

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ VE ULUSLARARASI EKONOMİK İLİŞKİLER
(EKONOMİ-MALİYE)
ANABİLİM DALI**

**AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE’DE BÖLGESEL POLİTİKALAR
VE KALKINMA AJANSLARI**

Yüksek Lisans Tezi

Gökçe KARAARSLAN

Ankara-2008

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ VE ULUSLARARASI EKONOMİK İLİŞKİLER
(EKONOMİ-MALİYE)
ANABİLİM DALI**

**AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE’DE BÖLGESEL POLİTİKALAR
VE KALKINMA AJANSLARI**

Yüksek Lisans Tezi

Gökçe KARAARSLAN

Tez Danışmanı
Prof.Dr.Belgin AKÇAY

Ankara-2008

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ VE ULUSLARARASI EKONOMİK İLİŞKİLER
(EKONOMİ-MALİYE)
ANABİLİM DALI

**AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE'DE BÖLGESEL POLİTİKALAR
VE KALKINMA AJANSLARI**

Yüksek Lisans Tezi

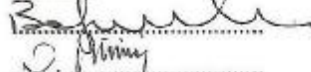
Tez Danışmanı: Prof. Dr. Belgin AKÇAY

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

Prof. Dr. Belgin AKÇAY
Prof. Dr. Nurettin BİLİCİ
Prof. Dr. Erdinç TOKGÖZ
.....
.....
.....

İmzası


.....
.....
.....
.....

Tez Sınavı Tarihi 15.12.2008

İÇİNDEKİLER

TABLOLAR LİSTESİ.....	v
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	vii
KISALTMALAR LİSTESİ.....	viii
GİRİŞ.....	

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİNDE BÖLGESEL POLİTİKALAR

I. AVRUPA BİRLİĞİNDE BÖLGESEL FARKLILIKLAR.....	1
II. AVRUPA BİRLİĞİNDE BÖLGESEL POLİTİKALARIN	
TARİHSEL GELİŞİMİ.....	4
A. Roma Antlaşması.....	6
B. Paris Zirvesi.....	6
C. Avrupa Tek Senedi.....	8
D. 1988 Yapısal Fonlar Reformu.....	9
E. Maastricht Antlaşması.....	10
F. Lizbon Gündemi.....	12
III. AVRUPA BİRLİĞİNİN BÖLGESEL POLİTİKA ARAÇLARI.....	14
A. Avrupa Sosyal Fonu.....	14
B. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu.....	16
C. Uyum Fonu.....	18
D. Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu.....	20
1. Avrupa Tarımsal Garanti Fonu.....	22
2. Kırsal Kalkınma İçin Avrupa Tarımsal Fonu.....	23
E. Balıkçılık Yönlendirme Mali Aracı.....	23
F. Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri İçin Geliştirilen Araçlar.....	25
1. PHARE.....	25
2. SAPARD.....	27
3. ISPA.....	28
G. Avrupa Yatırım Bankası.....	30
H. Topluluk Girişimleri.....	30

I. 2007-2013 Dönemi İçin Geliştirilen Yeni Araçlar.....	34
1. Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı.....	34
2. Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı.....	37
3. Kalkınma İşbirliği ve Ekonomik İşbirliği Aracı.....	38
4. İstikrar Aracı.....	38
III. BÖLGESEL POLİTİKA ARAÇLARININ KULLANIMINDAKİ	
KRİTERLER.....	39
A. 1994-1999 Dönemi.....	39
B. 2000-2006 Dönemi.....	41
C. 2007-2013 Dönemi.....	43

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYEDE BÖLGESEL POLİTİKALAR VE YENİ BİR MODEL

I. TÜRKİYEDE BÖLGESEL FARKLILIKLAR.....	46
II. TÜRKİYEDE BÖLGESEL POLİTİKALARIN	
TARİHSEL GELİŞİMİ.....	48
A. Planlı Dönem Öncesi.....	48
B. Planlı Dönem ve Sonrası.....	50
III. TÜRKİYEDE BÖLGESEL POLİTİKA ARAÇLARI.....	57
A. Bölgesel Kalkınma Projeleri.....	57
B. Kalkınmada Öncelikli Yörelere.....	58
C. Yatırım ve İstihdamın Teşviki.....	59
D. Organize Sanayi Bölgeleri.....	61
IV. YENİ BÖLGESEL KALKINMA ANLAYIŞI.....	62
A. Yönetişim Terimi Çerçevesinde Yeni Kalkınma Anlayışı.....	63
B. Yeni Kalkınma Anlayışının Temel Çerçevesi.....	64
C. Yeni Kalkınma Anlayışı Çerçevesinde Dokuzuncu	
Kalkınma Planı.....	66
V. TÜRKİYEDE YENİ BİR MODEL: BÖLGESEL KALKINMA	
AJANSI MODELİNE GEÇİŞ SÜRECİ.....	68
A. 2001 Yılı Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi.....	68
B. İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırılması.....	68

C. 2003 Yılı Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi.....	71
D. Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006).....	71

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BÖLGESEL KALKINMA AJANSI MODELİ; TÜRKİYE VE AVRUPA BİRLİĞİ UYGULAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

I. BÖLGESEL KALKINMA AJANSI MODELİ.....	74
A. Bölgesel Kalkınma Ajansı Modelinin Tarihsel Gelişimi.....	74
B. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Sınıflandırılması.....	75
1. Kurucularına Göre Bölgesel Kalkınma Ajansları.....	76
2. Faaliyetlerine Göre Bölgesel Kalkınma Ajansları.....	77
II. AVRUPA BİRLİĞİ ÜYESİ ÜLKELERDE BÖLGESEL KALKINMA AJANSI MODELİ.....	78
A. AVRUPA BİRLİĞİ ÜYESİ ÜLKELERDE BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARININ TEMEL ÖZELLİKLERİ.....	78
1. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Yasal Statüleri.....	78
2. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının İdari Yapıları.....	79
3. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Amaçları.....	80
4. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Faaliyetleri.....	81
5. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Finansmanı.....	82
B. AVRUPA BİRLİĞİ ÜYESİ ÜLKELERDE BÖLGESEL KALKINMA AJANSI UYGULAMALARI.....	83
1. İngiltere’de Bölgesel Kalkınma Ajansı Uygulamaları.....	83
2. Polonya’da Bölgesel Kalkınma Ajansı Uygulamaları.....	87
III. TÜRKİYEDE BÖLGESEL KALKINMA AJANSI MODELİ.....	89
A. TÜRKİYEDE BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARININ TEMEL ÖZELLİKLERİ.....	91
1. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Görev ve Yetkileri.....	91
2. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının İdari Yapıları.....	92
3. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Finansmanı.....	92
4. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Denetimi.....	93

5. Bölgesel Kalkınma Ajanslarından Beklenen Avantajlar.....	94
B. TÜRKİYEDE BÖLGESEL KALKINMA AJANSI	
UYGULAMALARI.....	96
1. Çukurova Kalkınma Ajansı.....	96
2. İzmir Kalkınma Ajansı.....	100
3. Pilot Uygulamalara Yönelik Değerlendirme.....	104
SONUÇ.....	108
KAYNAKÇA.....	111
ÖZET.....	123
ABSTRACT.....	124

TABLolar LİSTESİ

TABLO 1 AB(27)'DE KİŞİ BAŞINA DÜŞEN GSYİH'DA GELİŞMELER.....	3
TABLO 2 AB ADAY ÜLKELERİNDE KİŞİ BAŞINA DÜŞEN GSYİH'DA GELİŞMELER.....	4
TABLO 3 BÖLGELER KOMİTESİ'NDE ÜYE ÜLKE TEMSİLCİLERİNİN DAĞILIMI.....	12
TABLO 4 KATKI SAĞLANAN PROJELERİN SAYISI VE FİNANSMANI.....	14
TABLO 5 AB-15'TE AVRUPA SOSYAL FONU'NUN FİNANSMAN SAĞLADIĞI PROJE ÖRNEKLERİ.....	15
TABLO 6 YENİ BİRİNCİ KRİTER KAPSAMINDA YAPILAN KATKILAR.....	18
TABLO 7 UYUM FONUNUN SAĞLADIĞI KATKILAR.....	19
TABLO 8 AVRUPA TARIMSAL GARANTİ VE YÖNLENDİRME FONU KATKILARI.....	21
TABLO 9 BALIKÇILIK YÖNLENDİRME MALİ ARACI KATKILARI.....	24
TABLO 10 ISPA PROGRAMI PROJELERİ.....	29
TABLO 11 TOPLULUK GİRİŞİMLERİ (1994-1999).....	31
TABLO 12 TOPLULUK GİRİŞİMLERİ (2000-2006).....	32
TABLO 13 AB'YE ADAY ÜLKELERE YAPILACAK IPA KATKILARI.....	36
TABLO 14 AB'YE ADAY OLMASI MUHTEMEL ÜLKELERE YAPILACAK IPA KATKILARI.....	37
TABLO 15 KRİTERLERE GÖRE AYRILAN BÜTÇE.....	40
TABLO 16 KRİTERLERE GÖRE KATKI SAĞLAYAN YAPISAL FONLAR.....	42
TABLO 17 ÜYE ÜLKELERE VE KRİTERLERE GÖRE AYRILAN BÜTÇE.....	43

TABLO 18 İBBS'YE GÖRE DÜZEY 1 BÖLGELERİNDE	
YARATILAN KATMA DEĞERLER.....	47
TABLO 19 İBBS'YE GÖRE DÜZEY 2 BÖLGELERİNDE	
YARATILAN KATMA DEĞERLER.....	48
TABLO 20 SOSYOEKONOMİK GELİŞMİŞLİK ENDEKSİNE	
GÖRE COĞRAFİ BÖLGELER.....	55
TABLO 21 BEŞ YILLIK KALKINMA PLANLARI.....	56
TABLO 22 BÖLGESEL KALKINMA PROJELERİ.....	58
TABLO 23 KALKINMADA ÖNCELİKLİ YÖRELER LİSTESİ.....	59
TABLO 24 DOKUZUNCU KALKINMA PLANININ BÖLGESEL	
GELİŞME EKSENLERİ VE HEDEFLERİ.....	67
TABLO 25 TÜRKİYE'DE İSTATİSTİKİ BÖLGE BİRİMLERİ	
SINIFLANDIRMASI.....	70
TABLO 26 BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARININ YASAL	
STATÜLERİ.....	79
TABLO 27 İNGİLTERE'DE BÖLGESEL KALKINMA	
AJANSLARININ GELİRLERİ (2005-2008).....	84
TABLO 28 İNGİLTERE'DE BÖLGESEL KALKINMA	
AJANSLARININ GELİRLERİ (2008-2011).....	86
TABLO 29 ÇUKUROVA KALKINMA AJANSI	
GELİRLERİ (2006-2008).....	99
TABLO 30 ÇUKUROVA KALKINMA AJANSI	
GELİRLERİ (2007-2008).....	100
TABLO 31 İZMİR KALKINMA AJANSI	
GELİRLERİ (2008, 6 AYLIK).....	102
TABLO 32 İZMİR KALKINMA AJANSI GELİRLERİ (2008).....	103
TABLO 33 İZMİR KALKINMA AJANSI GELİRLERİNİN	
DAĞILIMI.....	104
TABLO 34 BAKANLAR KURULU KARARINCA KURULAN	
KALKINMA AJANSLARI.....	107

ŞEKİLLER LİSTESİ

ŞEKİL 1 GERÇEKLEŞTİRİLEN PROJE SAYISI.....	17
ŞEKİL 2 PHARE PROGRAMI BÜTÇESİ (1990-2000).....	26
ŞEKİL 3 PHARE PROGRAMI BÜTÇESİ (1999-2006).....	27
ŞEKİL 4 SAPARD PROGRAMI BÜTÇESİ.....	28
ŞEKİL 5 TOPLULUK GİRİŞİMLERİNİN ÜYE ÜLKELERE KATKISI.....	33
ŞEKİL 6 BÜTÇENİN HEDEFLERE GÖRE DAĞILIMI.....	44
ŞEKİL 7 BÜTÇENİN YAPISAL FONLARA GÖRE DAĞILIMI.....	45
ŞEKİL 8 BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARININ İDARİ YAPISI.....	80
ŞEKİL 9 BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARININ AMAÇLARI.....	81
ŞEKİL 10 İNGİLTERE’DE BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARININ GELİRLERİ.....	85

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
ABKF	: Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu
ASF	: Avrupa Sosyal Fonu
ATGYF	: Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu
AYB	: Avrupa Yatırım Bankası
BYMA	: Balıkçılık Yönlendirme Mali Aracı
DCECI	: Kalkınma İşbirliği ve Ekonomik İşbirliği Aracı
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DAKP	: Doğu Anadolu Kalkınma Programı
EC	: European Commission (Avrupa Komisyonu)
ECU	: European Currency Unit (Avrupa Hesap Birimi)
ENPI	: European Neighbourhood and Partnership Instrument (Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı)
EU	: European Union (Avrupa Birliği)
EURADA	: European Association of Development Agencies (Avrupa Kalkınma Ajansları Birliği)
EUROSTAT	: The Statistical Office of the European Communities (Avrupa Birliği İstatistik Ofisi)
GSMH	: Gayri Safi Milli Hâsıla
GSYİH	: Gayri Safi Yurt İçi Hâsıla
IPA	: Instrument for Pre-accession Assistance (Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı)
ISPA	: Instrument for Structural Policies for Pre-Accession (Katılım Öncesi Yapısal Politika Aracı)
İBBS	: İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması
İNED	: International Network of Economic Developers (Uluslararası Ekonomik Kalkınma İletişim Hattı)
JASPERS	: Joint Assistance to Support Projects in European Regions (AB Bölgelerinde Destekleme Projeleri Ortak Yardımı)

JEREMIE	: The Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises initiative (KOBİ'ler İçin Ortak Avrupa Kaynakları)
JESSICA	: Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas (Kentlerde Sürdürülebilir Yatırım İçin Ortak Avrupa Desteği)
KOBİ	: Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler
NUTS	: Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques
PHARE	: Polonya ve Macaristan: Ekonominin Yeniden Yapılandırılması Hareketi
RDA	: Regional Development Agency (Bölgesel Kalkınma Ajansı)
SAGEP	: Satın Alma Gücü Paritesi
SAPARD	: Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development (Tarımsal ve Kırsal Kalkınma İçin Özel Katılım Programı)
TMMOB	: Türk Mühendis ve Mimarı Odaları Birliği
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TVE	: Tennessee Valley Authority
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
TÜSİAD	: Türkiye Sanayi ve İşadamları Derneği

GİRİŞ

1929 Dünya Büyük Bunalımı sonrasında pek çok ülkede önem kazanan bölgesel politikalar; jeopolitik konum, doğal kaynaklar, ekonomik ve sosyal farklılıklar sonucu ortaya çıkan bölgesel farklılıkların giderilmesi noktasında, bugün de önemini korumaktadır.

Bölgelerarası gelir dağılımı eşitsizlikleri sonucu ortaya çıkan istihdam ve gelişme sorunlarını ortadan kaldırmayı hedefleyen bir politika alanı olarak tanımlanabilecek bölgesel politika, Avrupa Birliği'nde (AB) tam anlamıyla bir politika alanı haline gelmeden önce, ulusal düzeyde girişimlerin önplana çıktığı bir süreçten geçmiştir. Bölgesel farklılıkların giderilmesi ve geri kalmış bölgelerdeki kalkınmanın hızlandırılması hedefi, zamanla yapısal politikaların desteklediği bir “Avrupa Birliği Bölgesel Politikası”nın oluşturulmasına sebebiyet vermiştir. Nitekim Roma Antlaşması'nın giriş bölümünde yer alan bölgeler arasındaki gelişme farklılıklarını azaltma hedefi, izleyen dönemlerde de önemini korumuş; Avrupa Tek Senedi ile Topluluğun sorumluluk alanına giren bir görev halini almıştır.

Bilimsel ve teknolojik gelişmeler, yenilikler, küreselleşme vb. gelişmeler sonucunda dünyada hızlanan kalkınma sürecinde, ülkeler arasında ve ülkelerin farklı bölgeleri arasındaki bölgesel farklılıkların giderilmesi hedefi henüz gerçekleşmemiştir. Bugün bölgesel farklılıkların giderilmesi noktasında “Bölgesel Kalkınma Ajansları” modeli gibi yeni bir model çerçevesinde başarıya ulaşma çabaları hızlanmıştır. Yerel dinamiklerin harekete geçirilmesini sağlayarak bölgesel kalkınmaya hız kazandırması beklenen bölgesel kalkınma ajansları, yeni bölgesel kalkınma paradigması çerçevesinde yerinden yönetişimi tasarlayan bir model olarak dünyanın pek çok ülkesinde kullanılmaktadır. Bugün AB'ye üye ülkelerde de fonların kullanımını kolaylaştırıcı bir yapısal politika aracı olan bölgesel kalkınma ajansları, AB üyesi ülkelerde başarılı bir model olarak değerlendirilmektedir. Bu bağlamda çalışmada, Türkiye'de de bölgesel farklılıkların giderilmesi açısından uygun bir model olması beklenen kalkınma ajansları araştırılacak ve tartışılacaktır.

Bu çerçevede tezin birinci bölümünde, AB düzeyinde bölgesel politika oluşturulma süreci incelenmiş, uygulama sonuçları ve söz konusu politika alanında meydana gelen dönüşüm açıklanmıştır; örneğin 1994-1999 döneminde yapısal fonların kullanımında altı kriter söz konusu iken, 2000-2006 döneminde kriter sayısı üçe indirilmiş; 2007-2013 döneminde ise farklı bir yaklaşımla yeni araçlar ortaya koyulmuştur. Dönemler itibarıyla bölgesel farklılıkları gidermeye yönelik çabalar, getirilen yenilikler bağlamında dikkat çekicidir.

Küreselleşmenin beraberinde getirdiği bir anlayış olan yönetim, bölgesel politika uygulamalarında değişikliklere yol açarak, yerel kaynakların harekete geçirilmesi, diğer bir ifadeyle bölgelerin merkezden aktarılan yetki ve kaynak ile donatılması sürecini başlatmıştır. Örgütlenme ve uyum kapasitesi yüksek yerel birimlerin, küreselleşmenin getirdiği rekabet ortamında daha başarılı olabildiğinin gözlemlenmesi; AB'ye üye ülkelerde bölgesel kalkınma ajansı modelini, sıklıkla başvuru bölgesel politika araçlarından biri haline getirmiştir. Yönetişim anlayışı çerçevesinde bölgesel politika uygulamalarının bir aracı olarak gündeme gelen söz konusu model, uzun bir geçmişe sahip olup, AB üyesi ülkelerde yeniden dinamizm kazanması açısından önem teşkil etmektedir. Öte yandan AB'ye üyelik yolunda ilerleyen Türkiye de söz konusu dinamizmden etkilenmektedir. Bu bağlamda tezin ikinci bölümünde Türkiye'deki bölgesel politika uygulamalarına ve araçlarına yer verildikten sonra, Türkiye'nin yeni kalkınma anlayışı çerçevesinde önem kazanan bölgesel kalkınma ajansı modeline geçiş süreci analiz edilmiştir.

Tezin üçüncü bölümünde, AB ve Türkiye'de bölgesel kalkınma ajanslarının temel özelliklerine değinilerek modelin uygulama örnekleri üzerinde durulmuştur. Bu noktada Türkiye'nin bölgesel kalkınma ajansı modelini benimseyerek 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarını Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunu yürürlüğe koyması ve bu Kanun kapsamında oluşturulan pilot kalkınma ajansı uygulamalarına başlaması, dikkat çekici bir gelişmedir. Söz konusu Kanun pek çok eleştiriye maruz kalmış; ancak Danıştay'a ve Anayasa Mahkemesi'ne açılan davalar sonucunda Anayasa Mahkemesi tarafından, mevcut Kanunun iki hükmünde değişiklik yapılarak korunmasına karar verilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİNDE BÖLGESEL POLİTİKALAR

I. AVRUPA BİRLİĞİNDE BÖLGESEL FARKLILIKLAR

1929 yılında yaşanan Dünya Büyük Bunalımı, özellikle sanayileşmiş ülkelerde yıkıcı etkiler yaratarak dünya ekonomilerine yön veren gelişmeleri bünyesinde barındıran bir dönüm noktası olmuştur. New York borsasında ortaya çıkan ve dünya piyasalarında nakit krizine yol açarak tüm dünya ülkelerini derinden etkileyen kriz, sanayileşmiş ülkelerde kitlesel işsizliğe yol açmıştır. Büyük Bunalım, dünya ekonomik dengelerini sarstığı kadar, sosyal ve siyasi dengelerini de derinden etkilemiştir. Büyük Bunalım sonrasında, bölgesel kalkınma politikaları, pek çok ülkede önemli bir politika alanı haline gelmiştir.

Bölgesel politika, bölgelerarası gelir dağılımı eşitsizliklerinden kaynaklanan istihdam ve gelişme sorunlarıyla mücadele etme amacı doğrultusunda oluşturulan bir politika alanı olup, bölgesel eşitsizliklerin giderek derinleşmesi, söz konusu politika alanının devletler açısından giderek önem kazanmasına neden olmuştur.

Benzer şekilde 1970’lerde patlak veren ekonomik kriz, ulus devletin değişen rolü, kapitalizmin ekonomik anlamda girdiği hızlı yapılanma süreci, üretim sistemlerindeki değişimler vb. gelişmeler bölgesel kalkınma politikalarında değişime yol açarak, söz konusu politikaların yeniden formüle edilmesi ve yerel düzeye indirgenmesi sürecini başlatmıştır. 1980’li yıllarda egemen olan neo-liberal bakış açısı, bölgesel politikalara da etki ederek amaçlarda ve araçlarda değişikliğe yol açmıştır.

Bölgelerarası farklılık, bir ülkenin çeşitli bölgelerinde görülen her türlü farklılık olarak tanımlandığında, bugün her ülkede az ya da çok bölgesel farklılıklar vardır. Söz konusu farklılıklar, bölgelerin jeopolitik konumu, iklim özellikleri, yeraltı ve yer üstü doğal kaynakları, coğrafi farklılıklarından kaynaklanabileceği gibi, üretim faktörlerinin bölgeler arasındaki dağılımı ve bölgeden bölgeye değişen verimlilikleri gibi ekonomik veya sosyal farklılıklardan da kaynaklanmaktadır.

Tüm bunlarla birlikte literatürde, gelişmiş sanayi yapılanmalarının da bir bölgenin ekonomik olarak başarılı olmasını açıkladığı gözlenmiştir. Büyük bir tüketici tabanı, kuvvetli bir altyapı, çeşitli alanlarda uzmanlaşmış işgücü piyasası, ulaştırma ve iletişim altyapısı, sanayinin ihtiyaçları için çalışan araştırma enstitüleri gibi unsurlar, gelişmeyi destekleyen ekonomik güçleri bünyesinde barındırmaktadır. Büyük bir şehir veya yoğun nüfuslu bir alan, işletmeler ve çalışanlar için cazip bir alan oluşturursa, burada “birikimli nedensellik”¹ süreci başlamakta ve ekonomik faaliyetler bu merkezde yoğunlaşırken, çevre olarak nitelendirilen bölgelerde ise iş ve nüfus kaybı süreci başlamaktadır. Bu sürece örnek olarak, İngiltere’deki Büyük Londra (Greater London), Fransa’daki Büyük Paris (Ile de France) ve Almanya’da Berlin’in etrafındaki şişkin kısım (potbelly) gösterilebilir.² Bu bağlamda bölgeler arası farklılıklar, çoğu kez sanayi hareketlerinin dengeli bir şekilde yayılmamış olmasının bir sonucu olarak, bölgelerin farklı kalkınma hızlarına ulaşmaları şeklinde ortaya çıkmaktadır.³

Literatürde bölgeler arasında var olan kalkınma farklılıklarının göstergesi olarak milli gelir ve milli gelir dışındaki sayısal göstergelerden yararlanılmaktadır. Örneğin AB’ye üye ülkeler arasında var olan bölgesel farklılıklar AB İstatistik Ofisi’nin (Eurostat) verilerinden hareketle, kişi başına düşen Gayri Safi Yurt İçi Hâsıla (GSYİH) esas alınarak Tablo 1’de açıklanmıştır.

AB’ye üye ülkeler arasındaki bölgesel farklılıkları Satın Alma Gücü Paritesi’ne (SAGEP) göre kişi başına GSYİH açısından ortaya koyan Tablo 1’e göre, AB-27 endeksi 100 olarak alındığında, 2007 yılında en yüksek gelire 276,3 ile Lüksemburg, en düşük gelire 38,1 ile Bulgaristan sahiptir. AB’nin son genişleme dalgası ile Birliğe üye olan Bulgaristan ve Romanya’nın 2007 yılında en düşük gelire sahip ülkeler olduğu görülmektedir. 2008 yılı sonu için yapılan öngöründe ise, Bulgaristan ve Romanya’nın kişi başına GSYİH’lerinin artarak sırasıyla 39,3 ve 42’ye yükselmesi beklenmektedir. Bu veriler, son genişleme dalgalarının Birlik

¹ Myrdal tarafından geliştirilmiş birikimli nedensellik hipotezi, gelişmekte olan ulusların geri kalmışlıklarını açıklamaya yöneliktir.

² Ulrich Brasche, **Avrupa Birliği’nin Bölgesel Politikası ve Türkiye’nin Uyumu**, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, İstanbul, 2001, s. 15.

³ Zelal Şen, **Türkiye’nin Avrupa Birliği Adaylığı ve Katılım Öncesi Strateji Çerçevesinde Bölgesel Politika Alanında Uyum Durumunun Değerlendirilmesi**, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Uzmanlık Tezi, Ankara, 2004, s. 6.

düzeyinde bölgesel farklılıkları daha belirgin hale getirdiğini de ortaya koymaktadır. Zira 2000 yılında AB üyesi ülkelerde GSYİH endeksi 78,2-244,4 aralığında değişirken, 1 Mayıs 2004 genişlemesi sonrasında, 2005 yılı verilerinde söz konusu endeks 51,2-263,9 aralığında; 1 Ocak 2007 genişlemesi sonrasında ise 39,3-274,8 aralığında değişmiştir.

TABLO 1 AB(27)’DE KİŞİ BAŞINA DÜŞEN GSYİH’DA GELİŞMELER
(SAGEP’e Göre, AB-27=100)

ÜLKELER	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008(*)
AB-27	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Almanya	118,8	117,0	115,5	116,9	116,6	114,9	113,9	113,1	111,7
Avusturya	131,7	125,4	126,5	127,2	127,0	128,2	127,0	127,3	125,6
Belçika	126,3	123,8	125,4	123,3	121,0	121,0	119,6	118,0	116,0
Bulgaristan	27,9	29,3	31,1	32,6	33,8	35,3	36,7	38,1	39,3
Çek Cumhuriyeti	68,6	70,4	70,6	73,6	75,3	76,4	78,1	81,5	82,5
Danimarka	132,0	128,2	128,8	124,5	126,0	126,5	125,6	122,8	119,8
Estonya	44,7	46,2	50,0	54,5	57,4	62,2	67,6	70,8	70,5
Finlandiya	117,6	116,1	115,5	113,3	116,6	115,0	116,8	116,8	115,9
Fransa	115,7	116,0	116,3	112,1	110,3	112,3	111,7	111,2	108,8
Güney Kıbrıs	89,0	91,2	89,5	89,2	90,5	92,5	92,0	93,4	92,0
Hollanda	134,6	134,1	133,7	129,7	129,5	132,1	131,7	132,6	131,6
İngiltere	117,2	117,9	118,7	119,8	122,1	119,1	117,8	115,8	113,7
İrlanda	131,0	132,9	138,3	140,9	141,9	143,5	145,2	145,8	142,4
İspanya	97,6	98,4	100,8	101,3	101,2	102,9	105,0	106,9	104,4
İsveç	127,1	121,8	121,4	123,0	125,1	123,6	124,4	126,1	124,6
İtalya	117,2	118,2	112,2	111,0	106,9	105,0	103,2	101,4	98,5
Letonya	36,8	38,8	41,3	43,4	45,8	49,8	53,6	58,0	58,6
Litvanya	39,4	41,6	44,2	49,1	50,5	53,1	56,1	60,3	62,3
Lüksemburg	244,4	234,8	240,9	247,4	253,3	263,9	278,8	276,3	274,8
Macaristan	56,2	59,0	61,6	63,5	63,3	64,1	64,9	63,5	62,8
Malta	83,9	78,1	79,7	78,6	77,4	77,9	77,2	77,3	76,4
Polonya	48,4	47,7	48,4	49,0	50,8	51,2	52,3	53,8	54,9
Portekiz	78,2	77,5	77,2	76,9	74,8	75,4	74,5	74,8	73,4
Romanya	25,9	27,6	29,4	31,4	34,1	35,4	38,8	40,7	42,0
Slovakya	50,2	52,5	54,3	55,6	57,2	60,5	63,6	68,5	71,0
Slovenya	80,0	79,9	82,5	83,7	86,6	88,2	89,3	91,2	91,8
Yunanistan	84,3	86,8	90,4	92,3	94,2	95,6	96,8	97,3	97,2

(*) Tahmin

Kaynak: Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=REF_TB_national_accounts&root=REF_TB_national_accounts/t_na/t_nama/t_nama_gdp/tsieb010>, (05.09.2008).

AB’ye aday ülke statüsünde bulunan ülkeler (Türkiye, Hırvatistan ve Makedonya) kişi başına düşen GSYİH açısından değerlendirildiğinde, Hırvatistan’ın 2000-2008 döneminde AB’ye aday ülkeler içinde en yüksek gelire sahip ülke olduğu gözlenmiştir. Hırvatistan’ı sırasıyla Türkiye ve Makedonya takip etmektedir (Tablo 2).

**TABLO 2 AB ADAY ÜLKELERİNDE KİŞİ BAŞINA
DÜŞEN GSYİH'DA GELİŞMELER
(SAGEP'e Göre, AB-27=100)**

ÜLKELER	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008(*)
AB-27	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Türkiye	40,0	35,6	34,4	34,0	37,4	39,1	41,1	42,3	42,2
Hırvatistan	42,6	43,8	45,8	47,8	49,3	50,4	52,1	55,9	56,6
Makedonya	27,0	25,2	25,1	25,7	26,7	27,8	28,3	29,4	29,8

(*) Tahmin

Kaynak: Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=REF_TB_national_accounts&root=REF_TB_national_accounts/t_na/t_nama/t_nama_gdp/tsieb010>, (05.09.2008).

II. AVRUPA BİRLİĞİNDE BÖLGESEL POLİTİKALARIN TARİHSEL GELİŞİMİ

Bölgelerin topografik yapıları, kaynakların dağılımı, iklim farklılıkları, bölgelerin iç ve dış pazarlara uzaklıkları ve yerleşim özellikleri gibi etkenler, AB'ye üye ülkeler arasında bölgesel farklılıklar yaratmaktadır. Söz konusu farklılıklar, bölgelerin refah düzeyleri açısından eşitsizliklere yol açmaktadır. Birliğin bu eşitsizlikleri gidermeye yönelik oluşturduğu politika alanı “AB Bölgesel Politikası”dır.

AB'de bölgesel politika oluşturulmadan önce, bölgesel farklılıklar ulusal düzeydeki girişimlerle giderilmeye çalışılmıştır. Birliğe üye ülkeler, kendi bölgesel politikalarını geliştirmiştir. Topluluk üyeleri, geri kalmış bölgelerinde ekonomik kalkınmayı hızlandırmak amacıyla kredi, vergi muafiyeti ve yardımları araç olarak kullanmıştır. Ayrıca altyapı çalışmaları ve modernizasyon çalışmaları ile yerli ve yabancı yatırımcılar bu bölgelere çekilmeye çalışılmıştır.⁴

Ulusal düzeyde yürütülen bölgesel politikalar zamanla, yerel yönetimlerle AB kurumları arasındaki işbirliğinin artmasına yol açmıştır. İşbirliğinin yanı sıra, ülke ekonomilerinin tüm sektörlerinin bölgesel kalkınmadan faydalanabilmesi ve Birliğe üye ülkeler arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıkların giderilmesi düşüncesi, yapısal fonlarla desteklenecek bir “AB Bölgesel Politikası”nın doğmasına yol

⁴ Fulya Bayraktar, *Avrupa Birliği'nin Bölgesel Kalkınma Politikası ve Bu Politikanın Aday Ülke Olarak Türkiye Açısından Anlam ve Önemi*, Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş., Ankara, 2002, s. 15.

açmıştır. Söz konusu politika alanı dâhilinde her bir AB üyesi devlet, kalkınma stratejileri çerçevesinde, ulusal ve bölgesel önceliklerini göz önünde bulundurarak, kendine özgü bir bölgesel politika geliştirmeye başlamıştır. Bu noktada şunu belirtmek gerekir ki, AB Bölgesel Politikası üye devletlerce alınan tedbirleri ikame etmek yerine onları tamamlamaya yönelik bir amaç gütmektedir.⁵ Dolayısıyla bölgesel gelişme ile ilgili konular, öncelikli olarak devletlerin kendi sorumluluk alanındadır.

AB Bölgesel Politikası, üye devletler tarafından oluşturulan bölgesel politikaların, Topluluk rekabet ve devlet yardımları kurallarıyla uyumlu ve koordinasyon içinde olmasını sağlamaktadır. Diğer yandan Bölgesel Politika, AB kapsamındaki politik ve mali araçların tutarlı bir şekilde dağılımını sağlamak açısından da son derece önemlidir. Söz konusu politika, “dayanışma” ve “uyum” gibi iki temel unsur içermektedir. Dayanışma, ekonomik ve sosyal olarak AB ortalamasının altında kalan bölgelerin ve bu bölgelerde yaşayan vatandaşların bu politikadan sağlayacağı faydayı; uyum ise, refah ve gelir düzeyi yüksek ve düşük bölgeler arasındaki farkın daralmasını ifade etmektedir. Bu iki temel unsur, yerel kalkınmanın önemini de ortaya koymaktadır. Zira AB içinde bir kentsel mahallenin canlandırılması, kırsal alanlarda turizmin teşvik edilmesi, belirli bir yörenin kendine özgü gıda ürünlerinin tanıtılması, rekabetçi olmaya yönelik araştırma faaliyetlerinde yerel işletmelere yardım edilmesi vb. faaliyetler belirli bir yerel bölgenin kalkınmasına ve AB bölgelerinin gelişmesine katkıda bulunacaktır.⁶

AB bugün, Bölgesel Politika ile mevcut ekonomik ve sosyal farklılıkları azaltmak, Birlik ve dayanışma içerisinde bölgelerin daha rekabetçi olmaları için potansiyel yaratmak ve 21.yüzyıla meydan okumak gibi üç temel amaç gütmektedir.⁷

AB Bölgesel Politikası’na ilişkin açık hükümler, Topluluğun kurucu antlaşması olan Roma Antlaşması’nda yer almamakla birlikte, Antlaşmada bölgesel

⁵ Avrupa Birliği Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, **Avrupa Birliği Bölgesel Politika: Yerel Kaynakların Ekonomik Gelişme İçin Harekete Geçirilmesi**, Ankara, 2000, s. 2.

⁶ *Ibid.*, s. 14.

⁷ European Commission (EC), **Why Do We Need Regional Policy?**, (20.06.2008), <http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/why/index_en.htm>, (25.07.2008).

farklılıkların giderilmesine yönelik hükümler yer almıştır. Zaman içinde bölgesel politikanın AB'nin bütünleşmesi içinde öneminin kavranmasıyla bu politika alanı yeniden ele alınarak günümüze dek gelişmiş ve değişmiş; bugün yukarıda ifade edilen amaçlara yönelik olarak şekillenmiştir:

A. Roma Antlaşması

Roma Antlaşması, her ne kadar bölgesel politikaya ilişkin açık bir hüküm içermese de, bölgesel farklılıkların giderilmesi hedefine üstü kapalı bir şekilde değinmiştir.

Antlaşmanın giriş bölümünde üye ülkelerin, değişik bölgeler arasındaki gelişme farklılıklarını azaltarak ve daha az gelişmiş bölgelerin kalkınmalarındaki gecikmeyi gidererek, ekonomilerinin birliğini güçlendirmeye ve uyumlu bir şekilde gelişmesini sağlamaya istekli olarak bir Avrupa Ekonomik Topluluğu kurmaya karar verdikleri belirtilmektedir. Bu metin, AB Bölgesel Politikası'nı oluşturan temel unsurları içermektedir.

Antlaşmada bu hedefe ulaşmak için mali boyut da dikkate alınarak Avrupa Sosyal Fonu ve Avrupa Yatırım Bankası'nın kurulmasına yer verilmiştir. Ayrıca Antlaşmanın "Tarım" başlıklı bölümü altında, Topluluğun "Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu" kurabileceği ifade edilmiştir.

B. Paris Zirvesi

1970'lerin başlarında Ekonomik ve Parasal Birlik tartışmaları, güçlü ekonomilerin, ekonomik bütünleşmeden zayıf ekonomilere göre daha çok fayda sağlayacakları düşüncesinin yayılmasına neden olmuştur. Bu tartışmalar sonucunda 19-20 Ekim 1972 tarihinde yapılan Paris Zirvesi'nde bir bölgesel politika oluşturulması; çevre, sosyal, enerji ve sanayi politikalarında da faaliyette bulunulması konusunda mutabakata varılmıştır.

Genişleyen Topluluğun ilk zirvesi olan Paris Zirvesi’ne dokuz üye ülke⁸ ve o dönem için aday olması muhtemel ülkelerden Norveç davet edilmiştir. Fakat 26 Eylül 1972’de Norveç halkının referandumda Norveç’in AB’ye üyeliğine sıcak bakmaması sonucu, Zirve’ye sadece Birliğe üye dokuz ülke katılmıştır.

Zirve sonuç bildirisinde, Topluluk metinlerde daha önce yer almayan bir “Bölgesel Politika” başlığı yer almıştır. Bu başlık kapsamında, aşağıda yer alan hususlara yer verilmiştir:

- § Hükümet ve Devlet Başkanları Topluluk içinde, Ekonomik ve Parasal Birlik’in başarısına bir engel teşkil edecek yapısal ve bölgesel dengesizlikleri ortadan kaldırmaya öncelik vereceklerdir.
- § Hükümet ve Devlet Başkanları, Komisyonu, genişleyen Topluluğun bölgesel problemlerini analiz eden ve uygun çözüm önerileri getiren bir raporu en yakın zamanda hazırlamaya davet etmişlerdir.
- § Üye ülkeler kendilerini, bölgesel politikaların koordinasyonundan sorumlu tutmuşlar; bölgesel dengesizliklerin Topluluk düzeyinde çözülmesinden yana olduklarını beyan etmişlerdir.
- § Üye ülkeler, Topluluk kurumlarından, 31 Aralık 1973’te faaliyete geçmesi planlanan bir “Bölgesel Kalkınma Fonu” kurulmasını talep etmişlerdir. Bu Fonun, Ekonomik ve Parasal Birlik’in ikinci aşamasının başlangıcında, Topluluğun kendi kaynakları tarafından desteklenmesi planlanmıştır.
- § Bu süreçte genişleyen Toplulukta ulusal yardımların, tarımın ekonomilerdeki nispi ağırlığını dengelemesi, endüstriyel farklılıklar ve yapısal eksik istihdam sorunlarından kaynaklanan büyük bölgesel dengesizlikleri gidermesi hedeflenmiştir.⁹

⁸ Danimarka, İrlanda ve İngiltere Topluluğa katılım antlaşmalarını 22 Ocak 1972’de imzaladıkları için Paris Zirvesi’ne katılan üye ülkeler kategorisinde ifade edilmiştir. Söz konusu ülkeler, 1 Ocak 1973’te Topluluğa tam üye olmuştur.

⁹ “Meetings Of The Heads Of State Or Government”, **Bulletin of the European Communities**, No.10, 19-21 October 1972, ss.18-19., <http://aei.pitt.edu/1919/02/paris_1972_communique.pdf>, (11.01. 2008).

Bu hususlar “Bölgesel Politika” açısından önemli bir adım oluştursa da; sistemin, mali kaynağın kullanımını denetleyici bir mekanizmadan yoksun olduğu görülmektedir.¹⁰

Paris Zirvesi sonrasında, gerek Topluluk üyesi ülkeler arasındaki kalkınmışlık farklarını, gerek üye ülkelerin kendi bölgeleri arasındaki kalkınmışlık farklarını giderme hedefine yönelik olarak, 1975 yılında “Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu” oluşturulmuştur.

C. Avrupa Tek Senedi

AB’de Bölgesel Politika alanının oluşturulması yolundaki çabalar, 17 Şubat 1986 tarihinde 9 üye ülke tarafından ve 28 Şubat 1986 tarihinde Danimarka, İtalya ve Yunanistan tarafından imzalanarak, 1 Temmuz 1987 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi ile devam etmiştir. Topluluğun sosyal bütünleşmeyi gerçekleştirmeden, ekonomik bütünleşmeyi sağlıklı bir şekilde gerçekleştiremeyeceği ana fikri üzerine kurulan Senet, sosyal politika ve özellikle bölgesel politika alanında önemli hükümler içermektedir.

Avrupa Tek Senedi, Roma Antlaşması’na beşinci bölüm olarak “Ekonomik ve Toplumsal Kaynaşma” başlığını eklemiştir. Senedin AB Bölgesel Politikası ile ilgili hükümleri, bölgeler arası farklılıkların giderilmesi yönündeki mevzuatın genel ilkelerini ortaya koymaktadır. Senedin 130. maddesinde ifade edildiği üzere Topluluk, özellikle çeşitli bölgeler arasında var olan farklılıkları azaltmayı ve en az gelişmiş bölgelerin geri kalmışlığını ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır. Bu noktada üye ülkelerin, kendi ekonomik politikalarını sürdürmeleri ve belirtilen amaçlara ulaşmak için bunları koordine etmeleri öngörülmüştür. Topluluk, bu amaçlara ulaşmak için, Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu (ATGYF), Avrupa Sosyal Fonu (ASF) ve Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ABKF) gibi Yapısal Fonlar ile Avrupa Yatırım Bankası (AYB) kaynaklarını (örneğin az gelişmiş bölgelerin kalkınmasına yönelik projeler vb.) ve diğer mali araçları (örneğin Avrupa Parasal İşbirliği Fonu vb.) kullanmaya karar vermiştir.

¹⁰ Brasche, **op.cit.**, s. 26.

Avrupa Tek Senedi, dayanışma temelinde ekonomik ve sosyal uyumdan söz eden ilk metin olarak ve Topluluğun ortak bir bölgesel politika oluşturma görevi bulunduğunu ortaya koyması açısından, AB Bölgesel Politikası'nın tarihsel gelişiminde önemli bir aşama olarak değerlendirilmektedir.

D. 1988 Yapısal Fonlar Reformu

1975 yılında ABKF'nin oluşumundan sonra en önemli gelişme olarak görülen Yapısal Fonlar Reformu'nun temelinde, 1986 yılında İspanya ve Portekiz'in Topluluğa katılmasıyla ortaya çıkan eski üye ülkeler ile yeni üyeler arasındaki gelişmişlik farklarını ve önemli ölçüde belirginleşen bölgesel eşitsizlikleri gidermek ile iç pazarı gerçekleştirme hedefi yatmaktadır.

24 Haziran 1988 tarihli ve 2052/88 sayılı AB Konseyi düzenlemesi aşağıda sıralanan konularda işbirliği ve koordinasyon yapılmasını hedeflemiştir:

- § Üye ülkeler, Birlikten talep edeceği yardımlar ile ilgili olarak plan ve programlarını teslim ederken yine bu reformla tespit edilen hedef kriterlere riayet edeceklerdir.
- § Gerek bölgesel ve ulusal, gerekse yerel bazda ilgili tüm birimler arasında ortaklık gerektiren hususlarda tam bir işbirliği sağlanacaktır.
- § Topluluk desteği ile beraber, yerel ve ulusal katkı da mutlaka sağlanacak ve üye ülkeler bu husustaki yükümlülüklerinde daha hassas olacaklardır.
- § Bölgesel ve yapısal politikalar geliştirilip uygulamaya konulurken, bu politikaların Topluluğun diğer politikalarına da uyumu sağlanacaktır.
- § Topluluk kaynaklarının kullanımında ve yönlendirilmesinde özellikle az gelişmiş bölgelere öncelik verilecektir.
- § Bu politikaların Topluluğun diğer uygulamalarıyla ve uygulama araçlarıyla tam bir koordinasyonu ve kombinasyonu sağlanacaktır.

1988 Reformu ile Yapısal, Sosyal ve Bölgesel Fonlar “Yapısal Fonlar” adı altında birleştirilmiş ve konuları itibarıyla programlama kapsamındaki ilgili faaliyetlerde kullanılması uygulaması başlatılmıştır. Reform ile AB Bölgesel

Politikası, Yapısal Fonların kullanımında “programlama, katılımcılık, konsantrasyon, ilave Fon sağlama ve değerlendirme” ilkelerine uyumu esas almaya başlamıştır.

Bu gelişmelerle birlikte AB Bölgesel Politikası, tüm ülkelerde yapılan düzenlemelerle NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques) olarak nitelendirilen “bölgeler bazında ve gelişmişlik düzeylerine göre farklı programlama yaklaşımları” ile uygulanmaya başlanmıştır.¹¹ 2052/88 sayılı ve 15 Temmuz 1988 tarihli Konsey Tüzüğü’nde geçen NUTS terimi, 2003 yılında gelindiğinde 1059/2003 sayılı Konsey Tüzüğü ile AB bölgelerini NUTS I, NUTS II ve NUTS III şeklinde üç düzeye ayırmıştır.¹²

1988 Yapısal Fonlar Reformu, bölgeler ve AB arasındaki ilişkiler açısından önemli bir dönüm noktası olmuştur. Öte yandan bölgelerin artan resmi hak talepleri ve Komisyon’un bölgesel danışmanlık prosedürlerini güçlendirme arzusu, 1988’de Bölgeler Komitesi’nin habercisi olan Bölgesel ve Yerel Yönetimler Danışma Konseyi’nin (Consultative Council of Regional and Local Authorities) kurulmasına zemin hazırlamıştır.¹³

E. Maastricht Antlaşması

AB’nin Bölgesel Politika geliştirmesinde bir sonraki adım olan ve 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması’na gelindiğinde; Antlaşmanın giriş bölümünde üye ülkelerin, iç pazarın tamamlanması ve çevrenin bütünlüğü ile korunmasının güçlendirilmesi çerçevesinde ve ekonomik bütünleşme ile diğer alanlarda paralel gelişmeler sağlayacak politikaların yürürlüğe konulması yolu ile halklarının ekonomik ve sosyal kalkınmasını geliştirmeye kararlı olarak bir AB kurmaya karar verdikleri ibaresi yer almıştır.

Maastricht Antlaşması’nda AB Bölgesel Politikası ile ilgili olarak “Ekonomik ve Sosyal Bütünleşme” ve “Kalkınma İşbirliği” başlıklarına yer vermiştir. Bu

¹¹ Gülhan Bilen, **Türkiye’de Yeni Bölgesel Politikaların Oluşumu**, s. 261., <http://www.tepav.org.tr/sempozyum/2006/bildiri/bolum3/3_4_bilen.pdf>, (12.08.2008).

¹² EC, **Introduction To The NUTS And The Statistical Regions Of Europe**, (05.03.2008), <http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/introduction_regions_en.html#foot2>, (25.08.2008).

¹³ Hüseyin Kalaycı, “Avrupa Birliği’nde Azınlıklar ve Mikro Milliyetçilik”, **Stratejik Öngörü 2023**, Avrasya Stratejik Araştırmalar Merkezi, Ekim 2006, s. 21.

başlıkların düzenlendiği 130. maddenin hükümleri incelendiğinde; Topluluğun, ekonomik ve sosyal bütünleşmeyi güçlendirmeyi amaçlayan bir faaliyet geliştirip, izleyeceği hedefi göze çarpmaktadır. Madde 130.(a)'da belirtildiği gibi Topluluk, özellikle çeşitli bölgelerin kalkınma seviyeleri arasındaki farkı ve kırsal alanlar da dâhil olmak üzere en az lehte koşullara sahip bölgelerin gecikmişliğini azaltmayı hedeflemiştir. Öte yandan üye devletler, bu hedeflere ulaşmak için ekonomi politikalarını sürdürüp, koordine etmeyi taahhüt etmişlerdir.

Maastricht Antlaşması bölgesel politika kapsamında iki yeni yapılanmayı beraberinde getirmiştir. Bunlar Bölgeler Komitesi'nin (*Committee of Regions*) ve Uyum Fonu'nun oluşturulmasıdır. Maastricht Antlaşması'nın 198.(a) maddesinde açıklanan Bölgeler Komitesi, bölgesel ve mahalli toplulukların temsilcilerinden oluşacak istişari nitelikli bir komite olarak tasarlanmıştır. Üyeleri dört yıl için atanan Bölgeler Komitesi'nde her ülke, kendi temsilcisini kendi yöntemiyle seçmektedir. Konsey ve Komisyon eğitim, gençlik, kültür, sağlık, sosyal ve ekonomik bütünleşme gibi bölgesel çıkarları etkileyen alanlarda Bölgeler Komitesi'ne danışmaktadır.¹⁴

Yerel ve bölgesel kurumların en uygun şekilde temsil edilebilmesini sağlamak amacıyla kurulan Bölgeler Komitesi, AB yasalarının yerel ve bölgesel düzeyde uygulanmasını ve AB'nin ilerleme süreci içerisinde, Avrupa vatandaşlarının gelişmeleri daha yakından izleyebilmelerini hedeflemektedir. Bir başka deyişle Bölgeler Komitesi, AB karar alma mekanizmaları merkezi ile vatandaşlar arasındaki iletişim açığını kapatmayı hedeflemektedir.¹⁵

Maastricht Antlaşması'nın 198.(a) maddesinde belirlenen üye ülke temsilcilerinin sayıları, 2008 yılı itibarıyla Tablo 3'te görülmektedir. Bu tabloya göre en çok asil üye sayısına 24 ile Almanya ve İtalya, en az asil üye sayısına 5 ile Malta sahiptir.

¹⁴Erhan Erçin, **Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası**, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, İstanbul, Ekim 2003, s.10.

¹⁵ **Ibid.**, s. 10.

**TABLO 3 BÖLGELER KOMİTESİ'NDE ÜYE ÜLKE
TEMSİLCİLERİNİN DAĞILIMI (2008)**

ÜLKELER	ASİL ÜYE	YEDEK ÜYE	ÜLKELER	ASİL ÜYE	YEDEK ÜYE
Almanya	24	23	İsveç	12	12
Avusturya	10	12	İtalya	24	23
Belçika	11	12	Letonya	7	7
Bulgaristan	12	12	Litvanya	9	9
Çek Cumhuriyeti	12	12	Lüksemburg	6	6
Danimarka	9	9	Macaristan	12	12
Estonya	7	7	Malta	5	5
Finlandiya	9	9	Polonya	9	10
Fransa	23	24	Portekiz	11	12
Güney Kıbrıs	6	6	Romanya	15	14
Hollanda	12	11	Slovakya	9	9
İngiltere	16	18	Slovenya	7	7
İrlanda	8	9	Yunanistan	12	12
İspanya	20	19			

Kaynak: **Tablo**, <<http://cormembers.cor.europa.eu/cormembers.aspx?culture=en>>, (25.11.2007) 'dan faydalanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

F. Lizbon Gündemi

Genişleme, son yıllarda gerek siyasi, gerekse ekonomik açıdan AB düzeyindeki tartışmaların merkezinde yer almıştır. Ekonomik açıdan, refahı ve rekabet yeteneğini artırarak, küreselleşmenin yarattığı sorunlara yanıt verebilme imkânını doğuran genişleme, bir bütün olarak Avrupa'ya doğrudan fayda sağlarken, Birliğin daha güçlü bir uluslararası aktör haline gelmesine de olanak tanımıştır.

AB Bakanlar Konseyi, 2000–2006 döneminde AB politikalarının çerçevesini oluşturmak üzere 24–25 Mart 1999 tarihlerinde Berlin'de toplanarak Lizbon Gündemi'ni (Gündem 2000) kabul etmiştir. Söz konusu belgede, AB Bölgesel Politikası'nın amaçları doğrultusunda, bölgeler arasındaki servet ve ekonomik gelişme eşitsizliklerini daraltma ihtiyacı vurgulanmış; AB'nin ekonomik ve toplumsal politikasını uygulama yöntemleri yeniden tanımlanmıştır. Bunlar:

- § En dezavantajlı bölgeler üzerinde daha fazla yoğunlaşma,
- § Fonların programlanması ve uygulanmasında basitleştirme,
- § Sorumlulukların belirginleştirilmesi ve

§ Ulusal, bölgesel veya yerel düzeyde ilgili makamlar ile daha güçlü işbirliğidir.¹⁶

Gündem 2000’de, AB’nin öngördüğü genişleme ile bağlantılı olarak kalkınma düzeyleri birbirinden farklı ülkelerin AB içinde yer alacak olmasının, ekonomik, toplumsal uyum ve dayanışma hedeflerini her zamankinden daha önemli hale getireceği vurgulanmıştır. İstihdamın artırılması, sürdürülebilir kalkınmanın ve rekabete dayalı gelişmenin sağlanması, Gündem 2000’de uyum politikasının ana eksenleri olarak belirlenmiştir.

Genişlemeye yönelik olarak oluşturulan Gündem 2000, yeni şartlar göz önüne alınarak, Yapısal Fonların yeniden ele alınmasını da öngörmüştür. Buna bağlı olarak Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu, 2006 yılının sonuna kadar geçerli olacak yeni bir yasal çerçeveye kavuşturulmuştur.

Buna ek olarak, genişleme sürecinin temel mali araçlarından Katılım Öncesi Yapısal Politikalar Aracı (*Instrument For Structural Policies For Pre-Accession- ISPA*) ile Tarımsal ve Kırsal Kalkınma İçin Özel Katılım Programı (*Special Accession Programme For Agriculture And Rural Development-SAPARD*) oluşturulmuştur. Bu iki araç, Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerinin ekonomik ve sosyal kalkınmalarını desteklerken, Polonya ve Macaristan: Ekonominin Yeniden Yapılandırılması Hareketi (*Poland And Hungary: Action For The Restructuring Of The Economy-PHARE*)’ni de tamamlayan bir sistem kurmuştur.¹⁷

Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri için geliştirilen bölgesel politika araçları olan ISPA, SAPARD ve PHARE mali araçlarının her biri farklı sektörlerle yönelik olarak geliştirilmekle birlikte, özünde bu üç araç da bu yardımlardan yararlanan ülkelerde, kurumsal kapasitenin geliştirilmesine katkıda bulunarak ve bölge içi ve bölgelerarası ekonomik farklılıkları en aza indirerek, söz konusu ülkeleri üyeliğe hazırlama amacı gütmüştür.

¹⁶ Avrupa Birliği Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, **op.cit.**, s. 2.

¹⁷ Arzu Odabaşı Sarı, **Katılım Öncesi Mali Araçlar ve Türkiye**, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, İstanbul, Eylül 2006, s. 10.

III. AVRUPA BİRLİĞİNİN BÖLGESEL POLİTİKA ARAÇLARI

AB Bölgesel Politikası, yukarıda açıklanan tarihsel gelişim içinde, bölgesel dengesizlikleri gidermeye yönelik olarak mali kaynakların koordineli bir şekilde etkin olarak kullanımını hedeflemiştir. Bu kapsamda Topluluk, bugüne dek çeşitli yardım mekanizmaları da geliştirmiştir. Ancak bu araçlardan bir kısmı günümüzde geçerliliğini korumadığı ve güncelliğini yitirdiği için bu çalışmada, günümüzde AB'nin bölgesel politika kapsamında en çok kullandığı mali araçlar üzerinde durulacaktır.

A. Avrupa Sosyal Fonu

Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu Kuran Antlaşma' nın 3. maddesinin i bendi, işçilerin istihdam imkânlarını iyileştirmek ve yaşam standartlarının yükseltilmesine katkıda bulunmak amacıyla bir Avrupa Sosyal Fonu (ASF)'nun kurulmasını içermektedir.

Antlaşmanın ikinci bölümünde, 123. ve 128. maddeler arasında düzenlenen ASF'nin kuruluş amacı, ortak pazar içinde işçiler için istihdam imkânlarını iyileştirmek ve bu suretle yaşam standardının yükseltilmesine katkıda bulunmaktır. Topluluğun sosyal politika aracı olarak anılan ASF'nin bölgesel gelişmeye katkısı, Fonun, desteğini özellikle Avrupa genelinde geri kalmış bölgelerdeki işgücünün vasıflarını iyileştirmeye yönelik uzun vadeli projelere kanalize etmesinden ve bu kapsamda girişimciliği de teşvik etmesinden kaynaklanmaktadır. Bu durum, söz konusu bölgeleri, iç ve dış yatırımlar açısından cazip hale getirmektedir.¹⁸

TABLO 4 KATKI SAĞLANAN PROJELERİN SAYISI VE FİNANSMANI
(1994-1999 Dönemi)

	1994-1995	1996-1997	1998-1999
Katkı Sağlanan Projelerin Sayısı	86	84	31
ASF Katkıları (€)	41.070.551	35.400.140	28.102.285

Kaynak: EC, **Table Overview**, <http://ec.europa.eu/employment_social/esf/fields/1994_1999/table_art6_en.htm>, (22.08.2008).

¹⁸ AB'nin İstihdam ve Sosyal Politikası, s. 2, <http://www.mess.org.tr/ab/PDF/istihdam_vesosyal_politika.pdf>, (12.07.2008).

1994-1999 döneminde ASF, pek çok projeyi desteklemiştir. İstihdam yaratılması ve mesleki eğitimlerle ilgili projelere sağlanan katkıların yer aldığı Tablo 4'e göre, 1994-1995 döneminde istihdam yaratma ve mesleki eğitimler düzenleme amacıyla 86 proje desteklenmiş olup, bu projelere ASF'nin katkısı 41.070.551 € olmuştur. 1996-1997 döneminde 35.400.140 € katkı ile 84 projeyi destekleyen ASF, 1998-1999 döneminde 28.102.285 € katkı ile 31 projenin gerçekleştirilmesine katkı sağlamıştır (Tablo 4).

**TABLO 5 AB-15'TE AVRUPA SOSYAL FONU'NUN
FİNANSMAN SAĞLADIĞI PROJE ÖRNEKLERİ
(2000-2006 Dönemi)**

ÜLKELER	PROJELER	SÜRE	FİNANSMAN (ASF)	FİNANSMAN (TOPLAM)
Almanya	Service&Information for multipliers in schools and training centres	2001-2004	549.318 €	858.722 €
Avusturya	Ho&Ruck-Gebrauchtmöbel	1984-...	426.000 €	1.358.000 €
Belçika	Social Act	2002-2004	371.046 €	748.400 €
Danimarka	Nursing studies for new Danes	2002-2005	999.905 €	2.126.439 €
Finlandiya	Developing	2000-2006	1.282.000 €	2.898.000 €
Fransa	Creactive	2001-2004	450.000 €	1.380.000 €
Hollanda	Learning and Work Programme For Unemployed in Den Helder	2001-2002 2003-2004	187.000 € (2001-2002) 750.000 € (2003-2004)	684.000 € (2001-2002) 1.500.000 € (2003-2004)
İngiltere	Jobs for Wolverhampton	2000-2003	1.500.000 £	3.33 milyon £
İrlanda	National Traineeship Programme	2000-2006	85.550.000 €	143.600.000 €
İspanya	Lugo, Abriendo Caminos	2002-2003	839.113 €	1.198.733 €
İsveç	The Job	2001-2002 2002-2003	245.365 € (2001-2002) 246.147 € (2002-2003)	617.252 € (2001-2002) 606.525 € (2002-2003)
İtalya	Over 45	2002-2004	587.208 €	1.174.416 €
Lüksemburg	Forward	2001-2003	194.592 €	432.427 €
Portekiz	S@bores e Tr@dições	2001-2002	102.118 €	136.157 €
Yunanistan	Establishing a Social Support Services Network	2003-2006	11.550.000 €	15.400.000 €

Kaynak: EC, **European Social Fund In Action 2000-2006, Success Stories**, Belgium, February 2005, s. 1-91., <http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2005/ke6505254_en.pdf>'den faydalanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

2000-2006 döneminde ASF açısından hareketli bir dönem olup, söz konusu dönemde AB-15 içinde, ASF'nin finansmanına yardımcı olduğu proje örneklerinden bazılarının yer aldığı Tablo 5'e göre, Almanya'nın gerçekleştirdiği proje için ASF,

549.318 € katkıda bulunurken, Fransa'nın gerçekleştirdiği proje için 450.000 € , İtalya'nın gerçekleştirdiği proje için ise 587.208 € katkıda bulunmuştur.

2007-2013 döneminde ASF, tam istihdamı sağlayıcı, sosyal dışlanmışlığı ve bölgesel istihdam farklarını azaltıcı ulusal politikaları desteklemeyi hedeflemiştir. Bu dönemde ASF, yenilikler, bölgeler arası işbirlikleri ile azınlık ve göçmenlere istihdam sağlayıcı programlar üzerinde yoğunlaşmayı hedeflemiş olup,¹⁹ 2007-2013 döneminde ABKF ve ASF için ayrılan 278 milyar €'luk bütçenin yaklaşık 75 milyar €'su ASF'nin kullanımına tahsis edilmiştir.²⁰

B. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu

Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ABKF), Roma Antlaşması hükümlerinde yer almasa da bu Fonun kurulması fikri, 1966 yılında Avrupa Parlamentosu'nda M.Bersani Raporu ile gündeme gelmiş ve Fon, 1975 yılında 724/75 sayılı Konsey Tüzüğü kurulmuştur.

Kurucu Antlaşmanın 160. maddesinde ifade edilen “Birliğin farklı bölgeleri arasındaki kalkınmışlık farklarının azaltılması” amacıyla kurulan²¹ ve özellikle üye ülkelerin geri kalmış bölgelerinin kalkınması için gerekli yardımları sağlayan ABKF, sanayi ve hizmetler sektöründe yeni iş alanları açan veya mevcut iş olanaklarını geliştiren yatırımlara ve sanayi kuruluşları gibi altyapı yatırımlarına, küçük ve orta büyüklükteki işletmelerin (KOBİ) gelişimine ve yerel kalkınma projelerine hibe niteliğinde yardımlarda bulunmaktadır.²²

Avrupa Komisyonu'na göre, AB Bölgesel Politikası kapsamındaki ABKF'nin bugün uyum, bölgesel rekabet ve istihdamı sağlamak ile insan kaynaklarına yatırım gibi üç temel hedefi vardır.²³ Yakınsama hedefinin temelinde, ekonomik büyümenin artırılması yatmaktadır. Bu hedef, nispeten daha az gelişmiş üye ülkelerde ve bölgelerde reel yakınsamayı sağlayacak faktörleri ve koşulları

¹⁹ European Social Fund From 2007, <<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/g24232.htm>>, (16.06. 2008).

²⁰ EC, What Is The ESF?, <http://ec.europa.eu/employment_social/esf/discover/esf_en.htm>, (09.07.2008).

²¹ Nurettin Bilici, Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri, Seçkin Yayınları, Ankara, 2005, s. 84.

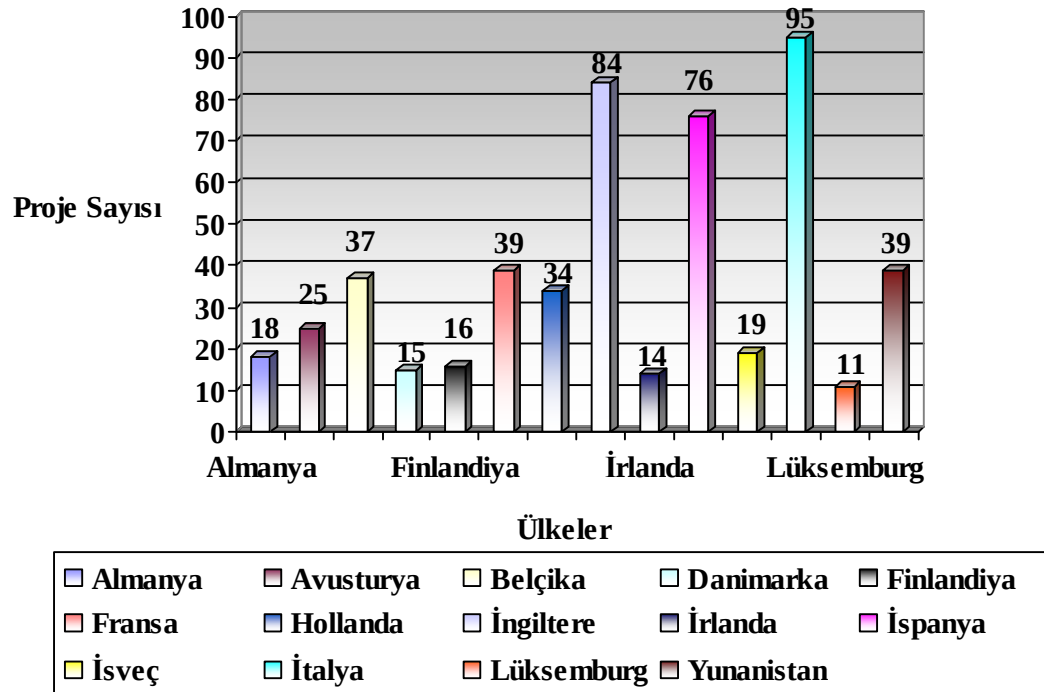
²² Şen, op.cit., s. 23.

²³ EC, European Regional Development Fund, (17.07.2008), <http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/feder/index_en.htm>, (23.09.2008).

iyileştirme amacına hizmet etmektedir. Bölgesel rekabetin ve istihdamın sağlanması hedefi; kalkınma programları, yenilik, bilgi toplumu, girişimcilik, çevrenin korunması vb. unsurlar vasıtasıyla bölgelerin gelişmelerine imkân tanıma amacına hizmet etmektedir. Son olarak, insan kaynaklarına yatırım ile bireylere daha çok ve daha nitelikli işler sağlanması hedeflenmiştir.

1994-1999 döneminde ABKF destekli projelerin ülkeler itibarıyla dağılımını gösteren Şekil 1'e göre, 1994-1999 döneminde gerçekleştirilen proje bazında, söz konusu Fondan en çok yararlanan ülkeler sırasıyla 95 proje ile İtalya, 84 proje ile İngiltere, 76 proje ile İspanya olurken; en az yararlanan ülkeler ise sırasıyla 11 proje ile Lüksemburg, 14 proje ile İrlanda ve 15 proje ile Danimarka olmuştur.

ŞEKİL 1 GERÇEKLEŞTİRİLEN PROJE SAYISI
(1994-1999 Dönemi)



Kaynak: EC, **Regional Development Programmes**, <http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/index_en.cfm>, (11.07.2008)'den faydalanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

2000-2006 döneminde ABKF, üye ülkelerin başvurduğu temel Yapısal Fonlardan biri olma özelliğini korumuştur. Örneğin birinci kriter kapsamında ABKF

tarafından yapılan katkıları özetleyen Tablo 6'ya göre, 2000-2006 döneminde söz konusu katkılardan en çok yararlanan ülke 37.744,0 milyon € ile İspanya olurken, en az yararlanan ülke 261 milyon € ile Avusturya olmuştur. Söz konusu dönemde Belçika ve Hollanda'nın yeni birinci kriter kapsamında ABKF'den yararlanamadığı görülmektedir.

TABLO 6 YENİ BİRİNCİ KRİTER KAPSAMINDA YAPILAN KATKILAR
(2000-2006 Dönemi, milyon €)

ÜLKELER	ABKF'DEN SAĞLANAN KATKI
Almanya	19.229
Avusturya	261
Belçika	0
Finlandiya	913
Fransa	3.254
Hollanda	0
İrlanda	1.315
İspanya	37.744
İsveç	722
İtalya	21.935
İngiltere	5.085
Portekiz	16.124
Yunanistan	20.961

Kaynak: **Objective 1**, (14.07.2005), <<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/g24203.htm>>, (22.06.2008).

2007-2013 döneminde ABKF'nin hedefi, bölgesel dengesizlikleri gidererek, ekonomik ve sosyal uyumu güçlendirmek olarak belirlenmiştir. Bu bağlamda ABKF; istihdam yaratma amaçlı yatırımları, altyapı yatırımlarını, bölgesel ve yerel kalkınmayı destekleyici önlemleri ve teknik yardımları finanse etmeyi planlamıştır.²⁴

C. Uyum Fonu

Maastricht Antlaşması'nın bölgesel politika kapsamında getirdiği yeniliklerden biri olan Uyum Fonu (*Cohesion Fund*), söz konusu Antlaşmanın 130.(d) maddesinde ifade edildiği üzere, Konsey'in 31 Aralık 1993 tarihinden önce, çevre alanında ve Trans-Avrupa ağları kapsamında, ulaştırma altyapıları konusundaki projelerin gerçekleştirilmesine mali destek vermesi amacı doğrultusunda gündeme gelmiştir.

²⁴ **European Regional Development Fund (2007-2013)**, <<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/g24234.htm>>, (23.08.2008).

1993 yılında yapısal politikayı güçlendirmek amacıyla oluşturulan Uyum Fonundan yararlanmanın koşulu, Fondan yararlanacak ülkenin GSMH'sının Topluluk ortalamasının %90'ından az olmasıdır. Bu Fondan, oluşturulduğu dönemde Yunanistan, İspanya, İrlanda ve Portekiz faydalanmıştır. Uyum Fonu kapsamında yalnızca çevre ve ulaştırma altyapısına ilişkin projelere mali destek sağlanmaktadır.²⁵

TABLO 7 UYUM FONUNUN SAĞLADIĞI KATKILAR
(2004 Yılı Fiyatlarıyla, milyon €)

ÜLKELER	1993-1999	2000-2003	2003-2006
Çek Cumhuriyeti	-	-	936,05
Estonya	-	-	309,03
Güney Kıbrıs	-	-	53,94
İrlanda(*)	1.495	584	-
İspanya	9.251	6.795	5.562
Letonya	-	-	515,43
Litvanya	-	-	608,17
Macaristan	-	-	1.112,67
Malta	-	-	21,94
Polonya	-	-	4.178,60
Portekiz(**)	3.005	1.848	1.540
Slovakya	-	-	570,50
Slovenya	-	-	188,71
Yunanistan	2.998	1.767	1.621

(*)İrlanda Uyum Fonu'ndan 2003 yılı sonuna dek faydalanmıştır.

(**)Portekiz, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Güney Kıbrıs, Letonya, Litvanya, Macaristan, Malta, Polonya, Slovenya ve Slovakya ise Uyum Fonu'ndan 2004 yılından itibaren faydalanmaya başladığı için üçüncü sütun söz konusu ülkeler için 2004-2006 dönemini yansıtmaktadır.

Kaynak: EC, **The Cohesion Fund At A Glance**, (20.06.2008), <http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/procf/cf_en.htm>, (15.08.2008). ve EC, **Inforegio Panorama, The Cohesion Fund**, No. 14, September 2004, s. 10-11., <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag14/mag14_en.pdf>, (30.07.2008)'den faydalanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

1993-1999, 2000-2003 ve 2003-2006 döneminde Uyum Fonu'ndan yararlanma hakkını elde eden ülkelerin Fondan elde ettiği katkıları içeren Tablo 7'ye göre, 1993-1999 döneminde Uyum Fonu'ndan en çok yararlanan ülke, 9.251 milyon € ile İspanya, en az yararlanan ülke ise 1.495 milyon € ile İrlanda olmuştur. Söz konusu dönemde Yunanistan, Uyum Fonu'ndan 2.998 milyon € kaynak sağlarken, Portekiz 3.005 milyon € kaynak elde etmiştir.

²⁵ Brasche, **op.cit.**, s.47.

2000-2003 döneminde ise Uyum Fonu'ndan 1994-1999 döneminde olduğu gibi sadece Yunanistan, İspanya, İrlanda ve Portekiz yararlanmıştır. Söz konusu dönemde Uyum Fonu, Yunanistan'a 1.767 milyon €, İspanya'ya 6.795 milyon €, İrlanda'ya 584 milyon € ve Portekiz'e 1.848 milyon € katkıda bulunmuştur.

2003-2006 dönemine gelindiğinde, Uyum Fonu'ndan yararlanan ülkeler kapsamına 2004 yılı itibarıyla Çek Cumhuriyeti, Estonya, Güney Kıbrıs, Letonya, Litvanya, Macaristan, Malta, Polonya, Slovenya ve Slovakya da dahil olmuş; ancak İrlanda 2003 yılı sonu itibarıyla Uyum Fonu kapsamından çıkmıştır. Tablo 7'de yer alan veriler doğrultusunda, 2004-2006 döneminde Uyum Fonu'ndan en çok yararlanan ülke, 5.562 milyon € ile İspanya olmuştur. İspanya'yı sırasıyla 4.178,60 milyon € ile Polonya, 1.621 milyon € ile Yunanistan, 1.540 milyon € ile Portekiz ve 1.112,67 milyon € ile Macaristan takip etmiştir.

2007-2013 döneminde ise Uyum Fonu'ndan yararlanacak ülkeler, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Güney Kıbrıs, Letonya, Litvanya, Macaristan, Malta, Slovenya, Slovakya, Polonya, İspanya, Yunanistan ve Portekiz olarak belirlenmiştir. Bu dönemde Uyum Fonu, AB içindeki ekonomik ve sosyal uyumu güçlendirmek amacıyla çevre ve trans Avrupa ağları alanındaki çalışmalara finansal destek sağlamayı hedeflemektedir.²⁶ 2007-2013 dönemi için 70 milyar €'luk bütçe, Uyum Fonu'nun kullanımına tahsis edilmiştir.

D. Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu

1962 yılında imzalanan 25/1962 sayılı Konsey Tüzüğü ile kurulması kararlaştırılan Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu (ATGYF), garanti ve yönlendirme olmak üzere iki bölümden ibaret olup, tarım sektörünün yapısının düzenlenmesi ve kırsal alanların kalkınmasına destek sağlamayı amacıyla geliştirilmiştir.

ATGYF, Birliğe üye ülkelerdeki tarımsal işletmelere yapılacak yatırımlara finansman sağlamayı, genç çiftçiler için başlangıç desteği sağlamayı, mesleki

²⁶ Cohesion Fund (2007-2013), <<http://www.europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/g24233.htm>>, (10.06. 2008).

eğitimlerin teminini, tarım ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanmasına dair her türlü işlem için gereken finansmanı sağlamayı hedeflemiştir.²⁷

1994-1999 ve 2000-2006 dönemlerinde ATGYF'nin uygulama sonuçlarının yer aldığı Tablo 8'e göre söz konusu Fondan, 1994-1999 döneminde en çok yararlanan ülke 3.773,3 milyon € ile İspanya olmuştur. İspanya'yı sırasıyla 3.277,9 milyon € ile Almanya, 2.528,4 milyon € ile Fransa ve 1.850,3 milyon € ile İtalya takip etmiştir. Fondan en az yararlanan ülke ise 31,7 milyon € ile Lüksemburg olmuştur.

**TABLO 8 AVRUPA TARIMSAL GARANTİ VE YÖNLENDİRME
FONU KATKILARI
(Milyon €)**

ÜLKELER	ATGYF 1994-1999	ATGYF(*) 2000-2006	ÜLKELER	ATGYF 1994-1999	ATGYF (*) 2000-2006
Almanya	3.277,9	5.308,6	İngiltere	401	1.167,9
Avusturya	394	3.207,9	İtalya	1.850,3	4.512,3
Belçika	219,5	379,2	Letonya	-	328,1
Çek Cumhuriyeti	-	542,9	Litvanya	-	489,5
Danimarka	113	348,9	Lüksemburg	31,7	91,0
Estonya (**)	-	150,5	Macaristan	-	602,5
Finlandiya	351,5	2.199,3	Malta	-	26,8
Fransa	2.528,4	5.763,6	Polonya	-	2.867,0
Güney Kıbrıs	-	74,9	Portekiz	1.824,2	1.516,7
Hollanda	80,4	417,1	Slovakya	-	397,2
İrlanda	1.046,2	2.388,9	Slovenya	-	281,6
İspanya	3.773,3	3.480,9	Yunanistan	1.824,8	993,5
İsveç	162,2	1.130,0	Toplam	17.878,4	38.666,8

(*)Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu'nun Garanti bölümüne ilişkin verileri içermektedir.

(**) Estonya, Macaristan, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Malta, Güney Kıbrıs, Slovakya, Slovenya, Letonya ve Litvanya Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu'ndan, AB'ye üye oldukları 1 Mayıs 2004 tarihinden itibaren faydalanmaya başlamıştır.

Kaynak: EC, **Programming Period 2000-2006 FIFG Amount By Country**, (15.06.2005), <http://ec.europa.eu/fisheries/press_corner/doss_inf/prog_FIFG_20050615.pdf>, (20.08.2008). ve EC, **Rural Development In The European Union**, 2003, s. 17., <<http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/rurdev2003/en.pdf>>, (18.07.2008)'den faydalanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

2000-2006 döneminde ise, söz konusu Fonun Garanti kısmından en çok yararlanan ülke, 5.763,6 milyon € ile Fransa olmuştur. Fransa'yı sırasıyla 5.308,6 milyon € ile Almanya, 4.512,3 milyon € ile İtalya ve 3.480,9 milyon € ile İspanya takip etmiştir. Fondan en az yararlanan ülkeler sırasıyla 26,8 milyon € ile Malta, 74,9

²⁷ Ozan Diriöz, **AB'nin Bölgesel Politikaları ve Türkiye**, <<http://www.gumrukkontrolor.org.tr/Yayinlar/Dergiler/50/9.html>>, (11.08.2008).

milyon € ile Güney Kıbrıs ve 91,0 milyon € ile Lüksemburg olmuştur. Tablo 8’de Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin, söz konusu Fondan en az yararlanan ülkeler grubunda olduğu gözlenmiştir.

Tarım sektörünün yapısının düzenlenmesi ve kırsal alanların kalkınmasına destek sağlamak amacıyla oluşturulan ATGYF, 2007–2013 dönemi için yapılan değişikliklerle, 1 Ocak 2007 tarihinde yürürlüğe giren 1290/2005 sayılı Ortak Tarım Politikasının Finansmanı Hakkındaki Konsey Tüzüğü ile “Avrupa Tarımsal Garanti Fonu” ve “Kırsal Kalkınma İçin Avrupa Tarımsal Fonu” haline dönüşmüştür.

Yeni düzenlemeye göre Avrupa Tarımsal Garanti Fonu, Topluluk mevzuatı uyarınca belirli merkezi ortak harcamaları finanse edecek iken; Kırsal Kalkınma İçin Avrupa Tarımsal Fonu, Topluluk mevzuatına göre kırsal kalkınma için yapılacak harcamaları finanse edecektir. Bu Fonlara ilişkin açıklamalar aşağıda kısaca özetlenmiştir:

1. Avrupa Tarımsal Garanti Fonu

Avrupa Tarımsal Garanti Fonu kapsamında, Komisyon’un ve üye devletlerin ortaklaşa gerçekleştirecekleri harcamalar finanse edilmektedir²⁸. Bu harcamalar aşağıda sıralanmaktadır:

- § AB üyesi olmayan ülkelere tarım ürünlerinin ihracatları kapsamında verilen ihracat iadeleri,
- § Tarımsal piyasaların düzenlenmesine yönelik yapılan müdahale önlemleri,
- § Ortak tarım politikası kapsamında çiftçilere verilen doğrudan ödemeler,
- § AB pazarı içinde ve dışında üye devletler tarafından uygulanan, tarım ürünlerine ilişkin bazı bilgilendirme ve tanıtım önlemleri ve
- § Şeker endüstrisinde yeniden yapılandırma önlemleri kapsamındaki harcamalar.

Komisyon, Avrupa Tarımsal Garanti Fonu tarafından finanse edilen harcamalara yönelik paraları, üye devletlere aylık geri ödemeler şeklinde

²⁸ T.C. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Dış İlişkiler ve AB Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, **Türk Tarım Sektörünün Avrupa Birliği Sürecinde İncelenmesi**, Ankara, Ağustos 2008, s. 54.

vermektedir. Bu işlem üye devletlerin verdiği harcama bildirimlerine dayanılarak yapılmaktadır. Fonlar, Topluluk kurallarına uygun olmadan kullanılırsa, Komisyon ödemelerin azaltılmasına ya da kaldırılmasına karar verebilmektedir.²⁹

2. Kırsal Kalkınma İçin Avrupa Tarımsal Fonu

Kırsal Kalkınma İçin Avrupa Tarımsal Fonu, mevcut AB mevzuatına uygun biçimde hazırlanan kırsal kalkınma programlarının uygulanmasına yönelik olarak, Komisyon ve üye devletlerin ortaklaşa yürüttükleri harcamaların finansmanında kullanılmaktadır.

Bu amaca yönelik olarak bütçe teslimleri yıllık olarak ön finansman, geçici ödemeler ve son bilânçonun ödenmesi şeklinde yapılmaktadır. Geçici ödemeler, mevcut bütçe kaynaklarına göre her kırsal kalkınma programı için yapılabilmektedir.³⁰

E. Balıkçılık Yönlendirme Mali Aracı

3760/92 sayılı Konsey Tüzüğü ile oluşturulan BYMA, balıkçılık ve yetiştiricilik sektörleri için kullanılabilir tüm bütçe kaynaklarının bütünleştirilmesini hedefleyen bir yaklaşımın ürünüdür. Söz konusu mali araç ile avlanma, pazarlama, işleme ve su kültürü sektörlerinde yapısal tedbirlerin hayata geçirilmesi, sahil suları içerisinde korunmuş bir bölge yaratılması ve liman faaliyetlerinin geliştirilmesi için gerekli olan Fonlar kullanıma açılmıştır.³¹

1994-1999 döneminde BMYA'nın uygulama sonuçlarının yer aldığı Tablo 9'a göre söz konusu araçtan 1994-1999 döneminde en çok yararlanan ülke, 903,22 milyon € ile İspanya olmuştur. İspanya'yı sırasıyla 406,88 milyon € ile Yunanistan, 207,74 milyon € ile Portekiz ve 138,28 milyon € ile İtalya takip etmiştir. Fondan en az yararlanan ülkeler ise sırasıyla 0,11 milyon € ile Lüksemburg, 1,68 milyon € ile Avusturya ve 19,23 milyon € ile Hollanda olmuştur.

²⁹ *Ibid.*, s. 56

³⁰ *Ibid.*, s. 56.

³¹ **FIG: Financial Instrument For Fisheries Guidance**, (15.10.2005), <<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l60017.htm>>, (17.06.2008).

2000-2006 döneminde BYMA'nın uygulama sonuçlarının da yer aldığı Tablo 9'a göre, söz konusu araçtan 2000-2006 döneminde en çok yararlanan ülke 1.787,53 milyon € ile İspanya olmuştur. İspanya'yı sırasıyla 411,13 milyon € ile İtalya, 278,41 milyon € ile Fransa, 225,79 milyon € ile Portekiz ve 223,61 milyon € ile Yunanistan takip etmiştir. Fondan en az yararlanan ülkeler ise sırasıyla 1,78 milyon € ile Slovenya, 1,83 milyon € ile Slovakya ve 2,84 milyon € ile Malta olmuştur.

TABLO 9 BALIKÇILIK YÖNLENDİRME MALİ ARACI KATKILARI
(1994-1999 Dönemi ve 2000-2006 Dönemi, milyon €)

ÜLKELER	BYMA 1994-1999	BYMA 2000-2006	ÜLKELER	BYMA 1994-1999	BYMA 2000-2006
Almanya	133,51	217,98	İngiltere	107,9	219,51
Avusturya	1,68	4,76	İtalya	138,28	411,13
Belçika	26,23	36,80	Letonya	-	12,12
Çek Cumhuriyeti	-	7,25	Litvanya	-	24,34
Danimarka	122,04	213,30	Lüksemburg	0,11	3,46
Estonya (**)	-	12,47	Macaristan	-	4,39
Finlandiya	22,13	41,75	Malta	-	2,84
Fransa	165,5	278,41	Polonya	-	201,83
Güney Kıbrıs	-	3,42	Portekiz	207,74	225,79
Hollanda	19,23	39,78	Slovakya	-	1,83
İrlanda	48,63	67,80	Slovenya	-	1,78
İspanya	903,22	1.787,53	Yunanistan	406,88	223,61
İsveç	40,14	75,47	Toplam	2.343,22	4.119,35

Kaynak: EC (2005), **op.cit.**, ve EC (2003), **op.cit.**, s. 17.'den faydalanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Tablo 9, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin ATGYF'nun Garanti kısmında olduğu gibi, BYMA'dan da en az yararlanan ülkeler grubunda olduğuna işaret etmektedir.

1 Ocak 2007 tarihi itibarıyla BYMA yerini, 1198/2006 sayılı Konsey Tüzüğü ile 2007-2013 dönemi için oluşturulan Avrupa Balıkçılık Fonu'na bırakmıştır. Avrupa Balıkçılık Fonu, balıkçılık filosunun uyumu, yetiştiricilik, içsu balıkçılığı, işleme ve pazarlamanın geliştirilmesi, ortak çıkarlara yönelik önlemler, balıkçılığın yoğun olduğu bölgelerde sürdürülebilir kalkınmayı sağlama ve teknik yardım gibi beş önceliğe sahiptir.³²

³² European Fisheries Fund, <<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l66004.htm>>, (19.08.2008).

2007–2013 dönemi için Avrupa Balıkçılık Fonu’na 3.849 milyon €’luk bir bütçe tahsis edilmiş olup, bu bütçenin üye ülkeler arasında, ülkelerin balıkçılık sektörleri büyüklükleri gözetilerek dağıtılması planlanmıştır.³³

F. Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri İçin Geliştirilen Araçlar

1. PHARE

1989 yılında, Macaristan Cumhuriyeti ve Polonya’ya ekonomik yardım hakkında 3906/89 sayılı 18 Aralık 1989 tarihli Konsey Tüzüğü ile yürürlüğe giren PHARE programı, kurumsal yapılanma, Topluluk müktesebatına uyumun sağlanması ve ekonomik ve sosyal uyumu desteklemek gibi üç önceliğe odaklanmıştır.³⁴ Bunlardan kurumsal yapılanma önceliği, aday ülkelere ekonomik, sosyal, düzenleyici ve idari kapasitelerini güçlendirmeleri amacıyla gerekli görülen yapı, strateji, insan kaynakları ve yönetim becerilerini geliştirmeleri için yardım etme süreci olarak tanımlanmıştır. Bu önceliğe ulaşmak için kurumların ve faaliyetlerin eşleştirilmesi (Twinning) aracına başvurulmuştur. Topluluk müktesebatına uyum önceliği, iç pazarı işler hale getirmek için ihtiyaç duyulan yatırımları; ekonomik ve sosyal uyum önceliği ise bu alandaki yatırımları kapsamıştır.³⁵

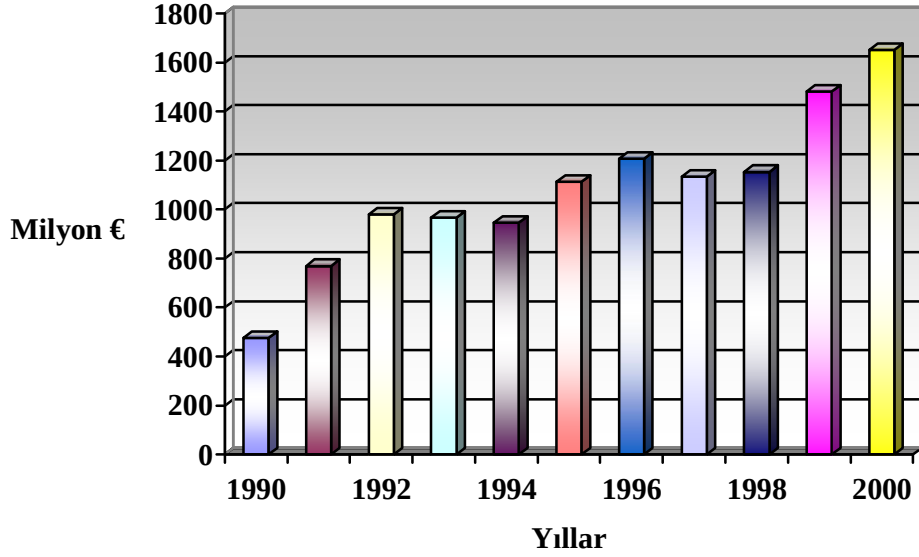
1990-2000 dönemi için PHARE programına ayrılan toplam bütçe, yıllar itibarıyla Şekil 2’de yer almaktadır. 1990 yılında 475,3 milyon € olan PHARE bütçesi, sırasıyla 1991’de 769,7 milyon €, 1992’de 979,6 milyon €, 1993’te 966,1 milyon €, 1994’te 946,1 milyon €, 1995’te 1.114,0 milyon €, 1996’da 1.207,8 milyon €, 1997’de 1.135,1 milyon €, 1998’de 1.153,9 milyon €, 1999’da 1.481,7 milyon € ve 2000 yılında 1.651,5 milyon €’ya ulaşmıştır. PHARE bütçesinin büyüklüğü, 1990-2000 döneminde sürekli bir artış eğilimine sahip olmamıştır. Örneğin 1993, 1994 ve 1997 yıllarında bütçede küçülme söz konusu olmuştur.

³³ EC, **The European Fisheries Fund 2007-2013**, <http://ec.europa.eu/fisheries/publications/FEP_EN.pdf>, (18.05.2008).

³⁴ EC, **Phare**, <http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/phare/index_en.htm>, (25.08.2008).

³⁵ İbrahim Çelikaş, “2007-2013 Mali Perspektifi İçin Öngörülen Avrupa Birliği Katılım Öncesi Fonlarının Yapısı”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı. 63, Ekim-Aralık 2006, s. 40.

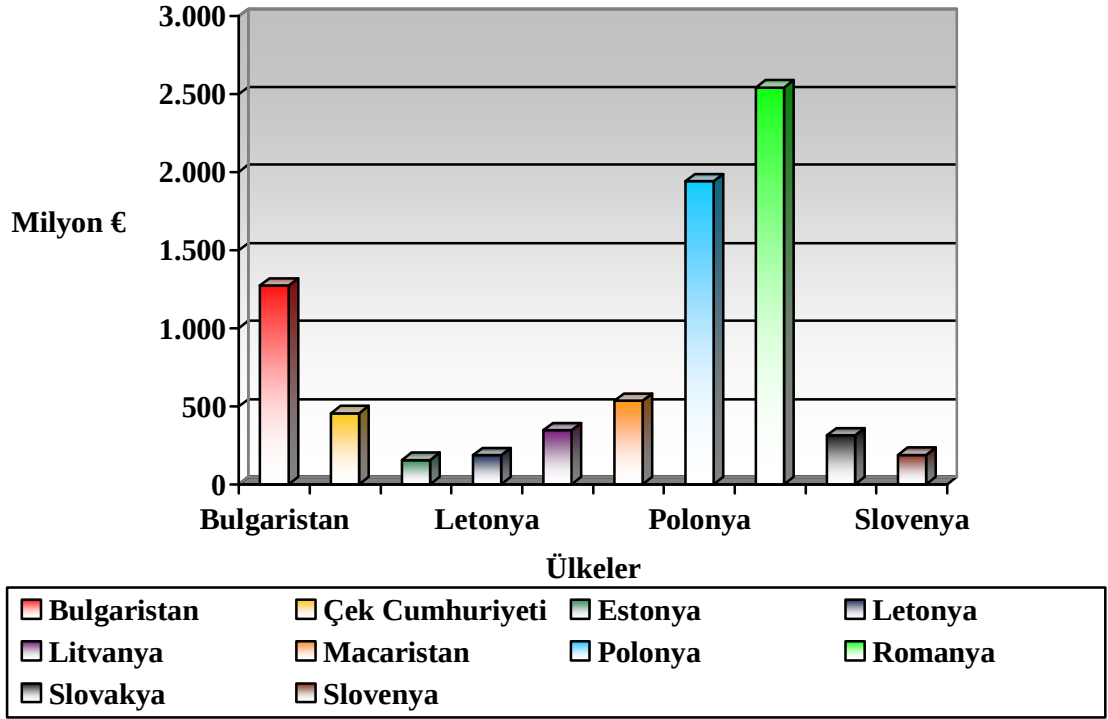
ŞEKİL 2 PHARE PROGRAMI BÜTÇESİ
(1990-2000 Dönemi)



Kaynak: EC, **The Phare Programme Annual Report 2000**, s. 24., <http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/financial_assistance/phare/phare2000_en.pdf>, (09.09.2008).

1999-2006 döneminde PHARE programından yararlanan ülkelerin elde ettikleri yardımların yer aldığı Şekil 3'e göre, 1999-2006 döneminde PHARE programından en çok yardım alan ülkeler sırasıyla 2.543,5 milyon € ile Romanya, 1.942,7 milyon € ile Polonya, 1.273,3 milyon € ile Bulgaristan, 535,7 milyon € ile Macaristan ve 455,2 milyon € ile Çek Cumhuriyeti olurken; söz konusu programdan en az yardım alan ülkeler ise sırasıyla 156,4 milyon € ile Estonya, 186,3 milyon € ile Letonya, 188,9 milyon € ile Slovenya, 314,1 milyon € ile Slovakya ve 347,6 milyon € ile Litvanya olmuştur. PHARE uygulamasına 31.12.2006 tarihi itibarıyla son verilmiştir.

ŞEKİL 3 PHARE PROGRAMI BÜTÇESİ
(1999-2006 Dönemi)



Kaynak: EC, **Supporting Enlargement-What Does Evaluation Show?**, July 2007, s. 3., http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/consolidated_summary_report_phare_ex_post_eval.pdf, (22.04.2008).

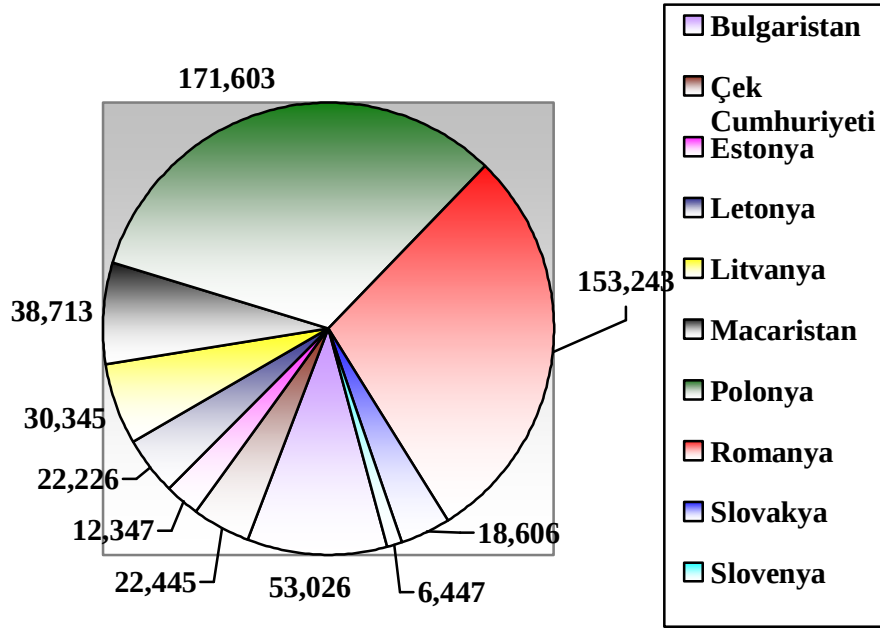
2. SAPARD

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin ekonomik ve sosyal kalkınmalarını destekleyen diğer bir mali araç olan ve Tarımsal ve Kırsal Kalkınma Fonu olarak da bilinen SAPARD, 1268/99 sayılı Konsey Tüzüğü ile Haziran 1999'da oluşturulmuştur. SAPARD, tarımsal sektöre yönelik topluluk müktesebatının uygulanmasına katkıda bulunmayı, tarımsal ve kırsal gelişim alanlarındaki spesifik problem ve öncelikleri çözmeyi hedeflemiştir.

Şekil 4'e göre SAPARD programı 2000-2006 döneminde 529,0 milyon €'luk bir bütçeye sahip olup, söz konusu programın 2000-2006 döneminde en çok katkı sağladığı ülkeler sırasıyla 171.603 milyon € ile Polonya, 153.243 milyon € ile

Romanya olurken; en az katkı sağladığı ülkeler sırasıyla 6.447 milyon € ile Slovenya ve 12,347 milyon € ile Estonya olmuştur. SAPARD programı 31.12.2006 tarihi itibarıyla sona ermiştir.

ŞEKİL 4 SAPARD PROGRAMI BÜTÇESİ
(2000-2006 Dönemi, 2000 Yılı Fiyatlarıyla, milyon €)



Kaynak: Sapard: How The Multi-Annual Financing Agreement Works, (26.03.2001), <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/01/106&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>>, (25.12.2007).

3. ISPA

Katılım Öncesi Yapısal Politika Aracı (ISPA), Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine mali destek sağlamak amacıyla 21 Haziran 1999 tarih ve 1267/99 sayılı Konsey Tüzüğü ile oluşturulmuştur. ISPA'nın temel amacı, aday ülkelerin AB'nin çevre ve ulaşım alanındaki yasal düzenlemeleri ile uyumlarının hızlandırılması amacı ile çevre ve ulaşım sektörlerinde yapılan yatırımlar için mali destek sağlamaktır.³⁶

³⁶ EC, Instrument For Structural Policies For Pre-Accession (ISPA), (20.06.2008), <http://ec.europa.eu/regionalpolicy/funds/ispa/ispa_en.htm>, (25.09.2008).

Katkı sağladığı sektörler açısından Uyum Fonu'na benzer bir yaklaşım sunan ISPA, projelere, toplam proje maliyetinin ancak %75'ine kadar kaynak aktarabilmektedir. Ancak bazı istisnai durumlarda Komisyonun kararına göre bu oran, %85'e kadar çıkabilmektedir. ISPA tarafından desteklenecek yatırımın asgari maliyeti 5 milyon € olarak belirlenmiştir.³⁷

2000-2006 döneminde ISPA programından yararlanan ülkelerin öne sürdükleri projelerden kabul edilenlerin sayısı Tablo 10'da yer almaktadır. Görüldüğü gibi Polonya, 70 proje ile 2000-2006 döneminde ISPA programından en çok yararlanan ülke olmuştur. Polonya'yı sırasıyla 63 proje ile Romanya, 38 proje ile Bulgaristan, 36 proje ile Macaristan, 31 proje ile Litvanya, 30 proje ile Slovakya, 27 proje ile Çek Cumhuriyeti, 26 proje ile Estonya, 25 proje ile Letonya, 17 proje ile Slovenya ve 6 proje ile Hırvatistan takip etmiştir. Tablo 10, 2003-2006 döneminde ISPA programından sadece Bulgaristan, Romanya ve Hırvatistan'ın yararlandığına da işaret etmektedir. Söz konusu ülkeler, 2000-2006 döneminde ISPA programından yararlanarak toplam 369 proje gerçekleştirmiştir. 2000-2006 dönemi için yılda 1 milyar € tahsis edilen ISPA programı³⁸, 31.12.2006 tarihi itibarıyla sona ermiştir.

TABLO 10 ISPA PROGRAMI PROJELERİ
(2000-2006 Dönemi)

ÜLKELER	2000-2003	2003-2006
Bulgaristan	23	15
Çek Cumhuriyeti	27	-
Estonya	26	-
Hırvatistan	-	6
Letonya	25	-
Litvanya	31	-
Macaristan	36	-
Polonya	70	-
Romanya	38	25
Slovakya	30	-
Slovenya	17	-

Kaynak: EC, (03.07.2008), <http://ec.europa.eu/regional_policy/tender/pdf/2008ca15/invitation.pdf>, (19.08.2008), ss.21-22. ve EC, **The Mini Ispa Report 2000-2003**, <http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/ispa/pdf/mini00_03.pdf>, (13.07.2008)' den faydalanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

³⁷ Hakan Karabacak, "Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye İle Mali İşbirliği", **Maliye Dergisi**, Sayı 146, Mayıs-Ağustos 2004, s. 87.

³⁸ **Instrument For Structural Policies For Pre-Accession**, s. 5., <http://www.coalitiononefunds.org/Briefing_on_ISPA.pdf>, (11.09.2008).

G. Avrupa Yatırım Bankası

Az gelişmiş bölgelerde yatırımların teşvik edilmesi, ekonomik ve sosyal kaynaşmanın güçlendirilmesi gibi önceliklere sahip Avrupa Yatırım Bankası (AYB), temel olarak, Topluluğun dengeli büyümesine katkıda bulunacak yatırım projelerini finanse etmek amacıyla kredi sağlamaktadır. Nitekim AYB'nin finanse ettiği projelerin çoğu, AB'de ekonomik açıdan geri kalmış kesimlerin desteklenmesine yöneliktir. Bu bağlamda AYB kredileri, diğer mali araçları destekleyen bir yapı oluşturmaktadır.

Kar amacı gütmeyen bir banka olarak ticari bankalardan farklılaşan AYB kredilerinden aday ve aday olması muhtemel ülkeler, AB'nin ekonomik işbirliği yaptığı ülkeler ve komşuları da faydalanabilmekte, bu bölgelere verilen krediler genel olarak özel sektörün gelişimi, altyapı gelişimi ve enerji arzı güvenliği gibi hedefleri içeren projelere yönelik olarak şekillenmektedir.³⁹

H. Topluluk Girişimleri

AB, 16 Haziran 1993 tarihinde altı kriter dışında 1994–1999 yıllarını kapsayan Topluluk Girişimleri'ni içeren bir Rapor (Green Paper) yayımlamıştır.⁴⁰ Söz konusu Rapor, Interreg II, Leader II, Regis II, Employment, Adapt, Reacher II, Resider II, Konver, Retex, Textile and Clothing in Portugal, SMEs, Urban, Pesca ve Peace gibi 14 adet girişimi içermektedir. Anılan girişimlere ilişkin bilgiler, Tablo 11'de yer almaktadır.

³⁹ European Investment Bank, **How Is The EIB Governed?**, <<http://www.eib.org/infocentre/faq/index.htm#how-is-the-eib-governed>>, (12.08.2008).

⁴⁰ Commission Of The European Communities, **Green Paper: The Future of Community Initiatives under The Structural Funds**, Brussels, 16 June 1993, <http://aei.pitt.edu/1225/01/structural_funds_gp_COM_93_282.pdf>, (15.08.2008).

TABLO 11 TOPLULUK GİRİŞİMLERİ
(1994-1999 Dönemi)

TOPLULUK GİRİŞİMLERİ	GİRİŞİMLERİN İÇERİKLERİ	BÜTÇE
Interreg II: Sınır Bölgelerinde İşbirliği ve Enerji Şebekesi	Topluluk içinde veya dış sınır bölgelerini kapsayan işbirliği ve enerji şebekelerine ilişkin projelere mali destek sağlamayı hedeflemiştir.	2.9 milyar ECU
Leader II: Kırsal Kalkınma	Kırsal ekonominin kalkındırılmasına yönelik programlara destek sağlamayı hedeflemiştir.	1.4 milyar ECU
Regis II: Çok Uzak Bölgeler	Üye ülkeler sınırları içinde bulunan; ancak coğrafi bakımdan Topluluk topraklarından uzakta olan deniz aşırı bölgelerin ekonomik ve sosyal problemlerinin çözümüne yardımcı olmayı hedeflemiştir.	600 milyon ECU
Employment: İstihdam ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	İstihdamı, özellikle özürü ve diğer dezavantajlı grupların istihdamını geliştirmeyi ve gençlerin işgücü piyasasında faaliyette bulunmalarını kolaylaştırmayı hedeflemiştir.	1.4 milyar ECU
Adapt: İşgücünün Endüstriyel Değişikliklere Uyumu	Endüstriyel değişiklikler nedeniyle işini kaybeden veya kaybetme tehlikesiyle karşı karşıya kalan insanların yeni şartlara uyumunu sağlamayı hedeflemiştir.	1.4 milyar ECU
Reacher II: Kömür Madenleri Bölgelerinin Ekonomik Dönüşümü	Bu programdan destek alınabilmesi için 1 Ocak 1990 tarihinden sonra, toplam 1000 kişinin işini kaybetmesi, kaybetme tehlikesine maruz kalması veya 1000 kişiye denk olan bir işgücü kaybının meydana gelmesi gerekmekte idi.	400 milyon ECU
Resider II: Çelik Alanlarında Ekonomik Dönüşüm	Topluluk bu program kapsamında çelik sektöründeki değişime mali destek sağlamayı hedeflemiştir.	500 milyon ECU
Konver: Savunma Sektöründe Ekonomik Dönüşüm	Topluluk bu program kapsamında savunma sektöründeki değişime mali destek sağlamayı hedeflemiştir.	500 milyon ECU
Retex: Tekstil Sektöründeki Ekonomik Dönüşüm	Topluluk bu program ile başta Doğu Almanya olmak üzere tekstil sektörüne mali destek sağlamayı hedeflemiştir.	500 milyon ECU
Textile and Clothing in Portugal	Bu program Portekiz'in dokuma ve giyim sektörünün modernizasyonunu hedeflemiştir.	400 milyon ECU
SMEs: KOBİ'lerin Tek Pazara Uyumu	Topluluk bu program ile tek pazarın gerçekleştirilmesinden sonra küçük ve orta boy işletmelerin tek pazara uyumu için gerekli projelerin mali açıdan desteklemesini hedeflemiştir.	1 milyar ECU
Urban: Kentsel Alanlar	Topluluk bu program ile kentsel alanların geliştirilmesini hedeflemiştir.	600 milyon ECU
Pesca: Balıkçılık Sektörünün Yeniden Yapılandırılması	Bu program, balıkçılık sektörünün yeniden yapılandırılması ve uyum sorunlarının çözülmesini hedeflemiştir.	250 milyon ECU
Peace: Kuzey İrlanda İçin Barış	Bu program Kuzey İrlanda'da barış tesis etmeyi hedeflemiştir.	300 milyon ECU

Kaynak: DPT, **Avrupa Birliği Bütçesi, Fonları ve Türkiye'nin Tam Üyeliği**, Ağustos 1998, <<http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/sahinr/butceFon.pdf>>, (12.05.2008)'den faydalanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

2000-2006 döneminde geçerli olan yeni düzenleme çerçevesinde, Topluluk girişimlerinin sayısı da on dörtten dörde indirilmiştir. Interreg III, Leader, Urban ve Equal'den oluşan bu dört girişime ilişkin özet bilgiler Tablo 12'de yer almaktadır:

TABLO 12 TOPLULUK GİRİŞİMLERİ
(2000-2006 Dönemi, milyon €)

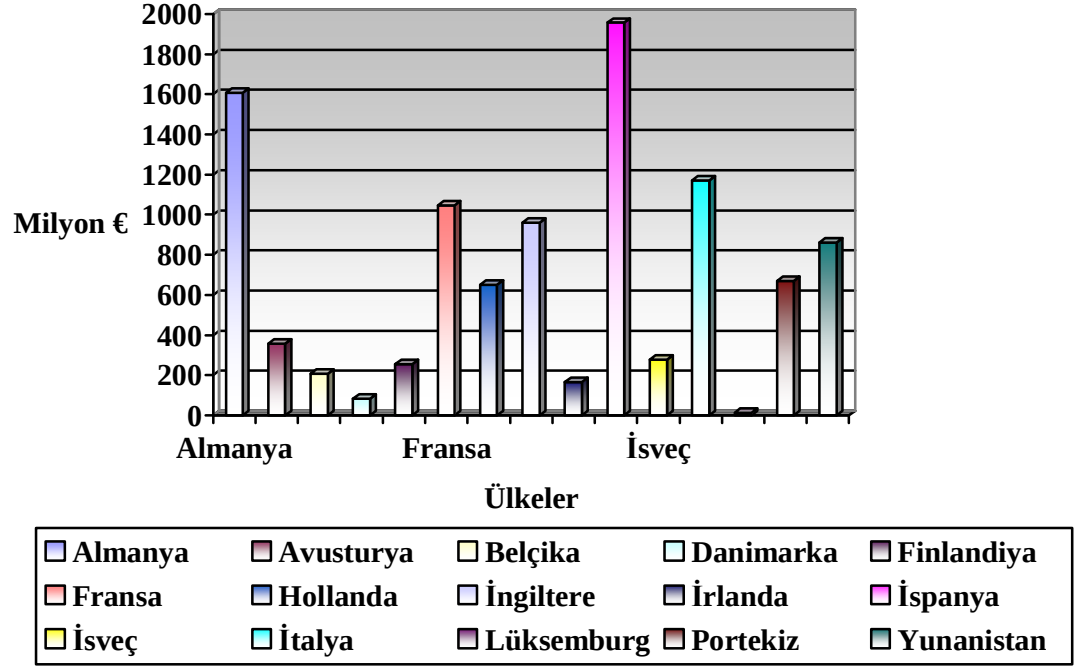
TOPLULUK GİRİŞİMLERİ	GİRİŞİMLERİN İÇERİKLERİ	BÜTÇE
Interreg III	Farklı düzeylerde işbirliği yoluyla Avrupa sahasının dengeli bir gelişimini ve bütünleşmesini teşvik etmeyi amaçlamaktadır.	4.875,0
Leader +	Kırsal kalkınmayı teşvik etmeyi sürdürmeyi amaçlamaktadır.	700
Urban II	Sürdürülebilir kentsel gelişmeyi teşvik etmek amacına yöneliktir.	728,3
Equal	Emek piyasasında dışlanma, ayrımcılık ve eşitsizliğin tüm biçimlerine karşı mücadele etmenin yeni yollarını geliştirmeyi hedeflemektedir.	2.847,0

Kaynak: EC, **Urban II: Financing**, (20.06.2008), <http://ec.europa.eu/regional_policy/urban2/budget_en.htm>, (05.08.2008)'den faydalanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

2000-2006 dönemi için 4.875,0 milyon € bütçe ayrılan Interreg III ve 728,3 milyon € bütçe ayrılan Urban girişimi kapsamındaki projeler, ABKF tarafından; 700 milyon € bütçe ayrılan Leader girişimi ATYGF tarafından, 2.847,0 milyon € bütçe ayrılan Equal girişimi ise ASF tarafından finanse edilmiştir. Bu noktada, her bir girişimin, tek bir Yapısal Fondan finanse edildiği sonucuna varılmıştır (Tablo 12).

2000-2006 döneminde AB'ye üye ülkelerin Topluluk girişimlerinden elde ettikleri toplam katkıların yer aldığı Şekil 5'e göre ise; 2000-2006 döneminde Topluluk girişimlerinden en çok katkı elde eden ülke, 1.958 milyon € ile İspanya olmuştur. İspanya'yı sırasıyla, 1.608 milyon € ile Almanya, 1.172 milyon € ile İtalya, 1.046 milyon € ile Fransa, 961 milyon € ile İngiltere, 862 milyon € ile Yunanistan, 671 milyon € ile Portekiz, 651 milyon € ile Hollanda, 358 milyon € ile Avusturya, 278 milyon € ile İsveç, 254 milyon € ile Finlandiya, 209 milyon € ile Belçika, 166 milyon € ile İrlanda, 83 milyon € ile Danimarka ve 13 milyon € ile Lüksemburg izlemiştir.

ŞEKİL 5 TOPLULUK GİRİŞİMLERİNİN ÜYE ÜLKELERE KATKISI
(2000-2006 Dönemi)



(*)İrlanda 2000-2006 döneminde Urban II girişiminden yararlanmadığı için, söz konusu bütçe diğer üç girişi kapsamaktadır.

Kaynak: Commission Of Regions Studiess, **Regional And Local Powers In Europe**, E-4/2002, 2002. s. 241-247'den faydalanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

2007-2013 dönemi için ise Topluluk, bölgelerde geliştirilecek projelerin finansmanına katkı sağlamak amacıyla, AB ülkelerindeki büyük projelerin kalitesini artırma hedefi doğrultusunda AB Bölgelerinde Destekleme Projeleri Ortak Yardımı (*Joint Assistance In Supporting Projects In European Regions-JASPERS*), risk sermayesi ve borç fonları bulmaya destek verme hedefi doğrultusunda KOBİ'ler İçin Ortak Avrupa Kaynakları (*Joint European Resources For Micro To Medium Enterprises-JEREMIE*) ve kentlerin gelişimi için ilave borç kaynaklarını yaratma hedefi doğrultusunda Kentlerde Sürdürülebilir Yatırım İçin Ortak Avrupa Desteği (*Joint European Support For Sustainable Investment In City Areas-JESSICA*) girişimlerini yürürlüğe koymuştur.⁴¹

⁴¹ Yılmaz Çakır, **AB'de Yapısal Fonlar: 2007-2013 Döneminde 308 Milyar Euro**, (01.01.2007), <http://www.capital.com.tr/haber.aspx?HBR_KOD=3930> , (14.06.2008).

İ. 2007-2013 DÖNEMİ İÇİN GELİŞTİRİLEN YENİ ARAÇLAR

AB Komisyonu, 2007-2013 dönemi için 29 Eylül 2004 tarihinde, bir Tebliğ⁴² ile AB'nin dış yardım enstrümanlarını, 2007-2013 mali perspektifi için, Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı, Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı, Kalkınma İşbirliği ve Ekonomik İşbirliği Aracı, İstikrar Aracı, İnsani Yardım Aracı ve Makro Finansal Destek⁴³ gibi 6 farklı başlıktan oluşan yeni bir çerçeveye oturtmuştur. Bu başlıklara yönelik açıklamalar aşağıda yer almaktadır:

1. Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı

AB Komisyonu, 2007–2013 mali perspektif döneminde katılım sürecindeki ülkelere yönelik AB'nin dış mali yardım politikasında yeni bir yapılanmaya gitme ihtiyacı çerçevesinde, yeni tek bir Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı geliştirmeyi öngörmüştür. Bu amaçla Komisyon, AB Konseyi'ne bir Tüzük teklifi sunmuş; 1085/2006 sayılı Katılım Öncesi Yardım Aracı'nı (*Instrument For Pre-Accession Assistance-IPA*) Düzenleyen Tüzük, 17 Temmuz 2006 tarihinde Avrupa Konseyi tarafından kabul edilmiştir.

Söz konusu Tüzük kapsamında PHARE, ISPA, SAPARD ve Türkiye Katılım Öncesi Mali Yardımı'nın yerini alan IPA; demokratik kuruluşları güçlendirme ve hukukun üstünlüğü ilkesini uygulama, insan hakları ile temel hak ve hürriyetlerin korunması, ekonomik reformların yürütülmesi, sivil toplumun desteklenmesi, bölgesel ve sınır ötesi işbirliği, sürdürülebilir kalkınmayı sağlama vb. hedefler doğrultusunda oluşturulmuştur.⁴⁴

IPA; Kurumsal Kapasite Geliştirme, Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği, Bölgesel Kalkınma, İnsan Kaynakları ve Kırsal Kalkınma gibi beş hedefe hizmet edecek şekilde tasarlanmıştır. Bu başlıklardan Kurumsal Kapasite Geliştirme,

⁴² Bu tebliğ; 29 Eylül 2004 tarihli “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Instruments for External Assistance under the Future Financial Perspective 2007-2013” metnidir.

⁴³ İnsani Yardım Aracı ve Makro Finansal Destek araçları, yeni düzenleme çerçevesinde getirilen araçlar olmadıkları için, bu çalışmanın kapsamında yer almamaktadır.

⁴⁴ Hüseyin Gösterici ve Burhan Ormanoğlu, “Avrupa Birliği “IPA” Mali Yardım Sistemi/2007-2013 Dönemi Uygulaması”, **Bütçe Dünyası**, Cilt. 2, Sayı. 25, Bahar 2007, s. 102.

yararlanıcı ülkenin çeşitli müktesebat başlıkları altında müktesebatı uygulamaya yönelik kurumsal kapasitesini geliştirmeyi hedeflerken; Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği, yararlanıcı ülkenin diğer yararlanıcılar ile veya üye devletlerle bölgesel, bölgelerarası ve sınır ötesi işbirliği konularını desteklemeyi hedeflemektedir. Bölgesel Kalkınma başlığı hâlihazırda kullanılan anlamından farklı bir yaklaşım içermekte, aday ülkeyi üye olduktan sonra faydalanacağı Yapısal Fonların kullanımına hazırlama etkisi açısından önem arz etmektedir. Öncelik alanları arasında ulaştırma, çevre (su, atık su ve hava kalitesi konuları), enerji (yenilenebilir ve enerji verimliliği konuları), eğitim, sağlık altyapıları ve bilişim teknolojileri dâhil KOBİ'lere destek vardır. İnsan Kaynakları başlığı ise yeni bir yaklaşımdır. Aday ülkeyi Avrupa İstihdam Stratejisi çerçevesinde ASF'nin kullanımına hazırlamayı hedeflemektedir. İstihdama erişim, sosyal içirme, insan sermayesine yatırım (eğitim-sağlık) gibi alanlarda faaliyetleri destekleyecektir. Son başlık olan Kırsal Kalkınma başlığı altında ise, tarım işletmelerine yatırımlar, tarım ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması, kırsal ekonominin çeşitlendirilmesi gibi tedbirler desteklenecektir.

1085/2006 sayılı Konsey Tüzüğü IPA'dan yararlanabilecek ülkeleri AB'ye aday ve AB'ye aday olması muhtemel ülkeler olarak iki kategoriye ayırmıştır. Tüzüğün (1) sayılı ekinde belirtilen aday ülkeler, Türkiye, Hırvatistan ve Makedonya'dan oluşurken; (2) sayılı ekinde belirtilen aday olması muhtemel ülkeler, Arnavutluk, Sırbistan, Karadağ, Kosova ve Bosna Hersek'ten oluşmaktadır. Böyle bir ayırım esasen; merkezi ve merkezi olmayan uygulama sistemlerinin varlığından kaynaklanmıştır. Zira aday olması muhtemel ülkeler, mali yardımların kullanımı ve kontrolü hususunda gerekli, idari ve hukuki kapasiteden yoksundur. Dolayısıyla bu ülkeler merkezi yönetime tabidir.⁴⁵

Tablo 13, AB'ye aday ülkelerden Türkiye, Hırvatistan ve Makedonya'ya ilişkin verileri içerirken, Tablo 14, AB'ye aday olması muhtemel ülkelere ilişkin verileri içermektedir. Söz konusu iki tablo arasında, bileşenler açısından bir farklılık göze çarpmaktadır. Bu farklılık; AB'ye aday ülkeler Hırvatistan, Türkiye, Makedonya'nın IPA mali aracını beş bileşen için ve aday olması muhtemel

⁴⁵ Ibid., s.103.

lkelerden Arnavutluk, Sırbistan, Karadağ, Kosova ve Bosna Hersek'in bu aracı ilk iki bileşen için kullanmasından kaynaklanmaktadır.

TABLO 13 AB'YE ADAY ÜLKELERE YAPILACAK IPA KATKILARI
(2007-2010 Dönemi, milyon )

AB'YE ADAY ÜLKELER	2007-2010			
TÜRKİYE	YILLAR			
IPA Bileşeni	2007	2008	2009	2010
Kurumsal Kapasite Geliştirme	252,2	250,2	233,2	211,3
Bölgesel ve Sınır tesi İşbirliği	6,6	8,8	9,4	9,6
Bölgesel Kalkınma	167,5	173,8	182,7	238,1
İnsan Kaynaklarının Gelişimi	50,2	52,9	55,6	63,4
Kırsal Kalkınma	20,7	53,0	85,5	131,3
Toplam	497,2	538,7	566,4	653,7
HIRVATİSTAN				
IPA Bileşeni	2007	2008	2009	2010
Kurumsal Kapasite Geliştirme	47,6	45,4	45,6	39,5
Bölgesel ve Sınır tesi İşbirliği	9,7	14,7	15,9	16,2
Bölgesel Kalkınma	44,6	47,6	49,7	56,8
İnsan Kaynaklarının Gelişimi	11,1	12,7	14,2	15,7
Kırsal Kalkınma	25,5	25,6	25,8	26,0
Toplam	138,5	146,0	151,2	154,2
MAKEDONYA				
IPA Bileşeni	2007	2008	2009	2010
Kurumsal Kapasite Geliştirme	41,6	39,9	38,1	36,3
Bölgesel ve Sınır tesi İşbirliği	4,2	5,3	5,6	5,7
Bölgesel Kalkınma	7,4	12,3	20,8	29,4
İnsan Kaynaklarının Gelişimi	3,2	6,0	7,1	8,4
Kırsal Kalkınma	2,1	6,7	10,2	12,5
Toplam	58,5	70,2	81,8	92,3

Kaynak: EC, **Instrument For The Pre-Accession Assistance (IPA) Multi-Annual Indicative Financial Framework For 2008-2010**, (17.04.2008), <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/e50020.htm>, (21.06.2008), s. 5.'ten faydalanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

AB'ye aday ülkelere 2007-2010 döneminde yapılacak IPA katkılarını içeren Tablo 13'e göre, söz konusu dönemde Türkiye'nin, aday ülkeler içinde IPA'dan en fazla yardım elde edecek ülke olması beklenmektedir. Türkiye'yi sırasıyla Hırvatistan ve Makedonya takip etmektedir. Zira Türkiye'nin söz konusu dönemde IPA'dan 2.256,0 milyon  yardım elde etmesi beklenirken, bu rakamın Hırvatistan ve Makedonya için sırasıyla 589,9 milyon  ve 302,8 milyon 'da kalması beklenmektedir.

Aday olması muhtemel ülkelerde 2007-2010 dönemi için IPA bileşenleri büyüklüğünü gösteren Tablo 14'e göre ise, söz konusu dönemde Sırbistan'ın toplam 771,1 milyon € ile en yüksek yardımı alması beklenmektedir. Sırbistan'ı sırasıyla 332 milyon € ile Bosna Hersek, 306,1 milyon € ile Arnavutluk, 261,4 milyon € ile Kosova ve 131,3 milyon € ile Karadağ izlemektedir.

**TABLO 14 AB'YE ADAY OLMASI MUHTEMEL ÜLKELERE
YAPILACAK IPA KATKILARI
(2007-2010 Dönemi, milyon €)**

AB'YE ADAY OLMASI MUHTEMEL ÜLKELER	2007-2010			
SIRBİSTAN	YILLAR			
IPA Bileşeni	2007	2008	2009	2010
Kurumsal Kapasite Geliştirme	178,5	179,4	182,6	186,2
Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği	8,2	11,5	12,2	12,5
Toplam	186,7	190,9	194,8	198,7
BOSNA HERSEK				
IPA Bileşeni	2007	2008	2009	2010
Kurumsal Kapasite Geliştirme	58,1	69,9	83,9	100,7
Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği	4,0	4,9	5,2	5,3
Toplam	62,1	74,8	89,1	106,0
KOSOVA				
IPA Bileşeni	2007	2008	2009	2010
Kurumsal Kapasite Geliştirme	60,7	62,0	63,3	64,5
Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği	2,6	2,7	2,8	2,8
Toplam	63,3	64,7	66,1	67,3
KARADAĞ				
IPA Bileşeni	2007	2008	2009	2010
Kurumsal Kapasite Geliştirme	27,5	28,1	28,6	29,2
Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği	3,9	4,5	4,7	4,8
Toplam	31,4	32,6	33,3	34,0
ARNAVUTLUK				
IPA Bileşeni	2007	2008	2009	2010
Kurumsal Kapasite Geliştirme	54,3	61,1	70,9	82,7
Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği	6,7	9,6	10,3	10,5
Toplam	61,0	70,7	81,2	93,2

Kaynak: **Ibid.**, s. 6'dan faydalanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

2. Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı

Genişleme ile birlikte dış faaliyetlerinde daha büyük sorumluluklar yüklenen AB'nin Avrupa Komşuluk Politikası kapsamında 1638/2006 sayılı Konsey Tüzüğü ile oluşturulan Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı (*European Neighbourhood and*

Partnership Instrument-ENPI), AB ile komşuları arasında siyasi, ekonomik, kültürel ve güvenlik işbirliği kurma amacındadır.

Topluluk ve komşu ülkeler arasındaki mevcut ikili anlaşmalar çerçevesinde, politikalarla uygulanan bir araç olması tasarlanan ENPI, üye ülke bölgelerini ve aynı sınırları paylaşan ortak ülkeleri bir araya getiren ortak programları finanse edecektir.

2007-2013 dönemi için 11.181 milyon €'luk bütçeye sahip olan ENPI; Doğu Avrupa ve Rusya'ya, Güney Akdeniz kıyılarına, Batı Balkan ülkelerine ve Demokrasi ve İnsan Hakları Konusunda Avrupa Girişimi'ne ayrılan bütçeleri tek bir çatı altında toplamıştır.

3. Kalkınma İşbirliği ve Ekonomik İşbirliği Aracı

Kalkınma İşbirliği ve Ekonomik İşbirliği Aracı (*Development Cooperation and Economic Cooperation Instrument-DCECI*), yukarıda açıklanan iki araç çerçevesinde sağlanan destekler için uygun olmayan bütün ülkeleri ve bölgeleri kapsayacak şekilde tasarlanmıştır.

2007-2013 bütçe dönemi için 17.055 milyon €'luk bütçeye sahip olan DCECI, kalkınma alanında, ekonomik, finansal, bilimsel ve teknik alanda işbirliğini esas almaktadır. Bu aracın temel hedefi ise, gelişmekte olan ülkelerdeki yoksulluğu azaltmaktır.⁴⁶

4. İstikrar Aracı

1717/2006 sayılı ve 12 Kasım 2006 tarihli Konsey Tüzüğü doğrultusunda yürürlüğe giren İstikrar Aracı (*Instrument For Stability*), istikrarsızlık ve kriz durumu ile istikrar ve güvenlik boyutuna ilişkin uzun vadeli tehditlere etkin müdahaleyi gerçekleştirmek üzere geliştirilmiş olup, söz konusu araca 2007-2013 dönemi için 2.062 milyon € bütçe ayrılmıştır.⁴⁷

⁴⁶ **Development Cooperation And Economic Cooperation Instrument (DCECI)**, <http://www.2007-2013.eu/by_scope_dceci.php>, (16.09.2008).

⁴⁷ **Instrument For Stability**, <http://www.2007-2013.eu/by_scope_is.php>, (28.07.2008).

III. BÖLGESEL POLİTİKA ARAÇLARININ KULLANIMINDAKİ KRİTERLER

A. 1994–1999 Dönemi

AB Bölgesel Politikası kapsamında başvurulmuş Yapısal Fonların birbirinden bağımsız ve kopuk olarak faaliyet göstermesi, zamanla hedefe ulaşmada bazı zorluklar yaratmış ve kaynak israfına neden olmuştur. Yapısal Fonların işleyişi açısından ortaya çıkan karışıklığı bertaraf etmek amacıyla 1989 yılında, bu Fonların faaliyetlerinin birbiriyle ilişkilendirilmesine karar verilmiş ve 1994 yılından itibaren Yapısal Fonların kullanımında 6 ana kriter ortaya koyulmuştur. Bunlar:

- § **Birinci Kriter:** Geri kalmış bölgelerin kalkınmasını ve yapısal uyumunu desteklemeye yönelik olan bu kriter, son üç yılın GSYİH ortalaması, Topluluk ortalamasının %75'inden daha düşük olan az gelişmiş bölgeleri kapsamaktadır. Bu kriter kapsamında ABKF, ASF, ATGYF'nin Garanti bölümü ve BYMA'ndan yararlanılmıştır.⁴⁸
- § **İkinci Kriter:** Gerileyen sanayi bölgelerinin ekonomilerini geliştirmeye yönelik olarak oluşturulmuştur. Bu kriter kapsamında, ABKF ve ASF'den yararlanılmıştır.⁴⁹
- § **Üçüncü Kriter:** Bölgesel özellik göstermeyen bu kriter, uzun dönemde işsizlikle mücadele ile kadın erkek istihdamında eşitliği hedeflemektedir. Bu kriter kapsamında ASF'den yararlanılmıştır.⁵⁰
- § **Dördüncü Kriter:** Bu kriter, sanayideki imalat sistemlerinin değişmesinin yaratacağı istihdam sorunlarını çözmeye yöneliktir. Bu kriter kapsamında, üye ülkeler ASF'den yararlanmıştır.
- § **Beşinci Kriter:**
 - (a) Bu kriter, Ortak Tarım Politikası'na uygun olarak tarımsal yapının ve balıkçılık sektörünün yapısının düzenlenmesi ve modernizasyonuna yöneliktir. Bu kapsamdaki yardımların büyük bir bölümü Almanya, Fransa

⁴⁸ Frank Bollen, **The Reform Of The EU Structural Funds: 10 Questions On The Magnitude And Direction Of Reforms**, s. 1., <http://www.eipa.nl/cms/repository/eipascope/scop99_1_1.pdf>, (11.08. 2008).

⁴⁹ *Ibid.*, s. 1.

⁵⁰ *Ibid.*, s. 1.

ve Danimarka tarafından kullanılmıştır. Bu kriter kapsamında ATGYF'nin Garanti kısmından ve BYMA'dan yararlanılmıştır.

(b) Bu kriter ile sosyo-ekonomik seviyenin düşük olduğu kırsal kesim hedeflenmiştir. Bu kriter kapsamında ABKF, ASF ve ATGYF'nin Garanti kısmından yararlanılmıştır.

§ **Altıncı Kriter:** Bu kriterle çok düşük nüfus yoğunluğu olan bölgeler hedef alınmıştır. Bu kriter kapsamında, İsveç ve Finlandiya'nın nüfus yoğunluğu çok düşük bölgelerine yardım sağlanmıştır.⁵¹ Öte yandan bu kriter, ABKF, ASF, ATGYF'nin Garanti kısmı ve BYMA'dan yararlanmıştır.

TABLO 15 KRİTERLERE GÖRE AYRILAN BÜTÇE
(1994-1999 Dönemi, milyon ECU)

ÜLKELER	BİRİNCİ KRİTER	İKİNCİ KRİTER	ÜÇÜNCÜ ve DÖRDÜNCÜ KRİTER	BEŞİNCİ KRİTER (a)	BEŞİNCİ KRİTER (b)	ALTINCI KRİTER
Almanya	13.640	1.566	1.942	1.143	1.227	-
Avusturya	162	99	387	380	403	-
Belçika	730	342	465	195	77	-
Danimarka	-	119	301	267	54	-
Finlandiya	-	179	336	347	190	450
Fransa	2.190	3.774	3.203	1.933	2.238	-
Hollanda	150	650	1.079	165	150	-
İngiltere	2.360	4.581	3.377	450	817	-
İrlanda	5.620	-	-	-	-	-
İspanya	26.300	2.416	1.843	446	664	-
İsveç	-	157	509	204	135	247
İtalya	14.860	1.463	1.715	814	901	-
Lüksemburg	-	15	23	40	6	-
Portekiz	13.980	-	-	-	-	-
Yunanistan	13.980	-	-	-	-	-
Toplam	93.972	15.360	15.180	6.916	6.862	697

Kaynak: EC, **Reform of the Structural Funds 2000-2006**, Comparative Analysis, June 1999, <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/irfo_en.pdf>, (23.01.2008).

1994-1999 döneminde kriterlere göre ayrılan bütçe verilerini içeren Tablo 15'e göre 1994-1999 döneminde, kriterlere ayrılan Yapısal Fon bütçelerinden en fazla faydalanan ülke toplam 31.669 milyon ECU ile İspanya olmuştur. Söz konusu dönemde toplam 138,9 milyon ECU'luk bütçe, yukarıda ifade edilen kriterler doğrultusunda kullanılmıştır. Öte yandan 138,9 milyon ECU'luk bütçenin %84'ünden fazlası birinci kriter, ikinci kriter, beşinci kriter (b) ve altıncı kritere

⁵¹ Bayraktar, **op.cit.**, s. 27.

ayrılmıştır. Bütçenin yarısından fazlasından İspanya, Almanya ve İtalya faydalanmıştır.⁵²

B. 2000–2006 Dönemi

2000–2006 dönemine ait yeni programlama çerçevesine gelindiğinde, Yapısal Fonların tabi olduğu kriterlerin yapısal önlemlerin basitleştirilmesi çabası doğrultusunda, 21 Temmuz 1999 tarih ve 1260/1999 sayılı Konsey Tüzüğü ile üç yeni kriter altında yeniden şekillendirildiği görülmektedir. İki bölgesel, biri ise insan kaynaklarına tahsis edilen bir kriter olarak ifade edilebilecek olan yeni kriterlere yönelik açıklamalar aşağıda yer almaktadır⁵³:

§ Yeni Birinci Kriter: “Kalkınmada Geri Kalmış Bölgelerdeki Yapısal Uyum ve Gelişmeyi Teşvik Etmek”: AB’nin en fakir bölgelerine yönelik oluşturulan bu kritere göre, bir bölgenin özel bir yardım almaya hak kazanabilmesi için, o bölgede SAGEP’e göre kişi başına GSYİH düzeyinin, AB ortalamasının %75’inden az olması gerekmektedir. Fransa’nın deniz aşırı bölgeleri, Azor Adaları, Madeire ve Kanarya Adaları gibi AB’nin en uzak bölgeleri ile Finlandiya’nın ve İsveç’in az nüfuslu kesimleri de bu kriter kapsamındadır. Bugün AB nüfusunun %37’si bu kriterin kapsadığı bölgelerde yaşamaktadır.⁵⁴

§ Yeni İkinci Kriter: “Ekonomik ve Sosyal Dönüşüm İçerisinde Olan Bölgelerin Desteklenerek Karşılaşılan Yapısal Güçlüklerin Giderilmesi”: Bu kriter çerçevesinde yardım alabilecek ülkelerin listesi, ilgili üye devletler ile yakın işbirliği içinde olan Komisyon tarafından belirlenmektedir. Yapısal Fonlar, toplam uygun miktarın %50’sine kadarını ve genel bir kural olarak kamu harcamalarının %25’ini müştereken finanse etmektedir.⁵⁵ Bugün AB nüfusunun %15,2’si bu kriterin kapsadığı bölgelerde yaşamaktadır.

⁵² Bollen, *op.cit.*

⁵³ **General Provisions On The Structural Funds**, (22.01.2007), <<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l60014.htm>>, (18.05.2008).

⁵⁴ EC, **EU Cohesion Policy 1988-2008: Investing In Europe’s Future**, No.14, September 2004, s. 1., <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26_en.pdf>, (24.08.2008).

⁵⁵ Avrupa Birliği Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, *op.cit.*, s.7.

§ Yeni Üçüncü Kriter: “Öğretim, Eğitim ve İstihdam Politikaları ile Sistemlerinin Modernizasyonu ve Uyumlaştırılmasını Desteklemek”: Bu kriter, Amsterdam Antlaşması’ndaki istihdama ilişkin başlığa atıfta bulunmaktadır. Bu hedef altındaki ilke AB genelinde, yeni birinci kriter bölgeleri dışındaki tüm bölgelerin desteklenmesidir. Bu ilke, temelde insan kaynaklarının geliştirilmesi için bir referans çerçevesi oluşturmaktadır.⁵⁶ Yeni birinci kriter kapsamına girmeyen ve üye ülke vatandaşlarını çalışma için daha vasıflı hale getirecek her türlü faaliyetin, yeni üçüncü kriter kapsamında destekleneceği belirtilmiştir.⁵⁷

Yukarıda açıklanan yeni kriterler doğrultusunda başvurulabilecek Yapısal Fonları içeren Tablo 16’ya göre yeni birinci kriter için ABKF, ASF, ATGYF ve BYMA’ndan yararlanılırken, yeni ikinci kriter için ABKF ve ASF; yeni üçüncü kriter için ise sadece ASF’den yararlanılmıştır. Bu açıklamalar doğrultusunda yeni birinci kriter, Yapısal Fonlardan en geniş kapsamlı yararlanabilen kriter iken; yeni üçüncü kriter, en dar kapsamlı yararlanabilen kriter olmuştur.

TABLO 16 KRİTERLERE GÖRE KATKI SAĞLAYAN YAPISAL FONLAR
(2000-2006 Dönemi)

KRİTERLER	YAPISAL FONLAR			
Yeni Birinci kriter	ABKF	ASF	ATGYF	BYMA
Yeni İkinci kriter	ABKF	ASF	-	-
Yeni Üçüncü kriter	-	ASF	-	-

Kaynak: EC (1999), **op.cit.**, s. 5.’den faydalanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

2000-2006 dönemi için belirlenen hedeflere göre ayrılan bütçeyi içeren Tablo 17’ye göre, söz konusu dönemde AB-15’te yeni birinci kriter için Yapısal Fonlardan toplam 127.543 milyar € bütçe tahsis edilmişken, yeni ikinci kriter için 19.733 milyar €, yeni üçüncü kriter için ise 1.106 milyar € olmak üzere, geçiş yardımlarıyla birlikte toplam 183.564 milyar € tahsis edilmiştir.

Üye ülkelerden İspanya’nın Yapısal Fonlardan 43.087 milyar € ile en çok katkı elde ettiği 2000-2006 döneminde, Lüksemburg 78 milyon € ile ez az katkı elde eden ülke olmuştur (Tablo 17).

⁵⁶ Brasche, **op.cit.**, s. 31.

⁵⁷ Bayraktar, **op.cit.**, s. 34.

TABLO 17 ÜYE ÜLKELERE VE KRİTERLERE GÖRE AYRILAN BÜTÇE
(2000-2006 Dönemi, 1999 yılı fiyatlarıyla, milyar €)

ÜLKELER	YENİ BİRİNCİ KRİTER	GEÇİŞ YARDIMI (*)	YENİ İKİNCİ KRİTER	GEÇİŞ YARDIMI	YENİ ÜÇÜNCÜ KRİTER	GEÇİŞ YARDIMI	TOPLAM
Almanya	19.229	729	2.984	526	4.581	107	28.156
Avusturya	261	0	578	102	528	4	1.473
Belçika	0	625	368	65	737	34	1.829
Danimarka	0	0	156	27	365	197	745
Finlandiya	913	0	459	30	403	31	1.836
Fransa	3.254	551	5.437	613	4.540	225	14.620
Hollanda	0	123	676	119	1.686	31	2.635
İngiltere	5.085	1.166	3.989	706	4.568	121	15.635
İrlanda (**)	1.315	1.773	0	0	0	0	3.088
İspanya	37.744	352	2.553	98	2.140	200	43.087
İsveç (***)	722	0	354	52	720	60	1.908
İtalya	21.935	187	2.145	377	3.744	96	28.484
Lüksemburg	0	0	34	6	38	0	78
Portekiz	16.124	2.905	0	0	0	0	19.029
Yunanistan	20.961	0	0	0	0	0	20.961
AB-15	127.543	8.411	19.733	2.721	24.050	1.106	183.564

(*) Önceki Hedef I bölgeleri için yapılan geçiş yardımlarını ifade etmektedir.

(**)2000–2004 yılları için hazırlanan Barış Girişimi dâhildir.

(***)İsveç kıyı bölgeleri için var olan özel program dâhildir.

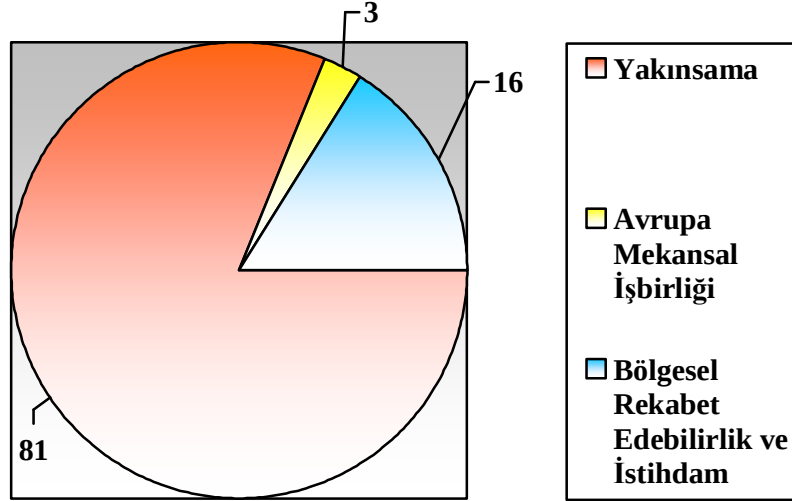
Kaynak: House of Commons, **European Structural Funds**, 26 July 2000, s. 19., <<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2000/rp00-072.pdf>>, (26.05.2008).

C. 2007–2013 Dönemi

AB 2007–2013 bütçe dönemi, AB Bölgesel Politikası’nda yeni uygulamaların yürürlüğe girdiği bir dönem olması açısından önem taşımaktadır. 2007-2013 dönemi için 862,316 milyar € olarak belirlenen AB bütçesi, 17 Mayıs 2006 tarihinde imzalanan Kurumlararası Anlaşma (*Interinstitutional Agreement*) ile kabul edilmiştir.

2007-2013 dönemi için AB, bir önceki dönemle benzer olmakla birlikte kavramsal olarak farklı hedefler belirlemiştir. Bunlar arasında Yakınsama, Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İstihdam ile Avrupa Mekânsal İşbirliği gibi üç hedef yer almaktadır. 2007-2013 dönemde başvurulacak Yapısal Fonların, Avrupa Birliği Bölgesel Politikası’na bu hedeflere ulaşma doğrultusunda hizmet etmesi öngörülmüştür.

ŞEKİL 6 BÜTÇENİN HEDEFLERE GÖRE DAĞILIMI
(2007-2013 Dönemi, %)



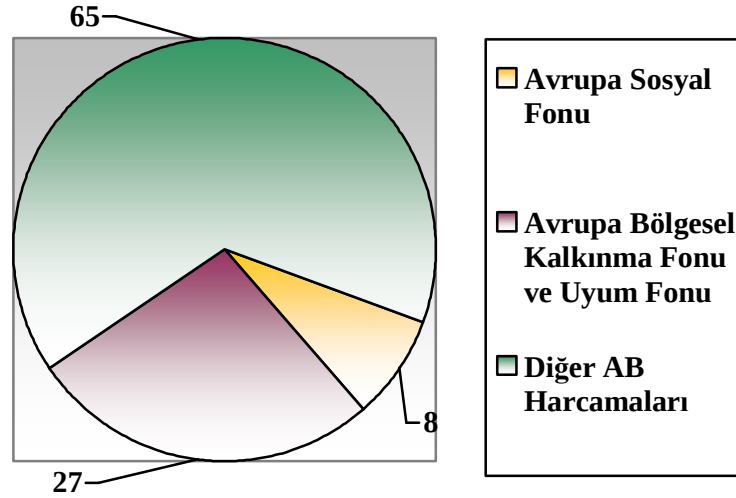
Kaynak: EC, **Cohesion Policy 2007-2013**, s. 24., <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/doc_offic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007_en.pdf>, (19.09.2008).’den faydalanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

2007-2013 bütçe döneminde bütçenin hedeflere göre dağılımını gösteren Şekil 6’ya göre, söz konusu dönemde bütçenin %81’i yakınsama hedefi için ayrılırken, %16’sı bölgesel rekabet ve istihdam hedefi, %3’ü ise Avrupa Mekansal İşbirliği hedefi için kullanılacaktır. Bu oranlardan hareketle, AB’nin 2007-2013 bütçe döneminde en çok ağırlık vereceği hedefin, yakınsama hedefi olduğu gözlenmektedir.

Yeni dönemde AB Bölgesel Politikası’nın kullanabileceği Fonlar, Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu olarak belirlenmiştir. Yeni bütçe dönemi için geçerli olacak sistemde, Yakınsama hedefi için ABKF, ASF ve Uyum Fonu; Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İstihdam hedefi için ABKF ve ASF; Avrupa Mekânsal İşbirliği hedefi için sadece ABKF’den yararlanılması öngörülmüştür. Bu bağlamda AB’nin, 2007-2013 döneminde üç hedefli ve üç araçlı bir yapı geliştirdiği gözlenmiştir.

Bölgesel politika için yaklaşık 348 milyar € kaynak ayrılan 2007-2013 dönemi bütçesinden, ABKF ve ASF'den oluşan Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu için tahsis edilen oranlar Şekil 7'de yer almaktadır.

ŞEKİL 7 BÜTÇENİN YAPISAL FONLARA GÖRE DAĞILIMI
(2007-2013 Dönemi, %)



Kaynak: EC, **The European Social Fund, Investing In People 2007-2013**, s. 1., <http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/facts_figures_en.pdf>, (11.06.2008).

Şekil 7'ye göre, 2007-2013 döneminde 348 milyar €'luk bölgesel politika bütçesinin %65'i ABKF ve Uyum Fonu için, %8'i ASF için ayrılmıştır. Bu oranlar ABKF ve ASF için yaklaşık 278 milyar €'ya, Uyum Fonu için ise yaklaşık 70 milyar €'ya denk gelmektedir.⁵⁸

⁵⁸ <http://europa.eu/scadplus/glossary/structural_cohesion_fund_en.htm>, op.cit.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYEDE BÖLGESEL POLİTİKALAR VE YENİ BİR MODEL

I. TÜRKİYEDE BÖLGESEL FARKLILIKLAR

Pek çok ülke gibi Türkiye de bölgesel farklılıkların mevcut olduğu ülkelerden biridir. Türkiye’de gelişmişlik düzeyleri ve sorunlarının benzerlikleri açısından gelişmiş bölgeler ve görece geri bölgeler olmak üzere iki temel bölge grubu vardır. Ülkedeki diğer bölgeler ise bu iki bölge grubu arasında yer almaktadır. Görece gelişmiş bölgelerde, tarım dışı faaliyetler yoğunlaşmış ve çok yüksek nüfus yoğunluğu söz konusu iken, geri kalmış bölgelerde sanayileşmenin alt düzeyde olduğu, ekonominin tarım ve hayvancılığa dayandığı gözlenmektedir. Bölgeler arasında var olan bu farklılıklar, bölgesel sorunların da farklılaşmasına yol açmaktadır. Örneğin görece gelişmiş bölgelerin sorunları arasında kent-içi ulaşım, hava ve su kirliliği, doğal çevrenin tahribi; görece geri bölgelerin sorunları arasında ise düşük eğitim düzeyi, düşük verimlilik ve yaygın işsizlik yer almaktadır.⁵⁹

Türkiye’de bölgesel farklılıkları ortaya koyabilecek istatistikî veriler sınırlı olup, bölgesel düzeyde bir bütünlük içeren, tutarlı ve uzun dönemi kapsayan veri bulmak mümkün görünmemektedir. Örneğin illerin GSYİH’den aldıkları paylarına ilişkin veriler 2001 yılından itibaren yayımlanmamaktadır. Türkiye’nin bu noktada ciddi bir istatistikî veri tabanı eksikliği bulunmaktadır. Veri kısıtlamaları nedeniyle, bu çalışmada daha çok 1980-2000 dönemine yönelik değerlendirmelerde bulunulmuştur. Bu bağlamda, son sekiz yıllık dönemdeki hızlı büyümenin bölgesel farklar üzerine etkisinin veri eksikliği nedeniyle net olarak bilinmemesi, Türkiye açısından son derece ciddi bir sorundur.

Tablo 18’de, İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması’na (İBBS)⁶⁰ göre Düzey 1 bölgelerinde yaratılan katma değerler yer almaktadır. Buna göre, 1980 yılında %19,4 ile toplam içinde en yüksek katma değer yaratma oranına sahip olan

⁵⁹ Servet Mutlu, “Bölgesel Farklılaşmanın Nedenleri ve Türkiye Bağlamında Bölgesel Gelişme Stratejileri”, Haluk Erhat (der.), **Bölgesel Gelişme Stratejileri ve Akdeniz Ekonomisi**, Türkiye Ekonomi Kurumu Yayınları, Ankara, 2005, s. 112.

⁶⁰ Bu sınıflandırma ile ilgili daha detaylı bilgiye Üçüncü Bölüm’de yer verilmiştir.

İstanbul, 2000 yılında da bu özelliğini korumuştur. Öte yandan 1980 yılında toplam içinde %25,9 oranında katma değer yaratan Orta Anadolu, Batı Karadeniz, Doğu Karadeniz, Kuzeydoğu Anadolu, Ortadoğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri; 2000 yılında %21,5’lik oranda katma değer yaratmıştır. Tablo 18’den çıkarılacak diğer bir sonuç ise, Güneydoğu Anadolu bölgesi hariç, 1980 yılında toplam katma değer katkısı düşük olan bölgelerin, daha yavaş büyüdükleridir.⁶¹

**TABLO 18 İBBS’YE GÖRE DÜZEY 1 BÖLGELERİNDE
YARATILAN KATMA DEĞERLER**

	YARATILAN KATMA DEĞER (%)		YILLIK BÜYÜME ORANI (%)
	1980	2000	
DÜZEY 1 BÖLGELERİ			
Akdeniz	11,8	12,0	4,16
Batı Anadolu	10,2	10,6	4,28
Batı Karadeniz	8,3	5,7	2,18
Batı Marmara	5,8	4,9	3,28
Doğu Karadeniz	3,9	2,8	2,33
Doğu Marmara	10,5	12,6	4,98
Ege	16,4	15,3	3,70
Güneydoğu Anadolu	4,3	4,9	4,74
İstanbul	19,4	23,3	5,00
Kuzeydoğu Anadolu	2,0	1,4	2,14
Orta Anadolu	4,5	4,3	3,87
Ortadoğu Anadolu	2,9	2,4	3,00

Kaynak: TÜSİAD, *op.cit.*, s. 46.

İBBS’ye göre Düzey 2 bölgelerinde yaratılan katma değerleri gösteren Tablo 19 ise, illerin yarattıkları katma değer farklılıkları göstermektedir. Örneğin 2007 yılı verileri çerçevesinde TR10 İstanbul, 47.161 YTL’lik bir katma değer yaratırken, Mardin, Batman, Şırnak ve Siirt’ten oluşan TRC3, 1.311 YTL katma değer yaratmıştır. Bu durum, iller ve bölgeler arasında var olan gelir farklılıklarının devam ettiğini gösteren en açık göstergedir.

⁶¹ Türkiye Sanayi ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), *Türkiye’de Bölgesel Farklar ve Politikalar*, İstanbul, Eylül 2008, s. 46.

**TABLO 19 İBBS'YE GÖRE DÜZEY 2 BÖLGELERİNDE
YARATILAN KATMA DEĞERLER**

İBBS-DÜZEY 2 BÖLGELERİ		TOPLAM (YTL)
TR	Türkiye	180.304
TR10	İstanbul	47.161
TR21	Tekirdağ, Edirne, Kırklareli	3.946
TR22	Balıkesir, Çanakkale	4.194
TR31	İzmir	11.636
TR32	Aydın, Denizli, Muğla	9.942
TR33	Manisa, Afyon, Kütahya, Uşak	6.171
TR41	Bursa, Eskişehir, Bilecik	8.850
TR42	Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova	7.307
TR51	Ankara	14.699
TR52	Konya, Karaman	4.981
TR61	Antalya, Isparta, Burdur	8.374
TR62	Adana, Mersin	8.166
TR63	Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye	6.314
TR71	Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir	3.600
TR72	Kayseri, Sivas, Yozgat	4.909
TR81	Zonguldak, Karabük, Bartın	2.023
TR82	Kastamonu, Çankırı, Sinop	1.719
TR83	Samsun, Tokat, Çorum, Amasya	5.052
TR90	Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane	7.065
TRA1	Erzurum, Erzincan, Bayburt	2.292
TRA2	Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan	1.749
TRB1	Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli	3.295
TRB2	Van, Muş, Bitlis, Hakkâri	2.408
TRC1	Gaziantep, Adıyaman, Kilis	3.009
TRC2	Şanlıurfa, Diyarbakır	3.121
TRC3	Mardin, Batman, Şırnak, Siirt	1.311

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), **Türkiye İstatistik Yılı**ğı, Ankara, 2007, s. 339.

II. TÜRKİYEDE BÖLGESEL POLİTİKALARIN TARİHSEL GELİŞİMİ

Türkiye’de yukarıda ifade edilen bölgeler arası farklılıkları gidermek ve en nihayetinde bölgesel sorunlara çözüm getirmeye yönelik bölgesel gelişme yaklaşımları, planlı dönem öncesi ve planlı dönem sonrası olmak üzere iki ayrı grupta incelenebilir.

A. Planlı Dönem Öncesi

Planlı dönem öncesi dönem, izlenen ekonomik politikalar açısından farklı eğilimlerin olması nedeniyle birinci liberal dönem, devletçilik dönemi ve ikinci liberal dönem olmak üzere üç ayrı dönemde incelenebilir.

1923-1930 dönemini kapsayan birinci liberal dönemde özel sektörün gelişimini amaçlayan liberal bir ekonomi politikası izlenmiş; yabancı sermayenin ülkeye gelmesine izin verilmiştir. Örneğin 1923-1929 yılları arasında faaliyete geçen yabancı banka sayısı altı iken, 1929 yılında bu rakam on sekize yükselmiştir.⁶² Ancak bu dönemde kalkınma ve sanayileşme için gerekli sermaye birikimi ve özel girişimciliğin yetersiz kalmış olması nedeniyle arzulanan ivme yakalanamamıştır.

1929 yılında başlayan Büyük Buhran, iktisadi politikanın yeniden gözden geçirilmesi ihtiyacını doğurmuş; tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de devletçi, müdahaleci ve korumacı politikalar önplana çıkmıştır. Bu dönemde kapalı bir ekonomi politikası uygulanmış; asıl amaçlanan, ulusal bir ekonomi oluşturmak adına kamu hizmetleri ve sanayi yatırımlarının yeniden dağıtılması olmuştur.⁶³

1930-1950 dönemini kapsayan Devletçilik döneminde ise amaç, devlet eliyle işletmeler kurup işletmek, bir süre sonra bu işletmeleri özel kesime devretmek olmuştur. Devlet, Birinci ve İkinci Sanayi Planları dâhilinde bu girişimi başarıyla başlatmış ve sürdürmüştür. Bu dönemde sanayileşme ve kalkınma stratejilerinde bölgesel kalkınma politikasının açık bir biçimde yer almadığı görülmektedir. Ancak zımnî olarak nüfusun ve yatırımların ülke içinde yayılmasına çalışılmıştır. Ankara’nın başkent yapılması ve devletçilik uygulamasında kamu sanayi tesislerinin kuruluş yeri olarak İstanbul ve Marmara Bölgesi dışında, Ege ve İç Anadolu Bölgelerinin seçilmesi bunun en somut göstergeleri arasındadır.

1923-1950 yıllarını kapsayan dönemde özel sektörün uzun vadeli yatırımlara ilgisi son derece sınırlı kalmıştır. Bunun sebebi özel sektörün bu dönemde iktisadi, mali ve teknik yönden büyük sınai projelere sahip çıkacak bir örgütlenme içinde olmamasıdır.⁶⁴

1950-1960 dönemini kapsayan ikinci liberal dönem ise, başlangıçta devletin rolünün daraltılmasını hedeflemiş; ancak söz konusu hedef gerçekleşmemiş, kamu

⁶² Sudi Apak ve Aykut Tavşancı, “Türkiye Yabancı Bankacılığın Gelişimi ve Ekonomi Politikaları İle Uyum”, **Maliye Finans Yazıları**, Sayı. 80, Temmuz 2008, s. 39.

⁶³ Ali Coşkun, “Cumhuriyet’in İlk Yıllarında Türkiye Ekonomisi”, **Atatürkçü Düşünce Dergisi**, Sayı. 4, Kasım 2003, s. 75.

⁶⁴ Erdiç Tokgöz, **Türkiye’nin İktisadi Gelişme Tarihi (1914-2001)**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2001, s. 136.

harcamalarının içinde altyapı yatırımlarının payı giderek artmıştır.⁶⁵ Bu dönemde önemli karayolları, su, liman ve enerji projeleri gerçekleştirilmiş olup; özel sektör yatırımları özellikle daha önceki dönemde de görece olarak gelişkin olan İstanbul ve Marmara Bölgesi'nde yoğunlaşmıştır. Bu durum bölgeler arası dengesizliğin giderek arttığı bir dönem olmuştur.⁶⁶

B. Planlı Dönem ve Sonrası

Planlama kavramı, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra girdiği yükselme döneminde, az gelişmiş ülkeler ve bölgeler için büyük bir heyecan yaratmış; ulus devletler temelinde örgütlenen savaş sonrası dünya düzeninde; devletin, geleceğin planlanmasında ana aktör olarak tanımlandığı bir çerçevede gündeme gelmiştir. Bu dönemde ulus devlet ve ulusal ekonomi yaratma ve geliştirme süreçleri içinde mekânsal adalet fikri sürekli olarak ayakta tutulmaya çalışılmıştır.⁶⁷

1960'lı yıllarda planlı ekonomiye geçişle başlayan bu dönemde, bölgesel politikalar büyüme merkezlerine odaklı kalkınma çabalarıyla şekillenmiştir. Devlet, bu büyüme merkezlerindeki küçük işletmelere devlet yatırımı ve desteği sağlamak için çeşitli bölgesel planlar ve bölgesel kalkınma projeleri ortaya koymuştur.⁶⁸ Bu bağlamda hazırlanan kalkınma planlarından, 1963-1967 dönemini kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Türkiye'nin yeni bir iktisadi hayat düzenine girdiğini ifade ederek on beş yıllık bir perspektif planı ortaya koymuştur. On beş yılda ulaşılabilecek hedefler arasında; Türkiye'nin kalkınması için gerekli olan her sahada yeter sayıda ve üstün nitelikte ilim adamı ve teknik mütehassısın yetiştirilmiş olması, %7'lik bir gelişme hızının sağlanması, istihdam meselesinin çözülmesi, dış ödeme

⁶⁵ 1950-1960 döneminin, "altyapı yatırımcılığı dönemi" olarak adlandırılmasının altında da bu sebep yatmaktadır.

⁶⁶ Gülen Elmas, "Türkiye'de Bölgesel Politikalar, Yeni Uygulama ve Öneriler", **G.Ü. İ.İ.B.F. Yorum Bülteni**, Cilt. 2, Sayı. 2, Mayıs 2005, s. 3.

⁶⁷ M.Melih Pınarcıoğlu ve Oğuz Işık, **Yeni Kalkınmacılık: Bölgesel Kalkınmada Arayışlar**, GAP-GİDEM Yayınları-4, Ankara, Kasım 2004, s. 11.

⁶⁸ Bu bölüm, Beş Yıllık Kalkınma Planlarından faydalanılarak hazırlanmıştır. Bkz. DPT, **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Başbakanlık Basımevi, Ankara, Ocak 1963, ss. 471-477. DPT, **İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Başbakanlık Basımevi, Ankara, ss. 261-273., DPT, **Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Başbakanlık Basımevi, Ankara, DPT, **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Başbakanlık Basımevi, Ankara, Nisan 1979, ss. 72-83. DPT, **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Başbakanlık Basımevi, Ankara. DPT, **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Başbakanlık Basımevi, Ankara, ss. 318-321. DPT, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Başbakanlık Basımevi, Ankara. DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 2000, ss. 59-70.

dengesine ulaşılması ve bu hedeflerin sosyal adalet ilkelerine uygun olarak gerçekleştirilmesi şeklinde özetlenebilir.

Planın sekizinci bölümünde yer alan “Bölge Planlaması ve Kalkınması” başlığı altında bölge politikasının hedefleri; nüfusu, kaynaklar ve iktisadi çalışmalarla orantılı olarak dağıtarak daha dengeli bir gelir dağılışı sağlamak üzere yatırımların yapılmasında ve coğrafi dağılımında bölgelerarası dengeli bir kalkınmanın esaslarını göz önünde bulundurmak; en yüksek iktisadi ve sosyal üretkenliğin elde edileceği büyüme noktalarına kaynakların öncelikle ve geniş ölçüde ayrılması yoluyla genel verimlilik derecesini yükseltmek; bölgelerarası dengesizlikleri gidermek ve geri kalmış bölgelerin daha hızla kalkınmalarını sağlamak şeklinde sıralanmıştır.

Bu ilk beş yıllık kalkınma planında bölgeler, potansiyel gelişme bölgeleri, geri kalmış bölgeler ve büyük şehir bölgeleri (metropolitan bölge) olarak üç bölüme ayrılmıştır. Planda, geliştirilmesi gereken ve tespit edilmiş bir üstünlüğü olan kesimlerin bölge kalkınmasının hareket noktası olacağı ifade edilmiştir.

1968-1972 dönemini kapsayan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın temel amacı ise planda ifade edildiği üzere, toplumun fiziki refahının artırılmasından çok, sosyal adalet ve fırsat eşitliği ilkelerine uygun olacak şekilde gösterilecek gayretlerle, Türk ekonomisinin hızlı gelişmesini devam ettirebilir bir güce kavuşturulması ve dolayısıyla gelecek kuşakların refah seviyesinin artırılması olmuştur.

Planın sekizinci bölümünde yer alan “Toplumun Yurt Düzeyinde Yerleşmesi ve Barınması” başlığı altında, bölgelerarası dengeli gelişmeyi gerçekleştirmek için hizmet yatırımlarının bu hizmetlerden yeter ölçüde yararlanmayan kitlelere yöneltilerek yatırımların dengeli dağılımının sağlanması, iktisadi faaliyetleri az gelişmiş bölgelere yönleltmek için kamu yatırımlarında birden fazla kuruluş üzerinde durulması ve özel sektörün söz konusu bölgelere çekilmesi, şehirleşmenin desteklenmesi, sanayileşme, tarımda modernleşme ve şehirleşmenin gelişmenin vazgeçilmez unsurları olması sebebiyle politika oluşturma sürecinde birlikte ele alınmaları, ileriye dönük sanayi gelişmeleri bağlamında altyapı projelerinin

uygulamaya koyulması, göçü engelleyici politikaların uygulanması gibi ilkeler üzerine durulmuştur.

1973-1977 dönemine ilişkin olarak hazırlanan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, ilk iki plana göre daha farklı bir perspektifle oluşturulmuştur. Söz konusu farklılık, Katma Protokol nedeniyle kalkınma politikasının yeniden düzenlemeye tabi tutulması gerekliliğinden kaynaklanmıştır. Nitekim bu durum, söz konusu planda: “Önümüzdeki açılan yeni dönem, Avrupa Ekonomik Topluluğu ile gümrük birliğine geçişi başarma dönemidir. Bu sebepler, Üçüncü Beş Yıllık Planı ve daha sonrakileri 1995 yılını hedef alan bir perspektife ve stratejiye göre hazırlamamızı gerektirmiştir.” şeklinde açıklanmıştır.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda, “Kalkınmada Öncelikli Yörelere” ifadesine de yer verilmiştir. Özellikle 1980’lerden sonra, bölgesel ekonomide içten kaynaklı kalkınma teorilerinin yükselişiyle birlikte, Kalkınmada Öncelikli Yöreleredeki yerel potansiyelleri güçlendirmek, yerel girişimcileri desteklemek yönündeki teşvikler Türkiye’nin bölgesel politikalarında önemli yer tutmuştur.⁶⁹ Kalkınmada Öncelikli Yörelere ilk önce 1968 yılında Doğu ve Güneydoğu Anadolu illerini kapsayan 22 il olarak belirlenmesine rağmen, sayıları giderek artmış, 19 Ekim 2006 tarih ve 26324 sayılı Resmi Gazete’de yer alan 2007 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar’dan itibaren birinci derecede öncelikli yörelerin sayısı 50’ye ulaşmıştır. Bugün de bu sayı geçerliliğini sürdürmektedir.

1979-1983 dönemini kapsayan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın dördüncü bölümü incelendiğinde, “Bölgesel Gelişme ve Yerleşme” başlığı altında bölgeler arası dengesizliğin birinci plandan o güne dek bir sorun olarak ele alındığı; ancak önerilen tüm politikalara ve harcanan çabalara karşılık bölgelerarası dengesizliğin giderek arttığı ifade edilmiştir. Bu dönemde dengesizliğin artmasının önemli sebeplerinden birisi de geri kalmış bölgelerin kamu yatırımlarından giderek daha az pay alması ve özel sektörün de bu bölgelere çekilememesi olmuştur.

⁶⁹ Korel Göymen, “Türkiye’de Bölge Politikalarının Evrimi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları”, **Yerel Kalkınma için Ortaklıklar Uluslararası Konferansı**, İstanbul Politikalar Merkezi, Nisan 2005, s. 35.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Kalkınmada Öncelikli Yörelere politikaları çerçevesinde, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerine ilişkin sorunların bir bölgesel gelişme anlayışı çerçevesinde ele alınmasının itici bir güç olacağı vurgulanmıştır. Bu yaklaşım, söz konusu plana önceki planlarda olmayan yeni bir özellik kazandırmıştır.

1985-1989 dönemine ilişkin olarak hazırlanan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın "Sosyal Hedef ve Politikalar" başlıklı dördüncü bölümünde ise, "Bölge Planlaması" başlığı altında bölge merkezlerinde Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'na bağlı bir Proje Ofisi kurulması, bu birimin yatırım konularının seçiminde ve fizibilite projelerinin hazırlanmasında girişimciye yardımcı olması önerilmiştir.

Söz konusu öneride, Proje Ofisi'ne atfedilen görevlerin, çalışmanın Üçüncü Bölümünde açıklanan 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri hakkındaki Kanun'da Kalkınma Ajanslarına verildiği gözlenmiştir.

1963 yılında Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile benimsenen bölge planlama ilkesi, Beşinci Kalkınma Planı'nda yeniden ortaya çıkmıştır.⁷⁰ Yeniden benimsenen bölge planlaması ilkesi doğrultusunda iktisadi açıdan gelişmekte olan bölgelerle, belirli sektörler açısından gelişme potansiyeline sahip olan bölgelerde, bölge planlamasına gidileceği belirtilmiştir. Öte yandan, Türkiye'de Yerleşme Merkezlerinin Kademeleşmesi çalışmasına dayalı olarak saptanan 16 bölgeyi ayırarak, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nı önceki planlardan ayıran en önemli özelliktir.

1990-1994 dönemini kapsayan Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, bölgesel politikalarla ilgili olarak "Bölgesel Gelişme" ve "Kalkınmada Öncelikli Yörelere" başlıklarını içermektedir. Bölgesel Gelişme başlığının temel ilkesi kalkınmanın bölgeler arasında dengeli olması, bölgesel gelişme çalışmalarının refahı yaygınlaştırıcı ve artırıcı yönde ele alınması olarak belirlenmiştir.

Kalkınmada Öncelikli Yörelere başlığı altında ise, en dikkat çekici yenilik Kalkınmada Öncelikli Yörelere daha ayrıntılı çalışmalar yapabilmek amacıyla bölge ve alt bölge bazında planlar yapılmasıdır. Bu yenilik, yeniden bölge

⁷⁰ Zeynel Dinler, **Bölgesel İktisat**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2005, s. 192.

planlamasına dönüldüğüne işaret etmektedir. Dolayısıyla Beşinci ve Altıncı Kalkınma Planı bölgesel planlama yaklaşımı açısından paralellik sergilemektedir.

1996-2000 dönemini kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, “Bölgesel Dengelerin Sağlanması başlığı altında; bölgesel gelişme ve fiziki planlama için öncelikle bir mevcut durum analizi yaparak, bu analiz çerçevesinde amaçlar, ilkeler ve politikalar belirlemiştir. Planda, önceki dönemlerde Kalkınma Planları ile getirilen Kalkınmada Öncelikli Yörelere politikaları ve tedbirlerinin, geri kalmış bölgelerin kalkınmasında ve bölgelerarası gelişmişlik farklarının azaltılmasında olumlu gelişmeler sağlanmasına rağmen, bölgelerarası dengesizliklerin giderilemediğine değinilmiştir. Öte yandan Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri öncelikli olmak üzere, ülkenin göreceli olarak geri kalmış yöreleri için, kaynakları ve gelişme potansiyelleri göz önünde bulundurularak bölgesel gelişme projeleri hazırlanması üzerinde durulmuştur.

Bunların yanı sıra plan, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri başta olmak üzere, yerleşmelerin çok ve dağınık olduğu yörelerde yapılacak kamu yatırımlarında, seçilecek bölgesel gelişme merkezlerine öncelik verilmesini, bu merkezlerin çevrelerindeki daha alt kademe yerleşme merkezlerine de hizmet verecek şekilde sosyal, fiziki ve teknik altyapı yatırımları ile desteklenmesini hedeflemiştir.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, ulusal kaynakların, en yüksek ekonomik ve sosyal faydayı sağlayacak şekilde geliştirilmesi ve bölgelerarası dengesizliklerin en aza indirilmesi amacı doğrultusunda, bölgesel politikaların uygulanmasında; sürdürülebilirlik, bölgelerarası bütünleşme, sosyal ve ekonomik dengelerin sağlanması, yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, fırsat eşitliği, kültürel gelişme ve katılımcılık gibi ilkeleri esas almıştır.

Bu ilkeler çerçevesinde Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri başta olmak üzere, Kalkınmada Öncelikli Yörelerde aile işletmeciliğinin geliştirilmesine ve istihdam artırıcı projelerin devamına hız verilmesi ve fiziki ve sosyal altyapı yatırımlarına öncelik verilmesi kararlaştırılmıştır. Öte yandan bölgelerarası gelişmişlik farklarının azaltılması ve gelişme imkânlarının belirlenmesi amacıyla,

bölge planlaması yapılan alanlarda, bu planlarla uyumlu olarak ilgili kurumlarca fiziksel planlama çalışmalarının sürdürülmesi de kararlaştırılmıştır.

**TABLO 20 SOSYOEKONOMİK GELİŞMİŞLİK ENDEKSİNE GÖRE
COĞRAFİ BÖLGELER**

COĞRAFİ BÖLGELER	SOSYOEKONOMİK GELİŞMİŞLİK ENDEKSİ
Akdeniz Bölgesi	0,06
Doğu Anadolu Bölgesi	-1,13
Ege Bölgesi	0,5
Güneydoğu Anadolu Bölgesi	-1,03
İç Anadolu Bölgesi	0,46
Karadeniz Bölgesi	-0,54
Marmara Bölgesi	1,69
Türkiye Ortalaması	0,00

Kaynak: DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Başbakanlık Basımevi, Ankara, s. 60.

2001-2005 dönemini kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda "Bölgesel Gelişme Hedef ve Politikaları" başlığı altında ise; Türkiye'de bölgesel gelişme konusunda önemli mesafeler alınmasına rağmen, bölgelerarası gelişmişlik farklarının sorun olmaya devam ettiğini belirterek, 1996 yılında yapılan bir araştırmaya göre, bölgelerin sosyoekonomik gelişmişlik endeksi sonuçlarını ortaya koymuştur.

Bölgesel sosyoekonomik gelişmişlik endeksine göre, Marmara Bölgesi 1,69; Ege Bölgesi 0,5; İç Anadolu Bölgesi 0,46 ve Akdeniz Bölgesi 0,06 ile Türkiye ortalamasının üzerinde yer alırken; Karadeniz Bölgesi -0,54; Güneydoğu Anadolu Bölgesi -1,03 ve Doğu Anadolu Bölgesi -1,13 ile Türkiye ortalamasının altında kalmıştır. Söz konusu endekse göre Türkiye'nin en gelişmiş bölgesi Marmara Bölgesi iken, en az gelişmiş bölgesi Doğu Anadolu Bölgesi olmuştur (Tablo 20).

Yukarıdaki açıklamalardan hareketle, 1963-2005 döneminde hazırlanan Beş Yıllık Kalkınma Planlarının ilkeleri, hedefleri ve araçlarının özetlendiği Tablo 21'den görüldüğü üzere, il düzeyinde planlama sekizinci plan dönemine kadar kalkınma perspektifinin içine kapsamlı bir şekilde girememiştir. Üstelik tüm plan

dönemleri bütünleşik ele alındığında ilke-politika-hedef-araçlar arasında da uyumsuzluk bulunmaktadır.⁷¹

TABLO 21 BEŞ YILLIK KALKINMA PLANLARI
(1963-2005 Dönemi)

KALKINMA PLANI	İLKELER	HEDEFLER	ARAÇLAR
Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)	Bölgelere ekonomik kalkınmanın nüfuz etmesi ve bölgesel ekonomik bütünleşme	Dengeli kentleşme, bölgeler arasında denge, yatırım etkinliği	Finansal teşvikler, az gelişmiş bölgelere yönelik yatırım temelli önlem alternatifleri
İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)	Hızlı kentleşmeden kaynaklanan nüfus sorunlarına odaklanma	Dengeli bölgeler arası gelişme, sosyal eşitlik açısından bölgeler arasında dengeli dağılım, yatırım etkinliği	Vergi indirimleri, özel sektör yatırımlarına yönelik finansal teşvikler, pilot projeler ve Keban
Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)	Bölgesel farklılıkların giderilmesi ve belirli az gelişmiş bölgelerin kalkınması	Dengeli bölgeler arası gelişme, sosyal eşitlik açısından bölgeler arasında dengeli dağılım ve yatırım etkinliği	Finansal teşvikler, az gelişmiş bölgeler için sanayileşme programları, envanter çalışmaları, il planlaması, sektörel planlama, paket projeler ve kalkınmada öncelikli iller
Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)	Bölgesel sorunlara yönelik kaynakların mobilizasyonu	Az gelişmiş illerin kalkınması, sektörel ve bölgesel karşılıklı bağımlılık ve mekânsal organizasyon	Yatırım için faiz indirimleri, çeşitli finansal yardımlar, paket projeler, il ve bölge düzeyinde yatırımlar, Çukurova Kentsel Kalkınma Projesi ve GAP
Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)	Az gelişmiş ve sektörel olarak potansiyele sahip bölgelerde kaynak kullanımını rasyonelleştirerek kalkınmanın hızlandırılması	Sosyal eşitliği dikkate alan dengeli bölgesel kalkınma	Potansiyel kaynakların belirlenmesi için bölgesel gelişme programlarının hazırlanması, bu programlar doğrultusunda ilgili yatırımların seçilmesi, öncelikli bölge ve sektörlerdeki altyapının sanayileşme projeleri için geliştirilmesi ve kalkınmada öncelikli illerdeki yatırımlar için finansal yardımlar
Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)	Uygulama için sosyal, idari ve finansal boyutların bütün olarak ele alınması ve uluslararası standartlara uygun istatistiksel sistemin uyarlanması	Bölgelerde dengeli kalkınma ve ilçelerin köylerden kente göçün engellenmesi için desteklenmesi	Kalkınmada Öncelikli Yörelere yönelik finansal kaynakların artırılması, kalkınmada öncelikli illere yönelik teşvikler ve bu amaca yönelik özel bir Fon oluşturulması ve sanayi bölgeleri

Kaynak: Murat Ali Dulupçu ve Bekir Gövdere, “Bölgesel Gelişme Stratejileri İçin Bir Perspektif: Yerel Bilgi Ağbağları Yaklaşımı”, Haluk Erat (der.), **Bölgesel Gelişme Stratejileri ve Akdeniz Ekonomisi**, Türkiye Ekonomi Kurumu Yayınları, Ankara, 2005, s. 139.’dan faydalanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

⁷¹ Murat Ali Dulupçu ve Bekir Gövdere, “Bölgesel Gelişme Stratejileri İçin Bir Perspektif: Yerel Bilgi Ağbağları Yaklaşımı”, Haluk Erat (der.), **Bölgesel Gelişme Stratejileri ve Akdeniz Ekonomisi**, Türkiye Ekonomi Kurumu Yayınları, Ankara, 2005, s. 139.

TABLO 21 BEŞ YILLIK KALKINMA PLANLARI
(1963-2005 Dönemi)
(Devamı)

KALKINMA PLANI	İLKELER	HEDEFLER	ARAÇLAR
Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)	Sektörel ve mekânsal çalışmaların bütünleştirilmesi, illerin sektörel uzmanlaşması, şehir planlaması, bölgesel farklılıkların giderilmesi ve rekabet gücünün artırılması	Göç ve demografik değişimin rasyonalizasyonu, metropol bölgelerin sorunlarının ayrı bir kategoride ele alınması, konut sorunu için politika geliştirme çalışmaları ve bölgesel farklılıklar	Kalkınmada Öncelikli Yörelere politikasına devam edilmesi, Doğu ve Güneydoğu Anadolu için acil destek programı, GAP, yasal düzenlemeler, konut projeleri, kalkınmada öncelikli illerdeki KOBİ'lerin desteklenmesi, ZBK, Yeşilırmak Havzası, DOKAP ve DAP
Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)	Katılımcı planlama, sürdürülebilirlik, kaynak kullanımının etkinleştirilmesi ve AB bölgesel politikalarına uyum	Rekabet edebilirliğin genişletilmesi, yerel girişimcilik ve yerel kaynakların mobilizasyonu ve bölgesel farklılıklar	KOBİ destekleri, AB Fonları, ilk kapsamlı bölgesel planlar ve beşeri sermaye
Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)	Bütüncül yaklaşım, insan odaklı yönetim anlayışı, rekabetçi bir piyasa, kaynak kısıtı gözetilerek önceliklendirme yapılması	Rekabet gücünün artırılması, istihdamın artırılması, beşeri gelişme ve sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi, bölgesel gelişmenin sağlanması, kamu hizmetlerinde kalite ve etkinliğin artırılması	Yerel düzeyde planlama araçları Kalkınma Ajansları

Kaynak: **Ibid.**, s. 139.'dan faydalanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

III. TÜRKİYEDE BÖLGESEL POLİTİKA ARAÇLARI

A. Bölgesel Kalkınma Projeleri

Bölgeler arasında var olan gelişmişlik farklılıklarını azaltma amacı, zamanla bölgesel kalkınma projelerinin hazırlanmasına yol açmış; bu amaç doğrultusunda Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Kalkınma Projesi, Doğu Karadeniz Bölgesel Kalkınma Planı, Doğu Anadolu Projesi, Güneydoğu Anadolu Projesi, Yeşilırmak Havza Gelişim Projesi gibi pek çok proje uygulamaya konmuştur. Beş yıllık kalkınma planları çerçevesinde, bölgesel dengesizlikleri azaltmak ve kalkınmayı teşvik etmek amacıyla hazırlanan bu projelerden GAP haricindekiler, etkili bir şekilde uygulanamamıştır. Bu başarısızlığın altında, yerel otoriteler ile merkezi

otorite arasında orta seviyede bir bölgesel idari yapısının olmaması yatmaktadır. Benzer şekilde, kırsal kalkınma projelerinin başarısı, finansal ve yönetsel problemlerden dolayı da sınırlı olmuştur.

TABLO 22 BÖLGESEL KALKINMA PROJELERİ

BÖLGESEL KALKINMA PROJELERİ	MEVCUT DURUM
Doğu Anadolu Projesi	Çalışmaları devam etmektedir.
Doğu Karadeniz Bölgesel Kalkınma Planı	Çalışmaları devam etmektedir.
Güneydoğu Anadolu Projesi	Fiziki ve sosyal altyapı proje yatırımlarına devam edilmektedir.
Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi	Çalışmaları devam etmektedir.
Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Kalkınma Projesi	Yedinci Plan döneminde tamamlanarak, uygulamaya konulmuştur.

Kaynak: DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Başbakanlık Basımevi, Ankara, s. 62-66'dan faydalanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Bugüne dek bölgesel gelişmeyi sağlamaya yönelik olarak oluşturulan kalkınma projelerinden Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Kalkınma Projesi, yedinci plan döneminde tamamlanarak uygulamaya konulmuş, Doğu Karadeniz Bölgesel Kalkınma Planı, Doğu Anadolu Projesi ve Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi'nin çalışmaları devam etmektedir. Güneydoğu Anadolu Projesi'nin fiziki ve sosyal altyapı proje yatırımlarına devam edilmektedir (Tablo 22).

B. Kalkınmada Öncelikli Yörelere

Bölgesel kalkınmışlık farklılıklarını azaltmak ve bölgesel kalkınmayı teşvik etmek için başvuru olan diğer bir politika aracı, az gelişmiş bölgelere yatırım çekmek için sağlanan teşviklerdir. Planlı dönemde yatırım teşvikleri, kalkınma planları ve yıllık programlar kapsamında yayınlanan kararname ve tebliğler kanalıyla gerçekleşmiştir. Bu kapsamda, Kalkınmada Öncelikli Yörelere kapsamındaki il sayısı, başta 22 olarak belirlenmiş iken, bu sayı devamlı olarak artarak 1998'de 49'a ulaşmıştır. Bugün, Kalkınmada Öncelikli Yörelere kapsamında 50 il ve iki ilçe (Gökçeada ve Bozcaada) bulunmaktadır.

Ülkemizdeki KÖY uygulaması, bölgesel gelişmişlik farklarının ortaya çıkması ile birlikte, bu farkların giderilmesi için, bölgelerin ve/veya illerin ihtiyaçları

ön plana çıkarılarak hükümetlerin gündemine gelmiştir. Mevcut durum itibarıyla KÖY sayısı 50 il ve iki ilçeden oluşmaktadır (Tablo 23).

TABLO 23 KALKINMADA ÖNCELİKLİ YÖRELER LİSTESİ

Adıyaman	Kars
Ağrı	Kastamonu
Aksaray	Kırıkkale
Amasya	Kırşehir
Ardahan	Kilis
Artvin	Malatya
Bartın	Mardin
Batman	Muş
Bayburt	Nevşehir
Bingöl	Niğde
Bitlis	Ordu
Çanakkale (Gökçeada ve Bozcaada)	Osmaniye
Çankırı	Rize
Çorum	Samsun
Diyarbakır	Siirt
Elazığ	Sinop
Erzincan	Sivas
Erzurum	Şanlıurfa
Giresun	Şırnak
Gümüşhane	Tokat
Hakkari	Tranzon
Iğdır	Tunceli
Kahramanmaraş	Van
Karabük	Yozgat
Karaman	Zonguldak

Kaynak: 2006/11105 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, **Resmi Gazete**, Sayı. 26324, (19.10.2006).

C. Yatırım ve İstihdamın Teşviki

06.02.2004 tarih ve 25365 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5084 sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki Hakkında Kanun, bazı illerde vergi ve sigorta primi teşvikleri uygulamak, enerji desteği sağlamak ve yatırımlara bedelsiz arsa ve arazi temin etmek suretiyle yatırımları ve istihdam imkânlarını artırmak amacı doğrultusunda kabul edilmiş olup,

a)Vergi ve sigorta primi teşvikleri ile enerji desteği açısından Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı tarafından 2001 yılı için belirlenen fert başına GSYİH tutarı 1500 ABD Doları veya daha az olan iller ile,

b) Bedelsiz arsa ve arazi temini açısından (a) bendindeki iller ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere kapsamındaki diğer illeri kapsamaktadır.

Söz konusu Kanun bölgesel kalkınma açısından gelir vergisi stopajı desteği, sigorta priminin işveren paylarına yapılan destek, bedelsiz yatırım yeri tahsis ve enerji desteği gibi dört tür desteği de beraberinde getirmektedir.

Bunlardan gelir vergisi stopajı desteği, yasanın yürürlük tarihinden sonra yapılan yatırımlarda istihdam edilen veya daha önce kurulmuş olan işletmelerde bu tarihten sonra işe alınan kişilerin ücretleri üzerinden hesaplanan gelir vergisinden; organize sanayi ve endüstri bölgelerinin %100'ünün, diğer yerlerdeki işyerlerinin %80'inin, 31.12.2008 tarihine kadar muaf tutulmasını öngörmüştür.

Sigorta priminin işveren paylarına yapılan destek, yasanın yürürlük tarihinden sonra yapılan yatırımlarda istihdam edilen veya daha önce kurulmuş işletmelerde bu tarihten sonra işe alınan kişilerin prime esas kazançları üzerinden hesaplanan sigorta primlerinin, organize sanayi veya endüstri bölgelerinde %100, diğer yerlerdeki işyerleri için %80 oranında Hazine Müsteşarlığı tarafından ödenmesini ifade etmektedir.

Bedelsiz yatırım yeri tahsis GSYİH'sı 1500 ABD Doları ve altı olan iller ile Kalkınmadaki Öncelikli Yörelere en az 10 kişilik istihdam ön gören yatırımlarda gerçek ve tüzel kişilere; Hazine'ye, katma bütçeli kuruluşlara, belediyelere veya il özel idarelerine ait arazi ve arsaların mülkiyeti bedelsiz olarak devredilebilmesini ifade etmektedir. İstihdam şartına beş yıl süre ile uyulması zorunludur.

Enerji desteği ise, yasanın yürürlüğe girdiği tarihten 31.12.2008 tarihine kadar imalat sanayi, madencilik, hayvancılık (su ürünleri yetiştiriciliği ve tavukçuluk dâhil), seracılık, soğuk hava deposu, turizm konaklama tesisi, eğitim ve sağlık gibi alanlarda faaliyete geçen, fiilen ve sürekli olarak asgari 10 işçi çalıştıran işletmelerin elektrik enerjisi giderlerinin %20'sinin Hazine Müsteşarlığı tarafından karşılanmasını ifade etmektedir. Bu orana 10 işçiden sonraki her işçi için 0,5 puan eklenir. Hazine

tarafından karşılanacak oran, organize sanayi veya endüstri bölgelerinde kurulu işletmeler için %50'yi, diğer alanlarda kurulu işletmeler için %40' ı geçmemektedir.

Kanunun gelir, stopaj ve enerji desteği uygulamaları açısından başlangıç tarihi 01.10.2003; son uygulanma tarihi ise 31.12.2008'dir.

D. Organize Sanayi Bölgeleri

Orta ölçekli endüstriler için Organize Sanayi Bölgeleri ve küçük ölçekli endüstriler için Küçük Sanayi Siteleri planlı dönemin başında, Türkiye'deki endüstriyel yatırım için altyapıyı geliştirmek amacıyla kurulmuştur. Bu iki politika aracı, KOBİ'ler için uygun ortam sağlamak suretiyle yerel sermayeyi bölgede tutmayı amaçlamıştır.

Organize Sanayi Bölgeleri, Türkiye'de yerel sermaye birikiminin il dışına çıkmasını engellemede ve yerel sanayi transferinde önemli bir planlama aracı olarak işlev görmüştür.⁷²

Organize Sanayi Bölgelerinde faaliyette bulunan gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerine yönelik teşviklere 5084 sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki Kanununda yer verilmiştir. Bu bölgelerde faaliyette bulunan mükelleflere gelir vergisi stopajı teşviki, sigorta primi işveren hissesi teşviki, bedelsiz yatırım yeri tahsisi ve enerji desteği sağlanmakta; ayrıca 12.04.2000 tarih ve 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu da aşağıda sıralanan vergisel teşvikleri içermektedir:

- § Organize Sanayi Bölgesi tüzel kişiliği, 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanununun uygulanması ile ilgili işlemlerde her türlü vergi, resim ve harçtan muaftır.
- § Atık su arıtma tesisi işleten bölgelerden belediyelerce atık su bedeli alınmaz.
- § Organize sanayi bölgeleri kurulması amacıyla oluşturulan iktisadi işletmelerin arsa ve işyeri teslimleri katma değer vergisinden istisnadır.

⁷² DPT, **Dokuzuncu Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 2008, s. 25.

- § Organize sanayi bölgeleri ile küçük sanayi sitelerinin alt yapılarını hazırlamak ve buralarda faaliyette bulunanların arsa, elektrik, gaz, buhar ve su gibi ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla, kamu kurumları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerce birlikte oluşturulan ve kazancının tamamını bu yerlerin ortak ihtiyaçlarının karşılanmasında kullanan iktisadi işletmeler kurumlar vergisinden muaftır.
- § Organize sanayi bölgelerindeki binalar, inşalarının sona erdiği tarihi takip eden bütçe yılından itibaren beş yıl süreyle emlak vergisi muafiyetinden faydalanırlar.
- § Organize sanayi, endüstri veya teknoloji geliştirme bölgelerinde yer alan gayrimenkullerin ifraz veya taksim veya birleştirme işlemleri harçtan müstesnadır.

Görüldüğü üzere Organize Sanayi Bölgeleri'ne bölgesel kalkınmayı hızlandırıcı etki yaratmaları için pek çok muafiyet sağlanmıştır.

IV. YENİ BÖLGESEL KALKINMA ANLAYIŞI

Dünya ekonomisinin gündemini giderek artan ölçülerde meşgul etmeye başlayan küreselleşme olgusu, yönetim ve bölgesel politika anlayışında da değişimlere yol açmıştır. Küreselleşen dünyada, tek tip bir anlayış ve tüm ülkeleri bu anlayış çerçevesinde bir araya getiren bir yapıdan ziyade; toplum yerine bireyin, merkez yerine yerelin daha fazla önem kazandığı bir sistem ön plana çıkmaktadır.⁷³ Diğer bir ifadeyle güçlü merkezîyetçi yapıdan daha desantralize ve esnek yönetime, hantal bürokratik yapıdan etkileşimli ve işlevsel yapıya, yurttaşı dışarıda bırakan karar alma süreçlerinden katılımcı uygulamalara geçiş süreci yaşanmaktadır.⁷⁴ Söz konusu geçiş süreci, literatüre “yönetişim” (governance) terimini kazandırmıştır.

⁷³ Fikret Toksöz, **İyi Yönetişim El Kitabı**, Türkiye Ekonomi ve Sosyal Etüdler Vakfı Yayınları, Haziran 2008, s. 14.

⁷⁴ M.Akif Çukurçayır ve Esra B.Sipahi, “Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı. 50-51, s. 35.

A. Yönetişim Terimi Çerçevesinde Yeni Kalkınma Anlayışı

Yönetişim terimi, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından “Bir ülkedeki ekonomik, siyasal ve idari otoritenin her düzeydeki işlemleri yürütmesi, vatandaşların ve toplumsal grupların kendi çıkarlarını korumak ve yasal haklarını kullanmak için gerekli mekanizmalara ve kurumlara sahip olmaları”⁷⁵ şeklinde tanımlanmaktadır. Dünya Bankası ise yönetişimi, “açık ve öngörülebilir bir karar alma sürecinin; profesyonel bir bürokratik yönetimin; eylem ve işlemlerinden sorumlu bir hükümetin ve kamusal sürece aktif bir şekilde katılımında bulunan sivil toplum ve hukukun üstünlüğünün geçerli olduğu bir düzen”⁷⁶ olarak tanımlamaktadır. Son olarak Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) tarafından ise yönetişim, “bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetiminde sahip olunan güç ve yetkilerin kullanımı”⁷⁷ şeklinde tanımlanmaktadır.

Devlet Planlama Teşkilatı’nın Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporuna göre ise yönetişim; “...merkezi otoritenin yukarıdan aşağıya doğru hâkimiyetini esas alan klasik hiyerarşik yönetim anlayışı yerine tüm toplumsal aktörlerin karşılıklı işbirliği ve uzlaşmasına dayanan, katılımcılığı ve sivil toplum kuruluşlarını ön plana çıkaran, saydamlığı, açıklığı, hesap verme sorumluluğunu, yetki devri ve yerindenliği (*subsidiarity*) esas alan bir anlayışı anlatmak için kullanılan bir kavramdır.”⁷⁸

Bu tanımlardan hareketle yönetişim; kamu sektörünü, özel sektörü ve sivil toplum kuruluşlarını içine alan ve söz konusu üç aktör arasındaki bağları ve karşılıklı etkileşimleri içeren kompleks bir sistem olarak tanımlanabilir. Rekabetçi küresel ekonomide bölge içi ve bölgeler arası büyük farklılıklar karşısında devletin, tek başına, farklılaşan bölgesel sorunlara standart çözümler üretmekte giderek zorlandığı bir dönemde; devlet dışında çeşitli sektör ve düzeylerden aktörlerin birlikte

⁷⁵ United Nations, **Good Governance And Sustainable Human Development**, <<http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm#b>>, (01.07.2008).

⁷⁶ World Bank, **Governance&Anti-Corruption**, <<http://worldbank.org/wbi/governance>>, (01.08.2008).

⁷⁷ OECD, **Glossary Of Statistical Terms**, (23.07.2008), <<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7236>>, (01.08.2008).

⁷⁸ DPT, **Dokuzuncu Kalkınma Planı, Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 2007, s. 4.

alışmalarının daha etkin sonuçlara yol açacağı beklentisi mevcuttur.⁷⁹ Bu noktada yönetişimin önemi ön plana çıkmaktadır. Yönetişimle, devlet dışı organizasyonlar, yönetim sürecinin bir parçası haline gelmektedir. Bu bağlamda yönetim düşüncesi, çoğulculuk, hukuk devleti, insan haklarına saygı, kamusal sorumluluk ve rekabet gibi kavramlara dayanmakta ve siyasal alandaki düzen, yukarıdan değil, çeşitli aktörler arasındaki müzakereler sonucunda tabandan belirlenmektedir.⁸⁰

B. Yeni Kalkınma Anlayışının Temel Çerçevesi

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da ifade edildiği üzere küreselleşme sürecinde değişen koşullara uyum, rekabet, insan kaynaklarının geliştirilmesi, küresel piyasanın dinamik olarak izlenmesi, örgüt yapılarında esneklik ve maliyet kontrolü gibi önemli olgular, geleneksel bölge anlayışını değiştirerek yeni bir bölge yaklaşımı oluşturmuştur. Küreselleşme, bölgelerarası dengesizlikleri giderme önceliğini devletlerin sorumluluk alanından giderek çıkarmaya başlamış, ülkelerden ziyade bölgeleri ön plana çıkararak, bölgeleri küresel rekabetin temel unsuru haline getirmiştir.⁸¹

Yeni dünya düzeninde, yerel dinamiklerin ekonomik kalkınma ve bölgesel gelişme sürecindeki önemi artmıştır. Bu noktada yönetişimin sağlayacağı katkılar bağlamında hareket edilen temel nokta, klasik yönetim anlayışının, gelişen ve değişen dünya karşısında yetersiz kaldığı varsayımdır.⁸² Bu varsayımdan hareketle, yeni bölgesel kalkınma konsepti, yerel dinamiklere önem atfederek bunların harekete geçirilmesi hedefini benimsemekte, söz konusu hedef de politikaların oluşturulması sürecinde yerel ve bölgesel otoritelere daha çok söz hakkı tanınmaya başlanması sürecini beraberinde getirmektedir.

⁷⁹ Murat Ali Dulupçu, **Bölgesel Politikalar Kopyalanabilir Mi? Bölgeselleş(tir)me (Yönetim) Karşısında (Yeni) Bölge(sel)cilik (Yönetişim)**, s. 245., <http://www.tepav.org.tr/sempozyum/006/bildiri/bolum3/3_3_dulupcu.pdf>, (14.10.2008).

⁸⁰ Ahmet Mutlu, **Ekoloji ve Yönetim, Toplumsal Ekoloji ve Sürdürülebilir Gelişme'nin Karşılaştırılması**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008, s. 143.

⁸¹ Yunus Emre Özer, "Küresel Rekabet-Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye", **Review Of Social,Economic&Business Studies**, Cilt. 9, Sayı.10., s. 390.

⁸² Ahmet Mutlu, **op.cit.**, s. 142.

Geleneksel bölge politika anlayışının hâkim olduğu 1960'lı yıllarda bölgesel politikaların çerçevesi, gelişmiş ekonomilerin birçoğunda Keynesyen anlayışın hüküm sürdüğü firma merkezli, standartlaşmış, teşvik sisteminin esas olduğu devlet güdümlü politikalar olmuştur. Bu politikalar, az gelişmiş bölgeleri geliştirmek amacıyla gelirin yeniden paylaşımına ve sosyal politikalara ağırlık vermiştir. 1980'li yıllardan itibaren ise neo-liberalizmin etkisiyle, devletin öncelikli olarak ekonomik alandaki rolü tartışmaya açılmış, piyasa ekonomisi çerçevesinde örgütlenmiş bir devlet ve yönetim anlayışı gündeme gelmiştir. Bu çerçevede, bölgesel kalkınma politikaları artık doğrudan devlet yardımlarından ziyade işgücü, yaşam kalitesi, yatırım iklimi gibi mekânın niteliğini artırıcı alternatif yatırımlara ve içsel gelişmeye daha çok önem vermiştir.⁸³

Yeni bölgesel kalkınma anlayışı, geleneksel bölge kalkınma anlayışından bazı temel noktalarda farklılaşmaktadır. Geleneksel bölgecilik, yönetim terimini esas alarak otoriter bir yapı şeklinde işlerken; yeni bölgecilik, yönetim terimini esas alarak yetkilendirmeye dayalı bir süreç şeklinde işlemektedir. Diğer bir ifadeyle yeni bölgecilik olarak ifade edilen yeni bölgesel politikalar akımı, ekonomik gelişme politikalarında bölgenin temel ölçek birimi olduğundan hareketle, ekonomik politikaların uygulanabilmesi için bölgelerin merkezden aktarılan yetki ve kaynak ile donatılmış kurumsal bir kapasiteye ihtiyacı olduğunu savunmaktadır. Bu anlayışa göre bölge, kurumsal şebekelerin ve kurumsal katmanın en iyi geliştiği ölçek olarak görülmektedir.⁸⁴

Yerel girişimcilik, yerel kaynakların harekete geçirilmesi, bilgi ve beceri birikimi ve diğer yerel potansiyellere de bağımlı olarak, belirli sektörlerde uzmanlaşabilen yöreler, dünya ekonomisi içerisinde karşılaştırmalı üstünlük elde edebilmekte ve bu sayede ülke ortalamasından daha fazla büyüme ve gelişme şansı bulurken, ülkenin genel büyümesine, refah ve istikrarına da daha fazla katkı sağlayabilmektedir. Bu bağlamda artık bütün dünyada bölgesel gelişme planlarının hareket noktası sadece bölgeler arası gelişmişlik farklarını gidermeye yönelik değildir. Yeni bölgesel gelişme ve planlama anlayışının en önemli özellikleri;

⁸³ *Ibid.*, s. 160.

⁸⁴ *Ibid.*, s. 160.

sürdürülebilir, dengeli, insan odaklı, esnek, rekabetçi, katılımcı olması ve yerel aktörlerin çabalarını, yerel potansiyelleri ve dinamikleri, stratejik yaklaşımı, öğrenmeye dayalı uygulamaları içermesidir.⁸⁵

Yerel birimlerin küresel bir dünya ekonomisinde birer aktör olarak yer almasının önünü açan gelişmeler sonucunda, yerel strateji ve politikalar, yerel ekonomilerin gelişme performansını belirler hale gelmiştir. Çeşitli ülkelerde yaşanan deneyimler göstermektedir ki yerel örgütlenme ve uyum kapasitesi yüksek yerel birimler, küreselleşmenin getirdiği rekabet ortamında daha başarılı olabilmekte ve böylece küresel tehditleri ve rekabet baskısını, yerel fırsat ve avantajlara çevirebilmektedir. Ayrıca, dinamik yerel birimler, içinde bulundukları ülkelerin dışa açılmasında da önemli işlevler görmektedir.⁸⁶

Kalkınma konseptinde meydana gelen bu değişimin ortaya koyduğu en önemli yeniliklerden birisi de küresel rekabetin yeni bir aktörü olan “Bölgesel Kalkınma Ajansları”dır.

C. Yeni Kalkınma Anlayışı Çerçevesinde Dokuzuncu Kalkınma Planı

2007-2013 dönemini kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı, istikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen, AB’ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye vizyonu çerçevesinde, kalkınma planlarının geçmişe göre günümüzde çok daha önemli bir araç olduğuna değinmektedir. Söz konusu planın stratejik amaçları arasında; rekabet gücünün artırılması, istihdamın artırılması, beşeri sermaye ve sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi, bölgesel gelişmenin sağlanması ve kamu hizmetlerinde kalitenin ve etkinliğin artırılması yer almaktadır.⁸⁷

Yukarıda sıralanan stratejik amaçlardan bu çalışma için en stratejik olanı, bölgesel gelişmenin sağlanması amacıdır. Plan bölgesel gelişmenin sağlanmasına amacına ulaşmak adına; bölgesel gelişme politikasının merkezi düzeyde etkinleştirilmesi, yerel dinamiklere ve içsel potansiyele dayalı gelişmenin

⁸⁵ DPT, **Kalkınma Ajansları**, Başbakanlık Basımevi, Ankara, Ocak 2007, ss. 19-42.

⁸⁶ DPT, **İlçelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması**, Ankara, Nisan 2004, s. 10.

⁸⁷ DPT, **Dokuzuncu Kalkınma Planı**, Başbakanlık Basımevi, Ankara, s. 2.

sağlanması, yerel düzeyde kurumsal kapasitenin artırılması ve kırsal kesimde kalkınmanın sağlanması eksenlerine ağırlık vermektedir.

Dokuzuncu Kalkınma Planı'na göre bölgesel gelişme politikaları, bir taraftan bölgelerin verimliliğini yükseltmek suretiyle ulusal kalkınmaya, rekabet gücüne ve istihdama katkısı artırırken, diğer taraftan da bölgeler ve kır-kent arası gelişmişlik farklılıklarını azaltma temel amacına hizmet edecektir. Bu bağlamda söz konusu Planın, bölgesel gelişmenin eksenlerine yönelik olarak gerçekleştirmeyi planladığı hedefler Tablo 24'te yer almaktadır.

TABLO 24 DOKUZUNCU KALKINMA PLANININ BÖLGESEL GELİŞME EKSENLERİ VE HEDEFLERİ

BÖLGESEL GELİŞMENİN EKSENLERİ	GERÇEKLEŞTİRİLMESİ PLANLANAN HEDEFLER
Bölgesel Gelişme Politikasının Merkezi Düzeyde Etkinleştirilmesi	Merkezi kuruluşlar arasında eşgüdüm ve işbirliğinin güçlendirilmesi; oluşturulan politikalara uygun kaynak tahsisinin sağlanması; bölgesel gelişme planlarının esnek, dinamik, katılımcı ve uygulanabilir nitelikte hazırlanması; yoğun göç baskısı altında olan kentlerin göçten kaynaklanan temel sorunlarının tespit edilmesi; bölgelerde yatırım ortamının iyileştirilmesi ve girişimciler için finansman olanaklarının artırılması; yenilikçi, rekabet edebilir, dinamik ve yüksek katma değer yaratabilen öncü sektörlerin seçilmesi ve desteklenmesi.
Yerel Dinamiklere ve İçsel Potansiyele Dayalı Gelişimin Sağlanması	Az gelişmiş bölgelerde yerel düzeyde uzmanlaşmayı destekleyecek şekilde beşeri kaynakların ve sosyal sermayenin geliştirilmesi; işgücü eğitim programları uygulanması; girişimciliği geliştirmeye yönelik özel eğitim programları desteklenmesi; üretimi desteklemek üzere uygun bölgelerde sektörel organize sanayi bölgeleri uygulaması yapılması; gelişme potansiyeli yüksek merkezlerde, yenilikler ve yeni teknolojilerle ilgili bilgilere erişimi kolaylaştıracak, etkin bir bölgesel Ar-Ge altyapısının kurulması.
Yerel Düzeyde Kurumsal Kapasitenin Artırılması	Kamu kurum ve kuruluşları, özel sektör ve STK'lar arasındaki işbirliği ve ortaklıkların desteklenmesi; bölgesel gelişme ve yerel kalkınma uygulamalarında yerindenliğin esas alınması; katılımcılığın geliştirilmesi.
Kırsal Kesimde Kalkınmanın Sağlanması	Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi doğrultusunda, Kırsal Kalkınma Planı hazırlanarak uygulamaya konulması; kırsal kesimin örgütlenme kapasitesinin geliştirilmesi, kırsal alanda tarım ve tarım dışı ekonomik faaliyetlere yönelik insan kaynakları geliştirilmesi, kırsal kesimin kaynak ihtiyacının giderilmesine yönelik olarak uygun finansman araçları geliştirilmesi.

Kaynak: DPT, **Dokuzuncu Kalkınma Planı**, Başbakanlık Basımevi, Ankara, ss. 46-49'dan faydalanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

V. TÜRKİYE İÇİN YENİ BİR MODEL: BÖLGESEL KALKINMA AJANSI MODELİNE GEÇİŞ SÜRECİ

A. 2001 Yılı Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi

Katılım Ortaklığı Belgesi, hukuki niteliği itibarıyla tek taraflı bir irade beyanı olup, hukuken sadece AB'yi bağlamaktadır. Bununla birlikte, belgenin Türkiye'yi de hukuken olmasa bile fiilen bağladığı konusunda yaygın bir görüş birliği vardır. Bu görüşe göre, adaylık sürecinin pürüzsüz ve kısa sürede ilerlemesi, belgede öngörülen koşulların, belgede öngörülen süreler içinde yerine getirilmesine bağlıdır. AB genişleme sürecine dâhil tüm aday ülkeler için hazırlanan katılım ortaklığı belgesi, bu ülkelerin üyelik sürecinde ilerleme kaydetmeleri için yerine getirmeleri beklenen hususları içermektedir.⁸⁸

2001 yılında Türkiye için hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgesi'nin kısa vadeli öncelikleri arasında yer alan bölgesel politika ve yapısal araçların eşgüdümü başlığı; Türkiye'de Topluluk kurallarına uygun bir NUTS sınıflandırmasının hazırlanması, etkili bir bölgesel politikanın geliştirilmesi için bir strateji benimsenmesi ve projelerin seçiminde bölgesel politika ölçütlerinin kullanılmaya başlanması gibi isteklerde bulunmuştur.⁸⁹

Bu istekler doğrultusunda Türkiye, İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması için çalışmalara başlamıştır.

B. İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırılması

AB'de 1059/2003 sayılı ve 26 Mayıs 2003 tarihli Tüzük ile yürürlüğe giren NUTS Sistemi, AB'yi NUTS I düzeyinde 78, NUTS II düzeyinde 211, NUTS III düzeyinde 1093 bölgeye ayırmıştır. Türkiye'de, bölgesel gelişme alanında AB'ye uyum sürecinin bir gereği olarak, yerleşme merkezlerinin kademelenmesini, iller arasındaki Fonksiyonel ilişkileri, coğrafi koşulları, istatistik toplama ve plan yapma

⁸⁸ Sanem Baykal, "Katılım Ortaklığı Belgesi: Türkiye-AB İlişkilerinde Yeni Bir Dönemeç", **Mülkiye Dergisi**, Cilt. 25, Sayı. 226, s. 211.

⁸⁹ DPT, **Türkiye İçin Katılım Ortaklığı**, s. 2., <http://www.dpt.gov.tr/abigm/tabi/kob/KOB%20_AB_Tercumesi_%202001.pdf>, (05.09.2008).

amacına uygunluğu da dikkate alınarak, AB istatistikî sınıflandırmasına (NUTS) paralel bir şekilde, üç düzey halinde İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) yapılmıştır. 28 Ağustos 2002 tarih ve 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan bu sınıflandırmanın, yine aynı Karar kapsamında bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesinde esas alınması kararlaştırılmıştır.

Söz konusu Karar; bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemine uygun karşılaştırılabilir istatistikî veri tabanı oluşturulması amacıyla ülke genelinde İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması tanımlamasını içermiştir. Söz konusu sınıflandırmada; iller “Düzey 3” olarak tanımlanmış, ekonomik, sosyal ve coğrafi yönden benzerlik gösteren komşu iller ise bölgesel kalkınma planları ve nüfus büyüklükleri de dikkate alınarak “Düzey 1” ve “Düzey 2” olarak gruplandırılmak suretiyle hiyerarşik İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması yapılmıştır.

İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması’na göre, Düzey 3 kapsamındaki İstatistikî Bölge Birimleri 81 ilden oluşmakta; her il bir İstatistikî Bölge Birimini tanımlamaktadır. Düzey 2 İstatistikî Bölge Birimleri, Düzey 3 kapsamındaki komşu illerin gruplandırılması sonucu tanımlanmış olup, 26 adettir. Düzey 1 İstatistikî Bölge Birimleri ise, Düzey 2 İstatistikî Bölge Birimlerinin gruplandırılması sonucu tanımlanmış olup, 12 adettir.

Söz konusu sınıflandırmanın yer aldığı Tablo 25’e göre, Düzey 1 İstatistikî Bölge Birimleri arasında; İstanbul, Batı Marmara, Ege, Doğu Marmara, Batı Anadolu, Akdeniz, Orta Anadolu, Batı Karadeniz, Doğu Karadeniz, Kuzeydoğu Anadolu, Ortadoğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu yer almaktadır. Söz konusu Düzey 1 birimlerinin altında İstanbul, Tekirdağ, Balıkesir, İzmir, Aydın, Manisa, Bursa, Kocaeli, Ankara, Konya, Antalya, Adana, Hatay, Kırıkkale, Kayseri, Zonguldak, Kastamonu, Samsun, Trabzon, Erzurum, Ağrı, Malatya, Van, Gaziantep, Şanlıurfa ve Mardin’den oluşan 26 adet Düzey 2; bunun altında ise 81 adet Düzey 3 birimi bulunmaktadır (Tablo 25).

TABLO 25 TÜRKİYE’DE İSTATİSTİKİ BÖLGE BİRİMLERİ SINIFLANDIRMASI

KOD	DÜZEY	KOD	DÜZEY
TR1	İSTANBUL	TR721	Kayseri
TR10	İstanbul	TR722	Sivas
TR100	İstanbul	TR723	Yozgat
TR2	BATI MARMARA	TR8	BATI KARADENİZ
TR21	Tekirdağ	TR81	Zonguldak
TR211	Tekirdağ	TR811	Zonguldak
TR212	Edirne	TR812	Karabük
TR213	Kırklareli	TR813	Bartın
TR22	Balıkesir	TR82	Kastamonu
TR221	Balıkesir	TR821	Kastamonu
TR222	Çanakkale	TR822	Çankırı
TR3	EGE	TR823	Sinop
TR31	İzmir	TR83	Samsun
TR310	İzmir	TR831	Samsun
TR32	Aydın	TR832	Tokat
TR321	Aydın	TR833	Çorum
TR322	Denizli	TR834	Amasya
TR323	Muğla	TR9	DOĞU KARADENİZ
TR33	Manisa	TR90	Trabzon
TR331	Manisa	TR901	Trabzon
TR332	Afyon	TR902	Ordu
TR333	Kütahya	TR903	Giresun
TR334	Uşak	TR904	Rize
TR4	DOĞU MARMARA	TR905	Artvin
TR41	Bursa	TR906	Gümüşhane
TR411	Bursa	TRA	KUZEYDOĞU ANADOLU
TR412	Eskişehir	TRA1	Erzurum
TR413	Bilecik	TRA11	Erzurum
TR42	Kocaeli	TRA12	Erzincan
TR421	Kocaeli	TRA13	Bayburt
TR422	Sakarya	TRA2	Ağrı
TR423	Düzce	TRA21	Ağrı
TR424	Bolu	TRA22	Kars
TR425	Yalova	TRA23	Iğdır
TR5	BATI ANADOLU	TRA24	Ardahan
TR51	Ankara	TRB	ORTADOĞU ANADOLU
TR510	Ankara	TRB1	Malatya
TR52	Konya	TRB11	Malatya
TR521	Konya	TRB12	Elazığ
TR522	Karaman	TRB13	Bingöl
TR6	AKDENİZ	TRB14	Tunceli
TR61	Antalya	TRB2	Van
TR611	Antalya	TRB21	Van
TR612	Isparta	TRB22	Muş
TR613	Burdur	TRB23	Bitlis
TR62	Adana	TRB24	Hakkâri
TR621	Adana	TRC	GÜNEYDOĞU ANADOLU
TR622	Mersin	TRC1	Gaziantep
TR63	Hatay	TRC11	Gaziantep
TR631	Hatay	TRC12	Adıyaman
TR632	Kahramanmaraş	TRC13	Kilis
TR633	Osmaniye	TRC2	Şanlıurfa

Kaynak: 2002/4720 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, **Resmi Gazete**, (28.08.2002).

**TABLO 25 TÜRKİYE’DE İSTATİSTİKİ BÖLGE BİRİMLERİ SINIFLANDIRMASI
(DEVAMI)**

TR7	ORTA ANADOLU	TRC21	Şanlıurfa
TR71	Kırıkkale	TRC22	Diyarbakır
TR711	Kırıkkale	TRC3	Mardin
TR712	Aksaray	TRC31	Mardin
TR713	Niğde	TRC32	Batman
TR714	Nevşehir	TRC33	Şırnak
TR715	Kırşehir	TRC34	Siirt
TR72	Kayseri		

Kaynak: 2002/4720 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, **Resmî Gazete**, (28.08.2002).

C. 2003 Yılı Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi

Türkiye’de İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması yapıldıktan sonra yayımlanan 2003 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi’nde AB’nin talepleri bir adım ileriye gitmiş; kısa vadeli öncelikler arasında yer alan “Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu” başlığı altında; Ulusal Kalkınma Planı ve NUTS 2 düzeyinde bölgesel kalkınma planları hazırlanması suretiyle,

- § Bölgesel farklılıkları azaltmayı amaçlayan bir ulusal ekonomik ve sosyal uyum politikasının geliştirilmesi,
- § Bu başlık altındaki müktesebatın uygulanmasını kolaylaştıracak yasal çerçevenin kabul edilmesi,
- § Bölgelere yönelik kamu yatırımlarına ilişkin öncelik kriterlerini ortaya koyan çok yıllık bütçeleme usullerinin oluşturulması ve
- § Bölgesel kalkınmayı yürütecek idari yapıların güçlendirilmesi gibi dört temel öncelik üzerinde durulmuştur.⁹⁰

D. Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006)

Bu gelişmelerin ardından Yüksek Planlama Kurulu’nun 22 Aralık 2003 tarih ve 2003/61 sayılı kararı ile kabul edilen Ön Ulusal Kalkınma Planı⁹¹ (2004-2006)’nda bölgesel gelişme politikalarını yerel düzeyde uygulayacak kurumsal bir mekanizmanın geliştirilmesi ve orta vadede bu alandaki program ve projelerin

⁹⁰ DPT, **Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi**, Ankara, Nisan 2003, <<http://www.dpt.gov.tr/abigm/tabi/kob/KOB-DPT21Nisan2003.pdf>>, (13.08.2008).

⁹¹ DPT, **Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006)**, Ankara, Aralık 2003, <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/o-ukp.pdf>>, (16.10.2008).

yönetimine ilişkin bazı görevlerin Bölgesel Kalkınma Ajanslarına devredilmesi öngörülmüştür.⁹²

Nitekim söz konusu planda, Türkiye'nin orta vadeli öncelikleri arasında yer alan "Bölgeler Arası Gelişmişlik Farklarının Azaltılması, Kırsal Kalkınmanın Sağlanması, Fakirlik ve Gelir Eşitsizliği Nedeniyle Ortaya Çıkan Sosyal Dengesizliklerin Azaltılması" başlığı altında;

- § Bölgelerin gelişme potansiyellerinin güçlendirilmesi ve bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması,
- § Kırsal kalkınmanın dengeli bir yapıda sağlanması,
- § Sosyal güvenlik ve sosyal yardım sistemlerinin iyileştirilmesi gibi üç öncelik önplana çıkmaktadır.

Öte yandan Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006)'nın kapsamında, Türkiye'nin 26 İBB Düzey-II bölgesi için geliştirilen "Ulusal Düzeyde Bölgesel Gelişme Stratejisi"nin öncelik alanları arasında ise;

- § İnsan kaynaklarının güçlendirilmesi ve özellikle kendi hesabına çalışma potansiyellerinin artırılması,
- § Mevcut ve yeni kurulacak KOBİ'lerin desteklenmesi ve şebeke tarzı etkileşim örgütlenmeleri biçiminde işbirliği-ortaklık potansiyellerinin yükseltilerek, kolektif düzeyde rekabet etme güçlerinin artırılması,
- § Yeni yatırımların gerçekleşmesi ve kentsel yaşam kalitesinin yükseltilmesi açısından önem taşıyan fiziki ve sosyal altyapı yatırımlarının desteklenmesi,
- § Kırsal alanda ekonomik faaliyet çeşitliliğinin sağlanması ve yerel katılımı artıracak ortak girişim alanlarını geliştirecek ve yerel ekonomik gelişmeye yerel aktörlerin kolektif müdahalesini düzenleyecek yeni yerel yönetim modelleri ile kurumsal yapının güçlendirilmesi yer almaktadır.

Söz konusu öncelik alanlarından "yönetişim mekanizmalarının güçlendirilmesi ve kurumsal kapasitenin geliştirilmesi" şeklinde özetlenebilecek olan

⁹² Esin Özdemir, **Kalkınma Ajanslarına ve 5449 No'lu Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanuna İlişkin Bilgi Notu**, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) Yayınları, s. 3. <http://www.tobb.org.tr/abm/raporlaryayinlar/KA_internet.pdf>, (03.04.2008).

son öncelik alanı temelde, bölgesel gelişme stratejisinin başarısını büyük ölçüde merkezi ve yerel birimlerin işbirliği içinde ortak hareket etmesine bağlamaktadır. Bu anlayışın bölgesel gelişme stratejisinin uygulanmasında da benimseneceğini ifade eden Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006), söz konusu yaklaşımın bölge planlarının uygulama sürecinde etkinliği sağlamayı, kamu ve özel sektör yanında sivil toplum kuruluşlarının da ekonomik imkanlarının plan stratejisi doğrultusunda harekete geçirilmesini ve kalkınma sürecine katılımın sağlanmasını hedeflemektedir.

Bu noktada AB'nin, Türkiye'nin söz konusu Kanunu oluşturma yönündeki çabalar karşısındaki tutumu, 2005 yılı Türkiye İlerleme Raporu'nda "Türkiye'nin 2002'de istatistikî amaçlarla 81 ilini (İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) III düzeyinde bölgeler) 26 yeni İBBS II bölgesi kurmak için birleştirmesinden bu yana, bölgesel örgütlenme alanında kayda geçirilecek gelişme bulunmamaktadır." şeklinde ifade edilmiştir.⁹³

Bu ifadeden hareketle AB'nin beklentisi, Türkiye'de İBBS sisteminin kurulmasından öte, Türkiye'nin bölgesel örgütlenme alanında daha kapsamlı girişimlerde bulunması olmuştur.

⁹³ **Türkiye 2005 İlerleme Raporu**, s. 118., <http://sam.baskent.edu.tr/ilerleme_raporlari/ilerleme_tr_2004.pdf>, (11.10.2008).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BÖLGESEL KALKINMA AJANSI MODELİ; AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE UYGULAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

I. BÖLGESEL KALKINMA AJANSI MODELİ

A. Bölgesel Kalkınma Ajansı Modelinin Tarihsel Gelişimi

Bölgesel Kalkınma Ajansları, II. Dünya Savaşı öncesinde bölgesel farklılıkları gidermek ve bölgesel kalkınmayı hızlandırmak için geliştirilmiş bir modeldir. İlk Bölgesel Kalkınma Ajansı; bölgesel kalkınma olgusunun gelişmesi, bölgenin kalkınmasına yönelik olarak, bölgesel ölçekte ekonomiyi canlandırmak, örgütlemek ve geliştirmek hedefi doğrultusunda, 1933 yılında A.B.D.'de *Tennessee Valley Authority* (TVA) adı altında kurulmuştur. Dönemin ABD Başkanı Franklin Roosevelt'in imzası ve Kongre'nin onayı ile 18 Mayıs 1933'te kurulan TVA, kurulduğu dönemde, Tennessee Nehri üzerinde gemiciliği güçlendirmeyi, sel baskınlarını engellemeyi, elektrik gücü üretmeyi ve zirai ve endüstriyel kalkınmayı sağlamayı hedeflemiştir.⁹⁴

Amerika kıtasında başlayan bu uygulama, II. Dünya Savaşı'nın yıkıcı etkileri ve hızlı teknolojik gelişmelerle birlikte, 1950'li yıllardan itibaren Avrupa kıtasında da kendini göstermeye başlamıştır. 1950'li ve 1960'lı yıllarda birçok Avrupa ülkesinde bölgesel ölçekte ekonomiyi canlandırmak, örgütlemek ve geliştirmek amacıyla kurulan Bölgesel Kalkınma Ajanslarının sayısı, 1990'larda AB'nin artan etkinliği ve rekabet edebilirliği artırmaya yönelik bölgesel kalkınma Fonları sayesinde hızla artmıştır. Bu dönemde AB tarafından Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Litvanya, Letonya, Polonya, Portekiz, Slovakya, İsveç ve Ukrayna gibi ülkelere Bölgesel Kalkınma Ajansı kurmaları için öneride bulunulmuş, ajansların kuruluş aşamasında finansman ve uzman desteği sağlanmıştır.

⁹⁴ Tennessee Valley Authority, <<http://www.tva.com/abouttva/keyfacts.htm#whatis>>, (05.04.2008).

Avrupa’da kurulmaya başlanan ve zamanla yaygınlaşarak sayıları hızla artan Bölgesel Kalkınma Ajanslarının yanı sıra, bunları bir araya getirmek üzere, Aralık 1991’de Brüksel’de Avrupa Kalkınma Ajansları Birliği (*European Association of Development Agencies-EURADA*) kurulmuştur. Bu birliğin başlıca kuruluş amaçları arasında⁹⁵;

- § Kalkınma ajansları arasındaki bilgi ve tecrübe paylaşımını teşvik etmek,
- § Yerel ve bölgesel ekonomik kalkınma alanındaki en iyi uygulamaları desteklemek ve tanıtmak,
- § Kalkınma ajanslarının başlı başına bir mekanizma ve bir ekonomik kalkınma girişimi olarak tanıtımını yapmak,
- § Şirketler ve özellikle KOBİ’lere yönelik bölgesel kalkınma ve/veya destek programlarının gelişmesi ve dağılımı konusunda katkıda bulunmak,
- § Hem Avrupa Komisyonu ile hem de diğer Topluluk kuruluşlarıyla teknik işbirliğini kuvvetlendirmek ve daha iyi hale getirmek,
- § AB dışındaki ülkelerde yeni kurulan kalkınma ajanslarına yardım etmek,
- § Çeşitli ülkelerdeki kalkınma ajansları arasındaki işbirliği projelerinin oluşmasını teşvik etmek yer almaktadır.

Diğer ülkelerdeki Bölgesel Kalkınma Ajansları ile yakın ilişki içinde olan EURADA; AB, ABD, Kanada ve Avustralya başta olmak üzere tüm dünyadaki Bölgesel Kalkınma Ajansları ile iletişimini, Uluslararası Ekonomik Kalkınma İletişim Hattı (*International Network of Economic Developer-INED*) vasıtasıyla gerçekleştirmektedir.⁹⁶

B. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Sınıflandırılması

EURADA tarafından sektörel ve genel kalkınma problemlerini belirleyen, bunların çözümüne yönelik olanakları ve çözümleri saptayan, bu çözümleri geliştiren

⁹⁵ EURADA, **What We Do?**, <<http://www.eurada.org/whatwedo.php?menu=2>>, (12.06.2008).

⁹⁶ Filiz Tutar ve Mehmet Demiral, “Yerel Ekonomilerin Yerel Aktörleri: Bölgesel Kalkınma Ajansları”, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Nisan 2007, s. 70.

projeleri destekleyen yapılar⁹⁷ olarak tanımlanan Bölgesel Kalkınma Ajansları, farklı ülkelerde değişik şekillerde örgütlenmiş olsalar da, ulaşmak istedikleri nihai nokta benzerdir. Bu bağlamda literatürde, Bölgesel Kalkınma Ajansları genel olarak kurucularına ve faaliyetlerine göre sınıflandırılmaktadır:

1. Kurucularına Göre Bölgesel Kalkınma Ajansları

Bölgesel Kalkınma Ajansları kurucularına göre dört grupta sınıflandırılmaktadır⁹⁸:

- § Merkezi hükümet tarafından kurulan ajanslar; merkezi hükümetin desteği altında oldukları için mali kaynak avantajına sahiptirler. Genel olarak gelişmekte olan ülkelerde görülen bu yapılar, üniter yapıya sahip devletlerde veya toplumsal bilincin tam olarak gelişmediği yerlerde reform hareketleri kapsamında ve dış desteklerle kurulur. Örnekleri AB'ye yeni üye olan bazı Doğu Avrupa ülkelerinde ve Türkiye gibi aday konumundaki ülkelerde görülmektedir. Bu durum; hedefleri için gereken kaynaklara rahat ulaşabilme ve bürokrasiden uzaklaşma gibi faydalar getirmekle birlikte, merkezi hükümete aşırı bağımlılık ve politik kararlardan etkilenme düzeylerinin yüksek olması gibi dezavantajlar da yaratmaktadır.⁹⁹
- § Yerel ve bölgesel idareler içinde bulunan ajanslar; yerel sorunlara daha yakındırlar, fakat bürokratik kanallara olan bağımlılıkları işlevselliklerini azaltmaktadır. Yerele yakın olmakla birlikte bürokrasi yüzünden uygulama güçleri azalan bu tür kurumların etkinlikleri düşmekte, kaynaklara yeterince ve zamanında ulaşamamaları yüzünden işlevsiz hale gelebilmektedir. Ancak politik tavırlara fazla bağımlı olmamakla birlikte, bu tür ajanslar yereldeki eğilimleri ve potansiyelleri en iyi şekilde yönetebilme özelliğine sahiptir.¹⁰⁰

⁹⁷ EURADA, *Creation, Development and Management Of RDAs: Does It Have To Be So Difficult?*, 1999, s. 14.

⁹⁸ Ali Cem Göz, *Bölgesel Kalkınma Ajanslarına Genel Bakış ve Birleşik Krallık Örneği*, <<http://www.kentarastirma.com/index.php?sayfa=altsayfa.php&id=116>>, (01.08.2008).

⁹⁹ *Bölgesel Kalkınma Ajansları 2*, (Kasım 2006), <http://www.arkitera.com/UserFiles/File/download/imp/bka_2_brosur_A4.pdf>, (12.03.2008), s. 4.

¹⁰⁰ *Ibid.*, s. 4.

- § Yerel ve bölgesel idareler tarafından kurulan ajanslar; özerk olabildiği ölçüde bürokrasiden uzak ve hızlı karar alma niteliğine haizdirler. Daha hızlı karar alma mekanizmalarına sahip bu ajanslar politik tavırlara daha bağımlı ancak; geniş bir coğrafyada bir arada bulunmanın çeşitli faydalarından yararlanmakta ve kaynakları bütüncül bir yaklaşımla etkin kullanma şansına sahip olmaktadır.¹⁰¹
- § Kamu ve özel sektör ortaklığıyla kurulan bağımsız ajanslar; yönetim süreci içinde gerek toplumsal gerekse ticari amaçların gerçekleştirilmesinde daha etkindirler. Hem yönetimler hem de hedefler bakımından kamu ve özel görüşleri bir araya getirme özelliği taşıyan bu tür ajanslar, diğer türlere oranla daha verimli çalışmaktadır. Yönetimin hem kamu, hem de özel sektör tarafından ortaklaşa yapılması çıkar gruplarının tam olarak temsil edilmesini sağlamaktadır. EURADA'ya göre gelecekteki Bölgesel Kalkınma Ajansları bu türde olma eğilimindedir.¹⁰²

2. Faaliyetlerine Göre Bölgesel Kalkınma Ajansları

Benzer şekilde faaliyetlerine göre de Bölgesel Kalkınma Ajansları, stratejik Bölgesel Kalkınma Ajansları, küresel ölçekte faaliyet gösteren Bölgesel Kalkınma Ajansları, sektörel ölçekte faaliyet gösteren Bölgesel Kalkınma Ajansları ve içsel cazibe yaratan ajanslar olmak üzere dört grupta sınıflandırılmaktadır¹⁰³:

- § Stratejik Bölgesel Kalkınma Ajanslarının; bilgi bankalarının oluşturulması, çeşitli alanlarda araştırmalar, işletmelere destek bilgi sağlama gibi görevleri bulunmaktadır.
- § Küresel ölçekte faaliyet gösteren kalkınma ajanslarının; sektörler arası gelişim projelerinin oluşturulması, desteklenmesi ve yönetilmesi gibi hedefleri vardır.
- § Sektörel ölçekte faaliyet gösteren Bölgesel Kalkınma Ajansları; belirli bir ekonomik sektörü veya bölgenin belirli bir faaliyetini desteklemek amacıyla kurulurlar.

¹⁰¹ **Ibid.**, s. 4.

¹⁰² **Ibid.**, s. 4.

¹⁰³ Göz, **op.cit.**

§ İçsel cazibe yaratan ajanslar; özellikle yabancı sermayenin bölgeye çekilmesi için faaliyette bulunmaktadır.

II. AVRUPA BİRLİĞİ ÜYESİ ÜLKELERDE BÖLGESEL KALKINMA AJANSI MODELİ

A. Avrupa Birliği Üyesi Ülkelerde Bölgesel Kalkınma Ajansı Modelinin Temel Özellikleri

Batı Avrupa ülkelerinde Bölgesel Kalkınma Ajansı uygulamalarına elli yıla yakın bir süredir başvurulmaktadır. Batı Avrupa ülkelerinde 1950’li yıllardan önce kurulmaya başlayan bu kurumlar, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde 1990’lı yılların ikinci yarısından itibaren kurulmaya başlanmıştır. Bugün Kalkınma Ajansı olmayan geçiş ülkesi yoktur ve bu ülkelerin ajansları farklı deneyimler yaşanarak oluşturulmuştur. Bu bağlamda AB üyesi ülkelerde kurulmuş olan Bölgesel Kalkınma Ajanslarının yasal statüleri, idari yapıları, amaçları, faaliyetleri ve gelir kaynaklarına ilişkin açıklamalar aşağıda yer almaktadır.

1. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Yasal Statüleri

Bölgesel Kalkınma Ajanslarının yasal statüleri hemen her Avrupa ülkesinde farklı olup, ülkelere özgüdür. Tablo 26 incelendiğinde, genel olarak Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Almanya’da yarı-özerk kamu şirketleri statüsünde kurulduğu, İspanya’da belediyeler arası ajanslar, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Slovakya ve Polonya’da kamu-özel sektör şirketleri, Fransa özel hukuka tabi kamu kuruluşları, Hollanda, İtalya, İrlanda ve Portekiz’de kamu limited şirketleri, İngiltere’de bakanlık dışı kamu kurumları, İspanya’da karma ekonomi şirketleri, İsveç’te limited şirket, Litvanya’da kâr amacı gütmeyen kuruluşlar, Romanya ve Danimarka’da vakıf, Yunanistan’da belediye girişimleri statüsünde kurulduğu gözlenmiştir (Tablo 26).

Bu açıklamalardan hareketle, AB bünyesinde ajansların kuruluş statülerine ilişkin genel bir kural olduğunu söylemek mümkün değildir. Nitekim her ülke, ajansların kuruluşunda kendi iktisadi düzeni ve kurumsal yapısına bağlı olarak uygun gördüğü kuruluş statüsünü tercih etmektedir.

TABLO 26 BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARININ YASAL STATÜLERİ

ÜLKELER	YASAL STATÜLER
Almanya	Yarı-özerk kamu şirketleri
Belçika	Belediyelerarası ajanslar
Çek Cumhuriyeti, Estonya, Slovakya, Polonya	Kamu-özel sektör şirketleri
Fransa	Özel hukuka tabi kamu kuruluşları
Hollanda, İtalya, İrlanda, Portekiz	Kamu limited şirketleri
İngiltere	Bakanlık dışı kamu kurumu/özerk örgüt
İspanya	Karma ekonomi şirketleri
İsveç	Limited şirket
Litvanya	Kar amacı gütmeyen kuruluşlar
Romanya, Danimarka	Vakıflar
Yunanistan	Belediye girişimi

Kaynak: Pınar Özen, **Bölge Kalkınma Ajansları**, TEPAV Yayınları, Mayıs 2005, s. 5.,
<<http://www.samsunkalkinma.gov.tr/Download/WO8L17DD.pdf>>, (04.11.2008).

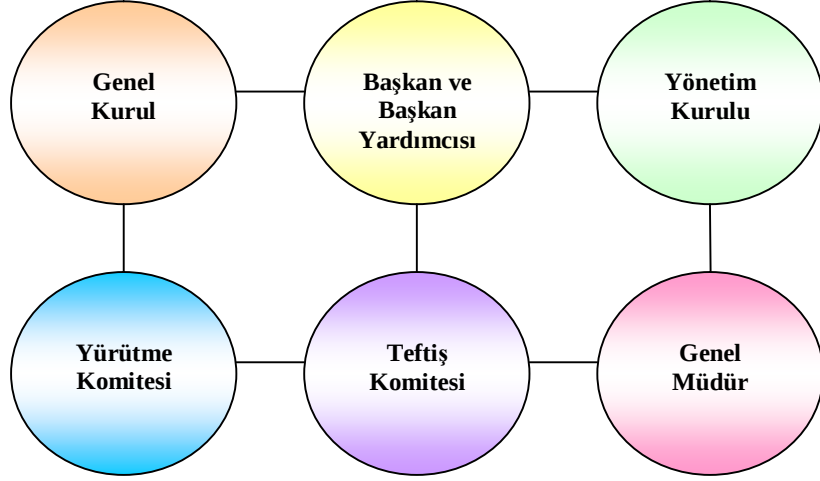
2. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının İdari Yapıları

Dünyadaki Bölgesel Kalkınma Ajanslarının içsel örgütlenme modelleri incelendiğinde, genel olarak Genel Kurul, Denetim Kurulu, Denetleme Komitesi ve Genel Müdür gibi unsurlar ve belli bir konuyu ele alan çalışma grupları veya teknik konuları inceleyen komiteler gibi ikili bir yapı ile karşı karşıya bulunmaktadır. Öte yandan, ajansların politikalarını oluşturmak ve yürütmekle görevli olan Yönetim Kurulu, genellikle hükümet tarafından atanan ve ajansın kurulmasına katkıda bulunan kuruluşların temsilcilerinden oluşmaktadır.

Faaliyetleri sırasında bölgesel ya da mahalli idarelerle temas kurmaları gerekli olan Bölgesel Kalkınma Ajanslarının idari yapısında, genel olarak Genel Kurul, Başkan ve Başkan Yardımcısı, Yönetim Kurulu, Yürütme Komitesi, Teftiş Komitesi ve Genel Müdür yer almaktadır (Şekil 8).

Bunlardan Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Yönetim Kurulu ve Başkan Yardımcısı ajansların karar alıcılarını ve politikalarını belirlerken, Yürütme Komitesi bu politikaları yürütmekle görevli teknik bölümü oluşturmaktadır.

ŞEKİL 8 BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARININ İDARİ YAPISI



3. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Amaçları

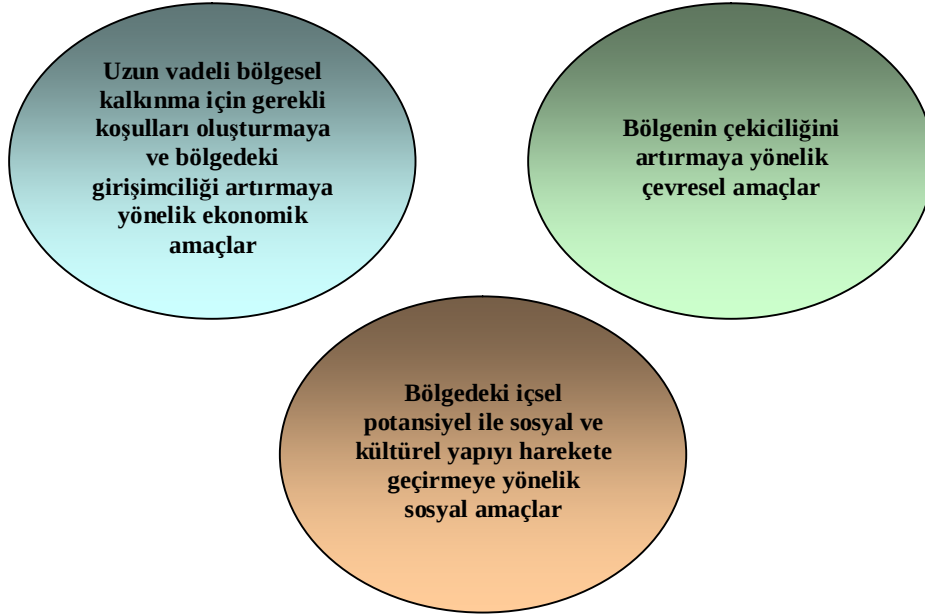
EURADA'ya göre Bölgesel Kalkınma Ajanslarının amaçları uzun vadeli bölgesel kalkınma için gerekli koşulları oluşturmaya ve bölgedeki girişimciliği artırmaya yönelik ekonomik amaçlar, bölgenin çekiciliğini artırmaya yönelik çevresel amaçlar ve bölgedeki içsel potansiyel ile sosyal ve kültürel yapıyı harekete geçirmeye yönelik sosyal amaçlar olmak üzere üç grupta toplanabilir (Şekil 9).

Yukarıda ifade edilen amaçlar doğrultusunda EURADA, bir Bölgesel Kalkınma Ajansının başarısını aşağıda sıralanan koşulların varlığına bağlamıştır:

- § Yeterli nüfusa bağlı bir bölgede bulunmak,
- § Yeterli sayıda potansiyel girişimciye sahip bir bölgede bulunmak,
- § Vasıflı bir işgücü nüfusuna sahip bir bölgede bulunmak,
- § Bölgesel kalkınma stratejileri konusunda, ilgili bölgede tam bir konsensusa sahip bulunmak,
- § Sektör yapıları tarafından sınırları belirlenmiş bir bölgeye sahip olmak,
- § Mevcut siyasal yapılar tarafından anlaşılmak ve kabul edilmek,
- § Mevcut diğer bölgesel organizasyonlarla koordineli politikalar uygulayabilmek,
- § Temel giderler ve diğer yeni projeler için finansal kaynaklar bulabilmek,
- § İlgi alanında bölgesel çerçevede bağımsız kararlar alabilecek bir yapıya sahip olmak,

- § Hedefler doğrultusunda tam kararlı teknik personel altyapısına sahip olmak
- § Hedefler doğrultusunda projeler üretebilmek.

ŞEKİL 9 BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARININ AMAÇLARI



Kaynak: EURADA (1999), **op.cit.**, s. 25.'den faydalanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

4. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Faaliyetleri

Dünyadaki kalkınma ajanslarının yürüttükleri faaliyetler genel olarak aşağıdaki gibi sıralanmaktadır;¹⁰⁴

- § Bilgi bankaları oluşturarak bölgeyi izlemek,
- § Yerel/bölgesel kalkınma için stratejik planlama yapmak ve uygulanmasını izlemek,
- § Girişimciler ve yatırımcılar için bilgi sağlamak ve teknik destek vermek,
- § Yerel girişimcinin yatırımlarını desteklemek,
- § Yabancı yatırımcıların bölgeye çekilmesi için gerekli tanıtım çalışmaları yapmak,
- § Finansman konusunda yatırımcılara bilgi sağlamak ve tavsiyelerde bulunmak,

¹⁰⁴ Pınar Özen, **Bölge Kalkınma Ajansları**, TEPAV Yayınları, Mayıs 2005, ss. 7-8, <http://www.samsunkalkinma.gov.tr/Download/WO8L17DD.pdf>, (04.11.2008).

- § KOBİ'ler için finans kaynakları yaratmak, yerel, ulusal ya da uluslararası fonlar, kredi kuruluşları ve bankalarla işbirliği yapmak,
- § Yeni buluş ve teknolojinin tanıtılmasını sağlamak,
- § Eğitim,
- § Altyapı, yol, enerji faaliyetlerini izlemek,
- § Bölgenin ulusal ve uluslararası ağların (network) geliştirilmesini sağlamak.

Görüldüğü gibi Bölgesel Kalkınma Ajansları eğitimden altyapıya, stratejik planlamadan danışmanlığa pek çok alanda faaliyet göstermektedir.

5. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Finansmanı

Bölgesel Kalkınma Ajanslarının bir önceki bölümde sıralanan faaliyetlerinin sürdürülebilir olması, finansman kaynaklarının da süreklilik arz etmesine bağlıdır. Avrupa'da faaliyet gösteren Bölgesel Kalkınma Ajanslarının en önemli finansman kaynakları arasında, devletten sağlanan gelirler ile AB fonları yer almaktadır. Bu noktada, finansman boyutu ile güçlü Bölgesel Kalkınma Ajansları ve zayıf Bölgesel Kalkınma Ajansları ayrımı söz konusu olmuştur. Güçlü Bölgesel Kalkınma Ajansları, bütçelerinin büyük bir bölümünü, yerel ve bölgesel yönetimlerin gelirleri ile genel bütçe gelirlerinden, yönetim kurulu üyeleri ve hissedarları olan yerel bankalar, ticaret ve sanayi odaları, tarım, turizm birlikleri ve bölgede önemli yatırımları bulunan özel sektör kuruluşlarından sağlarken zayıf Bölgesel Kalkınma Ajanslarının bütçesi, çoğunlukla AB fonlarına bağlı olup, bu fonların dışında yeterli kaynağa sahip değildir.¹⁰⁵

Bölgesel Kalkınma Ajanslarının finansman yapılarını kuvvetlendirmek için zaman içinde, kuruldukları bölgenin idari, ekonomik, politik ve hukuki şartları göz önünde bulundurularak her ülkede farklı formüller üretilmiştir. Örneğin Doğu Avrupa ülkelerinin Bölgesel Kalkınma Ajansları, 1990'lı yıllarda ilk aşamada AB finansmanı ve AB'nin görevlendirdiği uzmanlar tarafından kamu kuruluşu

¹⁰⁵ **Ibid.**, s. 6.

statüsünde kurulmuş, bunların bir kısmının gelir kaynakları ve yönetim kurulları zaman içinde özelleştirilmiştir.¹⁰⁶

B. AVRUPA BİRLİĞİ ÜYESİ ÜLKELERDE BÖLGESEL KALKINMA AJANSI UYGULAMALARI

Avrupa’da Bölgesel Kalkınma Ajansı modeli 1950’li yıllarda uygulanmaya konulmuştur. Bu dönemdeki ilk kurumsal örnekler Belçika, Fransa ve İrlanda’da rastlanılmış olup, 1960 ve 1970’li yıllarda Almanya, İngiltere, İtalya ve Hollanda’da, 1980’lerde Yunanistan, İspanya, Finlandiya ve Danimarka’da, 1990’lı yıllarda ise Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Litvanya, Polonya, Portekiz, Slovakya ve İsveç’te Bölgesel Kalkınma Ajansları kurma girişimleri söz konusu olmuştur.

Bu çalışmada farklı kalkınmışlık düzeylerine sahip olan İngiltere ve Polonya’da Bölgesel Kalkınma Ajansı uygulamaları incelenecektir. Bu iki ülkeden ekonomik olarak gelişmiş ülkeler grubunda yer alan İngiltere, Bölgesel Kalkınma Ajansı modelini uygulayan ülkeler sıralamasında tarihsel olarak başlarda yer aldığı için, gelişmekte olan ülkeler grubunda yer alan Polonya ise Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri arasında Bölgesel Kalkınma Ajansı uygulamalarına örnek teşkil ettiği için seçilmiştir.

1. İngiltere’de Bölgesel Kalkınma Ajansı Uygulamaları¹⁰⁷

İngiltere’de Bölgesel Kalkınma Ajansları 1998 Bölgesel Kalkınma Ajansları Otoritesi Kanunu altında kurulmuş ve 1 Nisan 1999’dan sonra sekiz bölgede çalışmaya başlamıştır. Bu Kanuna göre her Bölgesel Kalkınma Ajansı aşağıda yer alan beş yasal yükümlülüğe sahiptir:

- § Ekonomik gelişmeyi ve canlanmayı ilerletmek,
- § İş etkinliğini, yatırım ve rekabetçiliği teşvik etmek,
- § İstihdamı teşvik etmek,

¹⁰⁶ Ibid., s. 7.

¹⁰⁷ Bu başlık, <http://www.berr.gov.uk/whatwedo/regional/regional-dev-agencies/index.html>’den faydalanılarak hazırlanmıştır.

- § İstihdamla ilişkili becerilerin geliştirilmesini ve uygulanmasını sağlamak,
- § Sürdürülebilir kalkınmaya katkıda bulunmak.

Söz konusu Kanun çerçevesinde oluşturulan ve bugün faaliyetlerine devam eden dokuz Bölgesel Kalkınma Ajansının da ilk temel görevi, kuruldukları bölgeler için merkezi hükümet rehberliği ile uyumlu olarak stratejik bir vizyon geliştirmek olmuştur. Bu noktada hükümet, ajansları öncelikleri saptaması ve bunları başarması için gerekli stratejileri belirlemesi noktasında teşvik etmiştir.

İngiltere’de Londra dışındaki diğer tüm ajanslar, herhangi bir Bakanlığa bağlı olmayan kamu kurumlarıdır. Özerk örgüt statüsünde bir yapıya sahip olan bu kurumlar, bir Kraliyet kuruluşu da değildirler. Bölgesel Kalkınma Ajansları doğrudan bir Bakan ve Parlamento’ya karşı hesap vermekle yükümlü olup, finansmanları merkezi yönetim tarafından sağlanmaktadır.¹⁰⁸

**TABLO 27 İNGİLTERE’DE BÖLGESEL KALKINMA
AJANSLARININ GELİRLERİ (2005-2008, milyon £)**

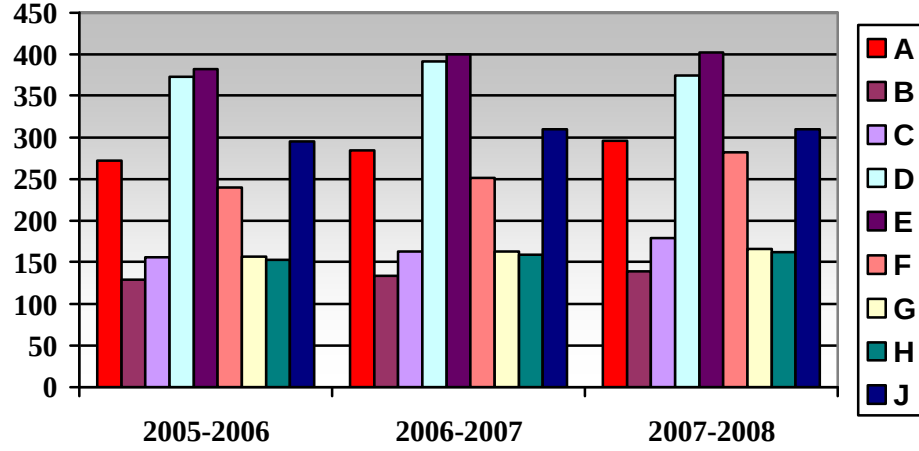
	Bölgesel Kalkınma Ajansları	2005-2006	2006-2007	2007-2008
A	Advantage West Midlands	272	284	296
B	East of England Development Agency	129	134	139
C	East Midlands Development Agency	156	163	179
D	London Development Agency	373	391	374
E	North West Development Agency	382	400	402
F	One NorthEast	240	251	282
G	Sourth East England Development Agency	157	163	166
H	South West England Development Agency	153	159	162
J	Yorkshire Forward	295	310	310
	Toplam	2.157	2.256	2.310

Kaynak: <<http://www.berr.gov.uk/whatwedo/regional/regional-dev-agencies/funding-financial-gov/allocations/page20022.html>> , (11.11.2008).

İngiltere’de faaliyet gösteren dokuz ajansın gelirleri incelendiğinde, 2005-2006, 2006-2007 ve 2007-2008 dönemlerinde oldukça yüksek gelire sahip oldukları ve ajansların söz konusu dönemlerdeki gelirlerinin 2 milyon £’un altına düşmediği görülmektedir (Tablo 27).

¹⁰⁸ Koray Karasu, **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?**, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s. 208.

**ŞEKİL 10 İNGİLTERE’DE BÖLGESEL KALKINMA
AJANSLARININ GELİRLERİ (2005-2008)**



Kaynak: Tablo 27’den faydalanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Bu kurumların gelirlerinde, toplam olarak 2005-2008 döneminde genel olarak artış olmuştur. Şekil 10’dan da izlenebileceği üzere, ajans gelirleri, genel olarak artış trendi içerisinde olmuştur. Londra Kalkınma Ajansı’nın gelirleri, 2005-2006 döneminde 373 milyon £ iken, 2006-2007 döneminde 391 milyon £’ya yükselmiş, hemen ardından 2007-2008 döneminde 374 milyon £’ya gerilemiştir (Şekil 10).

**TABLO 28 İNGİLTERE’DE BÖLGESEL KALKINMA
AJANSLARININ GELİRLERİ (2008-2011, milyon £)**

Bölgesel Kalkınma Ajansları	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Advantage West Midlands	279	275	269
East of England Development Agency	132	130	127
East Midlands Development Agency	159	158	154
London Development Agency	390	385	376
North West Development Agency	391	386	377
One NorthEast	248	244	239
Sourth East England Development Agency	160	158	154
South West England Development Agency	157	155	151
Yorkshire Forward	303	299	292
Toplam	2.219	2.190	2.139

Kaynak: <http://www.berr.gov.uk/whatwedo/regional/regional-dev-agencies/funding-financial.gov/allocations/page20136.html> , (14.11.2008).

İngiltere’de faaliyet gösteren Bölgesel Kalkınma Ajanslarının gelirlerinde 2008-2011 döneminde az da olsa bir düşüş trendi beklenmektedir. Ülkede faaliyet gösteren dokuz ajansın da gelirlerinde düşüş olması tahmin edilmektedir (Tablo 28).

İngiltere’de 1998 yılında kabul edilmiş olan Bölgesel Kalkınma Ajansları Otoritesi Yasası çerçevesinde 2000 yılında faaliyete geçen Londra Kalkınma Ajansı,¹⁰⁹ Londra Büyükşehir Belediyesi’nin görev alanı içine giren ulaşım, kentsel hizmetler, planlama, kültür, eğitim, sağlık ve çevre politikaları çerçevesinde ekonomik ve sosyal kalkınmadan sorumlu olup, İngiltere’deki diğer kalkınma ajanslarından bir açıdan farklılaşmaktadır. Ajans, İngiliz Parlamentosu’na karşı değil, Londra Belediye Başkanı’na karşı sorumlu olarak faaliyet göstermektedir.

Londra Kalkınma Ajansı’nın en temel görevi, Londra için Ekonomik Kalkınma Stratejisi geliştirmek ve bu stratejinin gösterdiği öncelikler doğrultusunda, mevcut yatırımların desteklenmesi, yeni işlerin kurulması ve istihdamın sağlanması için yılda yaklaşık 300 milyon £ yatırım yapmaktır.

Londra Kalkınma Ajansı’nın yatırım öncelikleri;

- § Londra’nın ekonomik ve sosyal olarak canlandırılması; fiziksel dokusunun korunması, toplu konut alanları, sosyal ve kültürel aktiviteler,
- § Nitelikli işgücü yaratmak için beceri geliştirme ve eğitim faaliyetleri,
- § Özel sektörün rekabet gücünün artırılması ve girişimlerin desteklenmesi ve
- § Londra’nın pazarlanması ve tanıtılması

faaliyetlerinden oluşmaktadır.

İngiltere’de yapılan bir araştırmada iş dünyasının %71’inin kalkınma ajanslarına sıcak baktığı anlaşılmış olup, buna rağmen İngiliz kalkınma ajanslarının bir takım problemleri varlığını sürdürmektedir. Bunlar arasında;

- § Sermaye ve fabrika yatırımlarının düşüklüğü,
- § Orta düzey yeteneklerde, hayat-boyu öğrenmede ve işyerinde yeteneklerden faydalanma konumunda zayıflık,
- § En iyi uygulamayı belirlemede ve uygulamadaki zorluklar,
- § İş dünyası ile üniversiteler arası işbirliğinin zayıflığı,

¹⁰⁹ Daha fazla bilgi için Bknz. <<http://www.lda.gov.uk>>.

- § Ürün ve süreç geliştirmeye yeterince odaklanılmaması,
 - § İngiltere’de girişim ve girişimciye yeterli desteğin verilmemesi,
 - § Ulaşım ve diğer kamu altyapı yatırımlarının yetersizliği,
 - § Arazi kullanım planlamasının yetersizliği,
 - § Sektörler arasında küresel rekabete açıklıktaki farklar ve
 - § Kamu sektörü verimliliğinin ve kamu hizmet kalitesinin düşüklüğü vb.
- nedenler yer almaktadır.¹¹⁰

2. Polonya’da Bölgesel Kalkınma Ajansı Uygulamaları¹¹¹

AB’nin yeni üyelerinden Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin hemen hepsinde yeni bir araç olan Bölgesel Kalkınma Ajansı modeli, AB’nin eski üye ülkelerinden ithal edilmiş olup, beraberinde pek çok uyum sorununu da getirmiştir. Bu bağlamda ortaya çıkan sorunlar arasında en önemlisi, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin kendi kurumsal yapılarına uymayan ve bu mevcut yapılar içinde gerektiği biçimde çalışamayan yeni ithal kurumlarla tanışması olmuştur.

Polonya’da Bölgesel Kalkınma Ajansı olarak adlandırılan ve yerel/bölgesel düzeyde faaliyet gösteren ilk kuruluşlar 1991 yılında ortaya çıkmaya başladı. Ajansların çok büyük bir bölümü 1993 yılında, küçük bir kısmı ise 1995 yılında kurulmuştur.

Altmışın üzerinde Bölgesel Kalkınma Ajansının faaliyet gösterdiği¹¹² Polonya’da ajansların çok büyük bir kısmı anonim şirket biçiminde kurulurken, az sayıda ajans da limited şirket olarak kurulmuştur. Ancak bu deneyimler sonucu karşı karşıya kalınan sorunların ardından, özellikle 1991 ve 1993 yıllarında ajanslar, Dernekler ve Vakıflar Kanunu’na tabi olarak sivil toplum örgütü biçiminde kurulmaya başlamıştır. Ancak bu model de bürokratik işlemlerin yoğunluğundan ötürü son derece verimsiz ve yavaş işlemeye başlamıştır. Böylece Polonya’da kısa zamanda içinde sivil toplum örgütü modeli terk edilmiş ve şirket modelinin mevcut Kanun içinde daha iyi işlemesi için çeşitli çözümler düşünülmeye başlanmıştır.

¹¹⁰ DPT (2008), *op.cit.*, s. 83.

¹¹¹ Bu bölüm Henrik Halkier, Mike Danson and Charlotte Damborg, **Regional Development Agencies in Europe**, Regional Studies Association, 1998, s. 104-124.’den faydalanılarak hazırlanmıştır.

¹¹² DPT (2008), *op.cit.*, s. 83.

NUTS sistemi Polonya’da 2000 yılında kabul edilmiş; Polonya 5 NUTS birimine bölünmüştür. Öte yandan 2000 yılında Bölgesel Kalkınmanın Desteklenmesine Dair Kanun kabul edilerek bölgesel kalkınma programlarının yürütülmesine ilişkin görev ve sorumluluklar düzenlenmiştir.

Polonya’da merkezi hükümet düzeyinde örgütlenmiş Bölgesel Kalkınma Ajanslarının işlevinden sorumlu Polonya Bölgesel Kalkınma Ajansı (PARD), yerel düzeyde faaliyet gösteren pek çok ajansın sermaye ortağı olan Sanayi Kalkınma Ajansı (IDA) ve kalkınma ajansları için çeşitli faaliyetler (eğitim, network oluşturma, bilgi değişimi vb.) yürüten Bölgesel Kalkınma Ajansları Ulusal Birliği gibi üç temel kurum bulunmaktadır.¹¹³

IDA ve PARD ulusal politikaları yürütmek amacıyla merkezi hükümet tarafından kurulmuş kamu kurumları olmakla birlikte, PARD sadece bölge kalkınma programlarını yürütmek göreviyle kurulmuş tek devlet ajansıdır. Bunun dışında Polonya’da bölgesel kalkınma programları ve kurumları farklı nitelikteki yerli ve yabancı kuruluş tarafından desteklenmektedir.¹¹⁴

Polonya Bölgesel Kalkınma Ajansı, 1993 yılında bölgesel kalkınmayı desteklemek, bölgesel kalkınma hakkında bilgi vermek, bölgesel kalkınmayı hedef alan finansal kurumlar kurmak amacıyla Polonya Hükümeti adına Hazine Bakanlığı tarafından kurulmuştur.

Polonya’daki kurulan kalkınma ajanslarının %80’i kuruluş aşamasında sorun yaşamış olup, bu sorunlar arasında mali kaynakların yetersiz oluşu ile yerel otoritelerin ve yerel elit grupların desteğini kazanmanın güçlüğü yer almaktadır. Öte yandan Polonya’da merkezi hükümetin, kalkınma ajansları için sistematik bir mali destek sağlamaması, ajansların çok ciddi mali güçlüklerle karşı karşıya kalmasına ve kendilerinden beklenen hizmetleri yeterince yerine getirememelerine neden olmuştur. Nitekim Polonya’da faaliyet gösteren ajansların çoğu, bölgesel kalkınma

¹¹³ Polonya’da Kalkınma Ajansları, s. 4., <<http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/politikanotu1%20pinar%20Kasim05.pdf>>, (17.10.2008).

¹¹⁴ Ibid. s. 4.

hedefi doğrultusunda gerçekleştirdikleri faaliyetleri, kendi kaynaklarından finanse etmek zorundadırlar, ancak bu kaynaklar son derece sınırlıdır.

İngiltere ve Polonya örnekleri çerçevesinde bir değerlendirme yapılacaktır. AB ülkelerinde Bölgesel Kalkınma Ajansları, yerel ortaklık ve birlikte iş yapabilme kapasitesini artıran kurumsal yapılar olarak özellikle yerel potansiyelin harekete geçirilmesi, yeni işbirliği olanaklarının keşfi, ortak proje yapabilme yeteneğinin geliştirilmesi ve bilginin içselleştirilmesi gibi beşeri ve sosyal sermaye yatırımlarının ağırlık kazandığı yerel kurumsal ağlar olarak işlev görmektedir. Bu bağlamda ajanslar, adem-i merkezîyetçiliğin ötesinde bir politika aracı olarak değerlendirilmektedir.¹¹⁵ Bu bağlamda Polonya’da kalkınma ajansları, kuruldukları günden bugüne dek yerel ve bölgesel ekonomilerin dönüşümünde çok önemli bir rol oynamış olup, ajansların Polonya’ya getirdiği en önemli yenilik, özel sektör ile kamu sektörü arasında bölünmelerin olduğu bir ülkede, kamu sermayesi ile özel sermayeyi birleştirebilen yeni bir organizasyon yapısını başarıyla sürdürmek olmuştur.

AB’ye üye ülkelerde kurulan kalkınma ajansları, farklı statülerde kurulmuş, farklı finansman kaynaklarından besleniyor olsa da en nihayetinde, benzer amaçları gütmektedir. Yerel dinamiklerin harekete geçirilmesi ve bölgenin pazarlanması hedefleri çerçevesinde faaliyet gösteren ajanslardan, yerel kalkınmanın itici gücü olmaları beklenmektedir.

III. TÜRKİYEDE BÖLGESEL KALKINMA AJANSI MODELİ¹¹⁶

Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajansı modeline geçiş için 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunu hazırlama çalışmaları hızla yürütülmüş; hazırlanan Kanun tasarısı 19 Ocak 2005’de Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonu’na iletilmiş ve 25 Ocak 2006 tarihinde kabul edilmiştir. Anılan Kanun uyarınca, DPT’nin koordinatörlüğünde ve ulusal kalkınma planına uyumlu olmak üzere, sürdürülebilir

¹¹⁵ Ahmet Mutlu, **op.cit.**, s. 164.

gelişmenin sağlanması amacıyla toplam adedi 26 olan her bir İBBS-Düzey II biriminde Bölgesel Kalkınma Ajansı'nın kurulması hedeflenmiştir.

8 Şubat 2006 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma planı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere oluşturulacak kalkınma ajanslarının kuruluş, görev ve yetkileri ile koordinasyonuna ilişkin esas ve usulleri düzenlemek amacıyla oluşturulmuştur.

5449 sayılı Kanunun genel gerekçesinde de belirtildiği üzere günümüz toplumlarında ekonomik refahın, bölgeler arasında dengeli dağılımının sağlanması, sosyal devlet anlayışının bir gereği olarak ortaya çıkar hale gelmiştir. Ülkemizde bölgeler arası gelişmişlik farklarının dengeli bir yapıya kavuşturulması, bölgesel ve yerel kalkınmanın hızlandırılması ve sürdürülebilir dengeli bir gelişmenin sağlanması için çeşitli büyüklükteki bölgeleri hedef alan bölge planları gibi çeşitli politikalara/araçlara başvurulmuştur.

Söz konusu planlar arasında Doğu Marmara Planlama Projesi, Antalya Projesi, Çukurova Bölgesi Projesi, Güneydoğu Anadolu Projesi, Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi, Doğu Anadolu Projesi Ana Planı ve Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı yer almaktadır. Anılan bölgesel kalkınma projelerinden Güneydoğu Anadolu Projesi dışında kalanlar, kapsamlı bir uygulama şansı bulamamıştır.

Gerek Türkiye'nin tam üye olarak katılmayı hedeflediği AB ülkeleriyle olan gelir farkı, gerekse ülke içinde bölgeler arası gelir ve gelişmişlik farklılıkları somut gelişmeler sağlanması gereken önemli bir sorun alanı olarak gündemdeki yerini

¹¹⁶ 5449 Sayılı Kanun'da AB'deki isimlendirmeden farklı olarak "bölgesel kalkınma ajansı" ibaresi yerine "kalkınma ajansı" ibaresine yer verilmiş olup, bu çalışmada AB ile karşılaştırmalı bir analiz yapıldığı için "bölgesel kalkınma ajansı" ibaresi tercih edilmiştir.

korumaya devam etmektedir. Bu bağlamda söz konusu sorun alanına çözüm bulmak amacıyla oluşturulan Bölgesel Kalkınma Ajanslarının görev ve yetkileri, teşkilat yapısı, finansmanı, denetimi ve kendisinden yaratması beklenen avantajlar aşağıda yer almaktadır:

A. Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Temel Özellikleri

1. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Görev ve Yetkileri

5449 sayılı Kanunun 5. maddesinde ifade edildiği üzere ajansın görev ve yetkileri arasında, yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak, bölge plân ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak; bu kapsamda desteklenen faaliyet ve projelerin uygulama sürecini izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını DPT’ye bildirmek, bölge plân ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak yer almaktadır.

Öte yandan ajanslar, bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve bölge plân ve programları açısından önemli görülen diğer projeleri izlemek, bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, ajansa tahsis edilen kaynakları, bölge plân ve programlarına uygun olarak kullanmak veya kullandırmak, bölgenin kaynak ve olanaklarını tespit etmeye, ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandırmaya ve rekabet gücünü artırmaya yönelik araştırmalar yapmak, yaptırmak, başka kişi, kurum ve kuruluşların yaptığı araştırmaları desteklemek, bölgenin iş ve yatırım imkânlarının, ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak veya yaptırmakla yükümlüdür.

Ayrıca ajanslar; bölge illerinde yatırımcıların, kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idari iş ve işlemlerini, ilgili mevzuatta belirtilen süre içinde sonuçlandırmak üzere tek elden takip ve koordine etmek, yönetim, üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi konularda, ilgili kuruluşlarla işbirliği sağlayarak

küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri desteklemek, Türkiye'nin katıldığı ikili veya çok taraflı uluslararası programlara ilişkin faaliyetlerin bölgede tanıtımını yapmak ve bu programlar kapsamında proje geliştirilmesine katkı sağlamak ve ajansın faaliyetleri, malî yapısı ve ajansla ilgili diğer hususların güncel olarak yayımlanacağı bir internet sitesi oluşturmakla yükümlüdür.

2. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının İdari Yapıları

Bölgeler esas alınarak, DPT'nin bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile kurulan ajansların kaldırılmasında da Bakanlar Kurulu yetkilidir. Ajansların ulusal düzeyde koordinasyonundan ise DPT sorumludur.¹¹⁷

Ajansın teşkilat yapısı Kalkınma Kurulu, Yönetim Kurulu, Genel Sekreterlik ve Yatırım Destek Ofisleri'nden oluşmaktadır. Bunlardan Kalkınma Kurulu, bölgesel gelişme hedefine yönelik olarak; bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek ve ajansı yönlendirmek üzere oluşturulmaktadır. Yönetim Kurulu, ajansın karar organıdır. Ajansı, Yönetim Kurulu Başkanı temsil eder. Yönetim Kurulu Başkanı ise validir. Genel Sekreterlik, ajansın icra organıdır. Genel Sekreter, Yönetim Kurulu'na karşı sorumludur. Yatırım Destek Ofisleri ise, bölge illerinde yönetim kurulu kararı ile biri koordinatör olmak üzere, en çok beş uzmandan oluşan ve Genel Sekreterlik'e karşı sorumlu olan ofislerdir.

3. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Finansmanı

Ajansın gelirleri ve yöneteceği Fonlar arasında bir önceki yıl gerçekleşen genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından, vergi iadeleri ile mahalli idarelere ve Fonlara aktarılan paylar düşüldükten sonra kalan tutar üzerinden, binde beş oranında her yıl

¹¹⁷ DPT; bölgelerarası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltıcı tedbirler olarak; planlama, programlama ve projelendirme konularında ajanslara rehberlik ve danışmanlık yapmakta, plan ve programların uygulanmasını izlemekte ve değerlendirmektedir. Öte yandan DPT, ajansların kurumsal performansları ile yürütülen programların performanslarının ölçülmesine dair usul ve esasları belirleyerek, bunların değerlendirmesini yapmakta veya yaptırmaktadır. Bölgesel gelişmeye yönelik iç ve dış kaynaklı fonların ajanslara tahsisi ile bunların kullanımına ilişkin usul ve esasları belirleyen DPT, ajanslar arası işbirliğini sağlayarak ve ortak proje üretimini destekleyerek, ajansların işlevlerini etkili ve verimli olarak yerine getirebilmesi için merkezi düzeyde ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamaktadır.

ayrılacak transfer ödeneğinden Yüksek Planlama Kurulu'nca her bir ajans için nüfus, gelişmişlik düzeyi ve performans ölçütlerine göre belirlenecek pay, AB ve diğer uluslararası Fonlardan sağlanacak kaynaklar, faaliyet gelirleri, bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden, bölgedeki il özel idareleri için; borçlanma, tahsisi mahiyetteki gelirler ile genel, katma ve özel bütçeli kuruluşlardan alınan yardım kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir, belediyeler için; borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir oranında¹¹⁸ cari yıl bütçesinden aktarılabacak pay, bölgedeki sanayi ve ticaret odalarının bir önceki yıl kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yüzde biri oranında cari yıl bütçesinden aktarılabacak pay, ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlarca yapılan bağış ve yardımlar ve bir önceki yıldan devreden gelirler yer almaktadır.

Ajansın giderleri arasında ise plan, program ve proje giderleri, proje ve destekleme giderleri, araştırma ve geliştirme giderleri, tanıtım ve eğitim giderleri, taşınır ve taşınmaz mal ile hizmet alım giderleri, yönetim ve personel giderleri ile görevlerle ilgili diğer giderler yer almaktadır.

4. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Denetimi

5449 sayılı Kanunun 25. maddesinde yer alan denetim ilkeleri çerçevesinde Bölgesel Kalkınma Ajanslarında iç ve dış denetim yapılmaktadır. İç denetimde; ajansın faaliyetleri, hesapları, işlemleri ve performansı yönetim kurulu başkanı veya genel sekreter ile bir iç denetçi tarafından denetlenmektedir.

Dış denetimde ise İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı ile DPT tarafından müştereken belirlenecek esas ve usullere göre ajansın her türlü hesap ve işlemleri, yönetim kurulu tarafından her yıl en geç mart ayında ve gerekli görülen hallerde Sermaye Piyasası Kurulu mevzuatına göre kurulmuş bağımsız denetim kuruluşlarına incelenmektedir. Bu durumda bağımsız denetim kuruluşu tarafından hazırlanacak rapor, eşzamanlı olarak DPT'ye ve İçişleri Bakanlığı'na sunulmaktadır.

¹¹⁸ Bakanlar Kurulu, il özel idareleri için belirlenen oranı yüzde beşe kadar yükseltmeye ya da bu Kanun'da belirlenen oranına kadar indirmeye, belediyeler için belirlenen oranı ise; yarısına kadar indirmeye ya da bu Kanun'da belirlenen oranına kadar yükseltmeye yetkilidir.

5449 sayılı Kanunun getirdiği denetim sistemi, üç açıdan eleştiriye maruz kalmaktadır. Söz konusu eleştiriler; büyük ölçüde kamu gücüne dayanarak çalışan ajansların, halkın temsilcilerinden oluşan parlamento denetimi dışında bırakılması; yürütme organının idari ve mali açıdan bağımsızlık tanıdığı kalkınma ajanslarını, yine kendisine bağlı kurumlar tarafından denetletmesi; iç denetimi yapacak olan kişilerin deneticilik mesleğinden yoksun kişiler olma ihtimallerinin varlığı; ajansların 4734 sayılı Kamu İhale Yasası hükümlerinden muaf olması noktalarından kaynaklanmaktadır.¹¹⁹

5. Bölgesel Kalkınma Ajanslarından Beklenen Avantajlar

5449 sayılı Kanunun genel gerekçesinden hareketle, Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kurulması ile ortaya çıkması beklenen avantajlar aşağıda maddeler halinde sıralanmaktadır:

- § Ajanslar yerel aktörler ve dinamikler arasında sinerji oluşturacak bütün kaynakları harekete geçirecek ve yerel/bölgesel kalkınma çabalarının etkisini artıracaktır.¹²⁰. Bir diğer ifadeyle, ajanslar uygulayıcı kuruluş ve yerel aktörleri destekleyecek ve bunlar arasında koordinatör, organizatör ve katalizör konumunda olacaktır.
- § Ajanslar, yerel düzeyde planlama, programlama, proje üretme ve uygulama kapasitesini artıracaktır. Ajanslar yüksek nitelikli personeli, esnek kaynak ve istihdam yapısı ile bütün yerel aktörlerin, özellikle başlangıçta ihtiyaç duyacağı planlama, programlama, projelendirme, koordinasyon ve izleme kapasitelerinin geliştirilmesine destek olacaktır.
- § Ajanslar, bölgelerde ve yerelde kaynakların yerinde ve etkin kullanılmasına yardımcı olacaktır. Hem teknik kapasitesinin sağladığı bilgi birikimini, hem de aracılık ettiği kaynakları etkin bir şekilde kullanarak birden çok ili ilgilendiren projelerin ve faaliyetlerin mükerrerliklere yol açmadan ve kaynak israfı oluşturmaktan kaçınmasını sağlayacaktır.

¹¹⁹ Seyit Koçberber, “Kalkınma Ajansları ve Sayıştay Denetimi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı. 61, ss. 48-49.

¹²⁰ Burada, ajansın girişimci ve KOBİ desteği sağlama, devlet yardımlarını uygulama, kırsal kalkınma faaliyetlerini destekleme, altyapı ve çevre projelerini gerçekleştirme gibi alanlarda faaliyet gösteren kurum ve kuruluşların yerine geçmemesi ve doğrudan uygulama yapmaması esas olacaktır.

- § Yeni planlama ve idari örgütlenme anlayışı içinde, uygun kurumsal altyapının oluşturulmasıyla birlikte planlamanın ilgili yerleşmelerde, yukarıdan-aşağıya değil, aşağıdan-yukarıya başlatılan etkileşimli bir süreçle yapılması ve uygulanması sağlanacaktır.¹²¹
- § Ajanslar, gelişen dayanışma içinde rekabet ve kalkınma bilincini doğru yöne ve alanlara kanalize etmede çok önemli bir işlev yüklenecek, yerelde bu alanda çok ciddi bir boşluğu dolduracaktır. Ayrıca, karar alma ve uygulama yapılarının katılımcılığa açık olması sayesinde toplumun kalkınma sürecine doğrudan ve aktif katılımını sağlayarak, yerel sahiplenmeyi oluşturacak ve pekiştirecektir.
- § Ajanslar, yerel girişimcilere ve KOBİ'lere sağladıkları destekler ile özel bir önem kazanacaktır.
- § Ajanslar, bir taraftan küresel düzeyde yaşanan gelişmeleri yerel düzeye aktarırken, diğer taraftan da yerel potansiyeli, varlıkları, üstünlükleri ve özgünlükleri küresel pazarlara taşıyacaktır.
- § Ajanslar, sağlayacağı proje ve faaliyet desteklerinde kişi, kurum ve kuruluşların eş finansmana dayalı ortak proje üretme kültürü ve yeteneğini geliştirecektir.
- § Ajansların yürüttüğü faaliyetler, sadece yerel ve bölgesel kalkınma ile sınırlı kalmayacaktır. Ajanslar aktif işbirliği ve koordinasyon içinde kritik destekler sağlayarak, bölgenin girişimcilik potansiyelini harekete geçirecek ve sürekli olarak geliştirecektir.
- § Ajansların kuruluşu ile bölgesel gelişme çabalarının ve bölge planlarının uygulama şansını önemli derecede etkileyen bütçe ve kurumsal yapı sorununa da etkin bir çözüm getirilecektir.
- § Ajanslar kritik nitelikteki yerel bilginin merkeze taşınmasında ve sürekliliğinin sağlanmasında çok önemli bir işlev yüklenecekler ve özellikle program ve proje uygulamalarının izlenmesini kolaylaştıracaklardır.

¹²¹ Gelişmiş ülke deneyimleri göstermiştir ki, bunun için en uygun ölçek bölgesel plan ölçeği, en uygun alan ise genellikle birden çok idari sınırı (ili) kapsayan ve Ajansların kuruluşuna baz teşkil edecek olan optimum "plan bölgesi"dir.

§ Ajansların yerel yönetimlerin planlama çalışmalarına sağlayacağı destek; planların mekânsal, bölgesel ve sektörel bütünlüğüne katkı sağlarken, yerel ölçekte bu alanda oluşabilecek teknik açığı da kapatacaktır.

B. TÜRKİYEDE BÖLGESEL KALKINMA AJANSI UYGULAMALARI

5449 sayılı Kanunun uygulanması bağlamında, ajansların kuruluşunun aşamalı olarak gerçekleştirilmesi planlanmış; bunun için her bir ajansın kuruluşunun Kuruluş Kararnamesi şeklinde isimlendirilen bir Bakanlar Kurulu kararı ile yapılması kararlaştırılmıştır. Böyle bir uygulamanın amacı, bir takım bölgelerde pilot uygulamalar yaptıktan sonra, buradan çıkarılacak derslere göre ajansların yaygınlaştırılmasını sağlamaktır. Burada ajans kuruluşlarının, ayrı kuruluş kararnameleri ile yapılmasının nedenlerinden birisi de bölgelerin özgün şartları ve yapılarına göre teşkilat yapılarının, birimlerinin, büyüklüklerinin ve diğer yapısal özelliklerinin özelleştirilmesi ihtiyacının bulunmasıdır.¹²²

Bugün, Türkiye’de kalkınma ajanslarının pilot uygulaması olarak TR62 Düzey 2 Bölgesi’nde Adana ilinde, Adana ve Mersin illerini kapsayan Çukurova Kalkınma Ajansı ve TR31 Düzey 2 Bölgesi’nde İzmir Kalkınma Ajansı, 5449 sayılı Kanuna dayalı olarak 06.07.2006 tarih ve 26220 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2006/10550 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı kapsamında faaliyet göstermektedir. Söz konusu iki kalkınma ajansına ilişkin açıklamalar aşağıda özetlenmektedir:

1. Çukurova Kalkınma Ajansı

Bakanlar Kurulu’nun 06.07.2006 tarih ve 26220 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmış 2006/10550 sayılı “Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulması”nı öngören kararnamesi gereğince Adana ili merkez olmak üzere Adana ve Mersin illerini kapsayan TR62 bölgesinde kurulan Çukurova Kalkınma Ajansı, Türkiye’de oluşturulan Kalkınma Ajansı modelinin ilk iki uygulamasından biridir. Özetle topyekun kalkınmış bir Çukurova Bölgesi olma vizyonuna sahip olan Ajans,

¹²² Göymen, *op.cit.*, s. 41.

yerel potansiyeli harekete geçirerek yerel kalkınmayı sağlama misyonu benimsemiştir.

Çukurova Kalkınma Ajansı'nın çalışma sahasında, Akdeniz Bölgesi'nin doğusunda yer alan Adana ve Mersin illeri yer almaktadır. Çukurova Kalkınma Ajansı, kurulduğu bölgenin 2007-2008 dönemi için Ön Bölgesel Gelişme Planı'nı hazırlamış ve söz konusu plan DPT tarafından kabul edilmiştir. Çukurova Kalkınma Ajansı Ön Bölgesel Gelişme Planı (2007-2008) incelendiğinde, üç temel amaç göze çarpmaktadır¹²³:

- § Bölgenin cazibesinin artırılması için, ekonomik ve sosyal potansiyelin ortaya konulması, bölgenin ulusal ve uluslar arası alanda tanıtımının yapılması: Bu amaç dâhilinde Ajans, bölgenin potansiyel (fiziki, teknik, doğal vb) ve yeteneklerini ortaya koymaya dönük araştırmalara önem vermeyi hedeflemiştir. Öte yandan bölgesel cazibenin artırılmasına yardımcı olacak çalışmalara destek sağlanması, yerel yönetimlerin altyapı (kentsel dönüşüm, yol, su, kanalizasyon ve çöp işleme gibi) ve çevre kalitesini artırmaya yönelik projeler üretmesine destek sağlanması, bölgenin tarihi, doğal, kültürel varlıklarının ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yaparak, turizmi teşvik edecek çalışmalara destek sağlanması da hedeflenmiştir. Ulusal ve uluslararası alanda bölgedeki yatırım fırsatlarının tanıtımını yaparak, yerli ve yabancı yatırımcıların bölgeye çekilmesini sağlayacak projelere destek sağlanması gibi öncelikler üzerinde durulması da planlanmıştır.
- § İnsan kaynakları kapasitesinin geliştirilmesi ve göçün etkin yönetiminin sağlanması: Bu amaç dâhilinde Ajans, bölgede öncelikli olarak insan kaynakları eğitim stratejisi çalışmasının yapılması için gerekli verileri sağlayacak, işgücü talebi, işgücü arzı (işgücünün nitelik ve nicelik yönlerinden) ve eğitim kurumları veri tabanlarının oluşturulması, niteliksiz işsizlerin ve özellikle göç ile gelen nüfusun istihdam edilebilirliğini artıracak her türlü çalışmanın desteklenmesini hedeflemiştir. Ayrıca ajans, göç ile gelen nüfusun sosyal uyumunun sağlanması, dezavantajlı grupların topluma

¹²³ Çukurova Kalkınma Ajansı, **Çukurova Kalkınma Ajansı Ön Bölgesel Gelişme Planı (2007-2008)**, Aralık, 2006, s. 3., <http://www.cka.org.tr/CKA_On_Bolgesel_Gelisme.doc>, (08.08.2008).

kazandırılması ve statülerinin yükseltilmesi amacına yönelik çalışmalara destek sağlanması, insan kaynakları kalitesinin artırılmasına yönelik olarak; KOBİ'lerin, yerel yönetimlerin, sivil toplum kuruluşlarının yapacağı her türlü eğitim faaliyetlerine destek sağlanması ve her kademede eğitim kurumlarının bilim ve sanat merkezi, spor tesisi ve laboratuvar kurma gibi projelerine destek sağlanması gibi öncelikler üzerinde durmayı da planlanmıştır.

- § Bölgede üretim ve istihdamı artırıcı faaliyetlere destek sağlanması: Bu amaç dâhilinde Ajans, bölgede üretim ve istihdam artışına katkıda bulunacak yeni işletmelerin kurulmasının desteklenmesi, mevcut işletmelerin rekabet gücünü artırmaya dönük projelere destek sağlanması, bölgenin yüksek tarımsal üretim potansiyelini değerlendirecek, tarımsal sanayinin kurulmasına yönelik çalışmaların desteklenmesi, yönetim, üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi konularda girişimcilerden gelecek proje önerilerine destek sağlanmasını hedeflemiştir. Öte yandan ajans, girişimcilere dolaylı olarak destek sağlayacak, risk sermayesi şirketleri, teknoloji transfer firmaları, girişimci merkezleri, kuluçka merkezleri, teknoloji geliştirme bölgelerinin kurulmasına ve bunlar arasında işbirliğini geliştirmeye dönük girişimlere destek sağlanması ve sanayinin verim, kapasite, AR-GE, yüksek katma değerli ürüne geçiş projelerine mali hibe desteği sağlanması gibi öncelikler üzerinde durmayı da planlamıştır.

TABLO 29 ÇUKUROVA KALKINMA AJANSI GELİRLERİ (2006-2008, YTL)

GELİR KALEMLERİ	2006	2007(*)	2008(*)
Genel Bütçe Transferi	9.895.021	23.953.000,00	21.494.805,00
Faaliyet Gelirleri	-	200.000,00	200.000,00
İl Özel İdarelerinden Aktarılan Paylar	-	731.445,99	765.810,22
Sanayi ve Ticaret Odalarından Aktarılan Paylar	-	119.597,95	119.597,95
Belediyelerden Aktarılan Paylar	-	5.073.344,85	5.784.515,83
Bağış ve Yardımlar	-	-	-
Önceki Yıldan Devir Eden Gelirler	-	1.750.000,00	378.166,00
Ret ve İadeler (-)	7.145.021	-	-
Toplam	2.750.000	31.827.388,79	28.742.895,00

(*)Tahmin.

Kaynak: Çukurova Kalkınma Ajansı.

Çukurova Kalkınma Ajansı, 2006 yılında sadece genel bütçeden 9.895.021 YTL transfer elde ederken, bu transferin 7.145.021 YTL'sini iade etmiş, dolayısıyla 2.750.000 YTL'lik gelire sahip olmuştur (Tablo 29).

2007 yılında ajansın, merkezi yönetim bütçesinden 23.953.000 YTL, il özel idarelerinden 731.445,99 YTL, belediyelerden 5.073.344,85 YTL, sanayi ve ticaret odalarından 119.597,95 YTL gelir elde etmesi, bir önceki yıldan devreden 1.750.000 YTL ve 200.000 YTL'lik faaliyet gelirleri ile 2007 yılında toplam 31.827.388,79 YTL'lik gelire sahip olacağı tahmini yapılmıştır. (Tablo 29).Ancak 2007 yılında ajans, yürütmeyi durdurma kararı gereğince faaliyet göstermediği için, söz konusu gelirleri elde edememiştir.

2008 yılı gelir tahminine göre ajansın, merkezi yönetim bütçesinden 21.494.805 YTL, il özel idarelerinden 765.810,22 YTL, belediyelerden 5.784.515,83 YTL, sanayi ve ticaret odalarından 119.597,95 YTL gelir elde ederken, bir önceki yıldan devreden 378.166 YTL ve 200.000 YTL'lik faaliyet gelirleri ile 2008 yılında toplam 28.742.895 YTL'lik gelire sahip olması beklenmektedir (Tablo 29).

2007 ve 2008 yılı gelirlerinin alt kalemlerinin toplam gelirler içerisindeki %'sini gösteren Tablo 30'a göre, ajansın 2007 yılındaki tahmini gelirinin %75,26'sının merkezi yönetim bütçesinden aktarılması beklenirken, bu oranın 2008 yılında %74,78'e düşmesi beklenmektedir. Diğer gelirlerinde oransal olarak artış beklenen ajansın, önceki yıldan devreden gelirlerinde de %4,18'lik bir düşüş beklenmektedir (Tablo 30).

TABLO 30 ÇUKUROVA KALKINMA AJANSI GELİRLERİ (2007-2008, %)

GELİR KALEMLERİ	2007 (*)	2008 (*)
Merkezi Yönetim Bütçesinden Aktarılan Paylar	75,26	74,78
İl Özel İdarelerinden Aktarılan Paylar	2,30	2,66
Belediyelerden Aktarılan Paylar	15,94	20,13
Sanayi ve Ticaret Odalarından Aktarılan Paylar	0,38	0,42
Önceki Yıldan Devir Eden Gelirler	5,50	1,32
Faaliyet Gelirleri	0,63	0,70
Toplam	100,00	100,00

(*)Tahmin.

Kaynak: Tablo 29'dan faydalanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

2. İzmir Kalkınma Ajansı

Bakanlar Kurulu'nun 06.07.2006 tarih ve 26220 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış 2006/10550 sayılı "Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulması"nı öngören kararnamesi gereğince İzmir ili merkez olmak üzere TR31 Düzey 2 bölgesinde kurulan İzmir Kalkınma Ajansı, Türkiye'de oluşturulan Kalkınma Ajansı modeli örneklerinden ikincisidir.

Vizyonunu zengin, doğal, tarihi, kültürel ve insan kaynaklarını koruyan ve sürdürülebilir kılan, yenilik ve teknoloji ile bütünleştiren, rekabet gücüne sahip, bölge içi ve bölgeler arası gelişmişlik farkını azaltmış, yaşam kalitesi yüksek bir dünya kenti olmak şeklinde belirleyen ve DPT tarafından kabul edilen Ön Bölgesel Gelişme Planı (2007-2008) incelendiğinde dört temel amaç göze çarpmaktadır¹²⁴:

- § İnsan kaynakları ve sosyal sermayenin geliştirilmesi: Bu amaç dahilinde mevcut işgücü piyasası ve işletmelerin gelecekteki taleplerini dikkate alan mesleki eğitim programlarının uygulanması, gerekli kurumsallaşmanın sağlanması, bilgi toplumu altyapısının oluşturulması için bilgi iletişim teknolojileri kullanımının yaygınlaştırılması hedeflenmiştir. Öte yandan yaşam boyu öğrenim hizmetlerinin sunumu, kentlilik bilincinin geliştirilmesi ve özellikle göçle gelen nüfusa yönelik olmak üzere; yoksullukla mücadele, engelliler gibi dezavantajlı grupların ve kadının eğitim düzeylerinin geliştirilmesi, istihdam edilebilirliğinin artırılması, kente entegrasyonlarının sağlanarak sosyal statünün yükseltilmesi, kamu, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasında işbirliğinin geliştirilmesi de hedeflenmiştir. Katılımcılığın, sivil toplumun etkinliğinin artırılması, toplumsal kalkınma girişimlerinin güçlendirilmesi ve kurumsallaştırılması ve kurum ve kuruluşlarda stratejik planlama ve yönetim, proje hazırlama, uygulama, izleme ve değerlendirme konularında kapasitelerinin artırılması, AB uyum sürecine dair eğitim vb. çalışmaların desteklenmesi gibi öncelikler üzerinde durulması planlanmıştır.

¹²⁴ İzmir Kalkınma Ajansı, **Ön Bölgesel Gelişme Planı (2007-2008)**, Şubat 2007, s. 2., <http://www.izka.org.tr/files/IZKA_PLN_OnBolgeselGelismePlani_070206.pdf>, (08.08.2008).

- § Metropoliten merkez fonksiyonları ile bölgenin çekicilik ve erişilebilirlik unsurlarını artırarak kaliteli hizmet ve çevre potansiyellerini koruyarak güçlendirmek: Bu amaç dahilinde kent markasının geliştirilmesi, iş ve yatırım imkânlarının ulusal ve uluslararası düzeyde etkili bir şekilde tanıtımının sağlanması, yerli ve doğrudan yabancı yatırımların bölgeye çekilmesi, İzmir'in lojistik merkez özelliklerinin, başta liman faaliyetleri olmak üzere geliştirilmesi, diğer ulaşım hatlarıyla lojistik ağının kuvvetlendirilmesi için gerekli diğer faaliyetlerin desteklenmesi hedeflenmiştir. Öte yandan özgün tarihi ve doğal varlıklar korunarak mevcut turizm faaliyetlerinin katma değerinin artırılması; başta sağlık, kent, kültür ve fuar turizmi olmak üzere farklı turizm faaliyetlerinin teşviki, yaşam kalitesini artıran kentsel çevre ve ulaşım altyapılarının geliştirilmesi, kamusal hizmetlerin kalitesinin ve etkinliğinin artırılması, kentsel yenileme ve rehabilitasyon çalışmalarının desteklenmesi de ajansın hedefleri arasındadır. Çevrenin korunması kapsamına yönelik girişimlerin desteklenmesi ile doğal kaynakların korunarak sürdürülebilir çevre ortamının sağlanması ve ticari hayatın geliştirilmesi ve zenginleştirilmesi, Fuar Kongre Merkezi özelliğinin ve buna yönelik altyapı ve pazarlama faaliyetlerinin geliştirilmesi gibi öncelikler üzerinde durulması da planlanmıştır.
- § İşletmelerin rekabet gücünün artırılması: Bu amaç dahilinde özellikle yenilikçi, dinamik ve yüksek katma değer yaratan sektörlerde olmak üzere kümelenme çalışmalarının ve endüstri bölgelerinin kurulmasının desteklenmesi, işletmelerin Ar-Ge, yenilik, teknoloji değişim ve transferi konularında desteklenmesi; başta mükemmeliyet merkezleri, tekno-parklar olmak üzere üniversite-sanayi işbirliğinin geliştirilmesi, yükselen sektörler öncelikli olmak üzere girişimciliğin desteklenmesi, gerileyen sektörlerdeki işletmelerde dönüşümün sağlanması, KOBİ'lerin ihtiyaç duyduğu ihtisaslaşmış iş destek hizmetlerinin sunumu ve bu amaçla kurulmuş birimlerin etkinleştirilmesi, işletmelerdeki kalite ve verimliliği artırmak üzere uluslararası teknik ve kalite standartlarına ulaşılmasının sağlanması, bölgesel rekabet ve yenilik gücünü artırmak üzere yürütülecek araştırma, çalışma ve organizasyonların desteklenmesi, alternatif, yenilenebilir enerji veya temiz

teknolojilerin teşviki (rüzgâr, jeotermal, güneş vb.) gibi öncelikler üzerinde durulması planlanmıştır.

- § Tarım ve kırsal kalkınmanın sağlanması: Bu amaç dahilinde tarım ve gıda sektörlerinin rekabet gücünün artırılması, Ar-Ge çalışmalarının ve yenilikçi, modern teknoloji kullanımının desteklenmesi, bölgesel ve yöresel ürünlerin teşvik edilmesi, korunması, tanıtılması ve tescili, yerel ürünlerin işlenmesi ve pazarlanması, el sanatları gibi faaliyetlerle kırsal ekonominin güçlendirilmesi ve çeşitlendirilmesi, organik tarım, süs bitkileri, sertifikalı meyve ve orman fidancılığı, hayvancılık, su ürünleri ve jeotermal ısıtım üretilim dallarında üretimin ve pazarlama faaliyetlerinin desteklenmesi, alternatif ürünlerle tarımsal üretim faaliyetlerinin çeşitlendirilmesi, entegre havza yönetimi anlayışı ile su kaynaklarının korunması, tarımsal üretim faaliyetlerinin bilinçli yapılmasının sağlanması ve erozyonun önlenmesi ve tarım ve sanayi işbirliğinin ve entegrasyonunun geliştirilmesi gibi öncelikler üzerinde durulması planlanmıştır.

TABLO 31 İZMİR KALKINMA AJANSI GELİRLERİ (2008, 6 Aylık, YTL)

GELİR KALEMLERİ	OCAK	ŞUBAT	MART	NİSAN	MAYIS	HAZİRAN
Merkezi Yönetim Bütçesinden Aktarılan Paylar	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
İl Özel İdarelerinden Aktarılan Paylar	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	636.312,00
Belediyelerden Aktarılan Paylar	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	262.169,44
Sanayi ve Ticaret Odalarından Aktarılan Paylar	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	250.034,78
Çeşitli İadeler	0,16	0,00	0,00	0,00	283,20	0,00
Faaliyet Gelirleri	384.714,03	960,11	2.832,51	399.039,78	130.039,78	145.710,30
Toplam	384.714,19	960,11	2.832,51	399.039,78	130.322,98	1.294.226,52

Kaynak: İzmir Kalkınma Ajansı.

2008 yılının ilk altı ayında İzmir Kalkınma Ajansı'nın elde ettiği gelirler Tablo 31'de yer almaktadır. Ajans, 2008 yılının ilk altı ayında merkezi yönetim bütçesinden, ilk beş ayında ise il özel idarelerinden, belediyelerden, sanayi ve ticaret odalarından gelir elde etmezken; Ocak ayında 0,16 YTL iade ve 384.714,03 YTL faaliyet geliri, Şubat ayında 960,11 YTL faaliyet geliri, Mart ayında 2.832,51 YTL faaliyet geliri, Nisan ayında 399.039,78 YTL, Mayıs ayında 283,20 YTL iade ve

130.039,78 YTL faaliyet geliri elde etmiştir. Haziran ayına gelindiğinde ajans, il özel idarelerinden 636.312 YTL elde ederken, belediyelerden 262.169,44 YTL, sanayi ve ticaret odalarından 250.034,78 YTL ve 145.710,30 YTL faaliyet geliri elde etmiştir (Tablo 31).

TABLO 32 İZMİR KALKINMA AJANSI GELİRLERİ
(2008,YTL)

GELİR KALEMLERİ	2008 YILI TAHMİNİ BÜTÇE GELİRLERİ
Merkezi Yönetim Bütçesinden Aktarılan Paylar	18.148.268
İl Özel İdarelerinden Aktarılan Paylar	8.772.000
Belediyelerden Aktarılan Paylar	8.500.000
Sanayi ve Ticaret Odalarından Aktarılan Paylar	272.000
Çeşitli İadeler	0,00
Faaliyet Gelirleri	1.700.000
Toplam	37.392.268

Kaynak: İzmir Kalkınma Ajansı.

2008 yılı için tahmini bütçe gelirlerinin toplam değerini içeren Tablo 32’ye göre ise, İzmir Kalkınma Ajansı’nın 2008 yılı sonu itibarıyla merkezi yönetim bütçesinden 18.148.268 YTL, il özel idarelerinden 8.772.000 YTL, belediyelerden 8.500.000 YTL, sanayi ve ticaret odalarından 272.000 YTL ve faaliyet geliri olarak 1.700.000 YTL gelir ile birlikte toplam 37.392.268 YTL gelir elde etmesi beklenmektedir.

İzmir Kalkınma Ajansı’nın 2008 yılının ilk altı ayında elde ettiği gelirlerin dağılımını ve altı aylık gelirlerin 2008 yılı için tahmin edilen gelirlere oranını gösteren Tablo 33’e göre ise, 2008 yılı için merkezi yönetim bütçesinden aktarılması beklenen 18.148.268 YTL’lik gelir ilk altı ayda elde edilememiştir. İl özel idarelerinden aktarılması planlanan 8.772.000 YTL’lik gelirin ilk altı ayda %7,25’ine tekabül eden 636.312 YTL’lik kısmı elde edilirken, belediyelerden aktarılması planlanan 8.500.000 YTL’lik gelirin ilk altı ayda %3,08’ine tekabül eden 262.169,44 YTL’lik kısmı elde etmiştir. Öte yandan, sanayi ve ticaret odalarından aktarılması planlanan 272.000 YTL’lik gelirin ilk altı ayda %91,92’si elde edilirken, 1.700.000 YTL olması beklenen faaliyet gelirlerinin %62,54’ü elde edilmiştir. Sonuç olarak İzmir Kalkınma Ajansı ilk altı ayda 2008 yılı tahmini gelirinin ancak %5,91’ini elde edebilmiştir (Tablo 33).

TABLO 33 İZMİR KALKINMA AJANSI GELİRLERİNİN DAĞILIMI

GELİR KALEMLERİ	ALTI AYLIK GELİR (YTL)	GERÇEKLEŞME ORANI (%)
Merkezi Yönetim Bütçesinden Aktarılan Paylar	0,00	0,00
İl Özel İdarelerinden Aktarılan Paylar	636.312	7,25
Belediyelerden Aktarılan Paylar	262.169,44	3,08
Sanayi ve Ticaret Odalarından Aktarılan Paylar	250.034,78	91,92
Çeşitli İadeler	283,36	-
Faaliyet Gelirleri	1.063.296,51	62,54

Kaynak: Tablo 31 ve Tablo 32'den faydalanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

3. Pilot Uygulamalara Yönelik Değerlendirme

Yukarıdaki başlıklarda açıklanan Çukurova ve İzmir Kalkınma Ajansları, kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere kurulmuş olup, DPT koordinatörlüğünde faaliyet göstermektedir.

Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajansları’nın kurulmasında en önemli sebep kuşkusuz AB’ye üyelik sürecidir. Dolayısıyla Türkiye’nin aday ülke olarak kabul edildiği 1999 Helsinki Zirvesi sonrasında Bölgesel Kalkınma Ajansları, ciddi anlamda ilk kez gündeme gelmiştir. Bu bağlamda; 25 Ocak 2006 tarihinde yürürlüğe giren 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun ardından, Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmelik ile Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği 25.07.2006 tarih ve 26239 sayılı Resmi Gazete’de, Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği 28 Eylül 2006 tarih ve 26303 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Son olarak Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği 8 Kasım 2008 tarih ve 27048 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Kalkınma Ajanslarının bölgesel potansiyel ve dinamiklerin harekete geçirilmesi, büyümenin etkilerinin tabana yayılması, gelir dağılımının düzelmesi ve

bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi açısından oldukça olumlu bir rol oynayacağını söyleyenlerin yanında, mevcut yasanın çok önemli eksiklikler içermesi nedeniyle Bölgesel Kalkınma Ajanslarının beklenen yararı sağlamayacağını iddia edenler de bulunmaktadır.¹²⁵

Söz konusu eleştirileri hukuksal platforma taşıma amacıyla, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB); 25.07.2006 tarihli, 26239 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan, Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in iptali ve yürütülmesinin durdurulması, Yönetmeliğin dayanağı olan 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun bazı maddelerinin Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle Danıştay'a iptal davası açmıştır.

Böylece, TMMOB Bakanlar Kurulu'nun 2006/10550 sayılı ve 06 Temmuz 2006 gün ve 26220 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair Kararı'nın iptaline ve yürütmenin durdurulmasına, bu işlemin dayanağı 5449 sayılı Yasa'nın Anayasa'nın 2, 7, 10, 123, 126, 127, 135, 166. maddesine aykırılık teşkil ettiğinden, Anayasa Mahkemesi'ne götürülmesine karar verilmesini istemiştir.

TMMOB'un Danıştay'da açtığı bu dava üzerine Danıştay Onuncu Dairesi 14 Mart 2007 tarihinde, 06 Temmuz 2006 tarih ve 26220 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının, Anayasa Mahkemesince karar verilinceye kadar veya Anayasa Mahkemesince beş ay içinde karar verilmemesi halinde, bu süre sonunda dosyadaki bilgi ve belgeler esas alınarak yeniden bir karar verilmek üzere, yürütülmesinin durdurulmasına oybirliğiyle karar vermiştir.

Anayasa Mahkemesi ajanslarla ilgili davaları tek dosyada birleştirerek görüşmüş, 30.11.2007 tarihinde kararını vermiştir. Gerekçeli karar ise, 23.02.2008 tarihli ve 26796 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Söz konusu kararda; Anayasa Mahkemesi'nde görüşülen yasada iki değişiklik yapılarak yasanın

¹²⁵ Nazlı Maç, **Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye**, Konya Ticaret Odası Etüd-Araştırma Servisi, Şubat 2006, s. 6.

yürürlükte kalmasına karar verilmiştir.¹²⁶ Söz konusu değişiklikler aşağıda sıralanmıştır:

- § Yasanın 18.maddesinin 3. fıkrasında yer alan “Bu fıkra kapsamındaki kişilerden, önceki kamu kurum ve kuruluşlarındaki kadrolarına müşterek kararname ile atananların, bu fıkra göre yapılacak atama işlemleri ilgili bakan onayı ile yapılır.” cümlesi ile¹²⁷
- § Ajansların; bu Kanunun uygulanmasıyla ilgili iş ve işlemlerde her türlü vergi, resim ve harçtan muaf olacağını ifade eden 26.maddesi iptal edilmiştir.¹²⁸

Söz konusu iptallerle birlikte Anayasa Mahkemesi, kalkınma ajanslarının Anayasa’ya uygun olduğu sonucuna varmıştır. Pilot uygulamalar şeklinde faaliyet gösteren ajanslar, yürütmeyi durdurma kararı gereğince kendilerinden beklenen performansı gösterememiş olsalar da, ajansların önünü açan Anayasa Mahkemesi kararının, ajansların faaliyetlerinde artışa yol açması beklenmektedir.

Nitekim Bakanlar Kurulu tarafından 2008/14306 sayılı Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulması Hakkında Kararın alınması bunun en açık göstergesidir. Söz konusu Karar uyarınca, Tablo 34’te kapsadığı iller ve karşılarında merkezleri gösterilen Düzey 2 bölgelerinde Kalkınma Ajansları kurulmuştur.

**TABLO 34 BAKANLAR KURULU KARARINCA
KURULAN KALKINMA AJANSLARI**

DÜZEY 2 BÖLGESİ	KAPSAMDAKİ İLLER	MERKEZ
TR10	İstanbul	İstanbul
TR52	Karaman, Konya	Konya
TR83	Amasya, Çorum, Samsun, Tokat	Samsun
TRA1	Bayburt, Erzincan, Erzurum	Erzurum
TRB2	Bitlis, Hakkâri, Muş, Van	Van
TRC1	Adıyaman, Gaziantep, Kilis	Gaziantep
TRC2	Diyarbakır, Şanlıurfa	Diyarbakır
TRC3	Batman, Mardin, Şırnak, Siirt	Mardin

Kaynak: 2008/14306 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, **Resmî Gazete**, Sayı. 27062, (22.11.2008).

¹²⁶ **Anayasa Mahkemesi Kararı**, <<http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ%5CK2008%5C/K.2007-91.htm>>, (10.09.2008).

¹²⁷ Bu maddeye ilişkin iptal hükmünün, kararın Resmi Gazete’de yayımlanmasından sonra yürürlüğe girmesi kararlaştırılmıştır.

¹²⁸ Bu maddeye ilişkin iptal hükmünün, kararın Resmi Gazete’de yayımlanmasından üç ay sonra yürürlüğe girmesi kararlaştırılmıştır.

Tablo 34'e göre İstanbul, Karaman, Konya, Amasya, Çorum, Samsun, Tokat, Bayburt, Erzincan, Erzurum, Bitlis, Hakkâri, Muş, Van, Adıyaman, Gaziantep, Kilis, Diyarbakır, Şanlıurfa, Batman, Mardin, Şırnak ve Siirt gibi 23 ili kapsayan ve merkezleri İstanbul, Konya, Samsun, Erzurum, Van, Gaziantep, Diyarbakır ve Mardin olan sekiz kalkınma ajansı ile birlikte, Türkiye'deki kalkınma ajanslarının sayısı ona yükselmiştir.

SONUÇ

Ülke ekonomilerinin küresel rekabet ortamında güçlü birer aktör olabilmeleri için gerekli koşullardan biri, bölgesel farklılıkların giderilmesidir. Bu nedenle, her ülkede bölgesel farklılıkların giderilmesi, ekonomi politikaları belirlenirken dikkate alınan konuların başında gelmiştir. Nitekim bu sorunun giderilmesi için, hem AB’de hem de Türkiye’de dönemsel olarak farklılaşan pek çok çözüm önerisi gündeme gelmiştir.

AB’de 1957 tarihli Roma Antlaşması’ndan günümüze dek bölgesel politikanın önemi giderek artmıştır. Özellikle 2004 ve 2007 yılında gerçekleşen genişlemeler ile gelir düzeyi AB ortalamasının oldukça altında olan 12 yeni üyenin de Birliğe katılmasıyla bölgesel politikaların AB düzeyinde ele alınması daha fazla önem arz etmeye başlamıştır.

Türkiye’de ise bölgesel farklılıkların giderilmesi amacıyla uzun yıllar bölgesel planlar hazırlanmış; ancak planlarda yer alan öncelikler sürekli değişmiş ve bölgesel kalkınma girişimlerinden beklenen sonuç alınamamıştır. Nitekim yürürlüğe giren Beş Yıllık Kalkınma Planları incelendiğinde, planların sürdürülebilir bir planlama anlayışından yoksun olduğu sonucuna varılmıştır. Örneğin Kalkınmada Öncelikli Yörelere uygulamasına başvuran Türkiye, bölgelere gerekli desteği sağlamış; ancak gerekli denetimi yapamamıştır. Önerilen çözüm önerilerine rağmen, bölgesel farklılıkları açıklamasında kişi başına GSYİH verileri dikkate alındığında, gerek AB’de gerek Türkiye’de bölgeler arasında ciddi farklılıkların hala devam ettiği gözlenmiştir. Sonuçta Türkiye’nin bölgesel politika alanında bugüne kadar izlediği politikalar ve mevcut kurumsal yapı ile söz konusu farklılıkları gideremediği ortadadır.

Yeni kalkınma anlayışının ve devlet dışı organizasyonları, yönetim sürecinin bir parçası haline getiren yönetim kavramının bir sonucu olarak ortaya çıkan Bölgesel Kalkınma Ajansları modeli, geleneksel yapının sunduğu araçlardan farklı ve esnek bir yapı sunarak yerel dinamiklere önem atfetmekte; bunların harekete geçirilmesi hedefini benimsemektedir. Bu hedef, yerel ve bölgesel otoritelere daha fazla söz hakkı tanınması ihtiyacını da doğurmaktadır. Bu bağlamda söz konusu

modelin başarısı, geleneksel kalkınma anlayışındaki yapıdan farklı olarak, bölgelerin merkezden aktarılan yetki ve kaynak ile donatılmış kurumsal bir kapasiteye sahip olup olmamasına bağlı hale gelmiştir.

Yerel dinamiklerin ortaya çıkarılması noktasında stratejik kurumlar olarak nitelendirilen Bölgesel Kalkınma Ajanslarının temel amacı; bölgedeki ekonomiyi canlandırmaya yönelik hizmetler vermek ve bölgenin girişimci potansiyelini geliştirmek, diğer bir ifadeyle belli bir bölgedeki aktörler arasında etkileşim ve işbirliği ağları oluşturmak ve koordinasyonu sağlamaktır. Öte yandan Bölgesel Kalkınma Ajansı politikalarının bölgesel hedefli olması, bölgesel politikalarda daha seçici bir yaklaşım izlenmesini gerekliliğini ortaya koymakta; ajans politikalarının de facto kalkınmaya hız kazandırıcı nitelikte olması sonucunu da doğurmaktadır.

Türkiye, bölgesel kalkınma hedeflerine ulaşmak, üye devletlerin hizmetine sunulan fonlardan yararlanmak ve bölgesel politikaları AB'ye uyumlaştırmak için, 2002 yılında 12 adet Düzey 1, 26 adet Düzey 2 ve 81 adet Düzey 3 bölge birimi oluşturulmuştur. Ardından 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri hakkında Kanun yürürlüğe konulmuştur. Bu Kanun kapsamında yer alan kalkınma ajansları, özellikle tüzel kişilik sahibi olarak özel hukuk hükümlerine tabi bir yapıda olmaları, Devlet İhale Kanunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi olmamaları nedeniyle pek çok eleştiriye maruz kalmaktadır.

Türkiye'de 5449 sayılı Kanun uyarınca pilot kalkınma ajansları olarak uygulamaya geçirilen Çukurova ve İzmir Kalkınma Ajansları'nın uygulama sonuçlarının herhangi bir değerlendirmeye tabi tutulması sınırlı düzeyde de olsa yapılabilmektedir. Zira tam anlamıyla bir değerlendirme yapabilmek için, ajansların tam kapasite ile faaliyetlerini sürdürmesi gerekmektedir.

Bugün Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajanslarından, ilk planda bölgeler arası dengesizlikleri gidermeleri beklenmektedir. Türkiye'de altyapı, ulaşım, eğitim gibi temel sorunların çözüldüğünü söylemek bugün mümkün görünmemektedir. Öte yandan Türkiye'nin doğusunda var olan güvenlik problemleri de bölgeler arası dengesizliklerin giderilmesine ciddi bir engel oluşturmaktadır. Böyle bir ortamda da,

bölgelerin küresel rekabet avantajı elde etmelerinin oldukça zor olduğu görülmektedir. Bu noktada, Bölgesel Kalkınma Ajanslarının hedefinin bölge içi dengesizlikleri gidermek olması gerektiği daha mantıklı görünmektedir. Nitekim 5449 sayılı Kanun'da Türkiye'deki ajansların hedefinin, bölge içi dengesizlikleri giderme olarak konulması, daha gerçekçi bir yaklaşımın benimsendiğini göstermektedir.

KAYNAKÇA

AB'nin İstihdam ve Sosyal Politikası, <http://www.mess.org.tr/ab/PDF/istihdam_vesosyalpo_litika.pdf>, (12.07.2008).

Akçay, Belgin, Baykal, Sanem ve Kahraman Sevilay. **Avrupa Birliği'nin Güncel Sorunları ve Gelişmeler**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2008.

Anayasa Mahkemesi Kararı,<<http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ%5CK2008%5C/K.2007-91.htm>>, (10.09.2008).

Apak, Sudi ve Tavşancı, Aykut. “Türkiye Yabancı Bankacılığın Gelişimi ve Ekonomi Politikaları İle Uyumu”, **Maliye Finans Yazıları**, Sayı. 80, Temmuz 2008.

Avrupa Birliği Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği. **Avrupa Birliği Bölgesel Politika: Yerel Kaynakların Ekonomik Gelişme İçin Harekete Geçirilmesi**, Ankara, 2000.

Baykal, Sanem. “Katılım Ortaklığı Belgesi: Türkiye-AB İlişkilerinde Yeni Bir Dönemeç”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt. 25, Sayı. 226.

Bayraktar, Fulya. **Avrupa Birliği'nin Bölgesel Kalkınma Politikası ve Bu Politikanın Aday Ülke Olarak Türkiye Açısından Anlam ve Önemi**, Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş., Ankara, 2002.

Bilen, Gülhan. **Türkiye’de Yeni Bölgesel Politikaların Oluşumu**, http://www.tepav.org.tr/sempozyum/2006/bildiri/bolum3/3_4_bilen.pdf, (12.08.2008)

Bilici, Nurettin. **Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2005.

Bollen, Frank. **The Reform Of The EU Structural Funds: 10 Questions On The Magnitude And Direction Of Reforms**, <http://www.eipa.nl/cms/repository/eipascope/scop99_1_1.pdf>, (11.08. 2008).

Bölgesel Kalkınma Ajansları 2, (Kasım 2006), <http://www.arkitera.com/UserFiles/File/download/imp/bka_2_brosurA4.pdf>, (12.03.2008).

Brasche, Ulrich. **Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası ve Türkiye'nin Uyum**, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, İstanbul, 2001.

Coşkun, Ali. "Cumhuriyet'in İlk Yıllarında Türkiye Ekonomisi", **Atatürkçü Düşünce Dergisi**, Sayı. 4, Kasım 2003.

Çakır, Yılmaz. **AB'de Yapısal Fonlar: 2007-2013 Döneminde 308 Milyar Euro**, (01.01.2007), <http://www.capital.com.tr/haber.aspx?HBR_KOD=3930>, (14.06.2008).

Çeliktaş, İbrahim. "2007-2013 Mali Perspektifi İçin Öngörülen Avrupa Birliği Katılım Öncesi Fonlarının Yapısı", **Sayıştay Dergisi**, Sayı. 63, Ekim-Aralık 2006.

Cohesion Fund (2007-2013), <<http://www.europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/g24233.htm>>, (10.06. 2008).

Commission Of The European Communities. **Green Paper: The Future of Community Initiatives under The Structural Funds**, Brussels, 16 June 1993, http://aei.pitt.edu/1225/01/structural_funds_gp_COM_93_282.pdf, (15.08.2008).

Commission Of Regions Studiess, **Regional And Local Powers In Europe**, E-4/2002, 2002.

Çukurçayır, M.Akif ve Sipahi, Esra B. "Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite", **Sayıştay Dergisi**, Sayı. 50-51.

Çukurova Kalkınma Ajansı. **Çukurova Kalkınma Ajansı Ön Bölgesel Gelişme Planı (2007-2008)**, Aralık, 2006, <http://www.cka.org.tr/CKA_On_Bolgesel_Gelisme.doc>, (08.08.2008).

Development Cooperation And Economic Cooperation Instrument (DCECI), <http://www.2007-2013.eu/by_scope_dceci.php>, (16.09.2008).

Dinler, Zeynel. **Bölgesel İktisat**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2005.

Diriöz, Ozan. **AB'nin Bölgesel Politikaları ve Türkiye**, <http://www.gumrukkontrolor.org.tr/Yayinlar/Dergiler/50/9.html> , (11.08.2008).

DPT. **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Başbakanlık Basımevi, Ankara, Ocak 1963.

DPT. **İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Başbakanlık Basımevi, Ankara.

DPT. **Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Başbakanlık Basımevi, Ankara.

DPT. **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Başbakanlık Basımevi, Ankara, Nisan 1979.

DPT. **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Başbakanlık Basımevi, Ankara.

DPT. **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Başbakanlık Basımevi, Ankara.

DPT. **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Başbakanlık Basımevi, Ankara.

DPT. **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Başbakanlık Basımevi, Ankara.

DPT. **Avrupa Birliği Bütçesi, Fonları ve Türkiye'nin Tam Üyeliği**, Ağustos 1998, <<http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/sahinr/butceFon.pdf>>.

DPT. **Türkiye İçin Katılım Ortaklığı**, <<http://www.dpt.gov.tr/abigm/tabi/kob/KOB%20ABTercumesi%202001.pdf>>, (05.09.2008).

DPT. **Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi**, Ankara, Nisan 2003, <<http://www.dpt.gov.tr/abigm/ tabi/kob/KOB-DPT21Nisan2003.pdf>>, (13.08.2008).

DPT. **Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006)**, Ankara, Aralık 2003, <<http://eku.tup.dpt.gov.tr/plan/o-ukp.pdf>>, (16.10.2008).

DPT, **Dokuzuncu Kalkınma Planı, Bölgesel Gelişme, Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 2008.

DPT, **Dokuzuncu Kalkınma Planı**, Başbakanlık Basımevi, Ankara.

DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Başbakanlık Basımevi, Ankara.

DPT. **Kalkınma Ajansları**, Başbakanlık Basımevi, Ankara, Ocak 2007.

DPT. **İlçelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması**, Ankara, Nisan 2004.

DPT, **Dokuzuncu Kalkınma Planı, Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 2007.

Dulupçu, Murat Ali. **Bölgesel Politikalar Kopyalanabilir Mi? Bölgeselleştirme (Yönetim) Karşısında (Yeni) Bölge(sel)cilik (Yönetişim)**, <http://www.tepav.org.tr/sempozyum/006/bildiri/bolum3/3_3_dulupcu.pdf>, (14.10.2008).

Dulupçu, Murat Ali ve Gövdere, Bekir. “Bölgesel Gelişme Stratejileri İçin Bir Perspektif: Yerel Bilgi Ağbağları Yaklaşımı”, Haluk Erhat (der.), **Bölgesel Gelişme Stratejileri ve Akdeniz Ekonomisi**, Türkiye Ekonomi Kurumu Yayınları, Ankara, 2005.

EC, **Why Do We Need Regional Policy?**, (20.06.2008), <http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/why/index_en.htm>, (25.07.2008).

EC. **Introduction To The NUTS And The Statistical Regions Of Europe**, (05.03.2008), <http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/introduction_regions_en.html#foot2>, (25.08.2008).

EC. **Instrument For Structural Policies For Pre-Accession (ISPA)**, (20.06.2008), http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/ispa/ispa_en.htm , (25.09.2008).

EC. **What Is The ESF?**, <http://ec.europa.eu/employmentsocial/esf/discover/esf_en.htm>, (09.07.2008).

EC. **European Regional Development Fund**, (17.07.2008), <http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/feder/index_en.htm>, (23.09.2008).

EC. **The Cohesion Fund At A Glance**, (20.06.2008), <http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/procfcf_en.htm>, (15.08.2008).

EC. **Inforegio Panorama, The Cohesion Fund**, No. 14, September 2004, <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag14/mag14_en.pdf>, (30.07.2008).

EC. **The European Fisheries Fund 2007-2013**, <http://ec.europa.eu/fisheries/publications/EP_EN.pdf>, (18.05.2008).

EC. **Phare**, <http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-itwork/financialassistance/phare/index_en.htm>, (25.08.2008).

EC. **Programming Period 2000-2006 FIFG Amount By Country**, (15.06.2005), <http://ec.europa.eu/fisheries/press_corner/doss_inf/prog_FIFG_20050615.pdf>, (20.08.2008).

EC. **Rural Development In The European Union**, 2003, <<http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/rurdev2003/en.pdf>>, (18.07.2008).

EC. **The Phare Programme Annual Report 2000**, <http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/financial_assistance/phare/phare2000_en.pdf>, (09.09.2008).

EC. **Supporting Enlargement-What Does Evaluation Show?**, July 2007, <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/consolidated_summary_report_phare_ex_post_eval.pdf>, (22.04.2008).

EC. **EU Cohesion Policy 1988-2008: Investing In Europe's Future**, No.14, September 2004, <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26en.pdf>, (24.08.2008).

EC. **Table Overview**, <http://ec.europa.eu/employment_social/esf/fields/1994_1999/table_art6_en.htm>, (22.08.2008).

EC. **European Social Fund In Action 2000-2006, Success Stories**, Belgium, February 2005, <http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2005/ke6505254_en.pdf>.

EC. **Regional Development Programmes**, <http://ec.europa.eu/regional_policy/country/pr_ordn/index_en.cfm>, (11.07.2008).

EC. (03.07.2008), <http://ec.europa.eu/regional_policy/tender/pdf/2008ca15/invitation.pdf>, (19.08.2008).

EC. **The Mini Ispa Report 2000-2003**, <http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/ispa/pdf/mini00_03.pdf>, (13.07.2008).

EC. **Urban II: Financing**, (20.06.2008), <http://ec.europa.eu/regional_policy/urban2/budget_en.htm>, (05.08.2008).

EC. Instrument For The Pre-Accession Assistance (IPA) Multi-Annual Indicative Financial Framework For 2008-2010, (17.04.2008), <<http://europa.eu/scadplus/leg/lvb/e500020.htm>>, (21.06.2008).

EC. Reform of the Structural Funds 2000-2006, Comparative Analysis, June 1999, <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docofficofficial/regulation/pdf/irfo_en.pdf>, (23.01.2008).

EC. Cohesion Policy 2007-2013, <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007_en.pdf>, (19.09.2008).

EC, The European Social Fund, Investing In People 2007-2013, <http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/facts_figures_en.pdf>, (11.06.2008).

Elmas, Gülen. “Türkiye’de Bölgesel Politikalar, Yeni Uygulama ve Öneriler”, **G.Ü. İ.İ.B.F. Yorum Bülteni**, Cilt. 2, Sayı. 2, Mayıs 2005.

Erçin, Erhan. **Avrupa Birliği’nin Bölgesel Politikası**, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, İstanbul, Ekim 2003.

EURADA. **What We Do?**, <<http://www.eurada.org/whatwedo.php?menu=2>>, (12.06.2008).

EURADA, **Creation, Development and Management Of RDAs: Does It Have To Be So Difficult?**, 1999.

European Fisheries Fund, <<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l66004.htm>>, (19.08.2008).

European Social Fund From 2007, <<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/g24232.htm>>, (16.06. 2008).

European Regional Development Fund (2007-2013),
<<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/g24234.htm>>, (23.08.2008).

European Investment Bank. **How Is The EIB Governed?**, <<http://www.eib.org/infocentre/faq/index.htm#how-is-the-eib-governed>>, (12.08.2008).

Eurostat,
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=REF_TB_national_accounts&root=REF_TB_national_accounts/t_na/t_nama/t_nama_gdp/tsieb010>,
(05.09.2008).

Eurostat,
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=REF_TB_national_accounts&root=REF_TB_national_accounts/t_na/t_nama/t_nama_gdp/tsieb010>,
(05.09.2008).

FIFG: Financial Instrument For Fisheries Guidance, (15.10.2005),
<<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l60017.htm>>, (17.06.2008).

General Provisions On The Structural Funds, (22.01.2007),
<<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l60014.htm>>, (18.05.2008).

Gösterici, Hüseyin ve Ormanoğlu, Burhan. “Avrupa Birliği “IPA” Mali Yardım Sistemi/2007-2013 Dönemi Uygulaması”, **Bütçe Dünyası**, Cilt. 2, Sayı. 25, Bahar 2007.

Göymen, Korel. “Türkiye’de Bölge Politikalarının Evrimi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları”, **Yerel Kalkınma için Ortaklıklar Uluslararası Konferansı**, İstanbul Politikalar Merkezi, Nisan 2005.

Göz, Ali Cem. **Bölgesel Kalkınma Ajanslarına Genel Bakış ve Birleşik Krallık Örneği**, <<http://www.kentarastirma.com/index.php?sayfa=altsayfa.php&id=116>>, (01.08.2008).

Halkier, Henrik., Danson, Mike., and Damborg, Charlotte. **Regional Development Agencies in Europe**, Regional Studies Association, 1998.

House of Commons, **European Structural Funds**, 26 July 2000, <<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2000/rp00-072.pdf>>, (26.05.2008).

Instrument For Stability, <http://www.2007-2013.eu/by_scope_is.php>, (28.07.2008).

Instrument For Structural Policies For Pre-Accession, <http://www.coalitiononeufunds.org/Briefing_on_ISPA.pdf>, (11.09.2008).

İzmir Kalkınma Ajansı. **Ön Bölgesel Gelişme Planı (2007-2008)**, Şubat 2007, <http://www.izka.org.tr/files/IZKA_PLN_OnBolgeselGelismePlani_070206.pdf>.

Kalaycı, Hüseyin. “Avrupa Birliği’nde Azınlıklar ve Mikro Milliyetçilik”, **Stratejik Öngörü 2023**, Avrasya Stratejik Araştırmalar Merkezi, Ekim 2006.

Karabacak, Hakan. “Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye İle Mali İşbirliği”, **Maliye Dergisi**, Sayı 146, Mayıs-Ağustos 2004.

Karasu, Koray. **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir,Ne Değildir?**, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005.

Koçberber, Seyit. “Kalkınma Ajansları ve Sayıştay Denetimi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 61.

Maç, Nazlı. **Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye**, Konya Ticaret Odası Etüd-Araştırma Servisi, Şubat 2006.

“Meetings Of The Heads Of State Or Government”, **Bulletin of the European Communities**, No.10, 19-21 October 1972, <http://aei.pitt.edu/1919/02/paris_1972_communique.pdf>, (11.01.2008).

Mutlu, Ahmet. **Ekoloji ve Yönetim, Toplumsal Ekoloji ve Sürdürülebilir Gelişme’nin Karşılaştırılması**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008.

Mutlu, Servet. “Bölgesel Farklılaşmanın Nedenleri ve Türkiye Bağlamında Bölgesel Gelişme Stratejileri”, Haluk Erhat (der.), **Bölgesel Gelişme Stratejileri ve Akdeniz Ekonomisi**, Türkiye Ekonomi Kurumu Yayınları, Ankara, 2005.

Objective 1, (14.07.2005), <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/g242_03.htm>, (22.06.2008).

OECD. **Glossary Of Statistical Terms**, (23.07.2008), <<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7236>>, (01.08.2008).

Özdemir, Esin. **Kalkınma Ajanslarına ve 5449 No’lu Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanuna İlişkin Bilgi Notu**, TOBB Yayınları, http://www.tobb.org.tr/abm/raporlaryayinlar/KA_internet.pdf , (03.04.2008).

Özer, Yunus Emre. “Küresel Rekabet-Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye”, **Review Of Social,Economic&Business Studies**, Cilt. 9, Sayı.10.

Pınar Özen, **Bölge Kalkınma Ajansları**, TEPAV Yayınları, Mayıs 2005, <<http://www.sam.sunkalkinma.gov.tr/Download/WO8L17DD.pdf>>.

Pınarcıoğlu, M.Melih ve Işık, Oğuz. **Yeni Kalkınmacılık: Bölgesel Kalkınmada Arayışlar**, GAP-GİDEM Yayınları-4, Ankara, Kasım 2004.

Polonya’da Kalkınma Ajansları, <<http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/politikanotu1%20pinar%20Kasim05.pdf>>, (17.10.2008).

Sapard: How The Multi-Annual Financing Agreement Works, (26.03.2001),
<<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/01/106&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>>, (25.12.2007).

Sarı, Arzu Odabaşı. **Katılım Öncesi Mali Araçlar ve Türkiye**, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, İstanbul, Eylül 2006.

Structural Funds And Cohesion Fund, <http://europa.eu/scadplus/glossary/structural_cohesion_fund_en.htm>, (19.08.2008).

Şen, Zelal. **Türkiye'nin Avrupa Birliği Adaylığı ve Katılım Öncesi Strateji Çerçevesinde Bölgesel Politika Alanında Uyum Durumunun Değerlendirilmesi**, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Uzmanlık Tezi, Ankara, 2004.

T.C. Tarım ve Köyşleri Bakanlığı. **Türk Tarım Sektörünün Avrupa Birliği Sürecinde İncelenmesi**, Dış İlişkiler ve AB Koordinasyon Dairesi Başkanlığı Yayınları, Ankara, Ağustos 2008.

Tennessee Valley Authority, <<http://www.tva.com/abouttva/keyfacts.htm#what>>, (05.04.2008).

Tokgöz, Erdinç. **Türkiye'nin İktisadi Gelişme Tarihi (1914-2001)**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2001.

Toksöz, Fikret. **İyi Yönetişim El Kitabı**, Türkiye Ekonomi ve Sosyal Etüdler Vakfı Yayınları, Haziran 2008.

Tutar, Filiz ve Demiral, Mehmet. “Yerel Ekonomilerin Yerel Aktörleri: Bölgesel Kalkınma Ajansları”, **Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, Nisan 2007.

Türkiye 2005 İlerleme Raporu, <http://sam.baskent.edu.tr/ilerleme_raporlari/ilerleme_tr_2004.pdf>, (11.10.2008).

TÜİK, **Türkiye İstatistik Yıllığı**, Ankara, 2007.

TÜSİAD, **Türkiye’de Bölgesel Farklar ve Politikalar**, İstanbul, Eylül 2008.

United Nations. **Good Governance And Sustainable Human Development**,
<<http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm#b>>, (01.07.2008).

World Bank. **Governance&Anti-Corruption**, <<http://worldbank.org/wbi/governance>>, (01.08.2008).

<<http://www.berr.gov.uk/whatwedo/regional/regional-dev-agencies/index.html>>,
(14.11.2008).

<<http://www.berr.gov.uk/whatwedo/regional/regionaldevagencies/fundingfinancial-gov/allocations/page20022.html>>, (11.11.2008).

<<http://cormembers.cor.europa.eu/cormembers.aspx?culture=en>>, (25.11.2007).

2006/11105 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, **Resmi Gazete**, Sayı. 26324,
(19.10.2006).

2008/14306 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, **Resmi Gazete**, Sayı. 27062,
(22.11.2008).

ÖZET

Bu tez çalışmasında, Türkiye ve AB’de bölgesel politikaların tarihsel gelişimi ile bölgesel farklılıkların giderilmesinde bir araç olarak kullanılan Bölgesel Kalkınma Ajansı modeli incelenerek Türkiye’de bu modelin etkin olup olmadığını tartışılmaktadır.

Bu tez çalışması üç bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın birinci bölümünde Avrupa Birliği Bölgesel Politikası dönemselsel bir analize tabi tutulmuş ve uygulama sonuçlarına yer verilerek, söz konusu politika alanında meydana gelen dönüşüm açıklanmıştır. İkinci bölümde Türkiye’de bölgesel politika uygulamalarına yer verilerek, yeni kalkınma ve yönetim anlayışı doğrultusunda şekillenen Bölgesel Kalkınma Ajansları modeline geçiş süreci üzerinde durulmuştur. Üçüncü bölümde ise AB ve Türkiye’de benimsenen Bölgesel Kalkınma Ajansı modelinin temel özellikleri incelenerek, modelin uygulama örneklerine yer verilmiştir.

Sonuç olarak, Avrupa Birliği Bölgesel Politikasının dönemler itibarıyla sürekli bir değişim içinde olduğu, gittikçe karmaşık yapıdan uzaklaşarak, yeni kalkınma anlayışı çerçevesinde güçlü merkezîyetçi yapıdan daha esnek bir yapıya dönüştüğü görülmektedir. AB’ye aday ülke statüsünde olan Türkiye de bu dönüşüm sürecinden etkilenmiş, bölgesel farklılıkları gidermek amacıyla, AB’nin yeni kalkınma anlayışını benimseyerek pilot uygulamalar başlatmıştır. Pilot uygulamaların faaliyetlerinin giderek artması beklenmektedir.

ABSTRACT

In this thesis, the implementation results regarding the regional development agencies model that Turkey has started to execute in the candidationship process through the European Union (EU) by investigating historical development of Turkey's and the EU's regional policies has analyzed. The Regional Development Agency (RDA) executions are evaluated as a part of the EU's regional policy.

This thesis comprises of three parts. In the first chapter of the study, the EU's Regional Policy is analyzed periodically and the change in the policy has been explained within the results of implementations. In the second chapter, it is emphasized over the process of transformation to the RDA model that is shaped with the new development and governance perception by examples of regional policy implementations of Turkey. In the third chapter, the RDA model that has been accepted by Turkey and EU has been analyzed how to operate and whether it is efficient or not.

As a result, the regional policies of the EU have been seen that they are in the transformation process. Thus, their complex structure has been left behind and the new policies have been shaped according to the new development approach. As the EU candidate country, Turkey is affected by this transformation process and due to abrogate the regional differences, the new policies of the EU in development has been accepted and the pilot executions have been started. It's expected that the actions of pilot executions will increase gradually.