylece programlar daha kolay değerlendirilebilmektedir.

Aşağıdaki tablo üye ülkelere 2007–2013 döneminde belirlenmiş Yakınsama, Bölgesel Rekabetçilik ve İstihdam ve Avrupa Bölgesel İşbirliği hedefleri kapsamındaki operasyonel programlar için ayrılan toplam fon miktarlarını vermektedir. Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu altında ayrılan bu fonlar asıl kaynağını detayları ileride aktarılacak olan AB bütçesinden almaktadır.

71 Avrupa Komisyonu, Cohesion Policy..., s.37.

Tablo 3.6. Uyum 2007-2013 için AB Desteği "Büyüme ve İstihdam için Uyum" Başlığı altında Önceden Tahsis Edilmiş Fon Miktarları

2007 fiyatlarıyla (EUR)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Toplam 2007-2013
ALMANYA	3 664 753 567	3 696 945 314	3 729 709 000	3 763 069 632	3 796 272 804	3 828 502 786	3 860 503 462	26 339 756 565
AVUSTURYA	201 773 292	203 999 556	206 307 685	208 701 529	211 108 607	213 450 462	215 801 550	1 461 142 681
BELÇİKA	366 756 008	353 108 905	338 863 166	324 002 185	308 411 217	291 967 309	274 742 281	2 257 851 071
BİR. KRALLIK	1 616 477 615	1 575 843 140	1 533 475 408	1 489 332 118	1 442 809 705	1 465 894 632	1 489 325 826	10 613 158 444
ÇEK CUM.	3 319 589 895	3 479 810 479	3 640 861 285	3 809 477 285	3 978 225 539	4 146 329 123	4 317 361 985	26 691 655 591
DANİMARKA	82 161 566	83 852 733	85 627 577	87 489 747	89 392 151	91 283 768	93 215 294	613 022 836
ESTONYA	376 530 806	409 974 515	446 440 649	486 201 728	530 028 620	577 833 150	628 833 031	3 455 842 499
FİNLANDIYA	263 006 045	257 565 814	251 850 073	245 850 925	239 511 072	232 769 086	225 661 616	1 716 214 631
FRANSA	1 922 675 353	1 961 674 885	2 002 022 276	2 043 766 980	2 086 380 661	2 129 290 347	2 173 081 869	14 318 892 371
G.KIBRIS	167 460 708	139 211 882	109 772 622	79 106 741	47 170 317	48 127 525	49 104 156	639 953 951
HOLLANDA	255 620 372	260 876 756	266 388 003	272 165 145	278 066 817	283 939 844	289 936 565	1 906 993 502
İRLANDA	211 627 916	180 726 400	148 539 883	115 030 041	80 120 385	81 798 584	83 511 860	901 355 069
İSPANYA	6 295 188 221	5 754 627 341	5 190 294 720	4 713 797 783	4 445 327 645	4 421 932 297	4 395 823 007	35 216 991 014
İSVEÇ	253 908 702	259 066 457	264 410 131	269 946 722	275 599 013	281 283 274	287 084 668	1 891 298 967
İTALYA	4 003 583 379	4 035 089 698	4 066 774 676	4 098 643 256	4 130 159 869	4 202 150 122	4 275 367 920	28 811 768 920
LETONYA	508 251 651	554 225 772	603 897 967	655 705 281	709 399 722	765 395 661	823 567 165	4 620 443 219
LİTVANYA	767 739 912	833 413 967	902 450 439	975 204 912	1 052 169 488	1 134 996 617	1 219 008 746	6 884 984 081
LÜKSEMBURG	8 756 085	8 935 186	9 122 005	9 316 863	9 515 866	9 714 797	9 917 880	65 278 682
MACARİSTAN	3 035 954 279	3 229 332 901	3 437 663 559	3 625 536 814	3 784 266 354	3 990 564 601	4 204 078 399	25 307 396 907
MALTA	114 475 489	117 159 483	119 794 709	122 608 369	125 071 775	127 157 676	129 091 993	855 359 494
POLONYA	8 129 584 408	8 664 528 631	9 213 686 770	9 441 366 926	10 023 359 218	10 605 029 586	11 206 694 227	67 284 249 766
PORTEKİZ	2 971 583 274	3 005 027 735	3 038 715 640	3 072 645 240	3 106 716 534	3 140 821 551	3 175 048 081	21 510 558 055
SLOVAKYA	1 299 788 507	1 407 175 683	1 526 146 266	1 662 255 913	1 785 126 023	1 906 825 787	2 000 586 316	11 587 904 495
SLOVENYA	554 581 636	569 325 544	584 455 520	599 981 475	615 894 683	632 185 174	648 880 924	4 205 304 956
YUNANİSTAN	3 085 468 135	3 027 319 247	2 965 710 146	2 900 527 687	2 831 551 640	2 814 192 926	2 795 007 243	20 419 777 024
BULGARİSTAN	514 438 665	737 395 668	991 807 428	1 044 073 825	1 116 078 360	1 188 427 402	1 260 634 073	6 852 855 421
ROMANYA	1 335 023 856	1 915 639 995	2 576 314 547	3 092 046 613	3 330 472 625	3 580 270 525	3 837 878 891	19 667 647 052
Teknik Destek	113 408 759	117 459 544	121 200 980	122 888 158	126 925 914	130 992 625	134 822 683	867 698 663
Bölgeler Arası	46 390 403	49 483 076	54 889 060	62 743 816 6	70 890 806	76 995 260	83 315 535	444 707 95
TOPLAM	45 486 558 504	46 888 796 307	48 427 192 190	49 393 483 709	50 626 023 430	52 400 122 497	54 187 887 246	347 410 063 883

Not: Ülke başına tahsis edilmiş miktarlar şu kalemleri kapsamaktadır. Performans rezervleri de dahil Yakınsama; Performans rezervleri de dahil Yakınsama altında aşamalı çıkış - Phasing out; Teknik destek hariç Uyum; Performans rezervleri de dahil Bölgesel Rekabetçilik ve istihdam; Performans rezervleri de dahil Bölgesel Rekabetçilik ve istihdam altında Aşamalı Giriş- Phasing in ve Bölgesel İşbirliği. Tahsisler ABKE, ASF ve Uyum Fonu'ndan aktarılmaktadır.

Kaynak: http://ec.europa.eu/budget/library/documents/multiannual_framework/2007_2013/tab_cohesion_2007-2013_en.pdf, Erişim Tarihi: 09.11.2007

4. Avrupa Birliği'nde Yapısal Fonlar ve Diğer Bölgesel Politika Araçları

Avrupa Birliği'nde 2007–2013 dönemi için geliştirilen yeni uyum politikasının sonucu olarak Yapısal Fonlar'a yeni bir düzen verilmiş ve Uyum Fonu ile önceki dönemlerin Yapısal Fonlar'ından Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve Avrupa Sosyal Fonu'nun bu yeni dönemde birlikte uyum içinde çalışmaları öngörülmüştür. Daha önce Yapısal Fonlar kapsamında olan Avrupa Tarımsal Yönverme ve Garanti Fonu ve Leader+ programı bu dönemde birleştirilerek Avrupa Kırsal Kalkınma İçin Tarım Fonu adı altında yeni bir yasal yapı kazanırken benzer şekilde Balıkçılığı Yönlendirme Mali Aracı da yeni bir yasal düzenlemeyle Avrupa Balıkçılık Fonu adını almıştır. Artık bağımsız yasal yapılara sahip olan Avrupa Kırsal Kalkınma için Tarım Fonu ve Avrupa Balıkçılık Fonu, ortak tarım politikası ve uyum politikasını tamamlar şekilde, tıpkı Yapısal Fonlar gibi üye ülkelerde çok yıllık kırsal kalkınma programlarının uygulanmasına destek sağlayacaklardır. Böylece üye ülkeler arasında ortak tarım politikasının yöntem ve araçlarına yönelik üye ülkeler arasında işbirliği ve koordinasyon da güçlendirilmiş olacaktır.⁷²

Avrupa bölgesel politika araçları arasına ise bu yeni dönemde iki yeni araç daha eklenmiştir: Avrupa Bölgesel İşbirliği Birleşimi ve Dayanışma Fonu. Bu araçların yanı sıra Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (Instrument for Pre-Accession Assistance, IPA) da aday ülkelere katılım sonrasında uyum sağlamalarını kolaylaştırmak amacıyla destek verecektir.

Uyum politikasına 2007–2013 dönemi için ayrılan 347 milyar Avro toplam Avrupa bütçesinin üçte birinden fazladır. Bu miktar

72 Avrupa Komisyonu (2007) Cohesion policy 2007–13 — Commentaries and Official Texts, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, s.11. Ayrıca bkz. AKKTF Tüzüğü (AT) No:1698/2005, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005R1698:EN:HTML>, Erişim Tarihi: 11.01.2008.

basit bir mali destek olarak düşünülmemelidir. Önemli olan bütün bir Avrupa'nın ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde yenilikçi ve rekabetçi bir yapıya kavuşturulabilmesidir. İlerleyen bölümlerde bu amaç doğrultusunda Yapısal Fonlar'ın ne gibi faaliyetlere destek sağladığı ayrıntılarıyla ele alınacaktır. Ancak daha önce Yapısal Fonlar'ın kaynağı olan AB bütçesinin nasıl oluştuğuna bakmak faydalı olacaktır.

4.1. Avrupa Birliği Bütçesi

Avrupa Birliği harcamalarını finanse edeceği bütçeyi kendi kaynaklarından sağlamaktadır. Yasal olarak bu kaynaklar Birlik'e ait olup üye devletler tarafından AB adına toplanır ve AB bütçesine aktarılırlar. Bütçeyi oluşturan üç ana kaynak bulunmaktadır (Aşağıdaki rakamlar 2007 için tahmin edilen miktarları vermektedir):

- **Geleneksel Kaynaklar:** Temelde AB üyesi olmayan ülkelerden gelen ihracat mallarının sağladığı gümrük gelirlerinden oluşmaktadır. Bu kaynaklar toplam gelirin %15'ine karşılık gelen yaklaşık 17,3 milyar Avro'luk bir gelir sağlamaktadır.
- **Katma Değer Vergisi (KDV)** üzerinden edinilen gelir, üye devletin uyumlaştırılmış KDV gelirlerinden sabit bir yüzdelik kesilmek suretiyle sağlanmaktadır. KDV temelli kaynak yaklaşık 17,8 milyar Avro ile toplam gelirin %15'ini vermektedir.
- **Gayri Safi Milli Gelir (GSMG)** üzerinden sağlanan gelir de her üye ülkenin GSMG'sinden yine sabit bir yüzdelik (%0,73) kesilerek elde edilmektedir. Dengeleyici bir kalem olmakla birlikte en büyük gelir kaynağı olan bu gelir bu dönemde 80 milyar Avro ile toplam gelirin %69'unu sağlamaktadır.⁷³

Bütçenin başka gelirleri de vardır; AB personelinin maaşlarından alınan vergiler, AB dışındaki ülkelerin belirli AB programlarına katkıları ve rekabet kurallarını ya da diğer yasaları ihlal eden şirketlere kesilen cezalar diğer gelir kalemleridir. Bu farklı kaynaklar yaklaşık 1,3 milyar Avro ile bütçenin %1'ini oluştururlar.

Toplam AB gelirlerinin 2007 yılı için yaklaşık 116,4 milyar Avro olması beklenmektedir. Ancak farklı politikalar için öngörülen toplam fon miktarı bu rakamın biraz üzerindedir. Bu farklılık temelde AB'nin bütçe prosedüründen kaynaklanmaktadır. Prosedüre göre Komisyon çok yıllık projeler için istenen toplam

73 http://ec.europa.eu/budget/budget_glance/where_from_en.htm, Erişim Tarihi: 12.11.2007.

miktarı projenin ilk yılı bloke eder. Ödemeler proje boyunca taksitler halinde yapılmaktadır. Bu nedenle bütçe ile toplam fon miktarı arasında böyle bir farklılık söz konusudur.

Üye ülkelerden bütçeye gelir akışı üye ülkenin refah düzeyi ile orantılı tutulmaktadır. Bununla birlikte Birleşik Krallık, Hollanda, Almanya, Avusturya ve İsveç katkıları konusunda bazı iyileştirmelerden faydalanmaktadır.

Üye devletlere fonların akışı ise Birlik tarafından tanımlanmış öncelikler doğrultusunda gerçekleştirilmektedir. Daha az gelişmiş ülkeler oransal olarak daha zengin üyelerden fazla fon alırlar. Üye ülkelerin çoğunun yararlandığı fon miktarı bütçeye aktardıkları miktarlardan daha fazla olmaktadır.⁷⁴

AB bütçesinden finanse edilen proje ve faaliyetler AB tarafından o dönem için belirlenmiş önceliklerle uyum içindedir. Bu öncelikler “Başlık” olarak adlandırılan geniş harcama kategorileri ve 31 farklı politika alanı altında gruplanırlar.

Proje ve faaliyetlerine AB bütçesinin finansman sağladığı politika alanları AB ülkelerinin Birlik seviyesinde üzerinde uzlaşmaya vardıkları alanlardır. Kararların bu şekilde alınması güçleri birleştirdiği için daha az maliyetle daha iyi sonuçlara ulaşmak mümkün olmaktadır. Bununla birlikte Birlik seviyesinde ortak karar alınmayan politikalar da mevcuttur. Örneğin ulusal sosyal güvenlik, emeklilik, sağlık ve eğitim sistemleri ulusal, bölgesel ya da yerel yönetimlerce finanse edilirler. Yerindenlik ilkesince faaliyetler en iyi şekilde yürütülebilecekleri seviyeden (ulusal, bölgesel ya da yerel seviye) idare edilir ve yine en uygun seviyeden finanse edilirler. Bu gibi durumlara Birlik müdahale etmemektedir.

2007–2013 döneminde AB ülkeleri tarafından alınan ortak kararlardan biri ortak çabalar ve bütçenin önemli bir kısmının **ekonomik büyüme ve istihdam** yaratılmasına yönlendirilmesidir. Sürdürülebilir kalkınma Birlik'in ana önceliklerinden biri haline gelmiştir. AB ekonomisinin daha fazla rekabetçi olması ve daha geriden gelen bölgelerin diğerlerini yakalaması hedef olarak konmuştur. Bu nedenle 2007–2013 döneminde yıllık bütçeden harcanacak her 1 Avro'nun 8 cent'i AB'yi daha rekabetçi yapmak için harcanmış olacaktır.⁷⁵

Uzun vadeli büyüme ise AB'nin büyüme potansiyelinin harekete geçirilmesi ile mümkün olacaktır. **Uyum** olarak adlandırılan bu öncelik küresel rekabetle karşı karşıya

74 http://ec.europa.eu/budget/budget_glance/where_from_en.htm, Erişim Tarihi: 12.11.2007.

75 http://ec.europa.eu/budget/budget_glance/what_for_en.htm, Erişim Tarihi: 12.11.2007.

olan az gelişmiş bölgelerin ekonomik dönüşüm ihtiyaçlarından doğmuştur. Yenilikçilik ve bilgi ekonomisinin bu bölgelerde büyümeyi sağlamak için bir fırsat olacağı düşünülmektedir. Buna bağlı olarak uyum faaliyetleri için her Avro'nun 36 cent'i ayrılmıştır.⁷⁶

Coğrafi ve iklimsel çeşitlilik nedeniyle AB ülkeleri çok zengin bir tarımsal ürün portföyüne sahiptir. AB'nin bu alanda iki temel hedefi bulunmaktadır: Üretilenlerin kalite ve güvenlik bakımından tüketicilerin beklentilerini karşılaması ve üreticilerin de kapasitelerini geliştirerek tüketicilerin beklentilerine cevap verebilecek ve aynı zamanda da çevreyle uyumlu üretim faaliyetlerine yönelmeleri.

Doğal kaynakların doğru şekilde yönetilmesi için çevre koruma, kırsal ekonomilerin yapılandırılması ve çeşitlendirilmesi ile sürdürülebilir balıkçılığın sağlanması gibi faaliyetlerin de gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Ayrıca hayvan hastalıkları, petrol sızıntıları ve hava kirliliği ulusal sınırları aşan sorunlardır. Bu tehditlere karşı birlikte hareket etmek zorunludur. Bu düşünceyle AB bütçesinden harcanan her 1 Avro'nun 43 cent'i doğal kaynakların doğru yönetimine aktarılmış olacaktır.

Terörizm, organize suç ve yasa dışı göç konusunda da bilgi paylaşımı ve ortak hareket gerekmektedir. Göçle ve yasa dışı faaliyetlerle mücadele etmek ve hukuka dayalı güvenlik toplumları oluşturmak yönünde işbirliği artırılmaktadır.

AB'nin toplam nüfusu 495 milyonun üzerindedir. Çok sayıda farklı dil ve kültürden oluşan bu nüfusun ortak değerler çerçevesinde bu zenginliği devam ettirmesi için AB bütçesi kültürel mirasın korunmasını da desteklemektedir. Ayrıca sosyal konulardaki tartışmalara aktif katılım da teşvik edilmektedir. Kamu sağlığı ve tüketici hakları da önemle üzerinde durulan konular arasındadır. Bütün bu konular için "Vatandaşlık" başlığı altında bütçedeki her 1 Avro'dan 1 cent harcanmaktadır.

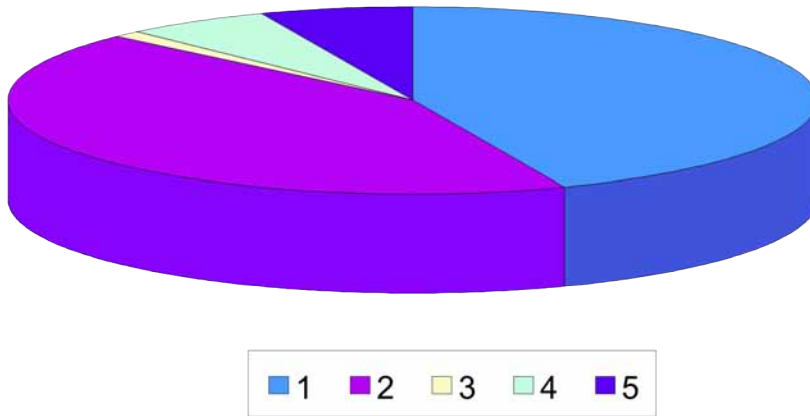
AB fonlarının yarattığı etki AB sınırlarının ötesine de geçmektedir. Örneğin doğal felaketlerden sonra acil yardım AB bütçesinden sağlanmaktadır. Refah, istikrar ve güvenlik alanında da uzun vadeli destekler verilmektedir. Aday ülkelerle, komşu ülkelerle ve dünyanın geri kalmış bölge ve ülkeleriyle işbirliği için AB bütçesindeki her 1 Avro'nun yaklaşık 6 cent'i harcanmaktadır.

Verilen uzun vadeli desteğe ek olarak Afrika'da gelişmekte olan 77 ülke, Karayip

ve Pasifik bölgeleri de Avrupa Kalkınma Fonu'ndan yararlanmaktadır. Bu fonun bütçesi AB bütçesinin dışındadır. Söz konusu ülke ve bölgelere eğitim, sağlık ve ulaşım sistemlerinde reform ve kurumların güçlendirilmesi için destek sağlanmaktadır. Bu ekstra destek 2008–2013 dönemi için AB'nin yıllık harcamasının yaklaşık %3'üne karşılık gelmektedir.

Son olarak bütçedeki her 1 Avro'nun yaklaşık 6 cent'i de AB'nin idari giderleri için ayrılmıştır. İdari giderler Avrupa Parlamentosu, Bakanlar Konseyi, Avrupa Komisyonu, Avrupa Adalet Divanı ve Avrupa Sayıştay gibi AB kurumlarının personel ve bina harcamalarını kapsamaktadır.⁷⁷

Şekil 4.1. 2007–2013 Döneminde AB Bütçesinin Harcama Dağılımı



1-Rekabetçilik ve Uyum %44,

2-Doğal Kaynaklar %43,

3-Vatandaşlık, Güvenlik ve Adalet %1,

4-AB'nin Küresel Rolü %6,

5-İdari Harcamalar %6.

Kaynak: http://ec.europa.eu/budget/budget_glance/what_for_en.htm, Erişim Tarihi: 12.11.2007.

4.2. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu

Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ABKF, European Regional Development Fund - ERDF) Avrupa Birliği'nde bölgesel politika kapsamındaki Yapısal Fonlar'ın en önemli bölümünü oluşturmaktadır. 1975 yılında kurulan fonun temel amacı ekonomik ve sosyal bakımdan AB'nin ortalama gelişmişlik düzeyinin gerisinde kalan bölgelerin kalkınmasına destek sağlamaktır.

1972 Paris Zirvesi'nde ekonomik ve parasal birliğin önündeki önemli engellerden biri olduğu tespitiyle bölgesel gelişmişlik farklarının giderilmesinin öncelikli olarak ele

77 a.g.e.

alınmasına karar verilmiş ve bu doğrultuda 1973 yılında kurulan Bölgesel Kalkınma Komitesi ile üye ülkelerdeki bölgesel politikaların koordinasyonu sağlanmaya çalışılmıştır. Aynı tarihte Komisyon, Avrupa Konseyi'ne bir de Bölgesel Kalkınma Fonu oluşturulması teklifi götürmüştür.⁷⁸

Bir bölgenin ulusal politikalarla desteklenmesi, koordinasyonsuzluk nedeniyle Topluluk içindeki başka bir bölge için dezavantaj yarattığından⁷⁹ ulusal politikaların Topluluk'la koordineli bir şekilde yürütülmesi bir zorunluluktur. Nitekim bölgesel desteklemelerin birbirleriyle uyumlu şekilde gerçekleştirilmesi ve kaynakların adil dağılımına duyulan ihtiyaç bir bölgesel kalkınma fonu oluşturulmasının da zemini olmuştur.

ABKF'nin kuruluşu ve faaliyetlerine yönelik hazırlanan tüzüğün giriş kısmında ABKF'nin amacı, “kırsal ve kentsel bölgeler içinde en az gelişmiş bölgeleri, gerilemekte olan sanayi bölgelerini, ada ya da dağlık bölgeler gibi coğrafi ya da doğal engelleri bulunan bölgeleri, nüfus yoğunluğu düşük olan bölgeleri ve sınır bölgelerini destekleyerek bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının kapatılmasına katkı sağlamak” şeklinde ifade edilmiştir.⁸⁰

Kurulduğu tarihten itibaren Avrupa Birliği'nde bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi ve ekonomik ve sosyal uyumun sağlanması için çalışan ABKF özellikle şu alanlarda finansman sağlamaktadır:

- Sürdürülebilir iş imkanları yaratılması için şirketlere, özellikle de KOBİ'lere doğrudan yatırım yardımı;
- Telekomünikasyon, çevre, enerji, ulaştırma, Ar-Ge ve yenilikçiliğe yönelik altyapılar;
- Bölgesel ve yerel kalkınmayı destekleyecek ve yerleşim birimleri ve bölgeler arasındaki işbirliğini güçlendirecek finansal araçlar (risk sermayesi fonları, yerel kalkınma fonları vb.);
- Teknik destek önlemleri.

Bu alanlardaki destekler sağlanırken 2007–2013 döneminin yakınsama, bölgesel rekabetçilik ve istihdam ile bölgesel işbirliği hedefleri ana çerçeveyi sağlamaktadır.

78 Stabenow, a.g.e., s.73.

79 Özmen, a.g.e., s.13.

80 ABKF Tüzüğü (AT) No:1080/2006, [http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/feder/ce_1080\(2006\)_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/feder/ce_1080(2006)_en.pdf), s.1, Erişim Tarihi: 11.10.2007

Her bir hedef doğrultusunda alınacak önlemler tüzükte ana hatlarıyla belirtilmiştir. Buna göre, Yakınsama hedefi kapsamında ABKF operasyonel programlar sayesinde ekonomik yapıların çeşitlendirilmesi ve modernizasyonu ve sürdürülebilir iş imkanları için aşağıdaki önceliklere odaklanacaktır (Madde 4):

- 1-Araştırma ve teknoloji geliştirme, yenilikçilik ve girişimcilik, girişimcilerin Avrupa Araştırma Alanı'na entegrasyonu, özellikle KOBİ'lerde altyapı, ar-ge, teknoloji transferi, KOBİ-üniversite-araştırma kurumları arasındaki bağın güçlendirilmesi, mesleki ağların geliştirilmesi, kamu-özel sektör işbirliği, kümelenme, finansal mühendislik araçları yoluyla KOBİ'lerin yatırım ve yenilikçilik fonlarına ulaşımının kolaylaştırılması;
- 2-Bilgi toplumu: elektronik iletişim altyapısının geliştirilmesi, yerel içerik, hizmetler, uygulamalar, güvenli erişimin sağlanması, on-line kamu hizmetlerinin geliştirilmesi, bilgi ve iletişim teknolojilerinin etkin kullanımı için KOBİ'lerin desteklenmesi;
- 3-Yerel kalkınma girişimleri ve diğer hedeflerin kapsamına girmeyen istihdam yaratma faaliyetleri;
- 4-Çevre: Su kaynakları, su ve atık yönetimi, su ve atık arıtma, hava kirliliğinin önlenmesi ve kontrolü, çölleşmeyle mücadele, biyolojik çeşitlilik ve doğanın korunması, KOBİ'lerin sürdürülebilir üretim için çevre yönetimi sistemlerine geçişlerinin desteklenmesi, temiz teknolojilerin kullanımı;
- 5-Risk önleme: doğal ve teknolojik risklere yönelik planların geliştirilmesi ve uygulanması;
- 6-Turizm; doğal varlıkların ve doğal mirasın korunması, katma değeri yüksek turizm hizmetlerinin geliştirilmesi, daha sürdürülebilir yeni turizm faaliyetlerinin oluşturulması;
- 7-Kültür yatırımları: kültürel mirasın korunması, kültürel altyapının geliştirilmesi, katma değeri daha yüksek kültür hizmetleri, bölgesel çekiciliğin artırılması;
- 8-Ulaştırma yatırımları: ulaştırma alanındaki Trans-Avrupa ağlarının (TEN-T) ve bu ağlara bağlantıların geliştirilmesi, temiz ulaşım, yolcu ve mal taşımacılığında kalitenin artırılması, taşımacılık modlarının kullanımında daha dengeli bir dağılım, modlar arası taşımacılığın yaygınlaştırılması, çevresel etkilerin azaltılması;

9-Enerji yatırımları: enerji alanındaki Trans-Avrupa ağlarının (TEN-E) güçlendirilmesi, çevresel unsurların entegrasyonu, enerji verimliliği ve yenilenebilir enerjilerin geliştirilmesi;

10- Eğitim yatırımları; yaşam kalitesini artırmaya yönelik mesleki eğitim;

11- Sağlık ve sosyal altyapı yatırımları; bölgesel ve yerel kalkınmaya katkı sağlayacak ve yaşam kalitesini artıracak yatırımlar.

ABKF, 2007–2013 dönemi bölgesel rekabetçilik ve istihdam hedefi içinse şu alanları öncelikli olarak destekleyecektir (Madde5):

1-Yenilikçilik ve bilgi ekonomisi: verimli bölgesel yenilikçilik ekonomilerinin güçlendirilmesi, kamu ve özel sektör arasında sistemli ilişkiler, yerel ihtiyaçlara yönelik faaliyette bulunan üniversite ve teknoloji merkezleri, özellikle ele alınması beklenen konular:

- a) Bölgesel ekonomik kalkınma hedefleri ile doğrudan ilişkili araştırma, teknoloji geliştirme ve yenilikçilik kapasitesinin geliştirilmesi, özellikle şirketler arasında ortaklaşa yürütülen ar-ge ve yenilikçilik faaliyetlerinin ve KOBİ'lerde teknoloji transferinin teşvik edilmesi;
- b) Yeni ve geliştirilmiş ürünlerin ve hizmetlerin arzını desteklemek suretiyle bölgesel ve yerel ekonomilerin her sektöründe yenilikçilik ve girişimciliğin kolaylaştırılması, mesleki ağların ve kümelenmenin desteklenmesi, eğitim ve araştırma kurumları arasındaki işbirliğinin geliştirilmesi, daha temiz ve yenilikçi teknoloji kullanımının teşviki;
- c) Girişimciliğin desteklenmesi: yeni düşüncelerin ekonomiye kazandırılması, eğitim kurumlarıyla işbirliği içinde yeni şirketlerin kurulmasının teşviki;
- d) Finansal mühendislik araçlarının ve kuluçka hizmetlerinin yaratılması: yeni iş alanlarının açılması, girişimciliğin, özellikle bilgi-yoğun KOBİ'lerin, teşviki, KOBİ'lerin araştırma ve teknoloji geliştirme kapasitelerinin artırılması,

2-Çevre ve risk yönetimi:

- a) Fiziki çevrenin rehabilitasyonu: kirlenmiş, çölleşmiş ve brownfield denilen terkedilmiş alan ve bölgelerin rehabilitasyonu;
- b) Kırsal bölgelerde sürdürülebilir ekonomik kalkınma ve/veya ekonomik çeşitlilikle bağlantılı olarak yapılacak altyapı yatırımları;
- c) Enerji verimliliği ve yenilenebilir enerji üretimi, verimli enerji yönetimi

sistemlerinin geliştirilmesi;

- d) Temiz ve sürdürülebilir kamu taşımacılığının özellikle şehirleşmiş bölgelerde teşviki;
- e) Doğal riskler (çölleşme, kuraklık, yangın, sel vb.) ve teknolojik risklere yönelik önlemler ve planlar geliştirilmesi;
- f) Sosyo-ekonomik kalkınma ve sürdürülebilir turizm için doğal ve kültürel mirasın korunması, doğa ve kültür varlıklarının geliştirilmesi;

3-Genel ekonomik yarar doğrultusunda ulaşım ve telekomünikasyon hizmetlerine erişim, özellikle;

- a) TEN-T ağlarına, bölgesel demiryolu kesişim noktalarına, havaalanı ve limanlara ya da multimodal platformlara bağlantıların geliştirilerek ikincil ulaştırma ağlarının güçlendirilmesi, iç suyolları ve kısa deniz taşımacılığının teşviki;
- b) Bilgi iletişim teknolojilerinin KOBİ'lerce etkili bir şekilde kullanımı; ağlara erişimin desteklenmesi, kamu Internet erişim noktalarının kurulması, ekipman, hizmet ve uygulamaların geliştirilmesi, KOBİ'ler için bu alanda eylem planları hazırlanması.

Avrupa Bölgesel İşbirliği hedefi altında ABKF'nin odaklanacağı öncelikler ise şunlar olacaktır (Madde 6):

1-Sınır ötesi ekonomik, sosyal ve çevresel faaliyetlerin sürdürülebilir bölgesel kalkınma için ortak stratejiler yoluyla geliştirilmesi;

- a) KOBİ'lerin gelişmesi, turizm, kültür ve sınır ötesi ticaret yönünde girişimciliğin teşviki;
- b) Doğal ve kültürel kaynakların ortak yönetimi ve korunması ve doğal risk ve teknoloji risklerinin yönetimi;
- c) Kentsel ve kırsal alanların birbiriyle bağlantısını güçlendirmek;
- d) Ulaşım, bilgi ve telekomünikasyon ağlarına ve hizmetlere erişimin ve sınır ötesi su, atık ve enerji yönetimi sistemlerinin ve tesislerin geliştirilmesi ile izolasyonun azaltılması;
- e) Özellikle sağlık, kültür, turizm ve eğitim sektörlerinde altyapıların ortak kullanımı, kapasite ve işbirliğinin geliştirilmesi;

Bu önceliklere ek olarak ABKF, yasal ve idari işbirliği, sınır ötesi iş gücü piyasalarının entegrasyonu, yerel istihdam girişimleri, kadın-erkek eşitliği ve eşit

fırsatlar, eğitim ve sosyal entegrasyon ve ar-ge'ye yönelik insan kaynakları ve tesis paylaşımı gibi alanlarda da katkı sağlayabilmektedir.

PEACE Programı kapsamında ise ABKF, Kuzey İrlanda ve komşuları arasındaki uyumun ve sosyo-ekonomik istikrarın sağlanması yönündeki faaliyetleri desteklemektedir.

2-Uluslararası işbirliğinin kurulması ve geliştirilmesi: denize kıyısı olan bölgelerde ikili işbirliğinin, entegre bölgesel kalkınma faaliyetleri ve ağların finansmanı yoluyla geliştirilmesi;

- a) Yenilikçilik: Dengeli bir uluslararası ekonomik kalkınmaya katkı sağlayacak bilimsel ve teknolojik ağların kurulması ve geliştirilmesi, bölgesel ar-ge ve yenilikçilik kapasitesinin artırılması. Bu yöndeki faaliyetler şunlar olabilir: Eğitim ve araştırma kurumları ile KOBİ'ler arasında ağlar oluşturulması, ar-ge kurumları arasında bilimsel bilgi erişimi ve teknoloji transferinin geliştirilmesi, teknoloji transferi kurumlarının uyumlulaştırılması, ar-ge ve KOBİ'leri destekleyecek ortak finansal mühendislik araçlarının geliştirilmesi;
- b) Çevre: Ulusötesi boyutu olan noktalardaki su yönetimi, enerji verimliliği, risk yönetimi ve çevre koruma faaliyetleri. Bu faaliyetler: nehir yataklarının yönetimi ve korunması, kıyı bölgeleri, deniz kaynakları, sulak araziler, yangın, kuraklık ve selle mücadele, deniz güvenliğinin sağlanması, doğal ve teknolojik risklerin yönetimi, doğal mirasın korunması.
- c) Erişilebilirlik: Ulusötesi boyutu olan ulaştırma ve telekomünikasyon hizmetlerine erişimin ve bu hizmetlerin kalitesinin geliştirilmesi. Bu alandaki faaliyetler şunlar olabilir: Trans-Avrupa ağlarının sınırlar arası olan kesimlerine yatırım, ulusal ve uluslararası ağlara yerel ve bölgesel erişimin geliştirilmesi, ulusal ve bölgesel sistemlerin birlikte işletilmesi ve ileri seviyede bilgi ve iletişim teknolojilerinin teşvik edilmesi;
- d) Sürdürülebilir kentsel kalkınma: ulusüstü, ulusal ve bölgesel düzeyde uluslararası etkisi açık olan çok merkezli kalkınmanın güçlendirilmesi. Bu alandaki olası faaliyetler: Kentsel ağlar ve kent-kır bağlantılarının kurulması ve geliştirilmesi, ortak kentsel-kırsal sorunların çözümlenmesi, kültürel mirasın korunması, kalkınma bölgelerinin uluslararası temelde stratejik entegrasyonu. Kıyı bölgelerde ikili işbirliklerine yönelik destek 1. maddedeki önceliklerle birleştirilebilir.

3- Bölgesel politikanın etkinliğinin artırılması:

- a) Yenilikçilik, bilgi ekonomisi, çevre ve risk yönetimi odaklı bölgeler arası işbirliği;
- b) Sürdürülebilir kentsel kalkınmaya dair iyi uygulamaların tespiti, transferi ve yaygınlaştırılması;
- c) Topluluktaki kalkınma trendlerine yönelik çalışmalar, veri toplama, gözlem ve analizler.

Avrupa bölgesel işbirliği hedefi altındaki operasyonel programlara ABKF tarafından ayrılan miktarın %10-20'lik bir kısmı Birlik üyesi olmayan ama birliğe sınırları olan bölgeler için kullanılabilmektedir. Böylece Birlik üyesi ülkelerle sınırları olan üçüncü ülkeler arasındaki işbirliği güçlendirilecektir.

ABKF'nin nihai hedefi rekabet gücünün artırılması ve sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması suretiyle istihdam yaratılmasıdır. Avrupa tek Senedi'nin kabulünden bu yana ABKF kaynaklarında önemli oranlarda artışlar kaydedilmiştir. Tarım sektörüne tahsis edilen kaynakların kısılması ve bölgesel gelişmişlik farklarının giderilmesine yönelik AB politikalarındaki olumlu değişimler bu artışın temel nedenleridir.⁸¹

4.3. Avrupa Sosyal Fonu

Avrupa Sosyal Fonu (ASF, European Social Fund – ESF) “yapısal işsizlikle mücadele, çalışma koşullarında iyileştirme, işçilerin mesleki eğitimini sağlama, yaşam standartlarını yükseltme ve işsizlere gelir sağlama”⁸² amacıyla 1960 yılında kurulmuştur. AB Yapısal Fonlar'ının en önemli bileşenlerinden biri olan ASF üye ülkelere işgücünü ve şirketlerini küresel koşullara hazırlamaları için yardım etmektedir.

ASF yardımları özellikle geri kalmış ülke ve bölgeleri hedef almaktadır. AB'nin kalkınma ve istihdam stratejisinin temel bir unsuru olan ASF yardımları AB vatandaşlarının becerilerinin artırmaları ve daha iyi iş imkanlarına kavuşmaları amaçlanmaktadır.

ASF strateji ve bütçesi üye ülkeler, Avrupa Parlamentosu ve Komisyon arasında müzakere edilir ve karara bağlanır. Sonrasında üye ülkeler ve Komisyon'un beraberce

81 Can, a.g.e., s. 68.

82 a.g.e., s. 72.

hazırladığı operasyonel programlar ulusal, bölgesel, yerel yönetimler, eğitim kurumları, sivil toplum örgütleri, gönüllü kuruluşlar, ticaret odaları, sendikalar gibi sosyal paydaşlarla işbirliği içinde uygulamaya konur.⁸³

Yakınsama hedefi ve bölgesel rekabetçilik ve istihdam hedefi kapsamında ASF fonlarınca desteklenebilecek öncelikler ilgili tüzükte⁸⁴ şu şekilde ifade edilmiştir:

Madde 3/1-

- a) Çalışanların, işletmelerin ve girişimcilerin ekonomik değişimlere uyum kapasitesini artırmak üzere:
 - i) Özellikle düşük nitelikteki ya da yaşı ilerlemiş çalışanlar için eğitim imkanı sağlayacak çıraklık, bilgi ve iletişim teknolojilerinin yayılması, e-öğrenme, çevre dostu teknolojiler ve yönetim becerilerinin artırılması, girişimcilik ve yenilikçilik gibi sistem ve stratejilerle yaşam boyu öğrenme ve özellikle KOBİ'lerin insan kaynaklarına yatırım yapmasının teşvik edilmesi;
 - ii) Çalışanlar için sağlık ve güvenlik koşulları daha iyi olan, ileride gerekebilecek beceri ve niteliklere yönelik eğitimler sağlayan, daha yenilikçi ve üretken örgütlenme yapılarının oluşturulup yaygınlaştırılması.
- b) İş arayanlar ve çalışma hayatının dışında kalan kişilerin iş imkanlarına ulaşımın kolaylaştırılması, işsizlikle, özellikle uzun dönemli ve gençler arasındaki işsizlikle mücadele edilmesi, daha uzun bir çalışma hayatı ve yaşlıların faal olmaya teşvik edilmesi, iş gücü piyasasına katılımın artırılması için:
 - i) Emek piyasası kurumlarının, özellikle AB ve üye ülkelerin tam istihdam stratejisi bağlamında faaliyet gösteren iş kurumları ve ilgili kuruluşların modernizasyonu ve güçlendirilmesi;
 - ii) Bireysel eylem planları ve kişiye özel eğitim, iş arama, kariyer danışmanlığı, iş kurma gibi alanlarda kişiye özel destek, iş gücüne katılım için verilecek teşvikler, çalışma hayatında daha uzun kalınmasına yönelik uygulamalar, iş hayatıyla özel hayatın uyumu – çocuk ve engelli bakımının kolaylaştırılması vb. – gibi alanlarda ihtiyaçların önceden tespit edilmesini sağlayacak tedbirlerin alınması;
 - iii) Kadınların işgücü piyasasına katılımını artıracak ve cinsiyet ayrımını azaltacak genel çerçeveli ya da spesifik faaliyetler;

83 http://ec.europa.eu/employment_social/esf/discover/esf_en.htm, Erişim Tarihi: 15.10.2007.

84 ASF Tüzüğü (AT) No:1081/2006, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_210/l_21020060731en00120018.pdf, s.3, Erişim Tarihi: 15.10.2007

- iv) Göçmenlerin işgücü piyasasına katılımını artıracak rehberlik, dil eğitimi, ehliyet ve yeterliliklerin geçerliliği gibi spesifik faaliyetler yoluyla sosyal entegrasyonu güçlendirmek, coğrafi ve mesleki hareketliliği kolaylaştırmak, ulusal işgücü piyasalarının birbirleriyle entegrasyonunu sağlamak;
 - c) Dezavantajlı kişilerin istihdam ve işgücü piyasasında ayrımcılıkla mücadele yoluyla sosyal entegrasyonunu sağlamak amacıyla:
 - i) Sosyal olarak dışlanmış, eğitimini yarım bırakmış, azınlık gruplarına mensup, engelli ya da bakıma muhtaç kişilerin entegrasyonu ve istihdam edilmelerine yönelik eğitim ve destek sağlayacak kanallar açılması;
 - ii) Çalışma yerlerinde farklılıkların kabul edilmesi ve ayrımcılıkla mücadele için bilinç oluşturulması, yerel topluluklar ve işletmelerin sürece dahil edilmesi ve yerel istihdam girişimlerinin teşvik edilmesi;
 - d) İnsan sermayesinin güçlendirilmesi için:
 - i) İstihdam edilebilirliği artırmak ve yenilikçilik ve bilgiye dayalı ekonomilerin gerektirdiği bilgi ve becerileri kazandırmak üzere eğitim sistemlerinde reforma gidilmesi;
 - ii) Yüksek eğitim kurumları, araştırma ve teknoloji merkezleri ile işletmeler arasında iletişim ağları kurulması;
 - e) Sosyal partnerler ve sivil toplum örgütleri gibi uluslararası, ulusal, bölgesel ve yerel düzeydeki ilgili paydaşlar arasındaki iletişim ağları sayesinde işbirlikleri ve ortaklıkları teşvik ederek işgücü alanındaki reformları yaygınlaştırmak ve işgücü piyasalarının kapsamını genişletmek.
- Yakınsama hedefi altındaki öncelikler ise tüzüğün aynı maddesinin ikinci bölümünde şu şekilde yer almıştır:
- a) İnsan sermayesine yapılan yatırımın artırılması ve geliştirilmesi için:
 - i) Bilgi toplumu ve yaşam boyu öğrenme yönünde kişilerin kapasitelerini geliştirmek üzere eğitim sistemlerinde reforma gidilmesi;
 - ii) Eğitimin yarım bırakılmasını, cinsiyet ayrımını engelleyici önlemlerle ve ilköğretim, mesleki eğitim ve yüksek öğrenim kalitesini ve bu kurumlara erişimi geliştirerek eğitime katılımı artırmak;
 - iii) Özellikle lisansüstü çalışmalar ve araştırmacıların eğitilmesi yoluyla araştırma ve yenilikçiliğe yönelik potansiyeli geliştirmek;

- b) Ekonomide, istihdamda, eğitimde, sosyal, çevresel ve yasal alanlarda iyi yönetim ilkesine bağlı olarak ulusal, bölgesel ve yerel kamu yönetimi ve kamu hizmetlerinin, gerektiği yerde de sosyal partnerler ve sivil toplum örgütlerinin kurumsal kapasite ve verimlilik açısından geliştirilmesi için:
- i) Doğru politika ve program oluşturma, bu politika ve programları istatistikler, uzman görüşleri, ilgili birimler arası işbirliği ve kamu ve özel kesim arasında kurulacak diyalog yardımıyla daha etkili şekilde izleme ve değerlendirme imkanları sunacak mekanizmalar yaratmak;
- ii) Yönetici ve personelin sürekli eğitimi ve spesifik destekler sayesinde yasamanın, denetimcilerin ve ilgili tüm sosyal partnerlerin güçlendirilerek ilgili alandaki politika ve programların uygulanmasına yönelik kapasitenin geliştirilmesi.

ASF, sınır ötesi ve bölgeler arası faaliyetlere de özellikle bilgi, deneyim, iyi uygulama paylaşımı ve ortak ve tamamlayıcı eylemler temelinde destek sağlayabilecektir.

ASF fonlarına, hazırlanan operasyonel programlar temelinde ülke veya bölgeler üzerinden ulaşılabilir. Projelere ASF Brüksel'den doğrudan fon aktarmamaktadır. Projelerin seçimi ve izlemesi ilgili ülke ya da bölge otoritesi tarafından yapılır. Kaynaklar en önemli ve acil ihtiyaçlar doğrultusunda yönlendirilir.

ASF katkısı ile sosyal entegrasyon ve istihdam alanlarında elde edilen başarılar, özellikle cinsiyet ayrımcılığının önlenmesi; göçmenlerin, azınlıkların ve engellilerin istihdamı ve entegrasyonu, yenilikçilik faaliyetleri ve bölgeler arası işbirlikleri konusunda sağlanan ilerlemeler yıllık uygulama ve final raporlarında belirtilmektedir.

4.4. Uyum Fonu

Uyum Fonu (Cohesion Fund) 1994 yılından bu yana üye ülkelere ekonomik ve sosyal eşitsizliklerini gidermeleri ve ekonomilerine istikrar kazandırmaları için yardım sağlayan önemli yapısal araçlardan biri olmuştur. Kişi başına düşen Gayri Safi Milli Gelir'i topluluk ortalamasının %90'ından daha az olan üye ülkeler Uyum Fonu'ndan desteklenmektedirler. Uyum Fonu destekleri Yakınsama hedefi çerçevesinde verilebilmektedir. Fondan yararlanmak üzere öngörülen programlama, idare ve izleme süreçleri ABKF ve ASF ile aynı kurallara tabidir.

Uyum Fonu'ndan 2007–2013 dönemi için yararlanabilecek ülkeler Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, G. Kıbrıs, Letonya, Litvanya, Macaristan, Malta, Polonya, Portekiz, Romanya, Slovakya, Slovenya'dır. İspanya da AB–15 kişi başı GSMG ortalamasının altında kaldığı için aşamalı çıkış kapsamında destek görebilecektir.⁸⁵

Uyum Fonu tarafından finansman sağlanabilecek faaliyet alanları Uyum Fonu Tüzüğü Madde 2'de şu şeklide ifade edilmektedir:

- Trans-Avrupa ulaştırma ağları;
- Çevre ve çevreye katkı sağlayacak enerji ve ulaştırma projeleri: Enerji verimliliği, yenilenebilir enerji kullanımı, Trans-Avrupa ulaştırma ağları dışında kalan demiryollarının, nehir ve deniz taşımacılığının geliştirilmesi, çok modlu taşımacılık sistemleri, kara, hava ve deniz trafiğinin kontrolü, kamu taşımacılığının güçlendirilmesi vb.⁸⁶

Programlara sağlanacak destek oranı üye devlet ve Komisyon arasında karar bağlanacak, bununla birlikte Uyum Fonu'nun katkısı %85'e kadar çıkabilecektir.⁸⁷

Uyum Fonu tarafından üye ülkeye sağlanan destek, yüksek bir bütçe açığı durumunda uygun tedbirlerin alındığı görülmezse Konsey tarafından askıya alınabilmektedir.

4.5. Avrupa Bölgesel İşbirliği Birleşimi

Avrupa Bölgesel İşbirliği Birleşimi (ABİB, European Grouping for Territorial Cooperation) sınır ötesi, uluslararası ve bölgesel işbirliğini teşvik etmek ve kolaylaştırmak amacıyla oluşturulmuş yeni bir bölgesel politika aracıdır. Üye ülkelerin bu yeni araçla ilgili hazırlıklarını tamamlayabilmeleri için ilgili tüzük 1 Ağustos 2007 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Daha önce bu alanda faaliyette bulunan oluşumların aksine ABİB, özel yetki ve sorumlulukları bulunan, bütçesi ve organları olan yasal bir yapı olarak kurulmuştur. Bu nedenle mal alım satımının yanında personel istihdam etme hakkı da bulunmaktadır.⁸⁸

Üye ülkeler, bölgesel ve yerel yönetimler, bu yapılardan en az birinin üyesi olduğu

85 http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/cf/index_en.htm, Erişim Tarihi: 15.10.2007.

86 Uyum Fonu Tüzüğü (AT) No:1084/2006, [http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/cohesion/ce_1084\(2006\)_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/cohesion/ce_1084(2006)_en.pdf), s.2, Erişim Tarihi: 11.10.2007.

87 http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/procf/cf_en.htm, Erişim Tarihi: 11.10.2007.

88 http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/gecf/index_en.htm, Erişim Tarihi: 15.10.2007.

birlikler ve diğer kamu kurumları ABİB üyesi olabilirler. Bir ABİB'in oluşturulabilmesi için en az iki üye ülkenin ulusal, bölgesel ya da yerel yönetimleri ya da kamu kurumu gerekmektedir. ABİB'e katılan kurum ya da yönetimler, kendi ülkelerine durumu bildirerek onay isterler. Üye devlet kendi yasaları ve yetkileri ile genel kamu yararı açısından bir sakınca gördüğü durumda gerekçesini bildirmek kaydıyla onay vermeyebilir.

ABİB üye ülkelerin yönetimlerini, ulusal parlamentoların onayladığı anlaşmalar olmaksızın bir araya getiriyor olması nedeniyle benzersiz bir yapı ortaya koymaktadır. Bununla birlikte üye ülkeler kendi bölgelerindeki ABİB'lere potansiyel üyelerin katılımını kabul ettiklerini göstermelidirler. AB dışındaki üçüncü ülkelerin kurumları, kendi yasaları ve üye ülkelerle aralarında imzalanan anlaşmaların izin vermesi halinde ABİB'e katılabilmektedir. Bir ABİB'in, kendisini oluşturan otoriteler özellikle de bölgesel ve yerel yönetimler adına hareket etme kapasitesine sahip olması halinde etkinliği artacaktır. Ancak özellikle kolluk güçleri ve düzenleme yetkisi gibi üye yönetimlere ait kamusal yetkiler ABİB'e konu edilemez.⁸⁹

ABİB'i oluşturan konvansiyonun uygulanması ve yorumlanmasında ABİB resmi merkezlerinin bulunduğu üye ülkenin hukuku uygulanmaktadır. Konvansiyonda ABİB'in ismi ve merkezleri, üyelerinin listesi, kapsadığı alanlar, hedefi, misyonu, süresi belirtilmektedir. Üye ülkeler tarafından uygun bulunan ABİB konvansiyonu tabi olunan ülke hukukuna göre tescil edilir ve/veya yayınlanır. Bu işlemten sonra ABİB'in tüzel kişilik kazanması ilgili ülkelere ve Bölgeler Komitesi'ne bildirilmekte, AB Resmi Gazetesi'nde de yayınlanmaktadır (ABİB Tüzüğü, Madde 5).

Kurulan bir ABİB, Yapısal Fonlar tarafından katkı sağlanan bölgesel işbirliği program ya da projelerinin amacı doğrultusunda hareket edebildiği gibi, üye ülkeler ve bunların bölgesel ve yerel yönetimlerinin Topluluk katkısı olsun olmasın kendi girişimleriyle gerçekleştirdikleri bölgesel işbirliği faaliyetlerine destek de olabilmektedir. ABİB tarafından gerçekleştirilebilecek faaliyetler, ABKF Tüzüğü Madde 6'da belirtilen üç ana başlık – sınır ötesi ekonomik, sosyal ve çevresel faaliyetlerin sürdürülebilir bölgesel kalkınma için ortak stratejiler yoluyla geliştirilmesi; uluslararası işbirliğinin kurulması ve geliştirilmesi: denize kıyısı olan bölgelerde ikili işbirliğinin, entegre bölgesel kalkınma faaliyetleri ve ağların finansmanı yoluyla geliştirilmesi ve bölgesel politikanın etkinliğinin artırılması – altındaki faaliyetlerle aynı kapsamda olacaktır (ABİB Tüzüğü, Madde 7).

89 ABİB Tüzüğü (AT) No:1082/2006, [http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/gecf/ce_1082\(2006\)_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/gecf/ce_1082(2006)_en.pdf), Erişim Tarihi: 11.10.2007.

4.6. Avrupa Birliği Dayanışma Fonu

Avrupa Birliği Dayanışma Fonu (ABDF, European Union Solidarity Fund) Avrupa Komisyonu'nun, Ağustos 2002'de Avrupa'yı vuran yıkıcı sel felaketinin ardından yapısal araçlardan ayrı yeni bir finansal araç oluşturulmasını teklif etmesiyle kuruldu. Daha sonra 2003 yılındaki sıcak hava dalgasının etkisiyle çıkan orman yangınları ve kuraklık da bu gibi büyük felaketlere karşı daha etkili ve örgütlü bir müdahalenin gerekliliğini bir kez daha gösterdi.

Artık herhangi bir doğal felaketle karşı karşıya olan üye ya da aday ülke doğrudan ABDF'den yardım talep edebilmektedir. Ancak bu noktada vurgulanması gereken ABDF'nin doğal felaketle bağlantılı bütün zararları karşılamadığıdır. Örneğin özel mülklerin gördüğü zarar bu fondan karşılanamamaktadır. Ayrıca uzun vadeli imar ve inşaat işleri, ekonominin yeniden canlandırılması gibi faaliyetlere de Yapısal Fonlar gibi diğer araçlar destek sağlamaktadır. ABDF'nin asıl işlevi hızlı ve etkili bir ilkyardım finansmanı sağlamasıdır. Bu finansmanla afetzedeler için geçici barınma imkanı sağlanması, gündelik hayatın devamını sağlayacak acil altyapı ihtiyaçlarının karşılanması gibi öncelikli sorunlar çözümlenecektir. Daha önce böyle bir müdahaleyi mümkün kılan bir fon bulunmadığından ABDF ile önemli bir ihtiyaç karşılanmış olacaktır.

Ekim 2003 tarihi itibarıyla ABDF, çok hızlı hareket ederek yedi ülkede sekiz eylem destek vermiş ve toplam 833 milyon Avro fon sağlamıştır. Bu eylemlerin ilk dördü 2002 yılında Almanya, Avusturya, Çek Cumhuriyeti ve Fransa'daki sel felaketlerinin sonrasında gerçekleştirilmiş, diğer dördü ise İspanya'daki petrol sızıntısı, İtalya'daki depremler, Sicilya'da Etna yanardağının patlaması ve 2003 yazında Portekiz'deki orman yangınlarından sonradır.⁹⁰

Acil durum yardımlarına ek olarak, iklim değişikliği gibi insan etkisiyle oluşan çevre sorunlarının yol açtığı ve tekrar eden felaketlere karşı da hazır olmak gerekmektedir. Burada Komisyon üye ülkeler için iki kavramı özellikle vurgulamaktadır: koordinasyon ve engelleme. Dayanışma alanında daha etkili bir koordinasyon sağlanmalı ama telafi yerine afetleri engelleme konusunda da daha fazla gayret sarf edilmelidir. Bu nedenle Komisyon, Yapısal Fonlar için hazırlanan programlara afet engellemeye özel bir bütçe konması konusunda üye ülkelere telkinde bulunmaktadır.⁹¹

90 http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/solidar/solid_en.htm, Erişim Tarihi: 20.10.2007.

91 a.g.e.

ABDF'nin bir felaket sonrasında yardım sağlaması için tahmini 3 milyar Avro'luk ya da felaketin ortaya çıktığı ülke GSYİH'sının %0,6'sı kadar bir hasarın olması gerekmektedir. Ancak aynı felaketten etkilenen komşu üye ya da aday ülkeler için böyle bir eşik aranmamaktadır. Ayrıca bir bölgenin büyük çoğunluğunu etkilemiş ve ekonomik istikrar ve yaşam şartlarına ciddi ve uzun sürecek şekilde zarar vermiş felaketler de istisna teşkil etmektedir.

Acil yardımlar için ABDF'ye ayrılan yıllık bütçe 1 milyar Avro'dur. Bu miktarın dörtte biri, her yılın 1 Ekim tarihine kadar kullanılmamaktadır. Böylece yıl sonuna kadar olası ihtiyaçların karşılanması garanti altına alınmaktadır. Ancak beklenmeyen durumlarda ya da kalan bütçenin yeterli olmadığı zamanlarda sonraki yılın bütçesi kullanılabilir. Sonraki yıldan kullanılacak miktar ABDF yıllık bütçesinin %7.5'ine karşılık gelen 75 milyon Avro'dur.

ABDF'nin katkı sağladığı prensip olarak sigorta kapsamına girmeyen faaliyetler şunlardır:

- Enerji, içme suyu, kanalizasyon, ulaşım, iletişim, sağlık ve eğitimle ilgili altyapı ve tesislerin çalışmasını sağlayacak ilk onarımlar;
- Afetzedeler için geçici barınma ve ilkyardım hizmetleri;
- Koruma önlemleri ile kültürel mirasın zarar görmesinin önlenmesi;
- Doğal çevre de dahil olmak üzere afet bölgelerin temizlenmesi.

Bu yardımlardan yararlanmak için afetin etkilediği üye ya da aday ülkenin ulusal yönetimi afetten sonraki 10 hafta içinde Komisyon'a oluşan hasar ve nüfus ve ekonomi üzerindeki etkisi ile ulusal ve diğer kaynaklardan telafi için sağlanan bütçe ve ihtiyaç duyulan yardım miktarını bildirir. Bu bilgi ışığında Komisyon mümkün olan en kısa zamanda yardım miktarına karar vererek bütçe üzerinde yetkisi olan iki otoriteye Avrupa Parlamentosu ve Komisyon'a öneri götürür. Onaydan sonra Komisyon ve başvuru sahibi ülke arasında imzalanan anlaşmayla yardım derhal ve tek seferde ödenir. Başvuru sahibi ülke yardımın kullanılması ve ABDF ile diğer fon kaynakları arasındaki koordinasyonun sağlanmasından sorumludur. Bir yılın sonunda kullanılmayan yardımlar Komisyon'a geri ödenmek zorundadır.

4.7. Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı

Ocak 2007 tarihinden başlayarak Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (KYA, Instrument for Pre-Accession Assistance – IPA) aday ve potansiyel aday ülkeler için

daha önce uygulanmış PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS* ve Türkiye için Finansal Araç gibi program ya da finansal araçların yerini almıştır. Oluşturulan bu yeni araçla, geçiş dönemi ve kurumsal yapılanma için destek; üye ülkeler ve diğer KYA faydalanıcısı ülkeler arasında sınır ötesi işbirliği; ulaşım, çevre, ekonomi alanlarında bölgesel ve kırsal kalkınma ve insan sermayesinin güçlendirilmesi ile ayrımcılıkla mücadele gibi konularda finansman sağlanacaktır. KYA'dan yararlanabilecek ülkeler iki gruba ayrılmaktadır: AB'ye aday ülkeler olan Türkiye, Hırvatistan, Makedonya Cumhuriyeti yukarıda sayılan tüm alanlarda desteklenebilecektir. Batı Balkanlar'daki potansiyel aday ülkeler (Arnavutluk, Bosna-Hersek, Karadağ, Kosova Özerk Yönetimi dahil olmak üzere Sırbistan) ise sadece geçiş dönemi ve kurumsal yapılanma ile üye ülkeler ve diğer KYA ülkeleri arasında sınır ötesi işbirliği konularında KYA tarafından desteklenebilir.⁹²

Bu bileşenler altında aday ülkeler için desteklenebilecek faaliyetler KYA Tüzüğü Madde 2'de şu şekilde belirtilmektedir:

- Demokratik kurumların ve hukukun üstünlüğü ilkesinin güçlendirilmesi;
- İnsan haklarının, temel özgürlüklerin, azınlık haklarının, kadın-erkek eşitliğinin ve her tür ayrımcılıkla mücadelenin teşviki ve korunması;
- Kamu yönetimi reformu, yardımların adem-i merkeziyetçi idaresine imkan sağlayacak bir sistem kurulması da dahil olmak üzere;
- Ekonomik reform;
- Sivil toplumun gelişmesi;
- Sosyal entegrasyon;
- Uzlaşmacı, güven inşa edici önlemler ve yapılanma;
- Bölgesel ve sınır ötesi işbirliği;
- Müktesebata uyum ve uygulama;
- Topluluk tarım ve uyum politikalarının idaresi ve uygulamasına hazırlık olarak politika geliştirme;
- Sosyal, ekonomik ve bölgesel kalkınma, özellikle altyapı ve yatırım faaliyetleri.⁹³

Komisyon tahsis miktarlarıyla ilgili olarak Avrupa Parlamentosu ve Komisyon'a her yıl sonraki üç yıla dair finansal bir çerçeve sunar (Madde 5). KYA kaynakları

* CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation – Yeniden Yapılanma, Kalkınma ve İstikrar için Topluluk Desteği) 2000-2006 döneminde uygulanmış, Batı Balkan ülkeleri Arnavutluk, Bosna-Hersek, Hırvatistan, Kosova Özerk Yönetimi, Sırbistan ve Karadağ'a yönelik 4,6 milyar Avro bütçeli bir Topluluk programıdır. Bkz. http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/cards/index_en.htm, Erişim Tarihi: 11.01.2007.

92 http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/ipa/index_en.htm, Erişim Tarihi: 20.10.2007.

93 KYA Tüzüğü (AT) No:1085/2006, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_210/l_21020060731en00820093.pdf, Erişim Tarihi: 20.10.2007.

ülkelere bu çerçeve içinde ve yukarıda sayılan bileşenlere göre tahsis edilmektedir. Bu kaynaklar aday ülkeye aktarılırken o ülke tarafından bütün siyasi ve sosyal paydaşlarla yapılan müzakereler sonucunda hazırlanmış çok yıllık planlama belgesi temel alınmaktadır. Planlama belgesi o ülkenin her bileşen altındaki önceliklerini belirtmektedir ve bu belge de her yıl gözden geçirilmek kaydıyla 3 yıllık bir perspektifle hazırlanır (Madde 6).

Planlama belgesine dayanılarak belirli bir bileşen altında belirli bir hedefe yönelik olarak yıllık ya da çok yıllık programlar hazırlanmaktadır. Özellikle bölgesel kalkınma, kırsal kalkınma ve insan sermayesi bileşenleri için hazırlanan çok yıllık programlar sayesinde aday ülkeler AB'nin yapısal ve diğer fonlarını (ABKF, ASF, UF, AKKTF) kullanma konusunda pratik kazanmış olurlar.⁹⁴ Programda varılacak hedef, müdahale edilen alan, beklenen sonuçlar, programın yönetim prosedürü ve öngörülen finansman miktarı belirtilmektedir. Hedeflerin net, ilgili, ölçülebilir ve zaman sınırı taşıyor olmasına dikkat edilir (Madde 7). Bileşenlere göre programların temel özelliklerine tek tek bakacak olursak:

Geçiş desteği ve kurumsal yapılanma bileşeni altında kullanılabilecek fon, özellikle Topluluk program ve ajanslarına katılabilme konusunda kapasite oluşturmak ve kurumsal yapılanmayı sağlamak üzere ayrılmıştır (Madde 8).

Sınır ötesi işbirliği bileşeninde ise aday ve potansiyel aday ülkelerin birbirleriyle ya da üye ülkelerle kuracakları sınır ötesi, uluslar ya da bölgeler arası işbirlikleri desteklenecektir. Bu işbirlikleri, iyi komşuluk, istikrar, güvenlik, refah, uyumlu, dengeli ve sürdürülebilir bir kalkınma ve karşılıklı yararın sağlanmasına yönelik olacaktır. Kurulan işbirliği Topluluk aracı tarafından koordine edilir (Madde 9).

Bölgesel kalkınma bileşeni altında özellikle ABKF ve UF'ye hazırlık olması açısından politika geliştirme ve uygulama faaliyetleri desteklenecektir. Bu fonlar tarafından Birlik içinde desteklenen faaliyetler aday ve potansiyel aday ülkelerde KYA tarafından desteklenmektedir (Madde 10).

İnsan kaynaklarının geliştirilmesi bileşeni yine özellikle Topluluk uyum politikasına ve ASF'ye hazırlık amacını taşımaktadır. Bu kapsamda desteklenebilecek faaliyetler ASF tüzüğünde belirtilen faaliyetlerle aynıdır (Madde 11).

Son olarak kırsal kalkınma bileşeni altında Topluluk tarım sektörüne aday ve potansiyel aday ülkelerin sürdürülebilir adaptasyonu hedef alınmıştır. Aday ve

94 http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/ipa/index_en.htm, Erişim Tarihi: 20.10.2007.

potansiyel aday ülkelerin ortak tarım politikası ve ilgili politikalara ve bu alandaki müktesebata hazırlanması için destek sağlanmaktadır (Madde 12).

Komisyon her yıl KYA tarafından sağlanan destekle ilgili bir raporu Avrupa Parlamentosu ve Konsey'e sunar. Bu raporda destek sayesinde gerçekleştirilen faaliyetler, izleme değerlendirme süreçlerinin sonuçları yer almaktadır (Madde 13). Bir aday ülkenin ortaklık anlaşmasının gereklerini yerine getirmediği ya da Kopenhag kriterlerine uymadığı tespit edilirse Konsey kararıyla KYA'nın finansal desteği askıya alınabilir.

KYA bölgesel kalkınma yardımı Türkiye, Hırvatistan ve Makedonya Cumhuriyeti'ne çevre, ulaştırma ve bölgesel rekabetçilik alanlarında hazırlanan operasyonel programlar üzerinden ulaştırılır. Bu yardımın sorumlusu KYA-Bölge Genel Müdürlüğü'dür. Aday ülke'de oluşturulan operasyon yapıları – ilgili bakanlıklar – operasyonel programların uygulamasından sorumludurlar. Çevre ve ulaştırma operasyonel programları 10 milyon Avro'yu aşan büyük projelerden oluşmaktadır.⁹⁵ KYA'ya 2007–2013 dönemi için ayrılan toplam bütçe 11 milyar 468 milyon Avro tutarındadır (Madde 26).

4.7.1. Türkiye'ye Yönelik Avrupa Birliği Mali Yardımları

Türkiye 1963 Ankara Anlaşması ve sonrasında imzalanan ek mali protokollerle 1964 yılından 1980 yılına kadar Topluluk'tan 75 milyonu hibe, kalanı kredi şeklinde olmak üzere toplam 827 milyon Avro'luk mali yardım görmüştür. Yunanistan'ın tam üyelik statüsünü elde etmesinden sonra, 1982–1986 döneminde uygulanması planlanan 600 milyon Avro'luk 4. mali protokol Yunanistan'ın engellemeleri sonucunda uygulamaya konamamıştır. Bu dönemden sonra Topluluk mali yardımları, sadece 1991 yılında Körfez Savaşı sırasında verilen 175 milyon Avro tutarındaki kredi ve 1993 yılında sağlanan 3 milyon Avro'luk hibe ile sınırlı kalmıştır.⁹⁶

Ortaklık Konseyi'nin AB ile Türkiye arasında Gümrük Birliği'nin tamamlanmasına ilişkin 6 Mart 1995 tarihli kararı ile topluluğun Türkiye ile mali işbirliği yeni bir döneme girmiştir. Türk Ekonomisinin Gümrük Birliği nedeniyle geçireceği değişimin etkilerini yumuşatmak için mali işbirliğinde yeni bir düzenlemeye gidilmiştir. Özellikle “Türk sanayi sektörünün rekabet gücünü artırmak, Türkiye'nin AB ile altyapı bağlantısını geliştirmek ve Türkiye ile AB ekonomileri arasındaki

95 http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/ipa/howto_en.htm, Erişim Tarihi: 20.10.2007.

96 Bilici, Nurettin (2004) Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri: Genel Bilgiler, İktisadi-Mali Konular, Vergilendirme, Ankara: Seçkin, s. 93.

gelişmişlik farklarını azaltmak amacıyla"⁹⁷ 1996–2000 yılları arasında AT genel bütçesinden 375 milyon ECU hibe, aynı yıllar için Avrupa Yatırım Bankası kaynaklarından 750 milyon ECU kredi, 1992–1996 yılları arasında Yenileştirilmiş Akdeniz Programı kapsamında 400 milyon ECU kredi, 1996–1999 yılları için Akdeniz Fonu MEDA I'den 5.5 milyar ECU'lük hibe ve kredi, idari işbirliği için 3 milyon ECU hibe ve ihtiyaç halinde Türkiye'nin talebi üzerine verilecek makroekonomik yardımlarla topluluğun taahhüt ettiği toplam yardım miktarı yaklaşık 3 milyar ECU'ye ulaşmıştır. Buna karşılık Türkiye'nin bu dönemde mali yardımlardan yararlanma oranı oldukça düşük kalmış, toplam 539.5 milyon ECU kredi ve 375 milyon ECU hibe ile yetinilmiştir.⁹⁸

Helsinki Zirvesiyle Türkiye Aralık 1999'da adaylık statüsü kazanmış, mali yardımlardan yararlanma olanakları da artmıştır. Katılım ortaklığı belgesi ve Ulusal Program'da belirlenen öncelikler doğrultusunda yapılacak yardımların yine hibe ve krediler şeklinde olması öngörülmüştür.

AB komisyonu ve Türkiye arasında imzalanan mutabakat zabıtlarına göre hibe yardımlarının teknik ve mali yönetimi kurulacak beş yeni birimin sorumluluğundadır. Yeni düzenlemelere göre Hazine müsteşarlığı tarafından yönetilen Ulusal Fon AB'nin sağladığı mali yardımların toplandığı noktadır. Hazineden sorumlu Devlet Bakanı da Ulusal Yetkilendirme Görevlisi sıfatıyla fonların yönetiminden sorumludur. Mali işbirliğinin eşgüdümünü sağlamak amacıyla kurulan diğer bir birim Merkezi Ulusal Mali Yardım Koordinatörlüğüdür. AB ile ilişkilerden sorumlu Devlet Bakanı'na bağlı olan bu birim işbirliği kapsamında desteklenecek projelerin seçilmesi, izlenmesi ve uygulanmasını sağlamaktadır. Söz konusu işlemler fiilen AB Genel Sekreterliği'nde yürütülecek olup projelerin ihale, ödeme, muhasebe ve raporlama işlemlerinde AB kurallarına uyulmasını sağlamak amacıyla sekreterliğe bağlı olarak bir de Merkezi Finans ve İhale Birimi kurulmuştur.

Yapılan çalışmaların uyumunu temin etmek için de Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı, Hazine Müsteşarlığı ve ABGS temsilcilerinden oluşan Mali Yardım Komitesi oluşturulmuştur. Uygulanan programları gözden geçirmek ve değerlendirmek amacıyla yılda en az bir kez toplanan Ortak İzleme Komitesi ise Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Ulusal Mali Yardım Koordinatörü, Mali Yardım Komitesi ve Avrupa Komisyonu temsilcilerinden oluşmaktadır. Bu birimler

97 Yıldız, Habib; Yardımcıoğlu, Fatih, (2005), "Türkiye'ye Yönelik Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Aday Ülkelerle Karşılaştırılması", C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 6, Sayı 2, s.88.

98 Bilici, a.g.e., s. 94.

sayesinde AB hibe kaynaklarının planlama ve kullanımı Brüksel'den Türkiye'ye geçmiştir.⁹⁹

Konsey'in onayından sonra 1 Ocak 2002 tarihinde yürürlüğe giren Katılım Öncesi Mali İşbirliği Tüzüğü mali yardımları katılım ortaklığı belgesinin uygulama aracı olarak belirtmiştir. Tüzüğe göre MEDA, Avrupa Stratejisi ve Gümrük Birliği kapsamında sağlanan hibe yardımları artık tek bir kalemde toplanmaktadır. Talepte bulunmasına rağmen, Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri'nin faydalandığı PHARE, ISPA ve SAPARD programlarından Türkiye yararlandırılmamış, bu programlara ait bütçelerin önceden kesinleştirildiği, ancak Türkiye için özellikle MEDA programı kapsamında ek kaynak oluşturulacağı belirtilmiştir.¹⁰⁰ Ayrıca Türkiye'ye sağlanacak mali yardımlarla ilgili olarak AB Konseyi'nde alınacak kararlarda oybirliği kuralı nitelikli çoğunluk esası ile değiştirilmiş; böylece belirli ülkelerin yardımları engellemesinin de önüne geçilmiştir.

Tüzükle Türkiye'ye yapılması planlanan yıllık hibe yardımı 177 milyon Avro olarak belirlenmiştir. 2004–2006 yılları arasında üyelik öncesi harcamalar başlığı altında bu miktarın artırılarak 2004 yılında 250 milyon Avro, 2005 yılında 300 milyon Avro, 2006 yılında da 500 milyon Avro'ya çıkarılması kararlaştırılmıştır. Bu yardımların %30'u kurumsal kapasitenin artırılması, %70'i ise AB müktesebatının benimsenmesi hedeflerine yönelik olarak kullanılacaktır.¹⁰¹

2000–2006 dönemi için sağlanan bu hibelerin kamu kurumlarının, yerel yönetimlerin, üniversitelerin, sivil toplum örgütleri, birlikler ve vakıfların hazırlayacakları projelerin finansmanında kullanılması öngörülmüştür. Projeler adalet, içişleri, insan hakları eğitimi, yargı ve sivil toplum kuruluşları, tarım, ulaştırma, çevre ve bölgesel politika gibi alanlarda ve ayrıca Türkiye'nin topluluk program ve ajanslarına katılma kapasitesini arttırıcı faaliyetleri içerecek şekilde hazırlanmıştır.

2000 ve 2001 yılında mali yardım sağlanan projelerden bazıları şunlardır: Deprem zararlarını karşılamaya yönelik oluşturulan 600 milyon Avro'luk TERRA paketinden 375 milyon Avro, Eskişehir altyapı ve şehir içi ulaşım projeleri için 110 milyon Avro, Vakıflar Bankası ve Türkiye Sınâî Kalkınma Bankası aracılığıyla 125 milyon Avro.

Bilim ve teknolojiyi geliştirme amacıyla 1984 yılından bu yana AB'de uygulanan çerçeve programlarının 6.sına Türkiye katılım payının tamamını ödeyerek tam katılım

99 a.g.e., s.96.

100 Yıldız, Yardımcıoğlu, a.g.e., s.92.

101 Bilici, a.g.e., s. 97.

göstermiştir. Ancak öncelikli araştırma alanları olan genbilim ve sağlık biyoteknolojisi, bilgi toplumu teknolojileri, havacılık ve uzay, gıda güvenliği ve sağlık riskleri, sürdürülebilir kalkınma, açık bilgi toplumu, araştırıcı dolaşımının kolaylaştırılması ve KOBİ'lerde ar-ge faaliyetleri gibi alanlarda Türkiye'den yeterince proje üretilmemiş ve sağlanan kaynaklardan yararlanma oranı sınırlı kalmıştır. Başlatılan 7. Çerçeve Programı'na katılım konusunda da ilk yıl itibariyle yine ciddi bir iyileşme kaydedilememiştir.

Nitekim alınan mali yardımlara genel olarak bakıldığında, AB ile ilişkileri 1990 yılından sonra başlayan Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri'nin on yıl içinde sağladığı desteğin Türkiye'nin 40 yılı aşkın süredir aldığı mali yardımı aştığı görülmektedir.¹⁰² Aşağıdaki tabloların da gösterdiği gibi, Türkiye'ye yönelik hibe nitelikli yardımların 40 yıllık toplamı 1.456 milyar Avro iken 1990–2006 dönemi içinde Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri'ne PHARE, ISPA ve SAPARD programı kapsamında ayrılan mali yardımların yıllık ortalaması 1.8 milyar Avro'dur.

Tablo 4.1. 1990–2006 Döneminde Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri için Katılım Öncesi ve Sonrasında Avrupa Toplulukları Genel Bütçesi'nden Ayrılan Hibe Nitelikli Mali Yardımlar (Milyon Avro- Türkiye Hariç)

Katılım Öncesi Harcamalar				
	1990–1999	2000–2003	2004–2006	Toplam (2000 Fiyatları)
	10 Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri için (Çek Cumhuriyeti, Estonya, Letonya, Litvanya, Macaristan, Polonya, Slovenya, Slovakya, Romanya, Bulgaristan)		(Romanya ve Bulgaristan)	
RARE	6.767	6.240	4.680	17.687
ISPA	-	4.160	3.120	7.280
SAPARD	-	2.800	1.560	4.360
Ara Toplam I	6.767	13.200	9.360	29.327
Yıllık Ortalama Mali Yardım	677	3.300	3.120	1.833
AB'ye Üye Olan 10 Ülke için Katılım Sonrası Harcamalar 2004-2006				
(Çek Cumhuriyeti, Estonya, Letonya, Litvanya, Macaristan, Polonya, Slovenya, Slovakya, Güney Kıbrıs, Malta)				

Tarım Harcamaları	9.791
Yapısal Harcamalar	21.847
İç Politikalar	4.148
İdari Harcamalar	1.673
Alt Toplam II	37.459
Yıllık Ortalama Mali Yardım	12.486
	1990–2006
Toplam Mali Yardım (I+II)	66,7
Yıllık Ortalama Mali Yardım	4.174

Kaynak: Yıldız, Habib; Yardımcıoğlu, Fatih, (2005), "Türkiye'ye Yönelik Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Aday Ülkelerle Karşılaştırılması", *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 6, Sayı 2, s.99.

Tablo 4.2. 1964- 2004 Döneminde Türkiye'ye Sağlanan Hibe Nitelikli Mali Yardımlar

Türkiye'ye Yapılan Hibe Nitelikli Yardım Başlığı veya Konusu	Toplam Miktar (Milyon Avro)
1964–1999	
MEDA (1996–1999)	367
Deprem Yardımları	55
Özel Yardım Paketi (Göçlerle İlgili)	75
Türk Sivil Toplum Kuruluşları, İnsan Hakları ve Sivil Toplumun Geliştirilmesine Yönelik Faaliyetler (1996–1999)	4,5
Uyuşturucu İle Mücadele Faaliyetleri (1996–1999)	0,76
Nüfus Politikaları ve Aile Planlaması Faaliyetleri (1992–1998)	3,3
"Life –Üçüncü Ülkeler" ve Kalkınmakta Olan Ülkelerde Çevre" Programları Kapsamında Desteklenen Çevre Projeleri (1992–1999)	4,92
HIV-AIDS ile Mücadele Kapsamındaki Girişimler (1994–1998)	0,68
Türkiye'de Şap Hastalığının Önlenmesi	0,23
Toplam I	526,3
2000–2004	
2000 Yılı İçin (MEDA II + Gümrük Birliği'nin Güçlendirilmesine Yönelik AB Stratejisi + Akdeniz Ülkelerinde Rehabilitasyon Programı)	209
2001 Yılı İçin (MEDA II + Gümrük Birliği'nin Güçlendirilmesine Yönelik AB Stratejisi+ Akdeniz Ülkelerinde Rehabilitasyon Programı)	214
2002 Yılı Katılım Öncesi Mali İşbirliği Programı	126
2003 Yılı Katılım Öncesi Mali İşbirliği Programı	144
2004 Yılı Katılım Öncesi Mali İşbirliği Programı	237,5
Toplam II	930,5
Toplam I +II	1.456,8

Kaynak: Yıldız, Habib; Yardımcıoğlu, Fatih, (2005), "Türkiye'ye Yönelik Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Aday Ülkelerle Karşılaştırılması", *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 6, Sayı 2, s.100.

Nüfus açısından bir karşılaştırma yapıldığında rakamlar daha çarpıcı bir hal almaktadır. Adaylık öncesi dönemde Türkiye'ye verilen hibe yardımları kişi başına 1 Avro iken bu oran Polonya için 9, Romanya için 10, Macaristan için 12 ve Bulgaristan için 15 Avro olmuştur. Adaylık döneminde ise Türkiye'ye yapılan bu mali yardımlar kişi başına 3.8 Avro olurken, diğer aday ülkelere yapılan mali yardımlar kişi başına ortalama 10 Avro olarak gerçekleşmiştir.¹⁰³

Türkiye'ye 2007–2013 yılları arasında yapılacak olan hibe niteliğindeki katılım öncesi yardımın toplam 6 milyar Avro civarında olması beklenmektedir. Bir önceki mali perspektifte 3 yıl için (2004–2006) bu miktarın 1 milyar 50 milyon Avro olduğu dikkate alındığında hibe yardımlarında ciddi bir artışın söz konusu olduğu görülmektedir. Ancak, bu hibe yardım miktarı diğer aday ülkeler ayrılan tahsisatlarla karşılaştırıldığında, Türkiye'ye ayrılan miktarın oransal olarak az olduğu ortaya çıkmaktadır.¹⁰⁴

Türkiye'ye 2007–2010 dönemi için Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı'nın kırsal kalkınma bileşeni kapsamında, yaklaşık 2 milyar Avro kaynak sağlanması öngörülmüştür. Katılım Öncesi Mali Yardım çerçevesinde, kurumsal kapasitenin geliştirilmesi, bölgesel ve sınır ötesi işbirliği, bölgesel kalkınma, insan kaynaklarının geliştirilmesi ve kırsal kalkınma konularında mali yardım yapılabilmektedir. Bu doğrultuda AB'ye aday ülkeleri tam üyeliğe hazırlama amacıyla oluşturulan çok yıllık mali çerçevede Türkiye'ye 2007 yılı için 497.4 milyon Avro, 2008 yılı için 538.7 milyon Avro ve 2009 yılı içinse 566.5 milyon Avro mali yardım verilecektir.

AB'ye uyum çalışmalarını hızlandırmak amacıyla tüm sektörlerde oluşturulan projeler özellikle adalet ve içişleri, tarım, çevre, ulaştırma, enerji, bölgesel kalkınma, sosyal politika ve istihdam, gümrük birliği ve malların serbest dolaşımı ve sivil toplum kuruluşlarına destek konularında yoğunlaşmaktadır. Bu kapsamda, bölgesel gelişmişlik farklarının analizi, bölgesel odaklanmanın sağlanması ve cazibe merkezlerinin belirlenmesi konularında da çalışmalar yapılmaktadır. Bu kapsamda bölgesel konferanslara büyük önem verilmektedir. Şimdiye kadar Şanlıurfa, Van ve Samsun'da 2007–2013 dönemi AB Katılım Öncesi Mali İşbirliği Aracı bölgesel konferansları yapılmıştır. Konferanslara çevre illerden kamu görevlilerinin yanı sıra, Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu temsilcileri ve Devlet Planlama Teşkilatı'nın üst düzey çalışanları da katılmaktadır. Konferanslar sayesinde illerde proje hazırlama

103 Yıldız, Yardımcıoğlu, a.g.e., s. 101.

104 a.g.e., s. 97.

kapasitesi oluşturulmakta, her kesimden katılımcılara hibe kredisi eğitimi verilmektedir. Ancak ayrılan kaynakların en verimli şekilde kullanılması için bu kapasitenin daha da artırılması gerekmektedir. Bunun yanı sıra illerin uyumlu çalışmaları, mali yardımların ötesinde yerel otorite ve yönetimlerin, sivil toplumun, üniversitelerin ve kamu kurum ve kuruluşlarının koordinasyon içinde planlamalar yapması gerekmektedir. Bu sayede küresel rekabet endeksine göre 131 ülke arasında 53. olan Türkiye,¹⁰⁵ kısa sürede potansiyelini büyüme ve istihdama dönüştürerek ilk sıralardaki yerini alabilecektir.

Türkiye ile ilgili olarak vurgulanması gereken son bir nokta da Türkiye'nin üyeliğinin AB'ye sanıldığı kadar büyük bir yük getirmeyecek olmasıdır. Türkiye Araştırmalar Merkezi Vakfının 2003 yılını baz alarak yaptığı hesaplamalara göre Türkiye AB bütçesine 1,985 milyar Avro katkıda bulunacak, buna karşılık yıllık 10,208 milyar Avro'luk bir kaynak kullanacaktır. Bu miktarın 6.532 milyar Avro'luk kısmı tarım sektörüne harcanacak 3.729 milyar Avro'luk kısmı da yapısal fonlar aracılığıyla kullanılacaktır. Bu rakamlara göre Türkiye AB'ye ödediği her bir Avro için 5.14 Avro geriye alırken Yunanistan'da bu oran 2001 yılı için 1 Avro'ya 4.23 Avro olarak gerçekleşmiştir. Kişi başına kullanılan kaynak miktarı bakımından 2001 yılında Yunanistan'ın 539 Avro, İrlanda'nın 597 Avro aldığı belirlenmiştir. Bu tarihte Türkiye'nin AB üyesi olsaydı alacağı kaynak miktarı kişi başına 149 Avro olacaktı. Bu rakamların da gösterdiği gibi, Türkiye'nin gelişen ekonomisi ile AB'ye sağlayacağı katkının yanında, üyeliğinin olası mali etkileri AB açısından kaldırılamaz değildir.¹⁰⁶

105 <http://www.ntvmsnbc.com/news/424758.asp#storyContinues>, Erişim Tarihi: 02.11.2007.106Şen, Faruk (2004) "Almanya ve Avrupa Birliği'nde Türkiye'nin Algılanması ve İmaji, 2004 Türkiye İktisat Kongresi: 5-9 Mayıs, İzmir, Tebliğ Sunuşları, Ankara: DPT, s.58.

106 Şen, Faruk (2004) "Almanya ve Avrupa Birliği'nde Türkiye'nin Algılanması ve İmaji, 2004 Türkiye İktisat Kongresi: 5-9 Mayıs, İzmir, Tebliğ Sunuşları, Ankara: DPT, s.58.

5. Avrupa Birliği'nde Bölgesel Politika'nın Sonuçları

Avrupa Birliği'nde geçmişi 1958 yılında kurulan Avrupa Sosyal Fonu'na dayanan bölgesel politikaya yönelik finansal araçlar ve 1988'den bu yana uygulanan çok yıllık programlar özellikle İspanya, Portekiz, İrlanda ve Yunanistan gibi başlangıçta gelişmişlik düzeyleri açısından Topluluk ortalamasının oldukça gerisinde olan üyelerin kalkınmasına önemli katkılar sağlamıştır. Yapılan çalışmalar 2007–2013 döneminin programları kapsamında yapılacak yatırımların da yeni üye ülkelerin pek çoğunun GSYİH'sına %5 ila 15 civarında bir katkı yapacağını, 2015 yılına gelindiğinde de bu yatırımlara bağlı olarak yaklaşık 2 milyon yeni iş imkanı yaratılmış olacağını göstermektedir. Önceki dönemde, 2000–2005 yılları arasında da Hedef 2 (Yapısal Sorunlar Yaşayan Bölgelerin Canlandırılması) kapsamında sağlanan desteklerle yaklaşık 450,000 yeni iş yaratıldığı tahmin edilmektedir.¹⁰⁷

Uygulanan uyum programlarında sağlanan eş finansmanla yılda 9 milyona yakın kişi çeşitli alanlarda eğitim almaktadır. Bu rakamın yarısından fazlasını da kadınlar oluşturur. Bu kişilerin çok büyük bir kısmı ya istihdam edilmiş ya da önceki işlerinden daha iyi şartlarda çalışma imkanına kavuşmuşlardır.

Başta Yunanistan, İspanya, Portekiz ve İrlanda olmak üzere fonların en büyük yararlanıcıları olan ülkelerde kaydedilen ilerlemelere bakılacak olursa, özellikle Yunanistan'ın önemli bir sıçrama yaptığı görülür. Yunanistan 1995 yılında GSYİH'sı AB–27 ortalamasının %74'üne karşılık gelmekteyken, 2005 yılına gelindiğinde bu oranı %88'e çıkarabilmiştir. Bu oran yine 2005 yılında İspanya için %102, İrlanda için ise %145 gibi yüksek bir seviyeye ulaşmıştır. Portekiz de 2005 yılı itibariyle GSYİH'da AB ortalamasının %74'ünü yakalamıştır. Üç Baltık ülkesi, Litvanya,

107 Avrupa Komisyonu (2007) Growing Regions, Growing Europe – Fourth Report on Economic and Social Cohesion, Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, s.10.

Letonya ve Estonya ise 1995'ten 2005'e GSYİH'larını iki katına çıkarmışlardır. Polonya, Macaristan ve Slovakya ise AB ortalamasının iki katından daha fazla bir büyüme oranı ile önemli bir ilerleme kaydetmişlerdir. Ancak bu olumlu gelişmelere rağmen Polonya ve özellikle Bulgaristan'la Romanya'nın GSYİH açısından AB-27 ortalamasının %75'ine ulaşmaları için 15 yıldan fazla bir zaman geçmesi gerekmektedir.¹⁰⁸

Gelişmeye bölgeler bazında bakıldığında 1995–2004 yılları arasında kişi başına düşen GSYİH'sı AB ortalamasının %75'inden az olan bölge sayısı 78'den 70'e, ortalamanın %50'sinden az olan bölge sayısı ise 39'dan 32'ye düşmüştür. Özellikle 2000–2006 döneminin uyum politikasından en fazla yararlanan ülkelerin bulunduğu AB-15 içindeki bölgelerde büyük bir ilerleme sağlanmıştır. 1995 yılında kişi başına düşen GSYİH AB-15 ortalamasının %75'inden az olan 50 bölge bulunuyorken 2004 yılına gelindiğinde bu bölgelerin dörtte birinde %75 eşiği aşılmıştır. Yine de, özellikle kalkınma önlemlerinin büyük ölçüde daha gelişmiş bölgelere odaklanmasından dolayı gelişmişlik farkları hala çok ciddi boyutlardadır. %75 eşiğinin üzerinde kalan bölgelerin bir kısmında da durgunluk hatta gerileme görülmüştür. Bu bölgelerin 27 tanesinde kişi başına düşen GSYİH gerilerken 5 tanesi de %75 eşiğinin altına düşmüştür.¹⁰⁹

Bununla birlikte Portekiz, Yunanistan, İrlanda ve İspanya'da fonlar tarafından desteklenen bölgeler özellikle yeni üyelerdeki bölgelerle karşılaştırıldıklarında yüksek bir verimlilik oranına sahiptirler. İrlanda'da verimlilik artışının yanında AB'deki en yüksek istihdam artışı da sağlanmış, İrlanda 2000 yılından 2005 yılına kadar kişi başına düşen gelir bakımından AB içinde 9. sıradan 2. sıraya yükselmiştir. Bu başarıda Yapısal Fonlar'ın payı da çok büyük olmuştur. İrlanda 2000 yılında ortak tarım politikasına yaptığı katkıdan 1.187 milyar Avro fazlasını yardım olarak almıştır. Bu miktar AB'nin o dönemde adaylıkları devam eden 10 Orta ve Doğu Avrupa ülkesine 2001 yılında PHARE programı kapsamında yaptığı toplam yardım miktarından (1.090 milyar Avro) daha fazladır.¹¹⁰

İspanya'da ise bölgesel kalkınma için çok büyük ölçüde yeni istihdam yaratılmasına odaklanılmış olduğundan böyle bir büyüme stratejisinin uzun vadede sürdürülmesi zordur. Ancak Portekiz'de de 2001'e kadar artış gösteren istihdam seviyesi bu tarihten sonra sabit kalmıştır. Yunanistan'da ise 2001 sonrasında önemli bir istihdam artışı sağlanmıştır. Bu artışlara rağmen Lizbon istihdam hedeflerini

108 a.g.e., s. 12.

109 a.g.e., s. 13.

110 Koçak, Süleyman Yaman (2005) Avrupa Birliği'nde Yapısal Fonların Bölgesel Kalkınmaya Etkisi: İrlanda, İspanya ve Yunanistan Örnekleri, İstanbul: İktisadi Araştırmalar Vakfı, s. 104-105.

yakalamak için hala AB genelinde 23,5 milyon yeni iş yaratmak gerekmektedir. Bu rakamın 7 milyonunun kadın istihdamı, 7 milyonunun da 55–64 yaş grubunun istihdamı olması planlanmaktadır.¹¹¹

İşsizlik oranları açısından 2000–2005 arasında geri kalmış bölgelerin ortalaması %13.4'ten %12.4'e düşmüştür. Ancak 17 bölgede işsizlik oranı 2 puandan fazla artış göstermiştir. En gelişmiş bölgelerdeki işsizlik oranları ise aynı dönemde %8 civarında sabit kalmıştır. İspanya, İtalya, Fransa ve Birleşik Krallık'taki gelişmiş bölgelerde işsizlik azalırken Almanya, Avusturya, Hollanda ve Belçika'nın önde gelen bölgelerinde işsizliğin arttığı görülmektedir. Kadınlar arasındaki işsizlik ise AB genelinde erkeklerden fazla olmakla birlikte 2000–2005 yılları arasında bu farkın üçte bir oranında azaldığı görülmektedir.¹¹²

Bütün bu rakamların da gösterdiği gibi AB'de bölgesel politika, önemli ilerlemeler sağlıyor olsa da, özellikle gelişmiş bölgelerin kalkınma stratejilerinde daha fazla öne çıkıyor olması nedeniyle bölgeler arası gelişmişlik farkları hala ciddiyetini korumaktadır (Bkz. Tablo 5.1 ve 5.2). Üstelik kimi görece gelişmiş bölgeler için de durgunluk hatta gerileme söz konusu olduğundan, AB içinde hedef coğrafya değişse de bölgesel politikaların zorunlu olarak uygulanmaya devam edeceği görünür bir gerçektir.

111 Avrupa Komisyonu, *Growing Regions...*, s. 13.

112 a.g.e., s. 14.

Tablo 5.1. AB içindeki En Gelişmiş 10 NUTS II Bölgesinin Sosyo-Ekonomik Göstergeleri

Bölge	Nüfus			Ekonomi							İşgücü Piyasası						Yaş dağılımı			Eğitim			Lizbon Ekonomik Göstergeleri (AB27 ortalamasına göre yeniden ölçeklendirilmiş ortalama değerler), 2004-2005		
	Toplam nüfus (x1000 kişi), 2004	Nüfus yoğunluğu (kişi/km²), 2004	Nüfus artışı (yıllık ortalama %'lik değişim), 1995-2004	Kişi başı GSYİH, satınalma gücü paritesine göre (İndeks, AB27=100), 2004	GSYİH / kişi, Avro (İndeks, AB27=100), 2004	GSYİH artışı (yıllık ortalama %'lik değişim), 1995-2004	Sektörlere göre istihdam dağılımı (Toplam istihdam içinde %), 2005			Ar-Ge harcamaları (GSYİH içinde %), 2004	Özel sektörün Ar-Ge harcamaları (GSYİH içinde %), 2004	İstihdam oranı (%), 2005			İşsizlik oranı (%), 2005			Nüfusun yaş dağılımı (%'lik olarak), 2004			25-64 yaş arası kişilerin eğitim durumu (%'lik olarak), 2005				
							Tarım	Sanayi	Hizmetler			15-64 Yaş dilimi	Bayan 15-64 Yaş	55-64 Yaş dilimi	Toplam	Bayan	Genç (15-24)	Uzun süreli işsizlik (Toplam işsizlik içinde %'lik olarak)	< 15	15 - 64	65 +	Düşük		Orta	Yüksek
Londra Merkez	2937	9163,5	1,2	302,9	171,6	4,3	0,1	11,9	87,1	:	:	62,7	56	51	7,8	7,4	21,8	33	17,6	72,6	9,8	16,9	41,4	41,7	0,69
Lüksemburg	453	175,3	1,1	251	182,3	4,6	1,8	17,3	80,9	2	1,5	63,6	53,7	31,8	4,5	5,8	13,7	26,4	18,8	67,1	14,1	28,3	45,2	26,5	0,67
Brüksel	1003	6229,3	0,6	248,3	188,8	2,2	0,2	11,1	88,7	1,2	0,6	54,8	47,9	39,5	16,3	16,4	35,1	56,4	18,2	66,1	15,6	32,7	25,8	41,5	0,5
Hamburg	1734	2296	0,2	195,2	151,4	1,6	0,8	18,1	81,1	1,9	1,1	66,5	61,1	49	10,5	9,3	14,9	47,3	13,2	69,2	17,6	19,1	55,5	25,4	0,61
Viyana	1613	4072,8	0,5	179,7	155,2	1,8	0,6	19	80,4	3,4	1,9	63,8	59,4	31,7	9,1	7,9	19,7	29,7	14,7	70	15,2	19	57,7	23,4	0,69
Berkshire, Buckinghamshire, Oxfordshire	2122	369,7	0,6	173,8	146,9	4,6	1,2	19,5	79,2	:	:	78	72	66,9	3,5	3,5	10,8	15,1	19,2	67,3	13,5	9,5	53,8	36,7	0,95
Oberbayern	4203	239,7	0,6	169,3	143,8	3	2,7	27,6	69,8	4,6	3,7	71,2	64,3	52,3	5,8	6,3	10,4	40,7	15,3	68,2	16,5	15,8	53,7	30,5	0,84
Stockholm	1867	286,4	0,9	165,7	158,5	4	0,5	13,2	86,2	4,3	3	74,9	73,5	71,8	6,7	6,1	21,6	13	18,4	67,5	14	12,8	49,9	37,3	1
Utrecht	1166	841,4	1	157,7	129	3	1,5	15,4	83,1	1,8	0,5	75,9	69,7	50,4	3,7	3,8	6,8	33,5	19,2	68,3	12,5	23,2	37	39,8	0,81
Darmstadt	3768	506,2	0,3	157,3	139,2	1,5	1	25,4	73,6	3,2	2,8	67,2	60,2	47,5	8,2	8	12,2	49,4	14,8	68,1	17,1	18,2	53,8	27,9	0,7

Kaynak: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr_main_indicators.xls

Tablo 5.2. AB içindeki En Geri Kalmış 10 NUTS II Bölgesinin Sosyo-Ekonomik Göstergeleri

Bölge	Nüfus			Ekonomi				İşgücü Piyasası						Yaş dağılımı			Eğitim			Lizbon Ekonomik Göstergeleri (AB27 ortalamasına göre yeniden ölçeklendirilmiş ortalamalar, 2004-2005)					
	Toplam nüfus (x1000 kişi), 2004	Nüfus yoğunluğu (kişi/km²), 2004	Nüfus artışı (yıllık ortalamaya %'lik değişim), 1995-2004	Kişi başı GSYİH, satınalma gücü paritesine göre (İndeks, AB27=100), 2004	GSYİH / gelişim, Avro (İndeks, AB27=100), 2004	GSYİH artışı (yıllık ortalamaya %'lik değişim), 1995-2004	Sektörlere göre istihdam dağılımı (Toplam istihdam içinde %), 2005		Ar-Ge harcamaları (GSYİH içinde %), 2004	Özel sektörün Ar-Ge harcamaları (GSYİH içinde %), 2004	İstihdam oranı (%), 2005			İşsizlik oranı (%), 2005			Nüfusun yaş dağılımı (%'lık olarak), 2004				25-64 yaş arası kişilerin eğitim durumu (%'lık olarak), 2005				
							Tarım	Sanayi			Hizmetler	15-64 Yaş dillimi	Bayan 15-64 Yaş	55-64 Yaş dillimi	Toplam	Bayan	Genç (15-24)	Uzun süreli işsizlik (Toplam işsizlik içinde %'lık olarak)	Düşük		Orta	Yüksek			
Romanya, Macoregiunea doi, Nord-Est	3737	103,4	-0,1	23,6	11,6	0,7	48,5	23,5	28	0,2	0,1	61,4	59	54,9	5,7	4,6	17,1	52,1	19,2	66,9	14	29,4	61,2	9,4	0,37
BulgaristanSeverozapaden	983	51,5	-1,6	25,6	9,9	1,4	:	:	:	:	:	:	:	:	12,1	13,6	24,8	:	:	:	:	:	:	:	:
BulgaristanYuzhen tsentralen	1576	70,5	-1	25,6	9,6	1,9	:	:	:	:	:	:	:	:	11	10,4	28,8	:	:	:	:	:	:	:	:
BulgaristanSeveren tsentralen	963	64,3	-1,3	26,4	9,9	2	:	:	:	:	:	:	:	:	12,1	13,6	24,8	:	:	:	:	:	:	:	:
Romanya, Macoregiunea trei, Sud-Munteni	3342	100	-0,6	28,4	13,2	0,9	38	31,5	30,5	0,4	0,4	57,9	50,2	42,5	9,2	8,9	25	59,2	16,1	67,8	16,2	29,6	62,5	7,9	0,3
Macoregiunea patru, Sud-Vest	2318	81,4	-0,6	28,8	13	0,9	49	24	27	0,2	0,1	60,1	54,3	51,9	6,6	6,2	19,1	62,2	16,4	67,7	15,9	27,4	62	10,6	0,37
Bulgaristan Severozitochen	1004	69,3	-0,5	29,3	11,3	2,7	:	:	:	:	:	:	:	:	12,1	13,6	24,8	:	:	:	:	:	:	:	:
BulgaristanYugoiztochen	1143	57,7	-0,9	29,9	11,7	2	:	:	:	:	:	:	:	:	8,3	8,7	19,3	:	:	:	:	:	:	:	:
Romanya, Macoregiunea doi, Sud-Est	2851	91,5	-0,4	30,7	14,1	1,4	33,5	27,5	39,1	0,1	0,1	54,6	46,2	36,1	7,9	7	20,7	53,7	16,3	69,7	14	30,5	60,9	8,5	0,23
Romanya, Macoregiunea unu, Nord-Vest	2741	81,5	-0,6	33	13,3	2,3	29,9	32,2	37,9	0,1	0,1	55,9	51,1	35,6	5,9	5,6	18,9	53,6	16,9	69,7	13,4	29	61,9	9,1	0,28

Kaynak: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr_main_indicators.xls, Erişim Tarihi: 11.12.2007.

5.1. Bölgesel Politikanın Uygulanmasında Kalkınma Ajanslarının Rolü

Kalkınma ajansları, bölgesel düzeyde ya da il bazında kurulmuş, yerel halkı sahip oldukları potansiyeli kullanmaları yönünde teşvik eden, kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyon sağlayarak kaynakların verimli kullanımını sağlayan, bulundukları bölgede proje hazırlama kapasitesini artıran, paydaşlara değer yaratacak üstün nitelikli hizmet ve iş çözümleri sunan kuruluşlardır. Bu fonksiyonları itibariyle bölgesel kalkınma ajansları bölgesel politikaların başırsısı açısından kilit bir konumdadır.

Bölgesel Kalkınma Ajanslarının bilinen ilk uygulaması, A.B.D. de 1930 yılında kurulan Tennessee Valley Authority'dir. İzleyen yıllarda, özellikle İkinci Dünya Savaşı'nın ardından bölgesel kalkınma konusunun önem kazanması ile birlikte, Avrupa'da da kalkınma ajansları kurulmuş, Avrupa Birliği bölgesel politikalarının da etkisiyle sayıları giderek artmıştır.

Bölgesel kalkınma ajansları'nın Avrupa'daki ilk örnekleri, 1950'li yıllarda Batı Avrupa'da, bölge içi ekonomiyi canlandırmak ve sürdürülebilir gelişmeyi sağlamak amacıyla kurulmuştur. 1990'lı yıllardan itibaren Kalkınma Ajanslarının AB'nin bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmak için kullandığı araçlarından biri haline gelmesi ile Orta Avrupa'da da pek çok ajansın kurulduğu görülmektedir. Kalkınma Ajansları'nın AB Yapısal Fonlarını kullanmaya başlaması ile Kalkınma Ajansları'nın sayıları, faaliyet alanları ve yetkinlikleri de hızla artmıştır. Portekiz, Polonya, Slovakya ve İsveç gibi pek çok ülke, ajansların kuruluş aşamasında AB'den mali ve teknik destek almışlardır.

AB'deki bölgesel kalkınma ajanslarının en erken örnekleri, 1950'li ve 1960'lı yıllarda kurulan kalkınma ajansları ile Belçika, Fransa ve İtalya'da görülür. Bu ülkeleri, 1970'li yıllarda kurulan kalkınma ajansları ile İngiltere ve Hollanda izlemiş; 1980'li yıllarda ise İspanya, Almanya ve İrlanda kalkınma ajansı faaliyetlerine başlamıştır. 1990'lı yıllar, Avrupa'da kalkınma ajansları tarihi için dönüm noktasıdır. Bulgaristan, Polonya, Slovakya, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, İsveç, Slovenya, Estonya, Romanya, Portekiz gibi pek çok ülke bu dönemde kalkınma ajansları ile tanışmıştır. Geçtiğimiz yıl iki pilot uygulama ile kalkınma ajansı uygulamalarını başlatan Türkiye ise listenin en sonunda yer almaktadır.

Tablo 5.3. Ülkelere Göre Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Kuruluş Yılları

	1950 öncesi ve 1950'ler	1960'lar ve 1970'ler	1980'ler	1990'lar
ÜLKELER	Avusturya	Almanya	Yunanistan	Bulgaristan
	Belçika	İngiltere	İspanya	Çek Cum.
	Fransa	İtalya	Finlandiya	Estonya
	İrlanda	Hollanda	Danimarka	Macaristan
				Litvanya
				Polonya
				Portekiz
				Slovakya
				İsveç
				Ukrayna

Kaynak: EURADA, <http://www.eurada.org/ourmembers.php?menu=4>, Erişim Tarihi: 06.12.2007.

Günümüzde, büyük çoğunluğu Avrupa'da olmak üzere, sayıları 500'ün üzerinde olan kalkınma ajanslarının temel amaçları, dört ana başlık altında toplanabilir:

- Ulusal ve uluslararası yatırım çekmek,
- Bölgenin sosyo-ekonomik gelişmesini sağlamak,
- Kalkınmaya yönelik stratejiler belirlemek ve/veya konu ile ilgili kurum ve kuruluşlara destek olmak,
- İşbirliğini geliştirmek.

Kalkınma Ajansları, bu amaçları gerçekleştirmek üzere teknik ve finansal destek mekanizmalarından, ortaklık ve kümelenme oluşumlarını teşvik etmek üzere uygulanan programlara kadar çok çeşitli araçlar kullanmaktadır.

Günümüzde Avrupa kalkınma ajanslarının büyük bir kısmının, özellikle Brüksel gibi önemli dış merkezlerde temsilcilikleri ve Avrupa genelinde 150 üyeye sahip örgütlenmiş bir üst kuruluşları (Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği-EURADA) bulunmaktadır. Bölgelerarası gelişmiş farklarını azaltmayı birincil hedeflerinden birisi olarak ele alan AB'de bölgesel kalkınma ajanslarının bilgi ve deneyim paylaşımını kolaylaştıran EURADA'nın rolü de çok önemlidir. Benzer şekilde ABD'de de bölgesel kalkınma kurum ve kuruluşlarını bir araya getiren Uluslararası Ekonomik Kalkınma Konseyi (International Economic Development Council) bölgesel kalkınmaya yönelik daha etkili stratejilerin hazırlanması için bir işbirliği ortamı sağlamaktadır.¹¹³

113 http://www.iedconline.org/?p=About_IEDC, Erişim Tarihi: 10.01.2008.

İdari yapılanma bakımından kalkınma ajanslarının belirli bir bakanlık ya da merkez teşkilatına organik bağlılığının daha çok üniter yapıda devletlerde görüldüğü, federal yapıda olan ülkelerde ise, yerel yönetimlerin politika oluşturma ve uygulama yetkisine sahip olmaları nedeniyle daha özerk bir yapıya sahip olan, kamu ve/veya özel şirket statüsünde ajanslar olarak kuruldukları ifade edilebilir. Ülkelerin kayda değer bir bölümünde kar amacı gütmeyen tüzel kişilik şeklinde yapılanmış kalkınma ajansları görev yapmaktadır. Kuruluş şekline göre kalkınma ajansları;

- Belediyeler arası ajans
- Kar amacı gütmeyen birlikler/organizasyonlar
- Sınırlı sorumlu şirketler
- Kamu/özel hukuk kuruluşları
- Kamusal sınırlı sorumlu şirketler (Yarı kamu şirketi)
- Vakıf
- Limited şirket
- Ortak hisseli şirketler
- Sivil Toplum Kuruluşu gibi farklı yapılarda olabilmektedir.

Aşağıdaki tabloda farklı ülkelerdeki kalkınma ajanslarının yasal statüleri görülmektedir.

Tablo 5.4. Ülkelere Göre Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Yasal Statüleri

Ülkeler	BKA Yasal Statüleri
Almanya	Yarı özerk kamu şirketleri
İspanya	Özel hukuka tabi kamu kuruluşları
Fransa	Karma ekonomi şirketleri
Belçika	Belediyeler arası ajanslar
Romanya, Danimarka	Vakıflar
Çek Cumhuriyeti, Estonya, Slovakya, Polonya	Kamu-özel sektör şirketleri
İsveç	Limited şirket
Hollanda, İtalya, İrlanda, Portekiz	Kamu limited şirketleri
İngiltere	Bakanlık dışı kamu kurumu (quango)/ özerk örgüt
Litvanya	Kar amacı gütmeyen kuruluşlar
Yunanistan	Belediye girişimi

Kaynak: EURADA, <http://www.eurada.org/ourmembers.php?menu=4>, Erişim Tarihi: 06.12.2007.

Kalkınma politikalarının ulusal seviyede belirlenmesi, bölge planlarının ulusal planla uyum içinde olması gereği ve ulusal politikalara uyumlu sektörel gelişmelerin desteklenebilmesi kuruluş yapıları nasıl olursa olsun kalkınma ajanslarının kamu finansmanı kullanmasını gerekli kılmaktadır. Kalkınma ajanslarında, genel olarak 4 ana gelir kaynağı bulunmaktadır:

- Kamu Fonları (Yerel veya merkezi hükümet tarafından doğrudan verilen fonlar)
- Faaliyet Gelirleri
- Özel Sektör Kaynaklı Fonlar
- Uluslararası Fonlar veya Projeler: AB programları

Ajansların yönetim yapısı genellikle bir Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Yürütme Komitesi, Denetim Komitesi ile teknik uzman kadrolarından oluşmaktadır. Ajans faaliyetlerindeki geniş çerçeve, özellikle teknik uzmanlık gerektiren konularda, dönemsel danışmanlık hizmetleri alınmasını da gerekli kılmaktadır.

Avrupa genelindeki kalkınma ajanslarının faaliyetlerine bakıldığında kuruluş dönemlerinde ağırlıklı olarak altyapı ve tarımsal kalkınma konularına yoğunlaştıkları, sonraları sanayi faaliyetlerini geliştirmeye odaklandıkları ve son dönemde de, hizmetler ve ileri teknolojilerin desteklenmesine doğru bir eğilim içine girdikleri görülmektedir. Son yıllarda, AB yapısal fonlarından daha fazla yararlanabilmek için bilgi teknolojileri, AR-GE ve inovasyon faaliyetlerine verilen önem büyük ölçüde artmıştır. Bu bağlamda, KOBİ'lerin ajans faaliyetlerinin hedef grupları içinde özel bir yere sahip olduğu, KOBİ'lerin iş etkinliğini ve verimliliklerini artırmak, KOBİ'leri yenilikçi teknoloji ile buluşturmak, yatırımları ve rekabet gücünü geliştirmek, girişimci sayısını artırmak gibi konulara öncelik verildiği görülmektedir.

Ajansların pazarlama iletişimine de büyük önem verdikleri, geniş kapsamlı pazar ve sektör araştırmaları yürüttükleri, web siteleri, basılı katalog ve broşürler ve çeşitli fuar katılımları aracılığıyla hem bölgenin özelliklerini ve olanaklarını, hem de ajansı ve faaliyetlerini hem ulusal, hem de uluslararası ölçekte tanıtmayı amaçladıkları görülmektedir. Bölge firmaları arasındaki işbirliği ve ortaklıkları geliştirmeye yönelik olarak kurulan iletişim ağları da, bu anlamda yaygın olarak kullanılan araçlardan biri olarak ortaya çıkmaktadır.

Küreselleşme ve dünyadaki eğilimlere paralel olarak önem kazanan ve ajansların gündemlerinde yer edinen bu ortak konulara rağmen, ajansların yine de ülkenin ve

bölgenin özelliklerine göre kendine özgü bir yapı ve işleyiş içerisinde faaliyet göstermesi dikkat çekmektedir. Sürdürülebilir kalkınma konusu ajansların gündemlerinde ve faaliyetlerinde belirgin bir şekilde vurgulanmakta, yöreye özgü kimliğin ve bu kimliği oluşturan doğal ve kültürel varlıkların ve faaliyetlerin ortaya çıkarılması ve korunmasına büyük önem verilmektedir.

Sonuç olarak, kalkınma ajansları gündemlerini ve faaliyetlerini bir yandan güncel eğilimlere uygun olarak belirlerken, diğer yandan da, ülkeye özgü bir yapılanma içerisinde, ülkenin ve bölgenin potansiyelini, kendine özgü kaynaklarını ön plana çıkarmaktadır. Kalkınma Ajansı uygulamalarının göreceli olarak yeni bir konu olduğu ülkemizde de, mevcut deneyimlerden faydalanılmasına, ancak ülkemizin özgün koşullarına ve ihtiyaçlarına yönelik bir sistem oluşturulmasına çalışılmaktadır.

5.2. Türkiye'de Bölgesel Politika ve Kalkınma Ajansları

Türkiye'de bölgeler arasındaki sosyo-ekonomik dengesizlikler yıllar içinde izlenen bölgesel kalkınma politikalarının şekillenmesinde önemli rol oynamıştır. Bölgelerde kişi başına düşen GSYİH, işsizlik oranı, okuma yazma oranı gibi çeşitli göstergeler arasındaki farkı azaltmak adına yürütülen politikalarda, bu hedeflere ulaşmak için kaynakların verimli kullanımı, iç ve dış pazara ulaşımın kolaylaştırması, yerleşim yapısının düzenlenmesi ve bölgeye yatırım çekmek gibi stratejiler izlenmeye çalışılmıştır.

Türkiye'nin bölgesel gelişme politikaları iki ana döneme ayrılabilir. Bunlardan ilki 1923 – 1960 yılları arasında izlenen planlı dönem öncesine ait bölgesel gelişme politikalarıdır. İkinci dönem ise 1960'dan günümüze kadar yürütülmekte olan planlı dönem bölgesel gelişme politikalarıdır. Ayrıca 2002 yılından günümüze kadar geçen sürede Avrupa Birliği'ne uyum sürecini de kapsayan üçüncü bir döneme geçildiği söylenebilir.

Planlı dönem öncesine ait bölgesel gelişme politikaları kendi içinde iki alt döneme daha bölünebilir. 1923–1950 yılları arasında izlenen politikalar devletçilik akımının etkisi altında iken, 1950–1960 yılları arasında izlenen politikalar daha liberal bir yaklaşım içermektedir. 1923–1950 yıllarında savaştan yeni çıkmış Türkiye'nin bölgesel kalkınma politikaları, altyapı eksikleri, demiryolu gibi ulaşım alanındaki yetersizliklerin çözülmesine odaklanmıştır. Ekonomik anlamda atılan ilk adımlardan

birisi olan 1923 İzmir İktisat Kongresini, 1927 Teşvik-i Sanayi Kanunu ve 1933–1939 Beş Yıllık Sanayi Planları takip etmiştir. İzlenen bu politikalar ile özel sektör yatırımları batıda yoğunlaşmıştır. 1950–1960 yıllarını kapsayan liberal dönemde özelleştirme politikalarına ağırlık verilerek özel sektör teşvik edilmiştir. 1958 yılında İmar İskân Bakanlığı'na (İİB) imar bölgelerini tespit etme ve imar yetkisi verilmiş, buna bağlı olarak İİB Doğu Marmara ve Zonguldak Bölge Planları hazırlama kararı almıştır.

Genel olarak planlı dönem öncesinde izlenen bölgesel gelişme politikaları ulusal kalkınma girişimlerinin gölgesinde kalmıştır. Bölgesel gelişme ve planlama kavramları imar ve yerleşme problemlerine yönelik çalışmalar olmaktan çıkamamış, gelişmişlik oranı daha düşük olan bölgeler için çözümler üretilmemiştir. Bunun yerine kalkınma alanında uygulanan teşviklerle yatırımcılar batıya, özellikle Marmara Bölgesi'ne yönlendirilmiştir.

1960'dan günümüze kadar izlenen planlı döneme ait bölgesel gelişme politikaları 1960 yılında Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) kurulmasıyla başlamıştır. DPT bölgesel gelişme politikalarına 1963–2006 yılları arasında hazırladığı sekiz adet beş yıllık kalkınma planı ile şekil vermiştir. 2007–2013 yılları için hazırlanan dokuzuncu kalkınma planı ise yedi yıllık olması bakımından diğer planlardan ayrılmaktadır.

Tablo 5.5. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Bölgesel Yaklaşımların Birlikte Değerlendirilmesi

Kalkınma Planı	İlkeler	Yaklaşım ve Politikalar	Hedefler	Araçlar
1. Plan (1962–1967)	-Bölgelere ekonomik kalkınmanın nüfuz etmesi -Bölgesel Ekonomik bütünleşme	-Bölgesel Planlama -Büyüme kutupları (örneğin Doğu Marmara, Çukurova, Antalya, Zonguldak)	-Dengeli kentleşme -Bölgeler arasında denge (kamu hizmetleri ve gelir dağılımında) - Yatırım etkinliği	-Finansal teşvikler -Az gelişmiş bölgelere yönelik yatırım temelli önlem alternatifleri
2. Plan (1967–1972)	-Hızlı kentleşmeden kaynaklanan nüfus sorunlarına odaklanma	-Bölge ve il planlaması -Dolaylı bölgesel planlama	-Dengeli bölgeler arası gelişme -Sosyal eşitlik açısından bölgeler arasında dengeli dağılım -Yatırım etkinliği	-Vergi indirimleri -Özel sektör yatırımlarına yönelik finansal teşvikler -Pilot projeler -Keban
3. Plan (1972–1977)	-Bölgesel farklılıkların giderilmesi -Belirli az gelişmiş bölgelerin kalkınması	-Sektör ve il planlaması	-İkinci planın aynısı	- Finansal teşvikler -Az gelişmiş bölgeler için sanayileşme programları -Envanter çalışmaları -İl planlaması -Sektörel planlama -Paket projeler -Kalkınmada öncelikli iller

4. Plan (1977–1982)	-Bölgesel sorunlara yönelik kaynakların mobilizasyonu	-Sektörler ve bölgeler arasındaki bağların güçlendirilmesi	-Az gelişmiş illerin kalkınması -Sektörel ve bölgesel karşılıklı bağımlılık -Mekansal organizasyon	-Yatırımlar için faiz indirimleri -Çesitli finansal yardımlar -Paket projeler -İl ve bölge düzeyinde yatırımlar -Çukurova Kentsel Kalkınma Projesi -GAP (DPT-JICA)
5. Plan (1985–1989)	Az gelişmiş ve sektörel olarak potansiyele sahip bölgelerde kaynak kullanımını rasyonelleştirerek kalkınmanın hızlandırılması	-Projelerin bölgesel etkisini de içeren doğrudan bölgesel planlama (16 fonksiyonel bölge Önerisi)	-Sosyal eşitliği dikkate alan dengeli bölgesel kalkınma	-Potansiyel kaynakların belirlenmesi için bölgesel gelişme programlarının hazırlanması -Bu programlar doğrultusunda ilgili yatırımların seçilmesi -Öncelikli bölge ve sektörlerdeki altyapının sanayileşme projeleri için geliştirilmesi -Kalkınmada Öncelikli illerdeki yatırımlar için finansal yardımlar
6. Plan (1990–1994)	-Uygulama için sosyal, idari ve finansal boyutların bütün olarak ele alınması -Uluslar arası standartlara uygun istatistiksel sistemin uyarlanması (özellikle AB bağlamında)	-Bölge ve bölge altı düzeyde planlama	-Bölgelerde dengeli kalkınma -İlçelerin köylerden kente göçün engellenmesi için desteklenmesi	-Kalkınmada öncelikli yörelere yönelik finansal kaynakların artırılması -Kalkınmada öncelikli illere yönelik teşvikler ve bu amaca yönelik özel bir fon oluşturulması -Sanayi bölgeleri
7. Plan (1996–2000)	-Sektörel ve mekansal çalışmaların bütünleştirilmesi -İllerin sektörel uzmanlaşması -Şehir planlaması -Bölgesel Farklılıkların giderilmesi -Rekabet gücünün artırılması	Bölge ve bölge altı projeler -Bölgesel yeteneklerin mobilizasyonu -Sürdürülebilir kalkınma	-Göç ve demografik değişimin rasyonalizasyonu -Metropol bölgelerin sorunlarının ayrı bir kategoride ele alınması -Konut sorunu için politika geliştirme çalışmaları -Bölgesel farklılıklar	- Kalkınmada öncelikli yörelere politikasına devam edilmesi -Doğu ve Güneydoğu Anadolu için acil destek programı -GAP -Yasal düzenlemeler -Konut projeleri - Kalkınmada öncelikli illerdeki KOBİ'lerin desteklenmesi -ZBK, Yeşilirmak Havzası, DOKAP, DAP
8. Plan (2001–2005)	-Katılımcı planlama -Sürdürülebilirlik -Kaynak kullanımının etkinleştirilmesi -AB bölgesel politikalarına uyum	-Stratejik bölgesel planlama -Kümelenme -İl Gelişme planları	-Rekabet edebilirliğin genişletilmesi -Yerel girişimcilik ve yerel kaynakların mobilizasyonu -Bölgesel farklılıklar	-KOBİ destekleri -AB fonları -İlk kapsamlı bölgesel planlar -Beşeri sermaye

Kaynak: Devlet Planlama Teşkilatı (2006) *Bölgesel Gelişimde Temel Araçlar ve Koordinasyon Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, s. 5-6, http://plan9.dpt.gov.tr/oik15_1_bolgeseltemel/151bolgel1.pdf, Erişim Tarihi: 23.09.2007.

Planlı dönemde uygulanan bölgesel gelişme politikaları aşağıdaki gibi özetlenebilir:

1. Entegre Bölgesel Gelişme Projeleri

- Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi Bölgesel Gelişme Projeleri: Antalya Projesi, Doğu Marmara Planlama Projesi, Zonguldak Projesi, Çukurova Bölgesi Projesi, Keban Projesi
- Yürürlükteki Bölgesel Gelişme Projeleri: Güneydoğu Anadolu Projesi –GAP, Doğu Anadolu Projesi – DAP, Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Projesi – DOKAP, Zonguldak, Bartın, Karabük Bölgesel Gelişme Projesi – ZBK, Yeşilirmak Havzası Gelişim Projesi – YHGP.

2. Kırsal Kalkınma Projeleri

Özellikle geri kalmış yörelerde ekonominin canlanması ve gelir düzeyinin artırılması amaçlanmaktadır.

Bu projeleri DPT, 1970'lerin sonlarında Dünya Bankası'nın verdiği krediler ile başlatmıştır. Kırsal kalkınma projeleri; tarım ve hayvancılığın geliştirilmesi ve buna bağlı olarak üretimin artırılması, sulama, sulu alanın ıslahı, köy yolları yapımı, orman yolları yapımı, içme suyu göletleri, içme suyu sağlanması, ağaçlandırma gibi faaliyet alanlarını kapsamaktadır.

Tamamlanmış ve devam etmekte olan kırsal kalkınma projelerinden en önemlileri; Çorum-Çankırı, Erzurum, Bingöl-Muş, Yozgat, Ordu-Giresun Kırsal Kalkınma Projesi'dir.

3. Kalkınmada Öncelikli Yöreler (KÖY) Politikası

Ekonomik ve sosyal açıdan geri kalmış yörelerin kalkındırılması amacıyla teşvik sistemi ve kaynak tahsis politikaları ile de ilişkilendirilmek suretiyle başlatılmıştır. Ülke genelinde uygulanan teşviklerin KÖY olarak belirlenen yörelerde (il ve ilçeler) daha yüksek oranlarda uygulanması suretiyle uygulamaya konulmuştur.

1968 yılında başlatılan ve o dönemde toplam 22 adet ili içeren KÖY kapsamı, süreç içerisinde sürekli genişlemiş ve şu an için 49 il 2 ilçeye (ada konumundaki Bozcaada ve Gökçeada) ulaşmış bulunmaktadır.

4. Sanayi Altyapı Uygulamaları

Organize Sanayi Bölgeleri (OSB) ve Küçük Sanayi Siteleri, bölgesel sanayinin gelişmesinde, ihracatta ve sanayi birimlerinin birbirlerini tamamlayıcı olmasını sağlamakta önemli rol oynamaktadır. Ayrıca, küçük ve orta ölçekli işletmelerin (KOBİ) ekonomideki tetikleyiciliğini, OSB ve KSS'lerin KOBİ' lere gelişmeleri için elverişli bir ortam sunmakta olduğunu düşündüğümüzde bu sanayi uygulamalarının bölgesel kalkınmadaki rolü daha da önem kazanmaktadır.

5. İl Gelişme Planları (İGP)

Yedinci ve sekizinci beş yıllık kalkınma planları ile birlikte bölgesel gelişme planlarının yanı sıra İGP'lere verilen önem artmıştır. İGP'ler öncelikli olarak Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri ile Deprem Bölgesindeki iller (Bolu ve Düzce) için hazırlanmıştır. Günümüzde pek çok il için İGP hazırlanmaktadır. Planlama alanında ki en büyük atılımlardan birisi ise 5018 sayılı Kanunun yanı sıra 5393 sayılı Belediye ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunları ile nüfusu 50 binin üzerindeki belediyelerin de stratejik plan hazırlamakla yükümlü olmasıdır.

Genel olarak planlı dönemde izlenen bölgesel gelişme politikalarına baktığımızda kapsam ve ölçek açısından tutarlılığın sağlanamadığı görülür.

Bölgesel hedeflerin gerçekleştirmede, genelde, “büyüme kutupları/ odakları” ve bu stratejinin gerektirdiği araçlar benimsenmiştir. Sağlıklı büyüme için metropollerin çevresinde yeni çekim merkezleri oluşturulmaya çalışılmıştır ancak anakentlerin çevresinde yer alan birkaç şehir ve GAP bölgesinde oluşan bazı çekim merkezleri dışında büyüme merkezleri yaratılamamıştır.

Planlar çerçevesinde Kalkınmada Öncelikli Yörelere (KÖY) belirlenmiştir. Ancak KÖY'lerin sayıları yüksek tutulduğu için ve KÖY kapsamına alınan il ve ilçe merkezleri sıkça değiştiği için uygulanan yatırım teşvikleri etkili sonuçlar doğuramamıştır.

Şu ana kadar planlı dönem öncesi bölgesel gelişme politikaları ve planlı dönem bölgesel gelişme politikaları olmak üzere iki ana dönem üzerinde durduk.

Yeni başlamakta olduğunu varsayabileceğimiz Avrupa Birliğine uyum sürecinde bölgesel gelişme politikaları döneminin, 28.08.2002 tarih ve 2002/4720 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması (IBBS - NUTS) ile başladığı söylenebilir. Avrupa Birliğinin bölgesel istatistik sistemine uyum çalışmaları çerçevesinde gerçekleştirilen bu sınıflandırma DPT ve Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) ortak çalışması sonucudur.

IBBS sonucunda Türkiye Düzey 1, Düzey 2 ve Düzey 3 istatistikî bölgelerine ayrılmıştır. “Düzey 3 kapsamındaki İstatistikî Bölge Birimleri 81 adet olup il düzeyindedir. Her il bir İstatistikî Bölge Birimini tanımlamaktadır. Düzey 2 İstatistikî Bölge Birimleri, Düzey 3 kapsamındaki komşu illerin gruplandırılması sonucu tanımlanmış olup, 26 adettir. Düzey 1 İstatistikî Bölge Birimleri ise Düzey 2 İstatistikî Bölge Birimlerinin gruplandırılması sonucu tanımlanmış olup, 12 adettir (2002/4720 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, Madde 3).

Harita 5.1. Türkiye Düzey 1 Bölgeleri



Harita 5.2. Türkiye Düzey 2 Bölgeleri



Harita 5.3. Türkiye Düzey 3 Bölgeleri



5.2.1. Türkiye'de Kalkınma Ajansları

Günümüze kadar Türkiye'de uygulanan bölgesel gelişme politikalarına bakıldığında genelden yerele (yukarıdan aşağıya) doğru bir yaklaşımda bulunduğu görülmektedir. DPT'nin ülkenin tamamı için bir politika belirlemesi ile etkin sonuçlar elde edilemediği görülmüş, bunun bir sonucu olarak planlama ve strateji belirlemede yerelden genele (aşağıdan yukarıya) doğru bir yaklaşım ihtiyacı doğmuştur. Böylece Türkiye, ulusal planlarla uyumlu olmak şartıyla, yerel plan ve stratejilerin o yörenin ihtiyaç ve sorunlarına odaklı bir şekilde o yöre tarafından yapılması yoluna girmiştir. Bu yolda atılan en önemli adım 2006 yılında verilen, Düzey 2 bölgelerde “Kalkınma Ajansı” kurulması kararıdır.

Avrupa'da 1950'li yıllardan beri kurulan ve her ülkede farklı yasal statülerle işleyen ajanslar ülkemizde ancak 2006 yılında yasal zemine ulaşabilmiştir. 25.01.2006 tarihinde 5449 No'lu “Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun” kabul edilmiş ve 08.02.2006 tarihinde 26074 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasını öngören Bakanlar Kurulu 2006/10550 sayılı kararnamesi de 06.07. 2006 tarih ve 26220 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış (Bkz. EK.3) ve Adana İli merkez olmak üzere Adana ve Mersin illerini kapsayan TR62 ve İzmir İli merkez olmak üzere TR31 Düzey 2 bölgelerinde Kalkınma Ajansları kurulmuştur. Kuruluş kanuna dayanılarak bir

Personel Yönetmeliği, Çalışma Usul ve Esasları Yönetmeliği ile Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği de hazırlanmıştır.

Kalkınma ajanslarının, kurulmuş olduğu bölgenin küreselleşme ve artan rekabet ortamına uyumunu kolaylaştırması, bölgenin sorunlarını yine o bölgenin dinamiklerinin en etkin şekilde kullanılmasını sağlayarak çözmesi hedeflenmiştir.

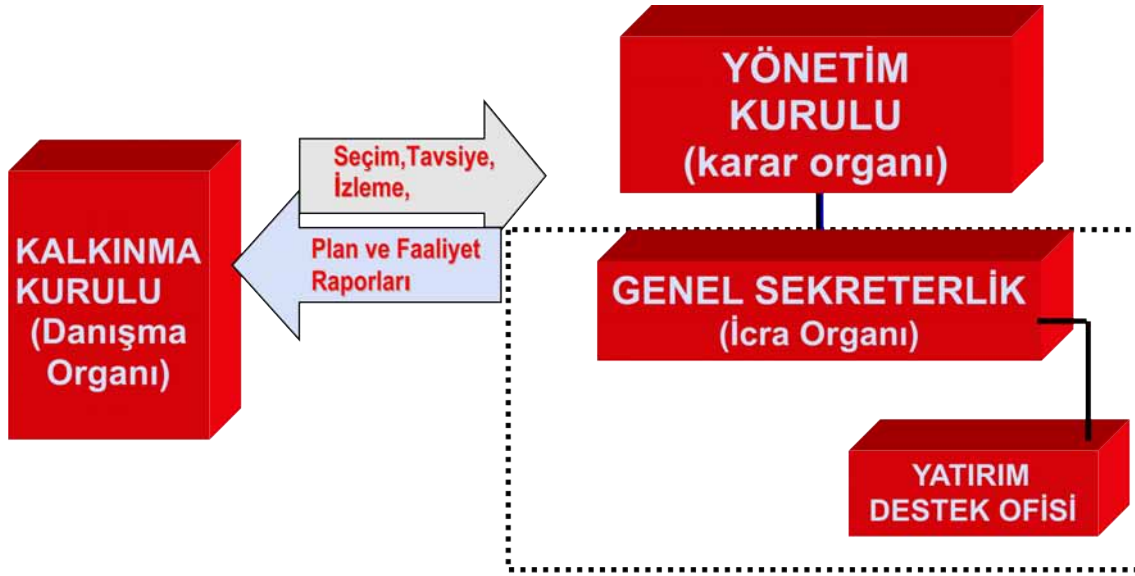
Kalkınma ajanslarının belli başlı görevleri aşağıdaki gibi listelenebilir:

- Bölgesel stratejilerin belirlenmesine ve hazırlanmasına destek sağlamak,
- Girişimciliğin desteklenmesi ve geliştirilmesini sağlamak,
- Bölgeye yatırım çekmek için izin ve ruhsat işlemlerinin tek elden takibi ve sonuçlandırılması ve yatırım promosyonu,
- Bölgedeki kamu, özel kesim ve STK'ların uyumlu bir şekilde çalışmasına yardımcı olmak,
- Kırsal kalkınma faaliyetlerine destek vermek,
- Proje üretme ve geliştirme kapasitesini artırmak,
- Bölge hakkında araştırmalar yapmak / yaptırmak ve veri tabanı oluşturmak,
- AB fonlarının daha etkin kullanılması adına aracılık ve koordinasyon,
- Proje teklif çağrısına çıkmak ve bu projelerin izleme ve değerlendirmesini yürütmek.

Yukarıda listelenen görevlere bakıldığında kalkınma ajanslarının uygulamadan çok destekleme ve koordinasyon rolü üstlendiği görülmektedir.

Kalkınma ajansları bir kamu kurumu olmamakla birlikte DPT'nin koordinatörlüğünde çalışmaktadır ve özel hukuk hükümlerine bağlıdır. Ajansların kamunun rutin temposundan ve kalıplarından sıyrılmış, özel sektör anlayışıyla çalışan, dinamik, esnek, koordine edici, katılımcı, destekleyici bir yapıda olması öngörülmüştür. Ayrıca kalkınma ajansları yerinden yönetim ilkesine dayanan, sadece ekonomik gelişme odaklı değil aynı zamanda sosyal kalkınmayı da sağlayacak bir bakış açısına sahiptirler.

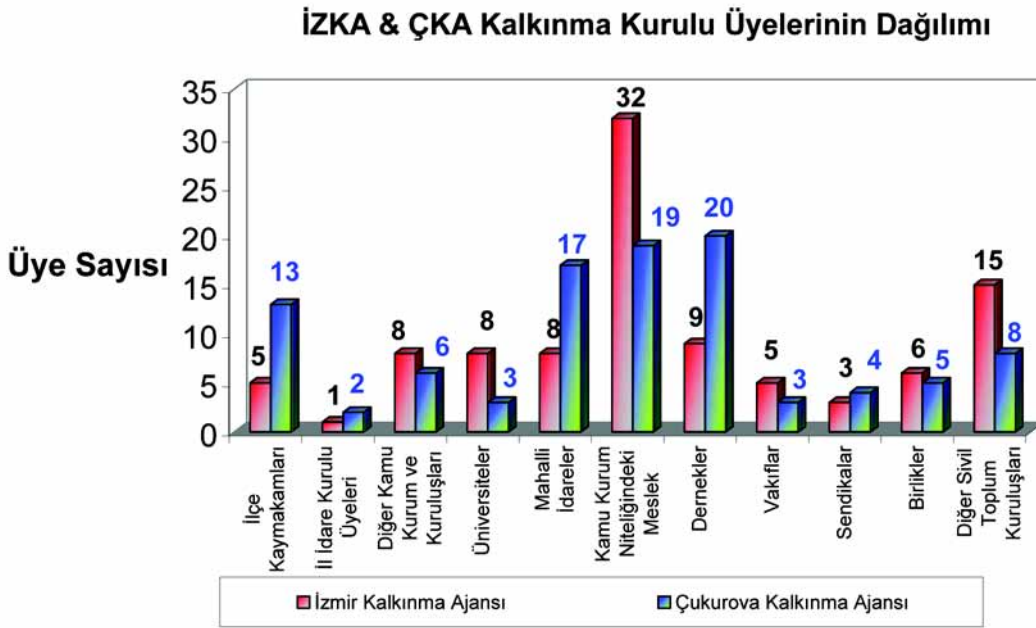
Şekil 5.1. Ajansların Teşkilat Yapısı



Bu anlamda kalkınma ajanslarının en önemli organı bölgenin sorunlarını ve fırsatlarını değerlendirecek olan “Kalkınma Kurulu”dur. Kalkınma Kurulu kamu (valilikler, belediyeler, üniversiteler, vb.), özel sektör (özel üniversiteler, gazeteler, vb.) ve sivil toplum kurumları (STK'lar, odalar, vb.) olmak üzere en fazla 100 kişiden oluşmaktadır. Kurul başkanı ilk toplantıda üyeler tarafından kendi aralarından seçilmektedir. Birden fazla ili kapsayan ajanslar için illerin dengeli katılımı esastır.

İzmir Kalkınma Ajansı (İZKA) Kalkınma Kurulu üyelerinin % 30'u kamu sektörü, kalan % 70'i de özel sektör temsilcilerinden oluşmaktadır. Çukurova Kalkınma Ajansı (ÇKA) Kalkınma Kurulu'nun ise %40'ı kamudan gelen üyeler, % 60'ı da özel sektör temsilcileridir. İki kalkınma ajansının kurul üyelerinin oranındaki fark bölgelerin farklı dinamiklere sahip olmasından ve ajansların her birinin kendi dinamiklerine uygun şekilde yapılanmasından kaynaklanmaktadır.

Şekil 5.2. İZKA & ÇKA Kalkınma Kurulu Üyelerinin Dağılımı



Kalkınma Ajansları'nın Yönetim Kurulu, kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları temsilcilerinden oluşur ve Ajansların Karar organıdır.

Yönetim Kurulu, birden fazla ilden oluşan bölgelerde;

- İl valileri,
- İl Genel Meclisi Başkanı,
- Büyükşehir Belediye Başkanları veya Büyükşehir olmayan illerde il merkez Belediye Başkanları,
- Her ilden birer kişi olmak kaydıyla Ticaret ve Sanayi Odası Başkanları

Bir ilden oluşan bölgelerde (Ankara, İstanbul, İzmir);

- Vali,
- İl Genel Meclisi Başkanı,
- Büyükşehir Belediye Başkanı,
- Sanayi Odası Başkanı
- Ticaret Odası Başkanı
- Kalkınma Kurulu tarafından seçilecek üç özel kesim ve/veya sivil toplum temsilcisinden oluşur.

Genel Sekreterlik, uzman personel, destek personel ve genel sekreterden oluşan ajansın teknik birimi ve icra organıdır. Esnek bir yapılanmaya sahiptir. Genel

Sekreterlik'e bağlı olarak, yatırımcıların izin ve ruhsat işlemlerinin tek elden takibini sağlayıp bölgenin yatırım olanaklarını tanıtmakla görevli olan ve 5 kişilik uzman personelden oluşan Yatırım Destek Ofisi kanunla tanımlanmamıştır. Diğer teknik birimler ihtiyaçlar göz önünde bulundurularak Yönetim Kurulu'nca oluşturulur.

Ajans personeli, İş Kanunu hükümlerine göre istihdam edilir. Personel giderleri toplamı, bütçe gelirlerinin, yüzde on beşini aşmamaktadır. Personel sayısı, ortalama 40-50 olarak öngörülmüştür. Teknik personel sayısı, ajans toplam personel sayısının yüzde sekseninden az olamaz.

Kalkınma ajanslarının finansal kaynakları ajansların kimliğini oluşturmada büyük rol oynar. Türkiye' de Kalkınma Ajanslarının finansal yapısına bakıldığında bütçenin büyük bir kısmının kamu tarafından sağlandığı görülmektedir. Bu durum Dünya Bankası tarafından verilecek fon türünden, ajansların denetimi ve güvenilirliğine kadar pek çok alanı etkiler. Türkiye'de Kalkınma Ajanslarının gelir kalemleri aşağıdaki gibi listelenebilir:

- Genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılacak pay,
- İl özel idarelerinden aktarılacak pay,
- Belediyelerden aktarılacak pay,
- Sanayi ve ticaret odalarından aktarılacak pay,
- Avrupa Birliği ve diğer uluslar arası fonlardan sağlanacak kaynaklar,
- Ulusal ve uluslar arası kurum ve kuruluşlarca yapılan bağış ve yardımlar,
- Faaliyet gelirleri,
- Bir önceki yıldan devreden gelirler.

Türkiye'de Kalkınma Ajanslarının Avrupa Birliği (AB) ile akreditasyonu sağlandıktan sonra AB fonlarının kullanımı mümkün olacaktır. "Faaliyet Gelirleri" ise ajanslar tarafından KOBİ'lere, yerel ve bölgesel yönetimlere verilmesi planlanan danışmanlıklardan, eğitimlerden, seminerlerden ve ajansların kendi yayınlarından elde edilecektir.

Yerel/bölgesel kalkınmayı ve bölge stratejilerini sağlamak amacıyla bölgesel gelişme araçlarından birisi olarak kabul edilen kalkınma ajansları artık ihtiyaçtan çıkıp zorunluluk haline gelmiştir.

Bugüne kadar oluşturulmuş bölgesel gelişme politikalarının başarısız olmasındaki en önemli sebep planlama ve programlama kapasitesi ile birlikte kaynak tahsis mekanizmasına sahip 'Kalkınma Ajansı' gibi yerelde etkin bir kurumsal yapının kurulamamış olmasıdır.

Kalkınma Ajansları, sürdürülebilir kalkınma stratejilerinin oluşturulması ve uygulanması konusunda yerel aktörler ve dinamikler arasında sinerji oluşturacak tüm kaynakları harekete geçirerek yerel kalkınma çabalarının etkisini artıracaklardır.

6. Avrupa Birliği'nde Bölgesel Politika'nın Geleceği

Avrupa Birliği'nde, yeni Uyum Politikası oluşturulmadan önce Komisyon tarafından üye ülkelerden önerilerini bildirmeleri istenmiş, gelen öneriler Yapısal Fonlar ve bölgesel politikanın geleceği konusunda üye ülkeler arasında ciddi görüş ayrılıkları olduğunu ortaya koymuştur. Aslında ilk bakışta bölgesel politikanın özünü oluşturan ve başlangıçtan bu yana korunan temel düşünceler yine bütün üyelerce kabul ediliyor gözükmektedir. Bu düşünceler özetle şöyledir:

- Bölgesel politika AB içindeki gelişmiş ve zengin bölgeler ile geri kalmış bölgeler arasındaki dayanışmayı sağlamak açısından çok önemli ve gereklidir.
- Daha az gelişme kaydetmiş bölgeler gelecekteki bölgesel politikanın da temel önceliği olarak kalmalıdır.
- AB bölgesel politikasının uygulaması kolaylaştırılmalıdır.

Ancak yine de bu temel önkabullere rağmen belirli noktalarda tam bir ayrışma söz konusudur. İlk grupta Almanya, Avusturya, Hollanda, İsveç ve İngiltere gibi bölgesel politikanın kendi deyimleriyle “rasyonelleşmesi”, daha doğru bir ifadeyle “re-nasyonelleşmesi”, yani yeniden ulusal düzeyde belirlenmesinden yana olan üyeler bulunmaktadır. Bu üyeler için gelişmiş ülkeler içindeki görece geri bölgelere AB bütçesinden kaynak aktarılması rasyonel ve sürdürülebilir değildir. Bu gruptaki görüşler, daha gelişmiş AB üyelerine Yapısal Fonlar'dan hiç kaynak aktarılmaması gibi radikal önerilere kadar gidebilmektedir. Bu yaklaşıma göre, Topluluk desteği bölgesel sorunlarını destek almaksızın çözme kapasitesine sahip olmayan görece fakir üye ülkelere yönlendirilmelidir. Özellikle Hollanda tarafından vurgulanan bu görüş, görece zengin üye ülkelerin daha fazla desteklenmemesi gerektiğini iddiasına dayanmaktadır. Zengin üyeler bölgesel sorunlarına kendi

kaynaklarıyla çözüm üretebilme kapasitesine sahiptirler. Bu nedenle Fon tahsisinde öncelikle ülkelerin GSYİH'sı kriter olarak alınmalı, ortalamanın belli bir yüzdesinin altında kalan ülkeler Yapısal Fonlar'dan yararlanabilmelidir. Bu durumda AB bütçesinden Yapısal Fonlar için ayrılan pay da azalacaktır.¹¹⁴

Uyum ülkeleri olarak anılan İspanya, Portekiz ve Yunanistan ile İtalya gibi üyeler ise karşıt grubu oluşturmaktadırlar. Bu grup, bölgesel politikanın yeniden ulusallaşmasını kesinlikle reddetmekte, tüm üyeler için finansman kaynağı güçlü bir ortak bölgesel politikanın devam etmesi gerektiğini savunmaktadır. Bu üyelere göre Yapısal Fonlar, AB içindeki dezavantajlı bölgeleri destekleyebilecekleri yeterli kaynağa sahip olmalıdırlar. Bu durumun sekteye uğratılması bugüne kadar bölgesel politika kapsamında yapılan müdahalelerin olumlu sonuçlarını da ortadan kaldıracaktır.

Bu tartışma içinde Uyum ülkeleri, bölgesel politika kaynaklarının artırılmasını talep ederken karşı grup, AB'ye ait GSYİH'nın %0.45'inin bu alan için tavan olması ve mümkünse bu alandaki harcamaların azaltılmasını önermektedir. Komisyon ise Topluluk bölgesel politikasının kredibilitesi açısından %0.45 eşiğinin minimum sınır olması gerektiğini vurgulamaktadır.¹¹⁵

Bu grupların dışında kalan Finlandiya ve İrlanda gibi GSYİH'sı Topluluk ortalamasının oldukça üstünde olan kimi üyeler de bölgesel politikanın ulusallaşmasına kuşkuyla yaklaşmaktadırlar. Ulusallaşma yanlılarına göre AB'den üye ülkeye yapılacak bütçe transferi ile ulusal politika ve programları doğrultusunda üye ülkelerin kendi bölgesel politikalarını uygulamaları daha fazla esneklik ve verim sağlayacaktır. Ancak böyle bir uygulamada Topluluk öncelik ve hedeflerine ne ölçüde katkı sağlandığı değerlendirilemeyecektir.

Bununla birlikte yeni uyum politikası kapsamında üye devletlerin uygulamadaki sorumlulukları artırılarak Komisyon'un bütçenin kullanılmasındaki kontrolü ile üye devletlerin sistemin basitleştirilmesi talepleri arasındaki gerilim dengelenmeye çalışılmıştır. Buna göre fonların aktarılmasında bölge, üye ülke ve Komisyon arasında üçlü bir sözleşme söz konusu olacaktır. Üye ülke, kaynakların kullanımına yönelik orta vadeli bir strateji hazırlayarak AB kural ve politikaları çerçevesinde ulusal, bölgesel ve yerel işbirliğinin kurulmasını sağlayacaktır. Ancak adem-i merkezîyetçilik ilke olarak bölgesel politikanın merkezinde olsa da finansal kontrol, denetleme, izleme ve

114 Non-paper Dutch Position on Future Cohesion Policy, [http://db.formez.it/storicofontinor.nsf/427a8611f63a8680c1256b04004228bd/71BE3570CE372730C1256DDE0003EEA3/\\$file/olanda.pdf](http://db.formez.it/storicofontinor.nsf/427a8611f63a8680c1256b04004228bd/71BE3570CE372730C1256DDE0003EEA3/$file/olanda.pdf), Erişim Tarihi: 25.11.2007.

115 Bachtler, John ve Downes, Ruth (2003) "The Reform of the Structural Funds: A Review of the Recent Debate", European Policies Research Centre Report, Glasgow: University of Strathclyde, s.2.

değerlendirme açısından çok sıkı olan Topluluk kurallarına uyulması zorunludur. Bu sıkı kurallara rağmen fonların kullanımında artarak devam eden usulsüzlükler Komisyon'un, denetleme alanındaki sadeleşme taleplerini olumlu değerlendirmesini engellemektedir. Nitekim AB Sayıştay'ının 2006 yılı yıllık değerlendirme raporuna göre hata tespit edilen işlemlerin toplam tutarı 4 milyar Avro'yu bulmuştur.¹¹⁶ Ancak bu yüksek hata oranının yolsuzluk kaynaklı olduğu düşünülmemelidir. Özellikle yeni üye ülkelerin proje uygulama, izleme ve değerlendirme konusundaki deneyimsizlikleri bu hataların asıl nedenidir. Bu durum bir yandan prosedürlerin basitleştirilmesi zorunluluğunu getirirken diğer yandan da Komisyon'un kaynakların topluluk öncelik ve hedeflerine yönelik kullanılıp kullanılmadığı konusundaki sıkı kontrolden vazgeçememesi gibi bir çelişkiye yol açmaktadır.

Topluluk içinde entegrasyonun güçlendirilmesi ve AB'nin bir bütün olarak daha rekabetçi bir yapı kazanmasına yönelik belirlenen hedef ve önceliklerin üye ülkeler genelinde uygulanması gerekliliği bölgesel politikanın daha uzun bir süre tam olarak ulusallaştırılamayacağını göstermektedir. Özellikle küreselleşmenin etkisiyle ortaya çıkan yeni sorunlar, AB genelinde ortak bir strateji çerçevesinde pek çok bölgenin yapısal dönüşümünü zorunlu kılmıştır. Özellikle yeni üyelerin hemen hemen tüm bölgelerinde ekonomik yapı Asya ekonomilerinin rekabet üstünlüğüne sahip olduğu sektörlerde yoğunlaşmıştır. Daha gelişmiş üyelerin pek çok bölgesindeki istihdam yapısına bakıldığında da büyük bir payın geleneksel sektörlerde toplandığı görülür. Bu sektörlerde rekabet üstünlüğü ancak düşük ücretlendirme ile sağlanabilmektedir. AB'nin küresel rekabet içinde daha üstün bir konuma gelmesi için bu yapıların dönüştürülmesi, çeşitlendirilmesi, özellikle katma değeri yüksek sektörlerle yönelinmesi gerekmektedir.

Beyin gücü ve yeni yatırımların yapısal dönüşümün en hızlı biçimde yaşandığı Avrupa'nın en rekabetçi birkaç merkezinde yoğunlaşıyor olması bölgesel farklılıkların daha da açılmasına yol açmaktadır. Ancak küreselleşmenin gereği olarak bu merkezlerin yarattığı katma değer nedeniyle radikal önlemler alınması mümkün olmamaktadır.

Küreselleşmenin bölgesel politikanın ajandasına eklediği bir diğer önemli konuda iklim değişikliğine bağlı olarak ortaya çıkan doğal afetlerdir. Sınır tanımayan çevre sorunları çözüm ve önlemler için küresel işbirliğini zorunlu kılmaktadır. Bu bağlamda

116 <http://newsdesk.se/view/pressrelease/lively-debate-over-structural-fund-cash-at-meeting-of-ep-and-national-parliaments-186960>, Erişim Tarihi: 27.11.2007.

bölgesel kalkınmanın sürdürülebilir olması ortak stratejiler doğrultusunda hareket etmeyi gerektirmektedir.

Enerji fiyatlarındaki artış AB'deki bölgesel farklılıkları olumsuz yönde etkileyecek bir başka unsurdur. Finlandiya ve İsveç'ten Portekiz ve İspanya'ya Avrupa'nın en uç bölgelerine ulaşabilmenin maliyeti giderek artmaktadır. Bu durum hem üretimi hem de turizmi ciddi anlamda etkilerken düşük gelir düzeyindeki bölgelerin dezavantajlı konumları daha da perçinlenmektedir. Bu nedenle yenilenebilir enerjiler ve enerji verimliliği konusunda bölgesel politikanın AB genelinde etkinliği çok önemlidir.

Son olarak AB nüfusunun yaşlanma trendi içinde olması da özellikle nüfus yoğunluğu az olan ya da göç veren bölgelerin durumunu daha da zorlaştırmaktadır. Bu bölgelerin göçün engellenmesi ve yaşlı nüfusun yaşam boyu öğrenme anlayışı içinde yeniden istihdam gücüne dahil edilmesi konusunda desteklenmesi de bölgesel politikanın gelecekteki öncelikleri arasında olmaya devam edecektir.

Yukarıda özetlenen bu sınır tanımayan sorunlar ortak bölgesel politikanın daha da güçlü finansal araçlarla uygulanmaya devam edeceğini gösterir niteliktedir. Nitekim, gelişmiş pek çok üyenin aksi yöndeki telkinlerine rağmen bölgesel politikaya ayrılan kaynaklar ortak tarım politikasından sonra AB bütçesinin en büyük harcama kalemi olmuştur.

Uygulama bakımından ulusal yönetimlerin Komisyon'la müzakere içinde olsa bile fonların nasıl kullanılacağına dair Ulusal Stratejik Referans Çerçevesi hazırlayarak politika önceliklerini tanımlayıp uygulamanın temel öğelerinin belirliyor olması bölgesel politika alanında ulusal yönetimlerin konumlarını güçlendirdiğini göstermektedir. Komisyon entegrasyon yönünde faaliyet gösteren bir AB kurumu olarak doğası gereği yetki alanını ulusal yönetimlerin aleyhine genişletme eğiliminde olacaktır. Ancak 2000–2006 döneminden başlayarak ulusal yönetimlerin Komisyon'un bölgelerle kurduğu ilişkide daha belirleyici bir konum kazandığını ve bu konumunu daha da güçlendirme çabasında olacağını söylemek yanlış olmaz.

EK.1 AB Ülkelerinin Sosyo-Ekonomik Göstergeleri

Bölge	Nüfus			Ekonomi							İşgücü Piyasası				Yaş dağılımı				Eğitim		
	Toplam nüfus (x1000 kişi), 2004	Nüfus yoğunluğu (kişi/km ²), 2004	Nüfus artışı (yıllık ortalama %'lik değişim), 1995-2004	GSYİH / kişi (1995-2004)	GSYİH / kişi (2004)	GSYİH / kişi (2004)	GSYİH / kişi (2004)	GSYİH / kişi (2004)	GSYİH / kişi (2004)	GSYİH / kişi (2004)	GSYİH / kişi (2004)	GSYİH / kişi (2004)	GSYİH / kişi (2004)	GSYİH / kişi (2004)	GSYİH / kişi (2004)	GSYİH / kişi (2004)	GSYİH / kişi (2004)	GSYİH / kişi (2004)	GSYİH / kişi (2004)	GSYİH / kişi (2004)	GSYİH / kişi (2004)
Bölge	Toplam nüfus (x1000 kişi), 2004	Nüfus yoğunluğu (kişi/km ²), 2004	Nüfus artışı (yıllık ortalama %'lik değişim), 1995-2004	GSYİH / kişi (1995-2004)	GSYİH / kişi (2004)	GSYİH / kişi (2004)	GSYİH / kişi (2004)	GSYİH / kişi (2004)	GSYİH / kişi (2004)	GSYİH / kişi (2004)	GSYİH / kişi (2004)	GSYİH / kişi (2004)	GSYİH / kişi (2004)	GSYİH / kişi (2004)	GSYİH / kişi (2004)	GSYİH / kişi (2004)	GSYİH / kişi (2004)	GSYİH / kişi (2004)	GSYİH / kişi (2004)	GSYİH / kişi (2004)	GSYİH / kişi (2004)
Almanya	82501	231,1	0,1	115,8	114,7	1,4	2,4	29,8	67,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Avusturya	8175	99,1	0,3	128,7	120,9	2,2	5,5	27,5	66,9	2,2	1,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Belçika	10417	343,5	0,3	124,4	140,1	2,2	2	24,7	73,3	1,9	1,3	1,9	1,3	1,9	1,3	1,9	1,3	1,9	1,3	1,9	1,3
Birleşik Krallık	59834	245,4	0,3	123	123	2,9	1,4	22,1	76,5	1,9	1,2	1,9	1,2	1,9	1,2	1,9	1,2	1,9	1,2	1,9	1,2
Bulgaristan	7781	70,1	-0,9	33,2	12,2	1,6	8,9	34,2	56,8	0,5	0,1	56,8	0,5	0,1	56,8	0,5	0,1	56,8	0,5	0,1	56,8
Cek Cum.	10207	132,1	-0,1	75,2	35,7	2,2	4	39,5	56,5	1,3	0,8	64,8	56,3	4,4	5,1	34,7	10,1	9,8	22,3	59,8	14,2
Danimarka	5403	125,4	0,4	124,5	144,5	2	3,2	23,9	72,9	2,6	1,8	75,9	71,9	59,5	4,8	5,3	8,6	23,4	18,9	66,2	14,9
Estonya	1356	31,2	-0,7	55,7	31,9	6,8	5,3	34	60,7	0,9	0,3	64,5	62,1	56	7,9	7,1	15,9	53,5	16	67,8	16,2
Finlandiya	5227	17,2	0,3	115,5	129,7	3,7	4,8	25,8	69,4	3,5	2,4	68,4	66,5	52,8	8,4	8,6	20,1	25,8	17,6	66,8	15,6
Fransa	62324	98,5	0,5	112,3	134,2	2,3	3,8	24,3	71,9	2,2	1,4	62,6	57	37,8	9,5	10,5	22,3	42,5	18,5	65,1	16,3
Güney Kıbrıs	740	129,9	1,4	91,4	72,7	3,4	4,7	24,1	71,2	0,4	0,1	68,5	58,4	50,5	5,3	6,5	13,9	23,5	20	68,1	11,9
Hollanda	16276	481,8	0,6	130	120,5	2,6	3,3	20,5	76,1	1,8	1	73,2	66,4	46,1	4,7	5,1	8,2	40,2	18,5	67,6	13,8
İrlanda	4059	59,4	1,3	141,4	159,4	7,6	5,9	27,6	66,5	1,2	0,8	67,7	58,3	51,6	4,3	4	8,6	33,4	20,9	68	11,1
İspanya	42692	84,4	0,9	100,7	91,7	3,7	5,3	29,7	65	1,1	0,6	63,3	51,2	43,1	9,2	12,2	19,7	24,5	14,5	68,6	16,9
İsviçre	8994	21,9	0,2	120,3	131,7	2,8	2,3	22	75,6	4	2,9	72,3	70,2	69,5	7,5	7,4	21,9	15,4	17,8	65	17,2
İtalya	58175	197,1	0,3	107,4	115,7	1,3	4,2	30,8	65	1,1	0,5	57,6	45,3	31,4	7,7	10,1	24	49,9	14,2	66,6	19,2
Letonya	2313	37,1	-0,8	45,5	22,3	6,4	11,8	26,5	61,7	0,4	0,2	63,3	59,3	49,5	8,9	8,7	13,6	46	15,4	68,4	16,2
Litvanya	3436	54,8	-0,6	51,1	25,7	6	14	29,1	56,9	0,8	0,2	62,6	59,4	49,2	8,3	8,3	15,7	52,5	17,7	67,3	15
Lüksemburg	453	175,3	1,1	251	182,3	4,6	1,8	17,3	80,9	2	1,5	63,6	53,7	31,8	4,5	5,8	13,7	26,4	18,8	67,1	14,1
Macaristan	10107	108,6	-0,2	64	42,8	4,5	4,9	32,5	62,7	0,9	0,4	56,9	51	33	7,2	7,4	19,4	45,1	15,9	68,6	15,5
Malta	401	1271,2	0,7	74,4	58,8		2	30	68	0,6	0,4	53,9	33,7	30,8	7	8,9	16,8	46,4	18,2	68,7	13
Polonya	38180	122,1	-0,1	50,7	29,9	4,3	17,4	29,2	53,4	0,6	0,2	52,8	46,8	27,2	17,7	19,1	36,9	57,7	17,2	69,8	13
Portekiz	10502	114,2	0,5	74,8	57,8	2,6	11,8	30,6	57,6	0,7	0,3	67,5	61,7	50,5	7,6	8,7	16,1	48,2	15,7	67,4	16,8
Romanya	21673	94,2	-0,5	34	14,7	1,9	32,3	30,5	37,3	0,4	0,2	57,6	51,5	39,5	7,2	6,4	20,2	56,3	16,4	69,1	14,4
Slovakya	5382	109,8	0	56,7	33,3	3,8	4,7	38,8	56,4	0,5	0,3	57,7	50,9	30,3	16,3	17,2	30,1	71,9	17,6	70,9	11,5
Slovenya	1997	99,2	0,1	83,3	58	3,9	9,1	37,1	53,8	1,4	1	66	61,3	30,7	6,5	7	15,9	47,4	14,6	70,4	15
Yunanistan	11064	84,6	0,4	84,8	85,1	3,8	12,4	22,4	65,2	0,6	0,2	60,1	46,1	41,6	9,8	15,3	26	52,2	14,5	67,7	17,8

Kaynak: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr_main_indicators.xls, Erişim Tarihi: 11.12.2007.

EK.2 AB'nin ve Aday Ülkelerin Sosyo-Ekonomik Göstergeleri

Bölge	Nüfus		Ekonomi					Yaş dağılımı			
	Toplam nüfus (x1000 kişi), 2007	Nüfus artışı (yıllık ortalama %'lik değişim), 2007	Kişi başı GSYİH (USD), 2007	GSYİH artışı (%'lik değişim), 2007	Sektörlerin GSYİH'ya katkısı (%)			İşsizlik oranı (%), 2007			
					Tarım	Sanayi	Hizmetler				
AB	490.426	0,16	32.900	3	2	27,1	70,7	8,5	15,72	67,16	17,11
Türkiye	70.586	1,04	9.400	5,1	8,9	30,8	59,3	9,7	24,9	68,1	6,9
Hırvatistan	4.493	-0,03	15.500	5,6	7,2	32	60,7	11,8	16	67,1	16,9
Makedonya	2.055	0,26	8.400	4,6	12,1	28,6	59,3	35	19,8	69,1	11,1

Kaynak: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>, Erişim Tarihi: 21.01.2008.

EK.3 Bakanlar Kurulu Kararı

6 Temmuz 2006 PERŞEMBE

Resmî Gazete

Sayı: 26220

Karar Sayısı: 2006/10550

“Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair Karar”ın yürürlüğe konulması; Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcılığının 24/5/2006 tarihli ve 1227 sayılı yazısı üzerine, 25/1/2006 tarihli ve 5449 sayılı Kanunun 3, 8 ve geçici 2 nci maddelerine göre, Bakanlar Kurulu'nca 31/5/2006 tarihinde kararlaştırılmıştır.

BAZI DÜZEY 2 BÖLGELERİNDE KALKINMA AJANSLARI KURULMASINA DAİR KARAR

Kuruluş ve merkez

MADDE 1 – (1) Adana İli merkez olmak üzere Adana ve Mersin illerini kapsayan TR62 ve İzmir İli merkez olmak üzere TR31 Düzey 2 bölgelerinde Kalkınma Ajansları kurulmuştur.

Kalkınma kurulunun yapısı ve oluşumu

MADDE 2 – (1) Kalkınma Kurulu, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinden oluşur.

(2) Kalkınma Kurulunda;

- a) Kamu kurum ve kuruluşları bünyesinde; merkezi idare, mahalli idareler, üniversiteler ve diğer kamu tüzelkişileri,
- b) Özel kesim ve sivil toplum kuruluşları bünyesinde ise; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, dernekler, vakıflar, sendikalar, birlikler ve diğer sivil toplum kuruluşları,

tems il edilir.

(3) Kalkınma Kurulunda, merkezi idare bünyesinde kaymakamlar ile il ve ilçe idare kurulu üyeleri; mahalli idareler bünyesinde ise belediye başkanları ile il genel meclisi ve belediye meclisi üyeleri yer alır.

Kalkınma kurulunun teşkili

MADDE 3 – (1) Kalkınma Kurulu, illerin dengeli şekilde temsilini sağlayacak yapıda toplam yüz üyeden oluşur.

(2) Kalkınma Kuruluna üye gönderecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının toplam temsilci sayıları ve Kalkınma Kurulunda illerin toplam üye sayıları ekli tablolarda gösterildiği şekilde belirlenmiştir. Kalkınma Kuruluna üye gönderecek kuruluşların toplam temsilci sayıları belirlenirken; kuruluşlar arasındaki denge ile bunların bölgesel kalkınmaya sağlayabilecekleri muhtemel katkılar, bölgedeki nispi ağırlıkları, bölge potansiyelini taşıma kapasiteleri ve misyonları dikkate alınmıştır. TR62 Düzey 2 Bölgesi bakımından Kalkınma Kurulunda illerin toplam üye sayıları ise her bir ilde 25 üye taban olarak kabul edilmek ve geri kalan üye sayısı illerin 2000 yılı nüfus sayımı sonuçları doğrultusunda bölgedeki nüfus oranlarına göre dağıtılmak suretiyle hesaplanmıştır.

(3) Ekli tablolarda gösterilmiş olan sayılar gerek görüldüğü takdirde zaman içerisinde bu Kararda belirtilen esaslar dahilinde yeniden belirlenir.

(4) TR62 Düzey 2 Bölgesi bakımından illerin kamu kurum ve kuruluşları ile özel kesim ve sivil toplum kuruluşları itibarıyla kaç üye ile temsil edileceği kararlaştırılmadan önce, valinin başkanlığında her ilin Ajans Yönetim Kurulundaki üyeleri kendi aralarında biraraya gelerek, il düzeyinde gerekli araştırma ve incelemeleri yapar ve kuruluşların sayılarını, etki ve etkinliklerini dikkate alarak, bunların illerinde sahip olduğu ağırlığı belirler.

(5) TR62 Düzey 2 Bölgesi bakımından illerin kamu kurum ve kuruluşları ile özel kesim ve sivil toplum kuruluşları itibarıyla kaç üye ile temsil edileceği, ekli Tabloda boş olan satır ve sütunların doldurulması suretiyle, Ajans Yönetim Kurulu kararı ile belirlenir ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bilgisine sunulur. Bu belirlemede, ekli Tabloda satır ve sütun toplamaları şeklinde gösterilen illerin toplam üye sayılarına ve kuruluşların bölge itibarıyla toplam temsilci sayılarına uymak zorunludur. Ajans Yönetim Kurulu gerek gördüğü takdirde bu Kararda belirtilen esaslar dahilinde ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının görüşünü almak suretiyle, illerin kuruluşlar itibarıyla kaç üye ile temsil edileceği konusunda değişiklik yapabilir.

(6) İli temsil edecek kuruluşlar ile bunların kaç üye ile temsil edileceği, o ilin valisi tarafından belirlenir. TR62 Düzey 2 Bölgesi bakımından bu belirleme, yukarıdaki fıkra göre Ajans Yönetim Kurulunca yapılan dağılıma uygun olarak yapılır. Valiler ili

temsil edecek kuruluşları belirlerken, söz konusu kuruluşun il içindeki etki ve etkinliğini, ili temsil yeteneğini, ile yapacakları muhtemel katkıyı ve söz konusu kuruluşun varsa sahip olduğu üye sayılarını dikkate alır. Valiler gerekli gördükleri takdirde, o ilin toplam ve kuruluşlar düzeyindeki üye sayılarına uymak ve Ajans Yönetim Kurulunun görüşünü almak şartıyla, ili temsil edecek kuruluşlar ile bunların kaç üye ile temsil edileceği konusunda değişiklik yapabilir.

Kalkınma kurulu üyeliği

MADDE 4 – (1) Kalkınma Kurulu üyeleri iki yıl için görev yaparlar.

(2) Kalkınma Kurulu üyelerinden birinin ölümü, istifası, iflası, kısıtlanması, bir yılı aşan hürriyeti bağlayıcı bir ceza alması veya temsil ettiği kuruluş ile ilişkisinin herhangi bir şekilde sona ermesi halinde, üyelik kendiliğinden sona erer. Ayrıca geçerli bir mazereti olmaksızın üst üste iki defa Kalkınma Kurulu toplantısına katılmayan üyelerin üyelikleri de kendiliğinden düşer. Boşalan üyelikler için yeni üye, en geç bir ay içerisinde ilgili kuruluş tarafından belirlenir ve Ajansa bildirilir.

(3) Kalkınma Kurulu üyeleri sadece bir kuruluşu temsil eder. Kalkınma Kurulu üyeliği, üyelerin temsil ettikleri kuruluşlardaki görevlerini sürdürmelerine engel teşkil etmez.

(4) Görev süresi sona eren üyeler, temsil ettikleri kuruluşların bu yönde karar vermesi halinde Kalkınma Kurulunda yeniden görev alabilirler. Ancak bir üye üst üste en fazla üç dönem için görev yapabilir.

Azami personel sayısı

MADDE 5 – (1) Ajanslarda ilk yıl için en fazla 30 uzman personel ve 5 destek personeli olmak üzere toplam 35 personel istihdam edilir.

Tereddütlerin giderilmesi

MADDE 6 – (1) Bu Kararın uygulanması sırasında doğacak tereddüt ve anlaşmazlıklar ile uygulamaya ilişkin aksaklıkları gidermeye ve uygulamayı yönlendirmeye, ilke ve standartları belirlemeye ve uygulama birliğini sağlayacak gerekli düzenlemeleri yapmaya, bu hususta gerekli her türlü bilgi ve belgeyi istemeye Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir.

Yürürlük

MADDE 7 – (1) Bu Karar yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

MADDE 8 – (1) Bu Kararı Bakanlar Kurulu yürütür.

EK.4 Tr62 ve Tr31 TR62 ve TR31 DÜZEY 2 Bölgelerinde Kalkınma Kurulu Üye Sayılarının, İller ve Kuruluşlar İtibarıyla Toplam Dağılımına İlişkin Tablo

TR62 DÜZEY 2 BÖLGESİ

İLLER	KAMU KURUM ve KURULUŞLARI	ÖZEL KESİM ve SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI	TOPLAM
ADANA		51	
MERSİN		49	
TOPLAM	40	60	100

TR31 DÜZEY 2 BÖLGESİ

İLLER	KAMU KURUM ve KURULUŞLARI	ÖZEL KESİM ve SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI	TOPLAM
İZMİR	30	70	100

EK.5 Türkiye'de İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması

KOD	Düzy 1	Düzy 2	Düzy 3
TR1	İSTANBUL		
TR1		İstanbul	
TR1			İstanbul
TR2	BATI MARMARA		
TR21		Tekirdağ	
TR211			Tekirdağ
TR212			Edirne
TR213			Kırklareli
TR22		Balıkesir	
TR221			Balıkesir
TR222			Çanakkale
TR3	EGE		
TR31		İzmir	
TR31			İzmir
TR32		Aydın	
TR321			Aydın
TR322			Denizli
TR323			Muğla

KOD	Düzy 1	Düzy 2	Düzy 3
TR33		Manisa	
TR331			Manisa
TR332			Afyon
TR333			Kütahya
TR334			Uşak
TR4	DOGU MARMARA		
TR41		Bursa	
TR411			Bursa
TR412			Eskişehir
TR413			Bilecik
TR42		Kocaeli	
TR421			Kocaeli
TR422			Sakarya
TR423			Düzce
TR424			Bolu
TR425			Yalova
TR5	BATI ANADOLU		
TR51		Ankara	
TR51			Ankara
TR52		Konya	
TR521			Konya
TR522			Karaman
TR6	AKDENİZ		
TR61		Antalya	
TR611			Antalya
TR612			Isparta
TR613			Burdur
TR62		Adana	
TR621			Adana
TR622			Mersin
TR63		Hatay	
TR631			Hatay
TR632			Kahramanmaraş
TR633			Osmaniye
TR7	ORTA ANADOLU		
TR71		Kırıkkale	
TR711			Kırıkkale
TR712			Aksaray
TR713			Niğde
TR714			Nevşehir
TR715			Kırşehir
TR72		Kayseri	
TR721			Kayseri

KOD	Düzey 1	Düzey 2	Düzey 3
TR722			Sivas
TR723			Yozgat
TR8	BATI KARADENİZ		
TR81		Zonguldak	
TR811			Zonguldak
TR812			Karabük
TR813			Bartın
TR82		Kastamonu	
TR821			Kastamonu
TR822			Çankırı
TR823			Sinop
TR83		Samsun	
TR831			Samsun
TR832			Tokat
TR833			Çorum
TR834			Amasya
TR9	DOĞU KARADENİZ		
TR90		Trabzon	
TR901			Trabzon
TR902			Ordu
TR903			Giresun
TR904			Rize
TR905			Artvin
TR906			Gümüşhane
TRA	KUZEYDOĞU ANADOLU		
TRA1		Erzurum	
TRA11			Erzurum
TRA12			Erzincan
TRA13			Bayburt
TRA2		Ağrı	
TRA21			Ağrı
TRA22			Kars
TRA23			Iğdır
TRA24			Ardahan
TRB	ORTADOĞU ANADOLU		
TRB1		Malatya	
TRB11			Malatya
TRB12			Elazığ
TRB13			Bingöl
TRB14			Tunceli
TRB2		Van	

KOD	Düzy 1	Düzy 2	Düzy 3
TRB21			Van
TRB22			Muş
TRB23			Bitlis
TRB24			Hakkari
TRC	GÜNEYDOĞU ANADOLU		
TRC1		Gaziantep	
TRC11			Gaziantep
TRC12			Adıyaman
TRC13			Kilis
TRC2		Şanlıurfa	
TRC21			Şanlıurfa
TRC22			Diyarbakır
TRC3		Mardin	
TRC31			Mardin
TRC32			Batman
TRC33			Şırnak
TRC34			Siirt

- Allen, David J. (2000) "Cohesion and Structural Funds: Transfers and Trade-offs", in Policy-Making in the European Union, Wallace, H. ve Wallace, W. (eds.), New York: Oxford University Press.
- Almanya Ticaret Odası (1998) "EU structural policy in Germany", Berlin.
- Avrupa Bölgesel İşbirliği Birleşimi Tüzüğü (AT) No:1082/2006, [http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/gect/ce_1082\(2006\)_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/gect/ce_1082(2006)_en.pdf)
- Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu Tüzüğü (AT) No:1080/2006, [http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/feder/ce_1080\(2006\)_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/feder/ce_1080(2006)_en.pdf)
- Avrupa Kırsal Kalkınma için Tarım Fonu Tüzüğü (AT) No:1698/2005, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005R1698:EN:HTML>
- Avrupa Komisyonu (1994) Community Structural Funds 1994–1999, Commission of the European Communities, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Avrupa Komisyonu (2002) Regional Innovation Strategies under the European Regional Development Fund: Innovative Actions 2000-2002, http://ec.europa.eu/regional_policy/innovation/pdf/guide_ris_final.pdf
- Avrupa Komisyonu (2004) Facing the Challenge: The Lisbon Strategy for Growth and Employment, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
- Avrupa Komisyonu (2005) Working Together for Growth and Jobs: A New Start for the Lisbon Strategy, http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005_024_en.pdf
- Avrupa Komisyonu (2007) Cohesion policy 2007–13 — Commentaries and Official Texts, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, http://ec.europa.eu/budget/budget_glance/where_from_en.htm
- Avrupa Komisyonu (2007) Growing Regions, Growing Europe – Fourth Report on Economic and Social Cohesion, Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities.
- Avrupa Komisyonu, Entegre Akdeniz Programları 1986-87 İlerleme Raporu, http://aei.pitt.edu/5625/01/000196_1.pdf.

- Avrupa Konseyi (1992) Europe and the Challenge of Enlargement, Bulletin of the European Communities, Supplement 3/9, http://aei.pitt.edu/1573/01/challenge_of_enlargement_June_92.pdf.
- Avrupa Sosyal Fonu Tüzüğü (AT) No:1081/2006, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_210/l_21020060731en00120018.pdf.
- Bache, Ian (1998) The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?, Sheffield: Sheffield Academic Press.
- Bachtler, John ve Downes, Ruth (2003) "The Reform of the Structural Funds: A Review of the Recent Debate", European Policies Research Centre Report, Glasgow: University of Strathclyde.
- Bayraktar, Fulya (2002) "Avrupa Birliği'nin Bölgesel Kalkınma Politikası ve Bu Politika'nın Aday Olarak Türkiye Açısından Anlam ve Önemi", Türkiye Kalkınma Bankası Genel Araştırmalar, http://www.tkb.com.tr/esa/GA/2002-GA/GA-02-05-14_ABnin_Kalkinma_Politikasi_ve_Turkiye.pdf.
- Bilici, Nurettin (2004) Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri: Genel Bilgiler, İktisadi-Mali Konular, Vergilendirme, Ankara: Seçkin.
- Can, Ergüder (2004) Avrupa Birliği Bölgesel Politikaları ve Yapısal Fonlar Uyum Sürecinde Türkiye için Bir Değerlendirme, Ankara: Asil Yayın Dağıtım.
- Çakır, Meltem (2006) Avrupa Birliğinde Küresel Ekonomik Rekabet Gücü ve Lizbon Stratejisi, Brüksel: TUSİAD, <http://www.anadolu.eu/tusiad/mart2.pdf>.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2006) Bölgesel Gelişimde Temel Araçlar ve Koordinasyon Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, http://plan9.dpt.gov.tr/oik15_1_bolgeseltemel/151bolgel1.pdf
- Ercan, Metin (2007) "OECD ve Türkiye'de AR-Ge", Radikal Gazetesi, 07.11.2007
- <http://newsdesk.se/view/pressrelease/lively-debate-over-structural-fund-cash-at-meeting-of-ep-and-national-parliaments-186960>
- http://ec.europa.eu/agenda2000/index_en.htm
- http://ec.europa.eu/budget/budget_glance/what_for_en.htm
http://ec.europa.eu/employment_social/esf/discover/esf_en.htm
- http://ec.europa.eu/budget/budget_glance/where_from_en.htm •
http://ec.europa.eu/budget/library/documents/multiannual_framework/2007_2013/tab_cohesion_2007-2013_en.pdf
- http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/cards/index_en.htm
- <http://ec.europa.eu/enlargement/pas/phare/>
- http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/cf/index_en.htm
- http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/gect/index_en.htm
- http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/ipa/howto_en.htm

- http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/ipa/index_en.htm
- http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/procf/cf_en.htm
- http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/prord/prord3_en.htm
- http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/solidar/solid_en.htm•
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr_main_indicators.xls
- http://en.wikipedia.org/wiki/Nomenclature_of_Territorial_Units_for_Statistics
- http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_210/l_21020060731en00250078.pdf
- http://europa.eu/abc/treaties/archives/en/entr6d14.htm#Article_130a
- <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11325.htm>
- <http://www.eurada.org/ourmembers.php?menu=4>
- http://www.iedonline.org/?p=About_IEDC
- <http://www.ikv.org.tr/pdfs/23-24MARTAVRKONSEYSONUC.pdf>
- <http://www.ikv.org.tr/sozluk2.php?ID=1223>
- <http://www.ntvmsnbc.com/news/424758.asp#storyContinues>
- <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>
- İKV (2001) AB'nin Bölgesel Politikası ve Türkiye'nin Uyumı, İstanbul: İKV.
- Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı Tüzüğü (AT) No:1085/2006, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_210/l_21020060731en00820093.pdf
- Koçak, Süleyman Yaman (2005) Avrupa Birliği'nde Yapısal Fonların Bölgesel Kalkınmaya Etkisi: İrlanda, İspanya ve Yunanistan Örnekleri, İstanbul: İktisadi Araştırmalar Vakfı.
- Lisbon Regions Network (2006) Lisbon Action Plan:Framework Analysis for Regional and Local Authorities, http://www.regio-randstad.nl/actueel/uploads/Lisbon_Regions_Network_action_plan.pdf
- M.E.B. (2006) Lizbon Süreci Bilgilendirme Toplantısı Raporu, http://digm.meb.gov.tr/belge/AB_LizbonSureciYeni.html
- Non-paper Dutch Position on Future Cohesion Policy, [http://db.formez.it/storicofontinor.nsf/427a8611f63a8680c1256b04004228bd/71BE3570CE372730C1256DDE0003EEA3/\\$file/olanda.pdf](http://db.formez.it/storicofontinor.nsf/427a8611f63a8680c1256b04004228bd/71BE3570CE372730C1256DDE0003EEA3/$file/olanda.pdf)
- Özmen, Zelal (2004) The Process of Reform of the Structural Funds in European Union, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: ODTÜ.
- Padoa-Schioppa, Tommaso (1987) Efficiency, Stability and Equity: A Strategy for the Evolution of

the Economic System of the European Community, Paris: Economica.

- Peşelioğlu, İstemihan (2007) Avrupa Birliği Perspektifinde Türkiye Ekonomisinde Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Uygulama İmkanları, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi.
- Reeves, Teresa (2007) "AB ve Türkiye'de Bölgesel Kalkınma", Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, Ankara: ODTÜ.
- Stabenow, Wolfgang (1974) "Regional Policy in the EEC", Regional Policy and Planning for Europe, M. Sant, L. Zuckerman (ed.), Londra: Saxon House.
- Şen, Faruk (2004) "Almanya ve Avrupa Birliği'nde Türkiye'nin Algılanması ve İmajı", 2004 Türkiye İktisat Kongresi: 5-9 Mayıs, İzmir, Tebliğ Sunuşları, Ankara: DPT.
- Tsoukalis, Loukas (1997) The New European Economy Revisited, Oxford: Oxford University Press.
- Uyum Fonu Tüzüğü (AT) No:1084/2006,
[http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/cohesion/ce_1084\(2006\)_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/cohesion/ce_1084(2006)_en.pdf)
- Yıldız, Habib; Yardımcıoğlu, Fatih, (2005), "Türkiye'ye Yönelik Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Aday Ülkelerle Karşılaştırılması", C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 6, Sayı 2.