

AVRUPA'DA SOSYAL DİYALOGUN KURUMSAL YAPISI: AB EKONOMİK VE SOSYAL KOMİTESİ*

*Mustafa ATEŞ***

ÖZET

Farklı ekonomik ve sosyal kesimlerin temsil edildiği AB Ekonomik ve Sosyal Komitesi AET ile birlikte kurulmuştur. 1957 tarihli Roma Antlaşmasının mimarları, ortak pazarın tesisi mücadelesinde, çeşitli ekonomik ve sosyal menfaat gruplarının da katkılarının alınması amacıyla Topluluk Konseyi, Komisyonu ve Parlamentosu gibi organlara müşavirlik etmek üzere, bir de "Ekonomik ve Sosyal Komite" oluşturmuştur. Çalışmada, AB ESK'nin teşekkülü, temel görev ve fonksiyonları, bünyesinde temsil olunan sivil toplum kesimleri, örgüt yapısı ve işleyiş mekanizması ile alınan kararlar, nitelikleri ve uygulamaya yansımaları gibi konulara değinilmiştir. Sosyal diyaloga ilişkin tartışmalar son dönemde bir kez daha ülkemizin gündeme girmiştir. Nitekim 4641 sayılı Kanunla 2001 yılı Nisan ayında yasal zemine kavuşan Ekonomik ve Sosyal Konseyin kurulduğundan bu yana etkinlik kazanamamış olması bazı kesimlerce, Konseyin kuruluş ve işleyişine ilişkin yasal düzenlemelerin yetersizliğine bağlamaktadırlar. AB ESK'in kuruluş ve işleyişine ilişkin genel nitelikte bilgileri içeren bu çalışma, Türk Ekonomik ve Sosyal Konseyi'nin yeniden yapılandırılmasına ilişkin çalışmalara katkı sağlaması umut ve dileği ile kaleme alınmıştır.

Anahtar kelimeler: Sosyal Diyalog, AB Ekonomik ve sosyal Komitesi.

ABSTRACT

The European Economic and Social Committee (EESC), in which various interest groups are being represented, created with the EEC in 1957. The authors of the Rome Treaty 1957 formed the EESC as a consultant for the common market institutions such

* Bu çalışmada belirtilen hususlar yazarın kurumunu bağlamaz, sorumluluğu yazarına aittir.

** T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Genel Sekreteri, Dr.

as EEC Council, Commission and Parliament, in order to gain supports of different interest groups, in the building a reliable common market. The institutional structure of the EESC has been reviewed in this article. In this connection, organization, main functions, operational mechanism of the EESC as well as characteristics of its decisions and opinions were examined. Recently, the discussions on the social dialog have come into agenda in Turkey. As a matter of fact, some observers have argued that the Turkish Economic and Social Council, in spite of gaining legal statute by the Law number of 4641 in 2001, could not be effective as much as expected, due to the insufficiency of the law and the regulations on the organization and functions of the Turkish Economic and Social Council. This essay, comprising general knowledge related to the organizational and administrative structure of the EESC, is also expected to contribute to the endeavors for the reconstruction of the Turkish Economic and Social Council.

Keywords: *Social Dialog, EU Economic and Social Committee.*

GİRİŞ

Sosyal diyalog, toplumu ilgilendiren ortak sorunların çözümü sürecine, farklı toplum kesimlerinin çeşitli şekil ve derecelerde katılmak suretiyle işbirliği yapmasıdır. Daha açık bir ifadeyle, bir ülkedeki çeşitli menfaat gruplarının toplumu ilgilendiren temel ekonomik ve sosyal sorunların çözümlenmesine ilişkin politikaların belirlenmesi sürecine katılmaları ve bu politikaların uygulanmasında da çeşitli roller üstlenmelerine “sosyal diyalog” denilmektedir¹. Tabiatıyla, toplumlar, ülkenin ortak sorunlarının çözümüne bireysel olarak değil, ortak çıkarlar etrafında bir araya gelerek oluşturdukları örgütler aracılığıyla katılır. Benzer çıkarlara sahip bireylerin devlet ve kamu dışında oluşturdukları kuruluşlara “sivil toplum örgütleri” denilmektedir. İşte çeşitli toplum kesimleri sosyal diyalogu kendilerini temsil eden bu örgütler aracılığıyla yapar. Ne var ki, sosyal diyalog denildiğinde yakın zamana kadar daha çok endüstri ilişkileri sisteminde yer alan işçi-işveren ve hükümet temsilcilerinden oluşan çıkar gruplarının ortak sorunlarının çözümü için yaptıkları diyalog ve işbirliği anlaşılmaktaydı.

Günümüzde ise, sosyal diyalog denildiğinde, “sosyal taraf” olarak da nitelendirilen işçi ve işveren örgütleri temsilcileri ile, o toplumda bulunan diğer çıkar gruplarının oluşturduğu örgüt temsilcilerinin makro düzeydeki ekonomik ve sosyal politikaların belirlenmesi ve uygulanması süreçlerine katılma imkanı sağlayan mekanizmalar anlaşılmaktadır. Avrupa Birliği düzeyindeki “sosyal diyalog” bu anlamda bir sosyal diyalogu yansıtmaktadır. Ayrıntılı olarak aşağıda görüleceği üzere, AB Ekonomik ve Sosyal Komitesi, gerçekten de, işverenlerin ve işçilerin yanı sıra, çiftçilerin, KOBİ’lerin, tüccarların, zanaatkarların, tüketici ve hayır derneklerinin, kooperatiflerin ve çeşitli meslek kuruluşlarıyla çevrenin ve ailenin korunması gibi konularda

¹ Can Tuncay, *Dünyada ve Türkiye’de Sosyal Diyalog*, TİSK Yayını, Ankara 1992; Özlem Işığçok, “Küreselleşme Süreci Çerçevesinde Sosyal Diyalog (Çeşitli Ülke Örnekleri)”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bursa 1997; Özlem, Işığçok: “Sosyal Diyalog, Temel Nitelikleri ve Türkiye’de Sosyal Diyaloğa İlişkin Genel Bir Değerlendirme”, <<http://www.isguc.org/oisigicok.htm>> (16.01.2003).

oluşturulmuş farklı sivil toplum örgütlerinin temsil edildiği bir “Avrupa Platformu” niteliğindedir.²

Değişik ekonomik ve sosyal faaliyet kesimlerinin temsil edildiği AB Ekonomik ve Sosyal Komitesinin geçmişi, Avrupa Ekonomik Topluluğunun kurulduğu 1957 yılına kadar dayanmaktadır. 1957 tarihli Avrupa Ekonomik Topluluğunun Kuruluşuna Dair Roma Antlaşmasını kaleme alanlar, ortak pazarın kurulması mücadelesinde, çeşitli ekonomik ve sosyal çıkar gruplarının da katkılarının alınması amacıyla Topluluk Konseyi, Topluluk Komisyonu ve Topluluk Parlamentosu gibi karar ve yönetim organlarına müşavirlik etmek üzere, diğer kurumlar yanında bir de “Ekonomik ve Sosyal Komite” oluşturmuştur.³ Antlaşma ile, Ekonomik ve Sosyal Komitenin yapılandırılmasında Komite üyelerinin ve dolayısıyla da bu üyelerin temsil ettiği sosyo-ekonomik kesimlerin Topluluk içindeki karar alma süreçlerine katılmalarına imkan verecek bir kurum oluşturulması amaçlanmıştır.

Bu çalışmada, AB Ekonomik ve Sosyal Komitesinin kuruluşu ve kurumsal yapısının mahiyeti irdelenmektedir. Bu çerçevede, ESK'nin kuruluşu, temel görev ve fonksiyonları, ESK bünyesinde temsil olunan sivil toplum kesimleri, ESK'nin örgüt yapısı ve işleyiş mekanizması, alınan kararlar ve bunların hukuki nitelikleri ile uygulamaya yansımaları gibi konulara değinilmiştir.

Ülkemizde sosyal diyaloga ilişkin tartışmalar son dönemde bir kez daha gündeme girmiştir. Nitekim 4641 sayılı Kanunla 2001 yılı Nisanında yasal zemine kavuşan Ekonomik ve Sosyal Konseyin kurulduğundan bu yana etkinlik kazanamamış olması bazılarınca, yapılan yasal düzenlemelerin yetersizliğine bağlamaktadırlar. AB Ekonomik ve Sosyal Komitesinin kuruluş ve işleyişine ilişkin genel nitelikte bilgileri içeren bu çalışma, Türk Ekonomik ve Sosyal Konseyi'nin yeniden yapılandırılmasına ilişkin çalışmalara katkı sağlaması umut ve dileği ile kaleme alınmıştır.

I. AB EKONOMİK VE SOSYAL KOMİTESİ'NİN GÖREV VE FONKSİYONLARI

AB Ekonomik ve Sosyal Komitesi (ESK), ekonomik ve sosyal alanda faaliyette bulunan çeşitli mesleki-sosyal kesimleri temsil eden ve politik niteliği bulunmayan bir AB Danışma Organıdır.⁴ Diğer taraftan ESK, hem AB düzeyinde hem de AB'ye üye ülkeler düzeyinde, ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulması ve uygulanması sürecine çeşitli katkılar sağlayan bir tartışma zemini ve düşünce platformudur. AB

² EESC: *The ESC - A Bridge Between Europe and Civil Society*. 2000-2002, European Economic and Social Committee's Brochure, (ESK Dokümanı).

³ Roma Antlaşmasının 257'nci maddesi şu şekildedir: “İstisnâ statüde bir Ekonomik ve Sosyal Komite kurulmuştur. Komite, özellikle sanayicilerin, çiftçilerin, nakliyecilerin, işçilerin, tüccarların, zanaatkarların, çeşitli meslek erbabının, tüketiciler ve kamu yararı gibi çeşitli ekonomik ve sosyal faaliyetlerin organize sivil toplum temsilcilerinden teşekkül eder”.

⁴ ESC: *ESC Presentation Pamphlet*, <http://www.esc.eu.int/pages/en/org/w_esc.htm> (27/01/2005); Juliet Lodge, Herman, Valentine: “The Economic and Social Committee in EEC Decision-making”, *International Organizations*, vol. 34, no.2, 1980, p. 276.

ESK'ne başta Topluluk kurucu antlaşmaları olmak üzere çeşitli mevzuatla verilen görev ve fonksiyonları; "danışma", "diyalog" ve "işbirliği" olmak üzere üç ana başlık altında toplamak mümkündür.

1. Danışma Görev ve Fonksiyonu

ESK'nin danışma fonksiyonu, Komitenin hukuki mesnedini oluşturan 1957 tarihli Roma Antlaşmasınının 257'nci maddesinde "Komite'nin istişare bir statüye sahip olacağı" ifade edilerek vurgulanmıştır. Aynı Antlaşmanının 262'nci maddesinde de, bu Antlaşmada öngörülen hallerde, AB Konseyi ve Komisyonunun, bu konularla ilgili karar ve işlemleri hakkında Komiteye danışmak zorunda olduğu hükme bağlanmıştır. AB Parlamentosu da Komiteye danışma yetkisine sahiptir. Ancak, kurucu antlaşma hükümleri AB Parlamentosunun Komiteye danışmak zorunda olduğu bir konuya yer vermemektedir. Buna göre, ESK'nin danışma fonksiyonunun Avrupa Birliği organ ve kurumlarına karşı işleyen birinci fonksiyon olduğu söylenebilir. Diğer bir ifadeyle ESK, Bakanlar Konseyi, Komisyon ve Avrupa Parlamentosu gibi Topluluk organ ve kurumlarının, antlaşmalarla belirlenmiş ekonomik ve sosyal alanlardaki "danışmanı" kimliğini taşımaktadır.⁵

Danışma fonksiyonunun AB organ ve kurumları ile ESK arasında ne şekilde işlediğine aşağıda temas edilecektir. Ancak, şimdilik şu kadarını belirtelim ki, sivil toplum kesimlerinin AB kurumlarının "danışmanı" sıfatıyla yapılan ESK tartışma ve müzakereleri neticesinde ortaya çıkan görüşleri, Topluluk karar ve icra kurumlarına yol ve yön gösterici olabilmektedir.⁶ Bu durum, Topluluk karar alma süreçlerine saygınlık kazandırdığı gibi, bu karar süreçlerince tesis olunan karar ve işlemlerin güvenilirlik ve kalitesinin artmasına da katkı sağlamaktadır. Böylece bu kararların daha geniş ölçüde Avrupa vatandaşlarınca kabul edilmesini sağladığından "toplumsal meşruiyetin" güçlendirilmesi ve demokratik düzen için hayati önemi bulunan "şeffaflık" ilkesinin gerçekleştirilmesine katkıda bulunmaktadır. Zira ESK, AB'nin çeşitli karar ve icra organlarınca tesis olunan yasa ve işlemlerden doğrudan etkilenen kesimlerin oluşturduğu bir forum niteliğindedir.

Ancak, ESK, mahiyeti itibarıyla farklı kesimlerin çıkarlarını korumak ve savunmak gibi işlevleri olan bir kuruluş değil, bu kesimlerin AB'nin genel sosyo-ekonomik politikalarına ilişkin görüşlerin oluşturulması ve bu görüşleri karar süreçlerine ulaştırmak olan demokratik bir sivil toplum zeminidir.⁷ Bu sebeple ESK görüşleri, karar mercilerince dikkate alınmayı gerektirecek hukuki değer taşırlar.

⁵ Roger Morgan, "The Future of Consultative Function of European Economic and Social Committee", Report to Secretary-General of Economic and Social Committee, European University Institute, Florence 1990, p.108; *EESC: The ESC A Bridge Between Europe and Civil Society*, 2000-2002, EESC's Brochure.

⁶ Helen Wallace & Alasdair R., Young (eds): *Participation and Policy-making in the European Union*, Clarendon Press, Oxford 1997.

⁷ Stijn Smismans, "An Economic and Social Committee for Citizen, or a Citizen for the Economic and Social Committee", *European Public Law*, Vol. 5, No. 4, December 1999, p. 557-582.

2. Diyalog Görev ve Fonksiyonu

ESK'nin ikinci temel fonksiyonu ise diyalogdur.⁸ Diyalog işlevi ESK'nin Avrupa toplumlarına ve vatandaşlarına karşı olan yönünü oluşturur. Avrupa Birliği sınırları dâhilinde yaşayan tüm Avrupa yurttaşları tarafından oluşturulan mesleki gruplar ve sivil toplum örgütleri, kendilerini ESK'te temsil imkânına kavuşmaktadır. ESK bünyesinde Türkiye'de ve bazı AB ülkelerinde olduğu gibi, kamu erkini temsil eden kişi ve kurumlara yer verilmemiştir. Bu yönüyle ESK AB yönetimine sivil bir demokratik katılım formu mahiyetine sahiptir. ESK sayesinde, işçi-işveren gibi çıkarları birbiri ile çatışan kesimler, sorunlarını aynı platformda karşılıklı müzakere etme, yüz-yüze görüşme, konuşma ve tartışma imkânı bulmakta; ihtilaflarını ve çatışma noktalarını asgariye indirme konusunda aynı uzlaşma zeminini kullanmaktadırlar.

Bu gruplar kendi aralarında bir diyalog kurdukları gibi, kamu gücünü kullanan hükümet temsilcileri ile de ESK platformunda buluşarak, taleplerini, ülke yönetimi ve AB idaresi konusundaki görüşlerini karşı tarafa daha kolay bir şekilde iletebilme şansına sahip olabilmektedirler. Temel amacı sivil toplum kesimlerinin kendi aralarında oluşturdukları diyalog sonucu ortaya çıkan ortak görüş ve önerileri AB karar süreçlerine sunmak olduğu için, ESK kamuyu temsil eden hükümet temsilcilerine yer verilmeyen "sivil-demokratik bir diyalog zemini" olma özelliğine sahiptir. Bu bakımdan, Komiteye herhangi bir Topluluk kurumunun talebi olmadan da, AB ve AB'nin geleceğine ilişkin konularda çalışmalar yapmak, raporlar hazırlamak ve çeşitli önerilerde bulunmak, bunları yasa tasarıları haline getirerek AB karar süreçlerine intikal ettirmek yetkilerinin verilmiş olması büyük bir öneme sahiptir.

Kısaca ifade edilecek olursa, ESK'nin sağladığı diyalog ortamı, Avrupa yurttaşlarını, tüm kesimleri mutlu edecek bir Avrupa ortak idealinin geliştirilmesi ve gerçekleştirilmesi mücadelesine dâhil etmek, kamu gücünü kullanan Avrupa ile sivil toplum arasında bir "köprü" işlevi görmektedir.⁹ ESK platformunun sağladığı diyalog ortamında, çok sayıda farklı ülkeden oluşan Avrupa Birliğinin bütünleşme çabaları, sosyo-ekonomik nitelikli grupların çıkarları uzlaştırılmaya çalışılmaktadır.

3. İşbirliği Görev ve Fonksiyonu

AB ESK'nin üçüncü temel fonksiyonu işbirliğidir. İşbirliği fonksiyonu hem Avrupa Birliği ülkelerine hem de üçüncü ülkelere karşı işleyen bir fonksiyondur. ESK, oluşumu itibarıyla üye ülkelerde bulunan mesleki ve sivil toplum kesimlerinin Birlik düzeyinde bir yansıması niteliğini taşımaktadır. Böylece ESK, AB ve üye ülkelerin organize olmuş sivil toplumları arasında işbirliğini sağlamak gibi fonksiyon da icra etmektedir.

İşbirliği fonksiyonunun dışa dönük yönünü ise, Avrupa Birliği ile üçüncü ülkeler arasındaki sosyo-ekonomik ilişkiler oluşturmaktadır. Gerçekten de ESK, üçüncü

⁸ EC Commission, *Communication on Adapting and Promoting the Social Dialogue at Community Level*, 1998, 20/5/98.

⁹ EESC, *A Bridge between Europe and Organised Civil Society*, Luxemburg 2003.

ülkelerin ekonomik ve sosyal konularla ilgili kuruluşları ile kurduğu yakın diyaloglar aracılığıyla, AB'nin üçünü ülkelerle sosyo-ekonomik alanlarda işbirliği yapmasına katkı sağlamaktadır. ESK, çoğunlukla bunu, sosyo-ekonomik alanlarda Topluluk bünyesinde yer alan kurumların benzerlerinin Topluluk üyesi olmayan üçüncü ülkelerde de oluşturulmasını sağlamak suretiyle yapmaktadır. Böylece bu ülkelerde yeni kurumlar oluşturması ve mevcut sivil toplum kurum ve örgütlerinin güçlendirilmesi amaçlanmaktadır.

ESK sadece bir "uzman kuruluş" olarak düşünülmemelidir. Zira Komitenin görüşleri salt teknik danışmanlık mütalaalarını içeren birer rapor niteliğinde değildir. Bu raporlar aynı zamanda ekonomik ve sosyal aktörlerin belli bir soruna ilişkin olarak vardıkları uzlaşma ve anlaşma metni hüviyetini de taşır.

ESK, üçüncü ülkelerle olan münasebetlerini, şayet ortaklık antlaşması varsa, bu antlaşma hükümlerine göre oluşturulan Müsterek İstişare Komitelerle, antlaşma yoksa çeşitli "Temas Grupları" vasıtasıyla yürütmektedir. Mesela, Türkiye ile Avrupa Birliği Ekonomik ve Sosyal Komitesi arasındaki münasebetler, Ankara Antlaşmasının 27'nci maddesine göre oluşturulan "Türkiye - AB Karma İstişare Komitesi" vasıtasıyla sürdürülmektedir. İlk kez 1995 yılında Türkiye AB Gümrük Birliği ilişkileri çerçevesinde oluşturulan Karma İstişari Komite, 18 üyesi Türkiye'deki çeşitli ekonomik ve sosyal sivil toplum örgütü üyeleri arasından seçilen temsilciler ile 18 üyesi de AB Ekonomik ve Sosyal Komitesi üyeleri arasından seçilen toplam 32 kişiden oluşmaktadır. Türkiye-AB Karma İstişare Komitesi 6 ayda bir Türkiye'de ve AB Eş Komiteleriyle birlikte toplantılar yapmaktadır.

II. AB EKONOMİK VE SOSYAL KOMİTESİ'NİN OLUŞUMU

1. Komite Üyeleri

Temsil ettiği kesimler dikkate alınarak, Ekonomik ve Sosyal Komitenin bileşkesinin Avrupa'nın değişen çehresini yansıttığı ifade edilmektedir. Gerçekten de AB Ekonomik ve Sosyal Komitesi sanayiciler, çiftçiler, zanaatkarlar, çeşitli mesleki örgütler gibi organize olmuş tüm sivil toplum kesimlerinin pek çoğunun temsil edildiği bir platform niteliğini taşımaktadır. Diğer taraftan, Komitede AB'ye tüm üye ülkelerin sivil toplum kesimlerinin temsil edildiği görmek mümkündür. Bu yönü ile AB Ekonomik ve Sosyal Komitesi'nin tüm Avrupa halklarının içinde yer aldığı bir sivil platform olduğunu ifade etmek yanlış olmaz.

Komitenin 222 olan üye sayısı, Aralık 2002'de yapılan AB Bakanlar Konseyi Kopenhag Zirvesinde üyelğe kabul edilen 10 yeni ülkenin de 1 Mayıs 2004 tarihinde gerçekleşen tam üyeliklerinden sonra 317'ye ulaşmıştır.

Buna göre;

- Almanya, Fransa, İtalya ve Birleşik Krallık 24'er üye,
- İspanya ve Polonya 21'er üye,

- Belçika, Yunanistan, Hollanda, İsveç, Portekiz, Avusturya, Çek Cumhuriyeti ve Macaristan 12'ser üye,
- Danimarka, İrlanda, Finlandiya, Litvanya ve Slovakya 9'ar üye;
- Estonya, Letonya ve Slovenya 7'ser üye,
- Lüksemburg ve Kıbrıs 6'sar üye ve
- Malta 5 üye ile

Ekonomik ve Sosyal Komitede temsil olunmaktadır.

Bu tabloya bakıldığında, ESK üyelerinin Topluluğa üye ülkeler arasındaki dağılımının, her ülkenin Komitede nüfusuna göre temsil edilmesi ilkesine dayandığı görülmektedir. Üye ülkelerin ESK'de temsiline ilişkin bu ilke, diğer AB kurumlarında temsil bakımından da geçerlidir. Buna rağmen, Malta, Lüksemburg ve Kıbrıs gibi nüfusu az ülkeler sahip oldukları nüfusa nazaran Komitede daha çok üye ile temsil edilmektedirler.

2. Komitede Temsil Olunan Mesleki ve Sivil Toplum Kesimleri

Ekonomik ve Sosyal Komite üyelerinin seçtiği sivil toplum kesimleri üç gruptan oluşmaktadır. Komite üyelerin tamamının I, II, ve III'ü grup olarak da adlandırılan bu sivil toplum kesimleri arasından seçilmesi gerekmektedir. Bu gruplar toplumun "işverenler grubu", "çalışanlar grubu" ve "diğer çıkar grupları"ndan oluşmaktadır.¹⁰

Temsil ettiği kesimler itibarıyla ESK Avrupa Parlamentosundan farklıdır. Zira Avrupa Parlamentosu üyeleri seçtikleri ülkelerdeki çeşitli bölgeleri temsil ederken, ESK üyeleri ülkesine veya bölgesine bakılmaksızın Avrupa'daki çeşitli sosyo-ekonomik grupları temsil ederler. Diğer bir ifadeyle ESK üyeleri mensubu buldukları üye ülkelerin ulusal çıkarlarını değil, ait oldukları mesleki-sosyal kesimin ortak çıkarlarını koruma, geliştirme ve AB'deki diğer sosyal kesimlerin çıkarları ile uzlaştırmayı amaçlamaktadırlar.¹¹ Bu itibarla, ESK kendi başına bir demokratik kuruluş olmak gibi bir iddiayla ortaya çıkmamakta, daha ziyade Avrupa'daki sosyo-ekonomik grupların belli sektörlerde entegrasyonunu kolaylaştırmayı amaçlamaktadır. Dolayısıyla, ESK, AB Parlamentosu gibi tam anlamı ile demokratik bir platform niteliği taşımaz.

ESK üyeleri, bu gruplara, kural olarak, üye ülkelerin sivil toplumlarının örgütlenmiş kesimlerinden seçilirler. Bu gruplardan herhangi birine üye olarak seçilen bir kimse aynı zamanda başka bir grubun üyesi olamaz. Örneğin, Ekonomik ve Sosyal Komitenin "işverenler" grubundaki bir üye, aynı zamanda "çalışanlar" grubunun da üyesi olamaz.

¹⁰ Gary Miller, "Ecosoc and the Changing Structure of Representation in the European Community", in Vandamme, Jagues (ed), *L'avenir de la Fonction Consultative Professionnelle apres Maastricht, Etude pour le Comite Economique et Social*, GEPE, Bruxelles 1994.

¹¹ Svein Andersen, Eliassen Kjell, European Community Lobbying, *European Journal of Political Research*, 1991, p. 20.

Bu gruplardan her biri kendi içerisinde birer başkan ve başkan yardımcılarını seçer. Başkanlar Büro üyeleri arasından seçilir. Grup Başkanlarının görevi, Komitenin görev alanına giren ekonomik ve sosyal politikaların tayininde Komite Başkanlığına yardımcı olmaktır. Bu gruplar ayrıca, Ekonomik ve Sosyal Komite ve Komiteyi oluşturan çeşitli birimlerin işlerinin koordinasyonu ve organizasyonuna katılırlar. Bunlara, ihtiyaç duydukları enformasyonu sağlarlar. Her grubun kendisine ait bir sekreteryası vardır. Her grup, Komiteye sunmadan önce kendi içinde tartışarak görüşünü oluşturur.

Gruplar, Komite içindeki fonksiyonları itibariyle parlamento içerisindeki farklı siyasi partileri andırmaktadır. Bu nedenle, Komite Bürosu, İhtisas Birimleri ve Çalışma Gruplarında görev dağılımı yapılırken bu üç grup arasındaki dengenin gözetilmesi gerekmektedir. Mesela, Komite başkanlığı gruplar arasından dönüşümlü olarak seçilmektedir. Keza, Komite Bürosuna her gruptan eşit sayıda üye seçilir. Aynı şekilde ihtisas birimleri ve çalışma grupları oluşturulurken her grubunun temsili ilkesine titizlikle uyulmaktadır.

ESK'in temel amacı açıkladığı görüşlerin oluşumunda farklı sosyo-ekonomik çıkar gruplarının mutabakatını sağlamaktadır. Bu sebeple Komitenin, salt belli bir konudaki menfaatlerini savunan, müzakere eden ve sonuçta kendi örgütlerini bağlayan temel sosyo-ekonomik çıkar gruplarının oluşturduğu korporatist bir yapı olduğu söylenemez.

a) İşverenler Grubu

Bu gruba hem kamu hem de özel sektör işverenleri üye olabilmektedir. Grup üyeleri kamu ya da özel sektöre dâhil sanayiciler, küçük ve orta ölçekli işletmeciler, ticaret odaları, toptan ve perakende ticareti yapanlar, bankacılık ve sigortacılık ile ulaştırma ve tarım sektörlerinde işveren veya istihdam eden statüsünde bulunan kişi ve kurumların oluşturduğu sivil toplum örgütlerinin mensupları arasından seçilmektedir.

İşverenler grubu, Avrupa Sanayiciler ve İşverenler Konfederasyonu (UNICE), Avrupa Kamu Teşebbüsleri Merkezi (CEEP), Avrupa Ticaret ve Sanayi Odaları Birliği (EURO-CHAMBERS), Uluslararası Toptan ve Perakende Ticaret Mümessilliği ve Avrupa düzeyindeki çeşitli sektörel endüstri kuruluşlarıyla yakın ilişkiler kurmaktadır. Topluluk ülkelerinin bazılarında I. Grup üyelerinin çoğunluğu, bu örgütlerin üye ülkelerde yerleşik alt işveren örgütü üyeleri arasından aday gösterilmektedir.

İşverenler grubu, Avrupa Sanayici Federasyonlarına paralel görüş ve politikaları savunur. Ortak pazarda serbest dolaşımın, serbest ticaretin ve serbest piyasa ekonomisinin geliştirilmesi bu grubun temel öncelikleri arasında yer alır. Bu grup ayrıca, AB'nin iktisadi ve parasal birliğinin tesisini savunur. Tam bir iktisadi ve parasal birliği sağlamış Topluluğun, dünya ticaretinin sağlıklı bir şekilde gelişebilmesinin zorunlu bir şartı olduğuna inanır.

b) Çalışanlar Grubu

“İkinci Grup” da denilen Çalışanlar Grubunun üyelerinin büyük bir çoğunluğu Avrupa İşçi Sendikaları Konfederasyonu (ETUC) mensuplarıdır. Ayrıca, memurlarca kurulan örgüt mensupları da II. Grup üyeleridir. Bu grup, Avrupa çalışanlarının ve çalışan kesimlerin hizmet sunduğu halk gruplarının ortak çıkarlarını savunur.

II. Grubun esas itibarıyla çalışma alanı, işsizliğe karşı mücadele, çalışma şartlarının iyileştirilmesi, temel özgürlüklerin korunması gibi konulardır.

Bu grup ayrıca, üçüncü ülkelerle münasebetler, dünya barışı, küreselleşmenin getirdiği ekonomik ve sosyal sorunlar, AB'nin sosyal müktesebatının güçlendirilmesi, tek pazar ve tek paranın gerçekleştirilmesi ve bunun etkileri gibi konularda dikkate değer görüş ve önerilere sahiptir. Bu grup, küreselleşmenin getirdiği zorluklarla baş edebilmenin yegâne yolunun Avrupa Birliğinin güçlendirmekten ve dolayısıyla da Avrupa sosyal modelini temin ve tahkim etmekten geçtiğine inanmaktadır. Bu itibarla hem ESK hem de bünyesindeki Çalışanlar Grubu, ACB ve EEA ülkeleri, merkez ve doğu Avrupa ülkeleri yakın bağlantılar kurmak ve Avrupa-Akdeniz ortaklık ilişkilerini geliştirmek suretiyle bu sürece katkıda bulunmaya çalışmaktadır.

c) Diğer Çıkar Grupları

Ekonomik ve Sosyal Komitede temsil olunan III. Grubun üyeleri çiftçi örgütlerinden, küçük işyeri sahiplerinden, zanaatkârlardan, avukatlık ve doktorluk gibi profesyonel meslek erbabından, kooperatifler ve kâr gayesi gütmeyen derneklerden, tüketici birliklerinden, çevre koruma örgütlerinden, aileyi, kadını, özürli kişileri temsil eden kuruluşlar ile bilim adamı ve akademisyenlerin kurduğu organize sivil toplum örgütlerine mensup kişilerden oluşmaktadır.

Bu grubun ortak amacı ise, ekonomi ve sosyal demokrasinin Avrupa'da gerçek anlamda tesisini sağlamaktır. İşverenler ve çalışanların temsil olduğu gruplar yanında “III. Grup” adı altında çeşitli çıkar gruplarının da temsil edilmesi, Ekonomik ve Sosyal Komitenin, sivil toplumu oluşturan çeşitli sosyal, mesleki, ekonomik ve kültürel kesimlerin sorunlarına da eğilebilmesine imkân vermektedir.

Birbirinden farklı nitelik taşıyan kesimlerin bir grupta toplanması, bu kesimleri, menfaatlerini temsil ettikleri büyük bir Avrupa nüfusuna karşı sorumluluk duygusuyla birbirlerine bağlamaktadırlar. Yani bu grubun üyeleri sadece mensubu buldukları kesimin değil, aynı grupta yer alan diğer kesimlerin de temsilcisi sıfatını taşıdıklarının şuuruyla hareket ederler. Bu sorumluluk duygusu onlara ait örgütlere AB'ye ilişkin kararların şekillenmesinde daha etkili olmak gibi bir avantaj sağlamaktadır.

2. Komite Üyelerinin Seçimi ve Görevlendirilmesi

Normal olarak ESK üyeleri AB'ye üye ülkelerce gösterilen adaylar arasından AB Konseyi tarafından oybirliği ile dört yıllığına atanır. AB Bakanlar Konseyi ESK üyelerini atamadan önce AB Komisyonun görüşüne başvurur. Konsey, bu hususta

ayrıca Topluluğun çeşitli ekonomik ve sosyal sektörlerinin temsilcilerinden oluşan Avrupa örgütlerinin mütalaasını da isteyebilmektedir.

Üye ülkeler, ESK üyesi adaylarını genel olarak ulusal sivil toplum kuruluşlarının üyeleri arasından gösterirler. Ancak, ulusal sivil toplum örgütü üyesi olmayan, hatta kamuda çalışan kişileri de ESK üyesi adayı olarak Konseye bildiren ülkeler vardır. Bu gibi durumlarda, ESK üyelerini seçen AB Konseyi üye ülke tercihlerine pek müdahil bir görüntü vermemektedir.¹² Doğal olarak, AB Konseyinin bu tutumu eleştiri konusu yapılmaktadır.

Fransa ve Yunanistan gibi bazı üye ülkelerde, Komitede hangi çıkar gruplarının temsil edileceğine merkezi hükümet karar verir ve bu kesimlere Komite üyesi olarak gösterecekleri adayları bildirmelerini ister. Almanya ve İngiltere gibi ülkelerde ise ESK üye adayları ilgili hükümet kurumlarınca ekonomi, dış ilişkiler ve tarım gibi ilgili sektör gruplarından seçilir. Belçika ve Hollanda gibi ülkelerde ise ESK üyeleri ulusal Ekonomik ve Sosyal Konseylerce seçildikten sonra, hükümetlerce onaylanarak belirlenmektedir.

Gerek üye ülkeler ESK'ye aday gösterirken, gerekse AB Konseyi bu adaylar arasından ESK'ye üye tayin ederken, yukarıda sözü edilen çeşitli ekonomik ve sosyal faaliyet alanlarının Komite'de eşit bir şekilde temsil edilmesi gereğini göz önünde bulundurmamak durumundadır.

ESK üyeleri esas itibarıyla kendi ülkelerinde ikamet ederler. Ancak sadece Komite toplantıları için Brüksel'e gelirler. Bununla beraber pratikte üyeler ESK çalışmaları için aylık ortalama 10 günlük bir süre ile Brüksel'de kalmak durumundadırlar.

Roma Antlaşması uyarınca Komite üyelerine, bağlayıcı nitelikte herhangi bir emir ve talimat verilemez.¹³ Üyeler görevlerinde tam bağımsızlığa sahip olup, Avrupa Topluluğunun genel menfaatlerine uygun olarak ifa ederler. Bu yönüyle Komite üyelerinin statüsü parlamenterlerin statüsünü andırmaktadır. ESK üyeleri de diğer Avrupa Topluluğu kurumlarındaki üye ülke temsilcileri, uzmanları, danışmanları ve sair görevlileri gibi, görevlerini ifa ederken veya toplantıları sırasında bir yerden diğerine giderken gümrük muafiyet ve imtiyazları ile diğer kolaylıklardan yararlandırılırlar. ESK üyelerine görevleri ile ilgili çeşitli ödemeler yapılmaktadır. Bu ödemeler AB Bakanlar Konseyi tarafından nitelikli çoğunlukla alınacak bir kararla belirlenir.

ESK, iki yıllık bir süre için kendi üyeleri arasından bir başkan ve diğer memurları seçer. Komitenin sevk ve idaresinden Komite Başkanı sorumludur. Ayrıca, çalışma esas

¹² Bununla beraber, Aralık 2003 tarihli AB-ESK Üyelik Statüsünün 2. maddesi uyarınca, herhangi bir hükümet üyeliği (bakanlık), parlamento üyeliği (milletvekiliği), herhangi bir Topluluk kurumu (Konsey, Komisyon, Parlamento vb) üyeliği, Bölgeler Komitesi üyeliği, Avrupa Yatırım Bankası Yönetim Kurulu üyeliği ve Topluluk emrinde aktif olarak resmi ya da resmi olmayan çalışmayı gerektiren memuriyet veya hizmetler ESK üyeliği ile bağdaşmayan görevlerdir. Böyle bir göreve gelen ESK üyesi üyelikten derhal istifa etmek zorundadır. Bak. *Member's Satute of the European Economic and Social Committee*, December 2003, CESE 1611/2003 FR/HA/ET/vh.

¹³ Roma Antlaşması md. 258(3).

ve usulleri, ESK'nin kendisi tarafından tespit edilir. Komitenin çalışma esas ve usulleri 17-18 Temmuz 2002'de Komite Genel Kurulunda kabul edilmiş ve 1 Ağustos 2002'de yürürlüğe girmiştir.¹⁴ İç Tüzükte biri 27 Şubat 2003, diğeri 31 Mart 2004 tarihlerinde olmak üzere iki kez değişiklik yapılmıştır.

III. AB EKONOMİK VE SOSYAL KOMİTESİ'NİN TEŞKİLAT YAPISI

AB Ekonomik ve Sosyal Komitesi, dört yıllık dönemler itibariyle teşekkül ettirilen bir AB kurumudur. Komitenin dört yılda bir yenilenen üyelerinin her ilk genel kurul toplantısı, en yaşlı üyenin doğal başkan sıfatıyla yaptığı çağrı üzerine yapılır. Komitenin geçici başkan başkanlığında yapılan bu ilk Genel Kurul toplantısında, Komite Başkanı, iki adet başkan yardımcısı ile ihtisas birimlerinin başkanları ve iki yıllık süre için seçilen grup başkanları dışında kalan Büro üyelerinin seçimi yapılır. Geçici başkan başkanlığında toplanan ilk genel kurul toplantısında seçim işleri dışında başkaca bir iş yapılmaz.

ESK'in teşkilat yapısı ise; Komite Meclisi (*Assembly*), Komite Başkanlığı, Komite Bürosu ve İhtisas Birimlerinden oluşur.

1. Komite Meclisi

ESK Meclisi, tüm Komite üyelerinden oluşan ve Genel Kurul mahiyetinde bir karar organıdır. Komite Meclisi çalışmalarını oturumlar şeklinde yapar. Bu oturumlar yılda dokuz-on kez yapılır. Meclisin oturumları Komite ile istişare olunarak Komite Başkanı tarafından tertip olunur. Toplantılar, üye tam sayısının yarısından bir fazla üyenin bizzat veya vekâleten katılımıyla yapılır. Yeterli çoğunluk sağlanmadığı takdirde, Başkan oturumu kapatır ve bir sonraki oturumun ne zaman yapılacağını ilan eder. Sonraki oturum, yeterli çoğunluk sağlanmasa bile kararlaştırıldığı tarihte yapılır. Büro, Meclisin her oturumundan önce toplanarak, Meclis toplantısının yapılması ile ilgili iş ve işlemleri organize eder. Büro, ayrıca, Meclis oturumunda açılacak genel görüşmeye zaman bakımından bir sınırlama getirebilir.

Komite Meclisinin gündemi, grup başkanları ve Komite Başkanlığının ortak önerisi üzerine Büro tarafından hazırlanır. Taslak niteliğindeki bu Gündem, her bir oturumun açılışında onaylanarak kesinleştirilmek üzere Komite Meclisine sunulur. Gündem, Komite Meclisi tarafından benimsendiği takdirde, hangi oturum için programlandı ise, o oturumda müzakere olunur. Kesinleşen gündem, ayrıca, Komite Başkanı tarafından tüm üyelere, Avrupa Konseyine, Avrupa Komisyonu ve Parlamentosuna ilgili oturumun başlamasından 15 gün önce bildirilir.

Komite Meclisinin toplantıları kamuya açık olarak yapılır. Ancak, ilgili AB kurumunun veya organının yahut Konsey Bürosunun önerisi üzerine istişare nitelik

¹⁴ Haziran 2002 tarihli ESK İç Tüzüğü (*Rules of Procedure* July 2002, CES 859/2002 FR/GW/hm) için bak. (OJ L 268 of October 2002). Son yapılan 31 Mart 2004 tarihli değişiklik Ekim 2004'te uygulamaya konulmuştur.

taşımayan bazı işlere ilişkin müzakereler gizli oturumda yapılabilir. İç Tüzükte aksi öngörülmediği takdirde, Meclis kararları, toplantıya katılanların çoğunluğuyla alınır.

2. Komite Başkanlığı

Komite Başkanlığı bir başkan ile iki başkan yardımcısından oluşur. Komite Başkanlık üyeleri, ESK tarafından, kendi üyeleri arasından iki yıllık süre ile seçilir. Diğer bir ifade ile Komitenin dört yıllık görev süresi zarfında iki kere Başkanlık seçimi yapılır. Komite Başkanı, Ekonomik ve Sosyal Komiteyi oluşturan üç menfaat grubu başkanları arasından münavebeli olarak seçilir. Diğer bir deyimle her iki yıllık dönemde bir yenilenen başkanlık seçiminde farklı bir grup başkanı Komite başkanlığına getirilmek durumundadır. Keza, başkan yardımcıları da başkanın mensup olduğu gruptan seçilemez. Yani aynı grup içinden hem başkan hem de başkan yardımcısı seçilmesi mümkün değildir. Keza, hem başkan hem de başkan yardımcıları iki yıllık görev süresini takip eden ikinci iki yıllık yeni bir dönem için yeniden seçilemezler.

Seçim sonucunda Başkan olarak seçilen kişi, görev süresi içinde yapmayı tasarladığı işleri havi bir programı Komite Meclisine sunar. Başkan, ayrıca, görev süresi sona erdiğinde de yapılan işlerle ilgili olarak da Meclise bir faaliyet raporu sunar. Komite Başkanı, ESK'yi, Topluluk Antlaşmaları ve İç Tüzükte belirtilen hükümler doğrultusunda yönetir ve dış ilişkilerinde Komiteyi temsil eder.

Ancak, Başkan gereken hallerde, bir başkan yardımcısını veya bir üyeyi Komiteyi dış ilişkilerinde temsil edebilmesi için yetkilendirebilir. Başkan yardımcıları ise süreklilik arzeden faaliyetlerinde Başkana yardımcı olurlar. Başkan ayrıca sınırlı bir süre için Komite Genel Sekreterine de bazı özel görevler verebilir.

Komite Başkanlığının Bürodan ayrı olarak özel bir sekreteryası vardır. Büro ve Meclisin çalışma programı ESK Başkanlığı ile Grup Başkanlığının ortak toplantısında hazırlanır. Ayrıca, gerektiğinde herhangi bir ihtisas biriminin başkanı da bu toplantılara davet edilebilir. ESK'nin çalışma programının bir parçası olarak Komite Başkanlığı ile grup başkanları ve ihtisas birimleri başkanları yılda en az iki kez birlikte toplanmak zorundadırlar.

3. Komite Bürosu

Komite Bürosu, ESK'in "yürütme organı" niteliğini taşır. 2004 genişlemesinden önce toplam 24 üyeden oluşan Büro, son 10 yeni üyenin birliğe katılımıyla 24 Ekim 2004'te yürürlüğe giren iç Tüzüğün 3. maddesiyle 37 sayısına ulaşmıştır.

Buna göre, Komite Bürosu

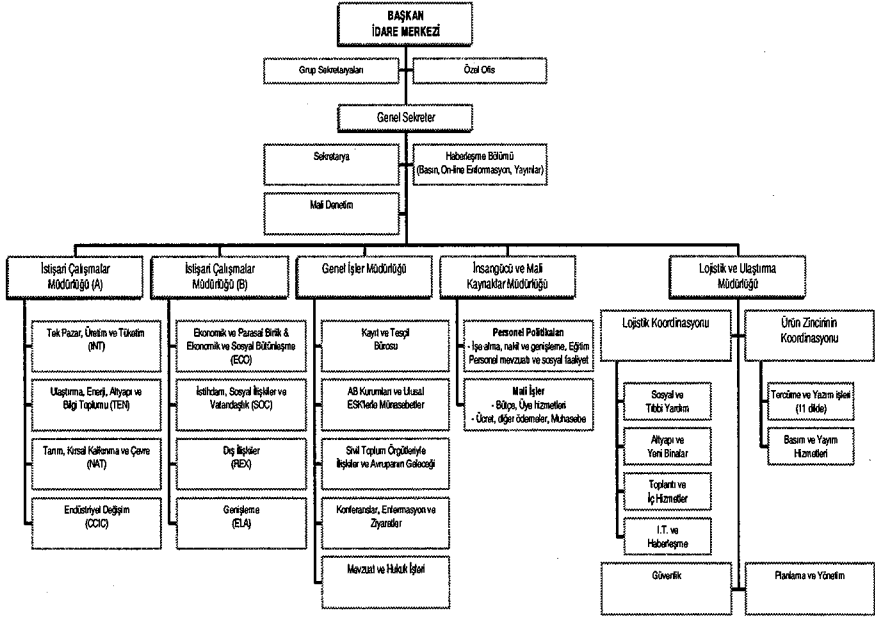
- 1 Başkan,
- 2 Başkan yardımcısı,
- 3 Grup başkanı,
- 6 İhtisas birimi başkanı ve

- ESK'in diğer üyeleri arasından doğrudan Meclis tarafından (başkan ve başkan yardımcılılarıyla birlikte) iki yıllık süre için seçilen toplam 25 üyeden oluşmaktadır.¹⁵

Büroyu oluşturacak üyelerin seçilmesinde hem Topluluk üyesi ülkelerin hem de tüm çıkar gruplarının Büroda temsilci bulundurmasını sağlayacak bir mekanizma geliştirilmiştir. Buna göre, Komite Bürosunda AB'ye üye 25 ülkenin en az birer temsilcisi bulunacaktır. Keza, İç Tüzüğü'nün 27'nci maddesi uyarınca, sivil toplum mesleki çıkar gruplarının Büroda temsilinde de "eşit temsil ilkesi" esastır. Buna göre, her üç grup da Büroda eşit sayıda üye ile temsil olunmaktadır.

Komite Bürosu, Başkanın re'sen veya Büroya üye en az 10 kişinin talebi üzerine yapacağı çağrı ile toplanır.¹⁶ Büro çalışma usul ve esaslarını kendisi belirler. Kural olarak Komite Bürosunun kararları, diğer Komite organlarında olduğu gibi, çoğunluk oyu ile alınmaktadır.

AB EKONOMİK VE SOSYAL KOMİTESİ SEKRETERYASININ FONKSİYONEL ORGANİZASYON ŞEMASI



Kaynak: <http://www.esc.eu.int/pages/en/org/organigram_e.htm> (27.01.2005)

¹⁵ İç Tüzük, md. 3.

¹⁶ İç Tüzük, md. 8/1

Büronun teşkilat şemasına da değinilecek olursa, Merkezin Başında ESK Başkanı yer alır. Başkanın altında Genel Sekreter bulunur. Büronun yöneticisi Genel Sekreterdir. Genel Sekreter görevlerini Komite başkanının Komiteyi temsilen vereceği talimatlar doğrultusunda yerine getirir.

Genel Sekreter, göreve başlamadan önce Büro önünde görevini dürüstlük ve tarafsızlık ilkelerine uygun olarak yerine getireceğine dair yemin eder. Büro toplantılarına danışman statüsüyle iştirak eder ve toplantının zaptını tutar. Ayrıca, Komite Meclisi tarafından alınan kararların uygulanması sorumluluğu da Genel Sekretere aittir. Bu çerçevede, büronun idari ve örgütsel sorunları ile personel konularında Komite Başkanına üç ayda bir yazılı rapor sunmak zorundadır.

Büro, ikisi ihtisas olmak üzere toplam beş temel hizmet biriminden oluşmaktadır. İhtisas birimleri "A" ve "B" kategorilerine ayrılmış olup, "İstisari Çalışmalar" adı verilen iki ayrı müdürlük (*Diroctorate for Consultative Work*) bünyesinde toplanmıştır. Bunlara ilave olarak Genel İşler, İnsangücü ve Mali Kaynaklar, Lojistik ve Ulaştırma Müdürlükleri adı altında üç tane de destek birimi bulunmaktadır. Temel işlevleri ESK'nin faaliyetlerini ifa ederken gerekli destek ve yardım hizmetlerini sağlamak olan bu üç müdürlükten herbiri kendi içlerinde çeşitli alt şubelere ayrılmaktadır. Ayrıca, Büro bünyesinde bütçe ve finans konularındaki yetkileri kullanmak üzere dokuz kişiden oluşan bir "Bütçe Grubu" Komitenin iletişim stratejisini yönlendirmek ve izlemek üzere de yine dokuz kişiden oluşan bir "İletişim Grubu" oluşturulur.

4. İhtisas Birimleri

Ekonomik ve Sosyal Komite, görev ve fonksiyonlarını alt komiteler marifetiyle yerine getirir. Bu alt komitelere *Spesialized Sections* yani "İhtisas Birimleri" denilmektedir. İhtisas birimlerinin kuruluşu temel hukuk metinlerine dayanır. Gerçekten de kurucu antlaşmalarda yer alan temel konularla ilgili olarak ihtisas birimleri kurulabileceği açıkça Roma Analaşmasında yer almaktadır.¹⁷ Bu çerçevede, ihtisas birimlerinin ESK'nin görev ve fonksiyonları ile ilgili alanlarda, gerekli inceleme ve araştırmalar ile diğer çalışmaları yapan, Komite görüş ve işlemlerinin nüvesini oluşturan birimler olduğu söylenebilir. Ancak bu birimler sadece ESK'nin faaliyette bulunduğu dönemler itibariyle görev yaparlar ve diğer AB kurumlarının Komite'yi aşarak, doğrudan bu birimlerden görüş isteme yetkileri yoktur.

İç Tüzükte altı ihtisas birimi kurulması öngörülmüş ise de bunların dışında da yeni ihtisas birimleri oluşturmak mümkündür.¹⁸ Bunların sayısı ve hangi alanlarla ilgili olarak kurulacağına Büronun teklifi üzerine Komite Meclisi tarafından karar verilir. İhtisas Birimlerinin oluşturulmasında, Topluluk Antlaşmaları kapsamında yer alan ekonomik ve sosyal konular dikkate alınmaktadır. İhtisas Birimleri her dört yılda bir yenilenen Komite'nin ilk açılış (genel kurul) toplantısında kurulur. Diğer bir ifadeyle ihtisas birimleri, Başkanlık ve Büro gibi iki yıllık zaman için değil dört yıllık dönem için teşekkül ettirilirlir.

¹⁷ Roma Antlaşması, md. 261/I.

¹⁸ İç Tüzük, md. 14/1.

İç Tüzük, ESK bünyesinde altı ayrı ihtisas birimi kurulmasını öngörmüştür. Ancak, 2002 yılında başlayan yeni dönem için Komite tarafından alınan bir kararla iki yeni ihtisas birimi daha oluşturularak ihtisas birimi sayısı sekize çıkarılmıştır.¹⁹

Bunlar:

- 1) Tek Pazar, Üretim ve Tüketim (INT),
- 2) Ulaştırma, Enerji, Altyapı ve Bilgi Toplumu (TEN),
- 3) Tarım, Kırsal Kalkınma ve Çevre (NAT),
- 4) Ekonomik ve Parasal Birlik, Ekonomik ve Sosyal Bütünleşme (ECO),
- 5) İstihdam, Sosyal İlişkiler ve Vatandaşlık (SOC),
- 6) Dış İlişkiler (REX),
- 7) Endüstriyel Dönüşüm (CCIC),
- 8) Genişleme (ELA)

konularında faaliyette bulunmak üzere oluşturulmuş birimlerdir.²⁰

Her bir ihtisas biriminin kaçır üyeden oluşacağına Büronun teklifi üzerine Komite tarafından karar verilir. İhtisas birimlerine dışarıdan üye seçilemez. Yani tüm ihtisas birimlerinin üyeleri herhalde Ekonomik ve Sosyal Komite üyeleri arasından seçilmektedir. ESK'de üye sıfatı bulunan herkesin aynı zamanda en az bir ihtisas biriminde üye olma zorunluluğu bulunmaktadır. Ancak, Komite Başkanı hiç bir ihtisas birime üye olamaz. Bir ESK üyesi en çok iki ihtisas birimine üye olabilir. Bununla beraber üye ülkelerin temsilinde adalet ilkesinin gerektirdiği durumlara münhasır olmak üzere, Konsey Bürosunca bir ESK üyesinin ikiden fazla ihtisas birimine de üye olmasına izin verilebilmektedir. İhtisas birimi üyeliğinin süresi en çok iki yıldır. İhtisas birimi üyeliğine atamayı Komite yapar. İki yıllık görev süresi dolan üyenin yeni bir dönem için aynı veya başka bir ihtisas birimine tekrar atanması mümkündür.

İhtisas birimlerinin her biri için bir büro teşekkül ettirilir. İhtisas birimi büroları birer başkan ve her biri ayrı bir gruptan olmak üzere üçer başkan yardımcısı dâhil toplam oniki kişiden oluşur. Bu büroların görev süresi de iki yıldır; ancak başkan ve üyelerin tekrar seçilmesi mümkündür. İhtisas birim başkanları her iki yıllık dönemler itibariyle dönüşümlü olarak farklı gruplardan seçilmek durumundadır.

İhtisas birimlerinin toplantıları ilgili birim başkanı tarafından birim bürosuna danışılarak tertip olunur. Genellikle ayda bir kez yapılan toplantılara birim başkanı veya başkan yardımcıları başkanlık eder. İhtisas birimlerinin toplantıları, Komite toplantıları gibi, üye tam sayısının yarısından bir fazla üyenin bizzat veya vekâleten katılımıyla yapılır. Yeterli çoğunluk sağlanamadığı takdirde, Birim Başkanı oturumu kapatır ve bir sonraki oturumun ne zaman yapılacağını ilan eder. Sonraki oturum, yeterli çoğunluk sağlanmasa bile kararlaştırıldığı tarihte yapılır. İhtisas birimlerinin kararları, İç Tüzükte aksine bir hüküm yoksa toplantıya katılanların çoğunluk oyu ile alınır.

¹⁹ Bak. <<http://www.esc.eu.int>> (27.01.2005).

²⁰ Son sıradaki iki grup (CCIC ve ELA) 2002 Temmuzunda Avrupa Kömür ve Çelik Birliği Antlaşmasının sona ermesini müteakip Komite tarafından oluşturulan gruplardır.

İhtisas birimleri, kendi üyeleri arasından seçilecek kişilerden oluşan “çalışma grubu” veya “taslak hazırlama grubu” kurabilir ya da “raportör” tayin edebilir. Bu alt komiteler genellikle, iki veya daha fazla ihtisas biriminden gelen, genel veya özel konularla ilgili görüşlerin oluşturulması ya da bilgi raporlarının hazırlanması ve Komite genel kuruluna sunulması amacıyla oluşturulmaktadır. İki veya daha fazla ihtisas birimini ilgilendiren hususlar için oluşturulan alt komiteler, ilgili ihtisas birimlerinin üyeleri arasından seçilir. Büro, çalışma dönemleri arasında da alt komiteler kurabilir. Alt komiteler, hazırladıkları taslak görüşlerin veya bilgi raporlarının Komite genel kurulunda oya sunulmasıyla birlikte kendiliklerinden dağılırlar. Çalışma dönemi arasında kurulan alt komiteler için daha sonra ESK’den onay almak gerekmektedir.

Komite, ayrıca, kendisine tevcih olunan bir sorunun cevaplandırılması amacıyla da bir Genel Raportör tayin edebilir. Bunların dışında ESK, çalışmalarıyla ilgili olarak gözlemcilerden ve uzmanlardan yararlanabilir; oturumlar düzenleyebilir; çeşitli sivil toplum kesimlerinin üyeleri arasından “danışma komiteleri” oluşturabilir.

IV. AB EKONOMİK VE SOSYAL KOMİTESİ’NİN GÖRÜŞLERİ

1. Komite Görüşlerinin Türleri

Roma Antlaşmasının 262’nci maddesi ESK’yi “istişare” nitelikli bir Topluluk kurumu olarak tanımlamıştır. Bu itibarla, ESK tarafından alınan karar ve işlemlere “görüş” veya “mütalaa” anlamında “opinion” denilmektedir. Bunun dışında ESK belli bir konuda araştırma ve incelemeler de yapabilmektedir. Bunlara da araştırma veya inceleme raporu denilmektedir. ESK, İç Tüzük hükümlerine göre oluşturduğu görüşlerini ve inceleme raporlarını AB Parlamentosu, AB Konseyi ya da AB Komisyonu gibi Avrupa kurumlarına iletir. ESK tarafından alınan tüm kararlar, Topluluk karar süreçlerindeki ilgili kurumlara tebliğ edilir ve ayrıca AB’nin resmi gazetesi *Official Journal*’de yayımlanır.

ESK, görev alanına giren konularda üç şekilde görüş veya mütalaa beyanında bulunmaktadır. Bunlardan ilkinin “zorunlu görüşler”, ikincisini “ihtiyari görüşler” ve üçüncünü de “re’sen açıklanan görüşler” şeklinde nitelendirmek mümkündür.

a) Zorunlu Görüşler

Zorunlu görüşler, Kurucu Antlaşma hükümlerine göre Ekonomik ve Sosyal Komitenin görüşünün alınmasının zorunlu olduğu konularda ve durumlarda Komite tarafından oluşturularak açıklanan görüşleridir. Zorunlu görüşlere Topluluk literatüründe *referral opinions* da denilmektedir.

Komite tarafından oluşturulan bu nitelikteki görüşlerin hukuki dayanağını, Avrupa Birliği’nin kurucu antlaşmaları oluşturmaktadır. Topluluk kurucu antlaşmaları, kimi konularda yapılacak işlemler veya alınacak kararlar için, ESK görüşünün alınmasını şart koşmaktadır. Bu sebeple, Komitenin emredici bir hukuk normuna dayanarak oluşturduğu mütalaaalara “zorunlu görüş” denilmektedir. Uygulamada kurucu antlaşmaların takriben 50 maddesi veya fıkrasında ESK’in görüşünün alınmasını zorunlu kılan hükümlere yer verilmiştir. Zorunlu görüş alınması gereken konular geniş bir Topluluk politika alanına yayılmaktadır. Bunlar arasında kişilerin ve malların serbest dolaşımından, sanayi politikası, istihdam, sağlık ve sosyal güvenliğe; tarım ve ulaştırma

politikalarından yapısal fonlara; çevre, eğitim ve halk sağlığı ile mevzuat uyumuna kadar geniş bir politika alanına yayılmaktadır.

Ancak, Topluluk mevzuatına göre sadece bazı AB organ ve kurumları, yapacağı işlem veya alacağı kararlarla ilgili olarak Komite görüşünü almak zorunda bırakılmıştır. Kurucu antlaşmalara bakıldığında sadece Avrupa Komisyonu ile Avrupa Konseyinin, Komiteden görüş almak zorunda olan organ ve kuruluşlar olduğu anlaşılmaktadır. Gerçekten, Roma Antlaşmasınının 262'nci maddesi uyarınca, bu Antlaşmanın öngördüğü hallerde, sadece Avrupa Konseyi ve Komisyonu, ESK'nin görüşlerini almak zorundadır. Avrupa Parlamentosunun Komiteden görüş almak zorunda olduğu bir konuya antlaşmalarda yer verilmemekle birlikte ihtiyari görüş alma yetkisine sahip olduğu görülmektedir. ESK'nin bir yılda ürettiği ortalama 170 karar ve raporun % 85'i Konsey, Komisyon ve Parlamento gibi Topluluk kurumlarının yasal zorunlulukları ya da ihtiyari olarak ESK'den talepte bulunmaları üzerine üretilen mütalaalardan oluştuğu ifade edilmektedir.²¹

Topluluk kurucu antlaşmaları, sınırlı sayıda Topluluk kurumuna Komite görüşü alma zorunluluğu getirdiği gibi, Komite görüşünün alınmasının zorunlu olduğu konuları da sınırlı sayıda tutmuşlardır. Bu konular daha çok sosyo-ekonomik grupların menfaat alanlarıyla ilgili konulardır. Ancak son zamanlarda yürürlüğe giren bazı antlaşmalar, örneğin Avrupa Tek Senedi (*Single European Act*)²² ve Maasricht Antlaşması²³ ESK'ye danışılması gereken konuların (bölge ve çevre politikaları gibi) sayısını artırmış bulunmaktadır. Amsterdam Antlaşması²⁴ ise ESK'ye danışılacak konuları daha da genişletmiş ve Avrupa Parlamentosunun da ESK'nin görüşünü alabileceğini öngörmüştür. Ancak AB Parlamentosu Komiteden görüş almaya mecbur değildir. Topluluk kurumları, ayrıca, kendileri gerekli görmeleri halinde de her zaman ESK'den görüş bildirmesi talebinde bulunabilirler.

b) İhtiyari Görüşler

Kurucu antlaşmalardan kaynaklanan bir zorunluluk bulunmasa bile, başta AB Konseyi ve AB Komisyonu gibi karar ve icra organları olmak üzere, diğer tüm Avrupa Birliği kurumları Komiteye danışmak ve görev alanlarına giren sosyo-ekonomik konularda görüş istemek yetkisine sahiptirler. Komiteye baş vuran kurumlar, konuyu Komiteye götürmek suretiyle AB sivil toplumunun o konuda ne düşündüğünü öğrenmek imkanına sahip olmaktadır. Böylece bir anlamda "sivil toplumun nabızı" ölçülmektedir. Alınacak kararlar bakımından bağlayıcı niteliği olmasa da, Komite görüşünün toplumun sivil kanadını oluşturan kurumların yaklaşımını yansıtması, karar verici kurumlar üzerinde ister istemez etkili olmaktadır.

Komiteden bu nitelikte görüş (*optional opinions*) talebinde bulunan Topluluk kurumlarının başında Topluluk Komisyonu veya Parlamentosu gelmektedir. Özellikle 1997 tarihli Amsterdam Antlaşmasından beri Parlamentaoya bu imkan tanınmış

²¹ Stijn Smismans, Lorenzo Mechi, *The ESC in the Year 2000*, August 2000, p. 8.

²² 1986 yılı 17 Şubatında Lüksembourg'da ve 28 Şubatında Lahey'de imzalanan Avrupa Tek Senedi 1 Temmuz 1987'de yürürlüğe girmiştir.

²³ 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanıp, 1 Kasım 1993'te yürürlüğe giren Antlaşmaya "Avrupa Birliği Antlaşması" da denilmektedir.

²⁴ 2 Ekim 1997 tarihinde imzalanan Amsterdam Antlaşması 1 Mayıs 1999'da yürürlüğe girmiştir.

bulunmaktadır. Bu kurumlar, genellikle ileriye dönük olarak gerçekleştirmek istedikleri bazı özel konular hakkında ESK'den mütalaa talebinde bulunmaktadırlar. Zorunlu olmayan görüş bildirme talebi için Komiteye karar süreçlerinin herhangi bir aşamasında başvurmak mümkündür. Ancak genellikle daha çok Komisyonun temel bir teknik alana ilişkin olarak hazırladığı tekliflerden sonra bunlarla ilgili ihtiyari görüş talep edilmektedir. Bununla beraber, ihtiyari görüş taleplerinin önemli bir kısmı ya yasama işlemi niteliği taşımayan ya da “program”, “rapor”, “yeşil kitap” veya “beyaz kitap” adı verilen ve bir yasama işlemine hazırlık faaliyeti niteliğindeki Topluluk aktiviteleri ile ilgilidir.

ESK'nin bu nitelikteki görüşlerinin kimi zaman Avrupa Komisyonunun teklifi niteliğini kazanarak yasalastığı durumlara da karşılaşılmaktadır. Örneğin, Komite, klasik görev ve fonksiyonları dışında ilk kez bir tasarı hazırlamakla görevlendirilmiş ve bu tasarı “Avrupa Sosyal Haklar Şartı” olarak yasalasmış bulunmaktadır.²⁵ Bu yasal düzenleme normal yasama süreci dışında Komiteye hazırlatılarak, kendileriyle ilgili konulardaki hukuki metinlerin kabulü sürecinde çalışan ve işveren kesimlerinin etkinlik kazanmalarına imkan verilmesi amaçlanmıştır.

c) Res'en Açıklanan Görüşler

Ekonomik ve Sosyal Komite, kendi inisiyatifi ile de AB'yi ilgilendiren konular ve sorunlar hakkında kendiliğinden görüş açıklama yetkisine sahiptir. Buna Komitenin re'sen yani kendi inisiyatifiyle (*own-initiative opinions*) görüş bildirmesi denilmektedir.

Komiteye resen görüş açıklama yetkisi, Bakanlar Konseyi ve Komisyonun ESK ile daha çok çalışma arzularını ifade etmeleri üzerine, 1972 yılında Paris'te yapılan Topluluk Zirvesinde gayri-resmi olarak verilmiştir. Bu izin Maasricht Antlaşmasıyla resmîyet kazanmıştır. Böylece, bu tarihten sonra, Komite de Topluluğu ilgilendiren her konuda görüş hazırlama, açıklama ve bu görüşünü Topluluk organlarına sunma hakkına kavuşmuştur. Bu çerçevede açıklanacak görüşlerle ilgili olarak, Komite hangi alanda görüş oluşturacağını kendisi tayin eder. Hiç bir kurum ve kuruluşun bu konuda talepte bulunması beklenmez; Komite dilediği herhangi bir konudaki görüşünü kendiliğinden oluşturur ve açıklar. ESK, ayrıca, kendi bünyesinde bulunan ihtisas birimlerine de talimat vererek açıklanmasında genel veya güncel bir yarar bulunan herhangi bir konuya ilişkin görüşlerin yer aldığı “Bilgi Raporları” hazırlanmasını sağlayabilir. Bu raporlar yayımlanarak Avrupa kamuoyu etkilenmeye çalışılır.

AB ESK'nin yılda 170'in üzerinde mütalaa ve rapor ürettiği ifade edilmektedir. Örneğin 1976 yılında 173 görüş üretilmiş olup, bunun %49 gibi bir ekseriyetini ihtiyari görüşler oluştururken %36'sını zorunlu görüşler ve %15'ini de resen açıklanan görüşler oluşturmuştur.²⁶ Asbestos ile ilgili Topluluk Tüzüğü de Komitenin re'sen oluşturup açıkladığı görüşlerden sonra ortaya çıkmış yasal düzenlemelerden biridir.

²⁵ Brian Bercusson, J. Jacob, Van Dijk, “The Implementation of Protocol and Agreement on Social Policy of the Treaty on European Union”, *The Int. Jour. Of Comp.Labour Law and Industrial Relations*, 1995. Gerda Falkner, “The Maastricht Protocol on Social Policy: The Theory and Praticce”, *Journal of European Social Policy*, Vol. 6, 1996, no.1.

²⁶ Mechi Smismans, p. 8.

2. Görüşlerin Hukuki Niteliği ve Uygulamaya Etkisi

ESK istişare bir kurumdur ve bu niteliğinden dolayı bu kurum tarafından açıklanan tüm görüşler bağlayıcı olmayıp, “tavsiye” niteliğindedir. Komisyon ve Bakanlar Konseyinin almak zorunda buldukları “zorunlu görüşler” bile bu kurumları yapacakları işlemler ve alacakları kararlar bakımından bağlamaz. Bu sebeple, Komitenin, Topluluk karar alma süreçlerinde o kadar da etkin olmadığı savunulmaktadır. Mesela, Komisyon, hazırladığı bir yasa tasarısı ile ilgili olarak Komiteden farklı bir görüşe sahipse, Komitenin konuya ilişkin görüşü teknik bir görüş olarak kabul edildiğinden bu görüşün bilgi verme mahiyetinden başka bir önemi bulunmamaktadır. Buna rağmen, kurucu antlaşma hükümlerine göre, alınmasının zorunlu olduğu hallerde Komitenin görüşü alınmadan Konsey ve Komisyonca yapılan işlemler şekli eksiklikten dolayı hukuka aykırılık teşkil eder. Çünkü zorunlu görüşler emredici bir hukuk kuralına dayanmaktadır.

Konsey ve Komisyon bu hükme aykırı davranarak ESK'den görüş almadan işlem tesis edemez. Ancak, ESK görüşleri “istişare” nitelikte olduğundan, ESK'nin görüşlerini almak durumunda bulunan Topluluk kurumları, bu görüşle bağlı değildir. ESK görüşlerine uymayan işlemler, sırf bu niteliklerinden dolayı hukuka aykırı sayılmaz; meğer ki, ESK görüşü alınmasını öngören topluluk mevzuatı “ESK'nin olumlu yönde görüşünün alınması gerektiğini” öngörmüş bulunsun.

Gerek AB Bakanlar Konseyi, gerekse Komisyon, lüzumlu görürlerse, ESK'nin görüşünü belli bir süre zarfında bildirmesini isteyebilir. Ancak, bu süre, söz konusu talebin ESK Başkanlığına intikalinden itibaren bir aydan daha kısa olamaz. Verilen süre zarfında ESK görüşü gelmediği takdirde, görüş isteyen Topluluk kurumu, yapmak istediği işleme devam etmekte serbesttir. Diğer bir ifadeyle, kurucu antlaşmada ESK görüşü alınacağı belirtilmiş olsa bile, verilen süre zarfında görüş gelmediği için ilgili kurum tarafından işleme devam edilerek sonuçlandırılan tasarrufların hukuka aykırılığı iddia olunamaz.²⁷ Ancak, bununla beraber ESK Avrupa'nın bütünleşme sürecinde önemi küçümsenemeyecek bir role, moral bir güç ve değere sahiptir. Bunun dışında, Komitenin görüşleri hukuki mahiyetleri itibariyle bağlayıcı olmasa, AB Komisyonu ve Konseyini doğrudan etkileyebilecek bir nitelik taşımaya bile, fiili etkileri itibariyle üye ülkelerin ve Avrupa Birliği'nin karar süreçlerinde yer alan mercileri dolaylı olarak etkileyebilmektedir. Zira Komite bünyesinde yer alan gruplar görüşlerini, Komisyon ve Parlamento gibi Avrupa Kurumları önünde savdukları gibi, ülkelerinin ulusal karar alma mekanizmalarına da intikal ettirerek hem ulusal düzeyde hem de Topluluk düzeyinde etkinlikler sağlayabilmektedirler.

Bazı hallerde de, Komite görüşlerinin kamuoyu üzerindeki etkisi çeşitli konulara ilişkin politika gündemlerini tayin etmek ve hatta bu gibi konulardaki Avrupa eylemine çerçeve oluşturabilmektedir. Yukarıda da değinildiği gibi, Asbestosla ilgili Topluluk Tüzüğü, Komitenin kendiliğinden oluşturduğu görüşlerin etkisiyle ortaya çıkmış ve yasallaşmıştır. Yine yukarıda belirttiğimiz gibi, Avrupa sosyal politikasına yol gösteren Avrupa Sosyal Şartı da ilk kez ESK tarafından formüle edilmiştir. Nitekim Avrupa Birliği Komisyonunun üç ayda bir yayımlanan raporlarında ifade edildiğine göre, ESK

²⁷ Roma Antlaşması, md. 262/III.

tarafından yapılan görüş ve önerilerin üçte ikisi, Komisyon tarafından da benimsenerek uygulamaya geçmesi sağlanmaktadır.

V. AB EKONOMİK VE SOSYAL KOMİTESİNDE KARAR SÜREÇLERİ

Zorunlu veya ihtiyari görüş oluşturulması hallerinde, ESK görüşünü almak isteyen Topluluk kurumu (ki bu Konsey, Komisyon ve Parlamento olabilir), buna ilişkin talebini ESK Başkanına iletir. Komite Başkanı bu talebi, gereğini yapması için Büroya intikal ettirir. Büro, söz konusu talebin hangi ihtisas biriminin görev alanına gireceğini ve dolayısıyla Komite görüşünün taslağını oluşturacak metni hazırlayacak ihtisas birimini belirler. Büronun bu hususa ilişkin kararı ve istenilen görüş veya bilgi raporunun tamamlanma süresi Komite Başkanı tarafından ilgili İhtisas Birimi başkanına bildirilir. Ayrıca bu raportöre yardımcı olmak üzere dört kişilik bir uzmanlar grubu görevlendirebilir. İhtisas Birimleri kendilerinden istenilen konuları ortaklaşa müzakere edemezler. Bununla beraber, Komite Başkanı Büronun da onayını alarak bir ihtisas biriminin, AB Parlamentosu veya AB Bölgeler Komisyonu ya da diğer bir ihtisas birimi ile konuyu ortaklaşa müzakere edebilmesine izin verebilir.

İhtisas birimleri prensip olarak, kendilerine verilen görevlerle ilgili hazırlık çalışmalarını "Çalışma Grupları" şeklinde yürütürler. Bu maksatla, kendi üyeleri arasından bir "Çalışma Grubu" veya "Taslak Hazırlama Grubu" ile bir de "Raportör" görevlendirilir. Ayrıca bu raportöre yardımcı olmak üzere dört kişilik bir uzmanlar grubu da görevlendirebilir. Çalışma grupları, taslak hazırlama grupları ve raportörler Komite'de temsil olunan Grupların önerisi ile atanırlar. Çalışma grupları süreklilik arz etmez; özel bir görev için muvakkat bir süre görev yaparlar. Ancak bazı istisnai haller için Komite Bürosunun ön müsaadesi alınarak en çok iki yıl süreli çalışma grupları oluşturulabilmektedir. Komite üyelerinden biri seçildiği çalışma grubunun çalışmalarına iştirak edemediği takdirde, o toplantıda temsil için başka bir kişi görevlendirilebilir. Çalışma gruplarının toplantılarında oylama yapılmaz. Çalışma grupları, gerekli araştırma ve incelemelerini tamamladıktan sonra hazırladıkları "Taslak Görüşleri" ilgili birim başkanına iletirler.

İhtisas birimleri kendilerine yöneltilen soruların cevabını hazırlamak üzere bir veya birden fazla üyeyi "Raportör" olarak görevlendirebilir. Raportörlerin görevi, sorulan sorular üzerinde çalışmak, konuyla ilgili görüş ve önerileri derlemek ve ulaştığı bulgular üzerine yazacağı görüş taslak metnini ilgili ihtisas birim başkanına iletmektir. Raportörler, aynı zamanda, hazırlanan görüşlerin genel kurulda kabul edilmesinden sonra, bu görüşlerle ilgili olarak yapılan işlemleri de izlemek ve gereğinde de ilgili ihtisas birimine, söz konusu işlem ile ilgili rapor sunmak zorundadırlar. Bu konuda raportöre, Genel Sekreter yardımcı olmaktadır.

İhtisas birimi, çalışma grubu veya raportörlerce hazırlanan görüş ve rapor taslaklarını kendi içinde müzakere ettikten sonra kabulü için oya sunar. İç Tüzükte aksi öngörülmemiş ise, ihtisas biriminin bu konudaki kararları basit çoğunluk (oy çokluğu) ile alınır. İlgili ihtisas biriminin İç Tüzükte belirtilen esas ve yöntemlere göre hazırlayarak kabul edip kesinleştirdiği görüş ya da rapor taslağı Genel Sekreter aracılığıyla Komite Başkanına sunulur. Bu taslak başkan tarafından ayda bir kez olağan toplanan Konsey Meclisinin genel kuruluna sunulur. Burada müzakere olunan görüş ve

rapor taslakları gerekli değişiklikler de yapıldıktan sonra nihai şekli verilme üzere oylamaya sunulur. Konsey Meclisinin kararları aksine bir hüküm yoksa basit çoğunluk ile alınır. Genel kurulda kabul edilen görüş ya da rapor “ESK Görüşü” veya “ESK Raporu” olarak kesinleşmiş olur. Bu görüş veya raporlar, ilgili AB organ veya kurumuna tebliğ olunur. Bunların ayrıca AB Resmi Gazetesinde yayımlanarak kamuoyuna da ilanı yapılmaktadır.

Komite görüşleri, konunun detaylı izahı, hukuki gerekçesi ve mütalaa beyanı şeklinde üç bölümden oluşmaktadır. Görüşün tümü üzerine yapılan oylama sonuçları, görüş metninin dibacesine yazılır. Ayrıca varsa muhalefet şerhi de ilgili üyelerin isimleri ile birlikte görüşe derç olunur. Genel kurulda kullanılan oyların en az dörtte biri tarafından kabul edilmiş bulunan değişiklik önergelerinin metinleri ve açıklamaları, ilgili Komite görüşlerine oylama sonuçlarıyla birlikte eklenir. Bu zorunluluk karşı görüşler bakımından da geçerlidir. Keza, ihtisas birimlerinin görüşlerinin genel kurulda reddedilmesi veya değiştirilmesi durumunda da, bu görüşler ve oylama sonuçları genel kurulda benimsenen görüş metinlerine derç olunur. Ancak bu takdirde ihtisas birimi görüşünün kabulü lehine olan oyların toplam kullanılan oyların en az dörtte biri nispetinde olması gerekir. Diğer taraftan, Komiteyi oluşturan üç gruptan herhangi birinin farklı bir hususu grup olarak savunması ve genel kurulda ele alınmasını istemesi halinde, bu grubun konuyla ilgili pozisyonu ve yapıldıysa buna ilişkin tartışmalar Komite görüşüne özetlenerek eklenebilir.

AB Ekonomik ve Sosyal Komitesinin temel amacı üzerinde çalıştığı tüm konularda mutabakat vararak, açıkladığı görüşlere tüm toplum kesimlerinin katılımını sağlayacak bir zemini oluşturmaktır. Bu sebeple, Komite karar sürecinde mümkün olan en yüksek mutabakat düzeyine varılmaya çalışılır. Nitekim bu mutabakata da büyük ölçüde ulaşılabildiği görülmektedir. Gerçekten de 1978'den 1990 yılına kadar Komite tarafından oluşturulan görüşlerin %72,6 sına ilişkin kararlar oybirliği ile alınırken 10 karşı oydan daha küçük bir azınlık ile kabul edilen görüşlerin oranı ise %18 civarındadır. Bu yüzdendir ki, Avrupa Ekonomik Sosyal Komitesini bazı yazarlar dâhili örgüt yapısı ve müzakereci karakterini dikkate alarak “İşlevsel bir Meclis” (*Functional Parliament*) olarak nitelendirmektedirler.²⁸

VI. SONUÇ

Demokratik Avrupa ülkeleri, dünyada sosyal diyalogun en kolay sağlandığı ülkeler arasında ilk sıralarda gelmektedir. Bunun nedeni, söz konusu ülkelerin sosyal diyalogun ihtiyaç gösterdiği temel şart ve araçlara sahip olmasıdır. Şüphesiz ki, sosyal diyalogun başarılı olabilmesinin bir takım şartları vardır. Bunlar arasında, uzlaşma kültürü, demokratik siyasi hayat, tarafları bir çatı altında toplayabilecek uygun bir kurumsal yapı ve uzlaşma sağlanan konularda tarafları anlaşma yapmaya imkân veren bir hukuk sistemi başarılı bir sosyal diyalogun gerçekleşmesine etki eden temel faktörlerden sayılmaktadır.

²⁸ Stijn Smismans, “The European Economic and Social Committee: Towards Deliberative Democracy via a Functional Assembly” <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-012a.htm>> (22.01.2003).

I. GİRİŞ

Helsinki Zirvesi'nin ardından Avrupa Birliği'ne (AB) resmen aday olan Türkiye, olası bir üyelik durumunda birçok alanda olduğu gibi bölgesel sorunların çözümünde de Birliğin ortak politikalarına uyum sağlamak durumunda kalacaktır. 1 Ocak 1996 tarihinde sağlanan Gümrük Birliği ile Birliğin dış ticaret politikalarına uyum sağlamaya başlayan Türkiye, son yıllarda ekonomik ve sosyal alanda gerçekleştirdiği yapısal reformlarla birlikte Birliğin normlarına doğru önemli ilerlemeler kaydetmiştir. Ancak, gerek Maastricht Kriterleri gerekse Kopenhag Kriterlerinin dışında, müzakere sürecinde ve olası bir üyelik sonrasında ulusal alanda uygulanan tarım, sanayi, rekabet, ulaşım, enerji, çevre ve sosyal politikalar konularında Birliğe uyum sağlama sorunu gündeme gelecektir. Her biri ayrı bir çalışma konusu oluşturan ortak politikalara uyum gösterme konusunda gerekli adımlar atılmaya başlanmıştır. Bu bağlamda, Birliğin uyguladığı bölgesel politikaların bilinmesi ve ulusal alanda uygulanan ve uygulanacak olan bölgesel politikaların AB prosedürüne uygulanması ayrıca önem kazanmaktadır.

Bu çalışmada, AB'nde yaşanan bölgesel sorunlara kısaca değinilerek, bu sorunların çözüme yönelik oluşturulmuş Birlik politikaları ve bu politikalar için kullanılan araçlar tanıtılmaya çalışılacaktır. Olası üyeliğin Türkiye'yi yapısal fonlardan yararlanma olanağı tanıyacağından bölgesel politikalarla ilgili fonların işleyiş süreci hakkında kısaca bilgi verilecektir. Daha sonra, karşılaştırma yapabilmek amacıyla Türkiye'de uygulanan bölgesel politikalar kısaca değerlendirilecektir. Son katılımlarda dikkate alınarak Birliğin bölgesel politikasında meydana gelen gelişmelere de yer verilerek, Türkiye'nin Birlik politikaları ile uyum sağlayabilmesi için çeşitli önerilerde bulunulacaktır.

II. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE YAŞANAN BÖLGESEL SORUNLAR

Birçok gelişmiş ülkede olduğu gibi Avrupa Birliği'nde, yoğunluk ve nitelikleri farklı olmakla birlikte, bölgesel sorunlar yaşanmaktadır. Birliğe üye ülkelerin farklı coğrafyaları, farklı ekonomik yapıları ve farklı öncelikleri nedeniyle, Birlikteki bölgesel sorunlar da çeşitlilik göstermektedir. Aynı şekilde, Birliğe yeni katılan birçok ülkenin eski üyelere göre ekonomik açıdan geri oluşu, bölgesel düzeyde müdahale gerektiren alanların artışına neden olmuştur. Üye ülkelere göre farklılık gösterse de, bölgesel sorunları dört başlık altında toplamak mümkündür.¹

(1) Azgelişmiş Kırsal Alanlar: Bu tip alanlar hem istihdam hem de üretim açısından büyük oranda tarıma bağımlıdır. Yapılan tarımsal faaliyetler ise küçük ve verimsiz topraklarda, sermaye ve teknolojinin kısıtlı ancak işgücünün aşırı kullanımı ile gerçekleştirilmektedir. Bu nedenle bu alanlar ekonomik çeşitliliği başarmada yetersiz kalmakta ve hem gelir hem de istihdam açısından diğer bölgelerin gerisinde kalmaktadır. Bu nitelikler göç ve toprak erozyonunun yaşandığı ve kırsal bir gerilik gösteren Finlandiya ve İsveç'in kutuplara yakın bölgelerinde, diğer üye ülkelerin dağlık kesimlerinde ve bazı adalarda görülmektedir.

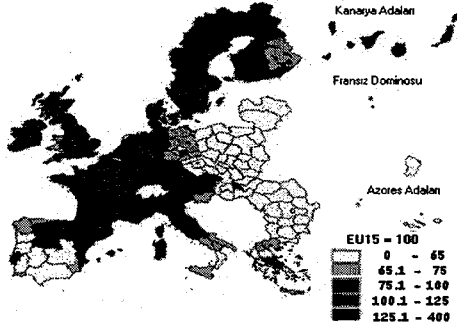
¹ Theodore Hitiris, *European Union Economics*, 4th Press, Printice-Hall, Europe, 1999, ss.247-249.

(2) Temel Sanayilerdeki Gerileme: Tarihsel ve ekonomik nedenlerle tekstil, çelik, kömür ve gemi yapımcılığı gibi bazı sanayiler zaman içerisinde belirli bölgelerde birikmişlerdir. Fakat son yıllardaki hızlı teknolojik gelişmeler, bazı mallara olan talepteki azalmalar ve uluslararası rekabetin artması işgücü talebinde bir azalmaya ve bu da bölgesel işsizliğin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Gerileme gösteren sanayilerin bulunduğu bölgelerdeki mevcut altyapı alternatif faaliyetler için yetersiz kalmakta, yeni endüstriler geleneksel büyüme kutuplarından uzaklaşarak tüketiciye yakın alanlar gibi farklı alanlarda kurulmaktadır. Belçika'nın güney ve doğusu, Almanya'da Ruhr ve Saar bölgeleri, Fransa'nın kuzey ve doğusu ve İngiltere'nin Kuzey Wales, Merkez-Batı İskoçya gibi bölgelerinde ortaya çıkan sorunlar bu niteliktedir.

(3) Aşırı Kalabalık Alanlar: Az gelişmiş bölgelerden farklı olarak aşırı kalabalık alanlar sermayenin aşırı bir durumda yoğunlaştığı, yüksek derecede büyük sanayilerin bulunduğu, işgücü ve üretim miktarının diğer bölgelere göre çok fazla olduğu yerlerdir.² Ekonomik faaliyetlerin aşırı bir şekilde bir bölgede yoğunlaşması, aşırı kalabalık, yoğunluk, çevre kirliliği, gürültü ve ekonomik faaliyetlerin artmasıyla ortaya çıkan kentsel sorunlar nedeniyle zararlı olabilmektedir. Bunun gibi sorunlar, serbestlikten, negatif dışsallıklardan ve firma ile sosyal optimumdaki uzaklaşmalardan kaynaklanan piyasa başarısızlıkları olarak bilinmektedir.

(4) Sınır Bölgeleri: Entegrasyonla birlikte ticaret ve faktör hareketlerindeki sınırlamalar azalınca, topluluğun iç sınırlarındaki bölgelerin karşılaştırmalı üstünlüklerindeki değişimler ekonomik faaliyetlerin alansal olarak yeniden düzenlenmesine neden olmaktadır. Bu bölgeler komşu ülkelerdeki benzer bölgelerle ekonomik ve ticari bağlantılarını geliştirmişler ve eskisine göre daha fazla ticaret ve faktör hareketiyle karşılaşmışlardır. Bu ilişkiler, bazı bölgelerin daha hızlı büyümesine neden olurken, bazı bölgelerin ise büyümesini yavaşlatmıştır. Bu iç sınırlarda ortaya çıkan problemlerin yanı sıra, birliğin dış sınır bölgelerindeki alanlarda benzer sorunlar yaşanmaktadır.

² Örneğin, Fransız topraklarını yalnız %2'sini oluşturan Paris Bölgesi, nüfusun %20'sini barındırmakta, toplam istihdamın %23'ünü çalıştırmakta ve ulusal çıktının %30'unu üretmektedir. Benzer olarak, Hollanda'daki Amsterdam, Utrecht, Rotersdam ve The Hague gibi dört büyük kenti kapsayan Randstand Bölgesi, toplam nüfusun %46'sını barındırmaktadır. Yine, Londra ve İngiltere'nin güney doğusu toprakların %12'sini oluşturmalarına rağmen, nüfusun %30'unu barındırmaktadır. Benzer yoğunlaşmalar, Almanya'da Rhine-Ruhr Bölgesi, Kopenhag, Glaskov, ve Livirpool'un yanı sıra, Akdeniz ülkelerinde Atina, Naples ve Barselona gibi bir çok yerde de görülmektedir.

Grafik 1: Avrupa Birliği'nde Bölgesel Gelir Dağılımı 2003, (EU15=100).

Kaynak: J. Andrés Fañia and Jesús López-Rodríguez, "European Regional Policy and Backward Regions: Implications Towards EU Enlargement", *European Journal of Law and Economics*, Vol. 18, No:1(2004), ss. 5-32

Grafik 1'de görüleceği üzere kişi başına gelir açısından Birliğin Londra ve Paris gibi gelişmiş bölgeleri en yüksek gelire sahipken, kişi başına gelir açısından az gelişmiş bölgeler İspanya, Portekiz, İtalya'nın Güneyi ve Yunanistan'da bulunmaktadır. Yine haritadan görüleceği üzere, yeni katılan Doğu Avrupa ülkelerinin neredeyse tamamı eski Birlik üyelerine (EU15) göre geri kalmış durumdadır. Bölgesel politika açısından değerlendirildiğinde, genişleme birçok ekonomik ve sosyal problemin yanı sıra, bölgesel sorunları da AB gündemine taşıyacak gibi görünmektedir.

III. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASI

AB'inde bölgesel eşitsizliklerin giderilme gereği vurgulansa da, Roma Anlaşması özellikle bölgesel sorunlarla ilişkili değildir. Bununla birlikte anlaşmaya imza atan devletler, bölge ekonomilerinin güçlendirilmesi ve mevcut olan eşitsizliklerin azaltılarak dengeli gelişmelerinin sağlanması gereğini ifade etmişlerdir. 1960'larda topluluktaki bölgeler arasındaki ekonomik eşitsizliklerde beklenen azalma görülmeyince, 1969 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu Komisyonu, ortak bölgesel politikalar için ilk adımı atarak çeşitli öneriler sunmuştur. Ancak, söz konusu yıllarda bölgesel problemler ulusal politikaların bir amacı olarak görülmekteydi. Çünkü toplulukta devam eden ekonomik büyümenin ve ekonomik bütünleşmenin olumlu etkilerinin gelişmiş ve geri kalmış bölgeler arasındaki açığı kapatmaya yardım edeceği görüşü hâkimdi.³

1970'lerde özellikle bölgesel sorunları kronik hal almış yeni üyelerin (İngiltere, İrlanda ve Danimarka) katılmalarıyla birlikte, bu tür sorunlar göz ardı edilemez hale gelmiştir. 1972 Paris Zirvesinde geri kalmış alanların kalkınmasında finansal destek sağlayacak Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonunun (ERDF: European Regional Development Fund) kurulmasına karar verildi.⁴ Yapılan birçok reformdan sonra Birliğin

³ Hitiris, *op.cit.*, s.251.

⁴ J. van Doorn, "European Regional Policy: An Evaluation of Recent Developments", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 13, No: 4 (June 1975), s.391-402.

bölgesel politikalarının güçlendirilmesine yönelik bir eğilim görülmeye başlamıştır. 1992 Maastricht Antlaşması'nın 130a Maddesi "*Topluluk, farklı bölgelerin kalkınma düzeyleri arasındaki dengesizlikleri ve az gelişmiş bölgelerin geri kalmışlığını azaltmayı hedefleyecektir*" şeklindedir. Ancak, Birlik tarafından desteklenen bölgesel politikalar üye ülkelerin kendi politikalarının yerini almamış, üye ülkeler kendi bölgesel politikalarını uygulamaya devam etmiştir. 1990'ların ortalarında Birlik, üye ülkelerde uygulanan bölgesel politikalarda önemli roller oynamaya başlamıştır. 1994-1999 yıllarında bölgesel politika için ayrılan kaynaklarda büyük bir artış olmuş ve 1999'da şekillendirilen bölgesel planlama sistemi ile üye ülkelerin koordinasyonu tamamen işlevsel bir hale getirilmiştir.⁵

A. AMAÇLAR

1988 Brüksel Zirvesinin ardından Birliğin bölgesel politikaları 5 amaç etrafında belirginleştirilmiştir.⁶ 1995 yılında Avusturya, Finlandiya ve İsveç'in Birliğe katılmasıyla bu ülkelerdeki sorunlu bölgelere yönelik bir amaç daha eklenmiştir (Amaç 6).⁷ Birliğin bölgesel politikalarına yön veren altı temel amaç bulunmaktaydı. Ancak, Gündem 2000'nin ardından 2000-2006 dönemi için söz konusu amaç sayısı üçe indirilmesine rağmen, içerik olarak ilk üç amaçta önemli bir değişiklik bulunmamaktadır.⁸ Yeni Amaç 1, eski Amaç 1 ve 6'yı; yeni Amaç 2'i, eski Amaç 2 ve 5b'yi; yeni Amaç 3 ise, eski Amaç 3 ve 4'ü içermektedir.⁹ Bu nedenle, eski yeni ayrımı yapılmadan, bölgesel politikalara yön veren hedefler tanıtılmaya çalışmıştır.

Amaç 1 (Objective 1): Az gelişmiş bölgelerin ekonomik adaptasyonu: Bu amaç kişi başına geliri Birlik ortalamasının %75'inden daha az olan yaklaşık 50 NUTS2¹⁰ bölgesini içermektedir. Birlik tarafından her yıl Amaç 1 kapsamındaki bölgelere toplam yapısal fonların yaklaşık üçte biri ayrılmaktadır. Yaklaşık 92 Milyon toplam nüfusu

⁵ Harwey W. Armstrong, John Taylor and Jeffrey Williamson, "Regional Policy", *The Economics of European Union: Policy and Analysis* içinde (Eds: M Atris and N. Lee), Oxford University Press, London, 1996, s.198.

⁶ Bekir Çakmak, *Avrupa Topluluğu Bölgesel Politikasının Yapı ve İşleyişi: Yapısal Fonlar ve Diğer Mali Araçlar*, DPT, 1990, Ankara, s.6.

⁷ Michele Boldrin and Fabio Canova, "Inequality and Convergence in Europe's Regions: Reconsidering European Regional Policies", *Economic Policy*, Vol. 16, No: 32 (April 2001), s.222-223.

⁸ Gregor van der Beek and Larry Neal, "The Dilemma of Enlargement for the European Union's Regional Policy", *The World Economy*, Vol. 27, No: 4 (2004), s. 594.

⁹ Anna M. Ferregina and Francesco Pastore, "Regional Policy in an Integrated Europe: Insights from the Literature", in *Readiness of the Candidate Countries for the EU Regional Policy* (Ed: Viladimir Benc), Bratislava, 2003, s.32.

¹⁰ NUTS (Nomenclature of Statistical Territorial Units) Avrupa Birliği'nin bölge sınıflandırmasıdır. Fransızca Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques'un kısaltılmasıdır. Nüfus eşliğine göre oluşturulan NUTS, 3.000.000 ile 7.000.000 arası NUTS 1 yani bölge, 800.000 ile 3.000.000 arası NUTS 2 yani altbölge ve 150.000 ile 800.000 arası NUTS 3 yani il olarak sınıflandırılmaktadır. NUTS gerek verilerin derlenmesi gerekse projelerin oluşturulmasında esas alınmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Antonia Casellas and Catherine C. Galley, "Regional Definitions in the European Union", *Regional Studies*, Vol. 33, No: 6 (1999), ss.551-558.

olan bu bölgeler, Birlik nüfusunun yaklaşık dörtte birini barındırmaktadır.¹¹ Kuşkusuz, yeni katılımlarla birlikte Amaç 1 kapsamındaki bölgelerin sayısı da artış gösterecektir.

Amaç 2 (Objective 2): Endüstriyel krizlerden etkilenen bölgelerin yeniden yapılandırılması: Bölgelerin Amaç 2 kapsamında dikkate alınması için, (1) işsizlik oranlarının Birlik ortalamasının üzerinde olması, (2) sanayi sektöründeki istihdamın toplam istihdamdaki yüzde olarak payının Birlik ortalamasının üzerinde olması, (3) sanayi sektöründeki istihdam düzeyinde azalma göstermesi gibi üç kriteri sağlaması gerekmektedir. Amaç 2 kapsamındaki bölgeler NUTS3 yani il veya daha küçük birimlerden oluşmaktadır. Yapısal fonların yaklaşık %11'i bu tür bölgelere ayrılmaktadır.¹²

Amaç 3 (Objective 3): Uzun dönemli işsizlikle mücadele: Bu amaç gençlerin çalışma yaşamına entegrasyonu ve işgücü piyasasından uzun dönem itibariyle ayrılması insanların yeniden çalışma hayatına katılımlarını sağlamayı içermektedir. Kadın ve erkekler için eşit çalışma fırsatlarının yaratılması da bu amacın kapsamında düşünülebilir. Sınırları açısından tüm Birliği kapsamına rağmen uygulama daha çok NUTS2 bölgelerinde yer almaktadır. Amaç 3 kapsamında finanse edilen programlara katılan insan sayısı Birliğin toplam nüfusunun yaklaşık %5'ine ulaşmıştır. Yapısal fonların yaklaşık %9.4'ü bu amaç kapsamındaki programlara harcanmaktadır.¹³

Amaç 4 (Objective 4): Çalışanların üretim sistemlerindeki gelişmelere ve endüstriyel değişimlere adaptasyonunu sağlamak: Sınır itibariyle bütün Birliği kapsamına rağmen, daha çok NUTS2 ve NUTS3 bölgelerinde uygulamalara rastlanmaktadır. Bu amaç kapsamındaki programlar mevcut yapısal fonlardan %1.6 gibi küçük bir pay almaktadır.¹⁴

Amaç 5a (Objective 5a): Tarım ve ormancılıktaki piyasa yönelimli yapısal değişimleri hızlandırmak ve balıkçılık ve su ürünleri sektörlerindeki yeniden yapılanmayı ve modernizasyonu desteklemek: Ortak Tarım Politikası (CAP: Common Agricultural Policy) çerçevesinde tarım sektörünün istikrarlı bir biçimde gelişmesini ve balıkçılık alt sektörünün modernizasyonu bu amaç kapsamındadır. Amaç 5a sınır açısından bütün Birliği kapsamakta ve toplam yapısal fonlardan yaklaşık %5 oranında pay almaktadır.¹⁵

Amaç 5b (Objective 5b): Kırsal alanların kalkınmasını desteklemek: Yalnızca toplam işgücünün büyük bir bölümünün tarımsal sektörlerde istihdam edilen, düşük nüfus yoğunluğuna veya yüksek göç oranına sahip ve kişi başına gelir açısından düşük düzeylerde sosyo-ekonomik yapı gösteren bölgeler bu amaç kapsamındadır.¹⁶ Birlikte

¹¹ Boldrin and Canova, *op.cit.*, s.222.

¹² *Ibid.*,

¹³ Boldrin and Canova, *op.cit.*, s.222.

¹⁴ *Ibid.*,

¹⁵ Boldrin and Canova, *op.cit.*, s.223.

¹⁶ Aadne Cappelen et al, "The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41, No: 4 (September 2003), s.626.

bu amaç kapsamındaki bölgeler NUTS3 düzeyinden daha düşük birimlerden oluşmakta ve toplam yapısal fonlardan yaklaşık %5 oranında pay almaktadır.

Amaç 6 (Objective 6): NUTS2 bölgesine bağlı ve nüfus yoğunluğu km² başına 7 kişi veya daha az olan alanların geliştirilmesi: 1995 yılında Avusturya, Finlandiya ve İsveç'in Birliğe katılmasının ardından yalnızca İsveç ve Finlandiya'nın kuzey bölgelerine yönelik oluşturulmuş bir amaçtır. Bu amaç doğrultusunda yapısal fonlarda %1'den daha az bir pay ayrılmaktadır.¹⁷

Komisyon bölgesel kalkınma stratejilerini desteklemeye yönelik yenilikçi çalışmaları da desteklemektedir. Bu bağlamda bölgelerin bilgi toplumuna yönelmesini sağlayabilecek ve ekonomilerini daha rekabetçi yapabilecek yenilikler içeren projeleri de desteklemektedir. Bu amaçla 2000-2006 döneminde ERDF'ye yenilikçi eylemler için üç çalışma başlığı daha eklemiştir.

- Teknolojik buluş ve bilgiye dayalı bölgesel ekonomiler
- e-EuropeRegio: bölgesel kalkınmaya hizmette bilgi toplumu;
- Sürdürülebilir kalkınma ve bölgesel kimlik

İstihdam ve meslek içi eğitimi ilgilendiren diğer yenilikçi eylemler, Avrupa Sosyal Fonu (ESF: European Social Fund) tarafından finanse edilmekte ve balıkçılık sektörüyle ilgili olanlar ise Balıkçılığa Yönerme Finansal Aracı (FIFG: The Financial Instrument for Fisheries Guidance) kapsamında ele alınmaktadır.

B. ARAÇLAR

Bölgesel politikanın amaçlarına ulaşmak için Birlikte çok çeşitli araçlardan faydalanılmaktadır. Ulusal düzeydeki araçların dışında Birlik düzeyinde kullanılan ve finansal kaynaklarını tamamen Birlik bütçesinden alan çeşitli araçlar da bulunmaktadır. Bunlardan en önemlileri Yapısal Fonlar oluşturmaktadır. Diğer yandan bölgesel politikaların gerçekleştirilmesi için 1993 yılında oluşturulan Kaynaşma Fonu (CF: Cohesion Fund)'ndan ve Avrupa Yatırım Bankası (EIB: European Investment Bank) gibi Birliğin diğer finansal kuruluşlarından da yararlanılabilmektedir.

(1) Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF): 1972 Paris Zirvesinde geri kalmış alanların kalkınmasına finansal destek sağlayacak Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nun kurulmasına karar verildi.¹⁸ ERDF, Mart 1975'de Dublin'de yapılan Avrupa Konseyi toplantısından sonra ikinci kez düzenlenerek çalışmalarına başladı.¹⁹ ERDF, kendi problemleri bölgelerini geliştirmek isteyen ulusal hükümetlerin çabalarına yardımcı olacak bir araç olarak fonksiyon görmekteydi.²⁰ Başlangıçta ERDF, fonlarının

¹⁷ Boldrin and Canova, *op.cit.*, s.224

¹⁸ Hitiris, *op.cit.*, s.252.

¹⁹ Rıdvan Karluk, *Avrupa Birliği ve Türkiye*, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Yayını, İstanbul, 1996, s.329.

²⁰ Çakmak, *op.cit.*, s.2.

dağıtılmasında ülkelerin bölgesel problemlerinin boyutunu da dikkate alacak biçimde ulusal kotalar belirlenmesi benimsenmişti. Fon, ayrıca ulaşım ve telekomünikasyon sektörlerinde iyileşme sağlayacak yatırımların, su ve elektrik arzının, sanayi bölgelerinin oluşturulmasını ve sosyal hizmetlerin artırılmasını da finanse edebilecekti. Yapılan yardımlar, verimli yatırımlar, altyapı ve Küçük ve Orta Ölçekteki İşletmelerin (KOBİ) gelişimi gibi az gelişmiş bölgelerin kalkındırılmasına yönelik desteklerden oluşmaktadır. 1989-1993 periyodunda 35.4 Milyar ECU'lük harcama yapılan ERDF, 1994-1999 periyodunda 80.5 Milyar ECU'lük bir destek sağlamıştır. Bu desteklerden, İspanya %24.1, İtalya %15.2, Yunanistan %12.4, Portekiz %12.4 ve Almanya %12.2 oranında yararlanmıştır.²¹

ERDF'de üçüncü reform 1998'de kaynaklarının zorunlu dağılımını kaldırılarak bunun yerine çeşitli göstergelere göre tahsis kuralı konularak gerçekleştirilmiştir. Yeni düzenlemeye göre kaynakların tahsisinde, her üye ülkedeki bölgelerin nüfusu ve geri kalmışlığı derecesi dikkate alınarak karar verilmekteydi. Birlikteki en büyük yapısal fon olan ERDF'nin genel olarak amacı bölgesel dengesizlikleri, gelişmeleri gecikmiş ve sanayisi çöküş içerisinde olan bölgelerin yapısal uyumlarının ve gelişmelerinin destekleme yoluyla yardım etmektir. Bu açıdan, ERDF topluluğun programlarını, projelerini, çalışmalarını ve geri kalmış bölgelerin gelişimi için karşılıksız yardımlar yoluyla ulusal programların finansmanını sağlamak için planlanmıştır.

Birlik programları ülkelerarası altyapı gibi birden fazla ülkenin sınırlarını da kapsayabilmektedir. Bir ülke içerisindeki öncelikli alanlar halen ulusal olarak tanımlanmakta, ancak üye ülkeler kendi bölgesel kalkınma programlarına ilişkin Komisyonla iletişim halinde bulunmayı kabul etmekte ve uygulamalarında yaşanan problemleri rapor etmektedirler. Ulusal programlar, ulusal ve topluluk hedeflerini ve politikalarını içeriyorlarsa topluluğun finansal desteğini alabilmektedir. Prensip olarak, ERDF'nin amacı üye ülkelerin bölgesel kalkınma harcamalarına katkıda bulunarak bölgelerde yatırıma yönlendirilecek kaynakları artırmaktır. ERDF'deki reformlarla birlikte, Konsey yapısal fonların bölgesel etkilerini de dikkate aldı ve bu fonların kullanımının "Bütünleştirilmiş Faaliyetler" biçiminde koordinasyonunu sağlayarak bu kaynakların tahsisini iyileştirmeye karar verdi. Bunlar bir üye ülkede topluluk, ulusal hükümet ve yerel otoriteler tarafından finanse edilen bir bölgedeki çeşitli yatırım projelerini içermektedir. Topluluğun kriterleri arasında, kişi başına gelir ve işsizlik oranı gibi aktif bir bölgesel politikanın gerekip gerekmediğini karar verilen ölçütler de bulunmaktadır. Bu kriterlere dayanılarak Komisyon sentetik bir geri kalmışlık indeksi hesaplamaktadır.²²

(2) Avrupa Sosyal Fonu (ESF): 1958 yılında oluşturulan ESF, 1961 yılında Roma Anlaşması'nın 123. maddesine göre kurulmuştur.²³ 1987 yılında imzalanan Tek Avrupa Senedi ile mesleki eğitim, eğitim siteminde iyileşme ve istihdam yardımları gibi konulara destek sağlamaya başlamıştır. ESF, genel olarak Amaç 2, 3 ve 4'ü kapsarken, Amaç 1'ide kısmen kapsamaktadır. 1986-1987 döneminde yaklaşık 50 Milyar ECU gibi

²¹ Boldrin and Canova, *op.cit.*, s.224.

²² Hitiris, *op.cit.*, s.254.

²³ Karluk, *op.cit.*,s.334.

bir bütçesi bulunan fondan ortalama olarak İspanya %20 ve Almanya %15.9 oranında faydalanmıştır.²⁴

(3) Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönverme Fonu (EAGGF): Ortak tarım Politikası'nın (CAP) bir parçası olarak 1958 yılında oluşturulan ve 1962 yılından itibaren faaliyette bulunan bu fon, kırsal kalkınma ve tarımsal istikrar için oluşturulmuştur. Tarım sektöründe istihdam yaratma, verimliliği ve geliri artırma gibi amaçları bulunmaktadır. Toplam yapısal fonların yaklaşık %18'ini oluşturan EAGGF'nin %75'ini Fransa, İtalya, İspanya ve Almanya kullanmaktadır.²⁵

(4) Balıkçılığa Yönverme Finansal Aracı (FIFG): 1994 yılında yalnızca balıkçılık sektöründe modernizasyonu sağlama, rekabet edebilirliği artırma ve bu sektördeki çeşitli sorunları giderme amaçlarına yönelik oluşturulmuş bir fondur. 1976 yılından bu yana balıkçılık sektörüne uygulanan çeşitli desteklerin yerini almıştır. İspanya, Fransa ve Portekiz bu fondan sağlanan kaynakların %70'ini kullanmaktadır.²⁶

(5) Kaynaşma Fonu (CF): Maastricht Sözleşmesinin ardından 1993'de kurulan bu fon, Birliğin kişi başına gelirinin %90 altında olan üye ülkelerin özel projelerine finansal destek sağlamak amacıyla oluşturulmuştur. Bu fon, Birliğe üye olan yoksul ülkelerin Maastricht Kriterleri'nden biri olan bütçe disiplini sağlamak için büyük miktardaki kamu yatırımlarının devamı için gereken finansmanı sağlamakla görevlidir. Yunanistan, Portekiz, İspanya ve İrlanda'nın yararlanabildiği CF, çevre ve ulaşım altyapısı ile ilişkili büyük projelere destek sağlamaktadır. Birliğin çevreye ilişkin amaçlarına katkı sağlayacak olan temiz su, ulaşım ve çevre sorunlarını gidermeye yönelik projeleri ile Trans-European Transport Network (TEN) bağlamında ulaşım altyapısını iyileştirmeye yönelik kara ve demiryolları yapımı projeleri de desteklenmektedir. Ayrıca bu tür projeler, 1994 yılında oluşturulan Avrupa Yatırım Fonu (EIF: European Investment Fund) ile de desteklenebilmektedir. Birliğe aday olan ve yeni katılan Doğu ve Merkezi Avrupa ülkeleri için PHARE kapsamında Katılım Öncesi Yapısal Uyum Politikaları İçin Araçlar (ISPA : Instrument for Structural Policies for Pre-Accession) ve Kırsal Kalkınma ve Tarım İçin Özel Katılım Programı (SAPARD: Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) geliştirilmiştir.²⁷ Bunlardan ISPA'nın temel amaçları, aday ülkelerdeki politikaların Birlik standartlarına yaklaştırılması ve uyumlaştırılması, aday ülkelerin çevre koşullarının Birlik standartlarına yükseltilmesi ve Trans-Avrupa Ulaşım Ağına aday ülkelerin katılımının sağlanması şeklinde özetlenebilir.²⁸

²⁴ Boldrin and Canova, *op.cit.*, s.223.

²⁵ *Ibid.*,

²⁶ Boldrin and Canova, *op.cit.*, s.223.

²⁷ David Bailey and Lisa de Propriis, "A Bridge Too Phare? EU Pre-Accession Aid and Capacity-Building in the Candidate Countries", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, No: 1 (March 2004), s.83.

²⁸ Olivier Guersent, "The Regional Policy of the European Union: A Balance and an Outlook", *Regional Studies*, Vol. 35, No: 2 (April 2001), s.164.

Doğrudan bölgesel amaçlı olmasa da, bölgesel kalkınma amaçlı projelerin EIB gibi ortak kuruluşlardan destek alması da söz konusudur. Bu bağlamda, EFS ve EIB gibi kurumlar problemlili alanlarda mesleki eğitim planlarını, istihdam yaratmaya yönelik yatırımları ve sanayilerin modernleştirilmesine yönelik bölgesel projeleri finanse etmektedir. Bölgesel sorunlara ilişkin öneriler aynı zamanda Ortak Tarım Politikası (CAP) ile ilgili maddelerde de bulunmakta ve az gelişmiş bölgeleri geliştirmeye yönelik projelerin, EFS ile EIB aracılığıyla finanse edilmesi de söz konusu olmaktadır. AB'de bölgesel düzeydeki amaçlar ve bu amaçların gerçekleştirilmesi için Birlik tarafından kullanılan araçlar Tablo 1'de genel hatlarıyla sunulmuştur.

Tablo 1. Avrupa Birliğinde Bölgesel Politika: Amaçlar, Araçlar ve Kapsam Alanı

AMAÇLAR	GENEL TANIMLAMA	İLGİLİ FON	FONLARDAN AYRILAN PAY %	KAPSAM ALANI
Amaç 1	Geri kalmış bölgelerin kalkınması ve yapısal dönüşümü için katkıda bulunmak	ERDF, ESF, EAGGF, FIFG	%70	İBBS Düzey 2 (NUTS2)
Amaç 2	Yapısal dönüşüm içindeki bölgelerin, sınır bölgelerinin ve endüstriyel gerilemeden ciddi olarak etkilenen bölgelerin yeniden yapılanmasına katkıda bulunmak	ERDF, ESF	%11	İBBS Düzey 3 (NUTS3)
Amaç 3	25 yaşın altındaki genç insanlara kariyer yapma olanağı sağlayarak ve işgücü piyasasından dışlanma riski altındaki insanları bu piyasaya yeniden entegre ederek uzun vadeli işsizlikle mücadele etmek	ESF	%12	Tüm Birlik
Amaç 4	İşçilerin üretim sistemlerindeki gelişmelere ve endüstriyel değişimlere adaptasyonunu sağlamak	ESF	%2	Tüm Birlik
Amaç 5a	Tarım ve Ormancılıktaki piyasa yönelimli yapısal değişimleri hızlandırmak ve balıkçılık ve su ürünleri sektörlerindeki yeniden yapılanmayı ve modernizasyonu desteklemek	EAGGF, FIFG	%5	
Amaç 5b	Kırsal alanların kalkınmasını desteklemek	ERDF, ESF, EAGGF	%5	İBBS Düzey 3 (NUTS3)
Amaç 6	Nüfus yoğunluğu km ² başına 7 kişi veya daha az olan alanların geliştirilmesi		%1	Yalnızca İsveç Finlandiya'nın Kuzey Bölgeleri

Kaynak: Çalışmadaki kaynaklar temel alınarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

Bu araçların dışında özel problemler için Topluluk İnisyatifleri (Community Initiatives) bulunmaktadır. Agenda 2000 çerçevesinde oluşturulan bu inisyatifler, uluslar ve bölgeler arası işbirliği için **Interreg III**, kentlerin sürdürülebilir kalkınmaları ve sorunları için **Urban II**, yerel kalkınmanın yerel otoritelerce gerçekleştirilmesi için **Leader +** ve işgücü piyasalarına girişte ayrımcılıkla önleme ve eşitsizlikle mücadele için **Equal** gibi inisyatiflerdir. Bu inisyatiflerin hayata geçirilmesi için yapısal fonlardan yaklaşık %5 oranında pay ayrılmaktadır. **Interreg III** ve **Urban II**, ERDF tarafından finanse edilirken, **Leader +** EAGGF ve **Equal** ESF tarafından finanse edilmektedir.²⁹

Topluluk bütçesinin yaklaşık üçte birinin tahsis edildiği bölgesel kalkınma için ayrılan fonlar, son katılımlarla birlikte önem kazanmıştır. 2000-2006 dönemini kapsayana topluluk bütçesinden bölgesel kalkınma ve ilişkili projeler için yaklaşık 213 Milyar € ayrılması planlanmaktadır. Bu kaynağın 195 Milyar €'su ERDF, ESF, EAGGF ve FIFG gibi yapısal fonlara ayrılırken, 18 Milyar €'su CF'ye ayrılacaktır. Toplam fonların %70'i Amaç 1 kapsamında harcanması düşünülürken, Amaç 2 ve Amaç 3 için sırasıyla %11.5 ve %12.3 oranlarında kaynak ayrılacaktır. Avrupa Konseyinin 1999 kararında, 2000-2006 bütçe döneminde toplam fonlardan Amaç 1 için %69.5, Amaç 2 için %11.5, Amaç 3 için %12.3 pay ayrılırken, Amaç 4, 5a, 5b ve 6 için yaklaşık 195 Milyar € ayrılması öngörülmüştür.³⁰ 2000-2006 döneminde planlanan harcamalar genel hatlarıyla Tablo 2'de sunulmuştur.

Tablo 2. 2000-2006 Döneminde Planlanan Yapısal Yardımlar*

Yapısal Fonlar	195,00
Öncelikli Amaçlar	182,45
Amaç 1	135,90
Amaç 2	22,50
Amaç 3	24,05
Topluluk İnisyatifleri	10,44
Balıkçılık	1,11
Buluşa Yönelik Eylemler	1,00
Uyum Fonu	18,00
TOPLAM	213,00

*1999 Fiyatlarıyla Milyar €

Kaynak: <http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/regions5_en.htm> (Erişim: 5.12.2004)

²⁹ Guersent, *op.cit.*, s.164.

³⁰ Boldrin and Canova, *op.cit.*, s.225.

C. İŞLEYİŞ SÜRECİ

Yapısal Fonlar, Komisyon tarafından seçilen projelere doğrudan kaynak tahsisinde bulunmamaktadır.³¹ Kalkınma programlarının temel öncelikleri Komisyonun işbirliği ile tanımlanmasına rağmen, projelerin seçimi ve yöntemini doğrudan yerel ve ulusal otoritelerin sorumluluğu altındadır. Projeler seçildikten sonra bu projelerin finansmanı, ulusal kaynaklardan ve Birlik fonlarından ortaklaşa karşılanmaktadır.³² Ancak, Birliğin finansal desteği ülkelerin kendi bütçelerinde tasarruf yapabilmesi için bir araç olarak görülmemelidir. Üye ülkeler az gelişmiş bölgelerin kalkınmasında temel sorumluluğu taşımaktadır. Birlik, üye ülkelere bölgesel ve yerel kalkınmanın sağlanmasında yardımcı olmakta ve daha etkin sonuçlar elde edilebilmesi için destek vermektedir.³³ Bölgesel politikaların yürütülmesi genel olarak şu şekilde işlemektedir.³⁴

(1) Birliğin bütün üyelerinden oluşan Konsey, ilgili komisyonun önerdiği ve Avrupa Parlamentosu'nun onayladığı Yapısal Fonlar için oluşturulan bütçe ve bu bütçenin genel kullanım kurallarına karar verir. Yapısal Fonlar ülkelere ve amaçlara göre paylaştırılır. Bu finansal kaynaktan yararlanacak bölgeler Komisyon ve ilgili ülkeler tarafından kararlaştırılır. Kısaca bölgesel politikaların uygulanmasında Komisyon, genel bir yol haritası çizer.

(2) Bu kararların ardından her üye ülke veya bölge, Komisyonun temel ilkeleri doğrultusunda sorunlu bölgelere ilişkin kalkınma planlarında yer alan gurupları veya gönüllü sivil toplum örgütlerini de içeren kendi projesini hazırlar. Ekonomik ve sosyal faaliyetlerde yer alacak ekonomik birimler ve otoriteler bu çalışmada belirtilir.

(3) Bu öneriler hazırlandıktan sonra planlar Komisyona gönderilir.

(4) Üye ülkeler ve Komisyon bu planların içeriğini ve bu planların uygulamasında kullanılacak olan Birlik ve ulusal fonlarının uygunluğunu tartışır.

(5) Her iki tarafın konular üzerinde anlaşmaya varması durumunda, Komisyon sonuç planlarını ve programlarını Birlik kriterlerine göre şekillendirir. Üye ülkelerin programın uygulamasına başlaması için bir ödeme yapılır.

(6) Bu programların özellikle program eklerindeki ayrıntılara ulusal veya yerel otoritelerce karar verilir. Komisyon bu ayrıntıların belirlenmesi görüşmelerine katılmaz,

³¹ Bölgelerin hangi kriterlere göre sınıflandırıldığı ve fonların tahsisinde hangi tür yöntemler kullanıldığı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz <<http://www.inforegio.eu.int>> (Erişim: 13.10.2004)

³² Uyum Fonu ve ISPA, Yapısal Fonlardan farklı olarak, programları ortak bir biçimde finanse etmemektedir. Başlangıçta oldukça açık biçimde belirlenmiş projeler, üye ülkeler tarafından komisyona gönderilir, projeler ulusal otoritelerce yönetilir ve bir İzleme Komitesi tarafından denetlenmektedir.

³³ John Bachtler, "The Implementation of EU Regional Policy: Experience From EU-15 Member States", in *Readiness of the Candidate Countries for the EU Regional Policy* (Ed: Viladimir Benc), Bratislava, 2003, s.17.

³⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz. <<http://www.inforegio.eu.int>> (Erişim: 13.10.2004) ve Çakmak, op.cit., s.23-51.

ancak görüşmelerin sonuçları hakkında bilgilendirilir. Bu konular karara bağlandıktan sonra projeleri değerlendirmekte yetkili olan ulusal ve yerel otoriteler proje önerileri için çağrılır. Böylece yerel ve ulusal projeler, Birlik kaynaklarını kullanabilme imkânına kavuşur.

(7) İlgili otoriteler, programların amaçlarına uygun projeleri seçer ve seçimleri konusunda ilgilileri bilgilendirir.

(8) Başlangıçta seçilen projeler için Birlik yardımının ödemesi için tarihler belirlenir. Daha sonra proje yürütücüleri, programda belirtilen son teslim tarihinden önce kabul edilmiş olan projelerini işleme koymaya başlarlar.

(9) Programların yürütülme sürecini düzenli bir şekilde denetleyen otoriteler Komisyonu bilgilendirirken, yapılan harcamaların en iyi şekilde yapıldığını da (Harcamaların Sertifikasyonu) onaylamaktadır. Komisyon kayıtları tutarken ve Yapısal Fonların katkılarını öderken aynı zamanda izleme göstergelerini de analiz ederek çalışmaları değerlendirir. Bölgesel kalkınmaya etki edebilecek Birlikteki gelişmelerden programın yürütülmesinden sorumlu olan kişiler bilgilendirilir.

IV. TÜRKİYE'DE BÖLGESEL POLİTİKALAR VE UYUM SÜRECİ

Türkiye Cumhuriyeti, ilk yıllarında siyasal sorunların dışında çok ciddi ekonomik sorunlarla da mücadele etmek zorunda kalmıştır. I. Dünya Savaşının ardından verilen Kurtuluş Mücadelesi, Anadolu insanının her alanda zayıf kalmasına neden olmuştur. Birçok sorunun yanı sıra, bölgeler arasında görülen dengesizlik de kendini hissettirmekteydi. Ancak, 1960 yılına kadar bölgesel eşitsizlikle ilgili önemli bir politikanın olmadığı söylenebilir.³⁵ Çünkü ülkede genel olarak bir az gelişmişlik söz konusuydu.³⁶ Demokrat Partinin iktidar olduğu 10 yıllık dönemde, geri kalmış yörelerin kalkındırılması için özel bir çaba harcanmadığı veya bu konuya yönelik önemli bir görüşün ortaya atılmadığı söylenebilir.³⁷ Liberal politika izlenen bu dönemde halka satılacağı belirtilen İktisadi Devlet Teşekküllerine ait fabrikaların satışından vazgeçildiği gibi, daha önce CHP tarafından benimsenen “yayımla politikası” sistematik bir tarzda devam etmiştir.³⁸ Böylelikle Anadolu’da yeni fabrikalar kurulurken, bu fabrikalardan bir kısmı Doğu Anadolu’ya kadar kaydırılmıştır. Ancak, Tablo 3.’den görüleceği üzere sanayi işletmeleri genellikle Marmara ve Ege Bölgesine biriktirilmiş.

³⁵ Aydın Tuğ, *Unbalanced Development Between Regions in Turkey*, SPO: 1446-CD: 299, Ankara, 1972, s.39.

³⁶ DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT Ankara, 2000, s.24.

³⁷ Zeynel Dinler, *Bölgesel İktisat*, Ekin Kitapevi, Bursa, 2001, s.188.

³⁸ *Ibid.*,

Tablo 3. Sınai İşletmelerin Coğrafi Dağılımı (1927-1960)

BÖLGELER	1927*		1939**		1955		1960	
Marmara Bölgesi	19,170	29.6	581	51.0	1,961	47.8	2,561	47.2
Ege Bölgesi	11,550	17.9	232	20.0	812	19.8	1,078	19.6
Orta Anadolu Bölgesi	10,220	15.8	83	8.0	488	10.9	676	12.3
Karadeniz Bölgesi	7,947	12.3	73	6.0	280	6.8	337	6.2
Akdeniz Bölgesi	4,294	6.6	79	7.0	288	7.0	384	7.0
Doğu Anadolu Bölgesi	6,123	9.6	62	5.0	157	3.8	210	3.8
Güneydoğu Anadolu B.	5,325	8.2	34	3.0	159	3.9	205	3.8
TOPLAM	64,725	100	1,144	100	4,106	100	5,503	100

* Rakamlar küçük işletmeleri kapsamaktadır.

** Rakamlar yalnız Sanayi Teşvik Kanunu kapsamına giren büyük işletmeleri kapsamaktadır.

Kaynak: Nejdet Serin, *Türkiye'nin Sanayileşmesi*, Sevinç Matbaası, 1963, Ankara. s.147.

Planlı dönemde iktidara gelen hükümetler ülkenin kalkınmasına beşer yıllık planlarla yön verilmesi gerektiğini düşündüler. Bu planlarda çeşitli sorunların yanı sıra, bölgeler arası gelişmişlik farkları ve bunların giderilmesine yönelik politikalar yer almıştır. Planlarda bölgesel dengesizlik üzerine birçok ilke ve politika olmasına rağmen, hazırlanan projeler uygulanmamıştır.³⁹ Benzer şekilde planlı dönemde projeler arasındaki kopukluk, bölge planlama anlayışındaki eksiklik ve bölgesel planların ulusal planla uygun bir biçimde bütünleştirilmemesi gibi sorunlar, uygulama başarısını olumsuz yönde etkilemiştir. Genel olarak değerlendirildiğinde, Birinci Planda bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltma yönünde önemli ilkeler ortaya konmuş ve bölgesel planlama prensibi benimsenmiştir. İkinci Planda bu ilkeler somutlaştırılarak yinelenmiştir. Üçüncü Planda on yıllık bölgesel planlama birikimi bir yana bırakılarak yani bölgesel planlama yaklaşımı terk edilerek, yöre görüşü benimsenmiştir. Dördüncü Planda geriye dönüş isteği belirtilse de, öngörülen politikalar yetersiz kalmıştır.⁴⁰ Ancak Tablo 4'den görüleceği üzere bütün bu çabalar sanayinin belirli merkezlerde birikmesini engelleyememiştir.

³⁹ Planlı dönemden önce başlayan Antalya Bölgesi Projesi yeterince uygulanmamış, Marmara ve Zonguldak Bölgesi Projesi hiç uygulanmamış, 1960 yılında başlatılan Çukurova Bölgesi Projesi önce uygulanmamış daha sonra çeşitli değişikliklerle 1980 yılında Dünya bankası desteğiyle birinci aşaması bitirilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz Dinler, *op.cit.*, s.215-219.

⁴⁰ Söz konusu dönemlerde uygulanan bölgesel politikalar için bkz. İlhan Tekeli, "Dört Plan Döneminde Bölgesel Politikalar ve Ekonomik Büyümenin Mekansal Farklılaşması", *METU Studies in Development, Special Issue* (1981), s. 369-390.

Tablo 4. Sanayi Katma Değeri: Coğrafi Bölgeler (1968-1974)

BÖLGELER	1968		1974	
	Miktar*	Yüzde	Miktar	Yüzde
Ege-Marmara	11,850	57.9	23,027	66.5
İç Anadolu	1,750	8.5	2,388	6.9
Karadeniz	3,353	16.4	3,767	10.9
Akdeniz	2,382	11.7	4,238	12.2
Doğu-Güneydoğu	1,115	5.5	1,222	3.5
TÜRKİYE	20,452	100	34,645	100

* 1968 Fiyatlarıyla 1.000.000 TL.

Kaynak: Asuman Çezik, *Bölgesel Gelişme ve Kentleşme: Geçmiş Dönemlere İlişkin Bir Değerlendirme*, DPT:1638-SPD:203, Ankara, 1978, s.17.

V. Beş Yıllık Kalkınma Planı (BYKP)'nında gelişmekte olan bölgelerde imalat sanayiinin geliştirmek için ucuz kredi verilerek, "Proje Ofisi" aracılığıyla girişimcilere yatırım ve fizibilite raporlarında yardımcı olunacağı vurgulanmıştır. Bu bölgelerde oluşturulacak Organize Sanayi Bölgeleri'yle girişimcilere yer ve yol gösterilecektir.⁴¹ VI. BYKP'nda Kalkınmada Öncelikli Yörelere (KÖY) yönelik politikalarda, başta Doğu ve Güneydoğu Bölgeleri olmak üzere bölgelerarası gelişmişlik farklarının zaman içinde azaltılması ana hedef olarak belirtilmiştir.⁴² Ancak, bu ilke ve politikaların uygulanması için somut adımlar atılmamış ve sadece önceki teşvik uygulamalarına devam edilmiştir.⁴³ Bu planda ilk defa bölgesel politika belirlenmesinde Avrupa Birliği'nin bölgesel politikalarının dikkate alınması gerekliliği vurgulanmıştır. Bu dönemde KÖY'deki kamu kaynaklarının tahsisi ve teşvik tedbirleri açısından yerleşme merkezlerinin kademeli yapısı dikkate alınarak, bölge merkezlerinin ekonomik ve sosyal cazibe merkezleri haline getirilmesi de amaçlanmıştır.⁴⁴

VII. BYKP'da "Bölgesel Dengelerin Sağlanması" başlığı altında, bölgesel sorunlar "Bölgesel Gelişme ve Fiziki Planlama" ve "Metropollerle İlgili Düzenlemeler" şeklinde iki ayrı bölümde ele alınmıştır. Bu Planda, KÖY uygulamasıyla bazı başarılar elde edilmesine karşın, bölgesel dengesizliklerin sorun olmaya devam ettiği belirtilmiştir.⁴⁵ Ayrıca bu planda bölge ve il düzeyindeki kalkınma çabalarını hızlandırmak amacıyla

⁴¹ DPT, *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989*, Ankara, 1984, s.111-113.

⁴² DPT, *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990-1994*, Ankara, 1989, s.318.

⁴³ Dinler, *op.cit.*, s.201.

⁴⁴ İsmail Sarıca, "Türkiye'de Bölgesel Gelişme Politikaları ve Projeler", *Akdeniz Üniversitesi, İİBF Dergisi*, Vol.1, No: 1 (2001), s.160.

⁴⁵ DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000*, Ankara, 1995, s. 75-76.

çeşitli kanunlarda değişiklikler öngörülmüştür. VII. BYKP'nın diğer planlardan ayrıldığı yön, bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması ile ilgili konulara geniş ve ayrıntılı bir şekilde yer vermesine rağmen, açıklamaların bir sistemden mahrum olmasıdır. Bölgesel bağlamda gelişme projesi ve planı yapılması gerektiği yer yer vurgulanmıştır.⁴⁶ VIII. BYKP'nı küreselleşme sürecinde değişen koşulların yeni bir bölge yaklaşımına neden olduğu belirtilmiş ve bölgelerarası gelişmişlik farklarının en aza indirilmesi için, AB'nin bölgesel gelişme politikalarına uyum çalışmalarına hız verileceği ifade edilmiştir.⁴⁷ Bölge planlama başlığı altında mevcut bölgesel plan ve projelerin gelişme durumları hakkında özet bilgiler verilerek GAP'ın gelişimine değinilmiştir.⁴⁸ Ayrıca, Doğu Anadolu Projesi Ana Planı (DAP) ile ve Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planının (DOKAP) hazırlanmasında son aşamaya geldiği belirtilmiştir. Yeşilirmak Havza Gelişim Projesinin hazırlandığı ve Marmara Bölge Planı hazırlık çalışmalarına başlandığı da ifade edilmiştir.⁴⁹

Helsinki Zirvesi'nin ardından 2001 yılında imzalanan Katılım Ortaklığı Belgesi, "Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Eşgüdümü" başlığı altında Türkiye için kısa vadeli öncelikler önermiştir. Belge de ülke içi farklılıkların en aza indirilmesi ve ekonomik-sosyal dayanışmayı sağlamak için ulusal politika geliştirilmesi gibi orta vadeli önceliklere vurgu yapılmıştır.⁵⁰ Birlik ölçülerine uygun NUTS sınıflandırılmasının yapılması, etkin bir bölgesel politika geliştirilebilmesi için stratejiler oluşturulması ve planlama sürecinde proje seçimi bakımından bölgesel politika kriterleri oluşturulması kısa vadeli önceliklerdir.⁵¹ Bu önceliklerin yerine getirilmesi bağlamında NUTS benzeri hazırlanacağı ve bu sisteme göre hedef bölgeler belirleneceği ifade edilmiştir.⁵² Bu amaçla, 2002 yılında İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırılması (İBBS) oluşturulmuş ve söz konusu tarihten itibaren bölge ve il düzeyindeki veriler bu sınıflandırmaya bağlı kalınarak yayımlanmaya başlamıştır. Ayrıca, Ulusal Programda bölgesel politikada rol oynayacak ana kurumun DPT olduğu belirtilerek bölgesel projelerin oluşturulması, uygulanması, yönetimi ve izlenmesine katılabilecek diğer kurumlar belirtilmiştir.⁵³ Orta vadeli önceliklere ise Ulusal

⁴⁶ Dinler, *op.cit.*, s.214.

⁴⁷ DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005*, Ankara, 2000, s.427.

⁴⁸ GAP kapsamında bugüne kadar sulama ve enerji amaçlı 3 adet baraj, 4 adet hidroelektrik santrali, sulama amaçlı 8 adet baraj ile 7 adet sulama projesi tamamlanmıştır. Sarıca, *op.cit.*, s.169.

⁴⁹ *Ibid.*,

⁵⁰ European Commission, *Second Report on Economic and Social Cohesion*, Brussel, 2001, s.18-21.

⁵¹ Muhammet Kösecik ve S. Yaman Koçak, "Avrupa Birliği Bölgesel Politikası ve Yapısal Fonlar", *DPT-Pamukkale Üniversitesi Kentsel Araştırmalar Sempozyumu Bildiriler Kitabı Cilt II* içinde, 2004, s.1-19.

⁵² Ulusal Program, 2001, s.347.

⁵³ *Ibid.*, İlgili kurumlar: Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Orman Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Çevre Bakanlığı, Turizm Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü, İller Bankası, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Köy

Programda (VIII. BYKP'nda da yer aldığı şekliyle) 2005 yılına kadar, gerekli olan illerde DPT'nin idari bölge birimleri kurulacağı, bölgesel amaçlı devlet yardımı uygulamalarının AB kriterlerine uyumlu hale getirileceği, bölgesel ve yerel potansiyellerin bölgesel kalkınmaya kanalize edilebilmesi için gerekli projelerin hazırlanacağı şeklinde ifade edilmiştir.⁵⁴

2002 yılında yayınlanan Komisyon Raporu, bölgesel politikalarda Birliğin yapısal politikaları ile uyumlu olması için yapılan çalışmalarda sınırlı bir gelişme olduğu ve ilgili müktesebatin uygulanmasını kolaylaştıracak yasal çerçevenin oluşturulmasında bir gelişme kaydedilmediğine dikkat çekmiştir.⁵⁵ İBBS (NUTS) birimlerinin oluşturulmasını olumlu bir gelişme olarak görülmesine rağmen, 2003 yılında kısa vadede bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılmasına yönelik özellikle NUTS 2 (İBBS Düzey 2) düzeyinde bölgesel gelişme planlarının oluşturulması gibi isteklerde bulunulmuştur.⁵⁶ Bu doğrultuda 2003'de güncellenen Ulusal Programa göre, kısa vadede DPT bünyesinde sürdürülen Ön Ulusal Kalkınma Planı ve Bölgesel Kalkınma Stratejisi çalışmaları tamamlanacaktır.⁵⁷ Ayrıca, NUTS 2 (İBBS Düzey 2) düzeyinde bölgesel kalkınma planları hazırlanarak Bölge Kalkınma Ajansları'na yönelik çalışmalar hızlandırılacak ve orta vade bölgesel kalkınma planları NUTS 2 (İBBS Düzey 2) kapsamında uygulanmaya başlanacaktır.⁵⁸

Bölgesel politikada beklenen gelişmelerin sağlanamadığına dikkat çekilen 2004 İlerleme Raporunda, Türkiye'nin Yapısal ve Uyum Fonlarının uygulanmasına ilişkin gerekli çerçeveyi oluşturabilmesi için önemli düzeyde çaba göstermesi gerekliliğine işaret edilmiştir.⁵⁹ Bir çok NUTS II bölgesinde hizmet birliklerinin oluşturulması, bölgesel istatistik ofislerinin kurulması ve Kalkınma Ajanslarıyla ilgili yasa taslağı hazırlanması gibi olumlu gelişmelerin bulunmasına rağmen, GAP İdaresi hariç, Ankara dışında bölgesel bağlamda planlayıcı ve yürütücü yerel kuruluşların olmadığı ifade edilmiştir. DPT bünyesinde oluşturulan İzleme ve Değerlendirme Dairesi gibi yeni birimlerin önemine dikkat çekilirken, henüz bölgesel politikaların oluşturulması sürecinde katılımın istenen düzeyde olmadığına işaret edilmiştir.⁶⁰ Ayrıca, izleme ve değerlendirmeye ilişkin kurumsal yapıların henüz oluşturulmadığı ve mali yönetim ile mali kontrol konusunda gerekli adımların atılmadığı vurgulanmıştır.

Hizmetleri Genel Müdürlüğü, GAP İdaresi Başkanlığı, Kalkınma Bankası, Halk Bank ve KOSGEB.

⁵⁴ *Ibid.*,

⁵⁵ Commission of the European Communities, **Regular Report on Turkey's Progress Toward Accession**, SEC (2002) 1412, Brussels, 2002, s.109-110.

⁵⁶ Commission of the European Communities, **Communication from the Council: Strengthening the Accession Strategy for Turkey Proposals for Council Decision**, Brussels, 2003, s.3.

⁵⁷ Ulusal Program, 2003, s.584-587.

⁵⁸ *Ibid.*,

⁵⁹ Commission of the European Communities, **Regular Report on Turkey's Progress Toward Accession**, SEC (2004) 1201, Brussels, 2004, s.130-131.

⁶⁰ *Ibid.*,

V. SONUÇ VE ÖNERİLER

AB'nin genişlemesi ve yeni katılan ülkelerin kurucu ülkelere göre geri kalmış olması, kuşkusuz Birlik için önemli miktarda finansal yük oluşturacaktır. Özellikle, bölgesel politika açısından bakıldığında, yeni katılan veya aday ülkelerin neredeyse tamamı Birlik standartlarına göre bölgesel düzeyde Amaç 1 kapsamına girmekte ve parasal desteklere gereksinim duymaktadırlar.⁶¹ Ayrıca ekonomik entegrasyon, yeni üye olmuş ülkelerdeki bir çok bölgenin ekonomik faaliyetlerinde daralma ve hatta çöküş yaşanmasına neden olabilecektir. Bu bağlamda, kurucu ve fonlara önemli katkıda bulunan üye ülkeler, bölgesel fonlardan eskisi kadar faydalanamazken, Birlik bütçesine ek kaynak sağlayacak düzenlemeler yapılmadığı sürece yeni üye ülkeler de bölgesel düzeydeki olumsuz etkileri dengeleyecek mali yardımlardan umduklarını bulamayabilirler.⁶² Bu sorunlar karşısında Birlik, de facto bir çözüm olarak bölgesel kalkınma amaçlı projelerde "etkinlik" kavramını ön plana çıkarma eğilimi taşımaktadır. Türkiye açısından değerlendirildiğinde, Birlik fonlarından yararlanma amacı taşıyan bölgesel ve yerel kalkınma içerikli projelerin NUTS 2 düzeyinde ve Birlik'in kurallarına uygun bir biçimde hazırlanması ve uygulanması gerekecektir.⁶³ Çünkü Birlikte fon hacminde önemli bir artış olmamasına rağmen, yeni katılımlarla birlikte bu fonlardan yararlanmak isteyen ülke ve proje sayısı gittikçe artmaktadır.

AB'nin ortak bölgesel kalkınma politikasında dikkat edilmesi gereken diğer bir konu, bu bölgesel politikanın ulusal politikaların yerini almayacağıdır. Yani, üye ülkeler Birlik kurallarına (özellikle ortak rekabet politikası) uygun olduğu sürece kendi mali kaynaklarına dayanarak bölgesel kalkınma programları hazırlayarak uygulayabilirler. Uygun koşulları taşımaları durumunda, bu tür ulusal projeler Birlik fonlarının da desteklenebilecektir. Kısaca, ortak bölgesel politika üye ülkeler için bölgesel geri kalmışlık sorunuyla mücadelede ulusal otoritelere ek destekler sağlayacaktır. Bu bağlamda, özellikle finansman sıkıntısı çekilen bir çok proje, Birlik fonlarının desteğiyle yaşama geçirilebilir. Ancak, hazırlanacak projelerin öncelikle AB'nin standartlarına uyumlu olması gerekmektedir. Bu konuda DPT ve diğer kuruluşlar son yıllarda proje hazırlamaya yönelik eğitim çerçevesinde önemli atılımlar gerçekleştirmektedir. Aynı şekilde, Türkiye Birliğin yaklaşık 50 yıllık deneyimlerinden faydalanarak bölgesel planlama anlayışını ve yöntemini değiştirme şansını da yakalamıştır.⁶⁴ 1960'lı yıllardan bu yana iktisadi kriterlerden uzak bölgesel kalkınma amaçlı teşviklerin yerini, etkinliğin ve fizibilitenin ön plana çıktığı AB normlarına uygun projeler alacaktır. Ancak, Türkiye'nin Yapısal Fonlar, EIB ve diğer bölgesel kalkınma amaçlı araçlardan gereken düzeyde faydalanmasının, tam üyeliğe bağlı olduğu da hatırlanmalıdır.⁶⁵ Mevcut koşullarda Türkiye ancak ISPA, Interreg ve bölgesel

⁶¹ J. Andrés Faiña and Jesús López-Rodríguez, "European Regional Policy and Backward Regions: Implications Towards EU Enlargement", *European Journal of Law and Economics*, Vol. 18, No: 1 (2004), s.16.

⁶² van der Beek and Neal, *op.cit.*, s.598.

⁶³ Çakmak, *op.cit.*, s.71.

⁶⁴ Kösecik ve Koçak, *op.cit.*, s.17.

⁶⁵ Çakmak, *op.cit.*, s.71.

kalkınma amaçlı hibe gibi AB'nin aday ülkelere yönelik oluşturduğu programlardan faydalanabilmektedir.

AB'inde bölgesel politikaların gerek projelendirilmesi gerekse yürütülmesi aşamasında yerel otoritelere oldukça önem verilmektedir. Bu bağlamda, merkez otoritenin yerel idarelerle, yerel kuruluşlarla ve sivil toplum örgütleriyle birlikte çalışması gerekli olmaktadır. Ancak, yürürlükteki mevzuat birçok konuda yerel inisiyatiflere sorun çıkarmaktadır. Müzakere sürecinde ulusal mevzuatın AB mevzuatına uyumlaştırılacağı düşünülürse, mevzuattan kaynaklanan sorunların azalması beklenebilir. Diğer yandan, birçok ortak politikada olduğu gibi AB'in bölgesel politikaları konusunda da, ulusal düzeydeki önceliklerle Birlik öncelikleri arasında birçok durumda çelişkiler bulunabilmektedir.⁶⁶ Örneğin, ulusal düzeyde bölgesel kalkınma amaçlı projelerde çevre sorunları ihmal edilebilirken, Birlik düzeyinde çevre sorunları ileri derecede önceliğe sahip bir konudur. Bu açıdan, Birlik fonlarından faydalanabilecek ulusal projelerin seçiminde ve uygulanmasında çevre kirliliğinin de dikkate alınması taraflar arasında uzlaşma sağlayıcı niteliktedir. Yine, ulusal düzeyde bölgesel amaçlı uygulanan teşviklerin ortak rekabet politikası ile çelişmemesi gerekmektedir. Uygulamada çeşitli sorunlara rastlanmasına rağmen, Birlik ve ulusal otoriteler arasında genellikle uzlaşma sağlanmaktadır.

⁶⁶ Thomas Conzelmann, "Europeanisation' of Regional Development Policies? Linking the Multi-Level Governance Approach with Theories of Policy Learning and Policy Change", *European Integration Online Papers (EIoP)*, Vol. 2, N° 4 (1998), s.3.