

# AVRUPA BİRLİĞİ UYUM POLİTİKASI VE ETKİNLİĞİ

## THE COHESION POLICY OF THE EUROPEAN UNION AND THE EFFECTIVENESS

Enes PEKER<sup>1</sup>

ORCID: 0009-0006-1767-7562

### Öz

Avrupa Birliği (AB) uyum politikası, AB bölgesel politikanın en önemli parasal araçlarından olup AB devletleri arasındaki ekonomik ve sosyal farklılıkları azaltmayı, gelişmekte olan bölgelere destek olmayı ve vatandaşın yaşam kalitesini artırmayı amaçlayan kapsayıcı bir yatırım politikasıdır. Ulus ötesi bütünsel bir yaklaşımla ele alınmış olan uyum politikası 1989 yılından itibaren mali araçlarla aktif bir şekilde uygulanmaktadır. Genişleme süreciyle birlikte AB, çeşitli zorluklarla karşı karşıya kalmıştır. 1981 öncesi ekonomik olarak daha bütünsel bir yapı sergileyen AB; güney, merkez ve doğu Avrupa coğrafyalarında yer alan ve farklı ekonomik altyapılarına sahip bulunan ülkelerin katılımıyla daha karmaşık ve çeşitli bir yapıya bürünmüştür. Farklı gelişmişlik düzeylerine sahip yeni üye ülkelerin entegrasyonu, AB için öncelikli konular arasında yer almıştır. Bu açıdan bakıldığında uyum politikasının en büyük hedefi mali araçlarıyla AB'de yer alan bölgelerin sosyoekonomik olarak birbirine yaklaşmasıdır. Bu yakınsama (convergence) hedefinin gerçekleşmesi amacıyla AB bütçesinin yaklaşık üçte biri uyum politikasına tahsis edilmektedir. Söz konusu bu kaynak az gelişmiş bölgelerin ekonomik kalkınmasında önemli bir rol oynamaktadır. Bu çalışmada, farklı yapısal özelliklere sahip AB üyesi ülkeler üzerinde uyum politikasının etkinliği incelenecek; bu alanda farklı araştırmacılar tarafından gerçekleştirilen ekonometrik analizler ışığında değerlendirmelerde bulunulacaktır. Bölgeler üzerinde yapılan etkinlik analiz çalışmalarında kişi başı gayri safi yurt içi hâsılasına (GSYİH) ek olarak diğer veri yöntemleri de kullanılacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Uyum Politikası, Yatırım, Yakınsama

### Abstract

The cohesion policy (regional policy) of the European Union (EU) is a comprehensive investment policy that aims to reduce economic and social differences between EU states, to support developing regions and to improve the quality of life of citizens. The cohesion policy, which has been addressed with a transnational holistic approach, has been actively implemented with the financial instruments since 1989. As a result of the enlargement process, the EU has faced various challenges. The European Union, which presented a more unified economic structure before 1981, it entered into an economically complex and diverse formation with the participation of countries with different economic infrastructures located in the southern, central and eastern European geographies. The integration of new member states with differing development levels has become a priority for the EU. From this perspective, the greatest goal of the cohesion policy is to bring the regions of the EU close together socio-economically through financial instruments. In order to achieve this convergence goal EU has allocated approximately one third of the budget to cohesion policy. This resource plays an important role in the economic development of the underdeveloped regions. This study examines the effectiveness of cohesion policy on EU member states with different structures, drawing inferences from econometric analyses conducted by various researchers. In efficiency analysis studies conducted on regions, other data methods will be used in addition to gross domestic product (GDP) per capita.

**Keywords:** Cohesion Policy, Investment, Convergence

1 Uzman, Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı, enes.peker@oka.org.tr

## Giriş

Birçok alanı kapsayan uyum politikası AB'nin temel yatırım politikasıdır (Schwarz, 2025). Uyum politikası ile temelde AB içerisinde yer alan bölgelerde yeni iş sahalarının oluşturulması, ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesi, işletmelerin (başta KOBİ'ler olmak üzere) rekabet edebilme yeteneklerinin artırılması ve AB vatandaşlarının yaşam kalitelerinin artırılması amaçlanmaktadır. Uyum politikası ayrıca bölgeler arasındaki gelişim seviyelerindeki farklılıkları azaltarak ekonomik ve sosyal birlikteliğin sağlanmasını amaçlamaktadır. Az gelişmiş bölgelere mali kaynağın aktarılması Birliğin temel prensibi olmasına rağmen gelişmiş bölgeler, birtakım zorluklarla (küreselleşme, yeşil dönüşüm, vb.) mücadele etmeleri sebebiyle, uyum politikası dışında tutulmamıştır (European Court of Auditors, 2019).

Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'ya (*The Treaty on the Functioning of the European Union - TFEU*) göre uyum politikası, bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmayı amaçlamaktadır. Bunun gerçekleşmesi için söz konusu Antlaşma'nın 174. maddesinin öngördüğü kırsal alanlar, sanayi dönüşümü geçiren bölgeler, nüfus yoğunluğunun çok düşük olduğu bölgeler ile sürekli doğal ve demografik olumsuzluklara maruz kalan bölgelere (ada, sınır bölgeler, dağlık alanlar, vb.) ağırlık verilmektedir (European Union, 2012).

Bu çalışmada mali araçlarla donatılmış uyum politikası bütünsel bir yaklaşımla ele alınmış, etkinliği istatistiksel ve bilimsel veriler ışığında analiz edilmiştir. Bu alanda yapılmış çeşitli literatür çalışma sonuçlarına yer verilmiş olup uyum politikasının ilgili AB ülkeleri üzerindeki nicel ve nitel etkileri değerlendirilmiştir.

Uyum politikası kapsamında sağlanan desteklerin AB ülkeleri üzerindeki etkilerine ilişkin literatür çalışmalarının yeteri sayıda olmasına rağmen

kesin bulgular yerine daha çok varsayımlar üzerinden olgularının açıklandığı görülmektedir. Bu alanda yapılan belli başlı araştırma sonuçlarının birbirlerinden farklı değerlendirmeler içerdiği gözlemlenmektedir.<sup>2</sup>

Çalışmanın birinci bölümünde AB uyum politikasının genel tanımı yapılmış olup tarih süreci içerisinde uğramış olduğu değişim hakkında bilgi verilmiştir. İkinci bölümde uyum politikası çerçevesinde kullanılan yöntem ve araçlara odaklanılmış olup mali araçlara değinilmiştir. Üçüncü bölümde bölgelerin sınıflandırılması ile dördüncü bölümde finansman kaynakları hakkında bilgi verilmiştir. Beşinci bölümde 6 AB üyesi ülke (İrlanda, İspanya, Portekiz, Yunanistan, Polonya ve Bulgaristan) özelinde uyum politikasının etkinliği başta kişi başına düşen GSYİH değişkeni<sup>3</sup> esas alınmak üzere bu alandaki değişimler mercek altına alınmıştır. Altıncı bölümde farkların farkı analizi kapsamında AB üyesi olup desteklerden yararlanan ülkeler ile AB üyesi olmayıp destek almayan ülkeler arasında karşılaştırma analizi yapılmıştır. Araştırma bulguları ve değerlendirmelere yer verilen yedinci bölümde ise ikinci bölümde tanımı yapılan mali araçların AB bölgeleri üzerindeki etkilerine yer verilmiş ve bu alanda yapılan araştırmaların birbirlerinden farklı sonuç ve yorumlarına odaklanılmıştır. Sekizinci bölümde ise uyum politikasının etkinliği hususunda yapılan araştırmalar genel bir değerlendirmeye tabi tutulmuş olup bazı çıkarımlar elde edilmiştir.

## 1. Uyum Politikasının Gelişimi

Uyum politikası üç farklı dönem kapsamında incelenmektedir. Roma Antlaşmasıyla (1958) başlayıp Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nun (ABKF) kurulduğu 1975 yılına kadar devam eden süreç birinci aşamayı temsil etmektedir. 17 sene süren bu dönemde Avrupa Sosyal Fonu (ASF) hibeleri ve

2 Uyum politikası etkinliği hususunda araştırma gerçekleştiren yazarlara ait değerlendirmeler 7. Bölümde yer almaktadır.

3 Gayri Safi Yurt İçi Hâsıla Satın Alma Gücü Paritesi (SAGP) üzerinden hesaplanmıştır. SAGP farklı ülkelerdeki fiyat seviyelerini karşılaştırmak suretiyle para birimlerinin reel alım gücünü ölçmektedir. Aynı sepetteki mal ve hizmetler, başka bir para birimine çevrilmesi koşuluyla tüm ülkelerde satın alınabilir.

Avrupa Yatırım Bankası kredileri ile İtalya'nın güney bölgeleri desteklenmiş, bunun yanında Topluluk genelinde gemi, tekstil, demir-çelik, kömür gibi gerileyen sektörlerle de destek olunmuştur. 1975–1988 yılları arasındaki ikinci aşamada, ABKF'nin bütçesi artırılmış ve üye ülkelerdeki işsizlikle mücadeleye odaklanılmıştır. Avrupa Tek Senedi'nin (Single European Act) imzalanmasıyla birlikte uyum politikasına verilen önem artmış; bu gelişme, 1988 yılında başlatılan kapsamlı reform sürecine zemin hazırlamıştır. 1988'ten sonraki süreç, uyum politikasının üçüncü aşamasını teşkil etmektedir (Arslan, 2005: 284).

Roma Antlaşmasıyla ilk kez bölgesel önceliklere dikkat çekilmiş olup Antlaşmada bölgesel eşitsizlikler ile ekonomik bütünlüğünün gereklilikleri gündeme getirilmiştir. Bölgesel konularda farkındalığın oluşturulması ve gelişmişlik farklılıklarının ulusal düzeyde ele alınması gerekliliği vurgulanmıştır. Antlaşma'nın 94. maddesine göre Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun (AET)<sup>4</sup> yürütme organı olan AET Komisyonu'nun görevleri arasında; ilgili üye ülkelerle istişare ederek uygun bir bölgesel ekonomi politikasının gerekliliklerinin yerine getirilmesi, az gelişmiş bölgelerin ihtiyaçlarının ve sosyoekonomik koşullardan ciddi şekilde etkilenen bölgelerin sorunlarına yönelik kararların alınması yer almaktadır (European Union, 1957). Hukuki zeminde bölgesel politikalara atıfta bulunulmuş olmasına rağmen uygulama aşamasına geçilmemiştir.

1973 yılında Birleşik Krallık ile İrlanda'nın Avrupa Topluluğu'na (AT)<sup>5</sup> katılmasıyla birlikte AT içerisinde az da olsa kişi başı GSYİH değerleri ölçeğinde gelişmişlik farkları ortaya çıkmıştır. Yeni üye ülkelerdeki bazı bölgelerin kişi başına düşen GSYİH'sinin AT ortalamasının altında olması, İtalya'nın 1950'li yıllardan itibaren savunduğu yüksek

düzeyle bölgesel politika uygulamalarının hayata geçirilmesi fikrini güçlendirmiştir (McCormick, 2021). Üye ülkeler arasında gerçekleşen görüşmeler neticesinde 1975 yılında ABKF kurulmuştur. Yeni üyelerin dâhil olmasıyla, 1973 yılına kadar az önemsenen bölgesel politika önemli bir odak noktası haline dönüşmüştür (Viesti, 2019:385).

1981'de Yunanistan, 1986'da İspanya ve Portekiz'in AT'ye girmesiyle bölgesel eşitsizlikler daha görünür hale gelmiştir. Topluluk ortalamasının (yüzde 75'in) altında olan geri kalmış bölge sayısında artış yaşanmıştır. Bu bölgeler Yunanistan, Portekiz, İrlanda Cumhuriyeti ve Kuzey İrlanda'nın tamamı, İspanya'nın büyük kısmı, Güney İtalya, Korsika, Fransa'nın denizaşırı bölgeleriydi (Tondl, 2004). Tek pazarın güçlendirilmesi ve 1980'li yıllarda üç ülkenin (Yunanistan, İspanya ve Portekiz) AT'ye katılımı bölgesel politikanın etkinliğinin artırılması noktasında kapsamlı bir reform ihtiyacını ortaya koymuştur. 1987 yılında yürürlüğe giren Tek Avrupa Senedi ile bölgesel kalkınmaya daha fazla önem verilmiş ve "Ekonomi ve Sosyal Uyum" (*Economic and Social Cohesion*) beşinci başlık olarak Antlaşma'ya eklenmiştir (European Union, 1987). 1985 yılında AT Komisyonu başkanlığına getirilen Jacques Delors tarafından 1988 yılında *The Delors I package* adıyla anılan reform ile kapsamlı bir değişikliğe gidilerek uyum politikasına tahsis edilen mali kaynaklar "Çok Yıllı Mali Çerçeve" (*Multiannual Financial Framework - MFF*)<sup>6</sup> programı altında birleştirilmiştir. Söz konusu girişim ile AT'nin genel bütçesi reforme edilmiş ve uyum politikası bütçesi de ikiye katlanmıştır (Salm ve Lehmann, 2020). Uyum politikası için ilk dönem (1989-1993) 63 milyar avro tutarında kaynak ayrılmıştır. Yapısal fonlardan en fazla yarar sağlayan ülkeler bu dönemde sırasıyla İspanya (13 milyar avro), İtalya (11 milyar avro) ve Portekiz (8,5 milyar avro)

4 1957 Roma Antlaşması'yla Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) üyesi altı ülke tarafından işgücü ile mal ve hizmetin serbest dolaşımını içeren ve ekonomik entegrasyonunu gerçekleştirmek amacıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu kurulmuştur. 1957 öncesi dönemde sadece kömür ve çeliğin serbest dolaşımı serbestti.

5 1965 yılında imzalanan Birleşme Antlaşması ile üç topluluk (Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu) Avrupa Toplulukları adı altında anılmaya başlanılmıştır.

6 Çok Yıllı Mali Çerçeve AB'nin yıllık bütçesini düzenleyen yedi yıllık bir çerçevedir. 1988 yılında gerçekleşen reform ile hayata geçirilmiştir.

olmuştur (Viesti, 2019: 387). Harcanan toplam tutar ise 53 milyar avro civarında olmuştur (Benedetto, 2024). Bu reform hareketi 1980’li yıllarda Topluluğa yeni üye olan ve ekonomik açıdan zayıf durumda bulunan İspanya, Portekiz ve Yunanistan için hayata geçirilmiştir. Reform ile söz konusu bu ülkelerin AT’ye ekonomik açıdan uyum sağlamaları amaçlanmıştır. Her üç ülkede büyüme oranlarının düşük seviyede; işsizlik, enflasyon ve bütçe açık oranlarının ise yüksek olması gibi temel ve ortak ekonomik sorunlar bulunmaktaydı. Yeni düzenlemeyle birlikte (AB ortalamasının yüzde 75’in altında olan) az gelişmiş bölgelere daha fazla odaklanılması, çok yıllık stratejiler yoluyla programların hazırlanması, programlar kapsamında yerel paydaşlarla (yerel yönetimler, ekonomi ve sosyal paydaşlar) iş birliklerinin kurulması ve AT mali kaynaklarının ulusal fonların yerine geçmemesi öngörülmüştür (Bachtler, 2022). Buna ek olarak 1988 yılında AB İstatistik Ofisi (EUROSTAT) tarafından bölge bazlı sistem (NUTS) hayata geçirilmiştir. Bölgesel planlamalar bu doğrultuda yeniden düzenlenmiş ve bölgesel istatistiki çalışmalarda “Düzey 2” esas alınmıştır.

1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşmasıyla bölgesel politikanın önemi artmış ve kurumsallaşma yolunda önemli bir adım atılmıştır. Uyum politikası farklı bir anlayışla AB bütünleşmesinin temel sütunlarından birisi haline gelmiştir (Meerhaeghe, 1998). Antlaşmayla birlikte bölgesel otoritelere daha fazla söz hakkı tanınmış olup uyum politikası çerçevesinde sunulan mali kaynakların AB’nin genel bütçesindeki ağırlığı artırılmış ve genel bütçenin yüzde 33’ü bu alana kaydırılmıştır. İkinci dönem olarak nitelenen ve 1994-1999 yılları arasında uygulanan uyum politikasına 167 milyar avro tutarında kaynak ayrılmıştır. Bu dönemde harcanan toplam tutar ise 176 milyar avro olarak gerçekleşmiştir (Benedetto, 2024). Bu dönemde ana faydalanıcılar İspanya, İtalya ve Almanya olmuştur. Doğu Almanya ile Batı Almanya’nın birleşmesi neticesinde mali kaynakların önemli bir kısmı yeni kurulan birleşmiş Almanya’nın doğu eyaletlerine aktarılmıştır.

AB Komisyonu’nun Amsterdam Antlaşması’nı imzalanmasına paralel olarak 1997 yılında yayımladığı ‘Gündem 2000’ belgesiyle 2000-2006

dönemi için mali kaynakların çerçevesi yeniden oluşturulmuş ve bölgesel politikada reform yapılması, dezavantajlı bölgelere ve işçi piyasasındaki en düşük gelirli insanların refah seviyelerinin artırılmasına odaklanılmıştır. Bu belge aynı zamanda AB’nin en büyük genişlemesine hazırlık mahiyetindeydi. Nitekim 1997 yılındaki Lüksemburg Zirvesi’nde alınan kararlar doğrultusunda doğuya doğru bir genişleme süreci başlatılmış, 2004 yılında 10 ülke (Çekya, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Malta, Polonya, Slovakya, Slovenya ve Güney Kıbrıs) AB’nin yeni üyeleri olarak Birliğe katılım sağlamıştır. Önceki dönemlere kıyasla bu dönemde 213 milyar avro harcanmıştır (Inforse-Europe, 2018). 2004 yılında Birliğe yeni üyelerin katılımıyla desteklerin odağı değişmiştir. AB sınırlarının geniş coğrafyaya yayılmasıyla birlikte ekonomik eşitsizlikler ortaya çıkmıştır. Eski üye ülkeler ile karşılaştırıldığında yeni üye ülkelerin sosyo-ekonomik açıdan daha az gelişmiş olmaları yeni ve kapsayıcı düzenlemelerin yapılmasını zorunlu kılmıştır. 2007–2008 döneminde etkisi tüm dünyayı sarsan finans krizi, AB üyesi pek çok ülkenin mali büyümesini ve üretim performansını olumsuz yönde etkilemiştir. Ekonomik zorluklarla mücadele eden söz konusu ülkelerin büyük bir kısmına uyum politikası ile destek sağlanmıştır. Yeni üye ülkelerin kalkınmasına odaklanılan 2007-2013 döneminde uyum politikasına 347 milyar 410 milyon avro tutarında rekor bir kaynak ayrılmıştır. Gerçekleşen toplam harcama ise 308 milyar avro olmuştur (Benedetto, 2024). Tahsis edilen söz konusu bu kaynağın yaklaşık yüzde 51’i, yeni üye ülkelere ayrılmıştır. Bu kaynaktan en fazla yararlanan ülke ise Polonya (toplam tutarın yüzde 19,37) olmuştur (European Union, 2014).

“Avrupa 2020 Stratejisi” doğrultusunda, 2010 yılında akıllı ve sürdürülebilir büyümeye odaklanılmış olup yeni bir reform süreci başlatılmıştır. Avrupa 2020 Stratejisi, 2007-2008 yılları arasında yaşanan ekonomik ve mali kriz sonrası Avrupa’yı daha dirençli kılmak amacıyla hazırlanmış bir yol haritasıdır. 2013 reformu ile KOBİ rekabetçiliği, bilişim teknolojileri, akıllı uzmanlaşma, düşük karbon döngüsü, istihdam ve sosyal kapsayıcılık gibi tematik odaklanmalar hedeflenmiştir. 2014-2020

dönemi bu yeni düzenlemeye göre şekillenmiştir. Söz konusu dönemde uyum politikası kaynaklarının büyük bir bölümü (yüzde 55'i) AB'nin doğu bölgelerine kaydırılmıştır. Rakamlar incelendiğinde uyum politikası için toplam 325 milyar avro tutarında harcama gerçekleştirilmiştir (Benedetto, 2024).

2021 yılında hayata geçirilen yeni bir düzenlemeyle yüzde “75-90” olarak tanımlanan geçiş bölgesi oranı 2021-2027 ve sonraki dönemler için yüzde

“75-100” olarak değiştirilmiştir. Bunun sonucunda geçiş bölgesi sayısında artış yaşanmıştır. Bir önceki dönemde (2014-2020) toplam 109 bölge az gelişmiş veya geçiş bölgesi statüsünde yer alırken 2021 sonrası bu sayı 145 olmuştur. Geçiş bölgesi sayısı 39'dan 67'ye yükselmiştir (European Investment Bank, 2021). Geçiş bölgesi için tanımlanan oran aralığının değişmesiyle birlikte mali desteklerin tahsis denklemi de değişikliğe uğramıştır.

**Tablo 1: Bölge Sayısı Bakımından İki Dönem Kıyaslaması (2014-2020 ve 2021-2027)**

İndikatör	Bölge Türü	2014-2020	2021-2027
Bölge Sayısı	Az Gelişmiş	70	78
	Geçiş	39	67
	Az Gelişmiş + Geçiş	109	145

Böylelikle yeni dönemde kaynakların odak noktası daha çok 145 bölge olmuştur. 2021-2027 dönemi kapsamında getirilen yeni düzenleme başta Fransa olmak üzere İspanya ve Finlandiya gibi ülkelerde yer alan bölgeler için olumlu olmuştur. Söz konusu değişiklikle Fransa'da 10 bölge geçiş bölgesi statüsüne kavuşurken Finlandiya'nın 3 bölgesi geçiş bölge olarak kabul edilmiştir. Aynı şekilde İspanya'da geçiş bölge sayısında artış gözlemlenmiştir. Netice itibarıyla söz konusu bölgelerin geçiş bölgesi statüsüne girmesiyle desteklerden daha fazla pay almaları öngörülmüştür.

2021-2027 döneminde uyum politikası için, AB toplam harcamalarının yaklaşık yüzde 31'ine denk gelen 373 milyar avro civarında bir kaynak tahsis edilmiştir (European Commission, 2021). Avrupa Sayıştay'ı (2019) verilerine göre, hazırlanan bütçeden en yüksek payı sırasıyla Polonya (73 milyar avro),

İtalya (43 milyar avro), İspanya (38 milyar avro), Romanya (31 milyar avro) ve Portekiz (24 milyar avro) almıştır. Bu dağılım, ekonomik göstergeleri nispeten daha iyi olan İtalya, İspanya ve Portekiz'in yüzdelik değişimden olumlu biçimde etkilendiğini ortaya koymaktadır (European Court of Auditors, 2019).

Bir önceki dönemde yer alan Avrupa Kırsal Kalkınma Tarım Fonu (European Agricultural Fund for Rural Development - EAFRD) ile Avrupa Denizcilik ve Balıkçılık Fonu (European Maritime and Fisheries Fund - EMFF) 2021-2027 dönemi uyum politikasından çıkarılmıştır. Bunların yerine Adil Geçiş Fonu (Just Transition Fund - JTF) adıyla yeni bir finansal araç oluşturulmuş olup uyum politikası kapsamındaki mali araçlar altında kategorize edilmiştir.

**Tablo 2: Uyum Politikası Kapsamında Aktarılan Mali Kaynak Tutarı (Milyon Avro) ve AB Bütçesi İçerisindeki Payı (%)** (Kaynak: Benedetto vd., 2024)

1988-1993 (1988 fiyatıyla)	1993-1999 (1992 fiyatıyla)	2000-2006 (1999 fiyatıyla)	2007-2013 (2004 fiyatıyla)	2014-2020 (2011 fiyatıyla)	2021-2027 <sup>7</sup> (2020 fiyatıyla)
53.140	176.398	213.010	308.041	325.149	373.340
%21,7	%33,3	%33	%35,6	%33,9	%30,83

7 2027 yılının bitmemesi nedeniyle harcama gerçekleştirilen rakam ve oran yerine tahsis edilen tutar ve oran eklenmiştir. Önceki dönemlere ait veriler harcama yapılan tutarları içermektedir.

Tablo 1 incelendiğinde 1988-1993 döneminden itibaren uyum politikası için harcanan kaynak oransal olarak artmış ve 2007-2013 döneminde yeni üyelerin katılımıyla zirveyi görmüştür. Sonraki dönemlerde oransal olarak bir azalma olmasına rağmen aktarılan tutar artmaya devam etmiştir.

## 2. Yapısal ve Uyum Fonları (Mali Araçlar)

Ülkelere tahsis edilecek mali kaynakların belirlenmesinde bölge ve ülkelere ait veriler (kişi başı GSYİH, nüfus, işsizlik, genç işsizlik, vb.) etkili olmaktadır (European Court of Auditors, 2019). Uyum politikası kapsamında dört (4) adet mali araç bulunmaktadır. Bunlar şu şekildedir:

### 2.1. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ABKF)

1975 yılında oluşturulan ve günümüzde halen AB bütçesinde ağırlığını ve önemini koruyan ABKF mali kaynakların en önemli bileşenidir. Bölgeler arası gelişmişlik farklarının düşürülmesi ve yakınsama<sup>8</sup> hedefine ulaşılması noktasında ABKF kilit bir rol oynamaktadır. ABKF kapsamında doğrudan temel, dijital ve yenilikçi altyapı ile yeşil dönüşüm alanları desteklenmektedir. Küçük ve orta büyüklükteki işletmeler (KOBİ) kaynaktan fazlasıyla yararlanmaktadır. 2021-2027 dönemi kapsamında KOBİ'lerin yapacakları inovasyon içerikli yatırımlar karşılığında finansman desteği almaları öngörülmüştür. Bunun dışında düşük karbon ve kaynak verimliliği hedefinin gerçekleşmesi amacıyla yeşil dönüşüm projeleri de destek kapsamına alınmıştır. Diğer dönemlerden farklı olarak istihdam, eğitim, sosyal katılım ve sağlık hizmetlerine eşit erişim, kültür ve sürdürülebilir turizm gibi sosyal içerikli projelere de söz konusu program kapsamında ağırlık verilmesi öngörülmektedir. 2021-2027 döneminde ABKF için 226 milyar avro tutarında kaynak tahsis edilmiş olup bu oran uyum politikasının yüzde 61'ine tekabül etmektedir (European Commission, 2023).

8 Yakınsama ile bölgelerarası gelişmişlik farklarının azaltılması amaçlanmaktadır.

9 Dünya Bankası veri tabanından elde edilen istatistiksel verilere göre, 1994 yılında Avrupa Birliği'nde kişi başına düşen GSYİH ortalaması 20.643 dolar olarak gerçekleşmiştir. Aynı dönemde Portekiz'de kişi başına GSYİH 13.569 dolar, Yunanistan'da 14.657 dolar, İspanya'da 15.572 dolar ve İrlanda'da 17.000 dolar seviyesindedir. Bu veriler, söz konusu ülkelerin AB ortalamasının altında kaldığını göstermektedir (World Bank, 1994).

### 2.2. Avrupa Sosyal Fonu+ (ASF+)

1957 yılında Roma Antlaşması'nın imzalanmasıyla oluşturulan Avrupa Sosyal Fonu (ASF) ile istihdama ilişkin projelerin desteklenmesi ve beşerî sermayenin güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Temmuz 2021 tarihinde ASF, uyum politikası kapsamında sayılmayan mali araçların dâhil edilmesiyle Avrupa Sosyal Fonu+ (ASF+) haline gelmiştir. ASF+ yeni dönemde (2021-2027) Avrupa Sosyal Haklar Sütunundaki ilkeleri hayata geçirmek için istihdam, sosyal katılım, eğitim ve beceriler alanlarındaki eylemleri finanse etmeyi planlamaktadır. 2014-2020 yılları arasında ASF+ ile üye ülkelerde hayata geçirilen programlar kapsamında 74 milyar avro destek sağlanmıştır. ASF+, yaklaşık 10 milyon kişinin iş bulmasına veya gelecekte iş bulabilmelerini sağlayacak yeteneklerinin geliştirilmesine yardımcı olmuştur (Makay vd., 2025). 2021-2027 döneminde ise ASF+ için 98,5 milyar avro kaynak tahsis edilmiştir (European Commission, 2023).

### 2.3. Uyum Fonu (UF)

AB ortalamasına göre kişi başına düşen GSYİH'si yüzde 90'ın altında olan İspanya, Portekiz, İrlanda ve Yunanistan'ın<sup>9</sup> ekonomik olarak kalkınması ve devam eden sosyo-ekonomik eşitsizliğin giderilmesi amacıyla 1994 yılında 'Uyum Fonu - UF' adıyla yeni bir mali araç oluşturulmuştur. UF'nin oluşumunda İspanya etkili olmuştur. UF'nin genel amacı uygulandığı ülkelerde temel alanlara yatırım yaparak ekonomik gelişmeyi sürdürmektir. Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 177. maddesine göre UF ile çevre ve ulaşım (trans-Avrupa taşımacılık ağları) alanlarında büyük altyapı projelerinin desteklenmesi öngörülmüştür (European Union, 2021). UF ilk kez 1994-1999 dönemi kapsamında uygulanmıştır.

UF, 1993-2002 yılları arasında ulaşım altyapısının gelişiminde anahtar rol oynamıştır. Diğer mali

araçlardan farklı olarak, UF kapsamında özel ve bireysel projeler desteklenmiş ve bölge yönetimleri yerine üye ülkelere doğrudan fon aktarımı gerçekleşmiştir. UF bütçesine 2000–2006 dönemi kapsamında 34 milyar avro kaynak ayrılmıştır. Bir sonraki dönem (2007–2013) için söz konusu bütçe yaklaşık olarak iki kat artırılarak 61,6 milyar avro olmuştur (Elçi, 2007:32). 2014-2020 dönemi için 63,4 milyar avro bütçeye sahip olan UF 2021-2027 döneminde önemini kaybetmiş ve bütçesi 48 milyar avroya kadar gerilemiştir (European Commission, 2023). 2021-2027 döneminde kapsadığı ülkeler ise sırasıyla Bulgaristan, Çekya, Estonya, Yunanistan, Hırvatistan, Güney Kıbrıs, Litvanya, Letonya, Macaristan, Malta, Polonya, Portekiz, Romanya, Slovakya ve Slovenya'dır (European Commission, 2023). Mali araçların etkinliği ve verimliliği üzerine yapılan araştırmalara göre uyum politikası kapsamında uygulanan araçlar arasında en başarılı ve en etkili UF olmuştur (Darvas vd., 2019:72).

#### 2.4. Adil Geçiş Fonu (AGF)

Ekonomik boyutta iklim nötr politikalar<sup>10</sup> ve yapısal değişikliklerden en çok etkilenen bölgeleri güçlendirmek üzere Adil Geçiş Fonu (*Just Transition Fund*) hayata geçirilmiştir. AB, Adil Geçiş Fonu ile 2050 yılına kadar iklim nötr hedefine ulaşmayı amaçlamaktadır (European Commission, 2025). Adil Geçiş Fonu'yla aynı zamanda Avrupa Yeşil Mutabakat çerçevesinde belirlenen iklimsel hedeflere ulaşılması planlanmaktadır.

Ekonomik büyümeyi gerçekleştirmek amacıyla 2021-2027 dönemi için beş politika hedefi belirlenmiştir. "Ortak Eylem Planı" olarak adlandırılan planda eylemler aşağıdaki gibi sıralanmıştır.

1. Daha **rekabetçi** ve daha **akıllı** bir Avrupa,
2. Yeşil dönüşümle net **sıfır karbon** hedefi,
3. Hareketliliği (mobility) artırarak birbiriyle daha **bağlantılı** bir Avrupa,
4. Daha **sosyal** ve **kapsayıcı** bir Avrupa,
5. **Sürdürülebilir** ve **bütünleşik** kalkınmanın güçlendirilmesiyle vatandaşlara daha yakın Avrupa,

ABKF ile tüm politika hedeflerinin, ASF + ile sadece 4. politika hedefinin ve uyum fonuyla ise 2. ve 3. politika hedefinin desteklenmesi öngörülmüştür.

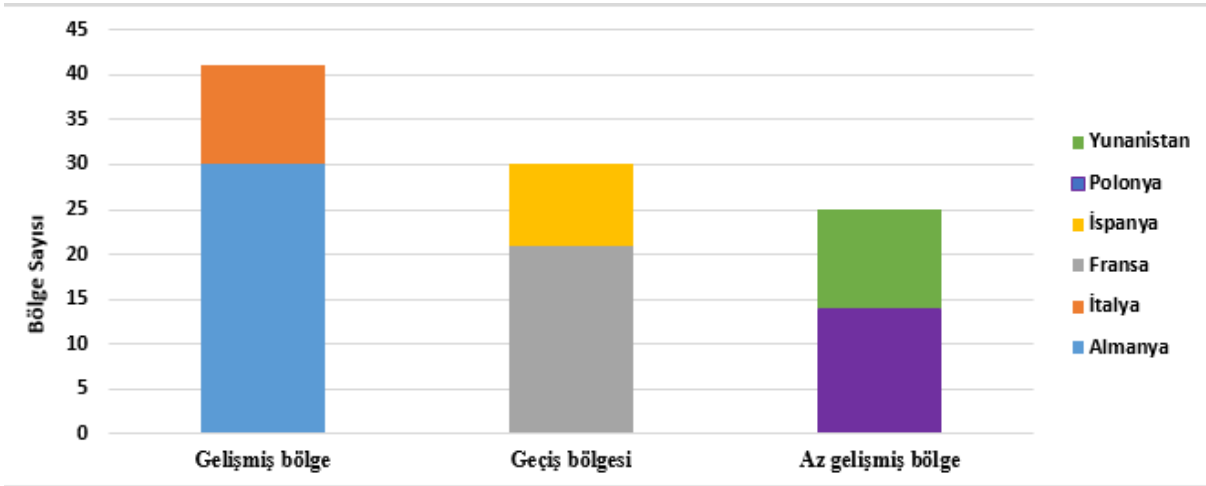
#### 3. Bölgelerin Sınıflandırılması

Uyum politikası kapsamında desteklenecek bölgeler üç statü halinde sınıflandırılmıştır:

- Az gelişmiş bölgeler: Kişi başı GSYİH'si AB ortalamasının yüzde 75'in altında olanlar,
- Geçiş bölgeleri: Kişi başı GSYİH'si AB ortalamasının yüzde 75 ile yüzde 100 arasında olanlar,
- Gelişmiş bölgeler: Kişi başı GSYİH'si AB ortalamasının yüzde 100'ün üstünde olanlar,

Şekil 1'de ülkeler bazında gelişmiş, geçiş ve az gelişmiş bölgelere ilişkin istatistiksel bir sıralama yapılmıştır.

10 AB'nin yeni büyüme stratejisi doğrultusunda benimsenen iklim-nötr politika ile 2050 yılına kadar sera gazı emisyonlarının sıfırlanması ve Avrupa kıtasının iklim-nötr hale getirilmesi hedeflenmektedir.

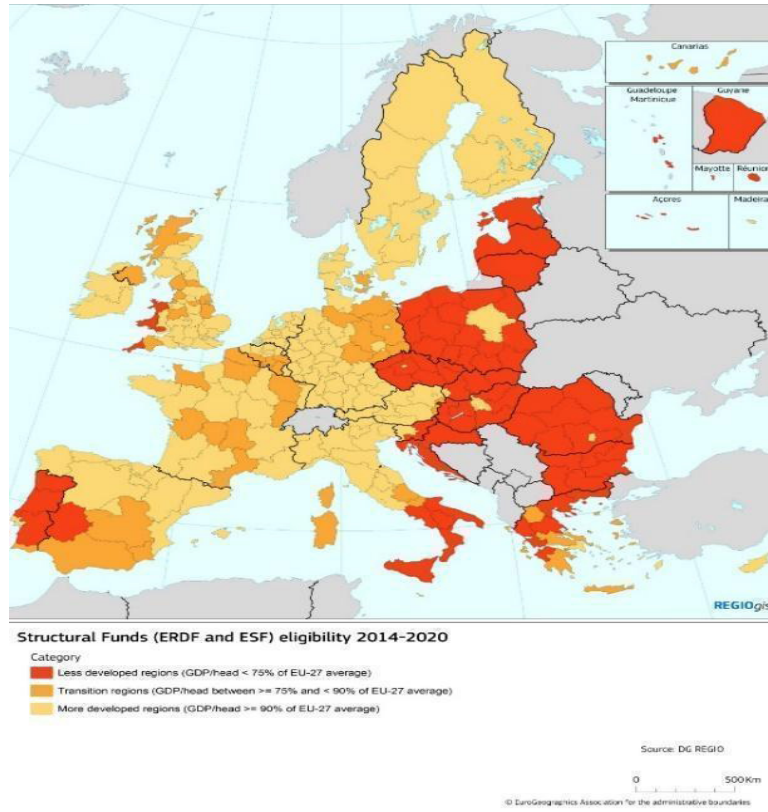


**Şekil 1: En Fazla Gelişmiş, Geçiş ve Az Gelişmiş Bölgelere Sahip Olan Ülkeler**  
(Kaynak: Commission Implementing Decision (EU), 2021/1130)

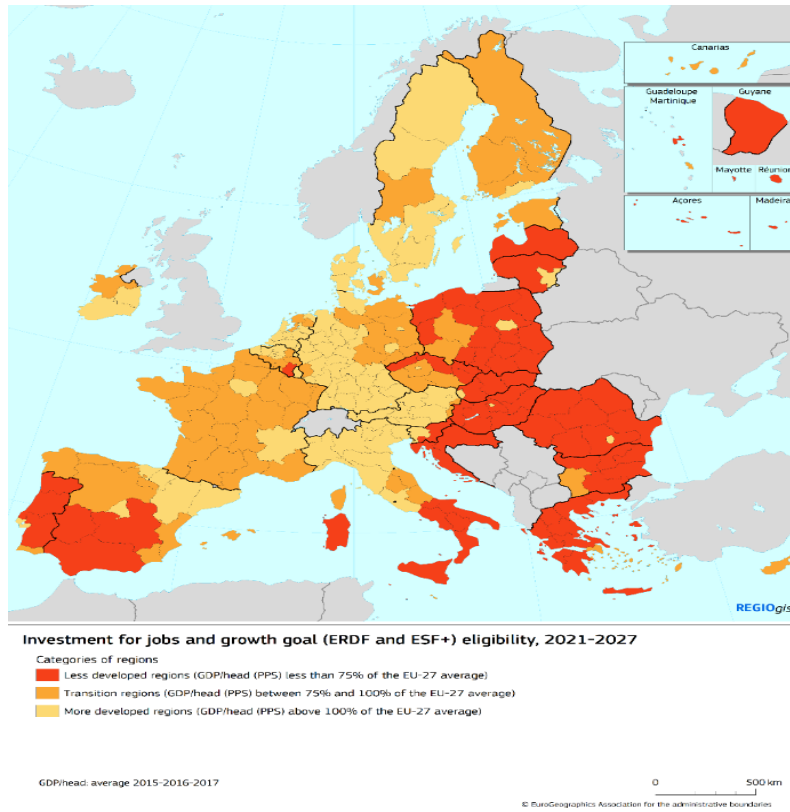
Birinci şekildeki diyagram ile ikinci şekildeki harita incelendiğinde, Almanya'nın gelişmiş bölge sayısı bakımından ön sıralarda yer aldığı görülmektedir. Ülkedeki 38 bölgeden 30'u gelişmiş bölge, 8'i ise geçiş bölgesi statüsünde yer almakta olup; Almanya'da az gelişmiş bölge statüsünde herhangi bir bölge bulunmadığı görülmektedir. İtalya ise gelişmiş bölge sayısı bakımından ikinci sırada yer almaktadır. Ülkede gelişmişlik bakımından kuzey-güney farkı göze çarpmaktadır. 2021'de geçiş bölgesi statüsünde yapılan yüzdelik değişimle Fransa'da 9 bölge gelişmiş

statüsünden geçiş bölgesi statüsüne düşmüştür. Az gelişmiş bölge sayısı bakımından ilk sırada Polonya, ikinci sırada ise Yunanistan gelmektedir. Polonya'nın geçmişte az gelişmiş bir ekonomik yapıya sahip olması ve serbest piyasa ekonomisine geçiş sürecinde yaşadığı gecikmeler, ülkenin Avrupa Birliği ortalamasının altında kalmasına neden olmuştur. Ancak 2004 yılından itibaren hızlı bir toparlanma süreci yaşamış ve AB içinde en yüksek büyüme oranlarına sahip üçüncü ülke konumuna yükselmiştir.<sup>11</sup> Yunanistan ise derinleşen ekonomik krizlerin etkisiyle hedeflediği kalkınma seviyesine ulaşamamıştır.

11 Polonya ve diğer AB üyesi ülkelerin kişi başı GSYİH değişimleri 5. Bölümde yer almaktadır.



**Şekil 2: Az Gelişmiş, Geçiş ve Gelişmiş Bölgeler (2014-2020 Dönemi)**  
(Kaynak: AB Komisyonu, 2021)



**Şekil 3: Az Gelişmiş, Geçiş ve Gelişmiş Bölgeler (2021-2027 Dönemi)**  
(Kaynak: AB Komisyonu, 2021)

Şekil 2’de uyum politikasının bölgelerde yol açtığı değişimler iki ayrı dönem halinde haritalar aracılığıyla analiz edilmiştir. Haritalar incelendiğinde AB’nin doğu, güneydoğu ve güneyinde yer alan bölgeler genel itibarıyla az gelişmiş bölge statüsünde yer almaktadır. Buna karşılık kuzey ve merkezdeki bölgelerin çoğu gelişmiş veya geçiş bölgesi statüsünde olduğu görülmektedir. 2021 yılında geçiş bölgesi kıstaslarının değişmesiyle<sup>12</sup> bazı bölgeler geçiş bölgesi statüsüne düşmüştür. Bölgelerinde en fazla statü kaybı yaşayan ülkeler İspanya, Fransa, Yunanistan ve Finlandiya olmuştur.

Buna karşılık Litvanya, Çekya, Estonya, Bulgaristan ve Polonya’da bazı bölgeler kişi başı GSYİH’sini AB ortalamasına göre artırarak statülerini yükseltmişlerdir. Özellikle Litvanya’nın “Vilnius” bölgesi kısa zaman içerisinde yüzde 25’in üzerinde bir büyüme gerçekleştirip 2021’de getirilen yeni düzenlemeye rağmen az gelişmiş bölge sınıfından gelişmiş bölge sınıfına yükselmiştir. Bunun dışında bahse konu olan ülkelerde birtakım bölgeler ekonomik olarak gelişirken bazı bölgelerde bir gerileme gözlemlenmiştir. Örneğin Polonya’nın doğusunda yer alan “Mazovya”da ülkenin olumlu gidişatına rağmen iktisadi bir gerileme gerçekleşmiştir.

## 4. Finansman Kaynakları

### 4.1 Avrupa Yatırım Bankası

Az gelişmiş bölgelerin kalkınması ve projelerdeki mali yükümlülüklerinin bir kısmının finanse edilmesi amacıyla 1958 yılında Avrupa Yatırım Bankası (AYB) kurulmuştur. Bankanın temel faaliyet alanları bölgesel kalkınma, ulaştırma, iletişim, sanayii, çevre ve enerji altyapısıdır. Bankanın bölgesel etkisi olan faaliyetlere giderek daha fazla odaklandığı görülmektedir. AYB, uyum politikası kapsamında kişi başı GSYİH’si AB ortalamasının altında olan bölgelerin kalkınmasına öncelik vermektedir. Bu amaçla; az gelişmiş bölgelerin kalkınması, yeni iş imkânlarının sağlanması ve hibeler ile desteklenmeyen işletmelerin yenilenmesi kapsamında üye ülkelerin tek başlarına finanse edemeyecekleri ve Birlik yararına olan

büyük ölçekli altyapı projelerine uzun vadeli krediler sağlanmaktadır (İldırar, 2004: 154-155).

Desteklenen projelerin AYB’nin dört (4) politka önceliklerinden en az birisiyle uyumlu olması gerekmektedir: Dijital ve insan sermayesi odaklı inovasyon, sürdürülebilir şehir/bölgeler, sürdürülebilir enerji ve doğal kaynaklar, küçük ve orta büyüklükteki şirketler (KOBİ) (European Investment Bank, 2023). AYB sağladığı finansman desteklerinde kamu kurum ve kuruluşlar ile özel sektörün eş finansman sunma yükümlülüklerini yerine getirmelerini talep etmektedir. Verilen finansman desteğinin üçte biri özel sektöre aktarılmaktadır. AYB mali anlamda kredi vermenin yanında uyum politikası kapsamında yararlanıcı kuruluşlara teknik, finansal ve stratejik danışmanlık desteği de sağlamaktadır. 2014-2020 dönemi uyum politikası çerçevesinde AYB finansman desteğinin yüzde 30’unu, az gelişmiş ve geçiş bölgelere aktarmıştır (European Investment Bank, 2021).

2023 yılında ise AYB tarafından projelere yaklaşık 36.2 milyar avro tutarında finansman desteğinin sağlanması taahhüt edilmiştir. Söz konusu bu tutar AB’nin taahhüt ettiği kredi ve yatırımların neredeyse yarısını (%47) temsil etmektedir. Şimdiye kadar bankanın sağladığı en yüksek miktarlı finansman ve yatırım desteği olarak tarihe geçmiştir. Sektörel bazda, şimdiye kadar en fazla finansman desteği; sürdürülebilir enerji ve doğal kaynaklar (%34), sürdürülebilir şehirler ve bölgeler (ulaşım) (%30), küçük ve orta ölçekli işletmeler (KOBİ) (%21) ile inovasyon, dijital dönüşüm ve insan sermayesini içeren projelere (%15) sağlanmıştır. 2023 yılında finansman desteğinden en fazla yarar sağlayan ülkeler sırasıyla Fransa (5.8 milyar avro), İspanya (4.9 milyar avro), Polonya (4.2 milyar avro) ve İtalya (4.1 milyar avro) olmuştur. (European Investment Bank, 2024:10-12).

Yapılan araştırma sonucuna göre AYB’nin finansman desteği sağladığı bölgelerde GSYİH değerinin güçlü ve hızlı bir şekilde büyüdüğü tespit edilmiştir (European Investment Bank, 2021).

12 Makalenin 5. sayfasında detayları hakkında bilgi verilmiştir.

## 5. GSYİH Değişimleri Çerçevesinde Ülkelerin

### Ekonomik Analizi

Projeler aracılığıyla desteklenen bölgelerdeki GSYİH değişimleri programın başarı durumunu gösteren en temel göstergelerden birisi olarak öne çıkmaktadır. AB Parlamentosu'na bağlı Bütçe İşleri Genel Müdürlüğü'nün (*The Directorate-General for Budgetary Affairs*) tespitlerine göre kişi başı GSYİH değerinin yükselmesi uyum politikasının başarılı olduğunu göstermektedir. Fakat bölgeler arasındaki yakınsamanın uyum politikası çerçevesinde

gerçekleşip gerçekleşmediği, gerçekleştiyse ne oranda gerçekleştiği tam olarak tespit edilememektedir. Dolayısıyla GSYİH'deki değişimlerin uyum politikası dışındaki etkenlere de bağlı olduğu değerlendirilmektedir. Bu başlık altında GSYİH değeri değişken olarak hesaplamalarda kullanılmakta olup ülkelerin gelişimi takip edilmiştir.

Bu başlık altında 6 AB üyesi ülke (İrlanda, Romanya, İspanya, Polonya, Yunanistan ve Bulgaristan) için Dünya Bankası verileri kullanılarak kişi başı GSYİH değerleri üzerinden analiz çalışması gerçekleştirilmiştir.

**Tablo 3: AB Üyesi Ülkelerin<sup>13</sup> Kişi Başı GSYİH Değişimleri (AB Ortalamasına göre) (%)**  
(Kaynak: World Bank, 2024)

Ülke	1990	2024	Değişim (%)
İrlanda	99	203	104
Romanya	38	76	38
Polonya	45	78	33
Bulgaristan	55	64	9
İspanya	99	88	-11
Yunanistan	95	68	-27
Almanya	142	112	-30
Fransa	127	95	-32
İtalya	135	94	-41

İrlanda hem en yüksek üretkenlik artışına hem de Birlik içinde en yüksek istihdam artışına ulaşmıştır (Bachtler vd., 2017). AB ortalaması esas alınarak veriler incelendiğinde 1995-2005 döneminde İrlanda'nın kişi başı GSYİH'si yüzde 43 artış göstererek yüzde 145 olmuştur (Hübner, 2008). 2024 yılında bu oran yüzde 203 olmuştur. Desteklerin de etkisiyle 1990 yılından 2024 yılına kadar İrlanda'nın kişi başı GSYİH değerinde büyük artışlar yaşanmıştır. 1990 yılında yaklaşık 14 bin dolar seviyesinde olan kişi başına düşen GSYİH, düşük bir düzeyde

seyretmiş; 2014 yılına kadar büyük ölçüde yatay bir seyir izledikten sonra, 2015 yılında ani bir yükseliş göstermiş ve 2024 itibarıyla 131.175 dolara ulaşmıştır. Buna göre İrlanda dünya genelinde üçüncü sıraya yükselmiş olup kişi başı GSYİH'si 1990-2024 yılları arasında yüzde 855 oranında büyümüştür (World Bank, 2024).<sup>14</sup>

1990-2024 yılları arasında kişi başına düşen GSYİH açısından en hızlı büyüyen ikinci ülke Romanya olmuştur. Bu dönemde kişi başına düşen GSYİH'si yüzde 823 oranında artan Romanya'ya, 2007-2020

13 Çalışma konusu analizi gerçekleştirilen ülkelere yer verilmiştir.

14 Dünya Bankası üzerinden alınan veriler SAGP parametresi esas alınarak kişi başı GSYİH değerini sunmaktadır.

yılları arasında<sup>15</sup> (iki dönem boyunca) 48 milyar avro civarında kaynak tahsis edilmiştir (European Court of Auditors, 2019; Mrak vd., 2015). 1990 yılında Avrupa Birliği ortalamasının yalnızca yüzde 38 seviyesinde olan kişi başına düşen GSYİH, söz konusu desteklemelerle birlikte son 34 yıl içinde yüzde 75 düzeyine kadar yükselmiştir (World Bank, 2024). Romanya'nın en büyük bankalarından biri olan Banca Transilvania, ülkenin kişi başına düşen GSYİH'nin muhtemelen 2030 civarında AB ortalamasına yetişeceğini öngörmüştür (Aligica, 2023). Romanya, diğer ülkelere kıyasla daha sınırlı destek almasına rağmen kısa sürede kişi başı GSYİH'sini artırarak ülkede refah seviyesini kayda değer biçimde yükseltmeyi başarmıştır.

Polonya hem 2007-2013 hem de 2014-2020 dönemlerinde yapısal ve uyum fonlarından yaklaşık 160 milyar avro kaynak elde etmiş olup mali kaynak aktarımından fazlasıyla faydalanmıştır (European Court of Auditors, 2019; Mrak, 2015). 2007 yılından itibaren en fazla destek alan ülke olmuştur. Söz konusu bu tutar uyum politikası kapsamında aktarılan kaynağın yüzde 20'sine karşılık gelmektedir. Az gelişmiş bölge sayısının fazla olması ve nüfusunun diğer üye ülkelere göre daha fazla olması sebebiyle yapısal ve uyum fonlarının beşte birinin ülkeye aktarılmasına yol açmıştır. Şekil 2'deki harita incelendiğinde Polonya'da az gelişmiş bölge sayısının fazla olduğu göze çarpmaktadır. Az gelişmiş bölge sayısının fazla olmasının sebepleri arasında Polonya'nın 1989 yılında Sovyetler Birliği'nden yeni ayrılmış olması ve gecikmeli olarak piyasa ekonomi modeline geçmesi olarak gösterilebilir. 1990 yılında Polonya'da kişi başı GSYİH değeri 6.181 dolar ile çok düşük seviyelerden başlamıştır. Diğer üye ülkelerde bu tutar genellikle 10 binin üzerinde gerçekleşmiştir. Söz konusu bu olumsuz şartlara rağmen Polonya 1990-2024 yılları arasında kişi başı GSYİH'sini yüzde 715 oranında büyütüştür (World Bank, 2024). 1990 yılında AB ortalama değerinin altında bir değere (yüzde 45) sahip olan Polonya 2024 yılı itibarıyla yüzde 78 oranına ulaşmış ve genel ortalamaya da yaklaşmıştır.

1 Ocak 2007 tarihinde AB'ye üye olan Bulgaristan mali kaynaklardan (diğer ülkelere kıyasla) en az yararlanan ülke olmuştur. 2018 yılında Bulgaristan'ın kişi başı GSYİH'si AB ortalamasının altında kalarak yüzde 50 civarında gerçekleşmiştir (McCormick, 2021). 2024 yılında bu oran yaklaşık olarak yüzde 64'e kadar yükselmiştir (World Bank, 2024). Sosyo-ekonomik olarak AB içerisinde en fakir ülke konumunda bulunan Bulgaristan, AB üyeliği öncesi 1990-1999 yılları arasında genel anlamda ekonomik bir durgunluk geçirmiştir. 1990 yılında kişi başı GSYİH'si 7.546 dolar iken 9 sene sonra (1999) bu tutar 5.808 dolara kadar düşmüştür. Büyüme oranlarının düşük olarak gerçekleşmesinin en önemli sebeplerinden biri, ülkenin SSCB'den yeni ayrılmış olması ve yapısal sorunlarla mücadele etmesi olarak açıklanabilir. 2008-2009 yılları arasında yaşanan küresel mali kriz haricinde ülkenin GSYİH'si 1999 yılından itibaren istikrarlı bir şekilde büyümüştür. Özellikle 2020 yılından itibaren büyüme oranlarında bir ivme yakalanmıştır. 1990-2024 yılları arasında yüzde 445 olarak büyüyen kişi başı GSYİH 2024 yılında 41.086 avro seviyelerinde kalmıştır. AB'ye katılım sağladığı 2007 yılından itibaren Bulgaristan uyum politikası kapsamında desteklemelerden fazla yararlanmamış bir ülke olmasına rağmen Portekiz ve Yunanistan'ın kişi başı GSYİH değerine yaklaşmıştır (World Bank, 2024).

İspanya'da bölgesel kalkınma kapsamında büyük istihdam artışları yaşanmış olup özellikle kuzey ve doğu bölgelerinde ekonomik ilerleme gerçekleşmiştir. Ülkenin genel olarak kişi başı GSYİH değışimleri incelendiğinde 1990-2008 yılları arasında stabil bir büyüme göze çarpmaktadır. 1990 yılında 13.667 doları bulan kişi başı GSYİH'si, 2008 yılında 33.350 dolara kadar yükseliş göstermiştir. Ancak küresel finansal krizin etkisiyle ülkenin kişi başına düşen GSYİH'sinde bir duraksama yaşanmış, 2020 yılına kadar kişi başı GSYİH'si 39.328 dolar olarak gerçekleşmiştir. 2024 yılı itibarıyla kişi başı GSYİH'si 56.926 dolara ulaşmıştır. 1990-2024 yılları arasında İspanya kişi başı GSYİH değerini sadece yüzde 317 oranında yükseltmiştir (World Bank, 2024). AB

15 Destekleme sürecinin devam etmesinden dolayı 2021-2027 döneminde tahsis edilen kaynak analize dâhil edilmemiştir.

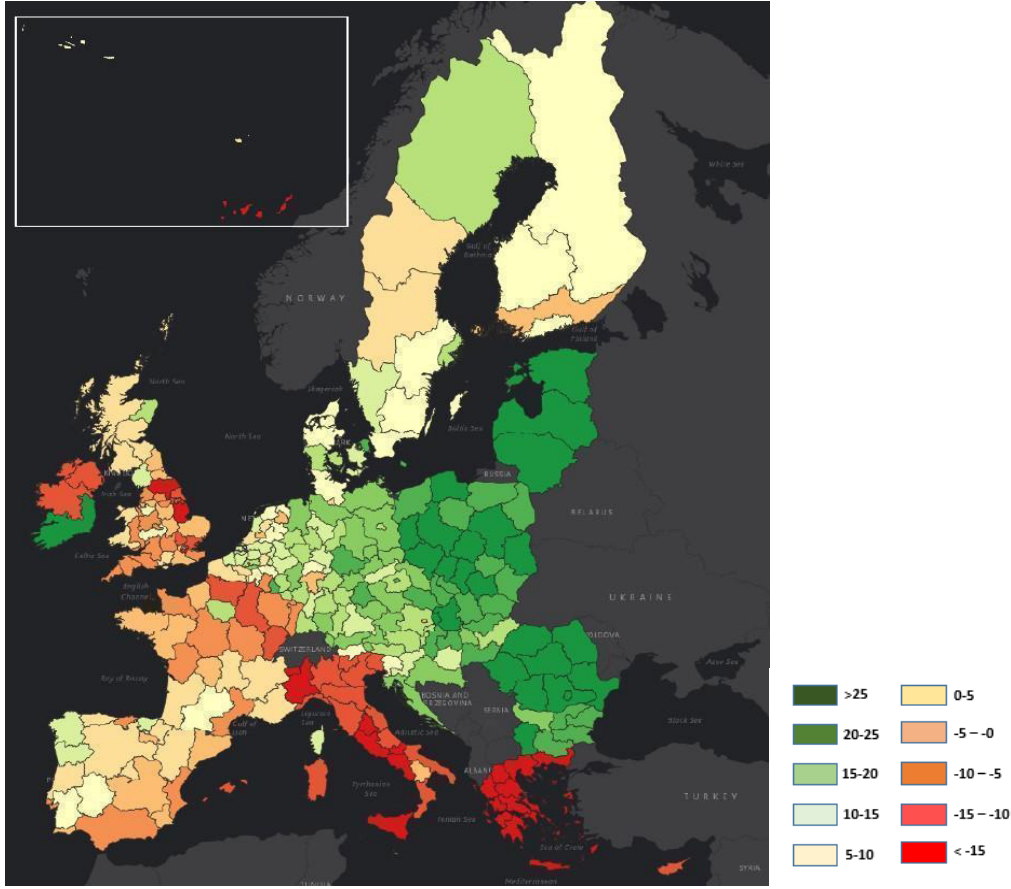
ortalama değeri esas alınarak yapılan analize göre 1995-2005 yılları arasında İspanya'da kişi başı GSYİH oranı yüzde 91'den yüzde 102 kadar çıkmıştır (Hübner, 2008). Fakat söz konusu oran 2024 yılında yüzde 88'e düşmüştür. Uyum politikası kaynaklarından fazlasıyla faydalanmış bir ülke olan İspanya 2005 yılında AB ortalamasının üzerine çıkarak iyi bir ekonomik performans göstermiş olmasına rağmen 2024 yılına kadar yüzde 14'lük bir düşüş yaşamıştır (World Bank, 2024).

Yunanistan 2008 yılına kadar AB mali kaynaklarından olumlu yönde etkilenmiştir. 1995 yılında Yunanistan'ın kişi başına düşen GSYİH'si AB ortalamasının altında (yüzde 74) seyrederken 10 sene içerisinde bu oran yüzde 88'e kadar yükselmiştir. 2005-2009 yılları arasında AB ortalamasına göre kişi başı GSYİH'si yüzde 6 oranında artmış ve 2009 yılı itibarıyla yüzde 94 olmuştur (Savrul, 2012). 2009 yılından itibaren ülkede ekonomik gerileme başlamıştır. 2009 yılında Yunanistan'ın kişi başı GSYİH oranı AB ortalamasına çok yakinken (yüzde 94) bu oran 2018 yılına gelindiğinde ciddi bir şekilde gerilemiş ve yüzde 68 olarak gerçekleşmiştir (McCormick, 2021). Bu kötü gidişatı AB tarafından tahsis edilen mali kaynaklar kurtaramamıştır. 2018 sonrası dönemde ise ekonominin tam düzelmediği ve büyüme oranlarının dalgalı bir seyir izlediği gözlemlenmektedir. Yunanistan 1990-2024 yılları arasında iki defa ekonomik duraksama yaşamıştır. 2008 ile 2012 yılları arasında ülkede bir ekonomik kriz ortamı yaşanmış

ve ciddi toplumsal sorunlar meydana gelmiştir. İkinci gerileme ise Covid salgınının yaşandığı 2019-2020 döneminde gerçekleşmiştir. Sonuç olarak 1990 yılında İrlanda ile neredeyse aynı değere sahip olan Yunanistan'ın büyüme performansı çok düşük seviyede kalmıştır. 1990-2024 yılları arasında kişi başı GSYİH'si yüzde 236 büyümüştür (World Bank, 2024).

1990-2024 yılları arasında AB'nin gelişmiş ülkeleri incelendiğinde Almanya yüzde 270, Fransa yüzde 251 ve Hollanda yüzde 339 büyüme oranına ulaşmıştır (World Bank, 2024).

Şekil 4 ile AB içerisindeki ülkelerin 2003 ve 2015 yılları arasındaki kişi başı GSYİH değişimleri mercek altına alınmıştır. En çok gelişme gösteren bölgeler koyu yeşil renkli olarak işaretlenirken, en az gelişmiş bölgeler ise koyu kırmızı olarak gösterilmiştir. AB'nin doğusunda yer alan ülkeler (Baltık ülkeleri, Polonya, Romanya, Macaristan, Çekya, vb.) ile ortasında yer alan ülkelerin (Almanya ve Avusturya) kişi başı GSYİH'sini artırdığı gözlemlenmektedir. AB'nin güney ve güneydoğu kesimlerinde yer alan ülkelere ise bir gerilemenin olduğu gözlemlenmektedir. Buna ek olarak Fransa'da yer alan bazı bölgelerde de düşük bir performans görülmektedir. Doğu Avrupa ülkelerinde altyapıya yapılan yatırımların ekonomik gelişmeyi tetiklediği ve kişi başı GSYİH değerlerini artırdığı değerlendirilmektedir. 2004 yılında AB'nin doğu genişleme politikası ile kaynaklar doğudaki ülkelere aktarılmıştır.



**Şekil 4: Kişi Başına Düşen GSYİH Büyümesine Göre AB Bölgelerinin Sınıflandırılması (Satın Alma Gücü Paritesi, 2003-2015, Düzey-2 Bölgeleri)**  
(Kaynak: Directorate General For Internal Policies, 2021)

## 6. Farkların Farkı Analizi Bağlamında Uyum

### Politikasının Etkinliği Analizi

Farkların farkı analizi kapsamında uyum politikası desteklerinden faydalanan AB ülkeleri olarak İrlanda, Romanya ve Polonya birinci grubu, AB üyesi olmayıp uyum politikası desteklerinden faydalanmayan diğer Avrupa ülkeleri (Norveç ve İsviçre) ikinci grubu temsil etmektedir. Her iki grup kişi başı GSYİH değişimleri (1990-2024) ve diğer veri tabanları doğrultusunda kıyaslamaya tabi tutulmuştur.

Buna göre İrlanda diğer iki ülkenin gerisinde düşük bir GSYİH değeriyle başlamış olmasına rağmen 2015 yılında iki ülkeyi geçmiş ve Avrupa genelinde ekonomisi en hızlı büyüyen ülke haline gelmiştir.

İrlanda söz konusu dönem içerisinde yüzde 855 oranında büyüme gerçekleştirirken Norveç yüzde 445, İsviçre ise yüzde 230 oranında büyümüştür. Uyum politikası desteklerinden yararlanan diğer ülkelerde de büyüme oranlarında önemli artışlar gözlemlenmiştir. İncelenen söz konusu dönemde Romanya yüzde 823 ve Polonya yüzde 715 büyüme oranına ulaşmıştır (World Bank, 2024).

İrlanda son zamanlarda hem doğrudan yabancı yatırım hem de hizmet ihracatı<sup>16</sup> ile ayrıcalıklı konuma yükselmiştir. 1990-2024 yılları arasında ülkeye 794,2 milyar dolar doğrudan yabancı yatırım girişi olmuştur. Aynı zaman dilimi içerisinde İsviçre'ye 172,5 milyar dolar ve Norveç'e 118,6 milyar dolar uluslararası yatırım gelmiştir (UN Trade and

16 Bir ülkede hizmet sektörünün kapsamına giren alanlardan (yazılım, danışmanlık, vb.) birinde faaliyet gösteren şirketlerin diğer ülkelerdeki şirketlere sundukları hizmet karşılığı ödeme alması olarak tanımlanmaktadır.

Development, 2025). 2025 yılında Dünya Ticaret Örgütü tarafından yayımlanan *Global Trade Outlook and Statistics* raporuna göre hizmet ihracatında İrlanda 519 milyar dolar ihracat değeriyle dünya üçüncüsü olmuştur (World Trade Organization, 2025). İrlanda'ya yapılan doğrudan yabancı yatırımlar ve ihracat başarısı (özellikle hizmetler sektöründe) ülkenin güçlü bir şekilde büyümesinde belirleyici olduğu değerlendirilmektedir. Uyum politikasının İrlanda'nın ekonomik büyümesinde ne kadar etkili olduğu farklı parametrelerin (doğrudan yabancı yatırım ve hizmet ihracatı) dâhil olması nedeniyle tespit edilememektedir. Uyum politikası kaynaklarından büyük ölçüde faydalanmış bir ülke olan Polonya'da da, söz konusu politikanın ne ölçüde etkili olduğu tespit edilememektedir. AB üyeliğinden itibaren doğrudan yabancı yatırımların arttığı Polonya'ya, 1990-2024 yılları arasında toplam 390 milyar dolar yabancı sermaye girişi olmuştur (UN Trade and Development, 2025). Buna paralel olarak ülkenin ihracat değerlerinde de kayda değer bir artış gözlemlenmiştir. İrlanda örneğinde olduğu gibi, uyum politikasının Polonya'nın ekonomik gelişimine ne derece katkı sağladığı tam olarak saptanamamıştır.

Buna karşılık, Romanya'nın doğrudan yabancı yatırım tutarı ile ihracat rakamlarının diğer ülkelere kıyasla daha düşük seviyelerde olması, analiz çalışmalarını kolaylaştırmıştır. Ülkeye, uyum politikası kaynakları dışında kayda değer bir sermaye transferinin gerçekleşmemiş olması, hızlı ekonomik büyümenin büyük ölçüde bu politikalar sayesinde sağlandığı sonucunu ortaya koymaktadır. Norveç ve İsviçre ile karşılaştırıldığında Romanya'nın çok daha hızlı bir ekonomik büyüme göstermesi, uyum politikası kaynaklarının ülkenin kişi başına düşen GSYİH artışında etkili olduğunu göstermektedir.

2014 yılında Avrupa Komisyonu tarafından kişi başı GSYİH değişimleri çerçevesinde yapılan tahmine göre Romanya'da daha düşük bir büyüme gerçekleşeceği öngörülmüştür. Buna göre uyum politikasının etkisiyle Romanya'nın kişi başı GSYİH'si 2022 yılında yüzde 2,4 oranında artacağı öngörülmüştür. Buna karşın Polonya için yüzde 4,1'lik artış öngörülmüştür (Szabo, 2017). Gerçekleşen veriler incelendiğinde ise 2014-2022 yılları arasında Polonya ortalama

yüzde 4, Romanya ise ortalama yüzde 4,36 oranında büyüdüğü gözlemlenmiştir (World Bank, 2022). Sonuç olarak, Polonya'ya ilişkin tahminler isabetli olurken, Romanya için yapılan öngörülerde yaklaşık yüzde 2 oranında bir yanılma söz konusu olmuştur.

## 7. Uyum Politikası Etkisi Üzerine Değerlendirmeler

Uyum politikasının etkinliği hususunda araştırmacılar arasında görüş farklılıkları bulunmaktadır. Ölçülebilir nitelikte verilerin eksikliğine rağmen bu alanda araştırma, değerlendirme ve sonuç çıkarma işlemlerini gerçekleştiren bir kısım araştırmacılara göre uyum politikası ekonomik kalkınmaya olumlu etkide bulunmuştur. Diğer grup araştırmacılar ise söz konusu politikanın etkin olmadığı görüşünü savunmaktadır. Bazı araştırmacılar ise devlet bazlı verileri inceleyerek uyum politikasının kısmi bir etki meydana getirdiği tespitinde bulunmaktadır.

Uyum politikasının sektörler üzerindeki farklı etki düzeyleri incelendiğinde değişik sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Angel de la Fuente'nın 2002 yılında kaleme aldığı makalede altyapı yatırımlarının üretkenlik üzerinde etkisi araştırılmıştır. Analiz çalışmasında, Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ile İspanya arasında kıyaslama yapılmıştır. Elde edilen tespitlere göre altyapı yatırımları az gelişmiş bölgelerin hızlı büyümelerine yol açmıştır. Altyapının tamamlanmasıyla birlikte farklı alanlara (insan kaynakları, inovasyon, sanayi, vb.) yapılan yatırımlar ülkenin üretkenlik kapasitesini artırmıştır. Ayrıca eğitime yapılan yatırımlar da nitelikli insan havuzunun oluşmasına yol açmış olup büyümeye olumlu yansımaları olmuştur (De La Fuente, 2002). Marzinotto (2012) tarafından yapılan araştırmaya göre altyapı ve eğitime yapılan yatırımlar kalkınmaya en fazla etki gösteren alanlar olarak ön plana çıkmıştır. Sonuç olarak insan kaynağı ve araştırma-geliştirme faaliyetlerine yapılan yatırımların uzun vadede, altyapıya yapılan yatırımların ise kısa vadede büyümeye etkide bulunduğu tespit edilmiştir (Marzinotto, 2012).

AB içerisinde ulaşım ağlarının gelişimine uyum politikası aracılığıyla önemli yatırımlar

gerçekleştirilmiştir. Buna göre 1990'lı yıllarda ulaşım sektörüne yapılan yatırımların etkilerine ilişkin bir araştırmaya göre ulaşım yatırımlarının İspanya, Portekiz ve Yunanistan'da hem karayolu hem de demiryolu altyapılarına olumlu katkıda bulunduğu tespit edilmiştir. Desteklerin AB'nin doğu ülkelerine kaydırıldığı 2000-2013 yılları arasında ulaşım ağlarına yaklaşık 100 milyar avro ilave yatırım yapılmış ve birçok bölgenin ulaşım altyapı ihtiyaçları giderilmiştir. Bu doğrultuda finanse edilen ulaşım altyapı yatırımları, AB bölgelerinin erişilebilir olmasını sağlamış ve bu durum AB içerisindeki ticaretin ve üretim değer zincirinin güçlenmesine yol açmıştır (Prota vd., 2020:183-184).

John Bachtler, Peter Berkowitz, Sally Hardy ve Tatjana Muravska tarafından 2017 yılında kaleme alınan 'Reassessing the Performance and Direction of EU Cohesion Policy in 2014-20' başlıklı makalede, uyum politikasının uygulandığı 15 bölgede belirlenen hedeflere ulaşma düzeyi incelenmiştir. Çalışma kapsamında 1989-2012 yılları arasındaki zaman aralığı seçilerek muhtelif AB üyesi ülkelerde yer alan 15 bölgede (Avusturya'dan 1, Finlandiya'dan 1, Fransa'dan 2, Almanya'dan 2, Yunanistan'dan 1, İrlanda'dan 1, İtalya'dan 2, Portekiz'den 2, İspanya'dan 2 ve İngiltere'den 1 bölge) ABKF'nin etkileri mercek altına alınmıştır. 1989-2012 yılları arasında ABKF kapsamında bölgelere toplam 146 milyar avro kaynak aktarılmıştır. ABKF ile uygulanan programlarda birbirinden farklı sonuçlara ulaşılmıştır. Analiz sonucu elde edilen bulgulara göre turizm alanında yapılan yatırımlar bölgelerin yurt içi ve yurt dışı cazibesini artırmış ve yeni yatırımların gerçekleşmesine de zemin hazırlamıştır. Bunun yanında özel sektörün yetkinliklerinin artırılması ve inovasyon sistemlerinin entegrasyonuna ilişkin yatırımlar kısa vadede pozitif etki göstermiştir. Girişimcilik üzerine söz konusu bölgelerde yapılan yatırımlarda ise daha olumlu sonuçlara ulaşılmıştır. Buna karşılık düşük teknoloji içerikli sanayiinin dijital dönüşümünde bazı sorunlarla karşılaşmıştır. Yaşam kalitesinin iyileştirilmesi noktasında temel altyapı ve hizmetler sektörüne yapılan yatırımlar olumlu sonuçlanmıştır. Son olarak, ABKF'nin bölgelerin kültür ve zihniyetlerini, özellikle de iç

ve dış imajlarını değiştirmede önemli bir role sahip olduğu güçlü kanıtlarla saptanmıştır (Bachtler vd.,

2017:13-19). Z. Darvas, A. M. Collin, J. Mazza ve C. Midoes tarafından AB Parlamentosu'na bağlı İç Politikalar Genel Müdürlüğü (*Directorate General For Internal Policies*) için hazırlanan rapora göre ise çevre ve sosyal katılım içeren projelerin ekonomik kalkınmaya olumsuz etkide bulunduğu sonucuna ulaşılmıştır (Darvas vd., 2019:70).

1991-2008 dönemi için yapılan farklı bir çalışmada uyum politikasının 12 AB üyesi ülkede yer alan 175 bölge üzerindeki etkisi mekânsal büyüme modeli kullanılarak incelemeye alınmıştır. Bu çalışmada üç ayrı dönem (1989-1993, 1994-1999 ve 2000-2006) halinde uygulanan programların etkileri incelenmiştir. Çalışmada uyum politikası ile ilgili olarak iki farklı etki türleri tanımlanmıştır. Öncelikle, aktarılan parasal kaynağın ilgili ülkenin büyümesinde doğrudan etkide bulunduğu tespit edilmiştir. İkinci olarak, komşu ülkeye yapılan yatırım desteklerinin ilgili ülke üzerinde dolaylı bir etki (*spillover*) oluşturduğu sonucuna varılmıştır. Aynı çalışmada altyapıya yapılan yatırımlar üzerinde neden-sonuç ilişkisi kurulmuş olup söz konusu yatırımların farklı yatırımların (eğitim, sanayi, turizm, vb.) hayata geçirilmesini kolaylaştırdığı, dolayısıyla ekonominin gelişmesine zemin hazırladığı sonucuna varılmıştır (Fiaschi, vd., 2017).

1989-2006 yılları arasında (1989-1993, 1994-1999 ve 2000-2006) sağlanan desteklerin az gelişmiş bölgeler üzerindeki etkilerini tespit etmek amacıyla yapılan çalışmanın sonuçlarına göre destek alan bölgelerin kişi başı GSYİH değerinin ortalama yüzde 1,6 oranında büyüdüğü gözlemlenmiştir. İstihdam artışında ise buna benzer katkı gözlemlenmemiştir (Becker vd., 2010).

2007-2013 yılları arasında uygulanan uyum politikasının yedi AB ülkesinde (Çekya, İspanya, Fransa, İtalya, Portekiz, Romanya ve Slovakya) faaliyet gösteren firmalar üzerindeki nitel ve nicel etkileri araştırılmıştır. Yapılan araştırmaya göre 2007-2013 yılları arasında verilen destekler ilgili ülkelerde faaliyet gösteren firmaların kapasitelerinin (istihdam

ve katma değer) artmasına yol açmış olup nitelikli gelişimlerini (üretkenliklerini) sağlamıştır. Özellikle kişi başı GSYİH'si düşük olan ülkelerde kurumsal kapasitenin zayıf olması sebebiyle nitelikli büyüme daha düşük seviyelerde kalmıştır. Bachtrögler ve diğer yazarlar tarafından hazırlanan tabloda<sup>17</sup> firmaların katma değer, istihdam ve üretkenlik değişkenleri incelenmiş ve sadece üretkenlik katsayısının düşük olduğu gözlemlenmiştir. Analiz edilen katsayılar katma değer (0.170-0.538), istihdam (0.182-0.516) ve üretkenlik (-0.026-0.129) veri aralığı saptanmıştır (Bachtrögler vd., 2019:6-7).

Uyum politikası çerçevesinde kaliteli yönetim (kurumsal kapasite) ile etki arasında derin bir ilişki bulunmaktadır. Buna göre mali kaynakların etkin bir şekilde uygulanabilmesi için kurumsal kapasitenin mevcut ve etkin olması gerekmektedir. Uyum politikasının 2019 yılına kadar ki etkinliğinin analiz edildiği çalışmada kurumsal kapasitesi düşük olan yerel yönetimlere yapılan desteklerin ekonomik büyümeye olumsuz yönde etkide bulunduğu ortaya çıkmıştır (Darvas vd., 2019:74). Araştırmalar, kurumsal kapasitesi düşük bölgelerin uyum politikalarına duyduğu yüksek ihtiyaçlara karşın, bu politikaları etkili biçimde hayata geçiremediklerini ortaya koymaktadır (Begg, 2008). Örnek olarak, Romanya'da 2014-2020 yılları arasında uygulanan uyum politikası kapsamında toplam 8 bölgeden 6'sı yetersiz kurumsal kapasite nedeniyle AB

ortalamasının altında (yüzde 50'nin altında) kalarak düşük bir performans göstermiştir (Szabo, 2017:248). AB Komisyonu, mali desteklerin etki ve performans düzeylerinin artırılması amacıyla kurumsal kapasitenin geliştirilmesine öncelik vermiştir. 2014-2020 döneminde birçok çeşitli yöntem kullanılarak kurumsal ve yönetsel kapasitenin güçlendirilmesine odaklanılmıştır (Mendez ve Bachtler, 2022:2-3). Dolayısıyla mali desteklerin koşullara bağlı olarak belirli etkiler gösterdiği gözlemlenmiştir. Özellikle etkin işleyen kurum ve kuruluşların bulunduğu ortamlarda, destek alan ülkelerde ekonomik büyümede belirli bir yakınsama sağlanabilmiştir. Bazı araştırmacılar, uyum politikasının ilk hedeflerine geri dönülmesi gerektiğini savunmakta ve az gelişmiş bölgelere daha fazla ağırlık verilmesini önermektedir (Busch ve Diermeier, 2019). Sonuç olarak, fonların hem uygulama öncesinde hem de uygulama sürecinde etkin biçimde yönetilebilmesi için kurumsal ve idari kapasitenin temel bir ön koşul olduğu genel kabul görmektedir.

Pieńkowski ve Berkowitz tarafından kaleme alınan "*Econometric assessments of Cohesion Policy growth effects*" adlı makalesinde uyum politikasına ilişkin analiz çalışması yapmış yazarların araştırma sonuçlarına yer verilmiştir. Uyum politikası etkinliği ile ilgili yapılan araştırma sonuçları aşağıdaki tabloda belirtilmiştir (Pieńkowski ve Berkowitz, 2017:63-64).

17 Tablo ilgili makalede 7. sayfa yer almaktadır.

**Tablo 4: Uyum Politikasının Etkileri Hakkında Bazı Yazarlara Ait Ekonometrik Analiz<sup>18</sup> Sonuçları**  
(Kaynak: Benedetto vd., 2024)

Yazarlar	Araştırmalardan Elde Edilen Sonuçlar
Kroon, M. (2020)	Uyum politikası kapsamında sağlanan desteğin bölgesel ekonomik kalkınmayı iyileştirdiği ve bölgesel verimliliği artırdığı ortaya çıkmıştır.
Bachtler, Berkowitz vd. (2017)	Destekler geri kalmış bölgelerin kişi başı GSYİH üzerinde olumlu, üretkenlikleri üzerinde ise olumsuz etki göstermiştir.
Gagliardi ve Percoco (2016)	Uyum politikasının etkisi bölgelerin ekonomik yapılarına bağlı olarak değişkenlik göstermektedir. Destekler içerisindeki hizmet sektörünün payı ne kadar yüksek olursa uyum politikasının etkisi de o denli düşük olarak gerçekleşmektedir.
Maynou vd. (2014)	Uyum politikası ülkenin GSYİH büyümesi üzerinde pozitif etki, yakınsama üzerinde ise nötr etki meydana getirmiştir.
Pellegrini vd. (2013)	Az gelişmiş bölgelere yapılan müdahaleler bölgesel kalkınmayı olumlu yönde etkilemiş olup bölgeler arası yakınsama üzerinde etki oluşturmamıştır.
Becker vd. (2012)	Destek ödemelerinin yüksek olduğu bölgelere yapılan desteklerin etkisi düşük çıkmıştır. Daha az destek alan bölgelere yapılan parasal transferin etkisi olmuştur.
Rodriguez-Pose vd. (2004)	Yapısal fonlar ile bölgesel büyüme arasında belirli bir bağlantı bulunamamıştır. İnsan sermayesine yapılan yatırımlar en iyi etkiyi meydana getirmiştir.
Boldrin ve Canova (2001)	Yapısal fonlar ile ne ekonomik büyümeye ne de yakınsama hedefine ulaşılmıştır.

## 8. Sonuç ve Değerlendirme

1975 yılından itibaren bölgesel kalkınma adı altında kaynak tahsis edilen ve giderek bütçesi artan uyum politikası ile ilgili birçok araştırma yapılmış ve bölgesel kalkınma ile yakınsama üzerindeki etkileri aydınlatılmaya çalışılmıştır. 50 yılını tamamlayan bölgesel kalkınma müdahaleleri (1988 sonrası uyum politikası olarak anılmaya başlanan) araştırmacılar tarafından etkinliği hususunda analiz edilmiştir. Gerçekleşen bazı ekonometrik analizlere göre uyum politikasının belirli sektörlerde bölgesel kalkınmaya olumlu etkide bulunduğu ortaya çıkmıştır (De La Fuente ve Vives, 1995; Cappelen vd., 2003; Marzinotto, 2012; Prota vd., 2020; Fiaschi, vd., 2017). Yazarların geneli az gelişmiş bölgelerin kalkınmasında (ağırlıklı ulaşım olmak üzere) altyapı ve insan sermayesine yapılan yatırımların önemini işaret etmiştir. İnsan kaynağı ile altyapıya yapılan yatırımlar bölgesel kalkınmayı hızlandırmış ve diğer sektörlerin de canlanmasına yol açmıştır. Uyum politikasının etkinliği üzerine yapılan diğer araştırmalar ise bu politikanın bölgesel kalkınma üzerinde yalnızca sınırlı bir etki oluşturduğunu ortaya koymaktadır

(Becker vd., 2010; Bachtler vd., 2017; Bachtrögl vd., 2019). Örneğin; turizm, altyapı ve eğitim gibi alanlara yapılan yatırımlar olumlu sonuçlar doğururken; sanayi, sosyal katılım ve çevre gibi alanlarda beklenen etkiler elde edilememiştir. Bazı araştırmacılar yaptıkları çalışmalar neticesinde uyum politikasının koşullara bağlı olarak (kurumsal kapasite, serbest piyasa modeli, vb.) olumlu etki meydana getirdiği sonucuna varmıştır (Ederveen vd., 2006; Mendez ve Bachtler, 2022). Bazı araştırmacılar, belirli analiz sonuçlarına dayanarak uyum politikasının bölgesel kalkınma üzerinde hiçbir etkisinin bulunmadığını savunmuştur (Boldrin ve Canova, 2001; Dall'èrba ve Le Gallo, 2008; Hagen ve Mohl, 2008). Buna göre ülkelerin kişi başı GSYİH düzeyinin artmasının sebebi uyum politikası olmayıp diğer sermaye transferleri (doğrudan yabancı yatırım, ihracat, vb.) olarak açıklanmıştır.

Uyum politikası etkinliği üzerine yapılan ampirik çalışmalarda bazı zorluklarla karşılaşmıştır. Örneğin birçok ülkede hem AB kaynakları hem de ulusal destek mekanizmalarının etkin bir şekilde uygulanıyor olması uyum politikası ile elde

18 Ekonometrik analiz kapsamında ekonomik teorilerin test edilmesi ve iktisadi değişkenler arasındaki ilişkilerin analiz edilmesinde kullanılmaktadır.

edilen sonuçların incelenmesinde ve çıkarımlarda bulunulmasında zorluk teşkil etmiştir. Buna karşılık bazı AB üyesi ülkelerde kamu yatırımlarının çoğunlukla AB kaynaklarıyla gerçekleştiriliyor olması ise etki değerlendirme analiz çalışmalarını kolaylaştırmıştır. 2011-2013 dönemde çeşitli ülkelerde uyum politikasının kamu yatırımları içindeki payları incelenmiştir. Macaristan, Bulgaristan, Slovakya ve Litvanya'da uyum politikası kaynaklı yatırımların toplam kamu yatırımları içindeki payının %70'in üzerinde olduğu; Polonya, Portekiz, Çekya, Letonya ve Estonya'da bu oranın %50 ile %70 arasında değiştiği; İspanya, Almanya ve İtalya gibi diğer AB üyesi ülkelerde ise %10'un altında kaldığı tespit edilmiştir. (Viesti, 2019). Az gelişmiş bölge sayısının fazla olduğu ülkelerde AB kaynaklı yatırımların toplam kamu yatırımları içindeki payı yüksek seviyedeyken, gelişmiş bölge sayısı fazla olan ve belirli bir ekonomik güce ulaşmış bulunan ülkelerde AB kaynaklı yatırımların ulusal yatırımlar içindeki payı daha düşük düzeyde olduğu saptanmıştır.

Etki değerlendirme ve analiz çalışmalarını olumsuz yönde etkileyen bir diğer faktör ise "spillover" olmuştur. Burada herhangi bir bölgeye yapılan desteklerden komşu bölgelerin olumlu yönde etkilenme olasılığının bulunduğu, dolayısıyla ilgili bölgede mali desteğin etkisinin tam olarak tespit edilemediği durumlar ortaya çıkmıştır.

Temel yatırım konularına (eğitim, ulaşım, vb.) yapılan desteklerin az gelişmiş bölge/ülkeler üzerinde etkisinin büyük olduğu, gelişmiş ve belirli bir sosyo-ekonomik seviyeye ulaşmış bulunan bölge/

ülkelerde ise asgari düzeyde bir etkiye sahip olduğu tespit edilmiştir. Buna karşılık üstyapı denilen yatırım konularına (Ar-Ge, inovasyon, nitelikli insan sermayesi, vb.) yapılan yatırımların gelişmiş bölgelerde daha fazla etkiye sahip olduğu sonucuna varılmıştır.

Bu çalışmada kişi başına düşen GSYİH verileri incelenerek, az gelişmiş ülkelerin AB ortalamasına yaklaşıp yaklaşmadıkları ve gerçekleşen yakınsamanın uyum politikası etkisiyle olup olmadığı analiz edilmeye çalışılmıştır. Polonya ve Romanya gibi ülkelerin yatırım ortamının iyileştirilmesi ve serbest piyasa modelinin getirdiği canlanma neticesinde AB ortalamasına kısa sürede yaklaştıkları gözlemlenmiştir. İrlanda 1990 yılında AB ortalamasının altında olmasına rağmen 2024 yılı itibarıyla ortalama değerinin iki katı kadar büyüme göstermiştir. Buna karşın uzun süre uyum politikası desteklerinden faydalanan ülkelerin (İtalya, İspanya, Yunanistan, vb.) AB ortalama değerinden negatif yönde uzaklaştığı gözlemlenmiştir.

Sonuç olarak, ekonomik gelişme gösteren ülkeler arasında yer alan Romanya ve Bulgaristan'da kişi başına düşen GSYİH artışının, büyük ölçüde uyum politikası müdahaleleri neticesinde gerçekleştiği sonucuna varılmıştır. Söz konusu bu ülkelerde uyum politikası dışında dikkate değer başka bir sermaye transfer mekanizmasının bulunmaması, bu etkinin doğrudan uyum politikalarına atfedilmesini mümkün kılmaktadır. Polonya ve İrlanda'da ise gerçekleşen ekonomik büyümenin uyum politikası yanında birçok sebebe dayandığı analiz sonucu ortaya çıkmıştır.

## Bilgilendirme

### Çatışma Beyanı

Yazar tarafından herhangi bir potansiyel çıkar çatışması beyan edilmemiştir.

### Fon Desteği

Bu çalışmada herhangi bir resmi, ticari ya da kâr amacı gütmeyen organizasyondan fon desteği alınmamıştır.

### Etik Standartlara Uygunluk

Yazar tarafından çalışmada kullanılan araç ve yöntemlerin Etik Kurul İzni gerektirmediği beyan edilmiştir.

### Etik Beyanı

Yazar tarafından bu çalışmada bilimsel ve etik ilkelere uyulduğu; yararlanılan tüm çalışmaların kaynakçada belirtildiği beyan edilmiştir.

### Teşekkür

Verilerin temin edilmesinde katkı sağlayarak çalışmayı destekleyen T.C. Orta Karadeniz Kalkınma Ajansına teşekkür ederim.

## Kaynakça

- Aligica, P. D. (2023). Romania's paradox. <https://www.gisreportsonline.com/tr/romania-paradox-economy/>, (Erişim tarihi: 24.10.2025).
- Arslan, K. (2005). Bölgesel Kalkınma Farklılıklarının Giderilmesinde Etkin Bir Araç: Bölgesel Planlama ve Bölgesel Kalkınma Ajansları. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(7), 275-294.
- Bachtler, J., Begg, I., Charles, D., and Polverari, L. (2013). *Evaluation of the Main Achievements of Cohesion Policy Programmes and Projects over the Long Term in 15 Selected Regions, 1989–2012, Final Report to the European Commission, European Policies Research Centre, University of Strathclyde and London School of Economics*. Glasgow.
- Bachtler, J., Begg, I., Charles, D., and Polverari, L. (2017). The long-term effectiveness of EU Cohesion Policy. *Regional Studies. Taylor & Francis Journals*, (1), 11-20.
- Bachtler, J. (2022). Cohesion policy — Where has it come from? Where is it going? *Cohesion and NextGenerationEU: concord or clash?*, (1), 7-12.
- Bachtrögler, J., Fratesi, U., and Perucca, G. (2019). The influence of the local context on the implementation and impact of EU Cohesion Policy. *Regional Studies, Taylor & Francis Journals*, 54(1), 1-14.
- Becker, S. O., Egger, P. H., and Ehrlich, M. (2010). Going NUTS: The effect of EU Structural Funds on regional performance. *Journal of Public Economics*, 94(9-10), 578-590.
- Becker, S. O., Egger, P. H., and Ehrlich, M. (2012). Too much of a good thing? On the growth effects of the EU's regional policy. *European Economic Review*, 56(4), 648-668.
- Begg, I., (2008). Subsidiarity in Regional Policy. George Gelauff, Isabel Grilo and Arjan Lejour (Editörler), *Subsidiarity and Economic Reform in Europe*, 17, 291-310.
- Benedetto, G. (2024). *The History of the EU Budget*. Policy Department for Budgetary Affairs, European Parliament (Ed.). Brussels.
- Boldrin M., Canova F. (2001). Inequality and Convergence in Europe's Regions: Reconsidering European Regional Policies, *Economic Policy*, 32, 205-45.
- Busch, B., und Diermeier, M. (2019). Kohäsionspolitik der Europäischen Union. *Schriften zur Wirtschaftspolitik aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln*, 133-149.
- Cappelen, A., Castellacci, F., Fagerberg, J., and Verspagen, B. (2003). The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 41(4), 621-644.
- Crescenzi, R., and Giua, M. (2020). One or many Cohesion Policies of the European Union? On the differential economic impacts of Cohesion Policy across member states. *Regional Studies, Taylor & Francis Journals*, 54(1), 10-20.
- Dall'erba, S., and Le Gallo, J. (2008). Regional Convergence and the Impact of European Structural Funds over 1989-1999: A Spatial Econometric Analysis. *Papers in Regional Science*, Blackwell Publishing, 87(2), 219-244.
- Darvas, Z., Collin, A. M., Mazza, J., and Midoes, C. (2019). *Effectiveness of cohesion policy: learning from the project characteristics that produce the best results*. Brussels. Directorate General For Internal Policies.
- De La Fuente, A., and Vives, X. (1995). Infrastructure and Education as Instruments of Regional Policy: Evidence from Spain. *Economic Policy*, 10(20), 11–51.
- De La Fuente, A. (2002). *Does Cohesion Policy Work?: Some General Considerations and Evidence from Spain*. Universitat Autònoma de Barcelona, Departament d'Economia i d'Història Econòmica, Unitat Fonaments de l'Anàlisi Econòmica.
- Duso, T. & Piechucka, J., and Seldeslachts, J. (2020). "EU-Regionalbeihilfen haben positiven Einfluss auf Investitionen," *German Institute for Economic Research*, 87(42), 801-808.
- Ederveen, S., De Groot, H. and Nahuis, R. (2006), "Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy. *Kyklos*, 59(1), 17-42.
- Elçi, S. (2007). *Avrupa Birliği Yapısal Fonları*. AB Uzmanlık Tezi. T.C. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı. Ankara.
- Europäische Investitionsbank. (2023). "Kohäsion und regionale Entwicklung Überblick 2023". <https://www.eib.org/de/publications/20230145-cohesion-and-regional-development-overview-2023>, (Erişim tarihi: 26.04.2025).
- European Commission. (2021). The EU's 2021-2027 long-term Budget and NextGeneration. Luxembourg: European Union.
- European Commission. (2023). "Cohesion Fund". [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/funding/cohesion-fund\\_en](https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/cohesion-fund_en), (Erişim tarihi: 11.10.2024).

- European Commission. (2024). "EU spending and revenue 2021-2027". [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending-and-revenue\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending-and-revenue_en), (Erişim tarihi: 10.12.2024).
- European Commission. (2024). "2014-2020 Cohesion Policy Overview". [https://cohesiondata.ec.europa.eu/cohesion\\_overview/14-20](https://cohesiondata.ec.europa.eu/cohesion_overview/14-20), (Erişim tarihi: 02.09.2025).
- European Commission. (2025). Just Transition Fund. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/funding/just-transition-fund\\_en](https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/just-transition-fund_en), (Erişim tarihi: 13.09.2025).
- European Commission. (2025). "European Regional Development Fund". [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/funding/erdf\\_en](https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/erdf_en), (Erişim tarihi: 01.09.2025).
- European Court of Auditors. (2019). Rapid case review Allocation of Cohesion policy funding to Member States for 2021-2027. Luxembourg: European Court of Auditors.
- European Investment Bank. (2021). *European Investment Bank Cohesion Orientation 2021-2027*. Luxembourg: European Investment Bank.
- European Investment Bank. (2024). *EIB Group Activities In EU Cohesion Regions*. Luxembourg: European Investment Bank.
- European Parliament. (2021). Regulation (EU) 2021/1058 of the European Parliament and of the Council. Strasbourg: European Parliament.
- European Union. (1957). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A11957E%2FTXT>. (Erişim tarihi: 05.10.2025).
- European Union. (1987). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11986U>. (Erişim tarihi: 05.10.2025).
- European Union. (2012). *Treaty on The Functioning of the European Union*. Luxembourg: European Union.
- European Union. (2014). "EU Regional Policy 2007-2013: Total allocation per Member State". <https://data.europa.eu/data/datasets/amount-allocated-per-member-state?locale=en>, (Erişim tarihi:10.09.2025).
- Fiaschi, D., Lavezzi, A. M., and Parenti, A. (2017). Does EU Cohesion Policy Work? Theory and Evidence. *Journal of Regional Science*, 58(2), 386-423.
- Gagliardi, L., and Percoco, M. (2016). The impact of European Cohesion Policy in urban and rural regions. *Regional Studies*, 51(6), 857-868.
- Hübner, D. (2008). *EU Cohesion Policy 1988-2008: Investing in Europe's future*. Raphaël Goulet (Editör), Brussels: Digital Vision/Getty images.
- Ildırar, M. (2004). *Bölgesel Kalkınma ve Gelişme Stratejileri*. Ankara: Nobel Yayın.
- Inforse-Europe. (2018). "What are the EU Structural Funds (SF)? Overview of Periods". [https://www.inforse.org/europe/EU\\_SF\\_what.htm](https://www.inforse.org/europe/EU_SF_what.htm), (Erişim tarihi: 29.08.2025).
- Krausova, T., and Walsh, J. (2021). "Initial cohesion policy EU budget allocations. European Commission". <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/2021-2027-EU-allocations-available-for-programming/2w8s-ci3y/>, (Erişim tarihi: 25.10.2024).
- Kroon, M. (2020). *The EU Cohesion Policy. Capturing the Impact of Cohesion Policy Funding on Regional Economic Growth and Convergence*, Master Thesis, Erasmus University Erasmus School of Economics, Rotterdam.
- Makay, M., and Garzon, V.M.M. (2025). "European Social Fund Plus". <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/53/european-social-fund-plus>, (Erişim tarihi: 16.09.2025).
- Marzinotto, B. (2012). *The Growth Effects of EU Cohesion Policy: A Meta-Analysis*. Brussel: Bruegel Publication. 14.
- Maynou, L., Saez, M., Kyriacous, A., and Bacaria, J. (2014). The Impact of Structural and Cohesion Funds on Eurozone Convergence, 1990-2010, *Regional Studies*, 50 (7), 1127-1139.
- McCormick, J. (2021). *Understanding The European Union A Concise Introduction*. London: Bloomsbury Publishing.
- Meerhaeghe, Van M.A.G. (1998). *International Economic Institutions*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers. 7.
- Mendez, C., and Bachtler, J. (2022). *The quality of government and administrative performance: explaining Cohesion Policy compliance, absorption and achievements across EU regions*. London: Regional Studies, Taylor & Francis Group.
- Mohl, P., and Hagen, T. (2008). Does EU Cohesion Policy Promote Growth? Evidence from Regional Data and Alternative Econometric Approaches. *Center for European Economic Research*, 8-86.
- Mrak, M., Richter, S., and Szemplér, T. (2015). *Cohesion Policy as a Function of the EU Budget A Perspective from CEE Member States*. Vienna: The Vienna Institute for International Economic Studies.

- Pellegrini, G., Busillo F., Muccigrosso T., Tarola O., and Terribile F. (2013). Measuring the Impact of the European Regional Policy on Economic Growth: A Regression Discontinuity Design Approach, *Papers in Regional Science*, 92(1), 217–233.
- Pieńkowski, J., and Berkowitz, P. (2017). Econometric assessments of Cohesion Policy growth effects: How to make them more relevant for policymakers? *Regional Studies, Taylor & Francis Journals*, (1), 55–68.
- Prota, F., Viesti, G., and Bux, M. (2020). The Contribution of European Cohesion Policy to Public Investment. Floriana Cerniglia and Francesco Saraceno (Editörler), *A European Public Investment Outlook*, (9), 175–192.
- Rodriguez-Pose, A., and Fratesi, U. (2004). Between Development and Social Policies: The Impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions. *Regional Studies*, 38(1), 97–113.
- Salm, C., and Lehmann, W. (2020). *Jacques Delors. Architect of the modern European Union*. Luxembourg: European Parliamentary Research Service (EPRS).
- Savrul, B. K. (2012). *Bölgesel Kalkınma Teorileri ve Politikaları: Avrupa Birliği ve Türkiye*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı. İstanbul.
- Schwarz, K. (2025). “Economic, social and territorial cohesion. European Parliament”. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/93/economic-social-and-territorial-cohesion>, (Erişim tarihi: 11.09.2025).
- Szabo, S. R. (2017). The administrative capacity of the sub-national level in implementing Cohesion Policy in Romania. *Regional Studies, Taylor & Francis Journals*, (1), 241–251.
- Tondl, G. (2004). *EU Regional Policy. Experiences and Future Concerns*. Wien:EuropainstitutsanderWirtschaftsuniversität Wien. 59.
- Viesti, G. (2019) “The European Regional Development Policies”. G. Amato, E. Moavero-Milanesi, G. Pasquino and L. Reichlin (Editor), *The History of the European Union: Constructing Utopia*, 385–97.
- UN Trade and Development. (2025). “World Investment Report. Annex table 01: FDI inflows, by region and economy, 1990–2024”. <https://unctad.org/es/node/2886?tab=Annex%20Table>, (Erişim tarihi: 19.10.2025).
- World Bank. (1994). “GDP per capita, PPP (current international \$) - Spain, Ireland, Greece, Portugal, France, Germany, Italy, Belgium, Netherlands, Luxembourg, United Kingdom, Denmark.” <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PPP.CD?end=1995&locations=ES-IE-GR-PT-FR-DE-IT-BE-NL-LU-GB-DK&start=1994&view=chart>, (Erişim tarihi: 17.10.2025).
- World Bank. (2024). “GDP per capita, PPP (current international \$) - Poland, Denmark, Germany, France, Spain, Ireland, Netherlands, Bulgaria, Greece, Luxembourg”. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?end=2022&locations=PL-ES-IE-BG-GR-PT&start=1990&view=chart>, (Erişim tarihi: 11.09.2025).
- World Bank. (2024). “GDP per capita, PPP (current international \$) - Ireland, Switzerland, Norway”. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?end=2024&locations=IE-NO-CH&start=1990&view=chart>, (Erişim tarihi: 18.10.2025).
- World Bank. (2022). “GDP per capita growth (annual %) - Poland, Romania”. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD.ZG?end=2022&locations=PL-RO&start=1991&view=chart>, (Erişim tarihi: 22.10.2025).