

**AVRUPA BİRLİĞİ GENEL SEKRETERLİĞİ**

TÜRKİYE'NİN AVRUPA BİRLİĞİ ADAYLIĞI VE KATILIM  
ÖNCESİ STRATEJİSİ ÇERÇEVESİNDE BÖLGESEL POLİTİKA  
ALANINDA UYUM DURUMUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ

Uzmanlık Tezi

Zelal ŐEN

EKONOMİK VE MALİ KONULAR DAİRESİ BAŞKANLIĞI

Mayıs 2004

ANKARA

## ÖZET

Avrupa Birliği (AB) kurulduğu tarihten itibaren bölgesel farklılıklar konusunda duyarlı olmuş ve bunun olumsuz sonuçlarını en aza indirmek için bölgesel politikalar geliştirmiştir. Türkiye'nin tam üye olmak için büyük çaba sarfettiği Birliğin bölgesel politikaları, Türkiye'yi de yakından ilgilendirmektedir. Türkiye AB'ye tam üye olduğu zaman kendi bölgesel farklılıklarının yanısıra, Birlik içindeki bölgesel farklılıklarla karşılaşacaktır. Bu doğrultuda, Türkiye'nin bölgesel politikasını kavramsal, hukuki, ve idari açılardan AT Bölgesel Politikasına yaklaştırması gerekmektedir. Bu amacı gerçekleştiren, Türkiye, kendi ulusal kaynaklarının yanısıra AB'nin katılım öncesi dönemde aday ülkelere sağladığı teknik ve mali destekten faydalanma olanağına sahiptir.

Türkiye, Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu başlığı altında belirtilen taahhütler doğrultusunda uyum çalışmalarını başlatmış ve AB'nin, Katılım Ortaklığı Belgesi ve İlerleme Raporları çerçevesindeki beklentilerini karşılama çabası içine girmiştir. Özellikle son dönemde yürütölen uyum çalışmalarının AB tarafından takdirle karşılanmış olmasına rağmen, Türkiye tarafından bu alanda daha atılması gereken önemli adımlar vardır.

**Anahtar Kelimeler:** Bölgesel Politika, Bölgesel Farklılıklar, Türkiye, AB

## **ABSTRACT**

The European Union (EU) has always approached to the regional differences matter sensitively since the date of its foundation and introduced “regional policies” in order to reduce its adverse implications. The regional policies of the Union, to which Turkey spends so much effort to become a member, concern Turkey. Turkey will face not only the regional differences of itself but also the ones in the Union as well if it becomes a full member. In that respect, Turkey should close up its regional policy to that of EU in conceptual, legal and administrative terms. While achieving this objective, Turkey has the opportunity of using EU technical, financial support provided to candidate countries in the pre-accession process complementary to its own national resources.

Turkey has launched the harmonization practices in line with the commitments stated under the Regional Policy and Co-ordination of Structural Instruments chapter of Turkish National Programme for the Adoption of the Acquis and has put its efforts to meet the expectations of EU in the context of Accession Partnership and Regular Reports. Although, especially the recent harmonization practices have been appreciated by EU, there are still important steps to be taken by Turkey in this field.

**Keywords:** Regional Policy, Regional Differences, Turkey, EU

## İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	i
ABSTRACT .....	ii
İÇİNDEKİLER.....	iii
TABLolar LİSTESİ .....	vi
KISALTMALAR.....	vii
GİRİŞ .....	1
<b>BÖLÜM:I-BÖLGE VE BÖLGESEL POLİTİKAYA İLİŞKİN KAVRAMLAR .....</b>	<b>4</b>
1.1 Bölge Kavramı .....	4
1.2 Plan Bölge / Bölge Planlaması / Bölgesel Kalkınma (Gelişme).....	4
1.3 Bölgecilik / Bölgeselleştirme .....	5
1.4 Bölgeler Arası Farklılıklar ve Nedenleri / Bölgesel Politikalar .....	6
<b>BÖLÜM:II-AVRUPA BİRLİĞİNDE BÖLGE KAVRAMI, BÖLGELER ARASI FARKLILIKLAR ve BÖLGESEL POLİTİKA.....</b>	<b>8</b>
2.1 Avrupa Birliğinde Bölge Kavramı .....	8
2.2 Avrupa Birliğinde İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması (NUTS Sınıflandırması) 8	
2.3 Avrupa Birliğinde Bölgeler Arası Farklılıklar.....	11
2.4 Bölgesel Politika Geliştirme Gereği .....	13
2.5 Avrupa Birliğinde Bölgesel Politikada Rol Oynayan Kurumlar.....	16
2.6 Avrupa Birliğinde Yerel Yönetimler .....	17
2.7 Avrupa Birliğinde Bölgesel Politikanın Uygulanışı .....	18
2.8 Avrupa Birliğinde Bölgesel Politikayı Destekleyen Araçlar .....	21

2.8.1 Yapısal Fonlar .....	21
2.8.2 Uyum Fonu .....	24
2.8.3 Topluluk Girişimleri (İnsiyatifleri) .....	25
2.8.4 İnovatif (Yenilikçi) Tedbirler ve Teknik Yardımlar.....	26
2.8.5 Avrupa Yatırım Bankası (AYB) .....	26
2.8.6 Yeni Topluluk Aracı .....	27
2.8.7 Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunun Mali Mekanizmaları .....	27
2.8.8 Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri (MDAÜ) İçin Geliştirilen Yapısal Uyum Araçları: PHARE, ISPA ve SAPARD .....	28

**BÖLÜM:III-TÜRKİYE'DE BÖLGE KAVRAMI, BÖLGELER ARASI FARKLILIKLAR, BÖLGESEL POLİTİKA ARAÇLARI ve UYGULAMALARI..... 29**

3.1 Türkiye’de Bölge Kavramı.....	29
3.2 Türkiye’de Bölgeler Arası Farklılıklar .....	32
3.3 Türkiye’de Bölgesel Politika Araçları.....	32
3.3.1 Bölgesel Gelişme ve Kırsal Kalkınma Projeleri.....	33
3.3.2 Bölgesel Kalkınma Kapsamında Sağlanan Teşvikler ve Tanınan İstisnalar.....	34
3.4 Bölgesel Politika Alanında İdari Yapılanma .....	35
3.4.1 Merkezi İdare .....	35
3.4.2 Yerel İdare .....	39
3.5 Türkiye’de Bölgesel Politika Mevzuatı .....	41
3.6 Türkiye’de Bölgesel Politika Uygulamaları .....	42
3.7 Beş Yıllık Bölgesel Kalkınma Planlarının Değerlendirilmesi .....	47

**BÖLÜM:IV-TÜRKİYE’NİN AT BÖLGESEL POLİTİKASINA UYUMU ..... 49**

4.1 Bölgesel Politikaya Uyum Konusunda Avrupa Birliğinin Türkiye’den Beklentileri... 49	
4.1.1 Katılım Ortaklığı Belgesi .....	49
4.1.2 İlerleme Raporu .....	51
4.2 Türkiye’nin Bölgesel Politikaya Uyum Konusunda Taahhütleri.....	57
4.3 Son Duruma İlişkin Genel Değerlendirme .....	59

<b>BÖLÜM:V-BÖLGESEL POLİTİKAYA UYUM SÜRECİNDE KARŞILAŞILAN</b>	
<b>TEMEL SORUNLAR : ADAY ÜLKE DENEYİMLERİ.....</b>	<b>66</b>
<b>SONUÇ.....</b>	<b>72</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>75</b>
<b>İNTERNET ADRESLERİ.....</b>	<b>79</b>
<b>EKLER.....</b>	<b>80</b>
<b>EK:1 BÖLGESEL POLİTİKAYA İLİŞKİN AB MEVZUATI (UP).....</b>	<b>81</b>
<b>İNDEKS.....</b>	<b>83</b>

## TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1 – NUTS Düzeyleri ve Nüfus Aralıkları.....	18
Tablo 2 – Yapısal Fonların Dağılımı ve Hedefler.....	31
Tablo 3 – Yapısal Fonların Dağılımı ve Hedefler.....	39
Tablo 4 – Türkiye’de Bölgesel Politika Mevzuatı.....	49

## KISALTMALAR

Avrupa Birliği (AB)  
Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS)  
Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ABKF)  
Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı (UP)  
Avrupa Sosyal Fonu (ASF)  
Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (ATYGF)  
Avrupa Topluluğu (AT)  
Avrupa Topluluğu İstatistik Ofisi (EUROSTAT)  
Avrupa Yatırım Bankası (AYB)  
Balıkçılık Yönlendirme Mali Aracı (BYMA)  
Beş Yıllık Kalkınma Planı (BYKP)  
Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE)  
Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)  
Doğu Anadolu Projesi (DAP)  
Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Projesi (DOKAP)  
Gayri Safi Milli Hasıla (GSMH)  
Gayri Safi Yurt İçi Hasıla (GSYİH)  
Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP)  
Yapısal Araçlara Yönelik Katılım Öncesi Program (ISPA)  
Interregional (INTERREG)  
Kanun Hükümünde Kararname (KHK)  
Küçük Sanayi Siteleri (KSS)  
Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler (KOBİ)  
Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB)  
Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri (MDAÜ)  
Merkezi Finans ve İhale Birimi (CFCU)  
Merkezi Olmayan Yapılanma (DIS)  
Nomenclature of Territorial Units for Statistics – İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (NUTS-İBBS)  
Organization for Economic Development and Co-operation (OECD)  
Organize Sanayi Bölgeleri (OSB)  
Ortak Tarım Politikası (OTP)

Ön Ulusal Kalkınma Planı (ÖUKP)

Polonya, Macaristan İçin Ekonominin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Eylem Programı  
(PHARE)

Tarım ve Kırsal Kalkınma Özel Katılım Programı (SAPARD)

Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB)

Ulusal Kalkınma Planı (UKP)

## GİRİŞ

Uluslararası ekonomik bütünleşmelerin amacı, bünyelerinde topladıkları tüm ülkelerin refah düzeyini yükseltmektir. Avrupa Birliği (AB) de kuruluşundan bu yana üye ülkelerin refahını bir bütün olarak artırmayı temel hedef olarak benimsemiş ve bu amaca yönelik olarak ilk aşamada Ortak Tarım Politikası, Sosyal Politika, Ortak Rekabet Politikası gibi ortak politikalar oluşturmuş, bu politikaları da başarılı bir şekilde uygulamaya koymuştur. Birlik genelinde topyekün bir refah artışı sağlamanın zor olduğu dikkate alınarak, 1975 yılından itibaren üye ülkelere ve bu ülkelerin bölgeleri arasındaki ekonomik ve sosyal gelişme farklılıkları azaltmayı amaçlayan Bölgesel Kalkınma Politikası oluşturulmuştur.

Avrupa Topluluğunu (AT) kuran temel Antlaşma olan 1957 tarihli Roma Antlaşmasının giriş bölümünde, üye ülkeler arasında ekonomik bütünleşmenin başarılı olması için bölgeler arasındaki gelişme farklılıklarının giderilmesi gerektiği belirtilmiştir. Ancak, 1975 yılına kadar bu konuda ortak bir politika oluşturulamamıştır.

AB üyesi bir ülkede ya da bir ülkenin bölgesinde ortaya çıkan bir ekonomik gelişmenin Birliğin diğer ülke veya bölgeleri üzerinde olumsuz etkiler yaratabilmesi riski, 1970'li yıllarda yaşanan petrol krizine bağlı olarak Birlik genelinde ortaya çıkan ekonomik durgunluk, enflasyon ve işsizlik ve 1973 yılında İngiltere, İrlanda ve Danimarka'nın tam üye olmalarına bağlı olarak yeni az gelişmiş bölgelerin ortaya çıkması gibi faktörler AT'yi 1975 yılında bir Bölgesel Kalkınma Politikası oluşturmaya zorlamıştır.

1979 yılına kadar başarıyla uygulanan Bölgesel Kalkınma Politikası, 1979 yılındaki ikinci petrol krizi ve Birliğe Yunanistan, İspanya, Portekiz gibi geniş ama az gelişmiş alanlara sahip ülkelerin tam üyeliği ile yetersiz hale gelmişse de 1987 yılında kabul edilen Tek Avrupa Senedi ve 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile getirilen bazı tedbirler ve kurumlarla, üye ülkeler ve bunların bölgeleri arasındaki kalkınma farklılıklarını yavaş yavaş kapatmaya devam etmiştir.

Bölgesel politika uygulamaları pek çok aday ülke için yeni bir alan olsa da Türkiye'nin bu alandaki deneyimleri 1960'lara kadar dayanmaktadır. AB Türkiye'den bölgesel politikaların uygulanması için gerekli kanuni çerçeveyi oluşturmasını, üyelik sonrası uygulama aşamasına geçebilmek için mekansal tanımlar, idari sorumluluklar ve roller

açısından bir takım düzenlemeler yapmasını, bölgesel programlama ve uygulama kapasitesini güçlendirmesini ve AB'nin bu alandaki genel prensipleriyle uyum sağlamasını talep etmektedir.

Bu kapsamda, katılım öncesi dönemde AB, aday ülkeleri hazırlamaya çalışmakta ve aday ülkelerden de bu çalışmaları destekleyici girişimler beklemektedir. Türkiye, Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB) ve AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programında (UP) yer alan önceliklere ve İlerleme Raporlarında Türkiye'ye yöneltilen eleştirilere dayanarak, gerek AB kaynaklarını gerekse de ulusal kaynaklarını kullanarak uyum çalışmalarını başlatmış bulunmaktadır.

Bu tezin amacı, Türkiye'nin bu süreç içerisinde sarfettiği çabayı ve AB'nin bir aday ülke olarak Türkiye'den beklentilerini incelemektir.

Tezin birinci bölümünde, bölge ve bölgesel politikayla ilgili olabilecek kavramlara (bölge planlama, bölgecilik v.b.) açıklık getirilecek, bölgesel farklılıklar ve nedenleri genel olarak ele alınacaktır.

İkinci bölümde, AB'nin bölge kavramına bakış açısına, AB'de kullanılan bölge tanımına, AB'de tespit edilen bölgesel farklılıklara ve bunların nedenlerine değinilecektir. Bu bölümde ayrıca, bölgesel politika geliştirme gereği, bölgesel politikanın oluşturulmasında ve uygulanmasında rol oynayan kurumlar anlatıldıktan sonra AB'deki uygulamalar ve hem aday hem de üye ülkelere sunulan bölgesel politika araçları hakkında bilgi verilecektir.

Üçüncü bölümde, Türkiye'nin bölge kavramına bakış açısı ve Türkiye'deki bölgesel farklılıkların yanı sıra Türkiye'nin bölgesel politika alanındaki deneyimleri, bölgesel politika araçları, yerel ve merkezi idari yapılanma ile bölgesel politika mevzuatı genel bir şekilde anlatılmıştır.

Tezin dördüncü bölümünde Türkiye'nin AT Bölgesel Politikasına uyum durumu, UP Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu başlığı altında Türkiye'nin taahhütleri ile İlerleme Raporları ve KOB'un ilgili bölümlerinde AB'nin Türkiye'den beklentileri çerçevesinde ele alınmıştır.

Son bölümde, Türkiye'nin bölgesel politika alanında yürüttüğü uyum ve uygulama çalışmalarına örnek teşkil edebilecek diğer aday ülke deneyimleri özetlenmiştir.

## BÖLÜM:I-BÖLGE VE BÖLGESEL POLİTİKAYA İLİŞKİN KAVRAMLAR

### 1.1 Bölge Kavramı

“Etimolojik kökleri Latince, regio yani; çevre, alan anlamına gelen bölge çok boyutlu, çok anlamlı ve sınırları oldukça güç çizilebilen bir kavramdır.”<sup>1</sup> Bölge bir devlet bağlamında alt birimleri ifade ederken, uluslararası hukuk çerçevesinde aynı çıkarlara sahip, coğrafi, siyasi ve ekonomik yakınlık içinde olan devletler topluluğunu anlatmaktadır. Örneğin, Avrupa Birliği (AB) de bu anlamda bir bölge yönetimi olarak değerlendirilebilir.

“Bölge kavramının tüm dünya üzerinde görüş birliğine varılmış ortak bir tanımı bulunmamaktadır. Bölge sözcüğünün tanımlandığı mekan boyutu, kullanılan bağlama (örneğin planlama) göre farklılık gösterebildiği gibi (kent, metropol, kırsal alan, v.b.) aynı bağlamda da farklılık (ekonomik, sosyal, kültürel v.b. açılardan) gösterebilmektedir.”<sup>2</sup>

Öte yandan, Berlin Uygulamalı Bilimler Üniversitesi İş İdaresi Fakültesi profesörlerinden Prof. Ulrich Brasche'ye göre bölgesel politikanın merkezinde yer alan ve “bölge” olarak adlandırılan kavrama, farklı ölçütlere göre tanımlamalar getirilebilir. Örneğin homojenlik faktörü esas alınarak bölgeler şu şekilde sınıflandırılabilir:

- Coğrafi (kıyı bölgeleri, dağlık bölgeler, kömür madeni bölgeleri, v.b.),
- Kültürel (etnik çoğunluk, dil, din),
- Tarihsel (tarihteki ortak kökenler),
- Yerleşim ve yoğunluk bakımından (merkezi bölgeler, çevre bölgeler, yüksek nüfus yoğunluklu bölgeler kilometre kare başına az sayıda insan düşen bölgeler)<sup>3</sup>.

### 1.2 Plan Bölge / Bölge Planlaması / Bölgesel Kalkınma (Gelişme)

Genel bağlamda ele alındığında, planlama amaçlı bölge (plan bölge) kentten daha geniş, ülkeden daha küçük, yönetsel sınırları ulus yönetsel birim sınırlarıyla çakışan ama

<sup>1</sup> Mengi, A., “Avrupa Birliği’nde Bölge, Bölge Planlaması ve Türkiye”, GAP Dergisi, 2001, Sayı:15, sf. 23.

<sup>2</sup> Bayraktar, F., (2002), Avrupa Birliği’nin Bölgesel Kalkınma Politikası ve Bu Politikanın Aday Ülke Olarak Türkiye Açısından Anlam ve Önemi, Ankara, Türkiye Kalkınma Bankası Matbaası, sf. 4.

<sup>3</sup> İktisadi Kalkınma Vakfı, (2001), Avrupa Birliği’nin Bölgesel Politikası ve Türkiye’nin Uyumu, İstanbul, İKV, sf. 13.

etkileşim açısından o sınırları aşabilen, yerinden yönetilen, demokratik-katılımcı bir yönetime ve bütçeye sahip bir planlama ve yönetim birimi olarak tanımlanmaktadır.

Planlama, toplumsal, çevresel ve ekonomik gelişmeye yönelik olarak, ihtiyaçlar arasında dengeyi ve mevcut kaynakların verimli kullanımını sağlayan bir yönetim aracıdır. Planlama içerik ve kapsam açısından ülke, bölge, alt bölge, metropolitan alan, il, kent ve kent kesimleri bazında ele alınabilir. Bölge planlaması ise, ulusal öncelikler ve politikalar içerisinde yerel önceliklerin açıkça ortaya konması ve detaylandırılması anlamına gelmektedir. Bölge planlamasının temel konularından biri de bölgeler arasında ortaya çıkan ekonomik, sosyal ve alt yapıya ilişkin farklılıkların azaltılmasını sağlamaktır.

Bu bağlamda, “kalkınma” kavramı ile birlikte sözü edilen bölge planlamasının çeşitli mekansal ve eylemsel programları ve uygulamaları birleştirdiği ve ulusal hedeflere ulaşmada da vazgeçilmez bir araç olduğu ortadadır.

Kalkınma kavramı, hedeflenen ya da arzulanan bir durum olarak, büyüme hedefi şeklinde algılanmaktadır. Bölgesel kalkınma kavramının temelinde, ülkeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarının, bir ülkenin bölgeleri arasında da olduğu gerçeği yatmaktadır. Bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarının devam edip etmemesinde ise bölge planlaması oldukça önemli rol oynamaktadır.

Bölgesel kalkınma politikaları nüfusun ülkede rasyonel dağılımını, gelişmiş bölgelere kıyasla büyüme hızları geride kalmış olan bölgelerin büyüme hızlarını artırıcı ekonomik ve sosyal önlemlerin alınmasını, kaynakların eksik kullanımının önlenmesini amaçlamaktadır.<sup>4</sup>

### **1.3 Bölgecilik / Bölgeselleştirme**

Özellikle açıklığa kavuşturulması gereken ve AB için de önem taşıyan bölge ile ilgili iki önemli kavram vardır: “bölgecilik” ve “bölgeselleştirme”. Bölgecilik, ortak etnik, kültürel ve tarihsel özelliklere sahip bir bölge ve bu bölgede yaşayan nüfusun merkezi yönetimin egemenliğine karşı bağımsızlık çabalarını ifade eder. Bu çabalar aşağıdan yukarıya

---

<sup>4</sup> Dinler, Z., (1994), Bölgesel İktisat, Bursa, Ekin Yayınları, sf. 279.

doğru gelişir, siyasal bir harekettir, ayrılıklığığa dek gidebilir. Bölgeselleştirme ise, bölgecilikten farklı bir kavramdır ve daha çok yönetsel bir anlam taşır. Bölgeselleştirme, merkezi yönetim karşısında bölgesel veya yerel birimlerin yönetsel açıdan güçlendirilmesini, bir başka deyişle adem-i merkezileştirmeyi anlatır.

#### **1.4 Bölgeler Arası Farklılıklar ve Nedenleri / Bölgesel Politikalr**

Bölgesel farklılıklığı, bir ülkenin çeşitli bölgelerinde görülen her çeşitten farklılık olarak nitelendirirsek, bugün her ülkede az ya da çok, ama mutlaka bölgesel farklılıklar vardır. Bölgesel farklılık, ekonomik ve sosyal fırsat eşitsizliği şeklinde, daha dar anlamda almak da mümkündür. Ekonomik fırsat eşitsizliği, farklı bölgelerdeki kişilerin gerek iş bulma, gerekse eşit reel ücret elde etme fırsatına sahip olamamaları şeklinde tanımlanabilir. Sosyal fırsat eşitsizliği ise, farklı bölgelerde yaşayan kimselerin sağlık, eğitim hizmetlerinden ve sanat faaliyetlerinden eşit derecede yararlanamamaları şeklinde tanımlanabilir.<sup>5</sup>

Bölgeler arası farklılıklar, çoğu kez sanayi hareketlerinin dengeli bir şekilde yayılmamış olmasının bir sonucu olarak, bölgelerin farklı kalkınma hızlarına ulaşmaları şeklinde ortaya çıkar. Bölgelerin farklı kalkınma hızları sonucu karşılaşılan sosyal ve ekonomik farklılıklar, bütün ülkelerde çeşitli biçimlerde kendini göstermektedirler. Bölgeler arası farklılıkların giderilmesini hedefleyen bölgesel politikalar, uygulandıkları bölgelerin potansiyel kalkınma faktörlerine, bölgesel ve sektörel sorunlarına göre çeşitli biçimlerde hazırlanıp yürürlüğe konulmaktadır. Aynı sonuçlara farklı araçlarla erişmeyi hedefleyen birden fazla bölgesel politika söz konusu olabilir.

Bölgesel farklılıklar bazı olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Bu sonuçlar, ekonomik ve sosyo-politik olarak ikiye ayrılır.

Bölgesel farklılıkların ekonomik sonuçlarını, kaynakların eksik kullanımına neden olması, kaynakların sektörler arasında optimal dağılımını önlemesi ve kentlerin aşırı büyümesi olarak sıralayabiliriz.

---

<sup>5</sup> Dinler, Z., (1994), Bölgesel İktisat, Bursa, Ekin Yayınları, sf. 123.

Bölgesel farklılıkların sosyo-politik sonuçlarına gelince; gelişmiş bölge ve az gelişmiş bölgeleri arasındaki benzerliklerin azalmasına paralel olarak, bölgeler arasında yabancılaşmanın başlamasını önlemek olanaksızdır. Din, dil, ırk v.b. gibi aslında gelişmiş bir yörede birlikte yaşanması halinde aşırı derecede önem arz etmeyen etmenler geri kalmış bölgelerde huzursuzluğun ortaya çıkmasına neden olabilir. Etnik ya da mezhep farklılıklarının nedeni ile, bölgenin ihmal edildiği ve bu nedenlerle geri bırakıldığı inancı bölge halkı arasında taraftar toplamaya başlayabilir.

Bölgeler arası farklılıkları doğuran sebepler üç ana başlık altında toplanabilir.<sup>6</sup>

- Tabii ve coğrafi farklılık:

Kalkınmayı olumlu ve olumsuz yönde etkileyen tabii ve coğrafi faktörler, bölgesel kalkınmayı harekete geçiren potansiyel kalkınma faktörlerinin başında gelmektedir. Tabii ve coğrafi faktörler arasında bölgenin konumu, iklim özellikleri, yer altı ve yerüstü doğal kaynakları, tarıma elverişliliği, v.b. faktörler sayılabilir.

- Ekonomik farklılık:

Aynı üretim faktörlerinin eşit olmayan dağılımı ya da aynı üretim faktörlerinin farklı bölgelerde verimliliklerinin değişken olması, işletmelerin kuruluş yeri seçimlerini etkilemektedir. İşletmeler, yatırımlarını kendilerine maksimum kar ve minimum maliyet sağlayacak bölgelerde yoğunlaştırdıkları için bu amaçları gerçekleştiren bölgeler, diğer bölgelere göre gelişmekte ve böylece bölgeler arası farklılıklar ortaya çıkmaktadır.

- Sosyal farklılık:

Sanayi hareketlerinin yoğun olduğu gelişme merkezlerinde sosyal hizmetlere ilişkin yatırımlar (sağlık, eğitim ve bazı altyapı yatırımları, v.b.) nispeten az gelişmiş bölgelere göre olumlu yönde bir farklılık gösterir. Bunun sonucunda, söz konusu hizmetlerden yararlanmak amacıyla, az gelişmiş bölgelerden gelişmiş bölgelere göçler yaşanmaktadır.

---

<sup>6</sup> Aktürk, E., (1997), Yüksek Lisans Tezi: Avrupa Birliği'nde Bölgesel Sorun ve Politikalar, Atatürk Üniversitesi, Erzurum, sf. 5-6.

## **BÖLÜM:II–AVRUPA BİRLİĞİNDE BÖLGE KAVRAMI, BÖLGELER ARASI FARKLILIKLAR ve BÖLGESEL POLİTİKA**

### **2.1 Arupa Birliğinde Bölge Kavramı**

“AB’de bölgeler işlevlerine ve yapılarına göre planlama bölgeleri, yönetim bölgeleri, sınırötesi bölgeler, bağımsız bölgeler, türdeş bölgeler ve kutuplaşmış bölgeler biçiminde kümelendirilebilir.”<sup>7</sup>

Kutuplaşmış bölgelerin en önemli özelliği, merkezi kademe ile çevresi ve alt kademeler arasındaki fiziksel ve ekonomik bağımlılıktır. Federal Almanya’daki Münih bölgesi kutuplaşmış bölgeye örnek olarak verilebilir. Türdeş bölgeler, dağlık bölgeler, kıyı bölgeleri, sınır bölgeleri ya da tarım bölgeleri gibi bazı ortak özelliklere sahip bölgelerdir. Sınırötesi bölgeler sınırötesi işbirliği ile oluşan bölgelerdir. Söz konusu işbirliği aracılığı ile sınır bölgelerinin geliştirilmesine, az gelişmiş altyapının iyileştirilmesine ve kültür alışverişinin sağlanmasına çalışılmaktadır. Diğer taraftan belli tarihsel geçmişe sahip, çoğunlukla yapay olarak oluşturulan yönetim bölgeleri vardır. Fransa’daki iller bunlara örnek gösterilebilir. Bağımsız bölgeler, örneğin Korsika, Azora, Grönland, Sicilya ve Sardunya anayasalarda güvence altına alınmışlardır. Planlama bölgeleri ise AB ülkelerinde devlet ve yönetim yapılarından bağımsız olarak vardılar. Belli amaçlarla kimi programların uygulanması ve AB düzeyinde sürdürülebilir gelişmenin gerçekleştirilmesi için bölgeler oluşturulmaktadır. Ulaştırma bölgeleri, teşvik bölgeleri ve işgücü piyasası için oluşturulan planlama bölgeleri bunların bazılarıdır ve hedef, ekonomik kaynakların etkin kullanımı, devlet yatırımları için en uygun yönetim ölçeğine ulaşmaktır.

### **2.2 Avrupa Birliğinde İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması (NUTS Sınıflandırması)**

Bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve karşılaştırılabilir istatistikî bir veri tabanının oluşturulması amacıyla AB genelinde Avrupa Topluluğu İstatistik Ofisi (Eurostat) tarafından geliştirilen İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması kullanılmaktadır.

---

<sup>7</sup> Mengi, A., “Avrupa Birliği’nde Bölge, Bölge Planlaması ve Türkiye”, GAP Dergisi, 2001, Sayı:15, sf. 23.

NUTS sınıflandırması ilk olarak 1970'lerin başında Eurostat tarafından herhangi bir hukuki dayanağı olmadan Eurostat ve üye ülkeler arasındaki gayri resmi bir mutabakata göre oluşturulmuştur.<sup>8</sup> Ancak, konunun son yıllarda öneminin artmasından dolayı, 26.05.2003 tarih ve 1059/2003 sayılı Tüzükle hukuki nitelik kazanmıştır.

Bölgeler, AB terminolojisinde NUTS I, NUTS II ve NUTS III olarak adlandırılmakta, planlama ve bölgeler arası karşılaştırmalar bu sınıflandırmaya göre yapılmaktadır. NUTS sınıflandırması, bir ülkeyi NUTS I bölgelerine, her bir NUTS I bölgesini NUTS II bölgelerine ve yine aynı şekilde, her bir NUTS II bölgesini NUTS III bölgelerine böler. Söz konusu sınıflandırma ülkeden ülkeye NUTS I ve NUTS II; NUTS I ve NUTS III; NUTS II ve NUTS III düzeylerinin kullanımı şeklinde farklılık gösterebilir. Eksik kalan üçüncü düzeyin tamamlanması için bir sonraki düzeydeki idari birimler gruplanarak, birleştirilir.

Örneğin, NUTS I düzeyinde Alman Eyaletleri, İngiliz ekonomik planlama bölgeleri, NUTS II düzeyinde İspanya'daki özerk bölgeler ve Almanya'daki iller; NUTS III. düzeyde ise, Almanya'daki ilçeler, İspanya ve Fransa'daki iller, İrlanda'daki planlama bölgeleri yer almaktadır.

NUTS bölgelerinin adedi şu şekildedir:

**a**-NUTS I: 77 adet Birlik bölgesi

**b**-NUTS II: 206 adet temel idari bölge (iller bazında)

**c**-NUTS III: 1031 adet temel idari bölgelerin alt bölümleri (illerin ilçelerini oluşturur ve aynı zamanda en küçük yönetim birimidir.)

NUTS bölgelerinin belirlenmesi için nüfus aralıkları tespit edilmiştir. Söz konusu nüfus aralıkları Tablo:2'de verilmiştir.

---

<sup>8</sup> Bkz. European Commission, 14.02.2001, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of a common classification of Territorial Units for Statistics (NUTS), Brussels.

**Tablo:1 NUTS Düzeyleri ve Nüfus Aralıkları**

<b>Düzy</b>	<b>En Az</b>	<b>En Çok</b>
NUTS I	3.000.000	7.000.000
NUTS II	800.000	3.000.000
NUTS III	150.000	800.000

Kaynak: Eurostat, April 2001, Memo on European Territorial Breakdown, Regional Statistics Section, sf. 6

NUTS'ın kullanım alanları şunlardır:

- Topluluk bölgesel istatistiklerinin toplanması, geliştirilmesi ve uyumlaştırılması:  
1970'lerin ortasından bu yana NUTS, özel istatistikleri toplamak için oluşturulan bölgesel sistemlerin (tarım bölgeleri vs) yerini almaya başlamıştır. Böylece, veriler benzer anlayışla oluşturulan bölgelerden toplanırken aralarında bir uyum da sağlanmaktadır.
- Bölgelerin sosyal ve ekonomik analizlerinin gerçekleştirilmesi:  
Ortaya konan görüşler NUTS II'nin, üye ülkelerin bölgesel politikaları uyguladıkları seviye olması sebebiyle bölgesel ve ulusal problemlerin analiz edilmesinde en elverişli düzey olduğunu dile getirmektedir. Diğer yandan NUTS I düzeyi, Topluluk problemlerinin (gümrük birliği, ekonomik bütünleşme) takip edilmesi için ve NUTS III düzeyi de bölgesel tedbirlerin nerede uygulanması gerektiğini tam olarak değerlendirmek için uygun görülmüştür.
- Topluluğun Bölgesel Politikasının çerçevesinin oluşturulması:  
Yapısal Fonlar kapsamında destek verilecek Hedef bölgelerin tespit edilmesinde NUTS II düzeyi esas alınmaktadır. Yine ekonomik ve sosyal uyum raporları da NUTS II düzeyinde hazırlanmaktadır.

Bölgelerin istatistiki dökümünü ayrıntılı olarak gösteren istatistiki değerler belirli aralıklarla yayımlanan Eurostat yayınlarından takip edilmektedir. Birliğin Bölgesel Politikasının oluşturulmasında ve Avrupa Komisyonunun, Konseye sunduğu raporlarda

bölgeler arası gelişmişlik düzeyleri saptanırken kullanılan göstergeler ve istatistiki değerler sayesinde gelişmeler ve yapılan müdahaleler gözlenebilmektedir.

### 2.3 Avrupa Birliğinde Bölgeler Arası Farklılıklar

Bölgelerin gelenek, kültür, ekonomik yapı gibi çeşitli alanlardaki farklılıkları, esasen, Avrupa'nın çoğulcu yapısına katkıda bulunmaktadır. Küreselleşen dünyada böyle bir çeşitliliğin korunması konusunda geniş bir mutabakat söz konusudur. Ancak çeşitliliğin farklılık olarak algılandığı ve olumsuz bir anlam yüklendiği tek konu bölgeden bölgeye ciddi farklılık gösteren gelir düzeyleridir. AB içerisinde bir tarafta Gayri Safi Milli Hasıla (GSMH) açısından çok iyi durumda olan, diğer tarafta ise AB ortalamasının çok altında kalan ülkeler ve bu ülkeler içerisinde de bölgeler vardır. Gelir düzeyindeki bu farklılıklar değişik faktörlerden kaynaklanmaktadır.<sup>9</sup>

AB üyesi ülkelerin, kendi coğrafi bölgeleri arasındaki değişik düzeylerdeki yaşam standartları ve gelişmişlik farklılıkları, AB çapında bakıldığında daha belirgin ve kayda değer olmaktadır. AB üyesi ülkeler arasındaki bu farklılıkların oluşmasında topografik yapının çeşitliliği, kültür farklılıkları, doğal kaynakların bölgeler arasındaki dağılımı, iklimlerin farklılığı, bölgelerin iç ve dış pazarlara uzaklıkları, farklı ekonomi politikaları, bölgenin yerel işgücünün ve tüketici tabanının yapısı, zengin bölgelerde yığılma olması ile dünyada ve Avrupa genelinde yaşanan tarihi sosyal ve ekonomik olaylar etkili olmuştur. Örneğin, 1970'li yılların başında ortaya çıkan petrol krizi AB genelinde hammadde maliyetlerini artırdığından yatırımlar azalmış, büyüme hızları düşmüştür. Ülke ekonomilerinde yaşanan bu olumsuzlukların bir sonucu olarak yüksek enflasyon ve işsizlik ortaya çıkmıştır. 1979 yılındaki ikinci petrol krizinden sonra bölgesel gelişmişlik farklılıkları artmaya devam etmiştir.

Uluslararası piyasalar Tayvan, Kore, Hong Kong gibi yeni üretici ülkelerin çıkması, uluslararası ticaretin yayılmasını sağlarken; tekstil, çelik, gemi yapımı ve otomotiv sektörlerinde yaşanan kriz bu sektörlerin gerilemesine ve işsizliğin artmasına neden olmuştur.

---

<sup>9</sup> İktisadi Kalkınma Vakfı, (2001), Avrupa Birliğinin Bölgesel Politikası ve Türkiye'nin Uyumuna, İstanbul, İKV, sf. 14.

1973 yılından başlayarak Birlikte üye ülke sayısının kademeli olarak 25'e çıkması, Birliği alan ve nüfus olarak genişletip, ekonomide önemli bir canlanma yaratırken; giderek aran oranda heterojen bir yapının oluşmasına sebep olmuştur. 1973 yılındaki ilk genişleme hareketinden sonra, Birliğin en geri kalmış ülkesi İrlanda iken, 1981'de Yunanistan, 1986'da ise Portekiz en fakir ülke konumuna düşmüşlerdir.

Birlik genelinde önemli gelişme sorunları olan bölgeler Doğu ve Güney bölgeleridir. Bu bölgelerde yaşayan nüfus 50 milyonu geçmektedir. Gelişme sorunları olan bölgeler genel olarak iki grupta incelenmektedir:<sup>10</sup>

- İlk grupta yer alan bölgeler, ekonomisi tarıma dayalı, gelir düzeyi düşük, işsizlik düzeyi yüksek, altyapı yetersizliği olan bölgelerdir. Yunanistan, İspanya'nın önemli bir bölümü, Portekiz, İtalya'nın Mezzogiorno bölgesi, Kuzey İrlanda ve Fransa'nın deniz aşırı bölümleri bu grupta yer almaktadır.
- İkinci grupta yer alan bölgeler gerileyen sanayi bölgeleridir. Geleneksel sanayi dallarına (kömür, çelik, gemi yapımı, tekstil, v.b) sahip olan bu bölgelerde yüksek işsizlik oranları görülmektedir. İngiltere, Fransa ve Belçika'nın geri kalmış bölgeleri bu grupta yer almaktadır.

Bölgeler arası farklılıkların ölçülebilmesi için AB bazı istatistiksel ölçütler kullanılmaktadır: İşsizlik oranları, üretim/üretkenlik oranları, sentetik indeks<sup>11</sup>, altyapı farklılıkları ve merkez çevreye bağlı farklılıklarının ölçümlerinin sonuçları v.b. gibi.<sup>12</sup>

İşsizlik oranlarına bakıldığında, 1975-1976 yılları arasında AB'nin en fakir 25 bölgesindeki işsizlik oranı %8 iken, en zengin 25 bölgesinde ise %2,4'tür. 1985 yılı itibarıyla bu oranlara bakıldığında ise, en zayıf bölgelerin ortalamasının %21,1'e en zengin bölgelerin ortalamasının ise %6,6'ya yükseldiği görülmektedir.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Bayraktar, F., (2002), Avrupa Birliği'nin Bölgesel Kalkınma Politikası ve Bu Politikanın Aday Ülke Olarak Türkiye Açısından Anlam ve Önemi, Ankara, Türkiye Kalkınma Bankası Matbaası, sf. 9.

<sup>11</sup> Sentetik indeks, bölgeler arası farklılıkların hesaplanması sırasında, tespit edilen yapıy şikliklerin giderilmesinde kullanılmaktadır.

<sup>12</sup> Aktürk, E., (1997), Yüksek Lisans Tezi: Avrupa Birliği'nde Bölgesel Sorun ve Politikalar, Atatürk Üniversitesi, Erzurum, sf. 19-22.

<sup>13</sup> Bayraktar, F., (2002), Avrupa Birliği'nin Bölgesel Kalkınma Politikası ve Bu Politikanın Aday Ülke Olarak Türkiye Açısından Anlam ve Önemi, Ankara, Türkiye Kalkınma Bankası Matbaası, sf. 9.

Gelir düzeyi farklılıklarının saptanmasında AB tarafından en çok kabul gören gösterge GSMH'dir. Bölgelerin GSMH'lerinin yapay şişkinliklerinin giderilerek; bölgelerin gerçek durumlarının ortaya konduğu sentetik indekslerin karşılaştırılması sonucu ortaya çıkan verilerde ciddi GSMH farklılıkları tespit edilmiştir.

Bölgeler arasındaki altyapı farklılıkları taşımacılık, telekomünikasyon, enerji, eğitim, sağlık, çevre, altyapı hizmetlerinin ve sosyal, kültürel, hizmetlerin yoğunluğu ve gelişmişliği açısından incelendiğinde gene ciddi bölgeler arası farklılıklar görülmektedir

Ekonomik zenginliklerin AB içerisinde eşit dağılmadığı düşünüldüğünde, bir bölgenin ekonomik olarak kendinden daha zengin bir bölgeden uzaklığının AB'de yaratılan zenginliklerden faydalanmasını ve pay almasını etkileyeceği bir gerçektir. 1983 yılında yapılan bir çalışmaya göre, Birliğin çevre bölgeleri AB yüzölçümünün yarısından fazlasına karşılık gelirken, elde ettikleri Gayri Safi Yurt İçi Hasıl(GSYİH) oranı %25'tir. Oysa, Birliğin yüzölçümünün %10'una gelen merkez bölgelerin toplam GSYİH içindeki payları %40 dolaylarındadır.<sup>14</sup>

#### **2.4 Bölgesel Politika Geliştirme Gereği**

AB'nin ana hedeflerinden biri de bünyesinde topladığı tüm ulusların refah düzeyini yükseltmektir. Bu nedenle AB'de bir dizi politika oluşturulmuştur: Ortak Tarım Politikası, Sosyal Politika, Rekabet Politikası gibi. İşte bu hedefe hizmet eden diğer bir politika da Bölgesel Politikadır.

“AB içindeki anlamı ile bölgesel politika siyasi bir kavram olmaktan uzaktır. Devlet yapısı ile bağlantısı bulunmamaktadır; ne federal ne de gücün merkezi otoriteden bölgesel birimlere doğru yayıldığı bir devlet yapısını öngörmektedir.”<sup>15</sup>

Bölgesel Politika AB düzeyinde daha ziyade ekonomik ve idari içerikli olarak kullanılmakla ve esas olarak bölgesel dengesizliklerin giderilmesi ve bu amaçla oluşturulacak

---

<sup>14</sup> Bayraktar, F., (2002), Avrupa Birliği'nin Bölgesel Kalkınma Politikası ve Bu Politikanın Aday Ülke Olarak Türkiye Açısından Anlam ve Önemi, Ankara, Türkiye Kalkınma Bankası Matbaası, sf.10.

<sup>15</sup> İktisadi Kalkınma Vakfı, (2001), Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası ve Türkiye'nin Uyumunu, İstanbul, İKV, sf. 7.

politikalar aracılığıyla refah düzeylerindeki farklılıkların mümkün olduğunca azaltılması ve kalkınmanın yaygınlaştırılması ile ilgilidir.

AB’de Bölgesel Politikanın oluşturulmasından önce AB ülkeleri geri kalmış bölgelerinde ekonomik kalkınmayı hızlandırmak için bir dizi yardım gerçekleştirmekteydiler. Ulusal girişimlerin yanısıra, Birlik 1975 yılından itibaren bölgesel kalkınma sorununa eğilmeye başlamışlardır. Zaten, Roma Antlaşmasının giriş bölümünde de üye ülkelerin ekonomik bütünlükte başarıya ulaşabilmesi için bölgeler arasındaki ekonomik ve sosyal farklılıkların giderilmesi öngörülmüştür. Tek Avrupa Senedi ile de söz konusu maddeye eklenmesi yapılarak, Bölgesel Politika kapsamında kullanılan üç fon (Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Tarımsal Yönerme ve Garanti Fonu) belirlenmiştir.<sup>16</sup>

Bölgesel gelişmişlik düzeylerinin giderilmesi amacıyla her bir AB üyesi devlet, kendine özgü bir bölgesel politika geliştirmiştir. Bölgesel gelişme sorunlarının çözümü ilk olarak her üye devletin kendi sorumluluğundadır. Üye ülkelerin aldığı bazı önlemlerle yerli ve yabancı yatırımlar istihdam yaratıcı yatırımlar bu bölgelere çekilmeye çalışılmıştır.

Özellikle, Yapısal Fonların kurulmasından önce ekonomik faaliyetler ulusal kapsamda geliştirilmiş ve söz konusu önlemler sebebiyle, belli bölgelerde yoğunlaşmıştır. AB’de ekonomik entegrasyonun özü ise, Yapısal Fonların etkilerinden Birlik ölçeğinde en iyi şekilde yararlanmaktır. Sınırların açılmasıyla, gerek Birlik içinde yer alan ve gerekse yabancı menşeli firmalar, ekonomik faaliyetleri için doğal olarak alt yapısı gelişmiş ve nitelikli insan gücünün bulunabileceği bölgeleri tercih etmişlerdir. Sonuç olarak, yoğunlaşma, yoğunlaşmayı davet etmiştir. Pazarın büyümesi, yoğunlaşmayı daha da hızlandırmaktadır.

Bu durumda, ekonomik faaliyetlerin belli bölgelerde yoğunlaşması yerine, olabildiğince muhtelif bölgelere yönlendirilebilmesi ve bölgesel gelişmişlik farklılıklarının artmasına mani olunması amacıyla hem ulusal hem de AB düzeyinde düzenlemeler geliştirme zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Ayrıca, bölgesel gelişmişlik farklılıkları yaşayan ülkelerin kendi gayret ve kaynaklarıyla bu sorunu aşmaları zor görünmekte ve bölgesel farklılıkların azaltılması amacıyla, Birlik ölçeğinde düzenleme yapılması gerekmektedir.

---

<sup>16</sup> Dış Ticaret Müsteşarlığı, Avrupa Birliği ve Türkiye, (2002), Ankara, Doğuşum Matbaacılık, sf. 131.

Bir AB ülkesinin kendi az gelişmiş bölgelerine yaptığı yardımlar çoğu kez diğer bir Birlik ülkesinin nispeten az gelişmiş bölgesinin aleyhine olabilmektedir. Bu nedenle, farklı bölgesel politikaların uyumlaştırılmasına ihtiyaç duyulmuştur. Uyumlu bir bölgesel politika, ekonomik kaynakların Birlik bünyesinde adil dağılımını ve geri kalmış bölgelerin hızlı kalkınmasını sağlarken, gelişmiş bölgelerin de üretimleri için daha büyük pazarlar oluşturmaktadır. AB’de Bölgesel Politika’nın ana amacı, gerekli rehber ve ilkeleri geliştirerek, üye devletler tarafından oluşturulan ulusal düzeydeki bölgesel gelişme politikalarının ve bu politikaları destekleyen mekanizma ve araçların Topluluk rekabet kuralları ve devlet yardımları kurallarıyla uyumlu olmasının sağlanması ve böylelikle, ekonomik bütünleşme sürecinin sağladığı olanaklardan, tüm ülkelerin maksimum ölçüde yararlanmasıdır.

AB Bölgesel Politikası, Birliğin muhtelif politika ve araçlarına, ihtiyacı olan bölgeleri göz önünde bulunduran, bölgesel bir boyut vererek koordinasyonun sağlanması açısından da önem taşımaktadır.<sup>17</sup>

AB’nin 1975’ten bu yana ortaya koyduğu bölgesel politika üç boyutludur:<sup>18</sup>

- Birinci boyutta, diğer Birlik politikalarına bölgesel bir yaklaşım katılmıştır. Böylelikle saptanan ortak hedeflerde de bölgelerin kalkınmışlık düzeyleri gözönünde tutulmaktadır.
- İkinci boyutta, Birlik üyeleri arasında bölgesel kalkınma politikaları koordine edilmektedir. Sonuçta, bir bölgenin kalkınmasının diğer bölgelerin kalkınmasına engel teşkil etmemesine çalışılmaktadır.
- Üçüncü boyutta ise, geniş bir mali destek yelpazesi bölgesel politikaların hizmetine sunulmuştur. Bu boyutla, AB’nin bölgesel politikası somut anlamda gerçekliğe kavuşmaktadır.

Sözü edilen üç boyutun kalkınmaya dönük müdahalelere dönüşebilmesi için bölgelerin sosyo-ekonomik durumlarının yakından takip edilmesi gerekmektedir. Avrupa Komisyonu bu çalışmaları, her yıl bölgelerin sosyo-ekonomik durumu üzerine hazırladığı raporda Bakanlar Konseyine sunar ve gelecekteki öncelikli bölgeler saptanır, mali yardımlar hazırlanır.

<sup>17</sup> Bayburtlu, M., “Türkiye Açısından Bir Değerlendirme: “AB Bölgesel Politikası ve Yapısal Fonlar”, Ekonomik Forum, 2002, sf. 35.

<sup>18</sup> Aktürk, E., (1997), Yüksek Lisans Tezi: Avrupa Birliği’nde Bölgesel Sorun ve Politikalar, Atatürk Üniversitesi, Erzurum, sf. 17.

## 2.5 Avrupa Birliğinde Bölgesel Politikada Rol Oynayan Kurumlar

Bölgesel Politikanın hazırlanmasında rol oynayan ve AB bünyesinde yer alan kurumlar Komisyon, Parlamento ve Konseydir.

Yerel ve bölgesel kurumlar, Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Birliği Konseyi tarafından hazırlanan programları uygulamakla yükümlüdürler. Avrupa Komisyonu bölgesel politikaların hazırlanmasındaki ilk adım olan önerge taslağını hazırlar. Bu noktadan sonra Avrupa Birliği Konseyi Yapısal Fonların dağılımını yapacak olan kurum olarak söz konusu önergeyi gözden geçirir. Üye ülkeler ile Komisyon arasında görüş birliği sağlandığında önerge yürürlüğe girmek üzere yerel ve bölgesel kurumlara gönderilir. Hazırlanan önerenin uygulanması bölgedeki yerel mercilerin sorumluluğundadır. Bölgesel Politika, bölgesel konulara müdahale edebilmek için gerekli olan yetkiyi de içerir. Bu yetkinin hangi kurumlara verileceği ise üye devletin yapısına bağlıdır.<sup>19</sup>

Bu kurumların dışında bölgesel politika alanında rol alan diğer kurumlar Bölgeler Komitesi ve Ekonomik ve Sosyal Komitesidir. Bölgeler Komitesi yerel ve bölgesel kurumların temsilcilerinden oluşur. Maastricht Antlaşması, Konsey ve Komisyonun bölgesel çıkarların söz konusu olduğu eğitim, gençlik, kültür, toplum sağlığı, ekonomik ve toplumsal bütünleşme ve Avrupa çapında ulaşım, telekomünikasyon, enerji ağları gibi konularda Bölgeler Komitesinin görüşüne başvurmalarını hükme bağlamıştır. Bölgeler Komitesi bunun dışında re'sen de görüş bildirebilir.<sup>20</sup>

Ekonomik ve Sosyal Komite, AB yasalarının yerel ve bölgesel düzeyde uygulanmasını ve vatandaşların gelişmeleri yakından takip edebilmesini sağlamakta; işverenler, işçiler ve diğer ekonomik gruplardan oluşmaktadır. Ekonomik ve sosyal uyum konularında karar alınmadan önce Komitenin görüşüne başvurulması zorunludur. Komite re'sen de görüş bildirebilir.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Erçin, E. (2003), 15 Soruda 15 AB Politikası: Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası, İstanbul, Promat Basım, sf. 9.

<sup>20</sup> <http://www.cor.eu.int/>

<sup>21</sup> <http://www.esc.eu.int/>

## 2.6 Avrupa Birliğinde Yerel Yönetimler

AB'nin benimsediği "yerindenlik" ilkesi (subsidiarity principle) yerel yönetimlerin yetkilerinin büyük ölçüde genişlemesine yol açmıştır. Yerindenlik, kamu projelerinin ölçeklerine ve yapılarına göre, onlara en uygun yerel veya merkezi otorite tarafından tasarlanıp, uygulanması demektir. Bu çerçevede, AB'de belediyeler geleneksel hizmetler yanında eğitim, kültür sanat ve sporun geliştirilmesi konusunda daha geniş yetkilere sahiptir. Sosyal refahı sağlamaya yönelik merkezi yaklaşımlar yerel yönetimlere devredilmiştir. Örneğin işsizlikle mücadele ve ekonominin canlandırılması ile ilgili yetkiler belediyelere aittir.

AB'de tek bir yerel yönetim sistemi yoktur. AB, yerel yönetimlerin örgütlenme tarzı ve görev ayrımı gibi yerel yönetim sistemine ilişkin konularda üye ülkelere herhangi bir yaptırımda bulunamaz; bu nedenle de üye ülkelerin yerel yönetim sistemlerinde farklılıklar bulunmaktadır. Ancak, AB sınırları içerisinde yerel yönetimler için ortak bir yönetim kavramı geliştirilmektedir. Bu anlayışın en temel özelliği demokratik ve katılımcı bir yönetimin desteklenmesidir.

AB'de tek bir yerel yönetim sistemi olmamasına rağmen, AB genelinde yerel yönetimlere özgü ortak özelliklerden bahsetmek mümkündür. Örneğin, belediye başkanlarıyla aynı seçimlerde seçilen belediye meclisleri, sistemin temelini oluşturur. Belediye başkanları, belediye meclisine hesap verir konumdadır.<sup>22</sup>

Ayrıca, merkezi hükümetlerle yerel yönetimler arasında belirlenmiş bir ast üst ilişkisi yoktur. Yerel yönetimler merkezi hükümetlerin belediyeleri ilgilendirebilecek konularda alacağı kararlara aktif bir aktör olarak katılırlar. Avrupa Birliği Konseyi tarafından 1985 yılında kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetimlere kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı tanımaktadır.<sup>23</sup> Bu Şart Türkiye tarafından 1998 yılında imzalanmıştır.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> <http://www.avrupaufuklari.org>

<sup>23</sup> Coşkun, A., "Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler", Ekometre Gazetesi, <http://www.ekometre.com>.

<sup>24</sup> [http://www.abyerelnet.org/yerel/genelsartlar/genelsartlar\\_5.htm](http://www.abyerelnet.org/yerel/genelsartlar/genelsartlar_5.htm).

Mali kaynakların paylaşımında ise merkezi hükümetle yerel yönetim arasındaki gelir dağılımına uzlaşma yoluyla karar verilir. Avrupa'daki belediyeler kendi öz kaynaklarını kullanma ve bunları geliştirme bakımından da ileri aşamalardadırlar.

## 2.7 Avrupa Birliğinde Bölgesel Politikanın Uygulanışı

AB'de Bölgesel Politika üye devletler tarafından belirli bir süre için düzenlenmekte ve uygulanmaktadır. Yeni bir planlama dönemine başlarken eski bölgesel politikanın uygulanması sürecinde elde edilen tecrübeyi yenisine yansıtılabilmek için bazı reformlar gerçekleştirilmektedir. Son saptanan politika 2000 yılından başlayarak 2006 yılına kadar geçerli olacaktır. Bu politikalar sadece 15 üye ülkede uygulanmakta olup; aday ülkeler için farklı bir politika yürütülmektedir. Bu ilke ve usullerin bütününde, özetle, bölgesel politikalar konusunda, üye devletlerin bölgesel politika alanında kendi uygulamalarında sahip olduğu egemenlik hakları ile kurallar ve usuller koyarak yerel ve bölgesel politikaya derinlemesine müdahale eden AB arasında hassas bir dengenin varlığı kolayca görülmektedir.<sup>25</sup>

AB üye ülkeleri kendilerine özgü bölgesel politikaları çerçevesinde planlar hazırlamakta ve bu planların uygulanması için gereken mali desteğin alınması için söz konusu planları Komisyona sunmaktadırlar. Kalkınma Planlarının uygulanmasında yerel yönetimler büyük rol oynamakta ve ulusal bölgesel politikaların AB politikalarına uyum sürecinde tüm yönetim birimleri işbirliği ve koordinasyon içinde çalışmaktadır.”<sup>26</sup> AB kurumları ile ulusal kurumlar arasındaki iletişim bölgesel politika tasarısının ve uygulanmasının ele alındığı müzakereler sırasında kurulur. Müzakerelerde önemli olan yerel ve bölgesel organların katılımının şart olmasıdır.

Bölgesel politika kapsamındaki mali desteğin kullanılması için bir mali çerçevenin oluşturulması ve AB'nin her düzeyinden tüm üye ülkelerin katılımını gerektirmektedir. Bütün hedefler (2000-2006 yılları arasında saptanan politikaya göre), üç temel hedef (hedef 1, hedef 2, hedef 3) üzerinde yoğunlaşarak, yedi yıllık dönemler için programlanmaktadır.

<sup>25</sup> İktisadi Kalkınma Vakfı., (2001), Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası ve Türkiye'nin Uyumunu, İstanbul, İKV, sf. 29.

<sup>26</sup> Erçin, E. (2003), 15 Soruda 15 AB Politikası : Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası, İstanbul, Promat Basım, sf. 9.

“1999 Mart ayında gerçekleştirilen Berlin Zirvesinde Gündem 2000 Belgesi kapsamında, 2000-2006 yılları için, genişleme perspektifi de dikkate alınarak, Birliğin mali çerçevesi tayin edilmiştir. Üye ülkeler tarafından her bölge için yatırım öncelikleri içeren çok yıllık (2000-2006) Ulusal Kalkınma Planları hazırlanmış ve Komisyona sunulmuştur.”<sup>27</sup>

Üye ülkeler tarafından yürütülen program hazırlamanın iki usulü vardır:

**1) Üç aşamalı usul:**

- Üye ülke tarafından sunulan Ulusal Kalkınma Planı (National Development Plan),
- Plana istinaden ve üye ülke ile ilgili bölgelerin işbirliğinde Komisyon tarafından oluşturulan Topluluk Destekleme Çerçevesi (Community Support Framework),
- Yerinde müdahale yapılabilmesi için İşlevsel Programların (Operational Programme) hazırlanması.

**2) Basitleştirilmiş usul:**

- Üye ülke tarafından sunulan Ulusal Kalkınma Planı,
- Tek Programlama Belgesinin (Single Programming Document) oluşturulması<sup>28</sup>

İşlevsel Programların uygulanması, doğru yönetimi ve etkinliği üye devlet tarafından atanan yönetim yetkililerinin sorumluluğundadır. Programın içeriğine göre birden çok yönetim yetkilisi mevcuttur. Bu yetkililerin görevleri şunlardır:<sup>29</sup>

- İşlevsel Programları hazırlamak,
- İzleme komitesini sekreteryasını üstlenmek,
- İşlevsel Programlar hakkında izleme komitesine bilgi sağlamak,
- İstatistiki ve finansal verileri toplamak,
- Komisyona sunmak üzere İşlevsel Programlar hakkında yıllık ilerleme raporları hazırlamak,
- İşlevsel Programların ara değerlendirmesini organize etmek,
- Ödeme taleplerini ödeme yetkilisine iletmek,

<sup>27</sup> Institute of Public Administration, (2003), Guide to the Implementation and Administration of EU Structural and Cohesion Funds in Ireland, Dublin, sf. 15.

<sup>29</sup> Institute of Public Administration, (2003), Guide to the Implementation and Administration of EU Structural and Cohesion Funds in Ireland, Dublin, sf. 27-28.

- Mali kontrol ve muhasebe sistemlerinin doğru bir şekilde işlemlerini temin etmek.

Her iki usulde de birinci aşama üye devlet tarafından Ulusal Kalkınma Planının, ulusal ve bölgesel önceliklere dayanarak hazırlanmasıdır. Bu Planın, bölgenin durumunu, kalkınma için en uygun stratejiyi tanımlaması ve mali desteğin türünü ve kullanım şeklini belirtmesi gerekmektedir.

Birinci usulün ikinci aşaması, Plana uygun olarak üye ülke ile ilgili bölgelerin işbirliğinde Komisyon tarafından oluşturulan Topluluk Destekleme Çerçevesinin belirlenmesidir. Bu aşamada üye ülke ve Komisyon arasında müzakereler yapılır. Üçüncü aşama ise, genellikle bir İşlevsel Program, büyük bir proje veya genel bir hibe programının hazırlanma aşamasıdır.

Basitleştirilmiş iki aşamalı usulün birinci aşaması Ulusal Kalkınma Planının sunulmasıdır. İkinci aşamada ise Tek Programlama Belgesi hazırlanır.

Topluluk Destekleme Çerçevesi, Hedef 1 kapsamında ehil olan bir ülke veya bir ülkedeki bölge gruplarıyla ilgili olmakta ve Yapısal Fonlar kapsamındaki bölgeler ve ülkelere ekonomik desteği belirlemektedir. Ayrıca ulaşılması amaçlanan kalkınma hedeflerini ve öncelikleri sunmakta ve mali yönetim, izleme ve değerlendirme için düzenlemeleri oluşturmaktadır. Bu çerçevedeki izleme faaliyeti üye devletin sorumluluğu altındaki izleme komitesi tarafından gerçekleştirilmektedir. İzleme komitesi, komite yetkilisinin başkanlığında yürütülmekte ve uygulamanın kalitesi ile etkililiğinin sağlanmasını gözetmektedir. İşlevsel Program, Hedef 1 kapsamında özel bir bölge düzeyinde ve gelişme önceliklerinde (ulaştırma, eğitim, işletmeler için destek, vb.) bir Topluluk Destekleme Çerçevesinin değişik önceliklerindeki detayları sağlamaktadır. Tek Programlama Belgesi ise İşlevsel Program ve Topluluk Destekleme Çerçevesinden farklı olarak Hedef 1 bölgelerindeki Yapısal Fonların 1 milyar Euro'nun altında katkıda bulunduğu faaliyetleri, Hedef 2 ve Hedef 3 kapsamındaki ulusal faaliyetleri ve balıkçılıkla ilgili programları kapsamaktadır.<sup>30</sup>

AB üye ülkelerden programın uygulanması, yönetimi ve etkinliğinin denetlenmesi için bir yönetim yetkilisi tayin edilmesini ve programın uygulanmasının izlenmesi için yerel

---

<sup>30</sup> Erçin, E. (2003), 15 Soruda 15 AB Politikası: Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası, İstanbul, Promat Basım, sf.12.

ve ulusal düzeyde temsilcilerden oluşan bir izleme komitesi oluşturulmasını ve ayrıca programın kurallara göre düzgün akışını sağlayabilmek için bir mali kontrol mekanizmasının kurulmasını talep etmektedir.

## **2.8 Avrupa Birliğinde Bölgesel Politikayı Destekleyen Araçlar**

AB yıllık bütçesinin yaklaşık 1/3'ünü bölgesel politikaların finansmanında kullanmaktadır. AB bu amaçla, 2000-2006 yılları için, gerek üye devletlerin ve gerekse aday ülkelerde gerçekleştirilecek yapısal önlemlerin finansmanında için, toplam 213 milyar Euro'luk<sup>31</sup> bir meblağı harekete geçirmiştir. Geriye dönüp bakıldığında, özellikle İrlanda, Yunanistan, Portekiz ve İspanya'nın kalkınma çabalarına AB fonlarından çok ciddi kaynakların aktarıldığı görülmektedir.

### **2.8.1 Yapısal Fonlar**

Tek Avrupa Senedi ile 1 Ocak 1989'dan itibaren Yapısal Fonlar başlığı altında toplanmış olan Fonların başlıca amaçları kalkınmada yavaş ilerleyen bölgelerin ekonomik yönden uyumlaştırılmasını sağlamak; gerilemekte olan ekonomik alanları ekonomiye yeniden kazandırmak; gençlerin ve işsizlik tehdidi ile karşı karşıya olan kesimlerin iş yaşamına yeniden entegrasyonunu sağlayarak uzun dönemli işsizlikle savaşmak; sanayide üretim sistemlerindeki değişimlere işçilerin uyumunu sağlamak; tarım ve balıkçılık sektöründeki yapıları Ortak Tarım Politikası (OTP) reformu doğrultusunda uyumlaştırmak ve hassas kırsal alanların ekonomiye kazandırılmasını sağlamak amacıyla alternatif faaliyetler geliştirmektir.

AB, Yapısal Fonların kullanımında 2000-2006 yılları için ulaşmak istediği üç hedef belirlemiştir. Kaynak tahsisati bu hedefler çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Ancak, bu durum AB tarafından yapılmış olan tanımlamalar kapsamına giremeyen belli bölgelerin bölgesel destek için uygun olamayacakları anlamına gelmektedir. Bu ayırım büyük ölçüde politik bir yaklaşım sonucu ortaya çıkmakta ve hazırlanan liste üzerinde Komisyon ve üye devletler arasında yoğun tartışmalar yaşanmaktadır.

---

<sup>31</sup> [www.europarl.eu.int/summits/ber1\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/summits/ber1_en.htm) - 59k

Komisyunun Yapısal Fonlar kapsamında belirlediği üç ana hedef aşağıda yer almaktadır.<sup>32</sup>

- **Hedef 1:** Gelişmişlik düzeyi düşük olan bölgelerin kalkındırılması ve yapısal uyumunun teşvikini amaçlar. Hedef 1 kapsamında yardıma hak kazanan bölgelerin listesi, Avrupa Komisyonu tarafından, kişi başına GSYİH'si AB ortalamasının % 75'inden daha az olan bölgeler ölçütüne göre hazırlanmıştır.
- **Hedef 2:** Yapısal sorunlar yaşayan bölgelerin (sanayi alanları, kırsal alanlar, şehir alanları ve balıkçılık sanayiine bağımlı alanlar) ekonomik ve sosyal dönüşümünü desteklemeyi amaçlar. Hedef 2 bölgelerinin tanımı belirsiz olduğu için, üye ülkelerin bütün nüfuslarını söz konusu hedef çerçevesinde değerlendirmelerini önleyebilecek fren mekanizmalarının oluşturulması gerekmiştir. Bu hedef kapsamına Birlik nüfusunun % 18'ini geçmeyen bölümü dahil olacaktır.
- **Hedef 3:** Eğitim, mesleki eğitim ve istihdam politika ve sistemlerinin modernizasyonu ve adaptasyonunun desteklenmesini amaçlar. Hedef 3 bölgeden ziyade soruna yoğunlaşmakta, bu nedenle de belirli bir alanla sınırlandırılmayarak yatay tedbirler olarak isimlendirilmektedir.

Hedeflerin Yapısal Fonlarla ilişkisi Tablo:2'de gösterilmiştir.

---

<sup>32</sup> Baydur, M., (2000), MA Degree Thesis: Regional Policy of the European Union, İstanbul, sf. 73-77.

**Tablo:2 2000 - 2006 Dönemi Yapısal Fonlar ve Hedefler**

	Hedef 1	Hedef 2	Hedef 3
Çözülmesi Hedeflenen Sorun	Kalkınmada Geri Bölgeler	Yapısal Kriz Yaşayan Bölgeler	Eğitim ve İstihdam Gereksinimi Olan Bölgeler
Yapısal Fon Bütçesi (%) (1)	69,7	11,5	12,3
Kullanılan Fonlar (2)	ABKF, ASF, ATYGF, BYMA	ABKF, ASF	ASF
Nüfusu Kapsama Oranı (%)	22,2	18	(geçerli değil)

(0) Geri kalan meblağ, Topluluk inisiyatiflerine ayrılmıştır.

(0) ATYGF ve BYMA fonları Hedef 1 bölgeleri dışında bazı etkinlikleri desteklemekte de kullanılmaktadır.

**Kaynak:** <http://www.gap.gov.tr/Turkish/Dergi/D9152001/abbkp.html>

#### **a- Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu**

Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ABKF), az gelişmiş bölgelerin yeniden yapılanmasına katkıda bulunmak suretiyle sosyo-ekonomik farklılıkların azaltılmasına yardımcı olmak amacıyla 1975 yılında kurulmuştur.<sup>33</sup> ABKF, sanayi ve hizmetler sektöründe yeni iş alanları açan veya mevcut iş olanaklarını geliştiren yatırımlara ve sanayi kuruluşları gibi altyapı yatırımlarına, KOBİ gelişimine ve yerel kalkınma projelerine hibe niteliğinde yardımda bulunmaktadır.

#### **b-Avrupa Sosyal Fonu (ASF)**

1960 yılında kurulan ASF, AB'de Sosyal Politikanın temel aracıdır. Hedef 3 kapsamında mali yardım sağlayan ASF, aynı zamanda Yapısal Fonların Hedef 1 ve 2 kapsamındaki projelerine de destek olmaktadır. Fonun amaçları, uzun vadeli işsizlikle mücadele etmek, çalışma koşullarını iyileştirmek, işçilerin mesleki eğitimini sağlamak, eğitim ve öğretim sistemlerini iyileştirmek, yaşam standartlarını yükseltmek ve işsizlere gelir sağlamaktır.

<sup>33</sup> McAllister, I., (1982), Regional Development and the European Community, Canada, The Institute for Research for Public Policy, sf. 127.

ASF ekonomik ve sosyal birliğin desteklenmesine yardım etmekte ve Birlik dahilinde tutarlı istihdam politikalarının oluşturulmasında oldukça önemli bir araç niteliğini taşımaktadır.

#### **c-Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (ATYGF) – Yönlendirme Bölümü**

Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (ATYGF), Ortak Tarım Politikası (OTP) harcamaları için Roma Antlaşması uyarınca oluşturulmuş bir Fondur. OTP, üye ülkeler arasında mali kaynakların yeniden dağıtımının en büyük alanıdır. Açıkça bölgesel etkileri olmakla birlikte bölgesel politika aracı olarak düzenlenmemiştir.<sup>34</sup>

ATYGF iki bölümden oluşmaktadır: Bölgesel politikalar ve özellikle kırsal kalkınma ile ilgili olarak Fonun, Yönlendirme Bölümü kullanılmaktadır. Fonun amacı, tarımsal üretim şeklinin geliştirilmesi ve çiftçilere yeni faaliyet alanlarının geliştirilmesinde yardım sağlanması suretiyle çiftçiler için makul bir yaşam standardının güvence altına alınmasıdır. Fon, tarımsal üretim ve dağıtım yapısının modernize edilmesine yönelik hibe şeklinde yardımda bulunmaktadır.

#### **d- Balıkçılık Yönlendirme Mali Aracı**

Balıkçılık Yönlendirme Mali Aracı (BYMA), AB'nin tüm kıyı bölgelerinde yer alan işletmelerin rekabet edebilirliklerini güçlendirmek, bu sektörde uygun işletmeleri geliştirmek, aynı zamanda balıkçılık kapasitesi ile kullanılabilir kaynaklar arasındaki dengeyi sürdürmek ve pazar arzı ile ürünlerin katma değerini arttırma yönünde faaliyet göstermektedir.<sup>35</sup>

#### **2.8.2 Uyum Fonu**

Dört Yapısal Fonun yanı sıra Uyum Fonu, GSYİH'sı AB ortalamasının %90'ının altında kalan Birlik üyesi ülkelerin (Yunanistan, Portekiz, İrlanda, İspanya) çevresel ve trans-Avrupa ulaşım ağları projelerine finansman sağlamaktadır. Fon, ekonomik ve sosyal dayanışmayı güçlendirerek az gelişmiş ülkelerin Ekonomik ve Parasal Birliğe katılmalarına yardımcı olmayı amaçlamaktadır. Sağladıkları ilerlemelere rağmen bu ülkelerin GSYİH'sı

<sup>34</sup> Evans, A., (1999), The EU Structural Funds, New York, Oxford University Press, sf. 10-11.

<sup>35</sup> Keskin A., (1997), Yüksek Lisans Tezi: Avrupa Birliğinde Yapısal Fonlar ve Reform Hareketleri, Atatürk Üniversitesi, Erzurum, sf. 37.

halen Topluluk ortalamasının %90'nın altındadır.

### **2.8.3 Topluluk Girişimleri (İnsiyatifleri)**

Bölgesel projeler ve programlar, yetki devri ilkesini izlemekle birlikte, Topluluk Girişimleri bu uygulamanın bir istisnası olarak ortaya çıkmaktadır. Topluluk Girişimlerinin amacı Birlik politikalarının bölgesel düzeyde uygulanmasını kolaylaştırmak ve geri kalmış bölgelerdeki girişimlerin Yapısal Fonların imkanlarından faydalanabilmesini sağlamaktır.<sup>36</sup> Bu kapsamda, 2000-2006 döneminde AB insiyatifleriyle hazırlanan ve bölgelere önerilen dört yatay program vardır. INTERREG, LEADER +, EQUAL ve URBAN programları bölgesel etki yaratıcı özelliklere sahiptirler. Öte yandan, bu faaliyetlere ayrılan mali kaynak çok düşüktür.

#### **a-Interreg III**

Birlik alanının tümünde uyumlu, dengeli ve sürdürülebilir kalkınmayı teşvik etmek amacıyla, Birlik içindeki ortak sınır bölgelerinde, Birlik üyesi ülkelerle sınırları bulunan ülkelerin sınır bölgeleri arasında ve Birliğin kendi içindeki bölgeler arasında işbirliklerini kapsar. Bu kapsamdaki girişimlere ABKF'den destek sağlanmaktadır.

#### **b-Leader +**

Yerel gruplar arasında işbirliği ve birleştirilmiş programlar aracılığıyla kırsal kalkınmayı öngören projelere finansman sağlar. Finansman kaynağı, ATYF Yönlendirme Bölümü olarak belirlenmiştir.

#### **c-Equal**

İstihdam pazarına girişle ilgili olarak, her türlü eşitsizlik ve ayrımcılıkla mücadelede yeni yaklaşımların geliştirilmesinde uluslararası işbirliğini öngören projelere finansman sağlanır. Finansman kaynağı ASF olarak belirlenmiştir.

---

<sup>36</sup> Moussis, N., (1998), Handbook of European Union, Rixensart, European Study Service, sf. 116.

## **d-Urban**

Sürdürülebilir kentsel kalkınma perspektifiyle, AB üyesi ülke şehirlerinin ve komşu şehirlerin ıslahı amacına yönelik girişimlere bu çerçevede finansman sağlanır. Finansman kaynağı, ABKF olarak belirlenmiştir.

### **2.8.4 İnovatif (Yenilikçi) Tedbirler ve Teknik Yardımlar**

Komisyon, kendi inisiyatifi ve sınırlı mali kaynakları yardımıyla hareket ederek Birlik düzeyinde deneysel bir yaklaşım yoluyla yeni politikalar başlatmak üzere Yenilikçi Tedbirler (etüdlar, projeler, ağlar, v.b.) uygulamaya koyabilir.

Yapısal Fonlara ilişkin Tüzüğün uygulamasıyla ilgili hazırlık, izleme, değerlendirme ve denetleme faaliyetlerine Teknik Yardım sağlanabilir. Bu çerçevede, AB, Fonların işleyişine ilişkin genel nitelikteki araştırmalara, söz konusu Fonlardan yararlananların deneyimlerinin değişimi ve karşılıklı bilgilenmeyi öngören girişimlere ve bu alandaki uygulamalara ilişkin yöntemlerin değerlendirilmesi için finansman sağlamaktadır.

### **2.8.5 Avrupa Yatırım Bankası (AYB)**

Roma Antlaşmasınının 130. maddesinde AYB tarafından az gelişmiş bölgelerin gelişmesi için oluşturulan projelere kredi sağlanması hükmü yer almaktadır. AYB'nin tüzel kişiliği mevcuttur. Bankanın üyeleri ise Birliğe üye ülkelerdir. Banka, kredi vermek için kendi fonları ile dünya sermaye piyasalarından temin ettiği fonları kullanır. Banka bu fonları kullanmak suretiyle, Yapısal Fonların Birliğin genel yararları doğrultusunda dengeli ve istikrarlı bir biçimde gelişmesine katkıda bulunmaktadır. Bu amaçla Banka, kar amacı gütmeksizin ekonominin bütün sektörlerindeki:

- a-Az gelişmiş bölgelerin kalkınmasına dönük projelerin;
- b-Yapısal Fonların, aşamalı olarak kurulmasını gerektirdiği teşebbüslerin modernleştirilmesi veya faaliyet türlerinin değiştirilmesi ya da yeni iş alanlarının açılmasını amaçlayan, büyüklükleri ve nitelikleri gereği üye devletlerin herbirinde

mevcut bulunan çeşitli finansman imkanlarıyla tamamen finanse edilemeyen projelerin;  
c-Birden çok üye devletin ortak yararına olan ve üye devletlerin herbirinde mevcut bulunan çeşitli finansman imkanlarıyla finanse edemeyecekleri büyüklük veya nitelikteki projelerin finansmanını kredi ve teminatlar vererek kolaylaştırır.<sup>37</sup>

AYB bölgesel etkisi olan faaliyetlere giderek daha fazla müdahil olmaktadır.

### **2.8.6 Yeni Topluluk Aracı**

Yeni Topluluk Aracı, 1979'dan beri üye ülkelerin ekonomik politikalarının uyumu ve birbirine yaklaştırılması amacına yönelik projelerin finansmanına katkıda bulunmaktadır. Yeni Topluluk Aracının yönetimi ise AYB tarafından sağlanmakta olup; söz konusu araç altyapının modernizasyonu, enerji kaynaklarının geliştirilmesi ve KOBİ'lere yönelik öncelikli projelere finansman sağlamak için kullanılmaktadır.

### **2.8.7 Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunun Mali Mekanizmaları**

Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunun bölgesel politikadaki rolü, kömür ve çelik endüstrisinin gerileyen sanayi bölgeleri içindeki yeri gözönüne alındığında daha iyi anlaşılmaktadır. Bu yardımlar, AB'nin kuruluşundan 1970'li yıllara kadar ekonominin motor sanayileri olan ve daha sonra krize girmiş bulunan kömür ve çelik sanayiilerinin modernize edilmesine ve bölgelerin yeniden yapılanması yoluyla istihdam olanaklarının sağlanmasına ve işgücünün yeni iş sahalarına alışmasına yönelik olmuştur.

---

<sup>37</sup> <http://www.eib.org/about>

### 2.8.8 Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri (MDAÜ) İçin Geliştirilen Yapısal Uyum

#### Araçları: PHARE, ISPA ve SAPARD

AB, MDAÜ'leri üyeliğe hazırlamak amacıyla geliştirmiş olduğu "Katılım Öncesi Stratejisinin" mali boyutunu üç ayak üzerine oturtmuştur: Polonya, Macaristan İçin Ekonominin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Eylem Programı (PHARE), Yapısal Araçlara Yönelik Katılım Öncesi Program (ISPA) ve Tarım ve Kırsal Kalkınma Özel Katılım Programı (SAPARD). Söz konusu araçlar yardımıyla, AB tarafından 2000-2006 yılları arasında, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Litvanya, Letonya, Polonya, Romanya, Slovenya ve Slovakya'ya mali yardım taahhüt edilmiştir.

PHARE; ISPA ve SAPARD programlarının içermediği alanlarda, bölgesel kalkınma politikaları dahil, kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi, Topluluk programlarına iştirak ile sinai kalkınma ve KOBİ'lerin geliştirilmesine ilişkin projelere finansman sağlayan bir programdır.<sup>38</sup>

ISPA; ulaştırma ve çevre koruma alanındaki alt yapı yatırımlarına finansman sağlamaktadır.<sup>39</sup>

SAPARD; tarımın modernizasyonu ve kırsal kalkınma konusundaki faaliyetleri desteklemek amacıyla oluşturulmuştur.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/index.htm>

<sup>39</sup> <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/pas/ispa.htm>

<sup>40</sup> <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/pas/sapard.htm>

## **BÖLÜM:III-TÜRKİYE'DE BÖLGE KAVRAMI, BÖLGELER ARASI FARKLILIKLAR, BÖLGESEL POLİTİKA ARAÇLARI ve UYGULAMALARI**

### **3.1 Türkiye’de Bölge Kavramı**

“Türkiye’nin ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınması ile ülke bütünlüğünü güçlendirecek bölgesel politikaların temel amacı, bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması ve çarpık kentleşmenin önlenerek, ülke çapında metropoliten alanların geliştirilmesidir. Bu çerçevede, bölgesel gelişme politikalarının uygulanmasında, sürdürülebilirlik, bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının azaltılması, sosyal ve ekonomik dengelerin sağlanması, yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, fırsat eşitliği, kültürel gelişme ve katılımcılık ilkeleri esas alınmaktadır.”<sup>41</sup>

Bölge kavramı, tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de tam olarak açıklığa kavuşmuş, ilgili tüm çevrelerin üzerinde mutabık kalacağı biçimde tanımlanmış değildir.

Türkiye’nin idari yapılanmasında “bölge” esası yoktur. Bölge kavramı, Türkiye’nin topografya ve iklim koşullarına göre geliştirilmiş ve ülke 7 bölgeye ayrılmıştır. Buradaki ayırım bölgesel politikaya hizmet amaçlı olmayıp, coğrafi gerekçelere dayanmaktadır.

AB’de uygulandığı şekliyle bir bölge tanımı ve hedef bölge tanımlaması olmamakla birlikte, Türkiye’de, Türkiye’nin tanımladığı anlamda da olsa, bölgesel gelişmişlik farklılıkları oldukça önemli boyuttadır. AB aday ülkelerle müzakerelerde, ülkelerin kişi başına GSYİH, nüfus büyüklüğü ve nüfus yoğunluğu gibi istatistiki verilere dayalı kriterler çerçevesinde “bölgeler” oluşturmasını talep etmekte ve bölgesel gelişme projelerinin finansmanında bu verilere ve bölgesel bölünmeye dayanarak hareket etmektedir.

Türkiye’de bölge sınırlarının çizilmesinde coğrafi, ekonomik, tarihi, kültürel, yönetsel ve çevresel ölçütlerden bir ya da birkaçı kullanılabilmekte, planlamanın temel amaç ve önceliklerine göre de ölçütler değişebilmektedir.

---

<sup>41</sup> Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, (2001), Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi, sf. 340-341.

Türkiye’de plan bölgeler aşağıdaki sınıflandırmalardan bir ya da birkaçını kapsayabilir:<sup>42</sup>

- Az gelişmiş bölgeler,
- Gerilemekte olan bölgeler,
- Sorunlu endüstriyel bölgeler,
- Büyümenin baskısı altında olan bölgeler,
- Acil müdahale bölgeleri,
- Risk bölgeleri,
- Hassas bölgeler,
- Özel statülü bölgeler.

Türkiye’de yukarıda sayılan bölgelerin yanı sıra, yeni bir tanım olarak kalkınmada öncelikli yöreler (KÖY) kavramı gündeme gelmiştir. Bu kavram öncelikli olarak bölgesel politikanın bir kalkınma politikası aracı olarak değerlendirilmesi sonucu ortaya çıkmıştır.

- **Kalkınmada Öncelikli Yöreler:** “Bölgesel gelişmişlik farklılıklarının ortaya çıkması ile birlikte, bu farklılıkların azaltılması için bölgelerin ve/veya illerin ihtiyaçları ön plana çıkararak hükümetlerin gündemine girmiştir. Başta Doğu ve Güney Doğu olmak üzere bütün bölgelerde tespit edilen bazı iller ve ülkenin bazı yöreleri Kalkınmada Öncelikli Yöreler olarak belirlenmiştir.”<sup>43</sup>

Türkiye’de yönetsel bölümlenme dışında diğer ölçütlerle tanımlanan bölgelerde, söz konusu bölgenin idari birim olan il sınırları ve kimi kamu kurumlarının hizmet bölgeleri ile çakışması sorunu yaşanmaktadır. Tanımlanan bölgenin plan bölgeye dönüşmesi bunların, özellikle yönetsel birim sınırları ile çakıştırılmasını gerektirmektedir.

Türkiye’de bölgeler daha çok KÖY tanımına göre tasnif edilmişlerdir. Bu tasnife göre il bazında düzenlenmiş kalkınmada öncelikli yöreler aşağıdaki tabloda verilmiştir. KÖY politikası zaman içerisinde genişleyerek, günümüzde 49 il ve 2 ilçeyi kapsayan ve genellikle her plan döneminde hassasiyetle değerlendirilen bir sanayi teşvik politikası olarak yürütülmüştür. 1998 yılında Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmiş olan KÖY’ler aşağıda

<sup>42</sup> Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, (2000), VIII. Beş Yıllı Kalkınma Planı: Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, sf. 9.

<sup>43</sup> Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, (2000), VIII. Beş Yıllı Kalkınma Planı: Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, sf. 49.

verilmiştir:

**Tablo:2 KÖY Kapsamına Giren İl ve ilçeler**

<b>İller:</b>	Çorum	Kırıkkale	Sivas
Adıyaman	Diyarbakır	Kırşehir	Şanlıurfa
Ağrı	Elazığ	Kilis	Şırnak
Aksaray	Erzincan	Malatya	Tokat
Amasya	Erzurum	Mardin	Trabzon
Ardahan	Giresun	Muş	Tunceli
Artvin	Gümüşhane	Nevşehir	Yozgat
Bartın	Hakkari	Niğde	Zonguldak
Batman	Iğdır	Ordu	Van
Bayburt	Kahramanmaraş	Osmaniye	
Bingöl	Karabük	Rize	<b>İlçeler:</b>
Bitlis	Karaman	Samsun	Bozcaada
Çankırı	Kars	Siirt	Gökçeada
	Kastamonu	Sinop	

**Kaynak:** <http://www.dpt.gov.tr/bgvy/>

“KÖY'lere yönelik teşviklerin bu yörelerdeki sanayi gelişimini sağladığı gibi bir tespit yapmak doğru olmayacaktır. Tarımda gelişme (veya sanayi ile eş zamanlı bir gelişme) sağlanmaksızın sanayide de gerçek anlamda bir hamle yapmak olanaksızdır. Bu açıdan özellikle geri kalmış yörelerde tarımda yeniden yapılanma ve tarımsal kalkınma önem arz etmektedir. KÖY sayısının çokluğu kıt kaynakların etkin ve rasyonel kullanımını engellemektedir. Daha az sayıda KÖY belirlenmesi bu yörelere daha etkin destek verilmesi anlamına gelecektir.”<sup>44</sup>

<sup>44</sup> İktisadi Kalkınma Vakfı, (2001), Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası ve Türkiye'nin Uyumuna, İstanbul, İKV, sf. 69.

### 3.2 Türkiye’de Bölgeler Arası Farklılıklar

Türkiye’de, bölgeler arasında; kişi başına GSYİH, işsizlik oranı, okuma yazma oranı gibi çeşitli sosyo-ekonomik göstergeler açısından oldukça ciddi ölçüde gelişmişlik farklılıkları söz konusudur. “Bölgeler arası gelişmişlik farklılıkları, kaynakların yetersiz dağılımı ve etkin kullanımının eksikliği, uygun olmayan topografik yapı, zor iklim koşulları, iç ve dış pazarlara uzaklık, dağınık yerleşim yapısı ve yatırım eksikliği gibi nedenlerden kaynaklanmaktadır. Göç, özellikle metropollerde olmak üzere, gelişmiş bölgelerde işsizlik, yeni alt yapı yatırımlarına ihtiyaç, kaçak yapılaşma ve çevre gibi birçok sorunu beraberinde getirmektedir.”<sup>45</sup>

Bölgesel dengesizliklerin başlıca nedenleri olarak aşağıdaki genel tespitlerde bulunulabilir:

- Coğrafi yapı, iklim özellikleri,
- İç ve dış pazarlara uzaklık,
- Kırsal yerleşim birimlerinin çokluğu ve dağınıklığı,
- Nüfus artış hızının yüksek oluşu,
- Eğitim seviyesinin düşüklüğü,
- Bölgeler arası göç,
- Yatırım ve hizmet eksikliği,
- Özel sektörün kamu yatırımlarının yarattığı ortamdan yararlanamaması,
- İşsizlik,
- Altyapı yetersizliği ve kaçak yapılaşma,
- Sanayi kuruluşlarının coğrafi dağılımı.

### 3.3 Türkiye’de Bölgesel Politika Araçları

Türkiye’de bölgesel politikaya ilişkin uzun vadeli stratejiyi çizen Beş Yıllık Kalkınma Planları (BYKP) çerçevesinde iki temel araçtan yararlanılmaktadır:

- Bölgesel gelişme/ kırsal kalkınma projeleri,
- Kamu sektörüne ve özel sektöre yönelik teşvikler/istisnalar

---

<sup>45</sup> Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, (2001), Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi, sf. 341.

### 3.3.1 Bölgesel Gelişme ve Kırsal Kalkınma Projeleri

#### a-Bölgesel Gelişme Projeleri<sup>46</sup>

Türkiye’de kayda değer bölgesel gelişme çalışmalarına planlı dönemde geçilmiştir.

Uygulanan veya hazırlıkları devam eden projelerin listesi aşağıda verilmiştir:

- Doğu Marmara Planlama Projesi,
- Çukurova Bölgesi Projesi,
- Antalya Bölgesi Projesi,
- Zonguldak-Karabük-Bartın Bölgesel Gelişme Projesi,
- Doğu Anadolu Projesi (DAP),
- Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Projesi (DOKAP),
- Yeşilirmak Havzası Gelişim Projesi,
- Güney Doğu Anadolu Projesi (GAP).

Şimdiye kadar gerçekleştirilmiş en kapsamlı proje GAP Projesidir.

#### b-Kırsal Kalkınma Projeleri

Kırsal kalkınma projelerin amacı geri kalmış yörelerde tarımsal faaliyetlerin ve gelirin artırılması yoluyla refahın yükseltilmesidir. Halihazırda tamamlanan ve yürütülen kırsal kalkınma projelerine örnek olarak aşağıdakiler verilebilir:<sup>47</sup>

- Çankırı-Çorum Kırsal Kalkınma Projesi,
- Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi,
- Bingöl-Muş Kırsal Kalkınma Projesi,
- Yozgat Kırsal Kalkınma Projesi,
- Ordu-Giresun Kırsal Kalkınma Projesi .

---

<sup>46</sup> Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, (2000), VIII. Beş Yıllı Kalkınma Planı: Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, sf. 32-37.

<sup>47</sup> Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, (2001), Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi, sf. 345-346.

### 3.3.2 Bölgesel Kalkınma Kapsamında Sağlanan Teşvikler ve Tanınan İstisnalar<sup>48</sup>

#### a- Olağanüstü Hal Bölgesinde ve Kalkınmada Öncelikli Yörelerde 4325 Sayılı Kanun Çerçevesinde Uygulanan Devlet Yardımları

VIII. BYKP'de Olağanüstü Hal Bölgesinde ve Kalkınmada Öncelikli Yörelerde İstihdam Yaratılması ve Yatırımların Teşvik Edilmesi ile ilgili 4325 Sayılı Kanun çerçevesinde, Olağanüstü Hal Bölgesindeki illerin de dahil olduğu 22 ilde uygulanmak üzere ilave teşvik araçları uygulamasının devam edeceği ifade edilmiştir.<sup>49</sup> Bu kapsamda yer alan araçlar şunlardır:

- Gelir ve Kurumlar Vergisi İstisnası,
- Çalışanlardan Kesilen Vergilerin Ertelenmesi,
- İşlemlerde Vergi, Resim, Harç İstisnası,
- Sigorta Primi İşveren Paylarının devlet tarafından karşılanması,
- Bedelsiz Yatırım Yeri Tahsisi.

#### b) Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar

Ülkemizde teşvik belgeli olarak yapılacak yatırımlar, 09.07.2002 tarih ve 24810 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2002/4367 sayılı "Yatırımlarda Devlet Yardımları ve Yatırımları Teşvik Fonu Esasları Hakkında Karar" ile bu Karara istinaden 30.07.2002 tarih ve 24831 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2002/1 sayılı Tebliğde belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde desteklenmektedir.

Bu kapsamda yer alan başlıca destek unsurları şunlardır:

- Gümrük Vergisi ve Toplu Konut Fonu İstisnası,
- Yatırım İndirimi,
- Katma Değer Vergisi İstisnası,
- Vergi, Resim ve Harç İstisnası,
- Fon kaynaklı krediler,
- Arsa ve arazilerin bedelsiz tahsisi,

<sup>48</sup> Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, (2000), VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı: Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, sf.65-69.

<sup>49</sup> Bkz. 06.06.2000 tarih ve 2000/684 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.

- KOBİ'lerin desteklenmesi.

Teşvik belgesiz olan yatırımlar ise yatırım indirimi, vergi resim, harç istisnası ve bina inşaat harcı istisnası yoluyla desteklenmektedirler.<sup>50</sup>

### c) Gelişmiş Yörelere Destek Unsurlarından Yararlanabilecek Yatırımlar

Bu grup altında teşvikten faydalanan bazı sektör yatırımları (elektrik enerjisi üretimi yatırımları, elektronik sanayi yatırımları, gemi ve yat inşa yatırımları, yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli çerçevesinde yapılan yatırımlar v.b.) yer almaktadır.

Söz konusu istisnalar ve tedbirler yatırımcıları özendirmekle birlikte, gerek bölgeler arası farklılıkların azaltılmasında gerekse de ekonomik gelişmenin hızlı ve sürdürülebilir olarak sağlanmasında yetersiz kalmaktadır. Bunun temel nedeni, duyulan kaynak ihtiyacının büyüklüğü, tasarrufların yetersizliği, varolan kaynakların etkili kullanılmaması ve yönetsel sorunlardır.<sup>51</sup>

## 3.4 Bölgesel Politika Alanında İdari Yapılanma

### 3.4.1 Merkezi İdare

Türkiye'de bölgesel politikanın tespitinde ve uygulamasında merkezîyetçi ve oldukça dağınık bir yaklaşım hakimdir. Merkezi idare bakanlıklardan ve belirli amaçlarla kurulmuş bulunan genel müdürlükler ve diğer birimlerden oluşmaktadır. Merkezi idare bölgesel gelişme politika ve planlamasının belirlenmesi ve kamu kaynaklarından bölgesel gelişme planları için kaynak temini ve tahsisi görevlerini yerine getirmektedir.<sup>52</sup>

Merkezi idarede Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı (DPT) bölgesel politika konusuyula doğrudan ilgilidir. DPT, Türkiye'nin ekonomik kalkınması için uzun vadeli planlar ve yıllık programlar hazırlayarak bu plan ve programların ülke genelinde uygulanmasından, yürütülmesinin ve denetiminden sorumludur. 1960 Anayasası ile kurulan DPT 1963 yılında

<sup>50</sup> Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, (2003), Taslak Bölgesel Gelişme Stratejisi, Hedef ve Operasyonel Programlar, Ankara, sf.17.

<sup>51</sup> İktisadi Kalkınma Vakfı, (2001), Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası ve Türkiye'nin Uyumunu, İstanbul, İKV, sf. 91.

<sup>52</sup> Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, (2001), Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi, sf. 341.

başlayan merkezi planlamaya dayalı ekonomik kalkınma modelinin tespiti, eşgüdümü ve uygulanması ile gözetimini sağlayan bir işleve sahiptir. DPT'nin kuruluşu ve görevleri hakkında 540 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'de<sup>53</sup> DPT'nin kaynakların verimli kullanılması ve kalkınmanın hızlandırılması amacıyla ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel planlama hizmetlerinin bir bütünlük içerisinde etkin, düzenli ve süratli olarak görülebilmesi için kurulduğu ifade edilmektedir.<sup>54</sup>

Ekonomik kalkınmanın bir alt grubu olarak bölgesel kalkınma projeleri de DPT'nin eşgüdümü ile hazırlanmakta ve proje bazında ilgili diğer kurumlarla işbirliği içerisinde sürdürülmektedir. Bu amaçla DPT bünyesinde bir Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü kurulmuştur.

Söz konusu Kanun Hükmünde Kararnamede DPT Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğünün de görev tanımı yapılmıştır. Buna göre, “DPT Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü il ve ilçe bazında araştırma ve planlama yapmak, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bu konularda yapacakları çalışmaların kalkınma planları ve yıllık programlarla tutarlılığını sağlamak, yapısal uyum politikalarının uygulanması sırasında ortaya çıkabilecek sorunların çözümü amacıyla projeler geliştirmek ve bu konularda yapılacak çalışmaların eşgüdümünü sağlamak, yerel istihdamın ve girişimciliğin geliştirilmesi çerçevesinde küçük ve orta ölçekli sanayi işletmelerinin (KOBİ), esnaf ve sanatkarların ve kırsal kesimin sorunlarına yönelik politikalar geliştirmek, kurumsal ve hukuki düzenlemeler ile ilgili görüş vermek, uygulamayı yönlendirmek, KÖY'leri ve ihtiyaçlarını tespit etmek, bu yörelerin özelliklerini dikkate alarak daha hızlı bir gelişme sağlanması amacıyla gerekli çalışmalarını yapmak, bölgesel kalkınma projeleri ile ilgili eşgüdümü sağlamak, görev alanına giren konularda görüş vermek ve uluslararası kuruluşlarla temas ve müzakerelere iştirak etmekle görevlidir.”<sup>55</sup>

Güneydoğu Anadolu Bölgesel Kalkınma İdaresi Başkanlığı (GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı) “1989 yılında, GAP kapsamına giren yörelerin süratle kalkındırılması ve yatırımların gerçekleştirilmesi için plan ve proje yapılması ve kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyonu sağlamak üzere kurulmuştur.”<sup>56</sup> Ayrıca GAP, Girişimci Destekleme ve

<sup>53</sup> Bkz. 24.06.1994 tarih 21970 sayılı Resmi Gazete.

<sup>54</sup> <http://mevzuat.dpt.gov.tr/khk/540/>

<sup>55</sup> <http://mevzuat.dpt.gov.tr/khk/540/#bgyu>

<sup>56</sup> Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, (2003), Taslak Bölgesel Gelişme Stratejisi, Hedef ve Operasyonel Programlar, Ankara, sf.4.

Yönlendirme Merkezleri, bölgedeki girişimciler için danışmanlık hizmetleri vermektedir.

Bölgesel politikalara dolaylı şekilde yön veren diğer bir kurum “Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığıdır (KOSGEB). KOSGEB, kalkınma plan ve programları doğrultusunda KOBİ’lerin teknolojik yeniliklere süratle uyumlarını sağlamak, rekabet güçlerini yükseltmek, ekonomiye katkılarını ve etkinliklerini artırmak amacıyla 3624 sayılı Kanunla 20 Nisan 1990 tarihinde kurulmuştur.”<sup>57</sup>

KOSGEB tarafından bölgesel kalkınma hizmetleri, kalkınmada öncelikli yörelerde potansiyel girişimcilere yatırım yönlendirme, ön proje ve fizibilite hazırlama, duran ve yarım kalmış yatırımlara çözüm üretme gibi konularda danışmanlık hizmeti verilmektedir. Ayrıca yeni istihdam alanlarının oluşmasına katkı sağlayarak Türkiye’de ciddi boyutlara ulaşan işsizlik sorununa çözüm önerileri geliştirmek ve uygulamak, KÖY’lerde yaşayanların gelir seviyelerini yükselterek kalkınmalarını sağlamak, göçü azaltmak ve diğer yörelerle gelişmişlik farklılıklarını asgari düzeye indirmek için proje çalışmaları yaparak KOBİ’lerin istihdam yaratma potansiyelini harekete geçirmek ve eğitim, danışmanlık vb. hizmetler vererek yeni girişimcilerin iş kurmalarını teşvik etmek de KOSGEB’in görev tanımı çerçevesinde yer almaktadır.

“Bölgesel gelişmeyi sağlamak üzere KOBİ’lerin ve yatırımcıların desteklenmesi için 1998 yılında KOSGEB bünyesinde Bölgesel Kalkınma Enstitüsü kurulmuştur.”<sup>58</sup> Ülkemizdeki bölgeler arası farklılıkların en aza indirilmesi, işletmelerin bölgesel ve sektörel bazda ulusal ve uluslararası faaliyetlerinin artırılması ve kalkınmanın bölgelere dengeli bir şekilde yansıtılması yönünde programların geliştirilmesi misyonunu üstlenmiş olan Bölgesel Kalkınma Enstitüsü, proje ve faaliyetlerini, yerel kaynakların harekete geçirilmesi ve bölgesel kalkınma sürecine katılması stratejisi ile gerçekleştirmektedir. Bölgesel Kalkınma Enstitüsü yukarıda belirtilen faaliyet ve projelerini, Küçük İşletme Geliştirme Merkez Müdürlükleri ile işbirliği içinde gerçekleştirmektedir.

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı da bölgesel politikada etkinlikleri olan diğer kurumlardır. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, küçük sanayi ve organize

<sup>57</sup> <http://www.kosgeb.gov.tr/KOSGEB/Default.asp>

<sup>58</sup> Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, (2001), Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi, sf. 342.

sanayi bölgeleri kurulması, küçük sanayi ve el sanatları ile ilgili geliştirme, koordinasyon ve teşkilatlanma hizmetlerini yürütür. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı bölgesel planların bir alt ölçeği olan çevre düzeni planlamasından sorumludur. Türkiye'nin temel ulaşım ve çevre altyapı yatırımlarını gerçekleştirmekten sorumlu kuruluş olan Karayolları ve İller Bankası Genel Müdürlükleri de bu bakanlığın bağlı ve ilgili kuruluşları olarak bu görevlerin yerine getirmesine katkıda bulunmaktadır.

Bölgesel politika ile ilgili dolaylı olarak görev yapan diğer kuruluşlar; Çevre ve Orman Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Kalkınma Bankası, Türk Standartları Enstitüsü, Milli Prodüktivite Merkezi, Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Halkbank'tır.

Türkiye'de bölgesel kalkınma politikaları planlı ekonomiye geçişle birlikte 1960'lı yılların başından itibaren uygulanmaya başlanmış olmakla beraber, yukarıda sayılan kuruluşların her biri bölgesel politika kapsamına giren ve/veya bölgesel kalkınma projeleri bağlamında, gerek kendi kuruluş yasalarında, gerek diğer özel kanunlarda belirtilen ve kendilerine atfedilen görevleri yerine getirmekle sorumludurlar. Bu durum bölgesel politika faaliyetlerinin eşgüdüm içerisinde yürütülmesini gerektirmektedir.

Bu kapsamda DPT, kurumların bölgesel kalkınma projeleri bünyesindeki faaliyetlerini veya ilgili yatırım projelerini denetleyerek, uygun gördüklerini onaylamakta ve gerekli ödeneğin gelecek yılların bütçesinden ayrılmasını Bakanlar Kuruluna önermektedir.

Bölgesel kalkınma projelerinin finansmanı büyük ölçüde, proje hangi kurumun sorumluluğunda ise o amaçla bütçeye koyulan ödenek ve yabancı kaynaklar ile karşılanmaktadır. Finansman miktarı ve araçları Beş Yıllık Kalkınma Planları (BYKP) çerçevesinde hazırlanan yıllık programlar uyarınca her yılın bütçesinde belirlenmekte, belediyeler ve il özel idareleri için ayrılan kaynak ise İller Bankası vasıtasıyla tahsis edilmektedir. Ayrıca, kırsal alanda tarımsal üretimi Ziraat Bankası, esnaf ve sanatkarları ise Halkbank, sağladıkları düşük faizli kredilerle desteklemektedirler.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Bilen Ö., (2003), DPT Uzmanlık Tezi: Bölgesel/Yerel Kalkınmada Kullanılabilecek Finansal Sistemler, Aracı Kurumlar ve Türkiye İçin Önermeler, Ankara, sf. 95-96.

### 3.4.2 Yerel İdare

Bölgesel gelişme konusunda yerel düzeyde faaliyet gösteren diğer aktörler, il özel idareleri, belediyeler ve muhtarlıklardır. Söz konusu kurumlar, seçimle işbaşına gelen ve yerel düzeydeki hizmetlerin yerine getirilmesinden sorumlu olan birimlerdir. Söz konusu birimler arasında bir ast üst ilişkisi bulunmadığından birbirlerinden farklı yürüttükleri faaliyetler arasında bir eşgüdüm olması şartı aranmaz.<sup>60</sup>

İl özel idareleri, merkezi hükümetin yetki ve sorumluluğuna sahip olup, vali, idare başkanı olarak devleti temsil etmektedir. İl özel idareleri karar organları olan il genel meclisi ve il daimi encümeni ile uygulamadan sorumlu validen oluşmaktadır. Nüfusu 2000'den fazla olan yerler il ve ilçe merkezlerinde kurulan belediyelerin karar organları, belediye meclisi ve belediye encümeni olup, belediye başkanı uygulamalardan sorumludur.

Köylerde yönetimden muhtarlar ve ihtiyar heyeti sorumludurlar. Köy yönetiminin çok sınırlı yetki ve bütçesi olduğundan daha çok il idaresine ve merkezi hükümete tabidir.

Yerel yönetimlerin bölgesel politika kapsamındaki görevleri şunlardır:

- Bölgesel gelişmeye ilişkin faaliyetlerin planlanması ve uygulanması,
- Bölgesel bazda girişimcilik faaliyetlerinde liderlik rolü,
- Kalkınma planı ve programları için merkezi idareye gerekli bilginin sağlanması.

Yerel yönetimlere ilave sorumluluklar ve belirli görevler bazı bakanlıklar tarafından bölgesel birimleri aracılığıyla verilebilmektedir. Köy ve kent kalkınmasında etkin bir kurum olarak İller Bankası da görev yapmaktadır.

Belediyeler işlevlerini merkezi hükümetin aktardığı kaynak yoluyla yerine getirebilmektedirler. “Belediyelere kaynak aktarılması sürecinin siyasi mülahazaların rol oynaması hem kaynak dağılımını bozarak israfa yol açmakta, hem gerekli hizmetlerin yeterli düzeyde sunulmasını engellemektedir. Belediyelerin özellikle altyapı yatırımları için dış

---

<sup>60</sup> Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, (2001), Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi, sf. 346

kaynak sağlama imkanları da Hazine garantisi aranması nedeniyle çok iyi çalışmamaktadır.»<sup>61</sup> Türkiye'deki merkezîyetçi geleneğin bir sonucu olarak, yerel yönetimlerin bölgesel gelişmede yetkileri ve rolleri kanuni olarak geniş görünmekle birlikte uygulamada sınırlı kalmıştır.<sup>62</sup>

Merkezîyetçi idari sistemin Türkiye'nin karşı karşıya kaldığı bölgesel farklılıkları azaltamayacağı giderek daha çok farkına varılan bir durumdur. Bunda, hem ülke yönetiminde daha çok söz hakkı isteyen hızla büyüyen özel sektörün hem de yeni yeni ortaya çıkan sınırlı ama ses getiren bir sivil toplumun gösterdiği dinamizmin de etkisi vardır. Bu faktörlerin yanında, önemli bir faktör de, Türkiye'nin üyesi olmayı çok istediği AB'nin de ademi merkezîyetçilik ya da yetki devrine yönelik gelişen eğilimidir.

AB, Türkiye'deki yerel yönetimlerin planlama ve uygulama süreçlerine daha fazla dahil olmalarını beklemektedir. Türkiye'nin AB'ye katılım sürecinde alacağı mali yardımların büyük bir bölümü "Ekonomik ve Sosyal Uyum" için harcanacaktır. Bu kapsamda dağıtılacak fonlardan çoğunlukla yerel yönetimler yararlanacaktır. Bu fonlar DPT tarafından 2004-2006 dönemi için yerel yönetimlerin de katkısıyla hazırlanan Ön Ulusal Kalkınma Planı'nda (ÖUKP) öngörüldüğü şekilde kullanılacaktır.

Türkiye'de bölgeler arasındaki farklılıkların azaltılmasına yönelik hazırlanan Bölgesel Kalkınma Stratejilerinin uygulanması için kurulması planlanan "Bölgesel Kalkınma Ajansları" merkezi hükümet tarafından belirlenecek bölgeler ekonomik ve sosyal farklılıkların azaltılmasına ilişkin politikaların uygulanmasından sorumlu olacaklardır.

Ayrıca, yine AB'ye uyum sürecinde İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan Yerel Yönetim Reformu Yasa Tasarısı ile yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılması hedeflenmektedir. Tasarıya göre, merkezi idarenin görev ve sorumlulukları belirlendikten sonra geriye kalan her türlü mahalli nitelikli görev ve hizmetler yerel yönetimlerin sorumluluğuna bırakılmaktadır.

<sup>61</sup> İktisadi Kalkınma Vakfı, (2001), Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası ve Türkiye'nin Uyumunu, İstanbul, İKV, sf. 72.

<sup>62</sup> Akder, H., Güvenç, M. (2000), Yoksulluk-Bölgesel Gelişme ve Kırsal Yoksulluk, İstanbul, TESEV, sf. 2.

### 3.5 Türkiye’de Bölgesel Politika Mevzuatı

Türkiye’de bölgesel politika kapsamında değerlendirilebilecek tek bir çerçeve mevzuat bulunmamaktadır. Dağınık bir yapı söz konusudur.

Yukarıda sayılan kurumlar bölgesel gelişme faaliyetlerini aşağıda yer alan Türk mevzuatı çerçevesinde BYKP’ler uyarınca gerçekleştirmektedirler.

**Tablo:4 Türkiye’de Bölgesel Politika Mevzuatı**

• 540 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK) (RG 24-6-1984/21970)
• 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (RG 23-2-1985/18675),
• 1580 Sayılı Belediye Kanunu (RG 14-4-1930/1471)
• 388 sayılı Güney Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK (RG 6-101989/20334)
• 3621 sayılı Kıyı Kanunu (RG 4-4-1990/20495)
• 775 sayılı Gecekondu Kanunu (RG 30-7-1966/12362)
• 442 sayılı Köy Kanunu (RG II Şaban 1342 ve 18 Mart 1340/336)
• 3624 sayılı Küçük ve Orta Ölçekli Sanayii Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı Kurulması Hakkında Kanun (RG 20-41990/3624)
• 2510 sayılı İskan Kanunu (RG 21-6-1934/2733)
• 6831 sayılı Orman Kanunu (RG 8-9-1956/9402)
• 3194 sayılı İmar Kanunu (RG 9-5-1985/18749)
• 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (RG 26-5-1987/19471)
• 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapan Kanun (RG 9-7-1984/18453)
• 4325 sayılı Köylerde İstihdam Yaratılması ve Yatırımların Teşvik Edilmesi Hakkında Kanun (RG 27-2-1998/23271)
• 4369 sayılı Yatırımlarda Devlet Yardımlarına İlişkin Mevzuatta Değişiklik Yapan Kanun (RG29-7-1998/23417)
• 4759 sayılı İller Bankası Kuruluş Kanunu (RG 2-6-1945)
• 180 sayılı KHK
• 3465 sayılı Otoyollar Bakım ve Onarımı Hakkında Kanun
• 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu

**Kaynak:** Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, (2001), Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi, sf.347-348.

Bölgesel gelişme konusunda çok sayıda kurum ve kuruluşun rol alması ve mevzuatın çok sayıda kurum arasında bölünmüş olması hem yürütmedeki eşgüdümün hem finansman kaynaklarının etkin dağılımının sağlanmasını zorlaştırmaktadır. Halihazırda kıt olan kaynakların bu şekilde tahsisi bölgesel gelişme projelerinin zamanında ve tatminkar bir şekilde sonuçlandırılmasını da engellemekte ve kaynak israfına yol açmaktadır. Bu nedenle, merkezi hükümetin, mali disiplini ve proje denetimini etkin bir şekilde gerçekleştirebilmesi için çok sıkı bir eşgüdüm sağlaması ve mali kaynakları tek bir çerçeve altında toplayarak önceliklere göre tahsis etmesi gerekmektedir.

Bu kapsamda AB'nin kuruluşundan bu yana bölgesel politika alanındaki tecrübesi ve izlediği yöntem Türkiye'deki mevcut yapının düzenlenmesine yol gösterebilir.

### **3.6 Türkiye'de Bölgesel Politika Uygulamaları**

Türkiye sosyal, ekonomik ve kültürel kalkınmasını 1960'ların başından beri, Beş Yıllık Kalkınma Planları (BYKP) aracılığıyla yürütmektedir. Dolayısıyla, Türkiye'de bölgesel gelişmenin sağlanması yönündeki çalışmalar, planlı dönem öncesi ve planlı dönem olarak iki ayrı bölümde incelenebilir.<sup>63</sup>

Türkiye Cumhuriyeti kurulduğu günden bu yana gerek ülke genelinde gerekse de bölgesel düzeyde sosyo-ekonomik açıdan geri kalmışlık sorunuyla karşı karşıya kalmış ve bu sorunun aşılabilmesi için çaba göstermiştir. Planlı dönem öncesinde nüfusun ve yatırımların ülke içinde yayılması ve belirli merkezlerde toplanması politikaları uygulanmıştır. Öncelikli amaç, ekonomik kalkınmanın sağlanması ve ulusal sanayinin geliştirilmesi olmuştur Devletin kaynaklarının çok kısıtlı olduğu bu dönemde, bölgeler arası dengesizliklerin farkında olunmakla beraber önceliğin hızlı bir şekilde sanayileşmeye verilmiş olması nedeniyle yatırımlar genellikle batıda ve kaynakların bol, ulaşım imkanlarının iyi olduğu yörelere yönlendirilmiştir.

---

<sup>63</sup> DPT, (2003), Türkiye Cumhuriyeti Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006), Ankara, sf. 49.

1960'lerden önce Türkiye'de bölge planlaması bir kalkınma aracı olarak değil, bir imar aracı olarak ele alınmış ve başlıca amacı da fizik yerleşme planı yapımı olarak tanımlanmıştır.<sup>64</sup>

1960'lerden sonra ise, bu anlayış değişmeye başlamış; sadece fiziksel yatırımlara sosyal ve ekonomik bir boyut getirilmiştir. Bölgesel gelişme ve bölgeler arası farklılıkların azaltılması gündeme gelmiştir. Bu amaçlar doğrultusunda Beş Yıllık Kalkınma Planları hazırlanmaya başlanmış; bölgesel gelişme planları, yatırım teşvikleri, KÖY politikaları, Organize Sanayi Bölgeleri (OSB) ve Küçük Sanayi Siteleri (KSS) ile kırsal kalkınma projeleri gibi farklı araçlar devreye sokulmuştur.

DPT, BYKP'leri bütün kamu kurum ve kuruluşları ile üniversiteler ve özel sektör kuruluşları ve temsilcilerinden görüş alarak ve söz konusu kurum ve kuruluş temsilcilerinden oluşan Özel İhtisas Komisyonları rapor ve önerileri doğrultusunda hazırlamaktadır. Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından onaylanan planlar tüm kamu kurum ve kuruluşlarını bağlamakta ve tüm kamu kurum ve kuruluşları faaliyetlerini planlarken BYKP'lere uyumlu davranmak durumundadırlar.

Bir planın hazırlanması yaklaşık iki buçuk yıl sürmektedir. Planların hazırlanmasında aşağıdaki aşamalardan geçilmektedir:

1. Ekonominin genel potansiyelinin tespiti,
2. Planda kullanılacak makroekonomik modellerin oluşturulması,
3. Politik olarak en uygun alternatifin seçimi,
4. Uygun bulunan alternatife göre DPT tarafından daha ayrıntılı bir plan taslağı hazırlanması,
5. Sektörel plan hedeflerinin ve tahsislerinin hazırlanmasına yönelik çalışmalar yürütülmesi,
6. Yıllık programların (orta vadeli kalkınma programları) hazırlanması ve her yılın ekonomik şartları dikkate alınarak yıllık hedeflerin belirlenmesine yönelik çalışmaların belirlenmesi.<sup>65</sup>

<sup>64</sup> DPT, (2003), Türkiye Cumhuriyeti Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006), Ankara, sf. 49.

<sup>65</sup> İktisadi Kalkınma Vakfı, (2001), Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası ve Türkiye'nin Uyumu, İstanbul, İKV, sf. 78-79.

## **I. Beş Yıllık Kalkınma Dönemi (1963-1967)**

Söz konusu Planda ortaya konan politikaların çok belirsiz ve içerik açısından zayıf olduğu söylenebilir. Buna rağmen, bölgesel gelişmeye ilişkin önemli ilkeler getirmiş, konunun geliştirilmesi için baz olarak kullanılmıştır.

Planda izlenen yöntem genel olarak yatırım yapılacak bölgenin seçilmesi, daha sonra bu bölgede yatırım yapılacak sektörlerin belirlenmesidir.<sup>66</sup> Bölge planlarının gerçekleştirilmesi gereği ortaya atılırken, bunun nasıl gerçekleştirileceği tarafı eksik kalmıştır.

## **II. Beş Yıllık Kalkınma Dönemi (1968-1972)**

I. Planda bölgesel gelişmeye ilişkin getirilen ilkeler II. Planda somutluk kazanmışlardır. II. Planda az gelişmiş yörelerin geliştirilmesi ağırlık kazanmış ancak bunun araçları tanımlanmamıştır. “Bu dönemde ilk dönemdeki yaklaşıma ek olarak ulusal plandan bağımsız bir bölge planlaması yapılamayacağı görüşü benimsenmiştir.”<sup>67</sup> Ekonomik ve sosyal gelişmeyi sağlayacak büyüme merkezleri önerilmiştir. Kamu yatırımlarının belirlenen bu merkezlerde yoğunlaştırılması kararlaştırılmış; altyapının tamamlanmasıyla özel sektör yatırımlarının bu bölgelere çekileceği öngörülmüştür. Teşvik araçları olarak vergi indiriminin yanı sıra kredi imkanlarının da artırılması ve organize sanayi bölgelerinin oluşturulması düşüncesi gelişmiştir.

## **III. Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1973-1977)**

Bu plan döneminde ilk iki plana göre farklı bir yaklaşım izlenmiştir. Bölgesel düzeydeki kalkınma projelerinin kısa sürede varolan farklılıkları gidermesi üzerine kurulmuş bulunan hakim anlayışın geçmiş 10 yıllık dönemde elde edilen deneyimler ışığında değiştirilmesi ve ülke kalkınmasının bir bütün olarak değerlendirilmesi, bölgesel kalkınma projelerinin ise bu yapıyı destekleyen entegre unsurlar olarak ele alınıp sürdürülmesi benimsenmiştir. Birinci ve İkinci Planda kapsamlı bir şekilde ele alınmış olan bölgesel kalkınma politikaları bu planda sadece KÖY'lere ilişkin çalışmalar çerçevesinde ele alınmıştır.

<sup>66</sup> Eraydın, A., (1982), Bölgesel Gelişme Sektör Raporu: Durum, Politikalar, Uygulama, Ankara, DPT, sf. 105.

<sup>67</sup> İktisadi Kalkınma Vakfı, (2001), Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası ve Türkiye'nin Uyumu, İstanbul, İKV, sf. 79.

#### **IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1979-1983)**

Bu Planda bölgesel gelişme üzerinde durulmakla birlikte, bölge planlaması kavramı göz ardı edilmiştir.<sup>68</sup>

Ekonomik gelişmenin sağlanması için işbölümü yapılması; planlama kararlarının mekan boyutuna indirgenmesi; hizmetler, sanayi ve altyapının ülke düzeyine dengeli dağılımının sağlanması; uygulanmakta olan teşviklerin bölge kaynaklarını ve potansiyelini harekete geçirecek tarzda yeniden düzenlenmesi öngörülmüştür.

1981 yılından itibaren özellikle Doğu ve Güney Doğu bölgelerinde uygulanmak üzere, ekonomik, sosyal, kültürel alanlar ile eğitim ve sağlık konularında bazı tedbirler hayata geçirilmeye çalışılmıştır.

#### **V. Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1985-1989)**

Bu dönemde bölgesel gelişmenin ulusal kalkınma ve planlama içindeki ağırlığı artmış, bölge planlamasının gereği açıkça belirtilmiştir.<sup>69</sup> Gelişmenin hızlandırılması ve kaynakların etkin kullanımı amacıyla gelişmekte olan ve belli sektörler açısından gelişme potansiyeline sahip bölgelerde bölge planlamasına gidilmesi öngörülmüştür. Böylece planlı döneme geçişle birlikte benimsenen yaklaşıma geri dönülmüştür.

“Planda bölgelerin saptanmasında idari sınırlardan bağımsız bir bölge kavramı esas alınmış, yerleşim birimlerinin çeşitli konularda karşılıklı ilişkileri en fazla gelişme merkezleri oluşturulması amaçlanmıştır. Bu anlayışta belirlenen merkezler etrafında (16 bölge) çekim alanları oluşturularak gelişmenin çevredeki bölgelere de yaygınlaştırılması hedeflenmiştir.”<sup>70</sup>

V. Plan döneminde kamunun öncelikle altyapının geliştirilmesi konusunda yatırım ve çalışma yapması benimsenmiştir.

<sup>68</sup> Eraydın, A., (1982), Bölgesel Gelişme Sektör Raporu: Durum, Politikalar, Uygulama, Ankara, DPT, sf. 105.

<sup>69</sup> İktisadi Kalkınma Vakfı, (2001), Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası ve Türkiye'nin Uyumunu, İstanbul, İKV, sf. 80.

<sup>70</sup> İktisadi Kalkınma Vakfı, (2001), Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası ve Türkiye'nin Uyumunu, İstanbul, İKV, sf. 81.

## **VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1990-1994)**

“Bu plan döneminde "bölge planlaması" kavramından "bölgesel gelişme" kavramına geçilmiştir. Bir önceki planda belirlenen 16 bölge bir tarafa bırakılarak bölge planlamasının KÖY'lere kaydırılması yaklaşımı benimsenmiştir. Bu kapsamda yerleşim yerlerinin kademelendirilmesinde bir denge sağlamak, metropoliten alanlara yönelen nüfus ve sanayi yoğunluğunu azaltmak, bölgeler arası ve bölge içi göçleri yönlendirerek denetim altına almak üzere yeni bir yerleşim kademelemesinin yapılması öngörülmüştür.”<sup>71</sup>

Ayrıca bu dönemde bölgesel politikalar oluşturulurken, AB bölgesel politikasının dikkate alınması gündeme gelmiştir. Türkiye'nin AB'ye tam üyelik başvurusunu takip eden bu dönemde AB politikalarının Türkiye'ye uyarlanması söz konusu olacağından AB içindeki gelişmeler, ilgili Türk kamu kurum ve kuruluşlarınca daha yakından izlenmeye başlanmıştır.

## **VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1996-2000)**

Bölgesel gelişmeye ilişkin politika ve tedbirler en geniş şekilde VII. Plana yansımıştır. VII. Planın temel yaklaşımı, her yönüyle (ekonomik, sosyal, kültürel, siyasi) bir bütün olarak sürdürülebilir kalkınmayı ve ulusal bütünlüğü sağlamak amacıyla bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmaktır. Bu amaçla, Doğu ve Güney Doğu bölgeleri öncelikli olmak üzere ülkenin görece olarak geri kalmış yöreleri için, kaynakları ve gelişme potansiyelleri göz önüne alınarak bölgesel gelişme projelerinin hazırlanması öngörülmüştür. Bu kapsamda Doğu ve Güney Doğu bölgelerinde coğrafi bütünlük gösteren iller için bölge ve alt-bölge bazında eylem planları uygulamaya koyulmuştur.<sup>72</sup>

## **VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (2001-2005)**

VIII. planda, bölgesel gelişme politikalarının uygulanmasında sürdürülebilirlik, bölgeler arası bütünleşme, sosyal ve ekonomik dengelerin sağlanması, yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, fırsat eşitliği, kültürel gelişme ve katılımcılık ilkeleri esas alınmıştır.

Bölgesel gelişme politikalarının AB politikaları ile uyumu için gerekli çalışmalara

---

<sup>71</sup> <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/>

<sup>72</sup> <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/>

hız verilmesi, bölgesel politikalar konusunda başlatılan işbirliğine yönelik çalışmaların yoğunlaştırılması planın öncelikli hedefleri arasında yer almaktadır.

Planda, yatırımlarda devlet yardımları politikalarının, bölgelerin sosyoekonomik yapıları ve potansiyelleri çerçevesinde belirleneceği; ulusal tercihler doğrultusunda bölgelerin mevcut ve gelişmesi muhtemel sektörlerde uzmanlaşmalarına yönelik gerekli tedbirlerin alınacağı ifade edilmektedir.

Sosyal yapıdaki sorunların odağında yer alan göç ve göçün yarattığı; altyapı, barınma sağlık ve eğitim başta olmak üzere tüm alanlardaki çözüm çabalarının eşgüdümlü bir yaklaşımla ele alınması öngörülmektedir.<sup>73</sup>

### **3.7 Beş Yıllık Bölgesel Kalkınma Planlarının Değerlendirilmesi**

Türkiye'deki planlı dönemde uygulanan bölge planlaması değerlendirildiğinde, özellikle kalkınma planlarının bölge planlamasına yaklaşımında kapsam ve ölçek açısından tutarsızlıklar barındırdığı görülmektedir. Gelişme merkezleri stratejisinin uygulanmasının ancak kısmen başarılı olduğu söylenebilir. Merkez olarak seçilen iller gelişmekle birlikte, il çevrelerinde buna paralel bir hareketlenme olmamıştır. Bu merkezler ülke genelinde yarışan merkezler haline gelemediklerinden, bölgeleri için yeterli bir çekim gücü oluşturamamışlardır. Bunun başlıca nedenleri yeterli yığılma ekonomisine sahip olamamaları, merkezlerde sermayeyi çekecek nitelikte ekonomik, fiziki ve teknik altyapının bulunmaması, nitelikli insan gücünü tutacak sosyo-kültürel ve fiziki altyapının yetersizliği, üretim verimliliğinin büyük merkezlere göre düşüklüğü v.b. gibi hususlardır.

Ayrıca, KÖY'ler belirlenirken bilimsel doğrular ve ekonomik gerçekler yerine siyasi tercihlerin etkili olması, potansiyeli bulunmayan çok sayıda bölgenin de KÖY'ler kapsamına dahil edilmesini ve kaynak israfını beraberinde getirmiştir.

Bölgesel gelişme ve kırsal kalkınma projeleri kaynak yetersizliği ve kurumsal kapasitelerin yetersiz oluşu ve siyasi nedenlerden dolayı ya hayata geçirilememiş ya da başarısız olmuşlardır.

---

<sup>73</sup> <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/>

Türkiye'deki merkeziyetçi devlet yapısı ve geleneği de bölgesel gelişme stratejilerine ilişkin uygulamaların başarısız olmasına neden olan en önemli faktörlerdendir. Merkezde hazırlanan planlara yerel düzeyde katılımın sağlanamaması, hazırlanan planları önemli ölçüde uygulanamaz kılmıştır. Yerel idarelerin ve kaynakların da harekete geçirilememesi eklendiğinde, geri kalmış bölgelerden gelişmiş merkezlere insan ve kaynak göçünün önüne geçilememiş; bu durum bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarını daha da büyütmüş, aynı zamanda gelişmiş büyük kentlerin sorunlarını ağırlaştırmıştır.

## **BÖLÜM:IV–TÜRKİYE’NİN AT BÖLGESEL POLİTİKASINA UYUMU**

### **4.1 Bölgesel Politikaya Uyum Konusunda Avrupa Birliğinin Türkiye’den Beklentileri**

İstatistiki veriler Türkiye ve AB arasında ciddi bölgesel farklılıkların mevcut olduğuna ve Türkiye’nin bu arayı kapatmak için çaba göstermesi gerektiğine işaret etmektedir.

Bölgesel politikaya uyum konusunda AB’nin Türkiye’den beklentilerine İlerleme Raporları ve KOB’da değinilmiştir.

#### **4.1.1 Katılım Ortaklığı Belgesi**

KOB, üyeliğe hazırlanma sürecinde aday ülke tarafından kısa ve orta vadede aşama kaydedilmesi gereken öncelikli alanları ortaya koymaktadır. Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ilk “Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi” 8 Mart 2001 tarihinde<sup>74</sup>, ikincisi ise 19 Mayıs 2003 tarihinde kabul edilmiştir.<sup>75</sup> Kısa vadeli öncelikler adayların bir yıl içerisinde tamamlaması gereken hususları; orta vadeli öncelikler ise tamamlanması bir yıldan fazla sürmesi beklenen hususları içermektedir.

Türkiye’nin AT Bölgesel Politikasına uyumu kapsamında AB’nin beklentileri aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

#### **a- Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi (8 Mart 2001)**

##### **Kısa Vade**<sup>76</sup>

- Birlik kurallarına uygun bir NUTs sınıflandırmasının hazırlanması,
- Etkili bir bölgesel politikanın geliştirilmesi için bir strateji benimsenmesi,
- Planlama sürecinde projelerin seçiminde bölgesel politika ölçütlerinin kullanıma başlaması,
- Bölgesel istatistiklerin güçlendirilmesi ilişkin bir strateji oluşturulması.

<sup>74</sup> Bkz. Official Journal of European Communities L 85, Volume 44, 24.03.2001.

<sup>75</sup> Bkz. Official Journal of European Union, L 145, Volume 46, 12.06.2003.

<sup>76</sup> <http://www.ikv.org.tr/ikv/ikv.html>

### **Orta Vade**<sup>77</sup>

- Birden çok yıllık bütçe hazırlama usulleri ve değerlendirmenin izlenmesini sağlayan yapıların kurulması da dahil olmak üzere, ülke içi farklılıklarının azaltılmasına yönelik ulusal bir politikanın geliştirilmesi,
- Bölgesel reformunun tamamlanarak bölge ve belediye yönetimi kavramlarının geliştirilmesi,
- Bölgesel düzeyde işler yapıların oluşturulması ve bölgesel gelişmeyle ilgili mevcut idari yapıların güçlendirilmesi.

Ayrıca, bütün vatandaşların ekonomik, sosyal ve kültürel imkanlarının artırılması hedefiyle bölgesel farklılıkların azaltılmasına ilişkin global bir strateji geliştirilmesi için çabalarının sürdürülmesi ve özellikle Güneydoğu Anadolu Bölgesindeki durumun iyileştirilmesi vurgulanmaktadır.

### **b-Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi (19 Mayıs 2003)**

### **Kısa Vade**<sup>78</sup>

- Bir Ulusal Kalkınma Planı aracılığıyla bölgesel farklılıkların azaltılmasını amaçlayan bir ekonomik ve sosyal uyum için ulusal politika ve NUTS II düzeyinde bölgesel kalkınma planlarının oluşturulmasına başlanması,
- Bölgesel politika ve yapısal araçların eşgüdümü başlığı altındaki müktesebatın uygulanmasını kolaylaştıracak yasal çerçevenin kabul edilmesi,
- Bu alandaki kamu yatırımları için öncelik kriterlerini belirleyen çok yıllık bütçeleştirme kurallarının oluşturulması,
- Bölgesel kalkınmanın etkili yönetimi için idari yapının güçlendirilmesi,
- Bölgesel istatistiklerin güçlendirilmesi ilişkin bir strateji oluşturulması.

---

<sup>77</sup> <http://www.ikv.org.tr/ikv.html>

<sup>78</sup> <http://www.euturkey.org.tr/abportal/>

### **Orta Vade<sup>79</sup>**

- Bölgesel kalkınma planlarını uygulamak üzere NUTS II düzeyinde bölgesel birimlerin kurulması.
- Az gelişmiş bölgelere özel önem verilerek genel eğitim ve sağlık düzeyinin iyileştirilmesinin sağlanması.

Ayrıca, Türkiye'deki bölgesel farklılıklar ve Türkiye ile AB ülkelerinin milli gelir ortalaması arasındaki farkın önemi dikkate alınarak, AB Katılım Öncesi Mali Yardımı programlaması kapsamında, ekonomik ve sosyal uyumun sağlanması yönünde yatırımlar yapılmasının yanı sıra, sınır bölgelerindeki ekonomik gelişmeye katkı sağlamak için sınır ötesi işbirliğine önem verilmesi gereğine değinilmiştir. Türkiye'yi sınır ötesi faaliyetlere dahil etmek ve Türkiye'nin AB ile olan sınırlarında INTERREG yaklaşımına uyumunu temin etmek için çaba gösterileceği ifade edilmiştir. Bütün vatandaşların ekonomik, sosyal ve kültürel imkanlarının artırılması hedefiyle bölgesel farklılıkların azaltılmasına ilişkin global bir strateji geliştirilmesi için çabalarının sürdürülmesi; özellikle Güneydoğu Anadolu bölgesindeki durumun iyileştirilmesi hususları yinelenmiştir.

### **4.1.2 İlerleme Raporu**

Avrupa Komisyonu her yıl aday ülkelerle ilgili gelişmeleri değerlendirmek üzere "İlerleme Raporları" hazırlamaktadır. 1998 yılından itibaren Türkiye'ye yönelik hazırlanan İlerleme Raporlarında bölgesel politikaya yönelik tespit ve değerlendirmeler "Bölgesel Politika ve Kaynaşma" ya da "Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu" başlıkları altında yer almaktadır.

### **a-İlerleme Raporu 1998**

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 miktarda göç olduğundan, Doğu'daki nüfus artış oranının Türkiye ortalamasının gerisinde kaldığından bahsedilmektedir. Geri kalmış bölgelere yardım edilmesinin en önemli

---

<sup>79</sup> <http://www.euturkey.org.tr/abportal/>

önceliklerden biri olduğu vurgulanmakta, bu amaçla, 1960 yılında DPT'nin kurulduğu ve 1970 yılında az gelişmiş bölgeleri desteklemek üzere kendi içinde bir birim oluşturduğu dile getirilmiştir.<sup>80</sup>

Türkiye'nin kalkınma hızının Birlik ortalamasının altında kaldığı ve bu sebeple Türkiye'de bir yapısal politika oluşturulması gereği üzerinde durulmuştur. Ayrıca, Türkiye'de bölgesel kalkınma politikasından sorumlu bir idari yapının mevcut olmadığı hususu vurgulanmıştır.

### **b-İlerleme Raporu 1999**

İlerleme Raporunda dikkat çeken en önemli tespitlerden biri şu şekildedir: "Tüm aday ülkeler arasında, en ciddi bölgesel sorunları yaşamakta olan ülke Türkiye'dir."<sup>81</sup>

Diğer aday ülkelerin aksine, Türkiye'nin uzun yıllardır bir bölgesel bir politika uygulamakta olduğu, ancak, bu politikanın merkezi planlama sistemi çerçevesinde uygulandığı, bu nedenle de, bölgesel boyutun, kamu yatırım bütçesinin önceliklerinde açıkça dikkate alınmadığı ve ayrıca, bölgesel politika konusunda görevlendirilen hizmet biriminin yetersiz sayıda personele sahip olduğu şeklinde eleştiriler alınmıştır.<sup>82</sup>

Türkiye'nin üyeliğe hazırlanırken, geri kalmış bölgelerin sorunlarına ilişkin bir bölgesel politika oluşturulmasına öncelik vermesi ve beşerî ve malî kaynaklarını bu alana tahsis etmesi gerektiğinden söz edilmiştir.

Bunlara ilaveten, Türkiye'nin idarî usullerini iyileştirerek ve bölgelerde işlevsel yapılar kurarak, merkezî idaresini söz konusu önceliğe göre uyarlaması gerektiği üzerinde durulmuştur.

---

<sup>80</sup> Avrupa Komisyonu, "Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin 1998 Yılı Düzenli Raporu", 1998, sf. 49-50.

<sup>81</sup> Avrupa Komisyonu, "Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin 1999 Yılı Düzenli Raporu", 1999, sf. 40.

<sup>82</sup> Avrupa Komisyonu, "Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin 1999 Yılı Düzenli Raporu", 1999, sf. 40-41.

## c-İlerleme Raporu 2000

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 iddialı hedefleri olmasına rağmen pek başarılı olamadığı ifade edilmiştir.

DPT’nin bir dizi bölgesel kalkınma programları hazırladığı (Doğu Karadeniz, Doğu Anadolu, Yeşil Irmak, Marmara,) belirtilmiş; ancak bu programların hiç birinin uygulama aşamasına geçememesi eleştirilmiştir.

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 yöneltilmiştir.

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 yapılarının (bölgesel DPT büroları) takviyesini sağlaması hususunda tavsiyede bulunulmuştur.<sup>83</sup>

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 ifade edilmiştir.<sup>84</sup>

<sup>83</sup> Avrupa Komisyonu, “Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin 1999 Yılı Düzenli Raporu”, 1999, sf. 58.

<sup>84</sup> Avrupa Komisyonu, “Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin 2000 Yılı Düzenli Raporu”, 2000, sf. 58.

#### **d-İlerleme Raporu 2001**

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, kurumsal yapılar, programlama, izleme, değerlendirme, mali yönetim ve denetim konularında bir ilerleme kaydedemediğinden; istatistiklerin geliştirilmesi konusunda bir gelişme olmamasından ve merkeziyetçi yaklaşımın devam ediyor olmasından dolayı eleştiriler almıştır.<sup>85</sup>

Türkiye'nin en azından KÖY'lere yönelik özel önlemler alması tavsiye edilmiştir.

ASF'ye yönelik işlevsel düzenlemelerin ve gerekli yapıların geliştirilmesine henüz başlanmadığı dile getirilmiştir.

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

#### **e-İlerleme Raporu 2002**

Türkiye'nin AB yapısal politikalarıyla uyumlu bir bölgesel politikanın uygulanmasına yönelik yürütmesi gereken hazırlıklar konusunda sınırlı ilerleme kaydettiği ifade edilmiştir.

NUTS sınıflandırmasına ilişkin, Türkiye tarafından tanımlanan geçici haritanın Komisyon ve Türk Hükümeti tarafından onaylandığı ve bunun Türkiye bölgesel istatistiklerinin AB bölgesel istatistikleri ile karşılaştırılabilmesi açısından önemli bir gelişme olduğu vurgulanmıştır.

---

<sup>85</sup> Avrupa Komisyonu, "Türkiye'nin Avrupa Birliği'nin Katılım Sürecine İlişkin 2001 Yılı İlerleme Raporu", 2001, sf. 76.

AB standartlarıyla uyumlu ve KÖY'lerdeki temel sorunları ele alan, etkili ve modern bir bölgesel politikanın oluşturulmasına öncelik verilmesi hususu üzerinde durulmuştur. Bu kapsamda aşağıdaki görüşlere yer verilmiştir.<sup>86</sup>

- 2003-2005 dönemine ilişkin olarak, entegre bölgesel kalkınma planlarını içeren ve KÖY'lere yönelik bir Ulusal Kalkınma Planının NUTS II düzeyinde hazırlanması,
- Gelecek BYKP'nin (2006-2010), ilgili müktesebatın gerektirdiği şekilde, AB standartlarına uygun ve bölgesel içerikli olarak hazırlanmasına yönelik gerekli çalışmaların yapılması,
- 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 (diğer bir ifadeyle, NUTS II düzeyinde bölgesel kalkınma birimlerinin kurulması yoluyla) yürütecek olan idari yapıları 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 geliştirmesi gerekmektedir.

### **f-İlerleme Raporu 2003**

2003 yılı İlerleme Raporunda geçici NUTS II sınıflandırmasını oluşturacak olan 26 yeni bölgenin kurulmasına ilişkin 28.08.2002 tarih ve 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının kabul edildiği belirtilmiştir.

“Tam İşlevsel Bölgesel Kalkınma Ajanslarının” kurulmasının belirsizliği nedeniyle, DPT tarafından bazı NUTS II bölgelerinde Hizmet Birlikleri oluşturulduğundan söz edilmiştir. Yerel girişimlerin sonucu olarak daha önceden kurulanlara ilaveten, 2003 yılında

---

<sup>86</sup> Avrupa Komisyonu, “Türkiye'nin Avrupa Birliği'nin Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu”, 2001, sf. 96-97.

dört adet Hizmet Birliği daha oluşturulmuştur.<sup>87</sup> Hizmet Birliklerinin görevleri ve bu birliklere sağlanacak mali kaynağın henüz belirlenmediği ifade edilmiştir.

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS) koordinasyonunda, DPT ve ilgili bakanlıkların katılımıyla oluşturulmuş bulunan bir çalışma grubu tarafından, Bölgesel Politika alanındaki AB müktesebatı dikkate alınarak, ilgili Türk mevzuatının sistematik olarak gözden geçirildiği, programlamaya ilişkin ise, 2004-2006 dönemini kapsayacak olan ÖUKP'nin, 2003 yılı sonu itibarıyla Komisyona sunulmak üzere DPT tarafından hazırlanacağından söz edilmiştir.

DPT Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü ve Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından, NUTS II düzeyinde veri toplanmaya başlandığı, 26 NUTS II düzeyindeki bölgeleri içeren geçici bir sınıflandırma yapılarak, Komisyonla söz konusu sınıflandırmaya ilişkin mutabakat sağlandığı ifade edilmiştir.

2003 yılı İlerleme Raporundaki diğer tespitler ve öneriler şu şekilde sıralanabilir.<sup>88</sup>

- Bölgesel Politika'nın uygulanması amacıyla, bölgesel düzeyde, Hizmet Birliklerinin Yapısal Fonları uygulayacak yapıyı oluşturmaları mümkün görülmemektedir.
- Merkezi ve bölgesel düzeyde yeterli kurumsal kapasitenin oluşturulması gerekmektedir.
- İzleme, değerlendirme, mali yönetim ve kontrol konularında kurumsal yapıların oluşturulması gerekmektedir.
- 2004-2006 dönemini kapsayacak şekilde hazırlanmakta olan Ulusal Kalkınma Planı, bölgeler arası artan farklılıkları azaltmayı amaçlayan uzun dönemli ve kapsamlı bir bölgesel gelişme politikasının temellerini oluşturmalıdır.
- İlgili tüm çıkar gruplarının (bölgesel ve yerel taraflar ile sosyal ve ekonomik taraflar) sürece katılımının temin edilmesinden sonra, bu kapsamda, 26 NUTS II bölgesine yönelik bölgesel kalkınma planlarının hazırlanabileceği düşünülmektedir.
- Mevcut durumda, hazırlanan bölgesel kalkınma planları daha büyük bölgesel ölçekte olup, Yapısal Fonlarla ilgili gerekleri karşılamamaktadır.
- Her bir bölgesel kalkınma planının, ulusal bölgesel kalkınma stratejisi ile kapsamlı bir bütünlük sağlaması gerekmektedir.

<sup>87</sup> Avrupa Komisyonu, "Türkiye'nin Avrupa Birliği'nin Katılım Sürecine İlişkin 2003 Yılı İlerleme Raporu", 2003, sf. 100.

<sup>88</sup> Avrupa Komisyonu, "Türkiye'nin Avrupa Birliği'nin Katılım Sürecine İlişkin 2003 Yılı İlerleme Raporu", 2003, sf. 100.

- Türkiye'nin, bölgesel politikanın ekonominin tüm sektörleri ile entegre olmasını temin ederek, diğer bakanlıkları da kapsayacak şekilde, merkezi ve bölgesel otoriteler arasındaki koordinasyonun iyileştirilmesi gerekmektedir.

#### 4.2 Türkiye'nin Bölgesel Politikaya Uyumunu Konusunda Taahhütleri

Avrupa Komisyonu tarafından KOB'un hazırlanmasını müteakip ABGS koordinatörlüğünde kamu kurum ve kuruluşları tarafından başlatılan çalışmalar neticesinde Türkiye'nin kısa ve orta vadede gerçekleştirilmesini taahhüt ettiği "AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı"nın ilki 24 Mart 2001 tarihinde, ikincisi ise 24 Temmuz 2003 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

İlk UP'de katılım öncesi dönemde Türk mevzuatında herhangi bir değişiklik yapılmasına gerek duyulmadığı; ancak, AB kriterlerine göre hedef bölgeler ve kısa vadede NUTS sınıflandırmasının yapılacağı belirtilmiştir.

Kurumsal değişiklik kapsamında orta vadede, illerde DPT'nin idari bölge birimleri oluşturacağı, bölgesel amaçlı devlet yardımları uygulamalarının AB kriterlerine uyumlu hale getirileceği, bölgesel ve yöresel potansiyellerin yerel aktörlerin etkin şekilde katılımının sağlanması ile belirleneceği ve bu potansiyelin kalkınmaya kanalize edilmesi için gerekli projeler hazırlanacağı taahhüt edilmektedir.<sup>89</sup>

DPT'nin her bir bölge birimi için, nitelikli elemana, yeterli teçhizata ve en önemlisi de kamu kurum ve kuruluşlarında bölgesel politika konusunda çalışan personelin, AB bölgesel politikası konusunda eğitime ihtiyaç duyacağı öngörülmüştür.

İkinci UP'de Birlik standartlarına uygun hukuki ve idari çerçevenin ve bölgesel politikaların programlanması, yürütülmesi, izlenmesi ve kontrolü için gerekli mekanizmaların oluşturulması bir öncelik olarak belirlenmiştir.

Bu kapsamda, 2004-2006 dönemini kapsayan ve ekonomik sosyal uyum politikasını çizen ÖUKP ile Bölgesel Kalkınma Stratejisi ve NUTS II düzeyinde bölgesel kalkınma

---

<sup>89</sup> Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, (2001), Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi, sf. 348-349.

planları hazırlanması suretiyle, bölgesel farklılıkları azaltmayı amaçlayan bir ulusal ekonomik ve sosyal uyum politikasının geliştirilmesi taahhüt edilmiştir.

Bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve AB bölgesel istatistik sistemine uygun karşılaştırılabilir istatistiki veri tabanının oluşturulması amacıyla ülke çapında İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırmasının tanımlanmasına ilişkin 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının, 22 Eylül 2002 tarih ve 24884 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girdiği ve ülke çapında NUTS II düzeyinde istatistiki verilerin derlenmesine başlandığı ifade edilmiştir. Bu çalışma sonucunda, NUTS I olarak 12, NUTS II olarak 26 ve NUTS III olarak da 81 il İstatistiki Bölge Birimi tanımlanmıştır.

“İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırmasında iller "Düzyey 3" olarak tanımlanmış; ekonomik, sosyal ve coğrafi yönden benzerlik gösteren komşu iller ise bölgesel kalkınma planları ve nüfus büyüklükleri ile dikkate alınarak "Düzyey 1" ve "Düzyey 2" olarak gruplandırılmak suretiyle hiyerarşik İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması yapılmıştır.”<sup>90</sup>

Ayrıca, Kalkınma Planları ve Yıllık Programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, kaynakların yerinden ve etkin kullanımını sağlamak, AB programlarını uygulamak için; özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ile kamu kesimi arasında işbirliğini geliştirmek ve bu çerçevede iller arası koordinasyonu sağlamak üzere, NUTS II düzeyinde Bölge Kalkınma Ajanslarının kurulmasına yönelik Kanun Tasarısı Taslağı hazırlama çalışmalarının tamamlanmak üzere olduğu ifade edilmiştir. Bu çalışmaları destekleyici olarak, NUTS II düzeyinde hazırlanmakta olan bölgesel gelişme programlarında, merkezi ve yerel düzeyde kurumsal kapasitenin geliştirilmesi hususu da yer almaktadır.

Yerel nitelikli kamu yatırımlarına ait bazı yetkilerin il idarelerine devredilmesine ilişkin düzenlemeleri de içeren Kamu Yönetimi Reformu ve Yerel Yönetimler Reformu Kanununa ilişkin çalışmaların İçişleri Bakanlığı tarafından sürdürüldüğü, ve ÖUKP kapsamında, kamu yatırımlarının NUTS II düzeyinde çok yıllık bütçeleme usullerine uygun olarak dağıtılması ve izlenmesi gerçekleştirileceği taahhüt edilmiştir.

---

<sup>90</sup> Bkz. 22.09.2002 tarih ve 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.

### 4.3 Son Duruma İlişkin Genel Değerlendirme

AB Türkiye'ye PHARE, ISPA, SAPARD ve diğer destekleyici programlar aracılığıyla olmasa da başka kanallardan desteğini sürdürmektedir. Türkiye-AB mali ilişkileri, Türkiye'nin AB genişleme stratejisine dahil edilmesinden sonra, "Katılım Öncesi Strateji" ile yeni bir çerçeveye oturtulmuştur. AB Katılım Öncesi Mali Yardımının 2002 yılından itibaren arttığı görülmekte ve Türkiye'ye müzakere tarihi verilmesi durumunda daha çok artması beklenmektedir.

Müzakereler öncesinde, Türkiye ile AB arasındaki mali işbirliği diğer aday ülkelerde olduğu gibi yeniden yapılanma sürecine girmiştir. Merkezi olmayan bir yapılanma (DIS-Decentralised Implementation System) modelini öngören bu yeni süreç AB Katılım Öncesi Mali Yardımı kapsamında hayata geçirilecek olan projelerin seçiminin Komisyon yerine aday ülkeler tarafından gerçekleştirilmesi esasına dayanmaktadır. AB tarafından, Türkiye'nin diğer adaylarla aynı yasal ve teknik zeminde değerlendirilmesi ve aynı prosedürlere tabi olmasını teminen Türkiye'ye yapılacak hibe nitelikli yardımları tek bir çerçeve altına toplayan "Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardıma Dair Çerçeve Tüzük" 17 Aralık 2001 tarihi itibarıyla kabul edilmiş olup, AT Resmi Gazetesinde yayımlanarak 1 Ocak 2002 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu Tüzüğün temel amacı, Orta ve Doğu Avrupa'daki aday ülkelere destek için yürütülen PHARE programına benzer biçimde, mali yardımları KOB öncelikleriyle uyumlu kılmak ve bu yardımla ilgili araçları tek bir programda toplayıp düzenlemektir. Kısacası Türkiye, hibe yardımlarını PHARE Programlama Kılavuzunda yer alan ilkeler çerçevesinde kullanmaktadır. Söz konusu hibe yardımının KOB ve UP'de yer alan önceliklere uygun projeler kapsamında kullanılmasını sağlayacak merkezi olmayan uygulama sistemine ilişkin düzenlemeleri yapmak üzere, 18 Temmuz 2001 tarih ve 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi yayımlanmıştır.

AB Katılım Öncesi Mali Yardımının farklı aşamalarının farklı birimler ve kişilerce uygulanmasını ve denetlenmesini öngören Genelge hükümleri uyarınca Merkezi Olmayan Yapılanma, Ulusal Mali Yardım Koordinatörü, Mali İşbirliği Komitesi, Ulusal Fon ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Ortak İzleme Komitesi ve Merkezi Finans ve İhale Birimi gibi unsurlardan oluşmaktadır.

AB Katılım Öncesi Mali Yardımı diğer aday ülkeler için oluşturulmuş (PHARE, ISPA, SAPARD) programlardaki gibi, sunulan destek projelerin planlanmasına, uygulamasına, Türkiye'deki karar alma sürecine katılacak kurumların işleyişlerine odaklanmaktadır. AB müktesebatına uyum çerçevesinde hazırlanan projeler kaynağını UP'den alırken, ekonomik ve sosyal uyuma yönelik hazırlanan ve ISPA, SAPARD tipi yatırım projelerinin ilk örneklerini oluşturacak projeler kaynağını UP'nin bir eki niteliğinde olan ÖUKP'den alacaklardır.

2004-2006 dönemini kapsayan ÖUKP, AB Katılım Öncesi Mali Yardımının ekonomik ve sosyal uyum alanında etkili bir şekilde kullanılması ve üyelik sonrası Yapısal Fonların kullanımına ilişkin altyapının oluşturulmaya başlanması için hazırlanmıştır. Türkiye'ye 2002 yılından itibaren adaylık perspektifi çerçevesinde sağlanmakta olan AB Katılım Öncesi Mali Yardımının, yıllık ortalama 1/3'ünün bu alandaki projelerin desteklenmesinde kullanılması hedeflenmektedir. Dört farklı gelişme ekseninden oluşan ÖUKP'de yer alan proje ve programların uygulanması için 2004-2006 döneminde 371,5 milyon Euro'su AB katkısı olmak üzere toplam 528 milyon Euro'luk kaynak ayrılmıştır.<sup>91</sup> PHARE ilkeleri çerçevesinde ISPA ve SAPARD türü aktivitelerin finansmanı mümkün olmamakla birlikte, 2003 yılı İlerleme Raporunda Türkiye'de mali işbirliği kapsamında, diğer adaylarda olduğu gibi, ISPA ve SAPARD türü faaliyetlerin finanse edilebileceğine dair bir ifade yer almaktadır. Yapısal Fonlara ilişkin müktesebatın Türkiye'de aşamalı olarak uygulanmasının desteklenmesi amacıyla, ÖUKP'nin uygulanmasında, AB Katılım Öncesi Mali Yardımına ilişkin mevzuat ile uyumlu olduğu sürece, Yapısal Fonlara ilişkin ilkeler düzenlenecektir. Bu yaklaşım, "PHARE ile çelişmediği sürece, Yapısal Fon kuralları (düzenlemeleri) ve kılavuzlarına uyumu"<sup>92</sup> destekleyen 2004 PHARE programlama kılavuzuna uygundur. ÖUKP'nin, Türkiye'nin katılımı sonrası Yapısal Fonlar için gerekli olan Ulusal Kalkınma Planının hazırlanmasına temel teşkil etmesi düşünülmektedir.<sup>93</sup> Türkiye'nin üyeliğinin gerçekleşmesiyle birlikte, ÖUKP'nin AB üyesi ülkelerdeki Hedef 1 bölgeleri için istenen nitelikte bir plan haline getirilmesi planlanmaktadır.<sup>94</sup>

<sup>91</sup> DPT, (2003), Türkiye Cumhuriyeti Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006), Ankara, SF. VI-VII.

<sup>92</sup> Bkz. Phare Programlama Kılavuzu 2004, Ek 2, sf. 24.

<sup>93</sup> Bkz. Phare Programlama Kılavuzu 2004, sf. 4.

<sup>94</sup> DPT, (2003), Türkiye Cumhuriyeti Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006), Ankara, sf. I.

ÖUKP'den önceki dönemde, 2002 yılı AB Katılım Öncesi Mali Yardımı paketinde, beş ana hedeften biri olan “Ekonomik ve Sosyal Uyum” başlığı altında bütçesi 40 milyon Euro olan “Aktif İşgücü Piyasası Stratejisine Destek Sağlanması”<sup>95</sup> projesi yer almaktadır.

2003 yılı AB Katılım Öncesi Mali Yardımı paketinde ise aynı başlık altında toplam bütçesi yaklaşık 45 milyon Euro olan beş adet proje yer almaktadır.<sup>96</sup>

- Moda ve Tekstil İş Kümesi Projesi,
- DPT'nin Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü'nün Kurumsal ve İdari Kapasitesinin Geliştirilmesine Destek Projesi,
- Samsun (Samsun, Amasya, Çorum, Tokat), Kastamonu (Çankırı, Kastamonu, Sinop) ve Erzurum (Erzurum, Erzincan, Bayburt) NUTS II Bölgelerinde Bölgesel Kalkınma Programı,
- Bulgaristan ile Sınır Ötesi İşbirliği Projesi (Küçük Ölçekli Ortak Proje Fonu).

Komisyonun sunulan AB Katılım Öncesi Mali Yardımı 2004 yılı paketinde yer alan “AB Entegrasyon Sürecini Hızlandırıcı Faaliyetleri Destekleme” projesinin bileşenlerinden biri de kaynağını ÖUKP'den alan ekonomik ve sosyal uyuma ilişkin ISPA ve SAPARD tipi projelerin hazırlanmasına teknik destek sağlanmasıdır. Bu amaca yönelik 3 milyon Euro'luk bir kaynak ayrılmıştır. Söz konusu kaynağın etkin kullanımı Türkiye'nin bölgesel politika alanında proje üretebilme kapasitesinin artırılmasına yönelik destek sağlayacaktır.

AB Katılım Öncesi Mali Yardımı 2004 yılı programlaması kapsamında Komisyonun onayına sunulan ilgili projeler ve bütçeleri şunlardır:

- Konya (Konya, Karaman), Kayseri (Kayseri, Sivas, Yozgat), Malatya (Malatya, Bingöl, Elazığ, Tunceli) NUTS II Bölgelerinde Bölgesel Kalkınma Programı (90,670,000 Euro),
- Edirne Ekmekçiade Kervansarayının Restorasyonu Projesi (3,335,000 Euro),
- Bulgaristan'la Sınırötesi İşbirliği (Küçük Ölçekli Ortak Proje Fonu) (556,000 Euro),
- Türkiye-Yunanistan Sınırötesi İşbirliği (2,420,000 Euro),
- Ön Ulusal Kalkınma Programının Hazırlanmasına ve Türkiye'nin Yapısal Fonlara Hazırlanmasına Destek Sağlanması (2,500,000 Euro).

<sup>95</sup> Bkz. 2002 Yılı Finansman Zaptı ve Ekleri.

<sup>96</sup> Bkz. 2003 Yılı Finansman Zaptı ve Ekleri.

Bu gelişmelere ilaveten, “Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu” başlığı altındaki AB müktesebatına uyum sağlanması ve söz konusu mevzuatın uygulanması için gerekli yapılanmanın ortaya konması amacıyla, ABGS koordinasyonunda, ilgili tüm kurumların yer aldığı ve çalışmalarını 2003 yılı içinde sürdüren bir çalışma grubu oluşturulmuştur. Söz konusu grupta, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, DPT Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, İller Bankası ve GAP Bölge Kalkınma İdaresi yer almıştır. Bu grupta, öncelikle değerlendirmeye alınması öngörülen AB mevzuatına Ek’te yer verilmiştir.”<sup>97</sup> Söz konusu çalışma grubu mevzuatta yer alan gerekliliklerin Ülkemiz tarafından ne şekilde yerine getirileceği hususunun değerlendirilmesi ve sorumluluk, görev dağılımı için bir ön hazırlık yapılabilmesi amacıyla toplanmış olsa da tatmin edici neticiler elde edememiştir.

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

Ayrıca, aynı Genel Müdürlük altında İzleme ve Değerlendirme Dairesi Başkanlığı oluşturulmuştur. ÖUKP’nin izlenmesi amacıyla mevcut sektörel izleme alt komitelerinin dışında ekonomik ve sosyal uyum alanındaki ilerlemelerin izleme ve değerlendirme sürecinin koordinasyonu söz konusu Daire tarafından yürütülecektir.

Samsun NUTS II bölgesinde yer alan il valilikleri tarafından, 23 Eylül 1997 tarih ve 97/9991 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile, Yeşılırmak Havzası İl Özel İdareleri Hizmet Birliği kurulmuştur. Bakanlar Kurulununun 24 Şubat 2003 tarih ve 2003/5318 sayılı Kararıyla ise, merkezi Kastamonu’da olmak üzere Orta Karadeniz Kalkınma Birliği kurulmuştur. Ayrıca, Erzurum NUTS II bölgesi için de, 2003 yılı içerisinde bir Hizmet Birliği oluşturulmuştur. Doğu Anadolu Kalkınma Programı (Van, Muş, Bitlis, Hakkari) çerçevesinde, merkezi Van’da

---

<sup>97</sup> Bkz. Ek:1

olmak üzere bir Proje Koordinasyon Birimi kurulmuştur. ve Bölgesel Kalkınma Enstitüsü kurulacaktır.<sup>98</sup>

Bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve AB Bölgesel İstatistik Sistemine uygun karşılaştırılabilir istatistiki veri tabanının oluşturulması amacıyla tamamlanmış olan NUTS II kapsamında, DPT Müsteşarlığınca 2003 yılında “İstatistiki Bölge Birimleri itibarıyla Çeşitli Göstergeler” adı altında NUTS II bölgelerindeki verileri içeren bir çalışma yayımlanmıştır.<sup>99</sup>

MEDA kapsamında, 2001 Yılı Finansman bütçesinden tahsis edilen 15,3 milyon Euro tutarındaki hibe yardımı ile Devlet İstatistik Enstitüsü bünyesinde “Türk İstatistik Sisteminin Geliştirilmesi Projesi” uygulamaya geçmiştir. Söz konusu projenin amaçlarından biri de bölgesel veri tabanının oluşturulmasıdır.

Kalkınma Planı ve Yıllık Programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, kaynakların yerinden ve etkin kullanımını sağlamak, AB programlarını uygulamak için, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ile kamu kesimi arasında işbirliğini geliştirmek ve bu çerçevede iller arası koordinasyonu sağlamak üzere, NUTS II bölgelerinde Bölge Kalkınma Ajanslarının kurulmasına yönelik Kanun Tasarısı Taslağı hazırlama çalışmaları tamamlanmak üzeredir.<sup>100</sup>

Türkiye'nin Ön Ulusal Kalkınma Planı'nda (ÖUKP) belirtildiği üzere Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ÖUKP'nin “Yönetim Yetkilisi” olarak belirlenmiştir. ÖUKP'de uygulamaya ilişkin görevlerin sektörel ve bölgesel kurumlar gibi ara kurumlara devredilebileceği ve bölgesel alanda Hizmet Birlikleri ve Bölgesel Kalkınma Ajanslarının ara kurumlar olarak faaliyet göstereceği ifade edilmektedir.

ÖUKP'de halihazırda DPT'nin, ulusal bütçeden ve AB fonlarından finanse edilen bölgesel gelişme proje ve programlarının merkezi ve yerel bazda koordinasyonunun

---

<sup>98</sup> Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, (2003), Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, Ankara, Hazine Müsteşarlığı, sf. 587.

<sup>99</sup> Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, (2003), Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, Ankara, Hazine Müsteşarlığı, sf. 586.

<sup>100</sup> Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, (2003), Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, Ankara, Hazine Müsteşarlığı, sf. 588.

sağlanmasından, izlenmesinden ve raporlanmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir; ancak, orta vadede söz konusu proje ve programların yönetimi ilgili kanun çalışmaları tamalanınca Bölgesel Kalkınma Ajanslarına devredilecektir. Bölgesel Kalkınma Ajansları kurulana kadar AB fonlarından desteklenen bölgesel gelişme projeleri “Hizmet Birlikleri” tarafından yürütülecektir. “Hizmet Birlikleri” illerde valilerin, il ve ilçe belediye başkanlarının, köy muhtarlarının, köye hizmet götürme birliklerinin ve DPT’nin katılımıyla NUTS II düzeyinde bir araya gelerek oluşturdukları mahalli idare örgütleridir.<sup>101</sup>

ÖUKP’nin izlenmesi ve ekonomik sosyal uyum alanına ilişkin bir değerlendirme yapılması amacıyla ÖUKP İzleme Komitesi oluşturulacaktır. Katılım Öncesi AB Mali Yardımının mali kontrolüne ilişkin de hazırlıklar başlatılmış durumdadır. Dış denetim, uluslararası denetim standartlarına uygun olarak Sayıştay tarafından gerçekleştirilmektedir. Buna ilaveten, AB fonlarının iç denetimi Hazine Kontrolörleri ve Avrupa Komisyonunun anlaştığı bir dış denetçi tarafından yapılacaktır.<sup>102</sup>

AB fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla, Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Yasası hükümlerine tâbidir. Söz konusu Kanuna uygun olarak ve Avrupa Komisyonu ile Türkiye Cumhuriyeti arasında 14 Şubat 2002 tarihinde imzalanan Merkezi Finans ve İhale Biriminin (CFCU) kurulmasına ilişkin Mutabakat Zaptı uyarınca, CFCU ile imzalanmış olan Finansman Antlaşmasının uygulanması hususunda gerekli dış denetim, uluslararası denetim standartlarına uygun olarak Sayıştay tarafından gerçekleştirilecektir. Her yıl, bir denetim planı ve yürütülen denetim sonucunda elde edilen bulguların bir özeti Avrupa Komisyonuna gönderilecektir. Ayrıca denetim raporları Avrupa Komisyonunun kullanımına hazır olacaktır.<sup>103</sup>

AB programları ve projeleri ile ilgili tüm hesap ve işlemler Avrupa Komisyonu ve AB Sayıştayının sorumluluklarına hâle getirmeksizin düzenli aralıklarla, Ulusal Fonun iç denetimini üstlenen Hazine Kontrolörleri Kurulu ve Avrupa Komisyonunun anlaştığı bir dış denetçi tarafından uluslararası standartlara uygun olarak denetlenebilecektir.<sup>104</sup>

<sup>101</sup> Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, (2003), Ön Ulusal Kalkınma Planı, Ankara, sf. 143.

<sup>102</sup> Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, (2003), Ön Ulusal Kalkınma Planı, Ankara, sf. 143.

<sup>103</sup> DPT, (2003), Türkiye Cumhuriyeti Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006), Ankara, sf. 149.

<sup>104</sup> DPT, (2003), Türkiye Cumhuriyeti Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006), Ankara, sf. 149.

Avrupa Komisyonu ile Türkiye arasında 14 Şubat 2002 tarihinde imzalanan Ulusal Fonun kurulmasına ilişkin Mutabakat Zaptı uyarınca, AB Katılım Öncesi Mali Yardımının yönetimi Hazine Müsteşarlığında oluşturulan Ulusal Fonu yönetmekle görevli Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin sorumluluğu altındadır. Ulusal Yetkilendirme Görevlisi satın alma, raporlama ve mali yönetimle ilgili AB kurallarına, düzenlemelerine ve usullerine riayet edilmesini ve usullerine uygun bir raporlama ve proje bilgi sisteminin işletilmesini sağlamakla görevlidir.

Son olarak, 2004 yılında ABGS, kaynakların etkin kullanımını sağlamak için 2004-2006 yılı önceliklerini kapsayan “Çok Yıllı Programlama”ya ilişkin bir doküman hazırlayıp, görüş almak üzere Komisyona iletmiştir. Söz konusu doküman İlerleme Raporları ve Türkiye'nin uyum çalışmaları baz alınarak yıllık olarak gözden geçirilecektir. Bu doküman AB Katılım Öncesi Mali Yardımına çok yıllık bir perspektif getirerek, Türkiye'nin, AB'nin Yapısal Fonları çok yıllık olarak yönetmesi ilkesine uyum sağlaması açısından bir hazırlık niteliği taşımaktadır.

## **BÖLÜM:V-BÖLGESEL POLİTİKAYA UYUM SÜRECİNDE KARŞILAŞILAN TEMEL SORUNLAR : ADAY ÜLKE DENEYİMLERİ**

AB’de Bölgesel Politika, AB’nin kendi içindeki bölgesel gelişmişlik farklılıklarını gidermeye dönük düzenleme ve araçlardan oluşurken, üye olan ya da yakın gelecekte üyeliklerinin gerçekleşmesi beklenen aday ülkelerin de bu yapı içinde düşünüldüğü görülmektedir. Tahsis edilen fonlar ve bu fonların kanalize edileceği alanların tespitinde, ilgili aday ülkelerin ihtiyaçları kuşkusuz göz önünde bulundurulmakla birlikte, ana hedef, AB’nin ilkeleri ve öncelikleridir. Dolayısıyla söz konusu fonlardan yararlanmak aday ülkelere beraberinde bazı yükümlülükler getirmektedir.<sup>105</sup>

- Bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının belirlenmesi ve bölgesel düzeyde istatistiki veri tabanı oluşturulması,
- Yapısal Fonların kullanımına ilişkin hukuki altyapının hazırlanması ya da oluşturulması,
- Ulusal Kalkınma Stratejisinin belirlenmesi ve buna koşul olarak bölgesel kalkınma için ulusal bir yaklaşımın benimsenmesi,
- Merkezi düzeyde idari yapıların etkilileştirilmesi,
- Bölgesel idarelerin oluşturulması ve güçlendirilmesi,
- Ulusal ve bölgesel düzeyde program yapma ve uygulama kapasitesinin geliştirilmesi,
- Bütçeleştirme prosedürlerinin geliştirilmesi,
- Etkili uygulama prosedürlerin geliştirilmesi.

Bu kapsamda AB’nin aday ülkelere destek üç ana başlık altında toplanabilir:

### **0- Politikaların Tasarımına Destek:**

- Ulusal Kalkınma Stratejisinin/Planının oluşturulması,
- Bölgesel kalkınmaya ilişkin müktesebat uyum çalışmalarının yürütülmesi,
- Adem-i merkezileşme,

### **0- Politikaların Programlanmasına Destek:**

- Bakanlıklar arası koordinasyonun güçlendirilmesi,

---

<sup>105</sup> Oralalp F., “Avrupa Birliği Adaylık Sürecinde Katılım Öncesi Yapısal Destek”, GAP Dergisi, 2001, 15. Sayı, Sayfa: 31-32.

- Bölgesel kalkınmadan sorumlu birimin/kurumun Hedef 1 ve sınır aşırı işbirliği çerçevesinde program yapabilme kapasitesinin artırılması,
- Hedef 1 sürecine katılacak tarım, çalışma, ulaştırma ve çevreye ilişkin diğer bakanlıkların kurumsal yapılarının güçlendirilmesi,

### **3-Politikaların Yönetimine Destek:**

- Bölgesel kalkınmadan sorumlu birimin/kurumun idari ve finansal yönetim kapasitesinin güçlendirilmesi,
- Ulaştırma, çevre, çalışma ve tarımdan sorumlu bakanlıkların üstlenecekleri yeni sorumlulukları yerine getirme kapasitesinin artırılması,
- Bölgelerde (bölgesel kalkınma ajanslarına ilişkin) yönetim kapasitesinin artırılması.

Bunun yanı sıra, AB, Yapısal Fonların işleyişini anlamaya yönelik etkinliklerin de desteklenmesini öngörmektedir. Bu çerçevede, AB 1997-1999 döneminde 60 milyon Euro'luk bir bütçe tahsis edilen Özel Hazırlık Programı (Special Preparatory Programme ile aday ülkelerin Yapısal Fonlar alanında hazırlıklarını desteklemiştir. Ayrıca, AB, Yapısal Kurum Geliştirme Programı (Structural Institution Building Programme) ile aday ülkeleri Yapısal Fonlardan yararlanmaya dönük politikalar geliştirmeye hazırlamayı amaçlamıştır.

“Aday ülkelerle katılım müzakerelerinin başlatılmasından önce Birlik müktesebatının bölümler halinde detaylı bir incelemesi gerekmektedir. Bu işleme tarama (screening- Birlik müktesebatının analitik olarak incelenmesi) adı verilir. Bu süreçte aday ülkeler Birlik müktesebatının üstlenilmesindeki temel noktalar ve AB'nin temel kuralları hakkında bilgilendirilirler.”<sup>106</sup> Tarama prosedürüne tabi tutulacak ve ardından taraflar arasında müzakereye konu olacak müktesebat başlıklarından biri de “Bölgesel Politikalar ve Yapısal Araçların Koordinasyonu”dur. Söz konusu başlık altında yer alan müktesebat, Yapısal Fonlar alanındaki genel hükümleri içeren ve ulusal mevzuata aktarılması gerekmeyen 1260/1999 sayılı Konsey Tüzüğü ile bir dizi uygulama tüzüğü ve karardan oluşmaktadır.

Tarama prosedürünün tamamlanmasından sonra aday ülke ve AB arasında müzakereler başlatılabilir. “Katılım müzakereleri her bir aday ülkenin hangi koşullar altında

---

<sup>106</sup> Ülger, K., (2003), Avrupa Birliği'nin ABC'si, Ankara, Türk Demokrasi Vakfı, sf. 133.

AB üyesi olabileceğini belirlemektedir.”<sup>107</sup> Adaylık sürecinde müktesebat uyumu ve uygulamaları konusunda hazırlıklar yapan ülkelerden AB müktesebatını üstlenmesi beklenmektedir.

Yeni üyelere bu başlık altında müzakereler ortalama iki yıl sürmüştür, Romanya hariç diğer ülkeler için 2002 Aralık ayında, Bulgaristan için 2004 Haziran ayında tamamlanmıştır. Müzakereler üç alan üzerinde yoğunlaşmıştır:<sup>108</sup>

- İdari kapasite (administrative capacity),
- Uygunluk (eligibility),
- Finansal tahsisat (financial allocation).

İdari kapasite alanında, Komisyon, detaylı kurumsal ve örgütsel koşulları ve bu koşulların gerçekleştirilmesi için gerekli süreleri belirlemiştir. Komisyon bu yöndeki gelişmeleri oldukça yakından takip etmektedir. Aday ülkelere tahsisat yapılması bu koşulların yerine getirilmesine bağlıdır.

Uygunluk alanında, Komisyon, 10 aday ülkenin hedef 1, hedef 2 ve hedef 3 bölgelerini belirlemiştir. Bunun yanında yeni üyeler 2004-2006 yılları arasında INTERREG ve EQUAL programlarıyla da destekleneceklerdir. Ayrıca yeni üye ülkelerin tümü 2006 yılının sonuna kadar Uyum Fonundan ve AB'nin sağladığı teknik destekten de faydalanacaklardır.<sup>109</sup>

Komisyon tarafından hazırlanmış “Müzakereler Rehberine” göre, aday ülkenin üyelikten hemen sonra söz konusu başlık altında bazı şartları yerine getirmesi gerekmektedir.<sup>110</sup>

- Yasal çerçeve: Her ne kadar söz konusu başlık altında yer alan AB müktesebatı ulusal mevzuata aktarımı gerektirmese de, aday ülkelerin Yapısal Fonlar alanındaki hükümlerin uygulanmasına engel teşkil etmeyecek yasal çerçeveye sahip olmaları gerekmektedir.

---

<sup>107</sup> Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği, (2004), “Avrupa Birliğine Katılım Müzakerelerine Hazırlık Çalışma Grubu Raporu Sunuş Metni”, İzmir İktisat Kongresi 2004, sf. 5.

<sup>108</sup> [http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/pdf/negotiations\\_report\\_to\\_ep.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/pdf/negotiations_report_to_ep.pdf), page 41.

<sup>109</sup> [http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/pdf/negotiations\\_report\\_to\\_ep.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/pdf/negotiations_report_to_ep.pdf), page 42.

<sup>110</sup> <http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/chapters/negotiationsguide.pdf>

- Mekansal Örgütlenme: Yapısal Fonlara ilişkin uygulamaların yapılabilmesi için aday ülkenin geçici NUTS sınıflandırması hususunda Komisyonla mutabık kalması gerekmektedir.
- Programlama Kapasitesi: Aday ülkenin, 21.06.1999 tarih ve 1260/1999 sayılı Konsey Tüzüğünde belirttiği üzere, Ulusal Kalkınma Planı hazırlaması, bütçe harcamalarının çok yıllık programlamasının yapılabilmesi için gerekli prosedürleri ortaya koyması, Yapısal Fonlarda “ortaklık prensibinin”<sup>111</sup> programlama, finansman, izleme ve değerlendirme aşamalarında uygulanmasını sağlaması, izleme ve değerlendirme koşullarını yerine getirmesi gerekmektedir.
- Kurumsal Çerçeve ve İdari Kapasite: Aday ülkenin Yapısal Fonların programlanması ve uygulanmasında görev alacak ilgili tüm kurum ve kuruluşlar için açık bir görev ve sorumluluk tanımlaması yapması ve söz konusu kurumlar arasında koordinasyonu sağlaması gerekmektedir. Ancak, Yapısal Fonların yönetiminden sorumlu kurum ve kuruluşların nasıl yerleştirileceği aday ülkenin inisiyatifine bırakılmıştır. Bu seçim ülkenin yüzölçümünün büyüklüğüne göre değişebilmektedir.
- Mali ve Bütçesel Yönetim: Aday ülkenin Yapısal Fonların kontrolüne ilişkin hükümlere uyması ve hem ulusal katkı hem de diğer yapısal faaliyetlere ayrılan kamu yatırımı miktarı hakkında düzenli bilgi sağlaması gerekmektedir.

Müzakereler öncesi ve özellikle sonrasında aday ülkelerin “Bölgesel Politikalar ve Yapısal Araçların Koordinasyonu” müktesebat başlığına uyum sırasında karşılaştıkları bazı sıkıntılar Türkiye’ye örnek teşkil etmesi açısından aşağıda özetlenmiştir.

#### **a- Müktesebat Uyumu**

Üyelik peşinde olan bütün ülkelere göre, “acquis communautaire”, yani Topluluk müktesebatının<sup>112</sup> üstlenilmesi için en zor kısımlardan birini oluşturur. Karışık ve zaman tüketici bir süreç olduğundan AB genel olarak, koşulların yerine getirilebilmesi için gerekli

<sup>111</sup> Komisyonun, ulusal ve bölgesel düzeyde en yakın işbirliğini sağlayacak uygun otoritelerle hazırlıktan uygulama aşamasına kadar muhatap olmasıdır. Yapısal Fonların uygulanmasına ilişkin dört ana prensipten birisidir. Diğer prensipler, tamamlayıcılık, yoğunlaşma ve programlama prensipleridir.

<sup>112</sup> AB müktesebatı, Avrupa Topluluklarını Kuran Antlaşmalar ile onu tadil eden Antlaşmaların (Tek Senet, AB Antlaşması, Amsterdam ve Nice Antlaşmaları) yanı sıra, Topluluk kurumları tarafından kabul edilen tüm ikincil mevzuat (tüzük, direktif, karar, tavsiye vb.) ile Avrupa Toplulukları Adalet Divanının içtihatlarını oluşturan kararlarını içermektedir.

olan pek çok ayrıntının hazırlanması, AB mevzuatının anlaşılır kılınması ve uygulanmasını kolaylaştırmak amacıyla üyelik öncesi destek sunar.

Bölgesel Politika müktesebatına uyum önemli olmak birlikte, diğer politikalarından farklı olarak, bölgesel politika alanında müktesebatın ulusal mevzuata aktarılması şart koşulmamıştır. Önemli olan aday ülkenin bu alandaki uygulamalar için gerekli yasal zemini oluşturmasıdır.

#### **b- Merkezi ve Bölgesel İdarelerin Rollerini**

Merkezi ve bölgesel kurumların rollerinin belirlenmesi, merkezileşme, ademi merkezileşme ve yerinden yönetime ilişkin tartışmalara yol açar. Özellikle yüzölçümü büyük ve nüfusu nispeten yüksek aday ülkelerde, aşılması gereken sorunlara daha yakın ve bölgesel ihtiyaçları daha kolay ve doğru tespit edebilen bölgesel idarelerin aktif katılımı AB tarafından desteklenmektedir.

AB, fonların etkili tahsisi ve kullanımını sağlamak için üye ve aday ülkelerden, kalkınma ile ilgili görevlerini, bölgesel özellikleri değerlendirebilecek gücü olan bölgesel idarelere dağıtmalarını beklemektedir.

Pek çok ülkede, geçmişten miras kalan merkezi hiyerarşik yapılar o kadar derine kök salmışlardır ki, planlama ve uygulama sorumluluklarının bölgesel idarelere transfer edilmesinde bir takım sıkıntılar yaşanmaktadır.

AB'nin, kendi fonlarından en etkili şekilde yararlanılmasını istemesine karşın, ademi merkezileşme ne de yerinden yönetimi destekleyen belirgin bir politikası vardır. Ancak, üye ülkede, açık bir ulusal çerçeve olmadığında mevcut yönetim anlayışına, yerinden yönetimin bazı öğeleri ilave edilirken, yani ulusal sorumlulukların bir kısmı bölgesel idarelere verilirken, merkezi bir idarenin -gerekli ulusal çerçeveyi belirleme ve uygulamaların bu çerçeveye göre yürütülmesinin gözetilmesi amacıyla- korunmasına da dikkat edilir.

### **c- Bölgesel İdarelerin Belirlenmesi/Kurulması**

Üyelik sürecine verilen destekten yararlanılması ve AB kaynaklarından finanse edilebilecek kalkınma proje ve programlarının uygulanabilmesi için aday ülkelerde bölgesel idarelerin belirlenmesi ya da kurulması gerekmektedir. Söz konusu idarelerin bölgenin ihtiyaçlarını değerlendirme kapasitesine haiz olması ve kalifiye personelle donatılmış olmasının kalkınma proje ve programlarının daha sorunsuz yürütülmesine katkıda bulunduğu gözlenmiştir.

### **d-Ulusal Bölgesel Bir Kalkınma Politikasının Mekânsal Çerçevesinin Belirlenmesi**

Üye ülkeler, NUTS sınıflandırması üzerinde hemfikir olmuşlardır. Aday ülkeler de tıpkı üye ülkeler gibi, bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemine uygun karşılaştırılabilir istatistiki veri tabanı oluşturulması için bu sınıflandırmayı yapmak durumundadırlar. Deneyimler, aday ülkelerin bölge ve bölgesel politika anlayışlarının farklılığından dolayı bu sınıflandırmayı oluşturup, uygulamakta zorluk çektiğini göstermektedir.

### **e- Dikey ve Yatay İşbirliği Örgütü**

Ademi merkeziyetçiliğin veya yerinden yönetimin asgari düzeyi başarıldığında önem arz eden konulardan biri idarenin farklı düzeyleri arasında gerekli dikey işbirliğinin ve yönetimin belirli bir kademesinde yer alan sorumlu kurumlar arasındaki yatay işbirliğinin sağlanmasıdır. Söz konusu işbirliğinin eksikliği fonların kullanımının etkililiğini azaltmaktadır.

## SONUÇ

Türkiye'de 1970'li yıllardan bu yana bölgesel politika uygulamaları bulunmakla birlikte, bu uygulamalar bölgesel farklılıkların giderilmesi anlamında çok etkili sonuçlar vermemiştir. Bu amaçla ayrılan kaynak da oldukça düşüktür. Bu çerçevede, AB standartları ile uyumlu, geri kalmış bölgelerin temel sorunlarını çözmeyi hedefleyen, etkili ve modern bir bölgesel politika oluşturulmasına Türkiye'nin öncelik vermesi gerekmektedir. Böyle bir politika, altyapı farklılıklarını giderecek, özel sektör yatırımları için uygun ortam yaratacak, insan kaynakları yönetimini geliştirecek ve yaşam koşullarını iyileştirecek, büyük ölçekli yatırımlar gerektirmektedir.

Türkiye'nin hem üyesi olmak istediği AB ile arasındaki hem de kendi içindeki bölgesel farklılıklarını azaltabilmesi açısından, AT Bölgesel Politikasına uyumu önem arz etmektedir. Türkiye'nin Katılım Öncesi Stratejisi çerçevesinde Bölgesel Politikaya uyum alanında son dönemde katettiği mesafeler önceki bölümlerde ele alınmıştır.

Öte yandan, Türkiye'nin mevcut AB üyesi ülkelerle arasındaki gelişme farklılıkları ve bunun yanı sıra kendi içindeki bölgesel gelişme farklılıkları dikkate alındığında, tam üyeliğin gerçekleşmesi durumunda Türkiye'nin, Birlik bütçesine katkıda bulunması zorunluluğu ortaya çıksa bile, Bölgesel Politika kapsamındaki pek çok mali araçtan oldukça yüksek düzeyde yararlanma olanağına kavuşacağı düşünülmektedir. Ancak, söz konusu kaynaklardan yararlanmak, Türkiye'nin ilgili konularda kabul edilebilir projeler geliştirebilmesine ve ilgili mevzuatını zaman içinde uyumlaştırıp, kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi yolunda atacağı adımlara bağlıdır. Daha dar anlamda ele almak gerekirse, Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kurulmasına ilişkin Kanun Taslağının bir an önce çıkması ve hem söz konusu Ajanslarda hem de Fonların yönetiminden sorumlu olacak yönetim otoritelerinde görev alacak personelin gerekli eğitimi almaları önem arz etmektedir. Bu kapsamda adaylık döneminde AB tarafından sağlanan teknik ve mali yardımların etkili ve verimli bir şekilde kullanılmasının yanında, Türkiye'nin kendi maddi ve beşeri kaynaklarını da harekete geçirmesi gerekmektedir. Türkiye, adaylık dönemindeki hazırlık sürecini iyi değerlendirdiği, UP'de taahhüt ettiği öncelikleri yerine getirdiği ve İlerleme Raporlarındaki eleştirileri dikkate aldığı takdirde üyelik sonrası Bölgesel Politika uygulamalarında zorluk çekmeyecektir.

AB, bu aşamada Türkiye’den Yapısal Fonlara ilişkin mevzuatı kısa bir süre içinde benimsemesini ve uygulamasını değil; söz konusu mevzuatı üyelik sonrasında tam ve doğru bir şekilde uygulayabilmesi için, idari yapılarını gözden geçirmesini ve güçlendirmesini talep etmektedir. Bu çerçevede, Türkiye’nin öncelik vermesi gereken husus, Yapısal Fonların yönetiminde yetki sahibi olacak ya da ilgili AB mevzuatından sorumlu olacak kurumların belirlenmesidir.

Türkiye’nin nüfus ve coğrafi büyüklüğü ile “Ekonomik ve Sosyal Uyum” alanındaki mevcut sorunların ağırlığı ve bunların çözümüne yönelik proje ve programları geliştirme kapasitesi dikkate alındığında, 2004-2006 döneminde “Ekonomik ve Sosyal Uyum” için sağlanan AB Katılım Öncesi Mali Yardımı diğer aday ülkelerle karşılaştırıldığında kısıtlıdır. Öte yandan katılım müzakerelerinin başlangıç tarihi de henüz belirlenmemiştir. Bu konularda ilerleme sağlanmasına bağlı olarak, Türkiye’nin AT Bölgesel Politikasına uyum süreci daha sağlıklı bir şekilde planlanabilecek ve artması muhtemel mali yardımlarla uyum süreci hız kazanacaktır; çünkü bölgesel gelişme farklılıklarının giderilmesi, tek başına bir ülkenin üstesinden gelmesi oldukça zorlu bir konudur. Mali boyutu ağır basan çok yönlü bir sistemin geliştirilerek uygulanmasını gerektirmektedir.

Bölgesel Politikanın uygulanmasında merkezi planlamanın faydaları göz ardı edilmemekle birlikte, bölgelerin gerçek ihtiyaçlarının dikkate alınması için yerel yönetimlerin, gerek mali gerek beşeri kaynakları bakımından güçlendirilmesinin yetki ve sorumluluk paylaşımı çerçevesinde bir tür yetki transferinin gerçekleştirilmesinin ve bu sayede yerel yönetimler ile bölge halklarının planlama ve uygulamada etkin katılımlarının sağlanmasının faydalı olacağı düşünülmektedir. Bu amaçla hazırlanan ve 1930 yılındaki Belediyeler Kanununu güncelleştiren, yerel yönetimlerle ilgili mevzuat bir an önce yürürlüğe koyulmalıdır. Halen TBMM’de ilgili Komisyonda bulunan ve merkezi idare ile bölgesel idarelerin iş bölümü ve hizmet ilişkilerinin esaslarını yeniden düzenleyen Mahalli İdare Birlikleri Kanunu Tasarısının<sup>113</sup> yasalaşması da bu sürecin önünü açacaktır.

TBMM gündeminde bulunan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısına göre kamuda hizmetlerin sonucuna odaklılık gibi ilkeler uygulanabilir hale getirilmekte, teşkilat

---

<sup>113</sup> <http://www.tbmm.gov.tr>

yapıları yatay organizasyon ve yetki devri esası uyarınca yeni ve etkin bir çerçeveye kavuşturulmakta; bakanlıklar ve kuruluşlar arasındaki görev dağılımı netleştirilerek mükerrerliklerin önlenmesi öngörülmektedir.<sup>114</sup> Söz konusu Kanun Tasarısının yasalaşmasından sonra bölgesel politikayla ilgili kurumların yetki ve rollerinin açıklığa kavuşturulması için çalışmalara devam edilebilecektir. Böylece, Türkiye’de bölgelerin kendi ihtiyaçlarını dile getirmeleri ve uygulamalarda aktif rol almaları yolundaki önemli bir engel ortadan kalkmış olacaktır.

Türkiye'deki bölgesel sorunların sadece bölgesel politika konusunda atılacak adımlarla çözülemeyeceği de bir gerçektir. Makro ekonomik düzeyde ve sosyal politika reformları ile desteklenmeyen bir bölgesel politika uygulamasının başarısız olması kaçınılmazdır. Dolayısıyla, ekonomide yeniden yapılanmanın tamamlanması, sosyal politikadaki eksikliklerin giderilmesi, tarım politikasında ulusal ihtiyaçlar çerçevesinde yapılması gereken reformların tamamlanması ve özellikle de kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınması ile sağlanacak istikrarlı bir ortam, AB üyeliğine giden yolda Türkiye'nin Bölgesel Politikaya uyumu sürecini kolaylaştıracaktır.

---

<sup>114</sup> <http://www.tbmm.gov.tr>

## KAYNAKÇA

### Kitap ve Makaleler

Akder, H., Güvenç, M. (2000), Yoksulluk-Bölgesel Gelişme ve Kırsal Yoksulluk, İstanbul, TESEV.

Aktürk, E., (1997), Yüksek Lisans Tezi: Avrupa Birliği'nde Bölgesel Sorun ve Politikalar, Atatürk Üniversitesi, Erzurum.

Bayburtlu , M., “Türkiye açısından bir değerlendirme: AB Bölgesel Politikası ve Yapısal Fonlar”, Ekonomik Forum, 2002.

Baydur, M., (2000), MA Degree Thesis: Regional Policy of the European Union, İstanbul.

Bayraktar, F., (2002), Avrupa Birliği'nin Bölgesel Kalkınma Politikası ve Bu Politikanın Aday Ülke Olarak Türkiye Açısından Anlam ve Önemi, Ankara, Türkiye Kalkınma Bankası Matbaası.

Bilen Ö., (2003), DPT Uzmanlık Tezi: Bölgesel/Yerel Kalkınmada Kullanılabilecek Finansal Sistemler, Aracı Kurumlar ve Türkiye İçin Önermeler, Ankara.

İktisadi Kalkınma Vakfı., (2001), Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası ve Türkiye'nin Uyumunu, İstanbul, İKV.

Coşkun, A., “Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler”, Ekometre Gazetesi, <http://www.ekometre.com>.

Dış Ticaret Müsteşarlığı, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, (2002), Avrupa Birliği ve Türkiye, Ankara, Doğuşum Matbaacılık.Dinler, Z., (1994), Bölgesel İktisat, Bursa, Ekin Yayınları.

Eraydın, A., (1982), DPT Uzmanlık Tezi Tezi: Bölgesel Gelişme Sektör Raporu: Durum, Politikalar, Uygulama, Ankara, DPT.

Erçin, E. (2003), 15 Soruda 15 AB Politikası: Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası, İstanbul, Promat Basım.

Evans, A., (1999), The EU Structural Funds, New York, Oxford University Press.

Institute of Public Administration, (2003), Guide to the Implementation and Administration of EU Structural and Cohesion Funds in Ireland, Dublin.

Kengyel, A., "The EU's Regional Policy and Its Extension to the New Members", ZEI Discussion Papers, 2000, C 76.

Keskin, A., (1997), Yüksek Lisans Tezi: Avrupa Birliği'nde Yapısal Fonlar ve Reform Hareketleri, Erzurum, Atatürk Üniversitesi.

McAllister, I., (1982), Regional Development and the European Community, Canada, The Institute for Research for Public Policy.

Mengi, A., "Avrupa Birliği'nde Bölge, Bölge Planlaması ve Türkiye", GAP Dergisi, 2001, Sayı:15.

Moussis, N., (1998), Handbook of European Union, Rixensart, European Study Service.

Oralalp F., "Avrupa Birliği Adaylık Sürecinde Katılım Öncesi Yapısal Destek", GAP Dergisi, 2001, 15. Sayı.

Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği, (2004), "Avrupa Birliğine Katılım Müzakerelerine Hazırlık Çalışma Grubu Raporu Sunuş Metni", İzmir İktisat Kongresi 2004.

Uğurlu, N., (1992), DPT Uzmanlık Tezi: Avrupa Topluluğu Bölgesel Politikası, Yapısal Fonlar ve Bu Fonlardan Türkiye'nin Yararlanma Olanakları", Ankara, DPT:

Urgan G., (2000), Yüksek Lisans Tezi: The Regional Policy of European Union, Marmara Üniversitesi, Ankara.

Ülger, K., (2003), Avrupa Birliği'nin ABC'si, Ankara, Türk Demokrasi Vakfı.

### **Diğer Kaynaklar**

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, (2001), Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi.

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, (2003), Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, Ankara, Hazine Müsteşarlığı Matbaası.

Avrupa Komisyonu, "Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin 1998 Yılı Düzenli Raporu", 1998.

Avrupa Komisyonu, "Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin 1999 Yılı Düzenli Raporu", 1999.

Avrupa Komisyonu, "Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin 2000 Yılı Düzenli Raporu", 2000.

Avrupa Komisyonu, "Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin 2001 Yılı Düzenli Raporu", 2001.

Avrupa Komisyonu, "Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin 2002 Yılı Düzenli Raporu", 2002.

Avrupa Komisyonu, "Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin 2003 Yılı Düzenli Raporu", 2003.

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, (2000), VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı: Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, (2003), Ön Ulusal Kalkınma Planı, Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, (2003), Taslak Bölgesel Gelişme Stratejisi, Hedef ve Operasyonel Programlar, Ankara.

European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of a common classification of Territorial Units for Statistics (NUTS), 2001.

Kamu Mali Kontrol Yasası

Phare Programlama Klavuzu 2004

2002 Yılı Finansman Zaptı ve Ekleri

2003 Yılı Finansman Zaptı ve Ekleri

06.06.2000 tarih ve 2000/684 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı

24.06.1994 tarih 21970 sayılı Resmi Gazete

Official Journal of European Communities L 85, Volume 44, 24.03.2001

Official Journal of European Union, L 145, Volume 46, 12.06.2003

22.09.2002 tarih ve 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı

## INTERNET ADRESLERI

<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan>

[http://www.abyerelnet.org/yereel/genelsartlar/genelsartlar\\_5.htm](http://www.abyerelnet.org/yereel/genelsartlar/genelsartlar_5.htm)

<http://www.avrupaufuklari.org>

<http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/index.htm>

<http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/pas/ispa.htm>

<http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/pas/sapard.htm>

<http://mevzuat.dpt.gov.tr/khk/540/>

<http://mevzuat.dpt.gov.tr/khk/540/#bgvyu>

<http://www.cor.eu.int/>

<http://www.esc.eu.int/>

<http://www.euturkey.org.tr/abportal/>

<http://www.ikv.org.tr/ikv/ikv.html>

<http://www.gap.gov.tr/Turkish/Dergi/D9152001/abbkp.html>

<http://www.kosgeb.gov.tr/KOSGEB/Default.asp>

<http://www.eib.org/about>

[http://www.euoparl.eu.int/summits/ber1\\_en.htm - 59k](http://www.euoparl.eu.int/summits/ber1_en.htm - 59k)

## **EKLER**

## **EK:1 BÖLGESEL POLİTİKAYA İLİŞKİN AB MEVZUATI (UP)**

- Yapısal Politikaların finansmanı ile ilgili düzensizlikler, yanlış ödemelerin telafisi ve bu alanda bir bilgi sisteminin organizasyonu hakkında 11 Temmuz 1994 tarih ve 1681/94/EC sayılı Komisyon Tüzüğü
- Yapısal Fonların bütçesel yönetimi için Euro'nun kullanılmasına dair düzenlemeler hakkında 28 Mart 2000 tarih ve 643/2000/EC sayılı Komisyon Tüzüğü
- Yapısal Fonlardan alınan desteklerle ilgili olarak Üye Devletlerde alınacak bilgilendirme ve tanıtım tedbirleri hakkında 30 Mayıs 2000 tarih ve 1159/2000/EC sayılı Komisyon Tüzüğü
- Yapısal Fonlardan ortak finansmanı sağlanacak faaliyetlerin harcamalarının uygunluğu hakkında 1260/1999 sayılı Konsey Tüzüğü'nün uygulanmasıyla ilgili olarak ayrıntılı kurallar koyan 28 Temmuz 2000 tarih ve 1685/2000/EC sayılı Komisyon Tüzüğü
- Yapısal Fonlardan ve Balıkçılık Yönlendirme Mali Aracından yapılan yardımlarla ilgili olarak Üye Devletler tarafından alınacak bilgilendirme ve tanıtım tedbirlerine ilişkin 31 Mayıs 1994 tarih ve 94/342/EC sayılı Komisyon Kararı
- Katılım Öncesi Stratejisi çerçevesinde aday ülkelere yönelik yardımın koordinasyonu hakkında, 89/3906/EC sayılı Tüzüğü tadil eden 21 Haziran 1999 tarih ve 1266/1999/EC sayılı Konsey Tüzüğü
- Yapısal Fonlarla ilgili genel hükümlere ilişkin 21 Haziran 1999 tarih ve 1260/1999/EC sayılı Konsey Tüzüğü
- Uyum Fonunun kurulmasına yönelik 1164/94/EC sayılı Tüzüğü tadil eden 21 Haziran 1999 tarih ve 1264/1999/EC sayılı Konsey Tüzüğü
- Uyum Fonunun kurulmasına yönelik 1164/94/EC sayılı Tüzüğü'nün II sayılı ekini tadil eden 21 Haziran 1999 tarih ve 1265/1999/EC sayılı Konsey Tüzüğü

- Uyum Fonunun kurulmasına ilişkin 16 Mayıs 1994 tarih ve 1164/94/EC sayılı Konsey Tüzüğü

- Uyum Fonunun finansmanı ile ilgili düzensizlikler, yanlış ödemelerin telafisi ve bu alanda bir bilgi sisteminin organizasyonu hakkında 26 Temmuz 1994 tarih ve 1831/94/EC sayılı

Komisyon Tüzüğü

- Üye Devletlerin 94/1164/EC sayılı Konsey Tüzüğü ile tanımlanan Uyum Fonu faaliyetlerine yönelik olarak alacakları bilgilendirme ve tanıtım tedbirlerine ilişkin 25 Haziran 1996 tarih ve 96/455/EC sayılı Komisyon Kararı

- Yapısal Fonlar kapsamında sağlanan destek için yönetim ve kontrol sistemleri hakkında 1260/1999 sayılı Konsey Tüzüğü'nün uygulanması için ayrıntılı kurallar koyan 2 Mart 2001 tarih ve 438/2001/EC sayılı Komisyon Tüzüğü

- Yapısal Fonlar kapsamında sağlanan desteklerde mali düzeltmelerin yapılması usulleri hakkında 1260/1999 sayılı Konsey Tüzüğü'nün uygulanması için ayrıntılı kurallar koyan 2 Mart 2001 tarih ve 448/2001/EC sayılı Komisyon Tüzüğü

- Balıkçılık Yönlendirme Mali Aracına yönelik 21 Haziran 1999 tarih ve 1263/1999/EC sayılı Konsey Tüzüğü

- Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonundan sağlanan kırsal kalkınma desteği hakkında 17 Mayıs 1999 tarih ve 1257/1999/EC sayılı Konsey Tüzüğü

- Avrupa Sosyal Fonu hakkında 12 Temmuz 1999 tarih ve 1784/1999/EC sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Tüzüğü

## İNDEKS

### A

AB, i, vii, 9, 10, 12, 13, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 48, 50, 54, 70, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 95, 96, 97, 98, 99, 104, 105, 106, 108, 109, 114  
AB Katılım Öncesi Mali Yardımı, 72, 80, 81, 82, 83, 86, 105  
Ademi merkezîyetçilik, 100  
AT Bölgesel Politikası, i, 10, 70, 104, 105  
Avrupa Birliği, i, vii, 9, 12, 15, 16, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 37, 39, 40, 41, 43, 45, 47, 48, 50, 51, 52, 53, 75, 76, 77, 78, 83, 84, 95, 96, 100, 108, 109, 110  
Avrupa Sosyal Fonu, vii, 22, 31, 115  
Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu, vii, 32  
Avrupa Yatırım Bankası, vii, 34

### B

Balıkçılık Yönlendirme Mali Aracı, vii, 32  
Beş Yıllık Kalkınma Planları, 40, 46, 50, 51  
Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi, 53  
bölge, 10, 12, 13, 15, 17, 27, 28, 37, 51, 52, 53, 54, 55, 71, 78, 100, 105  
Bölgecilik, 13  
Bölgeler arası farklılıklar, 14  
Bölgeler Komitesi, 24  
Bölgesel farklılıklar, 14

Bölgesel Kalkınma, vii, 9, 12, 20, 21, 22, 31, 42, 44, 45, 48, 55, 76, 78, 82, 83, 84, 85, 104, 108  
Bölgesel Kalkınma Ajansları, 48, 85  
Bölgesel politika, 9, 26, 46, 71  
bölgeselleştirme, 13

### C

Çok Yıllı Programlama, 86

### E

Ekonomik ve Sosyal Komite, 24  
EQUAL, 33, 97

### H

Hizmet Birlikleri, 76, 84, 85

### I

İlerleme Raporu, 72, 73, 74, 75, 76, 77  
INTERREG, vii, 33, 72, 97  
İşlevsel Program, 28  
ISPA, vii, 36, 80, 81, 82  
İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması, 16, 79

### K

Katılım Ortaklığı Belgesi, i, 10, 70, 71  
KÖY, 38, 39, 44, 45, 51, 52, 54, 55, 75, 76

**L**

Leader +, 33

**M**

Merkezi Finans ve İhale Birimi, vii, 80

Merkeziyetçi, 48

Müktesebat Uyum, 98

Müzakereler, 80, 97, 98

**N**

NUTS I, 17, 18, 79

NUTS II, 17, 18, 71, 72, 74, 75, 76, 77, 78,  
79, 82, 83, 84, 85

NUTS III, 17, 18, 74, 79

**O**

Ön Ulusal Kalkınma Planı, vii, 48, 50, 51,  
81, 84, 85, 110

Ortak İzleme Komitesi, 80

**P**

PHARE, viii, 36, 80, 81

**S**

SAPARD, viii, 36, 80, 81, 82

**T**

Tarama, 96

Tek Programlama Belgesi, 28

Topluluk Destekleme Çerçevesi, 27, 28

Topluluk Girişimleri, 33

**U**

Ulusal Fon, 80

Ulusal Kalkınma Planı, 27

Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, 80, 86

UP, vii, 10, 78, 80, 81, 104, 114

Urban, 34

Uyum Fonu, 32, 115

**Y**

Yapısal Fonlar, 18, 23, 28, 29, 30, 31, 32,  
81, 96, 97, 108, 109, 115

Yenilikçi Tedbirler, 34

yerel yönetimler, 25