

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE VE TÜRKİYE'DE BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKALARI

Uzm. Volkan GÜLER^{1*}

Yrd. Doç. Dr. İrfan TÜRKÖĞLU^{2**}

Yrd. Doç. Dr. Ümit Süleyman ÜSTÜN^{3***}

Bu çalışmamızda, öncelikle Avrupa Birliği bölgesel kalkınma politikalarına değinilecek ardından Türkiye'deki bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltmaya yönelik çabalar incelenecektir. Avrupa Birliği bölgesel kalkınma politikalarının incelenmesinin ilk nedeni ülkemizin özellikle son dönemde adaylık statüsünü kazanması ve ardından müzakere sürecine girilmiş olması nedeniyle hem ulusal hem de bölgesel kalkınma politikalarında Birlik ile uyumlu stratejiler belirlemesidir. Diğer bir neden ise, ülkemizin Avrupa Birliği'nin kuruluşundan itibaren bölgelerarası farkları gidermeye yönelik çok çeşitli araçlar geliştirerek bu alanda geniş bir tecrübeye sahip olmasıdır.

1. Avrupa Birliği'nde Bölgesel Kalkınma Politikaları

25 Mart 1957'de Fransa, Batı Almanya, İtalya ve BENELÜKS ülkeleri (Belçika, Hollanda, Lüksemburg) arasında imzalanan Roma antlaşması ile Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun (AET) hukuki yapısı oluşturulmuştur. Avrupa Birliği, gelişmiş ülkelerin, öncelikle sanayileşmenin ve ardından da İkinci Dünya Savaşı'nın etkilerinin gün ışığına çıkmasıyla ortaya çıkan bölgelerarası gelişmişlik farkları problemini daha ilk yıllarında ele almıştır. Birliğin bölgesel politikalar anlamında bugüne kadar yaşadığı deneyime bakıldığında bölgesel politikalara ayrılan kaynağın her dönemde artış gösterdiği ve bölgesel politikaların karar alma ve uygulama süreçlerinde gittikçe yerleştiği görülmektedir. Bölgelerarası farkları azaltmak üzere her dönemde yeni bir aracın uygulamaya konulması ve özellikle son programlama dönemlerinde fazla sayıda hedef ve aracın olması fon yönetimini güçleştirdiği için hedef ve araç sayısı azaltılmıştır.

1.1. Bölgesel Kalkınma Politikalarının Tarihsel Gelişimi

1.1.1. Roma Antlaşması

AET ilk genişleme sürecine kadar somut bir bölgesel politika benimsememiş, 1957 yılında imzalanan Roma antlaşmasında bölgelerarası gelişmişlik farklarının azaltılması konusuna değinmiştir. Roma Antlaşması'nda Topluluk üyesi devletlerin, ekonomik entegrasyonun güçlendirilmesi, az gelişmiş bölgelerin desteklenmesi ve bölgelerarasındaki gelişmişlik farklarının azaltılması suretiyle dengeli bir kalkınma arzulanmıştır.

Roma antlaşmasının bölgesel kalkınma açısından önemi, ilerleyen yıllarda bölgesel kalkınma politikalarının en önemli araçlarından olan Avrupa Sosyal Fonu (ASF), Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (ATYGF) ile Avrupa Yatırım Bankası'nın kurulmasıyla ilgili düzenlemelerin ortaya çıkmasıdır.

Topluluk üyesi devletlerin bölgesel politikalarında 1980'lerde meydana gelen değişim öncesi, bölgesel kalkınmaya ilişkin geleneksel yaklaşım ekonomik gelişme ve istihdamın yaratılması için bölge dışından sermaye

1 * Uzman, Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı.

2 ** Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Mali Hukuk Anabilim Dalı Öğretim Üyesi.

3 *** Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Mali Hukuk Anabilim Dalı Öğretim Üyesi.

çekilmesine yoğunlaşmıştır. 1950 ve 1960'lı yıllarda bölgesel kalkınma politikaları daha çok merkezi hükümetler tarafından yürütülmüş ve fikir oluşturma ve uygulama aşamaları genellikle merkezileştirilmiştir. Bu süreçte bölgesel politikalar devlet tarafından yönetilen yerleşim faktörlerine ve işletmelere teşvike dayalı standardize olmuş bir yapı teşkil etmiştir (Ertugal, 2005: 66).

1.1.2. İlk Genişleme Süreci

1973 yılında İngiltere, Danimarka ve İrlanda'nın Avrupa Ekonomik Topluluğu'na üye olması bölgesel kalkınma politikalarında bir dönüm noktası oluşturmuştur. Genişlemiş olan Topluluk bünyesinde bölgesel politikalara ilişkin bir komisyonerlik kurulmuştur (Mazey ve Richardson, 2004: 98).

1975'de, ilk genişlemeyi müteakip, artan bölgesel dengesizlikler problemini gidermeye yönelik bir araç olarak Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ABKF)'nin oluşturulmasıyla Avrupa Topluluğu'nun ilk bölgesel politika enstrümanı hayata geçirilmiştir. ABKF'den faydalanacak bölgeler topluluğun GSYİH'sının %75'inin altında kalan bölgeler olarak tanımlanmıştır.

1.1.3. Tek Avrupa Senedi

1981 yılında Yunanistan'ın ve ardından 1986 yılında İspanya ve Portekiz'in Avrupa Ekonomik Topluluğu'na üye olması ile birlikte Topluluk bünyesindeki bölgeler arasında gelişmişlik farkları daha da artmıştır. Bu durum, Topluluğun daha güçlü bir bölgesel kalkınma politikası uygulama ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.

1 Temmuz 1987 tarihinde yürürlüğe giren Tek Avrupa Senedi (TAS) ile Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşması'na "Ekonomik ve Sosyal Yakınlaşma" başlığı içinde bölgesel politika konusuna yer verilmiştir. Bu başlıkla Topluluğa üye devletler, sosyal ve ekonomik gelişmenin birbirine paralel yürümesi gerektiğini kabul etmişlerdir (Aktar, 2002: 65).

1988'de Avrupa bölgesel politikalarındaki ilk büyük reform ile Avrupa Tarım Yönlendirme ve Garanti Fonu, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve Avrupa Sosyal Fonu Yapısal Fonlar adı altında bir araya getirilmiştir. Yapısal fon harcamaları beş hedef üzerine yoğunlaşmıştır. Bunlardan üçü (Hedef 1, 2 ve 5a) belirgin bir bölgesel boyut içermektedir. Harcamanın büyük kısmı Hedef 1 çerçevesinde uygun olan dezavantajlı bölgelere odaklanmıştır. (Yapısal Fonlara ayrılan tutar toplam kaynak miktarının yaklaşık olarak % 65'idir) (Bache, 1998:71).

Tablo 1: 1988 Reformu İle Tanımlanan Hedefler

Hedefler	Kapsam
Hedef 1	Az gelişmiş bölgelerin kalkınmasını desteklemek (Kişi başına GSYİH tutarı Topluluk ortalamasının %75'inden az ya da özel bazı durumlarda bu orana yakın olanlar) (ABKF, ASF ve ATYGF (yönlendirme kısmı))
Hedef 2	Endüstriyel gerilemeden ciddi bir şekilde etkilenen bölgeleri dönüştürmek (ABKF ve ASF)
Hedef 3	Uzun dönem işsizlik ile mücadele etmek (bir yıldan fazla bir süre işsiz kalan 25 yaşın üzerindeki kişilere destek olmak) (ASF)
Hedef 4	Gençlerin mesleki entegrasyonuna destek olmak (25 yaşın altındaki kişiler) (ASF)
Hedef 5	(a) Tarımsal yapıların ıslahını hızlandırmak (ATYGF (yönlendirme kısmı)); (b) kırsal alanların kalkınmasına destek olmak (ATYGF (yönlendirme kısmı), ASF ve ABKF)

Kaynak: Bache I., The Politics of The European Union Regional Policy, 1998: 71.

1.1.4. Maastricht Antlaşması

07 Şubat 1992 tarihinde imzalanan ve 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile Avrupa'nın tarihinde önemli bir değişim süreci başlamıştır. Maastricht ile birlikte Avrupa Ekonomik Topluluğu, ekonomik entegrasyonun ötesinde politik, güvenlik, adalet gibi unsurlarda da entegrasyon içeren bir Avrupa Topluluğu haline dönüşmüştür. Söz konusu değişim kendini bölgesel politikalarda da göstermiştir. Buna göre Maastricht Anlaşması (Avrupa Birliği Anlaşması) ile Bölgeler Komitesi ile Uyum Fonu oluşturulmuştur.

Uyum fonu ile üyelerin, Ekonomik ve Parasal Birliğin üçüncü aşamasına geçilmesi için oluşturulan "yakınlaşma kriterleri" ne uyumlarının sağlanması amaçlanmıştır. Uyum Fonuyla özellikle büyük ölçekli altyapı yatırımlarının finanse edilmesi öngörülmüştür.

1993 yılında Edinburgh'da yapılan Avrupa Konseyi toplantısı ile Uyum Fonu'na 200 milyar ECU kaynak ayrılmıştır ki bu tutar Topluluk bütçesinin üçte birine denk gelmektedir. Yapısal fonların yanı sıra Balıkçılığı Yönlendirme Mali Aracı oluşturulmuştur.⁴

1.1.5. Gündem 2000 ve Lizbon Süreci

26 Mart 1999'da düzenlenen Avrupa Konseyi Berlin Toplantısı'nda Gündem 2000 başlıklı politika dokümanı kabul edilmiştir. Gündem 2000 Topluluk politikalarının güçlendirilmesi ve ilerideki dönemlerde meydana gelecek olan muhtemel genişleme bakış açısıyla 2000-2006 yıllarını kapsayan yeni bir finansal çerçeve düzenlenmesi gibi hedefleri olan bir faaliyet programıdır. Aşağıda belirtilen öncelik alanları ile ilgili yirmi düzenleyici işlem ile uygulamaya başlanmıştır:⁵

- 1988 ve 1992 yıllarında gerçekleştirilen reformlar doğrultusunda tarım reformunun devam ettirilmesi; Avrupa'nın rekabet edebilirliğini teşvik ederek, çevresel değerlere çok önem vererek, çiftçilerin eşit gelir elde etmesini sağlayarak, düzenlemeleri basitleştirerek ve yasaların uygulanmasını merkezi olmayan bir yapıya dönüştürerek.
- Belirli coğrafi bölgeler ve hedefler çerçevesindeki projelerin daha fazla tematik ve coğrafi yoğunlaşmasını sağlayarak Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu'nun (Avrupa Sosyal Fonları dahil olmak üzere) etkililiğini artırmak ve böylece yönetimini iyileştirmek
- Katılım öncesi stratejiyi, başvuru sahibi ülkelere yönelik iki yeni mali araç ile güçlendirmek: Çevresel koruma altyapısının ve ulaşımın iyileştirilmesini desteklemek üzere katılım öncesi yapısal araç olan (ISPA) ve başvuru sahibi ülkelerin tarımsal ve kırsal alanlarının uzun dönemde ıslahını kolaylaştırmak üzere bir katılım öncesi tarım aracı olan (SAPARD). ISPA ve SAPARD, PHARE programının faaliyetlerini tamamlayıcı niteliktedir.
- Bütçe disiplini sağlayarak, 21.yüzyılın başlarındaki zorlukları, özellikle genişleme problemini aşmak üzere 2000-2006 dönemi için finansal bir çerçeve adapte etmek

Gündem 2000'in temel hedefi 2004 ve 2007 yıllarında Topluluk bünyesine dâhil edilecek olan 12 aday ülkenin, Topluluk kriterlerine daha da yakınsama sağlamalarıdır.

Avrupa Konseyi, 23-24 Mart 2000'de Portekiz'in başkenti Lizbon'da gerçekleştirilen Avrupa Konseyi Toplantısı

⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/intro/working2_en.htm, 20.03.2010

⁵ http://ec.europa.eu/agenda2000/index_en.htm, 20.03.2010

sonucunda küreselleşme ve yeni bilgiye dayalı ekonominin koşulları doğrultusunda Avrupa Birliği'nin bir değişim ile yüz yüze kaldığı kanaatine varmıştır. Lizbon stratejisi spesifik hedefler belirlemiştir:

- 2010 itibariyle %70'lik bir genel istihdam oranı,
- Kadınlar için %60'ın üzerinde bir genel istihdam oranı,
- Yaşlı çalışanlar arasında %50'lik bir istihdam oranı,
- Yıllık %3'lük ekonomik gelişme oranı.

Gündem 2000 ve Lizbon stratejileri ışığında, AB Bölgesel Politikası 2000-2006 döneminde yeniden yapılandırılmış, ekonomik ve sosyal alanda daha uyumlu bir bütünleşme sağlamayı ve bölgeler arası farklılıkları gidermeyi, böylece Birlik içerisinde dayanışmayı güçlendirmeyi hedeflemiştir

1988'de yapılan reform ile altı olarak belirlenen hedef sayısı üçe indirilmiştir (Tondl,2004:13-14):

Hedef 1: Kişi başına GSYİH'yi AB ortalamasının %75'inden az olan bölgelerin, AB'nin en uzak bölgelerinin ve nüfus yoğunluğu çok düşük olan bölgelerin yapısal uyumunu ve gelişmesini teşvik etmek.

Hedef 2: Daha zengin olan üye devletlerin içerisinde yapısal güçlükler yaşayan küçük sanayiye ya da balıkçılığa dayalı kırsal ve kentsel alanlarda sosyal ve ekonomik değişimi desteklemek.

Hedef 3: Hedef 1 dışında kalan bölgelerde aktif iş piyasası politikalarını desteklemek.

Öncelikli hedeflere ek olarak, bu dönemde AB bölgesel politikası bir dizi küçük ölçekli politika alanları, Topluluk girişimleri, balıkçılık tedbirleri ve yenilikçi faaliyetler oluşturmuştur.

1.1.6. 2007-2013 Programlama Dönemi

Yenilenen Lizbon gündemiyle beraber uyum politikası tarafından desteklenen programlar aşağıda yer alan üç önceliği hedeflemektedir:

- Üye devletlerin, bölgelerin ve şehirlerin; ulaşılabilirliğin iyileştirilmesi, yeterli kalite ve düzeyde hizmet temini ve çevrenin korunması yoluyla cazipliğinin artırılması,
- Yenilikçilik, girişimcilik ve bilgi ekonomisinin büyümesini yeni bilgi ve iletişim teknolojileri de dâhil olmak üzere araştırma ve yenilikçilik kapasiteleriyle teşvik etmek,
- Daha fazla kişiyi istihdama ya da girişimciliğe teşvik ederek, işçilerin ve işletmelerin uyum yeteneğini iyileştirerek ve beşeri sermayeye yatırımı artırarak daha fazla ve daha iyi işler yaratmak.

Uyum politikasının misyonu, Antlaşmada yanlış anlamaya yer bırakmayacak bir şekilde tanımlanmıştır; özellikle bölgeler arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıkları azaltmak suretiyle dengeli ve uyumlu kalkınmayı desteklemek. Uyum politikası, büyümenin önündeki engelleri kaldırarak ve yapısal uyum süreçlerini kolaylaştırarak Avrupa bölgelerinde uzun vadeli sürdürülebilir büyümeyi ve refahı desteklemeyi amaçlayan bir kalkınma politikasıdır.

Avrupa'nın ve bölgelerinin yatırım ve çalışma için daha cazip hale getirilebilmesi için işletmelere ihtiyaç duydukları altyapının sağlanması gerekmektedir. Geri kalmış bölgelerde, özellikle yeni üye devletlerde (Bulgaristan ve Romanya) altyapı yatırımları büyümeyi artıracaktır ve böylece Birliğin geri kalanı ile yakınsama sağlanmış olacaktır.

2007–2013 programlama döneminde bölgesel politika üç temel hedef ve üç temel araç etrafında şekillenmiştir. Bölgesel politika, uyum politikası içerisinde gruplandırılmış olan yakınsama, rekabetçilik ve işbirliği hedefleri üzerine yoğunlaşacaktır. Bu dönemde öncelikli odaklanma, orta ve doğu Avrupa’da yer alan üyeler ile özel ihtiyacı olan üyelere olacaktır. 2007–2013 programlama dönemi için bölgesel politikalara toplam 308,041 milyar Avro tahsis edilmiştir. 2004’ten sonra katılan 12 üye, AB toplam nüfusunun dörtte birinden azını temsil etmesine rağmen 2007–2013 döneminde bölgesel harcamalara ayrılan kaynağın %51’ini kullanacaktır.⁶

Tablo 2: Hedefler, Yapısal Fonlar ve Araçlar

Hedefler	Yapısal Fonlar ve Araçlar		
Yakınsama	ABKF	ASF	Uyum Fonu
Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İstihdam	ABKF	ASF	
Avrupa Alansal İşbirliği	ABKF		

Yakınsama hedefi, büyümeyi artırıcı koşulların ve en az gelişmiş üye ülkelerin ve bölgelerin gerçek yakınsamasını sağlayacak faktörlerin teşvik edilmesidir.

Bölgesel rekabet edebilirlik ve istihdam hedefi, yakınsama bölgeleri dışında rekabet edebilirliğin, çekicilik unsurlarının ve istihdamın güçlendirilmesine yoğunlaşacaktır. Bunu öncelikle yenilikçilik, bilgiye dayalı toplumun teşviki, girişimcilik, çevrenin korunması yollarıyla ekonomik değişimi bölgelerin sezmesini ve teşvikini sağlayarak gerçekleştirecektir. İkinci olarak da işgücünün adaptasyonu ve insan kaynaklarına yatırım yapmak suretiyle daha fazla ve daha iyi iş imkanı yaratılması desteklenecektir.

Avrupa Alansal İşbirliği, entegre bölgesel kalkınma ve bölgeler arası işbirliği ve tecrübe paylaşımı hedefleri doğrultusunda yerel ve bölgesel ortak girişimler ve sınır ötesi işbirliğini desteklemektedir.⁷

1.2. Bölgesel Kalkınma Politikası Araçları

1.2.1. Uyum Fonu

Uyum fonu, kişi başına GSYİH’si Topluluk ortalamasının %90’ından az olan üye devletlere yöneliktir. Söz konusu fon, ülkelerin sosyal ve ekonomik düşüşünü azaltmak ve ekonomilerini istikrarlı hale getirmek üzere hizmet vermekte olup yakınsama hedefi çerçevesindeki faaliyetleri desteklemektedir.⁸

2000–2006 döneminde 1 Ocak 2004’e kadar sadece İspanya, Yunanistan, Portekiz ve İrlanda Uyum Fonu’ndan faydalanmakta iken bu tarih itibarıyla yeni üye olan 10 ülke (Kıbrıs Rum Kesimi, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Malta, Polonya, Slovakya ve Slovenya) de bu fondan faydalanmaya başlamıştır.

Bu çerçevede sağlanan fonlar aşağıda belirtilen iki kategoriden birinin kapsamına girmek zorundadır:

a) Özellikle Topluluk Çevre Politikası’nda belirtilen önceliklerle uyumlu ve Avrupa Komisyonu antlaşmasının hedeflerine ulaşılmasına yardım eden çevre projeleri,

b) Trans-European Network (TEN) rehberinde belirlenen ulaşım altyapısının kurulmasını ve geliştirilmesini

⁶ http://europa.eu/pol/reg/index_en.htm, 20.03.2010

⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/object/index_en.htm, 20.03.2010

⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/procf/cf_en.htm, 20.03.2010

temin eden ulaştırma altyapı projeleri.

Söz konusu ülkelere, yukarıda belirtilen kategoriler çerçevesinde uygulanacak projeleri için aşağıda yer alan tabloda belirtilen tutarlar dâhilinde kaynak tahsis edilmiştir:

Tablo 3: 2000–2006 Dönemi İçin Uygun Ülkelere Tahsis Edilen Uyum Fonu Tutarları (Milyon ECU) - 2004 fiyatlarıyla

ÜYE ÜLKE	TAHSİS EDİLEN TUTAR
Yunanistan	3.388
İspanya	12.357
İrlanda	584
Portekiz	3.388
Çek cumhuriyeti	936,5
Estonya	309,3
Kıbrıs Rum kesimi	53,94
Letonya	515,43
Litvanya	608,17
Macaristan	1.112,67
Malta	21,94
Polonya	4178,60
Slovenya	188,71
Slovakya	570,50
Toplam	28.212

Kaynak: http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/ (06.04.2010)

2007–2013 döneminde ise önceki dönemde belirtilen hedef ve kategoriler doğrultusunda önceki dönemde yer alan uygun ülkeler arasına yeni katılan üyeler olan Bulgaristan ve Romanya’da eklenmiştir. İspanya ise kişi başına GSYİH’si AB-15 ülkeleri ortalamasından düşük olduğu için sadece phase-out fonu çerçevesinde uygundur. 2007–2013 dönemi için Uyum Fonuna 69,6 milyon ECU tahsis edilmiş olup söz konusu kaynak; üye devletlerin nüfusu, yüzölçümü, sahip olduğu altyapı gibi kriterlere göre, GSYİH’lerinin %4’ünü geçmeyecektir.

1.2.2. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu

1975 yılında kurulan Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, 1973 petrol şokunun yol açtığı makroekonomik dengesizlikler ve 1973’deki ilk genişlemenin ardından Topluluğa -ilk fakir ülke olarak- İrlanda’nın katılması ile artan bölgesel sorunlar nedeniyle ortaya çıkan fon talebini karşılamak amacıyla kurulmuştur (İnceci, 2006: 444).

Yapısal fonlardan biri olan ABKF, Birlik bünyesindeki bölgelerarası dengesizliği azaltarak ekonomik ve sosyal uyumun güçlendirilmesini hedeflemektedir. Bu doğrultuda ABKF aşağıdaki alanlara odaklanır:⁹

- Sürdürülebilir iş yaratılabilmesi amacıyla şirketlerin (özellikle KOBİ’lerin) yatırımlarına doğrudan destek,

⁹ http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/feder/index_en.htm, 21.03.2010

- Özellikle araştırma ve yenilikçilik, telekomünikasyon, çevre, enerji ve ulaşım alanındaki altyapılar,
- Bölgesel ve yerel kalkınmaya destek olmak ve şehirler ve bölgeler arasındaki işbirliğinin artırılmasını sağlamak üzere finansal araçlar (risk sermayesi fonları, yerel kalkınma fonları vb.),
- Teknik destek tedbirleri.

1975–1977 döneminde ABKF için 1,4 milyar ECU'luk (Bütçenin %4'ü) bir kaynak tahsis edilmiş olup dokuz üye ülke arasında ulusal kotalar doğrultusunda dağıılmaktaydı. Bölgesel Fonun işleyiş ve kuralları, kurulmasından birkaç yıl sonra, 1979 yılında değişikliklere uğramış ve kota ve kota dışı olmak üzere iki bölüme ayrılmıştır. Kota bölümü, Fon kaynaklarının yüzde 95'ine sahip olup, bu bölümün kaynakları üye ülkelerin bölgesel sorunları da dikkate alınarak dağıtılmıştır. Geri kalan yüzde 5'lik bölüm ise, Komisyon tarafından belirlenen birden fazla ülkeyi veya bölgeyi ilgilendiren özel programların kullanımına ayrılmıştır (Şahin,1998:67).

1981 yılında Yunanistan'ın ve 1986'da İspanya ve Portekiz'in üyeliği ile Topluluk bünyesindeki bölgelerarası farklılıklar daha da artmıştır. Genişleme ile Topluluğun mekansal alanı % 48 ve nüfusu % 22 artarken kişi başına GSYİH'si % 6 azalmıştır. 1987'de Tek Pazar çevre ülkelerin ulaşım altyapısının iyileştirilmesi zorunluluğunu doğurmuştur ve ilk defa çok yıllık koordine edilen kalkınma programlarını ortaya çıkarmıştır (Dall'Erba,2003:2).

İspanya'nın baskısıyla oluşturulan ve Komisyon Başkanı Jacques Delors'un adıyla anılan iki paket yapısal fonların miktarında büyük değişiklikler meydana getirmiştir. Delors I paketi 1989–1993 dönemini kapsamaktadır ve bu fonlara tahsis edilen kaynağı iki katına çıkararak 18,3 milyar ECU düzeylerine getirmişti. İkinci paket ise 1994–1999 dönemi için en fakir bölgelere tahsis edilen kaynak miktarını 154,5 milyar ECU (1994 fiyatlarıyla) düzeyine çıkarmıştır.

1.2.3. Avrupa Sosyal Fonu

Yapısal fonlardan bir diğeri olan Avrupa Sosyal Fonu, 1957 yılında Roma Antlaşması ile Topluluk bünyesinde istihdamın ve işçilerin coğrafi ve mesleki mobilite imkânlarının artırılmasının teşviki yoluyla iş imkanlarının geliştirilmesi hedefi ile kurulmuştur.

Avrupa Sosyal Fonu'nun yeniden düzenlendiği 1972 yılından 1986'ya kadar geçen süre içinde Fondan yapılan toplam yardımlar, 18 milyar ECU'ye ulaşmıştır.1973 yılında yardım miktarı 122 milyon ECU'den 1985 yılında 2,2 milyar ve 1993 yılında da ise 5,2 milyar ECU'ya yükselmiştir. Bu fondan en fazla yardım sağlayan ülkeler, İngiltere ve İtalya'dır. Her iki ülke de ortalama olarak toplam yardımların dörtte birini almışlardır. Geriye kalan yardımlardan sırasıyla en çok yararlanan ülkeler ise; Fransa (%15), İrlanda (%10), Almanya (%8), Danimarka (%3), Belçika (%2,5) ve Hollanda'dır (%1,5). Yunanistan üçüncü genişlemeye kadar, genel toplamın %2,7'si kadar Fondan yardım almıştır (Karluk, 2005: 474-475).

2000–2006 döneminde ASF kapsamında üç tür destek faaliyeti uygun olarak tanımlanmıştır:

- Ana destek türü olan mesleki eğitim, kariyer rehberliği gibi alanlarda bireylere verilen destekler,
- Bireylerin daha verimli olmasını sağlayıcı faaliyetlere destek olan sistem ve yapılara destekler,
- İlave destekler (Bağımlı kişilerin korunması için hizmet ve ekipman tedariki, sosyal beceri eğitimlerinin teşviki ve farkındalık yaratma ve bilgilendirme kampanyaları).

2000–2006 dönemi için ASF'ye tahsis edilen kaynak 60 milyar Avro iken 2007–2013 dönemi için tahsis edilen kaynak 76 milyar Avro'ya çıkarılmıştır. 2007–2013 döneminde ASF yakınsama ile rekabet edebilirlik ve istihdam hedefleri kapsamında fonlama yapmaktadır.

Yakınsama bölgelerinde ASF eş-finansmanı projelerin toplam maliyetinin % 85'ine kadar ulaşabilirken, bölgesel rekabet edebilirlik ve istihdam bölgelerinde genel olarak % 50'lik bir eş-finansman sağlanabilmektedir. Görece daha zengin olan üye ülkelerde ASF mevcut ulusal istihdam girişimlerini tamamlamaya yönelik iken, daha az zenginliğe sahip üye ülkelerinde ise ASF fonlaması istihdam odaklı girişimlerin ana kaynağı olabilmektedir.

1.2.4. Diğer Fonlar

Avrupa Birliği'nin bölgesel kalkınma politikası aracı olarak kullandığı yukarıda belirtilen araçlar dışında yapısal fonlar bünyesinde yer alan diğer iki fon olan Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (ATYGF) ve Balıkçılığın Yönlendirilmesi Mali Aracı (BYMA) bulunmaktadır. Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (ATYGF), Roma Antlaşması'nda ASF ile birlikte oluşturulan iki fondan biridir.

ATYGF, AB'nin kırsal kalkınma politikasının ana finansman aracı ve aynı zamanda Ortak Tarım Politikasının da ikinci ayağını oluşturmaktadır. ATGYF ile üye ülkelerde tarımsal işletmelere yapılacak yatırımlara, genç çiftçiler için başlangıç faaliyetlerine, mesleki eğitimlerin teminine, tarım ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanmasına destek sağlamak hedeflenmektedir. 1994–1999 döneminde ATYGF kapsamında toplam 17.878,4 milyon Avro tahsis edilmişken 2000–2006 programlama döneminde 38.666,8 Avro tahsis edilmiştir.

BYMA kapsamında 1994–1999 döneminde 2.343,22 milyon Avro kullanılmışken 2000–2006 programlama döneminde 4.119,35 milyon Avro kaynak kullanılmıştır. 2007–2013 programlama döneminde BYMA, yerini Avrupa Balıkçılık Fonu'na bırakmıştır.

Tablo 4: 2000–2006 ve 2007–2013 Programlama Dönemlerinde Hedefler ve Finansal Araçların Karşılaştırılması

HEDEFLER (2000–2006)	FİNANSAL ARAÇLAR (2000–2006)	HEDEFLER (2007–2013)	FİNANSAL ARAÇLAR (2007–2013)
Uyum Fonu	Uyum Fonu	Yakınsama	ABKF
Hedef 1	ABKF	-	ASF
-	ASF	-	Uyum Fonu
-	ATGYF- Garanti ve ATGYF- Yönlendirme	-	-
-	BYMA	-	-
Hedef 2	ABKF	Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İstihdam	ABKF
-	ASF	Bölge düzeyi	ASF
Hedef 3	ASF	Ulusal düzey: Avrupa İstihdam Stratejisi	-
Interreg	ABKF	Avrupa Alansal İşbirliği	ABKF
URBAN	ABKF	-	-
EQUAL	ASF	-	-
Leader+	ATGYF- Yönlendirme	-	-
Hedef 1’den farklı olarak kırsal kalkınma ve balıkçılık sektörünün yeniden yapılandırılması	ATGYF- Garanti	-	-
	BYMA	-	-
9 Hedef	6 Araç	3 Hedef	3 Araç

Kaynak: http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/(06.04.2010)

Tabloda görüldüğü üzere 2007–2013 programlama döneminde hedef sayısı bir önceki dönemin üçte birine, araç sayısı ise bir önceki dönemin yarısına indirilmiştir. Ancak kaynaklarda azalma yerine artma söz konusudur.

2007–2013 dönemi için uyum politikasına tahsis edilen toplam kaynak 347,41 milyar Avro’dur. Bunun %81,54’ü Yakınsama hedefine, %15,95’i Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İstihdam hedefine ve %2,52’si Avrupa Alansal İşbirliği hedefine tahsis edilmiştir.

2. Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Politikaları

Türkiye ekonomisi yapısal dönüşüm ve uluslararası piyasalara entegre olma bakımından büyük ilerlemeler kaydetmiş olmasına rağmen, bölgelerarası gelişmişlik farklılıkları devam etmektedir. Türkiye’de uzun dönem ekonomik büyüme performansı, bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesinde beklenen olumlu etkiyi

yaratamamıştır. Türkiye’de; gelirin yanı sıra nüfus yapısı, fiziki ve sosyal altyapı, girişimcilik, insan kaynakları, eğitim düzeyi, sağlık hizmetlerine erişim, çevre kalitesi, istihdam, kadının rolü gibi konularda bölgeler arasında dengesizlikler mevcuttur. Süreç içerisinde, bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi amacıyla yönelik bazı politikalar oluşturulup, birtakım araçlar kullanılsa da istenilen hedeflere ulaşılamamış, bölgeler arası dengesizlikler varlığını sürdürmüştür (Dinçer, Özasan ve Kvasoğlu, 2003: 122).

Cumhuriyet’in kurulması ile birlikte ülke içerisinde belirgin bir gelişmişlik farkı bulunmamakta idi zira kurtuluş savaşından çıkan ülke genelinde bir geri kalmışlık yaşanmaktaydı. Cumhuriyetin ilerleyen yıllarında ulusal kalkınma yaklaşımı yatırımları daha çok belirli merkezlerde ve ülke geneline yayılmış bir şekilde yönlendirmek üzerinedir. Ancak söz konusu yatırımlar özellikle İstanbul ve Marmara bölgesi ve nispeten İç Ege ve İç Anadolu’da yoğunlaşmıştır (DPT, 2000: 24).

Bölgelerarası gelişmişlik farkları problemi, planlı döneme geçişle birlikte politikalar arasında zikredilmeye başlanmıştır. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda “Bu plân, kalkınmanın bölgelerarası dengesizlikleri önleyici bir yönde olmasını, aşırı şehirleşme ve nüfus problemlerinin çözülmesini, kamu hizmetlerinin gelir dağılımını düzeltici bir şekilde dağıtılmasını, potansiyel kaynakları olan firelerin düzenli bir şekilde gelişmesini sağlayacaktır.” denmektedir. İlk beş yıllık kalkınma planından itibaren bölgesel kalkınma ve bölgelerarası gelişmişlik farkının azaltılmasına özel önem verilmiştir ve bölgesel kalkınma planların tamamında öncelikler arasında yer almıştır.

Planlı dönemde, entegre bölgesel kalkınma planları, yatırım teşviki ve kalkınmada öncelikli yörelere ilişkin politikalar, organize sanayi bölgeleri (OSB), küçük sanayi siteleri (KSS) ve kırsal kalkınma projeleri bölgesel farklılıkları için kullanılan araçlar olmuştur (Ertugal, Tsarouhas ve Aybars, 2007: 56).

2.1. Plan Öncesi Dönem

Planlı dönem esas olarak üç farklı politikanın uygulandığı dönem olarak dikkat çekmektedir. Politikaların değişmesinde dünyada yaşanan konjonktürel gelişmeler (1929 Ekonomik Buhranı), uygulamalardan beklenen sonuçların alınmaması ve yaşanan siyasi değişimler (Demokrat Parti iktidarı) öne çıkmaktadır. 1929 Ekonomik Buhranı ile kapitalist ekonomilerin başarısının sorgulanmaya başlanması ve ülkede sermaye birikimi ile girişimciliğin düşük seviyelerde olması sonucu özel sektörün itici güç olamaması nedenleriyle devletçilik politikası benimsenmiştir. Devletin piyasayı düzenleyen bir örgüt olmaktan öteye gidip piyasada girişimci olması yönünde stratejiler için iki ayrı beşer yıllık sanayi planları hazırlanmıştır.

Uluslararası ekonomik kuruluşlarının ikinci dünya savaşı sonrası dünya genelinde planlı kalkınmaya yönelik tavsiyelerde bulunması ve OECD gibi kuruluşların finansman sağlamada bunu ön koşul olarak ortaya koyması gibi nedenlerle planlı model tartışılmaya başlanmıştır. Bu doğrultuda, 1960 yılının başlarında bir planlama teşkilatı kurulmasına yönelik çalışmalar başlatılmıştır.

2.2. Planlı Dönem

1960 yılında Devlet Planlama Teşkilatı’nın kurulması ve ardından 1963 yılında Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın uygulanmaya konulmasıyla Türkiye’nin planlı kalkınma dönemi başlamıştır. İlk dönemlerde ithal ikameci, kapalı bir ekonomik politikası takip edilmiştir. Planlı dönem öncesinde bölgelerarası gelişmişlik farklarının azaltılmasına ilişkin çok ciddi politikalar benimsenememişken ilk plan döneminden itibaren çok başarılı bir performans sergilenememesine rağmen bölgelerarası gelişmişlik farklarının azaltılmasına ilişkin arayışlara girilmeye başlanmıştır.

Tablo 5: Kalkınma Planlarına Göre Uygulanan Farklı Bölgesel Politika Araçları

I. BYKP (1963–1967)	II. BYKP (1968–1972)	III. BYKP (1973–1977)	IV. BYKP (1979–1983)
<ul style="list-style-type: none">• Sanayi Yer Seçimi• Mali Özendirmeler	<ul style="list-style-type: none">• Az Gelişmiş Bölgede “Bölge Yerleşme Planı” Yapmak• Sanayi Bölgeleri• Mali Özendirmeler• Sanayi Sektöründe Yatırımcıya Danışmanlık	<ul style="list-style-type: none">• Sanayi Yer seçimi• Mali Özendirmeler• Altyapı Yatırımları	<ul style="list-style-type: none">• Mali Özendirmeler• Altyapı Yatırımları
V. BYKP (1985–1989)	VI. BYKP (1990–1994)	VII. BYKP (1995–1999)	VIII. BYKP (2001–2005)
<ul style="list-style-type: none">• Kırsal Kalkınma Projelerinin Hazırlanması• Organize Sanayi Bölgeleri• Mali Özendirmeler• Altyapı Yatırımları• Küçük Ölçekli Emek Yoğun Sanayinin Teşviki	<ul style="list-style-type: none">• Az Gelişmiş Bölgede “Bölge ve Alt Bölge Planı Yapma”• Organize Sanayi Bölgeleri• Mali Özendirmeler• Altyapı Yatırımları• Gümrük Kapılarında Sınır Ticareti• KÖY’de “Araştırma Merkezi” kurmak• Kıyı Master Planı Yapmak• Yenilenebilir Enerji Kullanımı AR-GE• Çevre Denetim İzleme Sistemi	<ul style="list-style-type: none">• İl Gelişme Planı, Aksiyon Planı, Acil Destek Programı• Organize Sanayi Bölgesi ve AR-GE• Mali Özendirmeler• Altyapı Yatırımları• Kırsal Kesimde Yatırımcıya Danışmanlık• Kırsal Emek-Yoğun Sanayinin Teşviki	<ul style="list-style-type: none">• Tüm Kesimlerin Katılımı ile Oluşturulacak İl Gelişme Planları• Sanayi Destek Faaliyetleri• Organize Sanayi Bölgeleri ve Örnek Sanayi Siteleri• Mali Özendirmeler• Altyapı Yatırımları• Eğitime Yönelik Faaliyetler

Kaynak: DPT, 2000:27

2.2.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963–1967)

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, on beş yıllık perspektif içeren hedefler koymuştur. Plan’ın İktisadi ve Sosyal Hedefler başlığında “Gelir dağılımını etkileme bakımından üzerinde durulan başlıca konulardan biri kamu hizmetlerinin toplandığı alanlar ve bu hizmetlerin gerek sosyal gruplar, gerek bölgeler arası dağılımında uygulanacak ilkelerdir” şeklinde belirtilmektedir. Ayrıca planın sekizinci bölümü bölge planlaması ve kalkınması olarak belirlenmiştir.

Planda bölge politikası sadece bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltıcı olarak değil aynı zamanda ulusal kalkınmanın bir unsuru olarak düşünülmüştür. Planda belirtilen bölgesel kalkınma politikasının hedefleri şunlardır (DPT, 1963: 471):

(1) Nüfusu, kaynaklar ve iktisadi çalışmalarla orantılı olarak dağıtarak daha dengeli bir gelir dağılışı sağlamak üzere yatırımların gerçekleştirilmesinde ve coğrafi dağılımında bölgelerarası dengeli bir kalkınmanın esaslarını göz önünde bulundurmak;

(2) En yüksek iktisadi ve sosyal üretkenliğin elde edileceği büyüme noktalarına kaynakların öncelikle ve geniş ölçüde ayrılması yoluyla genel verimlilik derecesini yükseltmek;

(3) Plân Hedefleri ve Stratejisinde de belirtildiği gibi, bölgelerarası dengesizlikleri gidermek ve geri kalmış bölgelerin daha hızla kalkınmalarını sağlamak.

Plan potansiyel gelişme bölgeleri, geri kalmış bölgeler ve büyük şehir bölgeleri (metropoliten bölgeler) olarak bölgeleri üç ayrı açıdan ele almıştır ve bu bölgeler için ayrı bölge planı yapılmasını öngörmüştür.

2.2.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968–1972)

II.BYKP’de bölgelerarası gelişmişlik problemini ortadan kaldırmaya yönelik olmak üzere az gelişmiş bölgelerde büyüme potansiyeli yüksek merkezlerinin desteklenmesini öngörerek kalkınma kutupları anlayışı benimsenmiştir. I.BYKP’de benimsenen dengeli şehirleşme yaklaşımını eleştirerek şehirleşmenin iktisadi ve sosyal kalkınma açısından önemli olduğunu ve büyükşehirlerin büyümelerinin önlenilmeye çalışılmayacağı aksine destekleneceği belirtilmektedir. II.BYKP döneminin son yılı olan 1972 yılına ait programda, Kalkınma Planı metninde yer alan “Bölgesel Gelişme” yerine “Yurt Düzeyinde Dengeli Gelişme”, “Bölge Planlaması” yerine de “Kalkınmada Öncelikli Yöre” başlıklı konulara yer verilmiştir. Kuşkusuz bu strateji değişikliğiyle birlikte, bölgesel planlamanın uygulanması anlayışından da uzaklaşmıştır (Dinler, 2008: 190).

2.2.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973–1977)

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda, ilk planda tespit edilen on beş yıllık perspektifin sona ermesiyle yirmi iki yıllık bir perspektif benimsenmiştir. Perspektifin yirmi iki yıllık belirlenmesinde 1995 yılı itibarıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Gümrük Birliği’nin gerçekleştirilecek olmasının dikkate alınması etken olmuştur. Yeni perspektif, bölgesel gelişme alanında önceki dönemden tamamıyla farklı politikalar benimsenmesini beraberinde getirmiştir.

2.2.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979–1983)

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda “Planlı dönemde gerek bölgesel planlama yapacak, gerek yatay eşgüdümü sağlayacak örgütlenme ve kurumlaşma, yeterli yönetsel ve teknik güçle oluşturulmamış, deneme niteliğindeki birkaç örnek dışında bölgesel gelişme planları hazırlanamamıştır. Yapılmış olan bölgesel planların uygulamalarında belirli uygulama düzeni ve araçları geliştirilmediği için çeşitli güçlüklerle karşılaşmıştır. Bu planlar bölgelerin ve sektörlerin bütününe kapsamadığı için bölgelerarası karşılaştırmalar yapılamamış, sonuç ve önerilerinin ulusal ölçüt ve öncelikler açısından değerlendirilmesi, plana ve yıllık programlara alınması mümkün olmamıştır. Bunun sonucu olarak bölgelerarası dengesizlik artmıştır.” ibaresine yer verilmiştir ve üçüncü plan döneminde terk edilen bölgesel kalkınma politikalarına geri dönülmüş ancak bölge planlaması yaklaşımı benimsenmemiştir.

IV.BYKP döneminde de bölgelerarası dengesizliği gidermeye yönelik çeşitli politikalar benimsenmiş olmasına rağmen bölgeler arası denge sağlanamamıştır. Bu dönemde az gelişmiş bölgelerden göçler devam etmiştir. Tarımda çalışan nüfus miktarında azalmalar olmuşsa da istenilen seviyeye ulaşamamıştır. Dolayısıyla kişi başına düşen gelirden de önemli artışlar meydana gelmemiştir (Gündüz, 2006: 120).

2.2.5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985–1989)

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Başta Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri olmak üzere Kalkınmada Öncelikli Yörelere kalkındırılması ve böylece bu bölgeler ile diğer bölgeler arasındaki gelişmişlik farkının zaman içinde azaltılarak giderilmesi bölgesel planlama başlığının temel hedefi olarak belirlenmiştir.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda "İktisadî açıdan gelişmekte olan bölgelerle, belirli sektörler açısından potansiyel gösteren bölgelerde, gelişmenin hızlandırılması, kaynakların etkili kullanımının sağlanması amacıyla bölge planları yapılacaktır." denilerek dördüncü planda yer almayan bölge planlamasına geri dönülmüştür.

1989 yılında GAP İdaresi kurulmuş ve GAP projesi hazırlanan master planla entegre bir bölgesel gelişme projesine dönüştürülerek uygulanmaya başlanmıştır. Planda gelişmekte olan bölgelerde imalat sanayini geliştirmek için ucuz kredinin verileceği, "Proje Ofisi" kurularak girişimcilere yatırım konularında ve fizibilite raporlarında yardımcı olunacağı da belirtilmektedir. Ayrıca bu bölgelerde oluşturulacak organize sanayi bölgeleriyle girişimcilere yol ve yer gösterilecektir.

2.2.6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990–1994)

Hızlı, dengeli ve istikrarlı bir kalkınma süreci içinde gelir dağılımını iyileştirmek, işsizliği, bölgesel ve yöresel gelişmişlik farklarını azaltmak, Planın başlıca amaçları arasında sayılmıştır. Bir önceki planda olduğu gibi Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri olmak üzere, Kalkınmada Öncelikli Yörelere ekonomik, sosyal ve kültürel yönden kalkındırılması ve böylece bu bölgeler ile diğer bölgeler arasındaki gelişmişlik farkının zaman içerisinde azaltılması temel hedefler arasında sayılmıştır.

Göçlerin ve gelişmenin metropol altı kentlere, orta büyüklükteki merkezlere ve az gelişmiş bölgelerin merkezi konumundaki şehirlere yönlendirilmesi amaçlanmıştır. Ayrıca merkez köylerin desteklenmesi hedeflenmiş, Metropolitan alanların sorunlarının çözümü için metropoliten alan planlaması ve idarelerinin kurulması öngörülmüştür.

2.2.7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996– 2000)

VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın temel ilkelerinden biri, her yönüyle (ekonomik-toplumsal-kültürel-siyasal) bir bütün olan "*sürdürülebilir kalkınma*"nın, ulusal birliği/bütünlüğü arttırmak amacıyla bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltıcı yönde ele alınması gerekliliği düşüncesidir.

Planda, bölge planlaması önemli bir araç olarak ele alınmıştır. Planda sosyal, ekonomik, kültürel ve mekansal politikaların birbirlerine olan etkileri dikkate alınarak sektörel politikalara mekansal boyut kazandırılacağından bahsedilmekte ve bu amaçla; Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri öncelikli olmak üzere, ülkenin görece olarak geri kalmış yöreleri için, kaynakları ve gelişme potansiyelleri göz önünde bulundurularak bölgesel gelişme projeleri hazırlanacağı belirtilmektedir. Bu doğrultuda, Doğu Anadolu Projesi, Doğu Karadeniz Bölgesel Kalkınma Projesi, Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi gibi bazı bölgesel planlama çalışmaları başlatılmıştır.

2.2.8. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001– 2005)

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planının, bir önceki planda belirtilen Avrupa Birliği politikalarının dikkate alınması prensibini devam ettirdiği ve Lizbon Stratejisinde belirtilen hedefler çerçevesinde bilgi toplumuna dönüşümün sağlanmasını hedeflediği görülmektedir.

VIII.BYKP ile bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması, geri kalmış yörelerde yaşayan nüfusun refah düzeylerinin yükseltilmesi, metropollere büyük yük getiren göç eğilimlerinin istikrarlı bir dinamiğe kavuşturulması hedeflenmektedir. Bu çerçevede, bölgelerin özellikleri, farklılıkları, gelişmişlik düzeyleri ve temel sorunları ile potansiyellerinin belirlenmesine yönelik bölge planlama çalışmalarına devam edilecektir (Gündüz, 2006: 130).

Planda, AB finansman desteği ile yürürlüğe konulacak olan bölgesel gelişme programlarının ulusal bölgesel gelişme stratejisine uyumunun sağlanacağı ve bu programların kapsamı dışında kalan diğer bölgelere yönelik bölgesel planlama çalışmalarının hazırlıklarına başlanacağı belirtilmiştir.

2.2.9. Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007– 2013)

Dokuzuncu Kalkınma Planı 2005 yılında Avrupa Birliği müzakere sürecinin başlamasının etkisiyle Birlik ile uyumlu olarak yedi yıllık bir süre için hazırlanmıştır. Bu plan döneminde Kalkınma Ajanslarının kurulmuş olmasıyla bölge planlamasında kolaylaştırıcı bir aktörün faaliyete başlaması ve tabandan tavana yaklaşımının ülkemizdeki ilk uygulamasıyla test edilmesi sağlanmış olacaktır.

2.3. Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Plan ve Projeleri

1930’ların planlama deneyimi dışarıda bırakılırsa, denilebilir ki, Türkiye’de bölgesel planlama, ulusal kalkınma planlarından daha eski bir uğraştır. Türkiye’de bölgesel planlama çalışmaları, planlı dönemden önce başlamış bulunmaktadır. Ancak, 1957-1960 yılları arasında yürütülen bölgesel planlama çalışmaları genellikle, hızlı kentleşmenin ortaya çıkardığı sorunları çözmeye yönelik, mühendis ve kentleşme uzmanları tarafından yürütülen fiziki planlama niteliğinde olan çalışmalardır (Keleş, 1987: 226).

Bu bağlamda ilk planlama çalışması, planlı dönemin hemen öncesinde başlatılan Antalya Bölgesi Projesidir. Ardından Marmara, Zonguldak ve Çukurova bölgeleri için projeler hazırlanmıştır. 1980 sonrası dönemde ise Doğu Anadolu, Doğu Karadeniz, Yeşilırmak Havzası ve Zonguldak-Karabük-Bartın bölgeleri için entegre bölgesel kalkınma planları hazırlanmıştır. Bölgesel kalkınma için kullanılan araçlar arasında bölgesel kalkınma planlarının yanı sıra kalkınmada öncelikli yöreler, organize sanayi bölgeleri ve son olarak cazibe merkezleri gibi kavramlar da kullanılmıştır.

2.3.1. Antalya Bölgesi Projesi

Antalya projesi, Antalya’nın potansiyel bir gelişme bölgesi olması nedeniyle 1959 yılında başlatılmış ve daha sonra DPT’nin kurulması ile birlikte İmar ve İskan Bakanlığı ve Dünya Gıda ve Tarım Örgütü’nün (FAO) ekiplerinin de katılımı ile tamamlanmıştır.

Projenin amacı, *Antalya, Isparta ve Burdur* illerini içine alan bölgede ekonomik ve toplumsal yönden dengeli bir gelişmeye temel olacak “yatırım öncesi” araştırmaları için de bir pilot proje hizmeti görmek olarak belirlenmiştir. (İldırar, 2004: 186)

2.3.2. Marmara Bölgesi Projesi

Marmara Bölgesi'nde, bölgesel planlama çalışmalarının başlatılmasının en önemli nedeni, İstanbul gibi büyük bir kente sahip olmasıdır. İstanbul kentinin fiziksel büyümesinin bir bölgesel gelişme planı ile yönlendirileceğinden hareket edilerek, İstanbul Belediye'sinin arzusu üzerine, İmar ve İskan Bakanlığı tarafından 1960 yılı sonunda, İstanbul'da ilk Bölge Planlama Bürosu kurulmuştur. Projenin zorlayıcı etkisi sınırlı olmuş, uygulaması için yasal dayanak sağlanamamıştır (Dinler, 2008: 203).

2.3.3. Zonguldak Bölgesi Projesi

İmar ve İskan Bakanlığı tarafından 1961 yılında hazırlık çalışmalarına başlanılan proje 1963 yılında tamamlanmıştır. Demir-çelik ve kömür üretim merkezi olan Zonguldak için hazırlanan plan, nüfus artışı ve kalkınma hızı arasında bağlantı kurmayı, bölgedeki alt yapıyı geliştirmeyi, gelir farklılıklarını azaltmayı, kentleşmeyi ve tarım dışı iş imkanlarını özendirilmeyi, kamu ve özel sektör yatırımları arasında denge sağlamayı amaçlamıştır. Proje, bölgenin balıkçılık, madeni eşya sanayi, ayakkabıcılık, mobilyacılık, çimento ve yapı gereçleri gibi sanayi etkinliklerinin geliştirilmesini öngörmüştür. Proje gerçekleştirilememiş fakat daha sonra yapılan fiziki plan çalışmalarında temel kaynak olarak kullanılmıştır.

2.3.4. Çukurova Bölgesi Projesi

İmar ve İskan Bakanlığı'nın 1962 yılında hazırlık çalışmalarına başladığı Çukurova Bölgesi Projesi'nin hazırlanmasına 1963 yılında DPT de dâhil olmuştur.

Projenin başlıca amacı sektörler arası geniş kapsamlı bir yaklaşımla bölge gelirin artmasını sağlayacak yatırım alanlarının belirlenmesi ve bölge içinde dengeli bir gelir dağılımının gerçekleştirilmesidir. Merkezi plan içinde bölge planının yerinin ne olduğunun belirlenememiş olması, yatırımların tüm bölgelere dağılımı konusunda bir çalışmanın olmaması ve nihayet bölge planlarının uygulamasının nasıl olacağı konusunda belirsizlik, adı geçen projenin uygulamasını olanaksız kılmıştır (Dinler, 2008: 205).

2.3.5. Doğu ve Güneydoğu Anadolu Projesi (Keban Projesi)

Planlı dönemde Türkiye'nin en geri kalmış bölgeleri olan Doğu ve Güneydoğu bölgelerinin kalkınmasını sağlamak üzere çeşitli arayışlar ortaya çıkmıştır. 1964 yılında hazırlanan projenin amacı, Doğu Anadolu Bölgesi'nin ekonomik gelişmesini hızlandırmak ve bölgelerarası gelişme dengesizliklerini azaltmaktır. Ancak Keban Barajı dolayısıyla ortaya çıkan problemlerin çözümüne yönelik çalışmalar daha öncelikli olarak ele alınmış ve söz konusu hedef bu problemlerin gerisinde kalmıştır.

2.3.6. Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP)

GAP, Fırat ve Dicle su kaynaklarının esas olarak sulama ve enerji üretimi amacıyla geliştirilmesine dayalı olarak bölgede altyapı, sanayi ve hizmet sektörleri ile insan kaynaklarının geliştirilmesini içeren entegre bir proje paketidir. Sürdürülebilir kalkınma programı çerçevesinde örgütlenen GAP, bölgede yaşayan insanların ekonomik, sosyal kalkınma ve refah düzeylerinin artırılmasını hedeflemektedir (DPT, 2007: 218).

Güneydoğu Anadolu Projesinin Master Planda öngörülen projelerinin gerçekleşme oranı yaklaşık yüzde 60'tır. Bugüne kadar yaklaşık 20 milyar dolar harcama yapılmıştır. Enerji sektöründeki projelerin Ilisu Barajı Projesi dışında tamamı bitirilmiştir. Ancak, sulama projelerinin yaklaşık yüzde 20'si tamamlanabilmiştir. GAP kapsamındaki sulamaya açılmış alan, yaklaşık 300 bin hektardır. Mevcut sulama projelerinin tamamlanmasıyla

birlikte yaklaşık 1,8 milyon hektar alan sulamaya açılmış olacaktır.

2.3.7. Doğu Anadolu Projesi (DAP)

DAP, bölgede bulunan beş üniversite ve DPT tarafından birlikte hazırlanmıştır. DAP ana planının temel hedefi, bölgenin kendi potansiyellerini harekete geçirecek ortamın oluşmasını sağlamaktır. Bu kapsamda yedi öncelikli müdahale alanı belirlenmiştir (DPT, 2007:7):

- İnsan kaynaklarının geliştirilmesi,
- Altyapı temini,
- Çevre kalitesinin iyileştirilmesi,
- Yoksullukla mücadele,
- Finansman.

2.3.8. Doğu Karadeniz Bölgesel Kalkınma Planı (DOKAP)

DOKAP, bölgenin ekonomik yapısını güçlendirerek ortalama gelir düzeyini yükseltmeyi ve bölge içi gelir dağılımını iyileştirmeyi, bölgenin sosyal gelişimini ve dayanışmayı güçlendirerek bölge içi entegrasyonu sağlamayı hedeflemektedir. DOKAP'ın gerçekleştirilmesi için on program ve elli iki proje geliştirilmiştir. Plan, bölgenin doğal kaynaklarını ve çevreyi koruyarak uzun dönemli sürdürülebilir kalkınmayı sağlamayı amaçlamaktadır. Bölgenin temel kalkınma stratejisinin dört ana bileşeni bulunmaktadır (DPT, 2007: 8):

- Ana ulaşım altyapısının geliştirilmesi,
- Çok amaçlı su kaynaklarının geliştirilmesi,
- Toprak mülkiyeti ve kullanımının iyileştirilmesi,
- Mahalli idarelerin güçlendirilmesi.

2.3.9. Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi

Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi, Amasya, Çorum, Samsun ve Tokat illerini kapsamakta olup Plan'da vizyon, "Türkiye'nin Karadeniz'e açılan kapısı olmuş, yaşam kalitesini yükseltmiş, çevreye duyarlı, rekabetçi, hızla gelişen bölge" olarak belirlenmiştir. Temel stratejik amaç, bölgenin yenilenen mekansal yapısıyla eşleşen, sosyal ve ekonomik yapı dönüşümünün ve sürdürülebilir gelişiminin sağlanmasıdır. Bölgedeki yapısal dönüşümler, bu temel amaca göre, üç ana başlıkla tanımlanmaktadır:

- Mekânsal yapı dönüşümleri,
- Toplumsal yapı dönüşümleri ve
- Ekonomik yapı dönüşümleri.

2.3.10. Zonguldak-Bartın-Karabük Projesi

1997 yılında tamamlanan ve on yıllık bir dönemi kapsayan Zonguldak-Bartın-Karabük projesinin hazırlanma gerekçeleri bölgenin hızlı bir sosyo-ekonomik değişim sürecinde olması, ekonomik yapının demir-çelik ve kömür sanayinin etkisi altında olması ve Kardemir'in 1995'te özelleştirilmesi ile birlikte Türkiye Taşkömürü Kurumu'nun küçültülmesidir.

Ekonomik ve sosyal sonuçların analizi, özel sektörde yeni yatırım alternatiflerinin geliştirilmesi, orta ve uzun vadeli bölgesel gelişme planı hazırlanması ve bölgede yatırım yapılabilecek alanların tanımlanması amacıyla proje çalışmaları başlatılmıştır. Projenin amaçları (DPT, 2007: 10);

- Yeni iş imkanları sağlanarak, dışarıya yapılan göçün azaltılması,
- İmalat sanayi ve hizmetler sektörlerinde yeni istihdam alanlarının oluşturulması,
- Tarım ve ormancılık faaliyetlerinin dengeye kavuşturulması,
- Refah, gelir ve işgücü niteliklerinde artış sağlanmasıdır.

DAP, DOKAP, Yeşilirmak Havza Geliştirme projelerine ilişkin olmak üzere Avrupa Birliği tarafından adaylık statüsünün kazanılması ile birlikte çeşitli programlar uygulanmıştır. Bunlardan ilki DAP çerçevesinde programlanan ve kırk beş milyon Avro'luk bir hibe desteği sağlanan Doğu Anadolu Kalkınma Programı'dır. Yine aynı şekilde diğer planlar çerçevesinde de söz konusu programlara AB tarafından hibe desteği sağlanmıştır. Söz konusu programlar çerçevesinde belirlenen hedefler doğrultusunda sunulan projelere hibe desteği verilmiştir.

3. SONUÇ

Yukarıda verilen bilgiler ışığında Avrupa Birliği'nin bölgeler arası farkları gidermek üzere hem politika amaç ve hedefler hem de kullanılan araçlar açısından çok ciddi bir deneyime sahip olduğu görülmektedir. Bunda bölgesel politikaların Avrupa Birliği'nin belirli bir zaman dilimine bağlı kalmayan daimi bir politika olarak dikkate alınmasının önemi çok büyüktür. Avrupa Birliği, 1980'lerdeki politika değişiklikleriyle, ardından Tek Avrupa Sendi ile birlikte bölgesel politikalarında çok önemli bir değişim göstererek ve içsel kalkınma anlayışına yönelerek özellikle İrlanda, İspanya gibi ülkelerde başarılı sonuçlar elde etmiştir. Bu başarının arkasındaki en önemli nedenlerin başında Birlik üyesi ülkelerin yerelde bölgesel politikaların belirlenmesinde ve uygulanmasında aktif bir şekilde rol alabilen nitelikli personel ve kurumsal birikime sahip bölgesel kalkınma ajansları şeklinde yapılanmalara sahip bulunması gelmektedir.

Ülkemizdeki bölgesel kalkınma politikalarına ilişkin uygulamalara baktığımızda bölgeler arası gelişmişlik farkları probleminin mevcudiyeti ve önemi konusunda bir ihtilaf olmamasına rağmen bölgesel planlama ve kalkınma konusunda devlet politikasına dönüşmeyen ve her hükümet değişiminde sürekli değişime uğrayan bakış açıları görülmektedir. Bunun arkasında belirli dönemlerde yöneticilerin bölgesel politikaların uygulanmasının ülkenin üniter yapısını tehlikeye atacağı düşüncesi de önemli rol oynamaktadır. Ülkemizde başarısız uygulamaların ya da daha doğru bir ifade ile uygulanamamaların en önemli iki nedeni bölgesel kalkınmaya ilişkin bölgelerde idari bir yapının mevcut olmaması ve bölgesel kalkınmaya ilişkin özel bir fon tahsis edilmemiş olmasıdır.

Avrupa Birliği'ne üye olma amacı doğrultusunda atılan adımlar tüm diğer alanlarda olduğu gibi bölgesel kalkınma alanında da ülkemizin muasır medeniyetler seviyesine ulaşmasında oldukça önemli katkıları olmaktadır. Bu bağlamda, altıncı kalkınma planı ile başlayan bölgesel politikaların uyumlaştırılması çabaları Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde meyvelerini vermiş ve daha ilk planlama döneminde eksikliği hissedilen bölgesel kalkınmaya ilişkin idari yapı ve bölgesel kalkınmaya ilişkin ayrı bir fon, kalkınma ajanslarının kurulmasına ilişkin olarak kabul edilen yasa ile sağlanmıştır. Kalkınma ajanslarının kurulması ve ayrı bir fon tahsisi ile endojen kalkınma modelinin uygulanması için gerekli zemin hazırlanarak Avrupa Birliği bölgesel politikaları ile uyum sağlama yönünde çok önemli bir adım atılmıştır.

KAYNAKÇA

- Aktar, C. (2002). Avrupa Birliği'nin Genişleme Süreci. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Bache, I. (1998). The politics of European regional policy: Multi-level governance or flexible gatekeeping?. Sheffield: Sheffield Academic Press Ltd.
- Dall'Erba, S. (2003). European Regional Development Policies: History and Current Issues. European Union Center: University of Illinois.
- Dinçer, B., Özastan, M. ve Kavasolu, T. (2003). İllerin ve Bölgelerin Sosyo Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması. Ankara: DPT Yayınları.
- Dinler, Z. (2008). Bölgesel İktisat. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.
- DPT. (1963). Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963 - 1967). Ankara:DPT Yayınları.
- DPT. (2000). Sekizinci Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara: DPT Yayınları.
- DPT. (2007). Yeni Bölgesel Gelişme Politika Ve Uygulamaları. Ankara: DPT Yayınları.
- Ertugal, E. (2005). Strategies for Regional Development: Challenges Facing Turkey on the Road to EU Membership. Turkish Policy Quarterly, 4, 3, 63-86.
- Ertugal, E., Tsarouhas, D. ve Aybars, A. İ. (2007). Bridging the Real Divide: Social and Regional Policy in Turkey's EU Accession Process. Ankara: METU Press.
- Gündüz, A. Y. (2006). Bölgesel Kalkınma Politikası. Bursa: Ekin Kitabevi.
- http://ec.europa.eu/agenda2000/index_en.htm, Erişim Tarihi: 20.03.2010
- http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/feder/index_en.htm, Erişim Tarihi:21.03.2010
- http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/procf/cf_en.htm, Erişim Tarihi: 20.03.2010
- http://ec.europa.eu/regional_policy/intro/working2_en.htm, Erişim Tarihi: 20.03.2010
- http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/object/index_en.htm, Erişim Tarihi: 20.03.2010
- http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/06.04.2010
- http://europa.eu/legislation_summaries/maritime_affairs_and_fisheries/fisheries_sector_organisation_and_financing/l66004_en.htm, Erişim Tarihi: 21.03.2010
- http://europa.eu/pol/reg/index_en.htm, Erişim Tarihi: 20.03.2010
- İldırar, M. (2004). Bölgesel Kalkınma ve Gelişme Stratejileri. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- İncei, S. G. (2006). Aday Ülkelerin Bölgesel Sorunları ve Avrupa Birliği'nin Yapısal Fonları: Bulgaristan, Romanya ve Türkiye. İstanbul: Beta Yayınevi.
- Karluk, R. (2005). Avrupa Birliği ve Türkiye. İstanbul: Beta Yayınevi.
- Keleş, R. (1987). Türkiye'de Kent Bilim Eğitimi. Ankara: AÜ SBF Yayını.
- Mazey, S. ve Richardson, J. (2004). Lobbying in the European Community. New York: Oxford University Press.
- Şahin, R. (1998). Avrupa Birliği Bütçesi - Fonları ve Türkiye'nin Tam Üyeliği. Ankara: DPT.
- Tondl, G. (2004). EU Regional Policy: Experiences and Future Concerns. European Institute Working Papers, 59, 1-39.