

**AVRUPA BİRLİĞİ BÖLGESEL POLİTİKALARINDA MALİ ARAÇLARIN ROLÜ:
TÜRKİYE AÇISINDAN BİR DEĞERLENDİRME¹****Dr. Öğr. Üyesi Olcay ÇOLAK** * **Prof. Dr. Cemil ERTUĞRUL** * **ÖZ**

Bu çalışma üç temel amaca yönelik olarak gerçekleştirilmiştir. Birincisi, bölgeler arası gelişmişlik farklarının giderilmesi için Avrupa Birliği'nin Ortak Bölgesel Politikaları kapsamında geliştirilen ve üye devletlere sağlanan yapısal fonların hangi unsurları içerdiğini, üye devletlere hangi kriterler doğrultusunda dağıtıldığını ortaya koymaktır. Çalışmanın ikinci amacı, aday ülkelerin Birliğe üye devletlerin ekonomik gelişmişlik seviyelerine yakınsaması ve Birliğin Ortak Bölgesel Politikalarına uyumunu hızlandırmak için geliştirilen katılım öncesi araçların ülkelere nasıl tahsis edildiğini açıklamaktır. Son olarak, 1999 yılında Helsinki Zirvesi'nde aday ülke hakkını kazanan Türkiye'nin bölgesel kalkınma politikalarını yürütmesinde Avrupa Birliği mali yardımlarının ne ölçüde katkı sağladığını tespit etmeye yöneliktir. İlgili veriler ışığında gerek adaylık öncesi dönem gerekse adaylık dönemi itibarıyla Türkiye'ye aktarılan mali yardım tutarının ekonomisinin büyüklüğü dikkate alındığında sınırlı kaldığı görülmektedir. Bu durumun Avrupa Birliği'nin Ortak Bölgesel Politikalarına uyum açısından ilerleyen dönemlerde sorun teşkil etmesi kaçınılmazdır.

Anahtar Kelimeler: Bölgesel Kalkınma, AB Bölgesel Politikaları, Yapısal Fonlar, Katılım Öncesi Araçlar

JEL Kodları: O52, R11

**THE ROLE OF FINANCIAL INSTRUMENTS WITHIN THE EUROPEAN UNION'S
REGIONAL POLICIES: AN ASSESSMENT FOR TURKEY****ABSTRACT**

This study has three basic purposes. First, developed by the context of the European Union's Common Regional Policy for which circumventing the regional disparities, revealing the contents and

¹ Bu makale çalışması Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü bünyesinde İktisat Anabilim Dalında Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilen "Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikaları ve Türkiye'nin Uyumunun Değerlendirilmesi (Danışman: Prof. Dr. Cemil ERTUĞRUL)" adlı yüksek lisans tezinden türetilmiştir.

* Uşak Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümü, Ankara İzmir Yolu 8.Km 1.Eylül Kampüsü, 64100-Uşak/Merkez, e-mail: olcay.colak@usak.edu.tr

* İzmir Demokrasi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümü Emekli Öğretim Üyesi, Üçkuyular Mahallesi, Gürsel Aksel Bulvarı, No:14 35140 Karabağlar/İZMİR, e-mail: cemil51@yahoo.com

allocation objectives of the structural funds that are distributed to the member states. Second purpose of the study is to identify how pre-accession instruments are allocated to the candidate states for which catching-up the level of economic development of the member states and accelerating the cohesion to the Common Regional Policy of the Union. Final purpose of the study is to identify in an extent that financial assistance of the European Union contribute in conducting the regional development policies of Turkey which gained candidacy right at Helsinki Summit in 1999. In the light of corresponding data, financial incentives that Turkey receives are relatively limited when the magnitude of its economy is considered. This situation might generate doubts regarding the cohesion to the European Union's Common Regional Policies inevitably.

Keywords: *Regional Development, EU Regional Polices, Structural Funds, Instruments For Pre-Accession.*

JEL Codes: *O52, R11*

1. GİRİŞ

İkinci Dünya Savaşı'nın sona ermesiyle birlikte Avrupa genelinde kalıcı barışı sağlamaya yönelik çalışmalar neticesinde, 9 Mayıs 1950 tarihinde yayınlanan Schuman Deklarasyonu çerçevesinde kömür ve çeliğin üretimi, işlenmesi ve ticaretine yönelik kararların bağımsız ve uluslarüstü bir kuruma devredilmesini öngörmekteydi. Schuman Deklarasyonu neticesinde 1951 yılında Fransa, Almanya, İtalya, Hollanda, Belçika ve Lüksemburg'un bir araya gelmesiyle kurulan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) sayesinde kömür ve çeliğin üretimi ve işlenmesi ve ticaretine yönelik kararlar ilk defa uluslarüstü bir kuruma devri söz konusu olmuştur. Kömür ve çelik alanında yaşanan işbirliğinin olumlu etkileri sayesinde üretim faktörleri ile mal ve hizmetlerin serbest dolaşımını da kapsayacak şekilde işbirliğinin genişletilmesi kararı alınmış ve 1957 yılında imzalanan Roma Antlaşması ile kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET), üye devletlerde yaşanan sosyal ve ekonomik dengesizliklere dikkat çekmiştir. Roma Antlaşması'nın giriş bölümünde Topluluğun, üye devletlerde yaşanan bölgesel farklılıkları giderme hususunda hareket edeceğini ve bu alanda politikalar geliştireceğini vurgulamıştır. Bu bağlamda öncelikle tarım sektöründe ve yapısal işsizlikle mücadele bağlamında Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (ATYGF) ile Avrupa Sosyal Fonu (ASF) oluşturulmuştur. 1970'li yıllarda yaşanan petrol krizleri ve Topluluğun İngiltere, İrlanda ve Danimarka'yı içine alacak şekilde ilk genişleme dalgasını gerçekleştirmesi bölgesel dengesizliklerin giderek derinleşmesine yol açmış ve ortak bir bölgesel politika geliştirme gereği ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda 1975 yılında Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ABKF) kurularak ortak bölgesel politikaların temeli atılmıştır. 1980'li yıllarda başlayan ve soğuk savaş döneminin bitmesi ile doğu bloğunun yıkılması sonucu Topluluğun Akdeniz ve Doğu Avrupa'ya doğru genişlemesi söz konusu olmuştur. Söz konusu ülkelerin mevcut üye devletlerden düşük kalkınmışlık düzeyine sahip olması

bölgesel politikaların şekillenmesinde etkili olmuş ve bu ülkelerin bölgesel dengesizliklerini gidermek için mevcut kaynakların artırılması ve yeni mali kaynakların yaratılmasını gündeme getirmiştir.

1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması ile Topluluk AB'ne dönüşmüştür. AB'nin kurulmasıyla bölgesel politikalar için geliştirilen mali kaynaklar yapısal fonlar çatısı altında toplanmıştır. Yapısal fonlardan AB'nin genişlemesinden dolayı yararlanacak ülkelerin artması söz konusu kaynakların tahsisinde belli hedef ve kriterlerin oluşturulmasına yol açmıştır. Bu bağlamda 1990'lı yıllar yapısal fonlar alanında reformlar dönemi olarak da kabul edilmektedir. Bu reformların en önemlisini AB'nin 21.yüzyıldaki gerek bölgesel politika alanında gerekse diğer politika alanlarında vizyonunu değiştiren Gündem 2000 olmuştur. Gündem 2000 ile birlikte AB'nin rekabet gücüne ve sürdürülebilir kalkınmaya önem vermesi ve bölgesel politikalar başta olmak üzere tüm politika alanlarında bu iki kavrama önem vermesi gerektiği vurgulanmıştır. 2004 yılında AB'nin kurulduğundan bu yana gerçekleştirdiği en önemli genişleme yaşanmıştır. Söz konusu genişleme, yapısal fonlar pastasından yararlanacak ülkelerin sayısında artışa neden olmuş ve bu kaynaklardan yararlanmada çıkar kavgalarının doğmasına yol açmıştır. Söz konusu çıkar kavgalarını en aza indirmek için 2007 yılında yeni reform paketi yürürlüğe girmiştir.

Öte yandan AB küresel bir aktör olarak da dünya siyasetinde yerini almaktadır. Küresel aktör olma rolü gereği AB, dünya genelinde mali yardımlarda bulunmakta ve dünyada zorda kalan bölgelere kaynaklarını bütçe doğrultusunda aktarmaktadır. Bununla birlikte Birliğe üye olmayan fakat adaylığı söz konusu olan ülkelere de özellikle bölgesel politikalarını Birlik müktesebatına uyumlaştırmak bağlamında katılım öncesi mali yardımlarda bulunmaktadır. Bu kapsamda Türkiye'de uzun süren AB üyeliği sürecinde 1999 yılında düzenlenen Helsinki Zirvesi ile aday ülke sıfatını kazanmıştır. AB adaylık süreciyle birlikte bölgesel politika bağlamında Türkiye'de önemli değişimler yaşanmıştır. Bölgesel kalkınma politikalarında merkeziyetçi yapıdan yerelleşmeyi ön plana çıkaran bir yapıya doğru köklü değişimler yaşanmaya başlamıştır. Yerelleşme, bölgesel kalkınma alanında yapılan ve yapılacak mali yardımların ön koşuludur. Dolayısıyla Türkiye açısından AB mali yardımlarından yararlanma açısından yerelleşme ve bölgesel politika alanında Birlik müktesebatına uyum konusu büyük önem arz etmektedir.

AB'ne aday ülke olan Türkiye'nin AB'nin önemli ortak politika alanlarından biri olan bölgesel politikalarına uyumunun değerlendirileceği bu çalışmada öncelikle bölge kavramı ve bu kavramın AB içinde nasıl tanımlandığına değinilecektir. Sonrasında AB bölgesel politikalarının önemli araçlarından olan yapısal fonlar ve aday ülkelere yönelik geliştirilen Katılım Öncesi Mali Araçların (IPA) neler olduğu, ülkelerin yararlanabilmelerinin hangi koşullara bağlı olduğu, bu araçlardan yararlanan ülkelerin ne kadarlık pay aldıkları güncel verilerle sunulacaktır.

2. AB BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKALARI ARAÇLARI

Roma Antlaşması'nın imzalandığı 1957 yılında ekonomik bir birlik olmayı amaçlayarak yola çıkan AB, günümüzde ekonomik birliğin yanı sıra sosyal ve siyasal birlik olma yolunda da hızla ilerlemektedir. Söz konusu antlaşmada ortak bir bölgesel politikanın adı geçmese de daha sonraları AB'yi şekillendirecek olan antlaşmalarda ortaya çıkacak olan ortak bölgesel politikaların temelini atılmasına yardımcı olmuştur. AB'nin gerek ilk kurulduğu dönemde gerekse günümüzdeki genişlemiş hali bölgesel ve ekonomik sorunları bünyesinde barındırmıştır. Dolayısıyla söz konusu sorunlar AB'nin bölgesel politikalarının temel nedeni olurken bu sorunların giderilmesi hususu da temel hedef haline gelmiştir.

2.1. Yapısal Fonlar

AT'yi kuran Roma Antlaşması'nın önsözünde yer alan “az gelişmiş bölgelerin geriliği ve çeşitli bölgeler arasındaki farklılıkların azaltılması” hususu bölgesel politikanın dayanağını oluşturmaktadır. Fakat söz konusu geçiş döneminde Topluluğun ortak bir bölgesel politikasının olmamasının yanı sıra Antlaşmanın ön sözünde yer alan bölgesel farklılıkların Topluluk tarafından mı yoksa ulusal politikalar tarafından mı veya iki tarafında ortaklaşa çabaları sonucunda giderileceğine dair bir açıklık söz konusu olmamıştır. Bölgesel dengesizliklerin giderilmesi konusunda geçiş döneminde yaşanan en büyük gelişmeler Roma Antlaşması ile kurulan Avrupa Yatırım Bankası (AYB) ve Avrupa Sosyal Fonu (ASF) ile 1962 yılında oluşturulan Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (ATYGF)'dur. 1970'li yılların başında Topluluğa yeni katılımların yaşanması ile bölgesel dengesizliklerin artması bölgesel politika konusunda Topluluk çapında adım atılması gerekliliğini ortaya koymuştur. Bu amaç doğrultusunda 1975 yılında Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ABKF) kurulmuştur. ABKF'nin kurulması fikri, ilk defa 1966 yılında Avrupa Parlamentosu'na sunulan Bersani Raporu'nda yer almış, 1972 Paris Zirvesi'nde de bölgesel kalkınma amaçlı bir fonun kurulması prensip olarak kabul edilmiştir. ABKF'nin amacı, Birliğin bölgeleri arasındaki sosyo-ekonomik dengesizlikleri azaltmaya yardımcı olmak şeklinde belirlenmiştir (Karluk, 2003: 483).

1 Temmuz 1987 tarihinde yürürlüğe giren Tek Avrupa Senediyle (TAS), AET Antlaşmasına “Ekonomik ve Sosyal Yakınlaşma” başlığı içinde, bölgesel kalkınma konusu getirilmiştir. Tek Avrupa Senedi, AB bölgesel politikaları sürecinde bir dönüm noktası olarak kabul edilmektedir. Çünkü yakın geçmişe kadar ekonomik birlik olarak kabul edilen AB, bu senet ile birlikte ekonomik ve sosyal kaynaşma amacına yönelmiştir. Ayrıca, Tek Avrupa Senedi ile birlikte AB bölgesel politikalarının temel enstrümanlarından olan yapısal fonlar kurulmuştur. Yapısal fonlar kapsamında ABKF'nin yanı sıra Avrupa Sosyal Fonu (ASF) ile Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (ATYGF) da bulunmaktadır (Sağbaş, 2003: 267).

2.2. Yapısal Fonlarda Reformlar

Yapısal fonların günümüzdeki şeklini almasını sağlayan, ikincil mevzuatın temelini oluşturan ve yapısal fonlarda köklü sistem değişikliğine yol açan üç temel reform söz konusudur. Bunlar: 1988 Reformu, 1993 Reformu ve Gündem 2000 ve Gündem 2000'in uzantısı şeklinde hazırlanan 2007-2013 dönemi bütçesi şeklindedir.

2.2.1. 1988 Reformu

1988'de kabul edilen ve 1989'da yürürlüğe giren reform, 1975 yılında bölgesel politikanın oluşumundan sonraki en önemli gelişme olarak görülmektedir. Bununla birlikte mevcut AB bölgesel politikaları pek çok ayırt edici özelliklerini AB bölgesel politikalarının 1988 yılında kabul edilen temel reformundan almıştır. Bu reform, Tek Pazarın girişine eşlik etmek ve Tek Pazar gibi 1989 ve 1992 yılları arasında aşamalı olarak gelişmesi için tasarlanmıştır (Armstrong, 2004: 411). Gerçekleştirilen reform ile yapısal fonların coğrafi ve fonksiyonel yoğunlaşma ilke çerçevesinde tahsis edilmesi öngörülmüş ve bu doğrultuda beş hedef geliştirilerek 68 milyar ECU'luk bütçe ayrılmıştır. Geliştirilen hedefler ise şu şekildedir (European Commission [EC], 1996: 11):

- *Hedef 1.* KBGSYİH'si AB ortalamasının % 75'inden az olan ve gelişmişlik düzeyi AB ortalamasının gerisinde kalan bölgeleri kapsamaktadır.
- *Hedef 2.* Endüstriyel gerilemeden ciddi şekilde etkilenen bölgeleri içermektedir.
- *Hedef 3.* Uzun dönemli işsizlik sorununu ortadan kaldırmak ve özellikle genç işsizler ile işgücü piyasasının dışında kalanların çalışma yaşamına katılmalarını sağlamak.
- *Hedef 4.* İşçilerin endüstriyel dönüşüm ve üretim sistemlerindeki değişime uyumunu hızlandırmak.
- *Hedef 5a.* Su ürünleri ile tarımsal ürünlerin işlenmesi ve pazarlanmasının düzene koyulması.
- *Hedef 5b.* Hassas ve zayıf kırsal alanların geliştirilmesi ve düzenlenmesi.

2.2.2. 1993 Reformu

1993 yapısal fonlar reformu, AB'yi kuran Maastricht Antlaşması'nın bölgesel politikayla ilgili getirdiği değişikliklere uygun olarak çıkarılmıştır. 1988 reformları ile getirilen 4 temel ilke 1993 reformu ile korunmuş olup, kapsamında bazı değişikliklere gidilmiştir. Coğrafi ve fonksiyonel yoğunlaşma ilkesine bağlı olarak 1988 reformuna ek olarak 1993 reformunda yeni bir hedef getirilerek toplam 6 hedef ilkesinde yapısal fonların üye devletlere tahsis edilmesi öngörülmüştür. Buna göre 1988 reformundan farklı olarak 1993 reformuyla getirilen yeni hedef düşük nüfus yoğunluğuna sahip olan bölgelerin ekonomik gelişimini teşvik etmek olmuştur (Bachtler ve Michie, 1994: 791).

1993 reformu ile getirilen bir diğer yenilik de Topluluk Girişimleri olmuştur. 1993 yılı Haziran ayında yayınlanan "Yeşil Belge" ile esasları belirlenen Topluluk Girişimleri, bir veya daha fazla bölgedeki ciddi sosyal ve ekonomik zorlukları çözmek için yardımcı olmayı ve Topluluk

politikalarının olumsuz etkilerinin hafifletilmesi veya giderilmesi ile sanayi bölgelerinin yeniden yapılanmasını güçlendirmeyi hedeflemektedir. Bu kapsamda üye ülke veya ülkeler tarafından Komisyonla işbirliği içinde hazırlanan programlar yer almaktadır. Bu Programlar Topluluk politikalarının uygulanmasına yönelik olan ve birden fazla yıla yayılmış, birbirini tamamlayan proje gruplarını içermektedir (Dış Ticaret Müsteşarlığı [DTM], 2002: 138).

1994-1999 döneminde üye ülkelere Hedefler ve Topluluk Girişimleri bağlamında yapısal fonlardan ayrılan ödenek miktarları Tablo 1’de verilmiştir. Tablo 1 incelendiğinde 1994-1999 döneminde yapısal fonlardan üye ülkelere ayrılan ödenek tutarının 153 milyar ECU olduğu ve bunun 93 milyar ECU’luk kısmının Hedef 1 kapsamında üye ülkelere tahsis edildiği görülmektedir. Söz konusu dönemde genel olarak yapısal fonlardan en çok yararlanan ülkeler sırasıyla İspanya, Almanya, İtalya, Yunanistan ve Portekiz olduğu görülmektedir. Bu ülkeleri sırasıyla Fransa ve İngiltere izlemektedir. Öte yandan yapısal fonlardan en az yararlanan ülke ise Lüksemburg olmuştur. Lüksemburg’u sırasıyla Danimarka ve İsveç izlemiştir. 1993 reformu ile getirilen Hedef 6 Birliğin 1995 genişlemesinden sonra Kuzey Avrupa’da yer alan düşük nüfus yoğunluğuna sahip ülkeler için geliştirilmiş olup, bu hedef kapsamında sadece İsveç ve Finlandiya’nın yararlandırılması öngörüldükçe, Topluluk Girişimlerinden tüm üye ülkelerin yararlanması sağlanmıştır. Bu bağlamda Topluluk Girişimleri değerlendirildiğinde, 1994-1999 döneminde 14.051 milyar ECU’luk yapısal fon kaynakları üye ülkelere aktarılmıştır.

Tablo 1. Yapısal Fonlardan Ünelere Ayrılan Ödenek

Üneler	Hedef1	Hedef 2	Hedef 3-4	Hedef 5a	Hedef 5b	Hedef6	TG*	Toplam
Almanya	13.640	1.566	1.942	1.143	1.227		2.206	21.724
Avusturya	162	99	99	380			143	1.574
Belçika	730	342	342	195	77		287	2.096
Danimarka	119	301	267	54			102	843
Finlandiya		179	336	347	135	450	150	1.652
Fransa	2.190	3.774	3.203	1.933	2.238		1.601	14.938
Hollanda	150	650	1.079	165	403		421	2.615
İngiltere	2.360	4.581	3.377	450	817		1.570	13.155
İrlanda	5.620				901		483	6.103
İspanya	26.300	2.416	1.843	446	664		2.774	34.443
İsveç		157	509	204	817	247	125	1.377
İtalya	14.860	1.463	1.715	814	6		1.893	21.646
Lüksemburg		15	23	40	150		20	104

Portekiz	13.980			190			1.058	15.038
Yunanistan	13.980						1.151	15.131
Toplam	93.972	15.360	15.180	6.916	6.862	697	14.051	153.855

Not: Değerler milyon ECU olarak gösterilmiştir. *TG: Topluluk Girişimleri

Kaynak: European Commission, 1996, 22.

2.2.3. Gündem 2000

Gündem 2000 Avrupa Komisyonu tarafından 15 Temmuz 1997 tarihinde yayımlanmıştır. Aralık 1995'de Madrid'de yapılan Avrupa Konseyi Toplantısı'nda Komisyon'un istekleri doğrultusunda genişleme ve gelecekteki mali çerçeve için önerileri, Birliğin gelişimi için geniş perspektifleri ve 1999 sonrasındaki Birliğin politikalarını içermiştir (Bachtler, 1997: 10). Gündem 2000 ile yapısal fonlar alanında önemli değişiklikler olmuştur. 1988 reformu ile coğrafi yoğunlaşma ilkesi uyarınca getirilen hedefler 1993 reformu ile artırılmış olup Gündem 2000 ile birlikte önemli ölçüde değişikliğe uğramıştır. Bu bağlamda yeni hedeflerin sayısı 3'e indirilmiştir. Hedef 1 KBGSYİH'si Birlik ortalamasının % 75'inden az olan ve gelişimi söz konusu bölgelerin gerisinde olan bölgelerin kalkındırılması ve yapısal düzenlemelerinin teşvik edilmesidir. Bununla birlikte yeni Hedef 1 kapsamında KBGSYİH'si Birliğin ortalamasının % 75'inden az olan en uzak bölgeleri (Fransa'nın deniz aşırı bölgeleri, Azor Adaları, Madeira ve Kanarya Adaları) yer almaktadır. Öte yandan 1993 reformu ile getirilen ve Hedef 6 kapsamında İsveç ile Finlandiya'nın kuzeyindeki nüfus yoğunluğu düşük uzak bölgeleri yeni dönemde Hedef 1 kapsamına alınmıştır. Hedef 1 bölgeleri 15 ülkeli AB nüfusunun % 25, 4'ünü kapsamaktadır (Armstrong, 2004: 412). Yeni Hedef 2 ise Birlik çapındaki bütün sorunlu bölgeleri bir araya getirmektedir. Yeni Hedef 2, eski Hedef 2, 5b ve 6'yı bünyesinde barındırmaktadır. İşsizlik, sanayi istihdamı düzeyi, temel sanayilerdeki faaliyetler ve sosyal dışlanma olasılık olarak bahsedilmesine rağmen, Hedef 2 için kriterler ayrıntılı olarak açıklanmamıştır (Begg, 1998: 13). 1994-1999 döneminde 15 üyeli AB'nin nüfusunun % 25,3'üne denk gelen Hedef 2 bölgelerinde büyük bir kısıntıya gidilmiş ve yeni Hedef 2 15 üyeli AB nüfusunun % 18,2'sini kapsamıştır. Hedef 3 insan kaynakları gelişiminin değişik yönlerini kapsamaktadır. Hedef 3, ilk 2 hedef dışında kalan ve eğitim, çalışma ve istihdam sistemlerini uyumlaştıracak ve modernize edecek bölgeleri kapsamaktadır (Armstrong, 2004: 412).

Gündem 2000 ile birlikte söz konusu her bir hedef için öngörülen mevcut yapısal fonlar daha düzenli bir hale getirilmiştir. Buna göre Hedef 1 kapsamında ABKF, ASF, ATGYF-Yönverme Bölümü ve BYMA üye devletlere verilmektedir. Hedef 2 kapsamında ABKF ve ASF, Hedef 3 kapsamında sadece ASF bünyesinden üye devletler yararlanabilmektedir (Hough ve Presland, 2000: 11). 2000-2006 döneminde yapısal fonlar bütçesinden hedeflere ayrılan pay 1994-1999 dönemine göre artış göstermiştir. 1994-1999 döneminde 153 milyar Euro olan yapısal fonlar tahsisatı 2000-2006 döneminde 213 milyar Euro'ya (1999 fiyatlarıyla) çıkmıştır. Gündem 2000 ile birlikte yapısal fonlar bütçesine ülkelerin Gayri Safi Milli Hasılları (GSMH) katkısı da gündeme gelmiştir. 1988-1992

döneminde üye ülke GSMH'lerinin % 1,20'si yapısal fonlar bütçesinin öz kaynağı olarak kabul edilirken, 31 Ekim 1994 tarih Konsey kararı ile bu oranlar takip eden beş yıl için sırasıyla % 1.21, % 1.22, % 1.24, % 1.26 ve % 1.27 olarak belirlenmiştir (Şahin, 1998: 13). Gündem 2000 ile birlikte bu oranın % 1,27'de kalması kabul edilmiştir. Yapısal fonlar için yıllık olarak AB GSMH'sinin % 0,46'sını geçmemesi ve yapısal fonlardan (Uyum Fonunu da içerecek şekilde) üye devletin GSYİH'sinin % 4'ünü geçmemesi öngörülmüştür (Mayhew, 2000: 9).

2.2.4. 2007-2013 Bütçe Dönemi

2004 yılında AB'nin 10 yeni devleti içerecek şekilde genişlemesi ile bölgesel farklılıklar iki katına çıkmıştır. Avrupa genelinde 15 üye devletteki 48 bölgede toplam nüfusun % 18'i veya 68 milyonluk nüfusuyla Topluluk ortalamasının % 75'inden daha düşük kişi başına düşen gelire sahiptir. 2004 yılında AB'ye dâhil olan 10 üye devletin katılımını içeren genişleme dalgasıyla bu tür bölgelerin sayısı 67'ye (ya da nüfusun % 25'i ve üçte ikisi yeni üye devletlerde olmak üzere yaklaşık olarak 116 milyonluk bir nüfusa) yükseldi. 15 üye devletin yalnızca 30 bölgesi (toplam nüfusun % 12'si, yaklaşık 47 milyon kişi) % 75'lik eşğin altında kaldı ve daha az gelişmiş bölge olarak kabul edilmeye devam edileceklerdir. Bu bağlamda 2007-2013 döneminde genişlemenin etkisiyle yapısal fonların üye devletlere dağıtımında belirlenen kriter ve hedeflerde değişikliğe gidilmiştir. Yapısal fonlardan yapılacak harcamalar ve belirlenen hedeflerde dikkate alınan başlıklar şu şekildedir (Bilici, 2005: 77):

- Sürdürülebilir kalkınma (büyüme ve istihdam için rekabet),
- Doğal kaynakların korunması,
- Vatandaşlık, özgürlük, güvenlik, adalet,
- Küresel bir ortak olarak AB,
- Yönetim

2007-2013 döneminde, Gündem 2000'den farklı olarak Uyum Fonu bağımsız olarak faaliyette bulunmayacak ve yakınsama hedefine dâhil edilecektir. 3 yapısal fon (ABKF, ASF ve Uyum Fonu) için aynı programlama ve yönetim biçimi yeni dönemde de uygulanacaktır. Yeni dönemde getirilen yakınsama, bölgesel rekabet edebilirlik ve işbirliği ile Avrupa Bölgesel İşbirliği hedefleri Gündem 2000'de yer alan Hedef 1, 2 ve 3 ile Topluluk Girişimleri olarak adlandırılan Interreg III, Equal ve Urban II'nin üstlendiği görevleri üzerine almıştır. Topluluk Girişimlerinden Interreg III, Avrupa Bölgesel İşbirliği hedefi ile birleştirilirken Urban II ve Equal programları yakınsama ile bölgesel rekabet edebilirlik ve istihdam hedefleriyle birleştirilmiştir. "Leader+" Programı ile ATYGF'nin yerini, Kırsal Kalkınma İçin Avrupa Tarımsal Fonu (KKATF) alırken Balıkçılığın Yönetimi Mali Aracı (BYMA) Avrupa Balıkçılık Fonu (ABF) olarak değiştirilmiştir. KKATF ve ABF kendine ait hukuksal temele sahip olup uyum politikasının içinde yer almamaktadır (European Commission [EC], 2007: 11).

Avrupa Konseyi'nin Ortak Bölgesel Politika çerçevesi, yapısal fonlar üzerine getirilen 1083/2006 Nolu yeni yönetmelik ile belirlenmiş olup, fonların üye devletlere dağılımında üç yeni hedef şu şekilde belirlenmiştir:

• *Yakınsama*: Yönetmeliğin 3. Maddesi 2a fıkrasında yakınsama hedefi, Birliğin az gelişmiş bölgelerindeki büyümeyi ve istihdamı uyarlamak için oluşturulduğu belirtilmiştir. Bu hedef yeniliği ve bilgi-temelli toplumu, ekonomik ve sosyal değişimlere uyum sağlayabilmeyi ve çevrenin korunması ile yönetimde etkinliği sağlamayı amaçlamaktadır. Yakınsama hedefi, az gelişmiş üye devletler ve bölgelerinin gelişimini hedeflemekte olup ABKF, ASF ve Uyum Fonu tarafından finanse edilmektedir.

• *Bölgesel Rekabet ve İstihdam*: Yönetmeliğin 3. Maddesi 2b fıkrasında bu hedefin istihdamla birlikte bölgelerin cazibe merkezi olmaları ve rekabet edebilirliklerini güçlendirmeyi ekonomik ve sosyal dönüşümü öngörerek amaçladığı belirtilmiştir. Bölgesel rekabetçilik ve istihdam hedefi ABKF ve ASF tarafından finanse edilmektedir.

• *Avrupa Bölgesel İşbirliği*: Bu hedefin amacı da söz konusu Yönetmeliğin 3. Maddesi 2c fıkrasında belirtildiği şekilde sınır ötesi, ulus üstü ve bölgelerarası işbirliğini geliştirmektir. Avrupa Bölgesel İşbirliği hedefi, diğer iki hedefin tamamlayıcısı olarak rol üstlenmekte ve bu hedeften yararlanmaya uygun bölgeler aynı zamanda yakınsama ile bölgesel rekabet edebilirlik ve istihdam hedeflerinden de yararlanabilmektedir. Bu hedef ABKF tarafından finanse edilmektedir. Avrupa Bölgesel İşbirliği hedefi, farklı ülkelerin kentsel, kırsal ve sahil kalkınma bölgelerindeki yönetimler için ortak çözümler geliştirmeyi, ekonomik ilişkilerin geliştirilmesi ve KOBİ'lerin kurulmasını da amaçlamaktadır. İşbirliği, araştırma, geliştirme, bilgi toplumu temelli, riskin önlenmesi ile entegre su yönetimi merkezine oturtulmuştur. 2007-2013 döneminde hedefler için ayrılan mali yardım tutarı 2007 fiyatlarıyla 347.410 milyar Euro şeklindedir. Mali yardım kaynaklarının hedeflere göre dağılımı şu şekildedir (EC, 2007: 20-24):

- % 81,5'i yakınsama hedefi,
- % 16 bölgesel rekabet edebilirlik ve istihdam hedefi,
- % 2,5'i Avrupa Bölgesel İşbirliği hedefine ayrılmıştır.

Yapısal fonlardan 2007-2013 bütçe dönemi için üye devletlere yapılan yardım tutarı hedeflere göre Tablo 2'de gösterilmiştir. Tablo 2'ye göre 2007-2013 döneminde yapısal fonlardan sağlanan mali yardımların büyük bir kısmının Yakınsama hedefi altında dağıtılması öngörülmüştür. Bu hedef kapsamında üye devletlere 282.855 milyar Euro'luk mali yardımın yapılması söz konusu olmuştur. Yapısal fonlardan üye devletlere yapılması öngörülen yardım miktarları incelendiğinde en çok yardım alan üye devletin Polonya olduğu ortaya çıkmaktadır. 2007-2013 döneminde Polonya'ya yapılması hedeflenen mali yardım tutarı 67.284 milyar Euro'dur. Polonya'ya yapılması öngörülen mali yardım

tutarı yakınsama hedefi ağırlıklıdır. Polonya'yı sırasıyla İspanya, İtalya, Çek Cumhuriyeti ve Almanya takip etmektedir. Yapısal fonlardan söz konusu dönemde en az yararlanması öngörülen üye devlet Lüksemburg'dur. Lüksemburg'u Danimarka, Güney Kıbrıs ve Malta izlemektedir. Hedeflere göre dağılım dikkate alındığında, 2007-2013 dönemi için yapısal fonların ağırlıklı olarak yakınsama hedefi doğrultusunda dağıtıldığı, yakınsama hedefini sırasıyla bölgesel rekabetçilik ve istihdam ile Avrupa bölgesel işbirliği hedefi takip etmektedir.

Tablo 2. Yapısal Fonların Üye Devletlere ve Hedeflere Göre Dağılımı

Ülkeler	Yakınsama	Bölgesel Rek. ve İstihdam	Avrupa Bölgesel İşbirliği	Toplam
Almanya	16.079	9.409	851	26.340
Avusturya	177	1.027	257	1.461
Belçika	638	1.425	194	2.258
Bulgaristan	6.674	-	179	6.853
Çek Cum.	25.883	419	389	26.692
Danimarka	510	-	103	613
Estonya	3.404	-	52	3.456
Finlandiya	1.596	-	120	1.716
Fransa	3.191	10.257	872	14.319
Güney Kıbrıs	213	399	28	640
Hollanda	-	1.660	247	1.907
İngiltere	2.912	6.979	722	10.613
İrlanda	-	751	151	902
İspanya	26.180	8.477	559	35.217
İsveç	-	1.626	265	1.891
İtalya	21.461	6.325	846	28.812
Letonya	4.531	-	90	4.621
Litvanya	6.775	-	109	6.884
Lüksemburg	-	50	15	65
Macaristan	22.890	2.031	386	25.307
Malta	840	-	15	855
Polonya	66.553	-	731	67.284
Portekiz	20.473	938	99	21.511
Romanya	19.213	-	455	19.668

Slovakya	10.912	449	227	11.588
Slovenya	4.101	-	104	4.205
Yunanistan	19.575	635	210	20.420
Bölgelerarası				
İşbirliği	-	-	445	445
Teknik Yardım	-	-	-	868
Toplam	282.855	54.965	8.723	347.410

Not: Değerler 2007 Fiyatlarıyla (milyon Euro) gösterilmiştir.
Kaynak: European Commission, 2007: 25.

2.3. Katılım Öncesi Araçlar

AB'nin aday ülkelere yönelik çeşitli alanlarda mali yardımları söz konusudur. Özellikle Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla bağımsızlığını kazanan bazı Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin (MEDA) AB'ye entegrasyonu sürecini hızlandırmak, altyapılarını geliştirmek ve kırsal kalkınmayı sağlamak gibi alanlarda AB'nin söz konusu ülkelere yönelik mali yardımları olmuştur. Bu mali yardımların en önemlileri şunlardır: Polonya ve Macaristan: Ekonominin Yeniden Yapılandırılması Eylemi (PHARE), Katılım Öncesi Yapısal Politika Araçları (ISPA) ve Tarımsal ve Kırsal Kalkınma Özel Eylem Programı (SAPARD). 2007-2013 döneminde gerek söz konusu ülkelerin AB'ye dâhil olmaları gerekse yardımların basitleştirilmesi bağlamında üç mali yardım türü Katılım Öncesi Araçlar (IPA) adını almıştır.

2007-2013 mali perspektifinde “Küresel Bir Aktör Olarak AB” başlığı altında yer alan ve yürürlükteki beş mali yardım programının yerini alan IPA, Türkiye, Hırvatistan ve Makedonya'ya ek olarak potansiyel aday ülkeler olarak değerlendirilen Batı Balkan ülkelerine (Arnavutluk, Bosna-Hersek, Karadağ, Sırbistan ve Kosova) yönelik yardımları da kapsamaktadır. Böylece yardımdan yararlanacak ülkeler tanınmış aday ülkeler ve potansiyel aday ülkeler olmak üzere iki kategoriye ayrılmıştır. IPA yardımları söz konusu ülke gruplarına 5 bileşen kapsamında verilmesi öngörülmüştür (Ataç, 2006: 52) :

- *Kurumsal Kapasite Geliştirme:* Yararlanıcı ülkenin çeşitli müktesebat başlıkları altında müktesebatı uygulamaya yönelik kurumsal kapasitesini geliştirmeyi hedeflemektedir.
- *Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği:* Yararlanıcı ülkenin diğer yararlanıcılar ile veya üye devletlerle bölgesel, bölgelerarası ve sınır ötesi işbirliği konularını desteklemeyi hedeflemektedir.
- *Bölgesel Kalkınma:* Mevcut kullanılan anlamından farklı olarak yeni bir yaklaşım içermektedir. Bu bileşen, aday ülkeyi üye olduktan sonra faydalanacağı yapısal fonların kullanımına hazırlama etkisi açısından önemlidir. Öncelik alanları şunlardır: ulaştırma, çevre

(su, atık su ve hava kalitesi konuları), enerji (yenilenebilir ve enerji verimliliği konuları), eğitim, sağlık altyapıları ve bilişim teknolojileri dâhil KOBİ'lere destek.

- *İnsan Kaynakları:* Bu bileşen aday ülkeyi Avrupa İstihdam Stratejisi çerçevesinde Avrupa Sosyal Fonu'nun kullanımına hazırlamayı hedeflemektedir. İstihdama erişim, sosyal içerme, insan sermayesine yatırım (eğitim-sağlık) gibi alanlarda faaliyetleri desteklemektedir.
- *Kırsal Kalkınma:* Tarım işletmelerine yatırımlar, tarım ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması, kırsal ekonominin çeşitlendirilmesi gibi tedbirler, desteklenebilir faaliyetler olarak değerlendirilebilir.

Aday ülkeler bu bileşenlerin tümünden, potansiyel aday ülkeler ise sadece birinci ve ikinci bileşenden yararlanabilecektir. IPA özellikle demokratik kurumların ve hukukun üstünlüğünün kuvvetlendirilmesine, kamu idarelerinin reformuna, ekonomik reformların uygulanmasına, azınlık hakları ve cinsiyet eşitliği yanında insan haklarına saygının yüceltilmesine yardımcı olacak ve sivil toplum ile ileri düzey bölgesel işbirliğini destekleyecek ve sürdürülebilir gelişme ile yoksulluğun giderilmesine katkıda bulunacaktır (Çeliktaş, 2006: 45).

3. TÜRKİYE'NİN DURUMU

1963 yılında imzalanan Ankara Antlaşması aynı zamanda Türkiye'nin AET ile mali ilişkileri açısından bir başlangıç niteliğindedir. Antlaşmanın girişinde, Türkiye'nin ciddi kalkınmışlık sorunlarının varlığına işaret edilmiş ve bu doğrultuda Türkiye'ye ekonomik yardım yapılması gerekliliği vurgulanmıştır. Antlaşmanın üçüncü maddesi, geçiş dönemi ve son dönem boyunca Türkiye'nin üzerine düşen yükümlülükleri yerine getirebilmek için hazırlık döneminde Topluluk yardımı ile ekonomisini güçlendireceği ve Topluluk yardımına ilişkin uygulama usullerinin, Antlaşmaya ekli Geçici Protokol ve Mali Protokol'de belirtilmiştir. Türkiye ekonomisinin özellikle 1980'li yıllardan itibaren hızlı bir şekilde dışa açılmasının sonucu 6 Mart 1995 Tarihli Türkiye-AT Ortaklık Konseyi Kararı ile Türkiye, Gümrük Birliği'ne dâhil olmuştur. Gümrük Birliği'nin ekonomiye getirebileceği olumsuz etkileri bertaraf etmek ve Türkiye'nin ekonomisini AB standartlarıyla uyumlu hale getirmek için mali işbirliğine önem verilmiştir. 10-11 Aralık 1999 tarihlerinde gerçekleştirilen Helsinki Zirvesi ile Türkiye'ye resmi olarak aday ülke statüsü verilmiş ve mali işbirliği çerçevesinde Türkiye'ye sağlanacak mali yardımlar Türkiye'nin Birliğe katılımını hedef alması şeklinde olacaktır (Karabacak, 2004: 91).

Türkiye'ye AB tarafından sağlanan mali yardımların ağırlıklı olarak hibe ve kredi şeklinde olduğu görülmektedir. Hibe yardımları, merkezi ve yerel yönetim bünyesinde eğitim, sağlık, kültür, vb. sosyal amaçlı projeleri desteklemek için tahsis edilmektedir. Hibelerden sivil toplum kuruluşlarının hazırladığı insan hakları, hukukun üstünlüğü, demokratik standartların yükseltilmesi gibi AB'nin öncelikli konularına ilişkin projeler de desteklenmektedir. Kredi yardımları AYB kaynakları ile finanse edilip, kamu kuruluşları yanında özel sektör projelerini de desteklemektedir

(Yıldız ve Yardımcıoğlu, 2005: 85). Türkiye'nin AB ile olan mali ilişkileri katılım öncesi araçların Türkiye tahsisi bağlamında Gümrük Birliği öncesi, Gümrük Birliği dönemi ve adaylık süreci bağlamında üç döneme ayrılarak incelenebilir.

3.1. Gümrük Birliği Öncesi Dönem

Türkiye ile AB arasındaki mali ilişkiler 1/95 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'na kadar Ankara Antlaşması'na ek mali protokoller çerçevesinde yürütülmüştür. Türk ekonomisinin hızlı kalkınmasına yardımcı olmak amacıyla hazırlanan mali protokollerin üçüne işlerlik kazandırılmış, dördüncü protokol ise siyasi nedenlerle veto edilerek hayata geçirilememiştir. Ayrıca bu dönemde bir de "Tamamlayıcı Protokol" imzalanmıştır. 1980'de Topluluk, Türkiye'deki güç şartlarla bağlantılı olarak bir "Özel Yardım Paketi" hazırlamış (özellikle enerji, sağlık, çevre ve eğitim sektörlerinde uygulanacak toplam 11 proje için hibe) ve ayrıca 1991 yılında Körfez Savaşı'ndan en çok etkilenen ülkelere yapılan mali yardımlar kapsamında kredi sağlamıştır. Bu dönemde AT'den 78 milyon Euro'su hibe ve 927 milyon Euro'su da faizsiz veya düşük faizli kredi olmak üzere toplam 1 milyar 5 milyon Euro mali yardım alınmıştır (DTM, 2002: 445). Gümrük Birliği öncesi yapılan mali yardımlar kaynağı ve miktarı itibarıyla Tablo 3'te gösterilmiştir.

Tablo 3. Gümrük Birliği Öncesi Mali Yardımlar

Mali Yardımın Kaynağı	Dönem	Taahhüt	Fiili Kullanım
1. Mali Protokol	1964-1969	175	175
2. Mali Protokol	1971-1977	220	220
Tamamlayıcı Protokol	1986	47	47
3. Mali Protokol	1979-1982	310	310
Özel Yardım Paketi	1982-1986	75	75
4. Mali Protokol	1982-1986	600	Yunanistan vetosu
Körfez Savaşı	1991	175	175
Özel Mali İşbirliği	1993	3	3
Toplam		1.605	1.005

Not: Değerler milyon Euro cinsinden gösterilmiştir.

Kaynak: Dış Ticaret Müsteşarlığı, 2002: 445.

Tablo 3'e göre 1. Mali Protokol Ankara Antlaşması ile birlikte imzalanmıştır. Bu Protokolle 175 milyon Euro tutarında kredi sağlanmış olup, 11'i kamu, 33'ü özel sektör ait olmak üzere toplam 44 projenin finansmanına katkıda bulunulmuştur (Karabacak, 2004: 94). 1971-1977 yılları arasında kapsayan 2. Mali Protokolle 220 milyon Euro yardım sağlanmıştır. Bu miktarın 195 milyon Euro'luk kısmı Topluluk destekli krediler olup kamu tarafından hazırlanan projelerde kullanılmıştır. 25 milyon Euro'luk kısmı ise AYB'nin piyasa şartlı kredilerinden oluşmakta olup özel sektörün istifadesine

sunulmuştur. Dönem içerisinde İngiltere, İrlanda ve Danimarka'nın Topluluğa dâhil olmaları neticesinde bu ülkelerin de 2. Mali Protokole katkı payı vermeleri Tamamlayıcı Protokolün düzenlenmesine yol açmıştır. 47 milyon Euro'dan oluşan bu protokol 1986 yılında yürürlüğe girmiştir (Gençkol, 2003: 157). 1979-1982 dönemini kapsayan 3. Mali Protokol 1 Nisan 1979 tarihinde yürürlüğe girmiş olup 220 milyon Euro genel bütçe kaynaklarından uygun koşullu kredi, 90 milyon Euro da AYB kaynaklarından kredi olmak üzere toplamda 310 milyon Euro tutarında kredi sağlanmıştır. Genel bütçe kaynaklarından verilen kredi kamu yatırımlarına, AYB kaynaklarından verilen kredi ise özel sektör yatırımlarına tahsis edilmiştir. Öte yandan 1982-1986 dönemini kapsayan ve 600 milyon Euro tutarında yardım öngören 4. Mali Protokol Yunanistan'ın vetosu nedeniyle kullanılamamıştır. Bu miktarın 225 milyon Euro'luk kısmı AYB kaynaklarından piyasa koşullarına göre kredi şeklinde, 375 milyon Euro'luk kısmı da Topluluk bütçesinden ve esas itibariyle özel koşullu kredi (10 yıl ödemesiz süre, 40 yıl vade ve % 1 faiz) şeklinde olması planlanmıştır (Karabacak, 2004: 95). Gümrük Birliği öncesi dönemde Türkiye'ye aktarılan bir diğer mali yardım kaynağı Özel İşbirliği Fonu olup, 4. Mali Protokol'ün Yunanistan vetosu nedeniyle kullanılamamasının yol açtığı olumsuzlukları telafi etmek amacıyla tesis edilmiş ve 3. Mali Protokol ile 4. Mali Protokol arasındaki boşluk doldurulmuştur. Enerji, sağlık, çevre ve eğitim sektörleriyle ilgili projelerin finansmanında kullanılmak üzere 75 milyon Euro değerinde bir özel yardım paketi hazırlanmış gerek 1980 yılında meydana gelen askeri müdahale gerekse insan hakları ihlalleri iddiaları nedeniyle paketin bir bölümü 1987 yılına kadar askıya alınmıştır. Sivil yönetim işbaşına geldikten sonra kalan 29 milyon Euro'luk bölüm "Özel Eylem Programı" adı altında yeniden kullanıma sunulmuştur (Yıldız ve Yardımcıoğlu, 2005: 87-88).

3. 2. Gümrük Birliği Dönemi

Türkiye-AB mali işbirliği ilişkileri, 6 Mart 1995 tarihli Ortaklık Konseyi kararı ile yeni bir döneme girmiştir. 1 Ocak 1996 tarihinde yürürlüğe giren Gümrük Birliği'nin Türkiye'nin ekonomisi üzerindeki olumsuz etkilerini gidermek amacıyla AB bütçe kaynaklarından ve MEDA Programı'ndan yardım yapılması kararlaştırılmıştır. Topluluk Deklarasyonu ile Türkiye'ye yapılacak olan mali yardımların amaçları şu şekilde belirlenmiştir (Gençkol, 2003: 162):

- Türk sanayi sektörünün, Gümrük Birliği sonucu ortaya çıkacak yüksek rekabet ortamına uyum sağlaması amacıyla rekabet gücünü arttırmak,
- Türkiye'nin altyapısını ilerletmek ve AB standartlarına uyumlu hale getirmek,
- Türkiye'nin, AB üyesi ülkelerle var olan ekonomik gelişmişlik farklarını azaltmak.

Bu amaçlar doğrultusunda Gümrük Birliği döneminde Türkiye'ye verilen mali yardımlar Tablo 4'te gösterilmiştir.

Tablo 4. Gümrük Birliği Dönemi Mali Yardımlar

Mali Yardımın Kaynağı	Dönem	Taahhüt	Fiili Kullanım
Avrupa-Akdeniz Süreci	1995-1999	376*	181.3
Bütçe Kaynaklı	1996-2000	375	Yunanistan vetosu
İdari İşbirliği	1996-2000	3	3
Çeşitli Yardımlar (AIDS ile mücadele, vb.)	1992-1999	-	14
Avrupa Yatırım Bankası	1996-2000	750	Yunanistan vetosu
Yenileştirilmiş Akdeniz Programı	1992-1996	340	340
Avrupa-Akdeniz Ortaklığı	1997-1999	205	205
Risk Sermayesi	1999	12	12
Makro-Ekonomik Yardım**		200	-
Toplam		2.061	755.3

Not: Değerler Milyon Euro cinsinden gösterilmiştir. *12 milyon Euro Mayıs 2000'den itibaren İdari İşbirliği Programı'na tahsis edilmiştir. **Gerekmesi halinde verilmesi söz konusu olacaktır.

Kaynak: Dış Ticaret Müsteşarlığı, 2002: 450.

Bütçe kaynaklarından hibe şeklinde olan mali yardımlar, Gümrük Birliği'nin özel yardımı şeklinde olup Gümrük Birliği'nin uygulamaya geçmesinden sonraki beş yıllık dönemde kullanılmak üzere tasarlanmıştır. Bu mali yardımın tutarı 375 milyon Euro'dur. Fakat bu mali yardım Yunanistan vetosu nedeniyle kullanılamamıştır (Yıldız ve Yardımcıoğlu, 2005: 89). Gümrük Birliği döneminde Türkiye'ye kullanılması düşünülen bir diğer mali yardım kaynağı da Yenileştirilmiş Akdeniz Politikasıdır (YAP). YAP kapsamında Türkiye'ye yapılması öngörülen ancak hayata geçirilemeyen yardımlar, Gümrük Birliği sonrası dönemde mali ilişkilerin canlandırılması ile kullanıma açılmıştır. Bu kapsamda Türkiye'ye 399,5 milyon Euro değerinde hibe tahsis edilmiş ve bunun 339,5 milyon Euro'luk kısmı projelendirilip, kullanıma hazır hale getirilmiştir. YAP kapsamında finansmanı sağlanan projeler çevre, ulaştırma, enerji ve telekomünikasyon sektörlerindedir (Gençkol, 2003: 164).

3.3. Adaylık Dönemi

Türkiye'nin AB ile entegrasyonunda en önemli aşamalardan biri olan Helsinki Zirvesi ile adaylığı tescil edildikten sonra adaylık ve üyelik sürecinde gerçekleştireceği reformların finansmanında kullanılmak üzere birtakım mali yardımların sağlanması öngörülmüştür. Bu bağlamda mevcut Akdeniz İşbirliği programlarına ilave yeni kaynakların tahsis edilmesi gündeme gelmiştir. Türkiye'nin diğer aday ülkelerin faydalandığı PHARE, ISPA ve SAPARD yardım programlarına dâhil edilmesi talebi, bu programların bütçelerinin 2000-2006 tarihleri için kesinleştirilmiş olması ve bu konuda değişikliğin yapılmasının mümkün olmaması gerekçesiyle kabul görmemiştir. Bunun yerine Türkiye için katılım stratejisine uygun olarak ilave kaynak yaratılmıştır. Bu dönemde Türkiye yine bir

Akdeniz ülkesi olarak Avrupa-Akdeniz İşbirliği Programının 2000-2006 dönemine (MEDA II) dâhil edilmiştir. Dolayısıyla adaylık süreci mali yardım programlarını, Avrupa-Akdeniz İşbirliği (MEDA II) (2000-2006) ve Katılım Stratejisi Programları (2001-2006) olarak incelemek mümkündür (Polat, 2004: 65). Türkiye'ye adaylık sürecinde yapılması öngörülen mali yardımlar Tablo 5'de gösterilmiştir. Buna göre adaylık döneminde Türkiye'nin ağırlıklı olarak Avrupa-Akdeniz Ortaklığı çerçevesinde yardımlardan yararlanacağı, bunu sırasıyla İkili Yardım ve Özel AYB Kredi Kolaylığının takip ettiği görülmektedir.

Tablo 5. Adaylık Sürecinde Türkiye'ye Mali Yardımlar

Mali Yardımın Kaynağı	Dönem	Yardım Tutarı
İkili Yardım	2000-2006	889
Avrupa-Akdeniz Ortaklığı	2000-2006	1.470
Gümrük Birliği'nin Güçlendirilmesi	2000-2002	15
Ekonomik ve Sosyal Kalkınma Programı	2001-2003	135
Özel AYB Kredi Olanağı	2000-2004	450
Katılım Öncesi Kolaylığı*	2000-2004	Proje bazlı kredi
Akdeniz Ülkeleri'nde Rehabilitasyon	2000	B7-411 bütçe kaleminden 20 milyon Euro

Not: Değerler milyon Euro cinsinden gösterilmiştir. *Türkiye'nin yararlanması için gerekli hukuki altyapı 15 Mayıs 2001'de tamamlanmıştır.

Kaynak: Polat, 2004: 68.

Helsinki Zirvesi sonrası dönemde Türkiye, Avrupa-Akdeniz İşbirliği Programı'nın 2000-2006 dönemine dâhil edilmiştir ve toplam 889 milyon Euro değerinde hibenin salınması söz konusu olmuştur. Ayrıca Türkiye, AYB'nin MEDA II kapsamında 12 Akdeniz ülkesine yönelik geliştirilen Avrupa-Akdeniz Ortaklığı kapsamında 6.245 milyar Euro tutarındaki kredilerden de faydalanmıştır. Bu tutar kapsamında bir ülke sunacağı projenin niteliğine göre kredi miktarından yararlanabilecektir. Türkiye'nin yılda 210 milyon Euro olmak üzere 6 yıl için toplam 1.470 milyar Euro tutarında bir kredi diliminden yararlanması öngörülmüştür (Karabacak, 2004: 97).

Komisyon, Helsinki Zirvesi sonrasında Türkiye için Avrupa Stratejisini (Katılım Öncesi Strateji) mali yönden desteklemek için iki taslak öneri kabul etmiştir. Üç yıllık bir zaman diliminde uygulanmak üzere 15 milyon Euro'luk ilk öneri Konsey tarafından 10 Nisan 2000'de kabul etmiştir. Bu öneri, Gümrük Birliği kapsamında taahhüt edilen yardımların yapılmamış olmasını telafi etmek amacıyla ilave bir kaynak olarak düşünülen ve Gümrük Birliği'nin güçlendirilmesine ilişkin bir yardım programıdır. 28 Aralık 2000 tarihinde kabul edilen ekonomik ve sosyal kalkınmaya yönelik ikinci öneri ise yine üç yıllık bir süre için 135 milyon Euro sağlanmasını öngörmüştür (Polat, 2004: 66).

Türkiye'ye adaylık döneminde MEDA II Programı dışında da AYB kredilerinden kaynaklar sağlanmıştır. 2001-2004 dönemini kapsayan Özel Eylem Programı 2001 yılında, Gümrük Birliği'ni güçlendiren yatırım projelerine destek olmak amacıyla AYB tarafından 450 milyon Euro'luk bir kredi paketi şeklinde oluşturulmuştur. Bununla birlikte "Katılım Öncesi Yardımlar" kapsamında, aday ülkelerin kullanımına açılan 8.5 milyar Euro'luk kredi paketinden AYB Yönetim Kurulunun Mayıs 2001'de Türkiye'yi de dâhil etmesiyle birlikte Türkiye'de bu kredi olanağından faydalanmaya başlamıştır. Bu paketten ülkelere belirli oranlarda paylar ayrılmamıştır. Verilecek olan kredi miktarı, ülkelerin hazırladıkları projelere ve bunların onaylanmasına bağlı olarak belirlenecektir. Ayrıca 2001 yılında kabul edilmiş olan yeni bir bölgesel kredi imkânı olan Avrupa-Akdeniz Ortaklığı Kolaylığı, 2001-2007 dönemi için yıllık 1 milyar Euro'luk kredi miktarı öngörmektedir. Söz konusu imkân, Türkiye'nin de içinde bulunduğu 12 Akdeniz ülkesinin istifadesine açıktır. Bu kredi imkânı ile Avrupa ve Akdeniz ülkelerinin ortak ilgi alanına giren ve bölgesel entegrasyonu geliştiren projeler finanse edilmesi öngörülmüştür (Gençkol, 2003: 180).

2007-2013 dönemiyle birlikte IPA çatısı altında birleştirilen diğer katılım öncesi mali araçlar, aday ülke pozisyonunda bulunan Türkiye ve potansiyel aday konumunda bulunan diğer ülkeler için 2007-2013 bütçe döneminde yararlandıkları, 2014-2020 bütçe dönemi için yararlanacakları miktarları bağlamında sırasıyla Tablo 6 ve Tablo 7'de verilmiştir. 2007-2013 dönemi için ülkelerin IPA bütçesinden aldıkları payda zamanla artışlar olmuştur. Hırvatistan 2013 yılı itibariyle AB üyesi olması ve bundan sonraki dönem için yapısal fon yararlanıcısı ülke konumunda olduğu için 2013 yılı için IPA'dan aldığı pay ciddi şekilde azalmıştır. Öte yandan 2017-2013 dönemi için IPA bütçesinden en çok yararlanan ülkenin Türkiye olduğu ve her yıl için IPA bütçesinden aldığı payın da arttığı görülmektedir. 2014-2020 bütçe dönemi için benzer durumun geçerli olması öngörülmektedir. 2014-2020 dönemi için IPA bütçesinden en çok yararlanması beklenen ülke konumunda olan Türkiye için bütçeden yaklaşık 4,45 milyar Euro ayrıldığı görülmektedir. Gerek geride bıraktığımız 2007-2013 bütçe dönemi gerekse 2014-2020 bütçe dönemi için aday ve potansiyel aday ülkelere kıyasla Türkiye'nin IPA bütçesinden aldığı paylar göreceli olarak yüksek olsa da ekonominin büyüklüğü ve bu araçların proje temelli hibeler şeklinde dağıtıldığı düşünüldüğünde, söz konusu miktarların düşük kaldığı söylenebilir.

Tablo 6. 2007-2013 Dönemi IPA Fonlarının Aday Ünelere Göre Dağılımı

Üneler	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Arnavutluk	61.0	70.7	81.2	94.1	94.4	94.5	95.3
Bosna Hersek	62.1	74.8	89.1	105.3	107.4	107.8	63.6
Hırvatistan	141.2	146.0	151.2	153.5	156.5	156.1	93.5
Makedonya	58.5	70.2	81.8	91.6	98.0	101.8	113.2

Kosova	68.3	184.7	106.1	67.3	68.7	68.8	71.4
Karadağ	31.4	32.6	34.5	33.5	34.1	35.0	34.5
Sırbistan	189.7	190.9	194.8	197.9	201.8	202.0	208.3
Türkiye	497.2	538.7	566.4	653.7	779.9	860.2	902.9

Not: Değerler milyon Euro cinsinden gösterilmiştir.

Kaynak: European Commission: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview_en

Tablo 7. 2014-2020 Dönemi IPA Fonlarının Aday Ülkelere Göre Dağılımı

Ülkeler	2014	2015	2016	2017	2018-2020	Toplam
Arnavutluk	83.7	86.9	89.7	92.9	296.3	649.5
Bosna Hersek	39.7	39.7	42.7	43.7	-	165.8
Makedonya	85.7	88.9	91.6	94.9	303.1	664.2
Kosova	83.8	85.9	88.7	91.9	295.2	645.5
Karadağ	39.6	35.6	37.4	39.5	118.4	270.5
Sırbistan	195.1	201.4	207.9	215.4	688.2	1,508.0
Türkiye	620.4	626.4	630.7	636.4	1,940.0	4,453.9

Not: Değerler milyon Euro cinsinden gösterilmiştir.

Kaynak: European Commission: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview_en

7. SONUÇ ve ÖNERİLER

AB bölgesel politikaları, özellikle İkinci Dünya Savaşı'nın getirdiği olumsuz sosyal ve ekonomik yüklerin neticesinde ortaya çıkmıştır. Roma Antlaşması'nı imzalayan devletler ve devletlerin kendi içinde ciddi bölgesel dengesizliklerin ortaya çıkması, AB bölgesel politikalarının temelini atılmasına yol açmıştır. Roma Antlaşması'nda söz konusu bölgesel dengesizliklere dikkat çekilmiş ve Topluluğu oluşturan üye devletlerin bu yönde ortak hareket edeceği ve politikalar geliştireceğine dair atıfta bulunulmuştur. 1970'li yıllarda yaşanan krizler, ilk genişleme dalgası ve küreselleşme eğilimiyle değişen üretim yapısı ve bunun neticesinde kalkınma teorilerinde yaşanan büyük değişim etkisini Topluluk genelinde göstermiş ve mevcut bölgesel dengesizlikler giderek derinleşmiştir. Bu bağlamda oluşturulan ABKF ile bölgesel politikaların temeli atılmıştır.

Gerek ABKF olsun gerekse Roma Antlaşması ile oluşturulan ASF ve ATGYF ile 1992 yılında imzalanan ve AB'ni oluşturan Maastricht Antlaşmasıyla oluşturulan Uyum Fonu, yapısal fonlar çatısı altında toplanmış ve AB içinde Roma Antlaşması'nda da işaret edilen bölgesel dengesizlikleri gidermede önemli mali araçlar haline gelmişlerdir. Oluşturulan söz konusu mali araçlardan özellikle Yunanistan, İspanya ve Portekiz gibi Birliğe sonradan dâhil olan ülkeler net biçimde yararlanıcı olmuşlardır. Bu durum diğer üye devletlerin tepkisini çekmiş, Birlik bütçesinin sınırlı olması ve yapısal fonlardan yararlanan üyelerin sayısında artış, yapısal fonların tahsisatında büyük sorunların ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bu bağlamda söz konusu problemleri ortadan kaldırmak ve yapısal

fonların tahsisatında adaleti sağlamak amacıyla özellikle 1990'lı yıllarda bir takım düzenlemeler ve reformlar yapılmıştır. Yapılan reformlarla yapısal fonların tahsisinde hedeflerin belirleyiciliği ön plana çıkmıştır. Bununla birlikte her yapılan reformla yapısal fonlar bütçesinde artırım söz konusu olmuştur. Getirilen hedeflerden en önemlisi KBGSYİH'si Topluluk ortalamasının %75'inden az olan ülkelerin bölgesel kalkınmalarına yardımcı olmak ve teşvik etmek şeklindedir. Yunanistan, İspanya ve Portekiz gibi ülkeler gerek Birliğe dâhil olmadan önce gerekse dâhil olduktan sonra dahi bu hedefi yakalamaktan uzak kalmış ve bu durum bu ülkelerin yapısal fonlardan büyük ölçüde yararlanmasına yol açmıştır. Öte yandan yapılan söz konusu düzenlemeler gerekli olmakla birlikte geç kalındığı da bir gerçektir. Söz konusu düzenlemeler Birliğin sonraki dönemlerde genişlemesi perspektifi düşünülerek daha önce yapılabilirdi ve sık bir şekilde bu düzenlemelerin yeniden gözden geçirilip uygulanmasının önüne de geçilebilirdi. Bu durum özellikle Birliğe 2000'li yıllarla birlikte katılan Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri ile aday ülke statüsünde yer alan ve Türkiye'nin başını çektiği diğer ülkeler için geçerlidir. Zira söz konusu ülkeler hala Birliğin ortalama gelir düzeyinin çok altındadır. Bu bağlamda söz konusu ülkelerin AB'ye yakınsamalarının sağlanabilmesi için bir takım özel fonlar yaratılmalıdır. Genelde söz konusu ülkeler emek-yoğun üretim ve tarımsal ağırlıklı üretim yapısına sahip olduğu için bu alanlarda geliştirilecek fonlar ile Birliğe yakınsamaları sağlanabilir.

Türkiye'nin AB ile münasebetleri 1963 yılında imzalanan Ankara Antlaşması'na kadar uzanmaktadır. Fakat bu süreçte mali işbirliği alanda ve mali araçlardan Türkiye'nin yararlanması hususunda ilişkiler inişli çıkışlı olmuştur. Türkiye'nin mali araçlardan yararlanma durumu incelendiğinde gerek Yunanistan, İspanya ve Portekiz gibi Birliğe 1980'li yıllarda dahil olan ve Birlik ülkeleri ile karşılaştırıldığında gelişmişlik düzeyi düşük olan bu ülkelerle gerekse de 2000'li yıllarda Birliğe dahil olan eski Doğu Bloğu ülkelerine kıyasla düşük kaldığı görülmektedir. Türkiye AB açısından stratejik bir öneme sahiptir. Türkiye'nin sahip olduğu genç nüfus ve bulunduğu bölge konumu itibariyle dünyanın önemli doğal kaynaklarına yakınlığı AB açısından büyük önem arz etmektedir. Güçlü bir Türkiye daima AB'nin çıkarınadır. Dolayısıyla AB Türkiye'ye karşı çifte standart uygulamaktan vazgeçmeli ve Türkiye'nin kalkınmasına ön ayak olmalıdır. Zira Türkiye ile AB arasındaki makasın açılması iki tarafın yararından çok zararına olacaktır. AB Türkiye'nin genç nüfusundan ve işgücünden faydalanacak şekilde kalkınma politikalarına destek olmalı ve mali araçların miktarını bütçe dengesini de gözeterek şekilde arttırmalıdır.

KAYNAKÇA

- Armstrong, H. (2004) "Regional Policy" El-Agraa (ed.). The European Union and Policies London, Prentice Hall.
- Ataç, İ. (2006) "AB'den Türkiye'ye Milyarlarca Euro'luk Yardım Yolda", Kriter: 45-51
- Bachtler, J. (1997) "Reforming the Structural Funds: Options for Change", University of Strathclyde European Policies Research Centre: Regional and Industrial Research Paper Series, 26: 1-44.

- Bachtler, J. ve Michie, R. (1994) “Strengthening Economic and Social Cohesion? The Revision of the Structural Funds”, *Regional Studies*, 28: 789-796.
- Begg, I. (1998) “Structural Fund Reform in the Light of Enlargement”, *Sussex European Institute Working Paper*, 25: 4-25.
- Bilici, N. (2005) “Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri: Genel Bilgiler, İktisadi-Mali Konular, Vergilendirme”, Ankara: Seçkin Kitabevi.
- Çelikleş, İ. (2006) “2007-2013 Mali Perspektifi için Öngörülen Avrupa Birliği Katılım Öncesi Fonlarının Yapısı”, *Sayıştay Dergisi*, 63: 39-49.
- Çimen, A. (2012) “Avrupa Birliği (AB) Bölgesel Politikalarının Avrupalılaşması”, *Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12: 47-79.
- Dış Ticaret Müsteşarlığı (2002) “Avrupa Birliği ve Türkiye”, Ankara.
- European Commission. (1989) “Guide to the Reform of the Community’s Structural Funds”, Brussels.
- European Commission (2007) “Cohesion Policy 2007-2013: Commentaries and Official Texts. Brussels.
- Gençkol, M. (2003) “Avrupa Birliği Mali İşbirliği Politikaları ve Türkiye”, *Uzmanlık Tezi, Devlet Planlama Teşkilatı*, Ankara.
- Hough, J. and Presland, A. (2000) “European Structural Funds”, *House of Commons Research Paper*, 72: 1-28.
- Karabacak, H. (2004) “Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye ile İşbirliği”, *Maliye Dergisi*, 146: 69-106.
- Karluk, R. (2003) “Avrupa Birliği ve Türkiye”, İstanbul: Beta Yayınevi.
- Mayhew, A. (2000) “Financial and Budgetary Implications of the Accession of Central and East European Countries to the European Union”, *Sussex European Institute Working Paper*, 33: 1-44.
- Polat, N. (2004) “Avrupa Birliği-Türkiye Mali İşbirliği ve Sayıştay’ın Topluluk Kaynakları Üzerindeki Denetimi”, *Sayıştay Dergisi*, 52: 61-84.
- Roberts, P. (2003) “Partnerships, Programmes and the Promotion of Regional Development: An Evaluation of the Operation of the Structural Funds Regional Programmes”, *Progress in Planning*, 59: 1-69.
- Sağbaş, İ. (2003) “Avrupa Birliği Bölgesel Politikası” M. Kar ve H. Arıkan (Editörler). *Avrupa Birliği, Ortak Politikalar ve Türkiye: Ekonomik, Sosyal ve Siyasal Politikaların Uyumlaştırılması*, İstanbul, Beta Yayınevi.
- Şahin, R. (1998) “Avrupa Birliği bütçesi-fonları ve Türkiye’nin Tam Üyeliği”, *Uzmanlık Tezi, Devlet Planlama Teşkilatı*, Ankara.
- Yıldız, H. ve Yardımcıoğlu, F. (2005) “Türkiye’ye Yönelik Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Aday Ülkelerle Karşılaştırılması”, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 6: 75-106.