

İKV DEĞERLENDİRME NOTU

2021-2027 BÜTÇE DÖNEMİNDE AB'NİN
BÖLGESEL POLİTİKASI

Merve ÖZCAN

İKV Uzman Yardımcısı

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI



2021-2027 BÜTÇE DÖNEMİNDE AB'NİN BÖLGESEL POLİTİKASI

Merve ÖZCAN

İKV Uzman Yardımcısı

•Genel Değerlendirmeler

- Bölgesel Politika, AB yatırımlarının en önemli araçlarından ve beraberliğin en somut göstergelerinden biri olarak kabul edilir.
- Avrupa Komisyonunun 2021-2027 uzun dönemli AB bütçesi kapsamında önerdiği değişiklikler, Bölgesel Politika'nın çehresini değiştirecek.
- AB'nin temel yatırım politikası olan Bölgesel Politika, sadece ekonomik entegrasyon için bir araç olmakla kalmayıp, Birliğin uyum içerisinde yoluna devam etmesini sağlıyor.
- Satın alma paritesi esas alınarak yapılan hesaplamalara göre, Birliğin en zengin bölgesi AB'nin ortalama GSYH'sinin %626'sı ile İç Londra iken, en fakir bölgesi AB ortalamasınının %31'i ile Bulgaristan'ın Kuzey Batı bölgesi olarak tespit edildi.
- Beş fon kapsamında yürütülen Bölgesel Politika, yedişer yıllık dönemler halinde planlanıyor.
- 2014-2020 döneminde AB'nin Bölgesel Politika öncelikleri olan istihdam, inovasyon, eğitim, sosyal içerme ve iklim ile enerji kapsamında 11 tane tematik hedef belirlendi.
- Komisyonun 2021-2027 dönemi Bölgesel Politikası için önerdiği iyileştirmeler ile bölgeler arasındaki sosyoekonomik yakınsamanın sağlanması, küreselleşmeden elde edilen kazanımların artırılması ve dayanıklı büyümenin hayata geçirilmesi amaçlanıyor.
- Avrupa Komisyonunun 2021-2027 dönemi Bölgesel Politikasında önerdiği değişiklikler ile kilit yatırım alanlarına odaklanması, Birliğin tüm bölgelerinin Bölgesel Politika fonlarından yararlanmaya devam etmesi, bölgesel kalkınma için daha özel bir yaklaşım benimsenmesi, daha az, net ve kısa kurallar ile daha esnek bir çerçevenin hayata geçirilmesi hedefleniyor.
- AB'nin 2021-2027 dönemi Bölgesel Politika öncelikleri daha akıllı, daha yeşil ve karbonsuz, daha bağlı, daha sosyal ve vatandaşlarına daha yakın bir Avrupa.
- Bugüne kadar fonların dağıtılmasında en önemli ölçüt olan kişi başına düşen GSYH'ye ek olarak 2021-2027 döneminde Bölgesel Politika fonları dağıtılırken bölgelerin sosyoekonomik koşullarını daha iyi yansıtmak amacıyla genç işsizliği ve göçmenlerin entegrasyonu gibi yeni kriterler eklenmesi gündemde.
- Bölgesel ihtiyaçların daha iyi giderilmesi ve bölgeler arasındaki iş birliklerinin artırılmasının hedeflendiği 2021-2027 dönemi Bölgesel Politikası için ayrıca 2014-2020 döneminde getirilen uygulama öncesi şartların devam etmesi, makroekonomik koşulluğunun sağlanması, denetleme ve kontrol işlemlerinin basitleştirilmesi ve fonların dağıtılmasında daha esnek bir yapının benimsenmesi önerildi.

2021-2027 BÜTÇE DÖNEMİNDE AB'NİN BÖLGESEL POLİTİKASI

Merve ÖZCAN

İKV Uzman Yardımcısı

Avrupa Komisyonu, AB yatırımlarının en önemli araçlarından ve beraberliğin en somut göstergelerinden biri olarak kabul edilen Bölgesel Politika için 2021-2027 uzun dönemli AB bütçesi kapsamında birtakım değişiklikleri hayata geçirmeyi önerdi¹. Söz konusu değişiklikler ile bölgeler arasındaki sosyal ve ekonomik eşitsizliklerin giderilmesi, küreselleşmenin faydalarından Birliğin vatandaşlarının eşit olarak yararlanması ve Avrupalı bireylerin sağlam ve sürdürülebilir bir büyüme için gerekli olan niteliklerle donatılması amaçlanıyor.

Komisyon tarafından getirilen değişiklik önerileri ile yeni bir çehreye bürünecek olan Bölgesel Politika fonlarından; az gelişmiş (*less developed*), gelişmekte olan (*transition*) ve gelişmiş (*more developed*) olmak üzere kişi başına düşen gelirlerine göre üç kategoriye ayrılan Birliğin tüm bölgeleri yararlanmaya devam edecek. Öte yandan Güney ve Doğu Avrupa'da yer alan ve büyüme ya da gelir bakımından diğer bölgelerin gerisinde kalan bölgeler, Bölgesel Politika desteklerinin önemli bir kısmını almayı sürdürecektir. Geçmişte daha yüzeysel amaçlarla ve daha küçük yüzdelerle verilirken, yıllar içerisinde Birliğin GSYH'sinde artan ağırlıkları sebebiyle Bölgesel Politika kapsamındaki fonlarda ve uygulamalarında yaşanacak değişimler, bu konunun derinlemesine ele alınması gerekli kılıyor.

1. AB'nin Bölgeler Arası Eşitsizliklere Çözümü: Bölgesel Politika

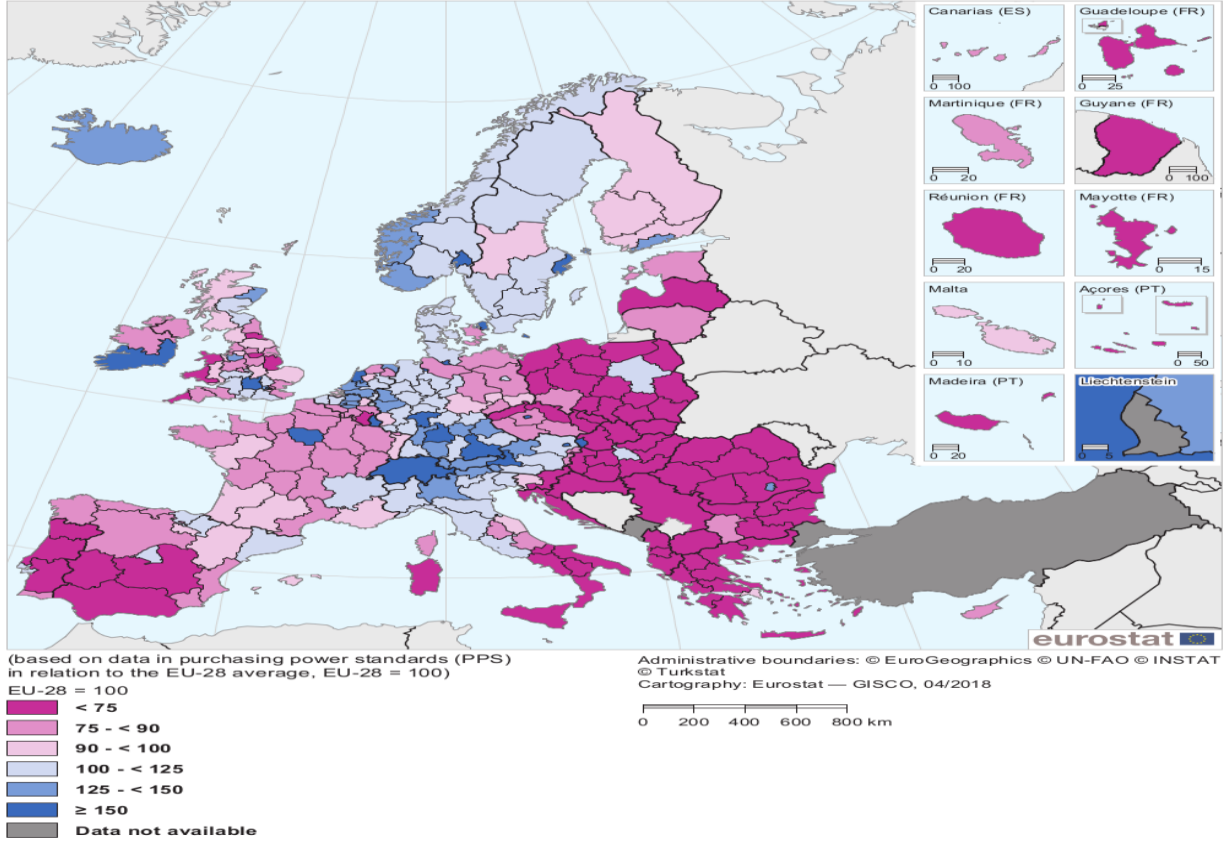
Dünyanın en büyük ekonomilerinden olan AB, 28 üye ülkesi ve bu ülkelerdeki toplam 281 NUTS II (*Nomenclature of Territorial Units for Statistics – NUTS*) bölgesi ile kendi içerisinde azımsanmayacak gelir ve imkân farklarını barındırıyor². Üye Devletlerin hem kendi sınırları içindeki bölgeleri arasında hem de diğer üye ülkelerle aralarında var olan farklar, Birliğin Bölgesel Politikasının bel kemiğini oluşturuyor (bkz. Harita 1).

¹ Avrupa Komisyonu, *Regional Development and Cohesion Policy 2021-2027*, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2018/06/06-08-2018-regional-development-and-cohesion-policy-2021-2027, Erişim Tarihi: Mart 2019

² Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background>, Erişim Tarihi: Haziran 2019

Harita 1: AB'deki NUTS 2 Bölgelerinde Kişi Başına Düşen GSYH (2016)

Gross domestic product (GDP) per inhabitant, by NUTS 2 regions, 2016
(based on data in purchasing power standards (PPS) in relation to the EU-28 average, EU-28 = 100)



Note: Norway, 2015. Former Yugoslav Republic of Macedonia and Albania: 2014. Switzerland and Serbia: national data. Switzerland: provisional.

Source: Eurostat (online data codes: nama_10r_2gdp, nama_10_gdp, nama_10r_3pogdp and nama_10_pe)

Kaynak: Eurostat

2004 yılında gerçekleşen ve sekiz Merkez ve Doğu Avrupa ülkesi ile Malta ve GKRY'yi Birliğin üyesi yapan beşinci genişlemenin ardından AB'deki bölgesel farklılıklar, ivme kazanarak artmaya başlamıştır³. Beşinci genişlemenin devamında bugüne kadar olan süreçte gerçekleşen 2007 yılında Romanya ve Bulgaristan'ın AB üyeliği ve 2013 yılında Hırvatistan'ın Birliğe dâhil olduğu altıncı genişleme de bölgeler arasındaki gelir ve imkân farklarını artırmıştır⁴.

Eurostat tarafından Şubat 2019'da AB'nin bölgeleri arasındaki gelir farklarına ilişkin yayımlanan son basın duyurusunda ise 2017 yılında kişi başına düşen bölgesel GSYH'nin AB bölgeleri arasında Birliğin ortalamasının %31'i ile %626'sı arasında değişiklik gösterdiği açıklandı⁵. Satın alma paritesi esas alınarak yapılan hesaplama göre Birliğin

³ Oktayer, N. (2007), 'Regional Policy and Structural Funds in the European Union: The Problem of Effectiveness', *Ankara Review of European Studies*, 7(1), 113-130.

⁴ Avrupa Komisyonu, *European Neighborhood Policy and Enlargement Negotiations*, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/from-6-to-28-members_en

⁵ Avrupa Komisyonu, 26 Şubat 2019 tarihli basın duyurusu, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9618249/1-26022019-AP-EN.pdf/f765d183-c3d2-4e2f-9256-cc6665909c80> Erişim Tarihi: Haziran 2019

en zengin bölgesi AB'nin ortalama GSYH'sinin %626'sına sahip İç Londra iken, en düşük GSYH'li bölgesi AB ortalamasının %31'i ile Bulgaristan'ın Kuzey Batı bölgesi oldu.

Haritada görülen bölgeler arasındaki sosyoekonomik farkları azaltmak amacıyla AB, zengin bölgelerdeki kaynakların daha yoksul bölgelere aktarılmasını, Bölgesel Politika vasıtasıyla hayata geçiriyor. Birliğin ekonomik entegrasyon ve uyum (*cohesion*) sürecinde çözmesi gereken önemli konuların başında gelen bölgeler arası eşitsizliklere odaklanan AB Bölgesel Politikasının ve buna tahsis edilen finansal araçların amacı AB'nin İşleyişine Dair Antlaşma'nın (ABİDA) 174'üncü Maddesi'nde şu şekilde belirtiliyor: "Birlik genelinde uyumlu kalkınmayı teşvik etmek amacıyla Birlik, ekonomik, sosyal ve yerel uyumunu güçlendirmeye yönelik eylemler geliştirir ve izler. Birlik, özellikle, çeşitli bölgelerin kalkınma düzeyleri arasındaki farkı ve dezavantajı en fazla olan bölgelerin geri kalmışlığını azaltmayı hedefler. Bu bölgeler arasında, kırsal bölgelere, endüstriyel dönüşümden etkilenen bölgelere, nüfus yoğunluğunun çok düşük olduğu en kuzeydeki bölgeler gibi ağır ve sürekli doğal veya demografik dezavantajları bulunan bölgelere, adalara, sınır bölgelerine ve dağlık bölgelere özel önem verilir."

AB'nin temel yatırım politikası olan Bölgesel Politika, sadece ekonomik entegrasyon için bir araç olmakla kalmayıp, Birliğin uyum içerisinde yoluna devam etmesinde başat aktör görevini üstleniyor. Bu sebeple Bölgesel Politika, Birliğin temel politika alanlarından birini oluşturuyor⁶. AB'deki tüm bölgeleri ve şehirleri kapsayan Bölgesel Politika ya da diğer bir adıyla Uyum Politikası (*Cohesion Policy*) kapsamında istihdam yaratılması, işletmelerin rekabetçiliğinin artırılması, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması ve vatandaşların hayat standardının yükseltilmesi gibi alt amaçlar doğrultusunda bölgeler arasındaki sosyoekonomik farkların en aza indirilmesi için çalışmalar yürütülüyor.

Bölgesel Politika ayrıca farklı Üye Devletlerden bölgeleri ve şehirleri ortak programlar, projeler ve ağlar vasıtasıyla birlikte çalışmaya ve öğrenmeye de teşvik ediyor. Söz konusu ortak çalışmalar; inovasyon, eğitim, istihdam ya da çevre gibi birçok farklı alanda olabiliyor. Bu noktada Bölgesel Politika kapsamında yapılan yatırımların AB'nin diğer birçok alandaki politikalarını tamamlayıcı özellik taşıdığını belirtmekte fayda var⁷. Eğitim, istihdam, enerji, çevre, Tek Pazar, araştırma ve inovasyon gibi alanlar ile el ele yürüyen Bölgesel Politika; kamu ve özel sektör yatırımlarını artırıcı bir katalizör görevi de görüyor. Bu durumun sadece Üye Devletlerin Bölgesel Politika kapsamında aldıkları fonlara ek olarak kendi ulusal bütçelerinden fonlama yapma zorunluluğundan değil aynı zamanda Bölgesel Politika kapsamında fonlanan bölgelerin yatırımcı güvenini artırarak daha fazla özel yatırım çekmesinden kaynaklandığı ifade ediliyor.

Tüm bunlara ek olarak belirtmek gerekir ki; Bölgesel Politika aynı zamanda Avrupa 2020 Stratejisi'nin hayata geçirilmesindeki en önemli araçlardan biri. 23-24 Mart 2000 tarihlerinde Lizbon'da düzenlenen Avrupa Konseyi Zirvesi'nde sunulan Lizbon Stratejisi, AB'yi "dünyadaki en rekabetçi, dinamik ve bilgi temelli ekonomisi" haline getirme çabasını koydu⁸. Bu doğrultuda Lizbon Stratejisi'nin temel amacı; AB'ye ekonomik, sosyal

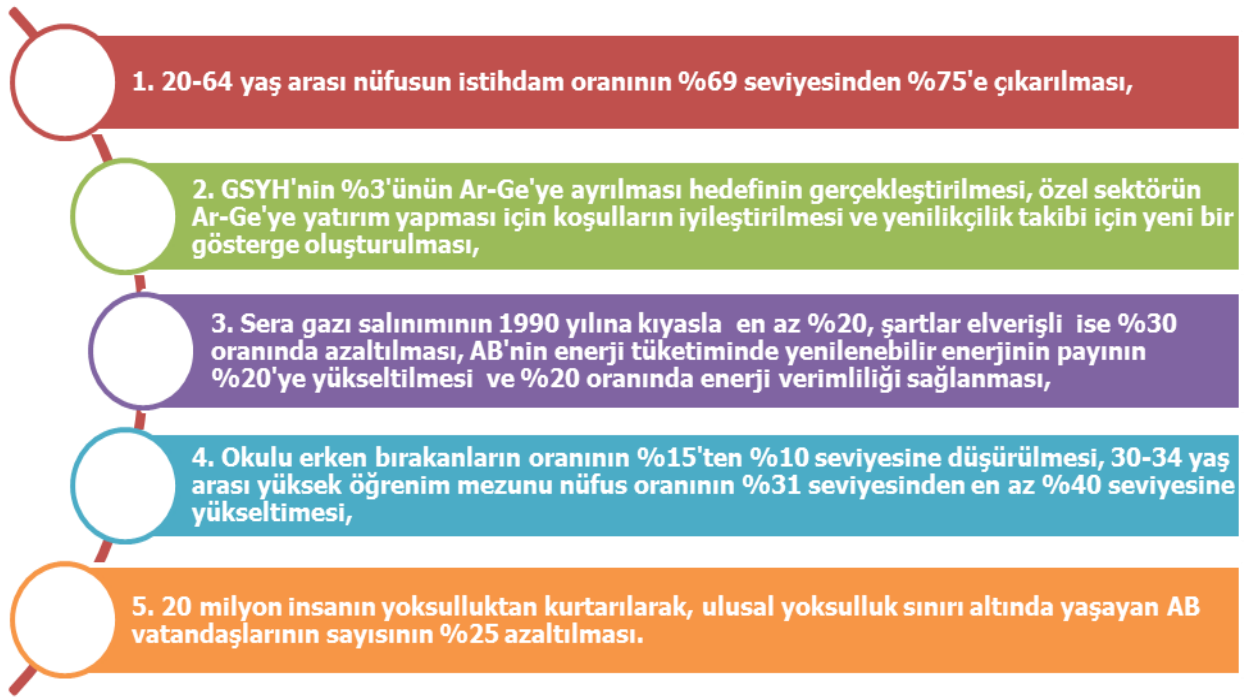
⁶ Buonanno, L. ve Nugent, N., (2011), 'Explaining the EU's Policy Portfolio: Applying a Federal Integration Approach to EU Cohesion Policy', College of Europe.

⁷ Avrupa Komisyonu, *An introduction to EU Cohesion Policy 2014-2020*, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_en.pdf Erişim Tarihi: Mayıs 2019

⁸ Ivan-Ungureanu, C. and Marcu, M. (2006), 'The Lisbon Strategy', Institute of Economic Forecasting.

ve çevresel yenilenmeyi getirecek çabalara odaklanmaktı. Ancak 2008 yılında tüm dünyayı etkileyen uluslararası finansal kriz, Lizbon Stratejisi'nin hedeflerini de sekteye uğrattı⁹. Bunun ardından Avrupa Komisyonu, sürdürülebilir büyüme hedefini esas alarak, AB'nin ekonomik bütünleşme sürecini artırmak amacıyla Avrupa 2020 Stratejisi'ni hazırladı. 2010-2020 dönemini içeren söz konusu strateji kapsamında Komisyon, büyümeye yönelik ve birbirini destekleyen üç öncelik belirledi. Akıllı büyüme, sürdürülebilir büyüme ve kapsayıcı büyüme olan bu üç öncelik ise istihdam, eğitim, sosyal içerme, Ar-Ge, iklim ve enerji alanlarında beş tane birbirini destekleyen ekonomik hedefe ayrıldı¹⁰.

Şekil 1: Avrupa 2020 Stratejisi Hedefleri



Kaynak: TC Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı

2. Bölgesel Politikanın İşleme Mekanizması

Bölgesel Politika; Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (*European Regional Development Fund* – ERDF) ve Uyum Fonu (*Cohesion Fund* - CF) olmak üzere iki ana fon vasıtasıyla hayata geçiriliyor. Bu iki fon ile Avrupa Sosyal Fonu (*European Social Fund* – ESF), Kırsal Kalkınma için Avrupa Tarımsal Fonu (*European Agricultural Fund for Rural Development* – EAFRD) ve Avrupa Denizcilik ve Balıkçılık Fonu (*European Maritime and Fisheries Fund* – EMFF) birleşerek Avrupa Yapısal ve Yatırım Fonlarını (*European Structural and*

⁹ İKV (2014), Avrupa 2020 Stratejisi, <https://www.ikv.org.tr/images/files/2020stratejisi.pdf> Erişim Tarihi: Haziran 2019

¹⁰ Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 21 Eylül 2010, Avrupa 2020 Stratejisi, Erişim Tarihi: Mart 2019

Investment Funds - ESI) oluşturuyor¹¹. Bu fonları kısaca incelemek, Bölgesel Politikanın işleme mekanizmasını anlamaya yardımcı olacaktır.

- ✚ **Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF):** 1975 yılında hayata geçirilen ERDF, o zamanlar Birliğe yeni dâhil olan Birleşik Krallık'ın Ortak Tarım Politikası kapsamında aldığından daha çoğunu ödeyen bir ülke olma durumunu telafi etmek amacıyla doğdu. Bugün de benzer şekilde ERDF, bölgeler arasındaki eşitsizlikleri düzelterek, AB'deki ekonomik ve sosyal uyumu güçlendirmeyi amaçlıyor¹². İnovasyon ve araştırma, dijital gündem, KOBİ'lere destek ve düşük karbon ekonomisi olmak üzere dört temel öncelik alanında yatırımlarını yoğunlaştıran ERDF'nin söz konusu önceliklendirmesi tematik konsantrasyon (*thematic concentration*) olarak tanımlanıyor. Bu öncelik alanlarına ayrılan ERDF fonları bölgelerin kategorilerine bağlı olarak değişiklik gösteriyor. Öyle ki gelişmiş bölgelerde ERDF'nin en az %80'i önceliklerden en az ikisine odaklanmalı. Geçiş bölgelerinde bu durum fonların %60'ı, daha az gelişmiş bölgelerde ise %50'si için geçerli. Ayrıca gelişmiş bölgelerde ERDF kaynaklarının %20'si, geçiş bölgelerinde %15'i ve az gelişmiş bölgelerde %12'si düşük karbon ekonomisi projelerine ayrılmalı. Son olarak çevre dışı bölgelerin (*outermost regions*) uzak konumları sebebiyle yaşadıkları dezavantajların azaltılmasında da ERDF kaynakları kullanılıyor.
- ✚ **Avrupa Sosyal Fonu (ESF):** 1957 yılında hayata geçirilen ESF'nin amacı işsizlikle mücadele eden İtalya ile misafir işçilere ev sahipliği yapan Almanya ve Fransa'ya destek olmaktı. Bugün de istihdam ve eğitim olanaklarını geliştirmeyi amaçlayan ESF, insanlara yatırım yapmayı sürdürüyor. Ayrıca söz konusu fon, yoksulluk ve sosyal dışlanma riski ile karşı karşıya olan dezavantajlı kişilere de yardım ediyor. AB'nin tüm bölgelerini kapsayan ESF yatırımlarından 2014-2020 döneminde yaklaşık 80 milyar avro Üye Devletlerdeki beşeri sermayeye ilişkin yatırımlara harcandı¹³. Bunun yanı sıra tematik konsantrasyon kapsamında ESF yatırımlarının %20'si sosyal kapsayıcılığı geliştirmeye ve yoksullukla mücadeleye ayrılmakta.
- ✚ **Uyum Fonu (CF):** Uyum Fonu kişi başına düşen GSMH'si AB ortalamasının %90'ının altında kalan Üye Devletlere veriliyor¹⁴. 2014-2020 döneminde Uyum Fonu'ndan yararlanan ülkeler; Bulgaristan, Hırvatistan, GKRY, Çekya, Estonya, Yunanistan, Macaristan, Litvanya, Letonya, Malta, Polonya, Portekiz, Romanya, Slovakya ve Slovenya oldu. 2014-2020 döneminde Uyum Fonu 63,4 milyar avroyu Trans-Avrupa ulaştırma ağları ve çevre kategorileri altında dağıttı.
- ✚ **Avrupa Denizcilik ve Balıkçılık Fonu (EMFF):** EMFF; sürdürülebilir balıkçılığa geçişte balıkçılara destek olmayı, kıyı bölgelerde yaşayan halka ekonomik gelir kaynaklarının çeşitlendirilmesinde yardımcı olmayı, sürdürülebilir balık yetiştiriciliğini desteklemeyi ve finansmana erişimi kolaylaştırmayı amaçlıyor¹⁵.

¹¹ Avrupa Komisyonu, *Regional Policy*, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/investment-policy/, Erişim Tarihi: Haziran 2019

¹² Avrupa Komisyonu, *European Regional Development Fund*, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/erdf/, Erişim Tarihi: Mayıs 2019

¹³ Avrupa Komisyonu, *European Social Fund*, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/social-fund/, Erişim Tarihi: Haziran 2019

¹⁴ Avrupa Komisyonu, *Cohesion Fund*, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/cohesion-fund/, Erişim Tarihi: Mayıs 2019

¹⁵ Avrupa Komisyonu, *European Maritime and Fisheries Fund*, <https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/>, Erişim Tarihi: Haziran 2019

✚ **Kırsal Kalkınma için Avrupa Tarımsal Fonu (EAFRD):** AB'nin kırsal kalkınma politikasının fonlanma aracı olan EAFRD, 2014-2020 döneminde 100 milyar avro değerinde bütçeye sahipti. Her bir AB üye ülkesinin aldığı EAFRD yardımını ile 61 milyar avro değerinde ek kamu kaynağı yaratıldı¹⁶.

Peki, bu beş fonun yönlendirmesi nasıl yapılıyor?¹⁷ Bölgesel Politikanın çerçevesi yedi yıllık dönemleri kapsıyor. Şu anda içinde bulunduğumuz dönem 2014-2020 dönemi. Bölgesel Politika için bütçe ve uygulama kuralları Komisyondan gelen öneriler neticesinde AB Konseyi ve AP tarafından ortaklaşa belirleniyor. ESI'nin ortak kurallarının yanı sıra her bir fon için özel kurallar da olabiliyor.

Her bir üye ülke, yedi yıllık dönemlerin başında stratejisini ve önerilerini içeren bir ortaklık anlaşması (*partnership agreement*) hazırlıyor. Ayrıca Üye Devletler tüm üye ülkeleri ve/veya bölgeleri de kapsayan taslak operasyonel programlar (*operational programmes*) da sunuyor. Sonrasında Komisyon, üye ülkelerin yetkilileri ile ortaklık anlaşmasının son halini ve önerilen programları müzakere etmek için masaya oturuyor. İşçiler, diğer çalışanlar ve sivil toplum yetkilileri; operasyonel programların hazırlanma ve yönetim aşamalarına katılabiliyor.

Programların hayata geçirilmesi Üye Devletlerin ve bölgelerin sorumluluğunda oluyor. Bu kapsamda projelerin seçilmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesi her bir ülkedeki ve/veya bölgedeki yönetim otoriteleri (*managing authorities*) tarafından yapılıyor. Avrupa Komisyonu, Üye Devletlere seçtikleri programlar için harcama yapmaya başlamaları amacıyla fonları taahhüt ediyor ve ardından her bir ülkeye onaylanan harcamayı ödüyor. Komisyon ve üye ülkeler, her bir programı tek tek izliyor ve programlama dönemi süresince raporlarını sunuyor.

3. 2014-2020 Dönemi Bölgesel Politikası Mercek Altında

2021-2027 dönemi Bölgesel Politikasında Komisyonun önerdiği değişiklikleri ayrıntılı bir şekilde ele almadan önce şu an içinde bulunduğumuz 2014-2020 dönemindeki Bölgesel Politikayı incelemekte fayda var. AB üye ülkeleri 2014-2020 dönemi Bölgesel Politika önceliklerini istihdam, inovasyon, eğitim, sosyal içerme ve iklim ile enerji olmak üzere beş farklı alan altında topladı. Söz konusu beş alan kapsamında Birliğin bölgeleri arasındaki sosyoekonomik eşitsizlikleri azaltmak amacıyla 11 tane tematik hedef belirlendi (bkz. Şekil 2).

¹⁶ Avrupa Komisyonu, *Rural Development 2014-2020*, https://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020_en, Erişim Tarihi: Haziran 2019

¹⁷ Avrupa Komisyonu, *Programming and implementation*, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/stages-step-by-step/, Erişim Tarihi: Haziran 2019

Şekil 2: 2014-2020 Dönemi Bölgesel Politika Tematik Hedefleri

1. Araştırma, teknolojik gelişme ve inovasyonun güçlendirilmesi,
2. Bilgi ve iletişim teknolojilerine erişimin, bunların kullanımının ve kalitesinin artırılması,
3. KOBİ'lerin rekabet gücünün artırılması,
4. Düşük karbon ekonomisine geçişin desteklenmesi,
5. İklim değişikliğine uyumun, risk önleme ve yönetiminin teşvik edilmesi,
6. Çevrenin korunması ve kaynak verimliliğinin teşvik edilmesi,
7. Sürdürülebilir ulaşımın teşviki ve ağ altyapılarının geliştirilmesi,
8. Sürdürülebilir ve kaliteli istihdamın teşvik edilmesi ve iş gücü hareketliliğinin desteklenmesi,
9. Sosyal içermenin teşvik edilmesi, yoksullukla mücadele ve her türlü ayrımcılığın önlenmesi,
10. Eğitime, öğretime ve yaşam boyu öğrenmeye yatırım yapılması,
11. Kamu yönetiminin verimliliğinin geliştirilmesi

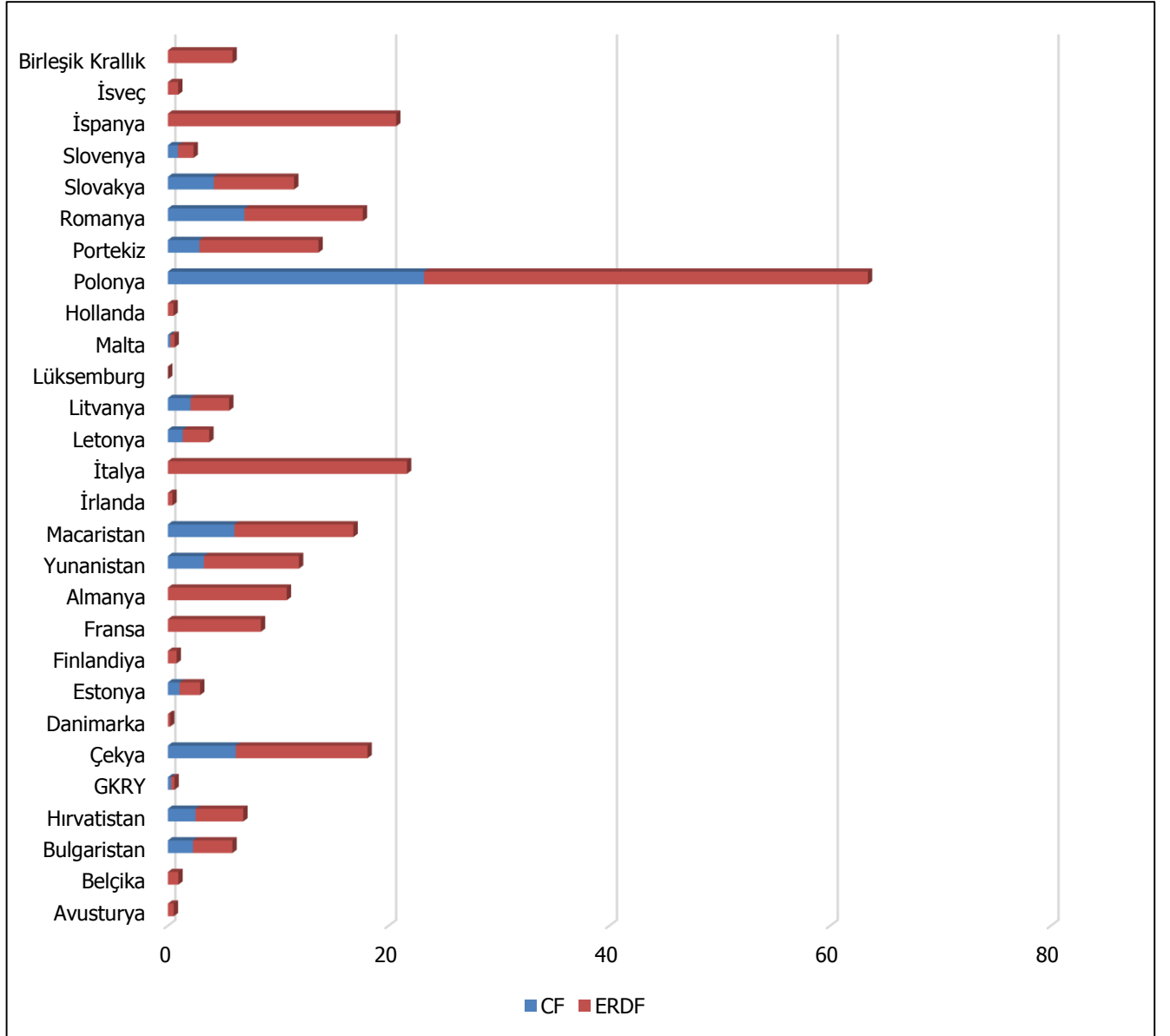
Kaynak: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/priorities

2014-2020 dönemindeki Bölgesel Politika hedeflerinin tamamını destekleyen ERDF yatırımlarının önceliği 1, 2, 3 ve 4'üncü hedefler olurken; ESF yatırımlarının temel önceliği 8, 9, 10 ve 11'inci hedeflerdi. ESF'nin ayrıca 1, 2, 3 ve 4'üncü hedefleri de desteklediği 2014-2020 dönemi Bölgesel Politikasının 11 tematik önceliğinden 4, 5, 6 ve 7'inci hedefler ile 11'inci hedef ise CF tarafından desteklendi.

İstihdam, inovasyon, eğitim, sosyal içirme, iklim ve enerji alanlarında toplam 11 tematik hedefi gerçekleştirmek ve Birliğin bölgelerinin farklı kalkınma ihtiyaçlarına cevap vermek amacıyla 2014-2020 döneminde 1082 milyar avro kaynağı olan AB bütçesinin yaklaşık %32,5'i yani 351,8 milyar avro Bölgesel Politika için ayrıldı¹⁸. Söz konusu kaynakların ERDF ve CF bazında AB-28'deki dağılımı şu şekildedir:

¹⁸ Avrupa Komisyonu, *Available budget 2014-2020*, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/available-budget/, Erişim Tarihi: Haziran 2019

Grafik 1: 2014-2020 Dönemi Bölgesel Politika Fonlarının AB-28'deki Dağılımı (milyar avro)



Kaynak: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/available-budget/

Şu anda içinde bulunduğumuz 2014-2020 dönemi Bölgesel Politikasına getirilen yenilikler incelendiğinde, daha fazla sonuç odaklılık ve daha iyi hesap verebilirlik için daha net ve ölçülebilir amaçlar göze çarpıyor. Bölgesel Politika kapsamındaki beş fon için tek bir kurallar dizisinin hayata geçirilmesi ile kolaylaştırma yoluna gidilen 2014-2020 döneminde fonlar dağıtılmadan önce bazı ön koşulların sağlanması zorunluluğu da getirildi. Ayrıca Bölgesel Politikanın şehir boyutunun güçlendirilmesi ve sosyal içerimin artırılması için ERDF ve ESF içerisinden belirli bir miktar şehirlerdeki entegre projelere tahsis edildi. Son olarak ekonomik reform konusunun da öncelik haline getirildiği 2014-2020 döneminde Komisyon, Birliğin ekonomik kriterlerine uymayan Üye Devletlere tahsis edilen Bölgesel Politika fonlarında kesintiye gitme kararı aldı.

4. 2021-2027 Dönemi için Bölgesel Politikada Önerilen Değişiklikler

AP, 24 Mayıs 2017 tarihinde Bölgesel Politikanın geleceğine ilişkin vizyonunu ortaya koyduğu bir rapor yayımlamıştı¹⁹. Söz konusu raporun çıktıları incelendiğinde, operasyonel programlarda bir gecikme olmaması adına AP'nin 2020 sonrasındaki Bölgesel Politikanın zamanında hazırlanması konusunda çağrıda bulunduğu görülüyor. Komisyonun yapılacak değişiklikleri asgari düzeyde tutması gerektiğini öneren AP, bu durumun yedi yıllık program döneminin devamlılığı konusunda esas alınması gerektiğini vurguluyor. Benzer şekilde 2020 sonrası için Birliğin bütçesinden Bölgesel Politikaya ayrılan kaynak oranının azaltılmaması önerisi de kendisine AP'nin Mayıs 2017'deki raporunda yer bulmuştu.

AP'nin Bölgesel Politikanın geleceğine ilişkin önerilerini sunduğu raporun temel politika alanlarındaki tavsiyeleri mercek altına alındığında AB genelinde ekonomik, sosyal ve bölgesel uyumun artırılması ve Birliğin fonlarının büyüme, istihdam ve rekabetçilik gibi alanlara yönlendirilmesi ön plana çıkıyor. Uzun dönemli genç işsizlik ile mücadelede KOBİ'lerin istihdam yaratmadaki rollerinin altı çiziliyor ve dijital ile düşük karbon ekonomisi de gençlere iş olanağı sunacak önemli alanlar olarak belirtiliyor. Şehirlerin sürdürülebilir kalkınmasına da değinilen raporda kırsal bölgeler ile şehirler arasında kurulacak ortaklıklar ve yerel aktörler tarafından tasarlanan ekonomik kalkınma stratejileri gibi öncelik verilebilecek politika alanlarına dikkat çekiliyor.

AB'nin Paris Anlaşması kapsamındaki taahhütlerinin de yer aldığı AP Raporu'nda, Birliğin bütçesinin en az %20'sinin yeşil ekonomi ve yenilenebilir enerji gibi iklim değişikliği ile ilgili alanlarda harcanması taahhüdü yineleniyor. Bölgelerin rekabet güçlerinin yüksek olduğu alanlara yönelmelerini teşvik etmek için kullanılan akıllı uzmanlaşmanın (*smart specialisation*) ve bölgelerin bir ekosistem yaratılarak inovasyona ve Ar-Ge'ye kolektif olarak yatırım yapmalarını sağlayan bölgesel inovasyon sistemlerinin (*regional innovation systems*) teşvik edilmesi öneriliyor.

AP'nin Bölgesel Politikanın geleceğine ilişkin raporundan yaklaşık bir yıl sonra Avrupa Komisyonu, 2 Mayıs 2018 tarihinde 2021-2027 dönemini kapsayacak olan uzun dönemli AB bütçesine ilişkin önerilerini sundu²⁰. Daha fazla sonuç odaklı, modernleştirilmiş, daha basit ve esnek, hukukun üstünlüğünü daha çok gözeten, güçlü ve istikrarlı Ekonomik ve Parasal Birlik için bir sonraki AB bütçesine ayrılması önerilen tutar 1135 milyar avro. Ardından 29 Mayıs 2018 tarihinde Komisyon, AB'nin 2021-2027 uzun dönemli bütçesi için Bölgesel Politikada da birtakım iyileştirmeler yapma önerisinde bulundu²¹. Üye ülkeler arasındaki eşitsizliklerin azaltılması için daha fazla yatırıma ihtiyaç olduğunun vurgulandığı öneri kapsamında Komisyon, 2014-2020 bütçe döneminde 351,8 milyar avro kaynak ayrılan Bölgesel Politikaya, 2021-2027 döneminde 373 milyar avro ayrılması fikrini gündeme getirdi²². Bunun yanı sıra Üye Devletlere

¹⁹ Avrupa Parlamentosu, *Report on building blocks for a post-2020 cohesion policy* (2016/2326(INI)), http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0202_EN.pdf Erişim Tarihi: Mart 2019

²⁰ Avrupa Komisyonu, 2 Mayıs 2018 tarihli basın duyurusu, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3570_en.htm, Erişim Tarihi: Mayıs 2019

²¹ Avrupa Komisyonu, *Regional Development and Cohesion Beyond 2020: The New Framework at a Glance*, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-new-framework-glance_en.pdf, Erişim Tarihi: Mayıs 2019

²² Avrupa Komisyonu, 29 Mayıs 2018, *EU budget: Regional Development and Cohesion Policy beyond 2020*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3885_en.htm Erişim Tarihi: Haziran 2019

Bölgesel Politika kapsamında ayrılan ulusal tahsisler de yayımlandı. Ayrıca 2014-2020 bütçe döneminin başında yaşanan aksamlar sebebiyle yaklaşık 100 bin AB fonlu projenin gecikmesine atıfta bulunularak, 2021-2027 bütçe döneminde bu durumun önüne geçilmek istendiği kaydedildi.

Komisyonun 2021-2027 bütçe döneminde Bölgesel Politikada önerdiği iyileştirmeler ile bölgeler arasında sosyoekonomik yakınsamanın sağlanması, bölgelerin küreselleşmeden elde ettiği kazanımların artırılması ve dayanıklı büyümenin hayata geçirilmesi amaçlanıyor. Modernize edilecek Bölgesel Politikaya getirilmesi öngörülen yeniliklerin şu şekilde olması planlanıyor:

-Kilit yatırım alanlarına odaklanması: ERDF ve CF yatırımlarının yeni bütçe döneminde inovasyon, KOBİ'lerin desteklenmesi, dijital teknolojiler ve sanayi modernizasyonu alanlarında daha fazla teşvik sağlaması bekleniyor. Ayrıca Paris Anlaşması'nın hedeflerine ulaşılması için düşük karbonlu döngüsel ekonomi ve iklim değişikliği ile mücadele yönünde adımlar atılacağı ifade ediliyor.

-Tüm bölgeler için Bölgesel Politika ve bölgesel kalkınmaya daha özel bir yaklaşım:

-Tüm bölgelere yatırım yapılması: Özellikle Güney ve Doğu Avrupa'daki bölgeler başta olmak üzere büyüme ya da gelir bakımından ortalamanın altında kalan bölgeler için Birliğin desteği büyük önem arz ediyor. Bölgesel Politika, sanayi dönüşümünün gerisinde kalmamak, işsizlikle mücadele etmek ve küreselleşmiş ekonomilerdeki rekabet gücünü korumaya devam etmek amacıyla 2021-2027 döneminde de Avrupa'daki tüm bölgelere yatırım yapmaya devam edecek.

-Özel yaklaşım: Bölgesel Politika kapsamında az gelişmiş, geçiş döneminde ve gelişmiş olmak üzere üç kategoriye ayrılan bölgelerdeki sosyoekonomik eşitsizlikleri azaltmak amacıyla fonların dağıtılmasında bugüne kadar en önemli parametre olan kişi başına düşen GSYH, bu görevini sürdürmeye devam edecek. Ancak kişi başına düşen GSYH ile birlikte genç işsizliği, eğitim seviyesi, iklim değişikliği ve göçmenlerin entegrasyonu gibi yeni parametreler de fonların dağıtılmasında kıstas olarak kullanılacak.

-Yerelden yönetim: 2021-2027 dönemindeki Bölgesel Politika, yerel aktörler tarafından yönetilen kalkınma stratejilerini destekleyerek, bireyleri güçlendiren bir Avrupa yaratmayı amaçlıyor. Böylelikle yereldeki, şehirlerdeki ve bölgelerdeki yetkililerin AB fonlarının yönetiminde daha çok söz sahibi olması amaçlanıyor.

-Daha az, daha net ve daha kısa kurallar, daha esnek bir çerçeve:

-Fonlara erişimin basitleştirilmesi: Avrupa Komisyonu 2021-2027 dönemindeki AB bütçesinin kurallarını daha anlaşılır bir hale getirmeyi amaçlıyor. Böylelikle Birliğin desteğinden faydalanan işletmeler ve girişimciler için sayıları azaltılmış bürokratik işlemler ve kolaylaştırılmış kontrol süreçleri hayata geçirilecek.

-Tek kural kitabı: Üye Devletler ile ortaklaşa uygulanan AB fonlarını kapsayan tek bir kurallar dizisinin, AB fon programlarını yönetenler için büyük kolaylık sağlayacağı ifade ediliyor. Bu durum aynı zamanda fonlar arasındaki sinerjiyi de artırabilir. Örnek vermek gerekirse, göçmenlerin yerel entegrasyon stratejilerinin geliştirilmesi için Bölgesel Politika ile İltica ve Göç Fonu beraber çalışabilir. Hayata geçirilecek tek kural kitabı ile ayrıca AB bütçesinin diğer fonları ile daha etkili bağların kurulması da mümkün olacaktır.

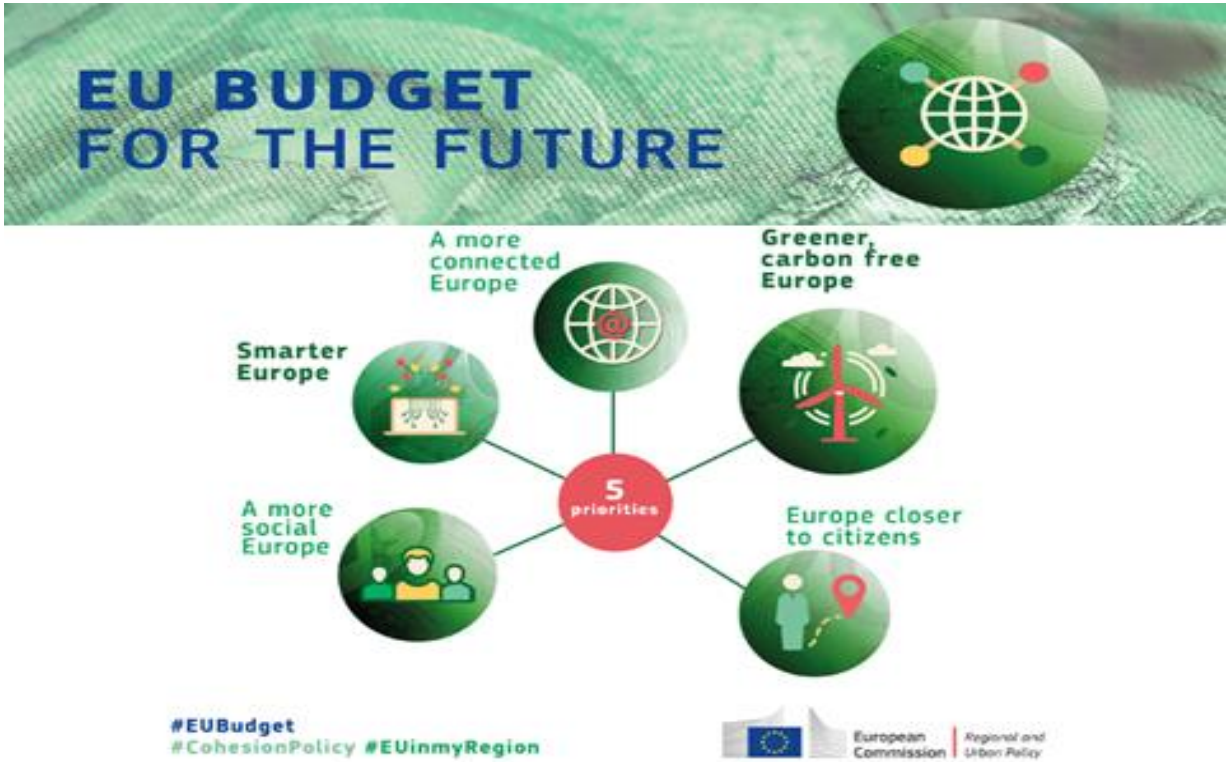
-İhtiyaçlara uyum sağlanması: 2021-2027 dönemindeki Bölgesel Politika için önerilen daha esnek çerçeve sayesinde uzun dönemli yatırım planları yapmak için gerekli olan istikrar ve öngörülemeyen olaylar ile başa çıkmak için gereken esneklik birleştirecek. Ayrıca ara dönemlerde yapılacak değerlendirmeler ile fonlama döneminin kalanında değişime ihtiyaç olup olmadığı daha net bir şekilde belirlenebilecek.

-Avrupa'daki yatırım ortamının geliştirilmesi için Avrupa Sömestri ile bağların güçlendirilmesi: Komisyon, AB'de işletme ve büyüme dostu bir ortam yaratılması için Bölgesel Politika ve Avrupa Sömestri arasındaki bağların güçlendirilmesini öneriyor. Böylelikle hem AB hem de ulusal düzeyde yapılan yatırımlardan tam anlamıyla fayda sağlanabilmesi umut ediliyor.

4.1. 2021-2027 Dönemi Bölgesel Politikasının Yatırım Öncelikleri

2014-2020 döneminde kendisine yol haritası olarak çizdiği 11 tematik hedefin ardından Avrupa Komisyonu, 2021-2027 dönemi için Bölgesel Politikaya ayrılan kaynakları beş önceliğe yönlendirmeyi planlıyor.

Şekil 3: 2020 Sonrasında Bölgesel Politika Öncelikleri



Kaynak: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2018/06/19-06-2018-cohesion-policy-beyond-2020-commission-helps-europe-s-regions-become-more-innovative

2021-2027 dönemi AB bütçesi kapsamında modernleştirilmesi önerilen Bölgesel Politikanın beş önceliğinin şu şekilde olması öngörülmüyor:

- İnovasyon, dijitalleşme, ekonomik dönüşüm ve KOBİ'lere destek yoluyla **daha akıllı Avrupa** (*smarter Europe*),

- ✚ Paris Anlaşması'nı uygulama ve enerji dönüşümüne, yenilenebilir enerjilere ve iklim değişikliği ile mücadeleye yatırım yapma vasıtasıyla **daha yeşil ve karbonsuz Avrupa** (*greener, carbon free Europe*),
- ✚ Stratejik ulaştırma ve dijital ağlar yoluyla **daha bağlı bir Avrupa** (*a more connected Europe*),
- ✚ Avrupa Sosyal Haklar Sütunu temelinde kaliteli istihdamı, eğitimi, yetenekleri, sosyal kapsayıcılığı ve sağlık hizmetlerine eşit erişimi destekleme yoluyla **daha sosyal bir Avrupa** (*a more social Europe*),
- ✚ Yerel aktörler tarafından hayata geçirilecek kalkınma stratejilerini ve AB genelinde sürdürülebilir kentsel kalkınmayı destekleme yoluyla **vatandaşlarına daha yakın bir Avrupa** (*Europe closer to citizens*).

2021-2027 döneminde Bölgesel Politikada önerilen yenilikler neticesinde ERDF ve CF yatırımları daha akıllı Avrupa ile daha yeşil ve karbonsuz Avrupa önceliklerine yönlendirilecek. Üye Devletler söz konusu iki fon kapsamında kendilerine tahsis edilen bütçenin %65'i ile 85'i arasında bir kısmını bu iki önceliğe ayırıyor olacak. Önceliklere göre fonların dağıtımını yeni dönem itibarıyla bölgesel seviyede değil ulusal seviyede olacak. Bu durumun AB fonlarına ilişkin programların tasarım sürecindeki esnekliği artırması ve böylelikle bölgesel ihtiyaçlara yönelik daha kapsamlı çözümler sunması öngörülüyor. Ayrıca Komisyonun önerisinde sunduğu üzere ERDF ve CF yatırımları, AB harcamalarının en az %25'inin iklim değişikliği ile mücadeleye destek sağlaması taahhüdü paralelinde harcanacak²³.

4.2. 2021-2027 Dönemi Bölgesel Politikasında Fonların Dağıtımı ve Tek Kural Kitabı

2021-2027 bütçe döneminde iyileştirilmesi önerilen Birliğin Bölgesel Politikasındaki reformlar sadece öncelikler ve hedefler ile sınırlı değil. Aynı zamanda fonların dağıtılmasında da yeni bir dönemin başlatılması amaçlanıyor. Söz konusu yeni dönem aslında 1999 yılında Konseyde kabul edilen Berlin formülüne dayanıyor. Buna göre fonlar, bir bölgede kişi başına düşen GSYH'nin AB ortalamasının yüzde kaçına tekabül ettiği esasına göre dağıtılıyor²⁴. Ancak 2021-2027 döneminde bu parametrenin yanına genç işsizliği, eğitim seviyesi, iklim değişikliği ve göçmenlerin bölgeye entegrasyonu gibi bölgelerin sosyoekonomik koşullarına ilişkin diğer ölçütlerin de eklenmesi planlanıyor. Böylelikle bir yandan bölgeler arasındaki eşitsizliklerin yıllar içerisinde nasıl açığa çıktığı daha iyi tespit edilirken, diğer yandan Birliğin geri kalanı ile arasındaki fark en çok olan bölgelere kaynak aktarılmaya ve tüm bölgelere adil davranılmaya devam edilecek.

Bölgesel Politika kapsamındaki beş fondan ERDF, CF, ESF ve EMFF'nin yanı sıra İltica ve Göç Fonu (*Asylum and Migration Fund*), İç Güvenlik Fonu (*Internal Security Fund*) ve Sınır Yönetimi ve Vize Enstrümanı (*Border Management and Visa Instrument*) için 2021-2027 döneminde tek bir kural kitabının hayata geçirilmesi de amaçlanıyor. Fonlar

²³ Avrupa Komisyonu, *Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund and on the Cohesion Fund*, https://www.esinvesticijos.lt/uploads/main/documents/files/Post%202020/ERDF-Cohesion-funds-regulation_en.pdf, Erişim Tarihi: Mayıs 2019

²⁴ Basılğan, M. (2012), Avrupa Birliği'nin Bölgesel Ekonomik Kalkınma Politikası, *Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi*, 1(1), 47-60, <https://dergipark.org.tr/download/article-file/84087>

arasındaki uyumu artırması beklenen kural kitabının, program yöneticileri ve faydalanıcıları için de hayatı daha kolay hale getirmesi ve karışıklıkları azaltması öngörülüyor. Fonlar arasında artırılması beklenen uyum neticesinde örneğin İltica ve Göç Fonu ile Bölgesel Politika fonları, göçmenlerin ve sığınmacıların yerel entegrasyon stratejilerinin fonlanmasında birlikte çalışabilir.

4.3. Bölgesel İhtiyaçların Giderilmesi ve Bölgeler Arasındaki İş Birliklerinin Artırılması

2021-2027 dönemi Bölgesel Politikası, ihtiyaçların daha çok giderilmesini ve bu kapsamda doğru yerde doğru adımların atılmasını amaçlıyor. Bu doğrultuda ise örneğin iklim değişikliği, dışlanma ile mücadele ve göçmenlerin entegrasyonu gibi süreçlerin bu sorunların daha çok yaşandığı yerler olan şehirlerde ve metropollerde ele alınması gibi öneriler getirildi. Buna paralel olarak, 2021-2027 döneminde Bölgesel Politikanın şehirlerle ilgili boyutunu güçlendirmeyi öneren Avrupa Komisyonu, ERDF'nin %6'sının ulusal seviyede sürdürülebilir kentsel kalkınma projelerine ayrılması zorunluluğunu getirecek. Benzer şekilde inovasyon, göçmenlerin entegrasyonu, konaklama, hava kalitesi, kentsel yoksulluk ve enerji dönüşümleri gibi alanlarda şehirler arasındaki iş birliğini ve kapasiteyi artırmaya yönelik Avrupa Şehir İnisyatifi (*European Urban Initiative*) başlıklı bir girişim hayata geçirilecek. Benzer şekilde 2021-2027 dönemi Bölgesel Politikası amaçları arasında yer alan "vatandaşlara daha yakın bir Avrupa" kapsamında yerel otoritelerce geliştirilen kalkınma stratejilerinin desteklenmesi ve böylelikle ihtiyaçların daha yakından tespit edilerek giderilmesi öngörülüyor.

2021-2027 döneminde ivme kazandırılması amaçlanan bölgeler arası iş birliği kapsamında ise bir bölge kendi kaynaklarından bir kısmını AB içerisindeki diğer bölgelerde yürütülmekte olan projeleri fonlamak için kullanabilecek. Bu durum aslında bölgeler arası programların (*Interreg Programmes*) Bölgesel Politika programlarına eklenmesi anlamına geliyor. ERDF bu kapsamda bazı bölgeler arası programları finanse etmeye devam edecek. 2021-2027 yılları arasındaki AB'nin yeni bütçe döneminde Bölgesel Politika altında bölgeler arası iş birliğine ilişkin hayata geçirilmesi planlanan yenilikler şu şekilde:

- Kurumsal iş birliklerine ve ortak kamu hizmetlerine odaklanması:** ERDF'den 9,5 milyar avro, bölgeler arası programlara ayrılacak. Kaynakların özellikle üye ülkeler arasındaki sınır ötesi etkileşimin yüksek olduğu kara sınırlarına yoğunlaştırılması planlanıyor. Bu kapsamda sınır bölgelerinde yaşayan yaklaşık 150 milyon vatandaşın hayat kalitesini artırmak amacıyla bir üye ülkenin kurallarının komşu bir ülkede yürütülecek projelerde geçerli olması öneriliyor. Bu yolla çok sayıda sınır ötesi ulaştırma altyapısı ya da sağlık hizmeti gibi projelerin hayata geçirilmesi amaçlanıyor. Bölgeler arasındaki yatırımların aynı zamanda kurumsal iş birliklerinin desteklenmesinde ve kamunun yararına olan müşterek hizmetlerin geliştirilmesinde yardımcı olması bekleniyor.
- Yeni pan-Avrupa inovasyon kümelerinin yaratılması:** Bölgelerin kendi programlarının altında müşterek projeler yürütülmesi imkânının yanı sıra 2021-2027 dönemi Bölgesel Politikasında yapılacak değişiklikler ile Bölgelerarası İnovasyon Yatırımları (*Interregional Innovation Investments*) girişimi hayata geçirilecek. Söz konusu girişim, akıllı uzmanlaşma imkânına sahip bölgelerin birlikte çalışmasını desteklemek ve çok sayıda politika yapıcının, araştırmacının

ve inovasyon aktörünün sürece katılımını sağlamak amacıyla daha fazla finansal desteğin verilmesinin önünü açacak. Bu şekilde bölgeler arasında hayata geçirilecek projelerin niceliği ve niteliği artırılarak büyük veri, biyoekonomi, kaynak verimliliği, bağlı hareketlilik ve ileri üretim gibi alanlarda AB'nin kendi değer zincirlerini geliştirmesi planlanıyor.

4.4. 2021-2027 Döneminde Bölgesel Politikada Önerilen Diğer Değişiklikler

2021-2027 dönemi için Bölgesel Politikada önerilen diğer değişikliklerin başında Avrupa Sömestri ile Birliğin ekonomik yönetişimi arasındaki bağın güçlendirilmesi geliyor. AB yatırımlarından yüksek performans elde edilmesi ve harcanan her bir avronun arzu edilen sonuca hizmet etmesi için dayanıklı bir makroekonomik çerçevenin ve iş dostu bir ortamın olması gerektiği vurgulanıyor. Bölgesel Politika, Üye Devletlerin fon alabilmek için yerine getirmesi gereken koşullar olarak bilinen uygulama öncesi şartlar (*ex-ante conditionalities*) ve makroekonomik koşulluluğun yanı sıra AB'nin diğer ekonomik yönetim mekanizmaları ile yakından ilişki içerisinde. Avrupa Komisyonunun Bölgesel Politika'nın önümüzdeki dönemi için sunduğu vizyonda bu ilişkinin daha da güçlendirilmesi öneriliyor. Böylelikle büyüme ortamının teşvik edileceği ve AB, ulusal, bölgesel ve yerel düzeydeki yatırımların istenen sonuçları vereceği ifade ediliyor.

2014-2020 dönemi Bölgesel Politikasında hayata geçirilen uygulama öncesi şartlar, 2021-2027 dönemi Bölgesel Politikasında da etkinleştirici koşul olmaya devam edecek. Yeni olarak ise bir önceki döneme benzer şekilde enerji verimliliği gibi tematik alanları kapsayan yaklaşık 20 adet şart önerildi. Yeni şartlar araştırma ve inovasyon gibi alanlardaki yatırımlara yol göstermek amacıyla akıllı uzmanlaşma stratejilerini içermeye devam edecek. Şartlar arasında ayrıca kamu alımları, devlet yardımları ve AB Temel Haklar Şartı (*EU Charter of Fundamental Rights*)²⁵ ile BM Engelli Hakları Sözleşmesi'nin (*Convention on the Rights of Persons with Disabilities*)²⁶ uygulama alanlarına yönelik dört adet etkinleştirici koşul da yer alacak. İlgili süreçler önceki dönemki koşullarla benzerlik gösterse de 2021-2027 döneminde daha basit hale getirilecek. Bu kapsamda örneğin koşulların yerine getirilmemesi halinde zorunlu bir eylem planı hazırlama durumu olmayacak.

2021-2027 dönemi Bölgesel Politikasında makroekonomik koşulluluk, AB yatırımlarının güçlü bir mali çevrede yürütülmesi için devam ettirilecek. Herhangi bir üye ülkenin AB'nin temel ekonomik yönetim mekanizmaları (Aşırı Açık Prosedürü, Aşırı Dengesizlik Prosedürü) kapsamında gerekli adımları atamaması durumunda Komisyon, Konseye üye ülkenin bir ya da daha fazla program kapsamındaki ödemelerini durdurmasını önermeye devam edecek.

2021-2027 döneminde Avrupa Komisyonunun üye ülkelere yönelik tavsiyeleri iki kez dikkate alınacak. Bunlardan ilki fonların programlanması sürecinde yol haritası hazırlanırken, ikincisi ise programlar tasarlanırken olacak. Ardından 2024 yılında

²⁵ Avrupa Komisyonu, *EU Charter of Fundamental Rights*, https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights_en Erişim Tarihi: Haziran 2019

²⁶ Birleşmiş Milletler, Department of Economic and Social Affairs, *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html> Erişim Tarihi: Haziran 2019

programların ara dönem değerlendirmesi yapılırken, ülkelere ilişkin en güncel tavsiyeler dikkate alınacak. Dönem içerisinde Üye Devletler düzenli olarak Komisyona, yürütülen programlardaki tavsiyeler neticesinde elde edilen ilerlemeleri sunuyor olacak.

Tüm bunların yanı sıra yatırımların zamanında ve hızlı bir şekilde hayata geçirilmesinin öneminin farkında olan Avrupa Komisyonu, 2014-2020 döneminde yaratılan Uyum Açık Bilgi Platformu (*Cohesion Open Data Platform*) sayesinde AB fonlarının yönetimine üst düzeyde bir şeffaflık ve hesap verebilirlik getirmişti²⁷. Bu platform sayesinde vatandaşlar, proje seçimini ve ödeme oranlarını takip edebilmekte ve yatırımlarda önceden koyulan hedefler doğrultusunda gerçekleşen ilerlemeleri izleyebilmekte. 2021-2027 döneminde Üye Devletler için getirilecek yeni raporlama yükümlülüklerine ilişkin gelişmeler de vatandaşlarla söz konusu platform üzerinden anbean paylaşılıyor olacak.

Bu noktada Komisyonun Bölgesel Politika yatırımlarını nasıl izleyeceği ve değerlendireceği sorusu akıllara geliyor. Her dönemin başında tüm programlar için belirlenen amaçlarda elde edilen ilerlemeler, ara dönemde yapılacak değerlendirmelerde detaylı bir şekilde incelenecek. Ayrıca yıllık hazırlanacak raporların yerine yıllık gözden geçirmeler getirilecek. Bunlar, projelerin uygulanması ve performansı konusunda Komisyon ve program yetkilileri arasında yürütülecek istişareler şeklinde olacak. Üye Devletler ayrıca programların uygulanmasına ilişkin verileri iki ayda bir Komisyona gönderecek. Söz konusu veriler, Uyum Açık Veri Platformu'nda kamuoyu ile paylaşılacak.

2021-2027 döneminde Bölgesel Politika için önerilen değişikliklerden bir diğeri de denetleme ve kontrol işlemlerinin basitleştirilmesine dayanıyor. Böylelikle Bölgesel Politika programları yetkililerinin 2014-2020 döneminin başında yaşadıkları zaman alan birtakım süreçleri tekrarlamalarının önüne geçilmesi hedefleniyor. İyi işleyen bir yönetim ve kontrol sistemi ile az hata oranına sahip programlar için Avrupa Komisyonu, ilgili ülkelerin kontrol süreçlerini esas almayı da önerdi. Ayrıca faydalanıcıların tek bir denetime tabi olduğu Tek Denetim Mekanizması da kullanılmaya devam edecek.

Son olarak, 2021-2027 dönemi Bölgesel Politikasının daha esnek olacağı ifade ediliyor. Bu kapsamda 2021-2027 dönemi için programlar yapılırken, sadece 2021-2024 için tahsis ayrılanlara öncelik verilecek. Son iki yıl (2026 ve 2027) için tahsisler, 2024 yılında yapılacak detaylı bir yarı dönem denetiminden sonra dağıtılacak. Ara dönemde yapılacak değerlendirmeler, fonlama döneminin son iki yılında herhangi bir değişikliğe ihtiyaç olup olmadığını açık bir biçimde gözler önüne serecek.

2021-2027 dönemi Bölgesel Politikasının daha esnek olmasını sağlayacak bir diğer özellik de bir fon programı çerçevesinde bir öncelikten diğerine Komisyonun onayına gerek olmadan para aktarılması olacak. Bu tarz bir transferin eşiği, program bütçesinin %5'i olarak belirlendi. Son olarak önümüzdeki dönemin Bölgesel Politikası, doğal afetlere ilişkin bir hükmü de içerecek. Bir doğal afet meydana geldiğinde ilk günden itibaren fonları transfer etmenin mümkün olacağı 2021-2027 dönemi Bölgesel Politikası, bu değişiklik sayesinde daha fazla esneklik kazanmış olacak.

²⁷ *European Structural and Investment Funds*, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/> Erişim Tarihi: Mayıs 2019

5. Bölgesel Politikada Türkiye'nin Mevcut Durumu

Türkiye'nin üyelik müzakereleri kapsamında 22'nci fasıl olan Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu, 5 Kasım 2013 tarihinde Litvanya'nın AB Konseyi Dönem Başkanlığı zamanında müzakerelere açıldı. AB katılım müzakerelerinde açılan 14'üncü fasıl olma özelliğini taşıyan Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu, daha önce de vurgulandığı üzere Üye Devletlerin hem kendi içlerindeki hem de diğer AB ülkeleriyle olan sosyoekonomik farkları asgari düzeye çekmeyi amaçlamaktadır. İlgili fasıl, aday ülkeleri de AB üyesi olduklarında bu amaç için gerekli altyapı ve kapasite ile donatmış olmayı hedeflemektedir.

2005 yılında aday ülke olmaya ve bu kapsamda aday ülkelere katılım öncesi verilen IPA (*Instrument for Pre-Assistance*) fonlarından yararlanmaya hak kazanan Türkiye, Bölgesel Politika'nın uygulanmasına yönelik gerekli kurumsal kapasitenin artırılması ve yerelde AB fonlarının kullanımı için gereken idari kapasitenin güçlendirilmesine yönelik adımlar atmaktadır.

Avrupa Komisyonu bilindiği üzere aday ülkelerin Kopenhag kriterlerine uyum konusunda kaydettikleri gelişmeleri değerlendirmeye yönelik yıllık raporlar yayımlıyor. 2016 yılına kadar "ilerleme raporu", sonrasında ise "ülke raporu" olarak adlandırılan bu değerlendirmelere göre, AB üyeliğine kısmen hazırlıklı olan 22'nci fasılda son yıllarda sınırlı da olsa bazı ilerlemeler yaşanıyordu. Yasal ve kurumsal çerçeve, programlama, izleme ve değerlendirmeye yönelik olumlu yaşandığı fasılda, diğer yandan mali yönetime ilişkin olarak fonların hazmedilmesine ve zamanında kullanılmasına yönelik eksikliklerin altı defalarca çizilmiş durumda²⁸²⁹³⁰.

Öte yandan Avrupa Komisyonu tarafından 17 Nisan 2018 ve 29 Mayıs 2019 tarihlerinde yayımlanan 2018 ve 2019 Türkiye Raporlarında Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu faslına ilişkin herhangi bir ilerleme kaydedilmediği belirtildi³¹³². Söz konusu raporlardan ilki 22'inci fasıl kapsamında incelendiğinde kurumsal çerçeve konusunda yavaş bir ilerleme kaydedildiği, 2014-2020 dönemini kapsayan IPA II programları ve bütçesine ilişkin görevlendirmelerin yapıldığı ancak henüz yeteri kadar anlaşılmadığı ifade ediliyor. İyi tarafta ise AB fonlarının yönetimden sorumlu bazı bakanlıkların deneyim kazandığı dile getiriliyor. Ancak IPA II kapsamında yaşanan fonların kullanımına ilişkin gecikmelerden endişeyle bahsediliyor. Programlama konusunda bazı gelişmeler yaşanmış olsa da projelerin sürdürülebilirliğinin ve mali düzenlemelerin yeterli olmadığı, benzer şekilde program otoritelerinin ihale dokümanı hazırlama konusunda eksiklikler yaşadığı vurgulanıyor. Son olarak Denetim Makamı'ndaki yüksek personel değişimine dikkat çekilen 2018 Türkiye Raporu'nda

²⁸ Avrupa Komisyonu, Türkiye 2014 Yılı İlerleme Raporu AB Bakanlığı Çevirisi, https://www.ab.gov.tr/files/ilerlemeRaporlariTR/2014_ilerleme_raporu_tr.pdf Erişim Tarihi: Temmuz 2019

²⁹ Avrupa Komisyonu, Türkiye 2015 Yılı İlerleme Raporu AB Bakanlığı Çevirisi, https://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/2015_ilerleme_raporu_tr.pdf Erişim Tarihi: Temmuz 2019

³⁰ Avrupa Komisyonu, Türkiye 2016 Yılı İlerleme Raporu AB Bakanlığı Çevirisi, https://www.ab.gov.tr/files/pub/2016_ilerleme_raporu_tr.pdf

³¹ Avrupa Komisyonu, 2018 Türkiye Raporu AB Bakanlığı Çevirisi, https://www.ab.gov.tr/siteimages/pub/komiyon_ulke_raporlari/2018_turkiye_raporu_tr.pdf Erişim Tarihi: Temmuz 2019

³² Avrupa Komisyonu, 2019 Türkiye Raporu Dışişleri Bakanlığı AB Dairesi Başkanlığı, https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/2019_trkiye_raporu-tr.pdf Erişim Tarihi: Temmuz 2019

ulusal IPA koordinatörü olan o dönemki AB Bakanlığının koordinasyon, stratejik planlama ve risk yönetimi alanlarındaki kapasitesini güçlendirme tavsiyesinde bulunuluyor.

Yayımlanan son rapor olan 2019 Türkiye Raporu'nda ise IPA II fonlarının kullanılmasında ve kapasitenin güçlendirilmesinde son bir yıl içerisinde herhangi bir ilerleme kaydedilmediği ifade ediliyor. Yasal çerçevede ilerleme yaşanmadığının vurgulandığı raporda, Haziran 2018 seçimlerinin ardından geçilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde 2014-2023 Bölgesel Kalkınma Ulusal Stratejisi'nin nasıl uygulanacağını belirsizliğini koruduğu dile getiriliyor. Kalkınma ajanslarının sınırlı yetkilerine de değinilen 2019 Türkiye Raporu'nda, idari kapasitelerde gerileme olduğu, ancak proje belgelerinin hazırlanmasında ilerleme kaydedildiği vurgusu yapılıyor. Bir önceki yılın raporunda olduğu gibi IPA projelerinin sürdürülebilirliğine ve mali düzenlemesine yönelik yetersizliklere 2019 Raporu'nda da yer verilmiş durumda. Komisyonun Türkiye'ye 22'nci fasla yönelik tavsiyeleri arasında ise projelerin zamanında tamamlanması, etkili bir stratejik planlamanın ve risk yönetiminin hayata geçirilmesi ve ulusal koordinatörlerin idari kapasitelerinin güçlendirilmesi yer alıyor.

6. Sonuç

Avrupa Komisyonu, Mayıs 2018'de 2021-2027 uzun dönemli AB bütçesi kapsamında Bölgesel Politikada hayata geçirilmek üzere bazı iyileştirme önerileri sundu. Üye Devletlerde hem bir ülkenin kendi bölgeleri içinde hem de farklı ülkeler arasında yüksek olan eşitsizlikleri minimuma indirmeyi amaçlayan Bölgesel Politika için önerilen değişikliklerin başında kilit yatırım alanlarına odaklanması, Bölgesel Politikanın tüm bölgeler için uygulanması ve bölgesel kalkınma için daha özel bir yaklaşım benimsenmesi geliyor. Ayrıca Bölgesel Politikanın daha az, net ve kısa kurallar ile daha esnek bir çerçeveye sahip olmasının yanı sıra Birliğin ekonomik yönetişimi ile olan bağlarının güçlendirilmesi de diğer öneriler arasında yer alıyor.

Daha akıllı Avrupa, daha yeşil ve karbonsuz Avrupa, daha bağlı bir Avrupa, daha sosyal bir Avrupa ve vatandaşlarına daha yakın bir Avrupa amaçlarını 2021-2027 dönemi için kendine öncelik edinen Bölgesel Politikada fonların dağıtılmasında bugüne kadar en önemli kriter olan kişi başına düşen GSYH'nin yanına bölgelerin sosyoekonomik koşullarını daha iyi yansıtmak amacıyla yeni parametreler eklenmesi gündemde. Ayrıca bölgesel ihtiyaçların daha çok giderilmesi ve bölgeler arasındaki iş birliklerinin artırılmasını hedefleyen 2021-2027 dönemi Bölgesel Politikasında, yatırımların izlenmesi ve değerlendirilmesi ile denetleme ve kontrol işlemlerinin basitleştirilmesine yönelik değişiklik önerileri de yer alıyor.

5 Kasım 2013 tarihinde 14'üncü fasıl olarak açılan Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu'nda Türkiye, orta derecede hazırlık aşamasında bulunuyor. Son iki yıla kadar sınırlı da olsa ilerlemelerin kaydedildiği fasıl kapsamında özellikle IPA II çatısı altında 2018 ve 2019 Türkiye Raporlarında herhangi bir ilerleme kaydedilmediği vurgulanıyor. Avrupa Komisyonunun bu fasılda Türkiye'ye tavsiyeleri arasında stratejik planlama kapasitesinin artırılması, risk yönetiminin geliştirilmesi ve ulusal aktörlerin idari kapasitelerinin güçlendirilmesi yer alıyor.