T.C.
TRAKYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ULUSLARARASI İLİŞKİLER ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

AB'NİN BÖLGESEL POLİTİKALARI BAĞLAMINDA 22. FASIL VE TÜRKİYE UYGULAMALARI

YEŞİM ÇAKAL

TEZ DANIŞMANI
DOÇ. DR. NEZİHA MUSAOĞLU

EDİRNE 2017

T.C.
TRAKYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ULUSLARARASI İLİŞKİLER ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

AB'NİN BÖLGESEL POLİTİKALAR BAĞLAMINDA 22. FASIL VE TÜRKİYE UYGULAMALARI

YEŞİM ÇAKAL

TEZ DANIŞMANI
DOÇ. DR. NEZİHA MUSAOĞLU

EDİRNE 2017

ÖNSÖZ

Farklı bölgelerde farklı birlik ve entegrasyon çalışmaları mevcut olan günümüz uluslar arası ilişkiler evreninde Türkiye coğrafi yakınlığı, ekonomik, ve politik getirileri yüksek ve komşusu olduğu Avrupa'ya üyelik yolunda istikrar ile ilerleme çalışmalarını sürdürmektedir. Bu bağlamda bölgesel gelişme farklılıklarının giderilerek ortak temelde birleşildiği bir bölgesel politikanın gerekliliği Avrupa Birliği'nin katılım şartlarından olan 22. fasılın konusu olan Bölgesel Politikalar tezimizde incelemeye çalışılmıştır.

Tezimin yazımı sırasında bana her türlü desteği vererek her konuda derin bilgilerinden ve tecrübelerinden faydalandığım ve beni her konuda motive eden ve manevi desteğini her daim yanımda hissettiğim sevgili hocam Doç. Dr. Neziha Musaoğlu'na sonsuz ve derin sevgi ve saygılarımı sunarım.

Tez çalışmam boyunca manevi desteğini esirgemeyen anneme, babama, kardeşime ve arkadaşlarıma teşekkürü borç bilirim.

ÖZET

Tez, genel olarak Avrupa Birliği'nin bütünleşmesinde önemli yeri olan bölgesel eşitsizlikleri gidermek üzere gerçekleştirdiği politikalar için bir araç olarak kullandığı bölgesel politikaların incelenmesini amaçlamaktadır. AB bütünleşme sürecinin temel ilkesi olan "koşulluluk" ilkesi bağlamında aday devletlerin yerine getirmeleri gereken yükümlülükleri bulunmaktadır. Yürütülen müzakere sürecinde uyumla ilgili düzenlemeler 35 fasıl temelinde gerçekleşmektedir. Bölgesel politikalar başlıklı 22. fasıl 2013 yılında açılmıştır. Genel olarak bölgesel farklılıkların ortadan kaldırılması amacıyla müzakere edilmeye başlanmıştır. Çalışmada AB ve Türkiye'nin bölgesel politikalar konusundaki hedeflerinin ve geliştirdikleri politikalarının ne doğrultuda paralellik gösterdiği üzerinde durulmaktadır.

Avrupa Birliği Bölgesel Politikası'nı gerçekleştirirken hem Birliğe üye ülkelere hem de aday ülkelere çeşitli fon mekanizmaları ile mali destek sağlamaktadır. Avrupa Birliği'nin sağladığı fonların yararlanıcılarından olan Türkiye'nin bu süreç içerisinde nasıl yer aldığı ve bunun için hangi politika alanlarını belirlediği çalışmada yer bulmaktadır. Bu doğrultuda geliştirilen politikalar ve sonuçları çalışmada analiz edilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, 22. Fasıl, Bölgesel Politikalar, Kalkınma Ajansları

ABSTRACT

The thesis examines the regional policies that are used as an instrument for the policies aiming to eliminate regional inequalities that are important to the overall integration of the European Union. In this context it would be analysed the concequences of this process as result of the opening of the chapter named "Chapter 22" in 2013 which is one of the negotiation chapters that candidate countries should complete during the accession process. This policy area gained an importance in Turkey. This is the basis for examining the policies, policies and outcomes developed to address regional disparities. The focus of the resource is to harmonize the objectives of the EU and Turkey with regional policies and policies developed in parallel with each other.

When implementing the European Union Regional Policy, the Member States of the Union and the candidate countries provide financial support through various funding mechanisms.It is examined how Turkey, the beneficiaries of the funds provided by the European Union, participates in this process and determines policy areas for it. The policies and outcomes developed in this direction form the basis of the research.

Key Words: Europen Union, 22. Chapter, Regional Policy, Development Agencies

İÇİNDEKİLER

Sayfa no

ÖNSÖZ ..... **i**
ÖZET ..... **ii**
ABSTRACT ..... **iii**
İÇİNDEKİLER ..... **iv**
TABLOLAR ..... **vii**
KISALTMALAR ..... **viii**
GİRİŞ **1**

1. BÖLÜM: AVRUPA BİRLİĞİ'NİN BÖLGESEL POLİTİKALARI VE MALİ YARDIMLARI BAĞLAMINDA 22. FASILIN TÜRKİYE UYGULAMALARI **9**
1.1. Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikaları 9
1.1.1. Avrupa Birliği'nde Bölgesel Politika'nın Genel Özellikleri 10
1.1.2. Avrupa Birliği Bölgesel Politikasının Tarihsel Gelişimi 14
1.1.3. AB'de Bölgesel Politikada Rol Oynayan Kuruluşlar ve Yapılar 22
1.1.4. Bölgeler Komitesi 24
1.1.5. Avrupa Birliği Bütçesinin Hazırlanması 27
1.2. Bölgesel Politikalar Bağlamında Avrupa Birliği Mali Yardım Araçları 30
1.2.1. Üye Ülkelere Yönelik Mali Yardımlar 31
1.2.1.1. Genel Olarak Yapısal Fonlar 31
1.2.1.1.1. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu 33
1.2.1.1.2. Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu 34
1.2.1.1.3. Avrupa Sosyal Fonu 37
1.2.1.2. Avrupa Uyum Fonu 40
1.2.1.3. Ortak Tarım Politikası 42
1.2.1.4. Balıkçılığı Yönlendirme Mali Aracı 44
1.2.1.5. Avrupa Yatırım Bankası Kredileri 45

1.3. Avrupa Birliği'nde Kalkınmaya Yönelik Geçmiş Program Dönemleri .. 46
1.3.1. 1989-1993 Program Dönemleri 47
1.3.2. 1993 Yapısal Fonlar Reformu ve 1994-1999 Program Dönemi 49
1.3.3. 1999 Yapısal Fonlar Reformu ve 2000-2006 Program Dönemi 53
1.4. 2007-2013 Yılları İtibari İle Yapısal Fonlarda Değişim 57
1.5. Aday Ülkelere Yönelik Mali Yardımlar 64
1.5.1. PHARE Programı 64
1.5.2. ISPA Programı 66
1.5.3. SAPARD Programı 66
1.5.4. CARDS Programı 68
1.5.5. IPA Programı 69
1.5.6. Avrupa Birliği'nin 2014 - 2020 Hedefleri 74

2. BÖLÜM: TÜRKİYE- AB İLİŞKİLERİ BAĞLAMINDA AB'NİN MALİ YARDIMLARI 79
2.1. Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri ve AB'nin Türkiye'ye Mali Yardımları 79
2.2. Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri 80
2.3. AB'nin Türkiye'ye Mali Yardımları 87
2.3.1. Avrupa Birliği'nin Müzakere Süreci Öncesi Mali Yardımları 88
2.3.1.1. Gümrük Birliği Öncesi Dönem (1964-1999) 88
2.3.1.2. Gümrük Birliği Sonrası Dönem(1995-1999) 93
2.3.2. Türkiye'nin Adaylık Statüsü Kazanması İle Müzakerelerin Başlaması Sürecinde Aldığı Mali Yardımlar (2000- 2006) 93
2.3.3. Müzakere Süreci'nin Başlaması Sonrası Mali Yardımlar 97
2.3.4. Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı- IPA -I Dönemi 98
2.3.5. IPA'nın Türkiye'deki Kurumsal İşleyişi 99
2.3.6. IPA-I Kapsamında Türkiye'ye Sağlanan Mali Yardımlar 102
2.3.7. 2014-2020 IPA II Dönemi 107
2.3.8. IPA-II Dönemi İçin Belirlenen Politika Alanları 110
2.3.9. IPA-II Kapsamında Oluşturulan Yeni Yapılar 112

2.3.10. IPA -II Döneminde Türkiye'ye Sağlanan Mali Yardımlar..... 116

3. BÖLÜM: TÜRKİYE'DE BÖLGESEL POLİTİKALARIN GELİŞİMİ VE 22. FASIL 123

3.1. Politika Alanları Başlıklarının Açılması Bağlamında Avrupa Birliği İle Müzakereler 124

3.2. Türkiye'de Bölgesel Politika'nın Gelişim Süreci..... 127

3.2.1. Kalkınma Planlarında Bölgesel Politikanın Önem Kazanması 128

3.3. Katılım Ortaklığı Belgelerinde Bölgesel Politika 135

3.3.1. 2001 Katılım Ortaklığı Belgesinde Bölgesel Politika 135

3.3.2. 2003 Katılım Ortaklığı Belgesinde Bölgesel Politika 136

3.3.3. 2006 ve 2008 Katılım Ortaklığı Belgesinde Bölgesel Politika 137

3.4. Türkiye'nin Ulusal Programları Kapsamında Bölgesel Politikalar..... 139

3.4.1. 2001 Ulusal Programında Bölgesel Politika 140

3.4.2. 2003 Ulusal Programında Bölgesel Politika 141

3.4.3. 2008 Ulusal Programında Bölgesel Politika 145

3.5. İlerleme Raporlarında Bölgesel Politika 147

3.5.1. Müzakere Süreci Öncesi İlerleme Raporlarında Bölgesel Politika 148

3.5.2. Müzakere Süreci Sonrası İlerleme Raporlarında Bölgesel Politika…153

3.6. Bölgesel Politikalar ve 22. Fasılın İçeriği 171

3.7. 22. Fasıl Kapsamında Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajansları 178

3.7.1. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Yapısı ve Denetimi 189

3.7.2. Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajanslarına Yönelik Olumlu ve Olumsuz Eleştiriler 195

3.8. Türkiye'de Bölgesel Politikaların Geleceği 210

3.8.1. Türkiye'nin Bölgesel Gelişim Ulusal Stratejisi (BGUS) 210

3.8.2. Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım İçin Ulusal Eylem Planı (2014-2019) Bağlamında Bölgesel Politikaları 222

SONUÇ 227

KAYNAKÇA 236

TABLOLAR

Tablo 3.1. AB'de Müzakere Fasılları Başlıkları 126
Tablo 3.2. Bölgesel Gelişim Ulusal Stratejisi (BGUS) 212

KISALTMALAR

ABKF: Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu

AGİT: Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı

AİHM: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi

AKPM: Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi

ASF: Avrupa Sosyal Fonu

ATGYF: Avrupa Tarımsal Garanti ve Yön Verme Fonu

AYB: Avrupa Yatırım Bankası

AYF: Avrupa Yatırım Fonu

BGUS: Bölgesel Gelişim Ulusal Stratejisi

CBS: Coğrafi Bilgi Sistemi

CFCU: Central Finance and Contracts Unit- Merkezi Finans ve İhaleler Birimi

CPT: European Comitte For The Prevention of Torture and Inhuman Degrading Treatment or Punishment- Avrupa İşkence ve Onur Kırıcı Muameleleri Önleme Komitesi

DAP: Doğu Anadolu Projesi

DDK: Devlet Denetleme Kurulu

DEİK: Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu

DOKAP: Doğu Karadeniz Politikası

DPT: Devlet Planlama Teşkilatı

ENPI: European Neighbourd and Partnership Instrument-Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı

ESF: Europen Social Fund- Avrupa Sosyal Fonu

EUNIDA: European Union Development Agency - Avrupa Birliği Kalkınma Ajansı

EURADA: European Association of Economic Development Agencies

EUROMED: Euro-Mediterranean Partnership - Avrupa- Akdeniz İşbirliği

EUROSTAT: European Community Statistical Office- Avrupa İstatistik Ofisi

GAP: Güneydoğu Anadolu Projesi

GSYİH: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla

IBBS: İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırılması

IMIS: Entegre Yönetim Bilgi Sistemi

IPA: Instrument for Pre-accession Assistance

İŞKUR: Türkiye İş Kurumu

KAYS: Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemi

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

KOB: Katılım Ortaklığı Belgesi

KOBİ: Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler

KOP: Konya Ovası Projesi

KOSGEB: Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme Dairesi Başkanlığı

KÖEP: Katılım Öncesi Eylem Planları

KÖY: Kalkınmada Öncelikli Yöreler

KSS: Küçük Sanayi Siteleri

MEDA: Meditareannean Ekonomic Development Area

MFİB: Merkezi Finans İhale Birimi

NAO : National Authorization Officer- Ulusal Yetkilendirme Görevlisi

NDP: National Development Plan – Ulusal Gelişim Planı

NPAC: Number Portability Administration Center- Numara Taşınabilirlik Yönetim Merkezi

NSRF: National Statejic Referance Framework- Ulusal Stratejik Referans Çerçevesi

NUTs : Nomenclature of Units For Territorial Statistics- İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırılması

OBS: Organize Sanayi Bölgeleri

OP: Operasyonel Programlar

OTP: Ortak Tarım Politikası

ÖUKP: Ön Ulusal Kalkınma Planı

RDC : Regional Development Comity - Bölgesel Kalkınma Komitesi

SCF: Stratejik Uyum Çerçevesi

STK: Sivil Toplum Kuruluşu

TÜBİTAK: Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu

TYDTA: Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı

UCBS: Ulusal Coğrafi Bilgi Sistemi

YAP: Yenileştirilmiş Akdeniz Projesi

YDO: Yatırım Destek Ofisi

GİRİŞ

Ekonomik, siyasal ve kültürel açıdan küresel köye dönüşen günümüz dünyasında, sermayenin, emeğin ve malların serbest dolaşımı önündeki engellerin kaldırılması, bölgesel eşitsizliklerin giderilebilmesi, bölgelerin gelişmişlik açısından uyumlaştırılması ve rekabet edilebilirliklerinin sağlanması gerekmektedir. Uluslararası aktörler, bölgelerarası farklılıkların ortadan kaldırılması ya da azaltılması ile ekonomik entegrasyon sürecinin pozitif yönde ivme kazanarak 'eşit bölge-eşit rekabet' ilkesi ile küreselleşmenin getirdiği olumsuz etkileri daha hafif olarak sırtlanacaktır. Küreselleşme olgusunun uluslararası ilişkiler alanını olumlu ve olumsuz etkileriyle git gide daha fazla kuşatmayı sürdürdüğü günümüzde küresel ya da bölgesel aktörler dış dünya ile ilişkilerinde bu sistemik dönüşümü git gide daha fazla dikkate alma zorunluluğu ile karşı karşıya kalmaktadırlar. Bu durum bölgesel bir entegrasyon hareketi olarak ortaya çıkan AB ile Türkiye'nin ilişkilerini de doğrudan doğruya etkilemektedir

Tarihsel arka planı itibari ile de ekonomik bir yapı olarak oluşan Avrupa Birliği yine tarihsel gelişimi sürecinde yeni katılan üyelerden, özellikle Orta Avrupa Ülkelerinin bölgeleri arasındaki eşitsizlikleri gidermek için katılım öncesi yardım araçları ile bu ülkeleri AB'ye uyum için hazırladığı da göz önünde bulundurulduğunda konunun Birlik için önemi daha da belirginleşmektedir.

Küreselleşen dünyanın dinamiklerine ayak uydurması ve oluşan ekonomik alan içinde gün geçtikçe gelişen ekonomisi ile Türkiye içinde bölgesel farklılıkları gidererek daha rekabetçi bir ekonominin oluşumu aşamasında Bölgesel politikalar önem kazanmaktadır.

Çalışmada ele alınan iki aktör açısından önem oluşturan Bölgesel Politika, bölgeler arası ekonomik, sosyal, kültürel, farklılıkların oluşumu sonucu doğan bir kavram olma niteliği taşımaktadır. Oluşan bu farklılıkların giderilmesi için gerek

Türkiye gerek Avrupa Birliği Bölgesel Politikasını oluştururken bu farklılıkların giderilmesi hususu üzerinde durmaktadır.

Diğer bir açıdan Avrupa Birliği Bölgesel Politikası salt bölgesel farklılıkların giderilmesi üzerinde durmamaktadır. Bölgesel politika geliştirmek sureti ile Avrupa Birliği 'Avrupa Bütünleşmesinin ekonomik, kültürel ve sosyal alanların tümünde tüm ülkeler için bir bütünleşme ve gelişme sürecinin yaratılmasını hedeflemektedir. Çalışmalarını da belirlediği öncelikler doğrultusunda ülkelere sağlandığı fonlar ile gerçekleştirmektedir.

Türkiye de bölgesel politikalarını oluştururken çeşitli kuruluşları aracılığı ile gerçekleştirdiği istatistiksel verilere dayalı analizler aracılığı ile bölgeler arası gelişmişlik farklarını en aza indirgeme hedefinde hareket etmektedir. Türkiye'nin Avrupa Birliği'nin sağladığı fonlardan faydalanması süreci; katılım öncesi, müzakerelerin başlangıcı ve müzakereler sonrası olmak üzere üç aşamada gerçekleştirilmektedir.

Avrupa Birliği ve Türkiye arasındaki ilişkiler uzun bir tarihsel süreç içerisinde gerçekleşmiştir. 1959'da Türkiye tam üyelik için başvuruda bulunmuştur. Türkiye ile AB arasında 1963'te ortaklık kuran Ankara Anlaşması imzalanmıştır. İlişkiler, 1973 yılında yürürlüğe giren ve ortaklığın geçiş dönemini düzenleyen Katma Protokol ile devam etmiş ve 1996 yılında taraflar arasında Gümrük Birliği'nin oluşturulması ile daha da ilerlemiştir. 1999 Helsinki Zirvesi ile Türkiye aday ülke kategorisine dahil olmuştur. Kırılma noktalarından en önemlisi ise 3 Ekim 2005 tarihinde tam üyelik müzakere tarihinin başlaması ile gerçekleşmiştir.

Avrupa Birliği tarafından dağıtılan yardımların ülkelere dağıtılmasında coğrafi büyüklüklerinin ve nüfus özelliklerinin belirleyici faktörlerden olduğu düşünüldüğünde Türkiye yardımların büyük bir kısmından faydalanacak olan bir ülke olmaktadır.

Aday ülkeler başlayan müzakere süreci ile beraber adaylık için gerekli şartların sağlanması sonrası Avrupa Birliği'nin hazırladığı müzakere fasıllarının tamamlanması doğrultusunda belirlenen hedefleri yerine getirme taahhüdün de bulundukları fasıllar ile alakalı çalışmaları sürdürmektedirler. Bu bağlamda Türkiye 22. fasıl kapsamındaki bölgesel politikanın tamamlanması için gerekli çalışmalarını sürdürmektedir.

Literatürde, Türkiye'de müzakere sürecinin başlamasına paralel olarak 2005 yılından itibaren Avrupa Birliği ile ilgili çalışmalarda bir artış yaşanmaktadır. Özellikle Avrupa Birliği üyeliğini çekici kılan alanların başında gelen serbest dolaşım, ortak tarım politikası ve yapısal fonlara ilişkin çalışmalarda bu yıldan itibaren ciddi bir artış gözlenmektedir.

Avrupa Birliği fonları ile ilgili önemli çalışmalar olmakla beraber Türkiye'de bölgesel politikaların işleyişi ve yararlanılan fonların kullanımları sonucu ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıldığının ve ne gibi çıktılar elde edildiğinin üzerinde duran kapsamlı araştırmalara sık rastlanmamaktadır. Analizler genel tanımlamalar ve mevzuat düzenlemeleri üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Çalışmaların bir kısmı akademik çalışmalar ve araştırma kuruluşlarının yaptığı daha çok istatistiksel araştırmaları kapsayacak şekilde oluşturulmaktadır. Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı ve İktisadi Kalkınma ve Ekonomi Araştırmaları Vakfı tarafından yapılan çalışmalar mevcuttur. Araştırmaların içeriği AB'nin Bölgesel politikalarının ve gelecek vizyonunun yayımlandığı raporların sistemli hale getirildiği raporlar şeklinde seyretmiştir. Örneğin TEPAV'ın yayınladığı "Avrupa Birliği'nde Bölgesel Politikanın Gelişimi ve Yapısal Fonlar" isimli araştırmada; Avrupa Birliği'nde bölgesel politikanın geçmişi ve geleceği ile ilgili Avrupa Birliği sitesinde yer alan raporlar derlenerek yapılan bir analiz söz konusudur. Diğer taraftan yapılan çalışmalarda AB boyutunda genel olarak Avrupa Birliği'nin 'bölge' tanımı üzerinde durularak bu doğrultuda geliştirdiği politikalar ve sağladığı fonlar ele alınmaktadır. Avrupa Birliği'nin bu alanda geliştirdiği projeler bağlamında

ne gibi sonuçların sağlandığına dair Türkiye kaynaklı geniş analizler bulunmamaktadır.

İkinci olarak literatürde konu ile alakalı Avrupa Birliği Fonlarından yararlanan Bakanlıklar bağlamında yapılan araştırmalar mevcuttur. Bu araştırmalarda daha çok Bakanlıkların yaptığı projelerin açıklanması şeklinde olma özelliği taşımaktadır. Çevre Ulaştırma ve Denizcilik Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı gibi Bakanlıklar için sağlanan mali destek için hangi projelerin geliştirildiği üzerinde durulmaktadır.

Üçüncü olarak yapılan yüksek lisans tezleri de Bölgesel Politikaların analizi olma niteliğinden öte Avrupa Birliği raporlarının tanıtılması şeklinde oluşturulmaktadır. Doktora çalışması olarak ise yeterli çalışma bulunmamaktadır. Ayrıca yapılan yüksek lisans tezleri genel itibari ile Avrupa Birliği'nin mali yardımları bileşenlerinin açıklanması niteliğindedir.

Türkiye'nin Avrupa Birliği Bölgesel Politikasına uyumunun gelecek hedefleri ile ilgili yayınladığı 'Bölgesel Gelişim Ulusal Stratejisi' hedefinin gerçekleştirilmesi ve ne kadar işler olduğu ile alakalı da literatürde Yakup Peker'in TEPAV için hazırladığı 'Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Nereye Gidiyor? Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi Üzerine Bir Değerlendirme' adlı makalesi dikkat çekmektedir.

Bakanlıklar Avrupa Birliği'nden aldıkları mali yardımların ne kadar kısmını bölgesel politikalar konusunda kullandıklarını yayınladıkları kalkınma raporları ile belirtmektedirler. Bu da literatür taramasında başvurulan kaynakları oluşturmaktadır. Avrupa Birliği bölgesel politikalar ile ilgili belirlediği öncelik alanları için gerekli bakanlıklara sağladığı fonların kullanımı konusunda ve yapılan projelerin kamuoyuna bildirilmesi için kalkınma raporlarında bu mali yardımların çıktılarını yayınlamaktadır. Avrupa Birliği de yayınladığı ilerleme raporları ile sağlanan mali

desteğin yerinde kullanılıp kullanılmadığını denetlemektedir. İki tarafın yayınladığı belgelerde literatür taramasında yol gösterici özellik taşımaktadır.

Çalışmayı diğer çalışmalardan ayıran özelliği resmi bir kuruluş için hazırlanan bir rapor niteliğinde olmamasıdır. Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde Türkiye'nin geçmişten günümüze izlediği politikaların verilen yardımlar bağlamında incelenmesi ve 22. Faslın açılışı ile daha da önem kazanan 'Bölgesel Politika'nın değerlendirmesinden kaynaklanmaktadır. Çalışmada Bölgesel Politikalar konusu yapılan mali yardımları da kapsayacak şekilde ele alınmıştır. Buna bağlı olarak sağlanan fonların yararlanıcılarından olan Kalkınma Ajansları da çalışmanın kapsamında değerlendirildiğinden konu birçok boyutu ile ilişkilendirilerek ele alınmaktadır.

Çalışmayı diğer çalışmalardan ayıran bir diğer özellik ise konu olarak Bölgesel Politika işlenirken sadece Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikalar ile alakalı politika alanlarına değinmekten ziyade, AB'nin diğer politika alanları ile bağlantılı şekilde ele alınmasıdır. Örneğin; IPA yardımları ele alınırken Bölgesel politika bileşeni dışında diğer bileşenlerin içeriği üzerinde de durulmaktadır. Bununla beraber Türkiye'nin bölgesel gelişim için yayınladığı 'gelecek stratejileri' raporlarına da yer verilerek Bölgesel Politikalar konusu incelenmekte ve bu konulara yapılan eleştiriler ele alınmaktadır.

Bu çalışma konuyu iki boyutu ile ele almaktadır. İlk boyutunda Avrupa Birliği'nin bölgesel politikalara bakışı ve bu konudaki çalışmaları, kullandığı araçları incelenmektedir. İkinci boyutunda ise Türkiye'nin bölgesel politikalara bakışı incelenmiştir. Avrupa Birliği'nin geliştirdiği bölgesel politikaların sonuçları ve çıktıları üzerinde durmanın ötesinde Birliğin bu konudaki kurumsal işleyişi ve yaptığı yardımların hangi alanlara ne kadar dağıldığını gösteren verilerin genel derlemesini içermektedir. Diğer taraftan Türkiye açısından; kullanılan yardımların miktarları üzerinde durulmuş oluşturulan projelerin kapsamlarından bahsedilmektedir. Projelerin tek tek çıktıları üzerinde analizlerin belirlenmesi her konu açısından ayrı uzmanlık

alanı gerektirdiğinden sadece projeler bazında neler yapıldığından bahsedilmiştir. Hem Avrupa Birliği hem Türkiye açısından Bölgesel Politikalarının gelecekleri konusunda izledikleri yol haritası ve stratejilerinden söz edilmektedir. Bu noktada da her iki tarafın bu konularda belirlediği kavramların tanımları üzerinde durulmaktadır.

Kullanılan teknik açısından çalışma kavramları tanımlarken var olan literatürün taranması sonucu bu konuda geliştirilen genel değerlendirmelerin analizini yapmaktadır. Diğer taraftan geliştirilen somut projelerin varlığını da ortaya koymaktadır. Fakat projelerin çıktıları araştırma evreninin sınırlandırılması açısından çalışmamızın kapsamı dışında tutulmuştur.

Çalışmanın ilk bölümünde Avrupa Birliği Bölgesel Politikası'nın temellerinin hangi unsurlar üzerinde şekillendiği ve tarihsel gelişim süreci içinde ne şekilde evrildiğinden bahsedilmiştir. AB Bölgesel Politika'sını oluştururken hangi kurumların hangi görevleri üstlendiğine yer verilmektedir. Avrupa Birliği'nde Bölgesel Politikaların uygulanması konusunda belirli program dönemleri mevcuttur. Her program dönemini kapsayan farklı konular ve hedefler vardır. Ülkelere belirlenen yardım alanlarında fonlar sağlanmaktadır.

Bununla beraber ilk bölümde Avrupa Birliği'nin sağladığı yardımların aday ülkelere ve üye ülkelere sağladığı fonlar olarak gruplandırmaktadır. Bizim çalışmamız daha çok Türkiye'nin de içinde bulunduğu aday ülkelere sağladığı fonlar üzerinde yoğunlaşmaktadır. Son olarak ilk bölümde Avrupa Birliği'nin bölgesel politikalar bağlamında 2020 hedefleri üzerinde durulmaktadır

Çalışmanın ikinci bölümünde Bölgesel Politikalar konusunun tarihsel arka planının incelenmesi bağlamında Avrupa Birliği Türkiye ilişkileri değerlendirilmektedir. Avrupa Birliği Türkiye ilişkilerinin tarihsel gelişimi üzerinde durulurken, AB'nin sağladığı yardımlar müzakere süreci öncesi ve sonrası olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Müzakere süreci öncesi yardımlarda Gümrük Birliği öncesi ve sonrası olarak gruplandırılmaktadır. 1999 Helsinki Zirvesi sonrası Katılım Ortaklığı

Belgesi'nin imzalanması ile katılım öncesi mali yardım araçlarından yararlanma süreci başlamaktadır.

Bununla beraber İkinci Bölümde katılım öncesi mali yardım aracı olan IPA üzerinde durulmakta, bu mekanizmanın bileşenleri yönetimsel yapısı ve işleyişi konularına değinilmektedir. IPA'nın Türkiye boyutu ve Türkiye'deki kurumsal işleyişine yer verilerek bu kapsamda Türkiye'ye sağlanan yardımlar üzerinde durulmaktadır. Üçüncü bölümde Türkiye'de bölgesel politikaların gelişimi incelenmektedir. Bu bağlamda 2001-2003 ve 2006 katılım ortaklığı belgelerinde bölgesel politikalar konularına değinilerek Avrupa Birliği'nin Türkiye'deki bölgesel politikalarının işleyişine bakışı ele alınmaktadır. Diğer taraftan konu Türkiye boyutu ile ele alınarak ülkenin 2001-2003 ve 2008 yıllarında oluşturduğu 'ulusal programları'nda bölgesel politikalar konusunda Türkiye'nin sağladığı ilerlemeler ve hedefleri ele alınmaktadır. AB tarafından Türkiye için hazırlanan ilerleme raporlarının ilki olan 1998 yılı ilerleme raporundan günümüze gelinceye kadar ilerleme raporlarında bölgesel politika konusunda alınan mesafeden bahsedilmektedir.

Bölgesel Politika'nın dayanağını oluşturduğu 22. fasıl üçüncü bölümde ayrıntılı olarak incelenmektedir. 22. fasıl kapsamında kurulan Bölgesel Kalkınma Ajansları incelenerek bu ajansların geleceği üzerinde durulmaktadır. Son olarak üçüncü bölümde Türkiye'nin bölgesel politikalarının geleceği konusu ele alınarak bu bağlamda yayınlanan Bölgesel Gelişim Ulusal Stratejisi ve 2016-2020 yıllarını kapsayan Ulusal Eylem Planı bağlamında bölgesel politikaları üzerinde durulmaktadır.

Çalışmada Avrupa Birliği ve Türkiye'nin Bölgesel Politikalarının teknik uyumunun paralelliği üzerinde durulmaktadır. Bölgesel farklılıkların giderilmesi için belirlenen politika hedeflerinin ve bu hedefleri gerçekleştirmek için kullanılan araçların ne derece bir biri ile örtüştüğü konuları değerlendirilmektedir. Bu değerlendirmeler Birliğin belirli dönemler için yayınladığı bölgesel politika belgeleri ile Türkiye'nin yayınladığı kalkınma planları ve Bölgesel Gelişim Ulusal Planları ve Eylem Planlarında 'Bölgesel Politika' konusunda yayınladığı belgelerden

incelenmektedir. Uyumun ne doğrultuda olduğu da Avrupa Birliği'nin yayınladığı ilerleme raporlarından takip edilmektedir. Geçmiş dönem politikalarının uyumuna bakılmasının yanı sıra gelecek hedeflerinin uyumu içinde 'Avrupa 2020 Stratejisi' belgesi ile Türkiye'nin yayınladığı 'Bölgesel Gelişim Ulusal Strateji Belgesi'nin uyumu değerlendirilmektedir.

1. BÖLÜM: AVRUPA BİRLİĞİ'NİN BÖLGESEL POLİTİKALARI VE MALİ YARDIMLARI BAĞLAMINDA 22. FASILIN TÜRKİYE UYGULAMALARI

1.1. Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikaları

Avrupa Birliği'nin bölge kavramına Bölgesel Politika'nın bakışı incelendiğinde; Avrupa Birliği'nde "bölge" kavramının farklı tanımları mevcuttur. Avrupa Birliği kurumları bölgeyi tanımlarken politik, yönetsel birimlerden hareket etmektedir. Bu bağlamda Birliğin bölgesel politikalar konusundaki ilk adımı olarak değerlendirilen Avrupa Bölgeler Şartı ve Bölge Politikası beraber değerlendirildiğinde; bölgelerin birer taşra üniteleri olduğu ve bunların ulus devlet altı, fakat yerel basamağın üzerinde bulunan birimler olduğu gerçeği ortaya çıkmaktadır. Avrupa Birliği bölgesel politikasını; iş yaratma, iş rekabetçiliği, ekonomik büyüme, sürdürülebilir kalkınma ve vatandaşlarının yaşam kalitesini iyileştirmeyi desteklemek amacıyla Avrupa Birliği'ndeki tüm bölgelere ve şehirlere yönelik olduğu şeklinde tanımlamaktadır. Avrupa Birliği sürdürülebilir kalkınmada pazarın gizli eli niteliğindedir ve Avrupa Birliği bünyesinde ekonomik bütünleşmeyi teşvik eder. Avrupa Birliği bölgesel politikası ekonomik politikanın optimal dağılımına bir engel teşkil etmemekle beraber her bir Avrupa toprağına değer verirken kendi başına büyüme olanağı olan bölge temelli bir politika olduğundan bahsetmektedir. [1]

Avrupa Birliği'nin bölgesel politikası 1957 yılından başlayarak belirli tarihsel kırılma noktalarını geride bırakarak günümüzde uygulanmakta olan 2014-2020 Program dönemine ait politika sürecine bir evrim geçirmiştir. Yine Avrupa Birliği bölgesel politikasını şekillendirirken bunların uygulanması için kurumlar görev

[1] EU Regional Policy, *The EU's Main Investment Policy*, http://ec.europe.eu/regional_policy/en/policy/what/investment-policy/ (12.07.2016).

almaktadır. Politika alanlarına ait mali yardımın yapılabilmesi için gerekli olan bütçenin hazırlanması da Birliğin ilgilenmesi gereken politika alanları ile alakalıdır.

Avrupa Birliği mali yardımlarının çoğu yapısal fonlar aracılığı ile sürdürülmektedir. Bu yapısal fonlardan ilki 1993 yılında olmak üzere belirli reform süreçlerine tabi olmuşlardır. Bununla beraber AB mali yardımlarını bir gruplandırmaya tabi tutmuştur. Bunlar iki gruba ayrılarak; üye ülkeler için ve aday ülkeler için mali yardımlar şeklinde oluşturulmuştur. Üye ülkelere yönelik mali yardımlar; ortak tarım politikası, uyum politikası ve uyum fonu bağlamında sürdürülürken aday ülkelere yönelik mali yardımlar PHARE, ISPA, SPARD ve IPA'dan oluşmaktadır. Bu mali yardımlar 2007 döneminde IPA inisiyatifi altında birleştirilmiştir.

1.1.1. Avrupa Birliği'nde Bölgesel Politika'nın Genel Özellikleri

Avrupa Birliği'nde bölge kavramının tek bir tanımı bulunmamaktadır. Birliğin farklı mekanizmaları bölgeyi farklı şekillerde tanımlamaktadır. Avrupa Bölgeler Komitesi bölgeyi, *"tamamen merkezi devlet alanının altında, politik temsile sahip olarak ortaya çıkan yerel birimler",* şeklinde tanımlarken, kavramı tanımlamaya yönelik çalışmalar Avrupa Konseyi'nce 1978'de kararlaştırılan Bordeaux Açıklaması-*"Bölgeselleşme Sorunu Bildirisi"* ve 1988 yılında Avrupa Parlamentosu tarafından *'Topluluk Bölgeselleşme Şartı"* ile atılmıştır.[2]

Avrupa Birliği'nin bölgesel politikalarının oluşum sürecinde bu süreci yönlendiren en önemli etkenlerden bir tanesi Avrupa Birliği'nin ekonomik olarak dünya sistemi içindeki öneminden geçmektedir. Bu bağlamında başlıca üç konuya değinmek gerekir; nüfus, üretim, ticaret. Bugün AB Projesi dünyadaki başarılı bölgesel bütünleşme projelerindendir. 1957'den beri süregelen yaklaşık yarım asırlık bir süreçte 6 ülke ile başlayıp 28 üyeye ulaşan ve Avrupa kıtasının %80'ini kapsayan

[2] Mehmet Özel, "Avrupa Birliği'nde Bölge, Bölgeselleşme ve Bölge Yönetimleri Üzerine", *Ankara Üniversitesi, SBS Dergisi,* Cilt 58, Sayı 1, s. 105.

coğrafyası ile en büyük ekonomik bloğudur. Dünya nüfusu içindeki payı %7 olmasına rağmen dünya üretimindeki payı %20'yi aşmakta, dünya ticareti içindeki payı da %25'e yaklaşmaktadır. Ortalama ömür beklentisi bebek ölümlerinin azlığı, sağlık ve eğitim imkanları, rahat ve konfor açısından dünyanın önde gelen iki bölgesinden biri olması ile örnek teşkil eden bir kıtadır. [3]

Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikasının oluşumunda ana belge olarak Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, 5 Haziran 1997 ve Kasım 1997 tarihinde Parlamenterler Meclisi tarafından kabul edilen *"Avrupa Bölgesel Özerklik Şartı Taslağı"* veri alınabilir. Üyelerin bir kısmı bu şartın bölgesel bir sözleşme olarak hazırlanmasından yana olduklarını belirtirken böyle bir şartın esnek olduğu ve bölgeselleşmenin herhangi bir modelinin meşruiyetini sorgulamadığı sürece mümkün olduğunu dile getirirken diğer kısmı yasal metin olarak tavsiye kararından yana olduklarını bu yolla bölgesel yapılaşma araçlarının daha kolay oluşabilecekleri düşüncesini paylaşmışlardır.[4] Buna göre Avrupa Birliği bölgeyi, *"coğrafi açıdan açık bir bütün oluşturan alan ya da kendi içine kapalı bir ağ yapısı gösteren ve halkı, belirli ortak unsurlarla nitelenen ve söz konusu halkın da bu atfedilen özellikleri kültürel, sosyal ve ekonomik ilerlemeyi canlı tutmak için korumayı ve geliştirmeyi amaçladığı benzer özellikli alanlar kompleksi"* olarak anlamaktadır.[5]

Avrupa Birliği dünyanın gelişmiş bölgeleri arasında olmasına rağmen Birliği oluşturan bölgeler arasında gelişimi etkileyen gelirler ile ilgili potansiyel farklılıklar mevcuttur. Bu farklılıklar ekonomik gelişmeyi destekleyecek doğal kaynakların yetersiz olduğu bölgelerde özellikle görülmektedir. Farlılıkların giderilmesi noktasında; bölgelerin iç ve dış pazarlara olan uzaklığı, yerleşim özellikleri, hangi kaynakların nasıl dağıldığına göre bölgelere fon aktarımı sağlanmaktadır. Farklılıklar Avrupa Birliği'nin çoğulcu özelliğini desteklemekle birlikte bölgelerin refah artışları noktasında eşitsizlikler oluşturmaktadır. Bu noktada şu tespiti yapmak yerinde

---

[3] Mustafa Acar, *AB ve Türkiye-Bir Ekonomik Analiz*, Orion Yayınları, Ankara, 2008, s.274.
[4] Ruşen Keleş, Yusuf Erbay, "Bölge Yönetimlerinin Özerkliği ve Avrupa Konseyi", *Çağdaş Yerel Yönetimler,* Cilt 8,Sayı 4, 4 Ekim 1999, s.29.
[5] Mehmet Özel, *a.g.m,* s.29.

olacaktır ki; bölgesel farklılıkların oluşmasında en önemli unsur Gayri Safi Yurt İçi Hasıla'nın dengesiz dağılımıdır.

Bölgesel Farklılıkların ve bölgesel uyumun ne derece olduğu noktasında sosyal yakınlaşma ve yerleşim bölgeleri kriterleri esas alınmaktadır. Sosyal yakınlaşmanın ölçülmesinde işsizlik oranı belirleyici olurken az gelişmişlik seviyesi altında yaşayan kişilerin toplam nüfusa oranı da belirleyicidir. Yerleşim bölgeleri kriteri açısından ise Bölgelerin ekonomik faaliyetlerinin yer aldığı pazarlara ulaşabilme olanağı belirleyicidir. [6]

Bu farklılıkların belirlenmesinde kullanılan araç NUTS sınıflandırmasıdır. Birlik bölgelerinin yaşam standartlarının belirlenmesi konusunda bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi ve belirlenmesi ve istatiksel veri tabanları oluşturulması için AB genelinde AB İstatistik Ofisi (EUROSTAT) tarafından geliştirilen NUTS sınıflandırılması kullanılmaktadır.[7] NUTS ile Bölgeler ekonomik yeterliliklerine göre gruplandırılarak mali yardımlardan yararlanma oranları tespit edilir.

Bölgesel politikaların oluşum sürecinin ikinci saç ayağını ise Maastricht Anlaşması oluşturmuştur. Anlaşma ile Bölgesel Politikalar giderek ekonomik boyutlarına ek olarak siyasi bir boyut ile güçlendirilmiştir. Maastricht Anlaşması ile bir 'Bölgeler Komitesi' kurularak bunun ilk sinyalleri verilmiştir. Bu komite ile, topluluğun kurumsal sisteminde yerel yönetimler veri kabul edilmiştir. Yine bu anlaşma ile Topluluğun beş politikası ile ilgili olarak komitenin görüşünün alınması zorunlu kılınmıştır ki bunlar; eğitim, kültür, halk sağlığı ve ekonomik ve sosyal politikalardır.[8]

---

[6] Damla Cihangir,"Sorularla AB Politikaları ve Türkiye Serisi-Bölgesel Politika İktisadi Kalınma Vakfı Yayınları, Yayın No. 247, 2011,s.10.
[7]Mehmet Özel, *a.g.e*, s. 101.
[8] Enis Coşkun, *Bütünleşme Sürecinde AB ve Türkiye,* Cem Yayınevi, İstanbul, 2001, s.110-111.

Avrupa Birliği Bölgesel politikası hem ekonomik entegrasyonu destekleyen hem de toplumsal olarak dayanışma sağlayan önemli bir mekanizma olma özelliği taşımaktadır. Bu bağlamda Komisyonun belirlediği Bölgesel Kalkınma İçin Avrupa Fonu, Avrupa Sosyal Fonu ve Uyum Fonu üç hedef için oluşturulmuştur; yakınsama(convergence), bu hedef en az gelişmiş ülkelerde büyüme odaklı imkanları ve faktörleri geliştirmeyi amaçlar. 27 üye ülkedeki kişi başına milli gelirin AB ortalamasının %75'inin altında olan ve toplam nüfusu 154 milyonu bulan 18 üye devlet ve 84 bölgeyi kapsar. Yakınsama hedefine ayrılan bütçe toplam bütçenin %81,5'ine denk gelen 182.8 milyar Euro'dur.[9]

İkinci hedef ise 'Bölgesel Rekabetçilik ve İstihdam'dır. Yakınsama hedefi dışında kalan bölgelerde rekabetçiliği, bölgenin çekiciliğini ve istihdam oranlarını arttırmayı iki yolla amaçlamaktadır. İlk önce kalkınma programları yolu ile yenilikçilik, bilgi toplumu, girişimcilik, çevrenin korunması ve bölgelerin erişilebilirliği arttırılarak bölgelerde ekonomik değişiklik amaçlanmaktadır. 2002-2006 yılları arasında Bölgesel Politika kapsamında bulunan Urban II ve Equal hedefleri 2007-2013 yılları arasında Bölgesel Rekabetçilik, İstihdam ve Yakınsama hedefleri kapsamında ele alınmıştır. Bu hedef ile insan kaynaklarına yatırım yaparak ve iş gücünü uyumlaştırarak bölgelerde iş imkanlarının ve istihdamın arttırılması amaçlanmaktadır. Bu hedefin gerçekleştirilmesi için AB'de toplam nüfusu 314 milyona ulaşan 168 bölge bulunmaktadır.[10]

Üçüncü hedef ise 'Avrupa Bölgeler Arası İşbirliği' hedefidir. Bu hedef ile Yerel ve Bölgesel inisiyatifler aracılığı ile sınır ötesi işbirliğinin ve daha entegre bir bölgeler arası kalkınmayı hedefleyen uluslar üstü işbirliği ve deneyim paylaşımı ile bölgeler arası işbirliğinin güçlenmesi amaçlanmaktadır. Hedef kapsamında bulunan toplam nüfus 181,7 milyondur, bu toplam Avrupa nüfusunun %37,5'i kadardır. Hedef kapsamında 13 uluslar üstü işbirliği bölgesi belirlenmiştir. Bu hedef için ayrılan

[9] Damla Cihangir, *a.g.m*, s.10.
[10] Gös. yer.

toplam bütçe ise 8,7 milyar Euro'dur.[11] Bu hedef kapsamında 2002-2006 seneleri arasında bölgesel politika hedefleri arasında bulunan İnterreg Programı 2007-2013 yılları için 'Avrupa Bölgeler Arası İşbirliği' kapsamına yerleştirilmiştir.[12]

Bölgesel politika kapsam bakımından ele alınacak olursa; bölgesel politikalar Avrupa Birliği'nin 274 Bölgesini ilgilendirmektedir. Bölgesel politika Avrupa Birliği ülkeleri ve bölgelerinin stratejik yatırımlar doğrultusunda ekonomik gelişmeyi hızlandırmayı ve yaşam kalitesini arttırmayı amaçlamaktadır. Bu politika Birliğin az gelişmiş bölgelerinin desteklenmesini amaçlayan aktif kısmıdır ve bölgesel fonlar 4 hedefe odaklanmıştır: Araştırma ve yenilik , iletişim ve bilgi teknolojileri , küçük ve orta ölçekli işletmeleri daha rekabetçi hale getirmek ve düşük karbon ekonomilerine yönelme Avrupa Birliği tüm bu kavramsal temeller üzerinde sürdürmeyi amaçladığı 'Bölgesel Politika'sını günümüzde de devam ettirmektedir. Birliğin genişleme dalgaları ile oluşan bölgesel farklılıkları bir potada harmanlaması açısından da politikanın devamlılığı elzem görülmektedir.

1.1.2. Avrupa Birliği Bölgesel Politikasının Tarihsel Gelişimi

AB bölgesel politikaları gelişim açısından üç dönem altında gruplandırılmıştır. Buna göre; *"ilk dönem, merkeziyetçi planlamanın, imalat sektörünün ve fiziksel sermaye yatırımlarının bölgesel kalkınmanın temeli kabul edildiği 1980 öncesi dönemi kapsamaktadır. Bu dönemde imalat sektörü ve fiziki yatırımlar bölgesel kalkınmanın temelini oluşturduğu 1980 öncesi döneme denk gelmektedir. Bu dönemde büyük ölçekli imalat sanayi üretim sektörünün itici gücü olmuştur. Bölgesel Politika; bölgesel sermayenin bölgeye çekilmesi ve fiziksel alt yapının geliştirilmesi şeklindedir."*[13]

[11] Gös.yer.
[12] Mustafa Bayburtlu, "Türkiye Açısından Bir Değerlendirme; Avrupa Birliği Bölgesel Politikası ve Yapısal Fonlar", *Ekonomik Forum,* 15 Şubat-15 Mart 2012, s.35.
[13] Neşe Kumral, Bölgesel Rekabet Gücünü Artırmaya Yönelik Politikalar, s.281. http://www.tepav.org.tr/sempozyum/2006/bildiri/4.bolum.pdf,, (03.04.2016).

İkinci dönem 1980 sonrası başlayan ve 1988'de bölgesel politikalara ilişkin reformlar ile hızlanan bir süreçtir. Bu dönem "içsel büyüme" yaklaşımına doğru bir evrilme söz konusudur. 1988 yılında gerçekleştirilen reformlar kapsamında; AB bölgesel politikalarında yeni düzenlemeler oluşturularak yapısal fonlara ilişkin temel kurallar belirlenmiştir. Bunlar ortaklık, programlama ve yoğunlaşma olarak adlandırılmıştır.

Üçüncü dönem ise günümüz bilgi ekonomisinde bölgesel gelişmeyi sağlayacak bileşenlerin esas alındığı dönemdir. Bu dönem kapsamında; 18 Şubat 2004'te Avrupa Konseyi 2007-2013 dönemi için uyum politikalarının vizyonunu tanımlayan *"yeni uyum ortaklığı; yakınsama, rekabetçilik ve işbirliği"* başlığını taşıyan üçüncü ekonomik ve sosyal uyum raporunu kabul etmiştir.

Avrupa entegrasyonu içerisinde bölgesel politikalar ilk kez 1957 Roma Anlaşması ile gündeme gelmiştir fakat Birlik için öncelik konularından olmamıştır. "Avrupa Ortak Pazarı"nın geliştirilmesi ve rekabet koşullarının iyileştirilmesi bağlamında önem kazanan sosyal politika, endüstriyel olarak dönüşüm geçirmesi sonrası işçilerin eğitilerek emek piyasasında bir hareketlilik sağlanması ile gelişimi esas almıştır. Roma Anlaşması'nda bölgeler arasında gelişme farklılıkları azaltılarak geri kalmış bölgelerin geliştirilmesi hedeflenmiştir.

Bu dönemde mevcut problemler, Topluluk tarafından geliştirilecek programlarla değil ulusal politikalarla çözülmeye çalışılmıştır. Bunun önemli araçlarından biri olan Avrupa Yatırım Bankası da bu doğrultuda üye ülkelere bölgesel kalkınma konusunda yardımcı olması amacıyla kurulmuştur. Bu politika hedefi ile bir yandan bölgeler arası sermaye transferi gerçekleştirmek diğer yandan da dışarıdan sermaye çekmek amaçlanmıştır.[14] Aynı amaca hizmet için bu hedeflerle 1958'de

[14] Can Ergüder, *Avrupa Birliği Bölgesel Politikaları ve Yapısal Fonlar: Uyum Sürecinde Türkiye için Bir Değerlendirme,* Asil Yayın Dağıtım, Ankara, 2004, s.16.

Avrupa Sosyal Fonu ve 1962 yılında Avrupa Birliği Tarımsal Yönverme ve Garanti Fonu kurulmuştur.

Komisyon'un ilk bölgesel politika raporu 1965 yılında yayınlanmıştır. Bu ilk raporla topluluk politikası ile ulusal politikaların birleştirilmesi gerekliliği vurgulanmıştır. Ancak o dönemde Topluluk bütçesine en çok katkı sağlayan Avrupa ülkesi Batı Almanya'nın mali yükü arttıracağı düşüncesi ile ortak tarım politikasından başka bir taahhüt altına girmek istememesi ve sıkı bir merkezi yapıya sahip olan Fransa'nın da topluluk ile daha fazla siyasal egemenliğini paylaşmaya yanaşmaması sonucu ortak bir bölgesel politika oluşturulamamıştır.[15]

1970'lerde iki petrol krizi ekonomik durgunluk ve işsizlik oranında ciddi bir artışı da beraberinde getirmiştir. Bu durum bölgeler arası eşitsizlikleri derinleştirmiş ve ulusal politikalar çare üretmez bir hal almıştır. 1972 Paris Zirvesi'nde ekonomik ve parasal birliği engelleyen bölgesel farklılıkların giderilmesine öncelik verilmesi kararı alınmıştır. 1973 yılında kurulan "Bölgesel Kalkınma Komitesi" ülkelerdeki Bölgesel Politikaların koordinasyonunu kolaylaştırmak ile görevlendirmiştir. Sonuçta İngiltere'nin gerilemekte olan sanayi bölgelerini desteklemek üzere "724/75 sayılı Konsey Tüzüğü" ile Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu 1975'te kurulmuştur. Bölgesel Kalkınma Fonu 1979'da değişikliğe uğramıştır. Kota ve Kota Dışı olarak ikiye ayrılan Fonların; kota bölümü %95'ini, Komisyon tarafından oluşturulan kısmı ise %5'lik bölümünü oluşturmaktadır ve birden fazla bölgenin kapsamına giren özel programlara tahsisi edilmiştir. Fonlar kapsamında başlangıçta Birlik hesabından 1.4 milyon euro bütçe ayrılmıştır. Ayrılan bu fon miktarı İngiltere'nin önerdiği 2.4 milyon dolardan daha az olarak oluşmuştur.[16]

Bu gelişmelerle beraber bölgesel politikanın oluşumunda bir diğer önemli saç ayağı Avrupa Birliği'nin ilk genişleme dalgası ile beraber oluşmuştur. İngiltere,

---

[15] Zelal Özmen, *The Proses of Reform of The Structural Funds in European Union*, (ODTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2004, s.9.

[16] Can Ergüder, *Bölgesel Kalkınmada Kalkınma Ajanslarının Rolü-İzmir Kalkınma Ajansı Örneği,* İstanbul, 2011,Altın Nokta Yayınları, ,s.28- 30.

İrlanda ve Danimarka 1973 yılında Birliğe üye olduklarında devam eden ekonomik durgunluk İrlanda'yı "Avrupa Tarımsal Yön Verme ve Garanti" fonunun kullanıcısı yapmıştır. 1975 yılında ise İngiltere'nin gerilemekte olan sanayi bölgelerini desteklemek üzere Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu kurulmuştur.[17] 1975 yılında "bölge" kavramı Avrupa'da bölgesel planlama bağlamında tekrar ele alınmaya başlamıştır.

Komisyon bünyesinde sorunların çözümü için "Bölgesel Planlama 1980'lerde önceki fon dönemlerinden farklı olarak ekonomik ve sosyal kalkınma önlemleri tarım sektöründen daha kapsamlı kalkınma programlarının uygulanması yönünde geliştirilmiştir. Yunanistan, Güney Fransa ve Güney İtalya'dan başlayarak daha sonra İspanya ve Portekiz'in üyeliği ile bu ülkelerinde dahil olduğu Akdeniz Programları oluşturulmuştur. Bu programlar ile küçük ölçekli altyapı çalışmalarına dayalı kalkınma faaliyetlerine destek verilmesi hedeflenmiştir.

Avrupa Birliği edindiği tecrübeleri ve ihtiyaçlarını da göz önünde tutarak "Bölgesel Fon" ile ilgili 1984 yılında yeni düzenlemeler yapmıştır. 28 Haziran 1989'te yayınlanan konsey tüzüğü ile fonun kota ve kota dışı bölümleri kaldırılmış, bunun yerine sağlanacak yardımlar için alt ve üst sınırlar konulmuştur. Topluluk tarafından üye ülkeler için sağlanacak yardımlar konusunda alt ve üst sınır uygulamaları getirilmiştir. Üye ülkeler belirlenen alt sınırın üstünde bölgesel fonları kullanabilmektedirler.[18]

1987 yılında Avrupa Tek Senedinin kabulünden sonra Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu bütçede önemli bir yer edinmeye başlamıştır. Topluluk politikalarındaki iki önemli değişiklik ile bu sağlanmıştır. Bunlardan ilki, Birliğin tarım sektöründe kullanım için ayırdığı kaynaklara sınır getirmesi şeklinde olmuştur.

---

[17] Ergüder Can , *a.g.e*, s.29.

[18] TC Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı(1)- *AB Bütçesi Fonları Ve Türkiye'nin Tam Üyeliği,* AB İlişkileri Genel Müdürlüğü, Ağustos 1998, s.69, http://www.eskisehirab.gov.tr/userfiles/files/Avrupa%20Birli%C4%9Fi%20b%C3%BCt%C3%A7esi%20-%20fonlar%C4%B1%20ve%20T%C3%BCrkiyenin%20tam%20%C3%BCyeli%C4%9Fi.pdf, (12.04.2016).

İkincisi bu tarihten itibaren ülkeler ve Bölgeler arasında gelişmişlik farklılıklarını azaltmak için topluluk politikalarında olumlu ilerlemeler mevcuttur.

Avrupa Birliği'nin geliştirdiği politikalar sonucu Bölgesel Fona ayrılan Bütçe hızla artmıştır. Bu gelişmeler neticesinde 1990 yılında , fonun Topluluk bütçesinden aldığı pay ilk kez %10'u aşmış ve 4,5 milyar Ecu olmuştur. Devam eden yıllarda ise bu oran artmaya devam ederek 1995 yılında 12,8 ve 1996 yılında ise %13,2'ye ulaşmıştır. Bu dönem fon bütçeden önce % 9,6 daha sonra % 10,8 milyar Ecu'ya ulaşmıştır.[19]

Avrupa Tek Senedi'nin kabul edilmesi ile iç pazarın tamamlanması ve ekonomik ve sosyal uyumun geliştirilmesi isteği ile Komisyon Parlamento ve Bakanlar Konseyi'ne mali yapı için reform isteğinde bulunmuştur. I. Deloras Paketi olarak isimlendirilen "Avrupa Tek Senedini Başarmak" Avrupa İçin yeni Bir Sınır" başlıklı tebliğ ile bütçenin gelişimi için bazı uygulamalar sıralanmıştır. Bu öneri Parlamento, Bakanlar Konseyi ve Komisyon'un üzerinde anlaştığı "Çok Yıllı Mali Persfektif ve Bütçe Öncelikleri"ni içeren yeni bir anlaşma üzerine odaklanmıştır. 11-12 Şubat 1988'de düzenlenen Bürüksel Zirvesi sonuçlarına göre; AB tarihinde ilk kez 1988-1993 Dönemi için beş yıllık mali yapı oluşturan bir anlaşma imzalanmıştır.[20]

Tek Senet ile beraber 'Ekonomik ve Sosyal Uyum' başlığı anlaşma metnine dahil edilmiş, bunun sonucunda Yapısal Fonlarda yapılacak reformun hukuki temeli oluşturulmuştur. 1992'de imzalanan Maastrich Anlaşması 'Tek Pazar ve Avrupa Para Biriminden' oluşan amaçlar arasına 'ekonomik ve sosyal uyumun güçlendirilmesi' üçüncü bir öncelik olarak eklenmiştir.

1993'te Maastricht Anlaşması ile yapısal fonlara yönelik İsviçre ve Finlandiya'nın topluluğa katılmasından sonra düşük nüfus yoğunluğuna sahip

---

[19] TC Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı(1), *a.g.e*, s.67.
[20] Orhan Elçi, *Avrupa Birliği Bölgesel Politikasındaki Gelişmeler Mali Kontrol ve Denetim Persfektifi,* (Avrupa Birliği Yayınlanmış Uzmanlık Tezi), Ankara 2008, s.12.

bölgelere verilecek desteğe yönelik yeni bir düzenleme yapılması kararlaştırılmıştır. Bu amaçla yeni bir araç olarak 'Uyum Politikası (cohesion policy)' oluşturulmuş ve kurum olarak da 'Bölgeler Komitesi' kurulmuştur. Yetki ikamesi (subsidiarity) ilkesi de bölgesel politikanın işleyişinde önemli bir yer bulmuştur. Bu tarihten sonra 1994-2006 dönemi için bölgesel politika programı ve bütçesi açıklanıp uygulanmıştır. Bu dönem AB açısından 'birleşme (consolidation)' ve 'ikileme (dubling)' dönemi olarak adlandırılmıştır. Yine bu anlaşmaya dayanarak Topluluk bünyesinde yeni bir fon daha oluşturulmuştur; Balıkçılığı Yönlendirme Mali Aracı. Bu dönemde Bölgesel Politika'nın Birliğin temel politikalarından biri olduğu deklare edilmiş ve bunun bir göstergesi olarak kalkınmayı hızlandırmak için Yapısal Fonlara ek Uyum Fonu kurulmuştur. Mart 1994'te çalışmalara başlayan Bölgeler Komitesi de Maastricht Anlaşması'nın temel ilkelerinden olan "yerindelik-subcidiarity" ilkesi ile uyumlu olarak yerel yönetimlerin sesinin Topluluk seviyesine ulaşmasını sağlaması amaçlanmıştır.[21]

Topluluk bölgeler arası farklılıkları gidermeye yönelik gayretlerini sürdürüyor olsa da 'serbest dolaşım ilkesi' gelişmiş bölgeler aleyhine sonuç doğurmaya devam etmiştir. Yapısal Fonlar ile bölgelerin ulaşım ve iletişim alt yapısının güçlendirilmesi, insan kaynaklarının geliştirilmesi ve bu sayede topluluk sermayesinin bu bölgelere çekilmesine destek sağlanması öngörülmüştür. Bununla parasal birliğin sebep olacağı olumsuzlukların giderileceği düşünülmüştür. Fakat Avrupa Konseyi'nin Edinburg'daki toplantısında Yapısal Fonlara yönelik kabul edilen yeni kurallar ülkelere fon kullanımı konusunda Topluluk ve bölgesel aktörlerin aleyhine olacak şekilde daha fazla serbestlik sağlamıştır. 1988'deki reform ile Bölgesel politikaların oluşturulması görevi Komisyon'a verilmişken 1993 yılında bu yetki Konsey'e devredilmiştir. 1993'te oluşturulan Uyum Fonu da bölgesel kalkınmaya hizmet etmekten çok parasal birliğin kabul görmesi için az gelişmiş ülkelere destek verilmesini sağlamıştır.[22]

[21] Can Ergüder , *a.g.m,* s.30.
[22] Can Ergüder, *a.g.m,* s.31.

1993 yılında yapılan reform ile amaçlarda bir takım değişiklikler söz konusu olmuş, topluluk kalkınmada yeni amaçlar belirlemiştir. İlk amaç ile kalkınmada geri kalmış bölgelerin kalkınmasının ve yapısal uyumunun teşvik edilmesi, ikinci amaç ile sanayide gerilemeden ciddi şekilde etkilenen bölgelerin dönüştürülmesi, üçüncü amaç ile uzun vadeli işsizlikle mücadele ve özelde gençlerin ve iş gücü piyasasından dışlanan işçilerin çalışma hayatına entegrasyonun sağlanması, kadın erkek eşitliği konularına öncelik verilmesi kararlaştırılmıştır. Dördüncü amaç ile işçilerin sanayi değişiklikleri ve üretim sistemlerindeki değişikliklere adaptasyonunun kolaylaştırılması, beşinci amaç ile ortak tarım politikası reformu çerçevesinde tarımsal yapılara uyumun kolaylaştırılması ve balıkçılık sektörünün desteklenmesi ve kırsal kesimlerin kalkınmalarının ve yapısal uyumlarının basitleştirilmesi yolu ile kırsal kalkınmanın sağlanması amaçlanmıştır. Son olarak altıncı amaç ile aşırı düşük nüfus yoğunluğuna sahip bölgelerin kalkınması ve yapısal uyumu sağlanmıştır. Bu hedefler bağlamında sınır ötesi, uluslar üstü ve yenilikçi projelerin eş finansmanı için başlatılan 13 topluluk inisiyatifine 14 Milyar ECU ayrılmıştır. [23]

1994-1997 yılları arasında yedi adet Bakanlar Konseyi tüzüğü çıkarılmış ve dört Yapısal Fon'un her birinin uygulanması düzenlenmiştir. Ayrıca üye devletlerin planlarını ve Ortaklık Politikalarını tek bir belgede sunabilecekleri Tek Programlama Belgesi (Single Programming Document) getirilmiş ve Komisyon'un tek karar verme süreci başlatılmıştır. 1996 yılında yayınlanan Ekonomik ve Sosyal Uyum Raporu ile Birlikteki Bölgesel Düzeyde Ekonomik ve Bölgesel Farklılıkları gösteren ve ulusal ve topluluk programlarının bu konulara uyumlaştırılması ilk kez dile getirilmiştir. 1997 yılı Ekim ayında imzalanan Amsterdam Anlaşması ile ulusal istihdam politikalarında daha yakın koordinasyon sağlayan Avrupa İstihdam Stratejisi belirlenmiştir.[24]

AB Komisyonu 2000'li yılların başında Nice Zirvesi öncesinde AB "yönetişimde reform" ilkesini temel alan politikalar geliştirmiştir. Birliğin yönetişim tanımı, bir tarafın diğer tarafı yönettiği bir ilişkiden, karşılıklı etkileşimlerin çıktığı bir

[23] Orhan Elçi,*a.g.e,* s.20-21
[24] Orhan Elçi,*a.g.e,* s.18-20

ilişkiler bütününe doğru bir dönüşüme evrilmiştir. 25 Temmuz 2001'de yayınlanan Avrupa Yönetişimi: Beyaz Kitap'ta (European Governance: A White Paper) da yönetişim "Avrupa düzeyinde gücün/iktidarın kullanılış tarzını etkileyen kural, süreç ve davranışlar" şeklinde ifadesini bulmuştur. Bu belgeye göre "yönetişimin" temeli beş ana çerçevede ifadesini bulmuştur. Bunlar; şeffaflık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkinlik ve (ekonomik ve sosyal) tutarlılık ilkeleridir. Komisyon belirlenen çerçevelerin hepsinin daha demokratik bir Birlik açısından önemli olduğunu vurgulamıştır.[25]

2000-2006 senelerinde izlenen bölgesel politika ile genişleme başarıya dönüştürülmüştür. Mali kontrol ve disiplin alanlarında üye devletlerarası işbirliği arttırılmıştır. Mali disiplin ve N+2 kuralı getirilerek program yönetimi konuları daha da önemli hale getirilmiştir. Avrupa Parlamentosu özel finansal ve sivil toplum örgütlerinin katılımı ile "Open Days- The European Week of Regions and Cities" şehirler ve bölgelerin büyüme ve istihdam yaratma, AB uyum politikalarını uygulama ve Avrupa Birliği yönetişim yapma kapasiteleri geliştirilmektedir. 2002 Kasım ayında 'Doğal Afete Maruz Kalan Bölgelere' acil yardım sağlamak üzere Uyum Fonu'ndan ayrı olarak yeni bir mali araç, "Avrupa Birliği Dayanışma Fon"u kurulmuştur. [26]

18-19 Ekim 2007 yılında yürürlüğe giren Lizbon Anlaşması ile düzenlenen subsidiarity (yerindenlik) ilkesi, Avrupa Birliği'nin gelişen vizyonu ile paralellik gösteren yeni bir ilke haline gelmiştir. Birliğin merkeziyetçi eğilim taşıyan üyelerinin, ulusal devletlerin egemenlik haklarını korumak istemelerinden kaynaklanan bazı istemleri bulunsa da, Birlik düzeyinde uygulanmakta olan uyumlaştırma politikaları ve mali kaynak aktarımı ile bu istekler arka planda kalmıştır.

2007-2013 seneleri arasındaki dönemde ise Bölgesel Politikalar için "büyüme ve iş olanaklarına" odaklanma süreci başlamıştır. 2004 Şubat ayında Komisyon

---

[25] European Governence A white Paper, Brussels, 25.7.2001, COM(2001) 428, http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.htm, (15.02.2015)
[26] Orhan Elçi, *a.g.e*, s.25

'Genişlemiş Birliğin Geleceği Hakkında' olarak isimlendirilen ve 2007-2013 yılları bütçe önerisinin de bulunduğu bir metin kabul edilmiştir. Bu belge ile Bütçe 1.025 Milyar Euro olarak belirlenmiştir. Bunun 336 Milyar Euro'luk kısmı Yapısal Fonlar ve Uyum Fonları'na 70 Milyar Euro'luk Kısmı da Kırsal Kalkınma için kullanılmıştır. 2006 Bürüksel Zirvesinde 2008-2009 Dönemi için bütçe tekrar gözden geçirilmiştir.[27]

2007-2013 için öncelikli amaçları; uyum, yakınlaşma, bölgesel rekabet edebilirlik ve istihdam ile Avrupa mekansal işbirliği olarak ortaya konulmuştur. Uyum Mali İşbirliği sayısı 6 inisiyatiften 3'e düşürülmüştür. Bunun ikisi Yapısal Fonları yani Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve Avrupa Sosyal Fonu'ndan, üçüncüsü de Uyum Fonu şeklinde düzenlenmiştir. Avrupa Tarımsal Yatırım Garanti Fonu ve Bölgesel Yönetim Mali Aracı ise Kırsal Kalkınma İçin Avrupa Tarımsal Fonu ve Avrupa Balıkçılık Fonu olarak yoluna devam etmiştir. Bu dönemde programlama aşaması üçten ikiye indirilmiştir. Topluluk uyum rehberine göre planlama Ulusal Düzey'de Ulusal Strateji Referans Çerçevesi Yolu ile yapılırken uygulama Operasyonel Programlara bırakılmıştır. Ülkelerin politikaların uygulanmasına dair 'elverişliliği' Avrupa düzeyinde değil de yerel düzeyde oluşması, 'orantılılık ilkesi' ile de bürokratik işlemlerin ve küçük programlara uygulanan kısıtlamaların azaltılması amaçlanmıştır.

1.1.3. AB'de Bölgesel Politikada Rol Oynayan Kuruluşlar ve Yapılar

Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin bölgesel farklılıklara göre yapılandırdığı bölgesel politikalar Avrupa Birliği ve söz konusu bölgelerin yetkili kurumları tarafından işbirliği içerisinde uygulanmaktadır. Bu kapsamda söz sahibi yerel ve bölgesel kurumlar Avrupa Komisyonu ve Avrupa Parlamentosu, Avrupa Birliği Konsey'i tarafından hazırlanan programları uygulama sorumluluğunu üstlenmektedirler. Yapısal fonların bütçesi ve kullanım kuralları Konsey ve Parlamento tarafından Avrupa Komisyonunun teklifi esas alınarak belirlenmektedir.

[27] *2007-2013 Focus on Growth and Jobs*
http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/history/index5_en.htm, (07.08.2016).

Komisyon teklifini "uyum üzerine topluluk stratejik rehberleri" üzerinden Üye ülkelerle görüşmelerden sonra düzenlemektedir.

Üye ülkeler, Stratejik Rehberlerle uyumlu bir 'Ulusal Stratejik Referans Çerçeve - (NSRF)' hazırlamaktadır. Stratejik rehberler kabul edildikten sonra üye ülkeler 5 ay içerisinde 'Referans Çerçeve Belgeleri'ni komisyona gönderirler. Belge içerik olarak üye ülkenin uygulamayı amaçladığı operasyonel programların listesini ve üye ülkenin seçtiği stratejiyi tanımlamaktadır. Komisyon bu referans çerçevenin kendisine ulaşmasını takip eden 3 ay içerisinde teklif ve yorumlarını varsa ek bilgi talebini üye ülkeye iletmelidir. Her operasyonel program gibi bir karar gerektiren bazı çerçeve bölümlerini, operasyonel programları programlamaya yön veren yol gibi üye ülke önceliklerini belirleme görevini de üstlenmiş durumdadır. Bu noktada yakınsama hedefine ilişkin bölgeler ve ülkeler için bir zorunluluk vardır. Bu zorunluluk; harcamaların %60'ını Lizbon Stratejisinden doğan önceliklere tahsis edilmesidir. İstihdam ve rekabetçilik hedefi için bu oran %75'tir. Komisyon operasyonel programlar üzerine karara vardıktan sonra üye ülke ve bölgelerin bu programları uygulama görevleri başlatılmış olmaktadır. Avrupa Komisyonu Bölgesel Politika'nın hazırlanmasındaki ilk adım olan önerge taslağını hazırlamakta ve Avrupa Parlamentosu'na iletmektedir. Parlamento'da görüşülen önergenin kabulünü izleyen dönem sonrası bu taslak Avrupa Birliği Konseyi'ne iletilir. Bu işlemin tamamlanması sonrası Konsey Yapısal Fonları tahsis edecek olan kurum olarak önergeyi gözden geçirir.[28]

Üye ülkeler ve Komisyon arasında bir görüş birliğine varıldığında önergeler yürürlüğe girmek için yerel ve bölgesel birimlere iletilmektedir. Bölgesel politika konusunda yetkinin kullanımının hangi kuruluş tarafından belirleneceği ise üye devletlerin kendilerine bırakılmıştır. AB üye devletlerin "bölgesel gelişme" politikaları için yerel, bölgesel ve merkezi kurumlarına karşı bir sorumluluğa sahip değildir. Bunun için Avrupa Birliği ile ulusal kurumlar arasındaki ilişkiler müzakereler

[28] Seda Elçi, *Avrupa Birliği Yapısal Fonları,* (Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı Dış İlişkiler ve AB Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, Basılmamış AB Uzmanlık Tezi), Ankara 2007, s.28.

ile beraber başlamaktadır. Müzakerelerin kurumsal açıdan önemi, yerel ve bölgesel organların katılımının mecburi olmasıdır. Avrupa Birliği'nin 'yetki ikamesine' dayanan bu yaklaşımı ile amacı bölge ile ilgili kararların halka en yakın seviyede alınmasıdır. Kabul edilen proje ve programların giderleri Avrupa Komisyonu tarafından karşılanır. Her üye devlete ödenmesi gereken tutarı öder ve üye devlet ile birlikte her operasyonel programı yönetir. Bununla beraber projelerin uygulanma sürecinde Avrupa Yatırım Bankası ve Avrupa Sayıştayı da önemli bir kurumdur. Bu noktada Avrupa Yatırım Bankası ana altyapı projeleri ile ilgilenirken, Avrupa Sayıştayı ise AB tarafından yapılan mali yardımların kontrol ve gözetiminden sorumludur.[29]

1.1.4. Bölgeler Komitesi

Bölgeler Komitesi, 1991 Maastricht Anlaşması'na dayanarak Avrupa Birliği üye devletlerindeki yerel ve bölgesel kurumların temsili için kurulmuştur. Komitenin, görev süreleri 4 yıl olan 27 üye ülkeden toplam 344 asil, 344 yedek üyesi bulunmaktadır. Üyeler ülkeler tarafından coğrafi, siyasi, yerel ve bölgesel dengeyi temsil etmek üzere ülkelerin kendi belirlediği seçim yöntemleri ile belirlenir.

Bölgeler Komitesi'nin kurulmasının iki ana sebebi vardır. Birinci sebep AB yasalarının yerel ve bölgesel düzeyde uygulanmasının sağlanamaması ve Avrupa Birliği ilerlemesi içinde Avrupa vatandaşlarının gelişmeleri yakından takip edememesidir. Bu organ AB kurumları ile halklar arasında bağlantı kurar. Buna bağlı olarak üç temel ilke oluşturulmuştur. Bunlardan ilki 'yetki ikamesi' ilkesidir. Bu ilke ile AB ulusal, yerel ve bölgesel kurumlar tarafından çözülmesi gereken sorunları kendi yaptırımları ile çözmesine müsaade edilememektedir. İkinci ilke, 'yakınlık'tır, AB hükümetlerin her zaman topluma yakın olması gerektiği kuralını benimsemiştir, bunun neticesinde halkın yetki dağılımlarından haberdar edilmesi gerekliliği özellikle vurgulanmaktadır. Üçüncü ilke, 'ortaklık'tır, ulusal, yerel ve bölgesel hükümetlerin

[29] Damla Cihangir, *a.g.m*, s.13-14

AB ile beraber çalışması gerektiği vurgulanmıştır. Bunlarla beraber Bölgeler Komitesi içinde bilgi, görüş ve çekincelerin tartışıldığı 'Birleşik Danışma Kurulları' mevcuttur. Zamanla, Bölgeler Komitesinin yapısı çalışma ilke ve yöntemleri konusunda bazı değişiklikler olmuştur. 26 Şubat 2001'de imzalanan ve 1 Şubat 2003'te yürürlüğe giren Nice Anlaşması'nda da Bölgeler Komitesi'ne ilişkin değişiklikler yapılmıştır. Bunlardan önem arz eden konulardan biri Bölgeler Komitesi üyelerinin demokratik temsilin sağlanması için seçilmiş kişilerden oluşması gerektiği konusudur. Bu anlaşma ile Bölgeler Komitesi üyelerinin sayısı 350 ile sınırlandırılmıştır.[30]

"Avrupa Topluluğu Antlaşmasını" gözden geçiren 2000 tarihli Hükümetler arası konferanstan önce Komite, bir kez daha bölgesel politikaya ilişkin taleplerini ilgili mercilere iletmiştir. Avrupa Birliği'nin 2004'te 27 ülkeyi kapsayacak biçimde genişleyecek olması 2004'te 27 ülkeyi kapsayacak şekilde genişleyecek olması, Bölgeler Komitesi de dahil olmak üzere; Birlik kurumlarının daha etkili biçimde çalışmasını sağlayıcı bazı değişikliklerin yapılması gereği yaklaşımını benimsemiştir. Bölgeler Komitesi, görüş ve kararlarında "yerellik ilkesi"ni AB'nin temel ilklerinden kabul etmiştir. Bu ilkenin uygulanması için bölgeler ve yerel yönetimlere rol vermiştir. Komite üyelerinin siyaseten sorumlu kişilerden oluşması; belli koşullarda Komiteye Avrupa Toplulukları Adalet Divanına başvuru hakkı gibi daha önce tanımladığı taleplerini tekrar dile getirmiştir.[31]

2009 senesinde yürürlüğe giren Lizbon Anlaşması'nda ise Bölgeler Komitesi'ndeki üyelerin görev süresi ile ilgili düzenleme dikkat çekici bir kısımdır. Üyelerin görev süresi dört yıldan beş yıla çıkarılmış ve Komiteye danışılan konuların kapsamı genişletilmiştir. Yine Lizbon Anlaşması ile Bölgeler Komitesi güçlendirilmiştir; Avrupa Birliği Adalet Divanı, bir yasama kararıyla 'subsidiarity-yerindenlik' ilkesi ile örtüşmeyen uygulamalarda yargı yetkisini kullanan bir yapıya

[30] Ruşen Keleş-Ayşegül Mengi, *Avrupa Birliği'nin Bölge Politikaları*, Cem Yayınevi, İstanbul, Ekim 2013, s. 131
[31] Selin Esen, "AB Bölgeler Komitesi", *Ankara Üniversitesi SBS Dergisi*, Sayı 59, Cilt 4, s.97.

sahip olmuştur. Bölgeler Komitesi, 'subsidiarity-yerindelik' ilkesi paralellik içermeyen konuları Avrupa Birliği Adalet Divanı'na iletmektedir.[32]

Bölgeler Komitesi'nin faaliyetleri altı uzmanlık komisyonu vasıtası ile oluşturulmaktadır. Önergeler, komisyonlar tarafından incelenmesi sonucunda 'taslak görüş' oluşur. Taslak görüş senede beş kez toplanan Genel Kurul toplantılarında ele alınarak, çoğunluk tarafından benimsenen görüş sonrası Komisyon, Parlamento ve Konsey'e iletilir. Tüm bu özellikleri ile Bölgeler Komitesi bir yaptırım değil dayanışma kurumu niteliğine sahip bir kurum olma özelliği kazanmıştır. Avrupa Birliği'ne üye devletlerin yerel birimlerinin statüleri arasında büyük farklılıklar olduğundan, bu durum Bölgeler Komitesi'nin oluşumu ve çalışmaları açısından kimi olumsuz sonuçları da beraberinde getirmektedir. Bölge düzeyinde bir yönetim örgütüne sahip bulunmayan ülkelerde Komite üyeliğini yerel yönetimlerden gelen üyeler üstlenmektedir. Bunun doğal sonucu olarak yerel yönetimler ile bölge yönetimlerinin çıkarları örtüşmediği zamanlarda ve uygulama alanları bulunmadığında problemler görülmektedir.[33]

Avrupa Parlamentosu ve Komisyon, üye devletlerin Bölgeler Komitesi'ne gönderecekleri temsilcileri merkezi yönetim düzeyinin altında kalan yönetim basamaklarının seçilmiş temsilcilerinden oluşturması konusu üzerine özellikle eğilmektedir. Seçilmişler yerine kamu görevlilerinin Komiteye üye olarak gönderilmesinden vazgeçilmesinin gerekliliği Avrupa Parlamentosu'nun kararlarında kendini göstermiştir.[34]

Komitenin Birlik içinde temsil yetkisi Başkan tarafından üstlenilmektedir. Başkan'ın görev süresi iki yıldır. Genel Sekreter görevini başkan gözetiminde

---

[32] Pınar Akarçay, *Cumhuriyetten Günümüze Trakya'da Bölgesel Kalkınma ve Bölge Kalkınma Ajansları*, (Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Edirne, 2009, s.16

[33] Ayşegül Mengi, *Avrupa Birliği'nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler,* Ankara, İmaj Yayınevi, 1998, s.32-33.

[34] Ruşen Keleş, *Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler,* Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara 1999, s.45.

sürdüren bir diğer yetkilidir. Genel Sekreterin görevi Başkan ve Yürütme Kurulu tarafından alınan kararların uygulanmasını sağlamaktır. Bölgeler Komitesi'nde en önemli görev, komisyonlar tarafından üstlenilmektedir. Komisyonlar, kendi uzmanlık alanlarında hazırladıkları görüş ve değerlendirmeleri Genel Kurula sunma görevini taşımaktadırlar. Bütün üye devletlerin yerel ve bölgesel yönetim temsilcileri bu gruplarda bulunurlar. Bu aşamada Komisyon'un yedi kolu oluşturulmuştur. Bunlardan ilki Birlik Yurttaşlığı, Yönetişim, Kurumsal Sorunlar ve Dış İlişkiler Komisyonu; İkincisi, Uyum Politikaları Komisyonu; Üçüncüsü, Ekonomik ve Toplumsal Politikalar Komisyonu; Dördüncüsü, Eğitim, Gençlik, Kültür ve Araştırma Komisyonu; Beşincisi, Çevre İklim Değişikliği ve Enerji Komisyonu; Altıncısı, Doğal Kaynaklar Komisyonu, yedincisi Akçal ve Yönetsel İşler Komisyonu'dur.

Bu Komisyonların yanı sıra sürekliliği mevcut olmayan Avrupa Birliği Bütçe Komisyonu kurulmuştur. Bölgeler Komitesi'nin görevi, danışma şeklindedir fakat bu danışma görevi kimi durumlarda zorunluluk arz eder. Komite'ye danışma alanları; eğitim, sağlık, kültür alanlarında özendirici kararlar alınmasına dair öneriler, Avrupa ulaşım dizgelerinin amaç ve önceliklerinin belirlenmesine ilişkin konular, yapısal değişiklikler yapmayı amaçlayan Fonların tahsisi amaç ve önceliklerinin belirlenmesine ilişkin konular, Uyum Fonlarından yararlanabilmek için uygulanacak kurallar, Yapısal Fonlardan ayrı olarak toplumsal ve ekonomik uyum amacı ile alınması söz konusu diğer kararlar şeklinde gruplandırılmıştır.

Komite'nin karar alma sürecindeki yetkisi sınırlıdır. Bölgeler Komitesi'nin yetki dağılımı konusunda ve kendisini ilgilendiren konularda yasama organının kararlarına karşı veto yetkisine sahip olmaması ve Avrupa Toplulukları Adalet Divanına başvuramaması karar süreçlerindeki rolünü azaltmaktadır.

1.1.5. Avrupa Birliği Bütçesinin Hazırlanması

Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politika bağlamında sağladığı fonların mali faydalandırıcısı konumundaki AB, bütçesi yardımların miktarının belirlenmesinde

temel mekanizmadır. Avrupa Birliği'nde üye devletler bağımsız bir bütçeye sahiptir. Bütçenin uygulanması görevi Komisyona verilmiştir. Komisyon bütçeyi kendi sorumluluğu altında ve tahsisatlar çerçevesinde, doğru mali yönetim prensipleri doğrultusunda şekillendirir. Komisyon bütçe ile ilgili uygulayıcı kurum konumunda iken Parlamento ve Konsey bütçe sürecinde hangi harcamaların hangi kalemlere gerçekleştirileceğinin belirleyicisidir. Tarımsal programların ve Yapısal Operasyonların uygulanma süreci ise özel kurallar çerçevesinde gerçekleşir ve temel olarak üye devletler tarafından yürütülmektedir.

Avrupa Birliği Bütçesi harcamalarının finansmanları öz kaynaklardan sağlanmaktadır. Avrupa Birliği öz kaynaklarını oluşturan sistemin temel kuralları 29 Eylül 2000 tarihli Konsey toplantısında oybirliği ile kabul edilen ve üye ülkelerce tasdik edilen konsey kararında ifadesini bulmuştur.35 Avrupa Birliği ana finansman kaynağını oluşturan 3 öz kaynak ile harcamalarını finanse etmektedir. Bunlar, geleneksel öz kaynaklardır; temelini gümrük vergileri ve tarım ve şeker vergisi, KDV temelli vergiler ve üye devletlerin gayrisafi milli hasılasının bir bölümünü birliğe aktarmaları sureti ile oluşmakta olan gelirleri kapsamaktadır.[36] Harcama kalemlerinin oluşturulmasında ikili bir sınıflandırma göze çarpmaktadır. Harcamalar zorunlu ve zorunlu olmayan harcamalar şeklinde oluşturulmaktadır. Zorunlu Harcamalar, Uluslar arası Anlaşmalardan ve AB Anlaşmalarından kaynaklanırken diğer harcamalar zorunlu olmayan anlaşma kategorisindedir. Bakanlar Konseyi zorunlu harcamalar, Avrupa Parlamentosu zorunlu olamayan harcamalar üzerinde söz sahibidir. Avrupa Birliği bütçenin hazırlanması aşamasında kurumlar arası işbirliğine önem atfetmektedir. Avrupa Birliği'nin gider kalemlerini ise ilk olarak Ortak Tarım Politikası harcamaları kapsamında ATYGF'nin garanti bölümü, ikinci kalemde bulunan yapısal operasyonlar bağlamında ATYGF'nin Yönverme Bölümünü, Bölgesel Kalkınma Fonu, Sosyal Fon, Uyum Fonu oluşturmaktadır. Son harcama

---

[35] European Council, Council Decision of 29 Sempember 2000 On The European Communities, Ownresources, http://eur-lex.europea.eu/pri/en/, Communities2 ownersources, http://eur-lex.europa.eu/pri/en/oj/dat/2000/1_253/1_25320001007en00420046.pdf, (04.06.2016).

[36] European Union, "A General Overview of the Own Resources System", http:// ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/070625_webfiche_overview_own_resources_en.pdf, (04.06.2016).

kalemi ise üye olmayan ülkelere yapılan harcamalar, aday ülkelere yapılan harcamalar şeklinde sınıflandırılmıştır.

Bütçe'nin harcanması aşamasında takip edilen yol ise şu şekildedir: Mali yıl içerisinde uygulanacak olan Birlik bütçesinin hazırlığı, bir önceki yılın başından itibaren Komisyon'ca başlatılmaktadır. Bu açıdan Komisyon, her yıl bir sonraki yılın bütçesinde yer alacak harcama kalemlerine ilişkin öngörülerini ve bütçeleme prensiplerini harcamacı kuruluşlarla bir diyalog halinde sürdürür. Harcamayı gerçekleştiren kuruluşlar da kendilerine ait gelir ve gider tahminlerini belirler ve Komisyon'a iletirler. Komisyon ise birliğin tüm organlarınca kendisine gönderilmiş olan gelir ve gider tahminlerini, kendi hesaplarını da ekleyerek Bakanlar Konseyi'ne bütçe ön taslağı şeklinde sunar. Bütçe ön taslağı, Birliğin tüm organlarının gelir ve gider tahminlerini gösteren özet belgedir. Ön taslak, Bakanlar Konseyi'nce incelenmesinin ardından asıl bütçe taslağı oluşturularak Parlamento'ya gönderilir. Bütçenin kararlaştırılması sürecinde Komisyon, Bakanlar Konseyi ve Avrupa Parlamentosu farklı roller üslenirler. Bu üç organ, "Kurumlar üstü Anlaşma" niteliğindeki çok yıllı mali perspektif ile her bir harcama başlığı için belirlenen yıllık üst limitleri aşmadan bütçesini oluşturur. Yıllık Birlik bütçesinin hazırlanma sürecinde beş önemli nokta bulunmaktadır. Bunlar, Komisyon tarafından ön bütçe taslağının oluşturulması, Konsey'in ilk bütçe değerlendirmesi, Parlamento'nun ilk bütçe değerlendirmesi, Konsey'in ikinci bütçe değerlendirmesi ve Parlamento'nun bütçeyi onaylaması ya da reddetmesidir. Birlik bütçesinin hazırlık aşamasında ilk adım ön bütçe taslağının Komisyon tarafından hazırlanmasıdır. AB'nin ilgili bütçe ile tüm kurum ve organları kendi iç prosedürleri çerçevesinde ön bütçe taslağı tahminlerini Komisyon'a göndermektedirler. Komisyon, gelecek yıla ilişkin öncelikli harcama noktalarını ve kuralları belirleyecek şekilde söz konusu tahminleri birleştirmekte ve ön bütçe taslağını hazırlamaktadır. Daha sonra hazırlanan ön bütçe taslağı Nisan ayında ya da Mayıs ayının başında Bakanlar Konseyi'ne sunulmaktadır. Konsey ve Parlamento, Komisyon'un hazırladığı bu taslak üzerinde çalışmakta ve kararlarını söz konusu çalışmalar ile oluşturmaktadır. Bakanlar Konseyi, ön bütçe taslağını değerlendirdikten sonra Parlamento ile uzlaşma toplantıları başlamaktadır. Bu

toplantıların neticesinde varılan kararlar temel alınarak gerekli değişiklikler gerçekleştirilerek bütçe tasarısı Bakanlar Konseyi'nce hazırlanmaktadır.[37]

Anlaşılacağı üzere AB Bütçesi'nin Birlik yatırım alanlarını belirlemesi ve bölgesel politikaya yaptığı harcamaların oluşturulması dışında politikalarının yansıtıcısı ve Birlik amaçları doğrultusunda bir araç olduğunu da vurgulamamız gerekecektir. Genelde, kalkınma ve büyüme için konumuz itibari ile bu önceliklerin uyumlaştırılması bağlamında; daha özelde ise bölgesel politikalar bağlamında önceki finansal perspektiflerde tarım ve yapısal operasyonlar öncelikliyken yeni finansal perspektifte 'sürdürülebilir kalkınma ve doğal kaynak yönetimi' yeni bütçe öncelikleri olarak ifadesini bulmuştur. Ayrıca yeni harcama kalemlerinin oluşturulmasından Avrupa Birliği'nin küresel bir güç olma ve Avrupa Birliği vatandaşlığı konseptinin oluşturulması amacına hizmet ettiğini de söyleyebiliriz.

1.2. Bölgesel Politikalar Bağlamında Avrupa Birliği Mali Yardım Araçları

Avrupa Birliği Bölgesel politikasını oluştururken üç fondan faydalanmaktadır. Bunlar Yapısal Fonlar, Uyum Fonu ve Aday ülkelere yönelik yardımları kapsamaktadır. Bu fonlardan en çok kaynak aktarılanı ise Yapısal Fonlardır. Diğer bir fon aracı Avrupa Uyum Fonu ise Uyum Politikası'nın bir gereği olarak oluşturulmuş ve Yapısal Fonlardan ayrı bir nitelik taşımaktadır. Uyum Politikası İçin mali destekler "sürdürülebilir kalkınma" harcama kalemi başlığında "büyüme ve istihdam için uyum" kaleminden temin edilmektedir. Bu en az gelişmiş Birlik üyesi ülkeleri ve bölgeleri destekler ve onları diğer ülkeler ve bölgeler standartlarına çıkarma hedefini taşır. Uyum politikası bunun için Yapısal Fonlar ve Uyum Fonunu kullanmaktadır.

[37] Özgür Emre Koç ve diğerleri, *AB Bütçe Harcamaları*, Hitit Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Çorum, 2014, s.2-3

1.2.1. Üye Ülkelere Yönelik Mali Yardımlar

Avrupa Birliği mali yardımları sınıflandırmasını yaparken Avrupa Birliği, bölgeleri arasında bulunan ekonomik ve sosyal farklılıkları gidermek amacı ile çeşitli araçlar kullanmaktadır. Topluluk bu çeşitli politik ve mali araçları, ihtiyacı olan bölgeleri göz önünde bulundurmak suretiyle koordine etmektedir. Birlik bu bağlamda üye ülkelere iki ana politika kapsamında mali destek sağlanmaktadır; bunlar Ortak Tarım Politikası ve Uyum Politikasıdır. Bölgesel ve yapısal politikaları kapsayan Ortak Tarım Politikası ve Uyum Politikası Avrupa Bütçesi'nin % 78'ini oluşturan ciddi bir rakamdır.

1.2.1.1. Genel Olarak Yapısal Fonlar

Yapısal Fonlar AB'nin farklı bölgelerinde uygulanan çeşitli projelere finansal destek sağlamaktadır. Bu projeler çevrenin korunması, altyapı geliştirme, işletmeler için çeşitli destekler, eğitim ve öğretim, , AR-GE ve yerel kalkınma alanlarında oluşmaktadır. Bu bağlamda üye ülkelerdeki ticaret odaları, KOBİ'ler, dernekler, yerel ve bölgesel yönetimler projelerini uygulamak için gelişme programları yardımıyla finansal destek almaktadırlar. Programlar birkaç yıl sürmektedir ve koordinasyon gerektiren tedbirleri barındırmaktadır. Program teklifleri Avrupa Komisyonu'na yapılmaktadır. Söz konusu bölgesel ve yerel yönetimler, ekonomik örgütler ve toplumsal ortaklar, Avrupa Komisyonu tarafından kabul edilmeleri neticesinde program süreci başlamaktadır. Programların da uygulanması için kullanılan bütçe, yerel uygulanacak projeler için finansman oluşturmaktadır. Yapısal Fonlar bütçesinin büyük kısmı, üye devletlerin girişimiyle ortaya çıkan programları desteklemek için kullandırılmaktadır. Topluluk aynı zamanda kendi girişimleriyle programların finanse edilmesine katkıda bulunma sorumluluğunu üstlenmektedir.[38]

[38] Murat Çetin- Osman Karamustafa, "Avrupa Birliği'nde Bölgesel Kalkınma Aracı Olarak Yapısal Fonlar", *Ekonomik Yorumlar Dergisi*, İstanbul 2002, s.65-66

Yapısal Fonlar'dan destek almak isteyenlerin ilgili ulusal veya bölgesel yönetime müracaat etmeleri gerekmektedir. Çünkü Yapısal Fonlar bütçesinin büyük kısmı, üye devletlerin girişimiyle ortaya çıkan programları desteklemek amacı ile kullanılır. Üye ülkelerde bulunan Ticaret odaları, KOBİ'ler, yerel veya bölgesel yönetimler ve derneklere, projelerini uygulamak için kalkınma programları ile finansman sağlamaktadırlar. Kalkınma programları; merkezi ve yerel yönetimler ile ilgili ekonomik aktörlerin ortaklığı dahilinde hazırlanarak, ilgili üye devletlerce Avrupa Komisyonu'na teklif edilir. Teklifler Komisyon tarafından kabul edildikten sonra kurumlar programların yönetimi için yeterli olduklarını kanıtlamış olmaktadırlar.[39]

Yapısal Fonlar olarak adlandırılan bu ve benzeri Fonlar, başlangıçta birbirinden bağımsız olarak şekillenmiştir. Sonuçta beklentiler karşılanamamış ve kaynak israfı söz konusu olmuştur. Topluluk bu verimsizliği önlemek için, 1987 yılında kabul edilen Tek Avrupa Senedi ile Yapısal Fonlar için yeni düzenlemeler getirmiştir. İlk olarak Konsey, Fonların finansman kaynaklarını 1989-1993 dönemi içinde 60 milyar Euro'ya çıkararak iki kat arttırmıştır. Ayrıca Konsey yardımların, tek tek endüstrilere değil, en az gelişmiş bölgelerin problemlerine çözümler üreten yaklaşımları benimsemiştir.[40]

Yapısal Fonlara ağırlık veren, 1988'de başlatılan ve iki aşamalı olan bölgesel politika reformu ile beraber muhtemel genişlemeler de (Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri) dikkate alınarak bölgesel politika hedefleri düzenlenmiştir. Reformun ilk aşaması 1989-1993 arası Maastricht Antlaşması'nın hazırlık dönemini kapsarken, ikinci aşama ise 1994-1999 yılları arasında Ekonomik ve Parasal Birliğe geçiş hazırlıklarının gerçekleştiği dönem olarak belirlenmiştir.[41] Bu iki dönemde Yapısal

---

[39] AB Bölgesel Kalkınma Politikaları; http://www.gap.gov.tr/Turkish/Dergi/D9152001/abbkp.html, (05.03.2016).

[40] Didar Kedik, *Avrupa Birliği ve Türkiye'de Bölgesel Politikaya Yönelik Devlet Yardımları*, (Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Ekonomi Anabilim Dalı Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Eskişehir, 2003, s.72

[41] Sevgi Gençay İneci, "Aday Ülkelerin Bölgesel Sorunları ve Avrupa Birliği'nin Yapısal Fonları: Bulgaristan, Romanya ve Türkiye", *Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Üzerine Ekonomi-Politik Tezler,* (Ed): İrfan Kalaycı, İstanbul 2006, s.439

Fonlarda yapılan köklü değişiklerin ilk sinyalleri oluşmuştur. Bu tarihten sonra Fonlar altyapı, ekonomik kalkınma, eğitim ve istihdam, turizmi geliştirme gibi konularla ilgili program ve projelere mali yardımlarda bulunmak ve genel olarak kamu kurumları tarafından önerilen projelere yapılan fon yardımlarının son hedef olarak projeleri finanse etmektir. Ticaret odaları, KOBİ'ler, dernekler, yerel veya bölgesel yönetimler, gibi kuruluşlar projelerini uygulamak için mali yardımları gelişme programları vasıtası ile bu fonlardan faydalanmaktadır. Bu programlar, her zaman yerel yönetimler, ekonomik örgütler ve toplum ile ortaklık içinde, ilgili üye devletlerce AB Komisyonu'na teklif edilir. Söz konusu bölgesel ve yerel yönetimler, ekonomik örgütler ve toplumsal ortaklar, AB Komisyonu tarafından kabul edilmelerini takiben programları gerçekleştirmektedir.[42]

1.2.1.1.1. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu

Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, 'yakınsama' hedefinin gerçekleştirilmesi için öncelikli hedefler olarak 'Avrupa Bölgesel İşbirliği' ve 'Bölgesel Rekabet ve İstihdam' bileşenlerini kullanmaktadır. Yakınsama hedefi altında; 'sürdürülebilir entegre ekonomik kalkınma' ve 'sürdürülebilir istihdam yaratılmasını desteklemek' üzere yardıma odaklanmaktadır. Hedeflenen Üye devletlerde operasyonel programların modernizasyonu ve özellikle bölgesel ekonomik oluşumların çoğaltılmasıdır. Fon kapsamında sağlanan mali yardımlarla esas hedefler; küçük ve orta boy işletmelerin desteklenmesi, üretken yatırımların teşvik edilmesi, altyapının ıslah edilmesi ve yerel kalkınmanın güçlendirilmesi, kültür, turizm, risk önleme, bilgi toplumu, yenilik ve araştırma , sağlık ve sosyal altyapı yatırımları, ulaştırma yatırımları, dijital gündem ve düşük karbon ekonomileri konularını kapsamaktadır. Bölgesel rekabet edebilme amacına yönelik üç ana fon mekanizması mevcuttur; işletmeler için yeni finansal araçların oluşturulması, bunların iyileştirilmesi de dahil olmak üzere yenilik ve bilgi ekonomisi, kirlenmiş toprakların yeniden iyileştirilmesi

[42] Bilal Şinik-Ramazan Telci, Avrupa Birliği Bölgesel Politikası'nın Bölgelere Etkisi: Belçika Örneği, *İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 29, Sayı 3, s.516

yolu ile enerji verimliliğini teşvik, telekomünikasyon hizmetlerini geliştirme, KOBİ'ler için iletişim ağları oluşturma olarak belirlenmiştir. Avrupa Bölgesel İşbirliği hedefi kapsamında üç ana alan belirlenmiştir; sürdürülebilir bölgesel kalkınmalar için ortak stratejiler yolu ile sınır ötesi ekonomik, sosyal ve çevresel faaliyetlerin geliştirilmesi. Bu girişimcilik ile doğal ve kültürel kaynakların yönetimi, işbirliği kapasite konularının alt yapılarının geliştirilmesi amaçlanır. Bu alanlara ayrılan Bölgesel Kalkınma Fonları bölgenin kategorisine göre dağıtılmaktadır. Daha gelişmiş bölgelerde fonların %80'i belirtilen hedeflerden en az ikisini kapsama zarureti içermektedir. Geçiş bölgelerinde bu odaklanma Fonların %60'ını kapsarken, az gelişmiş bölgelerde %50'sini içerir. Ayrıca bazı fonlar 'düşük karbon ekonomilerine' özel kanalize edilmektedir. Bu oranlar geçiş bölgeleri için % 20, daha az gelişmiş bölgeler için %15 ve az gelişmiş bölgeler için %12'dir.[43]

Üye devletlerin talebi üzerine Komisyon belirli kategorilerin kuralları için harcamalar önerebilir. Tek yönetim, tek denetim ve tek sertifika yetkisi otorite devletin sorumluluğu altındadır. Üye devletler bununla birlikte yetki yönetme görevini devredebilmektedirler. Seçilecek bir proje için geliştirilmesi, uygulanması, personel ve program alanlarının en az ikisinde birlikte hareket edebilecek iki tane yararlanıcı ülke mevcut olmalıdır. Operasyonel program işbirliğin kapsadığı alanların güçlü ve zayıf yönlerinin belirlenmesinde, seçilen önceliklerin gerekçesi, öncelikler ve her özel hedef hakkında bilgi, kategori kırılma alanlarında yardımı finanse edecek bir asistan, bir finansal plan ve büyük projelerin gösterilmesi zarureti oluşturulmuştur.[44]

1.2.1.1.2. Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu

1957 Roma Anlaşması, Ortak Tarım Politikası (OTP)'nın temel amaçlarını ortaya koymuş, bunları gerçekleştirmek için de 4 Nisan 1967 yılında Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (ATYGF) kurulmuştur. Kuruluşundan bu yana bütçeden en fazla payı alan fonun bu oranı, zamanla Ortak Tarım Politikası'nın

[43] European Union Regional Devolopment Funds, http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/LSU/?uri=CELEX:32006R1080, (11.10.2016).
[44] Gös. yer.

yeniden yapılandırılmasına yönelik reform çalışmaların etkisiyle azalmıştır. Bu azalma eğilimine rağmen bütçe içerisindeki ağırlığı devam etmektedir.[45]

Fondan yapılan harcamalar Ortak Tarım Politikası tüm fiyat ve piyasa mekanizmaları ile zorunlu harcamaların finansmanında kullanılan Garanti Bölümü ile kırsal kalkınmanın bir bölümü ve yine tarım sektöründeki yapısal politikaları finanse edecek Yönlendirme Bölümü'nü içermektedir. Fonun kullanılmasında Garanti Bölümü yaklaşık % 90, Yapısal Bölümü ise % 10 gibi bir orana sahip olmaktadır.[46] Bu Fon kendi özel kaynaklarına sahip değildir. Mali özerkliğe sahip olmadığından Topluluk bütçesi ile uyumlu olarak faaliyette bulunmaktadır. Fonun Garanti Bölümü harcamaları genel olarak; tarım ürünü fiyatlarının garanti edilen seviyenin altına düşmesi durumunda yapılacak destekleme alımlarını, ihraç edilen ürünün uluslararası pazarlardaki fiyatı göz önünde tutularak verilen destekleri ve topraklarını nadasa bırakanlara yapılan yardımları kapsamaktadır.[47]

Bununla beraber Avrupa Tarımsal Yön Verme ve Garanti Fonu'nun "garanti" bölümüne göre; " ortak piyasa düzenleri içindeki harcamaları finanse eder, asgari fiyat garantilerini ve ihracat sübvansiyonlarını destekler. Garanti Bölümünün içeriği destekleme giderleri, üretici yardımları, belli ürünlerin piyasadan çekilmesi ve üretimlerinin azaltılması amacıyla yapılan yardımlar, depolama yardımları ile Avrupa Birliği dışındaki ülkelere yönelik tarım ürünleri ihracatına ödenen sübvansiyonlar girmektedir. Garanti Bölümü harcamaları bitkisel üretim, hayvansal üretim ve diğer tarımsal harcama" kapsamını oluşturur.[48]

---

[45] Hayri Toprak, Mali Yardım Aracı (IPA) ve Türkiye – AB Mali Yardım İlişkileri, (Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara 2010,s.35

[46] Fulya Bayraktar, *Avrupa Birliği'nin Bölgesel Kalkınma Politikası ve Bu Politikanın Aday Ülke Olarak Türkiye Açısından Anlam ve Önemi,* Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş. Genel Araştırmalar – Araştırma Müdürlüğü Yayınları, Ankara, 2002, s.37

[47]Nurettin Bilici, *Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri (Genel Bilgiler, İktisadi ve Mali Konular, Vergilendirme),* Seçkin Yayınları, Ankara 2004, s.74

[48] Avrupa Birliği Tarımsal Yönverme ve Garanti Fonu, http://www.tepge.gov.tr/Dosyalar/Yayinlar/f5d5e2ca65054fb8bf82d264fe460ba8.pdf , s. 3-4 (12.09.2016).

Fonun ‘yön verme bölümü’ ise Roma Anlaşmasının 39. Maddesinde belirlenen ve Ortak tarım Politikasının hedeflerinin gerçekleştirilmesi için ortak eylemleri finanse etme amacı ile oluşturulmuştur. Tarım işletmelerinin yapılarının güçlendirilmesi, tarımsal alt yapının daha işler bir hale getirilmesi, tarım ürünlerinin transformasyonu ve pazarlama şartlarının iyileştirilmesi amacını taşımaktadır.[49] Ayrıca üretim ve pazarlama şartlarının düzeltilmesi ile tarımsal yapının daha iyi hale gelmesi, üretim düzeyinde toprakların yeniden değerlendirilmesi, 54 yaşını aşmış çiftçilerin tarımsal faaliyetlerine son vermeleri için teşvik edilmesi, ekonomisi tarıma dayalı Akdeniz Bölgelerinin kalkındırılmasına katkıda bulunmak için altyapı yatırımlarının desteklenmesi ve tarım dışında ilişkili alanların düzenlenmesi konularına da eğilmektedir.

Ortak Tarım Politikasının finansmanı hakkındaki 729/70/EEC sayılı Konsey yönetmeliğinin 10. maddesine göre; “Komisyon’un Konsey’e ve Parlamentoya her yıl Fonun idaresinin gidişatı, özellikle de kaynakları, harcama ve Topluluk finansmanını sağlayan şartlar hakkında mali bir rapor sunması gerekmektedir. Adı geçen Yönetmelikle Fonun idaresinde Komisyona yardım etmek üzere bir Komite oluşturulmuştur: Avrupa Tarımsal Yönverme ve Garanti Fonu Komitesi. Fon Komitesi, Üye ülke ve Komisyon temsilcilerinden oluşturulmaktadır. Komisyon ortak önlemlerin her birinin uygulanması için detaylı kuralları, Tarımsal Yapı Daimi Komitesi ve Fon Komitesine danışarak düzenlemektedir. Ayrıca danışmanın ön şart olduğu durumlarda, gelecek mali yıl için Komisyon tarafından yürürlüğe gireceği belirlenen Fon kredilerinin değerlendirilmesinde ve 729/70 Sayılı Yönetmeliğin uygulanması üzere Komisyonca Konseye taslak önerilerin sunulması ve Konseye sunulan Fon hakkındaki taslak raporlar hazırlanma sürecinde Fon Komitesine danışılması”[50]karara bağlanmıştır.

[49]Gös. yer.
[50] Devlet Planlama Teşkilatı, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara, 1995, http://www.surdurulebilirkalkinma.gov.tr/wp-content/uploads/2016/06/plan7.pdf, (13.06.2016).

1.2.1.1.3. Avrupa Sosyal Fonu

Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Roma Anlaşması İle Oluşturulan mali mekanizmalardandır. Roma Anlaşmasının 123. Maddesi'ne göre; "Ortak pazar içinde işçiler için istihdam imkânlarını iyileştirmek *ve bu suretle yaşam standardının yükselmesine katkıda bulunmak amacıyla belirlenen hükümlere göre bir Avrupa Sosyal Fonu kurulur. Bu Fonun görevi, Topluluk içinde istihdamı kolaylaştırmak ve işçilerin coğrafi ve mesleki hareketliliğini artırmak*" olarak tanımlanmıştır. Bununla hem fonun kuruluşu hem görevleri belirlemiştir. Anlaşmanın 124. Maddesi ise fonun Komisyon tarafından yönetileceğini belirtilmektedir.[51] Avrupa Sosyal Fonunun işleyişi, 'her seviyede ortaklık' prensibine göre şekillenmektedir. Komisyon ve üye devletler desteklenecek Sosyal Fon alanlarının öncelikleri ve ayrılacak bütçe için ortak karar alırlar. Ortaklık hazırlık, finansman, kontrol ve değerlendirme aşamalarında önemli rol oynar.

Anlaşma'nın 146. maddesine göre Avrupa Sosyal Fonu'nun amacı; çalışanların istihdamını daha kolay hale getirmek, topluluk içinde coğrafi ve mesleki hareketliliklerini arttırmak, endüstriyel değişimlere ve üretim sistemindeki değişimlere ve üretim sistemindeki değişimlere özellikle mesleki ve meslek içi eğitimle adaptasyonlarını kolaylaştırmak olmuştur. Fonun özellikle üzerinde durduğu hedef grubunu genç işsizler, uzun süre işsiz kalanlar , kadınlar ve engelliler oluşturmaktadır. Buradan da görüldüğü üzere Avrupa Sosyal Fonu dezavantajlı grupları iş piyasasına kazandırma amacı gütmektedir.[52]

---

[51] DPT Müsteşarlığı, *Dokuzuncu Kalkınma Planı, Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu-2007-2013* Ankara 2008, http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zel%20htisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/10/oik702.pdf , s73, (20.06.2016).

[52] DPT Müsteşarlığı, *Dokuzuncu Kalkınma Planı, Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu-2007-2013* Ankara 2008, http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zel%20htisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/10/oik702.pdf , s74, (20.06.2016).

Üye ülkeler programların uygulanması, yönetimi ve etkinliğinin denetiminden sorumlu olan bir Yönetim Konseyi atamakla görevlendirilmiştir. Konsey'in görevi Programların kontrolü için gereken mali ve istatistik bilgilerin sağlanması noktasında; bilgisayar destekli yönetim, kontrol ve değerlendirme sistemi kurmak bununla beraber sağlam bir mali yönetim düzenlemek; topluluk politikaları ile uyumu güçlendirmek; final ve yıllık değerlendirme raporlarını hazırlayarak komisyona iletmek; ara değerlendirme raporlarını hazırlamaktır. Komisyon programların belirlenen öncelikler dahilinde olup olmadığını kontrol etmekte, Yönetim Konseyi, Komisyon ve Kontrol Konseyi'nin aldığı kararlar ile uyumu sağlanmaktadır. Kontrol Komitesi; Yönetim Konseyi veya üye ülkeler tarafından oluşturulmaktadır. Görevi programlar için muhtemel gözden geçirmeleri ve stratejileri kontrol etmektir.[53] Komisyon tarafından oluşturulan Avrupa Sosyal Fonu içeriğinde; yıllık ve nihai raporlar göçmenlerin istihdama katılımı, cinsiyet, azınlıkların entegrasyonu ve sosyal içermesi diğer dezavantajlı grupların entegrasyonu, yenilikçi faaliyetler ve ulus üstü faaliyetleri bu kapsamda değerlendirilmektedir.

Fon üzerinde ilk önemli düzenlemeler 1971 yılında gerçekleşmiştir. Birinci Bölümü istihdamın topluluk politikaları ve tedbirlerinden etkilendiği ve işgücü piyasasında arz ve talep dengesinin düzenlenmesi doğrultusunda üye devletler ve Topluluğun birlikte hareket ettiği mali desteğin sağlaması oluşturmuştur. Bu durum ile amaçlanan, Topluluğu etkileyen istihdam dengesinin giderilmesinde ortak yaklaşım benimsenmesidir. Fon milli istihdama yol gösterecek ve koordinasyonunun sağlayarak yeni tedbirler alınmasını sağlamaktadır. Revize edilen fonun ikinci bölümü ile de yapısal işsizlik ve gizli işsizlik ile mücadele için uzun vadeli tedbirlerin finansmanına katkı sağlanmaktadır. Bu tedbirler genellikle üye devletlerin daimi politikalarının mevcut olduğu alanlarda gerçekleştirilmektedir.[54]

---

[53]Şahin Keskin, Avrupa Sosyal Fon'u , s.1-2, http://www.academia.edu/12388296/Avrupa_Sosyal_Fonu_European_Social_Fund, (14.07.2016).
[54] DPT Müsteşarlığı, *Dokuzuncu Kalkınma Planı, Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu (1),* Ankara 2008,s.76

1993 Haziran ayında yayınlanan topluluk belgesi ‘Green Peaper’ ile 1994-1999 yılları arasında Birliğin Yapısal Fonlarda gerçekleştirilmesi düşünülen yeni düzenlemelerin Mart 1999’a kadar tamamlanacağını belirtmiştir. 1997’de AGENDA 2000 ile Yapısal Fonlardan harcanmak üzere 210 milyar ECU’luk bir kaynak ayrılmıştır. Düzenleme ile Yapısal Fonların tabi olduğu 7 kriter 3’e indirilmiştir. Topluluk inisiyatiflerinin sayısı 15’ten 3’e düşürülmüştür. 1999’daki hukuki düzenleme 5 Haziran 2006’da Avrupa Parlamenterler Konseyi tarafından tekrar gözden geçirilmiştir. Buna göre Avrupa Sosyal Fonu’nun kapsamı şu şekilde genişletilmiştir; AB’nin istihdam ve sosyal içerme ile bağlarının güçlendirilerek; yakınsama, bölgesel rekabet edilebilirlik ve istihdama katkıda bulunmak ;yenilikçi faaliyetler ve ulusüstü işbirliğinin geliştirilmesi; iyi yönetişim ve ortaklığın desteklenmesi; Avrupa Sosyal fonunun yıllık nihai raporları ile cinsiyet , göçmenlerin istihdama katılımı, azınlıkların entegrasyonu ve sosyal içermesi, diğer dezavantajlı grupların entegrasyonu ve sosyal içermesi, ulus üstü faaliyetler ile yenilikçi faaliyetler konularını içermektedir.

Avrupa Sosyal Fonu, AB kaynaklarını üye ülkeler arasında dağıtmaktadır. Topluluk Bütçe’sinden Sosyal Fon için 2007-2013 Döneminde %10’luk dilime denk gelen 75 milyar Euro ayrılmıştır. Fonun %33.1’ini İnsan kaynakları, %28.6’sını İş İmkanlarına erişim, %17.9’unu uygulanabilirlik, %13.2’sini sosyal içerme, %2.7’sini kurumsal kapasite, %1.2’sini Ortaklık harcamaları oluşturmuştur2014’te yürürlüğe giren düzenlemeler ile Sosyal Fon’un işleyişinde önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Dezavantajlı grupların entegre olması için desteklerin arttırılması ve böylece sosyal dışlanmaya maruz kalan bireylerin yüzdesinin düşürülmesi hedeflenmiştir. En önemli değişiklik, 2014-2020 Dönemi için Fon bütçesinin 75 milyar Euro’dan 84 milyar Euro’ya çıkarılmasıdır.[55]

Avrupa Sosyal Fonu’nun 2014- 2020 hedefleri ise şöyledir; istihdamı teşvik ve işgücü hareketliliğini destekleyen, sosyal içermenin teşviki ve yoksullukla mücadele eğitim, beceri ve yaşam boyu öğrenme, yatırım, kurumsal kapasitenin ve

[55]European Social Funds, http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=62&langId=en, (21.12.2016).

verimli bir kamu idaresinin arttırılmasıdır. İşçi ve işveren arasındaki uyumun arttırılması, gençlerin okuldan iş yaşamına geçişini kolaylaştırmak ya da daha az yetenekli işçilerin iş imkanlarını geliştirmek. Yeni beceri formları ile kişilere mesleki eğitim vermek ve yaşam boyu öğrenme fırsatlarının verilmesi Avrupa Sosyal Fonunun öncelik alanlarındandır. İnsanların günlük yaşamlarına ve sosyal hayata daha iyi entegre olmaları bu istihdam çalışmalarının önemli bir göstergesidir .AB Sosyal Fon'u bir istihdam kurumu değildir iş reklamları yapmaz aksine Avrupa Birliğinde yerel, bölgesel ve ulusal on binlerce projeye finansman sağlar yerel engellilere uygun işler bularak tüm halk arasında mesleki eğitimi teşvik etmektedir.[56]

1.2.1.2. Avrupa Uyum Fonu

Avrupa Uyum Fonu Maastricht Anlaşması ile İrlanda, Yunanistan, Portekiz ve İspanya gibi GSMH'sı Topluluğun %90'ından az olan ülkeleri desteklemek üzere kurulmuştur. Yapısal Fonlar kapsamında bulunmamaktadır, bu fondan ayrı oluşturulmuştur. Fakat kuruluş amacı yapısal fonlarda olduğu gibi Birliğin geri kalmış bölgelerinin kalkındırılması ve gelişmiş bölgeler kategorisine getirilmesi şeklindedir. Yapısal Fon kategorisinde değilse de "yapısal operasyonlar" kalemi içinde bulunmaktadır.

Fonun uygulanması bağlamında dikkat çeken kısım ise ; Üye ülkelerde kamu açığı meydana gelmesi durumunda çözüm için uygun düzenlemelerin yapılmaması sonunda Konsey kararı ile uyum fonundan sağlanan yardım gözden geçirilerek duraksatılabilmektedir.

2004 yılındaki büyük genişlemeden önce ağırlıklı olarak İspanya Yunanistan, İrlanda ve Portekiz'in kullandığı Uyum Fonundan, 2007-2013 döneminde Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Kıbrıs, Estonya, Macaristan, Litvanya, Letonya, Yunanistan, İspanya, Polonya, Portekiz, Romanya, Slovakya, Slovenya olmak üzere toplam 15

[56]European Social Funds, What is The ESF, http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=en , (21.12.2016).

devletin yarar sağlaması hedeflenmiştir. Yeni dönemde sürdürülebilir kalkınma, enerji etkinliği ve yenilenebilir enerji projeleri de bu fon tarafından finanse edilmektedir.[57] Uyum Fonuna ayrılan kaynak; üye devletlerin nüfusu, yüzölçümü, sahip olduğu altyapı gibi kriterlere göre, GSYİH'larının %4'ünü geçmeyecek şekilde tahsis edilmektedir. Bir önceki dönemde 25.59 milyar Euro'luk bütçeye sahip olan fona, 2007-2013 döneminde 69.6 milyar Euro ayrılmıştır.[58]

2007-2013 döneminde Uyum Fonundan yardım alacak ülkeler Bulgaristan, Güney Kıbrıs, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Yunanistan, Macaristan, Letonya, Litvanya, Malta, Polonya, Portekiz, Romanya, Slovakya ve Slovenya'dır. İspanya ise bu bağlamda istisna ülkelerdir; GSYİH'si AB-27'nin %90'ından yüksek olmasına rağmen AB-15 ortalamasının altında olduğu için 2007-2013 döneminde geçiş yardımı alması kararlaştırılmıştır. [59] 2007-2013 periyodunda Uyum Fonu artık bağımsız bir fonksiyona sahip değil ve yakınsama hedefine dahil olmuştur. Yeni üç hedefte, önceki üç hedefin ve topluluk girişimleri olan .İnterreg III, Equal ve Urban II'nin görevini de üstlenmiştir. İnterreg III Avrupa bölgesel işbirliği amacına dahil edilirken, Urban II ve Equal programları ise yakınsama ve bölgesel rekabet ve istihdam hedeflerine kanalize edilmiştir. Leader ve Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu yerine de, Kırsal Kalkınma için Avrupa Tarımsal Fonu oluşturulurken, bu fonla birlikte Avrupa Balıkçılık Fonu da, yeni bir yasal temele oturtulmuştur ve artık uyum politikaları kapsamında değerlendirilmemektedir.[60] 2014-2020 Dönemi için Uyum Fonu'ndan Bulgaristan, Hırvatistan, Çek Cumhuriyeti, Kıbrıs, Letonya, Litvanya, Slovakya, Slovenya, Portekiz, Yunanistan, Malta, Romanya, Polonya pay alacaktır. Bu Fon için

---

[57] Selenge Banu Akşahin, Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası Yapısal Araçların Koordinasyonu ve Türkiye'nin Uyumu, (Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı Dış İlişkiler, ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi), Ankara, 2008, s.60

[58] Gös. yer.

[59] European Union Regional Policy Funds, http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/cf/index_en.htm (10.03.2016).

[60] 2007-2013 Period : Focus on Growth and Jobs, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/history/index4_en.htm, (03.04.2016).

Avrupa Birliği bütçesinden 2014-2020 dönemini kapsamında 64.3 Milyar Euro ayrılmıştır.[61]

Uyum Fonu yukarıdaki öncelik alanları dışında; Avrupa Ötesi ulaştırma ağları, Avrupa Birliği tarafından belirlenen Birliğin öncelikleri kapsamındaki projelerini içermektedir. Uyum Fonu kapsamında sağlanan fonlarda altyapı tesislerini bağlayacak projelerin geliştirilmesi konuları da bulunmaktadır. Çevre konusunda Enerji ve ulaştırma ile alakalı projeler desteklenecektir. Bu konular Enerji verimliliği yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımı, demiryolu taşımacılığını geliştirme toplu taşımanın güçlendirilmesi gibi konular açısından çevreye yararı olacak alanlar için geliştirilmiştir. [62]

1.2.1.3. Ortak Tarım Politikası

Ortak Tarım Politikası, Avrupa Birliği içerisinde tarım ürünlerinin üretilmesi, ürünlerin ticareti ve işlenmesi ile ilgili kuralların tamamını kapsamaktadır. Bu bağlamda Avrupa Birliği'nin en önemli politikalarından biridir. AB'nin 28 üye ülkesinde yaşayan nüfusun yaklaşık %60 ve bu bölgelerin AB topraklarının %90'ını oluşturması kırsal hayati öneme sahip bir politika mekanizması olarak ön plana çıkarmaktadır. Ortak Tarım Politikası, Kurucu Antlaşmada bulunmaktadır ve bu politika Avrupa Birliği'nde tarım faaliyetlerinin ve ekonomisinin gelişmesinde gerekli politika kapsamını oluşturmaktadır. Zira 50 yıl sonra AB'ni daha büyük güçlükler beklemektedir. Dünya nüfusu iki katına çıkarak 9 milyar insanın bir dünya nüfusunu beslemek için kırsal ekonomiyi canlı tutmak doğal kaynakların sürdürülebilirliği ve iklim değişikliği için gerekli görülmektedir.[63] Buradan bölgesel kalkınmanın ve ekonomik gelişimin insan doğasından ayrılamaması durumunun ifadelerini AB

[61] European Union Cohesion Funds, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/cohesion-fund (20.04.2017).
[62] Gös.yer.
[63] European Commission, The Common Agricultural Policy Explained, http://ec.europa.eu/agriculture/fin/index_en.htm, (10.10.2016).

raporlarında görmekteyiz. AB kalkınmaya önem verirken tarımsal üretim ve gelişme her daim öncelikli alanların başında gelmektedir.

Ortak Tarım Politikası alanında şu üç temel ilke belirlenmiştir. İlki 'Topluluk Tercihi İlkesi'dir. Bu ilke Birlik içinde üretilen ürünlere öncelik verilmesi amacı taşımaktadır. Bu bağlamda AB tarım ürünlerinin; ithalata karşı korunmasını, ihracatının ise sübvanse edilmesini gerektirmektedir. İkinci ilke ' Tek Pazar İlkesi'dir, üye ülkelerde tarım ürünlerinin serbest dolaşımını engelleyen tüm kısıtlamaların kaldırılarak bir Tek Pazar oluşturulması hedeflenmiştir. Ortak fiyat ve rekabet kuralları, üye ülkelerde istikrarlı bir döviz kuru ve dış pazarlara karşı sınırlarda ortak bir koruma gerektirmektedir. Üçüncü ilke 'Ortak Mali Sorumluluk İlkesi' dir. Bu ilke Üye ülkeleri ortak bir tarım politikası çevresinde toplayabilmek için finansman ihtiyacının bütün üye ülkeler tarafından ortak olarak karşılanmasının sağlanmasını gerektirmektedir. Bu ilke çift yönlü işlemekte ve bir yandan Ortak Tarım Politikası'na ilişkin harcamalar Topluluk üyeleri tarafından ortaklaşa üstlenilirken, diğer taraftan Ortak Tarım Politikası çerçevesinde alınan vergilerden sağlanan gelirler Topluluğun ortak geliri olarak kabul edilmektedir.[64]

Avrupa Birliği, Ortak Tarım Politikasının tek bir belge ile düzenlenmesi için 21 Haziran 2005 tarihli ve 1290/2005/AT sayılı Avrupa Konseyi Tüzüğü'nü kabul etmiştir. Söz konusu Tüzük Avrupa Tarımsal Yönverme ve Garanti Fonunu ortadan kaldırarak yerine iki yeni fon kurmuştur. Oluşturulan fon tüzükleri şu şekildedir; Avrupa Tarımsal Garanti Fonu ve Avrupa Kırsal Kalkınma Tarımsal Fonudur. Ortak Tarım Politikası bu iki fonla desteklenmektedir.[65]Avrupa Tarımsal Garanti Fonu ile Avrupa Komisyonu ve üye devletlerin işbirliğinde; çiftçilere yapılan doğrudan ödemelerin, tarımsal fiyatların düzenlenmesine ilişkin fiyat müdahalelerinin, tarım ürünlerinin üçüncü ülkelere ihracında yapılacak fiyat desteklemelerinin, tarım politikasına ilişkin bilgilendirme faaliyetlerinin ve şeker endüstrisinde gerçekleştirilecek yapısal düzenlemelerin finansmana kavuşturulması amaçlanmıştır.

---

[64] European Commission, "Financing the Common Agricultural Policy, http://ec.europa.eu/agriculture/fin/index_en.htm, (10.10.2016).
[65] Gös. yer.

Avrupa Kırsal Kalkınma Tarımsal Fonu ile Avrupa Komisyonu ve üye devletlerin işbirliğinde; kırsal ve doğal alanların, çevre ve doğal kaynakların korunması, tarım sektörünün rekabet edebilirliğinin artırılması ve kırsal bölgelerde faaliyet gösterenlerin yüksek standartlara kavuşması hedeflenmektedir. [66]

1.2.1.4. Balıkçılığı Yönlendirme Mali Aracı

Avrupa Birliği için önemli olan balıkçılık sektörünün geliştirilmesi, rekabetin arttırılması, Birlik içinde ve uluslararası alanda tanınmasını sağlamak için çalışmalar yapmak, politikalar geliştirmek ve uygulamalar yapmak üzere 1994 yılında kurulmuştur.

Balıkçılığı Yönlendirme Fonu ile amaçlanan balıkçılık kapasitesinin arttırılması, balıkçılık kaynaklarının sürdürülebilir rasyonel kullanımı, ürünlerin pazara girişlerinin geliştirilmeleri, ekonomik girişimlerin geliştirilmesi ve rekabet düzeylerinin güçlendirilmesidir. Bu fon kapsamındaki projeler Birlik genelinde uygulanmakta ve genel anlamda Hedef 1 kapsamına girmektedir. Ancak zaman zaman Hedef 1 dışında kalmasına rağmen balıkçılık sektörünün gelişmesine veya balıkçılığa bağlı sahil bölgelerinin kalkındırılmasına yönelik girişimlere de mali destek vermektedir.[67] Fon ile balıkçılık sektöründe rekabeti artırıcı aracıların geliştirilmesi, altyapıların finansmanı, arz ve talep arasından sürdürülebilir bir dengenin kurulması, bu alanda ürün işleme ve pazarlama faaliyetlerinin iyileştirilmesi ve başarılı ticari şirketlerin oluşturulması ile sektörde daha üst noktada verimliliğin sağlanması planlamaktadır.[68]

---

[66] Murat Selim Karaman, *AB Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) Kapsamında Gerçekleştirilen Hizmet Sözleşmelerinin Yönetimi*, (Ulaştırma ve Denizcilik Bakanlığı Basılmamış AB Uzmanlık Tezi), Ekim 2014, s. 20

[67] Hayri Toprak,*a.g.e*, s.45

[68] Hakan Karabacak, "Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye ile Mali İşbirliği", *Maliye Dergisi*, Sayı 146, Mayıs-Ağustos 2004, s.75

1.2.1.5. Avrupa Yatırım Bankası Kredileri

Avrupa Yatırım Bankası (AYB) 1958 yılında Roma Anlaşması'na dayanılarak kurulmuştur. Kar amacı gütmeyen bir yapıya sahip olan AYB, ekonomik ve sosyal kaynaşmayı güçlendirmek amacıyla düşük faizli krediler tahsis etmektedir. Banka kaynaklarının üçte ikisi, Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu'ndan yararlanma hakkına sahip olan, kalkınmada geri kalmış veya dönüşüm sorunlarıyla karşı karşıya bulunan bölgelere yöneliktir. Dolayısıyla Banka küçük işletmeler için destek sağlanmasına, ulaştırma, iletişim ve enerji iletimi alanlarında Trans-Avrupa şebekeleri kurulmasına, işletmelerin rekabet gücünün geliştirilmesine, çevrenin korunmasına ve doğal kaynakların daha rasyonel kullanımının teşvik edilmesine katkıda bulunur. Kurallara göre AYB kredileri proje maliyetinin ancak %50'ye kadar olan kısmını karşılayabilirler. Temel işlevi Birliğin az gelişmiş bölgelerinin gelişmesine ve kırsal kalkınmayı sağlayacak projelere destek vererek üye ülkelerin dengeli kalkınmasına, bütünleşmelerine, sosyal ve ekonomik uyumlarının gerçekleştirilmesine yardımcı olmaktır. Banka ayrıca, Avrupa Birliğine üye olmayan üçüncü devletlerdeki uygun projelerin kredi yoluyla desteklenmesi aracılığı ile Birliğin üye olmayan devletlere yönelik işbirliği politikalarının hayata geçirilmesine yardımcı olmaktadır.

Fon için 25 milyon Euro'nun altındaki projelerde ülkeler Avrupa Yatırım Bankası aracı kurumlarına başvururken, bu miktarın üzerindeki projeler için doğrudan kredi kullanımında AYB'nin Lüksemburg'taki genel merkezine veya ülkedeki AYB ofisine başvurulmaktadır. Her proje Avrupa Yatırım Bankası standartları ve AB yasal düzenlemeleri ekseninde mali ve teknik yönleri ile çevre etkileri açısından değerlendirmeye tabi tutulur.[69] Türkiye için başvuru noktaları genel merkezdeki 'Güney Doğu Avrupa Bölümü' veya İstanbul ve Ankara'da bulunan AYB Türkiye Ofisleridir.

[69] Avrupa Yatırım Bankası Türkiye'de Nasıl Çalışıyor?, *Moment Dergisi*, Ekim 2009, Sayı 17 http://www.moment-expo.com/avrupa-yatirim-bankasi-turkiyede-nasil-calisiyor, (17.03.2016).

Avrupa Yatırım Fonları (AYF) kapsamında ülkemizde ise şu faaliyetler yapılmaktadır: 2007 yılından itibaren, bağımsız olarak yönetilen iki fona yatırım yaparak Türkiye'deki girişim sermayesi sektörünün gelişimine önemli katkılarda bulunulmuştur. Bu fonlar Actera Partners ve Türk Özel Sermaye Fonu'dur: Actera Partners ile 2007 yılında AYF, Türkiye'de çeşitli sektörlerde büyüme sermayesi ve şirket alımlarına odaklanan Actera Partners ile 44 milyon Euro'luk bir anlaşma imzalanmış ve yeni oluşan kaliteli bir takımı destekleyen fonun önemli bir parçası konumuna gelmiştir. Türk Özel Sermaye Fonu II ile ise AYF yine 2007 yılında, Türkiye'de yüksek büyüme kaydeden sektörlerdeki sanayi liderlerinin büyüme ve yenileme sermayesine odaklanan 10 milyon Euro'luk bir anlaşma imzalanmıştır. Türk Girişim Ortakları (Turkven) tarafından yönetilen fon Türkiye'deki en eski ve en başarılı özel sermaye şirketlerinden biri olma özelliğini taşımaktadır.[70]

1.3. Avrupa Birliği'nde Kalkınmaya Yönelik Geçmiş Program Dönemleri

Avrupa Birliği'nde Bölgesel Politika'ya yönelik en önemli değişiklik 1988 yılındaki reform süreci ile oluşmuştur. Avrupa Birliği'nde Bölgesel Politika'nın önemli araçlarından biri olarak değerlendirilen söz konusu fonlar 1988, 1993,1999,2006 dönemlerinde yeniden düzenlenerek ek finansal kaynaklara kavuşturulmuştur.[71]Yapılan değişikliklerin incelenmesi aşamasında belirli dönemlere ayrılan ve önemli düzenlemeleri içeren program dönemleri için belirli hedefler oluşturulmuş ve hedeflere ulaşım için ilkeler belirlenmiş, ilkeler kapsamında da 'topluluk girişimleri' adı verilen Topluluğun fonlarının hangi alanlara yönleneceğinin belirlenmesi ile yatırımların teknik kısmı tamamlanmıştır.

---

[70] Tuğçe Ersan, "Avrupa Yatırım Bankası ve Türkiye", http://www.tobb.org.tr/AvrupaBirligiDairesi/Dokumanlar/Raporlar/AYBveTurkiye.pdf, s.61, (14.10.2016).

[71] Damla Cihangir, *a.g.m*, s.8

1.3.1. 1989-1993 Program Dönemleri

Avrupa Birliği 1989-1993 Programlama dönemini "Projelerden Programlara" olarak adlandırmıştır. İlk olarak bu program dönemleri için beş hedef belirlemiştir. Birinci hedefi, en az gelişmiş bölgelerin kalkınması olarak belirlenmiştir. Tek Avrupa Pazarı'nın yaratacağı rekabet ortamında bu bölgelerin sürdürülebilir bir ekonomik büyümeyi gerçekleştirebilmesine yardımcı olmak amaçlanmıştır. Bu hedefin gerçekleşmesi için, 5 yıllık periyoda yayılmak üzere Yapısal Fonlar bütçesinin yaklaşık 2/3'üne karşılık gelen 38,3 milyar Euro ayrılmıştır. İkinci hedef ile sanayisi düşüşe geçmiş bölgelerin, sınır bölgelerinin ya da bölgelerin belirli kısımlarının desteklenmesini içermektedir. Üçüncü hedef, yirmi beş yaş üzeri bir yıl ya da daha uzun süredir işsiz olan işsizleri iş hayatına kazandırmak olarak belirlenmişti. Dördüncü hedef, işsiz gençlerin iş edinmelerine destek sağlamaktır. Beşinci hedef ise kırsal kalkınma, tarım ve balıkçılığa yönelik olarak iki ayrı hedeften oluşmaktadır. Beşinci politika alanın ilki ile; tarımdaki yapısal düzenlemelere odaklanmaktadır. İkincisi ile; yüksek oranda tarımsal istihdama sahip, ancak tarım gelirleri düşük seviyede olan, kişi başına düşen GSYİH açısından düşük sosyo-ekonomik gelişme gösteren ve birinci hedefe dahil olmamış bölgeleri kapsamaktadır.[72]

Bu dönemde belirlenen bu beş hedefin gerçekleştirilmesi için uygulamaya temel teşkil edecek beş tane de ilke benimsenmiştir. Belirlenen ilkelerin başında Ekleme (Additionality) ilkesi gelmektedir. Programın amacına ulaşabilmesi için ulusal kaynaklarla gerçekleştirilmesi gereken faaliyetlerde Yapısal Fonlar'ın kullanılmaması gerekmektedir. Amaç bölgelerin kalkınması için yapılacak olan ulusal harcamaları azaltmak değil, bu harcamalara ek olarak sağlanacak kaynaklarla daha fazla etki yaratabilmektir. Üye devletler fonlar aracılığıyla sübvanse edilmeyecek, desteklenecektir. İkinci ilke olan Ortaklık (Partnership) ilkesi ise Yapısal Fonlar'la ilgili uygulamaların formülasyonu, uygulanması, izlenme ve değerlendirilmesi

[72]Bknz: 1989-1993 Program Dönemi İçin : Cohesion Policy 1989-93: From Projects to Programmes http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/videos/cohesion-policy-1989-93-from-projects-to-programmes, s.10-11-12-13, (02.04.2016).

sürecinde Komisyon'un, ulusal, bölgesel ve yerel yönetimlerin birlikteliği anlamına gelmektedir. 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 istenmiştir. Programlama ilkesi ise Yapısal Fonlar'ın kullanımındaki anlayış değişikliğinin bir yansıması olmuştur. Tek tek uygun projelerin finanse edilmesindense artık fonlar 'Topluluk Destek Çerçeveleri' doğrultusunda hazırlanan ve 3–5 yılı kapsayan programlara aktarılacaktır. 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 açıklamaktadır. Bir diğer ilke ise Yoğunlaşma (concentration) ilkesiydi. Bu ilkeyle yapılacak finansal yardım en az gelişmiş bölgelerin öncelikli sorunlarına odaklanmaktadır. Koordinasyon da programın temel ilkelerindendir. 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 en önemli kısmını oluşturmaktadır. Üye ülkenin programa maddi katkısı anlamına gelen eş finansman uygulaması da fonlar ve finansal mekanizmaların koordinasyonu ve verimliliği için oluşturulmaktadır. Oluşturulan ilkeler ile yararlanıcı ülkelere Komisyon tarafından bir yol haritası çizilmesi amaçlanmıştır.

1989-1993 dönemlerinde belirlenen hedeflerin gerçekleştirilmesi için 'Topluluk Destek Çerçeveleri' dışında yapısal fonların 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 ülkeleri kapsamaktadır. 1988 reformu sonrası Topluluk, 14 girişimi başlatmıştır ve bu girişimlerin öncelik alanlarını belirlemiştir.

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 ve KONVER:Askeri hizmetler sektörüne bağımlı bölgelerde bu sektörün çeşitlendirilmesi şeklinde belirlenmiştir.

Öncelik alanlarından da anlaşılacağı üzere girişimler Topluluğun bölgeleri arasında önem arz eden problem alanlarının belirlenerek bu doğrultuda projeler geliştirilmesi için gerekli zeminin oluşturulmasını sağlamaktadır.

1.3.2. 1993 Yapısal Fonlar Reformu ve 1994-1999 Program Dönemi

Avrupa Birliği 1994–1999 Program Dönemi'ni 'Konsolidasyon ve Çabaların Katlanması' olarak tanımlamıştır. Yapısal Fonlar'ın %90'ı 'Topluluk Destek Çerçeveleri' için ayrılmıştır. Maastricht Anlaşmasından dört gün sonra 'Delors II' paketi olarak adlandırılan AB Paketi ile Komisyon altı hedef belirlemiş ve bütçe önerisini arttırarak Yapısal Fonlar'ın %90'ı Topluluk Destek Çerçeveleri için ayrılmıştır. Belirlenen hedeflerden ilki ile, önceki dönemle aynı şekilde, en az gelişmiş bölgelerin kalkınması planlanmıştır. Ancak GSYİH'sı Topluluk ortalamasının %75'inden daha yüksek olan kimi bölgeler de Hedef 1 kapsamına alınmıştır.[73]

Topluluk nüfusunun %26,6'sı bu hedefin kapsamına girmiştir. Hedef 1'in gerçekleşmesi için, Yapısal Fonlar bütçesinin %67,6'sına karşılık gelen 93,972 milyon Ecu ayrılmıştır. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu'nun Garanti kısmı, Avrupa Sosyal Fonu ve Balıkçılığa Yönverme Mali Aracı Hedef 1'in fon kaynaklarını oluşturmuştur. Bu dönemde Avrupa Bölgesel

[73]Consolidation and Dubling To Effort 1994-1999, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/history/index3_en.htm, (02.05.2016)

Kalkınma Fonu'nun kapsamı, birinci hedef kapsamındaki bölgeler için eğitim ve sağlık yatırımlarını destekleme şeklinde olmuştur. İkinci hedef ile sanayisi düşüşe geçmiş bölgelerin desteklenmesi planlanmıştır. Topluluk nüfusunun %15'i bu hedefin kapsamındadır. Hedef 2 için fon sağlayacak kaynaklar Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve Avrupa Sosyal Fonu'dur. Üçüncü hedef, uzun süredir işsiz olan işsizleri iş hayatına kazandırma amacına ek olarak işgücü piyasasındaki değişiklikler nedeniyle işsiz kalan gençlere yeni iş imkanları sağlama amacı güderek genişletilmiştir. Bu hedef kapsamında Avrupa Sosyal Fonu fon sağlamıştır. Programda dördüncü hedef ile işçilerin endüstriyel değişim ve üretim sistemlerinde yaşanan değişimlere adaptasyonunun sağlanması seklinde revize edilmiştir. Yine bu hedef için de Avrupa Sosyal Fonu fon kaynağı olmuştur. Beşinci hedef ise kırsal kalkınma, tarım ve balıkçılığa yönelik olarak iki ayrı kola hizmet etmiştir. Beşinci hedefin ilk öncelik alanı ile Ortak Tarım Politikası ve Ortak Balıkçılık Politikası çerçevesinde tarımdaki yapısal düzenlemelere odaklanmıştır. Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu'nun Garanti kısmı ve Balıkçılığa Yönverme Mali Aracı bu hedefin fon kaynaklarındandır. Beşinci hedefin ikinci öncelik alanı ile ise 'kırsal alanların kalkınması' ilkesi genişletilmiş ve 'kırsal alanların kalkınması ve yapısal değişimin sağlanması' ilke olarak değiştirilmiştir. Avusturya, İsveç ve Finlandiya'nın 1 Ocak 1995 tarihinde Avrupa Birliği'ne katılacakları 1993 yılındaki Kopenhag Zirvesi'nde kesinleştikten sonra bu program dönemi için özellikle İsveç ve Finlandiya'ya yönelik olarak altıncı bir hedef daha belirlenmiştir. Buna göre, altıncı hedef ile çok düşük nüfus yoğunluğuna sahip bölgelerde kalkınmanın teşvik edilmesi olarak programa dahil edilmiştir. Önceki dönemde belirlenen hedefler doğrultusunda hazırlanan Topluluk Destek Çerçeveleri ve Operasyonel Programlar yerine 1993 reformu süreci hızlandırmak için Tek Programlama Belgesi uygulamasını getirmiştir. Yapısal Fonlar'dan alınabilecek maksimum ve minimum hibe oranları bu dönemde de 1988 yönetmelikleri ile belirlendiği şekliyle kalmıştır. Hedef 1 bölgeleri için proje maliyetinin %75'inden fazlası verilmezken ikinci hedef, dördüncü hedef ve beşinci hedefin ikinci kısmı için bu oran %50'yle sınırlandırılmıştır.

Uygulamaya temel teşkil edecek ilkeler açısından da önceki dönemde benimsenen ilkeler temelde bu dönem için de geçerliliğini sürdürmektedir. Ancak ulusal kaynaklarla gerçekleştirilmesi gereken faaliyetlerde Yapısal Fonlar'ın kullanılmaması anlamına gelen Ekleme (Additionality) ilkesi, Uyum Fonu ile bir anlamda sekteye uğratılmıştır. Çünkü Avrupa Parasal Birliği'ni sağlamak için az gelişmiş üyelerin bir anlamda sübvanse edilmesi zorunlu görülmüştür. İkinci ilke olan Ortaklık (Partnership) ilkesi de yine kurumsal yasal ve finansal tüm tarafların işbirliğini kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Programlama ilkesi için ise 1988 reformunda Topluluk Destek Çerçeveleri doğrultusunda hazırlanan ve 3–5 yılı kapsayan programlar öngörülürken bu dönem için 6 yıllık bir period oluşturulmuştur. Ancak Hedef 2 ve Hedef 4 için 2 ya da 4 yıl öngörülmüştür. 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) ilkesidir. Yardımların bir program çerçevesinde belirlenen altı hedefe odaklanması sağlanarak en etkin sonuca ulaşılması amaçlanmıştır.

Bu program döneminde belirlenen hedeflere ulaşmak için başlatılan Topluluk Girişimleri ve içerikleri şunlardır: INTERREG II: Sınır ötesi işbirliği, enerji ağları ve bölge planlama alanında İşbirliği, LEADER II: Kırsal kalkınma, REGIS II: En uzaktaki bölgelerin entegrasyonu İstihdam alanı, NOW programı ile iş gücü piyasasında kadınlara eşit fırsat sağlanması hedeflenirken HORIZON ile Engellilere eşit fırsat tanınması, YOUTHSTAR: 20 yaş altı eğitimsiz ve niteliksiz gençlerin işgücü piyasasıyla entegrasyonu, INTEGRA ile sosyal dışlanma tehdidi altındaki kişilerin entegrasyonu ve ırkçılıkla mücadele alanlarına öncelik verilmesi ve fonların bu kapsamda kullanımı belirlenmiştir. 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 hedeflenmiştir.[74]

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 yararlanılmaktadır.

Konsey 1995 yılındaki Madrid Toplantısı'nda Komisyon'dan yeni bir genişlemenin özellikle tarımsal ve bölgesel politikaları nasıl etkileyeceği konusunda bir analiz yapılmasını istedi bunun üzerine hazırlanan "Gündem 2000 Belgesi" AB Devlet ve Hükümet Başkanları tarafından 24-25 Mart 1999 tarihinde kabul edilmiştir ve 2000–2006 yılları için yapısal önlemler çerçevesinde 260 milyar Euro'luk bir bütçe tahsis edilmesini onaylamıştır. Birlik Fonlarının 1/3'ü bu belge ile kullanıma alınmıştır. Bu miktarın 195 milyar Euro'su Yapısal Fonlar'a, 18 milyar Euro'su ise Uyum Fonu'na ayrılmıştır. Gündem 2000'de Birliğin olası genişlemesi ile kişi başına düşen ortalama geliri 15 üyeli AB'nin üçte biri civarında olan 105 milyon kişinin Birlik nüfusuna dahil olacağı küresel ekonominin yarattığı olumsuzluklara karşı yeni üye olacak ülkelerdeki dezavantajlı bölgeleri desteklemek gerektiği belirtilmiştir. Bu bağlamda Genişleme öncesi ve sonrasına ait bir eylem planının yanı sıra 2000- 2006 Dönemi için mali çerçeve oluşturulmuştur.

Gündem 2000 Belgesi mevcut sorunların çözümü olarak için daha özel hedefler ile daha fazla tematik ve coğrafi odaklanmalar amaçlamıştır. Bununla beraber Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu'nun etkinliğini arttırmayı önermektedir. Bu anlayış çerçevesinde uygulanan politikalar sonucu 2004'te Çek Cumhuriyeti, Letonya, Litvanya, Estonya, Polonya, Slovakya, Slovenya, Macaristan, Malta ve Güney Kıbrıs'ın AB'ye üye olmasının ardından Romanya ve Bulgaristan'ın da 2007

[74] Can, Ergüder, *a.g.e.*, s. 30

Ocak'ında Birliğe katılması ile Gündem 2000 reform süreci sona ermiştir.[75] Bu raporun yoğunlaştığı dört temel konudan biri Yapısal Fonlarda değişikliktir. Diğer üç konuyu ise Genişleme Politikası, AB'nin Ortak Tarım Politikasının Reformu ve AB'nin finansmanı oluşturmaktadır. Gündem 2000 Belgesi ile Komisyon, yönetimlerinin basit kurallara dayandırılması suretiyle fonların tahsislerinde şeffaflık ve esneklik sağlanmasını istemiştir. Aynı belge ile Yapısal Fonlar için öngörülen önemli başka bir reform; fonların tahsis edildikleri projelerin uygulanma aşamalarında yerel yönetimlerin de devreye girmesidir. Anlaşılacağı üzere Birlik bu reform sonrası yararlanıcı ülkelere sorumluluklar yüklemiş böylece yeni üye olacak ülkelerin bölgeleri arasındaki farlılıkları gidermeleri için oluşturulacak öncelik alanlarını belirlemeleri konusunda insiyatif sağlanarak daha özerk yapılar haline getirilmiş ve bir nevi yetki ikamesi ilkesinin işlemesi sağlanmıştır.

1.3.3. 1999 Yapısal Fonlar Reformu ve 2000-2006 Program Dönemi

AB 2000-2006 Dönemini 'Genişleme'nin Başarıya Dönüştürülmesi Dönemi' olarak adlandırmıştır. Avrupa Komisyonu,1997–1999 yılları arasında Yapısal Fonlar'ın işleyişini tekrar gözden geçirmiştir. Mevcut programlama dönemi 1999 yılının sonunda bitmektedir ve aynı tarihte finansal perspektif de sona erdiğinden, AB bütçesindeki harcama kalemleri ve finansman kaynakları tekrar gözden geçirilmiştir. Komisyon, 16 Temmuz 1997 tarihinde yayınladığı *Gündem 2000* başlıklı belgeyle Yapısal Fonlar ve bölgesel politikanın gözden geçirilmesi için bir başlangıç oluşturmuştur. Bu belgeye bağlı olarak yeni bir yönetmelikler seti oluşturulmuş ve kabul edilmiştir. Bu yönetmelikler 2000–2006 döneminde Yapısal Fonlar'ın işleyiş çerçevesini oluşturmaktadır. [76]

Ekonomik ve sosyal uyumu artırmak için Yapısal Fonlar olarak adlandırılan Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu'nun

[75] Ergüder Can, *a.g.e.*(2011), s. 33

[76]Bknz: bu kısımda veriler konusunda: EU Cohesion Policy 1988-2008 Investing in Europe's Future,http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26_en.pd,s.18-19-20-21, (09.08.2016).

‘garanti kısmı’ ve Avrupa Sosyal Fonu'nda reforma gidilmiş ve bu fonlara mali destek sağlanmıştır. Tek Avrupa Senedi'nin 130/A maddesi Topluluk içinde ekonomik sosyal entegrasyon güçlendirilirken bölgeler arası gelişmişlik farklarının en aza indirilmesini temel amaç olarak belirlemiştir. Anlaşmanın 130/D maddesiyle de Yapısal Fonlar'ın yeniden düzenlenmesi, çerçevesinin genişletilmesi ve etkinliğinin arttırılması bağlamında, Avrupa Yatırım Bankası'nın faaliyetleri arasında etkin bir koordinasyona gidilmesi amaçlanmıştır.[77]

AB Bölgesel Politikası’nın gelişim sureci izlenirken, 2000 yılının Mart ayında Lizbon’da bir araya gelen AB devlet ve hükümet başkanlarının hazırladıkları Lizbon Stratejisi de önem arz etmektedir. Lizbon Stratejisi ile AB kendi önüne 2010 yılına kadar dünyanın rekabet gücü en yüksek bilgi toplumu ve en başarılı ekonomisi olma hedefini saptamıştır. Strateji; bu hedefin gerçekleşmesi için, istihdam politikalarının iyileştirilmesi yoluyla daha çok sayıda ve daha iyi işler yaratılması, toplumsal uzlaşmanın sağlanması, sürdürülebilir ekonomik büyümenin hedeflenmesi, ekonomik ve sosyal reformların gerçekleştirilmesi gerekliliği üzerinde durulmuştur.[78] 2001 yılının Haziran ayında gerçeklesen Gothenburg Zirvesi ile Lizbon Stratejisi genişletilmiş, ekonomik gelişmenin ‘sürdürülebilir kalkınma’ çerçevesinde olması ve bu süreçte çevrenin korunması gerektiği üzerinde durulmuştur.[79] Görüleceği üzere Birlik belirlediği hedeflerinde reformların kalıcılığını benimsemiştir. ‘sürdürülebilir kalkınma’nın prensip olarak AB Bölgesel Politikası’nın gelişim sureci izlenirken, 2000 yılının Mart ayında Lizbon’da bir araya gelen AB devlet ve hükümet başkanlarının hazırladıkları Lizbon Stratejisi de önem arz etmektedir. Lizbon Stratejisi ile AB kendi önüne 2010 yılına kadar dünyanın rekabet gücü en yüksek bilgi toplumu ve en başarılı ekonomisi olma hedefini saptamıştır. Strateji; bu hedefin gerçekleşmesi için, istihdam politikalarının iyileştirilmesi yoluyla daha çok sayıda ve daha iyi işler yaratılması, toplumsal uzlaşmanın sağlanması, sürdürülebilir ekonomik büyümenin hedeflenmesi, ekonomik ve sosyal reformların gerçekleştirilmesi gerekliliği üzerinde

[77] Can Ergüder, Dilek Akdenizli Kocagül, *Avrupa Birliği’nde Bölgesel Politikanın Gelişimi ve Yapısal Fonlar,* TEPAV Yayınları, Ankara, Temmuz 2008, s. 18-19

[78] Lisbon Strategy; http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_en.html, (01.02.2016).

[79] Gothenburg European Council Presidency Conclusions, 15–16 June 2001, http://eu.int/comm/gothenburg_council/index_en.htm , (01.02.2016).

durulmuştur.[80] 2001 yılının Haziran ayında gerçekleşen Gothenburg Zirvesi ile Lizbon Stratejisi genişletilmiş, ekonomik gelişmenin 'sürdürülebilir kalkınma' çerçevesinde olması ve bu süreçte çevrenin korunması gerektiği üzerinde durulmuştur.[81] Görüleceği üzere Birlik belirlediği hedeflerinde reformların kalıcılığını benimsemiştir.

Avrupa nüfusunun yaklaşık %22'sine ev sahipliği yapan yaklaşık 50 bölge 2000–2006 döneminde ilk hedef kapsamında değerlendirilmiştir. Bu amaçla Yapısal Fonlara ayrılmış 135 milyar Euro'dan daha fazla bir miktarın 2/3'si GSYİH'sı topluluk ortalamasının %75 altında olan geri kalmış bölgelere yardım için tahsis edilmiştir. Bu hedef ile daha az refaha sahip bölgelerin desteklenmesi amaçlanmıştır. İlk hedef bölgelerindeki eğitim ve istihdam önlemleri Avrupa Sosyal Fonu'ndan destek sağlanan programlara da dahil edilmiştir. Yapısal Fonlar bütçesinin yaklaşık %70'inin ayrıldığı bu hedef için Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu'nun Garanti kısmı, Avrupa Sosyal Fonu ve Balıkçılığa Yönverme Mali Aracı destek sağlayacaktır. İkinci hedef ile sanayi, kırsal alanlar, şehirleşme ya da balıkçılığa bağımlılık bakımından yapısal sorunlar yaşayan bölgeler için gerekli yardımlar oluşturulmuştur. İkinci hedef kapsamındaki bölgeler Topluluk nüfusunun %18'ini barındırmaktadır. Bunun %10'u sanayi bölgeleri, %5'i kırsal bölgeler, %2'si şehirler ve %1'i de balıkçılık ile geçinen bölgelerde yaşamaktadır. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu'nun Garanti kısmı ve Avrupa Sosyal Fonu Hedef 2'in fon kaynakları kapsamındadır. Hedef 3 ile Eğitim, Mesleki Eğitim ve İstihdam Politikalarının Geliştirilmesi ve Modernizasyonu için Hedef 1 Kapsamında Olmayan Bölgelere Destek Sağlanması planlanmıştır. Bu dönemde ekonomik ve sosyal uyumu sağlamak üzere ayrılan 213 milyar Euro'yla, 10 yeni üyenin desteklenmesi için ayrılan 21,74 milyar Euro Birlik bütçesinin %35'ini oluşturmaktadır. Belirlenen üç hedefe ek olarak balıkçılık sektörünün yapısal dönüşümü için de ayrı bir alan oluşturulmuştur. Uygulama için ana temanın oluşumu açısından da önceki dönemde benimsenen ilkeler temelde bu dönem için de geçerliliğini sürdürmektedir. Daha önce Ekleme (Additionality) ilkesi altında tespit

[80] Lisbon Strategy; http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_en.html, (01.02.2016)
[81] Gothenburg European Council Presidency Conclusions, 15–16 June 2001;http://eu.int/comm/gothenburg_council/index_en.htm , (01.02.2016).

edilen genel oranlar bu dönemde de değişmemiştir. Ancak gelir getiren altyapı yatırımları için uygun üye ülkelerde Uyum Fonu'ndan proje maliyetinin en çok %50'si, Yapısal Fonlar'dan diğer birinci hedef bölgelerinde en çok %40'ı, ikinci hedef bölgelerinde ise en çok %25'i alınabilecektir. Şirket yatırımları için Topluluk eş finansman oranı da birinci hedef bölgeleri için %35, Hedef 2 bölgeleri için %15 olarak belirlenmiştir.[82] 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 öngörmektedir. Ortaklık ilkesini daha somut yapmak için üye ülkelerin program uygulama, idare ve etkililiğini gözetmek üzere yetkili bir merci oluşturmaları istenmektedir.

Diğer bir ilke olan Yoğunlaşma (concentration) ilkesine bağlı olarak da verilecek desteğin maksimum verimi sağlaması için hedef sayısı yediden üçe düşürülmüştür. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve Balıkçılığı Yönlendirme Mali Aracı'nın desteklediği alanlar kapsamı büyük oranda aynı kalmıştır. Ancak, Avrupa Sosyal Fonu ve Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu'nun Yönlendirme kısmınca desteklenen faaliyetler tanımı değişikliğe uğramıştır. Bir başka ilke olan Programlama ile 1994–1999 dönemi için Yapısal Fonlar'dan yararlanmak üzere hazırlanan programların 6 yıllık bir periyodu kapsaması planlanmıştır. Bunun tek istisnası olan ikinci hedef için ise 3 yıllık iki periyot kabul edilmiştir. 1999 reformuyla program dönemi 7 yıla çıkarılmakla birlikte ara dönem değerlendirmesinden sonra programda gerekli düzenlemelerin yeniden yapılabileceği öngörülmüştür.

Reform 2000–2006 dönemi için programlama prosedürüne dair de daha somut düzenlemeler ortaya konulmuştur. Program terimi genel olarak Tek Programlama Belgesi (Single Programming Documents) ve Operasyonel Programlar (Operational Programmes) ile ilişkilendirilmektedir. Bu belgeler ulusal ya da bölgesel yönetimler tarafından hazırlanıp Komisyon'un onayına sunulmaktadır. Bununla birlikte bir Operasyonel Program sadece 'Topluluk Destek Çerçevesi' (Community Support

[82]2000-2006 Making Enlargement a Success,
http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/history/index4_en.htm , (08.04.2016).

Framework) belgesine bağlı olarak hazırlanabilmektedir. Önceki dönemin aksine artık Operasyonel Programlar ve Tek Programlama Belgeleri fon sağlanacak önlemlerin detaylarını içermemektedir. Bu belgelerin 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 hazırlanması ön görülmektedir. Bütün bu uygulamalar sayesinde Komisyon daha net bir sorumluluk dağılımı sağlamış ve yerindenlik ilkesinin daha güçlü bir şekilde uygulanmasını gerçekleştirmiştir. Bu arada izleme komitelerinin görev alanı da genişletilmiştir. Programların ekleri de artık izleme komitelerinin uygun görmesi sonrası Komisyon onayına gönderilecektir. Bütün ayarlama ve ekler için izleme komitesinin onayından geçme zorunluluğu getirilmiştir.

2000-2006 Döneminde 'Topluluk Girişimleri' kapsamında İnterreg III, Urban II, Equal ve Leader başlıkları altında sağlanan fonlar bulunmaktadır. Yapısal Fonların yaklaşık %5.5'i bu başlıklar altında kullanılmaktadır. İnterreg III bölgesel işbirliğini geliştirmeyi amaçlarken, Urban II sorunlu kentsel alanların geliştirilmesini, Equal, işgücü piyasasındaki eşitsizliklerin giderilmesini ve Leader'da kırsal kalkınmaya yönelik işbirliklerinin geliştirilmesini amaçlamaktadır. Leader'in finansman kaynağı Avrupa Toplumsal Yön Verme ve Garanti Fonu'nun Yönlendirme Bölümü olarak belirlenmiştir. Aynı zamanda Interreg III ile dış sınırları ve bazı deniz sınırlarını belirleyen sınır ötesi komşular arasında entegre edilmiş bir bölgesel kalkınmayı teşvik etmek amaçlanmıştır.[83]

1.4. 2007-2013 Yılları İtibari İle Yapısal Fonlarda Değişim

Avrupa Birliği bu dönemi 'Büyüme ve İş Odaklanması' olarak adlandırmıştır. Bilgi Toplumuna geçen Birlik'in 2007-2013 Bölgesel Politikası'nın oluşturulmasında temel aldığı ilkeler Mart 2000 tarihinde Lizbon Zirvesi'nde şekillendirilen Lizbon

[83] Dokuzuncu Kalkınma Planı, Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın Tarihi: 1 Temmuz 2006, http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/1/plan9.pdf, (30.10.2016)

Stratejisi'ne dayanmaktadır. Lizbon stratejisi bilgiye dayalı, rekabet edebilir, gelişmiş işgücü ve sürdürülebilir kalkınmayı temel alan ekonomileri hedeflemektedir. Stratejinin odak noktası, AB içindeki bölgeleri bilgi ekonomisi kapsamında şekillendirmek, oluşturulan mekanizma ile de bölgelerin kalkınmasına yönelik projelere öncelik vererek kalkınma ajansları ile fon aktaracak yapısal araçların oluşturulmasıdır.

AB Komisyonu 10 Şubat 2004 tarihinde yeni dönem mali perspektifiyle ilgili bütçe teklifini açıklamıştır. Buna göre 2007–2013 döneminde yapısal araçlar kapsamında 336 milyar Euro'ya yakın bir bütçe ayrılması planlanmıştır. 18 Şubat 2004 tarihinde, Komisyon 2007–2013 donemi için öngörülen bu bütçeyi ve güçlü bir Bölgesel Politika'ya sahip olabilmek için AB'nin sağlaması gereken şartları da ön plana çıkararak 2007–2013 donemi ekonomik ve sosyal uyum politikaları vizyonunu oluşturmuştur. [84]

Bu dönem itibari ile tarihindeki en büyük genişleme dalgasını yasamış olan AB'nin, Bölgesel Politikası'nı gözden geçirerek güçlendirmesi gerekmiştir. Bu bağlamda 2007–2013 dönemi mali perspektifinde Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu'nda reform ihtiyacı hissedilmiştir. Reformlar az gelişmiş bölgelere daha fazla odaklanılması, yerinden yönetime dayalı bir yapı ve daha basit, şeffaf ve etkili bir uygulama sistemi getirmiştir. AB Bölgesel Politikası kapsamında 2007–2013 döneminde bir önceki dönemden farklı olarak yalnızca ERDF, ESF ve Uyum Fonu geçerli olacaktır. Yeni dönemin öncelikli ilkeleri "yakınlaşma", "bölgesel rekabet edebilirlik ve istihdam" ve "bölgesel işbirliği" olarak saptanmıştır.[85] 2007-2013 dönemindeki katılım öncesi araçlar belirlenen alanlar doğrultusunda bu hedefe dahil

[84] Commission of EU "A New Partnership for Cohesion: Convergence Competitiveness, Cooperation: Third Report on Economic and Social Cohesion", COM/ 2004/107, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52004DC0107, (03.05.2016).

[85] Ecren İskender, *Türkiye Avrupa Birliği Katılım Müzakereleri Sürecinde Bölgesel Politikalar,* (Başkent Üniversitesi, Avrupa Birliği ve Uluslar arası İlişkiler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Uluslar arası İlişkiler Anabilim Dalı,, BasılmamışYüksek Lisans Tezi) Ankara, 2007, s.51

edilmiştir. Bunun dışında yararlanıcılar, işbirliği ağları ve bilgi alışverişi kapsamında tüm bölgeler için hedef kaynakları kullanabilmektedirler.

AB sınır bölgelerinde yaşayan 181 milyon kişi bulunmaktadır. AB nüfusunun %37'sini oluşturan bu kesim "Avrupa Bölgesel İşbirliği Hedefi" için 2007-2013 döneminde 8,7 milyar Euro kaynak oluşturmuştur. Bunun 6,44 milyar Euro'su sınırlar arası, 1,83 milyar Euro'su sınırlar ötesi ve 445 milyon Euro'su bölgeler arası işbirliği projelerinin finanse edilmesi için oluşturulmuştur.[86] Yakınsama Hedefi kapsamında AB nüfusunun %35'ine Yapısal Fonlar için bütçenin %81 gibi önemli bir kısmı verilmiştir, Bu miktarda 251 milyar Euroya tekabül etmektedir. AB nüfusunun %65'ini kapsayan Bölgesel Rekabetçilik ve İstihdam için Yapısal Fonlar için ayrılan kaynakların %16'sı kullandırılmaktadır.[87]

AB Komisyonunun 10 Şubat 2004'te yayınladığı "Genişletilmiş Birliğin Ortak Geleceğini, Politik ve Mali Çerçevesini Belirleyen" bildirisi ile AB bütçesinde uzun dönemde büyük yeri olan ve Ortak Tarım Politikası için ayrılan bütçede azalma olmuştur ve AB bütçesinin mevcut öncelikleri değişime uğramıştır. Bu dönemde mevcut öncelikler olan tarım ve yapısal düzenlemelerin yerini büyüme ve istihdam odaklı sürdürülebilir kalkınma ile doğal kaynakların yönetimi almaktadır.

Avrupa Birliği 2007-2013 döneminde Yakınsama, Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İstihdam ile Avrupa Mekânsal İşbirliği hedef ve ilkelerine odaklanmıştır. 2007-2013 dönemde başvurulacak Yapısal Fonların, Avrupa Birliği Bölgesel Politikası'na bu hedeflere ulaşma doğrultusunda hizmet etmesi öngörülmüştür. 2007-2013 söz konusu dönemde bütçenin %81'i yakınsama hedefi için

[86] Commission Proposes a New Partnership for Cohesion in the Enlarged Union, Press Paper, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-04-232_en.htm?locale=en, (07.08.2016).
[87] Barış Atak, *Avrupa Birliği'nde Yapısal Fonlar Türkiye İle Üye Ülkelerin Karşılaştırılması Üzerine Bir İnceleme*, (Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Uluslar arası İlişkiler Ana Bilim Dalı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Edirne, 2009,s.135

ayrılırken, %16'sı bölgesel rekabet ve istihdam hedefi, %3'ü ise Avrupa Mekansal İşbirliği hedefi için kullanılmaktadır.[88]

Yakınsama hedefi ile Avrupa Ekonomisini güçlendirecek ve farklı alanlar yaratabilecek projelerin desteklenmesi, yenilikçilik, bilgi ve iletişim teknolojilerine erişim, teknik bilgi ve fonlara erişim; temel altyapıyı geliştirmek ve modernize etmek: ulaştırma, telekomünikasyon ve enerji; eğitim ve mesleki eğitim sistemini ve iş olanaklarının gelişimi alanlarında istikrar hedeflenmektedir. Bu hedefin gerçekleştirilmesi için Birlik Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve Avrupa Sosyal Fonu'na bölgeler bazında destek sağlarken Uyum fonuna ülkeler bazında fon aktarmaktadır. Yakınsama Hedefi, 2000-2006 için belirlenen Hedef 1'in ve Uyum Fonu'nun yerini almıştır. Yakınsama Hedefi, Birliğin az gelişmiş ülke ve bölgelerinin daha refah ülke ve bölgelere yakınlaşmasını sağlamıştır. Kişi başına düşen GSYİH'si Birlik ortalamasının %75'inden az olan bölgeler desteklenmiştir. Bu kapsamda ABKF, ASF ve Uyum Fonu finansman sağlamaktadır. Bu bölgeler için ayrılan miktar Yakınsama Hedefi için ayrılan kaynağın %70'idir.Ayrıca kişi başına düşen GSYİH'sı AB-15 ortalamasının %75'inin altındaki bölgeler geçiş yardımı alabilmiştir. Geçiş yardımları için ayrılan tutarın oranı yakınsama hedefi için %5'tir. GSYİH'sı Birlik ortalamasının %90'ının altında olan ve ekonomik gelişim hedefindeki ülkeler Uyum Fonu'ndan destek alabilmektedirler. Ayrılan kaynakların %24'ü bu kapsamda kullanılmaktadır. Genel olarak çevre ve ulaştırma yatırımlarına finansman sağlayan fon 2007 genişleme döneminden sonra artış göstermiştir. [89]

Yakınsama Hedefi kapsamında AB nüfusunun %35'ine Yapısal Fonlar için bütçeden ayrılan payın %81'i tahsis edilmiştir. Bu hedef kapsamında kullandırılacak kaynak miktarı 251 milyar Euro'dur. Bölgesel Rekabetçilik ve İstihdam Hedefi

---

[88] Gökçe Karaarslan, *Avrupa Birliği ve Türkiye'de Bölgesel Politikalar ve Kalkınma Ajansları,* (Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Avrupa Birliği ve Ekonomik İlişkiler Ana Bilim Dalı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2008, s. 43-44

[89] Erkan Oktay-Hüseyin Özer, *Genişlemenin Avrupa Birliği'nin Bazı Sosyal ve Ekonomik Göstergeleri Arasındaki İlişkiye Etkisi*, http://dergi.iibf.gazi.edu.tr/default.aspx?ıssues512 (05.02.2013)

dahilinde AB nüfusunun %65'ine Yapısal Fonlar kapsamında sağlanacak yardımların %16'sı tahsis edilmektedir.[90]

Bölgesel rekabetçilik ve istihdam hedefi 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. Hedef dahilinde gerçekleştirilmesi gereken öncelik alanları ise ekonomik ve sosyal değişimlere hazırlıklı olmak, işsizlikle mücadele etmek, yenilikçiliği ve bilgiye dayalı toplum anlayışını desteklemek, mesleki eğitim ve çıraklık, erişilebilirliği geliştirmek, çalışanların ve şirketlerin ataptasyonunu sağlamak, fırsat eşitliği ve ayrımcılıkla mücadele, çevreyi korumak ve riskleri ortadan kaldırmak, sosyal entegrasyonu sağlamak şeklinde sıralanmıştır. Bununla beraber, 2000-2006 döneminde Hedef 1 kapsamında olup artık yakınsama hedefi kapsamına girmeyen bölgeler hedef kapsamına alınmıştır. Bu kapsamdaki bölgeler ABKF ve ASF tarafından finanse edilmiştir. Bu hedef için ayrılan miktar 49,1 milyar Euro olup toplam fon miktarının %16'sını oluşturmaktadır. Birlik içindeki sınırlar arasında ve Birliğin üçüncü ülkelerle olan sınır bölgelerindeki işbirliği projelerini destekler. Bu kapsamdaki projeler ABKF tarafından finanse edilmektedir. İşbirliği temel olarak, araştırma-geliştirme, bilgi teknolojileri ve entegre su yönetimi konuları doğrultusunda şekillenmiştir.

Ayrıca 2007-2013 dönemindeki katılım öncesi araçlarda bu hedefi oluşturmuşlardır. Bunun dışında işbirliği ağları ve bilgi alışverişi kapsamında tüm bölgelere bu hedef dahilinde kaynak aktarılabileceği hususu üzerinde durulmuştur.

Ekonomik ve sosyal değişimlere hazırlıklı olmak, yenilikçiliğe ve bilgiye dayalı toplum anlayışını değiştirmek, girişimcilik ruhunu değiştirmek çevreyi korumak ve riskleri ortadan kaldırmak erişilebilirliği geliştirmek, çalışanların ve şirketlerin adaptasyonunu sağlamak, sosyal entegrasyon, mesleki eğitim ve çıraklık, fırsat eşitliği ve ayrımcılıkla mücadele bu hedefin öncelik alanlarını oluşturmuştur.

[90] Barış Atak, *a.g.e*, s.138

Önceki dönemle yeni dönem arasındaki önemli bir değişiklik de artık kent ve kırsal kesim ayrımı yapılmadan uyum stratejisinin bütün bir bölge için uygulanabilecek şekilde düzenlenmiş olmasıdır. Bölgesel rekabetçilik ve istihdam hedefi için köy ve kasabalar düzeyindeki mikro bölgecilik yaklaşımı terk edilmektedir.[91]

AB Komisyonunun 10 Şubat 2004 tarihli "Genişletilmiş Birliğin ortak geleceğini, politik ve mali çerçevesini belirleyen" bildirisi AB'nin yeni mali çerçevesi için bir başlangıç noktası teşkil etmektedir. AB bütçesinde uzun yıllar boyunca büyük ağırlığa sahip olan 'Ortak Topluluk Politikası'ndan kaynaklanan harcamalar 2007-2013 döneminde bu özelliğini kaybetmiştir. 2007-2013 döneminde, AB bütçesinin mevcut öncelikleri değişime uğramıştır. Bu dönemde mevcut öncelikler olan tarım ve yapısal düzenlemelerin yerini büyüme ve istihdam odaklı sürdürülebilir kalkınma ile doğal kaynakların yönetimi almıştır.

2007-2013 dönemi için Yapısal Fonlar ve Uyum Fonunda yeni düzenlemeler oluşturulmuştur. Bu düzenlemelerle yasal çerçevesi ve hedefleri tekrar belirlenen Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu'nun hedeflerine ulaşmada kullanacağı üç fon belirlenmiştir: Uyum Fonu, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve ASF.[92]

Avrupa Birliği 1989 ve 2013 yılları arasında 800 milyar Eurodan fazla mali yardım için harcamada bulunmuştur. Kırsal alanlar için oluşturulan projeler içinde en az 100 milyar euro kaynak sağlanmıştır. Sağlanan desteğin %20'si kentsel ve kırsal dönüşümün eğitim, sağlık, çocuk bakımı, konut gibi altyapı çalışmalarına ayrılmıştır. Bununla beraber Avrupa Birliği bölgesel politika kapsamında 2007 ve 2012 yılları arasında 769.000 kişinin istihdamını sağlamıştır. 225.000 küçük işletmeye yardım sağlamış, araştırma projelerine 72000 fon oluşturmuş, 5 milyondan fazla Avrupa vatandaşını geniş bant kapsamına getirmiş ve 11000 farklı proje ile şehirlerde

[91] Can Ergüder, Dilek Akdenizli , *a.g.e* , s.66
[92]Emine Bilgili, Türkiye'nin Katılımının Birliğe İktisadi Etkileri, Ç.Ü Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 15, Sayı.2, s.66, http://dergipark.ulakbim.gov.tr/cusosbil/article/view/5000001125 , (02.04.2016).

standartları yükseltmiştir.[93] Burada Avrupa'da tarımsal gelişmelerin Avrupa Birliğinde ikinci plana alındığı gerçeği dikkate değerdir. Tüm gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin üzerinde odaklandığı "sürdürülebilir kalkınma için devamlı istihdam" Birliğin paralosu haline gelmiştir.

2007-2013 Döneminde Avrupa Birliği'nde bazı topluluk girişimleri de mevcuttur. Komisyon bu dönemde, hazırlanan projelerin kalitesini artırmak için üye ülkeler ve bunların geri kalmış bölgelerine yardım edecek ve Topluluk finans kaynaklarından sağlayacakları faydaları artıracak yeni araçlar oluşturmuştur. Yeni programlar için, özel girişimlerle yeni kurulan şirketler ve küçük ölçekli işletmelerin yararına olan finansal mühendisliğin teşvik edilmesi öngörülmüştür. Sağlanacak teknik yardım ve teşviklerle krediler, öz sermaye, risk sermayesi ve teminatlar gibi araçların birleştirilebilmesi planlanmıştır. 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 uygulanması karara bağlamıştır. Bunlardan ilki, JASPER'dır; "Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions" yani "Avrupa Bölgelerindeki Destekleyici Projeler için Ortak Yardım" girişimi; 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'ın 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.[94]

İkincisi JEREMİ programı; "Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises" , Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler için Ortak Avrupa Kaynakları adını almaktadır. İş geliştirme için finansman bulmayı kolaylaştırmak amacıyla oluşturulan

[93]Eupean Union Chosion Funds Period (2007-2013) http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/history/, (02.04.2016).
[94]Can Ergüder,Dilek Akdenizli, *a.g.m*, s.69

bu yeni girişim Avrupa Yatırım Fonu ile yapılan işbirliğinin sonucudur. 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 hedeflenmiştir.[95]

Üçüncüsü JESSİCA programıdır. "Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas", "Şehirleşmiş bölgelerde Sürdürülebilir Yatırım için Ortak Avrupa Desteği" adı ile anılmaktadır. Avrupa Komisyonu, Avrupa Yatırım Bankası, Avrupa Kalkınma Bankası Konseyi ve diğer uluslararası finans kuruluşlarının sürdürülebilir kentsel kalkınma için finansal mühendislik alanında kurdukları işbirliği çerçevesinde çalışmalarına başlamıştır. JESSICA'nın temel amacı yenileme çalışmalarının finansmanı ve kentsel kalkınma projelerinin geliştirilmesi gibi zorlu görevlerde yönetimlere hazır çözümler üretmesidir.96

1.5. Aday Ülkelere Yönelik Mali Yardımlar

Avrupa Birliğinde aday ülkelere sağlanan yardımlar, genel itibari ile Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinin kalkınma çabaları için 2000-2006 yılları arasında, PHARE, ISPA ve SAPARD gibi katılım öncesi mali yardım araçları çerçevesinde gerçekleştirilmiştir. Birliğe üye ülkelerin Birliğin bölgesel kalkınma politikaları ile ekonomik ve sosyal uyumu için desteklenmektedir.[97]

1.5.1. PHARE Programı

PHARE Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi'nin 3906/89 sayılı ve 18 Aralık 1989 tarihli kararı ile oluşturulmuştur. İlk olarak Polonya ve Macaristan'daki

[95] Gös.yer
[96] Gös. yer
[97] Avrupa Birliği Bölgesel Kalkınma Politikaları Yapısal Fonlar ve Diğer Mali Araçlar Çerçevesinde Bir Değerlendirme, http://avekon.org/papers/307.pdf, s. 408, (04.05.2016).

ekonomik ve siyasi reformları desteklemek üzere kurulan 'Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies -Polonya ve Macaristan Ekonomilerinin Yeniden Yapılandırılması" yardımıdır. 1994 yılı Aralık ayında gerçekleştirilen Essen Zirvesi'nin ardından 2004 yılında AB'ye üye olacak 10 Ülkeye yönelik katılım öncesi mali aracı şeklinde dağıtımı söz konusu olmuştur.

Ekonomik ve siyasi dönüşümün başlangıç aşamasında program teknik bilgi ve teknik yardım ile gerekli hallerde insani yardım sağlamaya odaklanmıştır. Programa dahil olan ülkelerin artması ile program iki önceliğe yoğunlaşmıştır. Topluluk müktesebatını uygulama kapasitelerine sahip olabilmeleri için aday ülkelerin idarelerine destek sağlanmıştır. PHARE aynı zamanda aday ülkelerin kurumsal ve yasal düzenlemeleri ile düzenleyici ve denetleyici birimlerine de kendilerini topluluk amaç ve prosedürlerine ulaştırmalarına yardım etmektedir.

PHARE Programları için sağlanan yardımlar Komisyon tarafından hibe edebildiği gibi Üye devletler Avrupa Yatırım Bankası, üçüncü ülkelere veya yardım alan ülkedeki diğer birimler içinde oluşturulabilmektedir. Bu program Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Letonya, Litvanya, Macaristan, Romanya, Slovakya, Slovenya için oluşturulmuştur.[98]

Komisyon içinde faaliyet gösteren Genişleme Genel Müdürlüğü PHARE Programı ile alakalı kararlardan sorumludur. PHARE Programlaması Mali Enstrümanlar Planma Direktörü'nün genel eşgüdümü altında ilgili ülke ekiplerince sağlanır. Ulusal Mali Yardım Direktörü Programlama Dönemi başlarında PHARE Ülke Koordinatörü ve Komisyon Temsilciliğiyle diyalog halinde proje fişinin hazırlanmasına temel teşkil eden mantıksal yaklaşımın tam olarak anlaşılması ile sorumludur. Aday ülkelere yönelik 'ulusal ödenekler' konularında nüfus ve kişi başı

[98] PHARE Programı , http://ec.europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/e50004.htm, (04.05.2016)

GSYİH'nin yanında geçmiş performans, kullanım kapasitesi ve ihtiyaçlar ile katılım öncesi ortaklık için uyumuna bakılmaktadır.[99]

1.5.2. ISPA Programı

1267/ 1999 sayılı ve 21 Haziran 1999 tarihli tüzüğü ile kurulan Katılım Öncesi Yapısal Politika Aracı ISPA-Instrument For Structural Policy for Pre-Acession'dır Bulgaristan, Polonya, Macaristan, Letonya, Litvanya , Estonya, Slovakya'nın ekonomik ve politik alanlarda çevre ve ulaştırma Politikaları'na ilişkin olarak AB'ye katılımına yardımcı olmak amaçlanmıştır. 2004 yılında Bulgaristan ve Romanya dışındaki aday ülkeler üye olarak bu program kapsamından çıkarılmıştır. Aynı yıl Haziran ayında adaylık statüsü sıfatı ile Hırvatistan Bürüksel Toplantısı sonrası ISPA'dan pay almaktadır.[100]

ISPA, aday ülkelerin ulaştırma ve çevre altyapılarını güçlendirmeye yönelik projelere kaynak sağlamaktadır. Bu bağlamda aday ülkelerin çevre standartları ile uyum çabaları desteklenmektedir. Trans-Avrupa şebekelerine aday ülkelerin katılımı amaçlanmaktadır.[101] ISPA kapsamında dağıtılan destekler 2000-2005 yılları arasında toplamda 558,938 milyar Euro'dur. Hırvatistan'ın adaylığı sonrası 2004-2006 yılları arasında ise 60 milyon'u Hırvatistan'a olmak üzere toplam 1,558 milyar Euro yardım sağlanmıştır. 2007 yılında sonlanan program ile en çok desteği ise Polonya, Romanya ve Bulgaristan almıştır.

1.5.3. SAPARD Programı

Avrupa Birliği'nin gittikçe daha küresel bir yapıya dönüşmesi tüketici odaklı kalite girişimlerinin artması ve Avrupa Birliği'nin genişlemesi gibi nedenlerden dolayı

---

[99] Hakan Karabacak, AB'nin Mali Yardım Prosedür ve Teknikleri ve Türkiye İle Mali İşbirliği, (Maliye Bakanlığı AB Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Basılmamış AB Uzmanlık Tezi), Ankara, 2004,s.49-51
[100] Orhan Elçi, *a.g.e*, ss.36-40
[101] Halili Karataş 'Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardımları' *Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı,* Yayın No:409, 2010, Ankara s.57-62

AB'nin tümüne yönelik bir Kalkınma politikası zaruret haline gelmiştir. SAPARD- Special Accession Program For Agriculture and Rural Development, Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi'nin 1268/ 99 sayılı ve 21 Haziran 1999 tarihli tüzüğü ile oluşturulan Tarım ve Kırsal Kalkınma İçin Özel Kalkınma Programı'dır. Komisyon raporlarına göre 2000- 2005 yılları arasında aday ülkelere kırsal ve tarımsal sektörlerini geliştirmeleri için toplam 2.663 milyar euro tahsis edilmiştir, söz konusu tahsisatın 1,329 milyon Euro'su Bulgaristan ve Romanya'ya 1.334 milyon Eurosu'da 8 yeni üye devlete Malta ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'ne ayrılmışken 557.5 milyon euro'su yeni üye devletlere ve 254,4 milyon Euro'su Bulgaristan ve Romanya olmak üzere toplam 811 milyon ayrılmaktadır. 2005 yılında ise Romanya ve Bulgaristan'a 250.3 milyon euro Euro'dur.102 SAPARD programından, büyük tarım alanları ve kişi başına düşük gelire sahip ülkeler faydalanmaktadır.

SAPARD, aday ülkelerin tarımsal sektörleri ve kırsal alanda yapısal uyumla birlikte topluluk ortak tarım politikasını içeren Topluluk müktesebatının uygulanmasına ilişkin sorunlarının çözümüne yardımcı olmayı amaçlamaktadır. Program, çiftçilikte ve gıda sanayide rekabet edebilirliği güçlendirmeye, istihdam yaratmaya ve kırsal alanlarda sürdürülebilir kalkınmaya yönelik tedbirleri de desteklemektedir. 2006 yılına kadar yıllık 520 milyon Euro'luk (1999 fiyatlarıyla) bir bütçesi bulunmaktadır. Aday ülkeler SAPARD'dan 2000 yılında başlamak üzere, Birliğe üye oldukları tarihe kadar yararlanabilmektedir.[103]

Programın sağladığı faydaları değerlendirecek olursak aday ülkelerde kurulan SAPARD Ajansları ile ekonomik faaliyetler çeşitlenmiş, yöresel el sanatlarına önem verilmiş, kırsal turizm ve katı atıklar ve suyun geri dönüşümü, yenilenebilir enerji kaynakları konularında önemli gelişmeler sağlanmıştır. Üretici gruplar desteklenmiş ve küçük üretici gruplar bu fonlardan yararlanma imkanı bulmuştur. Tarımsal işletme

[102] Orhan Elçi, *a.g.e,* s.36-40
[103] Mustafa Ildırar, '*Bölgesel Kalkınma ve Gelişme Stratejileri*, Nobel Yayınevi, Ankara 2004, s.155

ve işleme tesisleri modernize edilmiş, çevre dostu tarım teknikleri konusunda üreticiler bilgilendirilmiş ve bu teknikler uygulanmaya başlamıştır.[104]

1.5.4. CARDS Programı

Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi'nin 2666/2000 sayılı ve 5 Aralık 2000 tarihli tüzüğü ile Arnavutluk, Bosna Hersek, Hırvatistan ve Makedonya'ya yardım sağlanmaktadır. CARDS- Comunity Assistance for Reconstruction Development and Stability in the Balkans- Balkanlarda Yeniden Yapılanma İçin İstikrar Geliştirme ve Topluluk Yardımı Programı kapsamında Arnavutluk 315,5 milyon , Bosna ve Hersek 502,8 milyon , Hırvatistan 279,8 milyon , Makedonya 298,2 Sırbistan ve Karadağ 2.559 Milyon euro tutarında yardım yapılmıştır.[105]

Programın uzun vadeli hedeflerini ve öncelik alanlarını belirleyen 2002-2006 dönemi için stratejik bir çerçeve oluşturulmuştur. Bu çerçevede, her ülke için üç yıllık dönemler için çok yıllı gösterge programları hazırlanmaktadır. Bunlar, gerçekleştirilecek reformları ve yapılan ilerlemenin ve gösterge miktarlarının bir değerlendirmesini içermektedir. Daha sonra yıllık eylem programları benimsenmektedir. Bunlar, finanse edilecek spesifik projelerin yanı sıra amaçların, eylem alanlarının ve bütçenin kesin ayrıntılarını sağlamaktadır. Tüzüğün uygulanmasında Avrupa Komisyonu, programla ilgili tüm soruları inceleyen CARDS Komitesinin yardımcısıdır. Komisyon her yıl Avrupa Parlamentosu'na ve Konseye, Güneydoğu Avrupa ülkelerine Topluluk yardımı konusunda bir ilerleme raporu sunmaktadır.[106]

Bu fon kapsamında gerekli alanların yeniden yapılandırması, Bölge'nin istikrarı, yerinden olmuş kişiler ve mültecilere yardım, demokrasi, hukukun üstünlüğü,

---

[104] Metin Can, Kemal Esengün, "Avrupa Birliği Kırsal Kalkınma Programlarının Türkiye'nin Kırsal Kalkınması Açısından İncelenmesi: SAPARD ve IPARD Örneği", *GOÜ. Ziraat Fakültesi Dergisi,* Cilt 24, Sayı 2, 2007, s.47

[105] *Orhan Elçi, a.g.m, s.36-40*

[106] http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=uriserv:c11020c, (23.12.2016)

azınlık hakları, sivil toplum, bağımsız medya ve örgütlü suçlarla mücadele, Pazar ekonomisinin gelişimi, yoksulluğun azaltılması, eğitim ve çevresel rehabilitasyon, ülkeler ile AB ve bölgedeki diğer ülkeler arasında bölgesel uluslar ötesi ve uluslar arası ve bölgeler arası işbirliğini geliştirme konuları üzerine odaklanılmıştır.[107]

1.5.5. IPA Programı

17 Temmuz 2006 tarihinde Avrupa Konseyi, Komisyon'un teklifi doğrultusunda Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (Insturument for Pre-accession Assistance) IPA Konsey Tüzüğü (EC No: 1085/2006)'nün kabul edilmesinin ardından mali yardımlar konusunda yeni bir düzenlemeye gitmiştir. IPA, Birliğin mali yardım konusunda programlama sürecine geçişinin ilk saç ayağını oluşturmaktadır. Önceki dönemlerde mali anlaşmalarla düzenlenen bu alan, zamanla proje yardımlarının finanse edildiği ve AYB kaynakları ile desteklenen hibe ve krediler şeklinde düzenlenmiştir, böylelikle IPA'nın uygulama ve kontrol kolaylığı sağlaması hedeflenmiştir, uygulamada olan PHARE, ISPA, SAPARD, Türkiye Katılım Öncesi Mali Yardımı ve CARDS programlarının yerini alması planlanmıştır.[108] Avrupa Birliği, IPA ile aday ve potansiyel aday ülkelerde idare ile ilgili yapıları ve sistemleri kurarak projeleri finanse etmek ve ülkeleri Birliğe katılım sonrası Yapısal Uyum ve Kırsal Kalkınma Fonlarına uyumlu hale getirmek hedeflenmektedir. IPA vasıtası ile fonlardan yararlanan aday ülkeler; Türkiye, Hırvatistan ve Makedonya, potansiyel aday ülkeler ise; Arnavutluk Bosna Hersek, İzlanda, Karadağ, Kosova ve Sırbistan'dır.

IPA için ülkelere sağlanan fonlar her ülkenin ihtiyaçları ve ihtiyaç alanları farklı olduğundan değişiklik göstermektedir. Her bir ülke için oluşturulan ve üç yıllık bir süreci kapsayan "Çok Yıllı Endikatif Mali Çerçeve Belgesi" ile ve yıllık olarak

---

[107] Hülya Tuğrul, *Avrupa Birliği'nin Aday ve Potansiyel Aday Ülkelere Yaptığı Mali Yardımlar ve Türkiye*, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Birliği ve Uluslararası Ekonomik İlişkiler Anabilim Dalı Basılmamış Yüksek Lisans Tezi) 2012, s.35

[108] Hayri Toprak, *a.g.e*, s. 129

hazırlanan AB genişleme raporlarında bahsedilmektedir. Bu belgeleri Komisyon hazırlamakta Parlamento ve Konsey hazırlanan belgeleri kabul etmektedir.[109]

IPA'nın 2007-2013 yıllarını kapsayan ilk döneminde fon beş tane bileşen tarafından belirlenmektedir. Bunlardan ilki ve IPA uygulamasının en önemli bileşenlerinden Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma bileşeni kamu kurum ve kuruluşları tarafından kullanılmaktadır. Bu bileşen müktesebat uyumu, kamu yönetimi reformu, adalet ve içişleri reformu, sivil toplumunun gelişimi ve temel haklar, temel haklar, çevre politikası, tarım, ulaştırma, sosyal politika, kamu idaresinin etkinleştirilmesi, eğitim ve sağlık sistemi reformu yolsuzlukla mücadele ve mali kontrol konularında projeler yoluyla finanse edilmektedir.[110]

İkincisi 'Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği'dir. Ülkelerin kalkınması ve bunun sürekliliğinin sağlanması ve ülkelerin güvenlik endişelerinin giderilmesi sonrası daha dengeli ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak için aday ve gelecekte aday olacak ülkeler mali açıdan desteklenmektedir. Bu bileşen bir veya birden fazla ülke arasında oluşturulabileceği gibi daha fazla yararlanıcı ülkeyi kapsayacak şekilde; organize suçlarla mücadele sağlanması, halk sağlığının korunması, çevre konuları ve özellikle turizm alanlarını oluşturan kültürel miras, gibi ortaklıklar konusunda birlikte hareket etmesi Komisyon kararlarında mevcuttur.[111] Bu bileşen kapsamında birçok yararlanıcı ülke bulunmaktadır. Çok taraflı işbirliği programı kapsamında Türkiye'nin yanı sıra Bulgaristan, Ermenistan, Gürcistan, Moldova, Romanya, Ukrayna ve Yunanistan olmak üzere yedi katılımcı ülke daha bulunmaktadır. Türkiye'de bu program Kapsamında özellikle Bulgaristan ile ortaklık geliştirmektedir. Ayrıca Karadeniz Havzası Programı'ndan da bu bileşen bağlamında faydalanılmaktadır.

---

[109]Avrupa Birliği Bakanlığı, *Türkiye Avrupa Birliği Mali İşbirliği*, Yayını, yayın no: 08, http://www.ab.gov.tr/files/rehber/08_rehber.pdf, (02.04.2016), s. 13-14,

[110] Gös. yer.

[111]Commission Regulation (EC) No 718/2007 of 12 June 2007 İmplementing Council Regulation (EC) No 1085/2006 Establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA), article 86, http://eur lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:170:0001:0066:EN:PDF , (04.04.2016).

IPA Programı kapsamında faydalanılan üçüncü öncelik alanı 'Bölgesel Kalkınma' bileşenidir. Bu bileşen kapsamında Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve Uyum Fonu gibi mali araçlar uygulanmaktadır. Bölgesel Kalkınma Bileşeni; ulaştırma altyapısı, hava kalitesi veya atık yönetimi gibi çevresel konular ve bölgesel rekabet edebilirliği artırılarak sağlanan verimliliğin sürdürülmesini amaçlamaktadır.[112]

Dördüncü bileşen İnsan Kaynaklarının Gelişimidir. Aday ülkelerin Birliğin uyum politikasına, özellikle Avrupa Sosyal Fonu gibi mali araçların uygulanması ve yönetilmesinin sağlanması ile alakalı projelere mali destek sağlamaktadır. Avrupa İstihdam Stratejisi'nin istihdam, eğitim ve sosyal içerme alanlarındaki gereksinimlerini belirleyerek, ekonomik ve sosyal uyumunun arttırılması hedeflemektedir. Beşinci Bileşen Kırsal Kalkınmadır. Birliğin Ortak Tarım Politikası için hazırlamaktadır. [113] Bu bileşen için tahsis edilen fonların, uygulama tüzüğünde üç öncelikli amacı bulunmaktadır; piyasa verimliliğinin artırılması ve Topluluğun belirlediği standartların korunmasıdır. Tarım- çevre konularında gerekli tedbirlerin alınması ve yerel kırsal kalkınma stratejilerinin uygulanması için ülkelerin hazırlanması ve kırsal ekonominin geliştirilmesi amaçlanmaktadır.[114] Bu bileşen Kapsamında tarım, hayvancılık, gıda, balıkçılık gibi konularda işletmelere, üretici bireylere, kooperatiflere ve üretici birliklerine hibe programları aracılığı ile finansman sağlanmaktadır.

Günümüzde IPA'nın ikinci dönemi 2014-2020 dönemini kapsayacak şekilde yapılandırılmaktadır. AB, 2007-2013 yıllarına ait bütçe döneminde aday ülkelere sağladığı mali yardımları yöneten mekanizmayı 2014-2020 dönemi için de sürdürmeye karar vermiştir. Aday ve potansiyel aday ülkelere yapılacak mali

---

[112]Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 Establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), article 10, http://eacea.ec.europa.eu/tempus/documents/tempus_ipa.pdf (02.04.2016)

[113] Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), article 12, http://eacea.ec.europa.eu/tempus/documents/tempus_ipa.pdf, (02.04.2016).

[114]Commission Regulation (EC) No 718/2007 of 12 June 2007 implementing Council Regulation (EC)No 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA), article 86, http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:170:0001:0066:EN:PDF, article 171, (04.04.2016).

yardımların bir önceki bütçe döneminde olduğu gibi tek çatı altında toplanması kararlaştırılmıştır. Fakat 2014-2020 bütçe dönemi mekanizmasında yapı ve işleyişe yönelik önemli değişiklikler getirilmiştir. IPA II döneminde aday ve potansiyel aday ülkelere verilecek olan mali yardımlar için bazı belgeler düzenlenmiştir. Düzenlenen bu belgeler doğrultusunda Aday ülkeler AB fonlarından faydalanmaktadır. Bunlardan ilki; AB Mali Tüzüğü ve Uygulama Kurallarıdır. İkincisi; AB Dış Yardım Finansmanının Uygulama Kurallarıdır. Üçüncü belge; IPA Tüzüğü ve IPA Uygulama Tüzüğü, dördüncü belge; Ülke Strateji Belgesi ve oluşturulan son belge Sektör Programları belgesidir. Bu bağlamda, 2014-2020 bütçe dönemi için oluşturulan AB Mali Tüzüğü ve uygulanmasına dair kurallar, bütçe uygulamaları, uygulama metotları, ihale prosedürleri, hibeler ve görünürlük kuralları gibi dökümanlar IPA Çerçeve Tüzüğü'nün temelini oluşturmuştur.

IPA'nın ikinci döneminde beş tane öncelikli alan saptanmıştır. Bunlardan ilki 'AB Üyeliğine Geçiş Süreci ve Kapasite Geliştirme'dir. İlk öncelikli alan ile Avrupa Birliği'ni oluşturan temel edinimlerin aday ülkeler tarafından özümsenmesi, Avrupa ekonomisi ve politiğinin gerekliliklerinin yerine getirilebilmesi için aday ülkelerde oluşturulan kurumların kapasitelerinin genişletilmesi ve bunun için oluşturulan birimler arasında eşgüdüm ve işbirliğinin geliştirilmesi hedeflenmektedir.

İkinci politika alanı, 'Bölgesel Kalkınma'dır. Bu konuda aday ülkelerin, bölgeleri arasındaki farklılıkların ki bu farklılıklardan en belirgin olanlar ulaştırma ve çevre konularını içermektedir. Bunlar için projeler geliştirerek ulaştırma, çevre özellikle su, atık su ve hava kalitesi alanlarında daha spesifik olarak enerji konusunda özellikle yenilenebilirlik ve enerji verimliliği konuları ön plana çıkmaktadır. Diğer öncelik alanlarından eğitim, sağlık altyapıları ve bilişim teknolojileri konularına öncelik verilmiştir. Bu amaçla özellikle öncü kuruluşlardan KOBİ'lerin desteklenmesine öncelik verilmiştir.

Üçüncü bileşen istihdam Sosyal Politika ve İnsan Kaynaklarının geliştirilmesidir. Aday Ülkeler Avrupa İstihdam Stratejisi ve Lizbon Stratejisi

belgelerinin gerektirdiği ölçüde Avrupa Sosyal Fonundan yararlanmak için hazırlanmaktadır. Bunun için gerekli kurumların oluşturulması ve sistemleri geliştirmek amaçlanmaktadır. Bu bileşenin öncelik alanları istihdama erişim, kadın-erkek eşitliği, sosyal içerme ve eğitim, insan sermayesine yatırım konularıdır.

Dördüncü öncelik alanı 'Tarım ve Kırsal Kalkınma' bileşenidir. Tarımsal işletmelere destek sağlanması, tarım ürünlerinin kullanımı, üretilen ürünlerin pazarlara ulaşması, farklı ekonomik faaliyetlerin geliştirilmesi ve üretimden sorumlu STK ve Birliklerin teknik açıdan desteklenmesi amaçlanmaktadır.

Beşinci bileşen Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği'dir. Bu politika alanı için fonlardan faydalanan ülkelerin diğer faydalanıcılar ile ve üye devletler ile bölgesel, bölgelerarası ve sınır ötesi işbirliği alanlarına öncelik verilerek geliştirilmesi desteklenmektedir. Avrupa Birliği üyesi ve aday ülkelerin faydalanacağı bu fonlar ile Avrupa'nın iç sınırları arasında İşbirliği planlanmaktadır. Üçüncü ülkelerle olan sınır ilişkileri bu kapsamın dışında tutulmaktadır. Geliştirilen projeler ile AB'nin sınırdaş ülkeleri arasında işbirliği hedeflenmektedir. Diğer taraftan çevre halk sağlığı ve organize suç örgütleri ile mücadele için işbirliği ve etkin ve güvenli sınırlar oluşturulması hedeflenmiştir.

Avrupa Komisyonu, belirlenen bu beş politika konusunda ilerleme kaydetmeleri için aday ve üye ülkelerin farklı ihtiyaçları doğrultusunda hazırlanan ve ülkelerin önceliklerini belirleyen 'Ülke Strateji Belge'leri hazırlanmasını öngörmektedir. Yeni dönemi kapsayan (2014-2020) "Genişleme Stratejisi"nde bulunan öncelikli politika alanları ile ilgili önceliklerin karşılanması amaçlanmaktadır. IPA Fonlarının faydalanıcı ülkelerce nasıl kullanılacağı bu belgelerde belirtilmekle ve kaydedilen ilerlemelerin ölçümü sağlanmaktadır. Bunun içinde gerekli hedefler, araçlar ve göstergeler tanımlamaktadır. Bunun yanı sıra Ülke Strateji Belgelerinde 2014-2020 dönemleri için yıllık olarak politika alanları

belirlenerek fonların hangi sektörlere dağıtılacağı belirlenmiştir.115 IPA Programının I. Bileşeni kapsamındaki öncelik alanları genişletilerek ikinci bileşen döneminde de devam ettirilmiştir.

1.5.6. Avrupa Birliği'nin 2014 - 2020 Hedefleri

Soğuk savaş sonrasının getirdiği politik ve ekonomik sıkıntılar ile 2008 yılında baş gösteren uluslararası finans krizi Avrupa Birliği üyelerini de olumsuz etkilemiştir. Başta Yunanistan ve İrlanda olmak üzere birçok AB üyesi bu krizden etkilenmiştir. Bu sorunlar dikkate alınarak AB üyesi ülkelerinin ekonomik ve sosyal kalkınmasını desteklemek maksadı ile 'Kapsayıcı Büyüme için Avrupa Stratejisi' adı altında bir çalışma yapılmıştır. Stratejinin öncelik verdiği konular şunlardır:

- 20-64 yaş arası nüfusun istihdamının %69'dan %75'e çıkarılması
- Okulu erken bırakanların oranının %15'ten %10'a düşürülmesi
- 30-34 yaş arası yükseköğrenim mezunu nüfus oranının %31 seviyesinden %40'a çıkarılması.
- 20 milyon kişinin yoksulluktan kurtarılarak, ulusal yoksulluk sınırı altında yaşayan AB vatandaşlarının % 25 azaltılması.
- Gayri safi yurt içi hasılanın %3'ünün ARGE'ye ayrılması hedefinin gerçekleştirilmesi, özel sektörün AR-GE' ye yatırım yapması için koşulların iyileştirilmesi ve yenilikçilik takibi için yeni bir gösterge oluşturulması.
- Sera gazı salınımının 1990 yılına göre en az %20 yükseltilmesi ve en az %20 oranında enerji verimliliği sağlanması. [116]

[115]IPA-II Dönemi (2014-2020) , İç İşleri Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, http://www.diab.gov.tr/ipa-2-donemi-2014-2020,(17.10.2016).
[116] EU'S Main İnvestment Policy, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/investment-policy/ (20.06.2016).

Avrupa Birliği'nin 2020 için belirlediği bu stratejik hedefler doğrultusunda ekonomik krizden çıkması için yapısal sorunların çözülmesi, rekabet gücünün olması, yüksek seviyede istihdam sağlayabilmesi, verimli ve sosyal uyumu yüksek, akıllı, sürdürülebilir ve kapsayıcı bir ekonomi haline gelmesi gerektiği vurgusunda bulunulmaktadır. AB Komisyonu 2020'ye kadar sorunların çözümü için üç ana başlık altında 7 yeni strateji belirlemiştir. Bunlardan ilki akıllı büyüme; bilgi ve yenilik temelli bir ekonomi hedeflemiştir. Bu ana başlıklar altında Yenilikçilik Birliği (İnnovation Union) ile AR-GE için mali desteğe ulaşma koşulları iyileştirilecek, yenilikçilik zinciri kuvvetlendirilecek, AB'de yatırım seviyesi arttırılacaktır, Avrupa için Dijital Gündem (A Digital Agenda for Europe) girişimi ile yüksek hızda internet yaygınlaştırılarak evler ve iş yerlerinin dijital ortak pazarın faydalarından yararlanmaları sağlanacaktır. İkincisi sürdürülebilir büyüme; kaynaklarını verimli kullanan yeşil ve daha rekabetçi bir ekonomi ana başlıklarını kapsamaktadır. Bu bağlamda; iklim, enerji ve hareketlilik stratejisi ile Kaynakları Verimli Kullanan Avrupa (Resource Efficient Europe). Ekonomik büyüme için karbon kaynakları yerine yenilenebilir kaynaklar kullanılması, rekabetçilik stratejisi içinde Küreselleşme çağı için sanayi politikası (An Industrial Policy for the Globalisation Area) girişimi ile özellikle KOBİ'ler için güçlü iş ortamı iyileştirilecek ve küresel anlamda rekabet edebilir ve güçlü sanayi oluşturulması Üçüncüsü kapsayıcı büyüme ise yüksek istihdam sağlayarak, sosyal ve bölgesel uyumu destekleyen bir ekonomi amaçlamaktadır, bunun için İstihdam ve Vasıflılık stratejisi altında; Yeni vasıflar ve İşler için Yeni Bir Gündem (An Industrial Policy for the Globalisation) ile işgücü pazarları, mesleki hareketlilik ve ömür boyu öğrenimin geliştirilmesine olanak sağlayacak şekilde işgücü arzı ve talebi arasında daha fazla denge sağlanacak, yoksullukla mücadele stratejisi altında Yoksulluğa Karşı Avrupa Platformu (European Platform Aganist Poverty girişimi ile yoksulluk ve sosyal dışlanma sorunları ile karşı karşıya olanlar daha iyi koşullara kavuşturulmasını sağlanma hedeflenmektedir.[117]

[117] Bknz. Bu kısım ilgili raporun özeti şeklindedir. ' Smarter, Greener, More İnclusive, İndicators To Support To Europe 2020 Satrategy, 2016 Edition', http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/7566774/KS-EZ-16-001-ENN.pdf/ac04885c-cfff-4f9c-9f30-c9337ba929aa, (29.12.2016).

AB 2020 Stratejisinin yönetiminden AB Konseyi Sorumlu olacak, üye ülkeler AB 2020 Stratejisi ve AB İstikrar ve Büyüme Paktı değerlendirmelerini eş zamanlı yapacaklar ve 2010 hedeflerine uygun programlar geliştirilmesi için raporlama sistemi de oluşturacaklardır.[118]

Komisyonun hazırladığı "Bölgeler 2000" adlı çalışma "hassasiyet indeksini kullanarak globalleşeme, demografi, iklim değişikliği ve enerji alanları olmak üzere dört konu üzerine yoğunlaşmaktadır. Belirlenen bölgelerden bazıları bir konu üzerinde yetersin kalırken bazıları birkaç konu üzerinde yetersiz kalmaktadır "Bölgeler 2020" raporu ile gelecek döneme ait çözümün dinamik, rekabetçi ekonomilerle, bölgeler arası işbirliğini destekleyen bir Bölgesel Politikayla olabileceğini saptamaktadır.[119]

AB Komisyonu'na göre, AB'nin son on yılda kaydettiği ekonomik büyüme ve istihdam sağlama alanındaki gelişmeleri tersine çevirdiği, AB genelinde GSYİH'da %4 oranında düşüş görüldüğü, faal işgücünün %10'u oluşturan 23 milyon kişinin işsiz kaldığı ve AB'nin işgücünün 1990'lı yıllardaki seviyelere düştüğü görülmektedir. AB'nin 2020 yılına kadar yaşayacağı ciddi yapısal sorunlardan en önemlisi büyüme hızının üretkenlikteki düşüş nedeni ile yavaşlamış olması, Avrupa'daki istihdam oranlarının ve çalışma saatlerinin Japonya ve ABD ile kıyaslandığında halen düşük olması ve nüfus yaşlanmasının beraberinde 2013-2014'ten itibaren faal işgücünün azalmaya başlaması problem alanlarını teşkil etmektedir.

Avrupa Birliği'nin 2014-2020 arası bölgesel politikalarında fon kaynaklarının dağılımı şu şekilde belirlenmiştir : Az gelişmiş bölgeler (EU-27 içinde GSYİH Birlik Ülkeleri'nin % 75'inden az)' e 182.2 milyar euro , ikinci kategorideki geçiş bölgeleri (EU-27 içinde GSYİH Birlik Ülkelerinin %75 - %90'ı arasında)'ne 35.4 milyar euro ve son kategoride ki daha gelişmiş bölgeler (EU-27 içinde GSYİH Birlik Ülkeleri'nin % 90'ın üzerinde)'ine 54.3 milyar euro yardım yapılması

---

[118] Haydar Çakmak , *Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri*, 3. Baskı Barış Kitabevi Ankara 2011

[119] Melek Gülşen-Aylin Çağlayan Özcan, "AB'nin 2013 Sonrası Uyum Politikası Bilgi Notu" Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği **,** Sosyal Bölgesel ve Yenilikçi Politikalar Başkanlığı, s. 89-91, ab.gov.tr , (02.02.2016).

öngörülmüştür. Aynı dönem için Bölgesel Politiklar'ın diğer kaynak sağlayıcısı Yapısal Fonlar'ın Birlik içindeki payı 65.3 milyar euro olarak belirlenmiştir. Avrupa yerel ortaklıklarına 10.2 milyar euro, Genç İstihdam İnsityatif'ine 3.2 milyar euro, en dıştaki ve seyrek nüfuslu bölgeler için dağıtılan özel ödenek 1.6 milyar euro olarak belirlenmiştir.[120]

Avrupa Birliği'nin 5 yapısal ve yatırım fonu tek bir kurallar kümesi etrafında birleştirilmiştir. Fonların 2020 amacı akıllı üretim sürdürülebilir ve kapsayıcı gelişim ilkelerini benimsemektedir. Koordinasyonun gelişimi ve tutarlı bir şekilde işletimini sağlamak ve bunlardan yararlanabilecekler için olabildiğince erişim kolaylığı sağlanması amaçlanmaktadır. 2014-2020 programlama dönemi bu 5 fon için yeni yasal çerçeve getirmiştir. Avrupa Birliği fonlarından kamu kurumları, özel sektör işletmeleri, üniversiteler, dernekler ve sivil toplum kuruluşları yararlanmaktadır. Aylin Çağlayan Özcan ve Melek Gülşen'in Sosyal, Bölgesel ve Yenilikçi Politikalar Başkanlığı Avrupa Birliği'nin 2013 sonrası uyum politikası bilgi notu'na göre; "Bölgesel Politikaların geleceğine yönelik tartışmalarda politikaların hedefleri, ilkeleri ve yöntemine dair öne çıkan senaryolar iki ana kanalda toplanabilir niteliktedir; Birincisi, Makro-Bölgesel Stratejiler ve Uygulamalar İkincisi, Avrupa Birliği 2020 yılı Genel Vizyonuyla Uyum'dur. Tüm bu veriler ışığında, 2013 sonrası için, Avrupa 2020 stratejisiyle uyumlu, daha esnek, daha modern, daha verimli bir Bölgesel Politika arayışını başlatmış durumdadır. Yaşanan global ekonomik krizin etkilerini silerken, gerilemeyi önleyecek, sosyal içermeyi ve ekonomik bakımdan entegrasyonu sağlayacak olan Bölgesel Politikalar yeni dönemde makro-bölgesel projelerin yaygınlaşmasıyla; amaçlar bakımından olmasa da yöntem ve işleyiş bakımından yeni bir kimlik kazanabilecektir."[121]

[120]EU'S 2014-2020 Strategy, http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2014_115_R_0002&qid=1398334046443 (16.04.2016)

[121] Aylin Çağlayan Özcan-Melek Gülşen, *a.g.e, s.90-91*

Diğer taraftan Avrupa Birliği'nin 2016-2020 stratejisinde Bölgesel Politikalar konusuna değinilmesi AB genişlemesi ile de doğrudan bağlantılıdır. Genişleyen Avrupa Birliği'nde bölge farklılıklarının artması yeni bölgesel arayışları da beraberinde getireceği kanatini oluşturmuştur. Olli Rehn yazdığı 'Avrupa'nın Gelecek Sınırları' adlı kitabında genişleme ile alakalı şu hususlar üzerinde durmaktadır; "*Deneyimli gözlemcilerin bile genişlemenin geleceği hakkında karamsar uyarılarda bulunduğunu, bazı üye devletlerde bile artan korumacı zihniyet ve yoğunlaşan genişleme karşıtı hava nedeniyle AB'nin 'geriye doğru gitme' tehlikesi içinde olduğu uyarısında bulunmaktadırlar*". Rehn Avrupa Kamuoyu'nun genişleme konusunda gerçekten ne düşündüğünün sorulması gerektiğini, yakın zamanda yapılan bir kamuoyu yoklamasında Avrupalıların konu ile alakalı ölçülü görüşlerinin olduğunu, ekonomik meselelerle ilgili çok büyük endişeleri ortaya koyduğunu; zira Avrupalıların %65'inin Avrupa Birliği'nin daha da genişlemesinin Avrupa İş Piyasalarını olumsuz etkileyeceğine inanıldığı sonucuna varılmıştır.[122]

[122] Olli Rehn, *Avrupa'nın Gelecek Sınırları- Türkiye Bir Köprü mü Köprü Başı mı Yoksa Erime Potası mı ?*, Kitap Yayınevi, İstanbul, 2007,s.197-198

2. BÖLÜM: TÜRKİYE- AB İLİŞKİLERİ BAĞLAMINDA AB'NİN MALİ YARDIMLARI

2.1. Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri ve AB'nin Türkiye'ye Mali Yardımları

Avrupa Birliği kuruluşundan bu yana Türkiye'yi her zaman önemli bir aktör olarak görmüş fakat Türkiye'nin üyelik süreci bazı konjonktörel siyasi ve ekonomik etkenlere bağlı olarak ilişkiler inişli çıkışlı süreçlere girmiştir. 1959'da Ankara Anlaşması ile başlayan bu süreç Katma Protokol'ün yürürlüğe girişi ve geçiş dönemi ile devam etmiştir. 1987'de yapılan tam üyelik başvurusu ve 1996'da başlayan Gümrük Birliği bütünleşme sürecini hızlandırırken Aralık 1997 ve Haziran 2000 döneminde gerçekleşen AB Zirvelerinin Türkiye ile ilgili alınan kararlar neticesinde Türkiye 2004-2005 dönemi ile tam müzakere sürecine tamamen dahil olmuştur.

İlişkilerin ilerleyişi üyelik üzerinden devam ederken Avrupa Birliği Türkiye'nin katılımı öncesi Birlik ile uyumun sağlanması şartının mali kısmı konusunda diğer aday ülkelere karşı gerçekleştirdiği sorumluluklarını Türkiye içinde gerçekleştirme konusunda üzerine düşen adımları atmak için mali yardımlarını sürdürmüştür. Üyelik süreci öncesinde ve sonrasında Türkiye için AB tarafından sağlanan mali yardımlar ile Türkiye'nin Avrupa Birliği ile bütünleşme sürecinin tamamlanmasında aday ülkelerin uyumu doğrultusunda Avrupa Birliği'nin belirlediği alanlarda yardım sağlanmaktadır.

Yardımların niteliği ise mali protokol yılları şeklinde gerçekleşerek katılım öncesi daha çok alt yapı çalışmaları konularına odaklanmıştır. Türkiye bununla beraber devam eden projeler içinde Avrupa Birliği'nden mali destek almıştır. Fakat diğer ülkelerin aldığı ISPA, SAPARD, PHARE gibi yardımlardan faydalanamamış bunun yerine 'Katılım Öncesi Türkiye İçin Mali Yardımlar' ile Türkiye mali yardımlardan faydalanmaktadır. Katılım Öncesi yardımların tek bir çatı altında

birleştirilmesi sonrasında ise tüm aday ülkeler yardımlardan 'Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı- IPA' fonları şeklinde faydalanmıştır.

IPA yararlanıcı ülkeler için iki dönem şeklinde oluşturulmuştur. Yararlanıcı ülkelerde bu bağlamda gerekli yapıları oluşturmak ve sağlanan yardımları AB'nin belirlediği alanlar doğrultusunda gerçekleştirme sorumluluğunu üstlenmişlerdir. IPA Döneminin başlaması ile yardımlarda bazı farklılaşmalar görülmüştür. Daha çok altyapı çalışmalarına ayrılan yardımlar artık sosyal sorumluluk projeleri, adalet, hukukun üstünlüğü insan hakları ve eğitim öğretim gibi sosyal projeleri destekleme alanlarına da kaydırılmıştır.

2.2. Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri

Türkiye II. Dünya Savaşı sonunda NATO'ya kabulünün ardından Avrupa Topluluğu'na başvuruda bulunarak tercihini batı kanadında olmaktan yana kullanmıştır. Kalkınma sürecinin hızlanacağı düşüncesi ile 31 Temmuz 1959'da Avrupa Ekonomik Topluluğu'na ortaklık başvurusunda bulunmuştur. Olası bir üyeliğin sağlayacağı avantajlardan yoksun kalma kaygısı Türkiye'nin başvurusunda önemli bir etken olarak ortaya çıkmaktadır. Gereken incelemeleri yaptıktan sonra Topluluk Konseyi başvuruyla ilgili olarak, 11 Eylül 1959'da Komisyon'a Türkiye ile görüşmeleri yürütmesi için yetki verilmesini kararlaştırmıştır. Bunun üzerine başlayan görüşmelerin Ankara Anlaşması'nın imzası ile sonuçlanması tam 4 yıl sürmüştür.

Avrupa Ekonomik Topluluğu Bakanlar Konseyi, Türkiye'nin yaptığı Başvuruyu kabul ederek üyelik için gerekli durumun sağlanmasına kadar geçerli olacak bir ortaklık anlaşması imzalanmasını teklif etmiştir. Bu anlaşma 12 Eylül 1963 yılında imzalanmış ve 1 Aralık 1964'te yürürlüğe girmiştir. Ankara Anlaşması Türkiye ile Avrupa Birliği ortaklığının hukuki dayanağı niteliğindedir.

Ankara Anlaşmasının 2. Maddesinde anlaşmanın amacı belirlenmiştir. Buna göre; Türkiye ekonomisinin gelişmesi ve vatandaşların hayat stantartlarının yükseltilmesi gerektiği üzerinde durularak yararlanıcılar arasındaki ticari ve ekonomik ilişkileri kesintisiz ve dengeli şekilde arttırmak hedeflenmiştir. Yine anlaşmanın 28. Maddesinde Türkiye'nin üyeliği düzenlenmektedir. Buna göre Topluluğu kuran Anlaşmadan kaynaklanan yükümlülüklerin tamamının Türkiye tarafından üstlenilebileceği belirtilerek anlaşmayı imzalayan tarafların Türkiye'nin Birliğe katılımının incelenmesi üzerinde durulmaktadır.[123]

Ankara Anlaşması ile üyelik için Hazırlık Dönemi, Geçiş Dönemi ve Hazırlık Dönemi olarak üç dönem belirlenmiştir. Hazırlık dönemi, anlaşmanın imzalandığı tarihten Katma Protokole kadar olan süreyi kapsamaktadır. 13 Kasım 1970'te imzalanan ve 1973 yılında yürürlüğe giren Katma Protokolün en belirgin özelliği geçiş döneminin ardından Türkiye ile AB arasında Gümrük Birliği'nin kurulmasını öngörmesidir. Burada Türkiye'nin yükümlülüklerinden bahsedilerek söz konusu yükümlülüklerle Gümrük Birliği'ne ilave olarak diğer üretim faktörlerinin yani emeğin, hizmetin, sermayenin serbest dolaşımının geçiş döneminde tamamlanması planlanmıştır.[124]

Türkiye 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik ve siyasi krizin etkisi ile Katma Protokol ile öngörülen yükümlülüklerini yerine getirmekten kaçınmıştır. Buna bağlı olarak topluluk tarafı da ortaklık ilişkilerinin geliştirilmesi için gereken çabayı göstermemiştir. 12 Eylül 1980'den sonra AB Türkiye ile ilişkilerini askıya almıştır. Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu arasındaki ilişkiler seçimlerin ardından sivil yönetimin iş başına gelmesi ile birlikte normalleşmeye başlamıştır. Türkiye 1984 yılından itibaren ithal ikamesi politikasını terk etmiş ve dışa açık büyüme politikasını benimsemiştir. Bu durum Türkiye'nin Avrupa Ekonomik Topluluğu ile ilişkilerinde

[123]Türkiye AB İlişkilerinin Tarihçesi, Avrupa Birliği Bakanlığı http://www.ab.gov.tr/index.php?p=111&l=1, (12.10.2016).
[124] İrfan Kaya Ülger, *AB El Kitabı,- Kavramlar-Kurumlar-Kişiler,* Seçkin Yayınları, Ankara 2003, s.10

dinamizm yaratmış, olumlu havanın etkisi ile Türkiye 14 Nisan 1987'de tam üyelik için başvuruda bulunmuştur.[125]

Komisyon Türkiye'nin başvurusu ile alakalı oluşturduğu görüşünü 18 Aralık 1989'da açıklamış ve kendi içerisindeki bütünleşmenin tamamlanmadan Türkiye'nin üyeliğini değerlendiremeyeceğini belirtmiştir. Bununla beraber Türkiye'nin Birliğe katılım için uygun olduğunu belirtmekle beraber, ekonomik, sosyal ve siyasal alanda gelişmesi gerektiği ifade edilmiştir. Bunun için de üyelik için müzakere tarihi belirlenmesi ve Ortaklık Anlaşmasının gerektirdiği şekilde ilişkilerin ilerletilmesi önerisinde bulunulmuştur. Öneri Türkiye tarafından da olumlu karşılanarak Gümrük Birliği'nin Katma Protokolde öngörüldüğü şekilde 1995 yılında tamamlanması için gerekli hazırlıklara başlanmıştır. Bu süreçte Avrupa Birliği ile müzakereler 2 yıl sürmüştür, bunun sonucunda 5 Mart 1995 'te gerçekleştirilen müzakereler sonrasında 'Ortaklık Konseyi' toplantısında alınan karar gereği Türkiye ile Avrupa Birliği arasında 1 Ocak 1996'da Gümrük Birliği yürürlüğe girmiştir.[126]

1997 Aralık ayındaki Lüksemburg zirvesinin hemen öncesi ve sonrasını kapsayan zaman diliminde AB Türkiye ilişkileri en zorlu dönemlerden birine girmiştir. Gümrük Birliği Ocak 1996'da yürürlüğe girmiştir, ancak Gümrük Birliği'nin Türkiye'yi Avrupa'ya demirleyen önemli bir dayanak olmadığı hemen ortaya çıkmıştır. Beş ay sonra Lüksemburg Zirvesi Türkiye'yi orta ve Doğu Avrupa'yı kapsayan genişleme sürecinin dışında bırakmıştır. 4 Kasım 1998'de Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ve Türkiye'nin Birliğe katılımı yönünde İlerlemesine ilişkin Komisyon görüşlerini içeren ilk ilerleme Raporu yayımlanmıştır. 11 Aralık 1999 Helsinki Zirvesi kararı, AB ile Türkiye Arasında imzalanmış bulunan Anlaşmaların 'yoruma açık' karakterini değiştirme doğrultusunda önemli bir adım

[125] İrfan Ülger, *a.g.e*, s.10-11
[126]Türkiye AB İlişkilerinin Tarihçesi, Avrupa Birliği Bakanlığı, http://www.ab.gov.tr/index.php?p=111&l=1, (12.10.2016).

olmuştur. Yalnızca Avrupa Ehliyetini vurgulayan eski metinlerin aksine zirve kararı Türkiye'nin adaylık statüsünü resmen ilan etmiştir.

Helsinki Zirvesinde, diğer aday ülkeler için olduğu gibi Türkiye için de 'Katılım Ortaklığı Belgesi' hazırlanmıştır. Türkiye için hazırlanan ilk "Katılım Ortaklığı Belgesi" 8 Mart 2001'de Avrupa Birliği Konseyi tarafından onaylanmıştır. Katılım Ortaklığı Belgesinde yer alan önceliklerin gerçekleştirilebilmesi için Türkiye'de 19 Mart 2001 tarihinde "Ulusal Programı" yayınlayarak 26 Mart 2001'de Avrupa Komisyonu'na sunmuştur.[127]

Katılım ortaklığı Belgesi Avrupa Birliği tarafından 2003,2005,2006 ve 2008 senelerinde tekrar gözden geçirilmiştir. Bu çerçevede oluşturulan Ulusal Programlarda 2003 - 2005 ve 2008 yıllarında tekrar güncellenmiştir. Bunun sonucunda da müzakerelerin başlaması için gerekli uyum paketleri yoğun bir şekilde TBMM'den geçirilmiştir. Bu bağlamada hukukun üstünlüğü, temel hak ve özgürlüklerin içeriğini geliştiren, demokrasi, demokrasi, ifade özgürlüğü gibi Kopenhag kriterleri ile de örtüşen alanlarda mevcut düzenlemelerin iyileştirilerek belirlenen alanlarda güvence sağlanmış ve reformlar devam ettirilmiştir. Bunun için 2002 ve 2004 yılları arasında toplam 8 uyum paketi TBMM tarafından kabul edilmiştir.[128]

Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarı sırasında, Türkiye Avrupa Komisyonu Parlamenterler Meclisi(AKPM), AİHM, CPT (European Comitte For The Prevention of Torture and Inhuman Degrading Treatmen or Punishment-Avrupa İşkence ve Onur Kırıcı Muameleleri Önleme Komitesi) ve Avrupa İnsan Hakları Komiserliği ile yaptığı işbirliği temelinde gerçekleştirdiği reformlar sayesinde 22 Haziran 2004'te AKPM'nin 'denetim' sürecinden çıkarılmıştır. AKPM'deki 'normalleşme' süreci aynı yıl AB'nin Türkiye ile üyelik müzakerelerine başlama kararı almasında en önemli etkenlerden biri olmuştur.[129] 17 Aralık 2004'teki Bürüksel Zirvesi ilişkiler açısından dönüm noktası

[127] Gös. yer.
[128] Gös. yer.
[129] Kayhan Karaca, *Birleşik Avrupa'nın Türk Öncüleri*, NTV yayınları, s.182

olma niteliğindedir. Zirve kararında Türkiye'nin siyasi kriterleri yeteri ölçüde karşıladığı belirtilerek 3 Ekim 2005'te müzakerelere başlanması kararı alınmıştır.

Nispeten düşük ekonomik gücene rağmen, Türkiye, daha gelişmiş ve askeri açıdan önemli AB ülkelerinden biri olmak için ilerlemektedir. İçte çeşitli siyasi akımlar AB'yi kendi, genellikle çok farklı siyasi hedeflerini uygulamak için bir "dış çapa" olarak kullanmaktadır. Bu anlamda siyasi rasyonellik, kendi güç konumunu genişletmek için AB tarafından yönlendirilen modernizasyon sürecinin uygulanmasını desteklemekte ve açıklamaktadır.[130]

Bunlar ile beraber Avrupa Birliği'nin entegrasyon sürecine bakışı açısından başarısız anayasa girişiminden sonra 13 Aralık 2007'de Lizbon Anlaşması imzalanması ardından 1 Aralık 2009 itibarı ile yürürlüğe girmiştir. Önceki başarısız AB Anayasası Projesi'nin yerini alacak olan Lizbon Anlaşması ile yeni bir dönemin kapıları aralanmıştır. Dolayısı ile Türkiye için de yeni bir dönem başlamıştır. Öncelikle kurumsallaşma sürecini tamamlayarak, kendi iç sorunlarını çözüme kavuşturmuş bir AB'nin genişleme konusunu gündeme alması kolaylaşacaktır. Bu açıdan yeni yapılanma Türkiye açısından olumlu karşılanırken Anlaşmada genişleme konusuna yer verilmemesi Türkiye açısından belirsiz bir ortamın mevcudiyetine işaret etmektedir. İlave olarak oylamalarda nitelikli çoğunluk sistemine geçilmesi sonucu 77 milyon nüfusu ile tam üye olması halinde Türkiye'nin AB karar sürecinde ne kadar etkisi olacağı AB'nin bu süreçte izleyeceği yol haritası için önemlidir.[131] Lisbon antlaşmasının bütçeye getirdiği en önemli yenilik parlamentonun yetkilerinin artırılması ve zorunlu-zorunlu olmayan harcama ayırımının kaldırılması olduğunu söyleyebiliriz.

Diğer taraftan Türkiye'nin üyeliği ile mevcut üyeler, standart karşılaştırmalı avantaj kaynaklarından ve ayrıca entegrasyonun büyüme etkilerinden kazanımlar

---

[130] Wolfgang Quaisser and Steve Wood, Turkey's EU Accession: Political, Economic and Security Considerations,http://50years.intereconomics.eu/turkey-and-the-eu-issues-and-challenges.html (12.10.2016).

[131] Nejat Çoğal ,*Türkiye'nin Avrupa Birliği Paradoksu*, SAGE yayınları, Ankara, Eylül 2014, s.208

sağlaması açısından önemlidir. Ayrıca, Türk emeğinin AB'ye göçü, üye ülkelerdeki refah seviyesini de etkileyecektir. Göçün ekonomik etkileri üzerine yapılan ampirik araştırmalar oldukça küçüktür ve tüm olumlu etkileri göstermektedir.[132]

Avrupa Birliği'nin sosyoekonomik bütünleşmesi de aday ülkelerin üyeliği açısından önem taşımaktadır. Bu bağlamda Birliğin özellikle son dönemdeki ekonomik gelişmelerini de ele almak yerinde olacaktır. 2007 yılından sonra harcama kalemlerinde değişiklikler yapılmıştır. Harcama başlıklarının sayısı beşe düşürülmüştür. Bu harcama kalemleri sürdürülebilir büyüme kapsamında "doğal kaynakların korunması ve sürdürülebilir yönetimi vatandaşlık, özgürlük güvenlik ve adalet alanlarını konu almaktadır. Küresel Bir Ortak Olarak Avrupa Birliği politika alanı ile alakalı ise; katılım öncesi araçlar, Avrupa Kalkınma Fonunun Avrupa Birliği bütçesine katılması, acil yardım ve kredi garantileri için ayrılmış mevcut rezervler ve bütün dış faaliyetleri kapsamaktadır. Buradaki değişikler ile iki şey amaçlanmıştır; ilki Avrupa Birliği'nin Küresel ortamda etkisinin arttırılmasıdır. İkincisi ise genişleme sonrası kaynakların daha etkin kullanımının sağlanarak sürdürülebilir kalkınmanın oluşturulmasıdır.133 Tarım ve yapısal operasyonlar eskiden bütçenin önceliğini oluşturan konular iken, yeni bütçe öncelikleri sürdürülebilir büyüme ve doğal kaynak yönetimi olmuştur.

2008 yılında başlayan Küresel Ekonomik krizin Avrupa Birliği'ne yansımaları da mali yardımlar için ayrılan bütçenin belirlenmesi sürecinde etkili bir faktör olmuştur. Bu dönemde özellikle Yunanistan olmak üzere Portekiz, İspanya gibi ülkelerde borçların sürdürülebilirliğine ilişkin endişeler istikrarsızlığı artırıcı etki doğurmuştur. Bunun akabinde 2007 yılındaki büyüme oranı % 8 olan büyüme oranı 2008 yılında %0,8'e düşmüştür.[134] Bu gidişatın önlenmesi için "Avrupa Birliği

---

[132] Sübidey Togan ,Economic Aspects of the Accession of Turkey to the European Union, , http://50years.intereconomics.eu/turkey-and-the-eu-issues-and-challenges.html (02.02.2016).

[133] Nihal Samsun, "Avrupa Birliği'nin 2007-2013 Dönemi Bütçesi", *Bütçe Dünyası*, Cilt 2, Sayı 24, 2007, s.17

[134] Strateji Geliştirme Başkanlığı *Küresel Krizin Ardından Avrupa Ekonomisi AB Ekonomisinin 2010 yılındaki Performansı Türkiye Ekonomisini Nasıl Etkiler*, 25 Mart 2010, http://www.sgb.gov.tr/esad/Yaynlar/Ara%C5%9Ft%C4%B1rmalar/SGB%20Ara%C5%9Ft%C4%B1rma%20 Raporu-AB%20ve%20T%C3%BCrkiye%20Ekonomisi.pdf, s.3-4, (20.03.2016).

Ekonomik İyileşme Planı" oluşturulmuştur. Bunun için 200 milyar Euro civarında bir yardım yapılması ön görülmüştür, buda Birliğin GSYİH'sının %1,5'una karşılık gelmektedir bununla istihdamın arttırılması hedeflenmektedir.[135]

Türkiye açısından değerlendirecek olursak aday bir ülke olarak AB'den yardım alan Türkiye'ye yapılan yardımların kesilmesi gibi bir durumu ortaya çıkarabilmektedir. Birlik içerisinde özellikle Fransa'nın Türkiye'ye ayrılan yardım miktarının düşürülmesi konusundaki girişimleri üzerinde durulmaya değer görülmektedir.136 Diğer taraftan 29 Kasım 2015 tarihinde Bürüksel'de gerçekleşen Türkiye- AB Zirvesi, Türkiye Avrupa Birliği ilişkileri bağlamında kesintiye uğrayan süreç için olumlu nitelikte bir gelişmedir. Zirve'de, katılım müzakerelerinin yeniden canlandırılması, terörle mücadelede işbirliği, vize serbestisi diyaloğu sürecinin hızlandırılması, göç yönetiminde yük paylaşımı, Gümrük Birliği'nin güncellenmesi ile Türkiye-AB arasında üst düzey siyasi, ekonomi ve enerji diyaloğunun yanı sıra kritik öneme sahip alanlarda da üst düzey diyaloğun artırılması gibi ilişkiler açısından çok önemli kararlar alınmıştır. Zirve'nin hemen sonrasında, 14 Aralık 2015 tarihinde iki yıl aradan sonra Türkiye-AB Hükümetler arası Katılım Konferansı'nın toplanması ile 'reform, dönüşüm, iletişim' olarak belirlenen kilit sözcükler AB'ye katılım sürecine yeni bir ivme kazandırılması hedefi için itici güç olacağı vurgulanmaktadır.[137]

Avrupa Birliği ve Türkiye arasındaki müzakereler devam ederken Türkiye'nin 2016 yılını tamamladığımız dönem itibari ile halen Avrupa Birliği'ne üyeliğinin gerçekleşmediği dikkate alınarak bir değerlendirme yapılacak olursa Avrupa Birliği'nin bir kesimi müzakereler ne olursa olsun, Türkiye'nin daha yüksek bir rekabet gücü elde etme olasılığı fazla olan bir ülke olarak ve görece ucuz ve giderek

---

[135]Brussels Europea Council 11 and 12 December 2008 Presidecy Coclusios, Coucil Of The Europe UIO Brussels, 13 February 2009 (OR. fr) 17271/1/08 REV 1 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/104692.pdf, (22.03.2016

[136]Fransız Siyasilerden Yeni Türkiye Hamlesi, http://www.euractiv.com.tr/3/article/fransz-siyasetilerden-yeni-trkiye-hamlesi-012791, (21.03.2011).

[137] Türkiye Cumhuriyeti AB Bakanlığı, *Türkiye'nin Yeni AB Stratejisi, Siyasi Reform Sürecinde Kararlılık-Sosyo Ekonomik Dönüşümde Süreklilik, İletişimde Etkinlik*, http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/3_ab_bakanligi_yayinlari/turkiyenin_yeni_ab_stratejisi.pdf , s.2 (20.06.2016).

daha kalifiye hale gelen emeğin hakimiyeti ile elverişli ticari iklim sayesinde yabancı yatırımlar için çekici bir bölge olarak tanımlarken; Türkiye ve Avrupa Birliği bölgelerindeki istikrarı sağlamak için ortak çıkarlara sahip olduğu kanaati de mevcuttur. Tüm bu kanaatlerine rağmen Türkiye'nin katılımı hakkında referandum yapılacak noktaya ulaşmak yerine, müzakerelerin anlaşma sağlanmasından sona erdirilmesi veya belirsiz bir süre için sürüncemede bırakılması olasılığını yüksek görmektedir. Türkiye'nin tam üyelik yerine imtiyazlı ortaklık veya başka bir tür özel ilişki isteğini açıklamasında bulunması beklentisindedirler.[138]

2.3. AB'nin Türkiye'ye Mali Yardımları

Avrupa Birliği ile Türkiye arasındaki mali işbirliği süreci, tarihsel gelişimi açısından başlıca üç aşamaya ayrılabilir. Bu aşamalardan birincisi Ankara Anlaşması'ndan Gümrük Birliği üyeliğine kadar olan dönem ve ikincisi Gümrük Birliği üyeliğinden tüm aday ülkeler için Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı(IPA)'nın başlatıldığı süreye kadar geçen dönemdir. Üçüncü dönem ise Katılım Öncesi Mali yardım Programları IPA-I (2007-2013) ve IPA-II (2014-2016)'ya kadar olan dönemdir.

Avrupa Birliği mali yardımlarını gerçekleştirirken belirlediği politika alanları ve bu politika alanları konularında oluşturduğu hedeflere ulaşmak adına Aday ülkelere fonlar sağlamaktadır. Türkiye bu fonlardan başlangıçta çeşitli hibeler ve Avrupa Yatırım Bankası kredileri şeklinde yararlanırken 2005 yılından sonra müzakere sürecinin başlaması ile reformların ve reformları desteklemek üzere sağlanan mali yardımların niteliği değiştirilmiştir. Türkiye açısından Enerji'den ulaşım alanına halk sağlığından tarıma kadar çeşitli alanlarda Avrupa Birliği'ne uyum için toplumun birçok kesimini etkileyen alanlarda idari ve yasal değişikliklere devam edilmiştir. Birlik bu olumlu çabalara istinaden sağladığı mali yardım miktarını arttırmıştır.

[138] Desmond Dinan, *Avrupa Birliği Tarihi*, Çeviri; Hale Akay, Kitap yayınevi, İstanbul, 2008, s.12

Avrupa Birliği içinde yaşanan genişlemeler ve bu genişlemeler dışında da gerçekleşen değişikliklere istinaden AB 2007-2013 döneminde aday ülkelere sağladığı mali yardım mekanizmasında değişiklik gerçekleştirmiştir. Buna göre aday ve potansiyel aday ülkelere yapılan mali yardımlar Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) adı altında toplanmıştır. Bu tarihten sonra Türkiye'de mali yardım aracı olarak IPA'dan yararlanmaya başlamıştır.

2.3.1. Avrupa Birliği'nin Müzakere Süreci Öncesi Mali Yardımları

Avrupa Birliği ile Türkiye arasındaki mali iş birliği sürecinin ilk dönemi Ankara Anlaşmasından Gümrük Birliği üyeliğine kadar olan dönemi kapsamaktadır. 1963 tarihli Türkiye Avrupa Toplulu'ğu Ortaklık Anlaşmasından 1996 yılında imzalanan Gümrük Birliği'ne kadar geçen süre Türkiye'nin mali yardımlardan 'mali protokoller' aracılığı ile yararlandığı bir dönemdir. Bu dönemde çoğu kredi niteliğinde toplam 1 milyar euro kullanılmıştır. 1996-1999 Döneminde Türkiye ile Avrupa Topluluğu arasında bir Gümrük Birliği tesis edilmesinden Türkiye'nin adaylık statüsü kazandığı 1999 yılına kadar olan dönemde Gümrük Birliği'ne bağlı yeni ihtiyaçların karşılanmasına yönelik yardımlar bulunmaktadır. Bu dönemde çoğu kredi şeklinde kullanılan toplam yardım 755,3 milyon euro tutarında olmuştur.139 Avrupa Birliği'nin Türkiye'ye yardımları çeşitli mali protokol yıllarını kapsayacak şekilde düzenlenmiştir. Bu yıllar Avrupa Birliği'nin belirlediği mali bütçe dönemleri ile de paralellik göstermektedir.

2.3.1.1. Gümrük Birliği Öncesi Dönem (1964-1999)

Gümrük Birliği öncesi dönem olarak adlandırılan süreç 1964-1969 dönemlerini kapsamaktadır. Bu dönemde Türkiye için 175 milyon Euro tutarında

139 What History Regional Policy, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/history/ (05.10.2016).

Topluluk yardımı sağlanmıştır. Sağlanan yardımlar hem kamu sektörü hem de özel sektör için kaynak aktarımı şeklinde olmaktadır.[140]

Ülkeler için oluşturulan kredilerin vadesi 30 yıllık süreçleri kapsamaktadır. İlk 7 yıl ödemesiz dönemi kapsamaktadır. Bu projeler için faiz oranları ise altyapı projeleri için %3 diğer projeler için %4,5 olarak belirlenmiştir. Türkiye sağlanan kredileri 5 yıllık dönem için 35'er milyonluk dönemler içinde 105.9 milyonunu altyapı projeleri için 69,1 milyon euroluk kısmı ise diğer yatırım projelerinde kullanılmıştır. Protokol çerçevesinde kullanılan projeler ile 45 proje finanse edilmiştir. Kredilerin 145 milyon eurosu kamuya, 30 milyon eurosu özel sektöre tahsis edilmek kaydı ile tamamen kullanılmıştır. Bu kapsamda finanse edilen projeler arasında Keban Barajı ve Boğaziçi köprüsü de yer almaktadır.[141]

Türkiye için 1971-1977 yılları arasındaki ikinci mali protokol yılları arasında 220 milyon Ecu yardım sağlanmıştır. Yardımların 195 milyonu Topluluk kaynaklarından geri kalan 25 milyonluk kısmı ise Avrupa Yatırım Bankası Kaynaklarından sağlanmıştır.[142]

1979-1982 dönemini içeren üçüncü mali protokol kapsamında Türkiye'ye 220 milyon Ecusu Topluluk bütçesi kaynakları ve 90 milyon Ecu AYB kaynaklarından olmak üzere toplamda 310 milyon ecu yardım sağlanmıştır. Bu yardımlar daha çok kamuda altyapı projelerine ayrılmıştır. Üçüncü Mali Protokol yardımları ile gerçekleştirilen mali protokol yatırımları arasında Keban II Hidro Elektrik Santrali İle Karakaya Barajı ve Hidroelektrik Santrali bulunmaktadır.[143]

---

[140] Habib Yıldız-Fatih Yardımcıoğlu, *a.g.m,* s.87
[141] Azmi Ekmen, '*Avrupa Birliği'nin Üye Ülkelere Sağladığı Mali Yardımlar ve Türkiye,* (Gazi Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi), Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Bölümü, Ankara,2008,
[142] Habib Yıldız-,FatihYardımcıoğlu, *a.g.e*. s.87
[143] Habib Yıldız-FatihYardımcıoğlu,*a.g.e*. s.88

Dördüncü mali protokol olarak adlandırılan 1982-1986 döneminde Türkiye'ye 600 milyon Euro yardım öngörülmüştür. Ancak bu mali yardım Yunanistan'ın vetosu nedeni ile kullanılamamıştır. Bu yardımlar Konseyin uygulanmaması yönünde verdiği karar ile uygulanamamıştır. Uygulamanın sonucunda 1981-1990 yıllarını kapsayan dönemde mali işbirliği dönemi askıya alınmıştır.144 30 Haziran 1980 tarihinde Ortaklık Konseyi kararı ile 'Özel İşbirliği Fonu kurulmuştur. Fon ile kalkınma çalışmalarına katkı sağlanması amaçlanmıştır. Dördüncü mali protokolün yürürlüğe girmesi süreci gecikmeli gerçekleştiği için telafi için özel işbirliği fonu tesis edilmiştir.[145] Belirlenen öncelik hedeflerinden özellikle enerji, sağlık, çevre ve eğitim sektörleri ile ilgili projeler için 75 milyon Euro özel yardım paketi hazırlanmıştır. 1980 askeri müdahalesi sonrası insan hakları ihlalleri durumundan yardım paketinin bir bölümü 1987'ye kadar durdurulmuştur. Askeri yönetim sonrası Sivil yönetimin iş başına gelmesi sonunda 29 milyon Euro "Özel Eylem Planı" adı altında Türkiye'ye verilmiştir. Programın kapsamı özellikle meslek eğitim ve sağlık konularına odaklanmıştır.

Körfez Savaşı dolayısıyla Topluluk, 1991'de, savaştan en çok etkilenen ülkeler için mali yardımda bulunmuş ve bunun bir sonucu olarak, Türkiye, 175 milyon Euro tutarında faizsiz krediden yararlanmıştır.[146]

1993 ve 1995 yıllarında, Gümrük Birliği hazırlıkları için idari işbirliği önlemleri için programlar geliştirmiş ve iki kez 3 milyon Euro tutarında mali yardım almıştır. Yardımların kullanım alanları Jean Moment Bursları, iş haftaları düzenlenmesi ve gümrük görevlilerinin eğitimi, Avrupa Topluluğu Ticaret Politikası, sosyal konularda işbirliği ve ortak tarım politikaları konularında iş birliği projelerini

[144] Polat Necip, "Avrupa Birliği- Türkiye Mali İşbirliği ve Sayıştay'ın Topluluk Kaynakları Üzerindeki Denetimi" *Sayıştay Dergisi*, Sayı 52, 2004, s. 62
[145] Mevlüdiye Şeker, *a.g.m*, s.85
[146] Habib Yıldız-FatihYardımcıoğlu, *a.g.m*, s.*450*

kapsamaktadır. Bahse konu olan bütçe kalemi sonraki 2 yıl içinde kullanılmıştır. Fakat sonrasında Avrupa Parlamentosu tarafından Bloke edilmiştir. [147]

Komisyon, 'Demokrasi, İnsan Hakları ve Sivil Toplumun Güçlendirilmesi' alanında farklı bütçe kalemleri altında; demokrasi, insan hakları ve sivil toplum alanlarında faaliyet gösteren birçok Türk Sivil Toplum Kuruluşuna mali yardımda bulunmuştur.[148] 1993'ten bu yana, Türk STK'ları yılda ortalama 500.000 Euro'luk mali yardım almaktadır.

Gümrük Birliği Öncesi mali yardımlara bakıldığında dönemi kapsayan 30 yıllık süreçte, Türkiye'ye AB'den hibe ve kredi niteliğinde toplam 1 milyar 430 milyon Euro yardım öngörülmesine rağmen protokol beklenenin ötesinde yürürlüğe giremediği için tutar 833 milyon ile sınırlı kalmıştır. 115 milyon ECU'su Avrupa Yatırım Bankası yardımlarının da 637 milyon ECU'su düşük faizli AB kredileri olmak üzere sadece 81 milyon ECU'luk kısmı hibe şeklinde verilmiştir.149 1996 ve 1999 yılları arasını kapsayan Gümrük Birliği sonrası dönem Türkiye ile AB arasında 1 Ocak 1996 tarihinde Gümrük Birliği'nin imzalanması ile başlamıştır. Gümrük Birliği'ni en basit bir dille ifade edecek olursak, endüstri ürünleri ve işlemden geçmiş ve yenilmeye elverişli olan ürünlerde bir ortaklık uygulamaları şeklinde içeriğe sahiptir. AB yürürlüğe giren AB-Türkiye Gümrük Birliği anlaşmasının olumsuz etkilerini gidermek amacıyla, Türkiye'ye AB bütçe kaynaklarından ve MEDA programından yardım yapılması kararlaştırmıştır. Topluluk Deklarasyonu ile, Türkiye'ye yapılacak olan mali yardımların amaçları; Sanayi sektörünün rekabet gücünü arttırarak Türkiye ile AB ekonomileri arasındaki gelişmişlik farkını azaltmak planlanmıştır.[150] Avrupa Birliği bu dönemde yapmayı planladığı yardımları Gümrük Birliği temelli mali yardım

---

[147] Habib Yıldız-FatihYardımcıoğlu,*a.g.m*, s.451

[148] Burhan Ormanoğlu, "Avrupa Birliği Mali Yardımları Kapsamında Merkezi Olmayan Yapılanma Sistemi", *Vergi Raporu*, Nisan- Mayıs-Haziran 2005, s.14-17.

[149] Sevtap Özdoğan *,Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Eşleştirme: TR ve Diğer Aday Ülkelerin Karşılaştırılması,* (Dış ilişkiler ve Avrupa Genel Müdürlüğü Denizcilik Uzmanlık Tezi), Mayıs 2014, http://www.udhb.gov.tr/images/hizlierisim/9b2f72306579820.pdf, s.123, (05.08.2016).

[150] Meral Eriş Gezgin , "Tam Üyelik Sürecinde Türkiye'nin AB'ne Entegrasyonu", Yeni Türkiye, Sayı 35, Kasım- Aralık 2000, s.288

ve işbirliği çerçevesinde ‘Tek Taraflı Topluluk Deklarasyonu” şeklinde oluşturmuştur. Bu deklerasyon ile 1996-2000 yıllarında AB, bütçe kaynaklı hibe nitelikli 375 milyon, kredi olarak ise 750 milyon Euro yardım taahhüdü söz konusu olmuştur. Türkiye bu dönemde Avrupa Akdeniz İşbirliği çerçevesi ile Akdeniz Ekonomik Kalkınma Alanı (MEDA -I) adı altında 700 milyon Euro hibe, birlik üyesi olmayan Akdeniz üyelerine AYB’den kredi sağlanması için Avrupa-Akdeniz İşbirliği kapsamında 300 milyonu kredi ve YAP kapsamında da 400 milyon Euro Kredi verilmesi kararlaştırılmıştır. Taahüt edilen miktarlar 375, 205 ve 339,5 milyon Euro olarak toplamda 919,5 milyon Euro kadar belirlenmiştir. Projelerden onu özel sektörün iyileştirilmesi ile ilgili iken beşi kamu sağlığı alanında, altısı temel eğitim ve mesleki eğitim sistemlerinin iyileştirilmesi ile eğitim kapasitesinin güçlendirilmesi içindir. Bu bağlamda yine beş Proje atık suların işlenmesiyle alakalıdır, insan haklarının ve sivil toplumun güçlendirilmesi için de 29 proje için kullanılarak toplam 55 işbirliği projesinde kullanılmıştır.[151]

Gümrük Birliği’nin özel yardımları olarak yapılandırılan ve hibe şeklinde yardımlarda söz konusudur. Bu yardımlar ile 375 milyon Euro tutarında bütçe kaynağı tahsis edilmesi planlanmış fakat öneri AB Konseyi'nde oybirliği sağlanamadığı için onaylanmamıştır. Avrupa Birliği’nin Bütçe kaynaklı hibe yardımları üç kalem şeklindedir. İlki “Özel Eylem Programı” adı ile 375 milyon Euro hibe ve 750 milyon Euro krediden oluşmaktadır. Hibe ile ilgili olarak Komisyon tarafından hazırlanmış yönetmelik Yunanistan’ın vetosu nedeniyle yasallaşamamıştır. Aynı şekilde, AYB kredisi olarak öngörülen 750 milyon Euro, AYB Governörler Kurulu’nda Yunanistan Maliye Bakanının vetosu nedeniyle kabul edilmemiş ve uygulanamamıştır. İkinci kalemi Makro - Ekonomik Yardımlar oluştururken uluslararası bazı kuruluşların onayıyla gerekli olması halinde 200 Milyon Euro kullanımı öngörülmüştür. Bu yardım ihtiyaç olmadığından uygulanmamıştır. Bu kapsamdaki üçüncü yardım kalemi ise İdari İşbirliği Fonu kapsamında 6 Milyon Euro tutarında hibe şeklinde kullanılmıştır.[152]

---

[151] Hülya Tuğrul, *a.g.e*, s.77
[152] Habib Yıldız ve Fatih Yardımcıoğlu, *a.g.m*, s.89

2.3.1.2. Gümrük Birliği Sonrası Dönem(1995-1999)

Türkiye ile Avrupa Topluluğu arasında Gümrük Birliği tesis edilmesinden adaylık statüsü kazandığımız 1999 yılına kadar olan dönemde Gümrük Birliğine bağlı yeni ihtiyaçların karşılanması konusundaki fonların kullanımı oluşturmuştur. Bu dönemde çoğu kredi şeklinde kullanılmak üzere toplam yardım 755,3 milyon Euro'dur.

Türkiye 90'lı yıllarla beraber Avrupa-Akdeniz Ortaklığı (MEDA) çerçevesinde hibelerden yardım almıştır. Bu dönemde Türkiye için 55 projeye 376 milyon Euro taahhüt edilmiştir. 1997-1999 dönemi için Avrupa Yatırım Bankası kredisi şeklinde oluşturulan EUROMED programından 205 milyon Euro kredi sağlanmıştır. [153]

Gümrük birliği sonrası dönemde mali ilişkilerin geliştirilmesi ile "Yenileştirilmiş Akdeniz Politikası" kapsamında Türkiye için öngörülen ancak hayata geçirilemeyen yardımlar uygulanmaya başlamıştır. Bu kapsamda, Türkiye için 399.5 milyon Euro bir kaynak aktarılmıştır. Aktarılan kaynağın 339,5 milyonluk kısmı projelendirilmiştir. Bu miktarın 339.5 milyonluk kısmı projelendirilmiş ve kullandırılmıştır. Çevre, ulaştırma, enerji ve telekomünikasyon alanlarındaki projeler, YAP kapsamında finanse edilen projeler olmuştur. [154]

2.3.2. Türkiye'nin Adaylık Statüsü Kazanması İle Müzakerelerin Başlaması Sürecinde Aldığı Mali Yardımlar (2000- 2006)

Türkiye 1999 yılının sonunda Helsinki Zirvesi sonrası adaylık statüsü kazanmıştır. Mevcut kaynaklara ek olarak başka kaynaklar içinde arayışı söz konusu

---

[153] Türkiye Avrupa Birliği Mali İşbirliği, http://www.ab.gov.tr/5.html, (10.10.2016).
[154] Metin Gençkol , *Avrupa Birliği Mali İşbirliği Politikaları ve Türkiye,* Ankara: DPT Yayın no: 2679, http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/genckolm/malipoli.pdf, (14.10.2016).

olmuştur. Ancak, bahsi geçen dönemde aday olan Bulgaristan, Romanya ve Hırvatistan gibi ülkelerin 2006 yılına kadar faydalandığı PHARE, ISPA ve SAPARD gibi yardım programları için fon sağlanamamıştır. Avrupa Birliği söz konusu programların bütçelerinin kesinleştiği ve değiştirilmelerinin mümkün olmadığını göstermiştir. Türkiye'ye sağlanan bu yardımlar 2001 yılında kabul edilen "Katılım Öncesi Mali Yardıma Yönelik Çerçeve Tüzüğü" kapsamında oluşturulan yeni fon kaynakları sağlanmasına kadar geçen dönemi kapsamaktadır. Bu Çerçeve Tüzüğü, Türkiye'nin AB'ye üyeliğinde yol haritası olarak tanımlanabilecek 'Katılım Ortaklığı Belgesi'nin hukuki temelini oluşturmuştur. Bu dönemde AB mali yardımlarının Katılım Ortaklığı Belgesi ve Ulusal Program'da yer alan önceliklere uygun projeler kapsamında hayata geçirilmesi yaklaşımı benimsenmiştir.[155] Adaylık sonrası dönemde 1999 yılında aday ülke konumuna gelen Türkiye 2001 sonu itibarıyla hibe nitelikli fonlardan tek bir çatı altında faydalanmaya başlamıştır. Türkiye'ye yönelik katılım stratejisi çerçevesinde yapılacak hibe kapsamındaki mali yardımların tek bir çerçeve altında toplanması için hazırlanan ve kısa adıyla "Tek Çerçeve" (Single Framework)olarak adlandırılan yönetmelik, AB Bakanlar Konseyi'nin 17 Aralık 2001 tarihli toplantısında kabul edilmiştir. Tek Çerçeve, Türkiye'nin hibe aldığı kaynakları standart prosedürlere dayanan tek bir program çerçevesinde yeniden düzenlemiştir ve sağlanacak mali yardımın yalnızca Katılım Ortaklığı'nda belirtilen öncelikler için kullanılmasının güvence edilmesi hedeflenmiştir. Bununla beraber Tek Çerçevenin yürürlüğe girmesi ile o zamana kadar MEDA adı altında karmaşık bir şekilde olan Türkiye için yardım prosedürleri diğer ülkeler ile aynı prosedürlere tabi hale gelmiştir. Bu şekilde, AB'nin Türkiye'ye yönelik hibe yardımları artık sadece, AB Komisyonu ile birlikte dönemsel olarak hazırlanan Finansman Programlarında yer alan program ve projelere tahsis edilebilmekte ve münhasıran Türkiye'nin AB'ye adaylık ve uyum süreciyle doğrudan ilgili alanlarda kullanılabilmektedir. Türkiye'ye adaylık sürecindeki yasal ve kurumsal düzenlemeleri yapabilmesi için projeler yolu ile yıllık 117 milyon Euro verilmesi öngörülmüştür. 2002-2006 döneminde Türkiye için yaklaşık 1,3 milyar euroluk fon ayrılmış ve 164 proje için kullanılmıştır. Kullanılan

[155] Sevtap Özdoğan, *a.g.e*. s.124-126

fonların %30'u kurumsal yapılanma, %35'i Avrupa Müktesebatına uyum ve diğer %35'lik kısmı ekonomik ve sosyal uyumun tesisi için kullanılmıştır.[156]

2002 Döneminde 18 Projenin finansmanı için 126 milyon Euro, 2003 döneminde 28 proje için 144 milyon Euro 2004 dönemi için 38 proje için 250 milyon euro, 2005 döneminde 35 proje için 300 milyon Euro ve 2006 dönemi için 45 projeye 500 milyon niteliğinde mali yardım sağlanmıştır. Fonlar Türkiye'yi Topluluk programlarına katılım için de hazırlamayı amaçlamıştır. Bu dönemde Türkiye'ye tahsis edilen mali yardımlarının üçte ikisi mevzuat uyumu ve bunun için gerekli kurumsal yapılanmanın oluşturulmasına yönelik projelerde, üçte biri ise AB ile ekonomik ve sosyal uyumun desteklenmesi projelerinde kullanılmıştır.[157]

2002-2004 yılları arasında sekiz Uyum Paketi ile 2001, 2004 ve 2010 yıllarında da kapsamlı üç Anayasa Değişiklik Paketi TBMM tarafından kabul edilmiştir. Son dönemde hayata geçirilen Demokratikleşme Paketi ve altı Yargı Reformu Paketi başta olmak üzere birçok yasal düzenleme, AB müktesebatına uyum çalışmalarının hız kesmeden sürdürüldüğünün somut göstergesi olmuştur.[158]2004-2006 dönemi için Komisyon, 2003 Katılım Ortaklığı Belgesinde Türkiye'ye sağlanacak mali kaynakları arttıracağını, mali yardımın 2004 yılında 250 milyon Euro, 2005'te 300 milyon Euro ve 2006 yılında 500 milyon Euro olmak üzere toplam 1.050 milyon Euro olarak gerçekleştirilmiştir.[159]

2002-2006 döneminde geliştirilen önemli projeler; Milli Eğitim Bakanlığı'nın yürüttüğü "Mesleki Eğitimin Geliştirilmesi Projesi"; Devlet Planlama

---

[156] Hüseyin Çalık , '*Avrupa Birliği Fonları'nın Mali Denetim Boyutları ve Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı IPA Üzerine Bir Çalışma'* , (AB Uzmanlık Tezi), Ankara, 2014, s.15, http://www.udhb.gov.tr/images/hizlierisim/ae58c2e7827289a.pdf, (05.04.2016).

[157] Türkiye AB Mali İşbirliği, *http://www.ab.gov.tr/index.php?p=5&l=1*, (30.12.2016).

[158]Türkiye Cumhuriyeti AB Bakanlığı, Türkiye'nin Yeni AB Stratejisi, Siyasi Reform Sürecinde Kararlılık-Sosyo Ekonomik Dönüşümde Süreklilik, İletişimde Etkinlik, http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/3_ab_bakanligi_yayinlari/turkiyenin_yeni_ab_stratejisi.pdf, s.7, (20.06.2016)

[159] T.C. Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı AB Genel Müdürlüğü ve TOBB , *AB ve Türkiye*, 5. Basım. Ankara, 2002.

Teşkilatı ile GAP tarafından yürütülen "GAP Bölgesel Gelişme Programı" ve "NUTS II Bölgesel Gelişim Programları"; Tarım Bakanlığ'nın yürüttüğü "Türkiye'nin AB Veterinerlik Müktesebatına ve AB Bitki Sağlığı Müktesebatına Uyumu Projeleri", "Balıkçılık Sektörünün Yasal ve İdari Olarak AB Mevzuatına Uyumu Projesi", "Gıda Güvenliği ve Kontrol Sisteminin Yeniden Yapılandırılması ve Güçlendirilmesi Projesi"; Adalet Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı'nın ortaklaşa yürüttüğü "Yargının Modernizasyonu", "Türkiye'de İsnaf Mahkemelerinin Kurulması", "Türk Polisinin Denetime Açıklığının, Verimliliğinin ve Etkinliğinin Geliştirilmesi", "Jandarmanın Modernizasyonu Projesi", "Türkiye'de Çocuklar için İyi Yönetişim, Koruma ve Adalet Projesi" ve "Çocuk İşçiliğinin En Kötü Biçimlerinin Ortadan Kaldırılması Projesi" şeklinde oluşturulmuştur. Bu projeler sivil toplumun geliştirilmesi bağlamında önem arz etmiştir.[160]

Türkiye için yapılan yardımlar MEDA-II Programı kapsamında 2000-2006 Döneminde de devam etmiş ve 890 milyon Euro yardım yapılmıştır. MEDA-II kapsamında 2000 yılında 176 milyon Euro, 2001 yılında ise 214 milyon Euro kullanılmıştır. 2002 yılından itibaren adaylık statüsünü kazanan ülkemiz MEDA kapsamı dışında bırakılmıştır.[161]

Akdeniz Ülkelerine yönelik Avrupa Yatırım Bankası Kredisi olarak dağıtılan EUROMED programının ikinci dönemini kapsayan 2000-2006 Döneminde 6.425 milyon Euro kaynak aktarılması öngörülmüştür. Türkiye bu miktardan yılda 210 milyon Euro olmak üzere 1.470 milyon Euro tutarında yararlanmıştır.[162]

Yardımların dönemlere göre dağılımına bakıldığında ise Avrupa Yatırım Bankası tarafından Türkiye'ye verilen kredi miktarı 1960-1999 yılları arasında 1,3 milyar euro iken adaylık süreciyle birlikte yalnızca 2000-2006 yılları arasında verilen

---

[160] Sibel Mehter Akın-Kemal Gürsoy, Müzakere Sürecinde Türkiye'ye Yönelik Avrupa Birliği Mali Yardımları: Taahütler ve Gerçekleşmeler, *Yönetim ve Ekonomi*, Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Cilt 18, Sayı 2, 2011, s.163.
[161] Sevtap Özdoğan,*a.g.e.*, s. 124-126
[162] Habib Yıldız- Fatih Yardımcıoğlu, *a.g.m.*, s.459

kredi miktarı 5,61 milyar euro olmuştur. AYB ile başlatılan bu finansman ortaklığı ilerleyen yıllarda da artarak devam etmiştir. Avrupa Yatırım Bankası tarafından proje bazlı alınan 5.607 milyon tutarında kredinin ise 50 proje kapsamında tamamı kullanılmıştır.163 Katılım Öncesi Yardımlar bu dönemde Katılım Ortaklığı Belgesindeki Öncelikler ve Ulusal Programı kapsamında taahhüt edilen politika alanları için kullanılmıştır. Ekonomik ve Sosyal uyum kapsamındaki projeler "Ön Ulusal Kalkınma Planı"ndaki stratejik çerçeveye uyum için kullanılmıştır.

Mali yardımların miktarında bu dönemde artış gözlenmiştir fakat bu tamamının kullanıldığını ifade etmemiştir. Uyumun sağlanması aşamasında kalkınma planlarının ve bölgesel planlama bağlamındaki projelerin AB perspektifi ve normlarına uyması önem arz etmektedir. Mali protokoller ve adaylık sonrası dönemde Türkiye AB Mali yardımlarının az bir bölümü projeler için kullanılmıştır. Ancak adaylık sonrası dönemde Türkiye, AB mali yardımlarından özellikle de proje bazlı yardımlardan büyük ölçüde yararlanma imkânına sahip olmuştur. Bu durum ise Türkiye'nin hazırlıksız olduğu bir durum olmuştur. Çünkü kullanım alanlarının kestirilmesi konusunda tereddütler yaşanmıştır.[164]

2.3.3. Müzakere Süreci'nin Başlaması Sonrası Mali Yardımlar

Avrupa Birliği Devlet ve Hükümet Başkanlarının 17 Aralık 2004 tarihli Bürüksel Zirvesi'nde aldığı karar doğrultusunda 3 Ekim 2005 tarihinde Lüksemburg'ta yapılan Hükümetler arası Konferans ile Türkiye resmen Avrupa Birliği'ne katılım müzakerelerine başlamıştır. [165] Müzakereler döneminde AB tarafından Türkiye'ye çeşitli yardımlar yapılmıştır.

---

[163] Sevtap Özdoğan, *a.g.e,* s.128

[164] Süleyman Yaman Koçak, "Ankara Anlaşmasından Günümüze Müzakerelere AB Mali Yardımları", *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Cilt 16, Sayı 2, 2009 s.145

[165] Katılım Müzakereleri, Avrupa Birliği Bakanlığı, http://www.ab.gov.tr/index.php?p=37 , (04.04.2016).

Müzakere sürecinde Türkiye'ye yapılan yardımlar 'Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı- IPA' adı altında toplanmıştır. Bu mali yardımların niteliği Avrupa Birliği'nin belirlediği politikalar ve geliştirmek istediği alanlarda verilmektedir. Yedi yıllık dönemleri kapsayan yardımlar Birliğin belirlediği öncelik alanları doğrultusunda aday ülkelere kullandırılmaktadır.

2.3.4. Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı- IPA -I Dönemi

AB Mali Yardımları 2007-2013 yıllarını kapsayan yedi yıllık bir dönem için tekrardan oluşturulmuştur. 17 Temmuz 2006 tarih ve 1085/2006 sayılı Konsey Tüzüğü ile hukuki çerçevesi ortaya konan IPA (Katılım Öncesi Yardım Aracı) bir önceki AB Bütçe mali döneminde uygulanan PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS ve Türkiye için söz konusu olan 'Katılım Öncesi Programlar'ın yerine, bu programları tek bir çatı altında toplayan yeni bir program öngörmüştür. [166] IPA Birliğin mali yardım sürecine geçişteki programlama sürecinin bir başlangıcı olmuştur.

2007 yılında yayınlanan IPA Tüzüğü'ne göre Tüzük üç kısım, 195 madde ve bir ekten oluşmaktadır. Birinci kısımda "Ortak Hükümler"e yer verilmektedir. Bu kapsamda; IPA yardımına ilişkin temel ilkeler, IPA uygulamasının genel çerçevesi, ortak uygulama kuralları, yönetim ve kontrol sistemleri, IPA'ya ilişkin birimler ve otoriteler, AB'nin mali katkısı, mali yönetim, IPA yardımlarını değerlendirme ve izleme konularında hükümlere yer verilmiştir.

İkinci kısım "Özel Hükümler" başlığını taşımaktadır. Bu kısımda IPA bileşenlerinin uygulamasına ilişkin ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir. "Nihai Hükümler" başlıklı son kısım ise Tüzüğün yürürlük tarihini belirlemekte ve Tüzüğün üye ülkelerde bütünsel olarak bağlayıcı olduğu ve doğrudan uygulanacağı belirtilmektedir. Uygulama Tüzüğü"nün "Akreditasyon Kriterleri" başlığını taşıyan

[166]EU's Choseion Policy Paper for 2006 Period, http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_210/l_21020060731en00820093.pdf, (12.03.2016).

bir de eki bulunmaktadır.167 IPA'nın ikindci dönemini kapsayan süreçte aday ve aday olma ihtimali yüksek ülkelere verilecek mali yardım konularının bulunduğu mevzuatta mali yardımlar konusunda beş mevzuat mevcuttur. Birincisi, AB Mali Tüzüğü ve Uygulama Kuralları (Rules of Application) , ikincisi ; AB Dış Yardım Finansmanının Uygulama Kuralları, üçüncüsü; IPA Tüzüğü ve IPA Uygulama Tüzüğü, dördüncüsü; Ülke Strateji Belgesi ve beşincisi; Sektör Programları'dır. [168]

Avrupa Birliği mali yardımlarının hangi konularda düzenleneceğine dair IPA Bileşenlerinin planlanması ve önceliklerinin belirlenmesi konusunda ise Ana Belge 'Çok Yıllı Endikatif Planlama Belgesi' (Mülti-annual İndicative Planing Document-MIPD)'dir. Söz konusu belge 3 yıllık dönemler için hazırlanmış olup AB katkıları ile Türkiye için her yıl düzenli olarak yenilenmektedir. [169]

2.3.5. IPA'nın Türkiye'deki Kurumsal İşleyişi

Türkiye adaylık statüsünü kazandıktan sonra sağlanan katılım öncesi yardım fonlarından yararlanmak yerine yeni mali yardım mekanizmasının işleyişini düzenlemek için AB Komisyonu ile 2008'de IPA Çerçeve Anlaşmasını imzalamıştır. Anlaşma ile Merkezi olmayan yapılanmanın IPA usül ve esasları çerçevesinde tekrar düzenlenmesi için 2009/18 Başbakanlık Genelgesi yayınlanmıştır. Söz konusu Genelge, Bakanlıkların yeniden yapılandırılmasına ilişkin KHK'ların yürürlüğe girişinin ardından en son 2011 /15 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile tekrar düzenlenmiştir. Yeni düzenlemede Avrupa Birliğinden sağlanan mali yardımların koordinasyonu ve izlenmesinden sorumlu farklı düzeylerde kurul ve komiteler tesis edilmiştir. Kurulan yapılar için atanan yetkililerden ilki Ulusal IPA Koordinatörü (National IPA Coordinator-NIPAC)'dür. İkincisi Ulusal Yetkilendirme Görevlisi'dir. İkinci yetkili Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (NAO)'dir. Üçüncü Yetkili Ulusal

---

[168] Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Birliği Komisyonu Arasında Katılım Öncesi Yardım Aracı – IPA Yardımının Uygulanmasına İlişkin Düzenlemeler Genel Çerçeve, s.8-13, http://www.ab.gov.tr/files/ipaii_cerceve_anlasma_tr.pdf, (30.12.2016)
[169]Gös. Yer.

Katışım Öncesi Yardım Koordünatörüdür. Dördüncüsü; Staratejik Koordinatördür. Bu bağlamda oluşturulan yapılarda mevcuttur; Ulusal Fon, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi Destek Dairesi, Program Otoritesi, Merkezi Finans ve İdare Birimi, Kıdemli Program Otoritesi, Ulusal Otorite ve Denetim fonksiyonu için İç Denetim Birimi bu kurumları kapsamaktadır. [170]

Ulusal IPA Koordinatörü olarak Avrupa Birliği Müsteşarına görev verilmiştir. Katılım öncesi yardımın genel koordinasyonundan sorumludur. Koordinatörün sekretarya hizmetlerini "AB Bakanlığı" yürütür. İkinci görevli ise; Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşenleri için Stratejik Koordinatördür. Görevi, 'Stratejik Uyum Çerçeve Belgesini' hazırlamaktır, ülkemizdeki üstlenicisi ise Kalkınma Bakanlığı Müsteşar Yardımcısıdır. Stratejik Uyum Çerçeve Belgesi hizmetlerini AB Bakanlığı yürütür. Üçüncü görevli; Yetkili Akreditasyon Görevlisidir. Görevi; Ulusal Fon'un Akredite edilmesi, izlenmesi, akreditasyonun askıya alınması ve kaldırılmasıdır. Bu konuda sorumlu kuruluş Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanlıktır.[171]

Ulusal Fon'un başı olarak, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (NAO) atanmıştır. Türkiye'de AB Fonlarının kullanımından ve bu çerçevede yapılan işlemlerin mevzuata ve usule uygunluğunun denetimi ile ilgili yönetim ve kontrol sistemlerinin işleyişinden sorumludur. Görev Hazine Müsteşarı tarafından sürdürülmektedir. Sağlanan yardımların mali yönetiminden sorumlu Hazine Müsteşarlığı, Ulusal Fon Daire Başkanlığı altında örgütlenmiştir.

Bir diğer IPA Bileşeni Program Otoritesi'dir. Katılım Öncesi Yardım Aracı üçüncü ve dördüncü Bileşenleri için ilgili operasyonel programların ve Katılım Öncesi Yardım Aracının beşinci bileşeni için "Kırsal Kalkınma Programının" hazırlanması ve uygulamasını sağlamaktadır. Program otoriteleri ilgili mevzuat, Avrupa Birliği

[170] Gös.Yer. s.13-14
[171]Deniz Akkahve, "AB Destekli Bölgesel Kalkınma Fonlarının Yönetimi ve Yapısal Fonlara Hazırlık", Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, tepav.org.tr, s.164-168 (.03.12.2016).

Müktesebatı ve uluslararası anlaşmaların gerektirdiği şekilde operasyonel programların hazırlanması, uygulanması ve izlenmesinden sorumludur. Adı geçen destek görevlileri proje ve faaliyetlere ilişkin olarak, programlama, ihale ve sözleşme yapılması, proje ve faaliyetlerin yürütülmesi, ödemelerin yapılması, bunun için kontrol, izleme ve değerlendirmelerin sağlanması ve bunlar ile ilgilenen kurumlar gerekli bilgi, belge ve raporların oluşturulmasını sağlamaktadırlar. İhaleye çıkma, sözleşme yapma, ödeme ve raporlama yapmak ile görevlendirilmiştir. Üçüncü IPA Bileşeni 'Bölgesel Kalkınma' alanında yetkilendirilen kuruluş Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'dır.

Dördüncü IPA Bileşeni 'İnsan Kaynaklarının' geliştirilmesinden Sorumlu olmaktadır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Dördüncü Bileşenin uygulanmasından sorumlu bakanlık olarak belirlenmiştir. Beşinci bileşen; Kırsal Kalkınma ile ilgili Program otoritesi ise Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Tarımsal ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumudur.[172]

IPA kapsamında oluşturulan bir diğer önemli görevli Merkezi Finans ve İhale Kurumu (MFİB) ve Program Yetkilendirme Görevlisi'dir. MFİB, projeler için yapılan ihalelere bağlı kalınması ve uygun raporlama sisteminin oluşturulması sorumluluğundadır. Program Otoritesinin sorumluluğundaki projeler için önceden ilgilendirme AB Türkiye delegasyonunun sorumluluğundadır. [173]

[172]Avrupa Birliği Bakanlığı, Türkiye Avrupa Birliği Mali İşbirliği, Yayın no:08, http://www.ab.gov.tr/files/rehber/08_rehber.pdf, s.9-13 (07.02.2017).

[173] Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Birliği Komisyonu Arasında Katılım Öncesi Yardım Aracı- IPA Yardımının Uygulanmasına İlişkin Düzenlemeler Genel Çerçeve, http://www.ab.gov.tr/files/ipaii_cerceve_anlasma_tr.pdf , (30.12.2016)

Kıdemli Program Görevlisi: IPA'nın birinci bileşenini gerçekleştirmek için Program Yetkilendirme Görevlisi sorumluluğunda projelerin teknik uygulamasını gerçekleştiren kuruluşlarda görevli personel olarak atanmıştır.[174]

Ulusal Otorite: Katılım öncesi yardım aracı ikinci bileşeni doğrultusunda ülkemizin halihazırda katılım sağladığı ve önümüzdeki dönemde katılacağı programlarla ilgili çalışmaları Merkezi Finans Ve İhale Birimi ile işbirliği içerisinde yürütmek üzere "ulusal Otorite" Avrupa Birliği Bakanlığı tarafından oluşturulmuştur.[175]

5018 sayılı Kanun kapsamında denetim için kurulan yapılardan birincisi, "İç Denetim Birimi"dir. Denetim işlevi iç denetçiler tarafından sağlanmaktadır.[176] IPA'nın Denetim Otoritesi olarak ise; "Hazine Kontrolörleri Kurulu" görev almaktadır. Kurul mali yardım aracının yönetimi ile kontrol sistemlerini ve faaliyetlerinin denetimi ve raporlanması ile görevlendirilmiştir. [177]

2.3.6. IPA-I Kapsamında Türkiye'ye Sağlanan Mali Yardımlar

Türkiye için kabul edilen 2007-2009 Dönemi "Çok Yıllı Gösterge Niteliğinde Planlama Belgesi" ile belirlen Komisyon kararında Türkiye'ye yapılan IPA yardımının amacı; AB katılım öncesi stratejisinin desteklenmesi olarak belirlenmiştir. Bunun gerçekleştirilmesi içinde üç hedef belirlenmiştir. İlki Kopenhag siyasi kriterlerinin karşılaması bağlamındaki ilerlemelerdir. İkincisi Topluluk müktesebatının kabulü ve uygulanması bağlamında AB-Türkiye Sivil Toplum Diyalogunu geliştirmeyi hedeflemektedir. Birliğin, Türkiye için kabul ettiği söz konusu Komisyon kararında Türkiye için uzun süredir tartışılan alanları düzenlemiştir. Gerekli reformların sadece

---

[174] Türkiye Avrupa Birliği Mali İşbirliği, Yayın no:08, Avrupa Birliği Bakanlığı http://www.ab.gov.tr/files/rehber/08_rehber.pdf, s.9-14 (07.02.2017).
[175] Gös. yer.
[176] Gös. yer.
[177] Türkiye Avrupa Birliği Mali İşbirliği,Yayın no:08, Avrupa Birliği Bakanlığı http://www.ab.gov.tr/index.php?p=5, (12.10. 2016).

AB üyeliği için değil toplumsal gelişmişliğin ve demokratik uygulamanın yaygınlaşması, sivil toplumun geliştirilmesi gibi konular ile insan hakları ve temel haklarla ilgili yasal yükümlülüklerin yerine getirilmesi, kolluk kuvvetlerinin çalışma alanlarında insan haklarının gözetilmesi, hoşgörünün arttırılması, devlet hizmetleri reformu ile daha ademi merkeziyetçi bir yapılanmaya gidilmesi, Ombudsman müessesesinin hayata geçirilmesi gibi alanlara ilgili belge ile değinilmiştir.[178]

IPA uygulamasının temel hedeflerinden biri de bu ülkeleri üyelik sonrası süreçte kullanacakları Yapısal Fonlarla Uyum Fonlarına hazırlamaktır. Yeni perspektif bu fonların kullanılmasına paralel bir işlerlik teşkil etmektedir.

Birinci Bileşen 'Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanmadır. AB Müktesebatına uyum ve kurumsal yapılanma, Topluluk programı ve ajanslarına katılım, hukuk devleti ve demokratik kurumların güçlendirilmesi, kamu yönetimi ve ekonomik alandaki reformların desteklenmesi, insan haklarının ve temel özgürlüklerin korunması ve geliştirilmesi, sivil toplumun geliştirilmesi ile ilgili projeler öncelikli olarak finanse edilmektedir.[179]

IPA'nın ikinci bileşeni 'Sınır Ötesi İşbirliği'dir. Aday ve potansiyel aday ülkeler birlikte yararlanabilmektedir. Yararlanıcı ülkelerin işbirlikleri yada bu ülkelerle AB üyesi ülkelerin bölgesel ve uluslararası sınır ötesi işbirliği faaliyetlerinin desteklenmesi konularını içerir.[180] Komisyonun Türkiye ile ilgili kararında Sınır bölgelerinin ekonomik potansiyelinin geliştirilmesi için küçük altyapı; çevre, ulaşım, sınırdan geçiş, turizm gibi alanlarda iyileştirmeler yapılması gibi konulara değinilmektedir. Ortak mekân planlaması, ekonomik planlama veya çevre planlaması

[178]Hayri Toprak , *a.g.e* , s.137-138
[179] Avrupa Birliği Bakanlığı, Avrupa Birliği Fonları Koordinasyon Bileşenleri, http://www.abfonlari.gov.tr/index.php/stratejik-koordinasyon/bilesenler/, (03.12.2016).
[180] Hüseyin Gösterici- Burhan Orhanoğlu, *a.g.e*, s. 102.

için, nehir havzaları yönetimi de dâhil olmak üzere teknik yardım sağlama konuları da bu kapsamda değerlendirilen konulardır. [181]

Diğer Bileşen "Sınır ötesi sosyal ve kültürel bağların güçlendirilmesi" ile Türkiye'nin yararlanabileceği programlardan birisi ENPI (European Neighbourd and Partnership Instrument-Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı)'dir. ENPI ile Karadeniz Havzasında Sınır Ötesi İşbirliği Programı daha güçlü bir bölgesel işbirliği ve ortaklık Türkiye'nin yanı sıra Bulgaristan, Ermenistan, Gürcistan, Moldova, Romanya, Ukrayna ve Yunanistan'ın yer aldığı program için, İstanbul dâhil olmak üzere Karadeniz'deki 25 il için proje hazırlanması ve sınır ötesi işbirliği çerçevesinde bu bileşenden faydalanılması öngörülmüştür. Kültür ve eğitim alanındaki girişimlerin yanı sıra ekonomik ve sosyal kalkınma için sınır ötesi ortaklıkların desteklenmesi, çevrenin korunması konuları yine bu bağlamda üzerinde durulan konulardır.[182] Bu bağlamda Türkiye'de Edirne ve Kırklareli illeri ile Bulgaristan'da Burgaz, Yambol ve Hasköy şehirleri arasında ortaklık öngörülmüştür. Ufak çaplı kültürel ve sosyal öğeler içeren projeler desteklenmektedir. Program için belirlenen illerdeki; yerel bölgesel otoriteler ve merkezi hükümet yönetimlerinin bölgesel ofis ve diğer ilgili yapıları iş destek kurumları ve organizasyonları- ticaret, endüstri ve esnaf odaları, işgücü piyasası yönetim kurumları ve birlikleri; eğitim kurumları ve organizasyonları ile STK'ların başvuruda bulunabilecekleri karara bağlanmaktadır.[183]

Üçüncü bileşen 'Bölgesel Kalkınma'dır. Bu bileşen kapsamında faydalanıcılar sadece aday ülkelerdir. Program, Birlik uyum politikalarının uygulanması ve yönetimine hazırlanmaları yanında bu ülkelere politika geliştirmelerinde ve özellikle Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve Uyum Fonuna hazırlıklarına katkıda bulunacaktır. Öncelik alanları; ulaştırma alt yapısı, çevre altyapısı kapsamında; su, atık su, hava kalitesi, enerji altyapısı; yenilenebilir enerji ve enerji verimliliği alanları, eğitim alt yapısı; sağlık alt yapısı, bilişim teknolojileri dâhil

[181] Hayri Toprak. *a.g.e,* s.139
[182]Avrupa Birliği Bakanlığı, Türkiye Avrupa Birliği Mali İşbirliği,Yayın no:08, http://www.ab.gov.tr/files/rehber/08_rehber.pdf , s.14-15, (12.01.2016).
[183]Gös.yer. s.16

olmak üzere KOBİ'lere destek olarak belirlenmiştir. Bileşenin temel amacı, Birlik ile aday ülkelerin uyumlaştırılması iken özel amacı ise ilgili ülkelerdeki bölgesel farklılıkları minimize etmektir. Bileşenin üç alt başlığına yapılacak yardımların dağılımı şu şekildedir; Çevre Operasyonel Programı: %35-40. Ulaştırma Operasyonel Programı: %30-35. Bölgesel Rekabet: %25-35'tir.[184] Bu bileşen kapsamında "Çok yıllı Operasyonel Programlar" hazırlanmaktadır. Bunlar stratejik belge ve projeler için yol haritası niteliğindedir. Bölgesel Rekabaet Edebilirlik Operasyonel Programı ile ekonomimizin rekabet gücünün arttırılması ve bölgesel sosyo-ekonomik farklılıkların giderilmesi amaçlanmaktadır. Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım aracı olarak kabul ettiği IPA Fonları kapsamında 2011/15 sayılı genelge ile " Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi" bileşeni için "stratejik Koordinatör" atanmasını belirlemektedir.

Dördüncü bileşen "İnsan Kaynaklarını Geliştirme"dir. Söz konusu bileşenden sadece aday ülkeler faydalanabilmektedir. Ülkeler Topluluk uyum politikalarının uygulanması ve idaresine yönelik hazırlıklar ile 'Avrupa İstihdam Stratejisi' çerçevesinde Avrupa Sosyal Fonu'na uyum hazırlıkları konularında destek almaktadır. Bu kapsamda amaçlanan istihdam olanaklarının arttırılması ile sosyal uyum ve sürdürülebilir ekonomik büyüme temelli ekonomiler oluşumunun desteklenmesidir. Bu konuda Çalışma ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın 'İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı' ile kişi başı milli geliri Türkiye ortalamasının %75'inin altında kalan bölgelerde istihdam kapasitesinin arttırılması ve beşeri sermayenin güçlendirilmesinin sağlanması amaçlanmaktadır. İstihdam, eğitim ve sosyal içerme konuları önceliklenmiştir.[185] IPA'nın dördüncü bileşeni iki şekilde oluşturulmaktadır. İlki "Operasyon programları" ile oluşan "Şemsiye Projeler" adı ile şekillenirken kurumsal kapasite geliştirilmesi ve ulusal politikaları belirleme amacı ile Milli Eğitim Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu; Sosyal Güvenlik Kurumu gibi merkezlerde yer alan kamu kurum ve kuruluşları aracılığıyla 'operasyon' adı verilen programlar geliştirilmiştir. İkinci "Hibe programları" şeklindedir; Hibe programları ile

[184] Gös.yer. s.17-18
[185] Gös. yer.s.18

yereldeki kurumlara , sivil toplum kuruluşlarına, üniversitelere, belediyelere, valiliklere mevcut sorunları belirleme, söz konusu sorunlar için ortak çözüm önerileri geliştirme hayata geçirme olanağı sağlanmıştır.[186]

Beşinci Bileşen Kırsal Kalkınma'dır. Sadece aday ülkeler yararlanmaktadır. Temel amacı, politika geliştirme, 'Ortak Tarım Politikası'nın uygulanmasına ve idaresine yönelik hazırlık yapma konusunda söz konusu ülkeleri desteklemektir. Kırsal alanların ve tarım sektörünün sürdürülebilir uyumuna ve OTP ile ilgili diğer müktesebatın uygulanmasına yönelik faaliyetler bu bileşen kapsamında desteklenmektedir. 2000-2006 döneminde aday ülkelere uygulanan SAPARD Programı ile işleyiş ve içerik bakımından büyük benzerlik gösteren bu bileşen kapsamında üç öncelik altında dokuz adet tedbir başlığı benimsenmiş ve her aday ülkenin kendi koşullarına göre seçeceği tedbir alanları için gerekli planlamaları yapması şartı getirilmiştir.[187] Önceliklerin gerçekleştirilmesi için yatırımların hangi alanlarda yapılması gerektiğine dair ortaya konan tedbirler ise 9 başlık altında toplanmıştır. Tarımsal işletmeler için yatırımlar ve ürünlerin işlenip pazarlanması yatırımları , kırsal ekonomik faaliyetlerin geliştirilmesi ve çeşitlendirilmesi, üretici grupların kurulması, çevre-tarım ve hayvan ıslahı programları, yerel kırsal kalkınma/kırsal topluluklarının AB işleyişine hazırlanması, mesleki eğitim, teknik destek alanları bu bileşen kapsamındadır. [188]Bu programlarda Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu görevlendirilmiştir. Bu bileşen için oluşturulan Fonlar Şubat 2008 tarihli Kırsal Kalkınma Programı öncelikleri için kullanılmaktadır. Fonların kullanım yetkisi Avrupa Birliği tarafından Türkiye Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumuna kullandırılmaktadır. Diğer Bileşenden kar amacı olan özel ve tüzel kişiler faydalanabilmektedir. 2007-2013 seneleri için ayrılması öngörülen bütçe 854,6 milyon

[186] Gös. yer. s.19
[187] Muzaffer Bakırcı, "Avrupa Birliği Üyelik Öncesi Destek Fonu'nun (IPA) Kırsal Kalkınma Bileşeni (IPARD), Türkiye'nin Durumu ve Muhtemel Etkileri", *Doğu Coğrafya Dergisi,* Sayı 21 Ocak 2009,s.59
[188] Hüseyin Bakırcı, *a.g.m.*, s.59-60

Euro'dur.189Avrupa Birliği sağladığı Fonlar aracılığı ile ilgili ülkelere yardımlarda bulunurken ülkelerin kendi öncelik ve ihtiyaçlarını göz önüne alarak gerekli desteği sağlamaktadır, bu bağlamda ülkelerin ekonomik ve sosyal farklılıkları dikkate alınmaktadır.

2.3.7. 2014-2020 IPA II Dönemi

IPA'nın ikinci dönemi 15 Mart 2014 tarih ve 231 sayılı IPA Tüzüğü'nün yürürlüğe girmesi ile 2014-2020 Dönemlerini kapsayacak şekilde başlatılmıştır.190Tüzüğün getirdiği yeniliklerde en dikkat çekici konu "çok yıllı sektörel yaklaşım" vurgusudur. Bu dönemde uluslararası finans kuruluşları ile işbirliğinin geliştirilmesi vurgulanmıştır. Ülkeler için stratejik hedeflere ulaşıldığı vakit bunun ödüllendirildiği performans odaklı planlama öngörülmüştür. Performans ölçümünün 2016 yılı sonunda yapılacak orta-dönemli gözden geçirme (mid-term review) ile gerçekleştirilmesi kararlaştırılmıştır. IPA-II Döneminde Programlama süreci "Ortak Strateji Çerçevesi", 'Ülke Strateji Belgeleri' ve 'Sektör Destekleme Programları' ile gerçekleşmektedir.

IPA II'nin Finansal kapsamı yeni tüzük ile 2014-2020 yılları için ayrılan toplam tahsisat 11.698.668.000 Euro'dur. Toplam bütçenin azami %4'ü aday ülkelerle üye ülkelerin ihtiyaçları ve öncelikleri doğrultusunda "sınır ötesi işbirliği" için ayrılmıştır.[191] 2014-2020 yılları arasını içeren IPA II dönemi iki dönem şeklinde oluşturulmuştur. Bu dönemde mali yardımların IPA'nın birinci dönemi kadar net

---

[189]2014-2020 Dönemi Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPARD) Avrupa Komisyonu Tarafından Onaylandı, AB Bakanlığı- Medya/Duyurular http://www.ab.gov.tr/index.php?p=49844&l=1, (04.11.2016).

[190] Official Journal Of the European Union, Comission İmplementing Regulation(EU) No 447/2014 of 2 May 2014 on the spesific rules of implemen Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Pre-accession asistance (IPA II), s.5, https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/ipa/2014/231-2014_ipa-2-reg.pdf, (08.04.2016).

[191] Official Journal Of the European Union, Comission İmplementing Regulation(EU) No 447/2014 of 2 May 2014 on the spesific rules of implemen Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Pre-accession asistance (IPA II), Article 15, https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/ipa/2014/231-2014_ipa-2-reg.pdf, (08.04.2016).

ayrılmadan aday ve potansiyel aday ülkelerin Birlik üyeliğine hazırlık reformları ve ilgili kurumsal kapasite geliştirme, sosyo ekonomik ve bölgesel gelişim, eğitim cinsiyet eşitliğinin sağlanması, insan kaynaklarının geliştirilmesi, tarım ve kırsal kalkınma ile bölgesel işbirliği konularını kapsamaktadır.[192]

Programın ikinci Dönemine ait politika alanları ve yardım konusu sektörler belirlenmektedir. IPA, belirlenen hedefleri gerçekleştirmek için "stratejik planlama çerçevesi" doğrultusunda stratejik çok yıllık siyasi reformların desteklenmesi ile ekonomik ve sosyal uyumun sağlanarak aday ve üçüncü ülkeler arasında uyumunu sağlamaktadır.[193] Mali yardım alanları olarak aday ülkelerin desteklenmesi, ekonomik, sosyal ve bölgesel gelişim sağlanması, aday ülkelerin Birlik Müktesebatı konusunda desteklenmesi ve bölgesel entegrasyonun desteklenmesi planlanmıştır.[194]

IPA II'nin en önemli yeniliği stratejik odak noktasıdır. Ülke Strateji Belgeleri, her yararlanıcı ülke için 7 yıllık dönemi kapsamakta olan spesifik stratejik planlama belgeleridir. Bunlar, kendi reformlarını ve kalkınma gündemlerini bütünleştirerek faydalanıcılar tarafından daha güçlü bir sahiplenme sağlayacaktır. Ülke Strateji Belgeleri bölgesel işbirliği veya bölgesel işbirliği önceliklerine değinmektedir.

IPA II, reformları önceden tanımlanmış sektörler çerçevesinde hedeflemektedir. Bu sektörler, demokrasi ve yönetişim, hukukun üstünlüğü veya büyüme ve rekabet gücü gibi genişleme stratejisine yakından bağlı alanları kapsamaktadır. Bu öncelik alanları, belirli bir sektörün dönüşümüne ve AB standartlarına ulaşmasına yardımcı olacak yapısal reformu desteklemektedir.

---

[192] Sevtap Özdoğan, *a.g.e,* s. 41-42

[193] Country Strategy Paper for Turkey, Instrument For Pre Accession Asistance For Turkey (2014-2020),https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20140919-csp-turkey.pdf , (29.05.2016)

[194] Regulation(EU) No 231/2014 of the European Parliamnet and of the Council of 11 March 2014 Establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II), Article 1 , Specific Objectives, http://ec.europa.eu/neighbourhoodlargement/sites/near/files/pdf/financial_asistance/ipa/2014/231-2014_İpa-2-re.pdf , (04.11.2016)

Verimliliği, sürdürülebilirliği ve sonuca odaklanmayı sağlayan daha hedefli bir yardıma doğru bir hareket sağlamaktadır.

Avrupa Birliği'nin belirlediği politika alanlarının gerçekleştirilmesi için yararlanıcı ülkelere fonlar sağlanmaktadır. Fon tahsisatı konusundaki belge ise yararlanıcı ülkeler ve Komisyon ile oluşturulan 'Strateji Belgeleri'dir. Bu doğrultuda yardımların çok yıllı ve ülkeye özel programlar aracılığıyla ile yapılması kararlaştırılmıştır.[195]

IPA Tüzüğü'nün (231/2014) 6. Maddesine göre yararlanıcı ülke "ülke strateji belgelerini hazırlar. Hangi konuların öncelik alanlarını oluşturacağı yıllık ilerleme raporları doğrultusunda AB ve yararlanıcı ülke tarafından ortak belirlenir. Avrupa Komisyonu-Genişleme Genel Müdürlüğü, Strateji Belgesi'ne ilişkin olarak Komisyon bünyesindeki ilgili Genel Müdürlüklerle iletişimi sağlamakla görevlendirilmiştir. Diğer üstleniciler Ulusal Finans kuruluşlarıdır. Taslak Strateji Belgesi adı verilen Belge ile de bu kuruluşlarla ve sivil toplum örgütleri ile görüş alışverişi sağlanmaktadır. [196] Bu belge ile aday ülkeler için ödüllendirme sistemi getirilmiştir. Belirlenen amaçlar gerçekleştirilemediği zaman ise Komisyon ülkelerin fon tahsisatını yeniden düzenlemektedir. Bu dönemde getirilen bir diğer yenilik 'mülkiyet ilkesi'dir. Bu ilke ile IPA_II'nin programlama ve uygulama yükümlülükleri yararlanıcı ülkeye devredilmiştir. Yararlanıcı ülkenin Ulusal IPA Koordinatörü'nün stratejik planlama, program koordinasyonu, izleme, değerlendirme ve raporlama süreçlerinde Komisyon görevi görmesi karara bağlanmıştır.[197]

---

[195]Regulation (EU) No 231/ 2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing an Instrument for Pre-accesion Assistance (IPA II), Article 7, Specific Objectives, https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/financial_asistance/ipa/2014/231-2014_ipa-2-reg.pdf, (04.11.2016).

[196] Indicative Strategy Paper For Turkey – 2014-2020, Adopted on 26/08/2014, s.1-6, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20140919-csp-turkey.pdf, (29.05.2016).

[197]Official Journal of the European Union, Comission İmplementing Regulation(EU) No447/2014 of 2 May 2014on the spesific rules for implementing Regulation(EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Pre-accession assistance (IPA II),

2.3.8. IPA-II Dönemi İçin Belirlenen Politika Alanları

IPA-II için belirlenen fonların bileşen bazında değil, tüzüğün üçüncü maddesinde belirlenen "politika alanları" doğrultusunda dağıtılması öngörülmüştür. Tüzüğün üçüncü maddesine göre bu politika alanlarından ilki 'AB Üyeliğine Geçiş Süreci ve Kapasite Geliştirme'dir. Bu alanda AB Müktesebatının benimsenmesi, politik ve ekonomik ölçütlerin yerine getirilmesi, için kurumsal kapasite geliştirilmesi ile yararlanıcı ülkenin belirlenen müktüsebat başlıklarında kurumsal kapasite gelişimi hedeflenmiştir.[198]

İkinci politika alanı 'Sosyo-ekonomik ve Bölgesel Kalkınma'dır. Aday ülkelerin bölgeler arası farklılıkları gidermeleri ve ulaştırma ve çevre gibi alanlarda proje geliştirmeleri karara bağlanmıştır. Su, atık su, hava kalitesi konuları bu çerçevede üzerinde durulan konulardandır. Enerji alanında; yenilenebilir ve enerji verimliliği konuları ile eğitim, sağlık ve bilişim teknolojileri dahil KOBİ'lerin desteklenmesi amaçlanmaktadır.[199]

Üçüncü politika alanı; "İstihdam, Sosyal Politika ve İnsan Konakları'nın Geliştirilmesidir. Bu politika alanı ile aday ülkeleri 'Avrupa İstihdam Stratejisi' ve 'Lizbon Stratejisi' çerçevesinde Avrupa Sosyal Fonu için hazırlıkların oluşturulmasıdır. İstihdam, sosyal konular ve katılım alanlarındaki politikalara karşı sorumluluk AB ve yararlanıcı ülkeler tarafından paylaşılmaktadır. Avrupa Komisyonu: Ulusal politikaları koordine etme ve izleme ile görevlendirilmiştir. İstihdam, yoksulluk ve sosyal dışlanma ve emeklilik gibi alanlarda en iyi uygulamaların paylaşılmasını teşvik ederek; İş hakları ve sosyal güvenlik planlarının eşgüdümü gibi alanlarda yasalar çıkararak uygulamalarını izlemektedir. Eşit şartlarda

---

https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/financial_asistance/ipa2014/231-2014_ipa-2-reg.pdf , Article 4, (08.04.2016).

[198] Gülşah Dinç, 2014-2020 IPA-II Dönemi Hazırlıkları ve IPA-I Dönemi İle Karşılaştırılması, (Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı AB Uzmanlık Tezi), Ankara, 2014, s. 41

[199] Country Strategy Paper for Turkey, Instrument For Pre Accession Asistance For Turkey (2014-2020),https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20140919-csp-turkey.pdf , (29.05.2016).

emek piyasasına erişim, hayat boyu öğrenme, adil çalışma koşulları için işçiler ve işverenler arasında hak ve yükümlülüklerin belirlenmesi hususunda yeterli ve güvenilir bir denge kurmak, iş yaratma, işe alma ve sosyal diyalogu geliştirmek hedeflenmektedir. Bununla beraber yeterli ve sürdürülebilir sosyal koruma hedeflenmektedir.[200]

Dördüncü politika alanı 'Tarım ve Kırsal Kalkınma'dır. Avrupalı çiftçilere 500 milyondan fazla fon sağlanarak Avrupa'nın ihtiyaçlarını karşılamaya yardımcı olmak amaçlanmaktadır. Ana hedefleri, 22 milyon çiftçi ve tarım işçisi için iyi bir yaşam standardı sağlamakla birlikte, tüketiciler için güvenli gıda teminin istikrarlı ve sürdürülebilir bir şekilde tedarik edilmesi amaçlanmaktadır. Ayrıca, ekonomik durgunluk ve iklim değişikliği, su kıtlığı, toprak verimliliği, enerji maliyetleri gibi nedenlerle çiftçilik için artmakta olan zorluklara rağmen son yıllarda çok fazla gelişen bir sektördür. Tarımsal gıda sektörü Avrupa Birliği GSYİH'sinin % 6'sını oluşturmaktadır. Yaklaşık 59 milyar Euro yıllık bir bütçeyle, Avrupa Kırsal Kalkınma ve Garanti Fonu, Avrupa Tarımsal Garanti Fonu ve Avrupa'daki Tarımsal Destekleme Fonu gibi fonlar aracılığıyla Avrupa'daki tarımın rekabetçiliğini ve sürdürülebilirliğini güçlendirmektedir.[201] Bu bağlamda uyumluluk, tutarlılık ve tamamlayıcılık ilkeleri Ülkeler tarafından ve AYB ile sağlanan yardımların tutarlı olmasına özen gösterilmesi karara bağlanmıştır. [202]

Avrupa Komisyonu tarafından bu beş politika alanında "Ülke Strateji belgeleri" hazırlanması karara bağlanmıştır. Belge 2014-2020 yıllarını kapsamaktadır. Genişleme Stratejisi bağlamında politika alanları için önceliklerin belirlenmesi, bunun

---

[200] European Pillar Of Social Life, Building a more İnclusive and Fairer Ueropean Union, http://ec.europa.eu/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/towardseuropeanpillar-social-rights_en, (10.11.2016).

[201] Agriculture and Rural Development, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-overview_en, (10.11. 2016).

[202] Regulation (EU) No231/2014 of the European Parliamnet and of the Council of 11 March 2014 Establishing an Instrument For Pre-accession Asistance(IPAII), Article 5, Spesific Objectives,https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/ipa/2014/231-2014_ipa-2-reg.pdf , (04.11.2016).

için gerekli araçların oluşturulması karara bağlanmıştır. Bu belge ile belirlenen politika alanlarında fonların nasıl kullanılacağı kararlaştırılmıştır.[203]

2.3.9. IPA-II Kapsamında Oluşturulan Yeni Yapılar

IPA'nın ikinci dönemi kapsamında geliştirilen yönetim ve kontrol sistemleri çerçevesinde Yararlanıcı ülkenin yönetim, kontrol, denetim, izleme, raporlama ve iç denetim fonksiyonlarını yerine getirebilmesi için kurması gereken yapılardan söz etmektedir. Bu yapılar temelde IPA I dönemine benzer olmakla beraber bazı farklılıklar mevcuttur. İlki 'Ulusal IPA Koordinatörüdür', yararlanıcı ülkenin yönetimi ile ilgili süreçte rol oynayan tüm aktörler arasında bağlantı sağlamak ve genel katılım sürecinde IPA II fonlarının kullanımının koordinasyonundan sorumludur.[204] Bununla beraber, Ulusal IPA Koordinatörü, yararlanıcı ülkenin belirlediği programların "ülke strateji belgesi" ile uyumlu olup olmadığını ve yararlanıcı ülkenin program uygulamasına yönelik tüm gerekli işlemleri tamamlanmasının denetiminden sorumludur. AB fonlarının mali olarak yönetimi ve işlemlerin yasalara ve usullere göre yapılmasını sağlamaktadır. Dolandırıcılıkla mücadele ile ilgili etkin önlemler alma sorumluluğu da mevcuttur. Ulusal IPA Koordinatörü yukarıda aktarılan sorumluluklarına ek olarak, denetim otoritesi raporları doğrultusunda Komisyona yıllık yönetim beyannamesi ve program kapanışında nihai harcama beyannamesi sunmak gibi raporlama sorumluluğuna da sahiptir.[205]

---

[203] Regulation (EU) No231/2014 of the European Parliamnet and of the Council of 11 March 2014 Establishing an Instrument For Pre-accession Asistance(IPAII), Article 6, Spesific Objectives, https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/ipa/2014/231-2014_ipa-2-reg.pdf , (04.11.2016).

[204] Commission Implementing Regulation (EU) No 447/2014 of 2 May 2014 on the specific rules for implementing Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council Establishing an Instrument for Pre-accession asistance (IPA II) Article 4, https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/financial_asistance/ipa2014/231-2014_ipa-2reg.pdf, (08.04.2016).

[205]Official Journal Of European Union, http://www.ab.gov.tr/files/mali_isbirliği_baskanligi/http://www.ab.gov.tr/files/mali_isbirligi_baskanligi/ipa_ii_tuzugu.pdf ,s.77/17 - 77/18, (08.06.2016).

İkinci yapı Ulusal Yetkilendirme Görevlisi'dir (NAO). Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (NAO), Ulusal Fon ve Ulusal Fon'a destek olacak bir yapının oluşturulmasından sorumludur. Yararlanıcı ülke, AB fonlarının mali yönetiminden ve işlemlerin yasalara ve usullere uygun olarak yapılmasından sorumlu olmakla birlikte, dolandırıcılıkla mücadele ile ilgili etkin önlemler almakla da yükümlüdür. NAO'nun belirlenen sorumluluklarına ek olarak, denetim otoritesi raporlarının ışığında Komisyona yıllık yönetim beyannamesi ve program kapanışında nihai harcama beyannamesi sunmak gibi raporlama görevleri de bulunmaktadır.[206] Ulusal Yetkilendirme Görevlisi'nin bir diğer sorumluluğu, yönetim yapısının ve program otoritelerinin uygulama sürecinde şartları sürdürülebilirliğini izlemektir. NAO, bu gerekliliklerin yerine getirilememesi durumunda, Komisyonu bu hususta bilgilendirmekte ve ödemeler ile imzalan sözleşmeler için gerekli korumanın sağlanması ile görevlendirilmektedir.[207]

Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (NAO), yararlanıcı ülke adına bütçe uygulamasının tevdi edilmesi talebini komisyona iletir. Komisyona bu talep iletilmeden önce yönetim yapısı ilgili program otoritelerinin bütçe ile ilgili uygulamalar konusunda yetkilendirilmesi için iç kontrol sistemi şartlarının sağlanması sorumluluğuna sahiptir. Komisyon bütçe uygulamasını kabul etmeden önce, yararlanıcı ülkeden gelen talebi, ilgili ülkenin kurumsal yapılanması ve iç kontrol sistemi şartları çerçevesinde değerlendirmektedir.[208]

Üçüncü yapı, 'Program Otoriteleri'dir. Sağlam mali yönetim ilkesi ışığında, programların uygulanması, tanıtım ve görünürlük hükümlerinin yerine getirilmesi,

---

[206] Commission Implementing Regulation (EU) No 447/2014 of 2 May 2014 on the specific rules for implementing Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Pre-accession assistance (IPA II),Article 9, https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/ipa/2014/231-2014_ipa-2-reg.pdf, (08.04.2016).

[207] Regulation(EU) no 231/2014 of The European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing an Instrument for Pre-accession Asistance(IPAII), Article 14, Specific Objectives, https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/financial_asistance/ipa2014/231-2014_ipa-2-reg.pdf, (04.11.2016).

[208] Gülşah Dinç, *a.g.e*, s.48

izleme, programların raporlanması ile değerlendirilmesinden sorumludur.[209] Kurumsal olarak yetkili bir diğer otorite; Denetim Otoritesi'dir. Bu otorite Yönetim ve Kontrol sistemlerinin denetiminden uluslar arası denetim standartları ile yıllık hazırlanan denetim stratejisine göre hesapların ve işlemlerin denetiminden sorumludur. Raporlama Sorumluluğu altında nihai faaliyet raporu hazırlamak ile sorumludur.[210] IPA II tüzüğünün uygulanması amacı "Çerçeve Anlaşmalar" ile belirlenmiştir. Mali yardımla ilgili yararlanan ülkelerin yönetim, kontrol, izleme, değerlendirme ve raporlama fonksiyon ve görevlerini yerine getirecek kurumsal yapılanmanın oluşturulması gerektiği vurgulanmıştır. Bununla beraber IPA II için oluşturulan mali yardıma ilişkin Bütçe uygulamalarının yararlanıcı ülkeye bildirilmesi, gerekli yapı ve otoritelerin oluşturulması için bildirilen bütçe uygulamalarının izlenmesi, askıya alınması ve durdurulmasına ilişkin hükümlerin anlaşmada yer alması gerekmektedir. "Çerçeve Anlaşma" da genellikle uygulama ve programlamaya yönelik uygunluk kriterleri ile satın alma hibe ve diğer ihale prosedürleri; vergi kuralları, gümrük vergileri ve diğer mali mükellefiyetler ve hesapların kabulü ve mali düzenleme ile kullanılmayan fonların kaldırılması hükümleri bulunmaktadır. Birliğin mali çıkarlarının korunması, usulsüzlük ve dolandırıcılıkla ilgili raporlamanın şeffaf, görünürlük, bilgilendirme ve tanıtım gerekliliklerinin "Çerçeve Anlaşmasında" belirtilmesi diğer hükümlerdendir.[211]

2014'te hazırlanarak yürürlüğe giren 231 sayılı IPA – II çerçeve Tüzüğü yaralanıcı ülkeler için hedefler belirlemiştir. Çerçeve Tüzükte mali yardımların

---

[209]Commision Implementing Regulation(EU) No 447/2014 on the Spesific Rules For İmplementing Regulation(EU) No 231//2014 of the European Parlement and of the Council establishing an Instrument for Pre- accession asistance (IPA II), Article 10,https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/ipa/2014/231-2014_ipa-2-reg.pdf, (08.04.2016).

[210] Commission Implementing Regulation (EU) No 447/2014 of 2 May 2014 on the specific rules for implementing Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Pre-accession assistance (IPA II), Article 12, https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/ipa/2014/231-2014_ipa-2-reg.pdf, (08.04.2016).

[211] Commission Implementing Regulation (EU) No 447/2014 of 2 May 2014 on the specific rules for implementing Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Pre-accession assistance (IPA II), Article 6 and 9 https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/ipa/2014/231-2014_ipa-2-reg.pdf, (08.04.2016).

kullandırılmasının daha uygun, stratejik ve sonuç odaklı bir sistem için yararlanıcı ülkelerin ihtiyaçları doğrultusunda "genişleme stratejisi" ile siyasi önceliklerin belirlendiği "Çok Yıllı Ülke Strateji Belgelerin" de belirlenen hedefler doğrultusunda destek sağlanmaktadır. Yardımın daha esnek ve ihtiyaç odaklı yapılması doğrultusunda; aday- potansiyel aday ayırımı yapılmadan ülke ihtiyaçları doğrultusunda, teknik ve idari kapasiteleri göz önünde bulundurularak yardımlara eşit erişim sağlanması kaydedilen ilerlemelerin ilerleme raporlarında olduğu gibi aktarılması, yıllar arasında ve politika alanları arasında fon aktarımının sonuç odaklı tahsisatı ve fon aktarımına esneklik getirilmesi konuları önceliklendirilmektedir.

Kaynak Dağılımının daha etkili ve verimli olması için uluslar arası finans kuruluşları ile işbirliğinin arttırılması bağlamında bilgi ve tecrübe paylaşımı sağlanarak ortak önceliklerin belirlenmesi sonrasında yararlanıcı ülkelerin genel durumu ve ihtiyaçları doğrultusunda "Genişleme Starteji" de belirlenen hedefler kapsamında "Çok Yıllı Strateji Belgelerinde" belirtilen hedefler için politika alanlarına destek sağlanması konuları öncelikli amaçlar arasında sıralanmıştır.

Programların belirlenen hedeflere ulaşıp ulaşmadığının izlenmesi hususu IPA'nın denetim mekanizmalarından 'izleme' ile gerçekleşmektedir. IPA İzleme Komitesi, IPA II mali yardımı altında yürütülen tüm faaliyetlerin hedeflerine ulaşması uygulamaların verimlilik, etkinlik, nitelik, uyumluluk koordinasyon ve uygunluk kriterleri çerçevesinde değerlendirmesini yapmakla sorumlu olmaktadır. Bununla beraber yararlanıcı ülke, ilgili politika alanı veya programıyla ilişkili Finansman Anlaşması'nın yürürlüğe girmesini takiben 6 ay içerisinde Sektörel İzleme Komitesi'ni kurmakla sorumludur.[212]

IPA yardımları için Topluluk fonlarından alınan yardımın ne kadar etkili olduğu ve fonlarla yürütülen programların güçlendirilmesi hedeflenmektedir. Bu kapsamda fonları kullanan ülkelerden değerlendirme aşamasının yürütülmesi ve

[212] Gülşah Dinç, *a.g.e*, s. 42

uygulanmasının her aşamasını kapsar nitelikte değerlendirme planı hazırlamaları istenmektedir.[213] IPA'nın raporlandırılması hususunda faydalanıcı ülke, her yıl 15 Şubat itibariyle AB Mali Tüzüğü madde 60-(5) ve AB Mali Tüzüğü Uygulama Kuralları çerçevesinde; bildirilen görev uygulamalarına ilişkin yıllık rapor, Yıllık mali rapor ya da Finansman Anlaşması'nda belirtilecek beyanname, Yıllık Yönetim Beyannamesi, NAO Destek Ofisi'nin denetim ve kontrollerle ilgili hazırladığı özet raporları Komisyon'a sunmakla yükümlüdür. Bunun yanında yararlanıcı ülke, her yıl 15 Mart itibariyle Komisyon'a AB Mali Tüzüğü madde 60-(5) uyarınca denetim görüşü sunma sorumluluğu üstlenmiştir. Faydalanıcı ülkeden uygulamaları için bir nihai rapor talep edilmektedir.[214]

IPA II, sektör bütçesi desteğinin daha sistematik bir şekilde kullanılmasına izin verir. Sonuç olarak, performans ölçümüne ağırlık vererek: faydalanıcılarla üzerinde anlaşmaya varılan göstergeler, beklenen sonuçların ne dereceye kadar ulaşıldığını değerlendirmeye yardımcı olmaktadır.

2.3.10. IPA -II Döneminde Türkiye'ye Sağlanan Mali Yardımlar

IPA II kapsamında Türkiye'ye sağlanan yardımlar konusunda finansman önceliklerini belirleyen belge Türkiye için Endikatif Strateji Belgesi-(İndicative Strategy PAper For Turkey) 26 Ağustos 2014 tarihinde Komisyon tarafından kabul edilmiştir.

2014-18 yıllarını kapsayan ve Kalkınma Bakanlığı'nın öncülüğünde hazırlanan 10. Ulusal Kalkınma Planı (NDP) Temmuz 2013'te TBMM tarafından

[213]Comission Implementing Regulation(EU) No 447/2014 of 2 May 2014 of the European Parliment and of the Council establishing an Instrument for Pre-accesion assistance- IPA II, Article 22, https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/ipa/2014/231-2004_ipa-2-reg.pdf , (08.04.2016).

[214] Commission Implementing Regulation (EU) No 447/2014 of 2 May 2014 on the specific rules for implementing Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Pre-accession assistance (IPA II),Article 23, https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/ipa/2014/231-2014_ipa-2-reg.pdf, (08.04.2016).

kabul edilmiştir. Ulusal Kalkınma Planı, IPA II desteği ile ilgili ülkemizin kalkınma hedeflerini ortaya koymakta ve tüm alanlardaki stratejik öncelikleri tanımlamaktadır. Türkiye Yüksek Bölgesel Gelişme Konseyi 10. Bölgesel Kalkınma Planı doğrultusunda yeni bir Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi geliştirmiştir. Bu plan ile , bölgesel kalkınmanın zemini olarak hizmet etmek, bölgesel kalkınma ve bölgesel rekabet edebilirlik konusunda eşgüdüm sağlamak, mekânsal kalkınma ve sosyo-ekonomik kalkınma politikaları arasındaki uyumun artırılmasına yardımcı olmak için bölgesel ve yerel düzeydeki planlar ve stratejilere genel bir çerçeve oluşturulmuştur.

Özellikle, Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi, Bölgesel Düzeyde Birimlerin Niteliklenmesi (NUTS II) doğrultusunda, 26 NUTS II kalkınma ajansı tarafından koordine edilen yeni nesil bölgesel kalkınma planları için rehberlik etmektedir. Bunlar, bölgesel yönetimlerin eylem planlarına, diğer ulusal ve bölgesel kalkınma stratejilerine, kamu yatırımları ve bütçeleme süreçlerine ve belirli bölgesel kalkınma programlarına odaklanmaktadır. Türkiye bununla beraber bölgesel politika ve yapısal araçların eşgüdümü hakkında 22. fasıl ile alakalı bir eylem planı geliştirmiştir.[215]

Türkiye'ye katılım öncesi yardımın, çok yıllı planlamayla sektör odaklı eylemler vasıtasıyla ve sektör yaklaşımlarıyla yavaş yavaş uygulanmasına izin vermek için, çoğu sektörde asgari koşullar bulunduğu belirtilmiştir. IPA I Döneminde Türkiye'ye katılım öncesi yardım, dolaylı yönetimle, yani çevre, ulaşım, bölgesel rekabet edebilirlik, insan kaynaklarının gelişimi ve kırsal kalkınma gibi alanlarda Türk makamlarına verilen AB bütçe uygulama görevleriyle, özellikle kurulan kurumlarla yönetilmiştir. Bu amaç için ilgili kurumsal kapasite, yeni IPA II döneminde konsolide edilmekte ve güçlendirilerek devam edeceği vurgulanmaktadır.[216]

Endikatif Strateji Belgesinde Avrupa Komisyonu'nun 2013/14 Genişleme Stratejisinde, önce temel reformları ele almanın gerekliliği vurgulanmaktadır. Türkiye

[215] Instrument For Pre-Accesions Asistance IPAII , Indicative Strategy Paper For Turkey, Adoped On 26.08.2014, s.9, http://www.ab.gov.tr/files/isp_turkey_2014_2020.pdf, (25.07.2016).
[216]Gös. yer. s.8

için bu, demokrasi ve yönetişim, hukukun üstünlüğü ve temel haklar ve sosyo-ekonomik kalkınmanın özel ihtiyaçlar doğrultusunda teşvik edilmesine yönelik daha güçlü bir odaklanma anlamına gelmektedir. Türkiye'nin reformları gerçekleştirmek için sahip olduğu yatırım ihtiyacının, mevcut IPA II kaynaklarının çok üzerinde olduğu vurgulanmıştır. Bu nedenle, yardım alanlarının önceliklendirilmesi önemli olduğu belirtilmiştir. Öncelikle Türkiye'ye, AB'nin öncelikleriyle uyuşan ulusal reformları yürütmek için destek verileceğinin altı çizilerek uluslararası finansal kurumlar, uluslararası kuruluşlar ve diğer bağışçılar tarafından sağlanan yardımlarla sinerjiyi artırmanın giderek daha da önem kazanacağı üzerinde durulmuştur.

IPA-II'nin yürürlüğe girmesi sonrası tüm yararlanıcı ülkeler gibi Türkiye için de mali yardımlar öngörülmüştür. Bu bağlamda Türkiye için yapılan yardımlar için politika alanları oluşturulmuştur ve bu politika alanlarına ait mali yardımın sektörleri belirlenmiştir. Bunun için beş politika alanı belirlenmiştir. Birinci politika alanı 'AB Üyeliğine Geçiş Süreci ve Kapasite Geliştirme', ikinci politika alanı 'Bölgesel Kalkınma', üçüncü politika alanı 'İstihdam Sosyal Politika ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi', Dördüncü politika alanı 'Tarım ve Kırsal Kalkınma', beşinci politika alanı ise 'Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği' alanlarıdır.

AB Üyeliğine geçiş ve Politika Geliştirme bileşenin ilk ayağı demokrasi ve yönetim alanının sivil toplum ile olan bağlantısı ile; temel haklara odaklanarak politika süreçlerine katılımın daha aktif hale getirilmesidir. Daha aktif bir sivil toplum yaratarak Türkiye ve AB üyesi devletler arasında diyaloğun ve kültürlerarası değişimin geliştirilmesi hedeflenmektedir.[217]

Bu bağlamda ikinci bileşen 'hukukun üstünlüğü ve temel haklardır. Bu bileşenin alt başlığı yargısal ve temel haklardır. Bu alanda yapılan düzenlemeler ulusal stratejiler ve kalkınma planları ile tutarlılık taşımaktadır. 10. Kalkınma Planı ile yargı süreçlerinde daha adil olmak, hukukun üstünlüğü çerçevesinde alınan hukuki ve

[217] Instrument For Pre-Accesions Asistance IPAII , Indicative Strategy Paper For Turkey, Adoped On 26.08.2014, s.13, http://www.ab.gov.tr/files/isp_turkey_2014_2020.pdf, , (25.07.2016)

kurumsal tedbirleri sürdürmek, yargı sistemini uluslar arası standartlara ulaştırmak herkesin temel hak ve özgürlüklerden faydalanmasını sağlamak, ayrımcılıkla mücadele konularında gelişim hedeflenmektedir.218 Bileşenin ikinci alt başlığı "iç işleri" konusunda Avrupa Birliği özellikle göç ve iltica üzerinde durmaktadır. Bu alanda Türkiye'nin hukuksal ve idari alt yapılarını geliştirerek uluslar arası standartlar ve örnek uygulamalara yaklaştırması istenmiştir. Bu bağlamda IPA'nın Türkiye'de göç ve iltica olaylarını yönetme kapasitesinin geliştirilmesine imkan verilecektir.[219]

Bir diğer Bileşen 'Bölgesel Kalkınma"dır. Bu politika alanı beş başlığa ayrılmaktadır. Bu politika alanı 3. Bölümde daha detaylı olarak ele alınarak Türkiye'nin AB üyeliği bağlamında 22 fasıl olan Bölgesel Politikaları özelinde ele alınacaktır. Bunlardan ilki çevre konusudur. Burada hedef, Avrupa Birliği'nin çevre ve iklim değişikliğine uyum müktesebatına uyumu sağlanmasıdır. Çevre alanının en önemli konularından iklim değişikliği ile enerji, tarım, afet yönetimi ve kentleşme alanlarında düzenlemeler hedeflenmektedir.[220] İkincisi ulaşımdır. Bunun için dört öncelik alanı belirlenmiştir; sürdürülebilir ve güvenli ulaşım, etkin ulaşım, erişilebilir ulaşım, AB ile Tek Ulaşım Alanı.[221] AB ulaştırma politikası, Avrupa için rekabet edilebilir ve kaynak etkin ulaştırma sistemi hedefindedir. Bu bağlamda Avrupa 2020 Stratejisini ve Avrupa 2050 hedeflerinde düşük karbonlu ekonomi yol haritası desteklenmektedir. [222] Enerji alanında 2014-2020 Programlama döneminde AB Desteği, piyasa entegrasyonu ve alt yapının geliştirilmesi, yenilenebilir enerjinin yaygınlaştırılması, nükleer güvenliğin düzenleyici ve işlem çerçevesinin AB standartları ile uyumlu hale getirilmesi hedeflenmektedir.[223] Rekabet edebilirlik ve yenilik alanında ise; özel sektörün geliştirilmesi, yenilik, ulusal ve bölgesel destek programları ile Birlik Programlarına katılım hedeflenmektedir. Bu dönemde önceki

---

[218] Kalkınma Bakanlığı – Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018'nın Onaylandığına ilişkin Karar- Karar no: 1041, Karar Tarihi 2.7.2013 Sayılı Karar, Kalkınma Dairesi Başkanlığı, s.37-41, http://www3.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/14745/KalkinmaAjanslari2011YiliGenelFaaliyetRaporu.pdf, (14.03.2016).

[219] Instrument For Pre-Accesions Asistance IPAII , Indicative Strategy Paper For Turkey, Adoped On 26.08.2014, s.19, http://www.ab.gov.tr/files/isp_turkey_2014_2020.pdf, (25.07.2016).

[220] Gös. yer. s.21.

[221] Gös. yer. s.23.

[222] Gös. yer., s.24.

[223] Gös. yer., s.26.

IPA yardımları döneminden farklı olarak alt yapı yatırımlarından çok yenilik alanına yatırım desteklenmektedir.[224]

Dördüncü Politika Alanı 'İstihdam, Sosyal Politika ve İnsan Kaynakları'nın Geliştirilmesi'dir. Sektörün üç öncelik alanı; istihdam ve işgücü piyasası alanlarında eğitim ve insan kaynaklarının geliştirilmesi ile sosyal politikaların geliştirilmesi hedeflenmiştir. IPA-I ile kıyaslandığında IPA- II mali yardımları daha çok nihai yararlanıcılar ve hedef kitleleri kapsamaktadır.[225]

Tarım ve Kırsal Kalkınma Politika alanında; katılım öncesi yardımın yeniden düzenlenmesi, bu sektörün yeniden yapılandırılması destekleyecek kurumlar ile tarımsal işletmelere ve gıda tarım şirketlerinin müktesebat uyumlarında yardım sağlanması hedeflenmektedir. Kırsal alanların kalkındırılarak ekonomik etkinliklerde çeşitlilik, alt yapı ve eğitim fırsatlarının sağlanarak iç göçün önlenmesi kırsal alanların inşa gücü ve sosyal ekonomik varlıklarının devamı hedeflenmektedir. Hedeflerin geliştirilmesi için ilk olarak Kırsal Kalkınma Programları oluşturulmaktadır. Tarım ve balıkçılık ürünlerini işleyen kurumlar için düzenlemeler ve tarımsal çeşitliliğin arttırılması planlanmaktadır. Bu politika alanında "kurumsallaşma ve kapasite geliştirme" bağlamında AB'nin Ortak Tarım Politikası ile uyumu ve uygulanması üzerinde durulmaktadır. Bu hususta IPARD yönetim otoritesi ve ilgili tüm kuruluşların kapasitelerini geliştirmeleri hedeflenmektedir.[226]

Son politika alanı "Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği'dir. Bu politika alanında, sınır ve ülke ötesi işbirliğinin güçlendirilmesi, sınır bölgelerindeki sosyo-ekonomik gelişimin hızlandırılması, yararlanıcı ülkelerin sınır etkinliklerine katılımı sağlanarak gerekli idari kapasitenin yerel ve bölgesel düzeylerde geliştirilmesi hedeflenmektedir.[227]

---

[224] Gös. yer., s.29.
[225] Gös. yer., s.32.
[226] Gös. yer., s.34
[227] Gös. yer., s.35-36

Belirlenen politika alanlarına söz konusu Strateji Belgesinde yer aldığı üzere 7 yıllık toplam tahsisat 4.453,9 milyar Euro olduğu belirtilmektedir. Politika alanlarının belirlenmesi konusu yukarıda belirtildiği gibi olurken yeni program dönemi ile beraber birinci dönemde benimsenmiş olan bileşen yapısı terk edilmiştir. Bunun yerine, sektörel yaklaşım benimsenmiş ve söz konusu sektörlerden sorumlu kuruluşlar belirlenmiştir. Bu kapsamda, tahsis edilen AB fonların kullanılması için lider kuruluşlar tarafından özellikle programlama, izleme ve değerlendirme faaliyetleri açısından Avrupa Komisyonundan yetki devri alınması şeklinde gerçekleşmektedir.[228]

2014-2020 döneminde AB'nin aday ve potansiyel aday ülkelere sağlayacağı mali yardımlar Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA II) kapsamında kullandırılacaktır. Avrupa Komisyonu tarafından Türkiye'nin de katkıları ile hazırlanan ve IPA II döneminde ülkemize sağlanacak AB fonlarının genel çerçevesini ve finanse edilecek öncelikli alanları belirleyen 'Türkiye için İndikatif Strateji Belgesi' 2014 yılında kabul edilmiştir. Bu dönemde ekonomik ve sosyal uyuma yönelik fonların IPA II'nin Bölgesel Kalkınma ve İstihdam, Sosyal Politikalar ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi politika alanları kapsamında kullanılması öngörülmektedir.

2014- 2020 IPA II Dönemlerine ait Politika alanları ve Sektörlere göre endikatif tahsisat şu şekilde olmuştur. Birliğe üyelik için hazırlayıcı reformlar kapsamında toplam 1,581.4 milyon Euro'dur. Bu reformlar iki kola ayrılarak oluşturulmuştur. İlki demokrasi ve yönetişim için 956.5 milyon Euro, Hukukun üstünlüğü ve temel haklar için 624.9 milyon Euro'dur. İkinci politika alanı sosyo-ekonomik ve bölgesel kalkınma reformlarıdır. Bu alan için toplam 1,525.3 milyon Euro ayrılmıştır. Bu politika alanında Çevre ve İklim Eylemi'ne 644.6 , Ulaştırma için 442.8 , Enerji için 93.5 , rekabet edebilirlik ve yenilik için 344.4 milyon euro fon sağlanmıştır. Üçüncü politika alanı İstihdam, Sosyal Politikalar, Eğitim, Cinsiyet Eşitliği'nin Teşviki ve İnsan Kaynaklarının Geliştirmesi başlığı ile alakalı 435.0

[228] IPA I-II Programlama Dönemi, Avrupa Birliği Bakanlığı, http://www.ab.gov.tr/index.php?p=45627&l=1 , (03.02.2017).

milyon euro kaynak ayrılmıştır. Son politika alanı Tarım ve Kırsal Kalkınma ile Alakalı ise 912.2 milyon Euro destek sağlanmıştır.[229]

[229] Türkiye- AB Mali İşbirliği, Avrupa Birliği Bakanlığı , http://www.ab.gov.tr/index.php?p=5, (04.11.2016)

3. BÖLÜM: TÜRKİYE'DE BÖLGESEL POLİTİKALARIN GELİŞİMİ VE 22. FASIL

Avrupa Birliği, aday ülkeler için müzakere sürecinin başlatılmasını takiben müzakere fasılları oluşturmaktadır. Ülkelerin bu fasılların tamamı için belirlenen öncelik alanlarını tamamlaması durumunda üyelik için gerekli koşullar sağlanmaktadır. Her aday ülke gibi Türkiye'de belirli dönemlerde istenen ilerlemeleri kaydedemese de üyelik için açılan fasıllar doğrultusunda ilerleme kaydetmektedir.

Açılan fasılların her birinin Birlik için önem taşıması ile beraber kendi içindeki bölgesel farklılıkların giderilmesi, daha refah bir devlet ve kalkınmanın sürdürülebilirliği açısından bölgesel politikalar faslı bölümümüz ve tezimizin ana çıkış noktasını oluşturmaktadır.

Türkiye açısından bakacak olursak 1960'lı yıllara kadar planlı bir bölgesel politika mekanizmasının varlığından söz etmek mümkün olmamıştır. 1960'lı yıllar sonrası Avrupa Birliği'ne katılım için Gümrük Birliği'nin imzalanması ile paralellik gösteren bu süreçte Türkiye'nin kalkınma planlarında bölgesel konular ile ilgili yatırımlar oluşturulmaya başlandığı görülmektedir.

Altıncı beş yıllık kalkınma planı ile ilk kez Avrupa Birliği ile uyumlu bir bölgesel kalkınma hedefinin oluşturulması gerçekleşmiştir. İlk ciddi gelişme ise 1999 Helsinki Zirvesi sonrası yaşanan süreç ile oluşmuştur. İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması olarak bilinen NUTS Sistemi, 28 Ağustos 2002 tarih ve 4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur.

Türkiye'de bölgesel kalkınma amacını güden yeni politikalar, 'Aralık 2004 AB Zirvesi' sonucuna göre Ekim 2005'de tam üyelik müzakere sürecinin başlatılması kararının alınmasıyla ivme kazanmıştır. Bu süreci takiben Türkiye için Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan 'Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi'nin ilki 8

Mart 2001 tarihinde oluşturulmuştur. NUTs sınıflandırmasının hazırlanması, etkili bir bölgesel politikanın geliştirilmesi için bir strateji benimsenmesi, planlama sürecinde projelerin seçiminde bölgesel politika ölçütlerinin kullanıma başlaması istenmiştir. Bunu takiben Türkiye Cumhuriyeti'nin 2001, 2003 ve 2008 yıllarında yayınladığı 'Ulusal Programlar' ile Bölgesel Politikalar kapsamında birçok proje gerçekleştirmektedir. Bu bölümde bu projeler üzerinde durulacaktır.

3.1. Politika Alanları Başlıklarının Açılması Bağlamında Avrupa Birliği İle Müzakereler

AB'ye üyeliğin yasal dayanağını Avrupa Birliği Anlaşması'nın 49. Maddesi oluşturmaktadır. Bu maddede anlaşmanın 6. Maddesinin birinci fıkrasındaki ilkeleri sağlayan her Avrupa Ülkesinin Birliğe üyelik başvurusunda bulunabileceği belirtilmektedir. Üyelik için Kopenhag Kriterlerinin yerine getirilmesi istenmektedir. Katılım sürecinin en önemli kısmı Katılım müzakerelerinin aday ülke tarafından üstlenilmesinden ibarettir.[230]

Müzakere Çerçeve Belgesi'nin imzalanması ardından başlayan süreçte ilişkilerin yönü belirlenmektedir. Müzakere dönemi tarama dönemiyle başlamaktadır, tarama döneminde AB müktesebatı ile aday devletin yani Türkiye'nin kanun ve yönetmelikleri kıyaslanır, aynı olmayan noktalar saptanır ve farklılıkların ortadan kaldırılmasına ilişkin bir takvim oluşturulur. Tarama dönemleri, aday olan devletlerin tam olarak AB müktesebatı ile örtüşmediği maddelerde müzakerelerin başlaması amacıyla kıstas olarak kullanılır. Türkiye'nin birinci tarama süreci "Bilim ve Araştırma" konusunda olmuştur. Sonra eğitim ve kültür, kamu alımları, rekabet

[230] Sinan Ülgen, *AB ile Müzakerelerin El Kitabı Ne Bekliyoruz Ne olacak?,* Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2005, s.13

politikası, yerleşim hakkı ve hizmetlerin serbest dolaşımı, sermayenin serbest dolaşımı, tarım ve kırsal kalkınma şeklinde devam etmektedir.[231]

Üye devlet olarak yerine getirilmesi gereken zorunlulukları karşılayabilmesi konusunda aday ülkeye yardım edilmektedir. Müzakereler komisyonun görüşü ile Bakanlar Konseyi'nin hazırladığı ve müzakerelerin ilkelerinin mali yükümlülüklerinin belirlendiği ve aday ülkelerin siyasi ve ekonomik reformları ile bağlantılı müzakere sürecini belirleyen prosedürler çerçevesinde oluşturulmaktadır.

Üye olmak isteyen ülkeler 35 Avrupa Birliği Müktesebatı başlığını kabul etmektedir. Müzakereler her başlık için ayrı ayrı yapılmaktadır. Tarama süreci belirtilen başlığa ilişkin Avrupa Birliği müktesebatını Komisyon'un aday ülkeye anlatması ile başlamaktadır. Daha sonra aday ülke o müzakere başlığı ile ilgili kendi durumunu paylaşmaktadır. Tarama toplantılarının amacı aday ülke ile AB arasındaki hukuki, ekonomik ve idari ön koşulları belirlemektedir. Müzakere başlığının kapatılması gerekli ön koşulların aday ülke tarafından yerine getirilmesi ile Komisyon tarafından hazırlanan ve Bakanlar Konseyi'nin oy birliği ile kabul ettiği karar doğrultusunda oluşmaktadır.[232]

[231] Mustafa Serdar Palabıyık-Ali Yıldız, *Avrupa Birliği,* ODTÜ Geliştirme Vakfı Yayıncılık ve İletişim A.Ş, Ankara, 2006, s.91-93
[232] Sinan Ülgen, *a.g.e*, s.23-24

Tablo 3.1. AB'de Müzakere Fasılları Başlıkları

Fasıl Başlığı	**Tanıtıcı Toplantı (Komisyon Sunuşları)**	**Ayrıntılı Toplantı (Türkiye Sunuşları)**
1) Malların Serbest Dolaşımı	16-20 Ocak 2006	20-24 Şubat 2006
2) İşçilerin Serbest Dolaşımı	19 Temmuz 2006	11 Eylül 2006
3) İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi	21-22 Kasım 2005	19-20 Aralık 2005
4) Sermayenin Serbest Dolaşımı	25 Kasım 2005	22 Aralık 2005
5) Kamu Alımları	7 Kasım 2005	28 Kasım 2005
6) Şirketler Hukuku	21 Haziran 2006	20 Temmuz 2006
7) Fikri Mülkiyet Hukuku	6-7 Şubat 2006	2-3 Mart 2006
8) Rekabet Politikası	8-9 Kasım 2005	1-2 Aralık 2005
9) Mali Hizmetler	29-30 Mart 2006	2-3 Mayıs 2006
10) Bilgi Toplumu ve Medya	12-13 Haziran 2006	13-14 Temmuz 2006
11) Tarım ve Kırsal Kalkınma	5-8 Aralık 2005	23-26 Ocak 2006
12) Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı	9-15 Mart 2006	24 - 28 Nisan 2006
13) Balıkçılık	24 Şubat 2006	31 Mart 2006
14) Taşımacılık Politikası	26-29 Haziran 2006	25-28 Eylül 2006
15) Enerji	15-17 Mayıs 2006	14-16 Haziran 2006
16) Vergilendirme	6 -7 Haziran 2006	11-12 Temmuz 2006
17) Ekonomik ve Parasal Politika	16 Şubat 2006	23 Mart 2006
18) İstatistik	19-20 Haziran 2006	17-18 Temmuz 2006
19) Sosyal Politika ve İstihdam	8-10 Şubat 2006	20-22 Mart 2006
20) İşletme ve Sanayi Politikası	27-28 Mart 2006	4-5 Mayıs 2006
21) Trans-Avrupa Şebekeleri	30 Haziran 2006	29 Eylül 2006
22) Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu	11-12 Eylül 2006	9-10 Ekim 2006
23) Yargı ve Temel Haklar	7-8 Eylül 2006	12-13 Ekim 2006
24) Adalet, Özgürlük ve Güvenlik	23-25 Ocak 2006	13-15 Şubat 2006
25) Bilim ve Araştırma	20 Ekim 2005	14 Kasım 2005
26) Eğitim ve Kültür	26 Ekim 2005	16 Kasım 2005
27) Çevre	3-11 Nisan 2006	29 Mayıs - 2 Haziran 2006
28) Tüketicinin ve Sağlığın Korunması	8-9 Haziran 2006	6-7 Temmuz 2006
29) Gümrük Birliği	31 Ocak - 1 Şubat 2006	13-14 Mart 2006
30) Dış İlişkiler	10 Temmuz 2006	13 Eylül 2006
31) Dış, Güvenlik ve Savunma Politikaları	14 Eylül 2006	6 Ekim 2006
32) Mali Kontrol	18 Mayıs 2006	30 Haziran 2006
33) Mali ve Bütçesel Hükümler	6 Eylül 2006	4 Ekim 2006
34) Kurumlar		
35) Diğer Konular		

Kaynak: AB'de Müzakere Fasılları Başlıkları, http://www.ab.gov.tr.index.php?p=p38l=1, (24.10.2016).

Bu bölümde Avrupa Birliği ile müzakere sürecinde bölgesel politikaların rolü ve bu politika alanını oluşturan 22. fasıl kapsamında hangi adımların atıldığından bahsedilerek Bölgesel Politika'nın Türkiye'deki uygulama alanları incelenecektir.

3.2. Türkiye'de Bölgesel Politikanın Gelişim Süreci

Bölgesel Politika konusunda ilk adımlar 1960'lı yıllarla beraber somut olarak çalışmalarda yer bulmuştur. Cumhuriyet'in kurulduğu 1923 yılından 1960'lı yıllara kadar Türkiye'de kayda değer bir bölgesel politika uygulaması olmamıştır. Bölgesel Politika 'planlı dönem'e geçildiği 1960'lardan sonra gündeme gelmiştir. 30 Eylül 1960'da 91 sayılı Kanunla DPT'nin kurulması ve hemen bunun akabinde Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın (1963-1967) uygulamaya konulması ile Türkiye'de fiilen planlı kalkınma dönemi başlamıştır. Planlı dönemde bölgesel politikalar, kalkınma planlarında yer alan, "yatırımların dağılımında bölgesel kalkınma esas alınacaktır." ilkesi çerçevesinde şekillenmiştir. Türkiye'de bölgesel politikanın temel amacı, gerek bölgesel düzeyde, gerekse bölge içi sosyo-ekonomik gelişmişlik farklılıklarını azaltmak ve böylece ekonomik kalkınmayı hızlandırmak olmuştur. Tüm bu amaçların gerçekleştirilmesinde de devlet, devlet adına da DPT kilit bir rol üstlenmiş ve merkezde bölgesel politikayı belirleyen, koordine eden, değerlendiren, izleyen ve bölgesel fonları tahsis eden bir kurum olarak işlev görmüştür.[233]

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1968-1972) ise bölgesel politikalar konusuna doğrudan bir atıfta bulunulmamakla birlikte, bölgesel politika konusunda organize sanayi bölgeleri oluşturulması üzerinde durulmuştur. 1973-1977 yıllarını kapsayan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda odaklanma bu kez "kalkınmada öncelikli yöreler" üzerine olmuştur.

[233] Hüseyin Şen-Ayşe Kaya, Dünden Bugüne AB ve Türkiye'de Bölgesel Politikalar; Karşılaştırmalı Bir Analiz, s.198, https://www.researchgate.net/publication/283119774_DUNDEN_BUGUNE_AB_VE_TURKIYE'DE_BOLGESEL_POLITIKALAR_KARSILASTIMALI_BIR_ANALIZ, (09.04.2016).

1979-1983 yıllarını kapsayan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda bölgesel hedef; az gelişmiş illerin kalkındırılması, mekânsal organizasyon, sektörel ve bölgesel karşılıklı bağımlılığın sağlanması şeklinde tanımlanmış olup amacı sektör ve bölgeler arası bağların kuvvetlendirilmesi olmuştur. 24 Ocak 1980 Kararları'nın liberal bir anlayışı benimsemesi, planlama ve devlet güdümlü kalkınmanın önemini kaybetmesine neden olmuştur.[234]

3.2.1. Kalkınma Planlarında Bölgesel Politikanın Önem Kazanması

Bölgesel politikalar, 1985 yılında hazırlanan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989) ile tekrar gündeme gelmiştir ve bu tarihten İtibaren önem kazanmaya başlamıştır. "Sosyal eşitliği de dikkate alan dengeli bölgesel kalkınma" anlayışı bu planın temel hedefi olmuştur. Söz konusu planda il sınırlarından bağımsız olabilen '16 fonksiyonel bölge' tanımlaması yapılmış ve "Kalkınmada Öncelikli Yöre" tanımlaması ise devam ettirilmiştir. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994) ile de "bölgesel dengeli kalkınma" söylemi sürdürülmüş ancak vurgu sosyal eşitlikten iç göçün engellenmesine doğru kaymıştır. Bölgesel politikanın odağını bölge ve bölge altı planlama oluşturmuş ve bunun finansal aracı olarak da iki enstrüman ön plana çıkmıştır: Kalkınmada öncelikli yörelere yönelik finansal kaynakların arttırılması ve kalkınmada öncelikli illere ilişkin teşvikler ve fonların oluşturulmasıdır. [235] Bu Plan kapsamında bölge kalkınma planlamasının daha önceden tespit edilen 16 bölge yerine KÖY'lere kaydırılması ilkesi benimsenmiştir. Bu Planı diğerlerinden ayıran en temel farklılık bölgesel politikaların belirlenmesinde AB'nin bölge politikalarının dikkate alınmasıdır.[236]

Türkiye'de planlı dönemde yerel/bölgesel kalkınma planlarında, yerel merkezden bağımsız düşünülmemiştir. Ancak 1980'li yıllardan itibaren mekân kavramı daha fazla ön plana çıkarılmaya başlanmıştır. 1990'lı yıllarda küreselleşme,

---

[234] Gös. yer. s.199
[235] Gös. yer. s.201
[236] Bahattin Ali Eşiyok, "Bölgesel Kalkınma ve GAP", *Türk İdare Dergisi*, Y: 81,2009, s. 110

bölgeselleşme ve yerelleşme dinamiklerinin etkisiyle ekonomik kalkınmanın sağlanabileceği ve ulusal düzeyde mekânsal dengesizliklerin giderilebileceği en uygun politika ölçeği olarak bölgenin görülmesi Türkiye'nin AB ile bütünleşme sürecinde bölgesel gelişme stratejilerinin yeniden belirlenmesini gerekli kılmıştır. [237]

Türkiye'de 1980'li yıllarda başlayan 'liberalizasyon' süreci ile birlikte bölgelerin bazı problemli sonuçlar ile karşı karşıya kaldıkları gözlemlenmektedir. Bunun en başında farklı özellikler gösteren Bölgelere türdeş desteklere dayanan mali yardım ve projelerin götürülmesi sonucunda sürdürülebilirliğin sağlanması ve kalıcı etkiler yaratması açısından olumsuz sonuçlar doğmuştur. Üçüncü Bölgesel Yönetim Kalkınma Planları döneminden başlanarak uygulanmakta olan teşviklerin geri kalmış bölgelerde, üretim olanaklarının dışa açık olmadığı bir dönemde, ekonomik faaliyetlerin yoğunlaşması ve sürdürülebilirliği sağlamamıştır. Liberalleşme süreci ile üretim güçleri ve tüketicilerin yaşam kalitesi beklentilerini arttırması sonrası seçme hakkı tanınmayan teşvikler bütünleşik bir çerçeve içermediğinden beklentiler karşılanamamıştır. İkinci olarak; DPT'nin liberalleşme ile birlikte planlamadaki ve bölgesel politikalardaki rol ve etkinliğinin değişmesi, bazı bölgelerin pasifleşmesine bazı bölgelerin de aktifleşmesi sonucunu doğurmuştur. Üçüncü olarak; ekonomik istikrarın sağlanmasının, ekonomi yönetiminin temel odağı olması nedeniyle ekonomik büyüme ve makro ekonomi ilişkisi ön plana çıkmış, bu süreçte de mikro düzey kalkınma politikaları göz ardı edilmiştir.[238]

1994, 1999 ve 2001 yıllarında Türkiye'nin geçirdiği ekonomik krizler ve AB'ye yönelik beklentiler yapısal reformlara gidilmesini zorunlu kılmıştır. Türkiye'nin bu bağlamda yaptığı reformlar adem-i merkeziyetçilik ve kamu yönetimi alanında yoğunlaşmaktadır. Şubat 2001 Krizi sonrasında uygulanan ekonomik istikrar ve reform programı AB Bölgesel Politikası'na uyum politikalarının uygulanabilmesi

---

[237]Alpaslan Apan, "Bölge Kavramı ve Bölgesel Kalkınma Ajansları", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 13, Sayı 4, 2004, s. 49-50

[238]Murat Ali Dulupçu, "Bölgesel Politikalar Kopyalanabilir mi? Bölgeselleş(tir)me (Yönetim)Karşısında (Yeni) Bölge(sel)cilik (Yönetişim)", *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, Ankara, ODTÜ-TEPAV, 7-8 Eylül 2006, s.236

için uygun bir zemin hazırlamıştır. AB'ye uyum surecinin başlaması Türkiye'ye diğer alanlarda olduğu gibi bölgesel politika alanında da yükümlülükler getirmiştir. Türkiye'nin bu alanda yeni yapılanma ve planlama çalışmalarına gitmesi AB üyeliği perspektifinin yanı sıra, uygulanan eski bölgesel kalkınma politikalarının yetersizliği ile de tetiklenmiştir.2392001 yılı Ulusal Programında serbest piyasa sisteminin yaygınlaştırılması ve AB'nin 'Kopenhag Kriterleri'ne uygun politikaların geliştirilmesi benimsenmiştir. Kamu, özel kesim ve sivil toplum örgütleri üçgeni içinde sermaye kesiminin bölgeselleşme girişimlerine olumlu yaklaşım benimsenmiştir.[240]

Türkiye'de bölgesel politikalar alanında ciddi bir dönüşüm süreci, 1999 Helsinki Zirvesi ile başlamıştır. AB, küreselleşme ve yapısal uyum politikalarıyla ilgili araç ve değişimler çerçevesinde, diğer aday adayı ülkelerden olduğu gibi Türkiye'den de bölgesel planlamanın yeni bir anlayışla ele alınarak bölgesel kalkınma ajanslarının kurulmasını talep etmiştir. İşte bu çerçevede Türkiye'de, kalkınma ajanslarına yönelik ilk ciddi adım, üyeliğinin tescillendiği 10-11 Aralık 1999 tarihli Helsinki Zirvesi sonrasında atılmıştır. İstatistiki bölge birimleri sınıflandırması olarak bilinen NUTS Sistemi, 28 Ağustos 2002 tarih ve 4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur. 2003 yılında Katılım Öncesi Mali yardım programından yararlanabilmek için bölgesel kalkınma ajanslarının kurulmasına karar verilmiştir.[241]

NUTS sınıflandırılması kapsamında 26 adet olan Düzey-2 İstatistiki Bölge birimleri Düzey 3 kapsamında komşu illerin gruplandırılmasına dayanmaktadır. I. Düzeyi ifade eden illerde II. Düzeydeki illerin gruplandırılması sonucu oluşturulmuştur ve 12 ili kapsamaktadır. Bunlar; İstanbul, Batı Marmara, Ege, Doğu Marmara, Batı Anadolu, Akdeniz, Orta Anadolu, Batı Karadeniz, Kuzeydoğu Anadolu, Ortadoğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleridir. Düzey- 2 kapsamında ise ülkede 26 bölge oluşturulmuştur. Bu bölgeler; İstanbul, Tekirdağ,

---

[239] Ceren Ecren, *a.g.e*, s. 107

[240]Barış Övgün, 'Bir Politika Transferi Örneği Kalkınma Ajansları', s.243, http://dergipark.gov.tr/download/article-file/36036, (07.02.2016),.

[241] Mürteza Hasanoğlu- Ziya Aliyev, , 'Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajansları', *Sayıştay Dergisi*, 2006. Sayı: 60, s.81

Kırıkkale, Kayseri, Zonguldak, Kastamonu, Samsun, Trabzon, Erzurum, Ağrı, Malatya, Van, Gaziantep, Şanlıurfa, Mardin merkez alınmak üzere oluşturulmuştur.[242]

Türkiye'de 1995-2000 yıllarını kapsayan yedinci beş yıllık kalkınma planı ile bölge ve bölge altı projeler önemini korumuş. Ancak dünyadaki gelişmeler Türkiye'yi de etkilemiş, 2000'li yıllar ile "sürdürülebilir kalkınma" ve bunun sağlanması söz konusu planın en öncelikli hedefleri arasına girmiştir. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planıyla önceki planlarda yer almayan "bölgesel gelişme ve fiziki planlama", "metropollerle ilgili düzenlemeler" başlıklarının açılması hukuki ve kurumsal düzenlemelerin yapılmasını gündeme getirmiştir.[243]

2001 ile 2007 yılları arasında uygulanan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile bölgesel gelişme politikalarının uygulanmasında sürdürülebilirlik, bölgeler arası bütünleşme, sosyal ve ekonomik dengenin sağlanması, yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, fırsat eşitliği yaratılması ve katılımcılık ilkelerinin esas alınacağı vurgulanmaktadır.[244] Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarında makro, sektörel ve mikro planlama aşamalarına mekânsal boyutlar eklenmiştir.[245]Sekizinci Planda; Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin değişen sosyo-ekonomik koşulları dikkate alınarak Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) Master Planı güncelleştirilmiştir, 2010 yılı perspektifini içeren yeni hedefler ve stratejiler ortaya konmuştur. Türkiye'nin en az gelişmiş bölgesinde; Doğu Anadolu Projesi'nin (DAP) hazırlanması Planın temel amaçlarından birisi olmuştur.[246]

---

[242] Güzide Yıldız, *Bölgesel Dengesizliklerin Giderilmesinde Kalkınma Ajnaslarının Rolü ve Güney Ege Kalkınma Ajansı Örneği*, (Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Basılmamış Yüksek Lisans Tezi) , Manisa 2013, s. 94-99

[243]Bahattin Ali Eşiyok, *a.g.e*., s.110

[244] DPT, Uzun Vadeli Strateji ve 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001–2005,Kalkınma Bakanlığı, Ankara, 2000 , s.63, http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/2/plan8.pdf, (29.10.2016).

[245] Elvan Lütfi , "Bölgesel Gelişme ve Bölgeler Arası Gelişmişlik Farkları", *Türkiye Ekonomi Kurumu, Tartışma Metinleri*, 2012, N. 6, https://www.econstor.eu/bitstream/10419/81616/1/690105940.pdf104 (12.04.2016)

[246]Bahattin Ali Eşiyok, *a.g.e*., s.111

Türkiye 2002'de getirilen düzenleme ile Tüzük ile Düzey II illerini İBBS III seviyesine getirmiş ve yeni on iki komşu il grubunu İBBS Düzey 1 seviyesinde belirlemiştir. Ülkenin bölgesel bölümü, 1925'ten bu yana il, ilçe, kasaba ve köylerden oluşan idari bir hiyerarşiye dayanmakta iken; yeni bir oluşum ile, 81 ili 2002'de belirlenen 26 İBBS II kümesine getirilmiştir.247. Bu süreçle beraber Bölgeler arası farklılıklardan ve Avrupa Bölgesel Politika gerekliliklerinden doğan iç ve dış kaynaklı baskılara cevap verebilmek için daha geniş ve çağdaş bir bölgesel politika uygulanması gerekliliği doğmuştur.

2007–2013 yıllarındaki Dokuzuncu Kalkınma Planı döneminde küreselleşme süreci ve AB üyelik sürecinin devam etmesi bölgeleri kalkınma sürecine dâhil eden iyi yönetişim modellerinin hayata geçirileceği fırsatların yakalanması hedeflenmiştir.[248] Bu doğrultuda bölgesel gelişim için yenilikçi, rekabet edebilir, dinamik ve yüksek katma değer oluşturan sektörlerin seçilerek desteklenmesi amaçlanmıştır. Az gelişmiş bölgelerde ise öncelikli olarak yerel uzmanlaşmanın desteklenmesiyle beşeri kaynaklar ve sosyal sermayenin gelişimi hedeflenmiştir. Gelişme potansiyeli diğer birimlerden yüksek olan merkezlerde yenilikler ve yeni teknolojiye ulaşımın kolaylaştırılması, etkin bölgesel Ar-Ge altyapısının oluşturulması hedeflenmiştir.[249]

Bu dönemde AB'de ekonomik ve sosyal uyum alanında yürütülen çalışmaların, ülkemizde bölgesel politikaların gelişimine önemli katkısı olmaktadır. 2007-2013 Döneminde Türkiye için "bölgesel kalkınma ve insan kaynaklarının geliştirilmesi" bileşeni kapsamında yaklaşık 2,2 milyar Euro kaynak tahsis edilmiştir. Kaynaklar bölgesel rekabet edebilirlik, çevre, ulaştırma ve insan kaynaklarının

---

[247] Gülhan Bilen, Novel Regional Policy Of Turkey in Line with EU Standards, (http://debis.deu.edu.tr/userweb/sedef.akgungor/dosyalar/bilen.pdf), (01.10.2016).

[248] DPT, Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), 'Dokuzuncu Kalkınma Planı, Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu' yayın no. DPT:2737-ÖİK 688, Ankara 2008, http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zel%20htisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/403/oik688.pdf , s. 46, (04.06.2016),.

[249] Gös. yer. s. 91-93

geliştirilmesi programları kapsamında hazırlanan projeler aracılığı ile kullanılmaktadır. [250]

2014–2018 yıllarına ait Onuncu Kalkınma Planına göre Doğu-Batı, iç ve sahil bölgelerde halen sosyo-ekonomik farklılıklar geçerliliğini korumakta; nüfus büyükşehir belediyelerinde yoğunlaşmaktadır. Bölgelerarası sosyo-ekonomik farklılıkların giderilmesi için, kalkınma politikaları arasında uyum sağlamak ve üzere Bölgesel Gelişim Ulusal Stratejisi (BGUS) oluşturulması kararlaştırılmıştır. Kalkınma ajansları arasında ağ bağlantılar güçlendirilerek, yerel ve merkezi kurum ve kuruluşlarla ajansların uyum içinde çalışmaları sağlanması kararlaştırılmıştır.[251]

Bölgesel gelişme ve rekabet edebilirliğin arttırılması için mekânsal gelişme sosyo- ekonomik politikalar arası kalkınma ve uyumun güçlendirilmesi, BGUS'un yürürlüğe konulması, kararlaştırılmıştır. Düşük gelirli Bölgelerin ekonomik faaliyetleri çeşitlendirilerek KOBİ'ler ve Mikro İşletmeleri geliştirmek, tarımsal verimliği arttırmak, bölgelerin ulusal ve uluslar arası pazarlara erişimini kolaylaştırmak, eğitim ve sağlık alanlarını geliştirmek, şehirlerin alt ve üst yapılarını geliştirmek, endüstriyel merkezlerde rekabet üstünlüğünü arttırarak bu merkezlerde AR-GE ve yenilik altyapısı geliştirilmesi, Orta gelirli bölgelerde girişimciliğin teşviki gibi konulara öncelik verilmektedir.[252]

Bununla beraber yoğun göç alan şehirlerde sosyal uyumun güçlendirilmesi hedeflenmektedir. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin geliştirilerek düşük gelirli ve dezavantajlı bölgelerin kalkınmasında etkili kullanımını sağlayarak coğrafi olarak dezavantajlı bölgelerin altyapılarını geliştirmek planlanmıştır. Sınır ötesi işbirliğinın sağlanması ile sosyal ilişkilerin gelişimi neticesinde kuzey-güney ulaşım koridorları boyunca metropoller ve ulaşım merkezlerinin birbirine bağlanması ile turizm

[250] Kalkınma Bakanlığı – Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018'nın Onaylandığına ilişkin Karar- Karar no: 1041, Karar Tarihi 2.7.2013 Sayılı Karar, Kalkınma Dairesi Başkanlığı(14.03.2016), s.123-125, http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu%20Kalk%C4%B1nma%20Plan%C4%B1.pdf, (24.10.2016).
[251] Gös. yer. s.119-123
[252] Gös. yer. s.121

gelişmesi hedeflenmektedir. AR-GE faaliyetleri kapsamında coğrafi işaretlerin gelişimi destekleneceği vurgulanmıştır.[253]

Metropollerin alt yapılarının iyileştirilmesi, Kırsal kesimde yaşlanan nüfusun genç nüfus ile ikamesi için kırsal kesimlere gerekli desteğin sağlanması, çevre problemlerinin iyileştirilmesi ve küresel iklim değişikliği ile mücadele, doğal kaynakların korunması, su ve toprak kaynaklarının yönetimi konularına, doğal afetlerin de yönetimi ile alakalı gerekli tedbirlerin alınmasını hedefler nitelikli ve kapsamlı bir kalkınma planı hazırlanmaktadır.

IPA ile ilgili ekonomik-sosyal uyum için oluşturulan fonların koordinasyon ve izlenmesinin etkin yönetimi öngörülmüştür. Fon kullanımı için bölgesel ihtiyaç ve öncelikler ile ulusal kaynaklar ile tamamlayıcılık hedeflenmiştir.[254] Onuncu Kalkınma Planı incelendiğinde öncelik alanlarının Avrupa Birliği 2020 Hedefleri ile paralellik gösterdiği görülmektedir.

AB ile müzakere sürecinde Türkiye'de Bölgesel Politika alanında bir başka çalışma Türkiye'nin hazırladığı "Katılım Öncesi Ekonomik Program(KÖEP)"dır. Program çerçevesinde aday ülkeler orta vadeli makroekonomi politikalarının hedeflerini ve kamu maliyesinin amaçlarını ve yapısal reformların önceliklerini belirlediği 4 yıllık ekonomik program hazırlamaktadır. Programın amacı AB ülkeleri ekonomilerine "yakınsama" persfektifinde Kopenhag ekonomi kriterlerinin karşılanmasıdır. Amaçların gerçekleştirilmesi için KÖEP, son ekonomik gelişmelerin değerlendirilmesi, makroekonomik çerçeve, kamu maliyesi ve yapısal reformlar olmak üzere dört alana odaklanmıştır. Türk Kamu Yönetiminde programları yürütme görevi DPT'ye verilmiştir. 2002 yılında kabul edilen KÖEP'de kalkınma ajanslarının Kalkınma ajanslarının "Bölge Kalkınma Birimi" adı ile kurulacağını ve İstatistiki Bölge birimleri(NUTS) sınıflandırılmasının da tamamlandığı belirtilmiştir. AB

[253] Gös. yer.s.122
[254] Gös. yer.s.123-125

tarafından gerekli prosedür aşamaları tamamlanması ardından 2002 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile Kalkınma Ajanslarının kuruluş ve uygulanması başlatılmıştır.[255]

3.3. Katılım Ortaklığı Belgelerinde Bölgesel Politika

Katılım Ortaklığı Belgesi olarak bilinen ve üyelik yolunda AB'nin Türkiye'den beklentilerinin yer aldığı "Türkiye için Katılım Ortaklığı 2000" isimli dokümanda, Bölgesel Politika konusunda, orta ve kısa vadede Türkiye'den aşağıdaki adımların atılması talep edilmiştir. Katılım Ortaklığı Belgesi, üyeliğe hazırlanma sürecinde aday ülke tarafından kısa ve orta vadede aşama kaydedilmesi gereken öncelik alanlarını belirlemektedir. Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ilk "Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesi" 8 Mart 2001 tarihinde, ikincisi 19 Mayıs 2003 tarihinde kabul edilmiştir.[256] Kısa vadeli hedefler bir yıl içerisinde tamamlanması gereken hususları; orta vadeli öncelikler ise tamamlanması bir yıldan fazla sürmesi beklenen hususları kapsamaktadır.

3.3.1. 2001 Katılım Ortaklığı Belgesinde Bölgesel Politika

Avrupa Komisyonunca hazırlanan "Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi"nin ilki 8 Mart 2001 tarihinde oluşturulmuştur. Birliğin Türkiye'den kısa vadede beklentileri: Birlik kurallarına uygun bir NUTS sınıflandırılması yapılması ve etkili bölgesel politika için strateji oluşturulması ve planlama sürecinde projelerin seçiminde bölgesel politika ölçütlerinin kullanıma başlanması, bölgesel istatistiklerin güçlendirilmesi için strateji benimsenmesi Planlama sürecinde projelerin seçiminde bölgesel politika ölçütlerinin kullanıma başlanması, bölgesel istatistiklerin kullanıma başlanması ve stratejiler oluşturulması şeklinde oluşmaktadır. Orta Vadede beklentiler ise birden çok yıllı bütçe hazırlama usulleri ve değerlendirilmesinin izlenmesi bağlamında yapıların kurulması şeklindedir. Bununla ülke içi farklılıkların giderilmesi

[255] Pınar Akarçay, *a.g.e*, s.54
[256] Bknz. Official Journal of European Union, L 181, Volume 46, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=OJ:L:2003:181:TOC&toc=OJ:L:2013:174:FULL, (12.04.2016).

için "ulusal politika" geliştirilmesi, bölgeler reformunun tanımlanarak bölge ve belediye yönetimi kavramlarının geliştirilmesi sonrası bunların işlerliğinin de sağlanarak ve mevcut idari yapıların güçlendirilmesi amaçlanmaktadır. Bununla beraber vatandaşların ekonomik, sosyal ve Kültürel imkanlarının arttırılması hedefi doğrultusunda bölgesel farklılıkları azaltan global stratejilerin geliştirilmesi bağlamında özellikle Güneydoğu Anadolu Bölgesinde iyileştirmeler yapılması vurgulanmaktadır.[257] Görüldüğü üzere Katılım Ortaklığı Belgesi konusunda beklentiler, Avrupa Birliği'nin ilerleme raporlarındaki beklentiler doğrultusunda şekillenmiştir.

3.3.2. 2003 Katılım Ortaklığı Belgesinde Bölgesel Politika

Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi'nin ikincisi Mayıs 2003'te karara bağlanmıştır. Buna göre AB'nin Türkiye'den kısa vadede beklentileri ise şu şekildedir; Bir Ulusal Kalkınma Planı aracılığı ile bölgesel farklılıkların azaltılmasını amaçlayan bir ekonomik ve sosyal uyum için Ulusal Politika ve NUTS- II düzeyinde bölgesel kalkınma planlarının oluşturulmaya başlanması, "Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Eşgüdümü" başlığı altında müktesebatın uygulanmasını kolaylaştıracak yasal çerçevenin kabul edilmesi bunun için gerekli kamu yatırımları için çok yıllı bütçelendirme kuralları oluşumu ve bölgesel kalkınmanın etkili yönetimi için idari yapının güçlendirilmesi, bölgesel istatistiklerin güçlendirilmesi için stratejiler oluşturulması planlanmıştır.[258] Orta Vadede Bölgesel Kalkınma planlarını uygulamak üzere NUTS-II Düzeyinde Bölgesel Birimlerin kurulması; az gelişmiş bölgelere öncelik verilerek genel eğitim ve sağlık düzeyinin iyileştirilmesinin sağlanması. Ayrıca Bölgesel farklılıklar ve Türkiye ve AB ülkeleri arsında milli gelir farklılıkları da dikkate alınarak AB katılım öncesi mali yardımı programlaması kapsamında,

---

[257] Türkiye Cumhuriyeti İle Katılım Ortaklığında Yer Alan İlkeler, Öncelikler, Ara Hedefler ve Koşullara İlişkin 8 Mart 2001 tarihli Konsey Kararı (2001/235/AT), http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2001.pdf, (10.10.2016).

[258]Devlet Planlama Teşkilatı Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü, Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi" AB Konseyi Tarafından kabul Edilen Nihai Metin", 14 Nisan 2003, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2003.pdf, s.15 (08.04.2017).

ekonomik ve sosyal uyumun sağlanması yönünde yatırımlar yapılması ve sınır ötesi işbirliğine önem verilmesi gerektiğine değinilmiştir. Türkiye'nin AB ile olan sınırlarında INTERREG yaklaşımının uyumunu temin etmek için çaba gösterileceği belirtilmiştir. Burada amaç Türkiye'yi sınır ötesi faaliyetlere dahil etmektir. Ülke vatandaşlarının ekonomik, sosyal ve kültürel imkanlarının arttırılması için özellikle Güneydoğu Anadolu Bölgesindeki durumun iyileştirilmesi hususları yinelenmiştir.[259]

3.3.3. 2006 ve 2008 Katılım Ortaklığı Belgesinde Bölgesel Politika

Üçüncü Katılım Ortaklığı Belgesi ise 23 Ocak 2006 tarihinde yayınlanmıştır. Bu katılım ortaklığı belgesine göre Konsey'in Kısa vadede bu politika alanından beklentiler şu şekildedir; Bölgesel eşitsizliklerin azaltılması için ekonomik ve sosyal uyum adına stratejik çerçevenin geliştirilmesine devam edilmesi ve katılım öncesi Avrupa Birliği Fonlarının kullanımı için stratejik çerçevenin geliştirilmesine devam edilmesi için gerekli yasal ve idari çerçevenin oluşturulması istenmektedir. Orta vadeli öncelikler ise Bölgesel Politikanın hem merkezi hem yerel düzeyde uygulanması adına idari kapasite geliştirilmesine devam edilmesi ve bölgeler için kamu yatırımları ile ilgili öncelik kriterlerini ortaya koyan "çok yıllı bütçeleme usullerinin" oluşturulması şeklindedir.[260] Bu belge ile Kısa vadeli Öncelikler demokrasi ve Hukukun üstünlüğü bağlamında, kamu yönetimi alanında daha geniş etkinlik ve mali sorumluluk ve denetimleri için işler bir Omdusman Mekanizması oluşturulmak istenmiştir.

Avrupa Toplulukları Komisyonu'nun 26 Şubat 2008'de yayınladığı 2006/35/EC Sayılı Kararın Feshine ve Türkiye İle Katılım Ortaklığının kapsadığı ilkeler, öncelikler ve koşullara dair Konsey Kararı ile Bölgesel Politikalardan Topluluğun uyum politikasının uygulanmasına yönelik bir hazırlık olarak AB katılım öncesi programlarının uygulanması için, özellikle ilgili bakanlıklar düzeyinde,

---

[259] Zelal Şen, *a.g.m*. s.49-52

[260]Türkiye İle Katılım Ortaklığı Belgesinde Yer Alan İlkeler, Öncelikler ve Koşullara İlişkin 23 Ocak 2006 Tarihli Konsey Kararı, 2006/35/AT, s.15, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2006.pdf, (10.08.2016),.

programlama, proje hazırlama, izleme, değerlendirme, mali yönetim ve kontrol alanlarında idari kapasitenin güçlendirilmesi ve kurumsal yapıların oluşturulmasının pekiştirilmesi istenmiştir.[261]

Bu belge ile kısa vadeli öncelikler demokrasi ve hukukun üstünlüğü bağlamında; kamu yönetimi alanında daha geniş etkinlik mali sorumluluk ve bunların denetimi için işler bir 'Omdusman mekanizmasının' oluşturulması istenmiştir. Güvenlik güçlerinin sivil denetiminde askeri harcamalar için parlamenter denetimin sağlanması ve askeri mahkemelerin sadece askeri suçlar dolayısı ile yargılama yapmaları istenmiştir. Yargı sitemi konusunda İnsan hakları ve temel haklara ilişkin hükümler de dahil olmak üzere tüm yasal hükümlerin, tüm yargı makamlarınca, Avrupa İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerin Korunması Sözleşmesi ve AİHM içtihadı ile Anayasanın 90. maddesi doğrultusunda yorumlanmasının temin edilmesi yolundaki çabaların güçlendirilmesi karara bağlanmıştır. Yolsuzlukla mücadele kapsamında da parlamenterlere ve kamu çalışanlarına uygulanan dokunulmazlık kapsamının Avrupa uygulamaları doğrultusunda sınırlandırılması belirtilmiştir. İnsan hakları ve azınlıkların korunması konusunda; İşkenceye Karşı BM Sözleşmesi'nin, gözaltı yerlerinin bağımsız olarak denetlenmesini sağlayacak bir sistemin kuruluşunu öngören 'İhtiyari Protokolü'nün' onaylanması ve Avrupa Hakları Mahkemesi'nin ilgili kararları doğrultusunda yeniden yargılanma hakkının uygulanmasını sağlayabilmek üzere Ceza Muhakemesi Kanunu'nun değiştirilmesi istenmiştir. Kadın hakları, çocuk hakları azınlıklar için televizyon kanalı ve radyoların açılması istenmektedir. Bölgesel meseleler ve uluslar arası yükümlülükler konusunda da Kıbrıs Cumhuriyeti dahil olmak üzere, Türkiye ile AB üyesi tüm ülkeler arasındaki ikili ilişkilerin normalleştirilmesine yönelik somut adımların mümkün olduğu kadar kısa sürede atılması istenmiştir.[262]

---

[261] Avrupa Toplulukları Komisyonu Brüksel, 26 Şubat 2008 COM (2007) 661 2006/35/EC Sayılı Kararın Feshine ve Türkiye ile Katılım Ortaklığının kapsadığı ilkeler, öncelikler ve koşullara dair Konsey Kararı (2008/157/EC),s.2-3, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2007.pdf, (15.09.2016).

[262] Gös.yer. s. 14-16

Üyelik yükümlülüklerinin yerine getirilmesi konularında 22. fasıl bölgesel politikalar bağlamında; Topluluğun uyum politikasının uygulanmasına yönelik bir hazırlık olarak AB katılım öncesi programlarının uygulanması için, özellikle ilgili bakanlıklar düzeyinde, programlama, proje hazırlama, izleme, değerlendirme ve mali yönetim ve kontrol alanlarında idari kapasitenin güçlendirilmesi ve kurumsal yapıların oluşturulmasının pekiştirilmesi karara bağlanmıştır.

2008 yıllı raporun orta vadeli öncelikleri konusunda üyelik yükümlülüklerinin üstlenilebilmesi adına Bölgesel Politikalar konusunda gelecekte uygulanması muhtemel Topluluk uyum politikasına yönelik olarak, idari kapasitenin merkezi, bölgesel ve yerel düzeyde artırılması karara bağlanmıştır. Türkiye'nin katılım öncesi araçlar vasıtasıyla projelerin finansmanına yönelik Topluluk yardımından faydalanması; 1/95 sayılı Gümrük Birliği Kararı ve diğer kararlar da dahil olmak üzere Türkiye'nin Avrupa Topluluğu - Türkiye Anlaşmalarından kaynaklanan taahhütlerine uyması, Kopenhag kriterlerini etkili bir biçimde karşılaması ve özellikle revize edilmekte, Katılım Ortaklığı Belgesinde yer alan önceliklerin yerine getirilmesi doğrultusunda ilerleme kaydetmesi şartına bağlı olduğu karara bağlanmaktadır. Bu genel şartların yerine getirilmemesi durumunda Konsey, (AT) 2500/2001 sayılı Tüzüğün 5'inci maddesine ya da 1085/2006 Konsey Tüzüğünün (IPA) 21. Maddesine dayanarak mali yardımın askıya alınmasına karar verebileceği belirtilmektedir.[263]

3.4. Türkiye'nin Ulusal Programları Kapsamında Bölgesel Politikalar

Türkiye, oluşturduğu Ulusal Programlar ile, Bölgesel Politika ile ilgili olarak, öncelikle, bölgesel gelişmişlik farklılıkları, idari yapı, bölgesel gelişme politikasında yararlanılan araçlar, kalkınmada öncelikli bölge tanımı ve sınıflandırma, gündemde

[263] Türkiye ile Katılım Ortaklığı Belgesinde Yer Alan İlkeler, Öncelikler ve Koşullara İlişkin 23 Ocak 2006 tarihli Konsey Kararı 2006/35/AT, s.27, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2006.pdf, (10.08.2016).

tutulan bölgesel ve kırsal kalkınma projeleri ile Türkiye'de mahalli idareler konularının yer aldığı bir durum tespiti yapılmıştır. Ulusal Programda Bölgesel Politika konusunda nihai hedef, " AB mevzuatının üstlenilerek uygulanması" olarak belirlenmiştir. Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti'nin Ulusal Programlar Dahilinde yayınladığı Raporlar ise 2001 , 2003 ve 2008 yıllarında olmak üzere üç dönemi kapsar.

3.4.1. 2001 Ulusal Programında Bölgesel Politika

2001 yılında yayımlanan ilk Ulusal Programda, katılım öncesi dönemde Türk mevzuatında herhangi bir değişiklik yapılmasına gerek duyulmamaktadır.[264] Bu hususta değişikliğe gerek olmadığı vurgulandıktan sonra özellikle kısa vadede AB kriterlerine göre, hedef bölgeler ve NUTs tanımlamasının yapılacağı belirtilmiştir. Orta vadede ise, DPT'nın bölgesel teşkilatlarının kurulacağı ve bölgesel amaçlı devlet yardımları uygulamalarının AB kriterlerine uyumlu hale getirileceği belirtilmektedir.

Ayrıca, yine orta vadede, bölgesel ve yöresel potansiyellerden, yerel aktörlerin etkin şekilde katılımlarının sağlanması ile belirleneceği ve bu potansiyelin kalkınmaya kanalize edilmesi için gerekli projelerin hazırlanacağı taahhüt edilmektedir. Ancak AB'de bölgelerin istatistiki sınıflandırması esasına dayalı sistemi, NUTS benzeri hazırlanarak bu sisteme göre hedef bölgelerin belirlenmesi planlanmıştır. Bölgesel amaçlı devlet yardımları uygulamaları AB kriterlerine uyumlu hale getirilmesi , bunun da Türkiye'nin gümrük birliğinden kaynaklanan bir sorumluluğu olduğu belirtilerek bölgesel politikaların niteliğinin genel Çerçevesi çizilmiştir. Bölgesel gelişimi sağlamak üzere küçük ve orta ölçekli işletmelerin ve yatırımcıların desteklenmesi için 1998 yılında KOSGEB bünyesinde Bölgesel Kalkınma Enstitüsü kurulmuştur. Ülkemizdeki bölgeler arası farklılıkların en aza indirilmesi, işletmelerin bölgesel ve sektörel bazda ulusal ve uluslararası faaliyetlerinin artırılması ve kalkınmanın bölgelere dengeli yansıtılması yönünde programların geliştirilmesi misyonunu

[264] 2001 yılı Ulusal Programlar Kapsamında bahsedilen bölüm Avrupa Birliği Bakanlığı'nın 2001 yılı Ulusal politika Programı ilk cildinde 339-349 sayfa aralığını kapsamaktadır, Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program, http://www.ab.gov.tr/_195.html, (08.09.2016).

üstlenmiş olan Bölgesel Kalkınma Enstitüsü, yerel kaynakların harekete geçirilmesi ve bölgesel kalkınma sürecine katılması stratejisi ile proje ve faaliyetleri gerçekleştirmekle görevlendirilmiştir. Bölgesel farklılıkları gidermek amacıyla ekonomik kalkınmaya yönelik üç temel araç söz konusudur. İlki kamu sektörüne yönelik politikalar ve teşvikler, ikincisi özel sektör teşvikleri ve üçüncüsü bölgesel gelişme ve kırsal kalkınma projeleridir. Teşviklerin daha etkin olarak uygulanabilmeleri amacıyla; gelişmiş, kalkınmada öncelikli ve normal bölgeler olmak üzere üç ayrı bölge grubu belirlenmiştir. Bölgesel Gelişme Projelerinden Güneydoğu Anadolu Projesi, Zonguldak- Bartın Karabük Bölgesel Gelişme Projesi, Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişim Projelerinden bahsedilmiştir. Kırsal Kalkınma projeleri olarak belirlenen sulama, sulu alanın ıslahı, köy yolları yapımı, orman yolları yapımı, hayvanlara su sağlanması, içme suyu sağlanması, tarımsal ve hayvansal üretimin artırılması, ağaçlandırma alanlarına öncelik verileceği belirtilmiştir. Bu bağlamda Erzurum- Çankırı, Bingöl-Muş, Yozgat ve Ordu-Giresun illerinde projeler uygulanması kararı üzerinde durulmuştur. Yapısal fonlar ile alakalı söz konusu AB Mevzuatının üstlenilerek uygulanması üzerinde durulmuştur. Katılım öncesi dönemde Türk mevzuatında herhangi bir değişiklik yapılmasına gerek duyulmamıştır. Ancak AB kriterlerine göre hedef bölgeler ve NUTs tanımlamalarının oluşturulmasına değinilmiştir. Gerekli kurumsal değişiklikler kapsamında Devlet Planlama Teşkilatının her bir bölge birimi için, elemana ve binaya ihtiyaç olacağı vurgulanarak 20 milyon Euro Finansman ihtiyacı olduğu vurgulanmıştır.

3.4.2. 2003 Ulusal Programında Bölgesel Politika

2003 yılında yayınlanan Ulusal programa göre; *"2003 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesinde dile getirilen İBBS Düzey 2 bölgeleri için bölgesel kalkınma planları hazırlanmasına yönelik olarak, 2003 Mali İşbirliği Programlaması kapsamında, Samsun (Samsun, Tokat, Çorum, Amasya illeri), Kastamonu (Kastamonu, Çankırı, Sinop illeri) ve Erzurum (Erzurum, Erzincan, Bayburt illeri) İdari Bölge Birimleri Sınıflandırılması Düzey 2 bölgelerinde, bölgesel gelişme projelerine ilişkin*

çalışmalara başlandığı, uygulamanın 2003-2006 dönemini kapsaması öngörülmüştür. Yine MEDA tarafından desteklenen Doğu Anadolu Kalkınma Programı da 2003-2006 döneminde uygulanacaktır. Bu projelerin oluşturulma aşamasında, yerel otoritelerin, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının değerlendirmelerinin alınması için çalışma toplantısı gerçekleştirildiği belirtilmiştir. Proje fişleri, tarımsal ve kırsal kalkınma, KOBİ'lerin kalkınması için destek, turizm ve pazarlama kalkınması, idari yapılanma, insan kaynakları kalkınması ve çevre bileşenlerini içermektedir.[265]*Kayseri (Kayseri, Yozgat, Sivas illeri) ve Konya (Konya, Karaman illeri) İBBS Düzey 2 bölgeleri için hazırlanacak bölgesel gelişme projelerinin ise, 2004 yılında uygulanmaya başlaması planlanmaktadır. Ayrıca, Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), Doğu Anadolu Projesi (DAP), Doğu Karadeniz Bölgesel Kalkınma Projesi (DOKAP) ve Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Kalkınma Projesi için hazırlanmış olan master planların birer bölgesel faaliyet programına"* dönüştürülmesi istenmiştir.

2003 Yılı Mali İşbirliği Programlaması çerçevesinde desteklenen 'Türkiye – Bulgaristan Sınır Ötesi İşbirliği Programı' kapsamında, 'Ortak Küçük Projeler Fonu' oluşturulmasına yönelik proje fişi hazırlandığından bahsedilerek, 2004-2006 yılları için Ortak Programlama Belgesi hazırlanmasına yönelik çalışmalar sürdürüldüğü belirtilmiştir.

AB kriterlerine göre hedef/kriter bölgeler ve NUTS'ların istatiki olarak tanımlanmasının gerçekleştirileceği, Orta vadede bölgesel teşkilatlarının kurulacağı karara bağlanmıştır. Bölgesel amaçlı devlet yardımlarının AB kriterleri ile uyumlu hale getirileceği belirtilmiştir. Bölgesel ve yerel aktörlerin katılımı ile bölgelerin var olan potansiyellerinin belirlenmesi üzerinde durulmuştur. Bölgesel Politikaların Uygulanması için gerekli Organizasyon ve faaliyetler için 20 Milyon Euro Kaynak aktarılmıştır.

[265] Bu kısım Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti'nin 2003 yılında Yayınlanan Ulusal Strateji Belgesi'nin Bölgesel Politikalar Kısmındaki bilgiler özetlenmiştir. 23 Haziran 2003 tarih ve 2003/ 5930 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı , s.584-58, http://www.ab.gov.tr/index.php?p=196&l=1, (17.09.2016).

Bölgesel politika ve yapısal araçların koordinasyonu konusundaki AB mevzuatına uyumun sağlanması ve söz konusu mevzuatın uygulanması için gerekli yapılanmanın ortaya konması amacıyla, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği koordinasyonunda, ilgili tüm kurumların yer alacağı ve çalışmalarını 2003 yılı içinde sürdürecek olan bir çalışma grubu oluşturulmuştur. Bu grup; İç İşleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Çalışma ve sosyal güvenlik Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Tarım ve Köy İleri Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, DPT Müsteşarlığı, İller Bankası ve GAP Bölge İdaresi kuruluşlarını kapsamaktadır. Burada değerlendirilmesi gereken Avrupa Birliği müktesebatı belirlenen çalışmalar ile sonrasında farklı kuruluşlarında sürece dahil edileceğinin altı çizilmiştir.

DPT Müsteşarlığı tarafından 2004-2006 dönemi için ÖUKP çerçevesinde kamu yatırımlarının Düzey-2'lere dağıtılmalarının ve izlenmelerinin sağlanması karara bağlanmıştır. Orta vadeli amaçlar için oluşturulan ÖUKP ile dört alanda yenilik belirlenmiştir. İlkine göre; "işletmelerin rekabet güçlerinin arttırılması için KOBİlerin rekabet gücünü arttırılması amaçlanmıştır. Çevre konusunda AB ilkelerinin uygulanmasının altı çizilmiştir". İkincisine göre "insan kaynaklarının geliştirilmesi ve istihdamın arttırılması kapsamında; aktif istihdam politikaları ve eğitim sisteminin güçlendirilmesi" planlanmaktadır. Üçüncüsüne göre; "Altyapı hizmetlerinin iyileştirilmesi ve çevrenin korunması ile karayolu güvenliğinin artırılması, Trans-Avrupa ve Avrupa-Ortadoğu ulaştırma ağları ile ulusal ağların bütünlüğünün sağlanması için bir teknik etüd yapılması, AB ulaşım ağı içinde etkin hizmet verecek şekilde liman kapasitelerinin geliştirilmesi ile ana limanların oluşturulması ve deniz güvenliğinin sağlanması, kent içi ulaşım hizmetlerinde kalite ve etkinliğin artırılması, demiryolu sektörünün yeniden yapılandırılması, su kaynaklarının korunması" hedeflenmiştir. Dördüncüsüne göre; "Bölgelerin ekonomik gücünün artırılması ile bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının azaltılması ve kırsal kalkınmanın hızlandırılması ile KOBİ'lerin desteklenmesi ve güçlendirilmesi, küçük ölçekli altyapı inşaatlarının desteklenmesi, yerel inisiyatiflerin desteklenmesi, kurumsal kapasitenin

oluşturulması ve güçlendirilmesi" hedeflenmiştir.[266] 2003 yılı mali işbirliği programlaması ile bölgesel gelişme ve sınır ötesi işbirliği programları ile bölgesel gelişme ve sınır ötesi işbirliği çerçevesinde, bölgeler arası ve merkezde yer alan kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonun sağlanması amacı ile DPT Müsteşarlığı, Bölgesel Kalkınma ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü bünyesinde Avrupa Birliği Bölgesel Programlar Dairesi Başkanlığı kurulmuştur. 2002 yılında DPT'nin 'Bölgesel Kalkınmaya Yönelik Kapasite Geliştirme Programı' kapsamında; *"ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının da katılımıyla bir dizi seminer düzenlendiğinden bahsedilmiştir. DPT Müsteşarlığı Uzmanları'nın, Avrupa Komisyonunda, üye ve aday ülkelerde çalışma ziyaretlerinde bulunduklarından bahsedilerek, Orta Karadeniz ve Yeşilırmak Havzası Gelişim Programları çerçevesinde, çalışma ziyaretleri düzenlenerek swot analizleri ve raporlama çalışmaları yapıldığı belirtilmiştir."*

2003 Yılı Mali İşbirliği Programlaması kapsamında uygulanmasına başlanan Bölgesel Kalkınma Amaçlı 2003 Yılı AB Yardımının Programlanmasında Teknik Yardım Sağlanmasına İlişkin Proje ile Ulusal Kalkınma Planının hazırlanması konusunda DPT Müsteşarlığına teknik yardım sağlanması öngörülmüştür. Ayrıca, bölgesel kalkınma çalışmalarını yürütecek idari yapıların güçlendirilmesi kapsamında DPT Müsteşarlığı için bir eşleştirme (twinning) projesine 2004 yılında başlanacağı belirtilmiştir.

Bunlara ek olarak, yerel yönetimler reformuna dair kanun hazırlığının İçişleri Bakanlığı tarafından sürdürülmekte olduğu ve MEDA kapsamında 2001 Yılı Finansman bütçesinden tahsis edilen 15,3 milyon Euro tutarındaki mali katkı ile 'Devlet İstatistik Enstitüsü' bünyesinde bölgesel veri tabanı oluşturulmasına yönelik olarak 'Türk İstatistik Sisteminin Geliştirilmesi' projesinin başlatılmış olduğu, söz

[266]Ön Ulusal Kalkınma Planı(2004-2006), Yüksek Planlama Kurulu'nun 22 Aralık 2003 Tarih ve 2003/61 sayılı kararı, Aralık 2003, Ankara, file:///C:/Users/User/Downloads/o-ukp%20(7).pdf, (08.04.2016).

konusu projenin 2003 – 2004 döneminde uygulanmasının planlandığından bahsedilmiştir.

3.4.3. 2008 Ulusal Programında Bölgesel Politika

2008'de yayınlanan 2008/14481 sayılı 'Avrupa Birliği Müktesebatının üstlenilmesine ilişkin Türkiye Ulusal Programı ile programın uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine dair karar ile Ulusal Programın hedefleri dahilindeki öncelik alanları belirlenmiştir. Buna göre *"Topluluğun uyum politikasının uygulanmasına yönelik bir hazırlık olarak AB katılım öncesi programlarının uygulanması için, özellikle ilgili bakanlıklar düzeyinde, programlama, proje hazırlama, izleme, değerlendirme ve mali yönetim ve kontrol alanlarında idari kapasitenin güçlendirilmesi kararlaştırılmıştır. Kurumsal yapıların oluşturulmasının pekiştirilmesi önceliği için hazırlanan mevzuat ile Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda değişiklik yapılarak Katılım sürecinin getirdiği iş yüküne bağlı, tam üyelik perspektifi çerçevesinde çalışmaların verimli ve etkili bir şekilde sürdürülebilmesini ve kurumlar arası koordinasyonun etkinleştirilmesinin sağlanması, üstlendiği görevler ile teşkilat yapısı arasında uyumun sağlanması amacıyla yeterli sayı ve nitelikteki personelin istihdamı yoluyla Avrupa Birliği Genel Sekreterliğinin kurumsal kapasite ihtiyacının karşılanması"* amaçlanmıştır.[267]

IPA için oluşturulan Başbakanlık Genelgesi İle IPA kapsamında AB fonlarının kullanılmasına yönelik programlama, uygulama, izleme ve değerlendirme ile ilgili kuralların benimsenmesi için Hazine Kontrolörleri Kurulu Yönetmeliğinin değiştirilmesi istenmiştir. Denetim Otoritesinin görevlerinin belirlenmesi konusu üzerinde de durulmuştur. Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve

[267] Bkz. 2008 yılı Ulusal Programına ait bilgileri içeren bu kısım "Ulusal Politika 2008 , Fasıl 22 Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu" sayfa 228-235 aralığındaki bilgilerin özetini kapsamaktadır.http://ab.gov.tr/files/UlusalProgram/UlusalProgram_2008/Tr/pdf/iv_22_bolgeselpolitikaveyapisalaraclarinkoordinasyonu.pdf, (30.09.2016).

Görevleri Hakkında Kanunda gerçekleşen değişikliğe göre; "IPA düzenlemesinde yer alan "Denetim Otoritesi" görevlerine yönelik olarak 4059 sayılı Kanunun 5/b maddesinin değiştirilmesi, Eş Finansmana Yönelik Yasal ve Kurumsal Düzenleme ile AB katılım öncesi yardımlarından katkı sağlanan çevre altyapı projelerinin eş finansmanı için bir mekanizma ve buna dair yasal dayanak oluşturulması" karara bağlanmıştır. Bunanla beraber Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda yapılan değişikliğe göre; *"IPA kapsamında AB mali yardımlarından faydalanabilmek amacıyla Çevre ve Orman Bakanlığı koordinasyonunda hazırlanan 'Çevre Operasyonel Programının' etkin bir şekilde yönetilmesi ve uygulanması için kurulan birimlerin hukuki dayanaklarının güçlendirilmesi"* hedeflenmiştir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda yapılan değişikliğe göre; *"IPA kapsamında AB mali yardımlarından faydalanabilmek amacıyla Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı koordinasyonunda hazırlanan İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programının etkin bir şekilde yönetilmesi ve uygulanması için kurulan birimlerin hukuki dayanaklarının güçlendirilmesi, Sanayi ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılması ile IPA kapsamında AB mali yardımlarından faydalanabilmek amacıyla Sanayi ve Ticaret Bakanlığı koordinasyonunda hazırlanan Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programının etkin bir şekilde yönetilmesi ve uygulanması için kurulan birimlerin hukuki zeminin oluşturulması"* hedeflenmiştir. Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda yapılan değişikliğe göre; "IPA kapsamında AB mali yardımlarından faydalanabilmek amacıyla Ulaştırma Bakanlığı koordinasyonunda hazırlanan Ulaştırma Operasyonel Programının etkin bir şekilde yönetilmesi ve uygulanması için kurulan birimlerin hukuki dayanaklarının güçlendirilmesi" hedeflenmiştir.[268] AB mali yardımlarının kullanılması için Bakanlıkların kuruluş kanunlarında yapılacak değişiklikler ile usul ve esasların düzenlenmesi için 2009-2010 yıllarında düzenlenen kanun ve tüzükler ile AB mali yardımlarının kullanımı için başta AB bakanlığı olmak üzere ilgili bakanlıklar görevlendirilmiştir.

[268]Gös.yer. s.230

Bu projelerin finansmanı için; "IPA sürecinde program otoritesi olarak belirlenen Çevre ve Orman Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ve Ulaştırma Bakanlığı'nın kurumsal yapılanma ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik finansman ihtiyacının ilgili operasyonel programların teknik yardım bileşeninden karşılanması" öngörülmektedir.[269] Bununla birlikte uygulama sürecinde bu kapsamda değerlendirilemeyecek ihtiyaçlar için IPA I. Bileşen altından finansman talebi olabileceği vurgulanmıştır.

Gelecekte uygulanabilecek Topluluk uyum politikası için idari kapasite oluşturulması ilkesine göre; *"Düzey 2 (NUTS II) Bölgelerinde Kalkınma Ajanslarının Kurulmasına ilişkin Bakanlar Kurulu Kararları ile Tüm bölgelerde Ajansların kuruluş işlemlerinin gerçekleştirilmesi ve hizmetlerinin başlatılması"* karara bağlanmıştır. 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanuna göre; *"İçişleri Bakanlığı Planlama Uzmanlığı Yönetmeliği, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Kuruluş Görev ve Çalışma Yönetmeliği ile ilişkili diğer ikincil ve üçüncül düzenlemeler ile İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin yetkileri arttırılması ve kapasitelerinin güçlendirilmesi il düzeyindeki planlama, programlama, koordinasyon ve izleme kapasitelerinin geliştirilmesi"* hedefleri belirlenmiştir.Bu öncelikler ile ilgili finansman ihtiyacı konusuna değinilmemiştir.[270] Üç yılı kapsayan ulusal programlar dahilinde ilgili politika alanları konusunda oluşturulan öncelikler doğrultusunda yine ilgili Bakanlıklara verilen görevler kapsamında üstlenilen projeler ile Avrupa Birliği'nin Türkiye'den beklentileri karşılanmaya çalışılmıştır.

3.5. İlerleme Raporlarında Bölgesel Politika

İlerleme Raporları 'Avrupa Komisyonu tarafından her yıl sonunda hazırlanan ve Avrupa Konseyi'ne sunulan raporlardır. Aday ülkenin müzakere ve adaylık sürecinde kaydettiği gelişmeleri değerlendirir. Türkiye için ilk ilerleme raporu Kasım 1998'de yayımlanmıştır. Bunlardan Kasım 2000'de yayımlanan ilerleme raporu

[269] Gös. yer. s.231
[270] Gös. yer. s.233-234

Helsinki Zirvesi sonrası yayımlandığı için önemlidir ve bunun ile bağlantılı ilk Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB) hazırlanmıştır. AB Komisyonu 'ilerleme raporunu' hazırlarken, Türk hükümetinin sunduğu bilgileri, Avrupa Parlamentosu rapor ve kararlarını, Avrupa Konseyi, AGİT ve uluslararası kuruluşlar ve STK'ların raporlarını değerlendirmektedir. [271]

3.5.1. Müzakere Süreci Öncesi İlerleme Raporlarında Bölgesel Politika

AB'nin ilk ilerleme raporu olan 1998 tarihli raporda Türkiye'deki sosyo-ekonomik ve alt yapısal farklılıkların arttığından ve özellikle Doğu'da bulunan ve sosyo-ekonomik açıdan geri kalmış olan illerden yurtdışına ve Batı'ya önemli göçler olduğundan, Doğu'daki nüfus artış oranının Türkiye ortalamasının gerisinde kaldığının üzerinde durulmuştur. Geri kalmış bölgelere yardım edilmesinin en önemli önceliklerden biri olduğu vurgulanmıştır. Bu amaçla, 1960 yılında DPT'nin kurulduğu ve 1970 yılında az gelişmiş bölgeleri desteklemek üzere kendi içinde bir birim oluşturulduğu konuları raporda izahat bulmuştur.[272]

1999'da ikinci ilerleme raporu yayımlanmıştır. İlerleme Raporunda dikkat çeken en önemli tespitler şu şekildedir*: "Tüm aday ülkeler arasında, en ciddi bölgesel sorunları yaşamakta olan ülke Türkiye'dir."* Diğer aday ülkelerin aksine, *"Türkiye'nin uzun yıllardır bir bölgesel politika uygulamakta olduğu, ancak, bu politikanın merkezi planlama sistemi çerçevesinde uygulandığı, bu nedenle de, bölgesel boyutun, kamu yatırım bütçesinin önceliklerinde açıkça dikkate alınmadığı ve bölgesel politika konusunda görevlendirilen hizmet biriminin yetersiz sayıda*

---

[271] Hasan Tahsin Fendoğlu*, Türkiye'nin Demokratik Gelişimi ve AB*, Beyan Yayınları, İstanbul, Şubat 2007, s. 414

[272]Bknz. Bu kısım için Avrupa Birliği 1998 İlerleme Raporu Bölgesel Politikalar kısmından yararlanılmıştır. Avrupa Komisyonu, "Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin 1998 Yılı DüzenliRaporu", s. 49-50, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1998.pdf, (26.10..2016).

personele sahip olduğu" şeklinde eleştiriler bulunmaktadır.[273] Türkiye'nin üyelik hazırlığı sürecinde geri kalmış bölgelerin sorunları ile ilgili bölgesel politika oluşturulmasına öncelik verilmesi mali ve beşeri kaynaklarını bu alanlara aktarmaları istenmiştir. İdarenin düzenlenmesi bağlamında da bölgelerde daha işler mekanizmalar ve kuruluşlar oluşturulması gerektiği ve merkezi idarenin her birinin gerekli öncelikler konusunda politika geliştirmeleri gerektiği konuları üzerinde durulmaktadır.

2000 ilerleme raporuna göre; *"Türkiye'de etkin olmamakla birlikte bir bölgesel politikanın mevcut olduğu, ancak yapısal politikaların uygulanması için gerekli hazırlıkların henüz gerçek anlamda başlamadığı hususu yinelenmiştir. Bölgesel örgütlenme ile ilgili olarak, Türkiye'nin, yapısal politikaların uygulanmasında önemli bir rol oynayan NUTS II düzeyi başta olmak üzere, AB kuralları ile uyumlu bir NUTS sınıflandırmasını Komisyona sunması gerektiği üzerinde durulmuştur. Türkiye'nin şimdiye kadar öncelikli bölgeler bazında uyguladığı bölgesel politikanın önemli hedefleri olmasına rağmen başarılı olamadığı ifade edilmiştir."*

Yine 2000 İlerleme Raporuna göre; *"Türkiye'nin 'kalkınmada öncelikli' yöreler şeklinde uyguladığı bölgesel kalkınma politikasından şimdiye kadar anlamlı bir sonuç sağlamadığı belirtilmektedir. Var olan yüksek bölgesel farklılıkların giderilmesi için Avrupa Topluluğu standartlarına uygun örgütlenmenin yapılması, kalkınmada geri kalmış bölgelere anlamlı düzeyde kamu yatırımının tahsis edilmesi, insan kaynaklarına yönelik yatırımların arttırılması, altyapı farklılıkların azaltılması, özel yatırım için elverişli bir ortamın oluşturulması ve hayat şartlarında anlamlı bir iyileşmenin oluşturulması"* tavsiye edilmiştir.

[273]Bknz. Bu kısım için Avrupa Birliği 1999 İlerleme Raporu Bölgesel Politikalar kısmından yararlanılmıştır. Avrupa Komisyonu, "Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin 1999 Yılı Düzenli Raporu", s. 40-41, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1999.pdf , (26.10.2016).

DPT'nin Türkiye'de bölgesel politikadan sorumlu kuruluş olarak merkezi bir planlama sistemi yürüttüğü ve kamu yatırımlarının koordinasyonundan sorumlu olmasına rağmen, bu yetkisini bölgesel politika amacıyla kullanmadığı şeklinde bir eleştiri yöneltilmektedir. GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı haricinde Ankara dışında uygulama yapıları oluşturulmadığı ve Türkiye'ye hem merkezi düzeyde hem de bölgesel düzeyde bölgesel kalkınmaya yönelik idari yapıları olarak Bölgesel DPT büroları açılması hususunda tavsiyede bulunulmuştur.

Bölgesel istatistikler ile ilgili olarak, NUTS II sınıflandırmasının hazırlanmasından sonra, satın alma gücü standartları ile kişi başına bölgesel GSYİH hesaplanması ve DPT tarafından toplanan ve NUTS III düzeyinde kullanılabilen veriler temelinde, Eurostat standartlarına göre (NUTS II düzeyinde) bölgesel istatistikler oluşturulması gerektiği vurgulanmıştır.[274]

2001 İlerleme Raporuna göre; *"2000 yılı İlerleme Raporundan bu yana ne yapısal politikaların uygulanmasına yönelik ne de bu alandaki müktesebatın uygulanmasını sağlayacak yasal çerçevenin kabulüne yönelik hazırlık çalışmaları konusunda bir aşama kaydedilmediği ifade edilmiştir. Türkiye'nin, kurumsal yapılar, programlama, izleme, değerlendirme, mali yönetim ve denetim konularında bir ilerlemede bulunamadığından, istatistiklerin geliştirilmesi konusunda bir gelişme olmamasından ve merkeziyetçi yaklaşımın devam ediyor olması konularına eleştirel başlıklar olarak raporlarda bulunmaktadır.[275] Türkiye'nin en azından Kalkınmada Öncelikli Yöreler'e yönelik özel önlemler alması tavsiye edilmiştir. Avrupa Sosyal Fonu'na yönelik işlevsel düzenlemelerin ve gerekli yapıların geliştirilmesine henüz başlanmadığı vurgusunda bulunulmuştur. Bunun yanında NUTS II sınıflandırması*

[274] Avrupa Komisyonu, "Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin 2000 Yılı Düzenli Raporu", 2000, s.58, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2000.pdf , (26.10..2016).

[275] Avrupa Komisyonu, "Türkiye'nin Avrupa Birliği'nin Katılım Sürecine İlişkin 2001 Yılı İlerleme Raporu", 2001, s. 76 http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2001.pdf , (26.10..2016).

çalışmasının, DPT ve Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE) tarafından başlatılması olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmiştir."

Rapora göre *"AB standartlarıyla uyumlu ve KÖY'lerdeki temel sorunları ele alan, etkili ve modern bir bölgesel politikanın oluşturulmasına öncelik verilmesi hususu üzerinde durulmuştur. Bu kapsamda şu görüşlere yer verilmiştir; entegre bölgesel kalkınma planlarını içeren ve KÖY'lere yönelik bir Ulusal Kalkınma Planının NUTS II düzeyinde hazırlanması, gelecek Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın (2006-2010), ilgili müktesebatın gerektirdiği şekilde, AB standartlarına uygun ve bölgesel içerikli olarak hazırlanmasına yönelik gerekli çalışmalar alt yapı farklılıklarının azaltılması, yaşam koşullarının iyileştirilmesi için uygun bir çevrenin yaratılması, özel sektör yatırımlarının ve insan kaynaklarının geliştirilmesi amacıyla, KÖY'lerde önemli ölçüde kamu yatırımı yapılması, Bakanlıklar arası koordinasyonun ve planlamanın her aşamasında katılımcılığın sağlanarak, bölgesel kalkınmayı, merkezi ve bölgesel düzeyde; NUTS II düzeyinde bölgesel kalkınma birimlerinin kurulması yoluyla yürütecek olan idari yapıların güçlendirilmesi İlgili müktesebatın uygulanması, ulusal ve bölgesel düzeyde tam kapsamlı bir bölgesel politikanın oluşturulması, bölgesel gelişme alanında, Katılım Öncesi Fonlar ve Yapısal Fonların uygulanmasına hazırlanmak için idari kapasitesini geliştirme"* gerekliliği vurgulanmıştır.[276]

2003 İlerleme Raporuna göre; *"geçici NUTS II sınıflandırmasını oluşturularak, 26 yeni bölgenin kurulmasına ilişkin 28.08.2002 tarih ve 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının" kabul edildiği belirtilmiştir. DPT tarafından bazı NUTS II bölgelerinde Hizmet Birlikleri oluşturulduğundan söz edilmektedir".*[277]

---

[276]Bknz. Bu kısım için Avrupa Birliği 2002 İlerleme Raporu Bölgesel Politikalar s. 96-97 deki yararlanılmıştır. Avrupa Komisyonu, "Türkiye'nin Avrupa Birliği'nin Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu, 2002, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2002.pdf , (26.10.2016)

[277] Avrupa Komisyonu, "Türkiye'nin Avrupa Birliği'nin Katılım Sürecine İlişkin 2003 Yılı İlerleme Raporu", 2003, s.100, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSuresi/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2003.pdf, (26.10.2016).

2003 yılı İlerleme Raporundaki diğer tespitler ve önerilere göre; *"Bölgesel Politika'nın uygulanması bölgesel düzeyde, Hizmet Birliklerinin Yapısal Fonları uygulayacak yapıyı oluşturmaları mümkün görülmemiştir. Merkezi ve bölgesel düzeyde yeterli kurumsal kapasitenin oluşturulması gerektiğinden ve izleme, değerlendirme, mali yönetim ve kontrol konularında kurumsal yapılar" gerektiği vurgusu üzerinde durulmuştur. 2004-2006 dönemini kapsayacak şekilde hazırlanmakta olan Ulusal Kalkınma Planı, bölgeler arası artan farklılıkları azaltmayı amaçlayan uzun dönemli ve kapsamlı bir bölgesel gelişme politikası ile sosyal ve ekonomik tarafların sürece katılımının sağlanması sonrası 26 NUTS II bölgesine yönelik bölgesel kalkınma planlarının hazırlanabileceği Mevcut durumda, hazırlanan bölgesel kalkınma planları daha büyük bölgesel ölçekte Yapısal Fonlarla ilgili gereklilikleri içermediğinin altı çizilmiştir."*[278]

2004 İlerleme Raporuna göre; "bölgesel politika ve yapısal araçların koordinasyonu alanında çok sınırlı bölgesel organizasyon alanında hiç bir gelişmede bulunulmadığından ayrıca yasal çerçeveye ilişkin olarak, çevre ve mali kontrol alanlarında bazı gelişmeler olduğu olumlu bir değerlendirme" göze çarpmaktadır.[279]

Komisyon raporuna göre; "*Yapısal Fonların ve Uyum Fonunun uygulanması için gerekli çerçeveyi ve yapıları oluşturma yönünde önemli çabalar gösterilmesi gerektiğinin altını çizmiştir. Hizmet birliklerinin ve bölgesel istatistik ofislerinin kurulması ve bölgesel kalkınma ajanslarının kurulmasına ilişkin kanun taslağının hazırlanması gibi gelişmelere rağmen, söz konusu tedbirleri uygulamaya yönelik yapıların kurulmasına yönelik olarak kaydedilecek çok az somut ilerleme varlığına"* da dikkat çekilmektedir. Komisyon Raporu'nun devamına göre; *"Güneydoğu Anadolu Projesinin geliştirilmesinden sorumlu olan ve Güneydoğu'da bir bölgesel ofisi olan kurum haricinde, Ankara dışında planlama ve uygulama yapıları bulunmadığından duyulan rahatsızlık belirtilmiştir. Bölgesel düzeydeki bölgesel kalkınma yapıları zayıf*

[278] Gös. yer. s.100

[279] Avrupa Komisyonu, Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Hakkında 2004 Yılı Düzenli Raporu, Brüksel, 6.10.2004 SEC(2004) 1201, s.113, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2004.pdf , (26.10.2016).

kaldığı; Türkiye'nin, bu başlık altındaki müktesebatın uygulanması için gerekli kurumları oluşturması dile getirilmiştir. Bölgesel politikayı uygulamak için gerekli kapasite, merkezi ve bölgesel düzeyde sağlanmasının, bölgesel düzeyde, hizmet birlikleri, yapısal fonların uygulanması için öngörülen yapıların yerine geçmesinin mümkün olmadığı belirtilerek hizmet birliklerinin bölgesel programların uygulanması ile ilgili görev ve sorumlulukları net olarak belirlenmediği belirtilmiştir. Mali yönetim ve kontrol ile izleme ve değerlendirmeye yönelik yapıların tasarlanması ve kurulmasının gerekliliği" vurgulanmıştır. Yine 2004 yılı İlerleme Raporuna göre; "DPT ile bölgesel kalkınma ile ilgili bakanlıklar arasında sadece danışmadan ziyade etkili bir koordinasyonun sağlanmasına yönelik yapılar oluşturulması Programlama ile ilgili olarak, özel sektör dahil ilgili tüm paydaşların ki bunlar; bölgesel, yerel, sosyal ve ekonomik ortaklar olarak etkili katılımlarının her bir bölgesel plan, ulusal planın bölgelerin kalkınmasına yönelik stratejisi ile uyumlu bir bütün oluşturma Ön Ulusal Kalkınma Planı Avrupa Topluluğu'nun katılım öncesi mali yardımının ekonomik ve sosyal kalkınma bölümünün programlanmasında önemli bir adım teşkil ediyor olmakla birlikte, planın Yapısal Fonlar tüzüğü anlamında bir Kalkınma Planının gereklerini karşılayabilmesi için daha fazla çalışmaya ihtiyaç bulunduğu" tespiti yapılmıştır.[280]

3.5.2. Müzakere Süreci Sonrası İlerleme Raporlarında Bölgesel Politika

17 Aralık 2004 tarihli Brüksel Zirvesi'nde, AB-Türkiye ilişkilerinde bir dönüm noktası daha yaşanmış ve Zirve'de Türkiye'nin siyasi kriterleri yeteri ölçüde karşıladığı belirtilerek 3 Ekim 2005'te müzakerelere başlanması kararı alınmıştır. Bu süreç sonrası Avrupa Birliği Bölgesel Politikalara ayrı bir önem vererek ilerleme raporlarında konuya değinmiştir.

[280] Gös.yer. s.114,

2005 ilerleme raporuna göre; *"Türkiye'de bölgesel politikaya ilişkin; kurumsal çerçeve, planlama, programlama, uygulama ve denetleme sorumluluğunun Devlet Planlama Teşkilatında toplanması bu alanda uygulamanın dar olduğu belirtilmiştir. İlk olarak bölgesel kalkınma ile öngörülen Katılım Öncesi Yardım Aracının uygulanması ve daha sonra da, AB Yapısal Fonlarından faydalanılması için ihtiyaç duyulacak olan yönetim ve ödeme kurumlarının ihdası konusunda henüz karar alınmamıştır. Yatırım stratejilerinin belirlenmesinin hayati bir parçasını teşkil eden, DPT bünyesindeki sektörel ve bölgesel birimler arasında işbirliğinin güçlendirilmesi konusunda ise sınırlı bir ilerleme sağlanmıştır. Ayrıca bölgesel kalkınmayla ilgili sektörel bakanlıklar ile eşgüdüm için gerekli yapılanma"* bulunmadığı belirtilmektedir.[281]

Yine 2005 yılı ilerleme raporuna göre*; "Yasal çerçeve açısından, Türkiye'de bölgesel politikaların uygulanmasıyla ilgili hazırlıklar, hâlihazırda sürdürülen kamu idaresi reformunun hayata geçirilmesiyle bağlantılı dört kanun Kamu İdaresi Reformu Kanunu'nun, Belediyeler Kanunu, Büyükşehir Belediyeleri Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu olmak üzere Türkiye Cumhuriyeti'nin, ekonomik kalkınmada katılımcı yaklaşımlar konusunda sınırlı deneyimi olan, oldukça merkeziyetçi"* bir devlet olduğu raporlanmıştır. [282]

2005 yılı ilerleme raporuna göre; *"AB'nin hayata geçirilmesi planlanan Katılım Öncesi Yardım Aracı ışığında, stratejiyle bağlantılı hususlara, başta ilgili Bakanlıklar ve ajanslar olmak üzere sorumlu organların hazır olma durumlarına, bunlara karşılık gelen yapılanmaların oluşturulmalarına ve/veya güçlendirilmelerine, programlar ve projelerin hazırlanması ve uygulanmasına yönelik kapasitenin geliştirilmesi ve aynı zamanda personel ihtiyacının karşılanması konularına acil olarak"* önem verilmesi dile getirilmiştir. 2005 ilerleme raporu ile ayrıca; *"Öngörülen*

[281] Avrupa Komisyonu, Türkiye 2005 İlerleme Raporu, Brüksel, 9 Kasım 2005 SEC (2005) 1426 , s. 118-120, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf , (26.10.2016),.

[282]Gös. yer. s.120

AB Katılım Öncesi Yardım Aracının (Yapısal Fonlar için gerekli yapılanmaların öncülü niteliğinde) uygulanmasıyla sorumlu kılınacak idari ve mali kurumların tahsis edilmeleri ve bunların zamanlıca yetkili kılınmalarına öncelik verilmesi gerekmektedir. Bahse konu kurumların, 2007 yılıyla birlikte yürürlüğe girecek söz konusu aracın uygulanmasıyla sorumlu kılınacak şekilde vaktinde yetkilendirilmeleri öngörülmek ile söz konusu adımların acil olarak atılması gerektiği vurgulanmıştır. Yeterli idari kapasitenin gerek merkezi, gerek bölgesel düzeyde geliştirilebilmesi için kapsamlı çabaya gereksinim olduğu belirtilmiştir. Devlet Planlama Teşkilatı'nın salt planlamayla bağlantılı görev yönergesi ve koordinasyon işlevine odaklanmasını teminen, Türkiye'nin sektörel strateji, uygulama ve denetleme bağlamındaki sorumlulukları, sektörel Bakanlıklara ve bölgesel yapılanmalara devretmeyi değerlendirebileceği ve daimi yapılanmalar ve bu bağlamda Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kurulması ile bunlara kurumsal nitelik kazandırmaya yönelik desteğin sağlanması bölgesel düzeydeki idari kapasite eksikliğinin giderilmesinde önemli mesafe kat edilmesinin sağlanabileceği üzerinde durulmuştur".[283]

2006 ilerleme raporu ile; *"Bölgesel Politikalar ile alakalı bölgesel örgütlenme konusunda bir ilerleme kaydedilmediği vurgulanmıştır. Bölgesel İstatistik Birimleri (NUTS) düzenlemenin gereklilikleri ve bölgesel politikaların etkin uygulanması ışığında mevcut istatistik bölgelerin geçici sınıflandırması ki bu NUTS Düzey II'ye tekabül etmektedir. Bunun daha da geliştirilmesinin gerekebileceğinin altı çizilmiştir. NUTS II düzenlemesine paralel olarak Türkiye'de kurumların büyük çoğunluğu hala geleneksel coğrafi bölgeleri referans almaya devam ettiği belirtilerek, bölgesel istatistikler alanında gelişme sağlandığı ve bu alandaki hazırlıklar konusunda belirli düzeyde ilerleme kaydedildiği"* vurgulanmıştır.

Rapora göre; *"İzleme ve değerlendirme alanlarında iyi düzeyde ilerleme sağlandığı ve 2004 yılında izleme ve değerlendirmeden sorumlu olacak bir birim*

[283]Bknz. Bu kısım için 2005 AB Türkiye İlerleme Raporu Bölgesel Politikalar kısımdan yararlanılmıştır. Avrupa Komisyonu, Türkiye 2005 İlerleme Raporu, Brüksel, 9 Kasım 2005 SEC (2005) 1426, s. 119-120, ,http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf, (26.10.2016),.

kuran DPT'nin, 2006 yılında oluşturduğu kurallarla izleme ve değerlendirme sürecindeki makamların sorumluluklarının belirlendiğinin altı çizilmiştir. Bu çerçevede, bir izleme kılavuzu oluşturulmuş ve internet üzerinde bir İzleme Bilgi Sistemi'nin hizmete girdiğinden bahsedilmiştir. Bölgesel politikaların uygulanabilmesi amacıyla hukuki çerçevenin çizilmesi ve bölgesel yapılanmaların tanımlanması hususlarında ilerleme sağlandığı vurgulanmıştır. Ancak, bu ajansların rolü ve işleyişi üzerine eğilmek gerektiğinden, merkezi ve bölgesel düzeyde bakanlıklar arasında yetki dağılımının değerlendirilmesi dahil olmak üzere, sahiplenme ve sorumluluğun geliştirilmesi gerektiği ifadeleri ile IPA'nın uygulanmasına dair programlama belgelerinin hazırlanmasının hızlandırılması gerektiğinin altı çizilmiştir. Özetle, Türkiye'nin, bu fasılda müktesebatla uyumunun belirli düzeyde olduğu vurgulanmıştır."[284]

Yine rapora göre; *"Kurumsal çerçevede önemli bir değişiklik yaşanmadığı, bu anlamda en temel gelişmenin, DPT'nin sektörel ve bölgesel birimleri arasındaki işbirliğinin güçlendirilmesi olduğu vurgulanmıştır. Adana ve İzmir'de iki kalkınma ajansının kurulduğundan fakat bakanlıklar arası eşgüdüm birimi gibi yapıların henüz bulunmadığından, bölgesel kalkınma ile ilgili kurumlar arası ilişkilerin, önemli belgelerin hazırlanma aşamasının başlangıcından itibaren değil, ilerlemiş düzeylerinde danışmalarla sınırlı kaldığının altı çizilmiştir. IPA'nın bölgesel kalkınma unsurunu uygulamakla görevli idari makamların ilgili bakanlıklar bünyesinde henüz kurulmadığı belirtilmiştir. Geçiş döneminde söz konusu işlevleri yerine getirmek üzere, katılım öncesi Türkiye'ye yardımların uygulanması konusunda hali hazırda tek kurum Merkezi Finans ve İhale Birimi (MFİB) olarak belirlendiği dile getirilmiş ve bu alandaki hazırlıkların daha erken bir aşamada olduğu vurgulanmıştır."*[285]

IPA programlarının üzerinde mutabık kalındığı gibi bölgesel unsur çerçevesine daha odaklı olması gerektiği ve çevre ulaşım, bölgesel rekabet konularında

[284]Bknz. Bu kısım için Avrupa Birliği 2006 İlerleme Raporu Bölgesel Politikalar kısmından yararlanılmıştır. Avrupa Komisyonu, AB Türkiye İlerleme Raporu, Brüksel, 8 Kasım 2006,http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf, (26.10.2016), , s. 54-56.
[285] Gös.yer. s.54-56

en çok üç uygulamaya dönük program sunulacağı belirtilmektedir. DPT'nin geniş bir planlama deneyimi olmakla beraber, stratejik planlama ile işlevsel programlar arasında farklılığın giderilmesinde güçlüklerin devam ettiği, bu alandaki çalışmalar konusunda belirli düzeyde ilerleme sağlandığı belirtilmiştir.[286]

2007 ilerleme Raporuna göre; *"Bölgesel politikalar kurumsal çerçeve alanında bir miktar ilerlemeden bahsetmenin mümkün olduğundan ve IPA mali aracının yapısal bileşenlerinin ki bunlar Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesidir. Bu bileşenlerin uygulanması içi bazı yapılar belirlemiş olduğu, Stratejik Uyum Belgesinin (SCF) hazırlanmasından sorumlu olan ve programlar ve stratejiler arasında eşgüdümü sağlayan Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın (DPT) stratejik koordinatör olarak görevlendirilmesini de kapsadığı belirtilmiştir. Planlanan IPA Ulaştırma, Çevre, Bölgesel Rekabet ve İnsan Kaynaklarını Geliştirme operasyonel programları için uygulayıcı yapıların belirlenmesini de kapsaması gerekliliği vurgulanmıştır."* [287]

Gelecekte Yapısal Fonlar ve Uyum Fonları için yönetim makamı görevini üstlenmeleri beklenen Bakanlıklarda merkez düzeyinde idari kapasitenin dönem itibari ile hala sınırlı olduğundan bahsedilmiştir. IPA altındaki Operasyonel Programların hazırlanmasına destek amacıyla AB tarafından finanse edilen eğitim faaliyetlerinin sürdüğü ve teknik yardım sağlandığı dile getirilmiştir. İlgili Bakanlıkların, geçiş dönemi için Merkezi Finans İhale Birimi'ne verilecek bazı görevlerin yerine getirilmesi için henüz hazır olmadıkları vurgulanarak bölgesel düzeyde, özellikle Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın kurulmasında gelişme kaydedilememesi nedeniyle, idari kapasitenin kafi olmadığı belirtilmiştir. Bu alandaki hazırlıkların erken bir aşamada olduğu dile getirilmiştir. Katılım öncesi mali yardım ve bölgesel politika

[286] Gös. yer. s.57-58

[287]Bknz. Bu kısım için 2007 AB Türkiye İlerleme Raporu Bölgesel Politikalar kısımdan yararlanılmıştır. AB Türkiye İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu Brüksel, 6 Kasım 2007 SEC (2007) 1436, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2007.pdf, (26.10.2016), s. 57-58.

bağlamında Bakanlıklar arası koordinasyonun sağlanması için resmi bir mekanizmanın kurulması gerektiğinin altı çizilmiştir. Bölgesel düzeyde, bölgesel politika önlemlerinin uygulanmasına ilişkin yapıların oluşturulması sürecinin devam ettirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yine rapora göre; *"Programlamaya ilişkin iyi ilerleme kaydedildiğinden, IPA'nın yapısal araç bileşenlerinden üçüncü ve dördüncü bileşenlerinin uygulanmasına ilişkin olarak Türkiye'nin stratejisini ortaya koyan Stratejik Uyum Belgesi'nin ulusal makamlarla müzakerelerin ardından Komisyonca uygun bulunduğu vurgulanmıştır. Ek olarak, III numaralı bileşen altında çevre, ulaştırma ve bölgesel rekabet edebilirlik alanlarında üç Operasyonel Program ve dördüncü bileşen altında insan kaynaklarına ilişkin bir Operasyonel Program ilgili Bakanlıklarca hazırlandığı ve Komisyona sunulduğu belirtilmiştir. Bunların 2007 sonunda sonuçlandırılmaları beklentisi dile getirilmiştir. İzleme ve değerlendirme yapıları ve süreçlerine ilişkin ilerlemenin olmadığı ve bu alandaki hazırlıkların, ilerlememekle birlikte başlatılmış olduğu tespitinde bulunulmuştur. Bölgesel düzeyde, bölgesel politika önlemlerinin uygulanmasına ilişkin yapıların oluşturulması sürecinin devam ettirilmesi gerekmekte olduğundan ve genel olarak, bu fasılda Türkiye'nin müktesebata uyumunun sınırlı olduğu dile getirilmiştir"*.

2008 Bölgesel Politikalar ilerleme raporuna göre; *"Kalkınma Ajansları Kanunu'nun 2007 Kasım ayında yürürlüğe girmesiyle, Türkiye'nin yasal çerçeve konusunda ilerleme sağladığı dile getirilmiştir. Bunu, Anayasa Mahkemesi'nin, yürütmenin durdurulması ve anılan kanunun bazı maddelerinin iptali için açılan davada verdiği karar ve gerekçesinin yayımlanması izlemiştir. Anayasa Mahkemesi Kararı, Kalkınma Ajansları Kanunu'nun personel atamaları ve vergi muafiyetlerine ilişkin bazı hükümlerini iptal ederken, İzmir ve Adana Kalkınma Ajanslarının iki Kalkınma Ajansı'nın faaliyetlerini tam olarak sürdürmesine ve yeni Ajansların kurulmasına izin verilmesinin pozitif tarafı dile getirilmiştir. IPA konusunda, Yetkili Akreditasyon Görevlisi ve Denetleme Makamı, 2007 Kasım ayında atandığından, Türkiye'yle IPA Çerçeve Anlaşması 2008 Temmuz ayında imzalanmış ve halen*

onaylanma beklemekte olduğu belirtilmektedir. Bu alandaki hazırlıkların yavaş ilerlediği vurgulanmıştır."[288]

Rapor ile; *"Kurumsal çerçeve konusunda, bazı sınırlı ilerlemeler kaydedilmiş olduğu, Devlet Planlama Teşkilatı, Yapısal ve Uyum Fonlarının öncüsü olan yeni Katılım-öncesi Araç (IPA) bağlamında bölgesel politikalarda eşgüdüm rolü oynamaya başladığı ve üçüncü bileşendeki Bölgesel Kalkınma'nın üç operasyonel program ve dördüncü bileşen altındaki İnsan Kaynaklarını Geliştirme Operasyonel Programı için Uygulama Birimleri'nin belirlenmiş olduğu vurgulanmıştır. 2010'a kadar sürecek geçiş döneminde, Merkezi Finans ve İhale Birimi'nin, üçüncü ve dördüncü bileşenler bağlamında ihale açma, sözleşme yapma, ödeme yapma, muhasebe ve finansal rapor verme konusunda yürütme makamı olarak görevlendireceği belirtilmiştir. 2007 yılında, Uygulama Birimleri ile CFCU arasındaki görev paylaşımını tespit etmek üzere, bir işbirliği anlaşması hazırlanmıştı. Bugüne kadar, eşgüdüm görevi için, bir 'Bakanlıklar Arası Bölgesel Kalkınma Komitesi' gibi, herhangi bir resmi aracın oluşturulamadığı tespitinde bulunulmuştur. IPA fonlarının bölgesel kalkınma ve insan kaynaklarının geliştirilmesi bileşenleri altında, merkezi olmayan yönetimine yönelik hazırlıklar kayda değer biçimde geciktiği belirtilmiştir. Bahsi geçen programların Türk makamlarınca kabul edilmesinden bu yana bir yıl geçmiş olduğu, fakat uygulamanın başlamamış olduğu vurgulanmıştır. Türkiye'nin, gelecekte Yapısal Fonlar ve Uyum Fonlarına yönelik, uygulama sistemlerinin hazırlıklarına henüz başlanmadığı, bu alandaki hazırlıkların da yavaş ilerlediği belirtilmiştir. İdari kapasitede sınırlı ilerlemelerin kaydedildiği, IPA bünyesindeki operasyonel programların uygulanmasına yönelik hazırlıklar için sağlanan AB yardımları çerçevesinde verilen ve hali hazırda devam eden eğitim ve teknik yardımların, daha çok merkezi idare düzeyinde sınırlı kalmış olduğu belirtilmiştir"*. Bunun için tespit

[288]Bknz. Bu kısım için 2008 AB Türkiye İlerleme Raporu Bölgesel Politikalar kısımdan yararlanılmıştır. Avrupa Komisyonu, Brüksel, 5 Kasım 2008 SEC (2008), 2699 Türkiye 2008 ilerleme raporu (COM(2008) 674, s.65-67, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf , (26.10.2016).

edilen konulardaki bakanlıklarda kapasite gelişiminin mümkün olduğunun altı çizilmiştir.

2008 İlerleme raporuna göre; *"Programlama alanında iyi düzeyde ilerleme kaydedilmiş olduğu ve DPT'nin, Komisyon'un Çok Yıllı Endikatif Programı'na (MIPD) karşılık, 2007-2013 döneminde üçüncü ve dördüncü IPA bileşenlerini uygulamaya yönelik Türkiye'nin stratejisini belirleyen, Stratejik Uyum Çerçevesi'ni (SCF) hazırlamasının olumlu yönleri vurgulanmıştır. Operasyonel Programları (OP) izleme ve değerlendirme alanında ilerleme kaydedildiğinden Uygulama Birimleri, Operasyonel Programların uygulanmasını izlemek üzere, Sektörel İzleme Komiteleri'nin oluşturulması olumlu görülürken yasal çerçevenin uyarlanması, IPA III ve IV'üncü bileşenlerin uygulanmasına yönelik uygulama yapılarının oluşturulması ve 4 operasyonel programın kabul edilmesinde ilerlemesi rapor edilmiştir. Belirlenmiş Bakanlıkların uygulama birimlerinin görevlerini etkin biçimde üstlenebilmelerini teminen, merkezi idare düzeyinde idari kapasitenin iyileştirilmesine duyulan ihtiyaç dile getirilmiştir."*[289]

2009 İlerleme raporuna göre; *"hukuki çerçeve konusunda bazı ilerlemelerin varlığı üzerinde durularak Türkiye'de IPA mali yardımının AB Uyum Politikasının IPA'nın üçüncü ve dördüncü öncü bileşenlerini içeren uygulanmasına hukuki zemin teşkil eden Türkiye'nin IPA Çerçeve Anlaşması Aralık 2008'de yürürlüğe girdiğinden yine bu bileşenler kapsamında Stratejik Koordinatörün atanması da dâhil olmak üzere, IPA yapılanmasında yer alan kurumların resmi olarak belirlenmesine ilişkin Başbakanlık Genelgesinin çıkarılması gerektiği vurgulanmıştır."*[290].

[289]Gös.yer.

[290] Bknz. Bu kısım için 2009 yılı ilerleme raporunun bölgesel politikalar başlığından yararlanılmıştır. AB Türkiye İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu, Brüksel, 14.10.2009 SEC(2009)1334 Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosuna ve Konseye Sunulan Bildirim,Genişleme Stratejisi ve Başlıca Zorluklar 2009-2010 (COM (2009) 533, s.67-69http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf , (26.10.2016).

Yine 2009 ilerleme raporu ile; *"Programlama ve program uygulama konularında bazı ilerlemelerin olduğundan; Çevre Operasyonel Programı kapsamında sağlam bir proje havuzu oluşturulduğundan ve Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programları kapsamında yapılan teklif çağrıları, bu programlar altındaki fonların kullanılmasına yönelik iyi bir zemin oluşturulduğu belirtilmiştir. İzleme ve değerlendirme konularında ise sınırlı ilerleme kaydedildiği ve Mali yönetim ve kontrol konusunda yeterli ilerleme kaydedilemediği belirtilmiştir. Genel olarak ise Bölgesel Politika Faslı konusunda ilerleme kaydedildiği vurgulanmıştır. Türkiye'nin bu fasılda bazı ilerlemeler kaydetmiş olduğundan bu ilerlemelerin, özellikle IPA'nın üçüncü ve dördüncü bileşenlerinin uygulanmasına yönelik yasal ve kurumsal çerçevenin tamamlanması, proje havuzu hazırlanırken yerel ve bölgesel paydaşların sürece dâhil edilmesi ve kalkınma ajanslarının kurulması gerektiği vurgulanmıştır. İdari kapasitenin her düzeyde daha fazla güçlendirilmesi gerektiği Türkiye'nin de, IPA fonlarını kaybetmemek için özellikle ulaştırma sektöründe proje havuzunu kuvvetlendirmesi belirtilmiştir. IPA tedbirlerinin yönetimi ve denetimini sağlayacak olan Merkezi İzleme Sistemi'nin oluşturulmasının tamamlanması gerektiği, fakat bazı ilerlemelere karşın Türkiye'nin bu fasıldaki AB müktesebatına uyumunun sınırlı kalmış olduğu vurgulanmıştır."*

2010 ilerleme raporuna göre; *"Bölgesel politikaların hukuki çerçevesi konusunda bazı ilerlemeler kaydedildiği belirtilmiştir. Bu rapor döneminde, IPA'nın III. ve IV. Bileşenlerinden sorumlu stratejik koordinatörünün atanması gerçekleştirileceğinin altı çizilmiştir. Kurumsal çerçeve konusunda ilerleme kaydedildiği belirtilerek, IPA Stratejik Koordinatörü olan Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı (DPT) tarafından oluşturulan teknik komite, 4 operasyonel programın; ulaştırma, çevre, bölgesel rekabet edebilirlik ve insan kaynaklarının geliştirilmesi tümünün düzgün bir şekilde uygulanmasını desteklemek üzere her üç ayda bir toplandığı vurgulanmıştır. DPT, bölgesel kalkınma politikalarını merkezi kuruluşlar arasında ve yerel idareler arasında koordine edecek bir bölgesel kalkınma komitesinin oluşturulması üzerinde çalıştığı ifade edilmiştir. İdari kapasite konusunda ilerleme kaydedildiğinden ve IPA uygulaması kapsamında yer alan merkezi kuruluşların*

güçlendirilmesine yönelik eğitim ve teknik destek faaliyetleri devam ettiği ve yönetim ve kontrol sistemlerinin kurulmasında daha fazla ilerleme kaydedildiği vurgulanmıştır. Kurumların IPA fonlarını etkili ve verimli biçimde yönetme kapasitesine ilişkin kaygıların devam ettiği vurgulanmıştır. Fon kullanımında, sözleşme yapılmasındaki gecikmeler dikkat çekmektedir; tahsis edilen tüm fonların kullanılamaması ve etki ve sonuçlarının öngörülenden daha az olması bakımından sorumlu görülmüştür. Bölgesel düzeydeki idari kapasite zayıf kalmaya devam ettiği belirtilmiştir. Merkezi kuruluşların kendi aralarında ve yerel ve merkezi düzeyler arasında bölgesel kalkınma politikalarını koordine etmeyi amaçlayan Bölgesel Kalkınma Komitesi (RDC), Türkiye'nin yeni bölgesel politikasının temel unsuru olarak öngörülmektedir ve komitenin 2010 yılı içerisinde oluşturulması planlandığı vurgulanmıştır."[291]

Programlama ve program uygulama konularında bazı ilerlemeler kaydedildiği belirtilerek; özellikle, çevre, bölgesel rekabet edebilirlik ve insan kaynaklarının geliştirilmesi operasyonel programlarında, IPA'ya yönelik proje havuzlarının oluşturulması konusunda gelişmeler kaydedildiği belirtilmiştir.

2010 Bölgesel Politika Raporu ile; *"İzleme ve değerlendirme konularında bazı ilerlemeler kaydedildiği belirtilmiştir. IPA program otoriteleri ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı arasında oluşturulan çalışma grupları faal olmuşlardır; Entegre Yönetim Bilgi Sisteminin (IMIS) oluşturulması konusunda ilerleme kaydedilmiştir. Tüm IPA bileşenlerinin sektörel izleme komitesi toplantıları planlandığı şekilde yapıldığı vurgulanmıştır. Mali yönetim ve kontrol konusunda bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Ancak, kapasite oluşturma ve program otoritelerindeki yönetim yetkisi devrine yönelik hazırlıkların geciktiği belirtilmiştir. Özellikle, IPA'nın III. ve IV. Bileşenlerinin uygulanmasına yönelik hukuki ve kurumsal çerçevenin*

[291]Bknz. Bu kısımda 2010 İlerleme raporu bölgesel politikalar başlığından yararlanılmıştır. Avrupa Komisyonu, Brüksel, 09 Kasım 2010 Brüksel SEC(2010) 1327 Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosu'na ve Konseye Sunulan Bildirim, Genişleme Stratejisi ve Başlıca Zorluklar COM(2010)660, s.73-74, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf, (26.10.2006).

tamamlandığından, yerel ve bölgesel paydaşların proje havuzunun hazırlanma sürecine katkıları artırılmıştır bunu takiben Kalkınma Ajansları tam olarak faaliyete geçme aşamasındadır. Katılımla birlikte, Yapısal Araçların (Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu) kullanımına etkin bir şekilde hazırlanmak amacıyla, merkezi, bölgesel ve yerel kuruluşların idari kapasitelerinin artırılması gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca, katılım öncesi fonlarının daha etkili biçimde kullanılması ve MFİB ve ilgili bakanlıklardaki program otoriteleri gibi kilit kurumların daha büyük AB fonlarını kullanmaya hazır olduklarını göstermeleri için fon kullanımı kapasitelerinin artmasının gerekliliği vurgulanmıştır."

2011 İlerleme Raporuna göre; *"IPA programlarını yöneten Program Otoritelerinin kurulması ve düzenlenmesine ilişkin mevzuatın değiştirilmesiyle IPA kurumlarının kurumsal kapasitelerinin daha da güçlendirilmesini hedefleyen Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) Kanun taslağı henüz yasalaşmamıştır. Türkiye'yi Yapısal Fonların yönetimine tam olarak hazırlamak amacıyla daha fazla yatay mevzuat geliştirilmesi ve AB müktesebatı ile uyumlu"* hale getirilmesi belirtilmiştir.[292]

Yine 2011 ilerleme raporuna göre; *"Kurumsal çerçeve konusunda bazı ilerlemeler Hâlihazırda Kalkınma Bakanlığına dönüşen Devlet Planlama Teşkilatı tarafından oluşturulan Bölgesel Kalkınma Yüksek Kurulu ve Bölgesel Kalkınma Komitesi, merkezi kuruluşlar ve yerel yönetimler arasında bölgesel kalkınma politikalarının koordinasyonu"* gerçekleştireceği belirtilmiştir.[293] Raporun devamında "Bölgesel Kalkınma Komitesinin, sektörel, tematik ve bölgesel politikaların planlanmasını, uygulanmasını ve izlenmesini ulusal düzeyde uyumlu hale getirmesi, bölgesel planlar ile ulusal düzeydeki stratejiler arasında daha iyi bağlantı kurması ve

[292]Bknz. Bu kısımda 2011 İlerleme Raporunda Bölgesel Politikalar kısmından yararlanılmıştır. Avrupa Komisyonu, Brüksel, 12 Ekim 2011 SEC (2011) 1201 Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosu'na ve Konseye Sunulan Bildirim, Genişleme Stratejisi ve Başlıca Zorluklar 2011-2012 http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf , (26.10.2016), s. 82-83

[293] Gös. yer. s.82-83

tamamlandığında Bölgesel Kalkınma Ulusal Stratejisini" planlaması gerektiği vurgulanmıştır.

2011 ilerleme raporuna göre*; "İdari kapasite konusunda bazı ilerlemeler IPA'nın III ve IV. bileşeni altında yer alan Ulaştırma, Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programları için ihale ve sözleşme yapma yetkilerinin Merkezi Finans ve İhale Biriminden devralınmasına yönelik hazırlıklar öngörülenden daha yavaş Ayrıca, son zamanlarda gerçekleştirilen icracı bakanlıkların yeniden yapılandırılması, Ulaştırma ve Bölgesel Rekabet Edebilirlik alanlarındaki Program Otoritelerinin akreditasyon sürecini biraz daha geciktirebilir. Çevreden sorumlu Program Otoritesine ilişkin ilerleme nispeten daha hızlı gerçekleşmiş ve Avrupa Komisyonu 20 Ocak 2011 tarihinde bu programa ilişkin yönetim yetkilerinin devri hakkındaki kararı"* olumlu karşılanmıştır.

Rapor ile *"İzleme ve değerlendirme konusunda bazı ilerlemeler özellikle ihale ve mali izleme alanında geliştirilmesine devam edilmesi gerektiği vurgulanmıştır. IPA II, III ve IV. bileşenleri ile ilgili Sektörel İzleme Komiteleri Avrupa Birliği Bakanlığı bünyesinde, izleme sistemlerinin daha da iyileştirilmesine yardımcı olan çalışma grupları Mali yönetim ve kontrol konusunda ilerlemeler Türkiye'nin, yönetim ve kontrol sistemlerindeki mevcut zayıflıkları gidermek amacıyla kapsamlı bir eylem planı hazırladığının"* altı çizilmiştir.

Son olarak 2011 ilerleme raporuna göre; *"Bölgesel Politika alanında bazı ilerlemeler ihale sürecindeki ve IPA'nın III ve IV. bileşenleri altındaki Ulaştırma, Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İnsan Kaynaklarını Geliştirme Operasyonel Programları, Program Otoritelerinin finansal yönetim ve kontrol sorumluluklarını Merkezi Finans ve İhale Biriminden devralmasına ilişkin takvimdeki gecikmeler, 2011 yılı için tahsis edilmiş fonların bir kısmının kullanılamamasına neden olabilecek şekilde ciddi riskler"* oluşturduğu belirtilmiştir.

2012 İlerleme Raporuna göre; *"Hukuki çerçeve konusunda bazı ilerlemeler kamu yönetiminin genel olarak yeniden düzenlenmesinin bir parçası olarak, Ulaştırma Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının yeniden yapılandırılmasıyla ilgili birçok kanun eş finansmanlı proje faaliyetlerinin izlenmesine yönelik birimlerin kurulması bakımından gerekli yasal dayanağı"* sağladığı ifade edilmiştir.[294]

Yine 2012 ilerleme raporuna göre; *"IPA Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşenlerinden (sırasıyla IPA'nın III. ve IV. Bileşenleri) sorumlu tüm IPA kurumlarındaki idari kapasiteye ilişkin olarak bazı ilerlemeler IPA uygulamasında yer alan tüm kurumların güçlendirilmesine yönelik eğitim ve teknik yardımın Avrupa Birliği tarafından verildiği vurgulanmıştır. Daha hızlı bir uygulamanın sağlanmasının yanı sıra, desteklenen müdahalelerin daha iyi bir kalite ve daha iyi bir performans sergilemesi için Program Otoritesinin kurumsal kapasitesinin artırılması Bölgesel ve yerel planlar ve stratejiler için genel bir çerçeve ve kılavuz oluşturulmasını amaçlayan Bölgesel Kalkınma Ulusal Stratejisine Kalkınma Ajanslarının tamamının koordinasyonunda, tüm 26 NUTS II bölgelerine yönelik Bölgesel Planlar Uygulamanın hâlihazırda sınırlı olması nedeniyle, IPA III ve IV. Bileşenleri altındaki programlara ilişkin izleme hâlâ başlangıç aşamasında olsa da, izleme ve değerlendirme konusunda bazı ilerlemelerin"* kaydedilmesi söz konusu olduğu vurgulanmıştır.

2012 ilerleme raporuna göre; *"IPA II, III ve IV. Bileşenleri Sektörel İzleme Komiteleri, planlandığı üzere toplanma değerlendirmenin hem hesap verebilirlik hem de program yönetimi amaçlarına nihayetinde hizmet etmesini sağlamak bakımından, diğerlerinin yanında, IPA kurumları dâhilindeki değerlendirme kapasitesinin daha fazla güçlendirilmesi gerektiğinin altı çizilmiştir. Mali yönetim, kontrol ve denetim*

[294]Avrupa Parlamentosu Brüksel, 10 Ekim 2012 SWD 336 Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosu'na ve Konseye Sunulan Bildirim, Genişleme Stratejisi ve Başlıca Zorluklar Genişleme Stratejisi ve Başlıca Zorluklar 2012-2013 COM (2012) 600, s. 69, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2012_ilerleme_raporu_tr.pdf , (26.10.2016).

konusunda bazı ilerlemeler MFİB, reddetme oranlarının izlenmesi ve raporlama konularında eğitim vermiş ve IPA III ve IV. Bileşenleri için Program Otoritesi Bölgesel politika ve yapısal araçların koordinasyonu konusunda bazı ilerlemeler kaydedildiği belirtilmiştir. IPA Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi bileşenlerinin uygulanması Bölgesel Rekabet Edebilirlik, Çevre ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programlarından sorumlu Program Otoriteleri, ihale, sözleşme ve mali yönetim işlevleri için akreditasyon almış olmasına rağmen, program uygulama sürecini hızlandırmak, kalitesini artırmak ve fon kaybını önlemek için IPA kurumlarının idari kapasitelerinin daha fazla güçlendirilmesine hâlâ ihtiyaç olduğu" belirtilmiştir. Bu alandaki ilerlemelerin yeterli düzeyde olmadığı vurgusu yapılmıştır.

2013 İlerleme Raporunda Bölgesel Politika; *"Mart 2013'te Türkiye, ilgili AB müktesebatının düzenleyici ve operasyonel gerekliliklerini karşılamak üzere ayrıntılı bir eylem planı, Bölgesel ve yerel planlar ile stratejiler için genel bir çerçeve çizen ve yol gösterici nitelikte olan Bölgesel Kalkınma Ulusal Stratejisi'nin Kalkınma Yüksek Kurulu tarafından kabul edilmesi ve 2013 yılının ikinci yarısında işlevsel hale"* gelmesinin gerekliliği belirtilmiştir.

2013 ilerleme raporuna göre; *"Hukuki çerçeve konusunda, yerel idare sisteminde değişiklikler ve yerel makamların yetkilerinin artırılmasıyla bazı gelişmeler, Türkiye kurumsal çerçeve konusunda, Katılım Öncesi Mali Yardım Aracının (IPA) uygulanmasına yönelik düzenlemeleri IPA III ve IV. Bileşenler altındaki tüm program otoriteleri faal, akredite ve ilgili operasyonel programları"* sürdürdüğü belirtilmiştir.

2013 ilerleme raporu ile; "*İdari kapasiteye ilişkin olarak IPA uygulamasında yer alan tüm kurumların güçlendirilmesine yönelik eğitime ve teknik yardım Program Otoritelerinde kurumsal kapasitenin artırılması ve daha hızlı bir uygulamanın sağlanması için daha fazla tedbir alınması, Programlama konusunda, IPA III ve IV. Bileşenler kapsamındaki projelerin tanımlanması, hazırlanması ve değerlendirilmesi çalışmalarına rapor dönemi boyunca devam edildiğinin Yeterli derecede çeşitlilik*

içermeyen proje havuzu nedeniyle IPA III. Bileşen altındaki diğer sektörlerin uygulama süreçlerinde engeller olduğu belirtilmiştir. İzleme ve değerlendirme konusunda, Entegre Yönetim Bilgi Sistemi daha da geliştirildiği belirtilerek, hali hazırda kısmen işlediği, IPA III ve IV. Bileşenler altındaki programlara ilişkin izleme sürecinin daha fazla geliştirilmesi, Mali yönetim, kontrol ve denetim konusunda, MFİB, reddetme oranlarının izlenmesi ve raporlama konularında eğitim vermiş ve IPA III ve IV. Bileşenler için Program Otoritesi olarak akredite olan bakanlıklarla verilerin paylaşıldığı belirtilmiştir. Bölgesel politika ve yapısal araçların koordinasyonu konusunda iyi düzeyde ilerleme sağlandığı, Bu ilerlemeler; IPA III ve IV. Bileşenlerin uygulanmasına yönelik kurumsal düzenlemelerin tamamlanması, Ulaştırma Operasyonel Programı için program otoritesinin akreditasyonu ve operasyonel programlar altında daha fazla proje tanımlanması konularını içermektedir. IPA kurumlarının idari kapasitesi endişe kaynağı olduğu; program uygulama sürecini hızlandırmak, çıktı kalitesini artırmak ve fon kaybını önlemek için IPA kurumlarının idari kapasitelerinin daha fazla güçlendirilmesine" ihtiyaç olduğu vurgulanmıştır.[295]

2014 İlerleme Raporuna göre bölgesel politika; *"Türkiye'nin AB müktesebatının düzenleyici ve operasyonel gerekliliklerini karşılamak üzere bir eylem planı sunmasının ardından 22. fasılın, Kasım 2013'de müzakerelere açıldığı vurgulanmıştır. Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisine ilişkin hazırlık çalışmalarının henüz tamamlanmamış olduğu belirtilmiştir. Kurumsal çerçeve bakımından, kurumlar arası işbirliği ve koordinasyonun arttığı ve operasyonel programların uygulanması konusunda bazı ilerlemelerin söz konusu olduğu belirtilmiştir. Kalkınma Bakanlığı'nın, kurumlar ve farklı düzeylerdeki komiteler arasında eşgüdüm sağladığı raporlanmıştır. IPA kurumlarının ve kalkınma ajanslarının idari kapasitelerinin güçlendirilmesine yönelik teknik destek projeleri ve eğitim programlarının*

[295]Bknz. Bu kısım için Avrupa Birliği 2013 İlerleme Raporu Bölgesel Politikalar kısmından yararlanılmıştır. Avrupa Komisyonu Brüksel, 16 Ekim 2013 SWD (2013) 417 Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosu'na ve Konseye Sunulan Bildirim, Genişleme Stratejisi ve Başlıca Zorluklar, Genişleme Stratejisi ve Başlıca Zorluklar 2013-2014 {COM(2013) 700, s. 43-44, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf , (26.10.2016).

uygulanmakta olduğunun altı çizilmiştir. Kalkınma ajansları 2014-2023 dönemini kapsayan ve 2014 yılında yürürlüğe girecek olan bölgesel planları hazırladığı ve programlamaya ilişkin olarak, Türkiye için Endikatif Strateji Belgesi'nin kabulü dile getirilmiştir. Bazı sektörlerde, 2014-2016 yıllarını kapsayan 'sektör operasyonel programlarının' hazırlık çalışmalarına başlandığı ve izleme ve değerlendirme konusunda, entegre bir yönetim bilgi sistemi geliştirildiği belirtilmiştir. Mali yönetim konusunda, IPA III ve IV bileşenlerinde fonları hazmetme kapasitesi önemli bir sorun olmaya devam ettiği fakat sözleşme yapma ve ödeme oranlarının oldukça düşük olduğu vurgulanmıştır. 2013 yılında gerçekleşen fon kayıpları konusundaki yüksek riskten bahsedilerek, 2014 ve sonraki yıllar için de riskin devam ettiği vurgulanmıştır. Program otoriteleri ve sözleşme makamları yeni işe alımlar ve eğitim faaliyetleri yoluyla kapasitelerini arttırmaya devam etmiştir; ancak program otoritelerinin üst düzey yönetiminde yapılan çok sayıda değişikliğin bu durumu olumsuz etkilediği belirtilmiştir. Gelecekte fon kaybı riskinin azaltılabilmesi için program otoritelerinin ihale birimlerinin ivedilikle daha fazla güçlendirilmesi ve kapasitelerin arttırılması" vurgusunda bulunulmuştur.[296]

2015 İlerleme Raporuna göre; *"2014-2023 dönemi için, İBBS II düzeyinde bölgesel kalkınma planları ile bölgesel kalkınmaya yönelik bir ulusal stratejinin kabul edildiği vurgulanmıştır. Kalkınma Bakanlığı, kurumsal çerçeveye ilişkin koordinasyon görevini yerine getirirken sınırlı düzeyde inisiyatif alması olumsuz olarak raporda belirtilmiştir. Teknik destek projeleri ve eğitim programları, IPA kurumlarının ve kalkınma ajanslarının idari kapasitelerini güçlendirmeye devam ettiği vurgulanmıştır. Ancak, söz konusu çalışmalar, personel değişimi nedeni ile sorumluluğun yeni büyük Merkezi Finans ve İhale Biriminden şehir belediyelerine devredilmesi, çevre alanındaki IPA programlarını olumsuz etkilediği vurgulanmıştır. Programlama konusunda, ulaştırma, çevre ve iklim, rekabetçilik ve yenilik ile istihdam, eğitim ve*

[296]Bknz. Bu kısım için Avrupa Birliği 2014 İlerleme Raporu Bölgesel Politikalar kısmından yararlanılmıştır. Avrupa Komisyonu Brüksel, 08.10.2014 SWD(2014) 307 Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosuna,Konseye,Ekonomik ve Sosyal Komiteye ve Bölgeler Komitesine Sunulan Bildirim Genişleme Stratejisi ve Başlıca Zorluklar 2014-2015 COM(2014) 700, s. 42, http://www.ab.gov.tr/files/ilerlemeRaporlariTR/2014_ilerleme_raporu_tr.pdf, (26.10.2016).

sosyal politikalara yönelik olarak 2014-2016 dönemini kapsayan operasyonel programların Aralık 2014'te kabul edildiği belirtilmiştir. İzleme ve değerlendirme ile ilgili olarak, mevcut durumda program otoriteleri tarafından kullanılmayan entegre yönetim bilgi sisteminin geliştirilmesine yönelik ilerleme kaydedilmediğinin altı çizilmektedir. Mali yönetim, kontrol ve denetim alanında, III. Bileşen 'Bölgesel Kalkınma' ve IV. bileşen 'İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi' kapsamındaki IPA fonlarının kullanımında sınırlı ilerleme kaydedildiği belirtilmiştir. Mevcut IPA fonlarının zamanında kullanılmamasına ilişkin yüksek riskin, 2014'te ortaya çıkmış olup 2015'te artmış olduğu vurgulanmıştır. Program otoritelerinin kapasitelerini arttırdığı fakat IPA fonlarının yönetimine ilişkin siyasi iradenin olmaması, yüksek düzeydeki personel değişim oranı, kalite kontrol ve denetim birimlerindeki personel yetersizliği ve ihale dokümanlarının kalitesinin yetersiz olması bu durumu bileşenlere bağlı olarak farklı düzeylerde de olsa, olumsuz etkilediği" belirtilmiştir. [297]

2016 yılı İlerleme Raporuna göre; *"Türkiye'nin bölgesel politika ve yapısal araçların koordinasyonu konusunda kısmen hazırlıklı olduğu belirtilmiştir. IPA fonlarının kullanımında ve program uygulama kapasitesinin güçlendirilmesinde bazı ilerlemeler kaydedildiği belirtilmiş, gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle mali yardımın, belirtilen son tarihlere uygun şekilde uygulanmasını sağlamak ve yüksek kaliteli sonuçlar ortaya koymak amacıyla devam eden operasyonların izlenmesi ve denetimine odaklanması ve ulusal IPA koordinatörü ve ulusal yetkilendirme görevlisinin, program otoritelerini koordine etme ve program seviyesinde etkin bir stratejik planlama ve risk yönetimi sağlama kapasitesini güçlendirmesi istenmiştir. Tekrar düzenlenmiş AB uyum politikası yasal çerçevesi ile getirilen değişiklikleri, eylem planında yapılacak güncellemede belirtmesi gerektiği vurgulanmıştır."*[298]

---

[297]AB Türkiye 2015 İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu Brüksel, 10.11.2015 SWD(2015) 216 Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosuna Konseye ve Bölgeler Komitesine Sunulan Bildirim AB Genişleme Stratejisi {COM(2015) 611 } {SWD(2015) 210 } {SWD(2015) 211 } {SWD(2015) 212 } {SWD(2015) 213 } {SWD(2015) 214 } {SWD(2015) 215, s.58-59http://www.ab.gov.tr/files/000files/2015/11/2015_turkiye_raporu.pdf,(26.10.2016),.

[298]Bknz. Bu kısım için Avrupa Birliği 2016 İlerleme Raporu Bölgesel Politikalar kısmından yararlanılmıştır. AB Türkiye 2016 İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu Brüksel, 9 Kasım 2016 Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosuna, Konseye, Ekonomik ve Sosyal Komiteye ve Bölgeler

2016 ilerleme raporuna göre; *"IPA II Çerçeve Anlaşması Genel Tebliği ve Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu, Şubat ve Nisan Komisyon kabul edilmesi olumlu karşılanmıştır. Aralık 2015'te IPA II yapılanmasının kabul edilmesiyle kurumsal çerçevede bazı ilerlemeler gözlenmiştir. Dört program otoritesinden üçüne; çevre ve iklim eylemi, rekabetçilik ve yenilik ile eğitim, istihdam ve sosyal politikalar, IPA fonlarının yönetimi için bütçe uygulama görevleri verildiğinin altı çizilmiştir. 26 kalkınma ajansının hâlihazırda tamamen faal olması ile birlikte, idari kapasitede bazı ilerlemeler kaydedildiği belirtilmiştir. Programlama ile ilgili olarak, proje havuzu hazırlığının hâlâ devam ediyor olması nedeniyle ilerleme yavaş olduğu, izleme ve değerlendirme ile ilgili olarak, geliştirilen entegre izleme bilgi sisteminin etkili kullanımı konusunda az ilerleme olduğundan söz edilmiştir. Mali yönetim, kontrol ve denetim konusunda, özellikle, Suriye krizine cevaben geliştirilen AB Bölgesel Güven Fonu'na fonların yeniden tahsis edilmesi nedeniyle fon kaybı riski önemli ölçüde azaldığı vurgulanmıştır. Kapanıştan önce IPA fonlarının kullanılmaması riski devam etmektedir. Program otoritelerinin, kapasitelerini artırmaya devam ettiği fakat ihale dokümanlarının kalitesine özel dikkat sarf edilmesi"* gerekliliği vurgulanmıştır.[299]

Bölgesel fonların olumlu etkilerinin bulunduğu ve fonların miktarının Türkiye'nin hazmetme kapasitesinin altında kaldığı belirtilmiştir. Fakat 2002-2006 yılları arasında dört hibe programa gelen 2888 başvurunun %48.22'nin göreceli daha azgelişmiş bölgeler olan il merkezleri dışından (ilçe ve köylerden) gelmesi fonların negatif etkisini ortaya koyduğu vurgulanmıştır. Bu durum, Birlik fonlarından gelişmiş bölgelerin daha çok yararlandığı anlamına gelmektedir. Bu haliyle bile hibe fonlarının bölgesel dengesizliği azaltmak yerine artırdığını değerlendirmesinde bulunulmuştur.[300]

Komitesine Sunulan Bildirim AB Genişleme Politikasına İlişkin 2016 Bildirimi, Komisyon Çalışma Dökümanı 2016 Türkiye Raporu, {COM(2016) 715, s.67-68http://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/son__2016_ilerleme_raporu_tr.pdf, (26.10.2016).

[299] Gös. yer. s.67-68.

[300] Adnan Çimen, "Türkiye'nin Bölgesel Politikaları'nın Avrupalılaşması", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* Sayı38, Ekim 2013, s.76

Bölgesel politikaların Avrupalılaşması konusunda en önemli adım 2007-2013 için öngörülen Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) programıyla olmuştur. Bu dönemi bölgesel kalkınma politikaları açısından anlamlı kılan şey beş bileşenden oluşan programın, üçüncü bileşenin doğrudan Bölgesel Kalkınma olmasıdır. Geçiş Dönemi Desteği, Kurumsal Yapılanma, Sınır Ötesi İşbirliği, Bölgesel Kalkınma İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi ve Kırsal Kalkınma(IPARD) bileşenlerinden oluşmaktadır.

Bütün bu tespitler üyelik sürecinde, kalkınma politikalarının şekillendirilmesinin tamamen Birliğe bırakılmaması gerektiğini göstermektedir. Türkiye'nin, Birlik karşısında tek yönlü etkiye açık, ödev yapan ve karşılığında mali yardım bekleyen bir anlayıştan vazgeçmesi; gerek yukarıdan aşağıya, aşağıdan yukarıya ve çapraz yüklemeler dâhil bütün seçenekleri içeren çok düzlemli yönetim anlayışını benimsemesi gerektiği vurgulanmaktadır. Birliğin kendi üyeleri için öngördüğü Yapısal Fonlar ile Uyum Fonunun başarısı tartışılmakta ve İngiltere'de Kalkınma Ajansları kaldırılması gibi klasik bazı araçlardan vazgeçilmektedir. Dolayısıyla, müktesebatın uyarlanması için verilen mali fonların nitelik ve nicelikleriyle, getirilen külfetin kıyaslanması, Birlik tarafından önerilen yöntemlerin en uygun yöntem olup olmadığının sorgulanması gerekmektedir. Müktesebatın uygulanmasında daha az maliyetli alternatif yöntemler bulunması halinde, konunun Birlikle müzakere edilmesi üzerinde durulmaktadır.[301]

3.6. Bölgesel Politikalar ve 22. Fasılın İçeriği

Son yıllarda, ekonomik krizlerin yol açtığı yapısal reform gereksinimlerinin ve Avrupa Birliği'ne üyelik yolunda AB müktesebatına uyum sürecinin gerektirdiği reformların bir sonucu olarak, Türkiye'deki merkeziyetçi yönetim yapısı, önemli ölçüde değişime uğramıştır. Özellikle yerelleşme, kamu yönetimi reformu, yolsuzlukla

[301] Adnan Çimen,*a.g.m.*, s.80

mücadele, cinsiyet eşitliği ve kadınların yerel/ulusal düzeylerde siyasi sürece katılımı konularında giderek artan bir dönüşüm süreci yaşanmaktadır.[302]

Bölgesel politika devletlerin sosyal adalet ve eşitlik kavramlarının sosyal devlet olma ilkesi adına uygulayacağı önemli bir alandır. Her ne kadar sosyal adaletin amacı: Bireylerin tam olarak eşitliğini sağlamak değil, eşitsizlikleri en aza indirmek olsa da bu bağlamda sosyal adalet, kaynakların eşit dağıtılması ve bir toplumdaki bütün üyelerin bedensel, ruhsal ve sosyal açıdan güvence altında olması önem taşımaktadır.[303]

Türkiye AB ile Müzakere süreci Haziran 2006'da Bilim ve Araştırma Faslı'nın aynı gün içinde açılıp kapanmasından yedi yılı aşkın bir zaman dilimi geçtikten sonra bu sürenin üç buçuk yılı aşkın bir kısmı fiilen askıda geçirilmesinin ardından 5 Kasım 2013 tarihinde açılan 22. fasıl daha önemli bir hal almıştır. Faslın önemi ilişkilere canlılık getirmesinde yatmaktadır. Açılan faslın zamanlaması hem Avrupa Birliği'nin hem Türkiye'nin çeşitli sebeplerle içine kapandığı ve uluslararası siyasette marjinalleşme eğilimi içine girdiği bir döneme denk gelmektedir. Türkiye'nin limanlarını ve hava sahasını Güney Kıbrıs'a açmayarak , Gümrük Birliği kararını yeni üyelere genişleterek 'Ek Protokolü' tam olarak uygulamaması neticesinde ilişkiler gerilse de 22. fasılın açılması, Kıbrıs Sorununu çözümünün epey ötesine geçmektedir. Avrupa Birliği açısından ise süre gelen ekonomik krizle beraber Birliğin sadece mali değil sosyal ve siyasal anlamda da bir meşruiyet krizi içine girmesi, Alman- Fransız ekseninin Türkiye'ye ilişkin dışlayıcı tavrı, Avrupa'yı saran

---

[302] Seyida Erkek,, 'Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı Tarafından Yürütülen Yerel ve Bölgesel Kalkınma Çalışmaları ve bu kapsamda Ön Plana çıkan Demokratik Yönetişim İlkeleri', *Yerel ve Bölgesel Kalkınma Küresel ve Yerel Bakış Açıları, Yerel ve Bölgesel Kalkınma Küresel ve Yerel Bakış Açıları,* Editörler: Buğra Özer- Güven Şeker, UNDP, Manisa 2013, s. 9.

[303] Ali Acar-Habib Aydın, 'Bölgede İstihdamın Oluşturulması Ve Teröre Karışmayanların Ekonomiye Kazandırılması', Uluslar arası Stratejik Araştırmalar Kurumu, Analiz no:24, Kasım 2013, Uluslararası Bölgesel Kalkınma Konferansı, 15-16 Ekim 2015, Bingöl, s.1507-1509, http://fka.gov.tr/sharepoint/userfiles/Icerik_Dosya_Ekleri/ULUSLARARASI_BOLGESEL_KALKINMA_KONFERANSI_BILDIRI_KITAPLARI/3.ULUSLARARASI%20B%C3%96LGESEL%20KALKINMA%20KONFERANSI%20%20B%C4%B0LD%C4%B0R%C4%B0%20K%C4%B0TABI.pdf, (14.07.2016).

aşırı sağ dalganın Avrupa siyasetinin merkezine kayması ile politikalara sirayet eden korumacı eğilimler sıkıntılı süreçlerin doğmasına neden olmaktadır.[304]

Bölgesel Politikaların hukuki çerçevesine bakıldığında; belirgin bir müktesebatı bulunmamaktadır. Ulusal Mevzuat Haline Getirilmesi Gerekmeyen çerçeve ve Uygulama Tüzükleri vardır. Bölgesel Politika temel olarak bölgeler arasındaki tüm farklılıkların azaltılmasına yönelik çalışmaları kapsamaktadır. Yapısal araçların Koordinasyonu, Avrupa Birliği'nin finansal aracı olan yapısal Fonlara İlişkin genel hükümleri içeren çerçeve Tüzük ve bu çerçeve tüzüğe bağlı olarak her bir yapısal fonu konu alan tüzüklerin uygulanması ve fonların kullanımına dönük mekanizmanın oluşturulması çalışmalarını kapsamaktadır. Üyelikle birlikte kullanılması mümkün olan bu fonların uygulanabilmesine yönelik; alan organizasyonu,programlama, izleme ve değerlendirme, mali yönetim ve kontrol konularında düzenleyici tüzükler geliştirilmiştir.

Fasıl kapsamında bazı çalışmalar yapılmaktadır. Avrupa Birliği'nin hem Bölgesel Politikalarına uyumu sağlamak, hem de bölgesel kalkınma için sağlanan katılım öncesi finansman imkanlarından faydalanmak için AB Bölgesel istatistik sistemi ile uyumlu İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması oluşturulmuştur. Bunlar Düzey I (12 Bölge), Düzey II(26 Bölge),Düzey III(81 İl) bölgeleridir. Söz Konusu Bölgelere ilişkin detaylar 28 Kasım 2008 tarihli Bakanlar Kurulu kararında yer almaktadır. İBBS Düzey II Bölgelerinde Kalkınma Ajanslarının Kurulmasına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı ile toplam 26 Düzey II Bölgesinde Kalkınma Ajanslarının kurulmasına ilişkin yasal süreç tamamlanmıştır.

Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardımlar (Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı-IPA) ile üyelikle beraber yapısal araçların kullanımına yönelik kurumsal yapının oluşturulması ve idari kapasitenin güçlendirilmesine ilişkin; programlama, idari yapılanma, merkezde ve yerelde kapasite geliştirme, mali yönetim ve kontrol

[304] Fatma Yılmaz Elmas, *Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri; Kaldığı Yerden Yeniden*, USAK Analiz, Uluslar arası Stratejik Araştırmalar Kurumu, Analiz no:24, Kasım 2013, s.5

alanlarında bir dizi kanun ve yönetmeliklerle hukuki düzenlemeler yapılmaktadır. Türkiye üyelikle birlikte kullanılacak olan Yapısal araçlara (Yapısal Fonlar ve uyum Fonu) zemin hazırlayan Katılım Öncesi Mali Araç(IPA)'ın uygulanmasına yönelik idari yapıyı kurmuş ve IPA(2007-2013) dönemine ilişkin uygulama başlamıştır. IPA toplam 5 Bileşenden oluşmaktadır. IPA'nın 3. Bölgesel Kalkınma ve 4. İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşenleri bu fasıl kapsamında değerlendirilmektedir.

Türkiye'nin uzun dönemli tarihsel seyri içerisinde Avrupa Birliği ile ilişkilerinde temel dinamikleri; demokrasinin kurumsallaşması ve insan haklarının gelişimi, çağdaşlaşma, serbest piyasa ekonomisinin kurumsallaşması ve istikrarlı bir dış politika arayışı üzerine oturmaktadır. Bu anlamda Avrupa Birliği, Türkiye'nin hem yerel hem dış politikasını belirleyen bir dışsal dinamik görevi görmektedir. Bu nedenle de süreç Türkiye açısından üyelik hedefinin ötesinde algılanmakta ve ülkenin dış politika ve kimlik ekseni içinde ana eksene oturmaktadır. Bu bağlamda 3 Haziran 2013'te açılan Bölgesel Politikalar Faslı üç yılı aşkın fiilen askıda olan ilişkilerin normal rayına girmesi açısından bir fırsat olarak değerlendirilmektedir.

Bu faslın kamu alımları, devlet yardımları ve mali kontrol ile ilişkisi dikkate alındığında ve Türkiye'nin bu alandaki mevzuatın yer aldığı esas fasılları yukarıda ifade edildiği gibi üyelik perspektifinin gitgide belirsizleştiği bir ortamda açmayı istediği düşünüldüğünde, bu fasıldaki blokajın kaldırılmasında rol oynayan başka bir unsur daha oluşmaktadır. 22. faslın açılış kriteri olan eylem planında Türkiye'nin bu alanlarda, özellikle AB'nin bölgesel kalkınmaya yönelik fonlarının kullanımında alacağı hukuki ve idari tedbirlere yer vermesi gerekmektedir. Dolayısıyla AB bu faslı açarak hem donmuş gözüken müzakere sürecine az da olsa bir hareketlenme getirmekte, hem de en azından Türkiye'de bölgesel kalkınmaya ayırdığı kendi fonlarının kullanımı ile yapılacak yatırımlardaki kamu alımlarının saydam ve istisnalara tabi olmadan yapılmasını ve fonların kullandırılmasında kendi devlet yardımları normlarına sadık kalınmasını garanti altına almaktadır.

22. Fasıl Bölgesel Politikalara uyum konusunda Onuncu kalkınma planında program amaçlarından bahsedilmiştir. Düşük gelirli bölgelerde ekonomik faaliyet kolları çeşitlendirilerek, KOBİ ve mikro işletmeler geliştirileceği, tarımsal verimliliğin artırılacağı, kentsel ve kırsal alanda yaşam kalitesi iyileştirileceği, beşeri ve sosyal sermayenin güçlendirileceği belirtilmektedir. Bu bölgelerin ulusal pazarla ve diğer bölgelerle bütünleşme düzeylerinin yükseltileceği; eğitim, sağlık, iletişim ve yerel yönetim hizmetlerinin sunum kalitesi ve erişilebilirliğinin artırılacağı belirtilmektedir. Başta düşük gelirli bölgelerde olmak üzere sosyo-ekonomik gelişme ve altyapı imkânları bakımından çevrelerine hizmet verme potansiyeli bulunan merkezleri destekleyen programların güçlendirilerek sürdürüleceği, göçün bölgesel büyüme odağı işlevi görecek bu merkezlere yönelmesini kolaylaştıran şartların oluşumunun desteklenneceği belirtilmektedir.305 Orta gelirli bölgelerde üretim yapısının dönüşümü, sektörel çeşitliliğin artırılması, girişimcilik ortam ve kültürünün geliştirilmesi ve yeni istihdam alanlarının oluşturulmasının sağlanacağı belirtilmektedir. Şehirlerin alt ve üst yapısının iyileştirilmesiyle bu bölgelerin yaşam ve yatırım koşulları bakımından cazibesinin arttırılması planlanmaktadır. Sınırda yer alan bölgelerin sınır ötesiyle ekonomik ve sosyal ilişkilerinin geliştirileceği vurgulanmaktadır. Sınır kapılarına ulaşan ulaştırma altyapılarının iyileştirilerek, kapıların hizmet standartları ve kapasitelerinin yükseltileceği belirtilmektedir. Öncelikle kuzey-güney ulaşım koridorları boyunca, metropoller, üretim merkezleri ve turizm şehirlerini birbirine bağlayacak ulaştırma ağlarının güçlendirileceği, şehirlerin erişilebilirliğinin artırılması ile İstanbul ve Ankara aktarmalı uçuşlarda katlanılan maliyetlerin azaltılmasını teminen, altyapısı uygun iller arasında bölgesel havayolu işletmeciliğinin özendirileceği, limanların Orta ve Doğu Anadolu ve GAP bağlantısının güçlendirileceği belirtilmiştir. Yoğun göç alan şehirlerde sosyal uyumun güçlendirileceği bu amaçla eğitim düzeyi ve mesleki becerilerin geliştirilerek toplumsal faaliyetlere ve işgücü piyasalarına katılımın kolaylaştırılacağı vurgulanmaktadır.

[305]Bknz.10. Kalkınma Planı kısmı için: TC Kalkınma Bakanlığı – Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018'nın Onaylandığına ilişkin Karar- Karar no: 1041, Karar Tarihi 2.7.2013 Sayılı Kararı, ss.119-125, http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu%20Kalk%C4%B1nma%20Plan%C4%B1.pdf, (08.05.2016).

Bilgi ve iletişim teknolojilerinin, özellikle düşük gelirli ve coğrafi açıdan dezavantajlı bölgelerin kalkınmasında etkili şekilde kullanılmasını sağlamak üzere altyapı geliştirileceği, beşeri sermayenin geliştirilmesi için de uzaktan eğitim programları ve e-öğrenmenin destekleneceği vurgulanmıştır.

Bölgesel düzeyde değer zinciri ilişkileri dikkate alınarak, yenilikçi ve yüksek katma değerli küme oluşumlarının teşvik edileceği, mevcut kümelerdeki işletmeler arası işbirliklerinin artırılacağı, kümelerin uluslararası piyasalarla bütünleşmelerinin güçlendirileceği ve desteklerde merkezi ve bölgesel düzey uyumunun gözetileceği belirtilmektedir.

Metropollerin küresel ölçekte rekabet edebilmelerini teminen, Ar-Ge kapasiteleri ile yeniliğe dayalı yüksek teknolojili ürün ve nitelikli hizmet üretme, kaliteli yaşam ve çalışma imkânları sunma kabiliyetlerinin artırılacağı belirtilmiştir. Metropoller ve etki alanları arasında uyum ve bütünleşmenin güçlendirileceği, endüstriyel merkezlerin rekabet üstünlüğüne sahip olduğu alanlarda uzmanlaşmalarının destekleneceği belirtilmiştir. Bu merkezlerde Ar-Ge ve yenilik altyapısının geliştirilerek, küresel üretim sistemleriyle bütünleşmelerinin kolaylaştırılacağı vurgulanmıştır.

Şehirlerin taşıdığı potansiyeller ile sundukları imkânlar ürettikleri mal ve hizmetler çerçevesinde markalaşmasını sağlayacak şartlar oluşturulacağı ve bunun için coğrafi işaretlerin destekleneceği konularını içermektedir. Organize sanayi bölgeleri ve küçük sanayi siteleri başta olmak üzere üretimin mekânsal organizasyonunun üretim ve ihracat kapasitesinin artırılmasına dönük etkinleştirileceği belirtilmiştir.

Bölgesel düzeyde yenilikçi finansal destek mekanizmalarının oluşturularak bu kapsamda bölgesel girişim sermayesi ve kredi garanti fonu uygulamaları başlatılacağı vurgulanmaktadır. Uluslararası doğrudan yatırıma yönelik ulusal stratejileri destekleyecek şekilde bölgesel yatırım destek ve tanıtım stratejileri hazırlanarak, bu alanda etkinlik ve kurumlar arası koordinasyonun artırılacağının altı çizilmektedir.

Kalkınma ajanslarının aralarındaki ağ bağlantılarının güçlendirileceği, merkezi ve yerel düzeydeki kurum ve kuruluşlarla daha yakın ve koordinasyon içinde çalışmaları ve uzmanlık kuruluşlarıyla işbirliği mekanizmaları oluşturulması hedeflenmektedir. Kalkınma ajanslarının, AB fonları başta olmak üzere, kaynak yönetimindeki rolü ve etkinliğinin artırılacağı belirtilmiştir.

STK'ların yerel ve bölgesel kalkınmaya katkılarını artırmak üzere karar alma süreçlerine katılımları artırılarak, mali yönetim ve teknik kapasiteleri, proje geliştirme ve uygulama becerilerinin arttırılacağı belirtilmektedir. Kamu kurumlarının özellikle kalkınma konularında çalışan STK'larla işbirliğinin geliştirileceği belirtilmektedir.

22. Faslı oluşturan Bölgesel Politikalara bakıldığında özellikle onuncu kalkınma planı bağlamında bölgeler arası eşitsizliklerin giderilmesinin yanında bir hedef daha eklenmiştir; endüstrileşmenin geliştirilmesi yanında tarımsal üretim konularına da ağırlık verilmesi şeklindedir. Bu da Avrupa Birliği'nin aynı dönem için belirlediği bölgesel politikalar hedeflerine paralellik göstermektedir.

Genel olarak kamu reformu bütün olarak ele alındığında reformların itici gücü aynı olmasına rağmen farklı kurumlar tarafından tasarlanması ve farklı ülke örneklerinden hareket edilmesi yasal/hukuki çerçevenin bütünlüğünü bozma tehlikesi ile karşı karşıya kalmaktadır. Eklemlenme sorunları zaman içerisinde belirginleştikçe bölgesel kalkınmaya da yansıma problemi ile karşı karşıya kalmaktadır. Özellikle mevzuat düzenlemelerinin genelde pasif alıcısı olan bölgeler, yasal değişime neden olan itici güçleri her zaman tam olarak algılayamamaktadırlar. Yerelde Kalkınma Ajansları da dahil olmak üzere, bölgesel politika alanındaki değişimin yeni bir bürokratik düzenleme olarak algısı mevcuttur. Türkiye'nin tamamı mevcut sistem altında AB'nin bölgesel politikadaki Hedef 1 kapsamına girse de, gelir düşüklüğüne eşlik eden ve en azından onun kadar önemli olan 'yenilik paradoksu' tüm ülke coğrafyasında geçerlidir. Dolayısıyla yenilik modası hem AB hem de kamu politikaları ile önce ülkeye daha sonra bölgelere nüfuz ederken gerekli ihtiyaç ve etki analizleri

yapılmadan kavramsal-kuramsal çerçeve üzerinde durulmakta, pratikler genelde geri planda kalmaktadır.[306]

Teori de bölgesel kalkınmanın ulusal kalkınmanın anahtarı olduğu düşüncesi pratik ve politikaya yansımamış olup, merkezin yönlendirdiği ulusal kalkınma politikaları gücünü korumaktadır. Bu durumun yansıması olarak bölgesel kalkınmadaki rol ve sorumluluklarına ilişkin uygun tartışma zemini olmadığı gibi, bölgesel kalkınma eksenli bir yerel gündem ülkenin geniş coğrafyasına henüz nüfuz etmiş değildir. Dolayısıyla yerel siyasetin henüz tam anlamıyla yerel kalkınma odaklı olmadığına kanaat getirilmektedir.[307]

3.7. 22. Fasıl Kapsamında Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajansları

Günümüzde kalkınma, merkezin tam anlamıyla güdümünde *"siyasi erkin tanımladığı şekilde, bürokratlardan halka, yukarıdan aşağıya"* gerçekleşen süreçler olmaktan çıkmıştır. Yerel ve bölgesel potansiyelin ortaya çıkarılmasını ve bu potansiyele göre bölgesel kalkınma stratejisi geliştirilmesi hedefinde *"halktan başlayan, aşağıdan yukarıya"* doğru evrilmiştir. [308]

Bölgesel Kalkınma Ajansları, Merkezi Hükümetten bağımsız bir yapıda, sınırları çizilmiş bir bölgenin sosyo-ekonomik koşullarını geliştirip canlandırma amacı ile kurulmuş kısmen kamunun finanse ettiği kurumlar olarak tanımlanmaktadır. Bu anlayış çerçevesinde örgütsel bir model olan bölgesel kalkınma ajansları bir merkez etrafında yoğunlaşan ekonomik ve sosyal faaliyetler şeklindedir. Bu süreç bölgelerin

[306] Murat Ali Dulupçu, *a.g.e*, s.251
[307] Murat Ali Dulupçu, *a.g.e.*, s.252
[308] Gökhan Çalt, 'Bölgesel Rekabet Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye' *Review of Social, Economic & Business Studies*, Vol.9/10, s.396-397.

ekonomik etkinliklerini, nüfus dağılımını, kentlerin çevrenin ve doğal dokunun bozulmasına neden olarak gelişmenin önüne geçtiği belirlenmiştir.[309]

Dünyada geçmişten günümüze hızlı bir değişim ve gelişim süreci mevcuttur, değişim önce toplumları etkilemekte daha sonra yönetimler de buna uymak durumunda kalmaktadırlar. Özellikle Avrupa Birliği müktesebatına uyum sağlama çabaları olmak üzere çeşitli etkenlerle 2000'li yılların başından itibaren hız kazanan kamu yönetimi reform sürecinde bir takım önemli yasal düzenlemeler yapılmaktadır. Bu düzenlemelerden '5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun yerelleşmeye giden yolda çok büyük önemi vardır. 310. Bu yerelleşme süreci Bölgesel kalkınma politikalarıyla ekonomik birliğin güçlendirilmesi, dengeli bir kalkınma için farklılıkların azaltılması ve daha az gözetilen geri kalmış bölgelerin kalkındırılması amaçlanarak daha da hız kazanmaktadır.[311]

Bölgesel Kalkınmanın önemli araçlarından olan Kalkınma Ajanslarının sınıflandırılması ise kuruluş amaç ve kriterleri açısından olmaktadır. Ajanslar iki alanda sınıflandırmaya tabi tutulmaktadır. İlki kurucuların kimliği açısından bir sınıflandırma iken, ikincisi faaliyetlerine göre sınıflandırma olarak belirlenmektedir. Kurucuları esas alınarak oluşturulan sınıflandırmada ilk kalkınma ajansları merkezi yönetimler tarafından kurulanlardır. İkinci olarak yerel yönetimler aracılığı ile kurulan kalkınma ajansları, üçüncüsü bölgesel ve yerel yönetimler tarafından kurulan kalkınma ajansları, dördüncüsü özel ve kamu kesiminin ortaklığı ile kurulan bölgesel kalkınma ajanslarıdır. Faaliyetlerine göre sınıflandırma da ilk kalkınma ajansları; Stratejik kalkınma ajanslarıdır. Bu kalkınma ajansları bilgi bankalarını oluşturarak araştırmalar yapan kalkınma ajanslarıdır. İkincisi ise sektörel bakımdan faaliyet gösteren kalkınma ajanslarıdır. Belli projeler üzerinde belli sektörlerin faaliyette

---

[309]Kahraman Arslan, "Bölgesel Kalkınma Farklılıklarının Giderilmesinde Etkin Bir Araç: Bölgesel Planlama Ve Bölgesel Kalkınma Ajansları", *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* İstanbul 2005, Sayı 7, s. 276

[310] Süleyman Yaman Koçak- Veli Kavsara, "5302 Sayılı Kanun sonrasında il Özel İdarelerinde Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri" , *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt: 10, Sayı: 20, yıl. 2012,s.88,

[311] Abuzer Pınar-İnce Arıkan, "Avrupa Birliği Ve Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Bağlamında Devlet Yardımları", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi* Cilt 3, No.1 Yıl.2003, s.93

bulunması amacı ile kurulan ajanslardır. Üçüncü olarak Global anlamda faaliyet gösteren kalkınma ajansları, sektörler arası projeler yaratarak bunları geliştirip desteklemek amacındadırlar. Sonuncusu ise içsel cazibe yaratmak amacıyla kurulan kalkınma ajanslarıdır. Bu kalkınma ajansları Bölgeyi daha cazip hale getirerek dış yatırımı bölgeye çekmeyi hedeflemektedir.[312]

Bölgesel eşitsizlikleri gidermek amacı ile oluşturulan Bölgesel Kalkınma Ajans'larının oluşturulmasında Avrupa Birliği'nin Türkiye'den talebi önemli rol oynamaktadır. Bu bağlamda Avrupa Birliği'nde Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın nasıl bir yapıda olduğu işleyişi ve Birliğin Ajanslara bakışını değerlendirmek yerinde olacaktır. Bölgesel Kalkınma Ajansları AB Bölgesel Politikası'nın ekonomik kalkınmaya dayalı kısmının saç ayağını oluşturmaktadırlar. Bu kapsamda BKA'lar yapısal fonlardan kaynak almaktadırlar ve daha çok Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmelerin (KOBİ) desteklenmesine ön ayak olmaktadırlar. Bunun ile amaçlanan Birliği oluşturan ülke vatandaşlarının kendilerini Avrupalılık veya ulus devlet kimliğinin ötesinde yaşadıkları kent ve bölgelerdeki kimliklerle bağlantılandırarak "Bölgeler Avrupası" tanımını hakim kılmaktır. AB'nin bölgeler arası gelir ve gelişmişlik dengesizlikleri; yerel ve küresel rekabet alanında değişiklikler; Avrupa birliğine uyum sürecinde yükümlülükler; finansal, fiziksel ve beşeri kaynakların rasyonel dağılımı; çevre duyarlılığının artması ve yerel örgütlenme kapasitesinin artması için BKA'lara özel önem atfetmektedir. Bölgesel Kalkınma Ajansları aracılığı ile ekonomisi canlanan bölgelerin birer cazibe merkezi olması ve ulusal kimlik yerine, bölgesine, yöresine bağlı olan AB kimliğini benimseyen orta – üst gelir grubu sınıfların oluşturulması amaçlanmaktadır.313Avrupa Birliği Bölgesel kalkınma ajanslarına destek konusundaki sınıflandırmasını, EUROSTAT 'Yıllık Bölge İstatistikleri' kitabı, NUTS düzeylerine göre bölgelerin sosyal ve ekonomik durumlarını incelemekte ve finansal desteğini sağlamaktadır. Yasal statüleri ise her

[312] Ahmet Özaslan-Hidayet Ünlü, 'Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajanslarında Değişim ve Bölgesel Kalkınma Ajansları', *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Cilt.7,Sayı 13, Aralık 2014, s.76-77

[313] Fatih Feramuz Yıldız, Krem Akdağ, "Avrupa Birliği Yapısal Fonlar Kapsamında Bölgesel Kalkınma ile Kırsal Kalkınma Fonları'nın Karşılaştırılması" Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Türktarım Dergisi, Ankara 2006, Sayı,167, s.31,

ülkede farklıdır. Hızla değişen dinamiklere uyum için Özel Hukuka tabi kamu kurumu şeklinde oluşturulmuştur.[314]

Avrupa Birliği ve Dünya'da bölgesel kalkınma ajanslarının personel yapıları, bütçeleri yönlendirme ve yönetimlerinin işleyişleri açısından bakıldığında;BKA'ların örgüt yapısı bürokrasi kesimi ; yerel ve bölgesel idare temsilcileri ve sermaye grupları içinde ulusal ve uluslar arası şirketler ile STK'lar içindeki meslek odaları, sermaye veya işçiler tarafından kurulan birlikler, çevre örgütleri gibi aktörlerden oluşmaktadır. Personelleri açısından incelendiğinde; genel kurul, yönetim kurulu, denetleme komitesi ve genel müdürden oluşmaktadır. Kurullar hissedarların belirlediği politik olan Teknik olmayan üyelerdir.[315]

BKA'lar Avrupa Birliği tarafından sağladıkları fonlar ile de mali konuda desteklenmektedirler. Avrupa Birliği üyesi ülkeler kendi hukuki, idari ve mali yapısına göre bazı BKA'lar yapısal Fonlar tarafından Finanse edilen Programları bizzat hazırlamaktadırlar. Bazende Belçika örneğindeki gibi mali kontrolü başka kamu organlarında bulunur. Fakat son on yılda ikinci şekildeki yani doğrudan yapısal fonlar yerine Topluluk projelerini yönetmektedirler.[316]

Avrupa'da Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın kuruluş şekillerine bakıldığında, kamu kuruluşu şeklinde oluşmaktadır. Ajanslar Doğu Bloku ülkelerinde Kalkınma Ajanslarının Kamu, Özel Şirketler Şeklindedir. İngiltere gibi ülkelerde Bakanlık Dışı Kamu Kurumu ve Örgütlenmeler, Fransa gibi devletçi gelenekteki ülkelerde karma ekonomi şirketleri şeklindedirler. Vakıf, Limited Şirketleri ve Belediye Girişimleri Şeklinde kurulanlarda mevcuttur.[317]

---

[314]Pınar Özen, Bölgesel Kalkınma Ajansları, TEPAV, Mayıs 2005, http:// tepav.org.tr/upload/files/1271245092r8246.Bolgesel_Kalkinma_Ajanslari.pdf, (08.04.2016), s.4-5.
[315]Serap Kayasü, Melih Pınarcıoğlu, Suna Yaşar, Sencer Dere, 'Yerel/Bölgesel Ekonomik Kalkınma ve Rekabet Gücünün Arttırılması: Bölgesel Kalkınma Ajansları', *İstanbul Ticaret Odası Yayınları*, yayın no.2003-8,İstanbul 2003, s.13
[316] Pınar Özen, *a.g.m.*, s.6
[317]Yahya Can Dura, "Dünya Uygulamaları Bağlamında "Kalkınma Ajansları"nın Yapısal Analizi", *Türk İdare Dergisi,* Ankara 2007, s. 147.

Avrupa'da bölgesel kalkınmanın uygulanması ve sürdürülmesi konusu gündeme geldiğinde ise; etkin rolü olan kuruluş 1991 Aralık ayında Belçika merkezli olarak kurulan halihazırda 25 ülkede hizmet veren Avrupa Bölgesel Kakınma Ajansları Birliği EURADA'dır. EURADA'nın 144 bölgesel kalkınma ajansı üyesi bulunmaktadır. Farklı ülkelerdeki bölgesel kalkınma Ajansları arasında bilgi ve Tecrübe alış – verişi sağlamaktadırlar. Avrupa Birliği Bölgesel kalkınma stratejileri alanında araştırmalarda bulunmaktadırlar. AB mevzuatı ile bölgesel kalkınma ajanslarının yararlanabileceği finansal programlar hakkında bilgilendirme yapmak gibi önemli görevler üstlenen kuruluşa Türkiye'den İzmir Kalkınma Ajansı, Çukurova Kalkınma Ajansı, Doğu ajansları Üyedir.[318]

EURADA ile beraber 2006 haziranında kurulan Birleşmiş Avrupa Ağı da Birliğe üye ülkelerin ekonomik kapasitelerinin geliştirilmesi ve sürdürülebilir kalkınma hedefindedir. Birleşmiş Avrupa Ağı daha fazla İşbirliği için ortak stratejiler geliştirmeyi hedeflemektedir. Avrupa Birliği genel çerçevesindeki programları uygulamayı amaçlamaktadır.

AB içinde bölgesel kalkınma ajansları değerlendirildiğinde coğrafi yakınlık gösterenlerin dahi benzer olmadıkları ve kurumsal kapasitelerinin yüksek olduğu görülmektedir. Kalkınma ajanslarının yapıları belirlenirken yerel süreçler önemli rol almaktadır ve ajans yapıları da bu süreçler ile şekillenmektedir. Çalışma alanları, yönetim yapıları bütçe oluşturma şekilleri, uluslararası, ulusal ve AB düzeyinde ürettikleri projeler bölgelerin isteklerine göre değişmektedir. Kurumsal kapasitelerinin bu kadar fazla olması sadece AB'ye üye olmak için değil Bir başka deyişle kalkınma ajanslarının yapılarını belirlerken yerel süreçlerin ne kadar etkin olduğu ve ajans yapılarının da bu süreçlere göre değiştiği tespit edilmektedir. AB ajanslarının kurumsal

[318]Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği EURADA, Karacadağ Kalkınma Ajansı http://www.karacadag.org.tr/SayfaDownload/avrupa_bolgesel_kalkima_ajanslari_birligi_eurada.pdf, (01.03.2017).

kapasitesinin yüksek olması kuruldukları ülke ve bölgenin kapasitelerini iyi analiz etmeleri ve sadece AB üyeliğini amaçlamak için kurulmamalarından geçmektedir.[319]

Hükümetlerin kararına bağlı müktesebatın bölgesel politika üzerindeki belirsizliği birçok aday ülkenin ortaklık, programlama, yerindenlik ve katılımcılık ilkelerinde farklı uygulamalara neden olan katılım müzakereleri hazırlıklarında bölgesel politikaya öncelik vermemesine yol açmaktadır. Bu belirsizliğin doğrudan sonuçlarından biri, bölgesel yönetişimin üye ülkelerde nasıl görünmesi gerektiği konusunda bir şablonun bulunmamasıdır. Bununla birlikte, aday ülkelerin üye devletlerde bölgesel yönetimin en iyi uygulama örneklerini taklit etmeleri veya çizmeleri için farklı alternatifler vardır. Sonuç olarak, AB bölgesel politikası projelerin sahipliğini teşvik ederek bölgesel kalkınmaya yönelik ulusal politikalara değer katarken ve tedbirlerin hedeflenmesine yardımcı olmakla birlikte, bu şablonsuz özellik Avrupalılaşmanın bu özel politika alanına bağlı olarak farklılaşmasına neden olmaktadır. [320]

Türkiye açısından Bölgesel Kalkınma Ajansları, hem bölgeler arası hem de uyum sürecinde bütün aday ülkelerden talep edilen Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kurulması doğrultusunda, 1999 Helsinki Zirvesinde diğer aday ülkelerle eşit şartlarda Avrupa Birliği'ne kabulü ardından bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi için oluşturulan kuruluşlardır. Avrupa Birliği'nin 1999'dan sonraki tüm ilerleme raporlarında yerel uzmanlaşma süreçlerinin hızlandırılması, girişimciliğin canlılık kazandırılması, rekabet gücünün geliştirilmesi konularına atıflarda bulunulmuştur.

2002 ilerleme raporunda bu gereklilik şöyle ifadesini bulmuştur: *"Türkiye'de artık bölgesel kalkınmanın merkezi kurumlarla yürütülmesine ilaveten planlamanın her aşamasında aktif olarak rol alacak NUTS II düzeyinde bölgesel kalkınma*

---

[319] Gülin Tunca*, Kalkınma Ajansları'nın Kurumsal Kapasitesi'nin İncelenmesi: Türkiye Avrupa Birliği Üyeleri'nin Karşılaştırılması*, (İstanbul Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü Bölge Planlama Anabilim Dalı Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, 2011, s.121-122

[320] Ali Onur Özçelik, "Changing Dynamics of Regional Policy in Turkey: Resistance for Multi-level Governance", *Alternatif Turkish Journal of İnternational Relations*, Vol.13, No 3, Fall 2014, s.76

birimlerinin kurulması gereklilik arz etmektedir." Türkiye AB'nin bu talebini 8 Şubat 2006 tarihli ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun kabulü ile karşılamıştır. [321]

Kalkınma İçin Hazırlanan Kanun Tasarısı 19 Ocak 2005'te TBMM Plan ve Bütçe Komisyonuna İletilmesinin ardından 25 Ocak 2006'da kabul edilmiştir. DPT'nin kontrolünde ve ulusal kalkınma Planına uyumlu Düzey -II Kapsamına giren 26 birimde Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kurulması hedeflenmiştir.322 Devlet Planlama Teşkilatı, Devlet İstatistiki Enstitüsü ve İçişleri Bakanlığı tarafından oluşturulan bir komisyon, istatistik bölgelerin oluşturulması için görevlendirilmiştir. Bu komisyon çalışmaları sonucunda 3 seviyeden oluşan bir bölge sistematiği oluşturulmuştur. Böylece Türkiye, Düzey I ile 12, Düzey II ile 26, Düzey III ile 81 bölgeye ayrılmaktadır.323 Düzey II, sosyo- ekonomik, kültürel ve coğrafi yapı açısından benzer olan birimlerin bir araya getirilmesi olarak ifade edilmektedir. Türkiye'de Düzey II ve Düzey I'e karşılık gelen idari bir örgütlenme bulunmamaktadır. Düzey III'te yer alan illeri gruplandırarak daha üst düzey bölgeler oluşturulmaya çalışılmaktadır. Düzey I ve Düzey II sınıflandırması yapılırken; bölge kalkınma programı verileri, illerin sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralaması, yerleşim merkezlerinin kademelenmesi ve istatistiki göstergeler gibi veriler dikkate alınmaktadır.[324]

8 Şubat 2006'da yürürlüğe giren 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun ile Kamu kesimi, özel kesim ve STK'lar arasındaki işbirliğinin geliştirilmesi amacı ile kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve ulusal kalkınma planlarında öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu bölgesel gelişmeyi hızlandırmak sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası

---

[321] Bilal Eryılmaz-Aziz Tuncer , "Avrupa Birliği Uyum sürecinde Bölgesel Kalkınma Politikaları: Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye Uygulaması", *Akademik İncelemeler Dergisi—Journal of Academic Inquiries*,Cilt 8, Sayı 1, 2013, s.176-177,

[322]Gökçe Kararaslan, *a.g.e.*, s.89-90.

[323] Pınar Akarçay,a.g.e, s.101

[324]Kübra Çamur , Özge Gümüş, (der.) Menaf Turan *İstatistiki Bölge Birimleri Bölge Kalkınma Ajansları Nedir Ne Değildir?,* Ankara 2005, s.154-155

ve bölge içi gelişmişlik farklılıklarını azaltmak karara bağlanmıştır. Kanun ile ajansların kuruluşunun aşamalı olarak gerçekleştirilmesi planlanmış bunun için her ajans için farklı Kuruluş Kararnameleri' oluşturulmuştur. Uygulamanın amacı pilot olarak seçilen Bölgelerdeki Uygulamalar sonrasında, buradan çıkarılacak sonuçlara ajansların yaygınlaştırılmasını sağlamaktır. Kanunla aynı zamanda ajansların görev ve yetkileri de belirlenmiştir.[325]

5449 sayılı Kanunun 5. maddesinde ifade edildiği üzere; ajanların görev ve yetkileri arasında, yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak, bölge plân ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak; bu kapsamda desteklenen faaliyet ve projelerin uygulama sürecini izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını DPT'ye bildirmek, bölge plân ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak yer almaktadır.

Kalkınma ajansları bölge içi ve bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarını azaltma ve gelişmiş bölgelerin küresel ölçekte rekabet gücünü artırmaya yönelik faaliyetleri açısından pozitif yönlü değerlere sahiptir. Örneğin 2012 yılı Kalkınma Ajansı Faaliyet Raporuna göre, kamu kesimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarına yol göstermek ve yörelerinde bilgi temelli kalkınmanın oluşturulması adına ajanslar 335 adet analiz, inceleme, strateji ve planlama çalışması gerçekleştirmiştir. Ayrıca kalkınma ajansları KOP (Konya Ovası Projesi), DOKAP (Doğu Karadeniz Projesi) ve DAP (Doğu Anadolu Projesi) gibi belirli bölgelerin gelişimi için projelerin eylem planlarında aktif rol alarak yerel yönetimlerin planlama çalışmalarına destek vermektedirler. Kalkınma ajansları kendilerine başvuru yapılan projenin teknik destek

[325]Kalkınma Ajansları Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, Kanun no. 5449, Kabul Tarihi:25.1.2006,Mad.4 http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/02/20060208-1.htm (08.09.2016).

ihtiyaçlarını değerlendirerek bölgeye fayda sağlayacak olanlarına doğrudan faaliyet destekleri sunmakta, diğerlerine ise teknik destek imkânları sağlamaktadır.[326]

Kalkınma Ajans'larının uzantısı olan kamu yönetimi reformları üçayak üzerine oturmaktadır. Bunların AB ve Bölgesel Politika Boyutları mevcuttur. İlki piyasanın güçlendirilmesi, ikincisi devlet-toplum arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi, üçüncüsü devletlerin hem kendi arasında hem de merkez yerel arasında ilişkilerini tekrar düzenlemek şeklindedir.[327]

Diğer taraftan ajanslar bölgelerinde kamu kesimi ve özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasında oluşturulan programların izlenmesi, bölgesel gelişme hedeflerine ulaşılması, bu kesimler arasında işbirliğinin geliştirilmesi, tahsisi edilen kaynakların uygun alanlarda kullanımlarının sağlanması, ekonomik, sosyal gelişimi arttırmak, bölgelerin iş- yatırım konularında imkanlarını arttırmak ve uluslar arası düzeyde tanıtımlarını yapma hedefindedirler.[328]

Ajanslar bölge illerinde yatırımcıların, kamu kurum ve kuruluşları için ruhsat düzenlenmesi, idari işlemlerin yapılması, yönetim, tanıtım, planlama, teknoloji, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi konularda KOBİ'ler ve girişimcileri desteklemek görevlerini üstlenmektedir. Türkiye'nin katıldığı ikili veya çok taraflı uluslar arası programlar çerçevesindeki projelerin tanıtımını yapmak ve bunların yayınlandığı bir güncel internet sitesi oluşturmakla görevlendirilmektedir.[329]

Ajanslar yatırımcıları bölgeye çekmek ve işlemlerini tek elden takip etmek için 2010 yılında 56 ilde Yatırım Destek Ofisleri (YDO) kurmuş ve bu ofisler yatırım,

---

[326]Havva Tahtalıoğlu - Hüseyin Özgür, "Türkiye'de Kalkınma Ajanslarınıın Çözümlenmesi:Süreç Analizi Aşamalar Yaklaşımı", *Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,* Cilt 9, Sayı 3, 2016, s. 176

[327] Murat Ali Dulupçu, *a.g.e*, s.251

[328] Kalkınma Ajansları Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/02/20060208-1.htm, Kanun no. 5449, Kabul tarihi:25.1.2006 , Mad..5 (05.04.2017).

[329] Gös. yer. Mad. 5

destek, çeşitli konularda yatırımcıyı bilgilendirme, hizmet içi eğitim gibi alanlarda faaliyetlere başlamıştır. 2012 yılı sonunda ise 81 ilde hizmet vermeye başlamışlardır. Kalkınma ajansları bölge planı hazırlama, mali ve teknik destek faaliyetleri yanı sıra kümelenme çalışmaları ve sektörel çalışmaları kapsayan araştırma ve geliştirme (Ar-Ge) faaliyetlerini yürütmektedir.

2012 yılında ajansların belli başlı tüm mali/idari süreçlerinin iyi yönetimi adına Kalkınma Ajansı Yönetim Sistemi (KAYS) çalışmaları başlatılmıştır. Kalkınma Bakanlığı ile Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı arasında imzalanan işbirliği protokolü çerçevesinde TÜBİTAK Yazılım Teknolojileri Araştırma Enstitüsü işbirliğiyle KAYS'ı geliştirme çabaları devam etmektedir. Ayrıca kalkınma ajanslarında bölgesel analizlerin yapılması için bölgenin yatırım çekici potansiyelinin belirlenmesi faaliyetlerinde "Coğrafi Bilgi Sistemleri"ne ihtiyaç duyulduğu vurgulanmaktadır. CBS'nin kullanımı için gerekli girişimlere Bakanlık tarafından başlanmaktadır. [330] Başlamış olan girişimler neticesinde 29/6/2011 tarihli ve 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin ikinci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendi ve 13 üncü maddesi ile 3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanununun 8 inci maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendi uyarınca bir yönetmelik düzenlenmiştir. 331 CBS, coğrafi veri temaları kapsamındaki coğrafi verilerin veri tanımlamasının yapılmasına ve sorumlu kurumlarca bu tanımlara uygun olarak üretilmesine; coğrafi verilerin, coğrafi veri setlerinin, coğrafi veri servislerinin ve bunlara ait meta verilerin paylaşılmasına; coğrafi verilerle ilgili iş ve işlemler için kurumlar arası koordinasyonun gerçekleştirilmesine ve diğer hususlara ilişkin usul ve esasları kapsamaktadır. Coğrafi Bilgi Sistemi, Ulusal Coğrafi Bilgi Sistemi'nin kurulması, kullanılması ve geliştirilmesine dair iş ve işlemleri yapmak ve yaptırmak, çağdaş coğrafi veri teknolojilerinin ülkede etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını teşvik etmek ve eşgüdümü sağlamaktadır. Bununla beraber coğrafi veri ve bilginin ulusal düzeyde

[330] Kalkınma Bakanlığı, Kalkınma Ajansları Genel Faaliyet Raporu 2012, Ankara: Kalkınma Bakanlığı, İzleme Değerlendirme ve Analiz Daire Başkanlığı, (2013 b), s.56-59, http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Yayinlar, (16.02.2016).
[331] Ulusal Coğrafi Bilgi Sisteminin Kurulması ve Yönetilmesi Konusunda Yönetmelik, s.1-2, http://www.csb.gov.tr/db/cbs/duyurular/duyurular36411.pdf, 11.02.2016).

üretimine, kapasitesine ve de paylaşımı için standartlar ile bunlara ilişkin temel politika ve stratejilerin belirlenmesini sağlamak ve gerekli mevzuatı hazırlamak coğrafi bilgi sistemleri konusunda ulusal ve uluslar arası kurum ve kuruluşlarca gerçekleştirilen çalışmalarda ülkemizi temsil etmek, işbirliği ve uyum çalışmalarını koordine etmek, Ulusal Coğrafi Bilgi Sistemi (UCBS) kapsamında resmi ve özel kuruluşlarca üretilen mekansal verilerin sunulduğu portalı kurmak, işletmek ve uluslar arası veri ağlarına katılmak, coğrafi bilgi sistemleri ile ilgili sertifikasyon ve akreditasyon çalışmalarını sürdürme görevlerini üstlenmektedir.[332]

Kalkınma ajansları faaliyetlerini gerçekleştirirken bazı kamu kurum ve kuruluşlar ile işbirliğinde bulunmaktadır. Bakanlık koordinasyonunda yakın işbirliği çalışmaları yürüttüğü, Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB), Kalkınma Bankası, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ve Merkezi Finans ve İhale Birimi gibi çeşitli kurum ve kuruluşlar bulunmaktadır. Bununla beraber ajanslar, mali destek almaya hak kazananlara ticari bankalarla yapmış olduğu işbirliği sayesinde eş-finansman kolaylığı sağlamaktadır. Kalkınma ajansları yurtdışında da diğer ajans ve kuruluşlarla bölgesel kalkınmayla ilgili işbirliği yapmakta; bu kuruluşlarla ortak projeler geliştirmek ve iyi uygulamaları yerinde görmek üzere ziyaretlerde bulunmaktadırlar.[333] Kalkınma ajansları 10. Kalkınma Planı kapsamında, Bölgesel Gelişim Ulusal Stratejisi hazırlığı çerçevesinde koordinasyonun sağlanması için ajanslar arasında ortak iş yapma kültürüne katkıda bulunmaktadır.[334]

---

[332] Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Coğrafi Bilgi Sistemleri Genel Müdürlüğü web sitesi, son güncelleme 12.05.2016, http://www.csb.gov.tr/gm/cbs/index.php?Sayfa=haberdetay&Id=95779#, (14.03.2016).

[333]Kalkınma Ajansları 2011 yılı genel Faaliyet Raporu, Kalkınma Bakanlığı İzleme Değerlendirme ve Analiz Dairesi Başkanlığı, s.38-45, http://www3.kalkınma.gov.tr/DocObjects/View/14745/KAlkınmaAjanslari2011YiliGenelFaaliyetRaporu.pdf , (14.03.2016).

[334]Kalkınma Ajansları 2013 Yılı Genel Faaliyet Raporu, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü,file:///C:/Users/User/Downloads/Kalk%C4%B1nma_Ajanslar%C4%B1_2013_Y%C4%B1l%C4%B1_Genel_Faaliyet_Raporu%20(2).pdf, (02.05.2016).

3.7.1. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Yapısı ve Denetimi

Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın teşkilat yapısı 5449 sayılı Kanuna göre belirlenmiştir. Buna göre; Kurulacak ajansın teşkilat yapısını Kalkınma Kurulu, Yönetim Kurulu Genel Sekreterlik ve Yatırım Destek Ofisleri Oluşturmaktadır. Kalkınma Kurulu ajansın danışma ve yönlendirme organıdır. Kurulun amacı, bölgesel gelişim hedefleri için bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek ve ajansı yönetmektir. Kalkınma Kurulu illerin dengeli şekilde temsilini sağlamaktadır. Kurul toplam 100 üyeden oluşmaktadır. Kalkınma Kurulunda, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kesim ve sivil toplum kuruluşları temsil edilmektedir.335 Kalkınma Kurulu yapacağı ilk toplantıda bir başkan ve bir başkan vekili seçer Başkan ve Başkan Vekili'nin görev süresi iki yıldır. Kurul başkanın daveti üzerine yılda en az iki defa toplanmaktadır. Kalkınma Kurulunun görevi ise; bir ilden oluşan bölgelerde yönetim Kurulunda yer alacak özel kesim ve sivil toplum yöneticileri temsilcileri ve iki katı yedeklerini sırası ile seçer. Ajansın yıllık faaliyet ve iç denetim raporlarını görüşerek değerlendirmek ve yönetim kuruluna önerilerde bulunmak, Bölgelerin tanıtımını yapmak ve Yönetim Kuruluna tavsiyelerde bulunur, Raporları kalkınma Bakanlığına iletilir.[336]

Ajansın Karar Alma Organı "Yönetim Kurulu"dur. Yönetim kurulu, tek ilden oluşan bölgelerde vali, büyükşehir belediye başkanıdır. Birden fazla olan illerde ise ticaret ve sanayi odaları ayrı ayrı kurulmuş olduğundan yönetim kurulunda yer alacak temsilci Türkiye Odalar ve Birliğince belirlenmektedir.[337] Kalkınma Ajansları Yönetim Kurulu yıllık çalışma programını kontrol etmekte ve Devlet Planlama Teşkilatı Onayına sunarak yıl içinde bütçeyi revize etmektedir. Taşınır ve taşınmaz

---

[335] Bakanlar Kurulu Kararı, 2009/15236, Resmi Gazete, (2009/15236): Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulması Hakkında Karar,25.07.2009 tarih ve 27299 sayılı Resmi Gazete, m.2 http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/07/20090725-5.htm, (06.04.2017).

[336] Gökçe Karaaslan, *a.g.e*, s.103

[337] Bölgesel Kalkınma Kurulu , 2009/15236, Resmi Gazete, Bakanlar Kurulu Kararı, (2009/15236): *Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulması Hakkında Karar*, 25.07.2009 tarih ve 27299 sayılı Resmi Gazete, m. 10, http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/07/20090725-5.htm , (06.04.2017).

mal alım satımı ve kiralanmasına da karar vermektedir. Bütçe ile alakalı raporları 6 ayda bir Devlet Planlama Teşkilatına sunmaktadır. Genel Sekreterlik Tarafından sunulan program, proje ve faaliyetlerin desteklenmesine ilişkin teklifler ile kişi ve kuruluşlar tarafından yapılacak yardımları onaylamaktadır. Genel sekreter tarafından belirlenen çalışma birimleri ve bunlar arasındaki işbölümünü onaylamakta görevleri arasındadır. Genel sekreteri belirleyerek DPT onayına sunmakta Yönetim kurulunun görevlerindendir.[338]

Ajansın icra organı Genel Sekreterdir. Genel Sekreterliğin ve yatırım destek Ofisinin en üst amiri genel sekreterdir ve yönetim kuruluna karşı sorumludur. Genel Sekreterin görev ve yetkileri ise; "*yönetim kurulu kararlarını uygulamak, yıllık çalışma programı ile bütçeyi hazırlamak ve yönetim kuruluna sunmak, ajans gelirlerini toplamak, kanunun belirlediği 4. maddeye göre belirlenecek usül ve esaslar ile bütçe ve yönetim kurulu kararlarına uygun olarak harcamaları yapmaktadır. Yönetim kurulu tarafından tespit edilecek sınırlar içerisinde hizmet alımına karar vermektir. Bölgedeki kişi, kurum ve kuruluşların proje üretme ve uygulama kapasitesini geliştirici faaliyetlerde bulunarak; özel kesim, sivil toplum kuruluşları ve yerel yönetimlerin proje ve faaliyet tekliflerini değerlendirmektedir. Malî destek sağlamak üzere yönetim kuruluna öneri götürerek desteklenen proje ve faaliyetleri izlemek, değerlendirmek, denetlemek ve raporlamaktır. Bölgesel kalkınmayla ilgili yurt içindeki ve dışındaki ajans ve kuruluşlarla işbirliği yapmak ve ortak projeler geliştirmek, yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak. Personelin performans ölçütlerini belirlemek ve performansını değerlendirmektir. Personelin işe alınması ve işine son verilmesini yönetim kuruluna teklif etmektir. Ajans genel sekreterliğini temsilen, bölgesel gelişme ile ilgili ulusal ve uluslararası*

[338] Kalkınma Bakanlığı, *Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun*, Kanun No. 5449, Kabul Tarihi: 25.1.2006, m.8, http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/02/20060208-1.htm, (02.03.2017).

toplantılara katılmak ve yurt dışı temaslarda bulunarak sekreterya işlerini yapmak" şeklinde tanımlanmaktadır.[339]

Yatırım Destek Ofisleri ise, yatırımcılara izin ve ruhsat işlemlerinde kolaylık sağlama işlemlerini yerine getirmektedir. Ofisler genel sekretere karşı sorumludur. İllerde özel kesimdeki yatırımcıların kamu kurum ve kuruluşlarının yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemlerini kontrol etmektedir. Bu süreçlerin takip ve kontrolünü de yapmaktadırlar. İlgili mevzuatla alakalı yatırımcıya bilgi vererek yol göstermek ve başvuruların ön incelemesini sağlamak ile bu alanlardaki düzenlemeleri Genel Sekretere ve valiye sunma görevini üstlenmektedir.[340]

Ajansların gelirleri ve yöneteceği fonlar incelendiğinde bir önceki yıl gerçekleşen genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından vergi iadeleri ile mahalli idarelere aktarılan fonların kontrolünün sağlanmasını yapmaktadır. Yüksek Planlama Kurulunca her bir ajans için nüfus gelişmişlik düzeyi ve performans ölçütlerine göre belirlenen payları ve AB ve diğer uluslar arası fonların yönetimini sağlamak Belediyeler için borçlanma ve tahsisi maliyetindeki gelir kalemleri haricinde cari yıl bütçesi içinden aktarılacak bölgelerdeki sanayi ve ticaret odasının bir önceki yılda gelirlerinin binde biri oranında bir önceki yıl devreden gelirler yer almaktadır. Ajansın giderleri arasında ise plan, program ve proje giderleri, proje destekleme giderleri, araştırma ve geliştirme giderleri, taşınır ve taşınmaz mal ile hizmet alım giderleri, araştırma geliştirme giderleri yönetim ve personel giderleri taşınır taşınmaz mal ve hizmet alım giderleri ve personel giderleri yer almaktadır.[341]

---

[339]Kalkınma Bakanlığı, *Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun*, Kanun No. 5449, Kabul Tarihi: 25.1.2006 m.12, http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/02/20060208-1.htm, (02.03.2017).

[340] Kalkınma Bakanlığı, *Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun*, Kanun No. 5449, Kabul Tarihi: 25.1.2006 m.15, http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/02/20060208-1.htm, (02.03.2017).

[341]Kalkınma Bakanlığı, Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunn, Kanun no. 5449, Kabul tarihi: 25.1.2006, m.19, http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/02/20060208-1.htm, (02.03.2017).

Ajansların diğer gelirleri; politik desteklerden sağlanan doğrudan fonlar, hizmetlerden ve dışarıdan sağlanan gelirler şeklindedir. Bununla beraber KOBİ'lerin sermayesine katılmak sağlanan danışmanlık ve destek hizmetler karşılığında alınan ücretler bulunmaktadır. Doğrudan finansman sağlanmadığı durumlarda BKA'lar çeşitli hizmetler satarak ve hükümet tarafından fonlanan programları yürüterek kaynak sağlamaktadır. Eğitim hizmetleri, danışmanlık hizmetleri ve endüstri parklarının yönetimi ve yabancı yatırımlara ve şirketlere verilen hizmetlerden de fon sağlamaktadır.[342] Ajanslar alacakların tahsili, taşınır ve taşınmaz malların alım satımı ve kiralanması için yapılan düzenlemeler konusundaki damga vergileri gibi vergilerden muhaf olmaktadırlar. Bağış ve yardımlar konusunda yapılan damga ve intikal konularında da vergiden muaf tutulmaktadırlar.[343]

Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajanslarının bütçeleri merkezi devletten sağladığı destekler ve gerçekleştirdiği hizmetler sonunda sağladığı gelirleri dışında Dünya Bankası ve Avrupa Birliği tarafından sağlanan destekleri kapsamaktadır. Ancak esas finansman "Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu" ve "Ön Katılım İçin Yapısal Araç Fonu'ndan gelmektedir. 2007-2013 döneminde ajansların finansmanı IPA (Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı) çerçevesinde sağlanmaya başlanmıştır. Avrupa Birliği, üyelerinin ve Birliğe aday ülkelerin bölgesel politikalarının Birliğin bölgesel politikalarıyla uyumlaştırılması gerektiğini; yapısal fonlardan yararlanabilmeleri için ise yasal düzenlemeler yapmaları ve yapısal reformları hızlandırmaları gerektiği Avrupa Birliği raporlarında yer bulmaktadır.[344] AB'nin yapısal Fonlarından biri olan Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, altyapıları geliştirmek, yerel kalkınmaya öncelik vermek ve küresel rekabete adepte olmak amacı ile yardıma ihtiyacı olan ülkelere verilen Ön katılım için Yapısal Araç Fonu AB'ye katılıma Aday olan Ülkelerin altyapı projeleri için sağlanmaktadır. Ajanslara sağlanan mali teşviklerin büyük kısmı merkezi idarenin kontrolü altında verilmektedir. Mali Yardımların dağıtımı genellikle

---

[342] Güzide Yıldız,*a.g.e*, s.82-83

[343] *Bütçe Kanununda Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenemesi İle Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, Resmi Gazete,2009:* 5917/37, http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/07/20090710-1.htm, (20.06.2016).

[344] Mehlika Özlem Ultan, Didem Saygın, 'Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Bölgesel Kalkınmaya Etkisi' *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt 14,Sayı 28, 2006, s.87

idarelerce kontrol edilmektedir. Proje seçiminde ajanslar değişen rolleri bağlamında pay almaktadır.[345] Bütçeleri kendine özgü kaynaklar ile genel bütçeden oluşan ajanslar, finansal kaynakların elde edilmesi ve kullanımı bağlamında kamuoyunu zamanında bilgilendirmekle görevlendirilmişlerdir.[346]

Bölgesel Kalkınma Ajanslarının denetimi 5449 sayılı kanuna göre olmaktadır. Kanunun 22. Maddesine göre denetim iç denetim ve Dış Denetim olarak ikiye ayrılmaktadır. İç denetimde ajans faaliyetleri, hesapları ve işlemleri ve performansı yönetim kurulu başkanı ile başkanı genel sekreter ve iç denetçi tarafından denetlenir. Dış Denetimde ise İç İşleri Bakanlığı ile Maliye bakanlığı birlikte çalışmaktadır. Her yıl en geç mart ayı içinde tüm hesap ve işlemler Sermaye Piyasası kurulu mevzuatına göre düzenlenen bağımsız denetim kuruluşlarına iletilir. Hazırlanan Mali Raporlar DPT'ye ve İç İşleri Bakanlığına Sunulması karara bağlanmıştır. [347]

5449 sayılı Kanun ve Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği'nde İç Denetim Süreci'nin etkin işleyebilmesi için gerekli İşlem ve Süreçler belirlenmektedir. Buna göre; *"üç yılı kapsayan iç denetim planı hazırlanarak ajansın amaçlarına ulaşmasını sağlayacak uzun vadeli denetim hedeflerinin belirlenmesi, yıllık iç denetim programlarının hazırlanması ve ilgili yılda yapılacak denetim çalışmalarının kapsamının belirlenmesi, yıllık programa uygun olarak iç denetim çalışmalarının gerçekleştirilmesi sağlanmaktadır. Yapılan iç denetim çalışmaları sonrasında tespit edilen hususların raporlanmasını müteakip genel sekreter tarafından rapora ilişkin görüşlerin ve varsa düzeltici tedbirlere ilişkin eylem planının iç denetçiye bildirilmesi*

---

[345] Aytül Güneser, *Farklı Ülkelerde Bölge Kalkınma Ajansları", "Bölge Kalkınma Ajansları Nedir Ne Değildir*, der: Menaf Turan, Paraf Yayınevi, İstanbul 2005, s.181

[346] Melike Kum, Müzeyyen Eroğlu, 'Türkiye'de Kalkınma Ajanslarının İdari Teşkilat İçindeki Yeri', *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Sayı:35, Ocak-Temmuz 2010, Ocak-Temmuz 2010, s. 187

[347] Seyit Koçberber, "Kalkınma Ajansları ve Sayıştay Denetimi", *Sayıştay Dergisi*, Sayı.61, 2006, s. 48-49

ve eylem planında öngörülen tedbirlerin hayata geçirilmesi suretiyle eksiklerin giderilmesinin gerekliliği vurgulanmaktadır."[348]

2014-2023 yılında hazırlanan Bölgesel Gelişim Ulusal Stratejisine göre ise Kalkınma ajansları bünyesinde kurulan Yatırım Destek Ofislerinin (YDO) yetki alanı, kurumsal kapasitesi ve insan kaynaklarının geliştirilmesi vurgulanmaktadır. Yerelde yatırım sürecinde karşılaşılan sorunların giderilmesine yönelik olarak Yatırım Destek Ofisleri(YDO)'ni odağa alan bir çerçevede yereldeki kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyonu gerçekleştirmek ve hızlı çözümler üretmek üzere mekanizmalar geliştirilmesi gerekliliği vurgulanmaktadır. Bölge yatırım imkânlarının uluslararası alanda etkili tanıtımı için kalkınma ajansları ve TYDTA (Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı) arasındaki işbirliği ve koordinasyonun güçlendirilmesi kararlaştırılmaktadır. Kalkınma Ajansları koordinasyonunda bölge, il ve ilçe düzeyinde yatırım yapılabilecek arsa ve arazilerin envanterleri çıkarılarak ve OSB ve KSS gibi diğer sanayi bölgelerindeki imkânlar tespit edilerek şeffaf bir şekilde yatırımcının bilgisine sunulması ve coğrafi bilgi sistemlerinden etkili şekilde yararlanılacağı belirtilmektedir. Altyapılı sanayi alanlarının üretilmesinde ve işletilmesinde özel sektörün katılımını artıracak model çalışmalarının gerçekleştirileceği vurgulanmaktadır. Kalkınma ajansları, bölgesel düzeyde kümelenme analizleri yapılmasından, küme desteklerinin bölgesel düzeyde uygulanmasından, izlenmesinden ve koordinasyonundan sorumlu olmaktadır. Kümelerin gelişimi sürecinde ajanslar bölgelerindeki yerel yönetimler, kamu kuruluşları, sivil toplum örgütleri ve özel sektör temsilcileri arasında işbirliği ve koordinasyonun tesisi için teknik destek vermektedirler. Uygulanmakta olan küme destek programlarını tamamlayıcı nitelikte programlar tasarlanması ve uygulanmasının sağlanmasında sorumluluklarının altı ayrıca çizilmektedir.[349]

---

[348] Devlet Planlama Kurulu Raporu, Türkiye'nin Kalkınma Ajansları Uygulamalarının değerlendirilmesi, tarihi:30.01.2014, rapor no:2014/3, s.792, https://tccb.gov.tr/assets/dosya/20140130-2014-03.PDF , (09.10.2016).

[349]Kalkınma Bakanlığı Bölgesel Gelişim Ulusal Stratejisi, s. 125-128, http://www.bgus.gov.tr/SitePages/bgus.aspx, (10.11.2016),

3.7.2. Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajanslarına Yönelik Olumlu ve Olumsuz Eleştiriler

Bölgesel Kalkınma Ajanslarına yönelik eleştiriler kurulmadan öncesi ve kurulduktan sonrası olmak üzere iki süreçte ele alınabilir. Ulusal devlet geleneği dolayısıyla, Türkiye'de kalkınma ajanslarının ilk gündeme geldiğinden beri eleştirilere maruz kalmasının temelinde 'bölge' kelimesinin kullanılması bulunmaktadır. Transfer bir kamu politikası olması, AB'ye uyum çerçevesinde gündeme gelen bir yönetim modeli olması ve Avrupa ülkelerinin deneyimlerinden etkilenmesi bu eleştirileri daha fazla gündemde tutmaktadır.[350] İller arasında önemli gelişmişlik farkları olan Türkiye'de birden fazla ili kapsayan bölgelerde bu konunun "il milliyetçiliği" yaratacağı endişesi üzerinde durulmaktadır.

Bu siyasi endişenin yanı sıra Kalkınma Ajansları ile ilgili bir diğer eleştiri konusu yapısaldır. Anayasa Mahkemesinin 30.11.2007 tarih 2006/61 Esas, 2007/91 Karar Sayılı 5449 sayılı Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun belirli maddeleri ve Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin iptali için dava açılmıştır.

Açılan davaya göre; *"Kanunda ilke ve esasları gösterilmeden yürütme organına bu ajansların kurulması konusundaki yetkinin verilmesi ve DPT'ye verilen, Kanunun 4 üncü maddesinin ikinci fıkrasının iptali istenen; (b) bendinde, ajansların kurumsal performansları ile yürütülen programların performanslarının ölçülmesine dair usûl ve esasları belirleme, (c) bendi ile, bölgesel gelişmeye yönelik iç ve dış kaynaklı fonların ajanslara tahsisi ile bunların kullanımına ilişkin usûl ve esasları belirleme, (h) bendi ile, plân ve programlara, yapılacak yardım ve transferlere, personelin nitelik ve istihdamına, bütçe ve muhasebe standartlarının kullanımına,*

[350] Faruk Ataay, 2005"Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Kalkınma", Kamu Yönetimi Reformu, Çevre ve Bölgesel Kalkınma Ajansları *Yasa Tasarısı Sempozyumu,* TMMOB Çevre Mühendisleri Odası ve Yerel Yönetim Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği,Ankara 2005, s.49; Birgül Ayman Güler *Ajanslar Üzerine: Merkezi Yatırım Destek Ajansı Işığında Bölgesel Kalkınma Ajansları*, s.6, https://politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/kalkinmajansi_guler.pdf, (06.04.2012).

faaliyet raporlarına, izleme, değerlendirme ve denetime ilişkin esas ve usûller ile yatırım destek ofislerinin çalışma esas ve usûllerini ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşünü alarak belirleme yetkisi ve kalkınma ajanslarının ulusal düzeyde koordinasyonu görevinin yine DPT'ye verilmiş olmasının; asli bir düzenleme yetkisi niteliğinde olduğundan sadece yasama organına ait olması ve devredilmemesi gerektiğinden Anayasaya açık bir şekilde aykırı olması, Ajansların, bütün idari işlemlerin nihai amacı olan kamu yararı amacı yerine bölgesel amaçların öncelik kazanmasına yol açabileceği ve dolayısı ile söz konusu düzenlemenin hukuk devleti ilkesiyle çelişeceği Anayasa Mahkemesinin dava için belirlediği" gerekçelendirilmiştir.[351]

Bölgesel Kalkınma Ajanslarının yönetim kurulu başkanı Valilerin toplanan fonları "tarafsız kamu görevlisi" sıfatının dışına çıkarak belirli kesime kullandırması Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın "iş takipçisi devlet modeli" yaratması ve diğer kamu kurumlarının yetki alanına müdahale edeceği, Merkezi bütçelerinin vergi gelirlerinin yüzde yarımının Bölgesel kalkınma ajanslarına aktarılmasında "gelişmişlik derecesi ölçütlerinden hangisinin kullanılacağının bilinmemesi, bu idari denetimin dışında bırakılması, Devlet İhale Kanunu, Kamu ihale kanunu ve kamu mali yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine tabi olmaması dış denetim olarak piyasa denetiminin öngörülerek Sayıştay Denetiminin dışarıda tutulması bürokrasiyi azaltmak yerine yeni bürokrasi yaratmaktadır. Bu bağlamda yeni idari kademeler ve 26 adet yeni harcama birimi oluşturulmuştur. Ajansların yönetim kurullarının bir ekonomik sosyal Konsey oluşumunun gerisinde kalması, bölge çapında yatırımları harekete geçirecek kaynak bulunmadığı durumlarda nasıl kaynak aktarılacağının belirsiz olması da bölgesel kalkınma ajanslarına yönelik eleştiriler arasındadır. Aynı ilin sınırları içinde dahi bölgesel farklılıklar giderilemezken farklı illerin nasıl bu farklılığı gidereceği de eleştiri konularındandır.[352]

---

[351] Hayrettin Eren-Aynur Gidecigilller, " Bölgesel Kalkınma Ajansları'", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası,* Cilt 69, Sayı 1-2, s. 399-400

[352] Nazlı Maç, *Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye,* Konya Ticaret Odası Etüd Araştırma Servisi, Araştırma Raporu, Sayı 117/76 16, Şubat 2016 , s.89,

Türkiye'deki kalkınma ajansları AB bölgesel yatırım fonlarından yeterince yararlanamadığından, bölgesel dengesizliklerin kalkınma ajansları ile giderilebilmesi yakın zamanda mümkün görülmemektedir. Bu nedenle, merkezi hükümetin bölgesel dengesizlikleri giderici yatırım ve teşvik uygulamalarının devamlılığını kaçınılmaz kılmaktadır.[353] Bölge çapında yatırımları uyaracak kaynağın bulunmaması durumunda nasıl kaynak aktarımının yapılacağına açıklık getirilmemesi diğer bir mali çıkmaz konu olarak varlığını sürdürmektedir.[354]

Merkezi yönetimlerin kontrollerinden farklı olarak yarı özerk veya özerk olarak kurulan BKA'ların yönetim kurulları, kuruldukları bölgelerde bulunan yerel aktörlerin katılımı ile oluşturulmasına bağlı olarak aktörler arası çatışmalar BKA'ların yönetiminde sorunların yaşanmasına sebep olmaktadır. Sivil toplum örgütleri sosyal programların ön plana çıkarılmasında baskı unsuru yaratmakta olduğu ticaret ve sanayi odalarının ise firmalara ve ekonomik hayata yönelik projelerin ön planda olmasına odaklanmaları konusunda da eleştirilmektedir.[355] Bunun yanı sıra yerel aktörler arasındaki anlaşmazlıklarda iletişim kopukluğuna sebep olmaktadır.

Türkiye'de kalkınma ajansları bölgelerin tüm meselelerine çözüm üretme eğilimi nedeniyle günün sonunda aynılaşan stratejiler geliştirmekle ve sadece kendi yetki sınırları için stratejiler geliştirerek komşu bölgeler ve dış dünya ile bağlantıları yeterince değerlendirememekle, yerel işbirlikleri kurma ve koordinasyon sağlama işlevlerinin geri planda kalıp kalkınma kurullarının işlevsizliği de göz önünde bulundurularak, ağırlığın mali destek sağlama işlevine verilmesiyle eleştirilmektedir.[356]

---

[353]Metin Berber-Ebru Çelpçi, 'Türk Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yeni Arayışlar: Kalkınma Ajansları ve Türkiye'de Uygulanabilirliği" *Doğu Karadeniz Kalkınma Sempozyumu,* Ekim2005, s.157,

[354] Mustafa Emre Akbaş-Halit Gökhan Yüksel, Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Uygulanabilirliği ve Türkiye Üzerindeki Etkileri', *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,* Sayı 8, 2015, s. *73-90*

[355] Fatma Özmen, "AB Sürecinde Türkiye"de Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Karşılaşabilecekleri Temel Sorun Alanları", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 13, Sayı 3, 2008, s.337

[356] Selçuk Sertesen, 'Kalkınma Ajansları'nın Geleceğini Nasıl Bir Çerçevede Düşünmeliyiz?', *Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Değerlendirme Notu*,,Mayıs 2005, N201509 ,s.2

Bu kurumsal yapılar ülkenin kendi iç dinamiklerini, ekonomik politikalarını, mali,siyasal ve sosyal yapısını göz önünde bulundurmak zorundadırlar. Bu hali ile kurulan kurumlar başarıya ulaşabilmektedir. Bir ülkede uygulanarak başarı elde edilmiş bir proje başka bir ülkede aynı başarıyı gösterememektedir.

İBBS'nin tanımlamasında kullanılan illerin sosyo ekonomik gelişmişlik sıralaması, nüfus gibi temel faktörler bugün için tekrar gözden geçirildiğinde, İBB ayrımlarının kendi içinde tutarsızlıklar taşıdığı eleştirilerine maruz kalmaktadırlar. Bu durum BKA'ların kurulacağı Düzey-2 birimlerinin merkez kentleri ile bulundukları düzey içindeki diğer kentler arasında ortaya çıkmaktadır. 26 Düzey-2 biriminin yedisinde; Aydın,Trabzon, Malatya, Erzurum, Şanlıurfa, Mardin ve Ağrı alt bölgeleri bu bölgelerdir. Bu 7 birimin her birinde, üstün kentlerin seçiminde, asıl belirleyici kriterin il nüfusları olması eleştirilerin çıkış noktasını oluşturmaktadır.

Kalkınma Ajansları ile desteklenen projelerin Türkiye'nin kalkınma sorununu halledeceği düşüncesi hala bir soru işareti niteliğindedir. Kalkınma ajanslarıyla desteklenen projelerin Türkiye'nin kalkınma sorununu halledebileceği düşüncesi hala bir soru işareti niteliğindedir. BKA'ların gelirleri bulunduğu bölgenin ekonomik gelişmişliğine bağlı olacağından; özellikle vergi gelirlerinin farklılığı ve ticaret odalarının büyüklüğü noktasında eşitsiz dağılım olacağı düşünülmektedir. Az gelişmiş bölgelere bölgesel gelişmişlik farklarının giderilmesi aşamasında daha fazla fon sağlanması gerekirken yasa tasarıları ile bu açıkça belirtilmemiştir. Ayrıca yasalarda BKA'ların kullandırılacağı fonların kullanılmasına ilişkin temel ilkelerin bulunmaması konularında eleştiriler mevcuttur.

Kalkınma ajansları politikasına alternatiflerin aranmayışının nedeni ise Avrupa Birliği kökenli transfer bir politika olmasından ileri gelmektedir. Ekonomik gelişmeye katkısı kısa vadede hissedilemeyen kalkınma ajansları politikalarının ulusal değerleri zedeleyeceği yönünde eleştirilere maruz kalmaktadır. Kurumsal eş yapısal politika içinde yer alan zorlayıcı benzerlik bu kurumların Türkiye'ye dikte edildiği düşüncesini uyandırmaktadır. Bu politikanın özellikle ulusalcı ve/veya AB karşıtı

kesimlerce ulus devlet yapısını korumaya çalışan Türkiye için bir tehdit unsuru olarak görülmesine neden olmaktadır. Bu yüzden kalkınma ajansı politikasının gerekliliği ve alternatifleri ikincil planda kalmaktadır.[357]

BKA'ların başta belirlenen amaçlara ulaşabilmesi, kalkınmada bir yol haritası oluşturabilmesi için işleri kalifiye personelin yürütmesi gerekmektedir. Ajansların hem yerel hem merkezi yönetimce desteklenmesi ve desteğin tarafsızlığı önem kazanmaktadır. BKA'lar ile üretilen projeler objektif olarak değerlendirilmeden, taraflı ve adam kayırmacı bir yaklaşımla desteklenirse bölgeler arası dengesizlikler giderek büyüyerek ve BKA'ların kuruluş amaçlarından uzaklaşacağı noktasında da eleştirilmektedirler. BKA'lar tarafından üretilen projeler sadece yerel değil yabancılarında dikkatini çekecek şekilde üretilirse bölgesel kalkınmada farklı bir ivme kazanılacaktır. Ajansların yönetim kurullarında Ziraat Odası, Ticaret Borsası, Ziraat Mühendisleri Odası temsilcilerinin yer alması bölgeleri tanıyan kuruluşların sürece dahil edilmesi noktasında önem taşımaktadır.

Tüm bunların ışığında merkezi yönetim ve yerel yönetimler tarafından BKA'lar ile ilgili sorunların yeniden gözden geçirilmesi gerekli düzenlemelerin yapılması ve ekonomik kalkınma içinde bu ajansların önem arz eden yerlerini almaları gerekmektedir.

Diğer taraftan Kalkınma ajansları kurulduğu günden bu yana mali ve teknik destek, sosyal sorumluluk, eğitim, tanıtım, rehberlik gibi faaliyetlerde bulunmaktadırlar. Ancak bu faaliyetlerin bölgelerarası ve bölge içi gelişmişlik farklarını giderip gideremediğine dair verilere ulaşmak ve bunları yorumlamak kolay olmamaktadır. Kalkınma ajansları faaliyet raporlarına bakıldığında bölgelerarası ve bölge içi gelişmişlik farklarının ne derecede giderildiği, bölge kaynaklarının etkin kullanılıp kullanılmadığı, yapılan yatırımların bölgeler arası nüfus dengesizliğini ne oranda giderebildiği gibi bilgilerinden ziyade mali ve teknik destek oranı/sayısı,

[357] Havva Tahtalıoğlu, Hüseyin Özgür, *a.g.m.,* s.178-179

gerçekleştirdikleri eğitim programları gibi bilgilere ulaşılmaktadır. Bu yüzden öncelikle kalkınma ajansları kendilerinden beklenen görevleri yerine getirmek adına hazırlamış oldukları stratejik planlarda tekdüzelikten kurtulmalı ve planlama yaklaşımı olarak ise geleceği ve çevresini bölgenin gelişim vizyonu çerçevesinde şekillendirecek proaktif anlayışı benimsemeleri önem taşımaktadır. Kalkınma ajanslarının faaliyet raporlarında kurumsal faaliyetleri içeren doğrudan destek, mali ve teknik destek, eğitim programı gibi sadece sayısal verilerle ifade edilmesi yerine bu faaliyetlerin bölgesel çapta etkinliğinin ve verimliliğinin de dile getirilmesi gerekmektedir. Ayrıca kalkınma ajanslarına, Türkiye'de gündeme gelmesinden itibaren, yapılan eleştirilerin yerinde olup olmadığını değerlendirmek adına her bir kalkınma ajansının ayrı ayrı değerlendirilmesi gerekmektedir.[358]

Kalkınma ajanslarının amaçları arasında bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarını azaltmak bulunmaktadır. Görevleri arasında rekabet ortamı oluşturma söz konusu olmaktadır. Bölgelerin üstün oldukları alanların tespit edilmesi ve bu alanlara yatırım yapılarak rekabete teşvik edilmesi adına faaliyetlerde bulunulması, küresel rekabet koşullarına uyum sağlamayı kolaylaştırmaktadır. Ancak bu noktada, bölgelerin fonlardan daha fazla yararlanmak adına küresel rekabet alanına dâhil olmasının, geri kalmış bölgelere aktarılan fonların önünü kesip kesmediğinin değerlendirilmesi gerekmektedir. Bölgelerarası dengesizliklerin giderilebilmesi için geri kalmış bölgelerin daha fazla yatırım çekmesi gerekmektedir. Ancak Bölgeler arasında var olan rekabet ortamında, bölgelerin yatırımı başka bölgelere yönlendirmesi söz konusu olmayabilmektedir.[359]

Türkiye'deki bölgesel kalkınma ajanslarının daha etkin ve verimli çalışabilmesi için, ülkedeki istatistiki bilgi sistemi güncellenmeli ve geliştirilmeli, her bölgenin SWOT analizi yapılarak kuvvetli, zayıf yönleri, tehditleri ve fırsatları belirlenmeli ve bu doğrultuda planlamalar yapılması gerekmektedir. Yatırımların

[358] Gös.yer. s.79
[359] Mehlika Özlem Ultan-Didem Saygın,*a.g.m*, s.95

bölgelerin ihtiyacına göre yönlendirilmesi, bölgesel kalkınmaya imkân tanıyacağı gibi, ulusal kalkınmanın da sağlanmasına yardım edeceği üzerinde durulmaktadır.[360]

BKA'lar yeni yönetişim yapıları, diğer yönetimle ilgili değişimler sayesinde küreselleşmenin istediği pazarın yaratılmasında önemli bir rol oynamaktadır. Bölgeselleşmeyi ve bölgesel kalkınmayı verimlilik ve rekabetle yapmaya çalıştığından bölgeyi geliştirebilmekte fakat bölgede yaşayan vatandaşların veya sınıfların hepsinin gelişimini sağlamamaktadır. Rekabette kaybeden bölgelerin ayakta kalmak için hiçbir desteğinin olmaması ve çok kültürlülüğün her an bölgeciliğe de yol açabileceği gerçeği diğer eleştiri konuları arasındadır.[361]

Günümüzde Bölgesel Kalkınma Ajansları değerlendirildiğinde; bir modelden söz etmek mümkün değildir. Bunun yerine amaçları, araçları ve çalışma biçimleri itibariyle birbirinden ayrışan kurumsal yapılardan söz edilebilmektedir. Artık genel amaçlı, çok fonksiyonlu bölgesel kalkınma kuruluşlarının sayısı giderek azalmaktadır. Buna ek olarak bölge ölçeği politika geliştirme tekelini diğer ölçeklerle paylaşmakta; bunun sonucunda kentlere daha yakın, deneyselliğe ve yeniliğe daha açık kuruluşlar şeklinde ortaya çıkmaktadırlar.[362]

Bugün bilgiye erişimin artan önemi bölgesel kalkınma kuruluşlarını daha dışa dönük olmaya zorlamaktadır. Artık eski modelin içe dönük, yerel firmaları destekleme odaklı yaklaşımı terk edilmektedir. İkinci olarak, hem yerel düzeyde hem de uluslararası düzeyde artan yönetişim kademeleri, artan yerelleşme eğilimleri ve özel sektörün yerel kalkınmaya ilişkin artan ilgisi eski modelin tek elden, çok fonksiyonlu bir yapıyla tüm sorunlara çözüm üreten yaklaşımını geçersiz kılmaktadır. Türkiye'deki

[360] Gös. yer, s.96
[361] Gökhan Çalt, Bölgeselleşme ve Avrupa Birliği… s. 14
[362] Selçuk Sertesen, *a.g.e.*, ,s.3

kalkınma ajanslarının işlevsellikleri ile ilgili son dönemde ortaya konulan eleştiriler bir bakıma bu geçerliliği kalmamış modelin sürdürülmesinin eleştirisidir. [363]

Bölge kalkınma ajanslarının işlevi ile ilgili bir diğer tespitte; devletin örgütlenmesinde, devlet aygıtının iskeletinde köklü bir değişikliği ifade etmekte midir? Sorusunun cevabında aranmaktadır. Bölge kalkınma ajanlarının kurulmasının, "sadece bölgesel bir olgu ya da idari yapıda bir dönüşüm olarak ele alınamayacağı belirtilerek. Ajansların, yeni toplumsal ilişki biçimlerini doğuran bir karar odağı, bir iktidar yapısı oldukları vurgusunda bulunulmaktadır. Ekonomik yönetişimin yeniden biçimlendirilmesi ve ölçeklendirilmesi sürecinin bir parçası olarak kabul edilen bölge kalkınma ajansları, merkez-yerel, bölge-yerel, yerel-yerel, hatta bütün bunların küresel ile olan ilişkisinde köklü değişiklikler yaratmakta olduğu vurgulanmaktadır.[364]

Ajansların kuruluş yasası ve ikincil mevzuat incelendiğinde, yetkinin ve sorumlulukların paylaşılmasını esas alan yönetişim anlayışının yeterince içselleştirilemediğine dair kuvvetli şüpheler bulunmaktadır. Özellikle Kalkınma Bakanlığı'nın birçok konuda sahip olduğu onaylama yetkisi, klasik merkeziyetçi anlayışın yeterince aşılamadığının göstergesi olarak değerlendirilmektedir. Ajansın hayır dediğine merkez destek vermek suretiyle yatırımcının önündeki engellerin kalkabileceği aynı zamanda geleneksel yönetim anlayışını da devam ettirmiş olacağı ayrıca vurgulanmaktadır. Yeni modele ilişkin önemli bir beklenti, eskiden siyasal iktidar değişiklikleriyle kesintiye uğrayan kalkınma programlarının, işin içerisine kamu dışı aktörlerin girmesi ve bunların projeleri sahiplenmesiyle devamlılıklarının sağlanabileceği belirtilmektedir. Fakat ajanslara yönelik bu beklenti, kalkınma ajanslarında kamunun öne çıkması ve diğer paydaşların toplantılara katılma konusundaki isteksizlikleriyle, ajansların kendilerini kamu otoritesi karşısında eşit bir

---

[363] Selçuk Sertesen,TEPAV Değerlendirme Notu, Bölgesel Gelişmede Yeni Bir Politika Arayışı; Bölgesel Gelişme Merkezleri, s.4, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271312063r1374.Bolgesel_Gelismede___Yeni___Bir_Politika_Araci_Cazibe_Merkezleri.pdf, (12.10.2016).

[364] Koray Karasu, "Yerelleşme Söylemi ve Bölge Kalkınma Ajansları", *Memleket Siyaset Yönetim,* Cilt: 4, Sayı: 11, 2009, s.38

aktör olarak görememeleri nedeniyle karşılıksız kalabilme tehlikesini barındırmaktadır.[365]

Ajansların karar organlarının, kamu dışındaki aktörlerle desteklenmesi saydamlığın ve denetimin etkinliğini artmasına sağlayacağı katkı açısından önemlidir. Paydaşlar, bir araya gelme amacını kavrayabildiği ve bu amaç doğrultusunda hareket edebildiği ölçüde eleştirilen yönetime alternatif bir modelden bahsedilebilmektedir. DDK raporundaki tespitler, kalkınma ajanslarında biçimselliğin ağır bastığını ve nitelikten ziyade niceliğin ön plana çıktığını göstermektedir. Kalkınma ajansları, mali açıdan tek kaynağa bağlı olmayan, kamu kurumlarının katkısı çoğunlukta olmakla birlikte AB fonları gibi diğer kaynaklarında sürece dahil edildiği bir konumdadır. Dolayısıyla gelir yetersizliği problemi eskiye nazaran azalmaktadır. Fakat kamu kaynaklarının ağırlıklı kullanılması, karar alma konusunda ki söz sahipliğini kamu lehine etkileyebilecek konumdadır. Merkezin bir takım mekanizmalarla denetleme yetkisini hala elinde tutması yanında ajansların ağırlıklı olarak kamu kaynaklarını kullanıyor olması, hem kamunun temsilcilerinin, hem de diğer paydaşların kendilerini eşit olarak kabul etmesini olumsuz etkileyebileceği gibi ajanslarda yönetişim anlayışının yerleşmesini de zorlaştırabilmektedir. Bu da ajansların hibe dağıtan birimler olarak nitelendirilmesi sonucunu doğurmaktadır.[366]

Kalkınma Ajanslarının kuruluşunda kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum arasındaki işbirliğini geliştirmek ve bölgedeki tarafların karar alma ve uygulama süreçlerine katılımını sağlamak misyonu temel alınmaktadır fakat uygulamada mali destek sağlama fonksiyonunun kalkınma ajanslarının hakim karakteri olması şeklinde odak kaymasının ciddi şekilde analize tabi tutulması ajansların temel amaçlarına ağırlık verilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Kalkınma Ajanslarının başta kalkınma Kurulları olmak üzere organların işlevselliği meselesi, kalifiye eleman sorunu konusunu da beraberinde getirmektedir. Bununla beraber merkezin taşradaki aracı

[365] Fatih Arslan, 'Yönetişimsiz Yönetimler: Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajansları", *Çağdaş Yerel Yönetimle*r, Cilt 25, Sayı 2, 2016 ,s.49-50
[366] Fatih Arslan, *a.g.m*, s.52

kurumu şeklinde algılan kuruluşlar klasik kamu kurumuna dönüşme yakın tehdidi ile karşı karşıya olduğu belirtilmektedir.[367]

Devlet Planlama Teşkilatı tarafından 2014 senesinde Kalkınma Ajanslarına yönelik değerlendirmeler yapılmış ve bölge planlaması ve bu kapsamda kalkınma ajansları için esas alınarak oluşturulan Düzey- II sınıflandırılmasının yeterince fonksiyonel bir bölge planlaması açısından bir bölümlemeyi içermemesi yönündeki düşünceler ve bu düşünceyi destekler nitelikteki düşünceler 12 yıllık süre zarfında nüfus altyapı gibi pek çok alanda yaşanan gelişmeler dikkate alınarak Düzey-II içerisinde yer alan bölgelerin ekonomik, coğrafi sosyal açıdan tekrar sınıflandırılması üzerinde durulmaktadır.[368]

Yapılan araştırmalar ve inceleme çalışmalarına göre; "ajanslarının en temel fonksiyonu olması gereken işbirliğini geliştirme ve koordinasyon sağlama fonksiyonu ile bu fonksiyonun önemli bir aracı olan bölgesel planlama ve program yapma fonksiyonunun arzulanan düzeyde olmadığı; veri toplama, işleme, analiz etme ve araştırma yapma konularında çabaların bulunduğu, özellikle sektör analizi içeren yayınlarda önemli ilerlemeler kaydedildiği; bölgedeki diğer projeleri izleme konusunda ise pek çok ajansta herhangi bir çalışmanın olmadığı tespitinde bulunulmaktadır. Bu nedenle, ajansların mali destek fonksiyonu ile öne çıkan ve bazen "hibe dağıtan" birimler olarak nitelendirilmesine neden olan yapısının sorgulanması; ayrıca kalkınma kurullarının etkin işlemesinin temin edilmesi ve koordinasyon sağlanmasına öncelik verilmesi konularının altı çizilmektedir."[369]

Ajansların temin ettikleri verilerin farklı olması araştırma ve inceleme çalışmaları için Kalkınma Bakanlığı, Türkiye İstatistik Kurumu ve Kalkınma Ajanslarının ihtiyaç duyulan veriler konusunda ortak çalışmalar yürütmeleri

---

[367] Mehmet Kayadelen, Bölgesel Kalkınma Ajansları, http://kayadelen.gen.tr/docs/sunum_kalkinma.pdf , (18.09.2016), s. 53-54.

[368] Devlet Planlama Kurulu Raporu, Türkiye'nin Kalkınma Ajansları Uygulamalarının değerlendirilmesi, tarihi:30.01.2014, rapor no:2014/3, s.777, https://tccb.gov.tr/assests/dosya/20140130-2014-03.PDF , (09.10.2016),

[369] Gös.yer.s.778

gerekliliği vurgulanmaktadır. Kalkınma Ajanslarının bölgenin potansiyeli, gelişme eksenleri, sektörleri, rekabet gücü gibi konularda, Türkiye İstatistik Kurumu ile işbirliği ve koordinasyon sağlama sureti ile araştırma yapmalarına önem verilmektedir. İstatistik kurumu tarafından yapılan istatistikler doğrultusunda alan araştırmaları ile desteklenen verilerin kullanımı önemli görülmektedir.[370]

Kalkınma Ajanslarının destekleme Fonksiyonu kapsamında doğrudan finansman desteği, faiz desteği ve faizsiz kredi desteği olmak üzere üç ana mali mekanizmaya sahiptir. Bu üç araçtan sadece doğrudan finansman desteği uygulanabilmektedir. Diğerleri mevzuat altyapısının oluşmuş olmasına rağmen teknik alt yapının olmaması dolayısı ile uygulamaya geçirilememektedir. Bu doğrultuda ajanslar sınırlı sayıdaki mali destek türlerinin tümünün kullanımı için tümünün uygulanabilirliğinin sağlanması ve bölgelerin girişimciliği, yenilikçiliği ve rekabetçiliğini, üretim kapasitesi ve istihdam oluşturucu mahiyetteki yeni ve etkin destekleme araçlarının oluşturulması ve çeşitlendirilmesine önem atfedilmektedir.[371]

Kalkınma Ajanslarına ilişkin bir diğer eleştiri konusu da dış denetimleri ile alakalıdır. Araştırma ve inceleme çalışmaları kapsamında 2009, 2010,2011 ve 2012 yıllarında 26 ajans için 24 farklı bağımsız denetim kuruluşu tarafından yapılan çalışmalarda 887 adet dış denetim raporu analiz edilmiştir. Analizler sonucunda mali denetim ve iç kontrol sistemi ile ilgili denetimlerin yüzeysel yapıldığı belirlenmektedir. Performans hedefleri belirlenmediğinden performans denetiminin yapılmadığı belirlenmiştir. Bağımsız dış denetim çalışmalarının ajansların doğru yönlendirilmesi konusunda belirgin katkı sağlamadığı vurgulanmaktadır.[372]

Ajanslar yapıları itibari ile Kamu Tüzel Kişiliği niteliği taşımaktadır. Bu özelliklerini 5449 sayılı kanunla genel çerçevelerinin çizilmesi, Bakanlar kurulu kararı ile kurulmaları ve Anayasada düzenlenen kalkınma görevlerine hizmet etmeleri

[370] Gös. yer. s.779
[371] Gös. yer. s.781.
[372] Gös. yer. , s.793

gelirlerinin bir kısmının kamu kaynaklarından oluşması Kuruluş kanunu dışındaki işlemlerinde özel hukuka tabi olmaları ve personelinin iş sözleşmesi ile istihdam edilmesi, malların kamu malı sayılmaması gibi düzenlemelerin ise Kamu Tüzel Kişiliğini etkilemediği görülmektedir. Bu özellikleri ile Kalkınma Ajansları kendine özgü nitelikleri olan KTK'lardır..Ajansların eleştirildiği bir diğer konu sayıştay denetimi dışında bırakılmalarıdır.Ancak Kamu tüzel kişiliğine sahip olup Sayıştay Denetimi dışında tutulan başka kurumlarda mevcuttur. Bunun yerine özel denetim usullerinin uygulanması kendilerine ait yapıları dikkate alındığında anayasaya aykırılık teşkil etmemektedir. Anayasa mahkemesinin görüşü de bu yöndedir. Bu yönü ile merkezi idarenin hiyerarşik değil vesayet denetimine tabidirler. Sağladıkları hizmetin kamu hizmeti yapmaları ve kalkınmanın ulusal kalkınma Planına uygun olması ve ulusal düzeyde koordinasyonlarından DPT'nin sorumlu olması sonucu oluşan kanaat Kalkınma Ajanslarının hizmet yerinden yönetim kuruluşları olduklarını göstermektedir. Özetle Türkiye'de kalkınma ajanslarının kendilerine özgün yasal kişiliğe sahip kamu kurumu olarak konumlandırılmaları gerektiği kannati üzerinde fikir birliği mevcuttur.[373]

Olumsuz eleştirilerin yanı sıra BKA'lara yönelik Olumlu Eleştirilerde mevcuttur. Bu bağlamda Bölgesel Kalkınma Ajanslarına farklı bir bakış açısı ile değinecek olursak, Kalkınma Ajanslarını salt bölgecilik akımlarını tetikleyecek, siyasi bölgelerin oluşmasına yol açacak bir yapı olarak düşünerek uzak durmak yerine; ajansların statüsü, organlarının yapısı, hedeflerine nasıl ulaşabileceği, personel yapısı gibi alanlar üzerinde yoğunlaşmak ve teknik boyutla analiz yapmak gerekmektedir. Çünkü yapılan salt siyasi değerlendirmeler daha çok ajanslara yönelik kamuoyunda retçi bir yaklaşım oluşturmaktadır. Ajansların kurulacağı bölgedeki kamu, sivil özel tüm aktörler arası işbirliğine destek olması beklenmektedir, dolayısıyla ajansların teknik boyutuyla analizine ve işlevselliğine yönelik yapıcı eleştirilere ağırlık verilmesi gerekmektedir.[374]

[373] Melike Kum, Müzeyyen Eroğlu, *a.g.m,* , s.194-195
[374] Yunus Emre Özer,*a.g.m,* s.402

Kalkınmada yeni, aracı, eşgüdümcü yönlendirici ve sürükleyici örgütlenmeler olan kalkınma ajansları, çeşitli yöntemler ile geri kalmış bölgelerin kalkınmasını sağlama amacındadır. Ajansların en önemli yönü ise yerel topluluklar tarafından yönlendirilen katılımcı bir örgütlenme olmalarıdır. Kalkınma ajansları işlevlerini doğru olarak yerine getirdiklerinde tüm ülke için itici güç oluşturmaktadırlar.375 Diğer taraftan Kalkınma Ajansları kuruldukları bölgelerin avantajlı ve dezavantajlı alanlarını tespit ederek rekabet gücünü arttırmaktadır. Bu bağlamda hazırladıkları projeler ve bu projelere gerekli fonların sağlanması aşamasında Ajanslar öncü kuruluşlar olmaktadırlar. Ajanslar yönetiminde bölgenin merkezi yönetim temsilcileri ve yerel idare yöneticilerinin bulunması bölgeyi yakından tanıyan kişilerin bir araya getirilmesi ve ortak amaca hizmet etmeleri Ajansların yönetişim tarzı örgütlenme anlayışına sahip olduklarını göstermektedir. Bölgesel Planların hazırlanması ve de uygulanmasında etkili olan bu örgütlenmeler planları aktif olarak sahiplenmektedirler. Ajansların yerel ekonomiler ve onun kaynakları hakkında bilgi toplamaları, istatistikler ve anketler yolu ile bölgenin sosyo ekonomik ve politik verilerinin analizinin yapılması karar verme süreçlerine de yerel aktörlerin dahil edilmesi ile kalkınma politikalarını bölge insanlarının sahiplenmesinde aracı kuruluş olmaktadırlar. Faaliyet bölgelerinde KOBİ'ler ve yabancı yatırımcıların desteklenmesi sonucunda ekonomik gelişmeye katkıda bulunmaları da bir diğer olumlu durum niteliğindedir.[376]

Bu eleştiriler ve olumlu görülen özellikler ile beraber Avrupa Birliği adaylık sürecinde Türkiye'deki BKA'ların uyumunun değerlendirilmesi aşamasında, Türkiye'deki BKA'ların ülke ekonomisine katkısı olup olmadığının incelenmesi gerekmektedir.

---

375 Cesurhan Taş, "Kalkınmaya Giden Yol Kalkınma Ajanslarından mı Geçer?", s.3, http://www.ekonomikyorumlar.com.tr/dergiler/gundem/Gundem_1_Sayi_523.pdf, (10.04.2016).

376 Burcu Uğuş, 'Avrupa Birliği Ve Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Politikaları ve Bölgesel Kalkınma Ajansları'. E-Akademi Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi, Sayı: 49 Mart 2006,http://www.eakademi.org/incele.asp?konu=AVRUPA%20B%DDRL%DD%D0%DD%20VE%20T%DCRK%DD%92DE%20B%D6LGESEL%20KALKINMA%20POL%DDT%DDKALARI%20VE%20B%D6LGESEL%20KALKINMA%20%20AJANSLARI&kimlik=1141334723&url=makaleler/bugus-1.htm, (.04.10.2016)

Ekonomik kaynakların ve insan kaynaklarının yetersizliği gibi sorunlar yerel düzeyde: bölgedeki düşük sosyal sermayenin seviyesi; yerel yönetişimde eksiklik veya kısmi tecrübe; yönetişim sürecine katılan aktörler ve / veya kurumlar arasında güvensizlik gibi noktalara değinmek yerinde olacaktır. Burada, kritik konulardan biri, paydaşlar arasında örtüşen yerel gündemlere aracılık etmeleridir. Bölgesel politikaların yönetimi ve uygulanması ile devlet ve devlet dışı kurumlar arasındaki sorumluluk dağılımı, ticaret odaları, belediyeler, valilikler ve il özel idarelerinin BKA'lar için önde gelen roller üstlenmeleri nedeniyle sorular oluşturmaktadırlar. Alt düzeydeki bu karmaşık kurumsal haritaya, parti siyasi farklılıkları da eklemlendiğinde, BKA'ların kronik problemler için hemen çözüm olması mümkün görünmemektedir.[377]

Kalkınma ajansları halkla ilişkilere de büyük önem vermek durumundadırlar. Çünkü ajansların başarısını arttıracak en önemli faktörlerden biri budur. Yönetimin demokratik yönü ve etkinliği ve verimliliği açısından bu önem arz etmektedir. Bu bağlamda idare halk arası ilişkinin demokratik olması gerekliliği vurgulanırken bunun içinde halkın alınan kararları ve verilen hizmetleri benimsemesi ve uygulamalara katılmaları önemlidir. Çalışmalar için halkın görüşünün alınması ve programların oluşturulmasında halkın katılımının sağlanmasının gerekliliği vurgulanmaktadır.[378]

Bölgesel kalkınma Ajansları'nın kurulması ile DPT'ye ait olan 'Bölgesel Plan Hazırlama Yetkisi' Kalkınma Ajanslarına devredilmiştir. DPT uygulamada, bölgesel kalkınma planlarını geri kalmış bölgelerle özdeşleştirmektedir. Bu bağlamda bölgesel kalkınma planlarıyla sadece geri kalmış bölgelerin gelişmiş bölgelerle olan farkının kapatılması hedeflenmektedir. Ancak, bölgesel plan hazırlama yetkisinin Bölgesel Kalkınma Ajansları'na devredilmesinin ajansların mantığına daha uygun olacağı vurgulanmaktadır. Bununla Kalkınma Ajansları vasıtasıyla 26 NUTS II bölgesinin her biri için bölgesel planlar hazırlanacağı, mevcut durumun aksine bölgesel kalkınma planlarının sadece geri kalmış bölgelerde değil gelişmiş bölgelerde

---

[377] Ali Onur Özçelik, *a.g.m,* s.85

[378]Nazan Baykal, *Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajansları Açısından Kalkınma Ajanslarının Misyonu*, (Karamanoğlu Mehmet Bey Üniversitesi , Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi) Karaman 2010, s.114-115

de hazırlanması ve uygulanması kararlaştırılmıştır. Geçmişte Türkiye'nin böyle bir planlama deneyiminin olmaması gelişmiş bölgelere yönelen yoğun göç nedeni ile bölgelerin var olan potansiyelini tam olarak yansıtamaması sonucunu tersine çevirmesi hedeflenmektedir.[379]

Türkiye de Avrupa Birliği adaylığı ilan edildikten sonra bölgesel kalkınma konusunda AB ile uyum sağlama çalışmalarına başlamıştır. Bölgesel kalkınma ajanslarının ülkede faaliyete geçmesinden önce uygulanan bölgesel kalkınma politikaları bölgeler arası eşitsizliklerin azaltılması üzerine kurgulanırken; AB ile uyum sürecinde 2006 yılından itibaren bölgesel rekabetin öncelikli konu haline geldiği görülmektedir. Bölgesel kalkınma ajanslarının etkin birer bölgesel kalkınma aracı olarak değerlendirilmesi aşamasında belki de bölgeler arasındaki dengesizliklerin azaltılmasından ziyade, bölge içi dengesizliklerin azaltılması konusunun daha ön plana çıkarılması gerekmektedir.[380]Kalkınma Ajanslarının yasal çerçevesi DPT'nin etkin rolü bağlamında merkezin etkisini sürdürme potansiyeli taşımaktadır. Türkiye'de Kalkınma Ajanslarının Statüsü ekseninde kamu yönetimi ve siyaset bilimi açısından ulus devlet ekseninde tartışılmaktadır. Kalkınma Ajanslarının küreselleşmeden daha çok ülkemizin modernleşme biçiminden kaynaklanan sorunların olduğu değerlendirilmektedir.[381]

Sonuç olarak bölgesel Kalkınma ajansları yarı kamusal bir nitelik taşımaktadır. Bölgelerdeki şirketler, STK'lar ve yerel yönetimler ile işbirliği içinde kuruldukları bölgelerin küresel rekabet gücünü yükseltmeyi amaçlamaktadırlar. Bu bağlamada Kalkınma Ajanslarının 1980'lerden beri dünyada egemen olan neo-liberal kalkınma politikalarına ve kapitalizmin ulaştığı küresel rekabet düzeyine en uygun yerel kalkınma aktörü olarak tasarlandıkları bir gerçektir. [382]

---

[379] Yunus Emre Özer, *a.g.m.*, s.401
[380] Mehlika Özlem Ultan-Didem Saygın,*a.g.m*, s.96
[381] Murat Ali Dulupçu,*a.g.m*, s.248
[382] Ali Yılmaz, Kalkınma Ajansları ve Yerel Yönetişim, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 466 2010, s.194,

3.8. Türkiye'de Bölgesel Politikaların Geleceği

Türkiye'de Bölgesel politikalar 1999 Helsinki Zirvesi Sonrası Avrupa Birliği'ne katılımı yönündeki gelişmeler doğrultusunda daha da önem kazanmaya başlamıştır. Bu tarihten sonra Avrupa Birliği'nin Bölgesel Gelişim için tahsis ettiği fonların kullanımı ve kullanım alanlarının Avrupa Birliği politikaları ile uyum içinde olması için gerekli çalışmalar gerçekleştirilmektedir. 2013 yılında 'Bölgesel Politikalar ve Yapısal Araçların Koordinasyonu' olarak adlandırılan 22. fasılın açılması ile daha da önem kazanmaktadır.

3.8.1. Türkiye'nin Bölgesel Gelişim Ulusal Stratejisi (BGUS)

Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi(BGUS), bölgesel gelişme alanında ulusal düzeyde genel politika ve öncelikleri tayin etmek, sektörel, bölgesel ve yerel düzeydeki politika ve planlar arasındaki uyumu güçlendirmek, alt ölçekli plan ve stratejilere genel çerçeve oluşturmak üzere 641 sayılı Kalkınma Bakanlığı'nın teşkilat ve görevleri hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 23/A maddesi ve 10. Kalkınma Planı Çerçevesinde hazırlanmıştır. BGUS AB müzakereleri kapsamındaki 22. fasıl olan Bölgesel Politika ve yapısal Araçların Koordinasyonu Faslı için kapanış kriterinden biridir.[383]

BGUS, merkezi ve yerel düzeydeki kamu idarelerinin, üniversitelerin ve kalkınma ajanslarının bölgesel gelişmeyi ilgilendiren çalışmalarında esas alınır. Meslek Kuruluşlarının, sivil toplum kuruluşlarının ve özel kuruluşların çalışmalarında ise yol gösterici nitelik taşımaktadır. BGUS kapsamında, ulusal önceliklere önem verilerek; uyum ve tamamlayıcılık, kalkınmada fırsat eşitliği, sürdürülebilirlik,

[383]Kalkınma Bakanlığı, Bölgesel Gelişim Ulusal Stratejisi, http://www.bgus.gov.tr/SitePages/bgus.aspx, (10.11.2016).

verimlilik, katılımcılık, işbirliği ve ortaklık, çok katmanlı yönetişim, yerellik ve yerindelik ilkeleri benimsenmektedir.[384]

Kalkınma Ajanslarının, kamu kurumları ve ilgili diğer kuruluşların bölgesel gelişmeye yönelik plan, program ve projelerinde genel bir yönlendirme ve koordinasyon sağlayarak, bölgesel gelişme politikasının ilkeleri ile ulusal düzeydeki öncelik ve stratejilerini belirleme hedeflerini de içermektedir. Kalkınma Planlarında bölgesel gelişmeyi etkileyen politika ve hedefleri bölgeler itibari ile belirginleştirmek ve önceliklendirmek için sektörel tematik ve bölgesel politikaların etkileşimini ve uyumunu güçlendirecek öneriler geliştirmek, Ulusal Kalkınma Planı ile bölgesel ve yerel düzeylerdeki planlar arasındaki bağdaşıklığı güçlendirmek, bölge planları için gelişme persfektifleri sunmak hedefleri belirlenmiştir. Bölge kalkınma idarelerince yürütülecek çalışmalar ile eylem planlarına yön vermek, ulusal düzeyde mekansal organizasyon ve yerleşme sisteminin ilkelerini belirlemek, ulusal düzeyde hazırlanacak mekansal gelişme stratejilerine katkı ve yön vermek, bölgesel gelişmişlik farklılıklarını azaltarak tüm ülkenin refah seviyesinin arttırılması ve yine tüm bölgelerin potansiyellerinin değerlendirilmesi ve rekabet güçlerinin arttırılması sureti ile ulusal kalkınmaya gerekli katkının sağlanması, ekonomik ve sosyal bütünleşmenin güçlendirilmesi, ülke genelinde daha dengeli bir yerleşim düzeni sağlanması ilkeleri Bölgesel Gelişim Ulusal Stratejileri'nin genel amaç ve kapsamını oluşturmaktadır.[385] Genel amaçlara ulaşmak için mekansal ve yatay amaçlar belirlenmiştir.

Analizlere dayalı olarak tanımlanmış; bölgelerin genel karakteristikleri, özellik arz eden bölgeler, bölgesel gelişmeye ilişkin temel öncelikler, stratejiler ve politikaları içeren mekansal amaçlar ve tüm bölgeler için geçerli olabilecek ve bölgesel gelişmenin sağlanabilmesi için ortam hazırlayacak yatay amaçlar bölgesel gelişme vizyonu ve stratejilerini etkilemektedir.

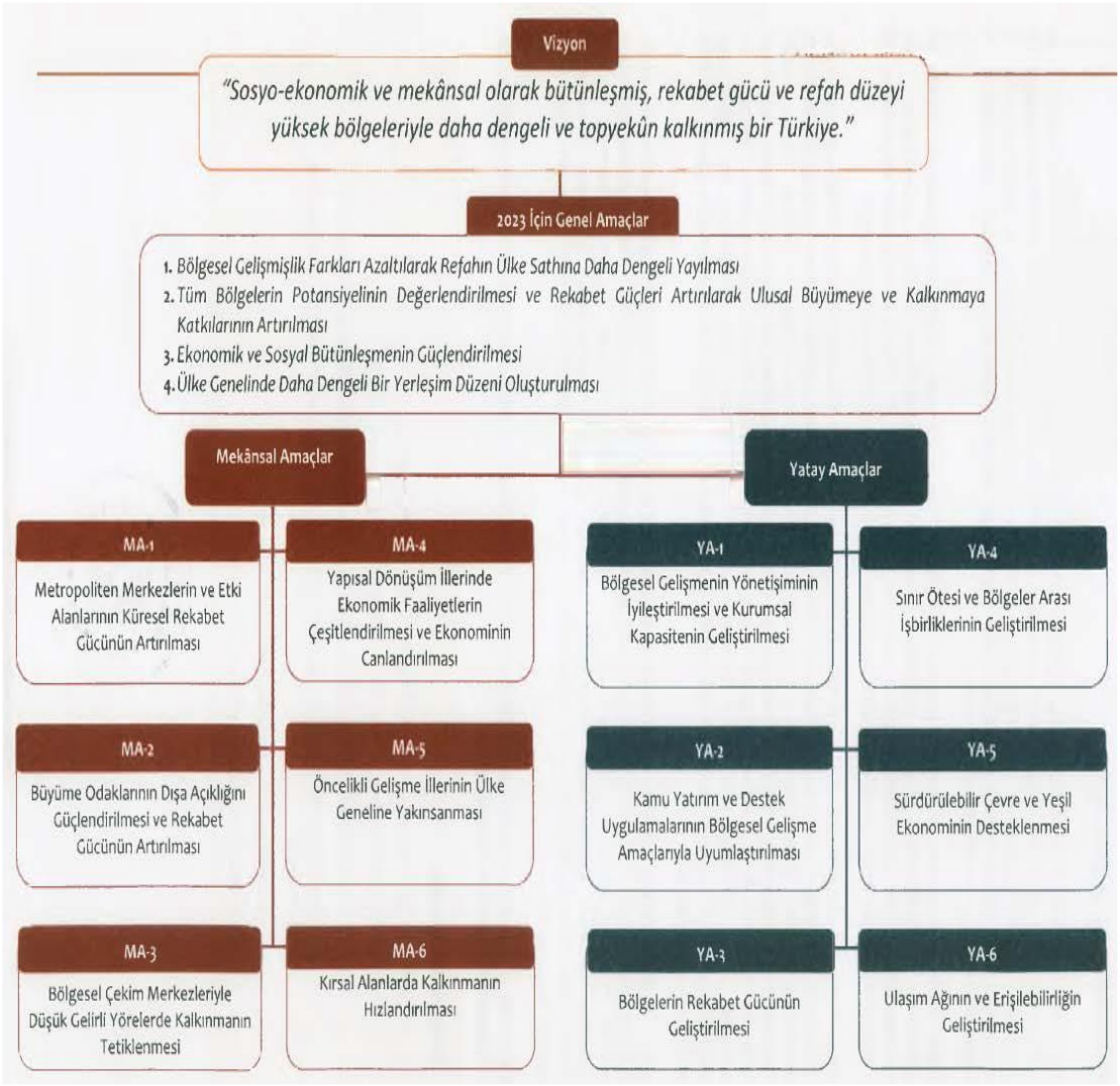
---

[384] Gös. yer.

[385] Kalkınma Bakanlığı Bölgesel Gelişim Ulusal Stratejisi, Amaç ve Kapsam http://www.bgus.gov.tr/SitePages/bgus_amac.aspx, erişim: 20.02.2017

2014–2018 yıllarına ait Onuncu Kalkınma Planına göre Doğu-Batı, iç ve sahil bölgelerde halen sosyo-ekonomik farklılıklar geçerliliğini korumakta; nüfus büyükşehir belediyelerinde yoğunlaşmaktadır. Bölgelerarası sosyo-ekonomik farklılıkların giderilmesi için, kalkınma politikaları arasında uyum sağlamak için Bölgesel Gelişim Ulusal Stratejisi'nin yürürlüğe konulması karara bağlanmıştır. Kalkınma ajansları arasında ağ bağlantılar güçlendirilecek, yerel ve merkezi kurum ve kuruluşlarla ajansların uyum içinde çalışmaları esas alınarak, 5 Eylül 2013 tarihinde yürürlüğe giren karar gereği Kalkınma Bakanlığı'nın Koordinesi ile hazırlanan 'Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi' kamu oyu ile paylaşılmıştır.

Kalkınma Bakanlığı Oluşturulan Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi'ni 2023 yılı için biri 'Mekansal Amaçlar' diğeri 'Yatay Amaçlar' olmak üzere iki amaç altında altısı mekansal amaçlara altısı yatay amaçlara yönelik on iki temel amaç etrafında kümelendirmiştir. Analizlere dayalı olarak tanımlanmış; bölgelerin genel karakteristikleri, özellik arz eden bölgeler, bölgesel gelişmeye ilişkin temel öncelikler, stratejiler ve politikaları içeren mekansal amaçlar ve tüm bölgeler için geçerli olabilecek ve bölgesel gelişmenin sağlanabilmesi için ortam hazırlayacak yatay amaçlar bölgesel gelişme vizyonu ve stratejilerini etkilemektedir. Tablo 3.2. Bölgesel Gelişim Ulusal Stratejisi (BGUS)



Kaynak: http://www.bgus.gov.tr/SitePages/bgus_vizyon.aspx (21.02.2017).

Mekansal amaçlar kapsamında yerleşimlerin ülke genelinde oynadıkları roller ve nitelikleri dikkate alınarak altı mekâna özgü amaç belirlenmiştir. İlk olarak metrapollerin küresel rekabet gücünün arttırılması hedeflenmiştir. Büyüme amacı ile düşük gelirli bölgelerin kalkınmasının desteklenmesi ve uluslararası rekabet güçlerinin arttırılması hedeflenmiştir. Bölgesel çekim Merkezleri ile düşük gelirli yörelerde kalkınmanın arttırılması ve yapısal olarak değişen iller için ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi bağlamında ekonominin canlandırılması ve öncelikli gelişme

illerinin ülke geneline yakınlaşması ve kırsal alanlarda kalkınmanın hızlandırılması diğer mekânsal hedefleri oluşturmaktadır.[386]

Mekansal amaçlardan ilki olan metropol alanları ile alakalı çalışmaların temel amacı; Metropollerin nitelikli mal ve ihtisaslaşmış hizmet üretme, Ar-Ge ve yenilikçilik, yüksek kalitede yaşam ve çalışma imkanları sunma kapasiteleri ile verimlilik düzeyinin yükseltilmesi suretiyle küresel rekabet gücünü artırmaktır. Kentsel altyapı ve kentsel kültürün geliştirilmesi, sosyal uyumun güçlendirilerek, sanayi ve teknoloji altyapısının geliştirilmesi: Üniversite, Ar-Ge ve fikir kurumlarında mükemmellik hedeflenmesi şeklindedir.

Mekansal amaçlardan ikincisi büyüme odakları olarak nitelendirilen şehirlerdir; Türkiye görece gelişmiş orta ve batı kesimlerinde, nispeten daha sıkı bir şehirler arası ilişkiler sistemi içinde yer almakta ve bölge merkez niteliği taşımaktadır. Bu mekansal çerçeve katmanının temel amacı; büyüme odaklarının yerel potansiyellerini temel alarak rekabet güçlerini geliştirmek ve küresel üretim sistemlerine entegrasyonlarını sağlamak olarak tanımlanmıştır. Bu amaç çerçevesinde işletmelerin uluslararası piyasalarda rekabet güçlerinin artırılması, İşletmelerin münferiden veya ortak Ar-Ge ve yenilik kapasitesini geliştirici, markalaşmayı kolaylaştırıcı girişimlerinin desteklenerek finansman kaynaklarına erişimi kolaylaştırılacak, kentsel, sanayi ve yenilik altyapısının geliştirilmesi, beşeri sermayenin ve kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi için çalışmalar planlanmaktadır.

Üçüncü mekansal çerçeve kapsamında amaçlanan bölgesel çekim merkezleri politikası, bölgesel gelişme sorunlarının kısıtlı ulusal kaynakların etkin kullanılması ve yatırımların belirli kentlerde yoğunlaştırılması yoluyla azaltılması amacıyla görece düşük gelirli bölgelerde "büyüme kutupları" oluşturulmasını hedeflemektedir. Bu amaca hizmet etmek için kentsel ekonomilerin geliştirilmesi kapsamında sanayi arsası

[386] Bkz, BGUS ile ilgili kısım Kalkınma Bakanlığının yayınladığı: Bölgesel Gelişim Ulusal Stratejisi, 2014-2023, Daha Dengeli Topyekun Kalkınma, Aralık 2014, s.1-144, http://www.bgus.gov.tr/dokuman/BolgeselGelismeUlusalStratejisi(2014-2023).pdf, (20.08.2016) dosyasından alınmıştır.

talebi göz önünde bulundurularak, üretimin şehir merkezlerinin dışına çıkarılması ve turizm faaliyetlerinin çeşitlendirilmesi konuları bulunmaktadır. Ayrıca yurt içi ve çevre piyasalarla ticaretin ve ilişkilerin geliştirilmesi kapsamında da yurt içi ve yurt dışı ticaretin geliştirilmesi hedeflenmektedir.

Dördüncü bileşenin kapsamındaki orta gelişmişlik düzeyine sahip ekonomisi genelde tek sektöre bağımlı iller için amaçlanan; mevcut ekonomik ve sosyal yapının dönüştürülerek gelişmişlik düzeylerini bir ileri düzeye taşımak şeklinde belirlenmiştir. Bu amaç kapsamında gerçekleştirilecek faaliyetler ise; girişimciliğin ve katma değeri yüksek yenilikçi sektör oluşumlarının desteklenmesi amacı altında kırsal ekonominin çeşitlendirilmesi için yerele özgü ürünlerin üretiminin desteklenerek katma değer artışının sağlanması amaçlanmaktadır. Ayrıca çevre standartlarının geliştirilmesi ve kent imajının güçlendirilmesi, meslek örgütlerinin sosyal, beşeri ve kurumsal altyapısının geliştirilmesi, Tarımsal yapının modernize edilmesi, tarımsal üretim altyapısını geçimlik üretim ölçeğinden üst düzeylere çıkarmak üzere, sosyal yapı da dikkate alınarak, destek mekanizmalarının geliştirilmesi öncelik alanları benimsenmektedir.

Beşinci bileşen kapsamındaki öncelikli gelişim illeri üretimleri tarım ve hayvancılık ile madencilik sektörlerine dayalı olan illerdir. Bu illerin tarım sektöründe yapısal dönüşümlerinin hızlandırılmaları amaçlanmaktadır. Bu bileşen kapsamında ayrıca ekonominin çeşitlendirilmesi ve mikro işletmelerin geliştirilmesi için KOBİ ve mikro ölçekli işletmelere öncelik verilmesi, yakın bölge merkezlerine işlevsel entegrasyonun sağlanması, Bölge illerinin uluslararası entegrasyonunu artırmak üzere ulaştırma altyapısı oluşturulması, mevcut ulaştırma ağlarının güçlendirilerek, sınır kapılarının iyileştirilmesi ve gümrük işlemlerinin kolaylaştırılarak sınır ötesi işbirliklerini geliştirmeye yönelik programlar uygulanması karara bağlanmaktadır. Doğal kaynakların endüstriye kazandırılması, ulusal ve uluslararası etkinliklerle ekonominin canlandırılması amaçlanmaktadır.

Altıncı bileşen sadece çiftçiler veya tarımsal işletmeler değil, kırsal yerleşimlerde ikamet eden tüm bireyleri kapsamaktadır. Bileşen hedeflerine ulaşabilmek için Kırsal ekonominin geliştirilmesi ve istihdam imkânlarının arttırılması, beşeri sermayenin geliştirilmesi ve yoksulluğun azaltılması, sosyal ve fiziki altyapının geliştirilmesi kapsamında yeterli nüfusa sahip köy gruplarının birleşerek belediyeleşmesi teşvik edilecektir. Bununla beraber kırsal çevrenin iyileştirilmesi ve doğal kaynakların korunması, yerel kalkınma kapasitesinin güçlendirilmesi, kentsel alanlarla etkileşimi güçlü bütünleşik kırsal alanlar oluşturulması, Kırsal kalkınma alanında faaliyet gösteren kamu ve kamu dışı aktörler arasında deneyim paylaşımı ve işbirliği süreçlerini etkinleştirmek üzere, AB gereklerine uygun bir ulusal kırsal kalkınma ağı tesis edilmesi hedeflenmektedir.

Bölgesel gelişim Ulusal Stratejisinin genel amaçlarına ulaşmak için mekansal amaçları destekleyen; bölgesel gelişme politikalarıyla doğrudan ilişkili, bölge ve yerleşimlerin bütünü için geçerli alanlarda ulaşılması gereken sonuçlar şeklinde tanımlanmaktadır. Yatay amaçların sektörel ve tematik stratejilerle bölgesel strataejilerin uyumunu güçlendirmede, merkezi ve yerel idarelerin hizmetlerini yönlendirmede, kaynak tahsisi ve uygulamayı etkinleştirmede işlevsel olacağı belirtilmektedir.

Yatay amaçlar kapsamında, bölgesel gelişmenin yönetişiminin iyileştirilmesi, kurumsal kapasitenin geliştirilmesi, kamu yatırım ve destek uygulamalarının bölgesel gelişme amaçlarıyla uyumlaştırılması, bölgelerin rekabet gücünün geliştirilmesi, yatırım imkânlarının tanıtımı ve yatırım sürecinin desteklenmesi, girişimcilik ortam ve kültürünün geliştirilmesi, üretim organizasyonu ve kümelerin geliştirilmesi, bölgesel yenilik stratejilerinin geliştirilmesi, turizm potansiyelinin yerel ve bölgesel kalkınma için etkili kullanımı, üniversitelerin bulundukları bölgelere sağlayacakları katkıların artırılması, sınır ötesi ve bölgeler arası işbirliklerinin geliştirilmesi, sürdürülebilir çevre ve yeşil ekonominin desteklenmesi ve ulaşım ağının ve erişilebilirliğin geliştirilmesi konularında stratejiler geliştirilmektedir.

Yatay amaçların gerçekleşmesi için bölgesel politikaların geliştirilmesi ve etkili olarak uygulanması adına yerel yönetimler, özel kesim ve STK'ların kurumsal kapasiteleri geliştirilecek, bu kuruluşların kalkınma politikalarının belirlenmesi ve uygulama süreçlerine aktif katılımının sağlanarak, merkezi ve yerel yönetimler arası koordinasyonun artırılması planlanmaktadır. Kamu yatırımlarının bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılması ve bölgelerin rekabet güçlerinin artırılması yönündeki hedeflerle uyumunun sağlanması amaçlanmaktadır. Devlet desteklerinin ulusal kalkınma yanında bölgesel gelişme hedefine de hizmet etmesinin sağlanacağı vurgulanmaktadır.

AB Katılım Öncesi Mali Yardımları ve Yapısal Fonların Bölgesel Gelişme Amaçlı Etkin Kullanımı bileşeni kapsamında katılım öncesi dönemde ve muhtemel üyelikte kaynakların bölgesel gelişme amacıyla etkin ve etkili kullanımının sağlanacağı belirtilmiştir. Fonların kullanımında Bölgesel ihtiyaç ve öncelikler ile ulusal kaynaklarla tamamlayıcılığın esas alınacağının altı çizilmektedir. IPA II döneminde (2014-2020) kalkınma ajanslarının, fonların kullanımı için proje geliştirme ve olgunlaştırma sürecinde daha etkin rol almaları, bölgelerindeki uygulamaları koordine eden aracı kurum rolü üstlenmesi ve AB fonları ile finanse edilecek sektörel programların belirli öncelik ve tedbirleri kapsamında bölgelerindeki uygulamalara destek sağlaması öngörülmektedir. Ajansların bu görevi üstlenmelerine yönelik kurumsal kapasite geliştirme faaliyetlerinin hızlandırılması karara bağlanmaktadır. AB'nin yürüttüğü AR-GE ve İnovasyon alanında yürütülen Çerçeve Programları İle KOBİ ve girişimciler için rekabet temelli programlar başta olmak üzere tüm birlik programlarına katılımın teşvik edilerek düşük katılımlı bölgelere özel önem verilmesi karara bağlanmıştır. Böylece bölgeler arası yakınsamaya katkı sağlanması için Birlik Programlarının sunduğu Fon kapasitesinin artırılacağı belirtilmektedir.

Sınırlardaki merkezlerin ticaret altyapılarının, hizmet sunum hızı ve kalitesinin geliştirilmesi, yeni ticaret merkezleri oluşturmak için sınırlar arasında uygun bölgelerin tespit edilerek faaliyete geçirileceği vurgulanmaktadır. Sınır komşuları arasında ilişkilerin güçlendirilmesi için tüm sınırdaş ülkeler ile mevcut

mekanizmalar kullanılarak işbirliği programları geliştirmek, sınır bölgelerinde ekonomik ve sosyal canlılığı arttıracak projelere öncelik verilmesi hedeflenmektedir.

BGUS'un olumlu ve olumsuz yönlerinin değerlendirilmesi için bir analiz olması açısından Yakup Peker'in Tepav için hazırladığı 'Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Nereye Gidiyor? Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi Üzerine Bir Değerlendirme' adlı makalesi dikkat çekmektedir. Peker'e göre; BGUS Türkiye'de bölgesel verilerle son 30 yılda yapılan en kapsamlı ve bütüncül analizdir. Ancak çalışmanın dört önemli eksikliği bulunmaktadır; bunlardan ilki küresel eğilimlerin yeterince detaylı irdelenmemiş olmasıdır. Örneğin farklı ülkelerde bölgesel gelişme alanında yaşanan gelişmeler ile dış ekonomik coğrafyanın sunduğu risk ve fırsatlar hakkında kısaca bilgi verilirken İran dış politikasındaki normalleşme eğilimleri, Çin'in Yeni İpek Yolu Projesi, küresel ticaret odağının Asya'ya doğru kayması, erişebilirliğin artması ve dijital gelişimlerle küresel ticaretin gelişmesi ve Orta Doğu'daki istikrarsızlığın artması gibi gelişmelerin Türkiye'nin yakın geleceğini ne yönde şekillendirebileceğine ilişkin değerlendirmeler yeterli düzeyde sunulmamaktadır.[387]

İkinci büyük eksiklik, bölge ve il düzeyindeki değerlendirme ve analizlere tarihsel perspektiften bakılmamış olmasıdır. Mekânsal kademelerin belirlenmesinde yapılan analizlerde kentlerin tarihsel gelişimine ve birbirleri ile ilişkilerine yeterince yer verilmemiştir. Bu nedenle mevcut kademeler sadece son dönemdeki durumu ortaya koymaktadır. Dinamik yapıdaki, değişen ekonomik ve sosyal ilişkilere de değinilmemektedir.

BGUS'taki üçüncü eksiklik ise yerleşim sınıflamalarının yurtdışındaki benzer nitelikli bölge ve kentlerle yapılabilecek kıyaslamalar (benchmarking) ile desteklenmemiş olmasıdır. Yapılan tüm analiz ve değerlendirmelerin sadece ülke içi veriler kullanılarak gerçekleştirilmesi, herhangi bir uluslararası kıyaslama

[387] Bknz, Bu kısım; Değerlendirme Notunun özeti şeklindedir, Yakup Peker, "Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Nereye Gidiyor? Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi Üzerine Bir Değerlendirme" Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, 63. Hükümete Notlar-1,s.1-19 www.tepav.gov.tr,(02.04.2016).

yapılmadığının göstergesi olduğuna dikkat çekmektedir. Bu durum, tüm dünyanın Türkiye'deki 26 bölgeden ibaretmiş gibi görünmesine neden olduğu saptamasında bulunmaktadır. Bölgelerin, sadece ülke içindeki en iyi örneklerle değerlendirildiğinden, oysaki küresel ölçekte kıyaslamalar yapılması, bölgelerin ait oldukları sınıflar ile daha iyi örtüşen modellerin önerilmesini sağlayacağı belirtmektedir.

BGUS'taki dördüncü ve son büyük eksikliğin ise farklı senaryo ve politika alternatifleri sunmaması şeklinde ifade etmektedir. Belgede farklı destek politikalarıyla mekansal gelişmenin genel olarak nasıl yönlendirilebileceği, değişen önceliklere göre nasıl politikaların uygulanabileceği ve bu politikaların sonucunun neler olacağına ilişkin bir bölümün bulunmadığını, bu durumun BGUS'ta, hükümetlerin farklılaşabilen ihtiyaçlarına göre esneklik gösteren bir politika seti sunulmamasına neden olduğu vurgusunda bulunulmaktadır. Bu nitelikleri ile BGUS'un ileriki dönemlerde değişebilecek idari yapı ve öncelikler doğrultusunda revize edilmesi gereken bir plan olarak algılandığını dile getirmektedir.

BGUS ile Türkiye'deki ulusal planlarda ilk defa yerleşim sınıflamaları ve etkileşimler bir arada kullanılmaktadır. 1962 yılında hazırlanan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)'dan beri Kalkınma Planları sınırlı da olsa bölgesel gelişme alanında çeşitli öneriler getirmektedir. İlk Planda Potansiyel Gelişme Bölgeleri,geri kalmış bölgeler ve büyükşehir Bölgeleri (metropolitan bölgeler) olmak üzere bölgelerin hangi şehirlerden oluştuğuna değinilmeden bir sınıflandırma yapıldığı bundan sonraki planlarda ise ağırlıklı olarak Doğu ve Güney Doğu bölgelerinin kalkınmadaki önceliğinin vurgulandığı kalkınma planlarının bölgesel gelişme ve mekânsal planlama açısından zayıf kaldığı vurgusu yapılmaktadır. 1982 yılında Devlet Planlama Teşkilatı (Kalkınma Bakanlığı) tarafından hazırlanan "Türkiye'de Yerleşim Merkezleri Kademelenmesi" çalışması ise hizmet ilişkilerini köy düzeyindeki yerleşimlere kadar sunmasına rağmen, otuz yılı aşkın süredir yenilenmeyerek güncelliğini kaybetmiş olduğundan, BGUS ile ilk kez hem yerleşim sınıflamaları hem

de bu sınıflar arasındaki fonksiyonel ilişkilerden kısaca da olsa söz edilmesi önemli bir gelişme olarak değerlendirilebilmektedir.

Mekânsal amaçlar ortaya konulurken cesur ve somut ifadeler kullanılmaktan kaçınılmaktadır. Örneğin metropoller ve etki alanları dışındaki diğer yerleşim sınıflarından bahsedilirken bu sınıfların özellikleri ifade edilmiş; ancak hangi il veya bölgelerin hangi sınıfta ele alınacağı belirtilmemiş olduğundan, bu durumun diğer illerin hangi kategoride değerlendirileceği ve bir il veya bölgenin birden fazla sınıfta ele alınıp alınamayacağına ilişkin belirsizliklere neden olduğunu, kamuoyu ile paylaşılan taslak dökümanda sınıflandırmaya detaylıca yer verilerek kentlerin hangi sınıfta veya sınıflarda yer aldıklarının tek tek listelendiğinden bahsetmektedir. Bu listenin kaldırılarak sadece metropoliten merkezlerin açıkça belirtilmesinin muhtemel nedeni, kentlerde ileriki yıllarda kamu kesimi tarafından uygulanacak teşvik ve desteklerde BGUS'taki sınıflama doğrultusunda kısıtlamalara gidileceği beklentisinin olduğu tespitinde bulunulmaktadır. Söz konusu beklentiler, siyaseten verimli olmayan tartışmaları ürettiğinden ve BGUS'un somut mekansal hedefleri ortaya koymaktan kaçınmasına neden olduğundan bahsedilmektedir. Benzer tartışmaların teşvik sistemlerinin iller arasındaki bir yarışa dönmesiyle sonuçlandığı çıkarımında bulunulmaktadır.[388]

BGUS'un Türkiye'deki bölgesel gelişmeyi yönlendirebilmesi için, mekansal yönden destekleyecek çalışmalara ihtiyaç duyulmaktadır. BGUS'ta yukarıda belirtilen tedirginlik ve eksiklikler nedeniyle çalışma kapsamındaki genel amaçlara erişilebilmesi kademeler arası ve kademe içi etkileşimlerin tarihsel bir perspektifte nasıl bir eğilimde olduğunun, bu eğilime hangi müdahalelerde bulunulduğunda hangi sonuçların alınacağının bilinmesinin gerekliliği üzerinde durulmaktadır. Ayrıca Türkiye'deki kentler için kıyaslamalar yapılarak boşluk analizleri hazırlanması istenmektedir. Örneğin; "Kocaeli'yi Manchester düzeyine veya Antalya'yı

[388] Bkz, Türkiye Cumhuriyeti AB Bakanlığı, *Türkiye'nin Yeni AB Stratejisi, Siyasi Reform Sürecinde Kararlılık-Sosyo Ekonomik Dönüşümde Süreklilik, İletişimde Etkinlik*,s.12, http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/3_ab_bakanligi_yayinlari/turkiyenin_yeni_ab_stratejisi.pdf, (20.06.2016)

Barcelona'nın bulunduğu noktaya nasıl getirebiliriz?" soruların cevaplarının verilmesi gerektiği gibi konulara yer verilmektedir. Bu tip soruların cevaplarının verilebilmesi için farklı senaryoların ortaya koyulduğu, BGUS'u tamamlayıcı niteliğe sahip mekansal strateji planlarına ihtiyaç duyulduğu vurgusunda bulunulmaktadır.

BGUS'ta belirlenen amaçlara ulaşılabilmesi amacıyla Türkiye'deki idari yapı ile ekonomik ilişkilerin uyumu için köklü bir kamu yönetimi reformuna ihtiyaç duyulmakta olduğu, ayrıca BGUS'un amaçlarına erişilebilmesi için yerel düzeyde kalkınma politikalarının belirlenmesi, uygulanması ve koordinasyonunda kalkınma ajanslarının bulunduğu bölge ölçeği üzerinden örgütlenmesi ve programlama ve eylem planları ile uygulanır kılınması gerektiği vurgulanmaktadır. Bölge planlarını daha işler hale getirmek için gündeme getirilen bölgesel programlama düşüncesi değerli bir girişim olarak nitelendirilmektedir. Bununla birlikte kalkınma ajanslarının mevcut kapasitelerinin hem ulusal öncelikler ve yerel öncelikleri ilişkilendirecek, hem de yereldeki tüm kamu kuruluşlarının faaliyetlerinin bir program çerçevesinde yürütülmesini sağlayacak kapasite ve araçları bulunmadığı vurgulanarak hali hazırda kamu kurumlarının rollerinin iç içe geçmiş biçimde ve net olmadığı belirtilmektedir. Bu nedenle özellikle valilikler, kaymakamlıklar, kalkınma ajansları ve belediyelerin kalkınma politikalarında ne gibi misyonlar üstleneceğinin somut ve net biçimde belirlenmesi gerektiğinin altı çizilmektedir.

Tüm eleştirilere rağmen 2014 yılında iki aşamalı olarak hazırlanan "AB'ye Katılım İçin Ulusal Eylem Planı" mevcut sosyo-ekonomik değişimin sürdürülmesi ve güçlendirilmesi için öncelikleri belirleyen ve uyumlaştırılmanın sağlanması ve güçlendirilmesi kapsamında kurumsal- idari yapılara ilişkin konuları da sıralayan önemli bir yol haritası niteliğindedir. 64. Hükümet Eylem Planı çerçevesinde güncellenen AB'ye katılım için Ulusal Eylem Planı 2016-2019 dönemini kapsayan çalışmaları içermektedir. Sosyo-ekonomik dönüşümün güçlü bir demokrasinin olmazsa olmazı olduğu düşünüldüğünde, AB Stratejimizin temelini bu alanda yapılacak çalışmaların oluşturacağı vurgusu AB Bakanlığı tarafından belirtilmektedir

3.8.2. Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım İçin Ulusal Eylem Planı (2014-2019) Bağlamında Bölgesel Politikaları

Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım için oluşturduğu Ulusal Eylem Planı iki aşamadan oluşmaktadır. 18 Eylül 2014 tarihinde açıklanan Türkiye'nin Yeni AB Stratejisi kapsamında hazırlanan "AB'ye Katılım İçin Ulusal Eylem Planı ve Ulusal Stratejisi" ve Ulusal Eylem Planı'nın I. Aşaması Kasım 2014-Haziran 2015 dönemini kapsamaktadır. II. Aşamasında ise müzakere fasıllarında Haziran 2015-Haziran 2019 Döneminde uyumlaştırılması öngörülen birincil ve ikincil mevzuat ile kurumsal yapılanma ve diğer çalışmalara yönelik öncelikler yer almaktadır. Eylem Planı; gıda güvenliğinden çevreye, toplumsal yaşamın her alanında yapılacak kapsamlı düzenlemeler ve ülke koşullarında gerçekleştirilecek düzenlemeler ile AB Standartlarına ulaşılması hedeflenmektedir. Hazırlanan 'eylem planları'nın Türkiye'deki siyasi reform süreci ve sosyo-ekonomik olarak dönüşüm sürdürülmesi ve güçlendirilmesi için önemlidir.

2014-2015 yıllarını kapsayan Ulusal Eylem Planı'nın ilk aşamasında Avrupa Birliği 22. Faslın kapanması için; Türkiye'nin,Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı IPA'nın 3. Bölgesel Kalkınma ve 4. İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi bileşenlerinin dolaylı yönetim sisteminde tatmin edici bir performans göstererek harcama öncesi kontroller olmadan, AB katılım öncesi fonlarının yetki devrinin gerçekleştirilmesini sağlamasının gerekliliğini vurgulanmaktadır.

Mevzuat ile alakalı diğer kriterler ise şöyle sıralanmaktadır; Türkiye'nin, AB uyum politikasını uygulamak için gerekli kurumsal kapasiteyi oluşturması gerektiği belirtilmektedir. Yönetim otoritesi, ara kurumlar, denetim otoritesi gibi kurumların Türkiye tarafından oluşturulması istenmektedir. Avrupa Komisyonu Türkiye'den ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde eylemler ile personel kayıplarının önlenmesine ilişkin politikaları kapsayan, 'AB Uyum Politikasına Yönelik Bir Kapasite Geliştirme Planını' Komisyona sunması beklentisi dile getirilmektedir. Ekonomik, sosyal ve bölgesel uyumun güçlendirilmesini sağlayacak ulusal politikasını tasarlaması ve

bunun etkin bir şekilde işlediğini göstermesi gerektiği vurgulanmaktadır. Yerel ve bölgesel düzeydeki eylemler dâhil, tamamlayıcı nitelikte olan ve AB Uyum Politikası kapsamında yer alan 'Ulusal Stratejik Planlama Belgesinin' ve operasyonel programların taslaklarını Komisyona bildirmesi istenmektedir. Kapsamlı bir ihtiyaç değerlendirmesi ve AB'deki iyi örneklerin analizi doğrultusunda, kendi 'Yönetim Bilgi Sistemini' tasarlaması ve bu sistemin kurulumunu tamamlamaları istenmektedir.

Ulusal Eylem Planı'nın birinci aşamasını kapsayan dönemde atılması gereken adımlar kapsamında, 'birincil mevzuat' bağlamında iki değişiklik ön görülmektedir. İlki 'Ayrımcılıkla Mücadele ve Eşitlik Kanunu'nun değiştirilmesi ile ilgilidir. 2015'in ilk döneminde yayımlanan ve Avrupa Birliği'nin Irk Eşitliğine İlişkin 2000/43/AT sayılı direktifi ile; istihdamda Kadın ve Erkekler Arasında Muamele Eşitliğine İlişkin 2006/54/AT sayılı direktif, Mal ve Hizmetlere Erişimde Kadın ve Erkekler Arasında Muamele Eşitliğine İlişkin 2004/113/AT sayılı direktif İstihdamda Eşitliğe İlişkin 2000/78/AT sayılı direktif'lerine bir uyum sağlanması amaçlanmıştır. İçişleri Bakanlığı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın öncülüğünde uyum çalışmaları başlatılmıştır. İkinci değiştirilecek mevzuat Orman ve Su İşleri Bakanlığı öncülüğünde, Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanunu kapsamında Avrupa Birliği'nin Yabani Fuana ve Habitatların korunmasına İlişkin 92/43/AET sayılı direktif İle Yabani Kurumların Korunmasına İlişkin 2009/147/AT sayılı Direktiflerine uyumu için Tabiatın, tabii değerlerin ve biyolojik çeşitliliğin korunmasına ve sürdürülebilir kullanımına, halkın tabiat hakkında bilinçlenmesi ile toplumun korumaya yönelik katkılarını artıracak faaliyetlerin desteklenmesine ilişkin usul ve esasların düzenlenmesi amaçlanmaktadır.[389]

Ulusal Eylem Planı'nın birinci aşamasında İkincil mevzuat alanında üç değiştirilecek ve çıkarılacak mevzuatın çalışma alanları belirlenmiştir. İlki 2015 yılının birinci dönemini kapsayan ve Kalkınma Bakanlığı tarafından yürütülen

[389] Avrupa Birliği'ne Katılım İçin Ulusal Eylem Planı, I. Aşama, Kasım 2014-Haziran 2015, Avrupa Birliği Bakanlığı, s.93, http://www.ab.gov.tr/files/uepwebsontr.pdf , (10.11.2016).

Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi hazırlanması yönünde Avrupa Birliği'nin 22. Faslın açılış kriterlerine ilişkin olarak 2013 yılında Avrupa Komisyonuna iletilen Eylem Planı'nda kısa vadede yerine getirilmesi öngörülen tedbirlerin alınması ile ilgili mevzuatına uyum için Yapısal Araçların kullanımı ve bölgesel politika alanında kapsamlı bir strateji belgesi ihtiyacı sonrası oluşturulmaktadır.[390] İkincisi 2015'in birinci Dönemi için planlanan ve Kalkınma Bakanlığı tarafından "Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında" adı ile çıkarılan yönetmeliktir.2013 yılında Avrupa Komisyonuna iletilen Eylem Planı'nda kısa vadede yerine getirilmesi öngörülen tedbirler bağlamında oluşturulması planlanmıştır. Üçüncüsü Avrupa Birliği Bakanlığı bünyesinde gerçekleştirilen Katılım Öncesi AB'den Sağlanacak Fonların Yönetimine İlişkin Başbakanlık Genelgesi ile 2007-2013 IPA Dönemine ilişkin 2011/15 Başbakanlık Genelgesinin (RG: 18.10.2011/ 28088) yeni IPA dönemine göre revize edilmesi amacı ile oluşturulmaktadır.[391]

Strateji Belgesi ve Eylem planlarını içeren diğer çalışmalar 4 alanı kapsamaktadır. İlki Kamu idareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu'nun hazırlanmasıdır. Kalkınma Bakanlığı tarafından kamu idarelerince hazırlanacak stratejik planların genel çerçevesinin belirlenmesi doğrultusunda 22. Faslın açılış kriterlerine ilişkin olarak 2013 yılında Avrupa Komisyonuna iletilen Eylem Planı'nda kısa vadede yerine getirilmesi öngörülen tedbirlerin alınması amaçlanmıştır.[392] Üçüncüsü Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti İle Avrupa Birliği Komisyonu arasında Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPAII) ile temin edilen yardım uygulaması çerçevesinde Türkiye Cumhuriyeti'ne Uygulanan "Avrupa Birliği Mali İşbirliği Kuralları Hakkında Çerçeve Tüzüğü" çalışmasının 2014'ün ikinci dönemi için Avrupa Birliği Bakanlığı tarafından üstlenilmesi şeklindedir. Dördüncü Strateji alanı ise 2015 yılının birinci dönemini kapsayan ve Avrupa Birliği Bakanlığı Hazine Müsteşarlığı'nın koordinatörlüğünde gerçekleştirilen mali işbirliğinin daha etkin

[390]Avrupa Birliği'ne Katılım İçin Ulusal Eylem Planı, I. Aşama, Kasım 2014-Haziran 2015, Avrupa Birliği Bakanlığı, s.94, http://www.ab.gov.tr/files/uepwebsontr.pdf, (10.11.2016), ,
[391] Gös. yer. s.94-95.
[392] Gös. yer. s.95.

yürütülmesi için ilgili kurumların idari kapasitelerin güçlendirilmesine yönelik ihtiyaç analizi çalışmasının yapılması şeklinde tanımlanmaktadır.[393]

Ulusal Eylem Planı'nın ikinci aşamasını kapsayan Haziran 2015- Haziran 2019 döneminde Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikalarına uyum için atılması gereken adımlar; Birincil mevzuat kapsamında 2019 yılında yapılması planlanan ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın üstlendiği iş kanununda değişiklik yapılması mevzuatı ile Avrupa Birliği'nin Ebeveyn iznine ilişkin 2010/18/AB sayılı Direktifine uyum amaçlanmıştır. İkincil mevzuat kapsamında 2016 yılının ikinci dönemi için İç İşleri Bakanlığı'nın sorumluluğunda Avrupa Yapısal ve Yatırım Fonlarına İlişkin, 1303/2013 sayılı Avrupa Birliği Tüzüğüne uyum sağlanması hedefi kapsamında İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Kuruluş Görev ve Yönetmeliğinde (RG:13.07.1988/19871) değişiklik yapılması kapsamında ele alınmıştır.[394]

Hazırlanan belge ile kurumsal yapılanma ve diğer çalışmalar başlığı altında 2015 yılının ikinci öneminde gerçekleştirilmek üzere, Bilim sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Bilimler Bakanlığı, Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Enerji ve Tabi Kaynaklar Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı ve Avrupa Birliği Bakanlıkları 'Katılım Öncesi AB Fonlarının daha etkin kullanılması için ilgili sektörlerde proje havuzunun oluşturulması' programı kapsamında, yapısal araçların ön hazırlığı niteliğinde olan IPA II kapsamında tahsis edilecek fonların kullanımına ilişkin kapasitenin yüksek olabilmesi için hazır proje havuzunun geliştirilmesi amaçlanmaktadır.[395]

Yapısal araçların ön hazırlığı niteliğinde olan IPA kapsamında, 2007-2013 döneminde ilgili kurumlar tarafından yürütülen olgun proje havuzu oluşturulma faaliyetlerine, IPA II 2014-2020 kapsamında da devam edileceği belirtilmiştir.

---

[393] Gös. yer. s.96.
[394]Avrupa Birliği'ne Katılım İçin Ulusal Eylem Planı II.. Aşama, Haziran 2015-Haziran 2019, Avrupa Birliği Bakanlığı, s.129-130, http://www.ab.gov.tr/files/uepii.pdf, (10.10.2016).
[395]Gös. yer. s.130

Kurumsal yapılanma ve diğer çalışmalar konusunda ‘Katılım Öncesi AB Fonlarının daha etkin yürütülmesi için ilgili kurumların teknik, idari ve kurumsal kapasitelerinin güçlendirilmesi’ bağlamında 2019 yılının I. Dönemini kapsayan, Avrupa Birliği Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı öncülüğünde ilgili bakanlıklarında katıldığı ve amacın Yapısal araçların daha etkin kullanılması için ilgili kurumların idari ve hukuki yapılarının hazırlanmasını içeren ikinci bir çalışmanın olduğu belirtilmektedir.[396]

[396] Gös.yer. s.131

SONUÇ

Bu çalışmada Türkiye ve Avrupa Birliği'nin bölgesel politikasının tarihsel gelişimi ve iki aktörün bölgesel politikalarının uyumluluğunun ne derece olduğu incelenmektedir. Bu uyumun görülmesi açısından iki tarafında bölgesel politikalar konusunda yayınladığı belgelerde bulunan hedefleri ve mali desteklerini yönlendirdikleri alanların paralelliğine bakılmaktadır. Aday bir ülke olarak Türkiye'nin 22. Fasılı oluşturan politika alanı ile ilgili attığı adımlar ve alınan yardımların ne şeklinde değerlendirildiği üzerinde durulmaktadır. Bu bağlamda sağlanan fonların dağıtımından sorumlu en önemli kuruluş olan Kalkınma ajanslarının rolü üzerinde durulmaktadır. Bununla beraber Avrupa Birliği ve Türkiye'nin bölgesel politikalara bakışı incelenerek, iki aktörün bölgesel politikaya bakış açılarının analizi yapılmaktadır.

Avrupa Birliği Mali yardımlarının geçmişi, topluluğu kuran anlaşmaya kadar süren dönemi kapsamaktadır. 18 Nisan 1951'de imzalanarak 25 Temmuz 1957'de yürürlüğe giren "Avrupa Kömür Çelik Topluluğu"nu kuran anlaşma ve 25 Mart 1957'de imzalanarak 1 Ocak 1958'de yürürlüğe giren "Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu"nu kuran Roma Anlaşması ile Konseyin belirlediği koşullar altında araştırma ve yatırım finansmanına yönelik kredi sağlanabileceği ifade edilmiştir. Bu süreçle beraber Avrupa Birliği Bölgesel Politikası'nı oluştururken üç fondan faydalanmaya başlamıştır. Bunlar yapısal fonlar, uyum fonu ve aday ülkelere yönelik yardımlar şeklindedir.

Aday bir ülke olarak Avrupa Birliği yardımlarından faydalanan Türkiye açısından konuyu ele aldığımızda; Türkiye'nin AB ile ilişkileri Birliğe aday birçok ülkeden daha öncesine uzanmaktadır. Buna rağmen Türkiye için diğer ülkelerden farklı olarak bir takım usul ve şartların yerine getirilmesi istenmiştir. Bu durum Türkiye'nin mali yardımlardan yeterli Ölçüde yararlanmasını güçleştirmiştir. Bunun sonucunda alınan mali yardımlar diğer aday ve adaylık statüsü sağlanan ülkelerin gerisinde kalmıştır.

Avrupa Birliği mali yardımlarından yararlanmak için kararlılıkla sorumluluklarını yerine getirmeye çalışan Türkiye, Avrupa Birliği'nin bölgesel politikalarına uyumu için gerekli düzenlemeleri yapmaya devam etmektedir. Bu bağlamda gerekli yardımların sağlanmasının devamı ve bunun için geçmişten geleceğe politika alanlarının tespiti açısından değerlendirmemiz iki açıdan yürütülmüştür. İlk olarak geçmişten günümüze Avrupa Birliği ile Türkiye'nin bölgesel politikalar arasındaki hedeflerinin paralelliği ve geliştirilen projelerin birbiri ile uyumu değerlendirilmiştir. İkinci aşamada ise Avrupa Birliği ve Türkiye'nin gelecek stratejilerinde bölgesel politikalarını hangi öncelikler ve programlar üzerine oturttukları konularına değinilerek belirlenen politika alanlarının paralelliğini incelenmiştir. Bu bağlamda Avrupa Birliği'nin Türkiye'nin faydalandığı bir fon mekanizması olmasa dahi bölgesel politikalara bakışını belirlemesi açısından yapısal fonlar ile alakalı program dönemleri ve hedefleri incelenerek ve Avrupa Birliği'nde Türkiye'nin de faydalandığı IPA fonu kapsamında fonlarını hangi hedefler doğrultusunda sağladığına bakılmıştır. Türkiye açısından ise alınan yardımların adaylık öncesi dönemde ve sonrasında hangi konular için yoğunlaştığı üzerinde durularak bu yardımların Avrupa Birliği Bölgesel politikaları ile paralelliği değerlendirilmiştir.

Türkiye'ye sağlanan mali yardımlar 1964 yılı itibari ile başlamaktadır. 1964-1969 yılları arasında altyapı ve sanayi alanlarında yatırımların sağlanması üzerinde durulmuştur. 1971-1977 kamu destekli altyapı projelerinin ve özel sektör projelerin finansmanı için fon sağlanmıştır. Bu dönemde Avrupa Birliği açısından da alt yapı ve sanayinin geliştirilmesine öncelik verilmesi doğrultusunda oluşan politika alanları mevcut olduğundan yardımların paralellik göstermekte olduğu sonucuna varılmıştır.

Avrupa Birliği yapısal fonlar için 'program dönemleri' uygulamalarına 1989 yılı itibari ile başlamıştır ve ilk program dönemi 1989-1993 program dönemidir. Bu bağlamda Birlik, en az gelişmiş bölgelerin kalkındırılması; düşüşe geçen bölgelerin kalkındırılması; özellikle 25 yaş üzeri işsizlere iş bulunması ve tarım ve balıkçılık sektörüne yönelik programlara destek sağlaması şeklinde oluşmuştur. Bu dönemde

Türkiye'ye sağlanan yardımlarda eğitim, sağlık, çevre , enerji sektörleri ile ilgili projelerin finansmanı için sağlanmıştır. Yine 1994-1999 döneminde Avrupa Birliği eğitim, sağlık yatırımları, sanayisi düşüşe geçen bölgelerin desteklenmesi, işçilerin endüstriyel değişimi, uzun süre işsiz kalanların iş hayatına kazandırılması ve ortak tarım ve balıkçılık politikaları üzerine yoğunlaşmıştır. Bu dönemde Türkiye'nin Gümrük Birliği'ne başvurusu ile Türkiye'ye sağlanan yardımlar Gümrük görevlilerinin eğitimi, Jean Moment Bursları, eğitim ve sosyal konularda işbirliği, kamu sağlığı insan hakları ve demokrasinin güçlendirilmesi, çevre, ulaştırma enerji telekomünikasyon alanlarında olduğu gözlenmektedir. Bu dönemde sağlanan yardımlar Türkiye'nin özel olarak eksik olduğu alanların üzerinde yoğunlaşması ile Avrupa Birliği'nin üzerinde durduğu politika alanları ile paralellik gösterdiği sonucuna varılmaktadır.

Türkiye'ye sağlanan yardımlar 2001 sonrası 'Tek Çatı- Single Framework' altında toplanmıştır. İstatistiki Bölge birimleri Sınıflandırması olarak adlandırılan NUTS Sınıflandırılması ile Bölgesel Gelişim Programları Tarım Bakanlığı balıkçılıkla ilgili yardımlar demokrasi ve sivil toplumun geliştirilmesi ile ilgili programlar da Adalet Bakanlığı ve İç İşleri Bakanlıklarının beraber yürüttükleri "yargının modernizasyonu" konularına değinilmiştir. Mesleki Eğitimlerin Geliştirilmesi' projesi, Tarım Bakanlığı'nın yürüttüğü projeler 'Balıkçılık Sektörü'nün Yasal ve İdari Olarak AB Mevzuatı'na Uyumu' ve sivil toplumun geliştirilmesi gibi projeler yine Avrupa Birliği'nin 2000-2006 program dönemlerinde belirlediği eğitim ve istihdam önlemleri, sanayi ve kırsal alanlar ve şehirleşme, mesleki eğitim, balıkçılık açısından sorunlu bölgelerin düzeltilmesi, sınır ötesi komşular arasında iletişim ile bölgesel entegrasyon konularına dış sınırlarda dahil edilmiştir. Katılım öncesi dönemi kapsayan yardımlar Katılım Ortaklığı belgesindeki öncelikler ve Ulusal Programlar ile belirlenen taahütlerin gerçekleştirilmesi için kullanılmıştır. Bu konuda Avrupa Birliği Türkiye'den 22. fasıl olan 'Bölgesel Politikalar' konusunda uyum politikasına hazırlanması yönünde özellikle ilgili bakanlıklar düzeyinde programlama, proje hazırlama, izleme değerlendirme, mali yönetim ve kontrol alanlarında idari

kapasitenin güçlendirilmesi istenmiştir. Yayınlanan ilerleme raporlarında da Avrupa Birliği bunlara öncelik vermiştir.

Avrupa Birliği'nin aday ülkelere yönelik mali yardımları konusunda 2007'de tarihinin en büyük genişleme dalgalarından birini yaşaması ile Bölgesel politikalar için oluşturulan iki araç olan yapısal fonlar ve uyum fonunda reform ihtiyacı hissedilmiştir. Bu tarihten itibaren Avrupa Bölgesel Gelişim Fonu, Avrupa Uyum Fonu ve Avrupa Sosyal Fonu olarak üç mali yardım aracı öngörülmüştür. Bu kapsamda 2007 kırılma noktası olarak nitelendirilebilir. Bu tarihten itibaren aday ülkeler Avrupa Birliği yardım araçları olan Fonlardan IPA adlı bileşen ile yararlanmaya başlamıştır. Türkiye'de bu fonların yararlanıcısı bir ülke olarak geliştirdiği politikalarını Avrupa Birliği'nin belirlediği politika alanları üzerinden sürdürmüş ve sürdürmeye devam etmektedir. Bu kapsamda IPA'nın ilk dönemi 2007-2013 seneleri için beş politika alanı belirlenmiştir. Üçüncü politika alanını oluşturan 'Bölgesel Politika' bağlamında aday ülkelerin Avrupa Bölgesel Kalkınma Politikaları ve Uyum Fonuna hazırlıklarına katkıda bulunulması üzerinde durulmuştur. Öncelik alanları ise ; ulaştırma alanı ve çevre alt yapısı kapsamında atık su, yenilenebilir enerji, enerji verimliliği, eğitim alt yapısı sağlık alt yapısı bilişim teknolojileri olmak üzere KOBİ'lere destek olarak belirlenmiştir.

IPA'nın ikinci Dönemini kapsayan 2014-2020 yıllarında ise birinci dönemde olduğu gibi 'Ortak Strateji Çerçevesi, 'Ülke Strateji Belgeleri ve 'Sektör Destekleme Programları' çerçevesinde yardımlar sağlanacağı belirtilmektedir. Bu belgelerin oluşturulması yararlanıcı ülkelerin sorumluluğundadır. Finansman önceliklerini genişleme stratejisinde ve Komisyonun yıllık ilerleme raporlarında belirtilen siyasi öncelikler doğrultusunda Avrupa Birliği ile yararlanıcı ülkeler birlikte belirlemektedir. Bu kapsamda IPA'nın ikinci döneminde daha çok ülkeler baz alınarak politika alanları oluşturulmuştur. Konu bu açıdan ele alındığında da Birlik Politikaları ile Türkiye Politikalarının paralellik gösterdiği tespiti söz konusu olmaktadır. Bu tespite de Türkiye'nin kendi ulusal programını hazırlaması ve 2020 hedeflerini belirlediği

belgelerini yayınlamasından anlayabilmekteyiz. Belirlenen hedefler için 2014-2020 yılları arasında 1,575,3 Milyon euro fon sağlanması amaçlanmaktadır.

IPA–II kapsamında sağlanan yardımlar bir önceki dönem ile kıyaslandığında altyapı yatırımlarından çok yenilik alanlarına yatırım yapılmasının desteklenmesi şeklindedir. Bu da 2007 sonrası bilgi toplumuna geçen; bilgiye dayalı, rekabet edebilir, gelişmiş iş gücü sürdürülebilir kalkınma noktalarına odaklanan AB Politikası ile örtüşmektedir.

Avrupa Birliği'nin Türkiye'nin bölgesel politikası için sağladığı fonlarının birbiri ile örtüşüp örtüşmediği konusunun bir diğer göstergesi 'ilerleme raporları' dır. İlerleme raporları incelendiğinde ise 1998 yılında yayınlanan ilk ilerleme raporunda bölgesel politikalar açısından Türkiye'deki sosyo ekonomik ve altyapısal sorunların arttığı üzerinde durulurken 1999 yılında yayınlanan ikinci ilerleme raporunda tüm aday ülkeler arasında en ciddi bölgesel sorunları yaşayan ülkenin Türkiye olduğunun altı çizilmiştir. Daha sonraki ilerleme raporlarında bölgesel politikalar ile alakalı kurumsal alt yapıların ilgili bakanlıklar düzeyinde yapılandırılması ve NUTS sınıflandırılmasının yapılması üzerinde durulmuştur. Bununla beraber NUTS sınıflandırmasına verilen önem kapsamında bu sınıflandırma sistemi için oluşturulan idari birimlerin işleyişi ve oluşturulan kuruluşların teknik ilerlemeleri üzerinde durulmuştur. Bu konular üzerinde yeterince ilerleme kaydedilemediği vurgusu yapılmıştır. Bölgesel politikalar konusunda sınırlı ilerlemelerin olduğu saptamalarında bulunulmaktadır. Bölgesel konular ile bağlantılı IPA konusuna verilen önem üzerinde durulmaktadır. Bu bağlamda genel olarak IPA'nın kurumsal çerçevesi konusunda atılan adımlardan duyulan memnuniyet dile getirilirken eksikliklerin olduğunun altı çizilmiştir. IPA'nın programlama konusu ile alakalı da ilerlemelerden duyulan memnuniyet dile getirilirken İzleme ve değerlendirme konularında genel itibari ile sınırlı ilerleme kaydedildiğinin altı çizilmiştir. Son ilerleme raporu olan 2016 İlerleme Raporunda Türkiye'ye sağlanan fonların hazmetme kapasitesi'nin altında kaldığı dile getirilmiştir. Buradan da anlaşılacağı üzere bölgesel politikalar Türkiye açısından ilerleme raporlarındaki tespitler doğrultusunda istenilen seviyeye ulaşamamaktadır.

Bunun sonucunda ise Avrupa Birliği yardımları sınırlı kalmaktadır. Türkiye'nin Avrupa Birliği Fonlarının sağladığı miktarlardan daha fazla maddi güce ihtiyaç duyduğu gerçeği açıktır. Bu da göstermektedir ki Avrupa Birliği'nin Türkiye yardımları sınırlı düzeyde kalmaktadır. Yardımları arttırmak için ise Avrupa Birliği'nin beklentilerinin karşılanması gerektiği tespitinde bulunmak doğru olacaktır.

İki bağlamda incelenen çalışmanın ikinci kısmını oluşturan gelecek hedefleri açısından iki aktörün bölgesel politika stratejileri incelendiğinde ise Türkiye'de Bölgesel politikaların geleceği açısından 'Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi' 2014-2018 yıllarına ait 10. Kalkınma planı çerçevesinde hazırlanmış ve Avrupa Birliği Müzakereleri kapsamındaki 22. Fasıl olan Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu Faslı İçin kapanış kriterlerinden birini oluşturmaktadır. BGUS ile AR-GE ve yenilik yüksek kalitede yaşam ve çalışma imkanları sunma kapasiteleri, verimlilik düzeyinin yükseltilmesi sureti ile küresel rekabet gücünün arttırılması hedeflenmektedir. Bununla beraber girişimciliğin katma değeri yüksek yenilikçi sektör oluşumlarının desteklenmesi, meslek örgütlerinin sosyal, beşeri ve kurumsal alt yapısının güçlendirilmesi, kırsal ekonominin geliştirilmesi, doğal kaynakların korunması sürdürülebilir çevre ve yeşil ekonominin desteklenmesi sınır ötesi ve bölgeler arası işbirliğinin güçlendirilmesi hedefleri yer almaktadır. 3 Mart 2010 tarihinde AB Komisyon başkanı tarafından açıklanan Avrupa 2020 hedefleri kapsamında 7 strateji alanı belirlemiştir. İlki akıllı büyüme bilgi ve yenilik temelli bir ekonomi amacı altında 'yenilikçilik birliği' oluşturarak AR-GE için mali desteğe ulaşma koşullarının iyileştirilmesi ve yenilikçilik zincirinin kuvvetlendirilmesi gibi hedefleri kapsarken ikincisi sürdürülebilir büyüme kaynaklarını verimli kullanan yeşil ve daha rekabetçi bir ekonomi alanlarını kapsamaktadır. Karbon kaynakları yerine yenilenebilir enerji kaynaklarına yönelme ve küreselleşme için sanayi politikası bağlamında KOBİ'lere destek sağlanması hedeflenmiştir. Üçüncü hedef kapsayıcı büyüme ile ise yüksek istihdam sağlayarak sosyal ve bölgesel uyumu destekleyen bir ekonomi amaçlamaktadır. Bu hedef doğrultusunda işgücü pazarları ve mesleki hareketlilik gibi konular öncelik alanlarını oluşturmuştur. Kalkınma ajanslarının rolünün arttırılarak bölgedeki uygulamaları koordine eden aracı kurum rolü üstlenmesi

ve Avrupa Birliği Fonları ile Finanse edilecek finansal programların belirli öncelikler kapsamında bölgelerdeki uygulamalara destek sağlaması öngörülmüştür. Buradan da anlaşılacağı üzere Türkiye ademi merkeziyetçi anlayışı terk ederek bölgeler özelinde bir politika belirleme sürecine doğru evrilmektedir. Bu da yine aşağıda belirtilen Avrupa Birliği'nin bölgelere özel politikalar geliştirmesi amacı ile örtüşmektedir.

Avrupa Birliği Fonlarının 2020 amacı; 'akıllı üretim ve kapsayıcı gelişim' ilkelerini benimsemektir. Avrupa Birliği 2020 stratejisi ile daha iyi eşgüdüm geliştirmeyi amaçlamaktadır. Fonlardan kamu kurumları ile özel sektör işletmeleri, üniversiteler, STK'ların faydalanması amaçlanmaktadır. Bu strateji belgesi ile 'uyum politikası'nın ip uçlarını veren Birlik temelde bölgelere özel birebir çözümlerin gerekliliği üzerinde durmaktadır. Dinamik, rekabetçi işbirliği ile bölgeler arası işbirliğini destekleyen bir bölgesel politika olacağı belirtilmektedir. Türkiye'de yayınladığı 2016- 2020 Ulusal Strateji Belgesi ve Bölgesel Gelişim Ulusal Stratejisi belgesi ile Bölgeler arası rekabete ve farklılıkların bölge içinde geliştirilen stratejiler ile çözümlenmesi konuları üzerinde durmaktadır. İki aktörün gelecek stratejileri açısından da bölgesel politika alanlalarının ve hedeflerinin paralellik gösterdiği değerlendirmesinde bulunabiliriz.

Konuyu Türkiye'nin Avrupa Birliği üyeliği açısından değerlendirecek olursak 30 Kasım 2015 tarihinde TBMM'de kabul edilen 64. Hükümet Programı'nda da vurgulandığı üzere, AB'ye tam üyelik Türkiye açısından stratejik bir hedeftir. AB sürecine ve bu süreçte yaşanan dönüşüme inanan Türkiye'nin, AB üyeliği konusunda kararlı politikasını sürdüreceğinin altı çizilmiştir.

AB politikaları ile bölgeler teşvik edilerek bölgesel politikanın desantralizasyonuna yol açarak, bölgelere kendi geleceklerini ve refahlarını belirlemede daha çok sorumluluk verilmektedir. Kalkınma ve büyüme için daha demokratik bir temelin inşası ve bölgenin sosyal sermayesinin geliştirilmesi bölge kaynaklarının kullanımında daha fazla etkin olarak güçlü bölge haline dönüşüm şeklinde oluşmaktadır. Bu bağlamda Türkiye açısından başka bir pencereden bakacak

olursak ‘Avrupalılaşma Etkisi’ daha spesifik olarak Avrupa Birliği’ne katılım etkisi bölgesel politikadaki değişimi ivmelendirmektedir. Aslında anahtar oyuncuların bölgesel politika oluşturmada ortak bir dile sahip olması kamu politikalarını etkilemektedir. Buda Türkiye’de yeterince medya, politikacılar ve akademi çevrelerinde tartışılmaktadır. “Yerli Yönetişim” konseptinin ötesinde AB’nin de dahil olduğu bir yönetişim olgusu ile karşı karşıya kalmak yönetişimin içselleştirmesini zorlaştırmaktadır.[397]

Türkiye’deki bölgesel politikaların şekillenmesinde teorinin düzgün bir filtreden geçirilerek politikalara yansıması yerine belirgin bir AB etkisi söz konusu olmaktadır. Kalkınma Ajanslarının kalkınma kurulları ile işlevselliğinin katılımcılık adına yavaşlatılması söz konusudur. Dolayısıyla daha özgün teorik zeminlere ve örnek edinmelere ihtiyaç bulunduğu gerçeği ortaya çıkmaktadır. [398]

Avrupa Birliği’nin bölgesel politikası açısından yerel ve bölgesel yönetimlerle ilgili açılmamış ve engellenen birkaç fasıl nedeniyle, AB'nin bir takım politika alanlarında AB'deki yerel ve bölgesel yönetimler üzerindeki etkisinin eksik kaldığına kanaat getirilebilir. IPA’nın başlatılması ile komisyon başvuru sahibi ülkelerde tahsis edilen fonların etkin kullanımını sağlamak için açıklamalar yapmak sureti ile merkezi hükümetlerin rolünü güçlendirmektedir.[399]

AB, bölgeselleşme politikalarını yaşama geçirme amacına yönelik ayırdığı fonların yönetimini merkezi yönetim kurumlarına değil, doğrudan bölge düzeyinde oluşturulacak yeni bir yapıya (bölge kalkınma ajanslarına) verme yoluna gitmiştir. AB’nin fonların yönetimini ulusal kurumlara değil de bölgesel kurumlara vermesi,

---

[397] Murat Ali Dulupçu , *a.g.m*, s.246
[398] Hidayet Ünlü, Murat Ali Dulupçu, Onur Sungur, “İnovasyona Dayalı Bölgesel Kalkınma: Teoriler ve Politikalar Üzerine Bir Eleştiri”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt.10, Sayı.3, 2015, s.149
[399] Ali Özçelik, *a.g.m*, s.86

kendi siyasal ve ekonomik birliğini sağlamada bölgesel kurumsallaşmaya biçtiği rolün göstergesi niteliğindedir.[400]

Türkiye'de ise bazı çevrelerde Avrupa Birliği Ekonomik yardımlarının 2014-2020 sonraki programlama döneminde önemli ölçüde artmayacağı gerçeği nedeniyle, AB'nin bu politika alanına resmi olmayan baskı uygulamak için yeterli teşviklerin olmadığı düşüncesi hakim olmaktadır. Bu noktada Komisyonun, büyüklüğü ve nüfusu göz önüne alındığında Türkiye'ye önemli miktarda kaynak tahsis etmek istememesi, Türkiye'de diğer katılım ülkelerinden daha yavaş ilerleme sağlanmasına neden olmakta ve ademi merkeziyet sürecini zayıflatmaktadır.[401]

Türkiye'nin 1959'da başlayan Avrupa Birliği serüveninde inişli çıkışlı süreçler yaşanması ile beraber iki aktörün de değişen ve gelişen toplumsal, ekonomik ve sosyal süreçlerle beraber her alanda yaptığı yenilikler ve değişimler mevcuttur. İşte bu yenilik ve değişimler bizim tez konumuzu oluşturan Bölgesel Politika konusunda da süre gelmektedir ve gelecekte de devam edecektir. İki aktörün bölgesel politika konusunda belirlediği hedeflerin içsel ve dışsal dinamiklerle şekillendiği ve buna siyasal süreçlerinde eklemlenmesi ile gerçekleştiren politika hedeflerinin farklılıklar ve paralellikler gösterdiği tespitinde bulunmak mümkündür. 1980'li yıllırda askeri darbelerle kesilen ilişkiler döneminde daha kapalı hale gelen ilişkiler neticesinde Türkiye daha çok bölgesel gereksinimler doğrultusunda DPT ile oluşturduğu raporlar ile Bölgesel politikalar için fonlar sağlanmıştır. Avrupa Birliği ile ilişkilerin iyileştiği dönemlerde Avrupa Birliği'nin Türkiye'ye yönlendirdiği fonlar ile Türkiye daha çok Avrupa Birliği ile aynı bölgesel gelişim konularına yönelmiştir. Buradan da anlaşılacağı üzere sosyal ve ekonomik süreçler her ne kadar ayrı birer bileşen olarak düşünülse de başta bizim konumuz olmak üzere diğer konularda da siyasal süreçler de aktörler arası süreçlerde belirleyici rol oynamaktadır.

---

[400] Koray Karasu, *a.g.m*, s.9
[401] Ali Özçelik, *a.g.m*, s.88

KAYNAKÇA

Abuzer, Pınar ve Arıkan,İnce ‘Avrupa Birliği Ve Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Bağlamında Devlet Yardımları’, *Avrupa Çalışmaları Dergisi,* Cilt 3, Sayı 1,2003, ss. 93-111

Acar, Ali ve Aydın, Habib, ‘Bölgede İstihdamın Oluşturulması ve Teröre Karışmayanların Ekonomiye Kazandırılması’, 3. Uluslararası Bölgesel Kalkınma Konferansı, Bingöl, 15-16 Ekim 2015, http://fka.gov.tr/sharepoint/userfiles/Icerik_Dosya_Ekleri/ULUSLARARASI_BOLESEL_KALKINMA_KONFERANSI_BILDIRI_KITAPLARI/3.ULUSLARARASI%20B%C3%96LGESEL%20KALKINMA%20KONFERANSI%20%20B%C4%B0LD%C4%B0R%C4%B0%20K%C4%B0TABI.pdf Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu, Analiz no:24, Kasım 2013, (14.07.2016).

Acar, Mustafa, *AB ve Türkiye-Bir Ekonomik Analiz*, Orion Yayınları, Kavaklıdere, Ankara, 2008.

Akarçay, Pınar, *Cumhuriyetten Günümüze Trakya’da Bölgesel Kalkınma ve Bölge Kalkınma Ajansları,* (Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Edirne, 2009.

Akbaş, Mustafa Emre ve Halit Gökhan Yüksel, ‘Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Uygulanabilirliği ve Türkiye Üzerindeki Etkileri’, *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,* Sayı 8, Temmuz 2015, ss. *73-90*

Akkahve, Deniz, *AB Destekli Bölgesel Kalkınma Fonlarının Yönetimi ve Yapısal Fonlara Hazırlık,* Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, tepav.org.tr, ss.161-196, (03.12.2016).

Akşahin, Selenge Banu, *Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası Yapısal Araçların Koordinasyonu ve Türkiye'nin Uyumu*, (Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi), Ankara, 2008.

Apan, Ahmet, "Bölge Kavramı ve Bölgesel Kalkınma Ajansları", *Çağdaş Yerel Yönetimler,* C: 13, S: 4, Ankara, 2004, ss. 39-58.

Arslan, Fatih, 'Yönetişimsiz Yönetimler: Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajansları'*, Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 25, Sayı 2, 2016, ss.29-52.

Arslan, Kahraman,'Bölgesel Kalkınma Farklılıklarının Giderilmesinde Etkin Bir Araç: Bölgesel Planlama Ve Bölgesel Kalkınma Ajansları' , *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı:7, 2005, ss. 275-294.

Arslan,Fatih, "Yönetişimsiz Yönetimler: Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajansları", *Çağdaş Yerel Yönetimler,* Cilt 25, Sayı 2, 2016 , ss. 29-52.

Ataay, Faruk, "Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Kalkınma", *Kamu Yönetimi Reformu, Çevre ve Bölgesel Kalkınma Ajansları Yasa Tasarısı Sempozyumu,* TMMOB Çevre Mühendisleri Odası ve Yerel Yönetim Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği, 2005, s. 49-53.

Aykın, Mehter Sibel ve Gürsoy,Kemal, "Müzakere Sürecinde Türkiye'ye Yönelik Avrupa Birliği Mali Yardımları: Taahhütler ve Gerçekleşmeler" , *Yönetim ve Ekonomi Dergisi* , Cilt 18 , Sayı 2, 2011, ss.491-532.

Bakırcı, Muzaffer,"Avrupa Birliği Üyelik Öncesi Destek Fonu'nun (IPA) Kırsal Kalkınma Bileşeni(IPARD), Türkiye'nin Durumu ve Muhtemel Etkileri*", Doğu Coğrafya Dergisi,* Sayı 21, 2009, ss.53-78

Baykal,Nazan, '*Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Açısından Kalkınma Ajanslarının Misyonu: Kayseri* Örneği', (Karamanoğlu Mehmet Bey Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi),Karaman, 2010

Berber, Metin ve Ebru Çelpçi, *"Türk Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yeni Arayışlar: Kalkınma Ajansları ve Türkiye"de Uygulanabilirliği", Doğu Karadeniz Bölgesel Kalkınma Sempozyumu-* 13-14 Ekim,2005 www.metinberber.ktu.edu.tr/linler/ kajans.pdf, (12.12.2015).

Bilen, Gülhan, Novel Regional Policy Of Turkey in Line with EU Standards http://debis.deu.edu.tr/userweb/sedef.akgungor/dosyalar/bilen.pdf, (01.10.2016).

Bilgili, Emine, Türkiye'nin katılımının Birliğe İktisadi Etkileri, Ç.Ü Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 15, Sayı.2, 2016,ss.61-80, http://dergipark.ulakbim.gov.tr/cusosbil/article/view/5000001125 , (02.04.2016).

Can, Ergüder, *Avrupa Birliği Bölgesel Politikaları ve Yapısal Fonlar: Uyum Sürecinde Türkiye için Bir Değerlendirme*, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, 2004.

Can,Metin ve Kemal Esengün, "Avrupa Birliği Kırsal Kalkınma Programlarının Türkiye'nin Kırsal Kalkınması Açısından İncelenmesi: SAPARD ve IPARD Örneği" *GOÜ. Ziraat Fakültesi Dergisi*, Cilt 24, Sayı 2, 2007, ss.43-56.

Cihangir, Damla, *Sorularla AB politikaları ve Türkiye Serisi- Bölgesel Politika*, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, Yayın No: 247, Haziran 2011, ss.3-39.

Coşkun,Enis, *Bütünleşme Sürecinde AB ve Türkiye*, Cem Yayınevi, İstanbul, 2001.

Çakmak, Haydar, *Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri*, 3. Baskı, Barış Kitabevi, Ankara, 2011.

Çalık, Hüseyin , '*Avrupa Birliği Fonları'nın Mali Denetim Boyutları ve Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı IPA Üzerine Bir Çalışma'* , (Basılmamış AB Uzmanlık Tezi), Ankara, Ağustos, 2014, http://www.udhb.gov.tr/images/hizlierisim/ae58c2e7827289a.pdf , (05.04.2016).

Çalt, Gökhan, "Bölgeselleşme ve Avrupa Birliği'nin Bir Aracı Olarak Bölge Kalkınma Ajansları", http://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/8df7b8e8d586a55_ek.pdf?tipi=14 , (04.04.2017).

Çamur ,C. Kübra ve Özge, Gümüş, *İstatistiki Bölge Birimleri Bölge Kalkınma Ajansları Nedir Ne Değildir?,* (der.) Menaf Turan, Ankara, 2005.

Çetin, Murat ve Osman Karamustafa, "Avrupa Birliği'nde Bölgesel Kalkınma Aracı Olarak Yapısal Fonlar", *Ekonomik Yorumlar Dergisi*, Sayı 12,Yıl 39,İstanbul, 2002,ss.63-79

Çimen, Adnan, "Türkiye'nin Bölgesel Politikaları'nın Avrupalılaşması", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, sayı 38, 2013, ss.67-86.

Çoğal, Nejat*, Türkiye'nin Avrupa Birliği Paradoksu*, SAGE Yayınları, Ankara, 2014.

Dış Ticaret Müsteşarlığı AB Genel Müdürlüğü ve TOBB, *AB ve Türkiye,* Bilim,Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 5. Basım. Ankara,2002

Dinan, Desmond, *Avrupa Birliği Tarihi,* Çeviri;Hale Akay , Kitap Yayınevi, İstanbul, Nisan, 2008.

Dinç, Gülşah, '*2014-2020 IPA-II Dönemi Hazırlıkları ve IPA-I ile Karşılaştırılması',* (Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Basılmamış AB Uzmanlık Tezi), Ankara,2014.

Dulupçu, Murat Ali '*Bölgesel Politikalar Kopyalanabilir mi? Bölgeselleş(tir)me (Yönetim)Karşısında (Yeni) Bölge(sel)cilik (Yönetişim*)', Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, ODTÜ-TEPAV, 7-8 Eylül 2006, Ankara, ss.233-255

Dura, Yahya Can, "Dünya Uygulamaları Bağlamında 'Kalkınma Ajansları'nın Yapısal Analizi", *Türk İdare Dergisi,* Ankara 2007, ss.141-171

Ekmen, Azmi, *Avrupa Birliği'nin Üye Ülkelere Sağladığı Mali Yardımlar ve Türkiye,* (Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2008.

Elçi, Orhan, *AB Politikasındaki Gelişmeler Mali Kontrol ve Denetim Perspektifi*, (Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Basılmamış AB Uzmanlık Tezi), Ankara, 2008.

Elçi, Seda, *Avrupa Birliği Yapısal Fonları,* Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı Dış İlişkiler ve AB Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2007

Eren, Hayrettin, Gidecigillller ,Aynur, 'Bölgesel Kalkınma Ajansları', *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası ,* C. 99, S.l - 2011, ss. 391-410.

Ergüder,Can ve Dilek Akdenizli Kocagül, 'Avrupa Birliği'nde Bölgesel Politika'nın Gelişimi ve Yapısal Fonlar' *Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı,* Ankara, 2008, ss.3-155.

Eriş, Gezgin Meral, "Tam Üyelik Sürecinde Türkiye'nin AB'ne Entegrasyonu", *Yeni Türkiye*, Sayı 35, Kasım- Aralık 2000.

Erkek, Seyida, 'Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı Tarafından Yürütülen Yerel ve Bölgesel Kalkınma Çalışmaları ve bu kapsamda Ön Plana çıkan Demokratik Yönetişim İlkeleri', Editörler: Buğra Özer- Güven Şeker ,Yerel ve Bölgesel Kalkınma Küresel ve Yerel Bakış Açıları, UNDP, Manisa, 2013.

Ersan ,Tuğçe, Avrupa Yatırım Bankası ve Türkiye, http://www.tobb.org.tr/AvrupaBirligiDairesi/Dokumanlar/Raporlar/AYBveTurkiye.pdf, (14.10.2016).

Eryılmaz, Bilal ve Aziz Tuncer, "Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Bölgesel Kalkınma Politikaları: Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye Uygulaması", *Akademik İncelemeler Dergisi,* Cilt 8, Sayı 1, 2013, ss.165-189.

Esen, Selin, 'AB Bölgeler Komitesi', *Ankara Üniversitesi SBS Dergisi*, Sayı:59, Cilt:4, http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/456/5158.pdf , (04.08.2016).

Eşiyok, B. Ali, (2009) 'Bölgesel Kalkınma ve GAP', *Türk İdare Dergisi*, Y: 81, ss. 103-130

Fendoğlu , Hasan Tahsin*, Türkiye'nin Demokratik Gelişimi ve AB*, Beyan Yayınları, Şubat 2007, Cahaloğlu- İstanbul.

Gençay, İneci, Sevgi "*Aday Ülkelerin Bölgesel Sorunları ve Avrupa Birliği'nin Yapısal Fonları: Bulgaristan, Romanya ve Türkiye*", Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Üzerine Ekonomi-Politik Tezler, (Ed): İrfan Kalaycı, İstanbul , 2006, ss. 334-472.

Gençkol, Metin , "Avrupa Birliği Mali İşbirliği Politikaları ve Türkiye", Devlet Planlama Teşkilatı, Yayın no: 2679, Ankara: http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/genckolm/malipoli.pdf, (14.010.2016).

Gösterici, Hüseyin ve Burhan Ormanoğlu, "Avrupa Birliği IPA Mali Yardım Sistemi / 2007-2013 Uygulaması*", Bütçe Dünyası Dergisi ,*Cilt 2, Sayı 25, 2007. ss.101-114

Göymen, Korel, "Türkiye'de Bölge Politikalarının Evrimi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları", http://research.sabanciuniv.edu/1373/1/KorelGoymenOrtaklik.pdf, (09.06.2013).

Güler Ayman, Birgül (2006) '*Ajanslar Üzerine: Merkezi Yatırım Destek Ajansı Işığında Bölgesel Kalkınma Ajansları*, https://politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/kalkinmajansi_guler.pdf, (06.04.2012).

Gülşen, Melek ve Aylin Özcan Çağlayan , "AB'nin 2013 Sonrası Uyum Politikası Bilgi Notu", Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği , Sosyal Bölgesel ve Yenilikçi Politikalar Başkanlığı, ss.1-6, http://www.ab.gov.tr, (02.02.2016).

Güneser, Aytül "Farklı Ülkelerde Bölge Kalkınma Ajansları", "Bölge Kalkınma Ajansları Nedir Ne Değildir", der: Menaf Turan, *Paragraf Yayınevi*, İstanbul 2005

Hasanoğlu, Mürteza ve Aliyev, Ziya "Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajansları" *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 60, 2006, ss. 81-103.

Hidayet Ünlü, vd…"İnovasyona Dayalı Bölgesel Kalkınma: Teoriler ve Politikalar Üzerine Bir Eleştiri", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* , C.20, S.3, 2015, ss.137-152.

Ildırar, Mustafa, *Bölgesel Kalkınma ve Gelişme Stratejileri,* Nobel Yayınevi, Ankara, 2004

Kahraman, Arslan, "Bölgesel Kalkınma Farklılıklarının Giderilmesinde Etkin Bir Araç: Bölgesel Planlama Ve Bölgesel Kalkınma Ajansları", *İstanbul Ticaret Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi,* Sayı 7,2005, ss.275-294

Karaarslan, Gökçe, Avrupa Birliği ve Türkiye'de Bölgesel Politikalar ve Kalkınma Ajansları (Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Birliği ve Ekonomik İlişkiler Ana Bilim Dalı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2008.

Karaca, Kayhan, *Birleşik Avrupa'nın Türk Öncüleri*, NTV Yayınları, İstanbul, 2010

Karaman, Murat Selim , *AB Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) Kapsamında Gerçekleştirilen Hizmet Sözleşmelerinin Yönetimi*, (Ulaştırma ve Denizcilik Bakanlığı Basılmamış AB Uzmanlık Tezi), Ankara, 2014 .

Karasu, Koray, (2009), "Yerelleşme Söylemi ve Bölge Kalkınma Ajansları", *Memleket Siyaset Yönetim,* Cilt 4, Sayı 11, ss.1-43.

Karataş, Halil, *Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardımları,* Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:409, Ankara, 2010.

Karluk, Rıdvan , *Avrupa Birliği ve Türkiye,* Beta Yayınevi, Avrupa Birliği Dizisi, Yayın No:1313, No:3, 8. Baskı, Ankara, 2005.

Kayadelen, Mehmet, Bölgesel Kalkınma Ajansları, ss.1-54, http://kayadelen.gen.tr/docs/sunum_kalkinma.pdf ,(18.09.2016).

Kayasü, Serap, Pınarcıoğlu,vd… *Yerel/Bölgesel Ekonomik Kalkınma ve Rekabet Gücünün Artırılması: Bölgesel Kalkınma Ajansları*, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, İstanbul, 2003.

Keleş, Ruşen ve Ayşegül Mengi, *Avrupa Birliği'nin Bölge Politikaları*, I. Basım, Cem Yayınevi, Beyoğlu-İstanbul, 2013.

Keleş, Ruşen ve Yusuf Erbay, "Bölge Yönetimlerinin Özerkliği ve Avrupa Konseyi" *Çağdaş Yerel Yönetimler,* Cilt 8, Sayı 4, 1999, ss.3-29

Keleş, Ruşen, *Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler*, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı Yayını,Ankara, 1999.

Keskin,Şahin,'AvrupaSosyalFonu',http://www.academia.edu/12388296/Avrupa_Sosyal_Fonu_European_Social_Fund,ss.1-2, (14.07.2016).

Koç, Özgür Emre, Beytullah Erbaş ve diğ. 'AB Bütçe Harcamaları', *Hitit Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü*, Çorum 2014, ss.1-20, web.hitit.edu.tr/dosyalar/materyaller/oemrekoc@hititedutr231220141P8A0K1M.docx, (22.06.2016).

Koçak, Süleyman Yaman ve Veli Kavsara, "5302 Sayılı Kanun sonrasında il Özel İdarelerinde Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri", *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt 10, Sayı 20, ss. 61-92.

Koçak, Süleyman Yaman, "Ankara Anlaşmasından Günümüze Müzakarelere AB Mali Yardımları" , *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Cilt 16, Sayı, 2, 2009, ss. 133-146

Koçberber, Seyit, "Kalkınma Ajansları ve Sayıştay Denetimi". *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 61,2006, ss. 37-55,http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der61m3.pdf, (03.04.2015).

Koray, Karasu, "Yerelleşme Söylemi ve Bölge Kalkınma Ajansları", *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi,* Cilt: 4, Sayı: 11, 2009, ss. 1-43

Kum, Melike ve Eroğlu, Müzeyyen, "Türkiye'de Kalkınma Ajansları'nın İdari Teşkilat İçindeki Yeri", *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 35, Ocak-Temmuz 2010, ss.175-198

Kum, Melike ve Müzeyyen Eroğlu , , 'Türkiye'de Kalkınma Ajansları'nın İdari Teşkilat İçindeki Yeri', *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 35, Ocak-Temmuz 2010,

Kumral, Neşe, Bölgesel Rekabet Gücünü Artırmaya Yönelik Politikalar, http://www.tepav.org.tr/sempozyum/2006/bildiri/4.bolum.pdf, (03.04.2016).

Lütfi, Elvan, (2012) "Bölgesel Gelişme ve Bölgeler Arası Gelişmişlik Farkları", *Türkiye Ekonomi Kurumu, Tartışma Metinleri*, N. 6, ss. 94-114, https://www.econstor.eu/bitstream/10419/81616/1/690105940.pdf104 (12.04.2016)

Maç Nazlı, "Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye" Konya Ticaret Odası Etüd Araştırma Servisi, 02.12.2006 Tarihli Araştırma Raporu, sayı.117/76 16,ss.1-8, http://www.kto.org.tr/d/file/kalkinmaajans_rapor.pdf , (03.04.2016)

Oktay, Erkan ve Hüseyin Özer, "Genişlemenin Avrupa Birliği'nin Bazı Sosyal ve Ekonomik Göstergeleri Arasındaki İlişkiye Etkisi*"*, ss.323-337, http://dergi.iibf.gazi.edu.tr/default.aspx? issues/51 , (05.02.2013).

Ormanoğlu Burhan, "Avrupa Birliği Mali Yardımları Kapsamında Merkezi Olmayan Yapılanma Sistemi", *Vergi Raporu*, Nisan- Mayıs-Haziran 2005, s.14-17.

Övgün, Barış, 'Bir Politika Transferi Örneği Kalkınma Ajansları',ss.233-255, http://dergipark.gov.tr/download/article-file/36036,ss.234-255, (07.02.2016).

Özaslan, Ahmet ve Hidayet Ünlü, "Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Politikalarında Değişim Ve Kalkınma Ajansları*", Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* Cilt 7, Sayı 13, 2014,ss.64-83

Özçelik,Ali Onur, "Changing Dynamics of Regional Policy in Turkey: Resistance for Multi-level Governance", *Alternatif Turkish Journal of İnternational Relations,* Vol.13, No 3, 2014, ss.74-91

Özdoğan Sevtap , "Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Eşleştirme: TR ve Diğer Aday Ülkelerin Karşılaştırılması", (Dış ilişkiler ve Avrupa Genel Müdürlüğü Basılmamış Denizcilik Uzmanlık Tezi), Ankara, 2014.

Özel, Mehmet, "Avrupa Birliği'nde Bölge, Bölgeselleşme, Bölge Yönetimleri Kavramları Üzerine", *Ankara Üniversitesi SBS Dergisi,* Cilt 58, Sayı 1, 2003, ss. 98-117

Özen, Pınar "Bölge Kalkınma Ajansları", *TEPAV,* Mayıs 2005, ss.1-27, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271245092r8246.Bolgesel_Kalkinma_Ajanslari.pdf , (08.04.2016).

Özer,Yunus Emre, "Bölgesel Rekabet Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye", *Review of Social, Economic & Business Studies,* Vol.9/10, ss..389-408.

Özmen, Faruk, "AB Sürecinde Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Karşılaşabilecekleri Temel Sorun Alanları", *Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Isparta, C.13, S.3, 2008, ss.327-340.

Özmen, Fatma, "AB Sürecinde Türkiye"de Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Karşılaşabilecekleri Temel Sorun Alanları", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, ,* C.13, S.3, 2008, ss.1-14.

Özmen, Zelal, 'The Proses of Reform of the Structural Funds in European Union', (ODTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü,Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2004.

Palabıyık, Mustafa Serdar ve Yıldız Ali, *Avrupa Birliği*, ODTÜ Geliştirme Vakfı Yayıncılık ve İletişim, Ankara, 2006.

Peker, Yakup , *Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Nereye Gidiyor? Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi Üzerine Bir Değerlendirme*, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, 63. Hükümete Notlar-1,ss.1-20, www.tepav.gov.tr ,(02.04.2016).

Polat, Necip , "Avrupa Birliği- Türkiye Mali İşbirliği ve Sayıştay'ın Topluluk Kaynakları Üzerindeki Denetimi", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 52, 2004, ss.61-84

Quaisser, Wolfgang and Steve Wood, Turkey's EU Accession: Political, Economic and Security Considerations, http://50years.intereconomics.eu/turkey-and-the-eu-issues-and-challenges.html (12.10.2016).

Samsun, Nihal, "Avrupa Birliği'nin 2007-2013 Dönemi Bütçesi", *Bütçe Dünyası*, Cilt 2, Sayı 24, 2007,http://www.euractiv.com.tr/3/article/fransz-siyasetilerden-yeni-trkiye-hamlesi-012791, (21.03.2011).

Sertesen Selçuk, "Kalkınma Ajansları'nın Geleceğini Nasıl Bir Çerçevede Düşünmeliyiz?", *Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Değerlendirme Notu*,Mayıs 2005, N201509, ss.1-6.

Sertesen, Selçuk, "Bölgesel Gelişmede Yeni Bir Politika Arayışı; Bölgesel Gelişme Merkezleri, *TEPAV Değerlendirme Notu*, ss.1-7, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271312063r1374.Bolgesel_Gelismede____Yeni____Bir_Politika_Araci_Cazibe_Merkezleri.pdf, (12.10.2016).

Sevtap, Özdoğan, Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Eşleştirme: TR ve Diğer Aday Ülkelerin Karşılaştırılması, (Dış ilişkiler ve Avrupa Genel Müdürlüğü Basılmamış Denizcilik Uzmanlık Tezi), Ankara, Mayıs 2014.

Sübidey, Togan ,Economic Aspects of the Accession of Turkey to the European Union, http://50years.intereconomics.eu/turkey-and-the-eu-issues-and-challenges.html (02.02.2016).

Şen, Hüseyin ve Ayşe Kaya, 'Dünden Bugüne AB ve Türkiye'de Bölgesel Politikalar; Karşılaştırmalı Bir Analiz', file:///C:/Users/User/Downloads/Dunden_Bugune_AB_ve_Turkiyede_Bolgesel_P.pdf, (09.04.2016).

Şinik, Bilal ve Ramazan Telci, 'Avrupa Birliği Bölgesel Politikası'nın Bölgelere Etkisi: Belçika Örneği', *İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 29, sayı 3, ss. 509-526.

Tahtalıoğlu, Havva ve Hüseyin Özgür, "Türkiye'de Kalkınma Ajanslarının Çözümlenmesi: Süreç Analizi Aşamalar Yaklaşımı", *Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 9, Sayı 3, 2016, ss.160-193.

Taş, Cesurhan, "Kalkınmaya Giden Yol Kalkınma Ajanslarından mı Geçer?", ss.7-17. http://www.ekonomikyorumlar.com.tr/dergiler/gundem/Gundem_1_Sayi_523.pdf,(10.04.2016).

Toprak Hayri, *Mali Yardım Aracı (IPA) Ve Türkiye – Avrupa Birliği Mali Yardım İlişkileri,* (Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2010

Tuğrul Hülya, ' Avrupa Birliği'nin Aday ve Potansiyel Aday Ülkelere Yaptığı Mali Yardımlar ve Türkiye, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2012

Tunca, Gülin*, Kalkınma Ajansları'nın Kurumsal Kapasitesinin İncelenmesi: Türkiye Avrupa Birliği Üyelerinin Karşılaştırılması, (*İstanbul Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü Bölge Planlama Anabilim Dalı Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, 2011.

Uğuş, Burcu, "Avrupa Birliği Ve Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Politikaları ve Bölgesel Kalkınma Ajansları", *E-Akademi Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi*, Sayı: 49 Mart 2006,

http://www.eakademi.org/incele.asp?konu=AVRUPA%20B%DDRL%DD%D0%DD%20VE%20T%DCRK%DD%92DE%20B%D6LGESEL%20KALKINMA%20POL%DDT%DDKALARI%20VE%20B%D6LGESEL%20KALKINMA%20%20AJANSLARI&kimlik=1141334723&url=makaleler/bugus-1.htm, (04.10.2016).

Ultan, Mehlika Özlem ve Didem Saygın, "Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Bölgesel Kalkınmaya Etkisi", *Yönetim Bilimleri Dergisi,* Cilt 14, Sayı 28, 2016, ss. 71-99.

Ülgen, Sinan, *AB ile Müzakerelerin El Kitabı Ne Bekliyoruz Ne olacak?,* Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul ,2005.

Ülger, İrfan Kaya, *AB El Kitabı,- Kavramlar-Kurumlar-Kişiler,* Seçkin Yayınları, Ankara, 2003.

Ünlü, Hidayet vd…(2015) 'İnovasyona Dayalı Bölgesel Kalkınma: Teoriler ve Politikalar Üzerine Bir Eleştiri, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler FakültesiDergisi* , C.20, S.3, ss.137-152.

Yıldız , Fatih ve Kerem Feramuz, Akdağ, "AB Yapısal Fonları Kapsamında Bölgesel Kalkınma ile Kırsal Kalkınma Fonlarının Karşılaştırılması", *Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Türk Tarım Dergisi*, Sayı 167, 2006, ss.1-17,

Yıldız, Güzide, *Bölgesel Dengesizliklerin Giderilmesinde Kalkınma Ajanslarının Rolü ve Güney Ege Kalkınma Ajansı Örneği*,' (Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Manisa 2013.

Yılmaz , Ali, Kalkınma Ajansları ve Yerel Yönetişim, *Türk İdare Dergisi,* Sayı 466, 2010, ss. 175-195.

Yılmaz, Elmas, Fatma, "Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri; Kaldığı Yerden Yeniden", *USAK Analiz*, Uluslar arası Stratejik Araştırmalar Kurumu, Analiz no:24, Kasım 2013.

Yılmaz, Ali, 'Kalkınma Ajansları ve Yerel Yönetişim', *Türk İdare Dergisi*, Sayı:466, Mart 2010, http://www.tid.gov.tr/Makaleler/466aliyilmaz.pdf , (08.10.2016)

İnternet Kaynakları:

AB Bölgesel Kalkınma Politikaları; http://www.gap.gov.tr/Turkish/Dergi/D9152001/abbkp.html (05.03.2006).

AB Türkiye 2016 İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu Brüksel, 9 Kasım 2016 Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosuna, Konseye, Ekonomik ve Sosyal Komiteye ve Bölgeler Komitesine Sunulan Bildirim AB Genişleme Politikasına İlişkin 2016 Bildirimi, Komisyon Çalışma Dökümanı 2016 Türkiye Raporu, {COM(2016)715,http://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/son__2016_ilerleme_raporu_tr.pdf, (26.10.2016).

AB Türkiye İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu Brüksel, 6 Kasım 2007 SEC(2007)1436,http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2007.pdf (26.10.2016).

AB Türkiye İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu Brüksel, 8 Kasım 2006 SEC(2006)1390,http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf, (26.10.2016).

AB Türkiye İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu, Brüksel, 14.10.2009 SEC(2009)1334 Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosuna ve Konseye Sunulan Bildirim,Genişleme Stratejisi ve Başlıca Zorluklar 2009-2010 (COM (2009) 533 http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf , (26.10.2016).

Agriculture and Rural Development , Main page, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-overview_en , (10.11. 2016).

Avrupa Birliği Bölgesel kalkınma Politikaları Yapısal Fonlar ve diğer Mali Araçlar Çerçevesinde Bir Değerlendirme, http://avekon.org/papers/307.pdf, (04.05.2016).

Avrupa Birliği Fonları Koordinasyon Bileşenleri, Avrupa Birliği Bakanlığı, http://www.abfonlari.gov.tr/index.php/stratejik-koordinasyon/bilesenler/ , (03.12.2016).

Avrupa Birliği Müktesebatı'nın Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program, http://www.ab.gov.tr/_195.html , (08.09.2016).

Avrupa Birliği Tarımsal Yönverme ve Garanti Fonu, http://www.tepge.gov.tr/Dosyalar/Yayinlar/f5d5e2ca65054fb8bf82d264fe460ba8.pdf (15.09.2016).

Avrupa Birliği'ne Katılım İçin Ulusal Eylem Planı, I. Aşama Kasım 2014-Haziran 2015, Avrupa Birliği Bakanlığı http://www.ab.gov.tr/files/uepwebsontr.pdf , (10.11. 2016).

Avrupa Birliği'ne Katılım İçin Ulusal Eylem Planı, II. Aşama Kasım 2014-Haziran 2015, Avrupa Birliği Bakanlığı, http://www.ab.gov.tr/files/uepii.pdf, , (10.11.2016).

Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği EURADA, Karacadağ Kalkınma Ajansı,http://www.karacadag.org.tr/SayfaDownload/avrupa_bolgesel_kalkima_ajanslari_birligi_eurada.pdf, (01.03.2017).

Avrupa Komisyonu Brüksel, 16 Ekim 2013 SWD (2013) 417 Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosu'na ve Konseye Sunulan Bildirim, Genişleme Stratejisi ve Başlıca Zorluklar, Genişleme Stratejisi ve Başlıca Zorluklar 2013-2014 {COM(2013)700,http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf (26.10.2016).

Avrupa Komisyonu Brüksel, 08.10.2014 SWD(2014) 307 Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosuna,Konseye,Ekonomik ve Sosyal Komiteye ve Bölgeler Komitesine Sunulan Bildirim Genişleme Stratejisi ve Başlıca Zorluklar 2014-2015COM(2014)700,http://www.ab.gov.tr/files/ilerlemeRaporlariTR/2014_ilerleme_raporu_tr.pdf , (26.10.2016).

Avrupa Komisyonu Brüksel, 10.11.2015 SWD(2015) 216 Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosuna Konseye ve Bölgeler Komitesine Sunulan Bildirim AB Genişleme Stratejisi {COM(2015) 611 } {SWD(2015) 210 } {SWD(2015) 211 } {SWD(2015) 212 } {SWD(2015) 213 } {SWD(2015) 214 } {SWD(2015) 215 http://www.ab.gov.tr/files/000files/2015/11/2015_turkiye_raporu.pdf ,(26.10.2016).

Avrupa Komisyonu Türkiye 2005 İlerleme Raporu, Brüksel, 9 Kasım 2005 SEC(2005)1426,http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf , (26.10.2016).

Avrupa Komisyonu, "Türkiye'nin Avrupa Birliği'nin Katılım Sürecine İlişkin 2001 Yılı İlerleme Raporu", 2001, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2001.pdf ,(26.10.2016) ,

Avrupa Komisyonu, "Türkiye'nin Avrupa Birliği'nin Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu, 2002, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2002.pdf , ,(26.10.2016).

Avrupa Komisyonu, "Türkiye'nin Avrupa Birliği'nin Katılım Sürecine İlişkin 2003 Yılı İlerleme Raporu",2003, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2003.pdf , (26.10.2016).

Avrupa Komisyonu, "Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin 1999 Yılı Düzenli Raporu",

http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap 1999.pdf , (26.10.2016).

Avrupa Komisyonu, "Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin 2000 Yılı Düzenli Raporu", http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2000.pdf , (26.10.2016).

Avrupa Komisyonu, Brüksel, 09 Kasım 2010Brüksel SEC(2010) 1327 Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosu'na ve Konseye Sunulan Bildirim, AB Genişleme Stratejisi ve Başlıca Zorluklar, COM(2010)660,http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf , (26.10.2016).

Avrupa Komisyonu, Brüksel, 12 Ekim 2011 SEC (2011) 1201 Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosu'na ve Konseye Sunulan Bildirim, Genişleme Stratejisi ve Başlıca Zorluklar 2011-2012 COM(2011) 666, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf , (26.10.2016).

Avrupa Komisyonu, Brüksel, 5 Kasım 2008 SEC (2008), 2699 Türkiye 2008 ilerleme raporu (COM(2008) 674, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf (26.10.2016).

Avrupa Komisyonu, Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Hakkında 2004 Yılı Düzenli Raporu, Brüksel, 6.10.2004 SEC(2004) 1201, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2004.pdf (26.10.2016).

Avrupa Parlamentosu Brüksel, 10 Ekim 2012 SWD (2012) 336 Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosu'na ve Konseye Sunulan Bildirim, Genişleme Stratejisi ve Başlıca Zorluklar Genişleme Stratejisi ve Başlıca Zorluklar 2012-2013

COM(2012)600,http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2012_ilerleme_raporu_tr.pdf ,(26.10.2016).

Avrupa Toplulukları Komisyonu Brüksel, 26 Şubat 2008 COM (2007) 661 2006/35/EC Sayılı Kararın Feshine ve Türkiye ile Katılım Ortaklığının kapsadığı ilkeler, öncelikler ve koşullara dair bir Konsey Kararı (2008/157/EC), http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2007.pdf , (26.04.2016).

Avrupa Yatırım Bankası Türkiye'de nasıl çalışıyor?, Moment Dergisi, Ekim 2009, sayı 17 http://www.moment-expo.com/avrupa-yatirim-bankasi-turkiyede-nasil-calisiyor, Moment Dergisi, sayı 17,Ekim 2009, (17.03.2016).

Bakanlığı (2013b) Kalkınma Ajansları Genel Faaliyet Raporu 2012, Ankara: Kalkınma Bakanlığı, İzleme Değerlendirme ve Analiz Daire Başkanlığı. http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Yayinlar,sf.56-59, (16.02.2016).

BKK, 2009/15236, m.2) Resmi Gazete, Bakanlar Kurulu Kararı, (2009/15236): Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulması Hakkında Karar, 25.07.2009 tarih ve 27299 sayılı Resmi Gazete, http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/07/20090725-5.htm , (06.04.2017)

Bölgesel Gelişim Ulusal Stratejisi- BGUS 2014-2023,Daha Dengeli Topyekun Kalkınma,Yayın Tarihi: Aralık 2014, https://abdigm.meb.gov.tr/projeler/ois/003.pdf, (9.12.2016) .

Bölgesel Gelişim Ulusal Stratejisi, 2014-2023, Daha Dengeli Topyekun Kalkınma, Kalkınma Bakanlığı, Aralık 2014, http://www.bgus.gov.tr/dokuman/BolgeselGelismeUlusalStratejisi(2014-2023).pdf , (20.08.2016).

Brussels Europea Council 11 and 12 December 2008 Presidecy Coclusios, Coucil Of The Europe UIO Brussels, 13 February 2009 (OR. fr) 17271/1/08 REV 1

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/104692.pdf, (22.03.2016).

Bütçe Kanununda Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenemesi İle Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, Resmi Gazete,2009: 5917/37, http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/07/20090710-1.htm, (20.06.2016).

Cohesion policy 1989-93: from projects to programmes http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/videos/cohesion-policy-1989-93-from-projects-to-programmes, (02.04.2016).

Commission of EU "A New Partnership for Cohesion: Convergence Competitiveness, Cooperation: Third Report on Economic and Social Cohesion", COM/2004/107,http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX:52004DC0107 , (03.05.2016).

Commission proposes a new partnership for cohesion in the enlarged Union, Press Paper, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-04-232_en.htm?locale=en, (07.08.2016).

Commission Regulation (EC) No 718/2007 of 12 June 2007 implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA), article 86, http://eur lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:170:0001:0066:EN:PDF, (04.04.2016).

Consolidation and Dubling To Effort 1994-1999, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/history/index3_en.htm, (02.05.2016).

Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), article 10, http://eacea.ec.europa.eu/tempus/documents/tempus_ipa.pdf (02.04.2016)

Country Strategy Paper for Turkey, Instrument For Pre Accession Asistance For Turkey (2014-2020),https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20140919-csp-turkey.pdf , (29.05.2016).

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Coğrafi Bilgi Sistemleri Genel Müdürlüğü web sitesi, son güncelleme 12.05.2016, http://www.csb.gov.tr/gm/cbs/index.php?Sayfa=haberdetay&Id=95779#,(14.03.2016

Devlet Planlama Kurulu Raporu, Türkiye'nin Kalkınma Ajansları Uygulamalarının değerlendirilmesi, tarihi:30.01.2014, rapor no:2014/3, https://www.tccb.gov.tr/assets/dosya/20140130-2014-03.PDF , (09.10.2016).

Devlet Planlama Kurulu Raporu, Türkiye'nin Kalkınma Ajansları Uygulamalarının değerlendirilmesi, tarihi:30.01.2014, rapor no:2014/3, https://www.tccb.gov.tr/assets/dosya/20140130-2014-03.PDF , (09.10.2016).

Devlet Planlama Teşkilatı Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü, Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi, 14 Nisan 2003 Tarihinde AB Konseyi Tarafından Kabul Edilen Nihai Metin, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2003.pdf.

Devlet Planlama Teşkilatı, Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), 'Dokuzuncu Kalkınma Planı, Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu' yayın no. DPT:2737-ÖİK 688, Ankara 2008,s. 46, http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zel%20htisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/403/oik688.pdf , (04.06.2016).

Devlet Planlama Teşkilatı, http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu%20Kalk%C4%B1nma%20Plan%C4%B1.pdf, (03.12.2016).

Devlet Planlama Teşkilatı, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara 1995, http://www.surdurulebilirkalkinma.gov.tr/wp-content/uploads/2016/06/plan7.pdf , (13.06.2016)

Dokuzuncu Kalkınma Planı, Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın Tarihi: 1 Temmuz 2006 Cumartesi, http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/1/plan9.pdf, (30.10.2016).

DPT Müsteşarlığı, 'Dokuzuncu Kalkınma Planı, Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu- 2007-2013, Ankara2008,http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zel%20htisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/10/oik702.pdf , (20.06.2016).

EU Cohesion Policy, 1988-2008 İnvesting İn Europe's Future http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26_en.pd, (09.08.2016).

EU Regional Policy , The EU's main investment policy, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/investment-policy/, (12.07.2016).

EU's 2014-2020 Strategy http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2014_115_R_0002&qid=1398334046443 (16.04.2016)..

EU's Choseion Policy paper for 2006 period, http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_210/l_21020060731en00820093.pdf, (12.03.2016).

Eupean Union Chosion Funds Period (2007-2013) http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/history/, (02.04.2016).

European Commission, The Common Agricultural Policy Explained, http://ec.europa.eu/agriculture/publi/capexplained/cap_en.pdf ,(10.10. 2016).

European Council, Council Decision of 29 Sempemter 2000 on the system of the European Communities'ownresources, http://eur-lex.europa.eu/pri/en/ Communities'ownresources, http://eur-lex.europa.eu/pri/en/ oj/dat/2000/l_253/l_25320001007en00420046.pdf, (04.06.2016).

European Governence A white Paper, Brussels, 25.7.2001, COM(2001) 428, http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.htm, (15.02.2015).

European Investment Bank, http://www.eib.eu.int , (01.02.2016).

European Pillar Of Social Life, Building a more İnclusive and Fairer eropean Union, http://ec.europa.eu/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/towards-europeanpillar-social-rights_en, (10.11.2016).

European Social Funds, http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=62&langId=en , (21.12.2016).

European Social Funds, What is The ESF, http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=en , (21.12.2016).

European union Cohesion Funds, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/cohesion-fund, (20.04.2017).

European Union Regional Devolopment Funds, http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/LSU/?uri=CELEX:32006R1080, (11.11.2016).

European Union Regional Policy Funds, http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/cf/index_en.htm ,(10.03.2016).

European Union, "A General Overview of the own Reseurces System", http:// ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/070625_webfiche_overview_ own_resources_en.pdf, (04.06.2016).

Explanatory Memorandum for Proposal for a Regulation of European Parliament and of the Council (IPA II) 2011/0404, Brussels, 7.12.2011 COM(2011) 838 final- {SEC(2011) 1462 final} {SEC(2011)1463final},http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/droi/dv/com_com(2011)0838_/com_com(2011)0838_en.pdf , (09.11.2016).

Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Belgeler, http://www.tarim.gov.tr/ABDGM/Belgeler/ABDGMBROSURLER/IPA%20BRO%C5%9E%C3%9CR.pdf, (02.01.2017).

Gothenburg European Council Presidency Conclusions, 15–16 June 2001;http://eu.int/comm/gothenburg_council/index_en.htm , (01.02.2016).

Instrument For Pre-Accesions Asistance IPAII , Indicative Strategy PAper For Turkey, Adoped On 26.08.2014, http://www.ab.gov.tr/files/isp_turkey_2014_2020.pdf, (25.07.2016).

IPA I-II Programlama Dönemi, Avrupa Birliği Bakaknlığı, http://www.ab.gov.tr/index.php?p=45627&l=1 ,(03.02.2017).

Kalkınma Ajansları 2011 yılı Genel Faaliyet Raporu, Kalkınma Bakanlığı İzleme Değerlendirme ve Analiz Dairesi Başkanlığı http://www3.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/14745/KalkinmaAjanslari2011YiliGenelFaaliyetRaporu.pdf, , (14.03.2016).

Kalkınma Ajansları 2011 yılı Genel Faaliyet Raporu, Kalkınma Bakanlığı İzleme Değerlendirme ve Analiz Dairesi Başkanlığı http://www3.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/14745/KalkinmaAjanslari2011YiliGenelFaaliyetRaporu.pdf, , (14.03.2016).

Kalkınma Ajansları 2013 Yılı Genel Faaliyet Raporu, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, file:///C:/Users/User/Downloads/Kalk%C4%B1nma_Ajanslar%C4%B1_2013_Y%C4%B1l%C4%B1_Genel_Faaliyet_Raporu%20(1).pdf, (02.15.2016).

Kalkınma Ajansları kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, Kanun no. 5449, Kabul tarihi: 25.1.2006, http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/02/20060208-1.htm, (08.09.2016).

Kalkınma Ajansları kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, Kanun no. 5449, Kabul tarihi:25.1.2006, http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/02/20060208-1.htm, , (08.09.2016).

Kalkınma Ajansları Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/02/20060208-1.htm, Kanun no. 5449, Kabul tarihi:25.1.2006 , (05.04.2017).

Kalkınma Bakanlığı – Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018'nın Onaylandığına ilişkin Karar- Karar no: 1041, Karar Tarihi 2.7.2013 Sayılı Karar,Kalkınma Dairesi Başkanlığı(14.03.2016),http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu%20Kalk%C4%B1nma%20Plan%C4%B1.pdf, ,(24.10.2016).

Kalkınma Bakanlığı (2013b) Kalkınma Ajansları Genel Faaliyet Raporu 2012, Ankara: Kalkınma Bakanlığı, İzleme Değerlendirme ve Analiz Daire Başkanlığı. http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Yayinlar, (16.02.2016).

Kalkınma Bakanlığı Bölgesel Gelişim Ulusal Stratejisi, Amaç ve Kapsam http://www.bgus.gov.tr/SitePages/bgus_amac.aspx, (20.02.2017).

Kalkınma Bakanlığı Bölgesel Gelişim Ulusal Stratejisi, http://www.bgus.gov.tr/SitePages/bgus.aspx, (10.11.2016).

Kalkınma Bakanlığı, 2013a: Kalkınma Bakanlığı (2013a) *2014–2018* Onuncu Kalkınma Planı, http://www.dap.gov.tr/yeniDosyalar/Kaynaklar/Onuncu_Kalkinma_Plani.pdf, (10.02.2016).

Kalkınma Bakanlığı, Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, Kanun No. 5449, Kabul Tarihi:

25.1.2006http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/02/20060208-1.htm , (02.03.2017).

Katılım Müzakereleri, Avrupa Birliği Bakanlığı, http://www.ab.gov.tr/index.php?p=37 , (04.04.2016).

Lisbon Strategy; http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_en.html, (01.02.2016).

Official Journal of European Union, L 181, Volume 46, http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/GA/TXT/?uri=OJ:L:2003:181:TOC&toc=OJ:L:2013:174:FULL , (12.04.2016).

Official Journal of the European Union, Comission İmplementing Regulation(EU) No 447/2014 of 2 May 2014 on the specific rules for implementing Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Pre-accession assistance (IPA II), https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/ipa/2014/231-2014_ipa-2-reg.pdf, (08.04.2016).

Ön Ulusal Kalkınma Planı, Yüksek Planlama Kurulu'nun 22 Aralık 2003 tarih ve 2003/61 sayılı Kararı, 2004-2006, Ankara Aralık 2003, file:///C:/Users/User/Downloads/o-ukp%20(7).pdf, (08.04.2016).

PHARE Programı, http://ec.europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/e50004.htm, (04.05.2016).

Smarter, greener, more inclusive?, İndicators To Support To Europe 2020 Satrategy, 2016 Edition, http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/7566774/KS-EZ-16-001-ENN.pdf/ac04885c-cfff-4f9c-9f30-c9337ba929aa, (29.12.2016).

T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Küresel Krizin Ardından Avrupa Ekonomisi AB Ekonomisinin 2010 yılındaki Performansı Türkiye

Ekonomisini Nasıl Etkiler, 25 Mart 2010, http://www.sgb.gov.tr/esad/Yaynlar/Ara%C5%9Ft%C4%B1rmalar/SGB%20Ara%C5%9Ft%C4%B1rma%20 RaporuAB%20ve%20T%C3%BCrkiye%20Ekonomisi.pdf, (20.03.2016)

TC Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı- AB Bütçesi Fonları ve Türkiye'nin tam üyeliği, AB İlişkileri Genel Müdürlüğü, Ağustos 1998,ss.1-145 http://www.eskisehirab.gov.tr/userfiles/files/Avrupa%20Birli%C4%9Fi%20b%C3%BCt%C3%A7esi%20%20fonlar%C4%B1%20ve%20T%C3%BCrkiyenin%20tam%20%C3%BCyeli%C4%9Fi.pdf , (12.04.2016) .

TC Kalkınma Bakanlığı – Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018'nın Onaylandığına ilişkin Karar- Karar no: 1041, Karar Tarihi 2.7.2013, http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu%20Kalk%C4%B1nma%20Plan%C4%B1.pdf, , (08.05.2016).

Türkiye AB İlişkilerinin Tarihçesi, Avrupa Birliği Bakanlığı http://www.ab.gov.tr/index.php?p=111&l=1, (12.10.2016)

Türkiye- AB Mali İşbirliği, Avrupa Birliği Bakanlığı web http://www.ab.gov.tr/index.php?p=5, (04.11.2016).

Türkiye Avrupa Birliği Bakanlığı Ortak Sonuç Bildirisi, Avrupa Birliği Bakanlığı, 29 Kasım 2015 www.ab.gov.tr, (04.06.2016).

Türkiye Avrupa Birliği Mali İşbirliği,Yayın no:08, Avrupa Birliği Bakanlığı, http://www.ab.gov.tr/files/rehber/08_rehber.pdf ,(02.04.2016).

Türkiye Cumhuriyeti AB Bakanlığı, Türkiye'nin Yeni AB Stratejisi, Siyasi Reform Sürecinde Kararlılık-Sosyo Ekonomik Dönüşümde Süreklilik, İletişimde Etkinlik,http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/3_ab_bakanligi_yayinlari/turkiyenin_yeni_ab_stratejisi.pdf (20.06.2016).

Türkiye Cumhuriyeti İle Katılım Ortaklığında Yer Alan İlkeler, Öncelikler, Ara Hedefler ve Koşullara İlişkin 8 Mart 2001 tarihli Konsey Kararı (2001/235/AT), http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2001.pdf, (10.10.2016).

Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Birliği Komisyonu Arasında Katılım Öncesi Yardım Aracı – IPA Yardımının Uygulanmasına İlişkin Düzenlemeler Genel Çerçeve, http://www.ab.gov.tr/files/ipaii_cerceve_anlasma_tr.pdf , (30.12.2016).

Türkiye ile Katılım Ortaklığı Belgesinde Yer Alan İlkeler, Öncelikler ve Koşullara İlişkin 23 Ocak 2006 tarihli Konsey Kararı 2006/35/AT, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2006.pdf s.15 , (10.08.2016).

Türkiye'nin Kalkınma Ajansları Uygulaması'nın Değerlendirilmesi, Devlet Denetleme Kurulu İnceleme Raporu, Tarih:30.01.2014, sayı. 2014/3 https://www.tccb.gov.tr/assets/dosya/20140130-2014-03.PDF, (05.04.2016)

Ulusal Coğrafi Bilgi Sisteminin Kurulması ve Yönetilmesi Konusunda Yönetmelik, http://www.csb.gov.tr/db/cbs/duyurular/duyurular36411.pdf, (11.02.2016).

Ulusal Coğrafi Bilgi Sisteminin Kurulması ve Yönetilmesi Konusunda Yönetmelik, http://www.csb.gov.tr/db/cbs/duyurular/duyurular36411.pdf, (11.02.2016).

Ulusal Politika 2008 , Fasıl 22 Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu, http://www.ab.gov.tr/files/UlusalProgram/UlusalProgram_2008/Tr/pdf/iv_22_bolgeselpolitikaveyapisalaraclarinkoordinasyonu.pdf, (30.09.2016).

What history regional Policy, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/history/ (05.10.2016).

2007-2013 Focus on Growth and Jobs http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/history/index5_en.htm, erişim: (08.07.2016).

2007-2013 Focus on Growth and Jobs, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/history/index5_en.htm, (07.08.2016).

2007-2013 Period : Focus on Growth and Jobs, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/history/index4_en.htm , (03.04.2016).

2014-2020 Dönemi Katılım Öncesi Yardım Aracı - Kırsal Kalkınma Bileşeni (IPARD) Programı Avrupa Komisyonu Tarafından Onaylandı, AB Bakanlığı- Medya/ Duyurular http://www.ab.gov.tr/index.php?p=49844&l=1, (04.11.2016).

23 Haziran 2003 tarih ve 2003/ 5930 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, http://www.ab.gov.tr/index.php?p=196&l=1, (17.09.2016).