Katılım müzakerelerine devam

# 22'nci fasıl açıldı

Hükümetlerarası Konferans ile 40 aylık bir süreden sonra AB ile müzakerelerde 22'nci fasıl açıldı. Faslın müzakerelere açılmasının hem Türkiye'nin AB'ye uyum sürecine hem de Türkiye-AB ilişkilerine yeni bir ivme kazandıracağını ve AB'nin aday ülkeler nezdinde kredibilitesinin artmasına yardımcı olacağını söylemek mümkün.



3 Ekim 2005 tarihinde başlayan Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne (AB) katılım müzakereleri sürecinde, bugüne kadar toplam 35 fasıldan sadece "Bilim ve Araştırma" faslı, tüm süreç tamamlanıncaya dek geçici olarak sonuçlandırıldı. Müzakerelere başlanmasından bu yana ise toplam 13 fasıl müzakereye açılabildi. Geçtiğimiz Haziran ayında AB Konseyi'nin, "Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu" başlıklı 22'nci faslı müzakereye açma kararı almasının ardından, 22 Ekim 2013 tarihinde Lüksemburg'da toplanan AB Genel İşler Konseyi, Türkiye'yle müzakerelerde 22'nci faslın açılmasını resmi olarak onayladı. Faslın açılması için düzenlenmesi gereken Hükümetlerarası Konferans (HAK) için ise 5 Kasım 2013 tarihi belirlendi. 22'nci faslın müzakerelere açılması kararı, üç yıldır oldukça durağan hale gelen müzakere sürecine yeni bir ivme kazandırdı.

## AB'DE VE TÜRKİYE'DE BÖLGESEL POLİTİKANIN ÖNEMİ

Geçtiğimiz çeyrek yüzyılda yaşanan küresel gelişmeler ışığı altında ve giderek güçlenen rekabet rüzgârının etkisiyle, bölgeler arasında zaten var olan dengesizlikler ve kaynak dağılımındaki farklılıkların daha da belirgin hale geldiğini söylemek mümkün. Nitekim ulusal ve uluslararası düzeyde bu sorunun çözülmesi için bir dizi anlayış değişikliği ve politika gereksinimi ortaya çıktı. Bölgesel Politikalar, ilkesel olarak ulusal kalkınmanın önemli bir parçası olurken, hedef bölgelerin, diğer bir değişle gelişmişlik seviyesi bakımından sorunlu bölgelerin, geliştirilen bölgesel politikalar sayesinde gelir dağılımı, refah politikaları ve yatırım teşviki ile verimlilik ve etkinliğinin artırılması hedefleniyor.[1]

AB Bölgesel Politikası ise AB'ye üye devletlerde ve bu devletlerde yer alan çeşitli bölgeler arasında farklı nedenlerden dolayı oluşan sosyoekonomik farklılıkların azaltılmasını hedefleyen bir politikadır. Siyasi amaçlardan arınmış olan AB Bölgesel Politikası'nın, AB'nin bölgeleri arasında bulunan imkân ve gelir

**Dr. Zeynep ÖZKURT**
*İKV Uzman Yardımcısı*




farklılıkları gibi çeşitli farklılıkların tespiti, gelişmişlik düzeyi bakımından geri kalan bölgelerin diğer bölgelerle arasındaki farkın azaltılması ve ileri gelişmişlik düzeyini yakalaması, böylelikle sosyoekonomik uyum ve entegrasyonu sağlamak gibi birçok amacı bulunuyor.[2]

Bu açıdan bakıldığında, AB'nin Bölgesel Politikası sayesinde, kaynaklar açısından zengin olan bölgelerden bu kaynakların alınıp daha yoksul olan veya ekonomik gelişmeyi destekleyen doğal kaynakların yetersiz kaldığı, coğrafi ve yerleşim koşullarının elverişli olmadığı bölgelere aktarıldığını ve gelişmişlik düzeyleri arasında bir denge oluşturulmaya çalışıldığını görüyoruz. Netice itibarıyla, AB Bölgesel Politikası'nın, gelişmişlik düzeyinde farklılık gösteren çeşitli AB bölgelerindeki sosyoekonomik uyumun sağlanması ve mevcut farklılıkların kapatılması veya en aza indirilmesi amacıyla oluşturulduğunu söyleyebiliriz.

Lizbon Stratejisi çerçevesindeki AB için büyüme ve istihdam politikalarıyla uyumlu olan Bölgesel Politika, AB genelindeki farklı bölgelerin gelişmişlik düzeyini artırmaya yönelik çeşitli projeleri finanse etmekte, bölgelerin rekabetçiliğini ve ekonomik büyümesini artırmakta, istihdam sorununu yok etmeyi hedeflemekte ve aynı zamanda iyi uygulamaların ve fikirlerin paylaşılmasını sağamaktadır.[3] Bu bağlamda, oluşturulan yapısal fonlar da AB'nin bu hedefi doğrultusundaki en önemli araç oluyor. Avrupa Komisyonu'nun Bölgesel Politika kapsamında 2007-2013 yılları için belirlediği Yapısal Fonlar, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (European Regional Development Fund/ERDF), Uyum Fonu (Cohesion Fund) ve Avrupa Sosyal Fonu'ndan (European Social Fund/ESF) oluşuyor.[4]



## TÜRKİYE'NİN BÖLGESEL POLİTİKA ÇERÇEVESİNDE ATTIĞI ADIMLAR

AB uyum sürecine bağlı olarak, Türkiye'nin bölgesel politikalarının gelişimine damgasını vuran AB perspektifi, 2000'li yıllarda başladı.[5] AB müktesebatı çerçevesinde 22'nci fasıl, bölgeler arasındaki sosyoekonomik farklılıkların azaltılmasına yönelik çalışmaları ve AB'nin yapısal fonlarına ilişkin genel hükümleri, fonların kullanımına yönelik mekanizmaların oluşturulma çalışmalarını kapsıyor.[6]

Katılım öncesi süreçte, AB Bölgesel Politikası'na uyum sağlamak ve AB'nin bölgesel kalkınmaya sağladığı mali destekten yararlanabilmek için her aday ülke gibi Türkiye'nin de AB bölgelendirme sistemine uygun olarak kendi bölgelerini belirlemesi gerekli. Bu bağlamda oluşturulan NUTS sistemi, her bölgeye ait verilerin karşılaştırılarak bölgelerarası farklılıkların belirlenmesini ve AB içinde üretilecek bölgesel istatistiklerde ortak ve belirli bir yapının oluşturulmasını hedefliyor.

Türkiye genelinde en başta bölgesel kalkınmanın hareketlenmesi için, kalkınmada öncelikli sayılan bölgelerde, büyük ölçüde kamu yatırımları yardımıyla, birçok farklılığın ortadan kaldırılması veya en aza düşürülmesi hedefleniyor. Bunların arasında; altyapı farklılıklarının azaltılması, yaşam koşullarının iyileştirilmesi, özel sektör yatırımlarının desteklenmesi ve insan kaynaklarının geliştirilmesi yer alırken, bu hedefler doğrultusunda AB'nin son dönemdeki Bölgesel Politika uygulamalarıyla uyumlu bir süreç sürdürülebilmesi için, Katılım Öncesi Mali Yardımların (Instrument for Pre-accession Assistance/IPA) özellikle Türkiye'nin ihtiyaçlarına yönelik öncelikli alanlarda etkili bir şekilde kullanıma sunulması büyük önem taşıyor.

Türkiye'nin adaylığının kabul edildiği günden bu yana, Bölgesel Politika çerçevesinde birtakım uyum çalışmaları gerçekleşti ve bu kapsamda önemli aşamalar da kaydedildi. Uyum çalışmaları kapsamında oluşturulan "Ulusal Kalkınma Planı", Hükümet tarafından Aralık 2003'te onaylanarak, "bölgesel kalkınma" hem kavramsal hem de uygulama bakımından Türkiye'nin ekonomi politikalarına dâhil edildi, bölgesel düzeyde "Kalkınma Ajansları" kuruldu. Öte yandan, IPA aracılığıyla yapısal araçların kullanımına yönelik kurumsal yapının oluşturulması ve idari kapasitenin güçlendirilmesi için; programlama, idari yapılanma, merkezde ve yerelde kapasite geliştirme, mali yönetim ve kontrol alanlarında bir dizi kanun ve yönetmeliklerle hukuki düzenlemeler de yapıldı.[7]

2013 İLERLEME RAPORU'NDA, POLİTİKALARLA İLGİLİ 22'NCİ FASLIN AÇILMASININ **ÜÇ YILLIK DURGUNLUĞUN ARDINDAN** ÖNEMLİ BİR GELİŞMEYİ TEMSİL ETTİĞİ ÖNEMLE VURGULANIYOR.



## 2013 TÜRKİYE İLERLEME RAPORU'NDAKİ BÖLGESEL POLİTİKA DEĞERLENDİRMELERİ

Müzakere sürecinde 22'nci faslın, belirgin bir müktesebata sahip olmamakla birlikte, ulusal mevzuat haline getirilmesi gerekmeyen çerçeve ve uygulama tüzükleri var. Bunlar, Uyum Fonu, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu gibi. Bu fonlara ilişkin Genel Hükümler, AB Yerel İşbirliği Avrupa Gruplaşması, IPA ve IPA Uygulama Tüzüğü'nü kapsıyor. 22'nci fasılda müzakere edilen başlıca konular ise başta yasal ve kurumsal çerçeve ile idari kapasitenin artırılması olmakla



birlikte, bölgelerin belirlenmesi, planlama ve programlama, proje uygulama ve yönetme, izleme kontrol ve değerlendirme konularını da içeriyor.[8]

2008 Katılım Ortaklığı Belgesi kapsamında 22'nci fasla ilişkin olarak, Türkiye'nin kısa vadede Birliğin uyum politikasının uygulanmasına yönelik AB katılım öncesi programlarının uygulanması için, saydığımız konularda gerekli hazırlıkları yapması; orta vadede ise idari kapasitenin merkezi, bölgesel ve yerel düzeyde artırması gerekiyor. 2010, 2011 ve 2012 İlerleme Raporları'nda Avrupa Komisyonu, Türkiye'nin 22'nci fasılda düzensiz de olsa ilerleme kaydettiği değerlendirmesinde bulunmuştu. Örneğin 2010 İlerleme Raporu'nda IPA bileşenlerine yönelik yasal ve kurumsal çerçevenin tamamlandığı belirtilmiş, Kalkınma Ajansları'nın tam olarak faaliyete geçme aşamasında olduğu not edilmişti. İdari kapasitenin yerel düzeyde ve merkezde güçlendirilmesi gerekliliği, bu dönemde devam ediyordu.

2011 İlerleme Raporu'nda ise Türkiye'nin kaydettiği ilerlemeler arasında kurumsal çerçevenin güçlendirildiği, Kalkınma Ajansları'nın faaliyete geçtiği belirtilse de, hukuki çerçevede yatay mevzuatın geliştirilmesi gerektiğine, finans ve ihale birimlerinin kurulma çalışmalarının yavaş ilerlediğine dikkat çekilmişti.[9] 2012 İlerleme Raporu'nda ise IPA birimlerinin kamuda gerçekleştirilen yeniden yapılanmayla birlikte gerekli hukuki zemine kavuşturulduğu belirtilmiş, ancak fon kullanımlarındaki bazı risklerin devam ettiği ve eylem planı uygulamasının daha etkili olması gerektiği görüşü savunulmuştu.[10]

Genel olarak ele alındığında, Avrupa Komisyonu'nun 2013 Türkiye İlerleme Raporu, önceki yıllara kıyasla daha farklı bir yazıma sahip olmasıyla dikkat çekiyor. Raporun önceki yıllara oranla çok daha dengeli bir vurguya sahip olmasının, 22'nci faslın açılmasına ilişkin Konsey kararından önceki olası engelleri azaltan bir etki yarattığını söylemek mümkün. Nitekim 2013 İlerleme Raporu'nda, katılım müzakerelerinin yeniden ivme kazanmaya ihtiyaç duyduğu ve bu çerçevede bölgesel politikalarla ilgili 22'nci faslın açılmasının üç yıllık durgunluğun ardından önemli bir gelişmeyi temsil ettiği önemle vurgulanıyor.



Bununla birlikte, AB Bakanlığı'nın bu yılın Ocak ayında yayımladığı "Türkiye Tarafından Hazırlanan 2012 Yılı İlerleme Raporu: Yapılan Çalışmalar ve Kaydedilen İlerlemeler" başlıklı raporda da belirtildiği üzere, Türkiye'de son dönemlerde yürütülen uyum çalışmaları AB tarafından takdirle karşılanmış olsa da, Türkiye'nin bu alanda atması gereken adımlar olduğu belirtiliyor. Bu bağlamda, Türkiye'nin 5 Kasım 2013 tarihinde açılan 22'nci fasıl kapsamında, bölgesel farklılıkların giderilmesine yönelik yapısal araçların etkin kullanımı için gereken idari ve hukuki altyapının sağlanması, üyelik sonrası yapısal fonların kullanımı için gerekli mekanizmanın oluşturulması çalışmalarına yönelmesi öngörülüyor.[11]

Avrupa Komisyonu'nun 2013 İlerleme Raporu'nda, Bölgesel Politika'ya uyum açısından ve "AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Programı Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu" başlığı altında belirtilen hedefler doğrultusunda, düzensiz olmakla birlikte, ilerleme kaydedildiği ifade ediliyor. Raporda, bölgesel ve kentsel-kırsal farklılıkları azaltmayı hedefleyen Onuncu Kalkınma Planı'nın Haziran 2013'te kabul edilmesi olumlu bir ilerleme olarak belirtilirken, IPA'nın III. (Bölgesel Kalkınma) ve IV. (İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi) Bileşenlerinin uygulamasına yönelik hukuki ve kurumsal çerçevenin tamamlanmış olması ve yerel/bölgesel paydaşların proje bazında katkılarının artırılması önemli gelişmeler olarak niteleniyor.[12]

Ancak Avrupa Komisyonu, idari kapasite konusunda, IPA'nın uygulanmasında yer alan tüm kurumların güçlendirilmesi için teknik yardım ve eğitime devam edilmesi, kurumsal kapasitenin artırılması için tedbir alınması gerektiğini not ediyor. IPA Stratejik Koordinatörü olan Kalkınma Bakanlığı'nın kurumlar ve komiteler arasında eşgüdüm ve uyum sağlaması, ancak istişare sürecine daha geniş paydaş katılımının sağlanması gerektiği görüşünü savunuyor.[13]

## BÖLGESEL POLİTİKA FASLI'NIN AÇILMASININ KAZANÇLARI

Üç yıl aradan sonra, Fransa'nın bloke ettiği beş fasıldan biri olan 22'nci fasıl üzerindeki blokajını geçtiğimiz aylarda kaldırmasını takiben, bu faslın 26 Haziran 2013 tarihinde açılması bekleniyordu. Nitekim 27 Şubat 2013 tarihinde AB Dönem Başkanı olan İrlanda, 22'nci fasıla ilişkin açılış kriterini "AB'nin uyum politikasının uygulanmasına yönelik gerekli kurumsal yapılanmayı, açık hedefleri ve ilgili takvimi ortaya koyan bir eylem planı sunulması" olarak belirlemiş, bu kritere bağlı olarak Türkiye ise Mart ayında eylem planını Avrupa Komisyonu'na iletmişti. Ancak Mayıs ayında Türkiye'nin en önemli gündem maddesi haline gelen ve dünya basınında da büyük yankı bulan Gezi Parkı olaylarının başlaması ve bunu takiben Türk polisinin olaylara müdahale şekli nedeniyle, Almanya başta olmak üzere bazı AB ülkeleri tepki göstermişti.

AB Bakanları, 25 Haziran 2013 tarihli AB Genel İşler Konseyi'nde 22'nci faslı açmayı prensipte kabul etmiş; daha önceden 26 Haziran 2013 tarihinde gerçekleşmesi planlanan HAK'ın ise Avrupa Komisyonu'nun Ekim ayında yayınlanması beklenen 2013 Türkiye İlerleme Raporu'nun ardından toplanacağını ve 22'nci fasla ilişkin olarak dışişleri bakanlarının ortak tavır belirlemek için konuyu tartışacaklarını belirtilmişti. Bu gelişmeleri takiben, AB ile Türkiye arasında diplomatik bir kriz oluşmuş, faslın açılması tehlikeye girmişti. Ancak Dışişleri Bakanı Ahmet Davutoğlu'nun da devreye girmesiyle, yoğun müzakerelerin ardından faslın açılabilmesi için "ortak bir yol" bir bulunarak konu çözüme kavuşturulmuştu.



Yine aynı dönemde, 2013 yılının ilk yarısında, AB Dönem Başkanlığı görevine devam eden İrlanda, 22'nci fasla ilişkin Genel İşler Konseyi kararını takiben, hem faslın açılışının hem de fasılla ilgili AB'nin ortak tutumunun "prensipte" kabul edildiğini doğrulayan bir açıklama yapmış, 2013 İlerleme Raporu'nun ardından bu ortak tutumun "teyit edileceği ve HAK tarihinin açıklanacağı" konusunda teminat vermişti. Bu gelişmelerin ardından ve Avrupa Komisyonu'nun 16 Ekim 2013 tarihinde 2013 İlerleme Raporu'nu açıklamasından sonra, gözler tekrar açılmasına karar verilen ancak resmi açılışı rapor sonrasına bırakılan "Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu" başlıklı 22'nci fasla çevrildi.

Ve AB, uzun süredir beklenen 22'nci fasla ilişkin nihai kararını 22 Ekim 2013 tarihinde Lüksemburg'da toplanan AB Genel


FOTOĞRAF: CHRISTOS DOGAS

"22'NCİ FASLIN AÇILMASINI ENGELLEYECEK HERHANGİ BİR HUSUS BULUNMAMASINI **TÜRKİYE'NİN REFORM SÜRECİNDEKİ KARARLILIĞININ** EN ÖNEMLİ GÖSTERGESİDİR."

**EGEMEN BAĞIŞ** | AB Bakanı ve Başmüzakereci

İşler Konseyi'nde verdi. Faslın açılması yönünde verilen kararla, AB Türkiye'ye vermiş olduğu sözü yerine getirmiş oldu.

Bu gelişmeler ışığı altında resmi bir açıklama yapan AB Bakanı ve Başmüzakereci Egemen Bağış, 22'nci faslın açılmasının İlerleme Raporu'yla ilişkilendirildiğini ifade ederek, bunun hem Türkiye'nin katılım süreci hem de AB'nin genişleme politikası açısından bir ilk olduğunun altını çizdi. Bakan Bağış, 2013 İlerleme Raporu ve 22'nci fasılla ilgili olarak, "22'nci faslın açılmasını engelleyecek herhangi bir husus bulunmamasını Türkiye'nin reform sürecindeki kararlılığının en önemli göstergesi" olduğunu belirtti.

Dolayısıyla, 22'nci faslın 5 Kasım 2013 tarihinde düzenlenecek olan HAK'ta açılmasıyla birlikte Türkiye-AB'ye katılım müzakerelerinde üç yıl aradan sonra ilk kez bir fasıl müzakereye açıldı, böylelikle müzakerelere açılan fasıl sayısı 14'e ulaştı. Türkiye'nin büyük hedeflerle başlattığı çözüm süreci dâhilinde Bölgesel Politikalar faslının resmen açılması hem Türkiye'nin ulusal düzeydeki reform sürecine destek sağlayacak olması hem de Türkiye'nin stratejik hedefi olan AB'ye uyum çalışmalarının tekrar hız kazanması açısından büyük bir adım oldu.

Ancak Avrupa Komisyonu, 22'nci faslın açılmasını önemli bir gelişme olarak görse de bunun yeterli olmayacağı görüşünü savunuyor. Nitekim Avrupa Komisyonu'nun Genişlemeden Sorumlu Üyesi Stefan Füle de 22'nci fasla ek olarak, temel hakları düzenleyen 23'üncü fasılla adalet, özgürlük ve güvenlik alanını kapsayan 24'üncü faslın da açılmasını istiyor. Hatırlanacağı üzere, Avrupa Komisyonu Gezi Parkı olayları sırasında Türk hükümetinin göstericilere sert yaklaşımını sert bir dille eleştirmiş, Türk hükümetinden "ifade ve gösteri hürriyetinin sınırlarının genişletilmesini" talep etmişti.[14]

Son olarak, 22'nci faslın açılacak olmasının, hem Türkiye'nin AB'ye uyum sürecine hem de Türkiye-AB ilişkilerine yeni bir ivme kazandıracağını ve AB'nin aday ülkeler nezdinde kredibilitesinin artmasına yardımcı olacağını söylemek mümkün. Böylelikle, hem AB'nin hem de Türkiye'nin fasıl açma kararından kazançlı çıkacaklarını ve bu gelişmenin iki taraf için de kısa ve uzun vadede somut yararlar sağlayacağı söylenebilir. Hiç şüphesiz, 22'nci faslın açılması, katılım müzakerelerinin uzun bir durgunluğun ardından tekrar canlanmasını sağlayacak ve diğer fasılların açılması için gerekli olan aktif platformun oluşmasına yardımcı olacak. Türkiye, Avrupa'nın bir parçasıdır ve nihai hedefi makul bir süre içerisinde AB'ye üye olmaktır. Bu kapsamda ve AB'nin 22'nci faslı açma kararını takiben Türkiye, AB üyeliğine yönelik olan uyum çalışmalarını etkin ve hızlı bir şekilde sürdürmeye devam edecektir.

## KAYNAKÇA:


*1) Gülen Elmas Arslan, Baki Demirel, "Türkiye'de Bölgesel Politikaların Gelişimi ve Bölgesel Dengeler", Ankara Sanayi Odası (ASO) Yayın Organı, Mart/Nisan 2010.*

*2) "European Commision, Regional Policy-Inforegio", http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.cfm, Erişim Tarihi 4.10.2013.*

*3) Damla Cihangir, "Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası ve Bölgesel Yönetimler", İKV Değerlendirme Notu, Aralık 2010.*

*4) T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, (22'nci fasıl) Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu, www.abgs.gov.tr, Erişim Tarihi: 20.10.2013.*

*5) Gülen Elmas Arslan, Baki Demirel, a.g.y., s.59.*

*6) Bağış: 22'nci Faslı 5 Kasım'da açacağız", http://www.euractiv.com.tr/ab-ve-turkiye/article/turkiye-ile-22-faslin-acilmasi-ab-bakanlarinin-gundeminde-028558, Erişim Tarihi: 23.10.2013.*

*7) Nilgün Arısan Eralp, "Fransa'nın 'Bölgesel Politika' faslında blokajı kaldırması katılım müzakerelerini 'güvenilir' kılar mı?", TEPAV Değerlendirme Notu, Şubat 2013.*

*8) T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, (22'nci fasıl) Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu, www.abgs.gov.tr, Erişim Tarihi: 20.10.2013.*

*9) Avrupa Komisyonu, 2011 İlerleme Raporu, 12 Ekim 2011. s.82-83.*

*10) Avrupa Komisyonu, 2012 İlerleme Raporu, 10 Ekim 2012. s.69-70.*

*11) T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, "Türkiye Tarafından Hazırlanan İlerleme Raporu", Aralık 2012, s.175.*

*12) Avrupa Komisyonu, 2013 İlerleme Raporu, 16 Ekim 2013. s.51-53.*

*13) a.g.y.*

*14) "Türkiye ile 3 fasıl açılsın", http://www.dw.de/t%C3%BCrkiye-ile-%C3%BC%C3%A7-fas%C4%B1l-a%C3%A7%C4%B1ls%C4%B1n/a-17162318?maca=tur-rss-tur-all-1495-rdf, Erişim Tarihi: 21.10.2013.*