

T.C. BAŞBAKANLIK



T.C.
BAŞBAKANLIK
AVRUPA BİRLİĞİ GENEL SEKRETERLİĞİ
Sosyal, Bölgesel ve Yenilikçi Politikalar Başkanlığı

AVRUPA BİRLİĞİ’NİN 2013 SONRASI “UYUM POLİTİKASI”

Bilgi Notu

Hazırlayanlar:

Uzman Aylin ÇAĞLAYAN ÖZCAN
AB İşleri Uzman Yrd. Melek GÜLŞEN

(23 Ağustos 2010)
ANKARA

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN 2013 SONRASI “UYUM POLİTİKASI”

Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikaları, Lizbon Stratejisi'ne paralel olarak istihdamı, işbirliğini ve rekabeti güçlendirici Uyum Politikasının sağlanmasına yönelik gerekli araçları sağlamaktadır.

2007-2013 Dönemi Uyum Politikasının Değerlendirmesi

2000-2006 döneminde Uyum Politikası kapsamında üç hedef belirlenmiştir, bunlar; i) kalkınmada geri kalmış bölgelerdeki yapısal uyumu teşvik etmek, ii) ekonomik ve sosyal dönüşüm içerisinde olan bölgelerin desteklenerek yapısal güçlüklerin giderilmesi ve iii) eğitim, öğretim ve istihdam politikaları ile sistemin modernizasyonu ve uyumlaştırılmasını desteklemektir.

2007-2013 döneminde ise Bölgesel Politikalar; i) uyum, ii) bölgesel rekabet edebilirlik ve istihdam ve iii) Avrupa Bölgesel İşbirliği olmak üzere gene üç hedef altında toplanmış ve Birlik bu yönde bir coğrafi sınıflandırma yapmıştır. Bu coğrafi sınıflandırma öncelikler ve finansal araçların kullanımında yönlendirici bir nitelik taşımaktadır. 2007-2013 dönemi politikalar, Komisyon tarafından hazırlanan Ekonomik ve Sosyal Uyum İlerleme Raporları aracılığıyla takip edilmekte ve gelinen aşamaya ilişkin değerlendirmeler yapılmaktadır. Son üç ilerleme raporunda yer alan değerlendirmeler özetle aşağıda verilmektedir:

2007 yılında yayınlanan “*Büyüyen Bölgeler, Büyüyen Avrupa*” başlıklı dördüncü ilerleme raporuna göre; AB’de uyum, hem ulusal hem de bölgesel düzeyde sağlanmaktadır. Ancak yine de bölgeler ve ülkeler arasında farklılıklar mevcuttur. Sosyal ve bölgesel ekonomik uyumun da eskiye göre arttığı ve AB genelinde ekonomik faaliyetlerin gene büyük şehirlerin etrafında yoğunlaştığı gözlemlenmiştir. Raporda Uyum Politikasının Avrupa’da çok katmanlı bir yönetim (*multi-level governance*) şeklini ortaya çıkardığı ve uyum politikalarının etkili bir biçimde uygulanması için Avrupa düzeyi, ülke düzeyi, bölgesel ve yerel düzeylerin beraber çalışması gerekliliği vurgulanmıştır. Bu dönemdeki Uyum Politikası ile altyapı (çevre ve ulaşım), KOBİ’lerin desteklenmesi, Ar&Ge, inovasyon ve beşeri yatırım alanlarında yatırımlara devam edilmiştir. Raporda Türkiye’ye Hırvatistan’la birlikte çok kısaca değinilmiştir. 2001-2004 yılları arasında Türkiye’de ekonomik büyümenin AB’dekinden fazla olduğu ve kişi başına düşen GSYH’nın AB-27 ortalamasının %27’si iken artık %30’u olduğu belirtilmektedir. AB ile oluşan bu farkın nedeni düşük verimlilik ve düşük istihdam düzeyi olarak açıklanmıştır. Buna ilaveten, Türkiye’de, özellikle doğu-batı ekseninde büyük bölgesel farklılıklar olduğu da belirtilmiştir.

2008 yılında yayınlanan “*Büyüyen Bölgeler, Büyüyen Avrupa*” başlıklı beşinci ilerleme raporunda, Uyum Politikasının geleceğine ilişkin başlatılan tartışmada yerel, bölgesel ve ulusal düzeyde tüm paydaşlardan gelen tepkilere ve geri bildirimlere değinilmiştir. Uyum Politikasında yer alan her aktör AB düzeyinde bu politikaların başarısını kabul etmekte ve tekrar millileştirilmesine karşı çıkmaktadır. Paydaşların ortak düşüncesi Uyum Politikasında reforma gidilerek, daha basit (özellikle bürokrasi ve formaliteler konusunda), daha az merkezi, daha çok istihdam odaklı ve gerek ulusal gerek diğer AB politikalarıyla daha fazla uyumlu olması yönündedir. Bu rapor AB bölgelerini i) uyum bölgeleri, ii) geçiş bölgeleri ve iii) bölgesel rekabet edebilirlik ve istihdam bölgeleri olmak üzere üç başlık altında incelemektedir. Avrupa’daki büyümeye yönelik sektörler (finans hizmetleri, ticaret, taşıma, iletişim, inşaat) uyumun sağlanmasına büyük katkıda bulunmuştur. Ancak bu uyumun hızı ve niteliği bölgeler arasında farklılıklar göstermektedir ve özellikle uyum bölgeleri büyük ekonomik yapılanma geçirmektedirler. Raporda, Türkiye’ye direk atıf olmamasına rağmen Türkiye’nin AB’ye tam üye olduğunda tüm bölgeleri uyum bölgeleri kapsamında olacağından izlenmesi gereken politikalar bakımından ülkemizi yakından ilgilendirmektedir.

2009 yılında yayınlanan “*Yaratıcı ve İnovatif Bölgeler*” başlıklı altıncı ilerleme raporu, küresel finansal kriz gölgesinde hem gelişmiş hem de daha az gelişmiş bölgelerde hangi faktörlerin yaratıcılık ve inovasyona katkı sağlayacağı konusunda değerlendirme yapmaktadır. Verilere göre uyum bölgeleri yabancı yatırımlar ve verimlilik artışında öndeyken, bölgesel rekabet edebilirlik ve istihdam bölgeleri yaratıcılık, Ar&Ge ve beşeri sermaye alanlarında diğer bölgelerin önündedir. Geçiş bölgeleri ise bölgesel rekabet edebilirlik ve istihdam bölgeleriyle farkı kapatmalarına rağmen verimlilik ve istihdam gibi ekonomik göstergelerde geride kalmıştır. Raporda uyum bölgeleri için önerilen politikalar Türkiye’nin bölgeleri için de yol gösterici olacaktır.

Uyum Politikası bakımından içinde bulunulan 2007-2013 program dönemi yarılanmış, gerek gelinen noktada elde edilenler, gerekse programın kalan kısmında tamamlanması öngörülenler, Birliğin önemli araçlarından biri olan Uyum Politikasının 2013 sonrası durumuna ilişkin yol gösterici bir nitelik kazanmıştır. Dolayısıyla 2020 yılı için arzu edilen Avrupa tablosunun ve “Avrupa 2020” stratejilerinin belirginleşmeye başladığı şu dönemde, Bölgesel Politikaların geleceğine dair tartışmalar gündemdedir.

Avrupa'nın 2020 Vizyonu ve Stratejileri

Birliğin yapısındaki zayıflıklar ve eksiklikler, global ekonomik krizle birlikte ortaya çıkmış ve Avrupa elde etmesi yıllar süren bu sosyal, ekonomik gelişmenin gerilemeye başlamasıyla bir değişim sürecine girmiştir. Öte yandan Avrupa yine 21. yüzyılın getirmiş olduğu değişen demografik yapı, globalleşme, enerji sorunu ve iklim değişikliği gibi konularda da hassasiyet göstermekte ve bu konularda alınacak önlemleri zorunlu hale getirmektedir. Komisyon, 3 Mart 2010 tarihli bildiriminde 2020 Avrupa'sını şekillendirecek olan stratejisini bu deneyimden yola çıkarak ve 21. yüzyıl gerekliliklerine dayanarak üç temel başlık altında ortaya koymuştur; a) Akılcı, b) Sürdürülebilir, c) Kapsayıcı Büyüme. Bu üç öncelik birbirini besler bir yapı sergilerken, işsizliğin azaltılması, yoksullukla mücadele, karbon salınımının düşürülmesi, kaynakların etkin kullanımı, eğitim seviyesinin artırılması, bilgiye ve yenilikçiliğe dayanan ekonominin, çevreci ve bilinçli çözümlerin, sosyal içerme gibi kavramların gelişimini de desteklemektedir.

Komisyonun hazırladığı “*Bölgeler 2020*” çalışması, bölgelerin farklı global zorluklar gösterdiği “hassasiyet indeksini” globalleşme, demografi (yaşlı nüfusun artışı ve nüfus artışının azalması, göç) iklim değişikliği ve enerji olmak üzere dört temel hassasiyet üzerine kurulmuş ve bölgeleri bu yönde sınıflamıştır. Bazı bölgeler birden fazla zorluk karşısında hassasiyet sergilerken tüm bu çalışma 2013 sonrası Uyum Politikasına ipuçlarını vermiş ve temelde birebir bölgelere özel çözümlerin gerekliliği ortaya çıkmıştır. “*Bölgeler 2020*” çalışması Uyum Politikasının gelecek dönemine dair anahtar çözümün dinamik, rekabetçi ekonomiyle bölgeler arası işbirliğini destekleyen bir Bölgesel Politikayla olabileceğini belirtmektedir.

Geleceğin Uyum Politikası'na Yönelik Fikirler ve 2013 Sonrası Avrupa'da Bölgesel Politikalar

Bölgesel Politikaların geleceğine yönelik tartışmalarda politikaların hedefleri, ilkeleri ve yöntemine dair öne çıkan senaryolar iki ana kanalda toplanabilir niteliktedir;

- a) Makro-Bölgesel Stratejiler ve Uygulamalar¹
- b) Avrupa Birliği 2020 yılı genel vizyonu ile uyum

¹ AB'de Makro-Bölge için standart bir tanım bulunmamakla birlikte, Baltık Denizi Bölgesi'nde geliştirilen makro-bölgesel stratejiler; bir ya da birçok ortak hedefi benimseyen birden fazla ülke ya da bölgenin dahil olduğu geniş bir alanda söz konusu bölgeyi güçlendirmek ve fonksiyonel hale getirmek amacıyla AB ile ulusal ve bölgesel ilgili idari birimlerin, özel sektörün ve sivil toplumun da katılımıyla belirlenen stratejiler olarak tanımlanmaktadır.

Bölgeler Komitesi (*Committee of Regions*) tarafından 13 Nisan 2010'da Brüksel'de gerçekleştirilen konferansta Baltık Denizi Bölgesinde gerçekleştirilen makro-bölgesel çalışma ile Tuna Nehri Bölgesi ve Kuzey Denizi-İngiliz Kanalı gibi gerçekleşmesi yönünde girişimlerde bulunan makro-bölgesel projeler değerlendirilmiştir. Konferans, makro-bölgesel stratejilerin, Avrupa'da 2013 sonrası politikalarda; uyum, bağlılık, birlik ve bütünlük kavramlarının geliştirilmesi ve yerleştirilmesi konularında önemli bir araç olacağının sinyallerini vermiştir. Bu doğrultuda Komşuluk Politikaları, Sınır-Ötesi İşbirliği ve Bölgesel İşbirliği Politikalarıyla desteklenmesi planlanan makro-bölgesel Programların, 2013 sonrasında ekonomik ve sosyal entegrasyonun sağlanmasında hem politik hem de operasyonel bir araç olarak, çok-katmanlı yeni bir yönetim (*multi-level governance*) modeliyle Avrupa Birliğinin Uyum Politikası çerçevesindeki yerini alması beklenmektedir.

2013 sonrası politikalarda sosyal farkındalığın, katılımın ve yine Birlik için önemli bir kavram olan sahiyet algısının artırılması bakımından makro-bölgesel programlar tamamlayıcı bir takım proje ve programları da beraberinde getirmektedir. Makro-bölgesel programların hazırlık aşamasında gerçekleştirilen "Yerel Danışma Süreci" ya da bir örneği Tuna Nehri Makro-Bölgesel Projesinde hayata geçirilen ve halkın konuyla ilgili farkındalığını arttırmayı hedefleyen "*Tuna Günü 2010 (Danube Day 2010)*" gibi Sivil Toplum Kuruluşlarınca da desteklenen etkinlikler Makro-Bölgesel stratejilerin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması yönünde hizmet vermişlerdir. Yine benzer nitelikte ancak Makro-Bölgesel çalışmalardan daha geniş anlamda tüm bölgesel politikayı, uyum politikasını kapsayacak şekilde gerçekleşen "*RegioStars*" ödülleri, "*2010: Avrupa Yoksullukla ve Sosyal Dışlamayla Mücadele Yılı (European Year for Combating Poverty and Social Exclusion)*" ve "*Avrupa Şehir ve Bölgelerini Bilgilendirme Günleri (Open Days of Cities and Regions in Europe)*" etkinlikleri de bu kapsamda halkın sürece dahil edilmesi konusunda önemli rol üstlenmektedir.

CPMR (*Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe*)'ın 1 Temmuz 2010'da gerçekleştirdiği bir konferansta da yine makro-bölgesel politikalar, Uyum Politikasının geleceği yönünden değerlendirilmiş ilgililerin katılımıyla konuya dair genel bir vizyon ve envanter belirleme çalışması yapılmıştır. Toplantıdaki konuşmasında, Avrupa Komisyonu Bölgeler Genel Müdürü (Director General of DG REGIO European Commission) Dirk Ahner, Makro-bölgesel Politikalar yönünden yanlış intiba oluşması muhtemel konular üzerinde durmuş; Makro-bölgesel projeler için ayrı bir fon sağlanmadığını ve bu yönden Makro-bölgesel projelerde AB koordinasyonunun şart olmadığını altını çizmiştir. Ahner, ancak; daha net hedefler belirlenmesi, Makro-bölgesel Politika kapsamındaki her aktörün süreçte etkin rol alması, politikanın tüm sektörleri içermesi ve katılımcının süreden mutlak olarak yararlanması koşullarının

tümünün sağlanması durumunda, Makro-bölgesel Politikaların kâğıt üzerinde kalmasının önlenebileceğini vurgulamıştır. Makro-bölgesel Politikalarda tarafların AB muhatabı olarak yalnızca DG REGIO'yu düşünmemeleri, ilgili durumlarda DG REGIO dışındaki genel müdürlüklerin de süreçte yer alabileceği, asıl önemli noktanın, sınır-ötesi işbirliği ve bölgesel işbirliği kavramlarını kolaylaştıracak, gerçekten böyle bir sürece mevcut durumuyla uyum sağlayabilecek bölgelerde gereken adımların atılması olduğunu belirtmiştir. Ahner, DG REGIO'nun konuyla ilgili takvimine de konuşmasında yer vermiş ve 2013 sonrası döneme hazırlık aşamalarında Makro-bölgesel Politikalar konusunda öncelikli olarak yanıtlanması gereken üç soru olduğuna dikkat çekmiştir. Bunlar;

- Bölgesel ve Sektörel Politikalar arasındaki dengenin nasıl sağlanacağı,
- Makro-bölgesel yapılanmanın, merkezi ya da desentralize olmak üzere, ne tür bir nitelik kazanacağı,
- Bütüncül ya da birebir bölgelere yönelik olmak üzere, Uyum Politikası kavramının yeni dönemde nasıl şekilleneceği, sorularıdır.

Ayrıca tüm bu bölgesel ve makro-bölgesel politika ve stratejilerin “Avrupa 2020” vizyonuna entegrasyonu, gözden geçirilen ve güncellenen Lizbon Kararlarıyla birlikte çalışması gibi konular ele alınmıştır. 2013 sonrası dönemde öngörülen tüm programların daha geniş kapsamda yani Avrupa geneline yarar sağlayacak nitelik kazanabilmesi için Akılcı, Sürdürülebilir ve Kapsayıcı Gelişme Avrupa 2020 Stratejilerine korelasyonu olmazsa olmazlar arasındadır.

Tüm bu veriler ışığında sonuç olarak, 2013 sonrası için, Avrupa 2020 stratejisiyle uyumlu, daha esnek, daha modern, daha verimli bir Bölgesel Politika arayışını başlatmış durumdadır. Yaşanan global ekonomik krizin etkilerini silerken, gerilemeyi önleyecek, sosyal içermeyi ve ekonomik bakımdan entegrasyonu sağlayacak olan Bölgesel Politikalar yeni dönemde makro-bölgesel projelerin yaygınlaşmasıyla; amaçlar bakımından olmasa da yöntem ve işleyiş bakımından yeni bir kimlik kazanacaktır.