Avrupa Birliği Bölgesel Politikası ve Genişleme



AB Bölgesel Politikasının temel amacı bölgesel farklılıkları gidermektir. Bu amaca ulaşılabilmesi için "herkes için bir şeyler " ilkesi ile değişikliklerin tedrici uygulanması alışkanlığından vazgeçilmesi gerekmektedir

→ Hazırlayan:
Esin Özdemir
TOBB AB Müdürlüğü
Uzman Yardımcısı



AB bir bütün olarak kuşkusuz dünyanın refah düzeyi en yüksek bölgelerinden biridir. Ancak, özellikle gelir ve imkânlar bakımından ciddi bölgesel farklılıkları da bünyesinde barındırmakta ve bundan zarar görmektedir. Aşağıda temel göstergeler üzerinden açıklanan bu ciddi bölgesel farklılıklar, AB Bölgesel Politikası arkasındaki temel gerekçeyi oluşturmaktadır. AB Bölgesel Politikası, en basit tabirle, bölgesel farklılıkları azaltmaya çalışmaktadır.

AB-15 içerisindeki farklılıklar 1995 yılından bu yana düşüş içindedir. Ancak, bu düşüş üye ülkeler arasında, bölgeler arasında olduğundan daha hızlıdır. Doğu genişlemesinden önce bile, AB'nin en dinamik on bölgesinin, GSYİH ile ölçülmüş hali ile refah düzeyi, en az gelişmiş on bölgesinin refah düzeyinin ne-

redeyse üç katıdır. Mayıs 2004'te refah düzeyi AB ortalamasının çok altında kalan on yeni ülke ile Ocak 2007'de Romanya ve Bulgaristan'ın üyelikleri, bu farklılıkları daha da belirginleştirmiştir. Bu farklılıklar genel olarak kişi başına düşen milli gelir ile ölçülmekle beraber, istihdam ve üretkenlik oranları ile bilim ve teknoloji göstergeleri de bu amaçla kullanılmaktadır. **(*1)** (Komisyon, 2006a).

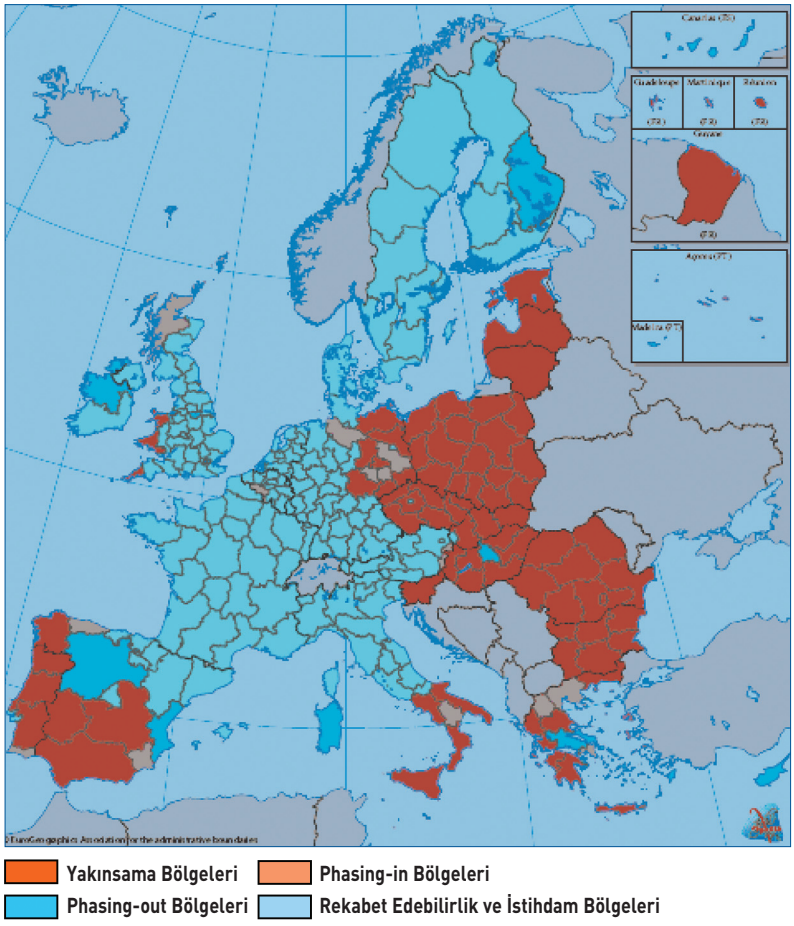
AB BÖLGESEL POLİTİKASININ AMACI

AB Bölgesel Politikası, en basit ifadeyle, bölgesel farklılıkları azaltmak için zengin bölgelerden fakir bölgelere kaynak transferi yapar ve böylece birliğin ekonomik, sosyal ve bölgesel "uyumu"nu güçlendirmeye çalışır. Bu anlamda, AB Bölgesel Politikası, hem bir dayanışma hem de ekonomik entegrasyon aracıdır. Daha açık bir ifadeyle, geri kalmış bölgeleri, gelişmiş bölgeleri yakalamaları için desteklemeye, gerileyen sanayi bölgelerini yeniden yapılandırmaya, tarımda gerileyen kırsal alanların ekonomilerini çeşitlendirmeye ve kentlerin çökmekte olan alanlarını canlandırmaya çalışır. Bunu yaparken, bir "derinleşme" aracı işlevi görür ve dolaylı olarak "genişleme"yi de destekler. AB Bölgesel Politikası ardındaki değerler dayanışma ve uyumdur. Dayanışma, AB ortalaması ile kıyaslandığında sosyal ve ekonomik gelişmişlikten yoksun vatandaş ve bölgeleri geliştirmeyi amaçlar. Fakir ve zengin bölgeler arasındaki gelir ve diğer zenginlik farklarını kapatmanın herkesin iyiliğine olacağı argümanına dayanarak da "uyum"u destekler.

ARAÇLAR

AB'nin bölgesel farklılıkları azaltma politikası olarak da adlandırılabilecek olan AB Bölgesel Politikası, dört yapısal fon üzerine kuruludur: Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (European Regional Development Fund-ERDF), Avrupa Sosyal Fonu (European Social Fund-ESF), Balıkçılık Yönlendirme Mali Aracı (Financial Instrument for Fisheries Guidance-FIFG) ve Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu'nun (Eoropean Agricultural Guidance and Guarantee Fund-EAGGF) Yönlendirme Bölümü. ERDF; altyapıya, iş yaratmaya yönelik yatırımlara, yerel kalkınma projelerine ve küçük ölçekli şirketlere destek sağlamaktadır. Aynı zamanda AB Sosyal

ŞEKİL 1: YAKINSAMA İLE REKABET EDEBİLİRLİK VE İSTİHDAM HEDEFLERİ ALTINDAKİ BÖLGELER



Kaynak: Komisyon (2006b)

Tablo 1: AB Bölgesel Politikası'nın Hedefleri 2000-2006

	HEDEF 1	HEDEF 2	HEDEF 3
Hedef bölgeler	Geri kalmış bölgeler	Yapısal krizdeki bölgeler	Eğitim, öğretim ve iş alanı (Hedef 1 kapsamında olmayan tüm bölgelere verilmektedir)
AB fonu miktarı (milyar Euro)	135.9	22.5	24.05
Toplam yapısal fon bütçesindeki payı	Yüzde 69,7	Yüzde 11,5	Yüzde 12,3
Araçlar	RDF, ESF, EAGGF, FIFG	RDF, ESF	SF
Kapsanan nüfus oranı	Yüzde 22,2	Yüzde 18	Tematik olması nedeniyle hesaplanamıyor



Politikası'nın da bir aracı olan ESF, özellikle eğitim tedbirlerini ve istihdam desteği sistemlerini finanse ederek, işsiz ve dezavantajlı grupların işgücüne katılımını desteklemektedir. FIFG, balıkçılık sektörünün modernize edilmesi ve adaptasyonunu finanse etmektedir. EAGGF'nin Yönlendirme bölümü, kırsal kalkınma tedbirlerini finanse etmekte ve özellikle geri kalmış bölgelerdeki çiftçiler için mali yardım sağlamaktadır. Yapısal fonların bir parçası olmayan Uyum Fonu ise, kişi başına düşen GSYİH'si AB ortalamasının yüzde 90'ının altında kalan bölgeleri desteklemektedir. Uyum Fonu, programlara değil, tüm ülkeyi kapsayan çevre ve trans-Avrupa ulaşım ağları da olmak üzere büyük altyapı projelerine eş-finansman sağlamaktadır. Mali yardım, 2000-2006 döneminde Topluluk İnisiyatifleri yolu ile de sağlanmıştır. Bunlar; AB içerisinde sınır ötesi, uluslar üstü ve bölgeler arası işbirliğini destekleyen INTERREG III, krizdeki kent ve mahallelerin canlandırılmasını destekleyen URBAN II, iş gücü pazarında eşitliğe yönelik girişimleri destekleyen EQUAL ile kırsal kalkınmaya destek veren LEADER ve son olarak deneysel bölgesel programları destekleyen Inovatif Eylemler'dir.

AB Bölgesel Politika araçları, "katılım öncesi yardım" adı altında katılım sürecindeki ülkelere de sağlanmaktadır. Bu araçlar 2006 sonuna kadar PHARE, ISPA ve SAPARD ile CARDS'dır. Bu dört program, Temmuz 2006 tarihinde, Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (Instrument for Pre-Accession Assistance - IPA) **(*2)** altında birleştirilmiştir. IPA'nın önemli bir özelliği, hem aday (Türkiye, Hırvatistan ve Makedonya) hem de potansiyel aday ülkelere (Arnavutluk, Bosna-Hersek, Karadağ ve Kosova'da dahil olmak üzere Sırbistan) yönelik olmasıdır. IPA'nın desteklediği programlar; ERDF, ESF ve EAFRD'nin desteklediği programlarla benzerdir.

POLİTİKALAR ÜÇGENİ

AB Bölgesel Politikası her şeyden önce bir politikalar üçgeni ve bir telafi mekanizmasıdır. Ona uluslar üstü ve ulus-altı bir nitelik sağlayan ilkeleri mevcuttur. Buna ek olarak, AB Bölgesel Politikası çeşitli hedefler ışığı altında faaliyet göstermektedir.

AB'nin uyum politikası gün geçtikçe ekonomik büyüme, rekabet edebilirlik, istihdam, sürdürülebilir kalkınma, yerindenlik (subsidiarity), bölgeselcilik, iyi yönetişim ve sivil toplum gibi daha geniş AB hedefleriyle daha ilişkili hale gelmiştir (Allen:213). Bu anlamda AB Bölgesel Politikası bir politikalar üçgenidir: Ulusal Bölgesel Politikalar, AB Rekabet Politikası ve AB Uyum Politikası (Bachtler, Wishlade &Yuill, 2001). Rekabet Politikası ise, devlet yardımları üzerinde denetim ile yürütülmektedir. Amacı AB içerisinde adil rekabeti sağlamaktır. Bu politika yoluyla AB, üye devletlerin bölgesel amaçlı sübvansiyonlarını sınırlandırmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, AB Bölgesel Politikası çok çeşitli politika alanlarını ilgilendiren kendi başına iddialı bir projedir.

ULUSLAR ÜSTÜ VE ULUS-ALTI KARAKTERİ

AB Bölgesel Politikası'nın, uluslar üstü ve ulus-altı bir nitelik sağlayan ilkeleri vardır. Bu ilkeler; yoğunlaşma, programlama, munzamlılık (additionality) ve ortaklıktır. Yoğunlaşma ilkesiyle, önlemler öncelikli hedefler çevresinde yoğunlaşmaktadır. Programlamaya ilişkin olarak, birbirleriyle bağlantısı olmayan tek başına projeler değil; çok yıllı, çok amaçlı ve duruma göre çok bölgeli projeler fonlandırılmaktadır. Programlar, komisyon tarafından, ulusal ve bölgesel yönetimlerle birlikte, komisyonun yönlendirmeleri ve üye ülkenin öncelikleri ışığında seçilmektedir. Proje seçimi ve uygulamadan komisyon değil, üye devletler sorumlu olmaktadır. Munzamlılık ilkesi ise, eş-finansman anlamına gelmektedir. Yani, ulusal devletlerde programlara belirli miktarda finansman sağlamak zorundadır. Bu ilke ile AB Bölgesel Politikası'nın ulu-

sal finansmanın yerini almaması, ancak onu tamamlanması amaçlanmaktadır.

En son ve belki de en önemli ilke ise ortaklıktır. Burada ortaklık; politika sürecinin hazırlıktan uygulamaya kadar tüm aşamalarında, komisyon ile ulusal, bölgesel ve yerel düzeydeki uygun yönetimler arasında mümkün olduğunca yakın işbirliği kurulması anlamına gelmektedir. Bu ilke aynı zamanda komisyonun Avrupa Mekansal Gelişme Perspektifi (European Spatial Development Perspective - ESDP) adlı belgesinde de vurgulanmaktadır.

Ortaklık ilkesi, yetkin bölgesel yönetimlerin varlığı ile bölgesel yardımın planlanması ve uygulanmasına katılımlarını gerektirmektedir (Baun, 2002). Başka bir ifadeyle, komisyon bu ilke sayesinde bölgesel politikası ile çok düzeyli yönetişimi ilerletmek istemektedir. Bu bağlamda, AB Bölgesel Politikası'nın üye ülkelerin bölgesel politikaları, yönetsel ve kurumsal yapıları ile bütçesel düzenlemeleri üzerinde kaçınılmaz etkisi olmaktadır. Ortaklık ve yerindenlik ilkeleri ışığında ve aynı zamanda daha etkin kullanılabilmeleri amacıyla, ülkelerin fonları hazmetme kapasitelerini artırmak için AB, üye ülkelerden idari yapıları ile bütçesel düzenlemelerini AB standartları ile uyumlulaştırmalarını istemektedir. Buna bağlı olarak da, AB Bölgesel Politikası önemli kurumsal ve idari adaptasyon gerektirmektedir. Bunlar, yeni bir bölgesel düzenleme ve yeni bölgesel idarelerin kurulmasını içermektedir (Baun, 2002). Bu amaçla, örnek olarak, Çek Cumhuriyeti yeni kendi kendini yöneten bölgeler (self-governing regions), Polonya ise yeni bir "voivodship" sistemi kurmuştur. Ülkemiz ise, her bir NUTS 2 bölgesinde Kalkınma Ajansları kurma kararı almıştır. Şimdiye kadar İzmir ve Çukurova'da 2006 yılı içerisinde birer Kalkınma Ajansı kurulmuştur. **(*3)**

AB müktesebatının "Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu" başlığında uyumun bir aday ülke tarafından nasıl gerçekleştirileceği, o ülkede "desentralizasyon"un al-



AB'nin uyum politikası gün geçtikçe ekonomik büyüme, rekabet edebilirlik, istihdam, sürdürülebilir kalkınma, yerindenlik (subsidiarity), bölgeselcilik, iyi yönetişim ve sivil toplum gibi daha geniş AB hedefleriyle daha ilişkili hale gelmiştir.

gılanış biçimi ile süregelen tarihsel ve politik faktörlere dayanmaktadır.

Tüm bunlara ek olarak, 2000-2006 döneminde, hiçbir ülke kural gereği toplamda GSYİH'sinin yüzde dördünden daha fazla fon alamamıştır. AB bu miktarı, bir ülkenin etkin bir biçimde hazmedebileceği en yüksek miktar olarak belirlemiştir.

GENİŞLEME PERSPEKTİFİNDEN AB BÖLGESEL POLİTİKASI

26 Mart 1999 tarihli Berlin Avrupa Konseyi'nde, AB üyesi ülkelerin hükümet ve devlet başkanları, Gündem 2000 isimli bir belge üzerinde siyasi görüş birliğine varmışlardır. Gündem 2000, temel hedefleri, topluluk politikalarını güçlendirmek ve genişlemeyi de göz önünde bulundurarak 2000-2006 bütçe dönemi için AB'ye yeni bir mali çerçeve sunmak olan bir eylem programıdır. Genişlemeye hazırlık olması açısından, yapısal fonlar ile Ortak Tarım Politikasına çeşitli değişiklikler getirmiştir.

Komisyon, söz konusu belgede ekonomik ve sosyal uyumun, genişleyen bir AB için siyasi bir öncelik olarak kalması gerektiğini açıklamıştır. Ancak, AB bütçesine net katkı sağlayan zengin üyelerin baskısıyla, 1993-1999 döneminde olduğu gibi, 2000-2006 dönemi için de ekonomik ve sosyal uyuma ayrılan fon miktarını AB'nin toplam GSMH'sinin yüzde 0,46'sı oranında tutmayı ve bütçeyi AB'nin Toplam GSYİH'sinin maksimum 1,27'si oranında dondurmayı önermiştir. Komis-

Tablo 2: AB Bölgesel Politikası'nın Hedefleri 2007-2013

Hedef	Komisyon Önerisi (yüzde)	Milyar Euro	Konsey Kararı (yüzde)	Milyar Euro	Araçlar
Yakınsama	78,54	264	81,5	251,1	ERDF,ESF, Uyum Fonu
Bölgesel Rekabet Edilebilirlik ve İstihdam	17,22	57,9	15,8	49,1	ERDF,ESF
Avrupa Bölgesel İşbirliği	3,94	13,2	2,44	7,75	ERDF
Toplam	-	33,61	-	307,6	



yon, bölgesel politika operasyonları için tavan olarak 275 milyar Euro belirlemiştir. Bu miktarın 230 milyar Eurosu Yapısal Fonlara ve Uyum Fonuna, 45 milyar Eurosu ise katılım öncesi ve sonrası mali yardımlara ayrılacaktır. Keskin müzakereler sonucunda, önerilen bütçe miktarı 258 milyar Euro'ya indirilmiştir. Bu miktarın 231 milyar Eurosu, Yapısal Fonlar ile Uyum Fonu'na aktarılmıştır. Geri kalan 45 milyar Euro ise katılım öncesi ve sonrası mali yardımlar olarak kullanılmak üzere ayrılmıştır. GSMH'leri AB ortalamasının yüzde 90'ının altında olduğu için 1994 yılından başlayarak Uyum Fonu'ndan yararlanan Yunanistan, İrlanda, Portekiz ve İspanya, bu fondan yararlanmaya devam etmişler ve bu fonla sağlanan mali yardımın toplam miktarı 18 milyar Euro olmuştur.

Bu değişiklikler sonucunda, yapısal fonlarla desteklenen nüfus oranı, toplam AB nüfusunun yüzde 51'inden yüzde 42'sine düşmüştür (Inotai, 2004). Ayrıca, hedefler altında yer alabilmek için daha katı kriterlerin uygulanmasına karar verilmiştir. Yukarıda bahsi geçen, komisyonun yapısal fon harcamalarını AB GSMH'sının yüzde 0,46'sı, bütçeyi de AB GSYİH'sinin yüzde 1,27'si ile sınırlama önerileri de kabul edilmiştir. Bununla birlikte, yukarıda da bahsedildiği üzere, hedef sayısı yediden üçe indirilerek, yapısal fonların daha sorun odaklı kullanımı (yoğunlaşma) amaçlanmıştır. Tablo her hedef altında yararlanılan fon türü ve miktarını göstermektedir.

Yukarıda kısaca özetlenen değişiklikler ve uzlaşılar, uzun ve zorlu müzakereler sonucunda gerçekleşmiştir. Berlin Avrupa Konseyi'nde kabul edilen yeni bütçe, fonların yeniden dağılımına çok da imkan vermemiştir. (Allen, 2005). Yakın gelecekte gerçekleşecek olan genişleme, neredeyse bir önceki dönemin ve 15 üyeli AB'nin bütçesi büyüklüğünde bir bütçeyle idare edilmek istenmiştir **(*4)** (van der Beek and Neal, 2004).

Özetle, AB, 2004 genişlemesini mali sisteminde çok derin bir reforma gitmeden yürütmeyi amaçlamış, aynı zamanda daha ileri düzeyde bir entegrasyon veya genişleme için olurlarını almak üzere bazı üyelerine yönelik mali yardımları artırma şeklindeki geleneksel stratejisini izlememeyi tercih etmiştir. Bu nedenle, katılım sürecindeki ülkeler, 2006 yılına kadar, bir başka ifadeyle üyeliklerinin ilk üç yılı boyunca az miktarda AB kaynağı ile yetinmek veya 2007 yılına kadar genişleme dalgasının dışında kalmak arasında bir tercih yapmak durumunda kalmışlardır (Inotai, 2004). Tercihlerini ise ilk seçenekten yana koymuşlardır.

SON REFORM

2004 yılında on yeni Orta ve Doğu Avrupa ülkesi, Malta ve Güney Kıbrıs ile 2007 yılında Romanya ve Bulgaristan'ın üyeliğiyle sonuçlanan son iki genişleme, AB Bölgesel Politikası'nın tarihi boyunca karşılaştığı en büyük zorluğu teşkil etmektedir. Bu konuya, komisyonun Ekonomik ve Sosyal Uyum Üzerine Üçüncü Raporu'nda da değinilmektedir (Komisyon, 2004).

Komisyon, 10 Şubat 2004 tarihinde, 2007-2013 bütçe dönemi için, 27 üyeli AB için bir bütçe önerisinde bulunmuştur. Bu öneriye göre; 2007-2013 bütçesi, toplam 336,1 milyar Euro ile AB-27 GSYİH'sinin yüzde 0,41'ine eşit olacaktır. 17 Aralık 2005 yılında, Avrupa Konseyi bu öneriyi değerlendirerek 2007-2013 mali perspektifi üzerinde mutabakata varmış ve Uyum Politikası araçlarına 307,6 milyar Euro aktarmıştır. Bu toplam bütçenin yüzde 35,7'sine tekabül etmektedir. Tablo 2'de bölgesel politika harcamalarına ilişkin olarak komisyon önerileri ve Avrupa Konseyi'nin nihai kararları gösterilmektedir.

Bu son reform ile yukarıda bahsedildiği gibi Hedef 1, 2 ve 3, sırasıyla Yakınsama, Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve Avrupa Bölgesel İşbirliği Hedefleri haline gelmiştir (ilk iki hedef kapsamındaki bölgeler için bkz. Şekil 1). Yakınsama Hedefi kapsamında en fakir 84 bölge desteklenmektedir. Toplam 154 milyon nüfusu barındıran bu bölgelerin kişi başına düşen GSYİH'si, AB ortalamasının yüzde 75'inin altındadır. Söz konusu hedef kapsamında ayrıca, 16,4 milyon nüfusa tekabül eden 16 "phasing-out" bölgesi de bulunmaktadır. Bu bölgelerin kişi başına düşen GSYİH'si, yüzde 75 sınırının biraz üstündedir. Yakınsama Hedefi kapsamındaki fonların miktarı 252,1 milyar Euro'dur ve bu miktar toplam fonların yüzde 81,5'ine tekabül etmektedir. Bu miktarın 177 milyar Eurosu yakınsama bölgelerine, 12,5 milyar Eurosu "phasing-out" bölgelerine, 61,6 milyar Eurosu ise şu anda 15 üye ülkeye yönelik olarak faaliyet gösteren Uyum Fonu'na aktarılmaktadır. Prag, Bratislava ve Budapeşte haricinde 12 yeni üye ülkenin tüm bölgeleri Yakınsama Hedefi kapsamında mali yardım almaktadır.

Tablo 3: Ülkelere Sağlanan Mali Yardımlar, 2007-2013, (milyon Euro, 2004 fiyatlarıyla)

	YAKINSAMA HEDEFİ			BÖLGESEL REKABET EDEBİLİRLİK VE İSTİHDAM HEDEFİ		AVRUPA BÖLGESEL İŞBİRLİĞİ HEDEFİ	TOPLAM
	Uyum Fonu	Yakınsama	İstatistiki phasing-out	phasing-in	Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İstihdam Hedefi		
Belçika			579		1.268	173	2.019
Çek Cum.	**7.830**	**15.149**			**373**	**346**	**23.697**
Danimarka					453	92	545
Almanya		**10.553**	**3.771**		**8.370**	**756**	**23.450**
Estonya	1.019	1.992				47	3.058
Yunanistan	**3.289**	**8.379**	**5.779**	**584**		**186**	**18.217**
İspanya	3.250	18.727	1.434	4.495	3.133	497	31.536
Fransa		**2.838**			**9.123**	**775**	**12.736**
İrlanda				420	261	134	815
İtalya		**18.867**	**388**	**879**	**4.761**	**752**	**25.647**
G. Kıbrıs	194			363		25	581
Letonya	**1.363**	**2.647**				**80**	**4.090**
Litvanya	2.034	3.965				97	6.097
Lüksemburg					**45**	**13**	**58**
Macaristan	7.589	12.654		1.865		344	22.452
Malta	**252**	**495**				**14**	**761**
Hollanda					1.477	220	1.696
Avusturya			**159**		**914**	**228**	**1.301**
Polonya	19.562	39.486				650	59.698
Portekiz	**2.722**	**15.240**	**254**	**407**	**436**	**88**	**19.147**
Slovenya	1.239	2.407				93	3.739
Slovakya	**3.433**	**6.231**			**399**	**202**	**10.264**
Finlandiya				491	935	107	1.532
İsveç					**1.446**	**236**	**1.682**
Birleşik Krallık		2.436	158	883	5.349	642	9.468
Bulgaristan	**2.015**	**3.873**				**159**	**6.047**
Romanya	5.769	11.143				404	17.317
Tahsis edilmeyen						**392**	**392**
TOPLAM	61.558	177.083	12.521	10.385	38.742	7.750	308.041

Kaynak: Komisyon 2006c

Yapısal Fonların yüze 5,8'i ise, Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İstihdam Hedefi kapsamındaki diğer bölgelere aktarılmaktadır. Bu hedef kapsamında buluşçuluk, sürdürülebilir kalkınma, erişilebilirlik ve eğitim projeleri desteklenmektedir. Bu hedef altında toplam 314 milyon nüfuslu 168 bölge destek almaktadır. Yeni üye ülke bölgelerinden Prag ve Bratislava'ya bu kapsamda mali yardım sağlanmaktadır. Ayrıca, 19 milyon nüfuslu 13 "phasing-in" bölgesi bu hedef altında yer almaktadır. Budapeşte bunlardan biridir. Bu hedef kapsamındaki fonların miktarı 49,1 milyar Euro'dur. Bunun 10,4 milyarı "phasing-in" bölgelerine ayrılmıştır. Fonların yüzde 2,5'i ise Avrupa Bölgesel İşbirliği Hedefi kapsamında, sınır-ötesi, uluslar ötesi ve bölgelerarası işbirliği alanlarında destek sağlamaktadır. AB nüfusunun yüzde 37,5'i (181,7 milyon) sınır bölgelerinde yaşamaktadır. Bu hedef kapsamında 7,5 milyon Euro mali yardım ayrılmıştır. Bunun 5,57 milyar Euro'su sınır-ötesi, 1,58 milyar Eurosu uluslar ötesi ve 392 milyon Eurosu ise bölgeler-arası işbirliğine yönelik projelere destek vermektedir.

Son reformla gerçekleşen önemli politika değişiklikleri ise, daha çok ekonomik büyüme ve istihdam alanında gerçekleştirilmiştir. Bu değişiklikler, Yenilenmiş Büyüme ve İşler Gündemi (renewed Growth and Jobs Agenda) üzerine daha net bir odaklanma ve daha stratejik bir yaklaşım olarak özetlenebilir. Bununla birlikte, araçların sayısı altıdan üçe indirilmiş (ERDF, ESF ve Uyum Fonu), daha az bürok-

rasiye imkân veren bir oransallık ilkesi benimsenmiş, programlama adımları üçten ikiye indirilmiş, Topluluk kuralları yerine ulusal uygunluk kuralları benimsenmiş, üye ülkeler ile bölgelerden daha fazla sorumluluk almaları ve fonların yönetiminde daha fazla şeffaflık sağlamaları istenmiştir (Komisyon, 2006c).

Tüm bu reformların yasal dayanağı, Temmuz 2006 tarihinde Konsey ve Avrupa Parlamentosu tarafından kabul edilen ve beş yönetmelikten oluşan bir yasama paketidir.

2007-2013 döneminde faaliyet gösterecek diğer bölgesel politika araçlar ise; Avrupa Bölgelerinde Projeleri Destekleme Ortak Yardımı (Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions -JASPERS), Mikro-Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler için Ortak Avrupa ları (European Resources for Micro to Medium Enterprises -JEREMIE) ve Şehir Alanlarında Sürdürülebilir Yatırım için Ortak Avrupa Desteği (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas -JESSICA)'dır. JASPERS, Komisyon, Avrupa Yatırım Bankası (European Investment Bank- EIB) ve Avrupa Yeniden İnşa ve Kalkınma Bankası (European Bank for Reconstruction and Development) ile birlikte, deneyim ve uzmanlıkları ortak bir havuzda toplayarak büyük projelerin hazırlanmasında üye ülke ve bölgelerini desteklemeyi amaçlamaktadır. JEREMIE, Komisyon, EIB ve Avrupa Yatırım Fon'nun (European Investment Fund) ortak bir girişimidir. Mikro, küçük ve orta ölçekli işletmelerin geliştirilmesi için finansmana erişim imkanlarını geliştirmek üzere faaliyet göstermektedir. JESSICA ise EIB ve Avrupa Konseyi Kalkınma Bankası (Council of Europe Development Bank) ile işbirliğinde bir komisyon girişimidir. Kentsel alanlarda sürdürülebilir gelişmeyi teşvik etmektedir.

Yukarıda bahsedilen reformların gerçekleşmesinde üç temel aktör rol oynamıştır (Inotai, 2004). Bunlardan ilki, Topluluk bütçesine daha fazla katkıda bulunmaya hazır olmayan net katkı sağlayıcılardır. İkincisi, süregelen avantajlı konumlarından vazgeçmek istemeyen net faydalanıcılardır. Örnek olarak, Ocak 2001 tarihinde Komisyon'un Ekonomik ve Sosyal Uyum Üzerine 2'nci Raporu'nun yayımlanmasıyla başlayan, Uyum Politikasının 2006 yılı sonrası hakkındaki tartışmalar sonrasında, o zamanın Komisyon Başkanı Romano Prodi'ye tartışmalar konusunda endişelerini bildirmek üzere bir mektup yazmak suretiyle ilk resmi tepkiyi gösteren İspanya hükümeti olmuştur (Yuill, Méndez, Wishlade, 2006). "Aznar Muhtırası" (Aznar Momerandum) olarak bilinen bu mektupta, İspanya hükümeti, genişlemenin istatistiksel etkisi konusunu öne sürmüş ve katılım müzakerelerini, o zamanki üye ülkelere gelecekte sağlanacak olan Yapısal Fonların garanti altına alınmasına bağlamıştır. Üçüncüsü ise, o zamanın mevcut faydalanıcılarından çok daha fakir olan ve eşit muamele isteyen yeni üyelerdir. Sonuç olarak, üye devletler etkili reformların gerçekleşmesine karşı bir "kapı-bekçiliği" görevi görmüşlerdir. Devam eden "phasing-in" ve "phasing-out" mekanizmaları ile "herkes için birşeyler" ilkesinin de sürmesi sayesinde, esaslı reformlar gerçekleşememiştir. Aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere, "phasing-out" mekanizması nedeniyle, Danimarka, İrlanda, Lüksemburg, Hollanda ve Finlandiya hariç, Yakınsama Hedefi kapsamında destek görmeyen bölgesi olan bir ülke yoktur. En çok ihtiyacı olanın değil de en deneyimli müzakerecinin daha çok fon alması anlamına gelen bu durum aslında, AB'nin yoğunlaşma ilkesine de ters düşmektedir.



Diğer yandan, yeni üye ülkelerle sağlanan mali yardım ile on bir milyonluk katılım öncesi mali yardım toplamı 110 milyar Euro'dur. Bir önceki dönemdeki katılım öncesi ve sonrası mali yardımların toplamının iki katı olan bu miktar küçümsenemeyecek düzeydedir. Diğer yandan, bu miktar toplam bölgesel politika bütçesinin sadece üçte birine tekabül etmektedir ve bu nedenle, bölgesel farklılıkların giderilmesinde yeterince etkili olamamaktadır. Ayrıca, söz konusu miktarın yeni üyelerce ne kadar etkin şekilde kullanılabileceği konusuna ise gelecek günler açıklık getirecektir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Dünyanın en büyük ticari topluluğu, mevcutta on üç üyeli bir parasal birlik, küresel ölçekte etkisinin artması umulan siyasi aktör ve bir değerler topluluğu olan AB, bir finans ajansında çok daha fazlasını ifade etmektedir. Bu anlamda, bölgesel politikası da daha fazla derinleşeme için tasarlanmıştır. Bu amaçla belirlenmiş iki değeri vardır; uyum ve dayanışma. Ancak, bütçe üzerinde uzlaşma ve kimin ne kadar pay alacağı söz konusu olduğunda, özellikle dayanışma ilkesi geri plana atılmaktadır. Bölgesel politika için karar alma süreci, üye devletlerin kendileri için daha iyi bir sonuç için adeta savaştıkları bir pazarlık sürecine dönüşmektedir. Daha net bir ifadeyle, yapısal fonların onaylanması için oybirliği gerekmesi nedeniyle,

her ülkenin bir veto hakkı olmaktadır. Bu, sonuç olarak, AB Bölgesel Politikası'nın reform sürecini üst düzey hükümetler arası siyasi bir pazarlık süreci haline getirmektedir.

2000-2007 döneminde fonlar bir önceki döneme göre önemli sayılabilecek miktarda artış göstermiş olmakla beraber (258 milyar Euro'dan 308 milyar Euro'ya), bu artış gerçek anlamda bir reform niteliğinde değildir. Bu durum, bütçe oluşturma sürecinin hükümetler arası pazarlık süreci olmasından kaynaklanmaktadır. Her şeyden önce, "herkes için bir şey" ilkesi korunmaktadır. Özellikle "phasing-in" ve "phasing-out" mekanizmaları ve hedefler altındaki uygunluk kriterleri buna yol açmaktadır. Bununla birlikte, yeni üyelerin pazarlık gücü, deneyimsiz olmaları nedeniyle, eski üyelere göre kaçınılmaz şekilde düşük kalmaktadır. İhtiyacın büyüklüğü ile sağlanan yardımlar her zaman net bir doğru orantı göstermemektedir. Diğer yandan, yeni üyelerin hazmetme kapasitesi de eski üyelere göre, özellikle hazırlık sürecinde ve idari yapı konusunda deneyim eksiklikleri nedeniyle, düşüktür. Bunun da ötesinde, söz konusu hazırlık sürecinin yüksek maliyetli oluşu nedeniyle, yeni üyelerin katılımı, hem o ülkelerin hem de AB'nin büyük çabasını gerektirmektedir. AB Bölgesel Politikası'nda gerçekleşen son reform, temel olarak hedeflerde değişiklik ile fon miktarındaki değişiklikten oluşan, güçlü sayılamayacak nitelikte bir reformdur. Gerçek bir reformun; karar verme sürecinin hükümetler arası niteliği, üye ülkelerin "kapı bekçiliği" şeklinde ifade edilen engelleyici tavırları ve "herkes için bir şeyler" ilkesinden vazgeçilmemesi gibi konulara çözüm getirebilmesi; yeni üyeler ile katılım sürecinde olanların bahsi geçen sorunlarına daha çok odaklanması beklenirdi.

AB Bölgesel Politikasının temel amacı bölgesel farklılıkları gidermektir. Bu amaca ulaşılabilmesi için "herkes için bir şey" ilkesi ile değişikliklerin tedrici uygulanması alışkanlığından vazgeçilmesi gerekmektedir. Böyle radikal bir reformun gerçekleşip gerçekleşemeyeceğini gelecek gösterecektir. Ancak, en azından, var olan "phasing-in" ve "phasing-out" mekanizmaları tekrar düşünülmeli ve minimize edilmelidir. Ayrıca, yoğunlaşma ilkesi daha esaslı biçimde hayata geçirilmeli ve bölgelerin potansiyellerini harekete geçirecek daha farklılaşmış tedbirler geliştirilmelidir. Yoğunlaşmaya paralel olarak gerçekleştirilecek bir farklılaşma ise daha ileri bir çalışmanın araştırma konusu olabilir.

***1-** Tüm bu istatistiksel göstergeler Avrupa Komisyonu'nun "Statistical Yearbook 2006" adlı dokümanından alınmıştır.

***2-** Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA)'yı Kuran 17 Temmuz 2006 tarih ve 1085/2006 sayılı Konsey Tüzüğü

***3-** Ancak, "Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" ile "Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair 2006/10550 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı"nın, açılan davalar sonucu yürütmesi durdurulmuştur.

***4-** Yapısal fonlara, 1994-1999 döneminde 163 milyar Euro; 2000-2006 döneminde ise 195 milyar Euro ayrılmıştır.

KAYNAKLAR:

- Allen, D. (2005), 'Cohesion and Structural Funds', H. Wallace & W. Wallace (ed.), Policy-Making in the European Union, Oxford University Press, s. 213-241
- Bache I. (1998), The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping, Contemporary European Studies Series, Sheffield Academic Press
- Bachtler, Wishlade and Yuill, (2001), Regional Policy in Europe after Enlargement, European Policy Research Papers, European Policies Research Centre
- Baun, M. (2004), EU Regional Policy and the Candidate States: Poland & The Czech Republic, European Integration, 24 (3), s. 261-280
- Cameron, F. (2004), 'Widening and Deepeing', in F. Cameron (ed.), The Future of Europe: Integration & Enlargement, Routledge, sayfa. 1-19
- Europe Commission (2006a), Statistical Yearbook
- Europe Commission (2006b), Cohesion Policy 2007 and 2013: Factsheets, http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche_index_en.htm
- Europe Commission (2006c), Inforegio Factsheet, Regions and Cities for Growth and Jobs: An overview of Regulations 2007-2013 on Cohesion and Regional Policy
- Europe Commission (2004), Third Report en Economic and Scol Cohesion
- Inotai, A. (2004), Reflection of the Financial Issues in the Enlarging European Union, Romanian Journal of European Studies, 4 (1), s. 5-17
- Van der Beek, G and Neal, L. (2004), The Dilemma of Enlargement for the European Union's Regional Policy, World Economy, 27(4), s. 587-607.
- Yuill, D., Méndez, C., Wishlade, F. (2006), EU Cohesion Policy 2007-13 and the Implications for Spain: Who Gets What, When and How?, European Policy Research Papers, European Policies Research Centre