

İKV DEĞERLENDİRME NOTU

Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası ve
Bölgesel Yönetimler

Damla Cihangir

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI



Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası ve Bölgesel Yönetimler

Türkiye'de güncel bir konu olarak bölgesel yönetimler ve haklar tartışıla dururken bir yandan da Avrupa Birliği'nin bölgesel politikasının bu bağlamda Türkiye'de çok farklı ve yanlış algılandığını söylemek mümkün. AB'nin bölgesel politikası ile üye ülkelerinde ayrımcılığı ve bölünmeyi tetikliyormuş gibi bir algının olması maalesef tamamen bilgi eksikliğine ve bilgi kirliliğine dayanıyor. Bu nedenle, kısaca AB'nin bölgesel politikasının ne olduğuna ve nasıl işlediğine bakmanın faydalı olacağı kanısındayız. Bu kapsamda, öncelikle bazı AB üye ülkelerindeki özerk bölge yönetimlerini AB kurumlarının kurmadığını, AB'nin böyle bir mevzuatının olmadığını ve böyle bir yönetim uygulamasının tamamen üye devletlerin kendi iç siyasetleri, hukukları ve kanunları ile hayata geçtiğini belirtmenin gerektiğini düşünüyoruz.

AB Bölgesel Politikası Nedir?

AB Bölgesel Politikası, üye ülkelerin ve ülkelerin çeşitli bölgelerinin arasında birçok farklı sebepten dolayı varolan sosyo-ekonomik farklılıkların azaltılması amacıyla oluşturulmuş bir politikadır. Bu nedenle unutmamak gerekir ki AB Bölgesel Politikası, siyasi amaçlarla oluşturulmuş bir politika değildir.

Avrupa Birliği, dünyanın en zengin bölgelerinden biri olmasına karşın Birliđin bölgeleri arasında büyük gelir ve imkan farklılıkları bulunmaktadır. Bunun yanında AB, farklı kültür, dil, tarih ve geleneklerden oluşan bir mozaiktir. Birliđe üye 27 ülke arasında sosyo-ekonomik farklılıklar olduğu gibi, üye ülkelerin bölgeleri arasında da önemli dengesizlikler söz konusudur. AB, Bölgesel Politikası aracılığıyla zengin bölgelerdeki kaynaklarını daha yoksul bölgelere aktarmaktadır. Böylelikle, daha yoksul olan bölgelerin gelişip Birliđin geri kalan bölgelerinin gelişmişlik düzeyini yakalaması hedeflenmektedir.

Bu çerçevede, üye ülkeler arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıkları gidermek amacıyla Avrupa Birliği Bölgesel Politikası oluşturulmuştur. Söz konusu "farklılıklar" ekonomik gelişmeyi destekleyecek doğal kaynakların, yerleşim ve coğrafi koşulların iyi olmadığı bölgelerde özellikle görülmektedir. Ayrıca ekonomik olarak kalkınmayı başarmış bölgelerde dahi, yapısal değişim ve küreselleşme nedeniyle zamanla birtakım sıkıntılar ortaya çıkmaktadır. Eski sanayi yöntemlerinin uygulanması, söz konusu bölgelerin ekonomilerinde sorunlara yol açabilmektedir. Bunun yanı sıra üretimin merkezlere kaydığı büyük şehirlerde "çevre" diye tanımladığımız hemen şehrin kenarlarında oluşmuş bölgelerin iş ve nüfus kaybı süreci yaşaması da "farklılıkların" oluşmasına sebep olan diğer bir önemli unsurdur.

Sonuç olarak AB Bölgesel Politikası, farklı gelişmişlik düzeyi gösteren farklı AB bölgelerindeki sosyo-ekonomik uyum ve aradaki farklılıkların kapatılması amacıyla ortaya çıkmıştır. Politika, bölgeler için çeşitli projeleri finanse etmekte, bölgelerin rekabetçiliğini ve ekonomik büyümesini artırmakta ve aynı zamanda iyi uygulamaların ve fikirlerin paylaşılmasını sağlamaktadır. Tüm Bölgesel Politika, Lizbon Stratejisi çerçevesindeki AB için büyüme ve istihdam politikaları ile uyumludur. Aynı zamanda AB Bölgesel Politikası, 21'inci yüzyılın sorunlarına çözüm bulmak ve gelecekte nasıl bir Avrupa'da yaşamak istiyoruz sorularına cevap bulmak için oluşturulmuş ve uygulanmaktadır.

Beş yıllık ve daha sonra yıllık AB bütçesi hazırlanırken tüm üye ülkelerin ne kadar miktar katkı sağlayacağı ve karşılığında ne kadar miktar alacağı belirlenir. Buna göre bu kaynak aktarımı, çeşitli hedefler ve AB Yapısal fonları ile sağlanır. AB'nin 2007-2013 yılları için uyguladığı yapısal fonları şunlardır; *Bölgesel Kalkınma için Avrupa Fonu (the European Fund for Regional Development-EFRD)*, *Avrupa Sosyal Fonu (the European Social Fund-ESF)* ve *Uyum Fonu (Cohesion Fund)*.

AB'de bölgesel yönetimlere ilişkin bir mevzuat var mıdır?

Yukarıda da bahsedildiği üzere AB'de özerk bölgelere ilişkin bir mevzuat yoktur. Bu mesele tamamen üye ülkelerin iç meselesidir ve ülkeler kendilerini nasıl yöneteceklerine kendileri karar verirler. AB'nin bir ülkenin yönetiminde varolması için standart olarak şart koştuğu gereklilikler sadece demokrasi, işleyen bir pazar ekonomisi ve hukukun üstünlüğü ilkesidir.

AB'de üye ülkelerin bölgelerinin yönetim şekillerinin kendine has olmasının yanı sıra üye ülkelerin bölgesel politikaları, kalkınma planları ve yöntemleri de kendilerine hasdır. Bunlar ülkelerin kendi ulusal bölgesel politikalarıdır. AB'nin direktiği ya da uygulanmasını istediği ortak bir bölgesel kalkınma planı, programı yoktur ki zaten ekonomik gelişmişlik, coğrafi konum, nüfus ve benzeri birçok farklılığa sahip 27 AB üye ülkesinin hepsinin aynı ve tek bir bölgesel politika ile sosyo-ekonomik olarak kalkındırılmaya, geliştirilmeye çalışılması beklenemez.

AB üye ülkelerinin kendi ulusal bölgesel politikaları nasıldır?

AB üyesi ülkeler yapıları itibarıyla birçok konuda farklılıklar göstermektedirler. Bu konuların başında bölgesel kalkınma stratejileri gelmektedir. Bu stratejilerin amacı, bölgesel kalkınmayı sağlamak ve ülke içi bölgesel farklılıkları en aza indirmektedir.

Her bir AB üyesi devlet, kalkınma stratejileri çerçevesinde, ulusal ve bölgesel önceliklerini göz önünde bulundurarak kendine özgü bölgesel bir politika geliştirmektedir. Ulusal bölgesel politikaların uygulanması ve AB düzeyindeki politikalara uyum sağlanması aşamasında, kalkınma planlarının hazırlanmasında ve uygulanmasında yerel yönetimlere büyük sorumluluk düşmekte ve yerel yönetimlerle AB kurumları arasındaki işbirliği önem kazanmaktadır.

Programların uygulanması, doğru yönetimi ve etkinliği üye devlet tarafından atanan yönetim yetkilisinin sorumluluğundadır. Bu birimin görevleri istatistiki ve finansal verilerin toplanmasını, yıllık raporların hazırlanarak Komisyon'a sunulmasını ve ara değerlendirmenin düzenlenmesini kapsamaktadır. Sözü edilen programlama, özünde, çok yıllık kalkınma planlarının hazırlanmasıdır.

Sonuç olarak, AB üye ülkeleri kendilerine özgü bölgesel politikalara sahiptirler. Bölgesel politikaları çerçevesinde planlar hazırlamakta ve bu planların uygulanması için gereken mali desteğin alınması için planları Komisyon'a sunmaktadırlar. Kalkınma planlarının uygulanmasında yerel yönetimler de büyük rol oynamakta ve ulusal bölgesel politikanın AB politikalarına uyum sürecinde tüm yönetim birimleri (AB/ulusal/yerel) işbirliği ve koordinasyon içinde çalışmaktadır.

AB üye ülkelerinin hangilerinde özerk bölgeler bulunmaktadır?

AB üye ülkelerinden bazıları federal yapıdadır ve kendi içinde özerk bölgelere ayrılmıştır.

Avusturya, 9 bölgeden oluşan bir federal devlettir.

Belçika, 3 bölgeden oluşan bir federal devlettir. Ülkede hem Fransızca hem de Flamanca resmi anadillerdir.

Almanya, 16 bölgeden oluşan bir federal devlettir.

İspanya 17 özerk bölgeden oluşan bir bölgesel devlettir. Merkezi İspanya hükümetinin yanı sıra bu 17 bölgenin bölge halkı tarafından seçilmiş kendi yetkilileri vardır. Özerk bölgelerden Katalunya, Bask Bölgesi ve Galiçya'da tüm ülkenin resmi dili olan İspanyolca'nın yanında bu bölgede konuşulan yerel diller de resmi dil olarak tanınmıştır.

Birleşik Krallık, İngiltere, Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda'dan oluşmaktadır. Ancak, Birleşik Krallığın yapısı diğer federal AB üyesi devletler gibi değildir. Edinburg'da gücünü yerel yönetimlerden alan bir İskoç Parlamentosu bulunmaktadır. Cardiff'te de bazı konularda yasama yetkisi bulunan bir Galler Meclisi bulunmaktadır.

İç yönetim yapılarında özerk bölgelere, kısmi özerkliklere ve federal yapıya sahip olan AB üye ülkelerinin her biri kendilerine has tarihi, siyasi, ulusal ve yönetsel gerekçeleri ile kendilerine has sistemlere sahiptirler. Bu nedenle bu üye ülkelerin ya da bölgelerinin bazıları bazı ortak özelliklerine göre kategorize etmek zordur. Ancak, en fazla Almanya ve Avusturya'daki federal yapının birbirine benzediği söylenebilir.

Bu bağlamda unutmamak gerekir ki AB'nin üye ülkelere kendi iç siyasi yapıları ile ilgili herhangi bir mevzuat ve sistem değişikliği sunma, tavsiye etme ve uygulama için dayatma gibi bir hukuki yetkisi yoktur. AB yerel yönetimlere ilişkin tek bir model sunmaz, çünkü zaten üye ülkelerin kendilerine göre bir sistemi bulunmaktadır. Bu husus tamamen AB üye devletlerinin kendi iç meselesidir. AB kurumları üye ülkeleri benimsedikleri yönetim şekilleri ile kabul eder. AB üyesi olmanın ilk ve en önemli koşulları, o ülkede hukuki ve toplumsal olarak demokrasinin yerleşmiş olması, ülkenin işleyen bir pazar ekonomisine ve bunun gereklilerine sahip olunması ile hukukun üstünlüğünün anayasal ve toplumsal olarak benimsenmiş olmasıdır. AB'nin bölgesel politikası ise tamamen AB'nin farklı ülkelerinin ve bölgelerinin sosyo-ekonomik açıdan birbirine yakınlaşmasını ve birlikte gelişmesini amaçlayan mali araçlara dayalı bir politikadır.

Bölgeler Komitesi (CoR) nedir, nasıl çalışır?

AB'nin üye devletlerdeki yerel yönetimlerle olan ilişkisiyle ilgili en önemli kurum Bölgeler Komitesi'dir (*Committee of Regions – CoR*). Bölgeler Komitesi 1991 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması'yla, yerel ve bölgesel kurumların en uygun şekilde temsil edilebilmesini sağlamak amacıyla kurulmuştur. Komiteye üye seçimleri ülkeler tarafından siyasi, coğrafi ve yerel/bölgesel dengeyi temsil etmek suretiyle, ülkelerin kendilerinin belirlediği seçim yoluyla yapılmaktadır. Ancak, AB üye ülkelerinin her birinin farklı bölgesel yönetim yapıları olduğu için Komite üyeleri de parçalı yapıdadır. Bir diğer deyişle, federal yapıdaki bir üye devletten federal düzeyi temsil eden biri Komite'ye üye olarak katılırken, diğer bir üye devletten yerel düzeyi temsil eden biri üye olarak seçilmektedir. Üyelerin seçimi ile ilgili en önemli ilke, üyelerin ya kendi ülkelerinde seçim yoluyla Komite'ye üye olması ya da kendi ülkelerinde seçilmiş bir meclis tarafından Komite'ye atanmış olmaları yani vatandaşa hesap verebilir olmaları gerekliliğidir.

Bölgeler Komitesi, her ne kadar AB kurumlarına üye ülkelerdeki yerel ve bölgesel yönetimlere ilişkin bir danışma kurumu olarak görev almış olsa da bölgesel düzeyi AB kurumsal düzeyi içinde temsil ettiği için hayli etkili ve önemlidir. Bölgeler Komitesi, AB yasalarının yerel ve bölgesel düzeyde uygulanması için bu düzeydeki kurumlara temsil hakkının verilmesini ve hazırlanan yasalarda bu kurumların söz hakkının olmasını sağlayan kurumdur. Bunun yanında AB'nin bölgesel politikasına

ilişkin vatandaşlar çeşitli gelişmeleri doğrudan takip edemedikleri için Bölgeler Komitesi, AB karar alma mekanizmaları merkezi ile vatandaşlar arasındaki bu açığı kapatmaktadır.

Buna bağlı olarak Komite'nin üç temel ilkesi bulunmaktadır. Antlaşmalarda da bahsi geçen ve ilk ilke olan **yetki ikamesi** ya da bir diğer adıyla **yerindenlik**, Avrupa Birliği'nde, kararların, en uygun bir başka deyişle halka en yakın merciler tarafından alınması gerektiğini belirtmektedir. Bunun neticesinde Avrupa Birliği ulusal, yerel veya bölgesel kurumlar tarafından çözülmesi gereken bir sorunu kendi yaptırımları ile çözmeye çalışamaz. Bu ilke ayrıca üye devletlerde güçlü merkezi yönetim yerine ademi merkeziyetçi yönetim anlayışını güçlendirmektedir. İkinci prensip olan **yakınlık**, hükümetlerin her seviyede halka yakın olması gerektiğini ve halkın yetki dağılımlarından haberdar edilmesi gerektiğini belirtmektedir. **Ortaklık** adı altındaki son ilke ise karar alma sürecinde ulusal, yerel ve bölgesel hükümetlerin AB ile beraber çalışması gerektiğini belirtmektedir.

Avrupa Birliği'nin genişleme süreci içerisinde de Bölgeler Komitesi önemli bir yere sahiptir. Aday ülkelerdeki yerel ve bölgesel kurumların katılım süreci hakkında bilgilendirilmesi gerekmektedir. Bölgeler Komitesi'nin bilgilendirme çabaları içerisinde bilgi, görüş ve çekincelerin tartışıldığı Birleşik Danışma Kurulları da yer almaktadır.

Avrupa Komisyonu ve Konsey, ekonomik ve sosyal uyum, Avrupa ağları içeriğinde taşımacılık, enerji ve telekomünikasyon, kamu sağlığı, eğitim ve gençlik ve kültür konularını içeren önergelerin yanı sıra istihdam, sosyal politika, çevre, mesleki eğitim ve ulaştırma alanlarında hazırlayacağı önergelerle ilgili Komite'ye danışmak zorundadır. Bu alanların yanında, Avrupa Komisyonu, Parlamentosu ve Konsey, yerel veya bölgesel bir sonuç taşıyacağını düşündüğü önergelerde Bölgeler Komitesi'ne danışabilmektedir. Komite de kendi görüşlerini AB gündemine getirebilmektedir.