

BÖLGESEL KALKINMA ve YÖNETİŞİM SEMPOZYUMU

7-8 Eylül, 2006
ODTÜ Mimarlık Amfisi

odtü
mfi
mimarlık fakültesi

tepav
Ulusal Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı

İÇİNDEKİLER

BÖLGESEL KALKINMA VE YÖNETİŞİM, AVRUPA PERSPEKTİFİ.....	1
Regional Development Agencies and Multilevel Governance: European Perspectives	
<i>Prof. Henrik Halkier</i>	<i>3</i>
Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Çok Düzlemli Yönetişim	
<i>Prof. Henrik Halkier</i>	<i>17</i>
Regional Development in the EU and Turkey	
<i>Teresa Reeves</i>	<i>29</i>
AB ve Türkiye’de Bölgesel Kalkınma	
<i>Teresa Reeves</i>	<i>39</i>
Regional Development Agencies: The Tool to Stimulate Economic Development in Regions	
<i>Prof. David Walburn</i>	<i>49</i>
İktisadi Kalkınmayı Canlandırma Aracı Olarak Bölgesel Kalkınma Ajansları	
<i>Prof. David Walburn</i>	<i>55</i>
BÖLGESEL KALKINMA VE YÖNETİŞİM DENEYİMLERİ.....	61
Regional Development and Governance in Emilia-Romagna: the ERVET Experience	
<i>Roberta Dall’olio</i>	<i>63</i>
Emilia-Romagna’da Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim: ERVET Deneyimi	
<i>Roberta Dall’olio</i>	<i>69</i>
Region-Building in Hungary – The Case of South-Transdanubia	
<i>Prof. Ilona Pálné Kovács</i>	<i>73</i>
Macaristan’da Bölge İnşası, Güney Trans Tuna Bölgesi Örneği	
<i>Prof. Ilona Pálné Kovács</i>	<i>93</i>
Regional Development Agency Experiences in England and Romania	
<i>Richard Harding</i>	<i>111</i>
İngiltere ve Romanya’da Bölgesel Kalkınma Ajansı Deneyimleri	
<i>Richard Harding</i>	<i>137</i>

AB Destekli Bölgesel Kalkınma Programlarının Yönetimi ve Yapısal Fonlara Hazırlık	
<i>Deniz Akkahve</i>	161
TÜRKİYE’DE YENİ GELİŞMELER, YASAL VE YÖNETSEL YAPILANMALAR	197
Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Kalkınma Politikaları: Yasal ve Kurumsal Dönüşümler	
<i>Doç.Dr. Serap Kayasü, Suna Yaşar</i>	199
İmar Mevzuatımızda Planlama Kademeleri ve Üst Ölçek Planlama Sorunu	
<i>Prof. Dr. Melih Ersoy</i>	215
Bölgesel Politikalar Kopyalanabilir mi? Bölgeselleşme Karşısında Bölgeselcilik	
<i>Doç. Dr. Murat Ali Dulupçu</i>	233
Türkiye’de Yeni Bölgesel Politikaların Oluşumu	
<i>Gülhan Bilen</i>	257
BÖLGESEL KALKINMADA İKTİSADİ PERSPEKTİF	273
Bölgesel Rekabet Gücünü Artırmaya Yönelik Politikalar	
<i>Prof. Dr. Neşe Kumral</i>	275
Eski bir Muammaya Çözüm Arayışları: Bölge Planlama ve Kalkınma	
<i>Doç. Dr. Melih Pınarcıoğlu</i>	289
Bölgesel Kalkınma Araçları ile Kalkınma Ajanslarının Uyum, İşbirliği ve Koordinasyonu	
<i>Naci Akın</i>	295
Türkiye’de Yerelleşme ve Rekabet Gücü: Kümelenmeye Dayalı Politikalar ve Organize Sanayi Bölgeleri	
<i>Esen Çağlar</i>	305

TÜRKİYE’DE BÖLGESEL KALKINMA PRATİKLERİ..... 317

**Kültürel Mirasın Korunması ve Turizmin Geliştirilmesi İçin Katılımcı
Bölge Planlama ve Uygulama İçin Bir Yönetişim Modeli: Güneydoğu
Anadolu Örneği**

Gökhan Menteş 319

**Türkiye’de Bölge Planı Uygulamasında Aktörler, Kurumsal Yapılar ve
YHGP’ye Referansla Olası Güç Pozisyonları Üzerinde Tartışmalar**

Akın Atauz 339

**Girişimci Destekleme Merkezleri: Yerel Ekonomik Kalkınma İçin
Model Önerisi**

Meral Sayın..... 345

**Sürdürülebilir Beşeri Kalkınma Çabası Olarak Doğu Anadolu Kalkınma
Programı**

Prof. Dr. Erol Çakmak..... 359

Yerel Planlama Uygulamaları

Uğur Hayvalı 375

TÜRKİYE’DE KURUMSAL DENEYİMLER PANELİ 385

Kalkınma Ajansları’nın Önemi ve EGEV-EBKA Deneyimi

Yılmaz Temizocak..... 387

Türkiye’de Bir İlk: Mersin Kalkınma ve İşbirliği Konseyi

Raif Okutucu 399

Ege Bölgesi Deneyimiyle Türkiye Kalkınmasına Bir Bakış

Tamer Taşkın 407

**Adana Yatırım Araştırma Geliştirme Merkezi ve Bölgesel Kalkınma
Ajansları**

Ümit Özgümüş..... 411

GENEL DEĞERLENDİRME PANELİ..... 419

*Prof. Dr. İlhan Tekeli, Prof. Dr. Ayda Eraydın, Prof. Dr. Güven Sak,
Ahmet Yaman..... 421*

SEMPOZYUM PROGRAMI

7 EYLÜL 2006

09.00 – 09.30 Kayıt

AÇILIŞ KONUŞMALARI

09.30 – 10.15 **Serap Kayasü**, *Orta Doğu Teknik Üniversitesi
Mimarlık Fakültesi Dekan Yardımcısı*

Faik Yavuz, *Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
Başkan Yardımcısı*

Ahmet Acar, *Orta Doğu Teknik Üniversitesi Rektör Yardımcısı*

BÖLGESEL KALKINMA VE YÖNETİŞİM, AVRUPA PERSPEKTİFİ

Oturum Başkanı: Serap Kayasü, *Orta Doğu Teknik Üniversitesi*

10.15 – 11.00 **Henrik Halkier**, *Aalborg Üniversitesi*
Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Çok Düzlemli Yönetişim

11.00 – 11.15 *Çay – Kahve Arası*

11.15 – 11.55 **Teresa Reeves**, *Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu*
Avrupa Birliği Yolunda Bölgesel Kalkınma

11.55 – 12.15 **David Walburn**, *Avrupa Kalkınma Ajansları Birliği*
İktisadi Kalkınmayı Canlandırma Aracı Olarak Bölgesel Kalkınma Ajansları

12.15 – 13.30 *Tartışma*
Öğle Yemeği

BÖLGESEL KALKINMA VE YÖNETİŞİM DENEYİMLERİ

Oturum Başkanı: Ahmet Yaman, *Devlet Planlama Teşkilatı*

13.30 –14.45 **Roberta Dall’olio**, *Emilia-Romagna Bölgesel Kalkınma
Ajansı, İtalya*
**Bir Bölgesel Kalkınma Ajansının Bölgesel Mekânsal
Politikaların Geliştirilmesindeki Rolü**

Pálné Kovács Ilona, *Tuna Bölgesi Araştırma Enstitüsü,*
Macaristan

**Macaristan’da Bölgelerin Oluşumu, Güney Tuna Bölgesi
Örneği**

Richard Harding, *Bağımsız Uzman, Romanya (British*
Council Türkiye’nin katkılarıyla)

**İngiltere ve Romanya’da Bölgesel Kalkınma Ajansları
Deneyimi**

Deniz Akkahve, *Devlet Planlama Teşkilatı*

**AB Destekli Bölgesel Kalkınma Programlarının Yönetimi
ve Yapısal Fonlara Hazırlık**

14.45 – 15.00 *Tartışma*

15.00 – 15.15 *Çay – Kahve Arası*

TÜRKİYE’DE YENİ GELİŞMELER, YASAL VE YÖNETSEL YAPILANMALAR

Oturum Başkanı: Güven Sargın, *Orta Doğu Teknik Üniversitesi*

15.15 – 16.30 Serap Kayasü, *Orta Doğu Teknik Üniversitesi*
Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Bölgesel Kalkınma
Politikaları: Yasal ve Kurumsal Dönüşümler
(Suna Yaşar ile birlikte)

Melih Ersoy, *Orta Doğu Teknik Üniversitesi*
Üst Ölçek Plan Sorunu

Murat Ali Dulupçu, *Süleyman Demirel Üniversitesi*
Bölgesel Politikalar Kopyalanabilir mi? Bölgeselleşme
Karşısında Bölgeselcilik

Gülhan Bilen, *Türkiye Kalkınma Bankası*
Türkiye’de Yeni Bölgesel Politika Oluşumu ve Gelişiminde
Problemler

16.30 – 16.45 *Tartışma*

8 EYLÜL 2006

BÖLGESEL KALKINMADA İKTİSADİ PERSPEKTİF

Oturum Başkanı: Ayda Eraydın, Orta Doğu Teknik Üniversitesi

09.30 – 10.50 Neşe Kumral, *Ege Üniversitesi*
Bölgesel Rekabet Gücünü Artırmaya Yönelik Politikalar

Melih Pınarcıoğlu, *Orta Doğu Teknik Üniversitesi*
**Eski bir Muammaya Çözüm Arayışları: Türkiye’de
Bölgesel Kalkınma ve Girişimcilik**

Naci Akın, *Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği*
**Bölgesel Kalkınma Araçları ile Kalkınma Ajanslarının
Uyum, İşbirliği ve Koordinasyonu**

Esen Çağlar, *Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı*
**Bölgesel Kalkınmada Yeni Açılımlar: Sanayi Politikası,
Organize Sanayi Bölgeleri ve Kümelenmeler**

10.50 – 11.05 *Tartışma*

11.05 – 11.20 *Çay – Kahve Arası*

TÜRKİYE’DE BÖLGESEL KALKINMA PRATİKLERİ

Oturum Başkanı: Güven Sak, *Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı*

11.20 – 12.40 Gökhan Menteş, *GAP Kültürel Mirası Geliştirme Programı*
**Kültürel Mirasın Korunması ve Turizm Kalkınması İçin
Bir Bölgesel Yönetişim Modeli: Güneydoğu Anadolu Örneği**

Akın Atauz, *Bağımsız Uzman*
**Türkiye’de Bölge Planı Uygulamasında Aktörler, Kurumsal
Yapılar ve YHGP’ye Referansla Olası Güç Pozisyonları
Üzerinde Tartışmalar**

Meral Sayın, *GAP Girişimciliği Destekleme Merkezi*
**Yerel Ekonomik Kalkınma Modeli Olarak GAP-GİDEM
Projesi**

Erol Çakmak, *Doğu Anadolu Kalkınma Programı*
**Sürdürülebilir Beşeri Kalkınma Çabası Olarak Doğu
Anadolu Kalkınma Programı**

Uğur Hayvalı, Samsun Ekonomik Bölgesel Kalkınma Konseyi
Yerel Planlama Pratikleri: Kalkınma Öncelikleri,
Kullanılan Araçlar ve Eşgüdüm

12.40 – 13.00 *Tartışma*

13.00 – 14.00 *Öğle Yemeği*

TÜRKİYE’DE KURUMSAL DENEYİMLER - PANEL

Oturum Başkanı: Emin Dedeoğlu, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma
Vakfı

14.00 – 15.15 Yılmaz Temizocak, Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı
Raif Okutucu, Mersin Kalkınma ve İşbirliği Konseyi
Tamer Taşkın, Ege Bölgesi Sanayi Odası
Ümit Özgümüş, Adana Sanayi Odası

15.15 – 15.30 *Tartışma*

15.30 – 15.45 *Çay – Kahve Arası*

GENEL DEĞERLENDİRME PANELİ

Oturum Başkanı: Serap Kayasü, Orta Doğu Teknik Üniversitesi

15.45 – 17.00 İlhan Tekeli, Orta Doğu Teknik Üniversitesi
Ayda Eraydın, Orta Doğu Teknik Üniversitesi
Güven Sak, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
Ahmet Yaman, Devlet Planlanma Teşkilatı

17.00 – 17.30 *Tartışma*

SEMPOZYUM DÜZENLEME KURULU

Emin Çetin Haşar

Emin Dedeoğlu

Emre Koyuncu

Serap Kayasü

Suna Senem Yaşar

Şenay Güneymen

KATILIMCILAR

Ahmet Yaman, Devlet Planlanma Teşkilatı

Akın Atauz, Bağımsız Uzman

Ayda Eraydın, *Prof. Dr.*, Orta Doğu Teknik Üniversitesi

David Walburn, *Prof.*, Avrupa Kalkınma Ajansları Birliği

Deniz Akkahve, Devlet Planlama Teşkilatı

Erol Çakmak, *Doç. Dr.*, Doğu Anadolu Kalkınma Programı

Esen Çağlar, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı

Gökhan Menteş, GAP Kültürel Mirası Geliştirme Programı

Gülhan Bilen, Türkiye Kalkınma Bankası

Güven Sak, *Prof. Dr.*, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı

Henrik Halkier, *Prof. Dr.*, Aalborg Üniversitesi

İlhan Tekeli, *Prof. Dr.*, Orta Doğu Teknik Üniversitesi

Melih Ersoy, *Prof. Dr.*, Orta Doğu Teknik Üniversitesi

Melih Pınarcıoğlu, *Doç. Dr.*, Orta Doğu Teknik Üniversitesi

Meral Sayın, GAP Girişimciliği Destekleme Merkezi

Murat Ali Dulupçu, *Doç. Dr.*, Süleyman Demirel Üniversitesi

Naci Akın, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği

Neşe Kumral, *Prof. Dr.*, Ege Üniversitesi

Ilona Pálné Kovács, *Prof.*, Tuna Bölgesi Araştırma Enstitüsü, Macaristan

Raif Okutucu, Mersin Kalkınma ve İşbirliği Konseyi

Richard Harding, Bağımsız Uzman, Romanya

Roberta Dall'Olio, Emilia-Romagna Bölgesel Kalkınma Ajansı, İtalya

Serap Kayasü, *Doç. Dr.*, Orta Doğu Teknik Üniversitesi

Suna Senem Yaşar, *Araş. Gör.*, Orta Doğu Teknik Üniversitesi

Tamer Taşkın, Ege Bölgesi Sanayi Odası

Teresa Reeves, Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu

Uğur Hayvalı, Samsun Ekonomik ve Bölgesel Kalkınma Konseyi

Ümit Özgümüş, Adana Sanayi Odası

Yılmaz Temizocak, Ege Ekonomiye Geliştirme Vakfı

SUNUM

Küresel dinamiklerde yaşanan yenilikler, kalkınma politikasının hedeflerinde, mekanizmalarında ve uygulamalarında değişimlere yol açmaktadır. Ekonomik kalkınma geçmişte olduğu gibi yukarıdan aşağıya bir yaklaşım yerine artık yerel aktörlerin katılımıyla gerçekleştirilecek bir olgu olarak tanımlanmaktadır. Yeni yönetim mekanizmaları ve kalkınmanın yeni dinamikleri yerel ve bölgesel kalkınmanın tanımını, stratejilerini, müdahale biçimlerini, aktörlerini, örgütlerini ve kurumsal yapılarını değiştirmektedir. Yerel ve bölgesel kalkınmayı gerçekleştirebilmek için bu ölçeklerde çeşitli kurumsal yapılanmalara ve katılıma dayalı aşağıdan yukarı bir yaklaşıma ihtiyaç duyulmaktadır.

Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu bu konulardaki tartışmaları zenginleştirmek ve uygulamaya ışık tutmak amacıyla ODTÜ Mimarlık Fakültesi ve Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) işbirliğiyle, 7-8 Eylül 2006 tarihlerinde, ODTÜ Mimarlık Amfisi'nde gerçekleştirildi. Sempozyuma yurtdışından ve Türkiye'den katılan akademisyenler, araştırmacılar, uzmanlar, uygulayıcılar ve kamu yöneticileri yerel ve bölgesel kalkınmanın çeşitli boyutlarını ele aldılar.

Sempozyumun ilk gününde, dünyada yerel ve bölgesel kalkınmanın kuramsal boyutta gelişimi, yeni dinamiklerin uygulama araçlarına etkisi, koordinasyon mekanizmaları, AB'deki kalkınma ajansları deneyimleri ve Türkiye'de bölgesel kalkınma politikalarının, yasal çerçevenin ve kurumsal yapılanmanın dönüşümü incelendi. İkinci gün ise, Türkiye'deki gelişmeler, bölgesel kalkınma deneyimleri ile yerel ve bölgesel politika tasarımı üzerine tartışmalar gerçekleştirilerek Türkiye'nin önündeki süreç değerlendirildi.

Sempozyum, yerel ve bölgesel kalkınma konusunda yasal ve kurumsal gelişmelerin hızla devam ettiği ve kamu yönetiminde büyük dönüşümlerin yaşandığı bir dönemde gerçekleştirilmiş olması nedeniyle yol gösterici oldu. Yerel ve bölgesel kalkınmayı sağlamanın ve yönetmenin günümüzde ne tek bir merkezi örgüt ne de tek bir yerel/bölgesel ajans aracılığıyla başarılabilceğinin altı çizildi. Konuşmacılar sunumlarında kalkınmanın yönetişimine vurgu yaparak yerel aktörlerin katılımı ve yerelleşme sürecinin önemine işaret ettiler. İki gün boyunca yapılan sunumlar ve konunun kuramsal boyutu, deneyimler ve pratikler ışığında gerçekleştirilen tartışmalar, yerel ve bölgesel kalkınma konusunda Türkiye'nin önünde uzun bir yol olduğunu; Bölgesel Kalkınma Ajanslarının yerel ve bölgesel kalkınmaya katkıda bulunabileceğini gösterdi.

**BÖLGESEL KALKINMA VE YÖNETİŞİM,
AVRUPA PERSPEKTİFİ**

Oturum Başkanı: *Serap KAYASÜ*

**Regional Development Agencies and Multilevel Governance:
European Perspectives /**

Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Çok Düzlemli Yönetişim
Prof. Henrik Halkier

Regional Development in the EU and Turkey /
AB ve Türkiye’de Bölgesel Kalkınma
Teresa Reeves

**Regional Development Agencies:
The Tool to Stimulate Economic Development in Regions /**
İktisadi Kalkınmayı Canlandırma Aracı Olarak
Bölgesel Kalkınma Ajansları
Prof. David Walburn

REGIONAL DEVELOPMENT AGENCIES AND MULTILEVEL GOVERNANCE: EUROPEAN PERSPECTIVES

Prof. Henrik HALKIER

Aalborg University

With the introduction of the concept of regional development agencies (RDAs), an institutional framework has been created that may take regional development in Turkey closer towards prevailing European approaches, both in terms of the nature of policy initiatives and the governance structures surrounding sub-national economic development activities. While the role of the new bodies in the Turkish regions remains to be worked out in more detail¹, it may be useful to reflect on the European experience with regionally-based development bodies because although it is possible to distil certain key features of RDAs which most organisations have in common, the degree of variation between nations and regions is striking and their role has evolved over time. In short, RDAs are not just RDAs but a group of development bodies with some shared features and significant degrees of spatial and temporal variation.

The aim of this text is to outline key features, variations and development trends among RDAs in Western Europe, in order to identify current and future challenges for this approach to regional policy, challenges many of which may also turn out to be relevant in the context of Turkey. The analysis is based on extensive surveys of both the existing academic literature and primary research undertaken in the form of in-depth case studies and a comparative survey², most recently in the context of *Eurodite*, an Integrated Project sponsored by the 6th framework programme of the European Commission³.

GREAT EXPECTATIONS: DEFINING RDAS

A an RDA can be defined as,

a regionally based, publicly financed institution outside the mainstream of central and local government administration designed to promote indig-

enous economic development through an integrated use of predominantly ‘soft’ policy instruments⁴

and this approach to regional policy has often been defined in opposition to traditional central government measures, as illustrated by the adjoining Table 1.

Table 1. Regional policy approaches compared

<i>Key features</i>	<i>Top-down</i>	<i>Bottom-up</i>
Organisation	National designation	Regional designation
	Departmental	Semi-autonomous
Strategies	Redistribution of growth	Strengthen indigenous growth
	Interregional solidarity	Interregional competition
Policy instruments	‘Hard’ resources	‘Hard’ and ‘soft’ resources
	Non-selective, reactive	Selective, proactive

Source: Halkier 2006 Table 2.2, cf Halkier & Danson 1998.

Essentially, traditional top-down regional policies were attempts by central government to promote equality between regions by redistributing economic activity to problem areas by means of a system of ‘carrots’ and ‘sticks’, primarily relying on ‘hard’ policy instruments such as infrastructure and financial subsidies. Bottom-up regional policies, on the other hand, have been conducted within individual regions, principally aiming to improve the competitiveness of indigenous firms, often through ‘soft’ policy instruments such as advice, networks, or training. Moreover, within the bottom-up approach responsibility for regional policy was frequently moved away from government departments and instead vested in semi-autonomous public bodies with responsibility for development and implementation of economic development initiatives.

Making regional policy the responsibility of public bodies operating at arm’s-length of government at the regional level was seen as having important advantages over the traditional redistributive policies of central government. Firstly, designing policies at the regional level would make it possible to target specific problems of individual localities and focus on strengthening indigenous firms. Secondly, being outside the mainstream structure of government would provide some degree of protection of policy implementation from party-political or parochial interests and thereby further long-term strategies at the expense of short-term gesturing or butter-spreading approaches. And thirdly, being outside the mainstream structure of government would allow recruitment of staff with relevant business experience that could implement the new knowledge-intensive ‘soft’ policy instruments such as advisory services, inter-firm networks, and public private partnerships and implement these in a proactive and integrated manner. All in all its key characteristics can in other words be summarised as

- *organisationally* being in a semi-autonomous position vis-à-vis its sponsoring political authority,
- *strategically* supporting mainly indigenous firms by means of ‘soft’ policy instruments, and
- *implementation* being integrated, i.e. drawing upon a broad range of policy instruments.

Clearly this is a Weberian ideal type which leaves plenty of scope for variation, and it will therefore be instructive to take a closer look at the way in which the idea of bottom-up arm’s-length regional policy has been put into practice across Europe.

RDA DIVERSITY: SPONSORSHIP, STRATEGY AND IMPLEMENTATION

The rapid growth of bottom-up regional policy from the 1980s onwards has spawned a rich literature consisting primarily of detailed regional and national case-studies⁵. Till now the only systematic comparative research to have been published stem from the early 1980s and early 1990s respectively⁶, and below the most important results of the most recent Western European survey are reported⁷.

Political Sponsorship and Bureaucratic Autonomy

An ideal-type RDA is expected to be situated outside the mainstream government apparatus in a semi-autonomous position vis-à-vis its political sponsors, and a sequence of possible relationships can be defined between the authority legitimising development activities and the executive in the front-line of policy implementation, stretching from outright incorporation as part of the government administrative apparatus, via semi-department positions where the freedom of manoeuvre is strengthened by the introduction of external actors in a formal advisory structure,

to organisations positioned at arm’s-length with one or more political sponsors having agreed to provide resources without exercising close control of policy development and implementation⁸.

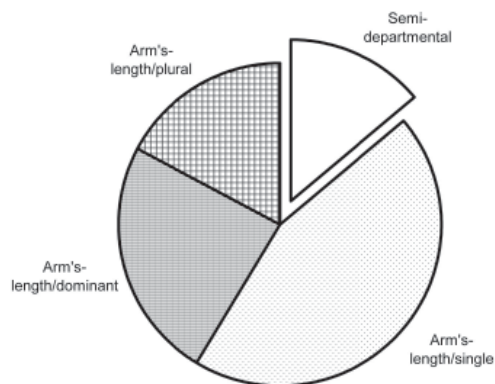


Figure 1. Bureaucratic Autonomy of RDAs

As illustrated by Figure 1, the vast majority of the organisations surveyed have been found to be in a semi-autonomous position, with 2/3 of the relying exclusively or predominantly

on one political sponsor, while the rest of the organisations were either in a semi-department position or arm's-length bodies sponsored by a plurality of public (and sometimes also private) actors.

All in all it can be concluded that from an organisational perspective the development bodies surveyed comply remarkably well with the ideal-type expectations of an RDA, with more than 80% positioned at arm's-length distance from the sponsoring political authority. At the same time the precarious nature of this semi-autonomous position was, however, also underlined by the fact that the vast majority of organisations rely exclusively or predominantly on one single economic and political sponsor, and hence the potential for extensive political interference in the activities of the legally independent RDAs is obvious.

Development Strategies and Policy Instruments

According to the RDA approach to regional policy, strengthening the indigenous sector by means of 'soft' policy instruments should be an important part of the policy profile of a development body. In order to operationalise this requirement, the activities in which the organisations engage have been classified according to their strategic orientation as well as the specific type of support provided, as illustrated by Figure 2. On the one hand we have the 'traditional' measures complementing or replacing the redistributive policies of central government by facilitating the import of growth from outside the region, and then follow the 'new' measures, not found in the traditional armoury of central government and primarily aimed at stimulating the growth and competitiveness of indigenous firms.

As can be seen from Figure 2, the three most common activities are all advisory services. Two of them clearly focus on indigenous firms through general manage-

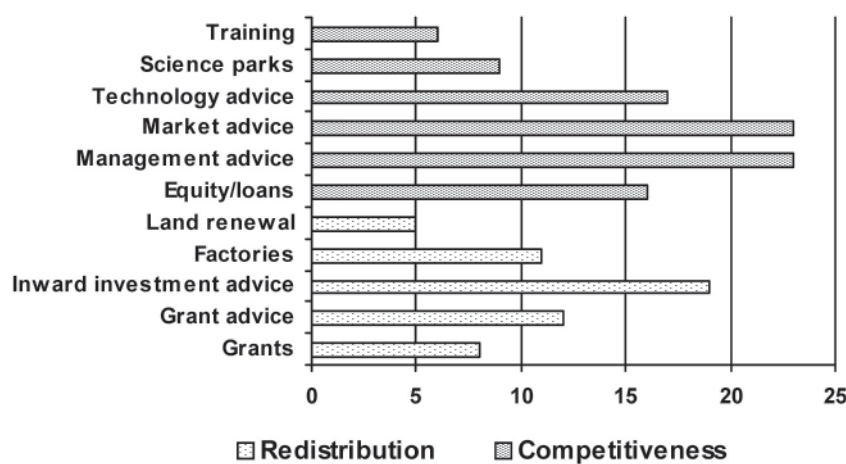


Figure 2. RDA strategies and policies

ment support, especially for SMEs, and information about market opportunities, e.g. promotion of subcontracting or trade fairs. Contrary to this the third most common advisory service, attraction of inward investment, entails a rather different perspective on regional development and its prominence underlines the diversity of the activities undertaken by the organisations investigated.

Table 2. Organisations by policy profile

		<i>Primary activity</i>	
		Traditional	New
<i>Degree of specialisation</i>	Specialised	8	13
	Mixed	4	5

In order to take both the relative weight and the overall distribution of different types of development activities into account, the character of the policy profile of each organisation in the sample was determined by combining two criteria, namely 1) the traditional/new nature of the most important policy area, and 2) the degree to which the organisation specialises in activities with a strategic perspective similar to that of its most important policy programme. This divides the sample into four groups according to priority activity and degree of specialisation⁹, and, as can be seen from Table 2, nearly half of the organisations surveyed specialise in new policy areas, while the remainder are evenly divided between those specialising in traditional measures and development bodies with a mixed policy profile. As RDAs are supposed to give an important, but not necessarily exclusive, role to policies focusing on the needs of indigenous firms, organisations that specialise in traditional policy areas cannot be said to comply with this requirement. From the perspective of policy profiles and strategic orientation, only those with either specialised-new or mixed policy profiles fulfil this criterion, amounting to 75% of the organisations surveyed.

Integrated implementation

An ideal-type RDA was not only expected to be involved in new types of policy areas but also to go about its task in a way that differed from that of the traditional regional incentive schemes of central government. Whereas the latter consisted primarily of a limited number of segregated programmes, RDAs were expected to operate in an integrated manner, being able to draw upon a range of policy instruments in order to tackle structural problems within the regional economy or specific difficulties faced by individual firms in an effective manner. The capacity for integrated implementation depends on two features: the number of policy areas in which an organisation is engaged, and the diversity of the policy resources at its disposal. In the survey only organisations involved in four or more different policy areas and having both ‘soft’ (advice) and ‘hard’ (finance, infrastructure) resources at their disposal were accepted as being able to tailor a specific incentive

structure that can induce private and other actors to adopt new patterns of behaviour and thereby address a particular weakness in the regional economy.

Table 3. RDAs capacity for integrated implementation

		<i>No. of policy areas</i>	
		<i>1-4</i>	<i>4+</i>
<i>Diversity of policy instruments</i>	<i>Either hard/soft</i>	3	1
	<i>Both hard/soft</i>	4	22

As can be seen from Table 3, involvement in too few policy areas appears to be a more common cause of non-compliance than is exclusive reliance on either hard or soft resources, while nearly 75% of the organisations surveyed fulfil both criteria. Although of course the extent to which this *potential* for integration has actually been fulfilled cannot be established on the basis of a survey approach¹⁰.

RDAs: Ideal-type and Otherwise

Having established that with regard to sponsorship, policy profile, and implementation a significant majority of the organisations surveyed comply with the ideal-type requirements for RDAs, attention is now turned on the extent to which individual organisations fulfil all of these criteria in order to get a fuller, multi-dimensional picture of bottom-up regional policy in Western Europe.

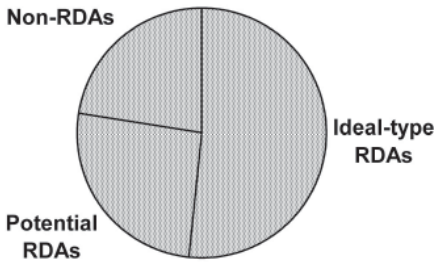


Figure 3. RDAs and other development bodies

By combining the three criteria, the 30 development bodies surveyed can be divided into three groups: ‘ideal-type RDAs’ fulfilling all three criteria, ‘potential RDAs’ fulfilling two out of three, and finally ‘non-RDAs’ complying with only one or none of them. As can be seen from Figure 3, more than half of the organisations can be classified as ‘ideal-type RDAs’, while the rest is evenly divided between

those failing by only one criterion and those clearly not complying with the expectations of an RDA. This of course does not imply that the current state of development policy in half of the regions surveyed is inherently superior to that in the other half, but merely that the existing patterns are in varying degree of accordance with the RDA approach to regional policy with its integrated implementation of competitiveness-oriented policies by an arm’s-length institution at the regional level.

Amongst the ideal-type RDAs, three distinct sub-groupings can be identified on the basis of particular combinations of policy profile and resources¹¹. Organisations

with a mixed-traditional policy profile are generally large, probably reflecting the relatively costly nature of many traditional policies with their reliance on grants and factory building, while most of those with mixed-new or specialised-new profiles generally operate on a much smaller scale. Although RDAs are by definition characterised by relatively broad policy profiles, this clearly does not necessarily require a large organisation in terms of financial resources.

A closer look at the group of organisations dubbed ‘potential RDAs’ justifies the adoption of this apparently prejudicing label, as the more diverse of the organisations specialising in traditional activities lack only one additional new policy area each to achieve a mixed profile and qualify as RDAs. A fairly large group of relatively small organisations in other words would appear to be capable of becoming ideal-type RDAs if they, and/or their political sponsors, should decide to go down this road - although the seemingly high degree of concentration on one particular activity may in many cases make it difficult to develop an integrated approach in practice. The non-RDA group is dominated by development bodies under relatively strict political supervision and organisations narrowly specialised in traditional regional policy activities, and as all of them comply with only one of the three criteria, major changes would have to be undertaken should it be decided to move these organisations in the direction of ideal-type RDAs.

RDAS IN REGIONAL POLICY: TOWARDS MULTI-LEVEL GOVERNANCE

Having established the presence of RDAs as a major element in regional development policies in Western Europe, it is, however, also important to stress that the role of this type of organisation has changed over the years, and thus in order to be able to identify the challenges currently faced by RDAs in Europe, it is necessary to introduce a historical perspective to the analysis.

Table 4. Four paradigms of regional policy

	<i>Spatially selective</i>	<i>Spatially inclusive</i>
<i>Single-tier</i>	National top-down	Regional bottom-up
<i>Multi-tier</i>	European Structural Funds	Growth partnerships

As illustrated by Table 4¹², it is possible to identify four different approaches to regional policy, depending on the specific combination of spatial and organisational characteristics:

- Some policies have been spatially selective by being applied exclusively to regions designated for support by national or European authorities, while

other policies have, potentially or actually, been applied throughout the national territory.

- Some policies have been designed and implemented by one tier of government, while other policies have involved inter-tier collaboration resulting in multi-level governance type of partnerships.

In brief, the development of European regional policy sees the main emphasis moving away from the top-left quadrant of national-level top-down policies, in direction of the bottom-right quadrant, although with great variations in the speed and relative importance of the three new forms of regional policy.

In Western Europe the first phase of regional policy, stretching from the post-war years through to the late 1970s, was near-exclusively dominated by central government measures of a top-down nature¹³. Financial and other ‘hard’ resources were employed to achieve interregional equality through redistribution of economic growth, especially through diversion of firms and investment from more prosperous part of the country to designated problem regions with high levels of unemployment. Policy programmes were generally only spatially selective, i.e. they did not focus on particular (manufacturing) industries or types of firms, and they operated in a reactive manner with government offices considering applications from individual firms for e.g. financial support for particular investments. In this form of regional policy, RDAs played no role at all: policies were designed and implemented by central government departments and did not take the specific development problems of individual regions as their point of departure.

From the 1980s onwards this situation changed dramatically, as, firstly, both regional and European actors came to play important roles in regional development alongside central government, and, secondly, an increasing number of policy programmes, not least those emanating from the European level, came to involve cooperation between several tiers of government. The regional programmes of central government were maintained in most countries¹⁴, but expenditure was reduced— in 1990/91 British real term expenditure constituted only 13% of the maximum recorded in 1975/76¹⁵ – and programmes became increasingly selective, not least with regard to the types of investment projects that were supported through financial incentives. Parallel to this, an explosive growth occurred in what became known as ‘bottom-up’ regional policy, i.e. initiatives specific to individual regions which often involved the setting up of separate development bodies¹⁶. Regionally-based institutions would be able to target the specific needs of individual areas and operate in a more proactive manner when devising programmes and projects, and policies tended to focus mainly, but not exclusively, on attempts to strengthen the competitiveness of the region by supporting indigenous firms by means of ‘soft’ policy instruments like advisory services, inter-firm networks, and public-private partnerships, although in many cases ‘harder’ forms of support, such as technological infrastructure or venture capital, were part of the armoury too.

In parallel with this mushrooming of economic development initiatives ‘from below’, the European level also emerged as a major actor in regional policy¹⁷. Developing gradually from being mainly a system for reimbursing national expenditure on regional policy and supporting basic infrastructure projects, the European Structural Funds came to constitute a regional policy programme in its own right with a separate system of designated ‘problem areas’ and development programmes from 1988 onwards. Although ‘hard’ policy instruments such as infrastructure and investment subsidies continued to play a major role, support for ‘softer’ measures such as advisory services and network building gradually became increasingly important, and the introduction of regional development programmes as the vehicle through which support is channelled to individual regions could also be interpreted as similar to the specific targeting entailed in the bottom-up approach.

Finally, it should be stressed that the three levels of regional policy have not only coexisted but also interacted in a variety of ways, something that in some EU member states have resulted in inter-tier partnership becoming the governance principle used to structure regional development activities throughout the national territory. Not only has the introduction of Structural Funds programming in the new CEE member states resulted in relatively homogenous systems of subnational development bodies relying primarily on EU funding, but also in relatively prosperous countries such as France, Austria, Sweden and Denmark have similar structures been created in order to ensure that the contribution of every region to national growth is maximised¹⁸.

Clearly, the emergence of extensive patterns of multi-level governance in regional policy has had important implications for RDAs in Europe¹⁹. Whereas many of the early regionally-based development bodies appear to have operated primarily on a stand-alone basis where squaring the ambitions of their political sponsors with the perceived needs of the regional economy was the central challenge, in the beginning of the 21st century RDAs find themselves in a dense network of public and private organisations with overlapping policy remits and potentially conflicting interests with regard to regional development. Paradoxically, it would appear that while the role of RDAs in the current networked governance of regional policy has been maintained in terms of strategy development, their role as policy implementers to some extent may have been reduced in some countries and regions, making the regionally-based development body a node in a strategic network that attempts to reach its goals by influencing other policy actors rather than posturing – like classical stand-alone RDAs with a wide range of policy instruments at their disposal - as being a cure-all solution to any regional development problem imaginable.

FUTURE CHALLENGES: NETWORKING RDAS

The current challenges faced by the new networked set-up can be summarised under the same three heading that were used to analyse the earlier phase dominated by stand-alone RDAs.

In terms of *sponsorship* the new circumstances clearly involve a more complex situation, with more political authorities the support of which must be maintained. While for some organisations this could result in greater degrees of operational freedom compared to a situation with one single or dominant sponsor, the balancing of potentially opposing demands may also result in difficulties with regard to maintaining a strategic focus. This would not only seem to make it even more important for RDAs to develop well-defined strategies – a challenge also faced by stand-alone bodies – but also to be clear about the potential importance of non-economic concerns with regard to e.g. territorial politics of their multitude of stakeholders.

With regard to *development strategies* the fact that regional policy has now become ubiquitous – i.e. practiced not only in declining industrial and remote rural regions but also in strong metropolitan areas – means that individual RDAs more than ever will have to be realistic about the possible impact of their policies. Obviously, many factors are outside the reach of regional actors in a globalising world, but now competing regions are more likely than ever to be engaged in similar activities. At the same time, unlike traditional stand-alone RDAs, contemporary development bodies will not have to rely solely on its own imagination and the inspiration from working with client firms in order to develop and refine its activities, the dense network relations may also serve as a source of inspiration and innovation.

Nonetheless, with regard to *policy instruments* the new situation would still seem to involve the risk of ‘copy-cat’ policies which import measures regarded as ‘best practice’ within the network without making the necessary allowances and adaptation to specific regional circumstances. Moreover, the need to maintain support from stakeholders and networking partners is likely to increase the importance of corporate PR and branding – it is not enough to ‘do the right thing’ but also to be *seen* to be doing so in order to maintain the flow of resources to the organisation.

On this reading, the decision to introduce RDAs in Turkey poses an interesting challenge for all actors involved:

- For *central government* which will have to give the new bodies some degree of authority in order to be able to design specific policies for regions in very different socio-economic circumstances – or run the risk of making little difference in practice, except of course making a token gesture in the direction of EU-agreeable decentralisation.

- For *European actors* which in the pre-accession period are likely to be seen as a potential source of additional resources and which, hopefully, will be able to benefit from lessons learned in regional development initiatives in and beyond the new CEE member states of the EU – or run the risk of making policies less effective and efficient than might otherwise have been the case.
- For *regional actors*, public as well as private, who have to take up the challenge of designing and implementing regional development initiatives in a situation where resources are likely to be limited and possibly disputed – or run the risk of making little difference in practice.

In facing up to these challenges, many lessons and much inspiration may be derived from European experiences with regional development in recent decades – but at the end of the day it will be the extent to which these findings are digested and translated into the specific socio-economic and institutional context through intensive and interactive learning processes that will determine whether the RDA concept will end up making a significant impact on the development of regions across Turkey.

BIBLIOGRAPHY

Alden, Jeremy & Boland, Philip (eds.) (1996) *Regional Development Strategies - A European Perspective*, London: Jessica Kingsley Press.

Bachtler, John (1997) New Dimensions of Regional Policy in Western Europe, in Keating, Michael & Loughlin, John (eds.): *The Political Economy of Regionalism*, London: Frank Cass, pp 77-89.

Balme, Richard (1998) The French Regions as a Space for Public Policy, in Galès, Patrick le & Lequesne, Christian (eds.): *Regions in Europe*, London: Routledge, pp 181-198.

Benneworth, Paul (2001) *Regional Development Agencies - The Early Years*, Seaford: RSA.

Cameron, Greta *et al.* (2000) Institutional Change, Governance and Regional Development: Problems and Perspectives, in Danson, Mike *et al.* (eds.): *Governance, Institutional Change and Regional Development*, Aldershot: Ashgate, pp 266-75.

Danson, Mike *et al.* (eds.) (2000) *Governance, Institutional Change and Regional Development*, Aldershot: Ashgate.

Downes, Ruth (2000) EU and National Regional Policies in Austria, in Danson, Mike *et al.* (eds.): *Governance, Institutional Change and Regional Development*, Aldershot: Ashgate, pp 246-65.

Dulupcu, Murat Ali (2005) Regionalisation for Turkey - An Illusion or a Cure?, *European Urban and Regional Studies* 12 (2): 99-115.

Ferry, Martin & McMaster, Irene (2005) Regional Governance in Industrial Regions in Central and Eastern Europe: A Polish-Czech Comparison, in Sagan, Iwona & Halkier, Henrik (eds.): *Regionalism Contested. Institution, Society and Governance*, Avebury: Ashgate, pp 177-200.

Halkier, Henrik (1999) *The Europeanisation of Regional Policy: Institutions and Regional Development*, SIRIUS Summer School, Glasgow 28.6.99.

Halkier, Henrik (2001) Regional Policy in Transition - A Multi-level Governance Perspective on the Case of Denmark, *European Planning Studies* 9 (3): 323-38.

Halkier, Henrik (2006a) *Institutions, Discourse and Regional Development. The Scottish Development Agency and the Politics of Regional Policy*, Brussels: PIE Peter Lang.

Halkier, Henrik (2006b) *Regional Policy and Knowledge Processes: Towards a Framework for Analysis*, Aalborg University.

Halkier, Henrik & Damborg, Charlotte (2000) Development Bodies, Networking and Business Promotion - The case of North Jutland, Denmark, in Danson, Mike *et al.* (eds.): *Governance, Institutional Change and Regional Development*, Aldershot: Ashgate, pp 92-114.

Halkier, Henrik & Danson, Mike (1998) Regional Development Agencies in Europe - A Survey of Key Characteristics and Trends, in Halkier, Henrik *et al.* (eds.): *Regional Development Agencies in Europe*, London: Jessica Kingsley, pp 26-44.

Halkier, Henrik & Flockhart, John Evan (2002) The Danish Cases - Bottom-up Initiatives between Regional and National Environments, in Östhol, Anders & Svensson, Bo (eds.): *Partnership Responses - Regional Governance in the Nordic States*, Stockholm: Nordregio, pp 41-84.

Halkier, Henrik *et al.* (eds.) (1998) *Regional Development Agencies in Europe*, London: Jessica Kingsley Publishers.

Östhol, Anders & Svensson, Bo (eds.) (2002) Partnership Responses - Regional Governance in the Nordic States, *Nordregio Report R2002* (6).

Sagan, Iwona & Halkier, Henrik (2005) Regional Contestations: Conclusions, in Sagan, Iwona & Halkier, Henrik (eds.): *Regionalism Contested. Institution, Society and Governance*, Avebury: Ashgate, pp 265-72.

Sagan, Iwona & Halkier, Henrik (eds.) (2005) *Regionalism Contested. Institution, Society and Governance*, Aldershot: Ashgate.

Staeck, Nicola (1996) The European Structural Funds - Their History and Impact, in Heinelt, Hubert & Smith, Randall (eds.): *Policy Networks and European Structural Funds*, Aldershot: Avebury, pp 46-73.

Velasco, Roberto (1991) The Role of Development Agencies in European Regional Policy - A Report for the DG XVI of the European Commission, Brussels.

Wishlade, Fiona (1996) EU Cohesion Policy: Facts, Figures and Issues, in Hooghe, Liesbet (ed.): *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-level Governance*, Oxford: Oxford UP, pp 27-58.

Wren, Colin (1996) Grant Equivalent Expenditure on Industrial Subsidies in the Post-War UK, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 58 (2): 317-53.

Yuill, Douglas (ed.) (1982) *Regional Development Agencies in Europe*, Aldershot: Gower.

NOTES

1. See e.g. Dulupcu 2005.
2. Halkier 2001, 2006a; Halkier & Danson 1998, Halkier & Damborg 2000, Halkier & Flockhart 2002.
3. Halkier 2006b, cf <http://www.eurodite.bham.ac.uk/>.
4. Halkier & Danson 1998, cf Velasco 1991, Benneworth 2001.
5. For an overview, See Halkier 2006a Section 2.1.
6. Yuill (ed.) 1982, Halkier & Danson 1998. The results of the the ongoing *Eurodite* survey will be published in 2007/2008 (cf Halkier 2006b).
7. The survey covered 30 members of the *Eurada* interest organisation
8. Halkier 2006a section 3.4, cf Halkier & Danson 1998.
9. In order to allow for the greater number of policy areas with an indigenous strategic focus (cf Figure 2), an organisation with predominantly new activities will be regarded as specialised if it engages in no more than one traditional activity, and an organisation with predominantly traditional activities will be regarded as specialised if it engages in no more than two new policy areas.
10. See e.g. Halkier 2006a for a case-study approach to this.
11. Halkier & Danson 1998.
12. Halkier 2006b, cf Halkier 1999.
13. For an extended argument, see Halkier 2006a Section 2.1.
14. Denmark is the exception in that all central government regional subsidies were terminated in 1991 (Halkier 2001).
15. Calculated on the basis of Wren's grant-equivalent figures (1996 p. 328).
16. For case studies of individual agencies and countries, see e.g. Alden & Boland (eds.) 1996, Halkier, Danson & Damborg (eds.) 1998, Danson, Halkier & Cameron (eds.) 2000, Sagan & Halkier (eds.) 2005.
17. For overviews, see Wishlade 1996, Staeck 1996, Bachtler 1997.
18. See e.g. Ferry & McMaster 2005, Östholl & Svensson (eds.) 2002, Downes 2000, Balme 1998.
19. See e.g. Cameron *et al.* 2000, Sagan & Halkier 2005.

BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI VE ÇOK DÜZLEMLİ YÖNETİŞİM: AVRUPA PERSPEKTİFİ

Prof. Henrik HALKIER

Aalborg University

Bölgesel kalkınma ajansları (BKA) kavramının ortaya çıkmasıyla gerek politika girişimlerinin doğası ve gerek ulusaltı iktisadi kalkınma faaliyetlerini kapsayan yönetim yapıları açısından, Türkiye’de bölgesel kalkınmayı, hâkim olan Avrupa yaklaşımlarına doğru yaklaştıracak kurumsal bir çerçeve yaratıldı. Birçok BKA’da ortak olan belirli temel özellikleri ortaya çıkarmak mümkün olsa da ülkeler ve bölgeler arasındaki farklılığın yüksek olması ve BKA’ların rollerinin zaman içinde değişmiş olması nedeniyle, Türkiye bölgelerindeki yeni oluşumların rolleri daha detaylı çalışılmayı beklerken¹, Avrupa’nın bölgesel ölçekli kalkınma kurumları konusundaki deneyimini yansıtmak yararlı olabilir. Kısacası, BKA’lar yalnızca BKA değil, aynı zamanda ortak özellikleri, ciddi oranlarda mekânsal farklılıkları olan ve sürekli değişen bir grup kalkınma organıdır.

Bu metnin amacı söz konusu bölgesel politika yaklaşımının, birçoğu Türkiye bağlamında da ortaya çıkabilecek mevcut ve gelecekteki zorluklarını belirlemek için, Batı Avrupa’daki BKA’ların kilit özellikleri, farklılıkları ve kalkınma eğilimlerinin bir çerçevesini oluşturmaktır. Analiz, mevcut akademik yazının kapsamlı olarak taranması, derinlemesine alan çalışmaları biçiminde yürütülen ön araştırmaya ve yakın zamanda Avrupa Komisyonu’nun 6. Çerçeve Programı tarafından desteklenmiş ve entegre bir proje olan Eurodite bağlamında gerçekleştirilen² karşılaştırmalı bir çalışmaya³ dayanmaktadır.

BÜYÜK BEKLENTİLER: BKA’LARI TANIMLAMAK

BKA aşağıdaki gibi tanımlanabilir;

Merkezi hükümet ve yerel yönetim ana yapısının dışında, çoğunlukla ‘yumuşak’ politika araçlarını entegre biçimde kullanarak yerel iktisadi kalkınmayı destekleyen, bölgesel bazda yerleşik, kamu tarafından finanse edilen kurumlardır⁴.

Tablo 1’de gösterildiği gibi, bölgesel politikayla ilgili bu yaklaşım, genellikle geleneksel merkezi hükümet önlemlerinin tersi olarak tanımlanır.

Tablo 1. Bölgesel politika yaklaşımları karşılaştırması

<i>Temel özellikler</i>	<i>Yukardan aşağıya</i>	<i>Aşağıdan yukarıya</i>
Organizasyon	Ulusal sıfat	Bölgesel sıfat
	Merkezi yönetim birimlerine ait	Yarı özerk
Stratejiler	Büyümenin yeniden dağıtılması	Yerel büyümenin güçlendirilmesi
	Bölge içi dayanışma	Bölge içi rekabet
Politika araçları	‘Sert’ kaynaklar	‘Sert’ ve ‘yumuşak’ kaynaklar
	Seçici olmayan, re-aktif	Seçici, proaktif

Kaynak: Halkier & Danson 1998’in Halkier 2006 Tablo 2.2

Bu yüzden, geleneksel yukardan aşağıya bölgesel politikalar merkezi hükümetler tarafından, bölgeler arasındaki eşitliği desteklemek için ‘havuç’ ‘sopa’ sistemi ile ‘sert’ politika araçları kullanılarak, örneğin altyapı ve finansal destekler gibi, sorunlu bölgelere ekonomik faaliyetlerin yeniden dağıtılması ile denenmiştir. Diğer taraftan, tek bölgeyi kapsayan aşağıdan yukarıya bölgesel politikalar ilkesel olarak, öneriler, bağlantılar veya eğitim gibi genellikle ‘yumuşak’ politika araçları ile yerel şirketlerin rekabetçiliğini arttırmayı sağlar. Ek olarak, aşağıdan yukarıya yaklaşımda bölgesel politika için sorumluluk genellikle kamu kurumlarından uzaklaşır ve bunun yerine, sorumlulukları kalkınma ve iktisadi kalkınma girişimleri olan yarı özerk kamu kurumlarına geçer.

Bölgesel politikanın bölgesel seviyede yürütmenin doğrudan bir parçası olmayan kamu kurumlarının sorumluluğu olarak tanımlamasının merkezi yönetimin geleneksel yeniden dağıtım politikaları üzerinde önemli avantajlar sağladığı düşünülmektedir. İlk olarak, politikaları bölgesel seviyede tasarlamak, tek bir bölgenin belirli sorunlarının hedeflenmesi ve yerel şirketlerin güçlendirilmesine odaklanmayı mümkün kılmaktadır. İkinci olarak, yürütmenin ana çalışma yapısı dışında olmak politika uygulamasında parti-politikaları veya kısa vadeli beklentiler veya popülist yaklaşımlardan bir ölçüye kadar korunma sağlar. Üçüncü olarak, hükümetin ana çalışma yapısı dışında olmak, danışmanlık servisleri, şirket içi ağlar ve kamu özel ortaklığı gibi bilgiye dayalı yeni ‘yumuşak’ politika araçlarının proaktif ve bütüncül olarak uygulanmasına imkan sağlayacak belirli iş deneyimi olan personel alınmasını mümkün kılacaktır. Diğer bir deyişle, bütün olarak ele alındığında politikaları bölgesel seviyede tasarlamının temel özellikleri aşağıdaki gibi özetlenebilir;

Organizasyon aşamasında yarı özerk pozisyonu aşağıdan yukarı yaklaşımın politik otoritesinin destekçisidir; *stratejik* olarak ‘yumuşak’ politika araçları ile temel olarak yerel şirketlerin desteklenmesi ve *uygulamanın* entegre olması, örneğin politika araçlarının geniş aralıkta çizilmesi.

Açıkça bu, çeşitlenmeyi öne çıkaran Weberyan düşünce tarzıdır; Avrupa’da yaygın olarak uygulanan aşağıdan yukarıya bölgesel politika fikrine yakından bakmak öğretici olacaktır.

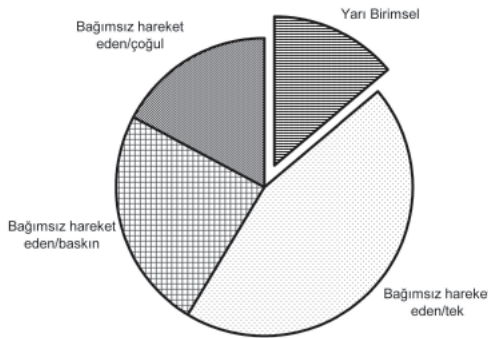
BKA ÇEŞİTLİLİĞİ: DESTEK, STRATEJİ VE UYGULAMA

1980’lerden itibaren aşağıdan yukarıya bölgesel politikanın hızlı büyümesine bağlı olarak, detaylı bölgesel ve ulusal örnek çalışmalarını kapsayan zengin bir yazın oluşmuştur⁵. Sırasıyla 1980’ler ve 1990’ların başlarından beri basılan tek sistematik karşılaştırmalı araştırma⁶ ve en yeni Batı Avrupa saha araştırma sonuçları aşağıda verilmiştir⁷.

Politik Destek ve Bürokratik Özerklik

İdeal tip BKA’nın yürütmenin ana mekanizması dışında, politik destekçileri ile yarı özerk bir pozisyonda ve olası bir ilişkinin sırasının kalkınma faaliyetlerini düzenleyen otorite ile politika uygulanmasında ön safhada olan yönetici arasında tanımlanabildiği; yarı-bölüme ait pozisyonlarının yasal danışmanlık yapısı içinde yürütmenin idari mekanizmalarının bir parçası olarak dışsal aktörlerin katılımı ile hareket özgürlüğünün güçlendirildiği; politika geliştirilmesinde ve uygulanmasında yakından müdahale etmeden kaynak sağlamayı kabul etmiş bir veya daha fazla politik destekçinin olduğu bir konumda olması beklenir⁸.

Şekil 1’de gösterildiği gibi, araştırılan kurumların büyük kısmının yarı özerk pozisyonda oldukları, bunların 2/3’ünün tamamen veya kısmen bir politik destekçiye bağlı oldukları, geri kalan kurumların kamu aktörleri (ve bazen özel) tarafından desteklenen ya yarı-bölüme ait pozisyonu ya da uzantı organları olduğu görülmektedir.



Şekil 1. BKA'ların bürokratik özerkliği

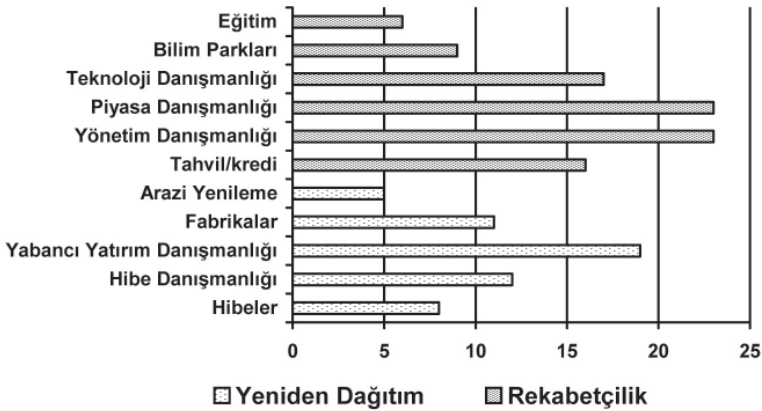
Bir bütün olarak ele alındığında, organizasyon perspektifinden araştırılan kalkınma yapılarının %80’inin destekçi politik otoriteden bağımsız şekilde hareket ederek tamamen BKA’ların ideal tip beklentilerini karşıladıkları görülmüştür. Aynı zamanda bu yarı özerk pozisyonun istikrarsız doğası, ne yazık ki kurumların büyük kısmının önemli ölçüde veya kısmen tek bir ekonomik ve politik

destekçiye bağlı olması sonucunu doğurmuş, ve bu yüzden yasal olarak bağımsız BKA’ların faaliyetleri potansiyel politik müdahaleye açık hala gelmiştir.

Kalkınma Stratejileri ve Politika Araçları

BAKA'nın bölgesel kalkınma yaklaşımına göre yerel sektörü 'yumuşak' politika araçları ile güçlendirmek bir kalkınma kurumunun politika profilinin önemli bir parçası olmalıdır. Bu koşulu operasyonel yapmak için, kurumların katıldığı faaliyetler, Şekil 2'de gösterildiği gibi kurumların stratejik konumlanmalarının yanı sıra sağlanan belirli tipteki desteğe göre de sınıflandırılır. Bir taraftan, büyümenin bölge dışından ithal edilmesini sağlayan merkezi yönetimin yeniden dağıtmacı politikalarını tamamlayan veya yerine geçen 'geleneksel' araçlara ve diğer taraftan takip eden merkezi yönetimin geleneksel yapısında bulunmayan ve birincil olarak büyümeyi ve yerel şirketlerin rekabetçiliğini teşviği amaçlayan 'yeni' araçlara sahibiz.

Şekil 2'de görüldüğü gibi, en yaygın görülen üç faaliyetin hepsi danışmanlık servisleridir. Bunlardan ikisi genel yönetim desteği, özellikle KOBİ'lere, ve örneğin taşeronluğun önerilmesi veya ticaret fuarları gibi piyasa fırsatları ile ilgili bilgi aracılığı ile açıkça yerel şirketlere odaklanmaktadır. Bunların aksine üçüncü en yaygın danışmanlık servisi, yerli yatırımın cazipliği, bölgesel kalkınma ile ilgili farklı bir perspektif gerekliliğini ortaya koymakta ve bunun önemi araştırılan kurumların faaliyet çeşitliliğinin altını çizmektedir.



Şekil 2. BKA stratejileri ve politikaları

Farklı tiplerdeki kalkınma faaliyetlerinin görece ağırlığı ve genel dağılımını dikkate almak için örnekteki her kurumun politika profilinin özelliği iki kriter birleştirilerek belirlenmiştir; 1) en önemli politika alanının geleneksel/yeni yapısı ve 2) kurumun en önemli politika programındaki benzer stratejik perspektif ile özelleştiği faaliyetlerdir. Örneği öncelikli faaliyet ve özelleşmenin derecesine göre dört gruba ayırdığımızda⁹, Tablo 2'de görülebileceği gibi, neredeyse araştırılan kurumların yarısı yeni politika alanlarında özelleşmiş, geri kalanlar geleneksel

araçlara bağlı kalanlar ve karma politika profili olan kalkınma kurumlarına eşit olarak dağılmaktadırlar. BKA'ların yerel şirketlerin ihtiyaçlarına odaklanan politikalarına önemli fakat tek olması gerekmeyen bir rol verilmelidir fakat geleneksel politika alanlarında özelleşen kurumların bu koşulu karşılayabilecekleri söylenemez. Politika profilleri ve stratejik konumlandırma perspektifinden bakıldığında araştırma yapılan kurumların özelleşmiş-yeni veya karma politika profilleri olan sadece %75'i bu kriteri karşılamıştır.

Tablo 2. Politika profiline göre kurumlar

		<i>Birincil Faaliyet</i>	
		Geleneksel	Yeni
<i>Uzmanlaşma derecesi</i>	Özelleşmiş	8	13
	Karışık	4	5

Bütünleşik Uygulama

İdeal bir BKA'nın sadece yeni tiplerdeki politika alanlarına dâhil olması değil, merkezi yönetimin geleneksel bölgesel teşvik şemalarından farklı görevleri için hareket etmesi beklenmektedir. Daha sonra öncelikli sınırlı sayıda ayrılmış programlar kapsamasına rağmen, bölgesel ekonomi veya şirketlerin karşılaştığı belirli zorlukların üzerinden etkili bir şekilde gelecek bir takım politika araçlarının oluşturulması için, BKA'ların entegre bir şekilde hareket etmeleri beklenmektedir. Bütünleşik uygulama için beklenen kapasite iki özelliğe bağlıdır: organizasyonu bağlayan politika alanlarının sayısı ve bunun düzenlenmesindeki politika alanlarının çeşitliliğidir. Araştırmaya, sadece dört ve daha fazla farklı politika alanlarına dâhil olan ve düzenlenmesinde 'yumuşak' (tavsiye) ve 'sert' (finans, altyapı) kaynakları bulunan, özel ve diğer aktörleri yeni davranış biçimleri uygulamaya teşvik edebilen ve böylece bölgesel ekonomideki belirli bir zayıflığı işaret eden belirli yaklaşım yapısı uyarlayabilen organizasyonlar dâhil edilmiştir.

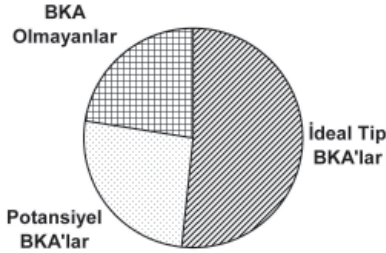
Tablo 3. Bütünleşik uygulama için BKA'ların kapasitesi

		<i>Politika alanlarının sayısı</i>	
		1-4	4+
<i>Politika araçlarının çeşitliliği</i>	<i>Sert veya Yumuşak</i>	3	1
	<i>İkiside Sert veya Yumuşak</i>	4	22

Tablo 3'de görülebileceği gibi, sert veya yumuşak kaynaklara büyük ölçüde bağlılığa göre çok az sayıda politika alanına katılmak uygun olmanın genel bir nedeni iken, araştırılan organizasyonların yaklaşık %75'i her iki kriteri de karşılamaktadır. Tabi ki bütünleşme için bu *potansiyel* aslında karşılanırsa da, kapsam bu araştırma yaklaşımı üzerine kurulamaz¹⁰.

BKA'lar: İdeal tip ve Diğerleri

Destek, politika profili ve uygulama göz önüne alındığında, araştırılan organizasyonların önemli bir çoğunluğu BKA'ların ideal niteliklerini karşılamakta; şimdi ise dikkatler, bunun ötesinde, tek bir organizasyonun, Batı Avrupa'daki aşağıdan yukarıya bölgesel politikanın tam ve çok boyutlu resmini elde edebilmek için tüm bu kriterleri karşılaması kapsamına çevrilmektedir.



Şekil 3. BKA'lar ve diğer kalkınma kurumları

Üç kriteri birleştirmek suretiyle, araştırılan 30 kalkınma organı üç gruba ayrılabilir: üç kriteri de karşılayan “ideal tip BKA'ları”; üç kriterin ikisini karşılayan “potansiyel BKA'ları”; ve son olarak da sadece bir veya hiçbir kriteri karşılamayan ‘BKA olmayanları’ belirtir. Şekil 3’de görülebileceği gibi, kurumların yarıdan fazlası “ideal BKA'lar” olarak sınıflandırılabilirken, geri kalanlar sadece bir kriteri karşıla-

yamayanlar ve BKA'lardan beklenenleri açıkça yerine getiremeyenler arasında eşit olarak dağılmaktadır. Bu tabii ki araştırılan bölgelerin yarısında şu an ki kalkınma politikasının durumunun diğer yarıdakilere göre çok daha iyi olduğunu göstermemektedir; fakat sadece var olan yollar, bölgesel politikaların BKA yaklaşımlarına bağlı olarak rekabet merkezli politikaların bölgesel seviyede kurumsal yaklaşımlar tarafından entegre edilerek uygulanmasında çeşitlidirler.

İdeal tip BKA'lar arasında, politika profili ve kaynaklarının belirli kombinasyonlarına dayanarak üç tane alt grup belirlenebilir¹¹. Karışık-geleneksel politika profili olan kurumlar genellikle büyük, hibelere ve fabrika binalarına olan bağımlılıkları ile birçok geleneksel politikaların göreceli maliyetli doğalarını yansıtırken, karışık-yeni veya uzmanlaşmış-yeni profilleri olanların birçoğu genellikle çok daha küçük boyutta çalışmaktadır. BKA'lar tanımları gereği göreceli geniş politika profilleri tarafından karakterize ediliyorsa da, bu açıkça finansal kaynaklar açısından büyük bir organizasyon gerektirmeyebilmektedir.

“Potansiyel BKA'lar” olarak adlandırılan kurumlar grubuna yakından bakılması bu önyargılı etiketin kullanılmasını, geleneksel faaliyetlerde uzmanlaşan organizasyonlar daha fazla çeşitlendikçe, her biri karma profilin üstesinden gelen sadece ek bir yeni politika alanı olmasının eksikliği ve BKA'lar olarak sınırlandırılması ile gerekçelendirilmektedir. Diğer bir deyişle, bir çok durumda belirli bir faaliyete yüksek derecede odaklanmak, uygulamada entegre bir yaklaşımın geliştirilmesini zorlaştırırsa da, eğer görece küçük kurumların önemli bir kısmı ve/veya bunların politik destekçileri bu yoldan gitmeye karar verirler ise bu kurumların ideal tip BKA olma kapasiteleri vardır. BKA olmayan grup, görece katı politika nezaretinde kalkınma organları tarafından domine edilmekte ve kurumlar geleneksel böl-

gesel politikalarda dar kapsamda özelleşmekte ve bunların hepsi sadece bir kriteri karşılamaktadır, bu yüzden de büyük değişiklikler yapılarak bu kurumlar ideal-tip BKA'lar yönünde hareket ettirilmelidirler.

Bölgesel Politikada BKA'lar: Çok Düzlemli Yönetişime Doğru

Batı Avrupa'da BKA'ların görünüşü bölgesel kalkınmanın temel elemanı olarak oluşmuştur, fakat bu tip kurumların rolünün yıllar içinde değiştiği ve bu yüzden Avrupa'da BKA'ların karşılaştıkları zorlukların belirlenebilmesi için analizlere tarihsel bir perspektifin eklenmesi gerektiğinin belirtilmesi de önemlidir.

Tablo 4. Bölgesel politikanın dört paradigması

	<i>Mekânsal olarak seçici</i>	<i>Mekânsal olarak kapsayıcı</i>
<i>Tek seviyeli</i>	Ulusal Yukardan aşağıya	Bölgesel aşağıdan yukarıya
<i>Çok seviyeli</i>	Avrupa Yapısal Fonu	Büyüme ortaklığı

Tablo 4¹²'te gösterildiği gibi, mekânsal ve organizasyonel niteliklerine bağlı olarak dört farklı bölgesel politika belirlenebilir:

- Bazı politikalar mekansal olarak seçici olup ulusal veya Avrupa otoritelerinin destek kapsamına aldığı bölgelere özel olarak uygulanırken diğer politikalar potansiyel olarak veya fiilen ülkenin her yerinde uygulanmaktadır.
- Bazı politikalar yönetimin bir seviyesinde tasarlanıp ve uygulanırken bazıları çok düzlemli yönetim türü ortaklıklarla sonuçlanan yönetim seviyeleri arası işbirliğini gerektirir

Kısaca, bölgesel politikaların üç yeni formunun hız ve görece önemlerinde ciddi farklılıklar olsa da, Avrupa bölgesel politikasının gelişimindeki temel vurgu, sol üst köşedeki ulusal seviyede yukarıdan aşağıya politikalardan, sağ alt köşeye doğru kaymaktadır.

Batı Avrupa'da savaş sonrası yıllardan 1970'lerin sonlarına doğru yayılan bölgesel politikanın ilk safhasında merkezi hükümetin yukarıdan aşağı tedbirleri oldukça yaygındır¹³. Finansal ve diğer 'sert' kaynaklar, özellikle yüksek işsizliğin olduğu belirlenen sorunlu bölgelere, daha iyi durumdaki bölgelerdeki şirketlerin ve yatırımın kaydırılmasıyla, ekonomik büyümenin yeniden dağılımı ile bölgeler arası eşitliği sağlamak için kullanılmıştır. Politika programları genellikle belirli endüstrilere (imalat) veya şirket tiplerine odaklanmadan, sadece mekânsal olarak seçiciydiler ve bu programlar, hükümetler ile re-aktif bir yaklaşımda belirli bir yatırıma yönelik finansal destek için belirli şirketlerden başvuru yapanlara odaklandılar. Bu tipte bir bölgesel politikada BKA'lar hiçbir rol oynamamışlardır: politikalar merkezi hükümet birimleri tarafından tasarlandı ve uygulandı ve bunlar başlangıç noktası olarak belirli bir bölgenin belirli kalkınma sorunlarını seçmedi.

Bu durum 1980'lerden günümüze önemli ölçüde değişti, ilk olarak, merkezi hükümetlerle birlikte hem bölgesel hem de Avrupalı aktörler önemli roller üstlendi ve ikinci olarak, sayıları giderek artan, sadece Avrupa seviyesinde ortaya çıkan değil, birçok politika programında hükümetin birçok birimi işbirliğinde bulundu. Merkezi hükümetin bölgesel programları birçok ülkede yenilendi¹⁴, fakat harcamalar azaltıldı - 1990/91'de Britanyalıların gerçek harcaması 1975/76'daki en yüksek olarak kaydedilen harcamanın %13 oldu¹⁵ - ve finansal yöntemlerle desteklenen yatırım projeleri dışında programların birçoğu seçici oldu. Buna paralel olarak, örneğin ayrı kalkınma organlarının kurulmasında etkili olan belirli bölgelere özel yaklaşımlar gibi 'aşağıdan yukarıya' olarak bilinen bölgesel politikada patlama derecesinde büyüme meydana geldi¹⁶. Bölgesel kurumlar belirli bölgelerin belirli ihtiyaçlarını hedefleyebilirler ve birçok durumda teknolojik altyapı veya risk sermayesi gibi desteğin 'sert' formları da kullanılan yöntemlerden olsa dahi, bölgenin rekabet edebilirliğini arttırmaya yönelik politika, plan ve programları hazırlarken danışmanlık servisleri, şirketler arası ağlar ve kamu-özel ortaklığı gibi 'yumuşak' politika araçları ile yerel şirketlerin desteklenmesine odaklanarak daha pro-aktif bir şekilde çalışabilirler.

'Aşağıdan' iktisadi kalkınma yaklaşımlarının hızlı bir şekilde türemesiyle birlikte, Avrupa seviyesi de bölgesel politikada büyük bir aktör olarak öne çıkmaktadır¹⁷. 1988'den beri belirlenen 'sorun alanları' ve kalkınma programlarında bölgesel politika ile ilgili harcamaları karşılamak ve alt yapı projelerini desteklemek için Avrupa Yapısal Fonları ayrı bir sistem içinde bölgesel politika programı olarak geliştirilmiştir. Altyapı ve yatırım destekleri gibi 'sert' politika araçları önemli rol oynamaya devam etse de, danışmanlık servisleri ve ağ oluşturma gibi 'daha yumuşak' araçların giderek daha önemli olmaya başladığı ve desteğin belirli bir bölgeye yönlendirildiği araç olarak bölgesel kalkınma programlarının kullanılmaya başlanması aşağıdan yukarı yaklaşımdaki özel hedeflemeye benzediği söylenebilir.

Son olarak, ulusal bölge genelinde bölgesel kalkınma faaliyetlerini yapılandırmanın hükümet prensibi olduğu bazı AB üye devletlerinde sıralar arası bir ortaklık ile sonuçlanan, bölgesel politikanın üç seviyesinin sadece bir arada var olmadığı aynı zamanda birçok şekilde etkileştiği belirtilmelidir. Sadece Yapısal Fonlar programlamasının CEE (Orta ve Doğu Avrupa) üye devletlerinde kullanılmaya başlanması, birincil olarak AB fonlamasına bağlı görece homojen ulus altı kalkınma kurumları sistemi ile sonuçlanmamış, aynı zamanda her bölgenin ulusal büyümeye katkısının artırılması için Fransa, Avusturya, İsveç ve Danimarka gibi görece refah içindeki ülkeler için de benzer yapılar oluşturulmuştur¹⁸.

Açıkça, bölgesel politikada çok düzlemli yönetişimin birçok modelinin ortaya çıkışı, Avrupa'daki BKA'lar açısından önemlidir¹⁹. Fakat bölgesel ekonominin ihtiyaçları politik destekçilerin dikkate aldıkları asıl sorun olduğundan, eski bölgesel bazlı kurumların birçoğu, önceleri tek başlarına çalışsalar da, bölgesel kalkınma

dikkate alındığında 21. yüzyılın başında BKA'lar kendilerini yoğun kamu ve özel kuruluşların birbirini tekrarlayan politika önerileri ve olasılıkla bir biriyle çelişen çıkarları arasında bulmuşlardır. Paradoksal bir biçimde bölgesel politikanın mevcut yönetim ağı içinde BKA'ların rolü strateji geliştirme düzeyinde devam ederken bazı ülkelerde ve bölgelerde politika uygulayıcıları düzeyine indirgenerek bölgesel olarak örgütlenen böyle bir kalkınma kurumu stratejik bir ağ yapısı içinde işin kendisini yapmak yerine diğer politika aktörlerini etkilemeye çalışan (çok çeşitli politika araçlarına sahip klasik bağımsız BKA'lardaki gibi) ve her türlü bölgesel kalkınma probleminin çaresi olarak görünen bir hale gelmiş olabilir

GELECEKTEKİ ZORLUKLAR: BKA'LAR AĞININ OLUŞTURULMASI

Günümüzde yeni ağ oluşturulmasında karşılaşılan zorluklar, bağımsız BKA'ların ağırlıklı olduğu daha önceki kısımlarda incelediğimiz aynı üç başlığın altında özetlenebilir.

Destekçilik bakımından yeni ortaya çıkan durumların desteğinin alınması gerekli olan daha çok politik otoritenin yer aldığı daha karmaşık durumları beraberinde getirdiği çok açıktır. Bazı kurumlar için bu durum tek veya baskın destekçinin olduğu duruma göre daha büyük çalışma özgürlüğü ile sonuçlanırken, potansiyel zıt taleplerin dengelenmesi stratejik odak oluşturulmasında yaşanan zorluklar ile sonuçlanabilir. Bu – bağımsız BKA'ların da karşılaştıkları zorluk olarak – BKA'ların sadece iyi tanımlanmış stratejiler geliştirmeleri gerektiğini değil ayrıca iktisadi olamayan sorunların (ör. Paydaşlarla ilgili yerel politikalar) potansiyel önemi konusunda açık ve anlaşılır olmalarını gerektirir.

Kalkınma stratejileri dikkate alındığında gerçek, bölgesel politikanın şu anda her yer için var olduğudur, örneğin sadece düşüş yaşayan endüstriyel ve uzak kırsal alanlarda değil aynı zamanda güçlü metropolitan alanlarda çalışılmaktadır. Bunun anlamı, her bir BKA'nın, politikalarının olası etkileri konusunda hiç olmadığı kadar gerçekçi olmak zorunda olacağıdır. Açıkça, birçok faktör küreselleşen dünyada bölgesel aktörlerin erişebilecekleri sınırların dışındayken şimdi birçok rekabetçi bölge hiç olmadığı kadar benzer faaliyetler içindedir. Aynı zamanda, geleneksel bağımsız BKA'ların aksine, çağdaş kalkınma kurumları sadece kendi hayal gücüne bağlı kalmak zorunda olmayacak ve kendi faaliyetlerini geliştirmek ve gözden geçirmek için iş yaptığı şirketlerden ilham alacaktır. Yoğun ağ ilişkileri ilham ve inovasyon kaynağı olarak da hizmet verecektir.

Fakat politika araçlarına bakıldığında, yeni durumun hala gerekli ödemeleri yapmadan ve belirli bölgesel durumlara adaptasyon sağlanmadan ağ içinde 'en iyi uygulama' denilen önlemleri ithal eden 'taklitçi' politika riskini taşıdığı görülmektedir. Ayrıca, paydaşlardan ve ağ ortaklarından destek alınma ihtiyacı, kurumsal halkla ilişkiler ve markalamanın önemini arttırması olasıdır –kuruma akan kaynakların oluşmasını sağlamak için 'doğru şeyin yapılması' yeterli değildir aynı zamanda bunun *görülmesi* gereklidir.

Bu kapsamda, Türkiye’de BKA’ların oluşturulma kararının, katılan tüm aktörler açısından ilginç zorluklar doğurabilir:

- *Merkezi hükümet* açısından, çok farklı sosyo-ekonomik koşulları olan bölgeler için belirli politikalar tasarlanması için yetkinin bir seviyeye kadar yeni kurumlara verilmesi gerekecektir – veya AB’ye uyumlu bir yerelleşme yönünde sembolik bir jest yapmadan uygulamada küçük değişiklikler yapma riski alınabilir
- Katılım öncesi süreçte ek kaynak potansiyeli olarak görülen *Avrupalı aktörler* açısından ümit edilir ki, bölgesel kalkınma yaklaşımları açısından AB’nin yeni CEE üye devletlerinde ve ötesinde öğrenilen derslerden yararlanabilsinler – veya olması gerekenden daha ez etkili ve etkin politika yapma riskini sürdürürler
- Özel ve kamusal, *bölgesel aktörler* açısından kaynakların olasılıkla sınırlı veya ihtilaflı olduğu durumlarda bölgesel kalkınma yaklaşımını tasarlama ve uygulama zorluğunu üstleneceklerdir - veya uygulamada küçük farklılıklar yapma riski alınabilir.

Bu güçlüklerle yüzleşmek açısından, bölgesel kalkınmada son on yıllarda Avrupa deneyiminden birçok ders ve ilham alınabilir - fakat BKA konseptinin Türkiye bölgelerinin kalkınmasında önemli bir etki ile sonuçlanıp sonuçlanmayacağını sonuçta belirleyecek olan bulguların ne kadar hazmedildiği yoğun ve interaktif öğrenme süreci ile belirli bir sosyo-ekonomik ve kurumsal yapıya ne kadar dönüştürüldüğüdür.

KAYNAKÇA

Alden, Jeremy & Boland, Philip (eds.) (1996) *Regional Development Strategies - A European Perspective*, London: Jessica Kingsley Press.

Bachtler, John (1997) New Dimensions of Regional Policy in Western Europe, in Keating, Michael & Loughlin, John (eds.): *The Political Economy of Regionalism*, London: Frank Cass, pp 77-89.

Balme, Richard (1998) The French Regions as a Space for Public Policy, in Galès, Patrick le & Lequesne, Christian (eds.): *Regions in Europe*, London: Routledge, pp 181-198.

Benneworth, Paul (2001) *Regional Development Agencies - The Early Years*, Seaford: RSA.

Cameron, Greta *et al.* (2000) Institutional Change, Governance and Regional Development: Problems and Perspectives, in Danson, Mike *et al.* (eds.): *Governance, Institutional Change and Regional Development*, Aldershot: Ashgate, pp 266-75.

Danson, Mike *et al.* (eds.) (2000) *Governance, Institutional Change and Regional Development*, Aldershot: Ashgate.

Downes, Ruth (2000) EU and National Regional Policies in Austria, in Danson, Mike *et al.* (eds.): *Governance, Institutional Change and Regional Development*, Aldershot: Ashgate, pp 246-65.

Dulupcu, Murat Ali (2005) Regionalisation for Turkey - An Illusion or a Cure?, *European Urban and Regional Studies* 12 (2): 99-115.

Ferry, Martin & McMaster, Irene (2005) Regional Governance in Industrial Regions in Central and Eastern Europe: A Polish-Czech Comparison, in Sagan, Iwona & Halkier, Henrik (eds.): *Regionalism Contested. Institution, Society and Governance*, Avebury: Ashgate, pp 177-200.

Halkier, Henrik (1999) *The Europeanisation of Regional Policy: Institutions and Regional Development*, SIRIUS Summer School, Glasgow 28.6.99.

Halkier, Henrik (2001) Regional Policy in Transition - A Multi-level Governance Perspective on the Case of Denmark, *European Planning Studies* 9 (3): 323-38.

Halkier, Henrik (2006a) *Institutions, Discourse and Regional Development. The Scottish Development Agency and the Politics of Regional Policy*, Brussels: PIE Peter Lang.

Halkier, Henrik (2006b) *Regional Policy and Knowledge Processes: Towards a Framework for Analysis*, Aalborg University.

Halkier, Henrik & Damborg, Charlotte (2000) Development Bodies, Networking and Business Promotion - The case of North Jutland, Denmark, in Danson, Mike *et al.* (eds.): *Governance, Institutional Change and Regional Development*, Aldershot: Ashgate, pp 92-114.

Halkier, Henrik & Danson, Mike (1998) Regional Development Agencies in Europe - A Survey of Key Characteristics and Trends, in Halkier, Henrik *et al.* (eds.): *Regional Development Agencies in Europe*, London: Jessica Kingsley, pp 26-44.

Halkier, Henrik & Flockhart, John Evan (2002) The Danish Cases - Bottom-up Initiatives between Regional and National Environments, in Östhol, Anders & Svensson, Bo (eds.): *Partnership Responses - Regional Governance in the Nordic States*, Stockholm: Nordregio, pp 41-84.

Halkier, Henrik *et al.* (eds.) (1998) *Regional Development Agencies in Europe*, London: Jessica Kingsley Publishers.

Östhol, Anders & Svensson, Bo (eds.) (2002) Partnership Responses - Regional Governance in the Nordic States, *Nordregio Report R2002* (6).

Sagan, Iwona & Halkier, Henrik (2005) Regional Contestations: Conclusions, in Sagan, Iwona & Halkier, Henrik (eds.): *Regionalism Contested. Institution, Society and Governance*, Avebury: Ashgate, pp 265-72.

Sagan, Iwona & Halkier, Henrik (eds.) (2005) *Regionalism Contested. Institution, Society and Governance*, Aldershot: Ashgate.

Staeck, Nicola (1996) The European Structural Funds - Their History and Impact, in Heinelt, Hubert & Smith, Randall (eds.): *Policy Networks and European Structural Funds*, Aldershot: Avebury, pp 46-73.

Velasco, Roberto (1991) The Role of Development Agencies in European Regional Policy - A Report for the DG XVI of the European Commission, Brussels.

Wishlade, Fiona (1996) EU Cohesion Policy: Facts, Figures and Issues, in Hooghe, Liesbet (ed.): *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-level Governance*, Oxford: Oxford UP, pp 27-58.

Wren, Colin (1996) Grant Equivalent Expenditure on Industrial Subsidies in the Post-War UK, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 58 (2): 317-53.

Yuill, Douglas (ed.) (1982) *Regional Development Agencies in Europe*, Aldershot: Gower.

NOTES

1. Örneğin Dulupcu 2005'e bakınız
2. Halkier 2006b, cf <http://www.eurodite.bham.ac.uk/>.
3. Halkier 2001, 2006a; Halkier & Danson 1998, Halkier & Damborg 2000, Halkier & Flockhart 2002
4. Halkier & Danson 1998, cf Velasco 1991, Benneworth 2001.
5. Özet bir bakış için Halkier 2006a Bölüm 2.1'e bakınız
6. Yuill (ed.) 1982, Halkier & Danson 1998. Devam eden ve 2007/2008'de (cf Halkier 2006b)'de basılacak bir *Eurodite* çalışmasının sonuçları
7. Araştırma *Eurada* ilgili 30 üye kurumunu kapsamaktadır.
8. Halkier 2006a bölüm 3.4, cf Halkier & Danson 1998.
9. Yerel stratejik odaklı bir çok politika alanında izin vermek için (cf Şekile 2), eğer bir kurum birden fazla geleneksel faaliyette bulunmuyorsa, ağırlıklı olarak yeni faaliyetleri uzmanlık olarak dikkate alınacaktır, ve eğer kurum ikiden fazla yeni politikaya katılmıyorsa, ağırlıklı olarak geleneksel faaliyetleri uzmanlık olarak dikkate alınacaktır.
10. Bunun bir örnek çalışma yaklaşımı için örneğin Halkier 2006a bakınız
11. Halkier & Danson 1998.
12. Halkier 2006b, cf Halkier 1999.
13. Geniş tartışma için Halkier 2006a Section 2.1.'ye bakınız
14. Bütün merkezi hükümet destekleri 1991'de sona erdi, Danimarka bunda istisnadır (Halkier 2001).
15. Wren'in (1996 p. 328) hibe eşiti şekillerine dayanarak hesaplanmıştır.
16. Tek kurum ve ülkelerin örnek çalışmaları için, Alden & Boland (eds.) 1996, Halkier, Danson & Damborg (eds.) 1998, Danson, Halkier & Cameron (eds.) 2000, Sagan & Halkier (eds.) 2005 bakınız.
17. For overviews, see Wishlade 1996, Staeck 1996, Bachtler 1997.
18. Bkz. Ferry & McMaster 2005, Östholl & Svensson (eds.) 2002, Downes 2000, Balme 1998.
19. Bkz. Cameron *et al.* 2000, Sagan & Halkier 2005.

REGIONAL DEVELOPMENT IN THE EU AND TURKEY*

Teresa REEVES

Delegation of the European Commission to Turkey

Abstract

This text examines the fundamental concepts of economic and social cohesion that have underpinned and shaped regional policy in Europe and how these can be applied in the Turkish context. Disparities between richer and poorer regions in Turkey are extremely high and a focus of Turkey's accession strategy in relation to regional development is the application of policies and means that aim to narrow the gap between its more developed regions and those lagging behind. Current EU funded programmes that address the issues of disparities in development are reviewed.

The objectives of the structural funds up to 2006 are examined as well as those of the next implementation period 2007-2013 particularly in the context of the goals set by the Lisbon agenda. The direction of future regional policy of Turkey on the road to the EU will be commented in the light of the priorities of the new Instrument for Pre-Accession, which has a bridging function to future structural funds.

PATTERNS OF REGIONALISATION IN EUROPE

There has been no uniform pattern of regionalisation in Europe. In some cases regions have been superimposed on existing or former territorial groupings. This is the case, for example in Italy, Belgium and Spain and a high degree of autonomy has developed from what might be described as historical regions. Characteristic of these regions has been a bottom up approach, in contrast to the top down approach which has led to administrative or statistical creations with artificially drawn boundaries. This is the case of Sweden, Greece and the UK. Other examples represent a mix of the historical and administrative division, as is the case with Germany. In Eastern Europe, following the collapse of the Communist regime the main drive was towards decentralisation but with smaller and fragmented regions

** The views in this paper are the author's and do not necessarily reflect the position of the European Commission.*

being grouped into larger administrative units. This was the case for Bulgaria, Hungary, Slovakia and Slovenia. Generally speaking, where administrative and functional criteria such as size and characteristics have not coincided with an existing regional identity, the former have prevailed, although there is little correlation between the state of economic development and the kind of regionalisation.

Disparities between regions in EU member states existed long before the creation of the European Community, but were an internal matter for individual nations to address as they saw fit. The Treaty of Rome in 1957, which formed the basis of the European Communities recognised the need to “*promote throughout the Community a harmonious, balanced and sustainable development of economic activities, a high level of employment and of social protection*” as well as “*raising the stand of living and quality of life, and economic and social cohesion and solidarity among Member States*”. The aim is to enable all regions to benefit fully from the opportunities offered by the single market. Thus, one of the basic concepts of EU regional policy is that of solidarity, through the provision of Community level assistance to narrow the gap between the richer and poorer regions and help those regions which are “lagging behind” to overcome their disadvantage and catch up. Between 2000 and 2006 one third of the Community budgets, made up of contributions from member states, was spent on regional policy, targeting the regions which are most in need of assistance.

INSTRUMENTS FOR SOCIAL COHESION

The financial instruments by which this solidarity drive to help the least favoured regions is implemented are the Structural Funds and the Cohesion Fund.

The EU provides financial assistance under multi-annual regional development programmes which are negotiated between the regions themselves, for the Member States and the Commission.

The first of the Structural Funds to have been created was the European Social Fund (ESF), to promote employment and improve the mobility of workers within the community. This fund aims to help the workforce to adapt to changes in the labour market, as well as help the unemployed and other disadvantaged groups get back to work. The focus of its funding is training and recruitment schemes.

The biggest of the funds is European Regional Development Fund (ERDF) which finances infrastructure, productive investment for job creation, local development projects and assistance to SMEs. This was created in 1975 following the first wave of enlargement and initially served to help regenerate declining industrial regions in the UK. After Greece, Spain and Portugal joined, the remit of the ERDF gradually extended to cover all the regions whose development was lagging behind.

The Maastricht treaty of 1992 made economic and social cohesion one of the Community's priority objectives. By laying down criteria for economic and bud-

getary convergence for the Member states, this treaty imposed tight controls on public deficits. For the less well off countries, this meant establishing strict budgetary policies and at the same time increasing investment in infrastructure to speed up development. It was clear that countries such as Spain, Greece, Ireland and Portugal would not be able to achieve this without EU support. It was at this point that the Community set up the Cohesion Fund, to show solidarity with these less prosperous Member States

For the implementation of Structural Funds eligible areas were designated as "Objective 1 or 2 or 3" regions in the 2000-2006 period. Objective 1 were those regions whose average per capita GDP is less than 75% of the European Union average. This objective also covers the most remote regions. Two thirds of Structural Fund operations have been concentrated on Objective 1 regions, which prior to enlargement, covered 20% of the Union's total population.

Objective 2 targeted support for the economic and social conversion of regions in structural difficulties that do not qualify for Objective 1 status, such as declining rural areas, those suffering from declining industries and urban areas experiencing difficulties.

Objective 3 gathered together all the measures for human resource development outside the regions eligible for Objective 1.

The total budget for the SF amounted to €195 billion in 2000-2006, not including the Cohesion fund, of which around 70% was designate for to Objective 1 regions (€135.9 billion), 11.5% to objective 2 and 12% to Objective 3. The four main principles underpinning the operation of the SF are that assistance must be part of a programme, that as many parties as possible must be involved, that community assistance must not replace national funds (and this principle of additionality is a cornerstone of EU funding for both member states and candidate countries) and that spending of the funds must be properly managed, monitored and evaluated, with proper controls on payments.

Programming is based on the preparation of multi-annual development plans which involve a partnership based decision making process, in several states, until the measures are taken over by the public or private bodies entrusted with carrying them out. Development and conversion plans must be based on national and regional priorities. The concept of partnership has been expanded to include regional and local authorities.

The results of a Commission study on the economic impact of Objective 1 between 2000 and 2006 are encouraging in that they indicate that allocated funding steps up significantly the economic growth of the regions receiving assistance, but also has a knock on effect, with one quarter of total expenditure benefiting other regions of the EU. Indicators on technological progress, however, confirm that

southern European countries are still lagging behind in terms of technological innovation, with disparities particularly acute in leading edge technology sector.

Every 3 years the Commission produces a report on the progress made towards achieving economic and social cohesion and on the extent to which Community policies have contributed to it. Despite the fact that economic growth slowed down significantly in the EU since the mid-1990s, the general trend towards economic convergence is confirmed with disparities falling across the EU since 1995. The so called cohesion countries which include Spain Greece, Portugal and Ireland, have continued to catch up with other Member States. Ireland has been a notable success story. At the same time, however, regional disparities within Member States have actually grown (i.e. internal regional disparities in several Member States are increasing).

IMPACT OF ENLARGEMENT AND REFORM OF STRUCTURAL FUNDS

The enlargement of the EU to 27 member States, with Bulgaria and Romania joining in 2007, has dramatically increased disparity levels across the EU. The new Member States have markedly lower levels of income per head and employment rates than other EU countries. At the same time, in recent years they have also shown dynamic growth both in terms of GDP and productivity.

With enlargement, regional disparities almost doubled. 48 regions amongst the Europe of 15 Member States 18% of the total population or 68 million inhabitants had a per capita income less than 75% the Community average. With the biggest single wave of enlargement, to encompass 10 new Member States, the number of such regions rose to 67(or 25% of the population and around 116 million persons, two thirds of which are in the new Member States. Only 30 regions in the EU of 15 Member States (12% of the population i.e. around 47 million people) remain under the threshold for 75% and would continue to be considered less favoured areas.

In June 2004, the EC adopted the programmes setting out the strategies to be supported by the SF for the 10 new Member States. Together with Cohesion Fund allocations, the SF are made more than €24 bn available from the European budget to the 10 new Member States over the 2004-2006 period of which €8.5 bn was been allocated to the Cohesion fund.

With enlargement and the sharp disparities between “old” and “new” Member States, there has been a revision of the Structural Funds to cover the period from 2007 to 2013.

Essentially, the strategy and resources of cohesion policy will be grouped into three new priority objectives for structural actions: 1) Convergence; 2) Competitiveness and Employment; 3) Cooperation. These will be covered by 3 financial

instruments (ERDF, ESF and Cohesion Fund), rather than 6 under the 2000-2006 regulations.

The three former priority Objectives of the Structural Funds – Objective 1: regions lagging behind in development; Objective 2: regions undergoing economic and social conversion; Objective 3: training systems and employment promotion – were thus replaced in 2007 respectively by convergence, competitiveness and cooperation regions.

Around 82% of the total funds for cohesion amounting to €308 billion in 2007-13 will be allocated to convergence, the bulk of the effort being in favour of the new member states by improving conditions for growth and speeding up, as the term implies, their convergence with existing member states.

Around 16% is earmarked for the regional competitiveness objective. Outside the least developed Member States and regions, the Commission proposes a two-fold approach: First, regional development programmes will help regions to anticipate and promote economic change by strengthening their competitiveness and attractiveness. Second, interventions aim at creating more and better jobs by adapting the workforce to economic change.

Supporting co-operation of regions at cross border, transnational and interregional level to further develop the balanced integration of the Union's territory is at the core of the third objective. Less than 3% will be spent for this priority.

THE LINK BETWEEN STRUCTURAL FUNDS AND PRE-ACCESSION FUNDS

It is important to understand the revision of Structural Funds in order to better grasp the rationale behind the revision of assistance for countries which, like Turkey, are candidates to join the European Union.

Assistance for candidate countries is determined by the accession process and the need for candidate countries to harmonise with the EU. Their legislation needs to be aligned with the “*acquis*”, the substantial body of EU law. The accession partnership has set out the road map for the alignment process and progress is monitored annual in the Regular Report which reviews the process chapter by chapter. For the present candidate countries, accession is at least a medium term goal and assistance therefore operates in a medium rather than a long term perspective like traditional development aid. This assistance can be viewed as a precursor to the Structural Funds

The main instruments for pre-accession hitherto have included:

Phare: for implementation of the *acquis*, investments in economic and social cohesion, cross-border co-operation

ISPA: environment and transport infrastructure – precursor of Cohesion Fund

SAPARD: CAP *acquis* and Rural development – precursor of Rural Development plans

Turkey pre-accession instrument: same scope as Phare

As from 2007, a new instrument for pre-accession (IPA) came into force, within the context of the revision of the External Aid framework also covering the period 2007-2013. Essentially, IPA will replace the other instruments listed above and aim to reinforce the bridging function towards the adoption of the rules and principles of Structural Funds management. Candidate countries, which include Turkey, Croatia and Macedonia, are thus given the opportunity to “practice” the Community cohesion and rural policies by applying rules as closely as possible to the Structural (and Rural Development) funds before accession.

Under the IPA framework regulation there will be 5 main components:

- Transition Assistance and Institution Building
- Regional and Cross-Border Co-operation
- Regional Development
- Human Resources Development
- Rural Development

The rationale of these components is that Candidate Countries will be confronted with exactly the same situation in the Community’s cohesion and agricultural after accession. IPA will support policy development as well as preparation for the implementation and management of the Community’s cohesion policy and in particular the preparation for the European Regional Development Fund and Cohesion Fund. Under components III-V Turkey will be assisted to address economic development needs with the aim of convergence with the EU. These needs include the creating employment, modernising agriculture and reducing regional disparities. The EU budget for Turkey under IPA will not be sufficient to have a major impact across all the areas that need to be addressed. Funds will therefore be concentrated along sectoral and geographical lines in order to maximise their impact. Nevertheless the bulk of effort, particularly in tackling regional disparities, will have to come from Turkey’s own resources. EU funds will be directed primarily to furthering alignment with the *acquis* and introducing applying the management principles that are applied to EU instruments. The framework for the regional development and human resources components of IPA (III and IV) will be the Community Strategic Guidelines on Cohesion for the 2007-2013 period. The guidelines make it clear that two set of conditions need to be met in the pursuit of economic development: firstly, the existence of basic infrastructure and a labour force with the necessary levels of skills and training. Secondly, the wide

accessibility of information and communications technologies and high priority given to innovation.

The priority areas under the regional component cover environment, energy, transport, education and health and aid to SMEs, reflecting the priorities of the convergence objective under the structural funds.

REGIONAL DEVELOPMENT IN TURKEY UNDER IPA

Turkey is characterised by considerably disparities between its regions, these being more pronounced than in any EU member state, new or old. Per capita GDP in the five poorest regions is between one third and a half of the national average and another seven regions fall below 75% of the national average. In contrast, income in the five richest regions is between 127% and 190% of national average. GDP is not the only indicator to be taken into account. When other socio economic indicators are taken into account, disparities are equally striking in terms of life expectancy, literacy rates, employment rates, access to health services, endowment in infrastructure including sanitation services etc. The poor facilities and employment prospects in the less favoured regions has accelerated the migration process. Not only is there a large rural exodus towards urban areas, but for many migrants the provincial towns are just a staging post towards the bigger cities of the western half of Turkey, Istanbul, Izmir, Bursa, Ankara and Antalya.

Harmonisation with the EU has been a key driver for Turkish regional policies. This process is monitored by the European Commission each year in its regular report on progress towards alignment with the *acquis communautaire*, the body of EU law, currently divided into 35 chapters, of which chapter 22 deals specifically with regional policy. The annual progress report has emphasised that persisting regional disparities need to be addressed and that important legal and administrative measures need to be taken for the successful implementation of regional policy. Turkey has taken several important steps in recent years.

Driven by the accession process, in 2002 Turkey grouped its 81 provinces into 26 territorial units for statistical purposes to align itself with the EU's NUTS II classification. This was an important move because it is at this NUTS II level that Structural Funds are implemented. This was followed by the preparation, spear-headed by Turkey's State Planning Organisation, of a National Development Plan indicating how EU funds would be allocated in the 2004-6 period, outlining the main priority axes and those targeted as "priority regions" for development. These first steps also paved the way for the creation of new structures at regional level, with the longer term view of setting up regional development agencies (DA) in each of the NUTS II regions. The law on the establishment of the DAs was adopted in 2006 and the first two agencies are being set up in Izmir and Adana. In the future, these agencies are expected to play an important role in regional planning and as drivers of the regional economy.

EU REGIONAL DEVELOPMENT FUNDING IN TURKEY: PRESENT AND FUTURE

Hitherto, EU funded regional development programmes in Turkey have focused on the provision of funding primarily for the poorest regions or those with special needs, with integrated programming responding to local priorities. This has been accompanied with capacity building at regional level to implement programmes in a decentralised manner and in an effort to encourage a more participatory (or bottom up) approach to regional planning with involvement of both public and private sector local stakeholders.

Typical areas covered by existing programmes include: small scale infrastructure projects; human resource development; income generation and employment creation; agricultural extension and support; tourism development; rural development; environmental protection and quality of life.

The GAP regional development programme (2001 budget – MEDA regulation) – Budget €47 million (no Turkish co-financing): This was the first EU funded action with a specific regional focus, covering the 9 provinces of the GAP region in Turkey's South East, an area that has also been the focus of the Turkey's ambitious dam building programme. The EU funded project, however, is essentially a poverty alleviation initiative rather than an integrated regional development programme. It has 3 components: Rural Development Grant Scheme (€ 20 mn); cultural Heritage Grant scheme (€ 12 mn); SME grant scheme (€ 2 mn). The project is due to finish in 2008. The rural development grant schemes aim to assist farmers to improve their skills and farming methods through training, capacity building and investment and to diversify their sources of income generation. Under the cultural heritage component, many building of historical interest in the region have been restored and, most frequently are being used to generate income and employment in the region. Under the SME component, funding has been provided to local GIDEMs

The Eastern Anatolia Development Programme (2001 budget – MEDA regulation) – Budget €45 million (no Turkish co-financing). This programme represents the first attempt at a more integrated approach to regional programming. It covers four provinces in the east of the country (Van, Hakkari, Bitlis and Muş). Its implementation is decentralised (i.e. management responsibility has been delegated to the Turkish authorities) and there are 5 main strands: 1) capacity building; 2) agriculture and rural development; 3) support for SMEs; 4) tourism and environment; 5) social measures. Under the rural development component, extensive training has been given to farmers to help them improve their skills and the quality of their produce and livestock. A grant scheme was also launched to assist farmers both with capacity building and with investments. The SME component aims to improve entrepreneurial skills in the region through training and capacity building for local business support organisations. A grant scheme for SMEs is

under implementation to support local small enterprises with their investments. The tourism and environment component has sought to boost the image of this beautiful region as a tourism destination, highlighting its natural and cultural assets. The grant scheme was also designed with the aim of improving business infrastructure and preserving the environment. Many municipalities submitted their projects for waste management under this scheme. As one of the poorest regions in the country and an area of rapid migration to urban areas, poverty is widespread and the social component aimed to assist the most vulnerable groups in particular and build capacity in local social services and NGOs to provide assistance and services to these groups. This component also included the procurement of two mobile health units to provide services in particular for women and children in the more remote villages.

The Samsun, Kastamonu, Erzurum NUTS II Regional Development programme has a budget €52.33 million (of which EU contribution €40). It is a pre accession decentralised regional programme with 3 components to fund projects in small scale infrastructure, support to SMEs and support to local development initiatives. The components of the 3 grant schemes funded by this programme are similar in scope to the EADP grant schemes.

The Malatya, Ağrı, Konya, Kayseri NUTS II regional Development Programme (which covers 13 provinces) is the largest of them all with a budget of €90.62 million of which EU is financing 75%. The most ambitious programme so far, both in size and geographical coverage, comprising four components. Its scope and content is similar to that of the SKE programme but with the addition of extensive training for farmers.

Trabzon regional development programme € 26 million. This programme will cover 5 provinces of the Eastern Black Sea coast and is similar in both cope and content to the SKE programme.

As we have seen, the main “delivery mechanism” for the funds under these programmes is through grant schemes. If properly targeted, these play an important role in stimulating local initiatives across several sectors of activity and in acting as a catalyst for regional development.

With the introduction of IPA the emphasis is set to change, with the bulk of funds under regional development being spent on investment projects (with 25% co-funding from national sources), much of this will be on heavy cost investment to improve infrastructure in line with the priorities identified under the regional development component of IPA. Under this component, there will be three so called “operational programmes” for Turkey focusing on transport, the environment and support to SMEs. The first of these two will take a more sectoral than regional approach. But in a country with such wide regional disparities as exist in Turkey, central government cannot afford to lose sight of the regional dimension. Under

structural funds and under IPA itself, the burden of maintaining the regional balance will fall largely on national authorities given that the EU funds are so limited in relation to Turkey's GDP.

In future therefore, we can probably envisage the implementation of EU assisted regional development falling largely under the responsibility of individual ministries, with a strong coordinating role reserved for the State Planning Organisation which will continue with its primary function of planning, including regional planning.

Regional planning is important because it provides the framework for development. Without this framework, development is likely to be dictated primarily by market forces and inevitably will suffer the consequences of market failures. Planning also implies intervention which in free market economies is considered to be desirable when it tackles market failures, redresses imbalances or prevents them from occurring. Regional problems are ranked among the difficulties which are often above the ability of the market to solve. But intervention may also be seen in a more dynamic and positive light, aiming to increase competitiveness beyond current limits, or accelerating growth. This will be the focus of the regional competitiveness operational programme under IPA.

For Turkey there are many challenges ahead on the path to convergence with the EU. There is a need to continue alignment with the *acquis communautaire* and the competitiveness of the Turkish economy needs to increase to bring it closer to EU levels. Reduction of regional disparities will continue to be a key element under chapter 22 on regional development. In order for IPA funds to make an impact, they must be concentrated on a limited number of operational programmes. The big push towards reducing regional disparities, as we have noted, must come from the Turkish side and through Turkish funds. Interwoven with this priority is the need to increase employment, to restructure agriculture, to mitigate the effects of rapid urbanisation and to improve the protection of the environment. It is likely the Turkish authorities will pursue these goals through a "growth pole" strategy focused on transforming selected provincial towns in the less developed regions into hubs of economic growth and employment which can act as drivers for the regional economy.

AB VE TÜRKİYE'DE BÖLGESEL KALKINMA*

Teresa REEVES

Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu

Özet

Aşağıdaki metin Avrupa'da bölgesel politikayı belirleyen ve destekleyen ekonomik ve sosyal uyumun temel kavramlarını ve bunların Türkiye bağlamında nasıl uygulanabileceği incelemektedir. Türkiye'de zengin ve yoksul bölgeler arasındaki eşitsizlikler çok yüksektir ve Türkiye'nin bölgesel kalkınmaya ilişkin AB'ye katılım stratejisinin odak noktasında geri kalmış bölgelerle kalkınmış bölgeler arasındaki farkın azaltulmasını amaçlayan politikaların ve araçların uygulanması bulunmaktadır. Kalkınmadaki eşitsizlikler konusundaki AB fon programları yeniden gözden geçirilmektedir.

2006'ya kadarki yapısal fonların hedefleri ve özellikle Lizbon stratejisinde belirlenen hedefler bağlamında 2007–2013 uygulama dönemi incelenmiştir. Türkiye'nin AB yolunda gelecekteki bölgesel politikasının yönü yapısal fonlar için köprü işlevi gören katılım öncesi oluşturulan yeni aracın öncelikleri ışığında yorumlanacaktır.

AVRUPA'DA BÖLGESELLEŞME BİÇİMLERİ

Avrupa'da bölgeselleşme tek bir kalıpta gerçekleşmemiştir. Bazı durumlarda bölgeler var olanlar ya da eski bölgeler temelinde oluşturulmuşlardır. Örneğin, yüksek derecede özerkliğin gelişmiş olduğu ve tarihsel bölgeler olarak tanımlanabilen İtalya, Belçika ve İspanya bölgelerindeki durum böyledir. Bu bölgelerin özellikleri idari ya da yapay olarak çizilen sınırlarla istatistiksel oluşumlara yol açan yukarıdan aşağıya yaklaşımın tersine aşağıdan yukarıya gelişen yaklaşımdır. İsveç, Yunanistan ve Birleşik Krallık'taki durum da böyledir. Almanya gibi diğer örnekler tarihsel ve yönetsel bölümlenmelerin bir karışımını temsil eder. Komünist rejimin çökmesinin ardından Doğu Avrupa'daki ana yönelim yerelleşme yönünde oldu ancak bu küçük ve bölünmüş bölgelerin birleştirilerek daha büyük

* Bu yazıdaki görüşler yazarın kendisine aittir ve Avrupa Komisyonu'nun görüşlerini yansıtmayabilir.

yönetim birimlerinin oluşturulmasıyla gerçekleşti. Bulgaristan, Macaristan, Slovakya ve Slovenya’da da bu şekilde gerçekleşti. Bölgenin fiziksel büyüklüğü ve karakteristik özellikleri gibi idari ve işlevsel ölçütler mevcutta var olan bir bölgesel kimlik ile çakışmadığında, iktisadi kalkınmanın durumuyla, bölgeselleşme türü arasındaki ilişkinin düşük olmasına karşın genellikle önceki üstün geldi.

AB üye devletlerinde bölgeler arası eşitsizlikler Avrupa Topluluğu’nun kurulmasından çok önce vardı, fakat bu her ülkenin uygun gördüğü biçimde tanımlayacağı kendi iç sorunuydu. Avrupa Topluluğunun temellerini kuran 1957’deki Roma Anlaşması “*Topluluk kapsamında ekonomik faaliyetlerin uyumlu, dengeli ve sürdürülebilir kalkınması, yüksek seviyede istihdam ve sosyal korumayı yaygınlaştırmak*“ ve “*Üye Devletlerde yaşam standardını ve kalitesini ve ekonomik ve sosyal uyum ve dayanışmayı yükseltmeye*” olan ihtiyacı belirlemiştir. Amaç tek bir piyasa tarafından sunulan fırsatlardan tüm bölgelerin tamamen yararlanmasını sağlamaktır. Bu nedenle, Topluluk düzeyinde desteğin sağlanmasıyla zengin bölgeler ile fakir bölgeler arasındaki farkı azaltmak ve dezavantajlarının üstesinden gelmek konusunda “geri kalmış” bölgelere, diğerlerine yetişmeleri için yardım etmek açısından AB bölgesel politikasının temel kavramlarından bir tanesi dayanışmadır. 2000 ile 2006 yılları arasında üye ülkelerin katkısı ile oluşturulan Topluluk bütçesinin üçte biri, desteğe en çok ihtiyaç duyan bölgeleri hedefleyen bölgesel politika için harcandı.

SOSYAL UYUM ARAÇLARI

Bu dayanışmanın az gelişmiş bölgelere yardım için kullandığı finansal araçlar Yapısal Fonlar ve Uyum Fonudur.

AB, bölgelerin kendileri arasında, Üye Ülkeler ve Komisyon ile müzakere ettikleri çok yıllık bölgesel kalkınma programları çerçevesinde finansal destek sağlar.

Yapısal Fonların ilki, istihdamı teşvik etmek ve topluluk içinde iş gücü hareketliliğini geliştirmek amacıyla oluşturulan Avrupa Sosyal Fonuydu (ESF). Bu fon, işçilerin iş gücü piyasasındaki değişikliklere ayak uydurmasına yardımcı olmak ve aynı zamanda işsizlerin ve diğer dezavantajlı grupların işe dönmeleri için destek vermeyi amaçlar. Bu fonun odaklandığı konular eğitim ve işe alma çerçevesindedir.

Fonların en büyüğü alt yapı, iş imkânları oluşturulması için verimli yatırımlar, yerel kalkınma projeleri ve KOBİ’lere desteğin finanse edildiği Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu’dur (ERDF). Bu fon, ilk genişleme dalgasını takiben 1975 yılında oluşturuldu ve ilk olarak Birleşik Krallık’taki düşüşe geçen sanayi bölgelerinin ayağa kalkmasına yardım etmek için kullanıldı. Yunanistan, İspanya ve Portekiz’in katılımından sonra, ERDF zamanla kalkınmada geri kalmış tüm bölgeleri kapsayacak şekilde genişletildi.

1992’deki Maastricht antlaşması, ekonomik ve sosyal uyumun Topluluğun öncelikli hedeflerinden bir tanesi olduğunu belirtti. Bu anlaşma, üye ülkeler için ekonomik ve bütçesel uyum için ölçütlerin belirlenmesiyle, kamu açıkları üzerinde sıkı kontroller getirmiştir. Daha kötü durumdaki ülkeler açısından bu, katı bütçe politikaları oluşturulması ve aynı zamanda kalkınmayı hızlandırmak amacıyla alt yapıya yatırımın artırılması anlamına gelmiştir. İspanya, Yunanistan, İrlanda ve Portekiz gibi ülkelerin bunu AB desteği olmadan başaramayacağı çok açıktı. Topluluk bu noktada, refah seviyesi düşük olan üye ülkelerle arasındaki dayanışmayı göstermek için Uyum Fonlarını oluşturdu.

Yapısal Fonların uygulanması için uygun alanlar 2000–2006 dönemi için “Hedef 1, 2 ve 3” bölgeleri olarak belirlendi. Hedef 1 bölgeleri kişi başı ortalama GSYİH’si Avrupa Birliği ortalamasının %75’inden düşük olan bölgelerdi. Bu hedef aynı zamanda en uzak bölgeleri de kapsamıştır. Yapısal Fon çalışmalarının üçte ikisi Genişlemeden önce, Hedef 1 bölgeleri üzerine yoğunlaşmış ve Birliğin toplam nüfusunun %20’sini kapsamıştır.

Hedef 2, çıkmekte olan kırsal bölgeler, sanayinin azalmasından kaynaklanan sorunları bulunan bölgeler ve zor durumda olan kentler gibi Hedef 1 statüsüne girmeyen fakat yapısal zorlukları olan bölgelerin ekonomik ve sosyal dönüşümünü desteklemeyi hedefledi.

Hedef 3, Hedef 1 dışında kalan bölgelerdeki insan kaynaklarının gelişimi için tüm önlemleri bir araya getirdi.

Yapısal Fonlar için 2000–2006 arasında 195 milyar € toplam bütçenin, Destek Fonları hariç, %70’i Hedef 1 bölgeleri (135,9 milyar €), %11,5 Hedef 2 ve %12’si Hedef 3 bölgeleri için ayrıldı. Yapısal Fonların işleyişinin temellerini oluşturan dört ana ilke şöyledir. Destek programın bir parçası olmalıdır; mümkün olduğunca çok tarafın katılımı sağlanmalıdır; topluluk desteği ulusal fonların yerine geçmemelidir (bu “katkı yapma -additionality” ilkesi aday üye ve üye ülkeler için AB fonlarının temel taşıdır) ve fonların harcanması düzenli ödeme kontrolleriyle düzgün bir şekilde yönetilmeli, izlenmeli ve değerlendirilmelidir.

Programlama bazı ülkelerde, kamu veya özel kurumlar tarafından uygulamayla ilgili önlemler alınana kadar, karar verme sürecindeki bir ortaklığı içeren çok yıllık kalkınma planlarının hazırlanmasına dayanmaktadır. Kalkınma ve dönüşüm planları bölgesel ve ulusal önceliklere bağlı olmak zorundadır. Ortaklık kavramı bölgesel ve yerel yönetimleri kapsayacak şekilde genişletilmiştir.

2000 ile 2006 yılları arasında Hedef 1’in iktisadi etkisi üzerine Komisyon’un çalışmasının sonuçları, kullandırılan fonların destek alan bölgelerde ekonomik büyümeyi ciddi ölçüde artırdığını göstermekte fakat AB’nin diğer bölgeleri tarafından yararlanılan, toplam harcamanın dörtte birinin ikincil etkisinin de olduğu. Öte yandan teknolojik ilerleme göstergeleri, güney Avrupa ülkelerinin hala teknolojik inovasyon açısından geri olduğunu doğrulamaktadır.

Komisyon her 3 yılda bir ekonomik ve sosyal uyumun başarılmasında geline nokta ve bunu destekleyen Topluluk politikalarını izlemek için bir rapor hazırlar. AB içinde ekonomik büyümenin 1990'ların ortalarından beri ciddi ölçüde yavaşlamasına rağmen ekonomik uyumda genel eğilim, 1995'den beri AB genelinde eşitsizliklerin azaldığını göstermektedir. Uyum ülkeleri olarak adlandırılan İspanya, Yunanistan, Portekiz ve İrlanda diğer üye devletleri yakalamaya devam etmektedirler. İrlanda dikkate değer bir başarı öyküsü olmuştur. Öte yandan üye devletler içindeki bölgesel farklılıklar büyümüştür. Diğer bir deyişle birçok Üye Devlette ülke içindeki bölgeler arası eşitsizlikler artmaktadır.

GENİŞLEMENİN ETKİLERİ VE YAPISAL FONLARDA REFORM

AB'nin, 2007 yılında Bulgaristan ve Romanya'nın da katılımıyla, 27 üye devlete genişlemesi, AB içindeki eşitsizlikleri ciddi ölçüde artırmıştır. Yeni üye devletlerdeki kişi başına düşen gelir ve istihdam oranları diğer AB ülkelerine göre oldukça düşüktür. Bununla beraber, bu ülkeler son yıllarda GSYİH ve üretkenlik açısından dinamik bir büyüme eğilimi göstermektedirler.

Genişleme ile bölgesel farklılıklar neredeyse iki katına çıkmıştır. Avrupa genelinde 15 Üye Devletteki 48 bölgede toplam nüfusun %18'i veya 68 milyonluk nüfusuyla Topluluk ortalamasının %75'inden daha düşük kişi başına düşen gelire sahiptir. 10 yeni üye devletin katılımını içeren tek seferdeki en büyük genişleme dalgasıyla, bu tür bölgelerin sayısı 67'ye (ya da nüfusun %25'i ve üçte ikisi yeni üye devletlerde olmak üzere yaklaşık olarak 116 milyonluk bir nüfusa) yükseldi. 15 üye devletin yalnızca 30 bölgesi (toplam nüfusun %12'si, yaklaşık 47 milyon kişi) %75'lik eşiğin altında kaldı ve daha az gelişmiş bölge olarak kabul edilmeye devam edilecekler.

Avrupa Komisyonu (EC) Haziran 2004'te, Yapısal Fonlarla desteklenecek yeni 10 üye devlet için stratejileri belirleyen programları kabul etti. 2004-2006 döneminde, 10 yeni üye devlete Uyum Fonu ödenekleriyle birlikte, Yapısal Fonlar çerçevesinde Avrupa bütçesinden 24 milyar €'dan fazla kaynak sağlandı ve bunun 8,5 milyar €'su Uyum Fonu olarak kullanıldı.

Genişleme ile “eski” ve “yeni” üye devletler arasında oluşan keskin farklılıklar göz önünde bulundurularak 2007 ile 2013 dönemini kapsayan Yapısal Fonlar yenilendi.

Temel olarak uyum politikasının strateji ve kaynakları, yapısal faaliyetler için üç yeni öncelik hedefinde gruplanacak: 1) Uyum; 2) Rekabet edebilirlik ve İstihdam; 3) İşbirliği. Bunlar 2000–2006 düzenlemelerindeki 6 finansal araç yerine, 3 finansal araç tarafından karşılanacak (ABKF, ASF ve Uyum Fonu).

Yapısal Fonların üç eski öncelikli Hedef – Hedef 1: kalkınmada geri kalan bölgeler; Hedef 2: ekonomik ve sosyal dönüşüm geçiren bölgeler; Hedef 3: eğitim

sistemi ve istihdam teşviği – 2007 yılında sırasıyla uyum, rekabet edebilirlik ve işbirliği bölgeleri ile değiştirilmiştir.

Yaklaşık olarak toplam fonların %82’si olan 308 milyar €’yu bulan uyum fonları 2007–13 arasında uyum fonuna aktarılarak, harcanacak çabanın önemli bir kısmı, yeni üye devletlerde büyüme ve diğer üye ülkeler ile aralarında farkları hızlı bir şekilde kapatarak birleşmelerine odaklanmıştır.

Fonların yaklaşık %16’sı bölgesel rekabet edebilirlik hedefi için ayrılmıştır. Daha az gelişmiş Üye Ülkeler ve bölgeler dışında, Komisyon iki uçlu bir yaklaşım önermiştir: İlki, bölgesel kalkınma programlarının yardımıyla rekabet edebilirliklerini ve cazibelerini arttırarak ekonomik değişimin sağlanması ve teşvik edilmesi, ikincisi, iş gücünü ekonomideki değişime uyarlayarak, daha fazla ve iyi iş imkânlarının yaratılmasını amaçlayan müdahalelerdir.

Bölgelerin sınır ötesi, ülkeler ötesi ve bölgeler arası seviyede ortaklığını desteklemek, Topluluk alanında daha fazla dengeli entegrasyonun gelişimi, üçüncü hedefin çekirdeğini oluşturmaktadır. Bu öncelik için %3’den daha az miktarda fon kullanılacaktır.

YAPISAL FONLAR VE KATILIM ÖNCESİ FONLAR ARASINDAKİ BAĞLANTI

Yapısal Fonların revizyonu anlamak, Avrupa Birliği’ne katılmak için aday olan Türkiye gibi ülkelere sağlanacak yardımın revizyonu arkasındaki mantığı anlamak açısından önemlidir.

Aday ülkeler için yardım müzakere süreci ve aday ülkelerin AB ile uyumlulaştırılması ihtiyacı ile belirlenir. Bu ülkelerin yasal düzenlemelerinin AB kanunun önemli parçası olan müktesebat ile uyumlulaştırılması gereklidir. Katılım ortaklığı uyum süreci içim yol haritası hazırlamış durumdadır ve ilerleme sürecin başlık başlık gözden geçirildiği Düzenli Rapor ile yıllık olarak takip edilir. Şu anki aday ülkeler için müzakere süreci en az orta vadeli bir amaç durumundadır ve bu yüzden yardım, geleneksel kalkınma yardımı gibi uzun yerine orta vadeli perspektiftedir. Bu destek Yapısal Fonlar için öncü olarak görülebilir.

Katılım öncesi temel araçlar şu ana kadar aşağıdakileri içermiştir:

Phare: müktesebatın uygulanması, ekonomik ve sosyal uyum, sınır ötesi işbirliği için

ISPA: çevre ve ulaşım alt yapısı – Uyum Fonlarının öncüsü

SAPARD: Ortak tarım politikası müktesebatı ve kırsal kalkınma – Kırsal kalkınma planlarının öncüsü

Türkiye katılım öncesi aracı: Phare ile aynı kapsam

2007’den itibaren, 2007–2013 dönemini de kapsayan Dışsal Yardım çerçevesinin gözden geçirilmesi kapsamında, yeni bir katılım öncesi araç (IPA) kullanılmaya başlanmıştır. Aslında IPA yukarıda listelenen araçların yerine geçecek ve Yapısal Fon yönetiminin kuralları ve prensiplerinin benimsenmesi için getirilen fonksiyonları güçlendirmeyi amaçlayacaktır. Böylece Türkiye, Hırvatistan ve Makedonya’yı kapsayan aday ülkelere müzakerelerden önce Yapısal (ve Kırsal Kalkınma) fonlarını kuralları mümkün olan en yakın şekilde uygulayarak Toplulukla uyumu ve kırsal politikaları “pratik etmeleri” için fırsat veriliyor. IPA çerçeve düzenlemesi altında 5 ana bileşen bulunmaktadır:

- a) Geçiş Desteği ve Kurumsal Yapılanma
- b) Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği
- c) Bölgesel Kalkınma
- d) İnsan Kaynakları Gelişimi
- e) Kırsal Kalkınma

Bu bileşenlerin mantığı Aday Ülkelerin müzakerelerden sonra Topluluğun uyumu ve tarım alanında tamamen aynı durum ile karşılaşmasıdır. IPA, politika geliştirilmesinin yanı sıra uygulamaya hazırlık ve Topluluğun uyum politikasının yönetimini ve özellikle Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve Uyum Fonu için hazırlanmayı destekleyecektir. III-V bileşenleri kapsamında, Türkiye, AB’ye uyumunun sağlanması amacıyla iktisadi kalkınma ihtiyacına yönelik destek alacaktır. Bu ihtiyaçlar istihdam yaratılması, tarımın modernizasyonu ve bölgesel farklılıkların azaltılmasını içermektedir. IPA altında Türkiye için ayrılan bütçe belirtilen ihtiyaç alanlarının tümünde büyük bir etki yaratmak için yeterli olmayacaktır. Bu yüzden etkilerini en yüksek seviyeye taşımak için fonlar sektörel ve coğrafi hatlara odaklanacaktır. Bununla birlikte çabanın büyük kısmı, özellikle bölgesel farklılıkların azaltılmasında, Türkiye’nin kendi öz kaynaklarından sağlanmak zorundadır. AB fonları öncelikle müktesebat ile uyum çalışmaları ve AB araçlarına uygulanan yönetim prensiplerinin uygulanmasını gerçekleştirmek için kullanılacaktır. IPA’nın bölgesel kalkınma ve insan kaynakları bileşenleri (III ve IV) için çerçeve, 2007–2013 dönemi için Uyum için Topluluk Strateji Rehberidir. Rehberler, iktisadi kalkınmanın sağlanması için iki koşulun sağlanması gerektiğini belirtmiştir: ilki var olan temel alt yapı ve yeterli eğitim ve niteliklere sahip iş gücünün oluşmasıdır. İkincisi ise bilgi ve iletişim teknolojilerinin geniş kitlelerce ulaşılabilirliği ve inovasyona yüksek önceliğin verilmesidir.

Bölgesel bileşen altındaki öncelik alanları çevre, enerji, ulaşım, eğitim ve sağlık ve KOBİ’lere desteği kapsamakta, yapısal fonların altındaki uyum hedef önceliklerini yansıtmaktadır.

IPA KAPSAMINDA TÜRKİYE’DE BÖLGESEL KALKINMA

Türkiye’deki bölgeler arasındaki farklılıklar, yeni veya eski herhangi bir AB üyesi ülkeden daha fazla dile getirilmekte olup, Türkiye’yi önemli ölçüde karakterize

etmektedir. En fakir beş bölgede kişi başına GSYİH ulusal ortalamasının üçte biri ile yarısı arasındadır ve diğer 7 bölge ulusal ortalamasının %75’nin altında kalmaktadır. Bunun aksine, en zengin beş bölgedeki gelir ulusal ortalamasının %127 ile %190 arasındadır. GSYİH göz önünde bulundurulacak tek gösterge değildir. Yaşam süresi, okuma-yazma oranı, istihdam oranı, sağlık hizmetlerine erişebilirlik ve sağlık koruma hizmetleri de aralarında olmak üzere altyapı yatırımları gibi diğer sosyo-ekonomik göstergeler dikkate alındığında da farklılıklar aynı şekilde çarpıcıdır. Az gelişmiş bölgelerde kalitesiz tesisler ve istihdam sorunu göçü arttırmıştır. Göç sadece geniş kırsal yerleşimlerden şehirlere yaşanmamaktadır. Birçok göçmen il merkezlerini bir geçici konaklama yeri olarak kullanarak ülkenin batı yarısındaki İstanbul, İzmir, Bursa, Ankara ve Antalya gibi büyük şehirlere göç etmektedir.

Türk bölgesel politikaları için AB ile uyumlulaşma önemli bir itici güç olmuştur. Bu süreç Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan, şu anda 35 başlıktan oluşan ve bunların 22’sinin özel olarak bölgesel politikayı kapsayan, AB kanunun bütünü olan topluluk müktesebatı ile uyum çalışmalarında geline aşamanın incelendiği olağan yıllık raporlar ile takip edilmektedir. Yıllık ilerleme raporu süregelen bölgesel farklılıklarla ilgilenilmesi ve bölgesel politikanın başarılı bir şekilde uygulanması için önemli yasal ve idari önlemlerin alınması gerektiğini belirtmektedir. Türkiye son birkaç yılda önemli adımlar atmıştır.

Katılım sürecinin itici gücüyle, 2002 yılında Türkiye AB’nin NUTS II sınıflandırmasına uyum sağlamak için 81 ilini istatistiksel amaçlarla 26 bölgesel birimde grupladı. Bu gelişme yapısal Fonların NUTS II seviyesinde uygulanıyor olması nedeniyle önemliydi. Bunu takiben, Türkiye Devlet Planlama Teşkilatı’nın öncülüğünde AB fonlarının 2004–2006 arasında nasıl dağıtılacağını gösteren, ana öncelik konularını belirleyen ve kalkınma için “öncelikli bölgeler”i hedef alan Ulusal Kalkınma Planı hazırlandı. Bu ilk adımlar aynı zamanda uzun vadede her bir NUTS II bölgesinde bölgesel kalkınma ajanslarının (KA) kurulması gibi bölgesel seviyede yeni yapıların oluşturulmasının önünü açtı. KA’ların kurulması ile ilgili yasa 2006 yılında kabul edildi ve ilk iki ajans İzmir ve Adana’da kuruldu. Gelecekte, bu ajansların bölgesel ekonomi için itici gücü olarak bölgesel planlamada önemli rol oynaması ve olmaları beklenmektedir.

TÜRKİYE’DE AB BÖLGESEL KALKINMA FONU: ŞİMDİ VE GELECEK

Şimdiye kadar, Türkiye’deki AB destekli bölgesel kalkınma programları, fonların yerel önceliklere göre uyarlanan entegre programlama ile öncelikle en fakir veya özel ihtiyaçları olan bölgeler için kullanılması üzerinde durdu. Programların adevi merkezîyetçi bir anlayışla uygulanması ve kamu ve özel sektörden yerel paydaşların bölgesel planlamaya dahil olması için daha fazla katılımcı (veya aşağıdan

yukarıya) yaklaşımı teşvik eden bir çaba sarf edilerek bölgesel seviyede kapasite geliştirme çalışmaları da gerçekleştirildi.

Varolan programların kapsadığı tipik alanlar: küçük ölçekli alt yapı projeleri; insan kaynaklarının gelişimi; gelir ve istihdam yaratılması; tarımsal büyüme ve destek; turizm gelişimi; kırsal kalkınma; çevrenin korunması ve yaşam kalitesi.

GAP bölgesel kalkınma programı (2001 bütçesi - MEDA yönetmeliği) – Bütçe 47 milyon € (Türkiye eş finansmanı yok): Bu Türkiye'nin Güney Doğusunda Türkiye'nin çok büyük baraj yapım program alanı olan GAP'ın 9 ilini kapsayan ve AB tarafından fonlanan belirli bir bölgesel odağı olan ilk faaliyetti. Fakat AB tarafından fonlanan proje entegre bölgesel kalkınma programından daha çok bir yoksullukla mücadele yaklaşımı şeklindedir. 3 bileşeni vardır: Bölgesel Kalkınma Hibe Çerçevesi (20 milyon €); Kültürel Miras Hibe Çerçevesi (12 milyon €); KOBİ Hibe Çerçevesi (2 milyon €). Proje 2008 yılında tamamlanacaktır. Bölgesel kalkınma hibe programları çiftçilere; eğitim, kapasite geliştirme ve yatırım yoluyla becerilerini ve çiftçilik yöntemlerini geliştirme ve gelir kaynaklarını çeşitlendirmeleri için destek vermeyi amaçlamaktadır. Kültürel miras bileşeninin altında, çoğunlukla gelir elde etmeye yönelik ve bölgede istihdam sağlayacak işlerde kullanılmak üzere tarihsel önemi olan birçok bina restore edilmiştir. KOBİ bileşeni altında ise yerel GİDEM'ler (Girişimci Destekleme Merkezi) için fon sağlandı.

Doğu Anadolu Kalkınma Programı (2001 bütçe – MEDA yönetmeliği– Bütçesi 45 milyon €, Türkiye eş finansmanı yok). Bu bölgesel programlama için daha entegre yaklaşımı olan ilk teşebbüsü temsil etmektedir. Bu program ülkenin doğusundaki dört ili kapsar (Van, Hakkari, Bitlis ve Muş). Uygulanması merkezi değildir (yani yönetim sorumluluğu Türk otoritelerine verilmiş olan) ve 5 temel standardı vardır: 1) kapasite geliştirme; 2) tarım ve kırsal kalkınma; 3) KOBİ'lere destek; 4) turizm ve çevre; 5) sosyal önlemler. Kırsal kalkınma bileşeni altında, çiftçilere becerilerini ve ürün ve hayvanlarının kalitelerini arttırmalarına yardım etmek için yoğun eğitim verilmektedir. Çiftçilere hem kapasite geliştirme hem de yatırımlar konusunda destek vermek için ayrıca bir hibe çerçevesi oluşturuldu. KOBİ bileşeni bölgeye eğitim ve yerel iş destek kuruluşları için kapasite geliştirme aracılığı ile girişimciliği desteklemeyi amaçlamaktadır. Yerel küçük şirketleri yatırımlarında KOBİ'leri desteklemek için hibe çerçevesi uygulama aşamasındadır. Turizm ve çevre bileşeni, bu çok güzel bölgenin imajını doğal ve kültürel güzelliklerini öne çıkarıp güçlendirerek turizm merkezi olmasını sağlamayı hedefledi. Hibe çerçevesi aynı zamanda iş altyapısını güçlendirmek ve çevreyi korumak amacıyla tasarlandı. Birçok belediye bu hibe programına atık yönetimi projeleri ile başvuru yaptı. Ülkedeki en fakir bölgelerden biri ve şehre en hızlı göç veren bu bölgede yoksulluk oldukça yaygındır ve sosyal birleşende, özellikle en zayıf gruplara destek olmak ve yerel sosyal servislere kapasite geliştirmek ve STK'ların bu gruplara destek ve hizmet sağlanması hedeflenmiştir. Bu birleşende

iki mobil sağlık birimi tedarik edilerek uzak köylerdeki özellikle çocuk ve kadınlara hizmet sağlanmasını da içermiştir.

Samsun, Kastamonu, Erzurum (SKE) NUTS II Bölgesel Kalkınma programı, 52.33 milyon € (bunun 40 milyon €’su AB katkısıdır) bütçeye sahipti. Bu 3 bileşenli katılım öncesi merkezi olmayan bölgesel program ile küçük ölçekli alt yapı, KOBİ’lerin desteklenmesi ve yerel kalkınma girişimlerinin desteklenmesine yönelik fon sağlandı. Bu program ile fonlanan 3 hibe şemasının bileşenleri Doğu Anadolu Kalkınma Programı hibe şemasının kapsamı ile benzerdir.

Malatya, Ağrı, Konya, Kayseri NUTS II bölgesel Kalkınma Programı (13 ili kapsamaktadır) bunların içinde %75’i AB tarafından sağlanan 90.62 milyon € bütçesi ile kalkınma programları içindeki en büyüğüdür. Gerek boyutu gerekse de kapsadığı jeolojik alan açısından şu ana kadar en iddialı program olup, dört bileşeni vardır. Kapsamı ve içeriği SKE programına benzerdir fakat bu programda ek olarak çiftçilere geniş eğitim verilmesi bulunmaktadır.

Trabzon bölgesel kalkınma programı 26 milyon € bütçesi ile Doğu Karadeniz kıyısındaki 5 ili kapsayacaktır ve gerek kapsamı gerekse de içeriği açısından SKE’ye benzer olacaktır.

Gördüğümüz gibi, bu programlar kapsamında fonların temel “dağıtım mekanizması” hibe çerçevesidir. Eğer uygun şekilde hedeflenirse, birçok sektörel faaliyetlerde yerel girişimlerin canlanması ve bölgesel kalkınmada katalizör görevi görmesi açısından bu programlar önemli rol oynarlar.

IPA’nın devreye girmesiyle, bölgesel kalkınmanın altındaki fonların büyük bir kısmı yatırım projeleri (ulusal kaynaklardan %25 eş finansman ile), bunların büyük bir kısmı da IPA’nın bölgesel kalkınma bileşenin altında belirlenen alt yapının iyileştirilmesi öncelikleri kapsamında yüksek maliyetli yatırımlar olacaktır. Bu bileşen altında Türkiye için, ulaşım, çevre ve KOBİ’lerin desteklenmesi alanlarına odaklanan, “operasyonel programlar” olarak adlandırılan üç tane program olacaktır. Bunlardan ilk ikisinin bölgesel olmaktan çok sektörel bir yaklaşımı olacaktır. Türkiye’deki gibi büyük bölgesel farklılıkların olduğu bir ülkede, merkezi hükümet bölgesel boyuta ilişkin görüşünü kaybetmeyi karşılayamaz. Yapısal fonlar ve IPA’nın kendisinin altında dahi, Türkiye’nin GSYİH’nın yanında AB fonları çok sınırlı olduğundan, bölgesel dengenin kurulmasında yükün büyük kısmı ulusal otoritelere kalmaktadır.

Bu yüzden gelecekte, AB destekli bölgesel kalkınmanın uygulamasının büyük ölçüde, ilgili bakanlıkların sorumluluğu altında olacağı ve Devlet Planlama Teşkilatı’nın güçlü bir koordinasyon rolüne sahip olup bölgesel planlama da dahil olmak üzere birincil işlevi olan planlama işlevini sürdüreceği bir yapıda olacağı öngörüsünde bulunabiliriz.

Bölgesel planlama, kalkınma için bir çerçeve oluşturduğu için önemlidir. Bu çerçevenin yokluğunda, kalkınma ilk olarak piyasa güçleri tarafından dikte edile-

cektir ve buna bağılı olarak piyasa başarısızlıklarından kaynaklanan sorunlar yaşanacaktır. Serbest piyasa ekonomileri dikkate alındığında planlama, piyasa başarısızlıklarını dengeleyecek veya olmasını engelleyecek şekilde müdahaleyi gerektirir. Bölgesel sorunlar, genellikle piyasanın çözebilme kabiliyetinin üzerinde olan zorluklar arasında sıralandırılır. Fakat daha dinamik ve pozitif bir çerçevede, müdahalecilik şu anki limitlerin ötesinde rekabetçiliğı arttırmayı amaçlayan veya büyümeyi hızlandıran bir şekilde görülebilir. Bu, IPA altındaki bölgesel rekabet edebilirlik operasyonel programının odağı olacaktır.

AB ile bütünleşmede Türkiye açısından birçok zorlu konu bulunmakta. Mükte-sebata uyum çalışmalarına devam etme gerekliliğı bulunmakta ve Türk ekonomisinin rekabet gücünün AB seviyesine yükseltilmesi gereklidir. Bölgesel farklılıkların azaltılmaya devam edilmesi, bölgesel kalkınma ile ilgili Bölüm 22'nin temel ögesidir. IPA fonlarının bir etki yaratabilmesi için bunların belirli sayıda operasyonel programa odaklanması gereklidir. Belirttiğimiz gibi bölgesel farkların azaltılmasında itici gücün ekseriyetle Türk tarafından ve Türkiye fonları aracılığıyla gelmesi gerekir. İstihdamın artırılması, tarımın yeniden yapılandırılması, hızlı kentleşmenin etkilerinden kaçınılması ve çevre korumasının artırılması bu öncelikle iç içedir. Türk yetkililerinin bu amaçları, az gelişmiş bölgelerden seçilen il merkezlerinin bölgesel ekonominin itici gücü olabilecek ekonomik büyüme ve istihdam merkezlerine dönüştürülmesine odaklanan “büyüme eksenı” stratejisi ile takip edecekleri anlaşılmaktadır.

REGIONAL DEVELOPMENT AGENCIES: THE TOOL TO STIMULATE ECONOMIC DEVELOPMENT IN REGIONS

Prof. David WALBURN

European Association of Development Agencies

I am here with you, speaking very much as an economic development practitioner. I have spent the last 20 years working for Greater London Enterprise (GLE) where I was Chief Executive for ten years. GLE is a rather special type of agency being wholly commercial in its operations, making a profit, yet being wholly in the public sector being owned by the 33 London local authorities. A couple of years ago that I stopped doing that for the more challenging waters of academia at London South Bank University where I am now doing research on delivery of economic development. I am speaking also on behalf of the European Association of Development Agencies (EURADA), which is an association over 150 agencies across Europe. It is a membership organisation – agencies have to choose to join - so we do not have all the agencies in Europe as members. However, we have a close and effective relationship with the European Commission. Our activities are concentrated very much on exchanging best practice, developing public policy in economic development, lobbying the European Commission on economic development issues and generally doing what we can to improve the quality of the economic development work that all the members of our network do.

I want to start my remarks today by just making a few background comments about the issues that really concern economic development agencies and to try get some sort of realism into some of the strategic objectives that we hear so much about from regional development agencies.

Firstly I want say something about the concepts of market failure a concept which is ubiquitous in documents of the European Commission. Despite this, I think that understanding about what market failure is amongst economic development folk, and how we address it is far from clear. Euro economists will talk about the efficiencies or otherwise of markets. However, or myself, the only useful way of seeing market failure is in a situation where the market working on its own

has not produced the outcomes that public policy wants to see, whether it be for a particular sector, or whether it be for a region as a whole. And it is the job of public policy to try to intervene in that market process in the best way it can to produce some outcome which is closer to what public policy wishes to see. It is essential that in developing a strategy, a development agency must be absolutely clear about what the failures in the market it is seeking to address and then to ensure that its programmes are designed precisely for this purpose. I will say little bit more about that as I go on.

It is really very important for everyone involved in public policy in economic development to be aware of just how strong commercial markets are. They place clear limits on what development agencies are able to do. I fear that a number of people who work in agencies, who come across what they consider to be a market failure and then rather with the zeal of social workers get to work to show how the mighty public sector is going to get in there and jolly well sort things out. It is very difficult to do that. Usually, things are as they are in commercial markets for very good reasons. And I think here particularly of my own area expertise which is the financing small businesses. Small businesses struggle because commercial marketplace is only too well aware that they are more risky than bigger firms, are costly clients to service, lack skilled management, and find it more difficult to grow. There are no perverse factors at work here which public policy can easily address.

So I think it is important to recognize the strength of markets. That means recognizing the limitations on what an agency can achieve both in the short and the medium term. And it also means –going to my third point here- that we should be looking at programmes which go with the grain of the market. By that I mean; if we are looking, for example, at banks in their financing of enterprise, rather than trying to introduce wholly new mechanisms, we should be looking at ways in which we can provide incentives to encourage them to do that a little bit extra to help the small businesses, rather than trying to reinvent a whole system from scratch.

I think it is also very important that a long term strategic commitment is made to addressing market failures. It takes a very long time for some of these policies to bear fruit and this is a real problem when we are looking at the political leadership of agencies because the political cycle is relatively short. Politicians want to commit resources in the current period so that within two, three, four years at the most they want to see some outcomes. And that is very difficult to do.

If we look at the experience, for example, in the US, there are many programmes there, which agencies use, which really go back to the Second World War. The federal government's Small Business Administration (SBA) and its work is a very good example of this. Recently, an American colleague said to me that even poor programmes, if they in existence for a long time, can be quite good in their effect

because people get to know how to use them, how to work the system and to get what they want out of them.

The problem in the UK, and I suspect it happens elsewhere in the Europe too, is that we only try things for about four or five years before the government comes along and says this won't do, we're not getting value for money, and programmes are dismantled.. And then you loose the expertise, careers are disturbed, and strategic objectives are not achieved. Then of course the whole cycle often starts up again as another set of politicians decides that "something must be done" about the same problems of economic development. So it is very important to have a long view in terms of introducing economic development agencies here in Turkey I think.

Much was said earlier about the importance of leadership and multi-sector partnerships within the region, working together with the RDA, so I won't spend further time on that now.

I just want make a comment to about a real paradox in economic development and regional economic development which it is very important for policy makers to be aware about. It is the tension which exists between economic growth and regional development. We just heard a little while ago about the importance of reducing regional disparities and producing balanced growth in Turkey. It is clearly very important for regions which are lagging in economic development performance to want to do something to improve their position vis-à-vis both in European average and also their national average.

However, we have programmes, such as the EU's Lisbon Agenda, which are all about economic growth at the Europe-wide level and the need to compete globally benchmarking ourselves against the United States. This means, for example if we are concerned about creating a high-tech, growing, competitive small business sector in Europe, we should be putting our resources into the more successful regions. Because if one thinks there is market failure in the way the commercial sector helps and supports small businesses, you go to the regions where there are more are small businesses or where there is more activity. This means in the UK putting more resource into the London and the South East of England: - the most successful regions in the country.

But if you want to address regional disparity then that is the last thing you should do. There is a real tension in policy here. And I think the fact that you have big disparities between regions in Turkey that is something which is going to be very important in policies for the future. If I go from experience in the UK, I would have to say that although a great deal of public policy in effort has gone into addressing regional disparities almost the last century, the poor regions that were in existence early in the last century are still the poor regions today. And if we look at the North of England for example; the net job growth in the North of

England in the last fifty years has been virtually zero. So it is a really difficult task in bringing relatively disadvantaged regions forward and I think it is very important to be aware with that. Of course what we are talking here is really the importance of maintaining two agendas which are distinct. One of growth for the economy as a whole (which has to be done at the regional level because that is where you can most effectively intervene) but also achieving social cohesion overall which means special measures for distressed regions.

I now move on to problems of definition: what exactly is a Regional Development Agency? You have wholly funded government organization as we do in UK; you can have public/private partnerships; you can have RDAs that concern themselves with specific areas of policy like improving support for high-tech businesses or inward investment, or you can have agencies that cover a broad range of policy issues. If I look at what happens across Europe within the EURADA membership, sometimes a region has an agency that is set up as an independent agency and then a few years later the politicians change and they bring the agency back into the bureaucracy the local authority where people continue pursuing the same objectives but in a very different context.

The working contexts of agencies can vary enormously and here I contrast the situation between the UK and US:

In the UK we have nine large regional development agencies set up and funded under a national programme with a top-down approach. In London we have one which has got over 400 staff now and then annual budget of £400 million. Alongside that within the same region we have local authorities deploying just as many staff and just as large a budget in pursuit of economic development. We have a small business service. We have enterprise agencies and we have skills agencies or working toward similar objectives. This may all seem very complicated with a high overhead cost in maintaining so many delivery organisations.

If we look at the situation in the US, regional economic development is driven by the fact that the regions want to maintain their tax base. This is not a system where central government sets the goals out into the regions. The regions have got to generate tax from companies and from people working in their jurisdictions. This means that economic development for cities and regions in the US is about having programmes to attract firms and individuals which may include making the facilities in those cities in areas such as education and health as high quality as possible. This produces a very different model of regional development agencies than we are used to in Europe and also a context in which public and private sectors have a common interest in successful outcomes.

We now look at the functions which we might expect to see in an RDA. The starting point would be the development of a regional strategy and that should involve the political system and also the businesses in the region. In the UK, because we

have top-down government programmes implemented through RDAs, it is often hard to engage businesses at the regional level which may have its own agendas. Strategy should identify the market failures and then prioritize action. Then there follows the devising and implementing the programmes to fulfil that strategy.

I think it is very important that the RDA itself should be a centre of expertise on good practice around the world. It is very easy now, using the internet and international networks to actually gather a lot of information about what works and what does not work and how our common policy concerns should be addressed. And I think that that resource should be used to devise and implement the strategy I am talking about. The agency obviously should be a centre of research and intelligence on its regional economy and it should establish a leadership within the region on its development agenda. And also of course the RDA has to fit in with the national programmes and strategies and make the very most of these for its own ends.

On this slide I list just of some of the things which I think it is really important for regional development agencies to have in terms of good practice and effectiveness. The RDA's must work effectively in partnership with all sectors which are vital to the local economic development of the region. That may include the business sector, the voluntary sector, politicians, and all sorts of people who may have an influence on what is happening in economic development. It never makes sense for an agency to try to do everything itself.

It is also very important, and this is particularly so in areas where public spending is very limited, that programmes should be devised which draw resources broadly from regional sectors through some form of partnership working. This may consist of cash to help to do things but it is also more likely to involve people and expertise. Such strong partnership working can create highly effective programme implementation.

Following on from this, I would say that the more that one can find what we might call commercially based solutions, the better for an agency. There is a real problem about setting up a government bureaucracy in a region, calling it a development agency, giving it well-funded programmes to implement and then asking it to go out and to interface and interconnect with commercial organisations. Experience shows that this is a very difficult thing to do. Businesses work on a very different dynamic – and let's not forget that business are at the heart of economic development. They have to do things quickly and flexibly in order to earn revenue, to pay the wages and all the other costs they face. RDAs can be much more relaxed about it. I think that getting the business/RDA interface right is really very important and that the agency should not be a sort of a citadel of public interest separate from what is happening in the region.

I also think it is very important from the very beginning in establishing regional development agencies to have a regime of valuation of the work of the agency. This is vital to ensure that the agency can always justify its existence when the political cycle starts to change and the questions start to be asked about whether the money being spent in agencies is good value.

So, although the title of my talk was about agencies themselves being the tools of the governments, I'd like to think actually of the agencies themselves being small and flexible organisations which would then be wielders of tools which are those public programmes we have been talking about to achieve economic development.

As I draw to a close, I highlight on this slide the four main areas of market failure which appear to be common concerns of RDAs across all sorts of different economies. This suggests that across Europe we can really exchange best practice and find out what other people are doing and what things might be most appropriate for our region:

- Small business development and finance is absolutely critical in every economy both in terms of economic growth and employment
- Skills and training
- Inward investment and making the region itself really attractive for firms and individuals to both come and to stay there
- Real estate, including accommodation for small businesses.

These factors are problems in rich regions and poor regions. I hope that the opportunities available through EURADA membership will help emerging RDAs in Turkey to plug into a relevant resource of expertise and support.

Finally, this slide sets out some pitfalls for RDAs to avoid – or rather golden rules to follow:

- Always be sure to demonstrate adding value to the region.
- Put a high proportion of the resources in an agency into program delivery and not into the overhead cost of the agency
- Only embark on programmes which are well researched, fit for purpose, and clear examples of good practice - and avoid rushing into programmes because of political pressure which says “something must be done”.
- Maintain flexibility of action, ensuring that the agency learns from experience but maintains a consistency to achieve the long term objectives.

BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI: BÖLGELERDE İKTİSADİ KALKINMAYI CANLANDIRMANIN ARAÇLARI

Prof. David WALBURN

Avrupa Kalkınma Ajansları Birliği

Sizinle burada iktisadi kalkınma uygulayıcısı olarak konuşmak üzere bulunuyorum. 10 yıldır icra direktörlüğü görevini yürüttüğüm Greater London Enterprise’da (GLE) 20 yıl süreyle çalıştım. GLE, faaliyetlerinde tamamen ticari olan, kar elde eden, fakat Londra’daki 33 yerel yönetimin sahibi olduğu ve tamamen kamu sektöründe yer alan, özel yapısı olan bir kurumdur. Birkaç yıl önce Londra South Bank Üniversitesi’nde akademinin daha iddialı sularında iktisadi kalkınmanın yayılması üzerine araştırma yapmak üzere GLE’deki görevimi bıraktım. Ayrıca burada, tüm Avrupa genelinde 150’den fazla üye ajansı bulunan Avrupa Kalkınma Ajansları Derneği (EURADA) adına da konuşuyorum. Ajansların gönüllü olarak üye olabilecekler bir kuruluş olması nedeniyle Avrupa’daki tüm ajanslar üyemiz değildir. Ancak Avrupa Komisyonu ile yakın ve etkin ilişki içindeyiz. Faaliyetlerimiz genel olarak, iyi uygulamaların yayılması, iktisadi kalkınma alanında kamu politikalarının geliştirilmesi, iktisadi kalkınma konularında Avrupa Komisyonu’nda lobi faaliyetleri ve ağıımızdaki üyelerin iktisadi kalkınma alanındaki faaliyetlerinin kalitesini arttırmak amacıyla gerçekleştirdiğimiz çalışmalar üzerine yoğunlaşmaktır.

Konuşmama, iktisadi kalkınma ajanslarını oldukça ilgilendiren konular üzerine arka plandan bazı yorumlar yaparak ve bölgesel kalkınma ajanslarından çok fazla duyduğumuz stratejik hedeflerin bazılarını somutlaştırarak başlamak istiyorum.

İlk olarak, Avrupa Komisyonu belgelerinde sıklıkla rastlanan “*piyasa başarısızlığı*” (market failure) kavramı üzerine bir şey söylemek istiyorum. Sıklıkla kullanılmasına rağmen piyasa başarısızlığı kavramının ne olduğu iktisadi kalkınma üzerine çalışanlar arasında hala tam olarak anlaşılmış değildir. Euro ekonomistleri bu kavram için verimlilikten ya da piyasadaki verimsizlikten bahsederler. Ancak bence piyasa başarısızlığı yalnızca, belirli bir sektörde ya da bir bölgenin tamamında, piyasanın kendi başına çalışarak, kamu politikasının görmek istediği

sonuçları ortaya çıkarmaması durumunda görebilir. Kamu politikasının görmek istediğine yakın bazı sonuçların üretilebilmesi için, mümkün olan en iyi şekilde, piyasa işleyişine müdahale etmeye çalışmak da kamu politikasının işidir. Bir kalkınma ajansının strateji geliştirmesinde piyasa mekanizmasında işlemeyen yönlerin ne olduğuna dair kesinlikle net olması ve programlarının tam olarak bu amaca yönelik tasarlandığını garanti etmesi çok önemlidir. Devam eden kısımlarda bu konudan biraz daha bahsedeceğim.

Ticari piyasaların ne kadar güçlü olduğunun farkında olmak iktisadi kalkınma konusundaki kamu politikasına dâhil olan herkes için oldukça önemlidir. Bunlar kalkınma ajanslarının yapabileceklerini belirgin bir biçimde sınırlamaktadır. Korkarım, piyasa başarısızlığı olarak tanımladıkları bir durumla karşılaşan bir grup ajans çalışanı, kamu çalışanlarının da isteği doğrultusunda, kudretli kamu sektörünün duruma müdahale edip sorunları nasıl hoş bir şekilde düzenlediğini göstermek için çalışacaktır. Bunu yapmak çok zordur. Ticari piyasalarda genellikle olaylar oldukça geçerli nedenlerle oldukları gibidir. Burada özellikle benim de uzmanlık alanım olan küçük işletmelerin finansmanı konusunun olduğunu düşünüyorum. Küçük şirketler, ticaret piyasasının, küçük şirketlerin büyük firmalara göre daha fazla risk içerdiğinin oldukça farkında olması, müşterilerine daha maliyetli hizmet sunmaları, kalifiye bir yönetimin eksik olması ve daha zor büyüyecekleri için sürekli bir mücadele içindedirler. Burada, kamu politikasının kolayca yönelebileceği ters faktörler yoktur.

Dolayısıyla, piyasaların gücünü fark etmenin önemli olduğunu düşünüyorum. Bu bir ajansın kısa ve orta vadede başarabileceklerinin limitlerini fark etmesi anlamına gelir. Bu aynı zamanda -burada üçüncü konuya geliyorum- piyasaların yapısıyla uyumlu programları değerlendiriyor olmamız gerektiği anlamına geliyor. Bununla, tamamen yeni mekanizmalar geliştirmek yerine örneğin, bankaların şirketleri finanse etmelerine bakıyorsa, tüm sistemi yeni baştan keşfetmektense, küçük işletmelere birazcık daha fazla yardım etmeleri için onları cesaretlendirecek teşvikler sağlayan yollara bakmamız gerektiğini ifade ediyorum.

Ayrıca piyasa başarısızlıklarının belirlenmesi amacıyla uzun süreli bir stratejik taahhüdün olmasının da çok önemli olduğunu düşünüyorum. Bu politikaların bazılarının meyve vermesi çok uzun sürebilir ve ajansların politik liderliğini göz önünde bulundurduğumuzda, siyasi döngünün görece kısa olmasından dolayı, bu büyük sorun yaratmaktadır. Politikacılar iki, üç, en fazla dört yıl içerisinde bazı sonuçlar görmek istediklerinden, kaynakları mevcut dönemde kullanmak isterler ve bunu yapması oldukça zordur.

Örneğin ABD'deki deneyime bakarsak, ajansların kullandığı birçok programın İkinci Dünya Savaşı'na kadar uzandığını görürüz. Federal Hükümet'in Küçük İşletme Yönetimi (SBA) ve SBA'nın çalışmaları buna güzel bir örnektir. Geçenlerde, bir Amerikalı meslektaşım, zayıf programların bile, eğer uzun zamandır mevcuttarsa, etkilerinin gayet iyi olabileceğini, bunun nedeninin insanların bunları nasıl

kullanacaklarını ve sistemi nasıl çalıştıracaklarını öğrenmeleri ve bunlardan almak istediklerini almaları olduğunu söylemişti. Birleşik Krallık'taki sorun, bunun Avrupa'da başka yerlerde de olduğunu zannediyorum, işleri sadece, hükümetin gelip olmayacağını, para almayacağımızı söylemesi ve programların yürürlükten kaldırılmasından önce yalnızca dört veya beş yıl süreyle deniyoruz. Dolayısıyla, deneyim kayboluyor, kariyerler zarar görüyor ve stratejik hedefler gerçekleştirilemiyor. Ardından tabi ki tüm döngü başka bir grup politikacının iktisadi kalkınmanın aynı sorunları için "bir şeyler yapılmak zorunda" olduğuna karar vermesiyle baştan başlıyor. Bu nedenle Türkiye'de iktisadi kalkınma ajansları oluşturulurken uzun vadeli görüşe sahip olmanın önemli olduğunu düşünüyorum.

BKA ile birlikte çalışan kurumların, bölge içinde çeşitli-sektör ortaklıklarının ve liderliğin önemiyle ilgili daha önce birçok şey söylendiği için bunun üzerinde şu anda daha fazla durmayacağım.

Yalnızca, iktisadi kalkınma ve bölgesel iktisadi kalkınmada, politika geliştirenlerin farkında olmalarının çok önemli olduğu bir paradoks üzerine bir yorum yapmak istiyorum. Bu paradoks, iktisadi büyüme ve bölgesel kalkınma arasında var olan gerilimdir. Biraz önce Türkiye'de bölgesel farklılıklarının azaltılması ve dengeli büyümenin oluşturulmasının önemini dinledik. İktisadi kalkınma performansında geri kalmış bölgelerin hem Avrupa ortalaması ve hem de ulusal ortalama karşısında pozisyonlarını iyileştirmek için bir şeyler yapmak istemelerinin çok önemli olduğu açıktır.

Bunun yanında, örneğin AB Lizbon Stratejisi gibi, tamamen Avrupa genelinde iktisadi büyüme ile ilgili ve Birleşik Devletlere karşı küresel rekabetin gerekliliğinden dolayı kendimizi kıyaslayacağımız, programlarımız var. Bu, örneğin, biz eğer Avrupa'da büyüyen, rekabetçi küçük işletme sektörünün ileri teknoloji yaratmasını dikkate alıyorsak, kaynaklarımızı daha başarılı bölgelere koyuyor olmalıyız anlamına gelir. Çünkü ticari sektörün küçük işletmelere yardım etme ve onları destekleme yönteminde piyasa başarısızlığı olduğunu düşünürseniz, daha fazla küçük işletmenin olduğu ya da daha çok faaliyetin gerçekleştirildiği bölgelere yönelirsiniz. Bu da Birleşik Krallık'ta ülkenin en başarılı bölgeleri olan Londra ve Güney Doğu İngiltere'ye daha fazla kaynak aktarılması demektir.

Öte yandan, eğer üzerinde durmak istenilen bölgesel eşitsizlikse yukarıda belirtilen yaklaşım yapılması gereken en son şeydir. Buradaki politikada ciddi bir gerilim var. Türkiye'de bölgeler arasında ciddi farklar olduğundan, bunun gelecekteki politikalarda çok ciddi yer alacak bir konu olduğunu düşünüyorum. Eğer Birleşik Krallık'taki deneyimden devam edecek olursak, geçen yüzyıl boyunca kamu politikasında bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi için büyük çabalar harlandıysa da, geçtiğimiz yüzyılın başlarında yoksul olan bölgelerin, bugün hala yoksul olduklarını belirtmek zorundayım. Örneğin Kuzey İngiltere'ye bakarsak, Kuzey İngiltere'de son on beş yıldaki net iş büyüklüğünün neredeyse sıfır olduğunu görürüz. Bu yüzden görece dezavantajlı olan bölgeleri öne çıkartmak gerçekten

zor bir iştir ve bunun farkında olunması bence çok önemlidir. Burada tabi ki iki ayrı gündemin sürdürülmesinin öneminden bahsediyoruz. Hem ekonominin bir bütün olarak büyümesinin (en etkili müdahalenin bölgesel düzeyde yapılabilmesi dolayısıyla bunun bölge ölçeğinde yapılması gerekir) hem de gerilimli bölgelerde genel olarak sosyal uyumun sağlanması için özel önlemlerin alınması gerekir.

Şimdi tanımlama sorunlarıyla devam edeceğim: Bölgesel Kalkınma Ajansı tam olarak nedir? Birleşik Krallık'ta olduğu gibi tamamen hükümet tarafından fonlanan bir kuruluş olabilir; özel/kamu ortaklıkları kurulabilir; kendilerini ileri teknolojili üretime desteğin artırılması ya da yabancı yatırımlar gibi belirli politika alanları ile ilgilenen BKA'lar olabilir ya da daha geniş politika konularını kapsayan ajanslar olabilir. Avrupa genelinde EURADA üyelerine baktığımızda, bazen bir bölgede ajansın bağımsız bir ajans olarak kurulmuş olmasına rağmen birkaç yıl sonra politikacıların değişmesiyle ajanslar tekrar yerel yönetim bürokrasisine sokulmaktadır. Bunun sonucunda ajans çalışanları aynı hedeflere, tamamen farklı bir yapıda ulaşmaya devam ederler. Ajansların çalışma içerikleri çok çeşitli olabilir. Burada Birleşik Krallık ile Amerika Birleşik Devletleri arasındaki farklılığı inceleyeceğim.

Birleşik Krallık'ta dokuz tane büyük bölgesel kalkınma ajansı kuruldu ve yukarıdan aşağıya yaklaşımla gerçekleştirilen ulusal bir program kapsamında fonlandı. Londra'daki ajansın şu anda 400'ün üzerinde çalışanı ve yıllık 400 milyon £ bütçesi bulunmaktadır. Bunun yanı sıra aynı bölgedeki yerel yönetimler de iktisadi kalkınmayı gerçekleştirmek amacıyla hemen hemen aynı miktarda personel ve bütçe kullanmaktadır. Küçük işletmelere yönelik hizmetler bulunmaktadır. Şirket ajansları ve beceri ajansları ya da benzer amaçlara yönelik çalışan ajanslar vardır. Tüm bunlar, bu kadar çok dağıtım organizasyonun kurulabilmesi için gereken yüksek sabit maliyetlerle oldukça karmaşık görünebilir.

Birleşik Devletler'deki duruma bakarsak, bölgesel iktisadi kalkınma, bölgelerin vergi matrahlarını sürdürmek istemeleri gerçeğiyle yürütülmektedir. Bu bölgelerin hedeflerini merkezi idarenin belirlediği bir sistem değildir. Bölgeler, kendi yetkileri dahilindeki şirketlerden ve kişilerden toplanacak vergi üretmek zorundadırlar. Bu, yatırım yapacak şirketleri ve kişileri, Birleşik Devletler'deki şehirler ve bölgelere çekecek, iktisadi kalkınma çerçevesinde, mümkün olan en yüksek kalitede eğitim ve sağlık hizmetlerini sağlamak gibi faaliyetleri içeren, programların olması gerektiği anlamına gelir. Bu Avrupa'da kullandığımızdan oldukça farklı bir bölgesel kalkınma ajansı modelini ve başarılı sonuçlar için kamu ve özel sektörün paralel amaçlarının olduğu bir yapıyı ortaya çıkarmaktadır.

Şimdi bir BKA'da görmeyi beklediğimiz işlevlere bakalım. Başlangıç noktası, bölgesel bir stratejinin geliştirilmesi olabilir ve bu politik sistemi ve bölgedeki iş ortamını da kapsamalıdır. Birleşik Krallık'ta, yukarıdan aşağıya hükümet programları BKA'lar aracılığı ile uygulandığından, kendilerine göre ayrı öncelikleri olabilen işletmeleri bölgesel düzeyde sürece dâhil etmek genellikle zordur. Stra-

teji piyasa başarısızlıklarını tanımlamalı ve sonra çalışmaları başlatmalıdır. Ardından stratejiyi yerine getirmek için düzenlemeler ve programların uygulanması gelmektedir.

Bence BKA'nın kendisinin dünyadan en iyi örnekler konusunda uzmanlaşan bir merkez olması çok önemlidir. Şu anda internet ve uluslararası ağları kullanarak neyin işlediğini ve neyin işlemediğini ve bizim genel politika önceliklerimizi nasıl öne çıkartmamız gerektiği hakkında birçok bilgiye kolayca ulaşabiliriz. Ve bu kaynağın, bahsettiğim stratejinin düzenlenmesi ve uygulanması için kullanılması gerektiğini düşünüyorum. Ajans açıkça araştırma ve bölgesindeki ekonomi ile ilgili bilginin merkezi olmalı ve ajans bölgede kalkınma ajandası ile ilgili liderlik geliştirmelidir. Ve elbette BKA ulusal programlara ve stratejilere uygun olmak zorundadır ve bunlardan birçoğunu kendi amaçları için yapmalıdır.

Bu noktada, etkinlik açısından bölgesel kalkınma ajanslarının sahip olmalarının gerçekten önemli olduğunu düşündüğüm ve iyi örnek olabilecek bazı şeylerden bahsedeceğim. BKA'lar bölgede iktisadi kalkınma için çok önemli olan tüm sektörlerle ortak olarak etkili bir şekilde çalışmalıdır. Bunlar iş dünyasını, sivil toplumu, politikacıları ve iktisadi kalkınmaya etkisi olan herkesi kapsayabilir. Bir ajansın her şeyi kendisinin yapmaya çalışması hiçbir zaman mantıklı değildir.

Aynı zamanda, özellikle kamu harcamalarının çok sınırlı olduğu alanlarda, programların, kaynakları çeşitli ortaklıklar yoluyla bölgesel sektörlerden çekecek biçimde düzenlenmesi de çok önemlidir. Bu bir şeylerin yapılması için parasal yardımı içerebilir ama daha çok kişilerin ve uzmanlığın katılımıdır. Böyle güçlü bir ortaklıkla çalışmak oldukça etkili programların uygulanmasını sağlayabilir.

Bunun ardından, ticarete dayalı çözümler olarak tanımlayabileceğimiz türde çözümleri ne kadar çok üretebilirse ajans için o kadar iyi olacağını söyleyebilirim. Bir bölgede, kalkınma ajansını tanımlamak, ajansa uygulamak üzere iyi fonlanmış programlar vermek ve ardından bu kurumdan ticari kuruluşlarla bağlantı kurmasını ve ilişkiye geçmesini istemek anlamında, idari bürokrasinin oluşturulması konusunda büyük sorun bulunmaktadır. Deneyimler bunun yapılmasının zor olduğunu göstermektedir. İş hayatı çok farklı dinamikler üzerinde çalışmaktadır ve işletmelerin iktisadi kalkınmanın kalbinde olduğunu unutmamalıyız. Şirketler, kazanç elde edebilmek, maaşları ve karşı karşıya kaldıkları diğer tüm giderleri ödeyebilmek için çok hızlı ve esnek bir şekilde çalışmalıdır. BKA'lar bu konuda çok daha rahat olabilirler. İş dünyası/BKA ilişkisini doğru kurmanın gerçekten çok önemli olduğunu ve ajansın bölgede olanlardan ayrı bir çeşit kamu yararı kalesi olmaması gerektiğini düşünüyorum.

Aynı zamanda bölgesel kalkınma ajanslarının kuruluşunun en başından itibaren, ajansın çalışmasını değerlendirecek bir rejimin olmasının da çok önemli olduğunu düşünüyorum. Politik döngünün değişmesiyle ajanslara harcanan paranın iyi

değer yaratıp yaratmadığı sorgulanmaya başlandığında, ajansın her zaman varlığını gerekçelendirmesini sağlayabilmesi açısından bu çok önemlidir.

Bundan dolayı, her ne kadar konuşmamın başlığı ajansların kendilerinin hükümetlerin bir aracı olduğu ile ilgili olsa da, aslında ajansların kendilerinin, iktisadi kalkınmayı gerçekleştirmek üzere konuştuğumuz kamu politika araçlarını kullanan, küçük ve esnek organizasyonlar olduğunu düşünmek istiyorum.

Son yaklaşırken tüm farklı ekonomi tiplerinde BKA'ların ortak olarak üzerinde durdukları dört ana piyasa başarısızlığı alanına dikkat çekmek istiyorum. Avrupa genelinde iyi uygulamaları karşılıklı değerlendirebilir ve diğerlerinin ne yaptığına ve kendi bölgemiz için en uygununun hangisi olabileceğine bakabiliriz:

- Küçük işletmelerin gelişimi ve finansmanı, iktisadi büyüme ve istihdam açısından her çeşit ekonomide, kesinlikle çok önemlidir
- Kalifiye insanlar ve eğitim
- Yabancı yatırımlar ve firmalar ve kişilerin gelmesi ve kalması için bölgeyi geçekten cazip hale getirmek
- Küçük işletmelerin yer almasını sağlayan gayrimenkuller

Bu faktörler hem zengin bölgelerin hem de fakir bölgelerin ortak sorunlarıdır. Türkiye'de kurulan BKA'ların uzmanlık ve destek kaynaklarına erişim sağlamaları açısından, EURADA üyeliği yoluyla erişebilir olan fırsatların yardımcı olacağını umut ediyorum.

Son olarak, BKA'ların kaçınmaları gereken gizli tuzaklar ve izlemeleri gereken altın kurallar şunlardır:

- Bölgeye katılan değer gösterildiğinden her zaman emin olun.
- Bir ajanstaki kaynakların büyük bir kısmının ajansın sabit giderleri için değil, programın yayılmasında kullanın.
- Sadece iyi araştırılmış, amaca uygun ve başarılı uygulamaların açık örnekleri olan programlara başlayın ve “bir şeyler yapılmalı” diyen politik baskıdan dolayı programların içine kontrolsüz girilmesinden kaçının.
- Ajansın deneyimden öğrenmesi ve aynı zamanda da uzun dönemli hedeflerin gerçekleştirilmesi için bağlılık oluşturma açısından faaliyetlerin esnek olmasını sağlayın.

BÖLGESEL KALKINMA VE YÖNETİŞİM DENEYİMLERİ

Oturum Başkanı: *Ahmet YAMAN*

Regional Development and Governance in Emilia-Romagna: the ERVET Experience /

Emilia-Romagna’da Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim:
ERVET Deneyimi
Roberta Dall’olio

Region-Building in Hungary – The Case of South-Transdanubia /

Macaristan’da Bölge İnşası,
Güney Trans Tuna Bölgesi Örneği
Prof. Ilona Pálné Kovács

Regional Development Agency Experiences in England and Romania /

İngiltere ve Romanya’da Bölgesel Kalkınma Ajansı Deneyimleri
Richard Harding

AB Destekli Bölgesel Kalkınma Programlarının Yönetimi ve Yapısal Fonlara Hazırlık

Deniz Akkahve

REGIONAL DEVELOPMENT AND GOVERNANCE IN EMILIA-ROMAGNA: THE ERVET EXPERIENCE

Roberta DALL'OLIO

Emilia-Romagna Regional Agency for Territorial Development

Abstract

Firstly, the text aims at giving an overview of the national decentralisation process, of the governance system in Emilia-Romagna Region and of the regional administration competences and tools in territorial development planning. A description of the origin, evolution and changing mission of the Agency will follow, taking into consideration the changes occurred in the economic and social context and framework (from 1973 to 2003). Then the nowadays reorganization phase will be analysed in parallel with the regional governance model and with regards to the role of the Agency in the economic and territorial development planning. This last aspect will be stated through some practical examples with a focus on ERVET's last Three Years Operational Plan.

The history of Regional Development Agency, in Italy and in Emilia-Romagna, is strictly connected with the actual establishment of Regions and with the lengthy devolution process from the Central Government to Local and Regional Authorities.

Development agencies as such were created by a number of Italian Regions at the beginning of the seventies, in the aftermath of the actual establishment of Regions, as originally provided for by the Constitution. At that time they had statutory tasks different from the ones they have been later assigned. In that period, Central Government had and exercised exclusive powers in economic policy and its decisions concerned not only direct market interventions, but also the provision of financial aids to companies at risk and producing public goods. Furthermore, it was to establish the main directions and goals of national economic development for almost every economic sector. When they were first created regional authorities had little or none power for intervening in the economy of the territory that they were representing. In Italy, economic instability caused the restructuring process of the national production system: while big industries were scoring bad performances,

small firms were increasing their importance and market share. In this framework and with the aim of responding to the economic crisis by strengthening small enterprises, regional governments started establishing Development Agencies as instruments for initiating local industrial programs. Regional Agencies were then a pilot policy instrument designed to provide creative local answers to the national economic crises and a way of creating balanced solutions for local development, less dependent from central authorities. This is the period when ERVET Regional Agency for Socio-Economic Development was founded, as well as few other Agencies in other Italian regions. Some of these were assigned the role of “holding companies” (Finlombardia, Friulia) with the goal of sustaining businesses’ development through the management of funds for acquisition of capital shares, the provision of subsidized loans; other Agencies, like ERVET, were characterized by delivering technical and infrastructures’ planning services which were scarcely offered by the market.

ERVET was founded in 1974 as a private company, whose major share-holder was the Emilia-Romagna Region of (from now on Region) which oriented the strategy and exercised control over it. The relationship between the Region and ERVET, since its foundation, went through three phases, marked by three different regional laws.

At the beginning of the seventies, the strategic orientation of the Emilia-Romagna Region (RER) was to equilibrate the territory, favoring the industrialization of areas with low economic development, located mainly in the east part of the region, south of the Po River. ERVET in the first phase of its activities was operating in these areas, supplying areas equipped for industrial activities at advantageous conditions.

In the eighties, following the extraordinary growth of SMEs organized in specialized industrial districts, RER strategy changed from a quantitative to a qualitative approach geared towards improving their competitiveness. In order to achieve this new goal, ERVET developed innovative services, shaped in cooperation with the main industrial associations and based on the analysis of the main industrial sectors. Services were delivered through specialized-centers according to the type of service (innovation, quality, etc.) and sector (agricultural mechanics, clothing, shoe industry, etc.). During the nineties, ERVET coordinated and financed a network of Service-centers, and acted as “instrument of regional economic policies implementation”, orienting the activity of the Service-centers towards the support of enterprises in quality improvement, innovation and technology transfer. The Agency became a sort of *holding* for financial and strategic management of the Service-centers, known as ERVET SYSTEM. Particularly, the Agency stimulated the innovation in the “frontier economic sectors” through technical services for market demand didn’t allow for their provision on a market basis.

Three principle lines of activities of ERVET were the following:

- Creation and execution of projects for the support of the innovation process of the companies and their capacity of international exchange
- Supporting the process of reaching agreements between the local administration, public entities, social organizations and private operators, with the goal of economic development of the territory
- Technical assistance to the Region of Emilia-Romagna in the execution of its programs.

ERVET and the service centers delivered information and consultancy, product certification, market analysis, laboratory tests, technological transfer, product innovation and other services.

The evolution of know-how processes in the three lines of activities was satisfactory and yielded new methods and procedures which were disseminated through the Service-centers. For example, knowledge gained in the industry support activity was translated in procedures which were later used in the vast areas of the society: sanitary assistance, garbage disposal and infrastructure. The role of ERVET as a meeting-point for the business sector, political authorities and social institutions was also evident in the financial frame of the institution. During the eighties and the nineties, 87% of the budget was financed by the Region, 4% was coming from EU funds, 3% from the private companies and 6% from the public institutions.

At the end of the nineties, there was a significant change in the economic scenario in the Region: the economic globalization called for more innovative capacities and stronger relationship between enterprises and the institutions for applied research and technological transfer. The completion of the political and administrative decentralization process with the further transfer of competences from national to regional level, led the regional government to adopt a law reforming ERVET. ERVET role was no longer that of a holding of Service-centers, which are now operating on a market basis, and mainly active in technological research and innovation. ERVET was to support regional and local authorities in designing and implementing policies for socio-economical development of the territory. The Agency contributes to the definition of the best policies for sustainable development, acting on the principle of *integrated policies* and no more on the principle of vertical specialization. New competences include:

- Execution of development programs originated by regional, national or European initiatives
- Promotion and coordination of new Agencies for territorial development
- Management of the actions of the Region in various international and national institutions
- Cooperation with other European regions

- Promotion of foreign investments in the Region of Emilia-Romagna

In the second half of the nineties the decentralization process in Italy brought about another important formula: *governance*. During this period, Emilia-Romagna Region adopted and promoted a new governance concept, based on the subsidiary principle and not on the delegation of powers once reserved to central authorities. The milestones which particularly influenced the development of the Italian governance system are:

- Administrative decentralization;
- Reinforcement of the autonomy;
- Elections reform act;
- Reform of the 5th Title of the Italian Constitution;
- Modernization;

The concept of regional governance leads us to the last phase of the relationship between ERVET and the Region, which is framed by a three-year action plan, negotiated between them. The Region maintains the right of monitoring and evaluating the results after every three-year period. ERVET has no longer a central role in the delivery of services to the market nor in managing specialized service centers, as it gets more and more tasks as the executor of *specific missions* focused on the valorization of territory. The Agency now acts as a manager of programs mainly inspired by the Region. The action plan for the period 2004-2006, indicates the following activities as ERVET main goals:

- designing, managing, monitoring, and evaluating regional policies for territorial development
- concerted planning
- sector territorial policies
- European, national, and regional networks
- Sustainable development policies
- Regional e-government policies
- Support in implementing European Regional Development and Social Funds Operational programs
- European policies for territorial development
- Territorial marketing
- Project finance
- Analysis, studies and pilot projects

These operational strategies are considered by the political authorities and institutional actors as priorities that should guarantee a new cycle of economical development in the region which is facing a new global challenge, characterized by a sustained pace of socio-economic change.

Also the new action plan for the period of 2007-2009, recently approved by the regional government, reconfirms the mission of ERVET as regional agency that

acts in close relation with the regional administration, although maintaining the autonomy typical for the capital-based organizations.

It is almost certain that many new challenges will come in the next future. Nevertheless, ERVET as well as other institutions for territorial development will have to stick to the principles which guaranteed their success in the past, that is to say that they have to understand both the specific needs of their territory and of its socio-economical actors, and to understand the evolutionary paths of socio-economic development at global level, trying to find appropriate solutions able to insert local dynamics into the global ones.

EMILIA-ROMAGNA'DA BÖLGESEL KALKINMA VE YÖNETİŞİM: ERVET DENEYİMİ

Roberta DALL'OLIO

Emilia-Romagna Bölgesel Kalkınma Ajansı, İtalya

Özet

Aşağıdaki metin öncelikle ulusal yerelleşme sürecinin, Emilia-Romagna Bölgesindeki yönetim sisteminin ve bölgesel kalkınma planlamasında bölgesel yönetimlerin elindeki yetki ve araçlarının genel bir çerçevesini oluşturmayı amaçlamaktadır. Ardından, Ajansın kuruluşu, gelişimi ve değişen misyonu, 1973'ten 2003'e kadar iktisadi ve bölgesel kalkınma planlamasında gerçekleşen değişimler dikkate alınarak, aktarılacak. Son olarak, bölgesel yönetim modeliyle paralel biçimde ve iktisadi ve bölgesel kalkınma planlamasında Ajansın rolü göz önünde bulundurularak, son dönemdeki yeniden yapılanma aşaması incelenecektir. Bu son konu ERVET'in en sonuncu Üç Yıllık Operasyonel Planı'na vurguyla pratikten bazı örneklerle sunulacaktır.

İtalya ve Emilia-Romagna'da, Bölgesel Kalkınma Ajansı'nın geçmişi, bölgelerin oluşturulması ve Merkezi Yönetimden, Yerel ve Bölgesel İdarelere yetki devri süreciyle sıkı sıkıya bağlıdır.

Esas olarak Anayasa'da öngörülmüş olan söz konusu Kalkınma Ajansları, yetmişlerin başında bazı İtalyan Bölgeleri tarafından, bölgelerin oluşturulmasının yan etkileri olarak kuruldu. Bu tarihlerde, daha sonra kendilerine verilenlerden farklı olarak yasayla belirlenmiş görevleri vardı. Bu dönemde, Merkezi Hükümetin ekonomi politikası alanında geniş yetkileri bulunuyordu ve kararları yalnızca doğrudan piyasa müdahalelerini değil, aynı zamanda riskli olan ve kamu yararı üreten şirketlere finansal yardımların sağlanmasını da kapsamıştı. Bunun yanında hemen her iktisadi sektör için ulusal iktisadi kalkınmanın ana doğrultusu ve hedefleri merkezi hükümet tarafından belirleniyordu. İlk kurulduklarında, bölgesel yönetimlerin temsil ettikleri bölgelerin ekonomisine müdahale güçleri oldukça azdı veya hiç yoktu. İtalya'da, ulusal üretim sisteminin yeniden yapılanma sürecine iktisadi istikrarsızlık sebep oldu: büyük endüstriler kötü performans sergilerken, küçük firmalar önemlerini ve piyasa paylarını arttırıyordu. Bu çerçevede ve küçük işletmeleri güçlendirerek ekonomik krizin etkilerini azaltma amacıyla, böl-

gesel yönetimler, yerel endüstri programları başlatma araçları olarak Kalkınma Ajanslarını kurmaya başladılar. O zamanlar Bölgesel Ajanslar, ulusal ekonomik krizlere yaratıcı yerel yanıtlar sağlamak için tasarlanmış bir pilot politika aracı ve merkezi otoritelere daha az bağımlı, yerel kalkınma için dengeli çözümler yaratma yoluydu. Diğer bazı İtalyan bölgelerinde kurulan Ajanslar gibi Sosyo-Ekonomik Kalkınma için ERVET Bölgesel Ajansı da bu dönemde kuruldu.

Bunların bazılarında sermaye hisselerinin alınması için fonların yönetimi ve sübvansiyon kredilerinin sunumu yoluyla iş ortamının gelişiminin sürdürülmesi hedefiyle “holding şirketleri” (Finlombardia, Friulia) rolü verildi; ERVET gibi diğer ajanslar ise piyasa tarafından seyrek olarak sunulan teknik ve altyapı planlama hizmetlerini vermekle tanımlanmıştır.

ERVET, 1974’te, ana hisse sahibi, stratejiyi belirleyen ve üzerinde kontrol uygulayan Emilia-Romagna Bölgesi olan (bundan sonra “Bölge” olarak bahsedilecektir) özel bir şirket olarak kurulmuştur. Kuruluşundan beri ERVET ile Bölge arasındaki ilişki, üç farklı bölgesel yasayla biçimlenmiş üç aşamadan geçmiştir.

Yetmişlerin başında, Emilia-Romagna Bölgesinin (RER) stratejik yönelimi, Po nehrinin güneyinde ve büyük oranda bölgenin doğusunda yer alan, iktisadi olarak az gelişmiş alanların sanayileşmesine katkıda bulunarak bölgeyi dengelemektir. ERVET, ilk aşamada burada endüstriyel faaliyetler için donatılmış avantajlı durumdaki alanlara destek oluyordu.

Seksenlerde, özelleşmiş sanayi bölgelerinde örgütlenen KOBİ’lerin sıra dışı büyümesini takiben, RER’in stratejisi nicel bir yaklaşımdan rekabet edebilirliklerini geliştirmeye bağlı nitel bir yaklaşıma doğru değişti. Bu yeni hedefi başarmak için, ERVET, ana sanayi birlikleriyle işbirliği içinde şekillenen ve temel sanayi sektörlerinin analizini temel alan yenilikçi hizmetler geliştirdi. Hizmetler, özelleşmiş merkezlerle, hizmet türüne (inovasyon, kalite vb.) ve sektöre (tarımsal mekanik, giyim, ayakkabı sanayisi vb.) göre veriliyordu. Doksanlı yıllarda ERVET, bir hizmet merkezleri ağını koordine ve finanse etti ve “bölgesel iktisadi politika uygulama aracı” gibi çalışarak, hizmet merkezlerinin faaliyetlerini, kalite geliştirme, inovasyon ve teknoloji transferi alanlarında işletmeleri destekleyecek biçimde yönlendirdi. Ajans, ERVET SİSTEMİ olarak bilinen, hizmet merkezlerinin finansal ve stratejik yönetimi için bir çeşit *holding*’e dönüştü. Ajans özellikle “sınır ekonomisi sektörlerindeki” inovasyonu, piyasa temelinde sunulamayan teknik hizmetler yoluyla teşvik etti.

ERVET faaliyetlerinin üç temel ilkesi şunlardır:

- Şirketlerin inovasyon süreçlerini ve uluslararası değişim kapasitelerini desteklemek için projelerin oluşturulması ve yürütülmesi
- Bölgenin iktisadi kalkınması hedefiyle, yerel yönetimler, kamu kuruluşları, sosyal örgütler ve özel işletmeler arasında anlaşmaya ulaşma sürecinin desteklenmesi

- Programlarının yürütülmesinde Emilia-Romagna Bölgesine teknik destek sağlamak

ERVET ve hizmet merkezleri, bilgi ve danışmanlık, ürün sertifikasyonu, piyasa analizi, laboratuvar testleri, teknoloji transferi, ürün inovasyonu ve diğer servisleri vermişlerdir.

Gerçekleştirilen üç tür faaliyetin *know-how* süreçlerinin gelişimi tatmin ediciydi ve hizmet merkezleri yoluyla yayılan yeni yöntemleri ve prosedürleri ortaya çıkardı. Örneğin, sanayi destek faaliyetinde kazanılan bilgi daha sonra sıhhi destek, atık bertarafı ve altyapı gibi toplumun geniş alanlarında kullanılan prosedürlere çevrildi. İş sektörü, siyasi otoriteler ve sosyal kurumlar için bir buluşma noktası olarak ERVET'in rolü kurumun finansal çerçevesinde de belirgindi. Seksenler ve doksanlar boyunca, bütçenin % 87'si Bölge tarafından finanse edilmiş, %4'ü AB fonlarından gelmiş, %3'ü özel şirketlerden ve %6'sı kamu kurumlarından gelmiştir.

Doksanların sonunda, Bölgenin ekonomik durumunda önemli bir değişim vardı: iktisadi küreselleşme, işletmeler ve kurumlar arasında uygulamalı araştırma ve teknoloji transferi için daha yenilikçi kapasiteleri ve daha güçlü ilişkileri gerektirdi. Ulusal düzeyden bölgesel düzeye daha çok yetkinin devredilmesiyle siyasi ve idari desantralizasyon sürecinin tamamlanması, bölgesel yönetimin ERVET'te reform yapacak bir yasa çıkarmasını sağladı. ERVET'in görevi artık bugün piyasa temelinde işletilen ve genellikle teknolojik araştırma ve inovasyon konularında faaliyet gösteren hizmet merkezlerinden oluşan bir holding değildi. ERVET'in amacı, bölgenin sosyo-ekonomik gelişimi için politikanın tasarlanması ve uygulanmasında bölgesel ve yerel kurumları destelemektir. Ajans, dikey uzmanlaşma prensibi ile çalışmayı bırakıp "*bütüncül politikalar*" prensibiyle hareket ederek sürdürülebilir kalkınma için en iyi politikaların belirlenmesine katkıda bulunmaktadır.

Ajansın yeni yetkileri şunları içerir:

- Bölgesel, Ulusal ya da Avrupa inisiyatifiyle ortaya çıkan kalkınma programlarının yürütülmesi
- Bölgesel kalkınma için yeni Ajansların teşvik edilmesi ve koordinasyonu
- Çeşitli uluslararası ve ulusal kurumlarda Bölgenin faaliyetlerinin yönetimi
- Diğer Avrupa bölgeleri ile işbirliği
- Emilia-Romagna Bölgesindeki yabancı yatırımların teşvik edilmesi

Doksanların ikinci yarısında İtalya'daki yerelleşme süreci diğer bir önemli formülü getirdi: *yönetişim*. Bu dönemde, Emilia-Romagna bölgesi yerinden yönetim ilkesine dayanan ve bir zamanlar merkezi idarelere ait yetkinin devrini temel almayan yeni bir yönetim yaklaşımını kabul ve teşvik etti. İtalyan yönetim sisteminin gelişimini etkileyen önemli kilometre taşları şunlardır:

- İdari desantralizasyon;
- Özerkliğin sağlamaştırılması;
- Seçimlerde reform;
- İtalyan Anayasası'nın 5'nci Başlığının Reformu
- Modernleşme

Bölgesel yönetim kavramı bizi, ERVET ve Bölge arasındaki, üç yıllık faaliyet planı ile çerçevesinin birlikte belirlediği ilişkinin son aşamasına götürür. Bölge her üç-yıllık dönemin ardından sonuçları izleme ve değerlendirme hakkını elinde tutmaktadır. ERVET bölgede valorizasyona odaklı *belirli misyonların* yürütülmesi gibi giderek artan görevler aldıkça, artık ne piyasaya hizmet verilmesinde ne de uzmanlaşmış hizmet merkezlerinin yönetiminde merkezi bir role sahiptir. Ajans, artık genellikle Bölge tarafından ortaya çıkarılan programların yöneticisi olarak hareket etmektedir. 2004-2006 döneminin faaliyet planında ERVET'in ana hedefleri olarak şu faaliyetleri belirlenmiştir:

Bölgesel kalkınma için bölgesel politikaların tasarlanması, yürütülmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesi

- Uyumlu planlama
- Sektörel alansal politikalar
- Avrupa, ulusal ve bölgesel ağlar
- Sürdürülebilir kalkınma politikaları
- Bölgesel e-yönetim politikaları
- Avrupa Bölgesel Kalkınma ve Sosyal Fonlar Operasyonel Programlarının uygulanmasına destek
- Bölgesel Kalkınma amaçlı Avrupa politikaları
- Bölgesel pazarlama
- Proje finansmanı
- Analizler, çalışmalar ve pilot projeler

Bu operasyonel stratejiler siyasi otoriteler ve kurumsal aktörler tarafından, sosyo-ekonomik değişimin sürdürülebilir bir gidişi olarak nitelenen yeni bir küresel değişimle karşılaşan Bölgede yeni bir ekonomik kalkınma döngüsünü garantilemesi gereken öncelikler olarak dikkate alınmıştır.

Ayrıca, bölgesel yönetimin yakın zamanda onayladığı 2007-2009 döneminin yeni faaliyet planı da ERVET'in misyonunu, sermaye temelli organizasyonlar için tipik olan özerkliğini sürdürse de, bölgesel yönetimle yakın ilişkide hareket eden bir bölgesel ajans olarak yeniden teyit etmiştir.

Gelecekte birçok yeni zorlukların ortaya çıkacağı neredeyse kesindir. Bununla beraber, ERVET, geçmişte başarılarını garantilemiş diğer bölgesel kalkınma kuruluşları gibi ilkelerine bağlı kalmalıdır. Bu hem bölgenin ve bölgedeki sosyo-ekonomik aktörlerin özel ihtiyaçlarını hem de küresel düzeydeki sosyo-ekonomik kalkınmanın gelişme yollarını, yerel dinamikleri küresel olanlara ekleyebilen uygun çözümleri bulmaya çalışarak anlamalarını gerektirmektedir.

REGION-BUILDING IN HUNGARY – THE CASE OF SOUTH-TRANSDANUBIA

Prof. Ilona Pálné KOVÁCS

Centre for Regional Studies, HAS

Abstract

The paper deals with the Hungarian regionalisation process which has been influenced by both, national needs for decentralisation of public administration and the requirements of European regional policy. The author will focus mainly on a new Hungarian region, South-Transdanubia.

The region-building is a very contested process taking into account the centralised state traditions, missing regional identity, ambivalent ambitions of central governments. There is no doubt that the European regional policy has had a crucial influence on the Hungarian regionalisation. The question is whether this latter is enough to complete decentralisation programmes started 15 years ago?

Hungary has been successful in the adaptation to the European Structural Funds but the regions-building will take much longer period.

INTRODUCTION - INTERNATIONAL BACKGROUND

Changing picture at meso-level administration in Europe

The diversity of public administration is a marking feature of the European political circumstances, in spite of the dozens of administrative reforms carried out only in the 20th century. These changes – both in Eastern and in Western Europe – were bound partly with political transformations and partly with the social-economic and political development within the national frameworks.

The countries of the European Union can be classed in different structural types from state theoretical aspect:

- *In the federal state* the meso-level bears several features of an independent state (legislation, provincial parliament, government) (Germany, Austria, and Belgium).

- *The regionalised state* consists of constitutionally regulated meso-level units with wide autonomy and legislative competencies; although this autonomy is not complete (Italy, Spain, according some classifications Portugal as well).
- *In the decentralised state* the regulation stipulates the regional tier as a unit administered by elected bodies, fulfilling tasks – sometimes under the protection of constitution – independently. Similar to the previous type, the medium tier carries out its activities partially self-financing (France, Netherlands, Sweden, etc. belong to this group).
- The most characteristic feature of *the unitary state* is that the medium tier is under strong central control and its operation is financed mostly by the central budget (Denmark, the United Kingdom, Finland, Greece can be classed into this group).

Investigating the legal status and functions of the territorial medium tiers in the member states of the European Union, we found that during the 80's in the majority of unitary and in both decentralised states a *shift of competencies* proceeded to the benefit of the medium level. The strengthening of the meso-level, however, is not always decentralisation in the political sense. The central state often prefers the regionalisation of state provided services and public administration, the allocation of deconcentrated organs in the regions (England, Greece, Portugal, etc.). Finland also passed reforms, but until now it has had no directly elected meso-government. The Swedish counties have been still centralised, the only result of pilot programmes is the decision to continue them.

Summarising we can say that the phenomenon of regionalism is not always identical with political decentralisation and not dependant on the physical scale, either. The national characteristics strongly differentiate the meso-level of administration, despite some factors that contribute to the strengthening of the sub-national tiers.

Special challenges of the management of regional development

Regional development is one of the responsibilities of the sub-national levels in every European country. The new economic paradigm of the previous decades had a significant impact on the development of regional policy:

- The new regional policy could be defined as the innovation-oriented or regionally initiated development model.
- The establishment of regional and local co-operation network of enterprises.
- Institutionalisation of information, innovation and business-incentive transfers.

- Organisation of the local-regional development coalitions of different interest groups, harmonisation of rigid administrative hierarchies and the establishment of flexible decision-making procedures.

Transformation of the quality of the living space, supplying capital attracting factors.

The European regions, which were able to formulate, enforce and implement a development strategy adapted to their own needs and demand, could stabilise their situation within a short period and soon the new structures started growing.

The new regional policy required a new management in general:

- In several countries so called quasi-governmental or non-governmental tripartite/corporate organisations (councils, assemblies, chambers, forum etc.) were established, designed for the preparation and implementation of regional policy decisions and for linking up the interests of the central state and local governments, the employees and employers.
- The most important and widely spread institutions are the *development agencies* mostly with a quango status. Development agencies were first established in the 50's–60's in Western–Europe. They have a number of different status types (therefore it is hard to define them in terms of organisational features) yet, their common characteristic is that they are not part of the hierarchic state administration and still financed from the central budget. Their main distinctive function is the promotion of economy (*Halkier, 1998*).

Special impact of Structural Funds

The management of the EU Structural Funds had the biggest influence on the meso-level administration. The literature of the so called Europeanisation often states that European regional policy has a crucial role to the national public administration (*Bache, 1998, Bovaird et al 2002*). The European regional policy is one of the few community policies which have a strict regulation on the management of Structural Funds and this regulation requires the flexible adaptation of national structures. The invasive effect of the Structural Funds on the national administrations can be explained by the motivation of domestic actors to acquire development resources for various targets supporting the priorities of the Community as well.

The emerging new model of regional policy in the 1980-'90s meant a crucial challenge for the member states' public administration in the following fields:

- The Commission introducing the NUTS system and different categories of development objectives pushed national governments to designate the eligible areas at the regional level. This phenomenon launched a series of reforms in the territorial structure at the medium tier governance and the

establishment of new administrative levels and the amalgamation of former ones. Therefore the Structural Funds were ones of the most important factors in encouraging *regionalisation* (Keating, 1998).

- Second, the development programmes became more complex, which necessitated the improvement of performance capacity and the introduction of new functional solutions in the management. The challenges were to prepare long run programmes instead of development projects, and *co-ordination* among different branches and sectors.
- The increasing public involvement in the economic development required a more flexible behaviour of the public administrative staff making them interested in the performance – *market-oriented administration*.
- The necessary involvement of external resources and the more and more comprehensive measures naturally strengthened the horizontal relationships as opposed to vertical ones – *partnership*.

There are some differences in the adaptation of the accession countries comparing the former member states (Surazska *et al* 1997). The preparation for the EU accession and the reestablishment of the national power and administrative structures usually were parallel processes supporting each other in the Central-East European states, but they were not free from conflicts, either.

- First the EU had a more direct effect on shaping the national administration in the Central-East European countries through financing them from various pre-accession funds.
- A further speciality of the adaptation process is that the CEE countries had to facilitate their management system parallel with the building of general public administration. Therefore the new, fragile national public administration was less able to meet the professional requirements set by the Community.

The paper deals with the development of the management system of regional policy in Hungary. It presents the results and dilemmas concerning the creation of the territorial administration and the administrative meso- level, the special organs of regional policy and their interconnections with public administration. It also touches upon the emerging conflicts between the traditional institutions of democratic participation and publicity, and the new characteristics of the partnership networks. The paper points out the decentralisation and modernisation challenges initiated by regional policy mostly in the new member states in the light of European regional development strategy.

THE HUNGARIAN HISTORICAL AND ADMINISTRATIVE BACKGROUND

The Hungarian state has a very strong tradition of centralization. The systemic change in 1990 gave Hungary a chance to shape its own state and political system. However, the internal political relations and the needs of the state were not the only factors to determine the development of the new power structure. As an applicant for EU membership, Hungary has made serious efforts to adjust its institutional system to the requirements of the European Union. It is particularly interesting to examine how the model of territorial power division got transformed including the emergence of the regions and the development of the territorial decision-making networks. These efforts have also been affected by the inner pressures for decentralization and outside pressure of adaptation on the part of the EU.

Historical legacies

The county has been the traditional unit of the Hungarian local government system ever since the state was founded in the eleventh century (although the number of counties has changed, the scale has not; presently the territory of Hungary is divided into 19 counties and the capital city, as demonstrated in Figure 1). The county organizations were designed to protect the interests of the king and later of the nobility. The county was a state within the state. This essentially feudal structure remained intact until the Civil Revolution and War of Independence in 1848–1849. The relatively great power of the county was retained and acknowledged by the 1870 Act on Municipal Authorities which was the first in our history to regulate the state administration in a comprehensive way. The counties and larger cities of county rank continued to be the two pillars of the local government system, even though the idea of a public administration reform and the elimination of the counties have been raised several times over the past centuries (*Vass, 2003*).

In 1950 the Soviet type councils were introduced, but this system was also an essentially hierarchical and centralized one within the framework of a socialist unitary state. The prevailing professional and political view was that the “*councils were not the organs of local power but the local organs of the (unitary) power*” (*Beér, 1951*). The county continued to function as the basic unit of territorial organization. The elected bodies in the villages and towns were subordinated to the county councils. The counties played a substantial role in the redistribution of public resources. The structure of the state remained basically centralized until the change of regime. It is important to remark that although the role of external pattern has always been visible in the development of the Hungarian public administration, centralisation was also supported by the belated socio-economic development.

Changing territorial power structure after 1990

The Act on Local Governments, enacted in 1990, brought about a completely new situation in the spatial distribution of power. Autonomy and independence from state influence and hierarchy became the essence of the Hungarian model of self-governance. Legislators preparing this law were motivated mainly by political considerations when choosing the dominant values of the Act. In the euphoria of the systemic change, political interests and aspects were seen by the Parliament as more important than professionalism.

- *The first* important change in effect until the present day was the extension of the right to local governance to all municipalities, regardless of size. The number of local decision-making units was doubled: the former local councils were replaced by more than three thousand municipalities. Due to the fragmentation and the lack of willingness to form associations, the system is horribly expensive and in many cases operates with a very low efficiency.
- *The second* very important change was the radical decreasing of the role of the counties from the territorial structure of public administration. The lack of competencies, means and resources, the almost total elimination of the counties from the system of territorial administration led to the strong centralization of the whole of the administrative system.
- *The third* structural feature of the Hungarian public administration is the strong centralization or nationalization of the medium level. The central government and the ministries in particular established their own “bridge-head” positions at the county and regional levels.

In conclusion it can be stated that the structure of the local government model has not proved to be suitable and sustainable for the decentralization of state power. The weakening of the democratically elected medium-level governments (counties) has contributed to an increase in the influence of the central government.

Experts identified the problem relatively early, but the solution has not been found yet. The debate about the status of the counties or the meso- level governance has been going on since 1990. The arguments used in the debate are mainly of political rather than professional character and the purpose is not always to perform a real reform but rather to postpone the stabilization of power at the medium tier. It is very important to emphasise that the subnational level concerns the macro-political relations, and actually no government is interested in the limitation of their own power.

The 1990s were actually spent with the correction of the structural problems caused by the Act on Local Governments, without any real success. In the integration of the system and the strengthening of the meso-tier it was not always the administration reform measures that brought results. The Act on Local Govern-

ments was amended in 1994, but the actual reinforcement of the county governments did not take place, primarily because of the resistance of the municipalities and the ruling political elite. The reform of regional policy, born in the spirit of the accession of Hungary to the European Union, resulted in more success. The impact of regional policy as a relatively new public policy on the administrative and power structure was significantly stronger in the previous decade compared to other public policies.

NEW CHALLENGES OF THE REGIONAL POLICY

The law about regional policy in 1996

From the point of subnational power, besides the Act on Local Governments and the reform of the system of state administration, the most important and maybe most ambiguous step was the passing of the Act on Regional Development in 1996. The act had been shaped during a long preparatory process and sharp debates, as everybody had expected this act to solve the spatial development and structural problems of state administration.

The act was passed based on principle of regionalism without previously clarifying the future picture of the administrative division of Hungary. The legislator tried to eliminate this contradiction by introducing a special institution: the so-called development councils, at several spatial scales.

According to the Hungarian regulation, the development councils establishing at national, regional, county and micro-regional level were created by delegations. A great dilemma was whether the micro-regional (NUTS4, county (NUTS3) or the regional (NUTS2) level should be the scenario of the regional political intervention and institutional system. The question was not decided based on professional considerations, or by the national or European priorities of regional policy but by fairly pragmatic arguments. If we can call this solution a decision at all, the legislator decided to integrate all three territorial tiers into the system of regional political institutions. Without going into details, I believe it is important to emphasize that the over-fragmented institutional system, the conglomeration of development councils operating at three territorial tiers contributed to the fragmentation of the development resources, the competition of the tiers among each other and conflicts evolving due to the lack of clear division of labour.

The act made the counties the dominant units of regional development and although it provided a possibility for the creation of macro regions but it was not compulsory. The fundamental reason for the hesitation about the regions was the fact that there was no consensus about their number geographical borders. The county development councils decided upon the development concepts and were entitled to distribute state supports. By these competences we can state that the

development councils of the counties became more powerful organs than the directly elected county general assemblies.

Changes in the public administration due to regional policy

The principle of partnership meant a challenge for the public administrative system. The regional development councils were created on the principle of partnership. Their members were mostly recruited from the representatives of local governments, chambers of commerce, employees and central ministries. Partnership became typical not only among the sectors but also the different tiers. The vertically managed relationship system of both the sectoral (branch) departments and the deconcentrated organs took a new direction following the act on regional development and *became rather horizontal*. The motivation of the co-operation between the different self-governments is similarly important, since the municipal egoism dominating the fragmented municipal system was channelled into territorial frameworks in terms of development programming and resource distribution. Important consequence of the partnership element is the preparation for the multi-level governance approach in order to eliminate the hierarchical subordination and independence understood as a complete segregation. The principle of partnership could not bring a real breakthrough in the Hungarian public administrative culture in one aspect, concretely in the field of co-operation with the civil, non-profit sector. The reasons are the relative underdevelopment of the civil sector, the poor local public administrative resources, and the distrust or lack of willingness for co-operation of the local politicians and public servants involved in the public power. It is also unquestionable that in the field of co-operations currently the formal, protocol elements and ad hoc interest alliances are characteristic rather than a systematic collaboration or common implementation of programmes. The routine of the negotiations preparing the meetings of the development councils is rather characteristic for the mayors of the municipalities; the state administrative sector is more of a superficial than a convinced partner engaged in the everyday functioning of development policy.

The challenges of regional policy affected the *flexibility and the acceleration of the reaction time* of the operation of public administration. Usually the deadline of the elaboration of projects and applications is fairly strict, and the limitation of the implementation time contributed to the emergence of the so called “ad hocarism”, the formation occasional teams, the emergence of the group of civil servants working for success fee and the expansion of more flexible operational and organizational forms. The Hungarian experiences show that the traditional bureaucratic apparatuses both in the ministries and in the majority of self-government units are unable to perform project management. The extra and the varying volume of work load, the interest in the performance and the extra payment connected with that, the high significance of the field work, the necessity of networking all generate conflicts in the traditionally functioning bureaucratic apparatuses.

In order to avoid these they prefer to contract out those tasks. In Hungary we witness the flourishing and the expansion of the non profit organizations and the indirect public administration. This phenomenon is characteristic not only in regional policy but it is inevitable that the applications, the acquirement of resources, the management of projects are such action fields of which the relatively flexibly operating non profit or profit-oriented organizations (like the development agencies) connected with public administration are more adequate and proved themselves more successful.

A very important change in the operation methods of public administration, preliminarily generated by regional policy is the *rehabilitation of planning*. Following the systemic change, as a result of the rigid refusing of the “socialistic planned economy”, planning itself was eliminated from among the tools of public administration. The act on regional development and physical planning passed in 1996, referring to the principle of programming used in the case of the European Structural Funds, set planning for the long term and with a comprehensive approach practically as the precondition of acquiring development resources. The actors of public administration, especially the self-governments have learned the lesson fairly quickly, and within a relatively short period all territorial unit types have prepared its development concepts and programmes. On the surface they were able to meet the requirements fairly quickly. However, if we take a closer look at the planning process and consider the later destiny of the planning documents we have to state that the approach of planning and its real integrating function was hardly enforced. The plans were mainly prepared by expert companies based on fairly formalized “EU conform” schemes and the involvement of the local society and economy was only formal. The real rehabilitation of planning is also hindered by the fairly loose and incomplete regulation. The legal nature of planning documents is unclear and in many aspects the procedural regulation, the circle of those involved in planning, and finally the planning itself is not connected to the executive institutional and tools system.

It is also important to emphasize that decentralization was fulfilled preliminarily in terms of the tasks, competencies but it *hardly concerned the order of the central division of resources*. Only an insignificant part of the budget showing a fairly high redistribution rate was utilized in a decentralized form. The development councils operating at too many tiers and involving too many ambitious actors can dispose of only a fragment of the development resources, which naturally caused frustration, local conflicts and finally disillusionment.

Besides the inevitably positive impacts of regional policy it is worthy to pay attention to the phenomena which preliminarily concern the democracy and publicity of the decision-making and the opportunities for participation, therefore the quality and model of democracy. Currently the literature often cites the opinions, which indicate the negative effects and consequences of partnership, corporate

institutions, associations, ad hoc groupings and informal networks. The past 10-year history of the Hungarian regional policy reinforces these anxieties. At county level there is a directly elected county assembly with a strong political legitimization, but its power and influence is much less than that of the delegated type of development council, which bears the strategic decision-making competencies and the development resources of the county. At territorial level new elite has been emerging, whose influence and internal system of relationships is based exactly on the power, influence and the division of development resources. The delegating organs do not control the activities of the leaders delegated to these organizations. The power of the emerging elite slowly transforms into a set of personal positions without having really contributed to the institutionalization of the relationships between the organizations.

As a result of the *lack of time* occurring so often in regional policy and the fairly short application deadlines, the aspect of handing in the application enjoys priority against the involvement of those concerned. The tasks of the consultative bodies, civil organizations are often only the subsequent confirmation of the decisions. Regional policy is a special public policy in which the professional political, technocratic, efficiency and the non-professional, equity and participation elements are fairly mixed, anyway. The sensitive balance of those was until now hardly achieved in Hungary.

The main contradiction is to be detected between the decentralization demands of regional policy and the *centralization efforts of the central government*. While the new institutional system of regional development was established at three levels, most of the decision-making competencies and development resources remained under the authority of the central government and the ministries. The narrow action space of the territorial organs and the strict rule of resource division led to a kind of disillusionment among the local actors.

REGION-BUILDING IN HUNGARY

To sum up the effect of the act on regional development, we can say that despite the many positive changes it brought about, it has not contributed to the strengthening of the development (NUTS 2 level) regions. No political and professional compromise has been achieved as regards the territorial level of public administration, either (region or county). Nevertheless the process of region-building has started, but still not finished to date. Below we take a look at the phases of this process.

Development (NUTS 2) regions

In 1996 the government did not designate the borders of the macro-regions. Regional development councils could be established by the associations of the counties. Some of the voluntary regional development councils did not even follow

the later NUTS2 breakdown. As evaluating the developments in the period of 1996–1999, we can conclude that the region was the weakest point in the original institutional model. This was mainly due to the fact that the establishment of regional development councils was not compulsory and accordingly they were not due to competencies and resources.

The National Regional Development Concept of Hungary, passed by the Parliament in 1998, defined the number and the borders of the NUTS 2 regions (*Figure 1*).

Alongside the amendment, in 1999 the conditions of region building changed essentially, unfortunately partially in a negative way. The compulsory establishment of the regional development councils in the NUTS2 regions is definitely a positive and inevitable development, yet at the same time some of the changes worsened the conditions of strengthening cohesion. Especially questionable was the modification of the composition of regional councils. The membership of economic chambers was eliminated and the number of governmental representatives was increased, providing them with a dominant position in decision-making.



Figure 1. The counties and the NUTS 2 regions in Hungary since 1998

Key: 1. Central Hungary - 2. North Hungary - 3. North Great Plain - 4. South Great Plain - 5. South Transdanubia - 6. West Transdanubia - 7. Middle Transdanubia

In 2004 the act was amended again. On the one hand, the consultancy right of the non-governmental organisations, as opposed to the councils, was regulated; on the other hand, the regional development agencies operating besides the regional development councils were strengthened. Their existence has been guaranteed by the law since 2004; they are not operating by just the favour of the development councils. At the same time, the administrative limitations have increased too, and the issue of the financing of the agencies has remained unsolved.

The accession in 2004 caused a shock and disappointment. Referring to the “weak regional capacity”, the European Commission insisted on the centralised management of Structural Funds, therefore the regional institutions (regional development councils) have almost completely lost their former influence on regional policy. The management authorities were built out in the central government, the regional actors were only given co-operating function. We have to face the fact that the EU does not insist on the active role of the regions, it does not want to take risks with the decentralised structures.

The second national development plan for the 2007–2013 period is just before finalisation. Although the government placed a heavy emphasis on the role of the regions during the planning process, in fact, they promised the creation of independent regional operational programmes, the prospects of the regions are not very promising by the end of the series of negotiations with Brussels. The government makes a recommendation for a very much centralised management, the regional development agencies will be given a contributing role again, as in 2004–2006, and the regional development council will not be more than consulting partners in the planning.

On the whole we can say that the process of the region building is a contradictory one. Although the network was at last built out in Hungary, partnership has not been established to the required degree, there are no strong decentralised professional apparatuses behind the decision makers, and, what is the biggest problem, the macro-regions do not dispose of considerable resources and competencies. The main reason for that is the over-fragmentation of the institutional system of regional development, at three territorial levels. The regional institutions altogether have much less power and resources than the central government alone. The biggest obstacle of region building is thus the centralising attitude of the government, irrespective of their ideological approach. In the light of this it is especially interesting to take a look at the process of political regionalisation.

Attempts to create political regions

It is often argued that political regionalization is the only way to renew and decentralize the currently centralized politics and state of Hungary (*Ágh*, 2003). This argument is not concerned with the scale or the outdated and non efficient character of the county system in the first place, but emphasizes the political aspects seeing

a chance for decentralisation in the election of political regions. In 2002 the government announced the reform programme, by planning the creation of directly elected regional self-governments by the year 2006. The objective of the reform was to settle the decade-long debate over the counties by transferring territorial power to the regions, eliminating the self-governance status of the counties.

At that time I was not very optimistic and satisfied with this intention, because it is a well known fact that regions are artificial formations in Hungary, the regional identity of the Hungarian society is obviously very weak. The civil society and the political institutional system have not yet been built out at the regional level. Consequently, the democratic control over the regional bodies, as well as the relations of these bodies to the electors and the social or political institutions would be rather weak. It is an extremely important question then whether a top-down initiated regionalisation, together with a weak and not integrated local society, could lead to an actually decentralised power structure? There is a danger that a forced regionalisation will become a tool of not the local but of the central power. Fears proved to be unjustified, but not because of their reality; because the reform of regional self-governance was dropped. The government in power in 2002–2006 did not prepare laws for the regional reform. It is an excuse, although, that the reform probably would not have gained the supported of the opposition in the Parliament. Considering that regionalisation requires the amendment of the Constitution in Hungary, the necessary two-thirds support in the Parliament is only possible if a consensus with the opposition is reached.

However, the establishment and instalment of new administrative tiers is thus not only a matter of legal regulation. The model of the tiers outlined in public law and the way in which they are institutionalized are not sufficient for the description of the comprehensive model of governance any more. Modern works of political and organisational theory make a clear distinction between the legal category of governing and the category of governance including different levels and sectors. In addition to the democratic character, good governance also requires rationality (efficiency) and reacting capacity (flexibility and embeddedness, *Kooiman*, 2002). The simple transfer of the place of the elections from the county level to the regional one cannot be seen a systematic region building. The question is whether the civil society and the economy are strong enough in Hungary now to go on with the process of decentralisation?

Summary

The Hungarian “regional” policy before the accession can be evaluated as an example of quasi adaptation and learning. This period was the *first phase of regionalism*, which in effect was a subordinate, reactive behaviour of a transition country joining the Union, without the real decentralisation of the centralised power model of the Hungarian state.

A new phase of regionalisation can start if the government, being free from the “external pressure”, decides on decentralisation on the basis of its own interests, own values and own recognition. This phase seems to be much more difficult but also much more promising, inasmuch as its ultimate goal is not an imitated adaptation and the fabrication of quasi regions but the creation of an effective and democratic power model that is able to counterbalance the central power.

How much is it probable that *in the new, “bottom up” phase/stage of regionalism* the local actors will be capable of region building and maintain a regional cohesion? In order to answer this question I am going to demonstrate the findings of an empirical research carried out in a Hungarian NUTS 2 region. This region is an ideal example because it has a “past” and after a recent government decision also a “future”, since the government has started a pilot program in order to create new political, administrative institutions and functions at regional level. South Transdanubia has been nominated as the first pilot region in 2005. So the story of the region building is to be continued.

SHAPING OF THE SOUTH TRANSDANUBIAN REGION

As I have already mentioned, regions are artificial formations in Hungary, in which no power or political organs have been operating. This means that region building requires the creation of new institutions with regional authority, on the one hand, and the organisation of the existing institutions into regional networks, on the other. While it is relatively easy to establish institutions with regional authority, the creation of a regional network among the already existing and the new institutional systems is much more problematic.

South Transdanubia is considered a region of medium size having 975 000 inhabitants. South Transdanubia is *one of the less developed regions in Hungary*, although relatively rich in experience of regional policy. It was the first region in Hungary to create voluntarily the institutions of co-operation at regional level in 1992. South Transdanubia was in relatively close touch with European regional policy as a pilot region supported by Phare programme.

The most important regional actors and their networks

In South Transdanubia, development institutions compatible with the national regulation have been born, of which only the most important ones are mentioned here.

At regional level the South Transdanubian Regional Development Council counts as the most important actor. South Transdanubia as a NUTS 2 region consists of three counties. In the 1996–1999 periods the regional development council was a voluntary organisation with no competence or resources. However, after South Transdanubia was declared a Phare “pilot region” and the regional development council was given its own tasks and resources. Then, from 1999, when the estab-

lishment of regional councils became compulsory, regional councils were provided by law with both authority and resources. The regional development councils' duties are to create a development plan for the region, to initiate and implement development programmes and to distribute the allocated development resources. On the basis of this particular authorisation we can claim that the regional development council has become the most influential actor in regional development policy. This situation was fundamentally – and negatively – changed in 2004 by the accession to the European Union. The council actually lost all of its functions, as the use of the n d resources was coordinated to the distribution of the EU resources, because of the requirement of additionality. It is interesting, though, that the council does not have significant competencies in the EU-related development planning, as the government decided in the establishment of an ad hoc task force for the regional preparation of the national development plan in each region.

The work of the regional development council is assisted by a non-profit *regional development agency*, operating as a public utility (non profit) company. Agency experts have a dominant influence in the activities of the council. They acquired professional experience and elaborated their network of connections primarily during the management of the Phare pilot programme. The fate of the development agency after the approval of the act on regional development is interesting. The regional development council was rather distrustful against the agency. The members representing the respective counties achieved that in all three counties of the region a department of the agency was created. The mistrustfulness could also be seen in the contradictory way of financing. The budget based on the contributions of the members was of course not enough for the operation, so the agency has been depended on external resources from the beginning. This situation proved to be a blessing for the staff of agency in the long run, as they gained a routine in tendering and the management of resources, and also built out their relationships in the European Union. After the EU accession the role of the agencies has continuously strengthened, their staffs have increased and the agencies have become more and more independent of the development councils financially. The regional development agencies act as so-called intermediary bodies in the use of the Structural Funds, which means that they have a significant informal role. The agency was given an assignment from the government for the contribution to the preparation of the national development plans. Today the actual situation is that the regional development agencies are more attached to the national government and the market than the regional development councils. Coming from their size (approximately forty well-trained experts) and local and EU contacts, they have become the most important regional actors of development policy by now.

Of course at the description of the regional institutional system we cannot omit the assessment of the networks, i.e. how the above-mentioned two institutions are able to integrate the different actors. An empirical survey done in 2002–2004 as part of a 5th framework programme targeted at this, among other things (Paraskev-

opoulos et al, 2004). In the course of our study we also endeavoured to interpret the nature and shaping of the networks both inside and outside the region. The analyses showed that the partnership organisations and the elected municipalities have the most integrating role in regional policy. On the whole, the network has a strongly public character, the civil and the economic actors are on the periphery of the networks. The special feature of the network is the *geographical cohesion*. Actors within the same counties have stronger connections with each other than with those in other counties. Another conflict among the spatial units is the lack of decision concerning the regional centres, as the government did not regulate the issue of where the seats of the NUTS 2 regions should be. The competition of the candidate towns definitely loosens internal cohesion. These elements suggest that the inner cohesion of the artificially created macro regions is weak, and the counties and micro-regions within the regions have more organic and denser networks than the regions, which are poorer both in institutions and social capital. The participation in development councils significantly increases the *influence of the leaders of certain organisations*. For example, the chairmen of the county general assemblies are the chairmen of the county development councils (as required by law) as well as members or chairmen of the regional development council, and they may at the same time be members of the National Development Council and sometimes in the National Parliament. In addition to these there are even more collective forums offering them membership. Such “*cumulative mandates*” create key individuals, whose influence is significantly stronger than that of the organisation from which the mandate originates. The delegating organisations often have difficulty in controlling the actions of individuals with *multi-membership* in each decision-making forum.

Regardless of these negative phenomena the region as a whole can be characterised by significant changes from the point of view of Europeanization and regionalisation. Ever-widening group of politicians and experts now obtain direct information and knowledge about the EU. The region, especially owing to the decentralised institutions and resources of regional development policy, has shown an increasing degree of cohesion and networks of both an occasional and permanent and of an informal and institutionalised nature are being constructed.

Pilot programme in South Transdanubia

As I have mentioned the programme of the political regionalisation of Hungary has been cancelled from the agenda, but in 2005 South Transdanubia as the “cradle of regionalism” in Hungary was given an opportunity to host a *new pilot regional programme*. The essence of this concept is that the local governments of the three counties making the region and the county seat towns make a municipal association. The body consisting of the representatives of the member local governments can decide in issues where the member local governments transfer their competencies to the association. The logic of this model is evident in the

budgeting, too, the contributions of the members make the financial means of the association. An undeniable advantage of the model is bottom-up building and the fact that it is definitely built on the co-operation of the partners, contributing this way to the development of the co-operative culture and to regional cohesion itself. On the other hand, it is a serious disadvantage that is only bottom-up building, i.e. the associate body has competencies transferred by its members, only. This means that the pilot region can only model how efficiently the local and county level responsibilities and resources concentrate and cooperate at a regional level. It is not suitable, on the other hand, for simulating a situation where competencies and resources are transferred from above, from the government to the regional level. The model experiment thus does not allow the simulation of an actual decentralisation! This fact projects the failure of the experiment. The partners – probably – will not share much of their competencies and resources. The motivation is actually missing and the expected advantages are only virtual. The experiences of the operation are not very good after approximately one year. Three poor counties without competencies will not make a rich region!

SETTING THE AGENDA

Considerations on the future

The second phase or regionalisation does not allow us to be very optimistic, then. The intentions of the government are contradictory, the political elite is divided, the co-operative willingness and the local networks of the local actors do not seem to be strong, and the local society seems to be rather indifferent as regards the topic of regional decentralisation.

What can drive regionalism then?

In Hungary, but probably also in the other transitory states, decentralisation and region building can only accelerate if motivated and accelerated bottom-up and top-down at the same time. Also, this is the only way for Hungary to leave the reactive phase and enter the phase of recognised and conscious reforms. We remark that this is exactly what British researchers found when contemplating the future of regionalism in England (*Bond-Mc Crone*, 2004).

It seems that the success of regional institution building forced from above and from the Union will be strongly connected to the motivation of resource acquisition, without being able to reach a real social and economic imbeddedness.

The bottom-up regions on the basis of co-operations and local networks seem to be unfeasible because in an over-centralised country the mere concentration of local power and resources cannot lead to the establishment of strong regions.

As regards the step out of the deadlock, it is of basic importance what impulses the new accession countries get from the European Union. It is not an accident

that the professionals dealing with regional policy in Hungary attribute a really great significance to what decision is made on the management model of the Structural Funds after 2007. Unfortunately there are signs suggesting that the regions, similarly to the present situation, will be not given a meaningful role in the management of the regional programmes, and it will lead to the loss of their interest and the emptying of the former institutional system. Without real functions and resources it is probably impossible to persuade the regional politicians of the advantages of regional co-operation.

On the basis of all this it is difficult to predict the future of regionalism in Hungary. It is certain that the regional policy of the EU in itself will not establish the creation of elected self-governance regions in Hungary. Another certain thing is that it is not the regional scale that brings about the possibility of regionalisation, it is actually the real will of the government and the real capacity of the regions.

Seemingly the will of the government is there, as the re-elected government initiated in the Parliament, right after the elections, the plan of the creation of regional self-governments. The opposition, however, did not support the amendment of the act on local governments and the parallel amendment of the Constitution. For the time being, regionalisation with a political content is not on the agenda. The future of the development regions is uncertain, but the signs are not too promising, as we have already mentioned.

CONCLUSIONS

At the beginning of the 21st century, regionalism has become one of the most promising slogans, usually connected with the notions of “Europeanization” and modernization. Behind the slogan of regionalism, however, it is possible to detect rather varied intentions, values and even concepts of geographical configurations. Generally the slogan of regionalism has been used as a tool rather than a target in Hungarian politics. It has become a tool of centralization, the resource distribution alongside clique interests, bypassing the directly elected self-government bodies and the publicity. The regional resources of the Union as the main motivations of regionalisation can be absorbed without having strong regions. We have to acknowledge that regionalisation forced from “top down” and “from the outside” has failed.

The original logic of regionalism has been violated, the old, centralized, antidemocratic political attitudes have survived within the framework of new geographical boundaries and organizational forms.

In-depth analyses of public policy are necessary to make sure that it is the regional scale at which the Hungarian public administration should be reorganised. Even more time is needed to persuade the political elite and the local society that re-

gionalisation is not a political toy but the optimal spatial framework of the more democratic and efficient governance.

REFERENCES

- ADAPT, EU enlargement and multilevel governance. 5th Framework HPSE-CT-2001-00097 (Lead partners: Panteion University-LSE)
- Ágh, A. (2003), *Anticipatory and Adaptive Europeanization in Hungary*. Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies
- Bache, I (1998): *The Politics of European Union Regional Policy. Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?* Sheffield Academic Press
- Beér, J.(1951): Helyi tanácsaink államhatalmi jellege (Public character of the local soviets) = Állam és Igazgatás. 11-12. sz. Pp. 593-606.
- Bond, R.-McCrone, D.(2004): *The Growth of English Regionalism? Institutions and Identity= Regional and Federal Studies*. 4. pp.1-26.
- Bovaird, T. – Löffler, E. – Parrado-Diez, S. (2002): *Developing Local Governance Networks in Europe*. Baden-Baden: Nomos.
- Halkier, H.-Danson, M.-Damborg, C. (eds.): *Regional development Agencies in Europe*. Jessica Kingsley, London, 1998.
- Keating, M (1998): *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*. Edward Elgar: Cheltenham.
- Kooiman, J. (2002): 'Governance. A Social-Political Perspective', Grote, J.-Gbikpi, B. (eds.), *Participatory governance*, Opladen: Leske + Budrich, pp. 71–97.
- Olsson, J. (2001), *Democracy Paradoxes in Multi-level Governance*. Gdansk, RSA
- Pálné Kovács, I. (2001): *Regional Development and Governance in Hungary*, Pécs: Centre for Regional Studies (Discussion Papers, No. 35, p. 41.)
- Pálné Kovács, I.–Paraskevopoulos, C.–Horváth, Gy. (2004): Institutional "Legacies" and the Shaping of Regional Governance in Hungary in. *Regional and Federal Studies*. Vol. 14. No. 3 pp. 430–460.
- Pierre, J (1998).: *Partnerships in Urban Governance*. Macmillan Press
- Rhodes, R. A. W. (1997): *Understanding Governance*. Open University Press, Buckingham.
- Surazska, W. – Bucek, J. – Malinkova, L. – Danek, P. (1997): *Towards regional government in Central Europe. Government and Policy* 4: 437–463.
- Vass, L. (2003): 'Decentralization: The Case of Regional Reform in Hungary', Rosenbaum, A, – Gajdosova, L. (eds.): *State Modernization and Decentralization- Implications for Education and Training in Public Administration: selected Central European and Global perspectives*, UN- IASIA – NISPAcee, pp. 42-57

MACARİSTAN’DA BÖLGE İNŞASI: GÜNEY TRANS TUNA BÖLGESİ ÖRNEĞİ

Prof. Ilona Pálné KOVÁCS

Centre for Regional Studies, HAS, Pécs

Özet

Bildiri, Macaristan’da hem kamu yönetiminin yerelleşmesi (desantralizasyon) yönünde ulusal gereksinme hem de Avrupa bölge politikasının gereksinimlerinden etkilenen bölgeleşme süreci ile ilgilidir. Yazar bildiride ağırlıklı olarak yeni bir Macar bölgesi olan Güney Trans Tuna Bölgesine odaklanacaktır.

Merkezi yönetim gelenekleri, bölge kimliğinin olmayışı, merkezi yönetimlerin çelişkileri dikkate alındığında bölgelerin oluşturulması Macaristan’da oldukça çekişmeli bir süreç olmuştur. Şüphesiz ki Macaristan’da bölgelerin oluşumunda Avrupa’nın bölgesel politikası önemli bir role sahiptir. Ancak bunun 15 yıl önce başlatılan yerelleşme programlarının tamamlanması için yeterli olup olmadığı sorusu cevapsızdır.

Macaristan Avrupa Yapısal Fonlarına uyum konusunda bugüne kadar başarılı oldu ancak bölge oluşturmak çok daha uzun zaman alacak.

GİRİŞ: ULUSLARARASI ARKA PLAN

Avrupa’da orta düzey yönetimdeki değişen resim

Yalnızca 20. yüzyılda gerçekleştirilen düzinelerce idari reforma rağmen, kamu yönetimi biçimlerinin çeşitliliği Avrupa’nın siyasal koşullarının belirleyici bir özelliğidir.

Bu değişimler, hem Doğu hem de Batı Avrupa’da, kısmen siyasal dönüşümlere kısmen de ulusal sınırlar içinde sosyo-ekonomik ve politik kalkınmaya bağlı olmuştur.

Avrupa Birliği ülkeleri devlet kuramları açısından farklı yapısal türler ile sınıflandırılabilirler:

Federal devlette, orta düzeydeki yönetim, bağımsız bir devletin birçok özelliğini taşımaktadır (yasama, eyalet parlamentosu, hükümet) (Almanya, Avusturya ve Belçika).

Bölgeselleşmiş devlet, tam olmasa da geniş özerkliği ve yasama yetkisi olan anayasayla düzenlenmiş orta düzey birimleri içerir. (İtalya, İspanya, bazı sınıflandırmalara göre de Portekiz).

Yerelleşmiş devlette, bölgesel kademe, bazen anayasal koruma çerçevesinde, seçilmiş organlar tarafından, bağımsız bir biçimde görevlerini yerine getiren bir birim olarak düzenlenmiştir. Önceki türe benzer olarak, orta kademe, faaliyetlerinin maliyetini kendisi karşılar. (Fransa, Hollanda, İsveç, vb. bu gruptadır).

Üniter devletin en belirgin özelliği orta kademenin, güçlü merkezi kontrol altında olması ve faaliyetlerinin genellikle merkezi bütçe tarafından finanse edilmesidir. (Danimarka, Birleşik Krallık, Finlandiya, Yunanistan bu grup içinde sınıflandırılabilir.)

Avrupa Birliği üye devletlerindeki bölgesel orta kademelerin yasal statülerini ve işlevlerini inceleyerek, 80'lerde hem üniter hem de yerleşmiş devletlerde orta düzeyin yararına bir *yetki devrinin* gerçekleştiğini fark ettik. Ancak, orta düzeyin güçlenmesi, siyasal anlamda her zaman yerleşme anlamına gelmemektedir. Merkezi devlet sıklıkla devlet tarafından sağlanan hizmetlerin ve kamu yönetiminin bölgeselleşmesini, bölgelerdeki yerinden yönetim organlarına dağıtmayı tercih eder (İngiltere, Yunanistan, Portekiz vb.). Finlandiya da reformlar yapmış, ancak şimdiye kadar hiç doğrudan seçilen orta düzey yönetime sahip olmamıştır. İsveç eyaletleri hala merkezidir, pilot programların tek sonucu bunlara devam etme kararıdır.

Özetle, bölgeselcilik meselesi her zaman ne siyasal desantralizasyonla aynı anlama gelmektedir ve ne de fiziksel ölçeğe bağlıdır. Ulus altı kademelerin güçlendirilmesine katkıda bulunan bazı etmenlere rağmen, orta düzey idarenin biçimini büyük oranda ulusal özellikler belirler.

Bölgesel kalkınmanın yönetimindeki zorluklar

Bölgesel kalkınma her Avrupa ülkesinde ulus altı düzeylerin sorumluluklarından biridir. Önceki dönemlerin yeni ekonomik paradigması bölgesel politikanın gelişiminde önemli bir etkisi olmuştur.

- Yeni bölgesel politika, inovasyona yönelik ya da bölgeden başlayan bir kalkınma modeli olarak tanımlanabilir.
- İşletmelerin bölgesel ve yerel işbirliği ağlarının kurulması
- Bilginin, inovasyonun ve iş teşvik transferlerinin kurumsallaşması

- Farklı çıkar gruplarının yerel-bölgesel kalkınma koalisyonlarının organizasyonu, katı idari hiyerarşilerin uyumlaştırılması ve esnek karar alma prosedürlerinin oluşturulması.
- Sermaye çekici etkenleri sağlamak üzere yaşam alanı kalitesinin dönüşümü,

İhtiyaçlarına ve taleplerine uygun bir kalkınma stratejisi oluşturabilen, yürürlüğe koyabilen ve uygulayabilen Avrupa bölgeleri kısa süre içinde durumlarını istikrarlı yapabilmiş ve sonra yeni yapılar gelişmeye başlamıştır.

Yeni bölgesel politika genel olarak yeni bir yönetimi gerektirmiştir:

- Çeşitli ülkelerde, bölgesel politika kararlarının hazırlanması ve uygulanması ve merkezi devlet ile yerel yönetimlerin, işçiler ile işverenlerin çıkarlarını bir araya getirmek amacıyla tasarlanmış, yarı kamusal ya da tamamen sivil olarak tanımlanan *üçlü yönetimler - ortaklık kuruluşları* (konsey, meclis, oda, forum vb.) oluşturulmuştur.
- En önemli ve en yaygın kurumlar, çoğunlukla bağımsız yetkileri olan *kalkınma ajanslarıdır*. Kalkınma ajansları ilk kez 50'lerde ve 60'larda Batı-Avrupa'da kuruldu. Birçok farklı türleri vardır (bu yüzden onları kurumsal özelliklerle tanımlamak zordur), yine de ortak özellikleri hiyerarşik devlet idaresinin parçası olmamaları ve buna rağmen merkezi bütçe tarafından finanse edilmeleridir. Başlıca ayırt edici işlevleri ekonominin teşvikidir (*Halkier, 1998*).

Yapısal Fonların Etkisi

AB Yapısal Fonlarının yönetimi orta düzey yönetim üzerinde en büyük etkiye sahiptir. Avrupalılaştırma literatürü sıklıkla Avrupa bölgesel politikasının ulusal kamu yönetiminde ciddi bir rolü olduğunu belirtir (*Bache, 1998, Bovaird ve diğerleri 2002*). Avrupa bölgesel politikası, Yapısal Fonların yönetiminde katı bir düzenlemesi olan az sayıdaki topluluk politikalarından biridir ve bu düzenleme ulusal yapıların esnek adaptasyonunu gerektirir. Yapısal Fonların ulusal idareler üzerindeki istilacı etkisi, Topluluğun da önceliklerini destekleyen çeşitli hedefler için kalkınma kaynaklarını elde etmede ulusal aktörlerin motivasyonu ile açıklanabilir.

1980-90'larda yeni bölgesel politika modelinin oluşması, aşağıdaki alanlarda üye devletlerin kamu idareleri için ciddi bir zorluk getirmiştir:

- Komisyon İstatistikî Bölge Birimleri sistemini ve farklı kategorilerdeki kalkınma hedeflerini çıkarmasıyla, ulusal yönetimleri bölgesel düzeyde uygun alanlar tasarlamaya yöneltti. Bu durum bölgesel ölçekte orta kademe yönetim ve yeni idari düzeylerin oluşturulması ve eski olanların birleşmesi çerçevesinde bir dizi reformu başlattı. Bu nedenle Yapısal Fon-

lar *bölgeselleşmenin* teşvikinde en önemli etmenlerden biridir (Keating, 1998).

- İkincisi, kalkınma programları performans kapasitesinin gelişmesini ve yönetimde yeni işlevsel çözümlerin oluşturulmasını gerektirerek daha karmaşık bir hale geldi. Kalkınma projeleri yerine uzun vadeli programları hazırlamak ve farklı alanlar ve sektörler arasında *işbirliği* sağlamakta zorlanıldı.
- İktisadi kalkınmaya halkın katılımının artması, kamu çalışanlarının daha esnek davranmalarını ve performans ile ilgilenmelerini gerektirdi. - *piyasa-ya yönelik idare*.
- Gerekli dış kaynağın katılımı ve daha da çok kapsamlı olan ölçütler, doğal olarak yatay ilişkileri dikey olanlar karşısında güçlendirdi- *ortaklık*.

Geçiş ülkeleriyle eski üye devletlerin uyum süreçleri arasında bazı farklar bulunmaktadır (*Surazska, ve diğerleri 1997*). AB katılımına hazırlık ve ulusal gücün ve idari yapıların yeniden kurulması, Orta ve Doğu Avrupa devletlerinde birbirini destekleyen paralel süreçler olmuştur fakat yine de çatışmalar bulunmaktadır.

- İlk olarak AB, Orta ve Doğu Avrupa (CEE) ülkeleri üzerinde, ulusal idarenin şekillenmesinde çeşitli katılım öncesi fonlarla onları finanse ederek daha doğrudan bir etkiye sahip oldu.
- Uyum sürecinin diğer bir özelliği, CEE ülkelerinin yönetim sistemlerini genel kamu idaresinin kurulmasına paralel olarak düzenlemek zorunda olmalarıydı. Bu yüzden, yeni, kırılgan ulusal kamu idaresi Topluluk tarafından konulan profesyonel gereklilikleri daha az karşılayabildi.

Makale, Macaristan'daki bölgesel politikanın yönetim sisteminin gelişimini anlatmaktadır. Bölgesel yönetimin oluşturulması, orta düzeydeki idare, bölgesel politikanın özel organları ve kamu idaresiyle bağlantıları ile ilgili sonuçları ve ikilemleri sunar. Ayrıca demokratik katılımın geleneksel kurumları arasında ortaya çıkan çatışmalara ve ortaklık ağlarının yeni özelliklerinden de bahsedilecektir. Makalede, genellikle Avrupa bölgesel kalkınma stratejisi ışığındaki yeni üye devletlerdeki bölgesel politika tarafından başlatılan yerelleşme ve modernleşme değişimlerine vurgu yapılmıştır.

MACARİSTAN'IN TARİHSEL VE İDARİ GEÇMİŞİ

Macaristan devletinin çok güçlü bir merkezi yönetim geleneği bulunmaktadır. 1990'daki kapsamlı değişim Macaristan'a kendi devlet yapısını ve siyasal sistemini biçimlendirme olanağı tanımıştır. Ancak, içerdeki siyasi ilişkiler ve devletin ihtiyaçları, yeni güç yapısının gelişimini belirlemek için yeterli değildi.

AB üyeliğine aday olarak Macaristan, Avrupa Birliği'nin gerekliliklerini kendi kurumsal sistemine uyarlamak için ciddi çabalar sarf etmiştir. Bölgelerin oluşmasını ve bölgesel karar alma ağlarının gelişimini içeren, bölgesel yetki ayrılığı modelinin nasıl değiştiğini incelemek oldukça ilginçtir. Bu çabalar, yerelleşme doğrultusundaki iç baskılardan ve AB'ye uyumdan kaynaklanan dış baskılardan da etkilenmiştir.

Tarihsel miras

İl yönetimi (county), 11. Yüzyıldaki kuruluşundan bu güne, Macaristan devletinin yerel yönetim sistemindeki geleneksel idari birim oldu. İllerin sayısı değişse de ölçeği hiçbir zaman değişmedi. Şekil 1'de belirtildiği üzere mevcutta Macaristan'da 19 il ve başkent bulunmaktadır. İl yönetimleri kralın ve ardından soyluların çıkarlarını korumak üzere tasarlanmıştır. İl yönetimleri devlet içinde ayrı bir devlet gibiydi. Bu zorunlu feodal yapı 1848-1849 yıllarındaki Bağımsızlık Savaşına ve Macar Devrimine kadar değişmedi. İl yönetiminin görece büyük gücü, tarihimizde ilk defa devlet idaresinin kapsamlı bir biçimde düzenlendiği 1870'deki Yerel Yönetimler Yasası'yla da korundu ve onaylandı. Kamu idare reformu ve il yönetimlerinin ortadan kaldırılması fikri geçtiğimiz yüzyıllarda birkaç defa canlandıysa da, iller ve il statüsündeki şehirler, yerel yönetim sisteminin iki temel direği olmaya devam etti (Vass, 2003)

1950'de Sovyet tipi konseyler ortaya çıktı, fakat bu sistem de sosyalist bir üniter devlet çerçevesinde büyük oranda hiyerarşik ve merkeziyetçiydi. Hakim olan profesyonel ve siyasi görüş *"konseylerin yerel gücün organı değil tersine (üniter) gücün yerel organı"* olduğuydu (Beér, 1951). İl yönetimi bölgesel organizasyonun temel birimi olarak işlemeye devam etti. Köylerdeki ve ilçelerdeki seçilmiş organlar il konseylerine bağlıydı. İller kamu kaynaklarının yeniden dağılımında önemli bir rol oynadı. Rejim değişikliğine kadar devletin yapısı temel olarak merkezi kaldı. Macar kamu yönetiminin gelişiminde dışardaki durumun rolü her zaman ortada olmuş olsa da merkeziyetçiliğin, gecikmiş sosyo-ekonomik kalkınmayla da desteklendiğinin belirtilmesi önemlidir.

1990'lar sonrasında değişen bölgesel güç yapısı

1990'da yürürlüğe giren Yerel Yönetimler Yasası, gücün mekansal dağılımına tamamen yeni bir durum getirmiştir. Devletin etkisinden bağımsızlık ve hiyerarşiden bağımsızlık ve özerklik, Macaristandaki yerinden yönetim modelinin temeli olmuştur. Bu yasa hazırlayan yasa yapıcılar, yasanın temel değerlerini oluştururken, genellikle politik düşündüler. Kapsamlı değişim sürecinin coşkusuyla, Parlamento tarafından, siyasi çıkarlar profesyonellikten daha önemli görülmüştür.

- Bugüne kadar etkili olan ilk önemli değişim, boyutuna bakmaksızın tüm belediyelere yerel yönetim hakkının yayılmasıydı. Yerel karar-alma birimlerinin sayısı ikiye katlandı: yerel yönetimlerin parça parça olan yapısı ve

birlik oluşturma konusundaki isteksizlik nedeniyle, sistem korkunç derecede pahalı bir hale geldi ve birçok durumda oldukça düşük etkinlikte işlemektedir.

- İkinci önemli değişim illerin bölgesel kamu yönetimi yapısındaki rollerinin büyük oranda azalmasıdır. Araç, kaynak ve yetki eksikliği nedeniyle illerin bölgesel yönetim sisteminden neredeyse tamamen çıkarılması, tüm kamu yönetimi sisteminin büyük oranda merkezileşmesine neden olmuştur.
- Macar kamu yönetiminin üçüncü yapısal özelliği orta düzeyin büyük oranda merkezileşmesi ya da ulusallaşmasıdır. Merkezi idare ve özellikle bakanlıklar kendi “köprü-başı” konumlarını il ve bölge düzeylerinde kurmuşlardır.

Sonuç olarak, devlet gücünün yerelleşmesi için yerel yönetim modelinin yapısının uygun ve sürdürülebilir olmadığı ortaya çıkmıştır denilebilir. Demokratik yollarla seçilmiş orta-düzyer yönetimlerin (iller) zayıflaması merkezi hükümetin etkisinin artmasına katkıda bulunmuştur.

Uzmanlar sorunu görece erken belirledi ancak henüz çözüm bulunabilmiş değildir. İllerin ya da orta düzeydeki yönetimin durumu hakkındaki tartışma 1990’dan beri devam etmektedir. Tartışmada kullanılan argümanlar profesyonel özellikte olmaktan çok genellikle politiktir ve amacı her zaman gerçek bir reform yapmak değil, orta kademedeki gücün istikrarının ertelenmesidir. Makro-politik ilişkilerde ulus altı düzeyin önemli olduğu ve aslında hiçbir hükümetin kendi güçlerini sınırlamaya meraklı olmadığına altının çizilmesi çok önemlidir.

1990’lar, fazlaca başarı sağlayamayan Yerel Yönetimler Yasasının yarattığı yapısal sorunların düzeltilmeye çalışılmasıyla geçti. Sistemin bütünleşmesinde ve orta kademenin güçlenmesinde sonuç getiren her zaman idari reform ölçütleri olmamıştır. 1994’te Yerel Yönetimler Yasası’nda değişiklik yapılmış, ancak özellikle belediyelerin direnmesi ve iktidardaki siyasiler nedeniyle il yönetimlerinin güçlendirilmesi sağlanamamıştır. Macaristan’ın Avrupa Birliği’ne katılımının ruhundaki bölgesel politika reformu daha başarılı bir biçimde sonuçlanmıştır. Önceki dönemde görece yeni bir kamu politikası olarak bölgesel politikanın, kamu yönetimi yapısında ve gücün dağılımındaki etkisi, diğer kamu politikalarına oranla daha güçlü olmuştur.

BÖLGESEL POLİTİKADAKİ YENİ ZORLUKLAR

1996’daki bölgesel politika yasası

Yerel Yönetimler Yasası ve kamu yönetimi sistemindeki reformun yanı sıra, ulus altı güç açısından, en önemli ve belki de en belirsiz olan adım 1996’da Bölgesel Kalkınma Yasasının geçmesiydi. Herkes bu yasanın mekânsal kalkınmadaki ve

devlet yönetimindeki yapısal sorunları çözmesini beklediğinden, yasa uzun bir hazırlık sürecinde ve sert tartışmalarla şekillenmiştir.

Yasanın temel ilkesi bölgeselleşmeydi ancak yasa Macaristan'ın gelecekteki idari bölünmesi konusunda bir netlik getirmedi. Yasa yapıcılar bu çelişkiyi özel bir kurum oluşturarak ortadan kaldırmaya çalıştı: farklı mekansal ölçeklerde kurulan kalkınma konseyleri.

Macaristan'daki düzenlemeye göre, ulusal, bölgesel, il ve alt-bölge düzeylerinde kurulan kalkınma konseyleri delegasyonla oluşturulmuştur. Bölgesel politikanın müdahale alanının ve kurumsal sisteminin, alt bölge (Düzy 4), il (Düzy 3) ya da bölgesel (Düzy 2) düzeylerden hangisinde olması gerektiği konusu büyük bir açmazdı. Sorun profesyonel yaklaşımları temel alarak ya da ulusal ve Avrupa'nın bölgesel politika öncelikleriyle değil fakat oldukça pragmatik yaklaşımlarla kararlaştırıldı. Eğer bu çözümden bir karar olarak bahsederek, yasa yapıcılar üç bölgesel kademeyi de bölgesel kurumsal sisteminin içinde birleştirmeye karar verdiler diyebiliriz. Detaylara girmeden, aşırı parçalı kurumsal sistemin ve üç ayrı bölgesel ölçekte çalışan kalkınma konseylerinin fazlalığı, kalkınmaya yönelik kaynaklarının bölünmesine, farklı kademelerin birbirleri arasında yarışmalarına ve kesin bir iş bölümünün eksikliğinden dolayı ortaya çıkan çatışmalara neden olduğunun vurgulanması bana göre önemlidir.

Yasa, illeri bölgesel kalkınmanın baskın birimleri haline getirmiştir. Makro bölgelerin oluşturulması olanağı da yasayla sağlandı ancak zorunlu değildi. Bölgeler hakkındaki tereddütlerin temel nedeni coğrafi sınırları ve sayıları hakkında bir uzlaşının olmamasıydı. İl kalkınma konseylerine devlet desteklerini dağıtma ve kalkınma konuları üzerine karar verme görevi verildi. Bu yetkilerle il kalkınma konseylerinin, doğrudan seçilen il genel meclislerinden daha güçlü organlar haline geldiklerini söyleyebiliriz.

Kamu yönetiminde bölgesel politika nedeniyle gerçekleşen değişiklikler

Ortaklık ilkesi, kamu yönetimi sistemi açısından zorlu bir mücadele anlamına geldi. Bölgesel kalkınma konseyleri ortaklık ilkesi üzerine kuruldu. Üyeleri çoğunlukla yerel yönetimlerin temsilcilerinden, ticaret odalarından, çalışanlardan ve merkezi bakanlıklardan alındı. Ortaklık sadece sektörler arasında değil aynı zamanda farklı kademeler arasında da önemli hale geldi. Hem sektörel birimlerin hem de merkezi kuruluşların taşra teşkilatlarının dikey olarak yönetilen sistemi Bölgesel Kalkınma Yasası'nın ardından yeni bir yön aldı ve daha *yatay hale geldi*. Buna benzer biçimde, parçalı belediye sistemine hakim olan belediye egoizminin, kalkınmanın programlaması ve kaynak dağılımına anlamında bölgesel bir çerçeveye yönelmesi nedeniyle farklı özerk idareler arasındaki işbirliğinin motivasyonu oldukça önemlidir. Ortaklık ögesinin önemli bir sonucu da hiyerarşik itaati ve tam bir ayırım olarak anlaşılan bağımsızlığı ortadan kaldırmak amacıyla çok düzlemli yönetim yaklaşımına hazırlıktır. Ortaklık ilkesi, somut olarak sivil,

kar amacı gütmeyen sektörle işbirliği alanında, Macar kamu yönetimi kültüründe gerçek bir kırılma getirememiştir. Bunun nedenleri arasında sivil sektörün görece az gelişmişliği, yerel kamu yönetimi kaynaklarının eksikliği ve yerel siyasetçilerin ve kamu çalışanlarının birlikte çalışma konusundaki güvensizlikleri ya da isteksizlikleri bulunmaktadır. Aynı zamanda, sistematik işbirliği ya da ortak programların uygulanmasından ziyade mevcutta, resmi, protokol öğelerin ve geçici çıkar birliklerinin, birlikte çalışma alanının karakteristiği olması da kuşkusuzdur. Kalkınma konseylerinin toplantılarını hazırlayan anlaşmaların rutini belediye başkanları için daha çok karakteristiktir; kamu yönetimi sektörü kalkınma politikasının günlük çalışmalarıyla ilgilenen bir ortak değil, daha çok yüzeyseldir.

Bölgesel politikanın zorlukları, *esnekliği* ve kamu yönetiminin çalışmasının *tepkisi süresinin hızlanmasını* etkiledi. Projelerin ve uygulamaların hazırlanmasının son tarihleri genellikle oldukça katıdır ve uygulama süresinin sınırlandırılması, “geçicilik” (ad hocarism) denilen kavramın ortaya çıkmasına, rasgele takımların oluşturulmasına, başarı ücreti için çalışan bir grup kamu çalışanının ortaya çıkmasına ve daha esnek operasyonel ve kurumsal formların genişlemesine neden olmuştur. Macaristan deneyimleri, hem bakanlıklardaki hem de özerk yönetim birimlerinin çoğunluğundaki geleneksel bürokratik aygıtların, proje yönetimini gerçekleştiremediklerini göstermiştir. İş yükünün ekstra ve değişen hacmi, performansla olan ilgi ve buna bağlı olarak fazladan yapılan ödeme, saha çalışmasının yüksek önemi, ağ oluşturma gerekliliği, bunların hepsi geleneksel olarak işleyen bürokratik aygıtlarda çatışmalar oluşturur. Bunları önlemek için bu görevlerde sözleşme yapmayı tercih ederler. Macaristan’da kar amacı gütmeyen organizasyonların ve dolaylı kamu idaresinin arttığını ve genişlediğini görüyoruz. Bu olay sadece bölgesel politikanın bir özelliği değildir. Aynı zamanda, görece esnek çalışan, kar amacı güden (kalkınma ajansları gibi) ya da gütmeyen, kamuyla ilişkili organizasyonların, uygulamalar, kaynakların sağlanması, projelerin yönetimi gibi faaliyet alanlarında daha yeterli ve daha başarılı olmaları da kaçınılmazdır.

Kamu yönetiminin çalışma yöntemlerindeki çok önemli bir değişim, öncelikle bölgesel politika tarafından oluşturulan *planlamanın ıslahı*. Kapsamlı değişimi takiben, “planlı sosyalist ekonominin” sert bir biçimde reddedilmesinin bir sonucu olarak, planlamanın kendisi kamu yönetimi araçları arasından çıkarılmıştır. 1996’da geçen Bölgesel Kalkınma ve Fiziksel Planlama Yasası, Avrupa Yapısal Fonlarında kullanılan programlama ilkesine dayanarak, kalkınma kaynaklarını elde etmenin ön koşulu olarak planlamayı uzun dönemli ve pratik anlamda kapsamlı bir yaklaşımla düzenlemiştir. Kamudaki aktörler, özellikle özerk idareler, dersi oldukça hızlıca öğrendiler ve görece kısa bir süre içinde tüm bölgesel birimler kalkınma yaklaşımlarını ve programlarını hazırladılar. Gereklilikleri karşılama konusunda yüzeysel olarak oldukça hızlıydılar. Fakat planlama sürecine yakından bakarsak ve planlama belgelerinin sonraki kaderini ele alırsak, planlama yaklaşımı ve onun gerçek bütünleyici işlevi zorla yürütülmüştü. Planlar genellikle oldukça resmi, “AB’ye uygunluk” çerçevesini temel alan bir biçimde uzman şir-

ketler tarafından hazırlandı ve planlarda yerel toplumun ve ekonominin katılımı yalnızca kağıt üstündeydi. Planlamanın gerçek anlamda ıslahı oldukça gevşek ve eksik olan düzenlemelerle engellenmişti. Planlama belgelerinin yasal doğası net değildi ve birçok açıdan prosedürel düzenleme, planlamaya dâhil olanlar ve son olarak planlamanın kendisi kurumsal yönetim ve araçlar sistemine bağlı değildi.

Yerelleşmenin öncelikle görevlere, yetkilere dayanarak gerçekleştirildiğinin, fakat bunun merkezden kaynakların paylaşılmasıyla oldukça az ilgili olmasının vurgulanması da önemlidir. Oldukça yüksek yeniden dağılım gösteren bütçenin yalnızca küçük bir kısmı desantralize bir yapıda kullanılmıştır. Çok fazla kademede çalışan ve aşırı hırslı aktörleri içeren kalkınma konseyleri, kalkınma kaynaklarının yalnızca bir kısmını kullanabilir. Bu da doğal olarak hüsrana, yerel ihtilaflara ve son olarak düş kırıklıklarına neden olur.

Bölgesel politikanın göz ardı edilemez olumlu etkilerinin yanı sıra, öncelikle demokrasi ve karar almaya katılım ve bunun için fırsatları içeren durumlar ve dolayısıyla kalite ve demokrasi modeli de dikkate değerdir. Halen literatürde sıklıkla ortaklığın, ortaklık kuruluşlarının, birliklerin, geçici oluşturulan grupların ve enformel ağların olumsuz etkilerinden ve sonuçlarından bahsedilmektedir. Macar bölgesel politikasının son 10 yıllık geçmişi bu endişeleri desteklemiştir. İl düzeyinde, güçlü bir siyasal meşruiyetle doğrudan seçilmiş il meclisi vardır, fakat bunun gücü ve etkisi, stratejik karar-alma becerilerine ve ilin kalkınma kaynaklarına yönelen, delegasyonla idare edilen kalkınma konseyine göre çok daha azdır. Bölgesel düzeyde etkisi ve iç ilişkiler sistemi tamamen yetkiye, etkiye ve kalkınma kaynaklarının bölüşümüne dayalı yeni bir seçkin sınıf oluşmaktadır. Temsil edilen organlar, bu kuruluşlarda temsilci olan liderlerin faaliyetlerini kontrol etmemektedir. Oluşmakta olan seçkinlerin gücü kuruluşlar arasındaki ilişkilerin kurumsallaşmasına gerçek bir katkıda bulunmamakta ve yavaşça kişisel pozisyonlara dönüşmektedir.

Bölgesel politikada sıklıkla oluşan *zaman eksikliği* ve oldukça kısa olan başvuru tarihlerinin sonucu olarak, başvurunun teslim edilmesi durumu, ilgililerin aleyhine bir durum oluşturuyor. Danışman kurumların, sivil örgütlerin görevleri sıklıkla, kararların yalnızca sonradan onaylanması olmaktadır. Bölgesel politika, profesyonel siyasi, teknokratik, yetkin olan ve profesyonel olmayan, eşitlik ve katılım öğelerinin oldukça karıştığı özel bir kamu politikasıdır. Bunların duyarlı dengesi Macaristan'da şimdiye kadar pek fazla başarılamamıştır.

Ana çelişki bölgesel politikanın yerelleşme talepleri ve *merkezi hükümetin merkeziyetçi çabaları* arasında bulunmaktadır. Bölgesel kalkınmanın yeni kurumsal sistemi üç düzeyde kurulurken, karar alma yetkilerinin ve kalkınma kaynaklarının çoğu merkezi hükümet ve bakanlıkların yetkisi altında kalmıştır. Bölgesel organların dar olan hareket alanı ve kaynak dağılımının katı kuralları yerel aktörler arasında bir çeşit hayal kırıklığına neden olmuştur.

MACARİSTAN’DA BÖLGELERİN İNŞASI

Bölgesel kalkınma yasasının etkisini özetlersek, getirdiği birçok olumlu değişimlere rağmen, kalkınma bölgelerinin (Düzy 2 düzyi) güçlenmesine katkıda bulunmadığını söyleyebiliriz. Kamu yönetiminin bölgesel ölçęi hakkında (bölge ya da il) hiçbir siyasi ve profesyonel uzlaşma sağlanamamıştır. Bununla beraber bölge inşa etme süreci başlamış, fakat bugüne kadar hala bitmemiştir. Aşağıda bu sürecin aşamalarına bakıyoruz.

Kalkınma Bölgeleri (Düzy 2)

1996’da hükümet makro-bölgelerin sınırlarını tasarlamamıştır. Bölgesel kalkınma konseyleri illeri birlikleri tarafından kurulabilirdi. Hatta bazı gönüllü bölgesel kalkınma konseyleri daha sonraki Düzy 2 bölümlenmesini bile takip etmedi. 1996-1999 dönemindeki gelişmeleri değerlendirirken, orijinal kurumsal modelde en zayıf noktanın bölge olduğunu söyleyebiliriz. Bu genel olarak bölgesel kalkınma konseylerinin kurulmasının zorunlu olmaması ve buna bağlı olarak yetki ve kaynaklarının olmaması gerçeğine bağlıdır.

Düzy 2 bölgelerinin sayılarını ve sınırlarını belirleyen Macaristan Ulusal Bölgesel Kalkınma Yaklaşımı, Parlamento’dan 1998’de geçmiştir, (Şekil 1).

1999’da yasada yapılan değişikliklerle birlikte bölgesel yapılanmanın durumu kısmen olumsuz yönde değişti. Düzy 2 bölgelerinde Bölgesel Kalkınma Meclislerinin kurulması zorunluluğunun getirilmesi kuşkusuz olumlu ve kaçınılmaz bir gelişme olmakla beraber yapılan bazı değişiklikler artan uyumun koşullarını kötüleştirdi. Özellikle bölgesel konseylerin üyelerinin kompozisyonunda yapılan değişik tartışmalıdır. Ticaret odalarının üyelikleri kaldırıldı ve kamu temsilcilerinin sayısı, bunlara karar almada baskın bir konum sağlayacak biçimde arttı.

2004’te yasada tekrar değişiklik yapıldı. Bir yandan, konseyler karşısında, sivil toplum örgütlerinin danışmanlık hakkı düzenlendi; diğer yandan, bölgesel kalkınma konseylerinin yanında işleyen bölgesel kalkınma ajansları güçlendirildi. 2004’den beri varlıkları yasayla garantilenmiştir. Yalnızca kalkınma konseylerinin tarafında çalışmamaktadırlar. Aynı zamanda, idari sınırlamalar da artmış ve ajansların finansmanı konusu çözümsüz olarak kalmıştır.

2004’deki katılım şok ve hayal kırıklığına neden olmuştur. “Zayıf bölgesel kapasite”ye bakılarak Avrupa Komisyonu, Yapısal Fonların yönetiminin merkezi olması üzerinde ısrarlı olmuştur, bölgesel kurumlar (bölgesel kalkınma konseyleri) bu nedenle bölgesel politikadaki eski etkilerini neredeyse tamamen kaybetmişlerdir. İdari otoriteler merkezi yönetim bünyesinde oluşturuldu ve bölgesel aktörlere yalnızca işbirliği fonksiyonu verildi. AB’nin bölgelerin aktif rol oynaması konusunda ısrarcı olmadığını ve desantralize yapılarla risk almak istemediği gerçeğini kabul etmeliyiz.



Şekil 1. 1998'den bu yana Macaristan'da iller ve Düzey 2 bölgeleri

Gösterim: 1. Orta Macaristan 2. Kuzey Macaristan 3. Büyük Kuzey Platosu 4. Büyük Güney Platosu 5. Güney Trans-Tuna 6. Batı Trans-Tuna 7. Orta Trans-Tuna

2007-2013 dönemi için hazırlanan ikinci ulusal kalkınma planı tamamlanmak üzeredir. Hükümet planlama sürecinde bölgelerin rolüne güçlü bir vurgu yapmış olsa da, gerçekte, bağımsız bölgesel operasyonel programların oluşturulması sözünü verdiler. Brüksel’le yapılan bir dizi müzakerenin sonunda bölgelerin geleceği çok fazla umut vermemektedir. Hükümet çok daha merkezi bir yönetim için tavsiye sunmaktadır, bölgesel kalkınma ajanslarına 2004-2006’da olduğu gibi yine katkıda bulunan bir rol verilecektir ve bölgesel kalkınma konseyi planlamada danışma ortaklarından daha fazlası olmayacaktır.

Genel olarak, bölge inşa etme sürecinin çelişkili olduğunu söyleyebiliriz. Her ne kadar sonunda Macaristan’da ağ oluştuysa da, gereken derecede ortaklık oluşturulmadı, karar vericilerin elinde güçlü, profesyonel, desantralize aygıtlar yok ve en büyük problem makro-bölgelerde önemli kaynaklar ve yeterlikleri bulunmamaktadır. Bunun ana nedeni bölgesel kalkınmanın kurumsal sisteminin üç farklı bölgesel düzeye fazla bölünmesidir. Bölgesel kurumların hepsinin bir arada merkezi hükümetten daha az gücü ve kaynağı vardır. Bu nedenle bölge inşa etmenin en büyük engeli, ideolojik yaklaşımı ne olursa olsun hükümetlerin merkezîyetçi tutumudur. Bunun ışığında, siyasal bölgeselleşme sürecine bakmak oldukça ilginçtir.

Bölgesel yönetim oluşturma girişimleri

Macaristan Devletinin ve mevcut merkeziyetçi politikanın yerelleşmesi ve yenilenmesi için tek yolun siyasetin bölgeselleşmesi olduğu sıklıkla savunulmuştur (Ágh, 2003). Bu yaklaşım, il örgütlenmesi sisteminin modası geçmiş ve verimsiz olması ya da ölçeğiyle ilgili değildir ancak bölge yönetimlerinin seçimi açısından bir yerelleşme olanağı sunarak politik bir bakış açısına vurgu yapmaktadır. 2002’de yeni hükümet doğrudan seçimle gelen özerk bölgesel yönetimlerin 2006 yılına kadar oluşturulmasını planlayan reform programını açıkladı. Reform, iller konusunda yaklaşık 10 yıldır süren tartışmayı, illerin özerk yönetim yapısını ortadan kaldırarak yerel gücü bölgelere transfer edip sonlandırmayı amaçlamıştır.

Bu tarihlerde bu girişim konusunda pek iyimser ve memnun değildim çünkü Macaristan’da bölgelerin yapay oluşumlar olduğu iyi bilinen bir gerçektir, Macaristan toplumunun bölgesel kimliği açıkça çok zayıftır. Sivil toplum ve politik kurumsal sistem bölgesel düzeyde henüz kurulmamıştı. Dolayısıyla, bölgesel organlar üzerindeki demokratik kontrol ve bu yapıların seçmenler ve sosyal ya da siyasal kurumlarla ilişkileri biraz zayıf olabilirdi. Zayıf ve bütünleşmemiş bir yerel toplulukta, yukarıdan aşağıya inisiyatifle gerçekleştirilen bölgeselleşmenin, gerçek anlamda bir yerelleşmeyi sağlayıp sağlayamayacağı sorusu çok önemlidir. Zorla yaratılan bölgeciliğin, yerelin değil fakat merkezi gücün bir aracı olması tehlikesi bulunmaktadır. Korkular gerçek olmamaları nedeniyle değil fakat bölgesel özerk idare reformunun iptal edilmesi nedeniyle yersiz kaldı. 2004-2006’da iktidardaki hükümet bölgesel reform yasalarını hazırlamadı. Fakat bu bir bahane çünkü reform muhtemelen Parlamento’daki muhaliflerin desteğini kazanamadı. Bölgeselleşmenin Macaristan’da Anayasa değişikliği gerektirdiği dikkate alındığında, Parlamento’dan gerekli üçte ikilik bir destek yalnızca muhalefetle bir uzlaşmaya ulaşırsa mümkündür.

Öte yandan, yeni idari kademelerin oluşması ve kurulması, bu nedenle yalnızca bir yasal düzenleme meselesi değildir. Kamu hukukunda belirtilen kademelenme modeli ve bunların kurumsallaşma yolları artık kapsamlı bir yönetim modelinin tanımı için yeterli değildir. Siyaset ve organizasyon kuramının modern çalışmaları, yasal yönetim kategorisi ve farklı düzeyleri ve sektörleri içeren yönetim kategorisi arasında açık bir farklılık ortaya koymaktadır. İyi yönetim, demokratik niteliğe ek olarak, akılcılığı (verimlilik) ve tepki kapasitesini (esneklik ve iliştilirilmişliği “*embeddedness*”) (Kooiman, 2002) de gerektirir. Seçimlerin yerinin il düzeyinden bölgesel olana basitçe aktarılması sistematik bir bölge inşası olarak görülemez. Soru, Macaristan’da sivil toplum ve ekonominin yerelleşme sürecine devam edecek kadar güçlü olup olmadığı sorusudur.

Özet

Katılım öncesi Macar “bölgesel” politikası göstermelik bir uyum ve öğrenme örneği olarak değerlendirilebilir. Bu dönem, Birliğe katılan bir geçiş ülkesinin

bağımlı ve tepkisel davranışı olan, Macaristan devletinin merkezi güç modelinde gerçek bir yerelleşme yaşanmayan, bölgeselleşmenin ilk aşamasıydı.

Hükümet, “dış baskıdan” kurtulup, kendi çıkarlarına, kendi değerlerine ve kendi kabulüne dayanan bir yerelleşmeye karar verirse, bölgeselleşmenin yeni bir aşaması başlayabilir. Bu aşama, nihai hedefinin göstermelik bir adaptasyon ve sözde bölgelerin üretilmesi olmadığı fakat merkezi gücü dengeleyebilecek etkili ve demokratik bir güç modelinin yaratılması gibi daha zor ancak daha ümit vaat edici görülmektedir.

Bölgeselleşmenin yeni, “aşağıdan yukarıya” olan aşamasında yerel aktörlerin bölge inşa edebilirliği ve bölgesel bir uyumu elde edebilmeleri ne kadar mümkündür? Bu soruyu cevaplamak için Macaristan'daki bir Düzey 2 bölgesinde gerçekleştirilen ampirik bir araştırmanın bulgularını göstereceğim. Bu bölge bir “geçmiş” olması ve bölgesel düzeyde yeni politik, idari kurumlar ve işlevler yaratmak amacıyla hükümetin yeni bir pilot program başlatma kararı dolayısıyla “geleceği” de olması nedeniyle, ideal bir örnektir. Güney Trans Tuna Bölgesi ilk pilot bölge olarak 2005'te belirlenmiştir. Dolayısıyla bölge inşasının hikâyesi devam etmektedir.

GÜNEY TRANS TUNA BÖLGESİ'NİN ŞEKİLLENMESİ

Daha önce belirttiğim gibi, Macaristan'da bölgeler hiçbir güç ya da politik organın bulunmadığı yapay oluşumlardır. Bu, bölge inşasının bir taraftan bölgesel yetkileri olan yeni kurumları, diğer taraftan mevcut kurumların bölgesel ağırları oluşturmalarını gerektirdiği anlamına gelir. Bölgesel yetki vererek yeni kurumların oluşturulması görece kolayken, önceden var olan ve yeni kurulan kurumsal sistemler arasında bölgesel ağların oluşturulması daha büyük bir sorundur.

Güney Trans Tuna 975 000 nüfusuyla orta ölçekte bir bölge olarak değerlendirilmektedir. Güney Trans Tuna Bölgesi, bölgesel politika deneyimleri konusunda görece zengin olmasına rağmen, Macaristan'daki az gelişmiş bölgelerden bir tanesidir. 1992'de bölgesel düzeyde ortaklık kurumlarını gönüllü olarak kuran Macaristan'daki ilk bölgedir. Güney Trans Tuna Phare programıyla desteklenmiş bir pilot bölge olarak, Avrupa bölgesel politikasına görece daha yakın olmuştur.

En önemli bölgesel aktörler ve aralarındaki ağlar

Güney Trans Tuna'da, ulusal düzenlemeyle uyumlu kalkınma kurumları doğmuştur. Burada yalnızca en önemlilerinden bahsedilecektir.

Bölgesel düzeyde Güney Trans Tuna Bölgesel Kalkınma Konseyi en önemli aktör olarak sayılır. Güney Trans Tuna bir Düzey 2 bölgesi olarak, üç ili kapsamaktadır. 1996-1999 dönemlerinde bölgesel kalkınma konseyi herhangi bir yetkisi ya da kaynağı olmayan gönüllü bir organizasyondur. Ancak, Güney Trans Tuna bir Pha-

re “pilot bölgesi” olarak ilan edildikten sonra, bölgesel kalkınma konseyine kendi görevleri ve kaynakları verildi. 1999’da bölgesel konseylerin kurulması zorunlu olduktan sonra, bölgesel konseylere yasayla yetki ve kaynak sağlandı. Bölgesel kalkınma konseylerinin görevleri bölge için bir kalkınma planı oluşturmak, kalkınma programları oluşturmak ve uygulamak ve tahsis edilen kalkınma kaynaklarını dağıtmaktır. Bu özel yetkilendirme temelinde, bölgesel kalkınma konseyinin bölgesel kalkınma politikasında en etkili aktör haline geldiğini söyleyebiliriz. Bu durum 2004 yılında Avrupa Birliği’ne katılımı kökünden -ve olumsuz yönde- değişti. Konsey, AB kaynaklarının dağıtımının koordinasyonunu düzenleyen katkı yapma prensibi (additionality) nedeniyle tüm işlevlerini yitirdi. İlginç olan, hükümetin her bölgede ulusal kalkınma planının bölgesel olarak hazırlanması için geçici görev gücünün kurulmasına karar vermesi nedeniyle, konseyin, AB’yle ilişkili kalkınma planlamasında önemli yetkilere sahip olmamasıdır.

Bölgesel kalkınma konseyinin çalışması, kamu yararına şirket gibi çalışan, kar amacı gütmeyen bir *bölgesel kalkınma ajansı* tarafından desteklenmektedir. Ajans uzmanlarının konsey faaliyetleri üzerinde baskın bir etkisi vardır. Bu uzmanlar, Phare pilot programının yönetimi sürecinde deneyim sahibi oldular ve bağlantılarını detaylandırıp geliştirdiler. Kalkınma ajansının, Bölgesel Kalkınma Yasası onaylandıktan sonraki kaderi ilginçtir. Bölgesel kalkınma konseyi ajansa karşı biraz güvensiz kalmıştır. İlgili illerin temsilcileri, bölgedeki her üç ilde de bir ajans şubesi kurmayı başarmışlardır. Bu güvensizlik çelişkili bir finansman yolu olarak da görülebilir. Üyelerin katkılarına dayanan bütçe çalışabilmek için elbette yeterli değildi, dolayısıyla ajans, başından beri dışsal kaynaklara bağlı kaldı. Bu durum ajans çalışanları için uzun vadede bir nimet oldu çünkü kaynakların yönetimi ve ihaleler konusunda deneyim kazandılar ve aynı zamanda Avrupa Birliği’nde de ilişkiler kurdular. AB’ye katılımından sonra ajanların rolü sürekli olarak güçlendi, çalışanların sayısı arttı ve ajanslar finansal olarak kalkınma konseylerinden çok daha bağımsız hale geldi. Bölgesel kalkınma ajansları, Yapısal Fonların kullanımında aracı organlar olarak çalıştılar, bu da önemli bir enformel rolleri olduğu anlamına gelir. Ajansa hükümet tarafından ulusal kalkınma planlarının hazırlanmasına katkı yapmak için bir görev verildi. Bugünkü mevcut duruma bölgesel kalkınma ajansları ulusal hükümete ve piyasaya, bölgesel kalkınma konseylerinden daha fazla bağlıdır. Büyüklüklerinden gelen (yaklaşık kırk iyi eğitilmiş uzman) ve yerel ve AB irtibatlarıyla, şu ana kadar kalkınma politikalarının en önemli bölgesel aktörleri olmuşlardır.

Elbette bölgesel kurumsal sistemin tanımlarken ağları değerlendirmeden geçemeyiz, yani yukarıda bahsedilen iki kurumun farklı aktörleri nasıl birleştirebileceğinden bahsedeceğiz. 5. çerçeve programı kapsamında, 2002-2004 yılları arasında, diğer hedeflerinin yanı sıra bunu da hedefleyen ampirik bir araştırma yapıldı (Paraskevopoulos et al, 2004). Çalışma çerçevesinde, bölgenin içindeki ve dışındaki ağların doğasını ve biçimlenişini yorumlamak için de çabaladık. Analizler, bölgesel politikada en fazla bütünleyici olan role, ortaklık kuruluşlarının

ve seçilmiş belediyelerin sahip olduklarını göstermiştir. Genelde, ağırlıklı bir kamu niteliği vardır ve sivil ve ekonomik aktörler ağların çeperlerindedirler. Ağın özel bir niteliği de *coğrafi uyumdur*. Aynı ildeki aktörlerin diğer illerdekilere göre daha güçlü bağları bulunmaktadır. Mekansal birimler arasındaki diğer bir çatışma da hükümetin Düzey 2 bölgelerinin merkezlerinin nerelerde olacağı konusunda bir düzenleme getirmemesi nedeniyle, bölgesel merkezler konusundaki kararsızlıktır. Aday olan şehirlerin rekabeti kesinlikle iç birleşmeyi kaybettirmektedir. Bu öğeler yapay olarak oluşturulmuş makro bölgelerin iç birleşmesinin zayıf olacağını gösterir. Bölge içindeki iller ve mikro-bölgeler, kurumları ve sosyal sermayesi zayıf olan bölgelere oranla, daha organik ve yoğun ağlara sahiptir. Kalkınma konseylerine katılım özellikle *bazı kuruluşların liderlerinin etkisini artırır*. Örneğin, il genel meclisi başkanları, il kalkınma konseylerinin de başkanıdır (yasayla belirlenmiştir) ve bölgesel kalkınma konseylerinin üyeleri ya da başkanları da aynı zamanda Ulusal Kalkınma Konseyinin ve bazen de Ulusal Parlamentonun üyesi olabilirler. Bunlara ek olarak, onlara üyelik öneren daha başka kolektif forumlar da bulunmaktadır. Bu tür “kümülatif vekaletler” vekaletin kaynaklandığı organizasyonun etkisinden daha güçlü etkiye sahip kilit bireyler yaratır. Temsil edilen organizasyonlar çoğunlukla, *çoklu üyeliğe sahip* bireylerin hareketlerini her karar alma forumunda denetlemek konusunda zorluk yaşarlar.

Bu olumsuz olaylara rağmen bölge bir bütün olarak Avrupalaşma ve bölgeselleşme çerçevesinde önemli değişikliklerle biçimlendirilebilir. Sürekli genişleyen politikacılar ve uzmanlar grubu, artık AB'yle ilgili doğrudan haber almakta ve bilgi edinmektedir. Bölge, özellikle bölgesel kalkınma politikasının desantralize kurumlarına ve kaynaklarına borçlu olarak, artan derecede uyum göstermiş ve geçici ve kalıcı, enformel ve kurumsallaşmış yapıdaki ağların oluştuğunu göstermiştir.

Güney Trans Tuna'da pilot program

Macaristan'ın siyasal bölgeselleşmesi programının gündemden çıkarıldığından bahsetmiştim, fakat 2005'te Macaristan'da “bölgeselleşmenin kaynağı” olarak anılan Güney Trans Tuna'ya, yeni bir pilot bölgesel programa ev sahipliği yapması için fırsat verildi. Bu yaklaşımın temeli, bölgeyi oluşturan üç ildeki ve il merkezlerindeki yerel yönetimlerin bir belediyeler birliği kumasıdır. Üye yerel yönetimlerin temsilcilerinden oluşan yapı, üye yerel yönetimlerin yetkilerini birliğe transfer ettiği konularda karar verebilir. Bu modelde, bütçe yapımı konusunda da aynı mantık bulunmaktadır. Birliğin finansal araçları üyelerin katkılarından oluşmaktadır. Bu modelin inkâr edilemez bir avantajı tabandan yukarı olan yapısı ve ortakların birlikte çalışmasıyla kurulmuş olması gerçeği ve bu yolla işbirliği kültürünün gelişmesine ve böylece bölgesel uyumun kendisine katkıda bulunmasıdır.

Diğer taraftan, yalnızca tabandan yukarı yapılanmış olması ciddi bir dezavantajdır. Yani birlik yapısının yetkileri yalnızca üyelerinden aktarılmaktadır. Bu durum, pilot bölgenin yerel düzeydeki ve il düzeyindeki sorumluluklarının ve kaynakları

nın bölgesel düzeyde ne kadar etkin bir biçimde konsantre olduğunun ve işbirliği yapabildiğinin modeli olabilir anlamına gelmektedir. Öte yandan yetkilerin ve kaynakların bölgesel düzeye yalnızca yukarıdan transfer edilmesi de uygun değildir. Dolayısıyla, bu model deneyinin gerçek bir yerelleşme simülasyonuna izin vermediği görülmektedir. Bu gerçek, deneyin hatasını gösterir. Ortaklar -muhtemelen- yeterliklerinin ve kaynaklarının çoğunu paylaşmayacaklardır. Gerçekte bir motivasyon yoktur ve beklenen avantajlar sadece sanaldır. Bir yıl sonrasına bakıldığında bu operasyonun deneyimlerinin çok iyi olmadığı görülmektedir. Yetkinlikleri olmayan üç yoksul il zengin bir bölge yapmayacaktır!

GÜNDEMİ OLUŞTURMAK

Gelecek üzerine düşünceler

Bölgeselleşmenin ikinci aşaması çok iyimser olmamıza izin vermemektedir. Hükümetin niyeti çelişkili, seçkin siyasiler bölünmüş, işbirliği yapma isteği ve yerel aktörler arasındaki yerel ağlar güçlü görünmemekte ve yerel toplum bölgesel desantralizasyon konusunda ilgisiz görünmektedir.

Bu durumda bölgeselleşme nasıl yürütülebilir?

Macaristan'da, muhtemelen diğer geçiş ülkelerinde de yerelleşme ve bölge inşası yalnızca aşağıdan yukarı ve yukardan aşağı eş zamanlı olarak yürütülür ve motive edilirse hızlanabilir. Bu aynı zamanda, Macaristan için tepkisel olan aşamayı bırakıp, kabul görmüş ve bilinçli reformlar yapma aşamasına girmek için tek yoldur. Bunun İngiliz araştırmacıların İngiltere'de bölgeselleşmenin geleceğini tasarlarlarken bulduklarıyla tamamen aynı olduğunu söyleyebiliriz (*Bond-Mc Cro-ne*, 2004).

Yukarıdan ve AB tarafından zorlanan bölgesel kurum inşasının başarısının, gerçek anlamda bir sosyal ve ekonomik iliştilmişliğe (imbeddedness) ulaşmadan, kaynak sahibi olmanın sağladığı motivasyona güçlü bir biçimde bağlı olduğu görünmektedir.

İşbirliği ve yerel ağlar temelinde aşağıdan-yukarıya oluşan bölgeler olanaksız görünmektedir, çünkü fazla merkezi bir ülkede sırf yerel gücün ve kaynakların konsantrasyonu güçlü bölgelerin kurulmasını sağlamaz.

Bu çıkmazdan dışarı adım atmak konusunda yeni katılan ülkeler için Avrupa Birliği'nden gelen itici gücün ne olduğu büyük önem taşır. Macaristan'da bölgesel politika ile uğraşan uzmanların, 2007 yılından sonra Yapısal Fonların yönetim modeliyle ilgili alınan kararlara gerçekten büyük önem vermeleri tesadüf değildir. Maalesef, bölgelere, mevcut duruma benzer biçimde, bölgesel programların yönetiminde anlamlı bir rol verilmeyeceği ve bu durumun onların çıkarlarının kaybına ve önceki kurumsal sistemin içinin boşalmasına yol açacağı konusunda işletmeler

bulunmaktadır. Gerçek işlevler ve kaynaklar olmadan, bölgesel işbirliğinin avantajları konusunda bölgesel politikacıların ikna edilmesi neredeyse imkânsızdır.

Bütün bunlara dayanarak Macaristan'da bölgeselleşmenin geleceğini tahmin etmek zordur. AB bölgesel politikasının kendi başına, Macaristan'da seçilmiş özerk bölgeleri kurmayacağı kesindir. Diğer kesin olan şey bölgeselleşmeyi mümkün kılan bölgesel ölçek değil, hükümetin isteği ve bölgelerin gerçek kapasitesidir.

Görünürde, hükümetin isteği ortadadır. Parlamento'da yeniden seçilmiş olarak, seçimlerden hemen sonra bölgesel özerk idarelerin oluşturulması planı vardır. Ancak aksine, yerel yönetimler yarasını düzeltmeyi ve paralel olarak Anayasanın düzeltilmesini desteklememiştir. Şimdilik, siyasal içerikli bölgeselleşme gündemde değildir. Kalkınma bölgelerinin geleceği kesin değildir, fakat işaretler daha önce belirtildiği gibi ümit verici değildir.

SONUÇLAR

21. yüzyılın başında, bölgeselleşme, genellikle “Avrupalılaşıma” ve modernleşme fikirleriyle bağlı olarak en çok ümit vaat eden sloganlardan biri oldu. Ancak, bölgeselleşme şiarının arkasında, çeşitli niyetleri, değerleri ve hatta coğrafi yapılanma yaklaşımlarını görmek mümkündür. Macaristan siyasetinde, bölgeselleşme şiarı genellikle bir hedeften çok, bir araç olarak kullanıldı. Doğrudan seçilmiş özerk yönetimleri atlayarak, farklı çıkarlar arasında kaynakların dağıtımı için merkezîyetçiliğin bir aracı oldu. Bölgeselleşmenin ana motivasyonu olan Birliğin bölgesel kaynakları güçlü bölgelere sahip olmadan kullanılabildi. “Yukarıdan aşağı” ve “dışardan” zorlanan bölgeselleşmenin kaybettiğini kabul etmeliyiz.

Özgün bölgeselleşme mantığı bozulmuş ve yeni coğrafi sınırlar ve kurumsal formlar çerçevesinde eski, merkezîyetçi, antidemokratik siyasal davranışlar hayata kalmıştır.

Macaristan kamu yönetiminin bölgesel ölçekte yeniden organize olması gerektiğinden emin olmak için, kapsamlı kamu politikası analizleri gerekmektedir. Elit siyasetçileri ve yerel toplumu bölgeselleşmenin politik bir oyuncak olmadığı fakat daha demokratik ve etkili bir yönetişimin en uygun mekânsal çerçevesi olduğu konusunda ikna etmek için daha çok zamana ihtiyaç vardır.

KAYNAKLAR

ADAPT, EU enlargement and multilevel governance. 5th Framework HPSE-CT-2001-00097 (Lead partners: Panteion University-LSE)

Ágh, A. (2003), *Anticipatory and Adaptive Europeanization in Hungary*. Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies

Bache, I (1998): *The Politics of European Union Regional Policy. Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?* Sheffield Academic Press

Beér, J.(1951): Helyi tanácsaink államhatalmi jellege (Public character of the local soviets) = Állam és Igazgatás. 11-12. sz. Pp. 593-606.

Bond, R.-McCrone, D.(2004): *The Growth of English Regionalism? Institutions and Identity= Regional and Federal Studies*. 4. pp.1-26.

Bovaird, T. – Löffler, E. – Parrado-Diez, S. (2002): *Developing Local Governance Networks in Europe*. Baden-Baden: Nomos.

Halkier,H.-Danson, M,-Damborg, C. (eds.): *Regional development Agencies in Europe*. Jessica Kingsley, London, 1998.

Keating, M (1998): *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*. Edward Elgar: Cheltenham.

Kooiman, J. (2002): ‘Governance. A Social-Political Perspective’, Grote, J.-Gbikpi, B. (eds.), *Participatory governance*, Opladen: Leske + Budrich, pp. 71–97.

Olsson, J. (2001), *Democracy Paradoxes in Multi-level Governance*. Gdansk, RSA

Pálné Kovács, I. (2001): *Regional Development and Governance in Hungary*, Pécs: Centre for Regional Studies (Discussion Papers, No. 35, p. 41.)

Pálné Kovács, I.–Paraskevopoulos, C.–Horváth, Gy. (2004): Institutional “Legacies” and the Shaping of Regional Governance in Hungary in. *Regional and Federal Studies*. Vol. 14. No. 3 pp. 430–460.

Pierre, J (1998):. *Partnerships in Urban Governance*. Macmillan Press

Rhodes, R. A. W. (1997): *Understanding Governance*. Open University Press, Buckingham.

Surazska, W. – Bucek, J. – Malinkova, L. – Danek, P. (1997): *Towards regional government in Central Europe. Government and Policy* 4: 437–463.

Vass, L. (2003): ‘Decentralization: The Case of Regional Reform in Hungary’, Rosenbaum, A, – Gajdosova, L. (eds.): *State Modernization and Decentralization- Implications for Education and Training in Public Administration: selected Central European and Global perspectives*, UN- IASIA – NISPAcee, pp. 42-57

REGIONAL DEVELOPMENT AGENCY EXPERIENCES IN ENGLAND AND ROMANIA

Richard HARDING

UK Twinning Advisor in EU Structural Instruments - Romania

Abstract

England and Romania – two countries at opposite ends of the development scale in Europe. Each has serious yet very different regional development issues to address, but both have one thing in common – an absence of elected government structure at NUTS II regional level. Tracing the evolution of Regional Development Agencies (RDAs) at this level in both of these countries reveals, quite understandably, two quite different stories. However, both experiences contain potentially important lessons for Turkey at this point in time.

A wide disparity in the levels of resource deployed on RDAs in each country is an obvious difference between the two, as is the maturity of the institutional framework into which they have been expected to fit and the degree of relevant experience of the people who work in them. In both countries EU financing has been the main motor behind strategic development activity at the NUTS II level. The relationship between the RDAs and EU funding streams has clearly been a crucial factor in both experiences. In the final analysis, the key to success for RDAs can be seen to lie in the strength of central and local government commitment to encourage and support their operations, as well as the capacity and level of engagement of partners outside the government sector.

INTRODUCTION

Regional Development Agencies (RDAs) have been created and operated in many different ways in different European countries. In some they have been conceived as tools of decentralisation, whilst in others they are used more to deliver national government policies with greater efficiency. Usually, although not exclusively, RDAs have been created in countries where government structures at the regional level have been weak or absent. Scholars and policy makers alike have argued that the semi-autonomous position of RDAs in this context creates an advantage in comparison to purely public agencies: they are not as closely tied to public service codes and electoral cycles allowing a more flexible, longer-term perspective and

the opportunity to build closer ties with regional business communities¹. In almost all cases the role of RDAs has evolved considerably over time. In Member States of the European Union (EU), their evolution has been strongly influenced by EU regional development funding from the Structural Instruments.

This paper traces two national experiences of RDA operations from countries in which the author has worked. England and Romania: two countries at opposite ends of the development scale in Europe. Each has serious yet very different regional development issues to address.

England, despite increasing national prosperity in recent years, suffers from a growing north-south divide in economic development. Although employment rates have risen significantly overall, pockets of long-term unemployment and social deprivation persist even in the richest regions. Often this is linked to the large-scale decline of traditional industries such as coal, steelmaking and shipbuilding, or specific problems in certain rural areas. EU Structural Funds programmes operate primarily at the regional level in England. The coverage of eligible areas reflects the severity of socio-economic problems so not all parts of the English regions are eligible for EU support.

Romania on the other hand will be the second poorest country in EU27, with a GDP per capita of only 30% of the EU average. As an EU Member State the entire territory of Romania will be eligible for support from the Structural Instruments. The key challenge will be to stimulate economic potential and to maintain and achieve high growth rates across the whole country. Basic infrastructures and services will need to be created, modernised and expanded before regional economies can develop. Substantial efforts are also required to boost investment in human capital. There are already significant disparities within and between Romania's regions. As the economy as a whole begins to grow, these disparities will widen as development polarises in the most prosperous areas. The main issues to address in order to promote balanced development across Romania are:

- The increasing importance of Bucharest compared to the general development situation of the other regions;
- Unbalanced growth between the West and the East of the country with proximity to western markets acting as a factor spurring growth;
- Underdevelopment concentrated in the North East region bordering Moldova and in the Southern regions along the Danube;
- Infra-regional disparities reflecting a mosaic-like structure of economic development: inside the regions, with relatively developed counties existing side by side with undeveloped ones;
- The urban decline of small and medium size towns;

- The strong negative impact of industrial restructuring in mono-industrial localities².

Despite these differences, England and Romania have one thing in common – an absence of elected government structure at NUTS II regional level. Whilst this provides some basis for discussing RDA experiences in both countries in the same paper, a direct comparison between them is not attempted here. The paper aims simply to highlight aspects of these experiences which might be classed as ingredients for building successful RDAs in countries without autonomous regional governments.

RDAs IN ENGLAND³

At the outset, it is important to underline that this chapter refers to England as opposed to the United Kingdom as a whole. Powers were transferred from the UK Parliament in 1999 to the devolved administrations now operating in Scotland and Wales and Northern Ireland.



Source: Department of Communities and Local Government

In England, RDAs were established under the Regional Development Agencies Act 1998 and were launched formally in eight English regions in April 1999. The ninth, in London, was established in July 2000 following the establishment of the Greater London Authority. Prior to this, agencies funded from different sources existed in many of the English regions from the mid 1980s in various forms. Their main aim was fostering inward investment and trade promotion in partnership with regional offices of central government departments (i.e. ministries) and local authorities.

The English RDAs are public bodies directly accountable to central government and Parliament, currently under the responsibility

of the Department of Trade and Industry (DTI). Each RDA operates within a unique economic environment reflecting the strengths, activities, infrastructure, and character of their region and each one faces diverse challenges. However they must all balance the interests of the region with national policy requirements whilst managing the conflicting demands of different regional stakeholders.

English RDA mission

The Regional Development Agencies Act consolidated the RDAs' role to act as strategic drivers of regional economic development in their region. Each RDA has five statutory purposes:

- To further economic development and regeneration;
- To promote business efficiency, investment and competitiveness;
- To promote employment;
- To enhance development and application of skills relevant to employment;
- To contribute to sustainable development.⁴

Shortly after their creation, the first major task for each of the RDAs was to develop a strategic vision for their region in line with central government guidance. The government encouraged RDAs to formulate clear priorities to improve regional economic performance and to identify and bring together strategies for achieving them. The aim was to exploit regional opportunities fully and ensure that those responsible for economic decision-making work together effectively towards common goals. The economic mainstream of these strategies became the basis for the Single Programming Documents for EU Structural Funds 2000-2006 covering the eligible areas in the English regions. The RDAs are obliged to review their strategies completely every three years.

English RDA leadership and management

Each English RDA is led by a Chairperson and a Board of 15 people. Board members, including the Chairperson, are appointed by central government Ministers with the exception of London, where appointments are made by the Mayor. A key feature of these arrangements is that the Chairpersons of RDA Boards are not public officials, but successful business people with a track record of working within their region and understanding the needs of regional business and society. The Boards themselves are made up of a wide mix of senior stakeholders within the region including persons from local authorities, the voluntary sector, trade unions and local businesses.

First appointments to an RDA Board are usually for 3 years, renewable for a further term, on the recommendation of the Chairperson, subject to a satisfactory performance appraisal and the agreement of Ministers. Should a Board member wish to serve a third term, he/she must apply in open competition; no one can serve on the same RDA Board for a total of more than ten years. The Board has corporate responsibility for ensuring that the RDA fulfils the aims and objectives set by central government and for promoting the efficient and effective use of staff and other resources. The Chairperson and Board members operate according to a Code of Practice issued by the Commissioner for Public Appointments. They may not consider themselves to be the delegates of a particular group or body, but need

to take into account the interests of the region as a whole. They are also obliged to declare any potential conflicts of interest which may arise during the course of their duties.

The day to day management of each RDA is led by its Chief Executive who is appointed by the Board, subject to approval by Ministers or in London by the Mayor. The staffing structure of each RDA is different, depending on the needs and priorities of each region. Staffing levels have grown steadily since the creation of the RDAs. One of the larger RDAs, the North West Development Agency, today employs 380 persons. By and large, the English RDAs follow the UK Investors in People (IIP) system for training and personnel development.

Relationship with central and local government in the English regions

The RDAs operate alongside de-concentrated offices of central government in each English region. The Government Offices (GOs) were established in 1994 to bring together previously separate government programmes. They originally comprised staff from four government departments and were joined subsequently by six others. This has enabled them to work across ten central government policy fields connected to economic development and beyond (e.g. housing and health) in an integrated way at regional and sub-regional levels. The GO network consists of nine regional offices, each of which headed by a senior civil servant, the Regional Director. Each GO is structured differently to reflect specific operational approaches adopted in each region. Total staffing of the GOs is currently around 3,600, ranging from 300 to 500 per region.

The national policy integration embodied by the GOs provides strong support to the RDAs in their strategic role as leaders of economic development within each region. The GOs are also well placed to challenge the RDAs over aspects of their strategies and plans and the realism of these with regard to projections of available funding. Flexibility is promoted through performance-focused Local Area Agreements (LAAs) between central and local government which bring together additional funding streams for local areas and merge them where appropriate. Local Public Service Agreements (LPSAs), provide extra flexibility for local areas to respond to specific challenges. The RDAs play a significant part in implementing these agreements. Central government literature⁵ defines the added value brought by the GOs as their ability to combine:

- strong local and regional intelligence about institutions, people, and history to help individual departments understand exactly how to make national policies work in a local area;
- extensive relations with regional and local partners to maximise the effectiveness of policies and investment and exploit synergies;
- oversight of the implementation of policies and scope to challenge others to work together and remove any obstacles to implementation;

- direct advice to Ministers and representation of central government departments in the region, giving them a clearly distinct role among local organisations.

In addition, since they were set up, the GOs have been responsible for managing the regional level EU Structural Fund Programmes covering greater or lesser eligible areas depending on the region concerned. Structural Fund support to the English regions during 2000-2006 totals approximately €2 billion per year. EU intervention rates to projects are characteristically low under these programmes, averaging around 30% of total eligible costs.

In parallel with the creation of the RDAs, the government has supported the establishment of voluntary multi-party regional ‘chambers’ in each of the regions outside London. Members of the chambers are drawn from local authorities and the social, economic and environmental sectors in the region, but they are not directly elected. The chambers are funded by the local authorities in each region. Since 2001 the chambers have developed a scrutiny role on the plans and the work of the RDAs. Increasingly the chambers support the development of partnership between a wide range of interest groups and stakeholders at the regional level. However, the strength of the chambers’ input is cannot be said to be uniform or consistent across all regions.

English RDA financing

The English RDAs are financed exclusively by central government. Since April 2002, they have been financed through a Single Programme budget (the “Single Pot”) into which money from the contributing departments is pooled. This replaced the separate funding programmes that existed previously, through which each contributing government department’s allocation was made. The funding, once allocated, is available to the RDAs to spend as they see fit in order to achieve the objectives identified in their regional economic strategies. The government’s resource allocations to the RDAs have risen steadily over recent years. The planned allocations to all RDAs taken together, from the six contributing government departments, for 2004-2008 are shown in the table below.

Table 1. Total Government Funding for English RDAs 2004-2008 (€M*)

Department	2004-5	2005-6	2006-7	2007-8
Department of Trade and Industry (DTI)	346	684	703	713
Department of Communities and Local Government (DCLG)	2,232	2,316	2,412	2,476
Department of Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA)	68	106	108	109
Department for Education and Skills (DfES)	62	64	65	66
UK Trade International (UKTI)	19	19	19	19
Department for Culture, Media and Sport (DCMS)	3	9	9	9
Totals	2,730	3,198	3,316	3,393

Source: HM Treasury 2004 (* Converted from Sterling at an indicative rate of 0.677)

The allocation of the RDA “Single Pot” between the individual RDAs is determined in large part by a formula, which reflects the economic situation and the needs of each region, including the needs of businesses. The budgets agreed by the government for each RDA for the three years 2005 to 2008 are as follows:

Table 2. Total RDA Allocations by Region 2005-2008 (€M*)

RDA	2005-06	2006-07	2007-08
Advantage West Midlands	402	419	430
East of England Development Agency	191	198	204
East Midlands Development Agency	230	241	247
London Development Agency	551	578	591
North West Development Agency	564	591	604
One Northeast	355	371	381
South East England Development Agency	232	241	247
South West of England Development Agency	226	235	242
Yorkshire Forward	436	458	467
<u>Totals</u>	<u>3,186</u>	<u>3,331</u>	<u>3,412</u>

Source: Department of Trade and Industry (* *Converted from Sterling at an indicative rate of 0.677*)

The RDAs may apply for support from EU Structural Fund programmes, in eligible areas, using their resources from the “Single Pot” as co-financing for European monies. In this way, they bring forward their own projects to the EU programmes, often in partnership with other bodies, in line with the agreed Regional Economic Strategies. Awards of Structural Funds resources to RDA sponsored projects since 2000 have broadly covered the fields of:

- derelict (i.e. polluted) land remediation;
- development of business and science parks;
- physical regeneration in urban and rural areas;
- tourism promotion
- support to businesses through finance and advice, including start ups;
- training and other active labour market measures in partnership with Learning and Skills Councils.

The RDAs are now major beneficiaries of the EU Structural Funds programmes in English regions.

English RDA Corporate Plans and Tasking Frameworks

Corporate Plans provide full details of how the RDAs will allocate their budgets to deliver progress in meeting the objectives set for each one. The Corporate Plans cover three year periods corresponding to the government’s spending reviews. The DTI recently coordinated the development of a new approach to RDA tasking, which came into effect from April 2005. This new Tasking Framework requires each RDA to show in its Corporate Plan for 2005-2008 how it will address the priorities identified in the Regional Economic Strategy for its region, as well

as contributing to the delivery of the government's high-level Public Service Agreement (PSA) targets, notably:

- Regional Economic Performance;
- Sustainable Development;
- Productivity / Rural Productivity.

In this context, the RDAs are required to deliver a number of 'core outputs' covering the following six areas:

- Employment creation (number of jobs created or safeguarded);
- Employment support (number of people supported into employment);
- Business creation (number of new businesses created and demonstrating growth after 12 months, as well as new businesses attracted to the region);
- Business support (number of businesses assisted to improve their performance);
- Regeneration (leverage of public and private regeneration infrastructure investment);
- Skills (number of people assisted in their skills development by RDA programmes).

Each RDA has its own set of quantified targets for each of the core outputs, but has a high degree of flexibility to determine the precise content of these outputs. The outputs achieved by each RDA are published biannually.

Collaboration between the English RDAs

The Chairpersons of the RDAs meet together approximately every 6 weeks. The meetings are arranged by the RDA National Secretariat. Each RDA agrees to champion certain aspects of the RDA agenda and is said to have a lead role on that issue. One of the Chairpersons acts as the 'Chair of Chairs' for a period of 6 months on a rotating basis. At their meetings the Chairpersons discuss key issues that affect all the English RDAs and consider ways in which they can advise Government collectively to shape policy to benefit all regions. The Chairpersons meet regularly with Ministers to report on the work of the RDAs and raise policy issues of particular topical relevance.

Evaluating English RDA performance

In July 2003, the DTI published the results of regional surveys of stakeholders' perception of the RDAs. The surveys were conducted by MORI Social Research Institute, an independent research organisation⁵. The surveys provide a benchmark against which RDAs can review external persons' views on their performance. On the whole the results are positive showing that, although the RDAs were relatively new organisations, the majority of stakeholders felt that they had been successful in developing coherent Regional Economic Strategies and working effectively as lead partners to deliver regional initiatives. However the surveys also highlighted

the need for RDAs to work harder to communicate clearly what they were trying to achieve and to better publicise their activities⁶.

In addition, an independent assessment of the RDAs was begun by the National Audit Office (NAO) in 2005 and is still underway at the time of writing⁷. The approach followed combines self-assessment reports by the RDAs, independent audit and peer review on the main themes of ambition, prioritisation, capacity, performance management and achievement. In the first round of assessments, the North West Development Agency (NWDA) scored 20 points out of a possible total of 24, showing strong performance overall. The East of England Development Agency (EEDA) scored 15 points, which is equivalent to performing well on half of the assessment themes, but only adequately on the others. Each RDA will use the NAO's assessment to review its own improvement plan. Progress in implementing the improvement plan will be reported by each RDA to its Board in regular performance reports which are shared with the government and published every six months.

On a more personal level, some informal comments noted from RDA staff reveal certain real difficulties behind the scenes in delivering their Agency's rapidly expanding role. A degree of 'evaluation fatigue' can also be detected in cases where assessments came in the way of staff members carrying out their assigned tasks.

ROMANIA'S RDAs

Since 1989, Romania has retained a generally centralised system of governance based on national-level administration and local councils at County (Judet), Municipality and Commune levels. Central government functions through de-concentrated services of national Ministries are coordinated by Prefectures established in each of the 42 Counties.

The 1997 Green Paper on Regional Development Policy in Romania, produced with the support of the EU Phare programme, recommended the establishment of 8 NUTS II-level Development Regions with an RDA in each one as a key element of new institutional framework for regional development. The overall framework was established the following year under Law 151/1998 on regional development in Romania. At around the same time as the creation of the English RDAs, in 1999, the Romanian RDAs came into existence in seven of the Development Regions, with the RDA for the Bucharest-Ilfov region following in 2000.



Figure 1. Romania's Development Regions
Source Ministry of European Integration

Institutional framework for regional development in Romania

Law 151/1998 put into place the following decision-making and executive structures:

National Board for Regional Development (NBRD)

The NBRD was established as the primary decision-making body for all regional development activity in Romania. Originally it was presided by the Prime Minister and comprised 16 national government Ministers represented at parity with the Presidents and Vice-Presidents of the Regional Development Boards (see below). Law 151/1998 charged the NBRD with the task of proposing the establishment of a National Fund for Regional Development and of approving and monitoring the use of EU funding for regional development. In this context, the NBRD was to approve key strategic documents, such as the National Development Plan (NDP) and endorse decisions made at the regional level on regional development projects. The NBRD was also to decide on the content of all new legislation proposed in the regional development field.

Regional Development Boards (RDBs)

A Regional Development Board (RDB) was set up in each region, as a voluntary association of local authorities without legal personality, each RDB being composed of:

- Presidents of the County Councils in the region concerned (with annual rotating presidency of the RDB);
- One representative of the Local Municipal Councils in each County;
- One representative of Town Councils in each County;
- One representative of Local 'Commune' Councils in each County.

The RDBs were set up to take strategic decisions on regional development implementation in their region, including the approval of regional planning and programming documents. Their mission was to decide on the appraisal criteria as well as the selection of regional development projects – based on recommendations by selection committees convened by the RDAs – to be supported by a Regional Development Fund established in each region.

National Agency for Regional Development (NARD)

NARD was set up as the central government institution responsible for all aspects of regional development programming and for coordinating regional policy implementation. NARD's main functions were to ensure appropriate financial and technical management of the new National Fund for Regional Development, including all criteria and procedures for allocating monies from the Fund. NARD was also to act as national negotiator in all dealings with the European Commission relevant to the NDP and to ensure institution-building support to the RDAs.

Regional Development Agencies (RDAs)

The RDAs were established as non-governmental organisations to be financed by contributions from the Judets and Local Authorities to the Regional Development Fund in each region and from the National Fund for Regional Development, but also able to generate income from other sources.

RDA responsibilities included designing a regional development strategy and programme for their region for approval of their RDB, as well as recommending to their RDB the projects to be financed from their Regional Development Fund. The RDAs were also to propose to NARD a number of own-initiative projects of regional significance for support under the National Fund for Regional Development to be implemented by the RDAs themselves.

Regional development in Romania - from concept to reality

The first observation to make is that the institutional structure put in place differed somewhat from the original recommendations of the Green Paper, most notably in the area of partnership. The Green Paper had recommended that the NBRD should be established “*under the presidency of a very senior businessman or academic appointed by the Prime Minister. Membership of the NBRD should include representatives from:*

- *Ministries and central government agencies, commissions and NGOs (federations of cities, associations of small and medium sized enterprise, trade unions, employers and others);*
- *relevant sectors for regional development: agriculture, industry, transport and telecommunication, labour, public works, health, environment, tourism, research.*”⁸

Clearly this was not the case in the totally public sector NBRD established under Law 151/98, even though some other bodies were invited to participate as observers. NBRD membership from the central government was later downgraded in 2002, from its initial format of Prime Minister as President and Ministers as members to presidency by a Minister with State Secretaries from Ministries as members.

Similarly, membership of the RDBs was decidedly less ambitious than the Green Paper's recommendation that *"those bodies which must be represented would be:*

- *the Judet Councils;*
- *the inter-communal associations;*
- *the Prefectures;*
- *the Chamber for Trade and Commerce;*
- *business organisations;*
- *farmers association;*
- *representative from the regional trade union organisations;*
- *representative from academic institutions and/or research sector;*
- *other representatives of the regional bodies associated with business development.*"⁸

The subsequent control over the RDAs by Boards made up solely of local authority representatives restricted the development of true partnership in the regions and the RDAs' ability to act freely of local political influence. This brought into question the transparency and fairness of many implementation processes put into place later, particularly as regards project selection.

Secondly, various important provisions of Law 151/98 were not enacted. The National Fund for Regional Development was not established as a dedicated entity, nor were Regional Development Funds ever set up in the regions for investment purposes. The legal provision relating to the development of own-initiative regional projects by the RDAs, which had initially been allocated funding under the EU Phare '98 pilot regional development investment programme, was never taken forward. The independent evaluation of Phare '98 commented that, *"this removed the necessity for the RDAs to develop experience in identifying and promoting projects of genuine regional significance and for the RDB to learn to balance self-expedience [what is best for my Judet] with regional need [what is best for the whole region]. These vital learning experiences were lost with the removal of this component."*⁹

In 2003 the Romanian authorities set up the national Inter-institutional Planning Committee (CIP) and eight Regional Planning Committees (CRPs) in order to strengthen partnership input, at the insistence of the European Commission, into the National Development Planning exercise for 2004-2006. The CIP and

CRPs drew members from a wide range of sectors beyond national ministries and local authorities, including social partner organisations. This move can be seen as an acknowledgement of the limitations in stakeholder membership of the original NBRD and RDB structures. It is perhaps hardly surprising that Ministry staff noted particular difficulties in engaging social partners and certain non-governmental organisations in meaningful consultation on the draft NDP in the early days of the CIP, given their lack of previous experience in such processes. The CIP/CRP structure has remained in place for the 2007-2013 planning exercise and consultation processes have gradually improved.

There have been two changes of central government since 1999, which have seen the NARD disbanded and its responsibilities transferred to the Ministry of Development and Prognosis (MDP) and subsequently to the Ministry of European Integration (MEI). Nevertheless, with a degree of turnover, the same core of staff at national level has remained working on regional development throughout these changes.

Romanian RDA functions

Overall, the RDAs have evolved two main roles since their creation: the formulation in consultation with principal partners of Regional Development Plans (RDPs), which feed into Romania's National Development Plan (NDP); and the implementation in their regions of national regional development investments financed annually under the EU Phare Economic and Social Cohesion (ESC) programme now managed by MEI.

As regards regional development planning, the RDAs have facilitated a genuinely bottom-up input overall into the process through their coordination of the CRPs. However, slightly different approaches to planning have been adopted by different RDAs. Some have emphasised their coordination of local-level partnership groups, whilst others have worked more through regional-level thematic partnerships. One RDA has built up particularly strong linkages with its region's higher education sector.

For Phare ESC, the duties of the RDAs mainly consist of launching open calls for proposals, project appraisal and project monitoring. Contracting and payments are handled by MEI. Over the last five years, the Phare ESC investments in Romania have, with some variation between years, covered the fields of:

- Environment (waste management and water supply in small and medium-sized towns);
- Infrastructure (local transport and site preparation for business and tourism);
- Human Resource Development (rehabilitation of Technical and Vocational Training Schools and grant schemes aimed at training employed and unemployed people);

- Local social services;
- SME development (small grant schemes, business advice and latterly building a better network of support services).

Funding commitments in Romania under Phare ESC have been rising steadily each year. The total commitment for 1998 to 2006 is expected to be slightly over €1 billion - around €765 million (75%) from the EU and €254 million (25%) from the Romanian government.

Table 3. Financial commitments under Phare ESC (Investment) Romania – 1998-2006

Commitment year	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1998-2006
Phare (€m)	15	77	90	85	93	114	129	162	765
Romania (€m)	5	25	30	28	31	38	43	54	254
Total	20	102	120	113	124	152	172	216	1,019

Source – Ministry of European Integration

In Romania, contracting under Phare usually follows two years after the commitment year – i.e. Phare 2004 is contracted during 2006, hence around 50% of the total has been contracted to date.

In addition to this mainstream business, many of the RDAs have been able to develop certain other activities such as regional promotion, information provision and signposting to different sources of financial assistance in their region. From a very low initial base, all of the RDAs have succeeded in raising their public profile. A number of the RDAs participate in broad-based EU programmes such as RIS initiatives, Europa etc. Those situated on Romania's borders are involved in delivering EU-funded cross-border cooperation projects.

Financing and capacity building of the Romanian RDAs

At the beginning of their existence the development of the RDAs was constrained by an extremely fragile financial situation. The financing from the National Fund for Regional Development foreseen in Law 151/98 did not materialise since the fund was not set up. The RDAs were therefore almost totally reliant on contributions from the local authorities in their region which had not been made mandatory in the text of the Law. At that time, the tendency was for local authorities to only provide their contribution if they received approvals for projects of what they considered to be sufficient value in their area. The RDAs experienced severe cash-flow problems during this period and clearly this situation will have heightened the political pressure felt by them during the project appraisal process.

In 2002/3 an emergency measure was introduced by the MDP/MEI and strongly encouraged by the EC Delegation, which provided a total of €2 million to be divided between the RDAs to help finance their operating costs on the implementation

of Phare ESC. This resource was awarded under a service contract between the Ministry and each RDA. These contracts were intended to bring a degree of control and uniformity of management approach to the RDAs, which the Ministry felt had hitherto been absent. The amount allocated to each RDA was dependent on the proportion of the Phare ESC budget managed. In very broad terms, the service contracts doubled the annual operating budgets of the RDAs. €2 million continues to be awarded every year from the Ministry budget to the RDAs in this way.

The RDAs have benefited from significant institution-building support from the EU Phare programme under Twinning and Technical Assistance projects, managed or coordinated centrally, which have sought to build capacities particularly in partnership development, planning and programming, project appraisal and monitoring, financial control and personnel management. Most notably, the RDAs each had a first regional-level Twinning under Phare 2000 and a second one under Phare 2003 involving a total of six EU Member States as Twinning partners. Currently new Twinning-light projects are being prepared for the RDAs.

A comprehensive training programme, the Programme for Regional Development Training 2000-2005 (PRDT), was formulated under a national-level Phare '98 Twinning project as a framework for delivering and monitoring training for the entire regional development structure in Romania, including the RDAs. However, shortly after the demise of the NARD and the transfer of national policy responsibilities to the MDP, the central training unit was disbanded and the PRDT was not enacted. A sizeable volume of training was delivered to RDA staff nonetheless, in somewhat piecemeal fashion, under successive institution-building projects. A training database corresponding to the structure of the original PRDT was finally put into place in MEI during 2004-2005, which is now shared with the RDAs.

Developing and introducing IRIS, the common computerised management information system for the Phare regional development investments has been a lengthy and often difficult process stretching from mid-2002 to the present day. It has required the RDAs to abandon the simpler independent systems which each had evolved for its own needs, but today provides a strong and uniform platform for the management of EU funds for all of the RDAs.

After a difficult beginning, staffing levels in the RDAs reached between 22 and 35 persons per Agency in 2003. Today there are between 40 and 50 people working in each RDA. Approximately half of the RDAs generate limited additional revenue from project delivery under the non-Phare ESC EU programmes mentioned above.

Romanian RDA relationships with central and local government

In the regions, as highlighted above, the RDAs' formal relationship with the local authority members of the Regional Development Boards is central to their

existence. The RDA Directors are appointed by the Boards and in all but two cases (one, sadly, through decease) have been in post since the creation of the RDAs. Most of the RDAs operate in premises made available to them by a County Council. Many RDAs have been able to develop their relationship with the local authorities either by having small numbers of their own staff 'embedded' in the offices of each County Council, or by having County Council staff allocated to RDA duties, or in some cases having separate satellite RDA offices in each County.

Traditionally in Romania, de-concentrated services of the state are organised at the County level and coordinated by Prefectures which have had very little involvement in regional development so far. Various Ministries and services have, or are opening offices at the regional level (e.g. Regional Employment Agencies, Regional Environmental Protection Agencies, National Agency for SMEs) but there is no official coordination between them beyond partnership activities promoted so far by the RDAs, mainly in the context of regional development planning.

Anecdotal evidence abounds in both MEI and in the RDAs to support the widely-held view that relations between them have worsened since the demise of the NARD. MEI officials regularly cite the lack of central control over the RDAs, due to their NGO status and dependency on the local authorities, as a major weakness in the institutional framework for regional development. For their part, RDA staff often complain of a lack of proper support from the Ministry and a tendency to micro-manage and duplicate work already carried out at the regional level. There are also frequent disagreements as to the extent to which regional priorities defined from the bottom upwards in the RDPs are integrated into the NDP and related programmes at the national level.

Whilst not wishing to dwell upon these differences of view, it is perhaps fair to say that beyond the normal national/regional tensions which would exist in any country, there have been serious problems in communication between the Ministry and the RDAs. The situation has not been helped by RDAs' somewhat ambiguous status and apparently increasing differences in overall approach from Agency to Agency linked to political changes at local level.

It would also be fair to say, however, that the implementation experience gained year on year under the Phare ESC has been of great benefit to the functioning of the system as a whole. Whilst MEI remains in overall control as "Implementing Agency" for Phare ESC, other ministries, notably Labour, Education and Environment, have played an increasingly active part and have also come into greater contact with the RDAs. This positive trend, coupled with the significant development value of the Phare ESC investments themselves and the growing experience of beneficiaries, is also helping to improve relations between the RDAs and various other bodies in the implementation system.

Public recognition of the work of MEI and the RDAs was recently given a boost during a public awareness campaign for Phare ESC carried out in 2005, evaluated by Gallup Romania earlier this year¹¹. The campaign saw short films featuring successful projects broadcast on five national TV stations in Romania. The RDAs orchestrated a variety of regional-level PR activities to coordinate with the national launch of the TV campaign. Materials released by MEI to accompany the campaign launch indicated a rate of absorption of Phare ESC funds committed to Romania of approximately 86%. This was claimed to be higher than the absorption rate of ISPA and Sapard in Romania and is considered creditable, reflecting favourably on the performance of the RDAs in relative terms.

Collaboration between RDAs

In 2003 a national association of the Romanian RDAs was set up with advice from Twinning and bi-lateral foreign advisors together with Eurada. As yet, this association cannot be said to have met with a great deal of success. A number of the RDA Directors remain unconvinced of the merits of the association. Differing agendas between the Directors has made consensus between them on a range of policy and operational issues difficult to achieve. The association is barely functioning at present.

Evaluating the performance of the Romanian RDAs

There has not been a great deal of dedicated evaluation of the RDAs' performance although various Phare evaluations have made enlightening comments. The evaluation of the first pilot investments under Phare'98 reported that, *"the RDAs have developed rapidly into efficient and enthusiastic structures. However, they are hampered by:*

- *Financing difficulties*
- *Staff shortages [resulting from their financing problems]*
- *Inadequately trained staff*
- *Uncertainty about their future.*

Training of RDA staff is a responsibility of the Ministry of Development and Prognosis (MDP), but we were surprised that the RDAs do so little to help themselves in this respect. It is also surprising that the RDAs do so little with respect to networking among themselves – to share and reduce costs wherever possible and to present a united face to MDP in discussions.

The lack of compatibility of the information systems between the RDAs and MDP is a significant problem that we have noted in our findings and which must be resolved.

Regrettably, with the disappearance of the 'RDA own project facility', the true role of the RDA disappeared and it took on the role of a decentralized arm of MDP.

It has developed a very efficient capability with respect to the (regional level) management of national programmes, but has developed almost no capability to programme and implement regional development programmes.”⁹

In 2003 an assessment was made by Dominus, which looked into the level of preparedness of the RDAs for accreditation for the Phare Extended Decentralised Implementation System (EDIS) in their role of delivering investment programmes for the central government. In this respect the Dominus assessment was more positive, concluding that although the RDAs needed to work more on developing internal written rules of procedure and on building up an effective internal audit function, they were in most other operational respects in compliance with the minimum requirements for EDIS¹⁰. Whilst such procedures and functions might seem to be fundamental to EDIS accreditation, Dominus noted, “*we consider that the discrepancies identified in the above areas may be overcome within a period of 8 to 18 months, reflecting the different stage of development of each Agency, provided that the RDAs make concerted efforts in conjunction with and with the full support of the national institutions concerned, backed by timely assistance from the European Commission.*”

At the time of writing, EDIS accreditation is still pending for Phare ESC in Romania. The Dominus assessment was correct in alluding to the different stages of development of different RDAs. This continues to be a factor which prevents consideration of the implementation capacity and performance of the RDAs *en bloc*.

A further assessment of management capacities in each RDA is currently being undertaken by Price Waterhouse Coopers, but the assessment report is not yet available.

FUTURE EVOLUTION OF THE ENGLISH AND ROMANIAN RDAs

In England, the scope of RDA operations is expanding significantly. They now have the task of delivering the majority of UK business support measures in England, as well as increasing responsibilities in transport, tourism promotion, planning and housing. Over the next few years they will take on new responsibilities for socio-economic development in rural areas, international trade and developing links between businesses and universities. The RDAs are also participating more in the formulation of national policies. The Treasury is drawing on their regional perspectives increasingly in the preparation of its Budgets and Spending Reviews. The National Audit Office (NAO), commenting on the RDAs input into the 2003 Budget exercise, highlighted the development of Regional Science and Industry Councils and RDA leadership of Regional Skills Partnerships as examples of the Agencies’ growing influence¹².

For the 2007-2013 period a major change is planned by the government in the way Structural Funds programmes are managed in the English regions⁵. The new proposal would see the EU programme management responsibilities moved from the GOs to the RDAs. The GOs would transfer staff to the RDAs for this purpose and take on more of a strategic policy coordination role than hitherto. The proposal is in line with UK government policy of internalising Structural Funds management more into domestic arrangements in the light of reduced EU allocations under the new Regional Competitiveness and Employment Objective, but the details have yet to be finalised. Clearly being the managers of regional Structural Fund programmes, as well as one of the largest beneficiaries of EU funds in each region, would put the RDAs in a strange position.

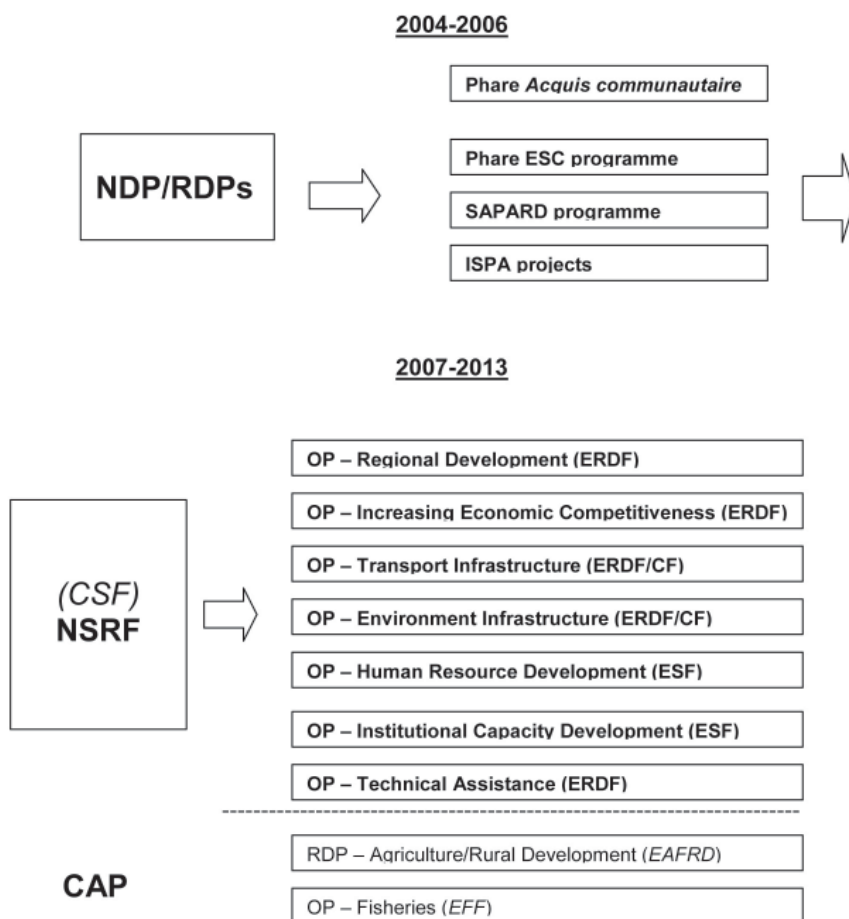


Figure 2. Structure of Pre- and Post- Accession Programmes in Romania

In Romania, the Structural Instruments will bring a radically different framework of Operational Programmes under the EU Convergence Objective compared to the current pre-accession situation, as shown in the author's diagram below. The EU funding allocations will also be much larger. A total contribution of over €17.2 billion has been allocated from the EU to Romania's National Strategic Reference Framework (NSRF) for 2007-2013.

Five Sectoral Operational Programmes and one Regional Operational Programme (ROP) are foreseen under the NSRF, together with a special Operational Programme for Technical Assistance. Although all regions will potentially benefit from all of these Operational Programmes, the ROP will be the only one with an indicative financial allocation to each Development Region, calculated according to an index of socio-economic need. The total EU allocation to the ROP is expected to be €3.27 billion, equating to an annual allocation of over three times the Phare ESC allocation for 2006.

The RDAs have been nominated as Intermediate Bodies for the ROP¹³ working under the Managing Authority designated in the Ministry of European Integration¹⁴. The RDAs have not been given any formal role in any of the Sectoral Operational Programmes.

However, the RDAs in the North East, North West, West, South West and South Regions have been required to set up management units for the following future cross border programmes under the European Territorial Cooperation initiative:

Internal EU borders

- OP Romaina / Hungary
- OP Romania / Bulgaria

External EU borders

- OP Romania / Moldova / Ukraine
- OP Romania / Serbia

Given the complex system of Operational Programmes planned for 2007-2013, it is clear that a strong coordination between them will be vital, not only at the national level. In the draft NSRF document, the Romanian authorities recognize the need for an additional mechanism to ensure coherence at the NUTS II regional level between all interventions financed under the Sectoral OPs and the ROP, the Convergence and European Territorial Cooperation Objectives, as well as between these interventions and those supported by the National Rural Development Programme and Fisheries OP. The document states that, *"a Coordinating Committee will be established in each of the 8 Development Regions. The Regional Coordinating Committees will provide input into the project development and selection process for all OPs, via sub-committees / working groups as necessary, to ensure the development of a coherent project*

pipeline, as well as avoiding duplication and maximizing synergy between all operations selected for assistance. The Regional Coordinating Committees will also undertake monitoring of progress in relation to the Regional Development Plan for each region.”¹⁵

Details of the presidency, composition and secretariat arrangements of the Regional Coordinating Committees are still under discussion. It is not yet clear what role the RDAs will have in their operation.

REGIONAL DECENTRALISATION PERSPECTIVES

One can only speculate as to how Romania's planned Regional Coordinating Committees, born out of operational necessity, might develop into a platform for administrative decentralisation to the NUTS II level in the more distant future. At present, however, it is clear that regional decentralisation is not on the government's agenda. The Romanian Constitution approved by referendum in October 2003 makes no reference to the creation of any regional level administrative structure. The subsequent Law 339/2004 on decentralisation simply restates the independence of local authorities vis-a-vis the central government.

Opinions remain divided in Romania regarding the boundaries of some of the Development Regions, particularly the North West, Centre, South East and South, partly due to the question of the 4 majority Hungarian Counties. Law 315/2004, amending the Regional Development Law 151/1998, names the current Counties making up the 8 Development Regions in an annex introduced under special procedure. This move was welcomed by the European Commission in its 2004 Periodic Report on Romania as an important contribution to stability in the run up to accession.

In England, by contrast, the government pushed strongly for regional decentralisation during a White Paper consultation exercise conducted during 2003. The government promoted the creation of directly elected Regional Assemblies which would take on a range of policy responsibilities from the national level such as:

- economic development
- skills and employment
- housing
- sport, culture and tourism
- transport
- land use and regional planning
- environmental protection, biodiversity and waste
- public health¹⁶

The White Paper argued that the new Regional Assemblies would improve public accountability and increase effectiveness of policy implementation through better

‘joining up’ of different programmes and initiatives at the regional level. The RDAs were to be the executive arms of the Regional Assemblies.

These proposals were to be put to referendum in each of the regions starting with the North East, the least well-off and most likely English region to return a ‘yes’ vote. However, when the North East referendum surprisingly rejected the proposal in November 2004 a heavy blow was dealt to the government’s vision and the regionalisation exercise was discontinued.

In both England and Romania, then, the RDAs should be seen chiefly as implementers of central government policies rather than tools of decentralisation for the time being. How far they have really been able to transcend public service codes and electoral cycles, as alluded to at the beginning of this paper, is debatable in both cases given the strong controlling influence over their operations by central government in England and by local authorities in Romania.

CONCLUSIONS

As emphasised in the introduction, a direct comparison between the English and Romanian RDA experiences is not the purpose of this paper and could not be considered fair in any case – not least in view of the very different scale of human and financial resources involved. England is a mature democracy with a strong economy overall and a highly developed non-governmental sector. It has a long tradition of partnership working in the economic development sphere which takes many different and often innovative forms. Romania is still emerging from its totalitarian past, grappling with immense challenges in the socio-economic sphere and public administration reforms, as it moves ever closer to EU accession. Moreover, the paper has barely skimmed the surface of the complex inter-related issues which surround the creation and operation of RDAs in the two countries and the source material is an unequal mix of publicly available text and anecdotal evidence based on personal experience. It is hoped nonetheless that some insight has been provided into the difficulties involved in establishing regional development agencies and other structures for regional development from scratch. A small number of basic lessons can be drawn out from these two stories which may prove useful in any reflection on this subject:

- Partnership and transparency should be built into all regional development structures from the beginning. Whilst this can be particularly difficult in a country with little or no experience of partnership working, the costs of non-partnership across the full range of stakeholders can be high. Lack of trust between institutions, other organisations and interest groups can frustrate faith in successful development and waste valuable resources. The broad range of interests represented in the management Boards of the English RDAs and the Code of Conduct under which they operate should be seen as fundamental ingredients of good practice.

- RDAs need to have clear and solid reporting lines. If they operate in a country with decentralised regional administration, which has responsibility for economic development, it is naturally to this level that they should report. The experiences discussed in this paper strongly suggest that if RDAs are primarily implementers of national policies they should report to the national level rather than to local authorities, who are likely to be among main beneficiaries of development funding. However, if RDAs are reporting to the central level they should be reporting to all of the Ministries involved in economic development, not just to one of them.
- Regional development planning should be a partnership exercise in which RDAs, in the absence of a regional-level administration, can be seen as honest brokers between national policies and the ambitions of local partners. If they are given a planning role, RDAs therefore need to be given a strong enough mandate from the central government to negotiate with local partners the best solutions to development issues within a broad framework based on clear strategic goals. If instead RDAs are simply the champions of the local partners in the planning process, subsequent confrontation with the central government will be inevitable, leading to dissatisfaction on all sides and probable loss of faith in the value of the plan which emerges.
- In a country without regional level administration, the de-concentrated services of central government are a potentially strong source of support to RDAs. If these services are coordinated at the regional level, the support they can provide will clearly be more relevant to RDAs. The co-location of de-concentrated services under one roof at the regional level has been an important success factor in England, although not as important as the merging into single regional-level development budgets of government funding from the different ministries concerned.
- RDAs must be adequately resourced for the tasks they are asked to perform, whether they are to be involved in financing investment projects or not. There are sufficient experiences of different types of RDAs across Europe to enable an analysis of the level of the funding likely to be needed before a new RDA is created. Most importantly the funding needs to be predictable so that an RDA can follow a coherent development plan. A significant investment must be made in staff training from the outset and human resource development made a central feature of each RDA organisation throughout its lifetime. This effort needs to be coordinated across all RDAs in a given country so that some Agencies do not begin to lag behind others.
- Successful RDAs, like any successful organisations, are those which evaluate their performance on a regular basis. A country which establishes RDAs in all of its regions should evolve a standard framework for evaluating

their performance. Emphasis should be placed on meaningful performance targets for RDA operations whilst leaving a degree of flexibility as to how they are achieved. However, as the English experience shows, perceived over-evaluation can be counter-productive, so a balance needs to be struck. Publicising the results of performance evaluations can help to build trust in RDAs as credible partners committed to continuous improvement.

Such lessons are easy to write but less easy to act upon, especially in the more fluid kind of institutional environment which characterises many new EU Member States and Candidate Countries. In the regional development arena in all countries there will always be tensions between the national, regional and local levels, as between the different interest groups involved - this an RDA's territory. For RDAs to be successful, they must make a special effort from the outset to communicate effectively with all of their stakeholders. This kind of transparent approach is the best way to gain a broad understanding of an RDA's purpose and a strong commitment from partner organisations to each stage of capacity building within the RDA.

NOTES

1. Danson Mike, Halkier Henrik and Cameron Greta eds. (2000) *Governance, Institutional Change and Development*, London: Ashgate.
2. Ministry of Public Finance (2006) *Romania's National Development Plan 2007-2013*
3. Extensive use made of UK Department of Trade and Industry website <http://www.dti.gov.uk/regional/regional-dev-agencies/index.html> See also English RDA website <http://www.englandsrdas.com/home.aspx>
4. Regional Development Agencies Act 1998, (1998) HMSO
5. HM Treasury & Office of the Deputy Prime Minister (2006) *Review of the Government Offices*, HMSO
6. MORI (March-April 2003) *Stakeholders' Views of RDAs*, Pilot National Survey Report conducted for the Department of Trade and Industry, <http://www.dti.gov.uk/files/file11846.pdf>
7. National Audit Office (2006) Independent Performance Assessments of North West of England and East of England Development Agencies, http://www.nao.org.uk/pn/05-06/0506_RDA_assessments.htm See also (2005) Guidance on the Independent Performance Assessment of RDAs, <http://www.nao.org.uk/guidance/rdas.htm>
8. Romanian Government and European Commission (1997) *Green Paper on Regional Development Policy in Romania*, Phare Programme
9. West Midlands Enterprise Ltd. (2001) *Evaluation of the Romania Phare 1998 Regional Policy and Cohesion Programme*, Phare Contract No. ZZ 00.04.02.18
10. Dominus Assessment Report (2003) *Support for Monitoring and Evaluation of Regional Development Projects*, Phare Programme

11. Ministry of European Integration (2006) *Final Report of National campaign for information and publicity for Phare ESC Programme* - Ref: RO 2002/000 – 586.05.02.04.01.03.

12. NAO (2003) *Success in the regions*, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 1268, Session 2002-2003

13. Government of Romania (2004) *Government Decision GD 1179/2004*

14. Government of Romania (2004) *Government Decision GD 497/2004*

15. Ministry of Public Finance (April 2006), *Draft National Strategic Reference Framework Romania 2007-2013*

16. UK Government White Paper (2002) *Your Region Your Choice – revitalising the English regions*, HMSO

Special thanks to Professor John Bachtler and Dr Martin Ferry of European Policies Research Centre (EPRC), University of Strathclyde, Glasgow, UK.

İNGİLTERE VE ROMANYA'DA BÖLGESEL KALKINMA AJANSI DENEYİMLERİ

Richard HARDING

*AB Yapısal Yatırımlarında Birleşik Krallık Eşleştirme Projesi Danışmanı-
Romanya*

Özet

İngiltere ve Romanya – Avrupa'nın kalkınma skalasında zıt uçlarda bulunan iki ülke. İki ülkenin de bölgesel kalkınmayla ilgili oldukça farklı sorunları bulunmakla beraber Düzey 2 bölgelerinde seçilmiş bir yönetimin olmaması iki ülkenin ortak bir özelliği olarak karşımıza çıkar. Bu iki ülkedeki Bölgesel Kalkınma Ajanslarının (BKA) gelişimini incelediğimizde doğal olarak karşımıza oldukça farklı iki öykü çıkacaktır. Ancak, her iki deneyim de bu noktada Türkiye için önemli dersler içermektedir.

Uymaları beklenen kurumsal yapılar, bu yapılarda çalışan insanların konuyla ilgili deneyimleri ve aktarılan kaynaklar arasındaki büyük eşitsizlik iki ülkenin BKA'ları arasındaki temel farklar olarak karşımız çıkar. Her iki ülkede de Düzey 2 bölgelerindeki stratejik kalkınma faaliyetinin arkasındaki temel tetikleyici AB finansmanı olmuştur. BKA'lar ve AB fon kaynakları arasındaki ilişki her iki deneyimin de en kritik faktörüdür. Son analizde denilebilir ki BKA'lar için başarının yolu merkezi ve yerel yönetimlerin, BKA'ların uygulamalarını teşvik ve desteklemek yönündeki yükümlülüklerini yerine getirmeleri ve kamu sektörü haricindeki paydaşların katılımlarının kapasitesi ve seviyesine bağlıdır.

GİRİŞ

Bölgesel Kalkınma Ajansları (BKA), Avrupa ülkelerinde çok farklı şekillerde oluşturulmuştur ve işleyişleri farklılık göstermektedir. Bazılarında yerelleşmenin araçları olarak tasarlanmış, diğerlerinde ise ulusal hükümet politikalarını etkin olarak dağıtmak üzere kullanılmaktadırlar. Genellikle, BKA'lar, bölge düzeyindeki yönetimlerin zayıf olduğu veya olmadığı ülkelerde oluşturulmuştur. Araştırmacılar ve politika yapımcılar, bu bağlamda BKA'ların yarı-özerk konumunun diğer kamu kurumlarına göre avantaj yarattığını savundular: Kamu hizmet usullerine bağlı olmamaları ve seçimle iş başına gelmiyor olmaları daha esnek olmalarını, uzun vadeli bakabilmeyi ve bölgesel iş toplulukları ile yakın bağlar kurma olanağını tanımaktadır¹. Neredeyse tüm örneklerde BKA'ların rolleri zaman içinde

evrim geçirmiştir. Avrupa Birliği'ne (AB) üye devletlerde, AB bölgesel kalkınma fonları ve yapısal araçları BKA'ların gelişimini oldukça fazla etkilemiştir.

Bu makale, yazarın çalıştığı ülkelerdeki BKA çalışmaları ile ilgili iki ulusal deneyimi temel almaktadır. İngiltere ve Romanya: Avrupa kalkınma ölçeğinin zıt uçlarındaki iki ülke. Her iki örnek de ciddi olduğu kadar birbirinden oldukça farklı bölgesel kalkınma konularına değinmektedir.

İngiltere, son yıllarda artan ulusal zenginliğe rağmen, ekonomik gelişmedeki kuzey-güney uçurumunun büyümesinden zarar görmektedir. İstihdam oranları her ne kadar genel olarak belirgin düzeyde artmışsa da, gizlenen uzun süreli işsizlik ve sosyal yoksunluk en zengin bölgelerde bile devam etmektedir. Çoğu zaman bu durum kömür, çelik yapımı ve gemi yapımı gibi geleneksel sanayilerin, büyük ölçekte azalması veya bazı kırsal alanlarda ortaya çıkan belli sorunlar ile ilgilidir. AB Yapısal Fon programları İngiltere'de öncelikli olarak bölgesel düzeye odaklanmaktadır. Fon programlarının kapsamı sosyo-ekonomik sorunların şiddetli olduğu yöreleri içerdiğinden İngiltere bölgelerinin tüm kısımları AB desteği için uygun değildir.

Diğer taraftan Romanya AB ortalamasının sadece %30'u olan GSMH'sı nedeniyle, 27 AB ülkesi içinde en fakir ikinci ülke olacaktır. Bir AB Üye Devleti olarak Romanya'nın bütünü Yapısal Araçlardan destek almaya uygun olacaktır. Asıl zorluk bütün ülkede yüksek büyüme oranlarını elde etmek ve başarmak ve ekonomik potansiyeli harekete geçirmeyi başarmak olacaktır. Bölgesel ekonomilerin gelişebilmesi için temel altyapıların ve hizmetlerin oluşturulması, modernleşmesi ve kapsamının genişlemesi gerekecektir. İnsan sermayesine yatırımı desteklemek için esaslı çabaların gösterilmesi gerekmektedir. Romanya'nın bölgelerinin içinde ve arasında hâli hazırda belirgin farklılıklar vardır. Ekonomi bir bütün olarak büyüdükçe, kalkınma refah içindeki alanlarda kutuplaştıkça bu farklılıklar genişleyecektir. Romanya'daki dengeli kalkınmayı teşvik etmek için yönelinecek ana konular:

- Diğer bölgelerin genel kalkınma durumlarına göre Bükreş'in artan önemi,
- Batı piyasalarına yakınlığın gelişmeyi destekleyen bir etken olması nedeniyle ülkenin Batısı ve Doğusu arasındaki dengesiz büyüme,
- Moldova sınırındaki Kuzey Doğu bölgesinde ve Tuna boyunca Güney bölgelerinde yoğunlaşan geri kalmışlık,
- Ekonomik kalkınmanın mozaik-benzeri yapısını yansıtan bölgeler arası farklılıklar: bölgeler içinde, görece gelişmiş vilayetlerin geri kalmış olanlarla yan yana olması,
- Küçük ve orta büyüklükteki kasabaların kentsel eğilimi,
- Mono-sanayi yerleşimlerinde sanayinin yeniden yapılanmasının güçlü olumsuz etkisi².

Bu farklılıklara rağmen, İngiltere ve Romanya'nın sahip olduğu ortak nokta NUTS II bölge düzeyinde seçilmiş bir yönetimin olmayışıdır. Bu her iki ülkenin BKA deneyimlerini tartışmak için temel sağlasa da aralarında doğrudan bir karşılaştırmaya burada kalkışılmamıştır. Bu makale iki ülkenin deneyiminden yola çıkarak, özerk bölgesel yönetimler olmayan ülkelerde başarılı bir BKA modeli kurmak için nelerin gerekli olduğunu basit bir şekilde vurgulamayı amaçlamaktadır.

İNGİLTERE'DE BKA'LAR³

Başlangıçta bu bölümün Birleşik Krallığı bütün olarak ele almadığını, sadece İngiltere'yi ele aldığını belirtmek gerekir. Yetkiler, 1999'da BK Parlamentosundan şu an İskoçya ve Galler ve Kuzey İrlanda'da işleyen idarelere devredilmiştir.

İngiltere'de BKA'lar, 1998 Bölgesel Kalkınma Ajansları Yasası altında kurulmuş ve Nisan 1999'dan sonra sekiz İngiliz bölgesinde çalışmaya başlamıştır. Doku-zuncusu, Londra'da, Büyük Londra İdaresi'nin kurulmasını takiben Temmuz 2000'de kurulmuştur. Bundan önce, 1980'lerin ortalarından itibaren birçok İngi-

liz bölgesinde ajanslar çeşitli biçimlerde farklı kaynaklardan fonlanıyorlardı. Bu ajansların temel amaçları merkezi hükümetin teşkilatlarının (örn. bakanlıklar) bölgesel ofisleri ve yerel yönetimler ile ortaklaşa olarak iç yatırımlarını ve ticaret teşviklerini geliştirmektir.

İngiliz BKA'ları merkezi hükümete ve Parlamento'ya doğrudan hesap veren kamu organları olup halen Ticaret ve Sanayi Departmanının (DTI) sorumluluğundadır. Her bir BKA, güçleri, faaliyetleri, altyapıları ve bölgenin özgün karakterini yansıtan bir ekonomik çevrede ile çalışır ve her biri pek çok zorluk ile yüzleşir. Ancak hepsi de bir yandan bölgenin çıkarlarını ulusal politika gereklilikleri ile dengelerken bir yandan da farklı bölgesel paydaşların çatışan taleplerini yönetmelidir.



Kaynak: Topluluklar ve Yerel Yönetim Bakanlığı

İngiliz BKA misyonu

Bölgesel Kalkınma Ajansları Yasası, bölgelerindeki ekonomik gelişmenin stratejik sürücüsü olarak hareket etmeleri amacıyla BKA'ların bölgesel rollerini pekiştirmiştir. Her BKA'nın beş yasal yükümlülüğü vardır:

- Ekonomik gelişmeyi ve canlanmayı ilerletmek;
- İş etkinliğini, yatırımı ve rekabetçiliği teşvik etmek;
- İstihdamı teşvik etmek;
- İstihdamla ilişkili becerilerin geliştirilmesini ve uygulanmasını sağlamak
- Sürdürülebilir kalkınmaya katkıda bulunmak⁴

Oluşturulmalarından kısa bir süre sonra, BKA'nın ilk temel görevi bölgeleri için merkezi hükümet rehberliği ile uyumlu olarak stratejik bir vizyon geliştirmek olmuştur. Hükümet, BKA'ların bölgesel ekonomik performansı geliştirmesi için belirgin öncelikler saptaması ve bunları başarması için gerekli stratejileri belirlemesi ve bir araya getirmesini teşvik etmiştir. Burada amaç bölgesel fırsatları tam olarak kullanmak ve ekonomik kararların alınmasından sorumlu olanların ortak hedeflere yönelik birlikte ve etkili bir şekilde çalıştıklarını temin etmektir. Bu stratejilerin ekonomik görüşü, İngiliz bölgelerindeki uygun yöreleri kapsayan 2000–2006 AB Yapısal Fonları'nın Tek Programlama Belgeleri için temel oldu. BKA'lar her üç yılda bir stratejilerinin tümünü gözden geçirmek zorundadır.

İngiliz BKA liderliği ve yönetimi

Her İngiliz BKA'sı bir başkan ve 15 kişilik bir yürütme kurulu tarafından yürütülür. Kurul üyeleri, Başkan da dâhil, atamaların belediye başkanı tarafından yapıldığı Londra haricinde, merkezi hükümet bakanlıklarınca atanırlar. Bu düzenlemelerin temel özelliği BKA Yönetim Kurulu Başkanlarının kamu görevlileri değil, bölgelerinde çalışma kaydı olan ve bölgesel iş dünyası ve toplumun ihtiyaçlarını anlayan başarılı iş insanları olmalarıydı. Kurullar aralarında yerel yönetimler, gönüllü kuruluşlar, sendikalar ve yerel işletmelerin de yer aldığı bölgedeki kıdemli paydaşlardan oluşmaktadır.

BKA Kurulu için ilk atama genellikle 3 yıl içindir, daha ileri bir sürede Kurul Başkanının tavsiyesi ile tatmin edici bir performans değerlemesi ve Bakanların kabulü ile yinelenebilir. Bir Kurul üyesi üçüncü dönem de hizmet vermek isterse, rekabete tâbidir; hiç kimse BKA Kurulunda on yıldan daha fazla hizmet veremez. Kurulun kurumsal sorumluluğu, BKA'nın merkezi hükümet tarafından belirlenmiş amaç ve hedeflerini yerine getirmesini ve çalışanların ve kaynakların etkin ve etkili kullanımını teşvik edilmesini sağlamaktır. Başkan ve Kurul üyeleri, Kamu Atamalarından Sorumlu Komiser tarafından yayınlanan tüzüğe göre çalışırlar. Kendilerini belirli bir grubun veya organın temsilcileri olarak görmeleri değil bölgenin çıkarlarını bir bütün olarak gözetmeleri gerekir. Görevleri sırasında oluşabilecek herhangi bir potansiyel çıkar çatışmasını beyan etmek zorundadırlar.

Her bir BKA'nın günlük yönetimi Kurul tarafından atanan ve Bakanlık ve Londra'da Belediye Başkanı tarafından ataması onaylanan İcra Amiri tarafından yürütülür. Personel yapılanması her BKA'da bölgenin ihtiyaçları ve önceliklerine bağlı olarak farklılaşmaktadır. Personel sayıları BKA'ların oluşturulmasından beri düzenli olarak artış gösterdi. BKA'ların en büyüklerinden biri olan Kuzey Batı

Kalkınma Ajansı bugün 380 kişi çalıştırmaktadır. Genellikle, İngiliz BKA'ları eğitim ve personel gelişimi için UK Investors in People (IIP) sistemini izlerler.

İngiliz bölgelerinde merkezi ve yerel yönetim ile ilişkiler

BKA'lar her İngiliz bölgesinde yer alan merkezi yönetime bağlı bölge teşkilatlarıyla birlikte çalışırlar. Bu Hükümet Ofisleri (GO'lar) 1994'te daha önceki ayrı hükümet programlarını bir araya getirmek için kurulmuşlardır. Ofisin personeli önce dört bakanlığın memurlarıyla oluşturulmuş ardından altı bakanlık daha ofise personel sağlamıştır. Bu durum GO'ların ekonomik kalkınmayla ilgili olduğu kadar bunun ötesindeki konularla da (ör.konut ve sağlık) ilgili olan on merkezi yönetim politika alanıyla bölgesel ve alt-bölge düzeylerinde bütüncül bir şekilde çalışmalarını sağladı. GO ağı, her biri kıdemli bir kamu yöneticisi olan Bölgesel Direktör tarafından yönetilen, dokuz bölgesel ofisi kapsar. Her bir GO, kendi bölgesine özel olarak benimsenmiş operasyonel yaklaşımları yansıtmak için farklı olarak yapılanmıştır. GO'ların, bölge başına 300 ila 500 arasında değişen, toplam çalışanları 3,600 civarındadır.

Ulusal politikaların GO'ların bünyesindeki entegrasyonu bölgelerindeki ekonomik kalkınmanın liderleri olarak stratejik rollerinde BKA'ları güçlü bir şekilde desteklemektedir. BKA'ların stratejileri, planları ve bunların mevcut fonlamanın projeksiyonu çerçevesinde gerçekliğinin sorgulanmasında GO'lar iyi bir konumdadır. Esneklik, yerel alanlar için ek fonlama imkânlarını bir araya getiren ve uygun olduğunda onları birleştiren, yerel ve merkezi yönetim arasında yapılan performans odaklı Yerel Alan Anlaşmaları (LAA'lar) aracılığıyla teşvik edilmektedir. Yerel Kamu Hizmet Anlaşmaları (LPSA'lar), yerel alanlar için özel durumlara yanıt verme konusunda fazladan esneklik sağlar. BKA'lar bu anlaşmaları uygulamada önemli bir rol oynar. Merkezi hükümet literatürü⁵ birleştirme kabiliyeti olan GO'lar tarafından getirilen katma değeri tanımlar:

- Merkezi yönetim teşkilatlarının ulusal politikaların yerel alanda nasıl işler hale geldiğini anlamalarına yardımcı olması için kurumlar, insanlar ve geçmiş hakkında güçlü yerel ve bölgesel bilgi;
- Politikaların ve yatırımların etkililiğini maksimum yapmak ve sinerjinin kullanılması için bölgesel ve yerel ortaklar ile kapsamlı ilişkiler
- Uygulamaları ve kapsamını izleyerek diğerlerini birlikte çalışmaları için teşvik etmek ve uygulamanın önündeki engelleri kaldırmak
- Bakanlıklara doğrudan tavsiyede bulunmak ve yerel kurumlar arasında açık ve farklı bir rol vererek bakanlıkları bölgede temsil etmek.

Bunlara ek olarak, GO'lar kurulduklarından beri fon aktarılmasına daha çok ya da daha az uygun yöreleri içine alan bölgelerde AB Yapısal Fonlarının bölgesel düzeyde yönetiminden sorumlulardır. Yapısal Fonlar 2000–2006 yılları arasında İngiliz bölgelerini yaklaşık yılda 2 milyar € ile desteklemiştir. Projelere AB'nin

katkısı bu programlar için düşüktür, toplam uygun maliyetlerin %30'u civarındadır.

BKA'ların oluşturulmasına paralel olarak, hükümet Londra dışındaki her bölgede gönüllü çok taraflı bölgesel 'odaların' kurulmasını destekledi. Odaların üyeleri yerel yönetimlerden, bölgedeki sosyal, ekonomik ve çevresel sektörlerden belirlenmiş, fakat doğrudan seçilmemişlerdir. Odalar her bölgedeki yerel yönetimler tarafından fonlanır. 2001'den beri odalar BKA'ların planları ve çalışmaları üzerinde inceleme rolü geliştirmişlerdir. Odalar artan ölçüde bölgesel pek çok çıkar grubu ve paydaşlar arasındaki ortaklıkların gelişimini desteklerler. Fakat odaların katkılarının tüm bölgelerde aynı veya uyumlu olduğu söylenemez.

İngiliz BKA finansmanı

İngiliz BKA'ları özel olarak merkezi hükümet tarafından finanse edilirler. Nisan 2002'den beri, Tek Program bütçesi ("Tek Kap") yoluyla, para katkısında bulunan bakanlıklardan ortaklaşa olarak finanse edilmektedirler. Bu, önceden var olan ve her katkıda bulunan bakanlığın katkısının dağıtımının yapıldığı ayrı fonlama programlarının yerine konmuştur. Fonlar, dağıtıldıktan hemen sonra BKA'lar tarafından bölgesel ekonomik stratejilerinde belirledikleri hedefleri başarmak için gerek gördükleri şekilde harcanabilir. Son yıllarda hükümetin BKA'lara kaynak dağıtımını düzenli olarak artmıştır. 2004–2008 yılları için katkıda bulunan altı bakanlıktan BKA'ların tümüne planlanan dağıtımlar aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 1. İngiliz BKA'ları için Toplam Hükümet Fonu 2004–2008 (€M*)

Departman	2004-5	2005-6	2006-7	2007-8
Ticaret ve Sanayi Bakanlığı (DTI)	346	684	703	713
Topluluklar ve Yerel Yönetim Bakanlığı (DCLG)	2,232	2,316	2,412	2,476
Çevre, Gıda ve Kırsal İlişkiler Bakanlığı (DEFRA)	68	106	108	109
Eğitim ve Beceriler Bakanlığı (DfES)	62	64	65	66
Birleşik Krallık Ticaret ve Yatırım Bakanlığı (UKTI)	19	19	19	19
Kültür, Medya ve Spor Bakanlığı (DCMS)	3	9	9	9
Toplam	2,730	3,198	3,316	3,393

Kaynak: Hazine 2004 (* Sterlinden tahmini bir 0.677oranıyla çevrilmiştir)

("Tek Kap") BKA'nın bireysel BKA'lar arasındaki dağılımı büyük oranda ekonomik durumu ve bölgelerin ihtiyaçlarını ve iş dünyasının ihtiyaçlarını yansıtan bir formülle belirlenir. 2005'ten 2008'e üç yıl için hükümetin her bir BKA için belirlediği bütçe şöyledir:

Tablo 2. Bölgelere Göre BKA Transferleri 2005-2008 (€M*)

BKA	2005-06	2006-07	2007-08
Advantage West Midlands	402	419	430
East of England Development Agency	191	198	204
East Midlands Development Agency	230	241	247
London Development Agency	551	578	591
North West Development Agency	564	591	604
One Northeast	355	371	381
South East England Development Agency	232	241	247
South West of England Development Agency	226	235	242
Yorkshire Forward	436	458	467
Toplam	3,186	3,331	3,412

Kaynak: Ticaret ve Sanayi Bakanlığı (*Sterlinden tahmini bir 0.677oranıyla çevrilmiştir)

BKA'lar uygun bölgelerde "Tek Kap"tan kaynaklarını Avrupa fonları için eş finansman gibi kullanarak AB Yapısal Fonlarına başvurabilirler. Bu yolla, kendi projelerini genellikle diğer organlarla ortak olarak ve mutabık olunan Bölgesel Ekonomik Stratejilerle aynı çizgide geliştirip AB programlarına götürüyorlar. 2000'den beri BKA'ların sponsor olduğu projelere aktarılan Yapısal Fonlar şu alanları kapsamıştır:

- Terk edilmiş (örn. kirlenmiş) alan iyileştirmesi
- İşletme ve bilim parklarının geliştirilmesi;
- Kentsel ve kırsal alanlarda fiziksel yenilenme
- Turizm teşviki
- Yeni başlayanlarda dâhil olmak üzere işletmeleri finansman ve danışmanlık yoluyla desteklemek
- Öğrenim ve Beceriler Konseyleri ile ortak olarak diğer aktif iş gücü piyasası önlemleri ve eğitim

İngiliz bölgelerinde BKA'lar şimdi AB Yapısal Fon programlarının en büyük faydalanıcılarıdır.

İngiliz BKA Kurumsal Planları ve Görevlendirme Çerçevesi

Kurumsal planlar BKA'ların her biri için belirlenmiş hedeflere ulaşılması sürecinde bütçeyi nasıl dağıtacağı ile ilgili olarak detaylı bilgi sağlar. Kurumsal Planlar, hükümetin harcama gözden geçirme dönemlerine uygun olarak üç yıllık dönemleri kapsar. Ticaret ve Sanayi Bakanlığı Nisan 2005'te yürürlüğe giren BKA görevlendirmesinde yeni bir yaklaşımın gelişimini koordine etti. Bu yeni Görevlendirme Çerçevesi her BKA'nın 2005–2008 için kurumsal planında Bölgesel Ekonomik Strateji belgesinde belirlenmiş önceliklere yer vermesini ve aynı zamanda hükümetin Kamu Hizmet Anlaşması (KHA) ile ilgili özellikle aşağıda yer alan üst düzey hedeflerin yerine getirilmesine katkıda bulunmasını gerektirir:

- Bölgesel Ekonomik Performans;
- Sürdürülebilir Kalkınma;
- Verimlilik / Kırsal Verimlilik.

Bu bağlamda, BKA'ların aşağıdaki altı alanı kapsayan bazı "temel çıktıları" yerine getirmesi gereklidir:

- İstihdam yaratma (yaratılan veya korunan iş sayısı)
- İstihdam desteği (iş bulması için desteklenen insan sayısı);
- İş yaratılması (bölgeye çekilen yeni işler de dâhil olmak üzere yaratılan ve 12 ay sonra gelişme gösteren yeni iş sayısı)
- İşletme desteği (performanslarını geliştirmek için yardım edilen iş sayısı);
- Yenilenme (kamu ve özel yenileme altyapı yatırımının borçlanarak finanse edilmesi)
- Beceriler (BKA programları tarafından beceri gelişimlerinde yardım edilen insan sayısı)

Her BKA her temel çıktısı için kendi nicel hedeflerini koymuştur, fakat bu çıktıların içeriğinde ne olduğunun belirlenmesinde yüksek derecede bir esnekliği vardır. Her bir BKA tarafından elde edilen çıktılar yılda iki kez yayınlanır.

İngiliz BKA'ları arasındaki işbirliği

BKA'ların kurul başkanları yaklaşık her 6 haftada bir toplantı yapar. Toplantılar BKA Ulusal Sekreteryası tarafından düzenlenir. Her BKA, BKA gündeminin belli bir bölümü üstlenir. Kurul başkanlarından biri rotasyonel olarak 6 aylık periyotlarla "Başkanların Başkanı" olarak görev yapar. Toplantılarda Başkanlar tüm İngiliz BKA'larını etkileyecek temel konuları tartışır ve tüm bölgelerin ortak çıkarları çerçevesinde Hükümete birlikte politika önerilerinde bulunmanın yollarını araştırırlar. Başkanlar BKA'ların çalışmalarını raporlamak ve ilgili politik konuları konuşmak için düzenli olarak Bakanlarla toplanırlar.

İngiliz BKA performansının değerlendirilmesi

Temmuz 2003'de, Ticaret ve Sanayi Bakanlığı paydaşların BKA algıları ile ilgili bölgesel araştırmanın sonuçlarını yayınladı. Araştırmalar bağımsız bir araştırma organizasyonu olan MORI Sosyal Araştırma Enstitüsü tarafından yapıldı⁵. Araştırmalar, BKA'ların performanslarını dışardan kişilerin görüşleriyle karşılaştırmalı olarak değerlendirebilmesini sağladı. Genelde, sonuçlar olumluydu ve BKA'lar her ne kadar yeni kuruluşlar olsa da, paydaşların çoğunluğunun, tutarlı Bölgesel Ekonomik Stratejiler geliştirmede başarılı olduklarını ve bölgesel girişimler yapılmasında lider ortaklar gibi etkili çalıştıklarını gösterdi. Fakat araştırmalar BKA'ların başarmaya çalıştıkları şeyin ne olduğunu daha net anlatmaları için daha çok çalışmaları ve faaliyetlerini daha iyi tanıtmaları gerektiğini gösterdi⁶.

Ek olarak, BKA'ların bağımsız bir değerlendirmesi 2005'te Ulusal Denetim Ofisi (NAO)da başladı ve hala yazım aşamasındadır⁷. İzlenen yaklaşımda, BKA'ların

öz değerlendirme raporları, bağımsız denetim ve uzman raporları bir araya getirilerek hırs, önceliklendirme, kapasite, performans yönetimi ve başarımların temalarında değerlendirme yapıldı. Değerlendirmelerin ilk turunda, Kuzey Batı Kalkınma Ajansı (NWDA) 24 puan üzerinden 20 puan olarak genelde güçlü bir performans sergiledi. Doğu İngiltere Kalkınma Ajansı (EEDA) değerlendirme temalarının yarısında iyi bir performansa denk, fakat diğerlerinde yeterli puan alamayarak, toplamda 15 puanı aldı. Her bir BKA NAO’nun değerlendirmesini kendi gelişme planını gözden geçirmek için kullanacak. Gelişme planının uygulanmasındaki ilerleme her BKA tarafından kendi kurullarına sunulan her altı ayda bir yayımlanarak hükümet ile de paylaşılan düzenli performans raporları ile raporlanacaktır.

Daha kişisel bir düzeyde, BKA çalışanlarından alınan bazı resmi olmayan görüşler Ajansın hızla genişleyen rolünü yerine getirirken arka planda bazı gerçek zorlukların olduğunu göstermektedir. Bir ölçüde “değerlendirme yorgunluğu” da çalışanların görevlerini yürüttüğü sırada değerlendirmelerin yapıldığı durumlarda tespit edilebilir.

ROMANYA’DA BKA’LAR

1989’dan beri, ulusal-düzyer idare ve illerdeki (Judet) yerel konseyler, Belediye ve Komün düzeyleri temel alan genellikle merkezi bir yönetim sistemini muhafaza etmiştir. Merkezi hükümet işlevleri ulusal bakanlıkların yetki genişliği çerçevesindeki hizmetlerinin 42 ilde kurulmuş valilikler tarafından koordine edilmesi şeklinde yerine getirilmektedir.

Bölgesel Kalkınma Politikası üzerine Yeşil Kitap (1997) Romanya’da, EU Phare programının desteği ile hazırlanmış NUTS II düzeyinde 8 kalkınma bölgesinin oluşturulması ve her bölgede bölgesel kalkınma için yeni kurumsal bir çerçevenin temel elemanı olan BKA’ların kurulmasını tavsiye etmiştir. Genel yasal çerçeve ertesi yıl 151/1998 sayılı Romanya’da Bölgesel Kalkınma Yasası ile belirlenmiştir. İngiliz BKA’larının kurulması ile aynı zamanlarda, 1999’da, Kalkınma Bölgesinin yedisinde, 2000 yılında da Bükreş-Ilfov Bölgesinde RDA kurulmuştur.



1. Kuzey Doğu
2. Güney Doğu
3. Güney
4. Güney Batı
5. Batı
6. Kuzey Batı
7. Merkez
8. Bükreş-Ilfov

Şekil 1. Romanya’nın kalkınma bölgeleri
Kaynak Avrupa Entegrasyonu Bakanlığı

Romanya’da bölgesel kalkınmanın kurumsal çerçevesi

151/1998 yasası aşağıdaki karar-almalar ve icra yapıları için konulmuştur:

Bölgesel Kalkınma için Ulusal Kurul (BKUK)

BKUK Romanya’daki tüm bölgesel kalkınma faaliyetleri için birincil karar-alma organı olarak kurulmuştur. BKUK ilk olarak Başbakan tarafından başkanlık edilen ve Bölgesel Kalkınma Kurullarının Başkanları ve Başkan Yardımcıları ile eşit temsil edilen 16 bakandan oluşan bir yapıda kuruldu. (bakınız aşağıda). 151/1998 Yasası BKUK’yi Bölgesel Kalkınma için Ulusal Fonun kurulması ve bölgesel kalkınma için AB fonlarının kullanımının onaylanması ve izlenmesi ile görevlendirmiştir. Bu bağlamda, BKUK, Ulusal Kalkınma Planı (UKP) gibi temel stratejik belgeleri ve bölgesel kalkınma projeleri ile ilgili bölgesel düzeyde alınan kararları onaylar. BKUK aynı zamanda bölgesel kalkınma alanındaki yeni tüm mevzuatın içeriği ile ilgili kararlar almaktadır.

Bölgesel Kalkınma Kurulları (BKK’ler)

Bölgesel Kalkınma Kurulu (BKK) her bölgede tüzel kişilik olmadan yerel yönetimlerin gönüllü bir derneği gibi kuruldu, BKK’ler şunlardan oluşmaktadır:

- İlgili bölgedeki İl Konseylerinin Başkanları (BKK’nin yıllık dönüşüm başkanlığı ile)
- Her İldeki Yerel Belediye Meclislerinden bir temsilci;
- Her İldeki Kasaba Meclislerinden bir temsilci;
- Her İldeki Yerel “Komün” Meclislerinden bir temsilci.

BKK’ler bölgelerinde, bölgesel plan ve program belgelerinin onaylanması da dâhil olmak üzere, bölgesel kalkınma planları üzerine stratejik kararlar almak için kuruldu. Amaçları her bölgede kurulu bir Bölgesel Kalkınma Fonu tarafından desteklenecek – BKA’lar tarafından bir araya getirilen seçim komitelerinin tavsiyelerine dayanarak- bölgesel kalkınma projelerinin seçimleri ile değerlendirme kriterlerine karar vermektir.

Bölgesel Kalkınma için Ulusal Ajans (BKUA)

NARD, bölgesel kalkınma programının tüm açıları ve bölgesel politika uygulamasının koordinasyonu ile sorumlu bir merkezi hükümet kurumu olarak kuruldu. BKUA’nın ana işlevleri yeni Bölgesel Kalkınma Ulusal Fonu’nun uygun finansal ve teknik yönetimini yürütmek ve Fonun dağıtımı için tüm kriterler ve prosedürleri hazırlamaktaydı. UKP ile ilgili Avrupa Komisyonu ile tüm anlaşmalarda ulusal müzakereci olarak hareket etmek ve BKA’lara kurumsal-gelişim desteği temin etmek de BKUA’nın görevleri arasındaydı.

Bölgesel Kalkınma Ajansları (BKA’lar)

BKA’lar her bölgede Judetler ve Yerel Yönetimlerin katkılarıyla oluşan Bölgesel Kalkınma Fonu ve Bölgesel Kalkınma Ulusal Fonu tarafından finanse edilen, ayrıca başka kaynaklardan da gelir elde edebilen kâr amacı gütmeyen kuruluşlardır.

BKA’lar bölgeleri için bölgesel kalkınma stratejisi ve programı tasarlayıp ilgili BKK’nin onayına sunarlar. Ayrıca RDB’lere Bölgesel Kalkınma Fonu’ndan finanse edilmesi için projeler önerirler. Diğer yandan BKA’lar BKUA’ya bölgesel öneme sahip kendi geliştirdikleri ve uygulayacakları projeleri Bölgesel Kalkınma Ulusal Fonu’ndan desteklenmesi için önerirler.

Romanya’da bölgesel kalkınma – kavramdan gerçeğe

Kurumsal yapı ile ilgili ilk göze çarpan özellikle ortaklık alanında Yeşil Belge’nin tavsiyelerinden özellikle ortaklık alanında farklılaşmasıdır. Yeşil Belge BKUK’nin “Başbakan tarafından atanan çok kıdemli bir iş adamı veya akademisyen tarafından başkanlık edilmesi” gerektiğini tavsiye etmiştir. BKUK’nin üyeliği aşağıdakilerden temsilciler içermelidir:

- Bakanlıklar ve merkezi hükümet ajansları, komisyonlar ve STK’lar (şehirlerin kendi aralarından kurdukları federasyonlar, küçük ve orta ölçekli işletme dernekleri, ticaret birlikleri, işverenler ve diğerleri);
- Bölgesel kalkınmayla ilgili sektörler: tarım, sanayi, ulaşım ve telekomünikasyon, işçi, kamu çalışmaları, sağlık, çevre, turizm, araştırma⁸.

Sonuç olarak bazı diğer organlar her ne kadar gözlemci olmak için çağırılsa da, 151/98 nolu yasayla tamamı kamu sektöründen oluşan bir BKUK oluşturuldu.

Merkezi hükümetin BKUK üyeliği daha sonra 2002’de değiştirilerek, Başbakanın Başkan olduğu ve Bakanların üye olduğu yapıdan, bir Bakanın başkanlık ettiği ve bakanlıklardan müsteşarların üyeleri olduğu yapıya dönüştürülmüştür.

Benzer olarak, BKK’lerin üyeleri Yeşil Belge’nin tavsiye ettiği “temsil edilmesi gereken organlar”ı tamamen içermemektedir. Yeşil Belge aşağıdaki kurumların temsil edilmesini tavsiye etmekteydi:

- Judet Meclisleri
- Komünlerin kendi aralarında kurdukları dernekler;
- Makamlar;
- Ticaret ve İş Odası
- İş dünyası kurumları,
- Çiftçi dernekleri;
- Bölgesel sendikalarından temsilciler;
- Akademik kuruluşlar ve/veya araştırma sektöründen temsilciler;
- Diğer bölgesel organların iş geliştirme ile ilgili temsilcileri. ⁸

BKA'lar üzerinde yalnızca yerel yönetim temsilcilerinin yer aldığı Kurullar tarafından yapılan kontrol, bölgelerde gerçek ortaklıkların gelişimini ve BKA'ların yerel politik etkiden bağımsız olarak hareket edebilme yeteneklerini kısıtladı. Bu durum birçok uygulamanın -özellikle proje seçimleri- şeffaflığı ve adillığı hakkında şüphe uyandırdı

İkinci olarak 151/98 nolu yasanın birçok önemli maddesi yasalaşmadı. Bölgesel Kalkınma Ulusal Fonu ciddi bir yapıda kurulamadığı gibi Bölgesel Kalkınma Fonları da hiçbir zaman bölgelerde yatırım amaçlı olarak kurulamadı. BKA'ların kendileri tarafından bölgesel projelerin geliştirmesi ile ilgili kanun hükmü ilk olarak AB Phare '98 pilot bölgesel kalkınma yatırım programı altında fonlansa da hiç ileri taşınmadı. Phare '98'in bağımsız değerlendirmesi şöyle görüş bildirmiştir; *“Bu durum, BKA'ların bölgesel öneme sahip projelerin belirlenmesi ve teşvik edilmesi konusunda deneyim geliştirme gerekliliğini ve BKK'lerin kendi çıkarları [bölgedeki Judetler için en iyisinin ne olduğu] ile bölgesel ihtiyaçları [bölgenin bütünü için en iyisinin ne olduğu] dengelemesini öğrenmesi gerekliliğini ortadan kaldırmıştır. Bu bileşenin kaldırılmasıyla bu hayati deneyimler kaybolmuştur”*⁹

2003'de Romanyalı yetkililer Ulusal Kurumlararası Planlama Komitesi (KPK) ve sekiz Bölgesel Planlama Komitesini (BPK) Avrupa Komisyonu'nun ısrarıyla, 2004-2006 için Ulusal Kalkınma Planlamasında ortaklık girdisini güçlendirmek için kurdu. KPK ve BPK'lerde ulusal bakanlıkların ve yerel yönetimlerin ötesinde, sosyal ortak organizasyonları da içeren geniş bir sektörden üyeler yer aldı. Bu hareket orijinal BKUK ve BKK yapılarındaki paydaş üyeliğinin sınırlandırılmış olmasının tasdiki olarak görülebilir. KPK'nin ilk günlerinde Bakanlık çalışanlarının sosyal ortaklar ve bazı kâr amacı gütmeyen organizasyonları UKP taslağı üzerinde görüşmeler için bir araya getirmesi, daha önceki süreçlerde bu yöndeki deneyim eksiklikleri göz önüne alındığında muhtemelen oldukça zor olmuştur. KPK/BPK yapısı 2007-2013 planlama çalışmaları için aynı kaldı ve danışma süreçleri gitgide iyileşti.

1999'dan beri merkezi hükümet iki değişikliğe gitti. BKUA lağvedildi ve sorumlulukları önce Kalkınma Bakanlığına (KB) ardından Avrupa Entegrasyonu Bakanlığına (AEB) transfer edildi. Bununla birlikte ulusal düzeydeki çalışanların sayısı devir hızları da hesaba katıldığında bu değişikliklerden etkilenmeyerek aynı kaldı.

Romanya BKA işlevleri

Genelde, BKA'lar oluşturulduklarından beri iki ana rolde evrimleştiler: Romanya'nın Ulusal Kalkınma Planını (UKP) besleyen Bölgesel Kalkınma Planlarının (BKP'ler) temel ortakları ile danışılarak oluşturulması ve şu an AEB tarafından yürütülen AB Phare Ekonomik ve Sosyal Uyum (ESC) programı altında

yıllık olarak finanse edilen ulusal düzeydeki bölgesel kalkınma yatırımlarının bölgelerindeki uygulamaları.

Bölgesel kalkınma planlaması söz konusu olduğunda, BKA'lar BPK'leri koordine ederek sürece aşağıdan-yukarıya doğru olan bir süreçle girdi sağlamıştır. Ancak, BKA'lar tarafından farklı planlama yaklaşımları da uygulanmıştır. Bazıları yerel düzey ortaklık gruplarının koordinasyonuna vurgu yapmış, diğerleri ise daha çok bölgesel düzeydeki tematik ortaklıkları ile çalışmıştır. Bir BKA bölgesinin yüksek öğrenim sektörü ile güçlü ilişkiler kurmuştur.

Phare ESC için, BKA'ların görevleri büyük ölçüde teklif çağrılarını açmayı, proje değerlendirmeyi ve proje izlemeyi içerir. Kontrat ve ödemeler AEB tarafından ele alınır. Son beş yılda, Romanya'daki Phare ESC yatırımları yıllar arasındaki değişimle birlikte şu alanları kapsamıştır:

- Çevre (atık yönetimi ve küçük ve orta ölçekli kasabalarda su temini)
- Altyapı (yerel ulaşım ve iş ve turizm için alan hazırlığı)
- İnsan Kaynakları Gelişimi (Teknik ve Mesleki Eğitim Okullarının rehabilitasyonu ve iş sahibi ve işsiz insanları eğitmeyi hedefleyen hibe programları)
- Yerel sosyal hizmetler;
- KOBİ gelişimi (küçük hibe programları, iş tavsiyesi ve ardından daha iyi destek hizmetleri ağı kurulması)

Phare ESC altında Romanya'daki fon katkıları her yıl giderek artmaktadır. 1998'den 2006'ya toplam katkının 1 milyar € - yaklaşık 765 milyon € (%75'i) AB'den ve 254 milyon € (%25'i) Romanya hükümetinden gelmektedir.

Tablo 3. Phare ESC (Yatırım)ında Finansal Katkılar Romanya – 1998-2006

Katkı Yılı	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1998-2006
Phare (€m)	15	77	90	85	93	114	129	162	765
Romanya (€m)	5	25	30	28	31	38	43	54	254
Toplam	20	102	120	113	124	152	172	216	1,019

Kaynak : Avrupa Entegrasyonu Bakanlığı

Romanya'da Phare altında kontrat yapmak genellikle katkı yılından iki yıl sonrayı takip eder—örn. Phare 2004, 2006 yılında imzalanmış, bu yüzden toplamın %50 si zamanında kontratlaşmıştır.

Ana iş akışına ek olarak, BKA'ların çoğu bölgesel teşvik, enformasyon sağlanması ve bölgelerindeki finansal yardım kaynaklarının yönlendirilmesi gibi farklı faaliyetleri geliştirebilmektedir. Oldukça düşük bir temelden, tüm BKA'lar kamusal profillerini yükseltmeyi başarmışlardır. BKA'ların bir kısmı RIS girişimleri, Eu-

ropa vb. gibi geniş tabanlı AB programlarına katılmaktadır. Romanya sınırlarında kurulanlar AB fonlu sınır ötesi işbirliği projelerini yürütmektedirler.

Romanya'daki BKA'ların finansmanı ve kapasite oluşturulması

Oluşumlarının başında BKA'ların gelişimi oldukça kırılgan olan finansal durumları tarafından kısıtlandı. BKA'ların 151/98 nolu yasada öngörülen Bölgesel Kalkınma Ulusal Fonu'ndan finanse edilmesi, fon oluşturulmadığı için gerçekleşmedi. BKA'lar bu yüzden neredeyse tamamen, yasada zorunlu kılınmamış olsa da, bölgelerindeki yerel yönetimlerin katkılarına bağlı kaldı. Bu sürede, yerel yönetimler kendi yöreleri için değerli gördükleri projelere onay alırlarsa katkı yapmaya meyilliydiler. BKA'lar bu dönemde önemli nakit akışı sorunlarıyla karşılaştı ve açıkçası bu durum proje değerlendirme sürecinde hissettikleri politik baskıyı ağırlaştırdı.

2002/3'de Kalkınma Bakanlığı/Avrupa Entegrasyonu Bakanlığı tarafından, BKA'ların Phare ESC'nin uygulanmasındaki yürütme maliyetlerini finanse etmelerinde yardımcı olmak için toplam 2 milyar € sağlayan acil bir önlem alındı ve Avrupa Komisyonu Delegasyonu tarafından oldukça desteklendi. Bu kaynak Bakanlık ve her bir BKA arasında bir hizmet anlaşması ile verildi. Bu anlaşmalar BKA'lara daha önce olmayan ve Bakanlık tarafından eksikliği hissedilen kontrol ve işletme yaklaşımı getirmeye niyetliydi. Her BKA'ya ayrılan kısım yürütülen Phare ESC bütçesinin oranına bağlıydı. Geniş tanımlarla, hizmet anlaşmaları diyebileceğimiz yöntem BKA'ların yıllık işletme bütçelerini ikiye katladı. Bu yolla her yıl 2 milyar € Bakanlık bütçesinden BKA'lara aktarılmaya devam ediliyor.

BKA'lar, ortaklık gelişiminde, planlama ve programlamada, proje değerlendirmesi ve izlemesinde, finansal kontrolde ve personel yönetiminde kapasite oluşturulması için, merkezden kontrol veya yürütülen Eşleştirme ve Teknik yardım projelerinin altında AB Phare programından gelen kurum oluşturma desteğinden kayda değer miktarda yararlanmışlardır. En önemlisi, her bir ilki BKA Phare 2000 altında ikincisi Phare 2003'te Eşleştirme projeleriyle toplam altı AB Üye Devlet ile Eşleştirme ortaklığı yapmıştır. Halen yeni Eşleştirme projeleri BKA'lar için hazırlanmaktadır.

Kapsamlı bir eğitim programı, 2000-2005 Bölgesel Kalkınma Eğitimi için Program (PRDT), ulusal-düzey Phare '98 Eşleştirme projesi altında tüm BKA'larda dahil olmak üzere Romanya'da tüm bölgesel kalkınma yapısı için eğitimlerin verilmesi ve izlenmesi için çerçeve olarak formüle edilmiştir. Fakat, BKUA lağvı ve ulusal politika sorumluluklarının Kalkınma Bakanlığı'na transferinden kısa bir süre sonra, merkezi eğitim birimi dağıtılmış ve PRDT yasalaşmamıştır. Program kapsamında birbirini takip eden kurumsal yapılanma projeleri altında hap şeklinde olsa da geniş bir eğitim içeriği BKA çalışanlarına verildi. Orijinal PRDT'nin yapısına karşılık gelen bir eğitim veritabanı 2004-2005 yıllarından AEB'de oluşturulmuş ve şu an BKA'lar ile paylaşılmaktadır.

Phare bölgesel kalkınma yatırımları için ortak bilgisayarlı yönetim bilgi sistemi olan IRIS’in geliştirilmesi ve tanıtılması, 2002’nin ortasından günümüze uzanan uzun ve genellikle zor bir süreç olmuştur. Sistem BKA’ların kendi ihtiyaçları çerçevesinde geliştirdikleri bağımsız sistemlerinin kapatılmasını gerektirse de bugün BKA’lar için AB fonlarının yönetiminde güçlü ve düzenli bir platform sağlamaktadır.

Zor bir başlangıçtan sonra, BKA’lardaki çalışan düzeyleri 2003’de Ajans başına 22 ile 35 kişi arasına ulaştı. Bugün her BKA’da 40 ila 50 kişi çalışıyor. BKA’ların yarıya yakını yukarıda belirtilen Phare ESC olmayan AB programları altında proje yaparak sınırlı ek gelir elde ediyor.

Romanya’daki BKA’ların merkezi ve yerel yönetimlerle ilişkileri

Bölgelerde, yukarıda belirtildiği gibi, BKA’ların Bölgesel Kalkınma Kurulları’nın yerel yönetim temsilcileri olan üyeleriyle resmi ilişkileri doğası gereği merkezidir. BKA Direktörleri Kurullar tarafından atanır ve ikisi hariç tüm durumlarda BKA’nın kuruluşundan beri görevdedir. BKA’ların birçoğu onlara İl Meclisi tarafından verilen binalarda çalışmaktadır. Birçok BKA yerel yönetimlerle ilişkilerini her İl Meclisinin ofisine az sayıdaki çalışanını ‘iliştirerek’ veya İl Meclisi çalışanlarını BKA görevlerine dağıtarak, veya bazı durumlarda her İlde ayrı uydu BKA ofisleri bulundurarak geliştirmektedir.

Geleneksel olarak Romanya’da, devletin yerinden yönetim hizmetleri il düzeyinde düzenlenir ve şu ana kadar bölgesel kalkınmada oldukça az katkısı olan Valilikler tarafından koordine edilir. Çeşitli Bakanlıklar ve hizmetlerin, bölgesel düzeyde ofisleri vardır veya açmaktadırlar (örn. Bölgesel İstihdam Ajansları, Bölgesel Çevre Koruma Ajansları, KOBİ’ler için Ulusal Ajanslar) fakat özellikle bölgesel kalkınma planlamasında BKA’lar tarafından teşvik edilen ortaklık faaliyetlerinin ötesinde aralarında resmi bir koordinasyon yoktur.

Hem AEB’de ve hem de BKA’larda BKUA’nın lağvından sonra aralarındaki ilişkilerin bozulduğuna dair yaygınca savunulan görüşü destekleyen çok sayıda sözlü kanıt bulunmaktadır. AEB çalışanları, statülerinin kamusal olmayışı ve yerel yönetimlere bağılılıkları nedeniyle, BKA’lar üzerindeki merkezi kontrol eksikliğini bölgesel kalkınma için kurumsal çerçevede büyük bir zayıflık olarak görmekte ve düzenli olarak vurgulamaktadırlar. BKA çalışanları ise sıklıkla Bakanlıktan düzenli bir destek alamadıklarından ve bakanlığın alt düzeylerdeki işleri yürüterek bölgesel düzeyde iş tekrarına neden olmasından şikayet ederler. Bölgesel kalkınma planlarının aşağıdan yukarı belirlenen bölgesel önceliklerinin ulusal kalkınma planına ve ulusal düzeydeki ilgili programların bölgesel önceliklerine ne ölçüde entegre edildiği konusunda da sıkça görüş anlaşmazlıkları yaşanmaktadır.

Her ne kadar bu görüş farklılıkları temel alınmasa da herhangi bir ülkedeki normal sayılabilecek ulusal/bölgesel tansiyonların ötesinde, Bakanlık ve BKA’lar arasında ciddi iletişim problemlerinin olduğunu söylemek adil olur. BKA’ların

belirsiz statüleri ve yerel düzeydeki politik değişimlerle bağlantılı olarak genel yaklaşımlar konusunda Ajansların bariz şekilde artan bir şekilde farklılaşması da bu duruma yardım etmemektedir.

Ayrıca, Phare ESC altında yıldan yıla kazanılan uygulama deneyimi sistemin bütün bir şekilde işlemesi için büyük bir yarar sağladığı söylenebilir. AEB “Uygulama Ajansı” olarak tüm kontrole sahip iken, diğer bakanlıklar, özellikle Çalışma, Eğitim ve Çevre, giderek artan aktif bir rol oynamış ve BKA’lar ile daha geniş kapsamlı iletişim kurmuşlardır. Bu olumlu gelişim Phare ESC yatırımlarının kalkınmaya olan kayda değer katkısı ve faydalanıcıların artan deneyimi ile birleşerek, BKA’lar ve uygulama sistemindeki çeşitli diğer organlar arasındaki ilişkilerin gelişmesine yardımcı oluyor.

MEI ve BKA’ların çalışmalarının kamuoyunda tanınırlığı Gallup Romanya’nın değerlendirmesine göre 2005’de Phare ESC için yapılan bilinçlendirme kampanyası sırasında patlama yaşadı¹¹. Kampanya kapsamında Romanya’daki beş ulusal TV istasyonunda başarılı projeleri konu eden kısa filmler görüntülendi. BKA’lar TV kampanyasının ulusal düzeyde başlaması ile eş zamanlı olarak bölgesel düzeydeki çeşitli halkla ilişkiler faaliyetlerini koordine etti. AEB tarafından kampanya sırasında verilen bilgilere göre Romanya’ya taahhüt edilen Phare ESC fonlarının emilim oranını yaklaşık %86 olarak belirtildi. Bunun ISPA ve SAPARD’ın Romanya’daki emilim oranından daha yüksek olduğu ve göreceli olarak BKA’ların performanslarını olumlu bir şekilde yansıttığı belirtildi.

BKA’lar arasında işbirliği

2003’te Romanya BKA’larının ulusal bir derneği Eşleştirmeden ve Eurada ile birlikte ikili yabancı danışmanlardan tavsiye alarak kuruldu. Şimdiye kadar, bu derneğin büyük bir başarı kazandığı söylenemez. Bazı BKA Direktörleri derneğin faydaları hakkında ikna olmadılar. Direktörlerin uzlaşma alanları farklı gündemleri nedeniyle başarması zor bir dizi politika ve operasyonel konular üzerinde sınırlı kalmaktadır. Dernek şu anda güçlüklerle işlemektedir.

Romanya BKA’larının performanslarının değerlendirilmesi

Çeşitli Phare değerlendirmeleri içinde aydınlatıcı bir takım yorumlar bulunsa da BKA’ların performansları ile ilgili kapsamlı bir değerlendirme yapılmamıştır. Phare ’98 altındaki ilk pilot yatırımların değerlendirmesine göre *“BKA’ların hızlı bir biçimde verimli ve coşkulu yapılara dönüşmüştür. Fakat aşağıdaki bazı engellerle karşılaşmıştır:*

- Finansal zorluklar
- Çalışan azlığı (finansal problemleri nedeniyle)
- Yetersiz eğitilmiş çalışanlar
- Gelecek hakkındaki belirsizlik.

BKA personelinin eğitimi Kalkınma Bakanlığının (KB) bir sorumluluğundadır, fakat bu konuya BKA'ların çok az ilgi göstermeleri bizi şaşırttı. Ayrıca BKA'lar kendi aralarında ağ kurarak mümkün olduğunca maliyetleri paylaşmak ve azaltmak ve tartışmalarda KB'nin karşısına birleşik bir yön ile çıkmak için de çok az çalışmaları şaşırtıcıdır.

BKA ve MDP arasındaki enformasyon sistemlerinin uyumu konusundaki eksiklik bulgularımıza eklediğimiz ve çözülmesi gereken önemli bir sorundur.

BKA'ların kendilerine ait proje imkanları'nın kaybolması ile birlikte, BKA'ların gerçek rolü kaybolmuş ve maalesef Kalkınma Bakanlığı'nın bölge teşkilatı haline gelmiştir.

Ulusal programların yönetimi (bölgesel düzeyde) konusunda oldukça etkili bir kapasite geliştirmiştir, fakat program ve bölgesel kalkınma programlarının uygulanması konusunda neredeyse hiç kapasite geliştirmemiştir.”⁹

2003'te Dominus tarafından, merkezi hükümet için yatırım programlarının gerçekleştirilmesi görevlerinde Phare Genişlemiş Merkezi Olmayan Uygulama Sistemine (EDIS) akreditasyon için BKA'ların hazırlık düzeylerine bakan bir değerlendirme yapıldı. Bu bağlamda Dominus değerlendirmesi, BKA'ların kurum içi yazılı kurallarını geliştirmek ve etkili bir iç denetim işlevi oluşturmak için daha fazla çalışmaları gerekse de, diğer birçok operasyonel açıdan EDIS'in minimum gereksinimlerine uygun olduğunu belirtmekteydi. Bu tür prosedürler ve işlevler EDIS akreditasyonu için temel görünebilse de, Dominus şunu belirtmiştir: “*her Ajansın gelişiminin farklı aşamalarını yansıtan 8 ile 18 aylık bir sürede BKA'ların ilgili ulusal kurumların tam desteğiyle ve bu kurumlarla birlikte ortak çabalar gösterildiği ve Avrupa Komisyonu tarafından zamanlı bir yardımla desteklendiği bir çerçevede yukarıdaki alanda belirtilen uyumsuzlukların giderilebileceği görüşündeyiz*”

Makalenin yazımı sırasında, EDIS akreditasyonu hala Romanya'da Phare ESC için bekletiliyordu. Dominus değerlendirmesi farklı BKA'ların gelişiminin farklı aşamalarından bahsetme konusunda doğruydı. Bu durum halen BKA'ların uygulama kapasitesinin ve performansının bir bütün içinde değerlendirilmesini engelleyen bir etken olmaya devam etmektedir.

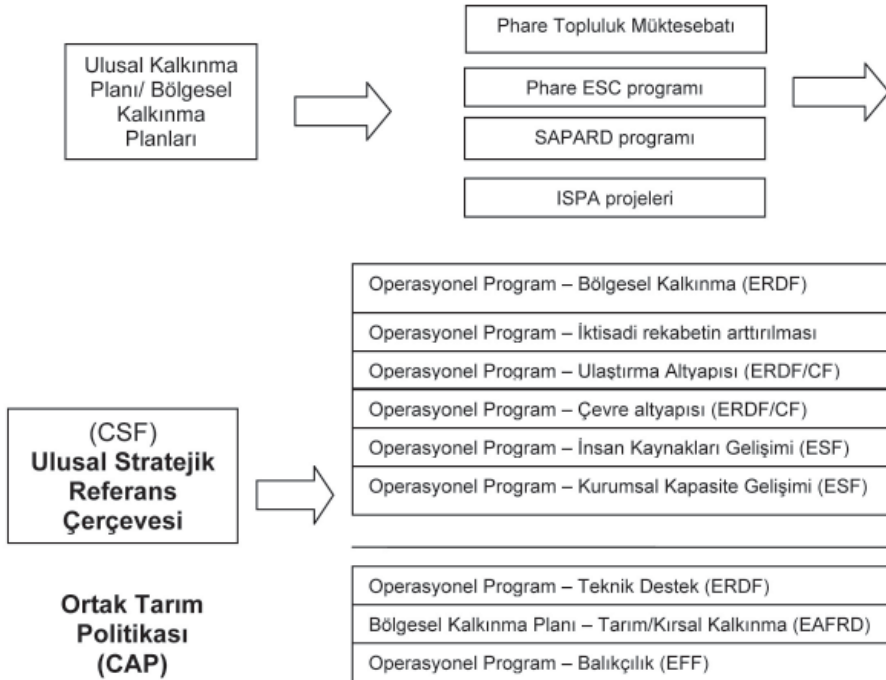
Her bir BKA'daki yönetim kapasitesinin ileri bir değerlendirmesi halen Price Waterhouse Coopers tarafından yapılmaktadır, fakat değerlendirme raporu henüz hazır değildir.

İNGİLİZ VE ROMANYALI BKA'LARIN GELECEKTEKİ EVRİMİ

İngiltere'de, BKA operasyonlarının ölçekleri önemli ölçüde genişlemektedir. Şimdi İngiltere'de BKA'ların ulaşım, turizm teşviki, planlama ve konutlaşmada sorumluluklarının artmasının yanında iş destek önlemlerinin büyük bir kısmının

yerine getirilmesi sorumlulukları vardır. Birkaç yıl içinde kırsal kesimdeki sosyo-ekonomik kalkınma, uluslararası ticaret ile ilgili yeni sorumluluklar alacak ve iş ve üniversiteler arasında bağlar geliştireceklerdir. BKA'lar aynı zamanda ulusal politikaların oluşturulmasına eskisinden daha fazla katılmaktadır. Hazine, Bütçe ve Harcama ile İlgili Gözden Geçirme Raporlarının hazırlanmasında BKA'ların bölgesel perspektiflerini dikkate almaktadır. Ulusal Denetim Ofisi (NAO), 2003 Bütçe çalışmalarında BKA'ların girdileri konusunda görüş bildirmiş, Bölgesel Bilim ve Sanayi Konseyleri ve Bölgesel Beceriler Ortaklığında BKA'ların liderliği gibi örneklerle Ajansların artan etkilerinin gelişimini vurgulamıştır¹².

2007-2013 dönemi için hükümet tarafından İngiliz bölgelerinde yönetilen Yapısal Fonlarla ilgili büyük bir değişim planlanmıştır.⁵ Yeni öneride AB program yönetimi sorumluluğunun GO'lardan BKA'lara geçtiği görülmektedir. GO'lar BKA'lara personelini bu amaç için transfer edecek ve daha stratejik politika koordinasyon rolü üstleneceklerdir. Öneri AB'nin yeni Bölgesel Rekabetçilik ve İstihdam Hedefi altındaki azaltılmış kaynak tahsisleri paralelinde Yapısal Fonların yönetiminin yurt içi düzenlemelerle içselleştirilmesi konusundaki hükümet politikasıyla da uyumludur, ancak detaylar henüz sonuçlandırılmamıştır. Bu durumun Yapısal



Şekil 2. Romanya'da katılım öncesi ve sonrası programların yapısı

Fon programlarının yöneticileri olan ve bölgedeki AB fonlarından en fazla yararlananlardan da biri olan BKA'ları tuhaf bir duruma sokabileceği açıktır.

Romanya'da, Yapısal Araçlar, aşağıda yazara ait şemada da görüldüğü gibi, mevcut katılım öncesi durum ile karşılaştırıldığında AB Uyum Hedefi altında Operasyonel Programlara radikal olarak farklı bir çerçeve getirecektir. AB fonları da artacaktır. 2007–2013 için Romanya'nın Ulusal Stratejik Referans Çerçevesine AB'den 17,2 milyar € üzerinde toplam katkı verilecektir.

NSRF'nin altında özel bir Teknik Destek Operasyonel Programı ile birlikte Beş Sektörel Operasyonel Program ve bir Bölgesel Operasyonel Programın (BOP), olması düşünülmektedir. Bu Operasyonel Programlardan tüm bölgeler faydalana- cak olsa da, BOP her bir Kalkınma Bölgesinin sosyo-ekonomik ihtiyaç endeksine göre hesaplanan tahmini bir finansal pay ayıran tek program olacaktır. BOP için tahmin edilen toplam AB payı 3,27 milyar €'dur, bu 2006 için Phare ESC ödene- ğinin üç katına eşittir.

BKA'lar, Avrupa Entegrasyonu Bakanlığı'nda¹⁴ bulunan Yönetim Otoritesi altın- da çalışan BOP¹³ için Ara Kurumlar olarak gösterildi. BKA'lara, hiçbir Sektörel Operasyonel Program'da herhangi bir resmi görev verilmedi.

Fakat, Kuzey Doğu, Kuzey Batı, Batı, Güney Batı ve Güney Bölgeleri'ndeki BKA'lara Avrupa Bölgesel İşbirliği İnisiyatifi kapsamında önümüzdeki dönem- lerde yapılacak sınır ötesi programları takip etmek için yönetim birimlerinin ku- rulması önerildi:

AB içindeki sınırlar

- OP Romanya/Macaristan
- OP Romanya / Bulgaristan

AB sınırları

- OP Romanya / Moldova / Ukrayna
- OP Romanya / Sırbistan

2007-2013 için planlanan Operasyonel Programların karmaşık sistemleri düşü- nüldüğünde BKA'ların sadece ulusal düzeyde değil kendi aralarında da güçlü işbirliğinin gerekli olduğu açıktır. Taslak NSRF belgesinde, Sektörel OP'ler ve BOP, Dönüşüm ve Avrupa Bölgesel İşbirliği Hedeflerinin yanı sıra, bunlar ile Ulusal Kırsal Kalkınma Programları ve Balıkçılık OP'leri tarafından desteklenen- ler altında finanse edilen tüm uygulamalar arasında NUTS II bölgesel seviyesinde tutarlılığı sağlamak için, ek mekanizmalara ihtiyaç olduğunu Romanya otorite- leri belirtmektedir. “8 Kalkınma Bölgesinin her birinde Koordinasyon Komitesi kurulacaktır. Bölgesel Koordinasyon Komiteleri, tutarlı bir proje sisteminin ge- liştirilmesi, ayrıca destek için seçilen tüm operasyonlar arasında sinerjiyi en üst seviyeye çıkartmak ve tekrarlardan kaçınmak için proje geliştirilmesine ve tüm OP'lerin seçim işlemlerine, alt komiteler / çalışma grupları aracılığı ile gerekli

olduğu şekilde girdi sağlayacaktır. Bölgesel Koordinasyon Komiteleri, her bölge için Bölgesel Kalkınma Planı ile ilişkili işlemin takibini de üstleneceği”¹⁵ belgede belirtilmiştir.

Bölgesel Koordinasyon Komiteleri’nin başkanlığının, bileşimi ve sekretarya düzenlemelerin detayları hala görüşülmektedir. BKA’ların bunların çalışmalarında ne rol üstlenecekleri henüz net değildir.

BÖLGESEL YERELLEŞME PERSPEKTİFLERİ

Operasyonel gereklilikten doğan Bölgesel Koordinasyon Komitesinin gelecekte NUTS II seviyesinde idari yerelleşme için bir platforma nasıl dönüşebileceği konusunda Romanya’nın ne planladığı konusunda sadece tahmin yürütülebilir. Fakat şu anda, açıkça görülmektedir ki bölgesel yerelleşme hükümet gündeminde değildir. Ekim 2003 yılında referandum ile onaylanan Romanya Anayasası bölgesel seviyede idari yapının oluşturulması konusunda herhangi bir atıfta bulunmamaktadır. 339/2004 sayılı alt kanun yerelleşme konusunda sadece yerel yönetimlerin merkezi hükümete karşı bağımsız olduğunu belirtmektedir.

Romanya’da bazı Kalkınma Bölgelerinin sınırları konusunda fikir ayrılıkları (özellikle Kuzey Batı, Merkez, Güney Doğu ve Güney bölgeleri) kısmen de olsa Macar kökenlilerin çoğunlukta olduğu 4 ildeki sorundan dolayı, devam etmektedir. 151/1998 sayılı Bölgesel Kalkınma Kanunu’nun yerine geçen, 315/2004 sayılı kanunun ekinde belirtilen özel prosedür ile 8 Kalkınma Bölgesindeki iller listelenmektedir. Bu hareket Avrupa Komisyonu’nun Romanya ile ilgili periyodik raporunda, müzakere sürecinde istikrara önemli katkı sağladığı için olumlu bulunmuştur.

İngiltere’de ise hükümet, bölgesel yerelleşme için 2003 yılı boyunca gerçekleştirilen Beyaz Kitap danışma çalışmalarında yoğun mesai harcamıştır. Hükümet aşağıda bazıları belirtilen politikaların sorumluluğunu merkezi yönetimden alacak doğrudan seçilmiş Bölgesel Meclislerin oluşturulmasını desteklemektedir.

- İktisadi kalkınma
- Beceriler ve istihdam
- Konutlaşma
- Spor, kültür ve turizm
- Ulaşım
- Arazi kullanımı ve bölgesel planlama
- Çevre koruması, biyolojik çeşitlilik ve atık
- Kamu sağlığı¹⁶

Beyaz Kitap, yeni Bölgesel Meclislerin, kamunun hesap verebilirliğini artırması ve bölgesel seviyedeki farklı programların ve girişimlerin daha iyi bir şekilde bir araya getirilmesiyle politika uygulamasının etkinliğinin artacağını belirtmektedir.

Bu öneriler “evet” oyunun çıkacağı tahmin edilen ve bunun için en uygun Kuzey Doğu bölgesinden başlanarak referanduma sunuldu. Fakat Kasım 2004’de Kuzey Doğu bölgesi referandumda sürpriz bir şekilde öneriyi reddedince, hükümet vizyonu üzerinde ağır bir darbe oldu ve bölgeselleşme denemesi devam etmedi.

Hem İngiltere’de hem de Romanya’da BKA’lar şimdilik yerelleşme araçları olarak değil de merkezi hükümet politikalarının uygulayıcıları olarak görülmelidir. BKA’ların kamu hizmet kurallarının ve seçim süreçlerinin ne ölçüde üstünde olduğu bu makalenin başında da belirtildiği gibi, tartışmalıdır. İki İngiltere’de merkezi hükümet, Romanya’da yerel yönetimler olmak üzere iki vakada da BKA’ların operasyonlarının üzerinde güçlü kontrol etkisi vardır ve tarafından bunların operasyonları üzerinde güçlü bir kontrol etkisi bulunmaktadır.

SONUÇLAR

Girişte vurgulandığı üzere, İngiltere ve Romanya’nın BKA deneyimleri arasındaki doğrudan bir karşılaştırma bu makalenin amacı değildir ve çok farklı insan kaynakları ve finansal kaynaklar düşünüldüğünde böyle bir karşılaştırma adil olmayacaktır. İngiltere, güçlü bir ekonomisi ve oldukça gelişmiş kâr amacı gütmeyen sektörüyle olgun bir demokrasidir. Oldukça farklı ve sıklıkla yenilikçi formlar alan ekonomik kalkınma alanında uzun bir ortak çalışma geleneği vardır. Romanya hâla totaliter geçmişinin etkisinden çıkmaya çalışmakta, AB katılımına yaklaştıkça sosyo-ekonomik alanda ve kamu idare reformlarında geniş çaplı değişimlerle uğraşmaktadır. Dahası, makale iki ülkedeki BKA’ların oluşumu ve işleyişini çevreleyen karışık ilişkileri ancak yüzeysel olarak gözden geçirmiş ve kaynağı kamuya açık metinlerin kişisel deneyime dayalı kanıtların eşit olmayan bir karışımından oluşmaktadır. Her şeye rağmen, bölgesel kalkınma ajanslarının ve bölgesel kalkınma için diğer yapıların kurulmasındaki zorluklara biraz da olsa bakılabilmektedir. Bu iki hikâyeden diğer çalışmalara da yardımcı olabilecek birkaç temel ders çıkarılabilir:

- Ortaklık ve şeffaflık tüm bölgesel kalkınma yapılarında başından itibaren kurulmalıdır. Bu ortaklık çalışması hakkında hiçbir deneyimi olmayan bir ülkede zor olsa da, ortaksız olmanın maliyeti birçok paydaş arasında yüksek olabilir. Kurumlar, diğer organizasyonlar ve çıkar grupları arasındaki güven eksikliği, başarılı kalkınma konusundaki güveni sarsabilir ve değerli kaynakların israfına neden olabilir. İngiliz BKA’larının Kurullarının yönetiminde temsil edilen çıkarların geniş sayısı ve tâbi oldukları çalışma kuralları iyi uygulamanın temel girdileri olarak görülmelidir.
- BKA’ların net ve somut rapor çizgilerinin olması gerekir. Eğer ekonomik kalkınma için sorumluluğu olan desantralize bir bölgesel idareye sahip bir ülkede çalışıyorlarsa bu aşamaya kadar raporlamaları doğaldır. Bu makalede tartışılan deneyimler eğer BKA’lar ulusal politikaların öncelikli uygulayıcılarsa, kalkınma fonları ana faydalanicıları arasında yer alan yerel yöne-

timlerden ziyade ulusal seviyeye rapor vermeleri gerektiğini önermektedir. BKA'ların merkezi düzeye raporladığı durumda ise, sadece birine değil, ekonomik kalkınma ile ilgili bütün Bakanlıklara raporlamalıdır.

- Bölgesel düzeyde idari yapılanmanın olmadığı yerlerde BKA'lar ulusal politikalar ve yerel ortakların tutkuları arasında dürüst araçlar olarak görülmeli ve bölgesel kalkınma planı bir ortaklık çalışması olmalıdır. Eğer BKA'lara bir planlama rolü verildiyse, BKA'ların yerel ortaklarla net stratejik hedeflere dayalı geniş çerçevede kalkınma sorunlarını müzakere etmesi için merkezi yönetim tarafından güçlü bir yetki verilmelidir. Bunun yerine BKA'lar planlama sürecinde sadece yerel ortakların savunucusu olursa, merkezi hükümet ile sonraki yüzleşme kaçınılmaz olacaktır, tüm taraflarda tatminsizliğe ve oluşan planın değerinde olası güven eksikliğine yol açacaktır.
- Bölgesel düzeyde idari yapılanmanın olmadığı bir ülkede, merkezi hükümetin yerinden hizmetleri BKA'ları desteklemek için güçlü bir kaynaktır. Eğer bu hizmetler bölgesel düzeyde koordine edilirse, sağlayacakları destek BKA'larla daha çok ilişkili olacaktır. Bölgesel düzeydeki bir çatının altındaki yerinden hizmetlerin eş yerleşimi İngiltere'de önemli bir başarı etkeni olmuştur, fakat ilgili farklı bakanlıkların fonlarının birleşimiyle tek bir bölgesel kalkınma bütçesi oluşturması kadar değerli değildir.
- BKA'lar, yatırım projelerinin finansmanına dâhil olsun veya olmasınlar, yapmaları istenen görevler için yeterince kaynağa sahip olmalıdırlar. Avrupa'da, yeni bir BKA oluşturulmadan önce gerekebilecek fonun seviyesinin analizini mümkün kılacak kadar farklı türdeki BKA'ların deneyimi bulunmaktadır. En önemlisi fonlama, bir BKA'nın tutarlı bir kalkınma planı izleyebilmesi için, tahmin edilebilir olmalıdır. En başından itibaren çalışanların eğitimine ve insan kaynakları geliştirmesine ciddi yatırımlar yapılmalı, bu BKA'ların temel bir özelliği olmalıdır. Bu çabalar ilgili ülkedeki tüm BKA'larda koordine edilmelidir, böylece bazı Ajansların diğerlerinin arkasında kalması engellenmiş olur.
- Her başarılı kuruluş gibi başarılı BKA'lar, performanslarını düzenli bir şekilde değerlendirenlerdir. BKA'larını tüm bölgelerinde kurmuş bir ülke performanslarını değerlendirmek için standart bir çerçeve geliştirmelidir. BKA operasyonları için anlamlı performans hedefleri belirlenmeli ama aynı zamanda hedeflerin nasıl başarılabacağına ilişkin bir esneklik de sağlanmalıdır. Bununla birlikte, İngiliz deneyimlerinin gösterdiği gibi, aşırı değerlendirme düşük verimliliğe yol açabilir. Bu yüzden denge kurulmalıdır. Performans değerlendirmelerinin sonuçlarının yayınlanması BKA'ların sürekli iyileştirmeyi taahhüt eden güvenilir bir ortak olarak görülmesine yardımcı olur.

Kurumsal çevrenin akışkan olduğu birçok yeni AB Üye Devletinde ve Aday Ülkelerde bu tür derslerin yazması kolay ancak uygulaması zordur. Bir BKA bölge-
sindeki farklı çıkar grupları arasında olduğu gibi, bölgesel kalkınma arenasında
tüm ülkelerde her zaman ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerde gerginlikler vardır.
BKA'ların başarılı olması için en başından itibaren tüm paydaşlarla etkili bir şe-
kilde iletişim kurulmalıdır. Bu tür şeffaf bir yaklaşım, ortak kuruluşların BKA'nın
amacını anlaması ve ortak kuruluşların BKA'ların kapasitesinin geliştirilmesinin
her aşamasında güçlü katkılar sağlamaları için en iyi yoldur.

NOTLAR

1. Danson Mike, Halkier Henrik and Cameron Greta eds. (2000) *Governance, Institutional Change and Development*, London: Ashgate.
2. Ministry of Public Finance (2006) *Romania's National Development Plan 2007-2013*
3. Extensive use made of UK Department of Trade and Industry website <http://www.dti.gov.uk/regional/regional-dev-agencies/index.html>. See also English RDA website <http://www.english-rdadas.com/home.aspx>
4. Regional Development Agencies Act 1998, (1998) HMSO
5. HM Treasury & Office of the Deputy Prime Minister (2006) *Review of the Government Offices*, HMSO
6. MORI (March-April 2003) *Stakeholders' Views of RDAs*, Pilot National Survey Report conducted for the Department of Trade and Industry, <http://www.dti.gov.uk/files/file11846.pdf>
7. National Audit Office (2006) Independent Performance Assessments of North West of England and East of England Development Agencies, http://www.nao.org.uk/pn/05-06/0506_RDA_assessments.htm. See also (2005) Guidance on the Independent Performance Assessment of RDAs, <http://www.nao.org.uk/guidance/rdas.htm>
8. Romanian Government and European Commission (1997) *Green Paper on Regional Development Policy in Romania*, Phare Programme
9. West Midlands Enterprise Ltd. (2001) *Evaluation of the Romania Phare 1998 Regional Policy and Cohesion Programme*, Phare Contract No. ZZ 00.04.02.18
10. Dominus Assessment Report (2003) *Support for Monitoring and Evaluation of Regional Development Projects*, Phare Programme
11. Ministry of European Integration (2006) *Final Report of National campaign for information and publicity for Phare ESC Programme - Ref: RO 2002/000 – 586.05.02.04.01.03.*
12. NAO (2003) *Success in the regions*, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 1268, Sess ion 2002-2003
13. Government of Romania (2004) *Government Decision GD 1179/2004*
14. Government of Romania (2004) *Government Decision GD 497/2004*
15. Ministry of Public Finance (April 2006), *Draft National Strategic Reference Framework Romania 2007-2013*

Richard Harding

16. UK Government White Paper (2002) *Your Region Your Choice – revitalising the English regions*, HMSO

Strathclyde Üniversitesi Avrupa Politikaları Araştırma Merkezi'nden Prof. John Bachtler ve Dr. Martin Ferry'ye teşekkürlerimi sunarım.

AB DESTEKLİ BÖLGESEL KALKINMA PROGRAMLARININ YÖNETİMİ VE YAPISAL FONLARA HAZIRLIK

Deniz AKKAHVE

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı

Özet

Katılım Öncesi Mali Yardımlar aday ülkelerin üyelik öncesinde gelişmelerine katkı sağlanmasını, ekonomik ve sosyal uyum hedefine yaklaşılmasını ve Birlik içerisinde bölgesel gelişme farklarının azaltılmasını hedeflemektedir. Türkiye, aday ülkelerin yararlandığı PHARE, ISPA ve SAPARD başlıkları altında toplanan fonlardan destek alamamıştır. Mevcut durumda Türkiye, Avrupa Birliği'nin "Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardım" başlığı altındaki fonlarından yararlanmaktadır. Türkiye, 2004-2006 döneminde sağlanacak olan ekonomik ve sosyal uyuma yönelik katılım öncesi mali yardımların kullanımına temel teşkil etmek üzere Avrupa Komisyonunun 2001 yılında talep ettiği ve diğer aday ülkeler tarafından da hazırlanmakta olan ilk Ön Ulusal Kalkınma Planını (ÖÜKP) hazırlamıştır.

ÖÜKP döneminde katılım öncesi mali yardımın etkili bir şekilde kullanılması ve üyelik sonrası yapısal fonların kullanımına ilişkin altyapının hazırlığına başlanması hedeflenmektedir. Bu kapsamda ÖÜKP'nin 4. Eksenine olan "Bölgelerin ekonomik gücünün artırılması, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının azaltılması ve kırsal kalkınmanın hızlandırılması" başlığı altında öncelikli 12 İstatistik Bölge Birimi Düzey 2 Bölgesinde AB destekli bölgesel kalkınma programları uygulaması başlatılmıştır.

Bu Programlar gerek uygulama yapıları gerekse kullanılan mekanizma açısından Türkiye'nin yapısal fonlara hazırlanmasında kapasite oluşturmaya yardımcı olmaktadır. Türkiye bu tecrübenin daha etkin ve işler bir mekanizmaya dönüştürülerek Kalkınma Ajanslarına aktarılması yönünde kararlı tutumunu 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun ile ortaya koymuştur.

Bu çerçevede çalışmanın amacı; ülkemizin tam üyelik sürecinde AB yapısal fonlarına hazırlık konusunda ortaya koyduğu uygulamaların ve attığı adımların değerlendirilmesi, kalkınma ajansları açısından elde edilen birikimin paylaşılmasıdır.

AB BÖLGESEL KALKINMA PROGRAMLARININ STRATEJİK ÇERÇEVESİ

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne (AB) ekonomik ve sosyal uyumuna yönelik çalışmalar, AB'nin 1999 yılındaki Helsinki Zirvesinde Türkiye'nin AB üyeliğine aday bir devlet olduğunu açıklaması ve diğer aday ülkeler gibi, mevcut Avrupa stratejisi doğrultusunda reformlarını hızlandıran ve destekleyen katılım öncesi stratejiden yararlanmasını kararlaştırmasıyla ivme kazanmıştır. Söz konusu kararın ardından AB Konseyi 2001 yılında, Türkiye-AB Katılım Ortaklığı Belgesini onaylamış, Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti de AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Programı (UP) kabul etmiştir.

Avrupa Komisyonu 2001 yılı Ekim ayında diğer aday ülkelerden olduğu gibi Türkiye'den de, UP'nin eki niteliğinde ve Türkiye'nin AB'ye ekonomik ve sosyal uyumuna yönelik katılım öncesi mali yardımların programlamasına yönelik stratejik bir çerçeve oluşturmak üzere, 2004-2006 dönemini kapsayan Ön Ulusal Kalkınma Planı (ÖÜKP) hazırlamasını talep etmiştir. 2002 yılı ve 2003 yılı İlerleme Raporlarında bu husus vurgulanarak ÖÜKP'nin daha sonraki aşamalarda AB üyesi ülkelerdeki Hedef 1 bölgeleri için istenen nitelikte bir plan haline getirilmesi hususu yer almış ve ÖÜKP'nin AB'de kullanılan türden planlama ve programlama belgeleriyle uyumlu olması ve Türkiye'nin AB ile ekonomik ve sosyal uyumuna ilişkin stratejisindeki gelişmeye paralel biçimde güncellenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Türkiye için katılım öncesi mali yardım, 17 Aralık 2001 tarih ve 2500/2001/EC sayılı Konsey Tüzüğü ile 26 Şubat 2001 tarih ve 390/2001/EC sayılı Konsey Tüzüğü ile düzenlenmektedir. Türkiye için "Katılım Öncesi Mali Yardım" çerçevesinde 2004-2006 dönemi için 1 milyar 50 milyon Avro kaynak tahsis edilmiştir. Bu kapsamda sağlanacak mali yardımların yüzde 35'inin ekonomik ve sosyal uyuma yönelik olarak kullanılması öngörülmüştür.

ÖÜKP döneminde katılım öncesi mali yardımın etkili bir şekilde kullanılması ve üyelik sonrası yapısal fonların kullanımına ilişkin altyapının oluşturulmaya başlanması hedeflenmiştir. Bu kapsamda Türkiye'nin ilk ÖÜKP'si, Türkiye-AB ilişkileri çerçevesinde AB tarafından 2004-2006 döneminde sağlanacak olan ekonomik ve sosyal uyuma yönelik katılım öncesi mali yardımların kullanımına temel teşkil etmek üzere Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın koordinasyonunda hazırlanmıştır.

ÖÜKP'de İlerleme Raporları ve 2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesindeki hususlar dikkate alınarak ülke genelinde ekonomik ve sosyal uyum politikasının oluşturulmasına ve AB'ye yakınsama sağlanması yönünde stratejik çerçevenin ortaya konulmasına çalışılmıştır. Bu stratejik çerçevenin Uzun Vadeli Strateji (2003-2023), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), 2003 yılı Katılım Öncesi Ekonomik Program ve UP hedef ve öncelikleri ile uyumlu olmasına dik-

kat edilmiş, ayrıca AB'nin ilgili mevzuatı ve politika öncelikleri de göz önünde bulundurulmuştur.

AB ile yapılan müzakereler sonucunda nihaileştirilen ÖUKP, Yüksek Planlama Kurulu'nun 22 Aralık 2003 tarih ve 2003/61 sayılı kararıyla kabul edilmiştir. ÖUKP stratejisi, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında tanımlanan orta vadeli stratejinin AB perspektifi bağlamında geliştirilmiş bir alt kümesi niteliğinde olup, dört ana gelişme eksenini altında özetlenmiştir:

- Gelişme Eksen 1: İşletmelerin rekabet gücünün artırılması,
- Gelişme Eksen 2: İnsan kaynaklarının geliştirilmesi ve istihdamın artırılması,
- Gelişme Eksen 3: Altyapı hizmetlerinin iyileştirilmesi ve çevrenin korunması,
- Gelişme Eksen 4: Bölgelerin ekonomik gücünün artırılması, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının azaltılması ve kırsal kalkınmanın hızlandırılması.

ÖUKP kapsamında 26 İstatistikî Bölge Birimi (İBB) Düzey 2 bölgesini kapsayan analiz yapılmış, geniş katılımlı atölye çalışmalarının yanı sıra, bölgelerde yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve üniversitelerle yapılan görüşmeler ve çalıştayların sonuçlarından da yararlanılarak orta vadeli ulusal düzeyde bölgesel gelişme stratejisi hazırlanmıştır. Stratejinin öncelik alanları;

- İnsan kaynaklarının güçlendirilmesi ve kendi hesabına çalışma potansiyellerinin artırılması,
- Mevcut ve yeni kurulacak KOBİ'lerin desteklenmesi ve şebeke tarzı etki-leşim örgütlenmeleri biçiminde işbirliği-ortaklık potansiyellerinin yükseltilerek, kolektif düzeyde rekabet etme güçlerinin artırılması,
- Yeni yatırımların gerçekleşmesi ve kentsel yaşam kalitesinin yükseltilmesi açısından önem taşıyan fiziki ve sosyal altyapı yatırımlarının desteklenmesi,
- Kırsal alanda ekonomik faaliyet çeşitliliğinin sağlanması,
- Yerel katılımı artıracak olan girişim alanlarını geliştirecek ve yerel ekonomik gelişmeye yerel aktörlerin kolektif müdahalesini düzenleyecek yeni yerel yönetim modelleri ile kurumsal yapının güçlendirilmesidir.

Türkiye'nin 26 İBB Düzey 2 bölgesi için geliştirilen bu strateji, ÖUKP'nin 4 numaralı gelişme eksenini için genel bir çerçeve oluşturmaktadır. Bu doğrultuda gelişme eksenini kapsamında AB'nin önerileri de dikkate alınarak belirlenen öncelikli 12 bölgenin istihdam düzeyinin ve rekabet gücünün artırılması yoluyla bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının azaltılması amaçlanmaktadır. Bu çerçevede söz konusu 4. eksenin öncelikleri;

- KOBİ'lerin desteklenmesi ve güçlendirilmesi,
- Küçük ölçekli altyapı inşaatlarının desteklenmesi,
- Yerel inisiyatiflerin desteklenmesi,
- Kurumsal kapasitenin oluşturulması ve güçlendirilmesi olarak belirlenmiştir.

Söz konusu öncelikli bölgeler, 26 bölge arasında sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasına göre en alt sırada bulunan 12 İBB Düzey 2 bölgesidir. Bu bölgeler 42 ili kapsamakta olup, uygulama sırasıyla; TRC1 (Adıyaman, Gaziantep, Kilis), TRC2 (Diyarbakır, Şanlıurfa), TRC3 (Batman, Mardin, Siirt, Şırnak); TRB2 (Bitlis, Hakkari, Muş, Van); TR82 (Çankırı, Kastamonu, Sinop), TR83 (Amasya, Çorum, Samsun, Tokat), TRA1 (Bayburt, Erzincan, Erzurum); TRA2 (Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars), TR72 (Kayseri, Sivas, Yozgat), TR52 (Karaman, Konya), TRB1 (Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli) ve TR90'dır (Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Trabzon).

AB DESTEKLİ BÖLGESEL KALKINMA PROGRAMLARININ YÖNETİMİ

ÖÜKP'de tanımlanan bölgesel kalkınma programları, Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardım kapsamında yer alan diğer program ve projelere uygulanmakta olan Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi (DIS) kurallarına tabidir.

Helsinki Zirvesi'nde (10-11 Aralık 1999) Türkiye'ye adaylık statüsü verilmesinden sonra Avrupa Birliği tarafından 17 Aralık 2001 tarihinde "Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardıma Dair Çerçeve Tüzük" yayımlanarak Türkiye'ye sağlanan mali yardımlar "Türkiye İçin Katılım Öncesi Mali Yardım" Başlığı altında tek bir program çerçevesine alınmıştır.

Ülkemiz, adaylık döneminde Avrupa Birliğinden sağlanacak mali yardımların diğer aday ülkelerde de uygulanan ve "Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi (DIS)" olarak adlandırılan sistem çerçevesinde kullanılması için gerekli düzenlemeyi, 18 Temmuz 2001 tarih ve 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile yapmıştır. Söz konusu Genelge'de DIS altında yürütülecek program ve projelerle ilgili oluşturulan yapılar tanımlanmış ve bu yapıların görev ve sorumlulukları belirlenmiştir.

Ulusal Mali Yardım Koordinatörü

18 Temmuz 2001 tarih ve 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile Avrupa Birliği ile Katılım Öncesi Mali İşbirliğinin koordinasyonunu sağlayacak Ulusal Mali Yardım Koordinatörlüğü görevinin, Avrupa Birliği ile ilişkilerden sorumlu Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı tarafından yürütüleceği kararlaştırılmıştır. Genelge Ulusal Mali Yardım Koordinatörünün bu görevi yerine getirmek üzere gerektiğinde bir temsilci atayabilmesine imkan vermektedir. Ulusal Mali Yardım Koordinatörünün başlıca görevleri şunlardır:

- Topluluk mali yardımının katılım süreci ile ilişkilendirilmesi ve fonların sadece bu amaç için kullanılmasını teminen gerekli koordinasyonu sağlamak,
- Mali işbirliği kapsamında değerlendirilecek projelerin Katılım Ortaklığı Belgesi ve Ulusal Programda yer alan öncelikler doğrultusunda yönlendirilmesini, seçilmesini, uygulanmasını ve izlenmesini sağlamak,
- Yıllık Finansman Anlaşmalarını, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi ve ilgili Bakanlıklar ile bağlantılı olarak hazırlamak ve koordine etmek,
- Programların izlenmesini ve değerlendirilmesini koordine etmek.

Ulusal Mali Yardım Koordinatörlüğü'nün sekretarya hizmetleri, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği tarafından yürütülmektedir.

Mali İşbirliği Komitesi

Mali işbirliği ile ilgili olarak yürütülen çalışmalar arasında gerekli uyumu sağlamak üzere “Mali İşbirliği Komitesi” kurulmuştur. Mali İşbirliği Komitesi; Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Avrupa Birliği Genel Sekreterliği temsilcilerinden oluşur. Komiteye, Ulusal Mali Yardım Koordinatörü veya görevlendireceği temsilcisi başkanlık eder. Komitenin sekretarya hizmetleri Avrupa Birliği Genel Sekreterliği tarafından yürütülür.

Mali İşbirliği Komitesinin başlıca görevleri şunlardır:

- Mali kaynakların kullanımında öncelikleri belirlemek,
- Saptanacak öncelikler kapsamında yıllık programları hazırlamak,
- Mali kaynakların öncelikler doğrultusunda dağıtımını gözetmek,
- Mali işbirliği uygulamasını izlemek ve değerlendirmek.

Ulusal Fon ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisi

Avrupa Birliğinden sağlanacak mali yardımlar Hazine Müsteşarlığı tarafından açılacak ve yönetilecek bir Ulusal Fonda toplanacaktır. Fonu yönetmek üzere Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanı, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi olarak tanımlanmıştır. Genelge Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin, bu görevi yerine getirmek üzere gerektiğinde bir temsilci atayabilmesine imkan vermektedir. Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin başlıca görevleri şunlardır:

- Komisyon'dan fonların transferini talep etmek ve fonları yönetmek,
- Finansman Anlaşmasında geçen ulusal ve diğer mali kaynakların akışını sağlamak,
- Avrupa Birliği mali yardımları için Avrupa Birliği tarafından kabul edilmiş mali raporlama sistemi oluşturmak,
- Finansman Anlaşmasında belirtilen usule uygun olarak fonları Merkezi Finans ve İhale Birimine transfer etmek.

Ortak İzleme Komitesi

Ortak İzleme Komitesi, Ulusal Mali Yardım Koordinatörü, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Mali İşbirliği Komitesi ve Avrupa Birliği Komisyonu temsilcilerinden oluşur. Ortak İzleme Komitesi yılda en az bir kez toplanarak programları gözden geçirir. Ortak İzleme Komitesinin başlıca görevleri şunlardır:

- İzleme raporları kapsamında Finansman Anlaşmalarında yer alan hedeflerin gerçekleşmesini değerlendirmek,
- Belirlenen hedeflere ulaşılabilmesi için önceliklerde değişiklik, programlar arasında kaynak aktarımı ve gerekli hallerde program bazında ilave mali kaynak önerisinde bulunmak.

Merkezi Finans ve İhale Birimi

18 Temmuz 2001 tarih ve 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesinde Avrupa Birliği ile Katılım Öncesi Mali İşbirliği kapsamındaki projelerin Komisyon tarafından belirlenen yöntemeye uygun olarak ihalelerinin, ödemelerinin ve raporlama işlemlerinin Başbakanlık Proje Uygulama Birimi tarafından yerine getirileceği belirtilmektedir.

Ancak Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi çerçevesinde 14 Şubat 2002 tarihinde Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Komisyonu arasında imzalanan “Merkezi Finans ve İhale Birimi’nin ve Ulusal Fon’un Kurulmasına Dair Mutabakat Zabıtları” TBMM tarafından kabul edilmiş ve 20 Mart 2003 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Söz konusu Mutabakat Zabıtları’nda Merkezi Finans ve İhale Biriminin görevleri genel olarak aşağıdaki şekilde tanımlanmıştır:

- Merkezi Finans ve İhale Birimi; Türkiye’de Avrupa Birliği tarafından finanse edilen programlar çerçevesinde gerçekleşen hizmet, mal, iş ve hibelere ilişkin ihalelerin;
 - genel bütçeleme
 - ihaleye çıkma
 - sözleşme imzalama
 - ödeme
 - muhasebe ve mali raporlaması bakımından tek sorumlusudur.
- Merkezi Finans ve İhale Birimi; hizmetlerin, malların, işlerin ve hibelerin ihalesine ilişkin Avrupa Birliği kural, düzenleme ve usullerine bağlı kalınmasını ve uygun bir raporlama sisteminin işlemlerini sağlayacaktır.
- Programın uygulanmasına ilişkin teknik konuların tüm sorumluluğu her bir program için, uygulamadan sorumlu olan yetkilidir (Kıdemli Program Görevlisi).

- Merkezi Finans ve İhale Birimi, Kıdemli Program Görevlisine, talebi üzerine, Avrupa Birliği dış yardım uygulama usulleri (ihale ve sözleşme usulleri gibi) ile ilgili tavsiyelerde bulunacaktır. Bununla birlikte, teknik uygulamanın tüm sorumluluğu Kıdemli Program Görevlisinde olacaktır. Merkezi Finans ve İhale Birimi, ihtisaslaşmış danışmanlık kapasitesi geliştirecek ve bu amaç için gerekli dokümantasyonu bulunduracaktır.

Ulusal Fon ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisi

Ulusal Fon, Hazine Müsteşarlığı içinde yer alan ve Topluluk fonlarının faydalanıcı ülkeye aktarıldığı merkezi hazine birimi olarak tanımlanmış ve Avrupa Birliği fonlarının mali yönetiminin genel sorumluluğu Ulusal Fon'a başkanlık eden Ulusal Yetkilendirme Görevlisi'ne verilmiştir. Bu çerçevede Ulusal Yetkilendirme Görevlisi'nin görevleri aşağıdaki şekildedir:

- Ulusal Yetkilendirme Görevlisi Avrupa Birliği fonlarının mali yönetiminin genel sorumlusudur. Ulusal Yetkilendirme Görevlisi; satın alma, raporlama ve mali yönetimle ilgili Avrupa Birliği kurallarına, düzenlemelerine ve usullerine riayet edilmesini ve usulüne uygun bir raporlama ve proje bilgi sisteminin işletilmesini sağlayacaktır. Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, bir programın tamamlanmasına kadar, o programla ilgili Avrupa Birliği fonlarının genel olarak tüm sorumluluğuna sahip olacaktır.
- Uygun mali denetim Hazine Kontrolörleri ve Sayıştay tarafından yerine getirilecektir. Ulusal Yetkilendirme Görevlisi tüm Avrupa Birliği fonları için bir finansal raporlama sistemi oluşturacaktır. Ulusal Yetkilendirme Görevlisi fonların kullanımından Komisyona karşı sorumlu olacaktır. Bu sorumlulukları yerine getirirken aşağıdaki görevlerden sorumlu olacaktır:
 - Komisyondan fonları talep etmek ve yönetmek,
 - Ulusal Mali Yardım Koordinatörüne danışarak Merkezi Finans ve İhale Birimi veya her bir Uygulama Birimi içerisindeki Program Yetkilendirme Görevlilerini atamak,
 - Komisyon ve ilgili Türk yetkililerince seçilen ve onaylanan Merkezi Finans ve İhale Birimi veya her bir Uygulama Birimi ile Finansman Anlaşmaları imzalamak,
 - Avrupa Birliği Programları Finansman Zabıtlarında belirtildiği şekilde ulusal ve diğer ortak finansman kaynaklarının akışını sağlamak,
 - Avrupa Birliği fonları ile ilgili raporlama sisteminin düzenli olarak güncelleştirilmesini ve Merkezi Finans ve İhale Birimi veya Uygulama Birimleri tarafından raporlama usullerine uyulmasını sağlamak,

- Finansman Anlaşmalarında belirtilecek mekanizmalar çerçevesinde fonları Merkezi Finans ve İhale Birimi veya Uygulama Birimlerine transfer etmek,
- Ortak İzleme Komitesi'ne, Komisyon ve Ulusal Mali Yardım Koordinatörü ile birlikte katılmak,
- Programın sonunda Merkezi Finans ve İhale Birimi veya Uygulama Birimlerinden kullanılmamış fonları geri almak.
- İhalenin yapılması ve sözleşme imzalanması aşaması dahil, programın uygulamasıyla ilgili teknik ve idari konular tamamıyla, Uygulama Birimi, Merkezi Finans ve İhale Birimi veya ilgili Bakanlık/kuruluşun sorumluluğunda olacaktır.
- Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, şüphelenilen ve gerçekleşen her türlü yolsuzluk ve kuraldışılık ile yapılan denetimlerde ortaya çıkan bulguları anında Avrupa Komisyonu'na rapor edecektir.
- Ulusal Yetkilendirme Görevlisi yanlışlıkla ödenen her meblağı geri almak ve Avrupa Komisyonu'na transfer etmekle yükümlüdür.

18 Temmuz 2001 tarih ve 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi ve Merkezi Finans ve İhale Birimi'nin ve Ulusal Fon'un Kurulmasına Dair Mutabakat Zabıtları ile Ulusal Mali Yardım Koordinatörü Avrupa Birliği ile ilişkilerden sorumlu Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı olarak, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi ise Hazineden sorumlu Devlet Bakanı olarak belirlenmiştir.

Ancak Ulusal Yetkilendirme Görevlisi olan Hazineden sorumlu Devlet Bakanı Ali BABACAN'ın 3 Haziran 2005 tarihli 2005/15 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile, Baş müzakereci olarak görevlendirilmesi ile Ulusal Mali Yardım Koordinatörü ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisi görevlerinin aynı makamda birleşmesi sorunu ortaya çıkmıştır.

Bu sorun, 10 Mayıs 2006 tarih ve 5500 sayılı "Merkezi Finans ve İhale Biriminin Kuruluşuna İlişkin Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Avrupa Komisyonu Arasındaki Mutabakat Zaptına 1 Nolu Ekin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun" ile giderilmiştir. Söz konusu Kanun ile Ulusal Mali Yardım Koordinatörü ile Ulusal Yetkilendirme Görevlisi'nin tanımları aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Ulusal Mali Yardım Koordinatörü yardımdan faydalanan ülkede programlama ile görevlendirilmiş Avrupa Birliği Genel Sekreteridir. Ulusal Yardım Koordinatörü aynı zamanda, Topluluk mali yardımının kullanımıyla genel katılım süreci arasında yakın bir ilişki kurulmasını sağlar ve Avrupa Birliği programlarının izlenmesinden ve değerlendirilmesinden sorumludur. Ulusal Yardım Koordinatörü aynı anda Ulusal Yetkilendirme Görevlisi veya Program Yetkilendirme Görevlisi olamaz.

Ulusal Yetkilendirme Görevlisi Ulusal Fona başkanlık eden Hazine Müsteşarıdır. Ulusal Yetkilendirme Görevlisi Avrupa Birliği fonlarının sağlam şekilde mali yönetiminin genel sorumluluğunu üstlenmiştir. Ulusal Yetkilendirme Görevlisi aynı anda Ulusal Yardım Koordinatörü veya Program Yetkilendirme Görevlisi olamaz.

Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu

DIS’de Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu (AKTD) “ön onay” yetkisine haizdir. Tüm ihaleler ve hibeler AB Dış Yardım Sözleşme Usulleri Hakkında Pratik Rehberde (PRAG) tanımlanan usuller çerçevesinde Komisyonun onayına tabidir. Bu ön onay için AKTD, aşağıdaki hususları yerine getirir;

- İhale ilanından önce ihale dosyasının içeriğinin onayı (hibe programlarında “hibe başvuru rehberinin onayı)
- Değerlendirme Komitesi üyelerinin onayı
- Değerlendirme Raporunun kontrolü ve onayı
- Hibe Programlarında hibe almaya hak kazanmış proje listelerinin onayı
- Projenin AB tarafından desteklenmeye uygun olduğunun teyidi olarak sözleşmenin imzalanması

Kıdemli Program Görevlisi

DIS’de programların teknik sorumluluğunu, programın yönetim ve uygulamasında “yararlanıcı” rolü üstlenen kurumun üst düzey yetkilileri arasından belirlenen Kıdemli Program Görevlisi (KPG) üstlenmiştir. KPG; proje ve programların teknik düzeyde iyi ve zamanında uygulanmasını sağlamak üzere projeye ilgili bakanlık veya kuruluş tarafından atanan bir kamu görevlisidir. KPG proje ve programların AB kural, düzenleme ve usullerine uygun olarak programlaması, koordinasyonu, yönetimi ve izlenmesinden sorumludur. Bu çerçevede KPG’nin sorumlulukları genel olarak;

- AB tarafından finanse edilen projelerin programlama çalışmalarını yürütme, proje ve programların teknik açıdan yürütülmesini koordine etme ve izleme,
- Planlama, raporlama ve teknik konularda Komisyonla temasları sürdürme,
- MFİB’nin faaliyetleri için gerekli belgelerin ve raporların hazırlanması için veri sunma,
- İhale belgelerini (hibe başvuru rehberleri ve teknik şartnameleri) hazırlama veya hazırlanmasını temin etme,
- MFİB’ye ihaleye çıkılması için teklifte bulunma,
- MFİB’ye sözleşmelerin imzalanması için talepte bulunma,
- Fatura karşılığı ödemeleri onaylama (işin gerçekleştiğine onay verme: okundu ve onaylandı)

AB destekli bölgesel kalkınma programlarında KPG, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı (DPT), Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürüdür. 2001 yılında MEDA kapsamında planlanan ve ÖUKP kapsamında yer alan (GAP Bölgesel Kalkınma Programı hariç) tüm bölgesel kalkınma programlarının yönetimi, DPT koordinasyonunda oluşturulan yapı içerisinde gerçekleştirilmektedir. Bu yapıda merkezde DPT Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü içerisinde; AB Bölgesel Programları Dairesi ve İzleme ve Değerlendirme Dairesi olmak üzere iki daire kurulmuştur.

DIS çerçevesinde hibe programlarının uygulanmasında AB Bölgesel Programları Dairesi; nihai faydalanicılarla sözleşmelerin imzalanmasına kadar geçen süreçte teklif çağrılarının etkin bir şekilde hazırlanmasından ve yönetiminden sorumlu kılınmıştır. İzleme ve Değerlendirme Dairesi ise teklif çağrısı neticesinde uygulamaya geçen projelerin izlenmesinden ve programların performans değerlendirmesinden sorumludur.

AB destekli bölgesel kalkınma programlarının yerelde düzey 2 bazında uygulanmasını sağlamak üzere ise ilgili düzey 2 bölgelerinde yer alan illerin valilerinin girişimiyle “Hizmet Birlikleri” kurulmakta ve bu birliklerin çatısı altında “Program Uygulama Birimleri (PUB)” oluşturulmaktadır. PUB’larda gerek diğer kamu kuruluşlarından görevlendirmelerle gerekse ilan yoluyla seçilen uzmanların işe alınmasıyla belirlenen personel, DPT tarafından eğitime tabi tutulmakta; Proje Döngüsü Yönetimi, hibe mekanizması, AB satın alma kuralları, proje izleme ve değerlendirme konularında düzenlenen sertifikalı eğitim programları ile personelin AB kural, düzenleme ve usulleri konusunda bilgi birikimi sağlaması hedeflenmektedir. 2006 yılı sonu itibarıyla ÖUKP kapsamında yer alan düzey 2 bölgelerinde 8 adet Hizmet Birliği kurulmuş olup, 2006 sonu itibarıyla PKM ve PUB’larda toplam 108 personel görev yapmaktadır.

Şekil 1’de yer alan şemadan görüleceği üzere PUB, Birlik Müdürü görevini yürüten ilgili Vali Yardımcısı tarafından yönetilmektedir. Bu birimlerin her birinde, bir teknik koordinatör ile Programın öncelik alanlarından sorumlu koordinatörler görev yapmaktadır. Hizmet Birliği modelinde KPG, bazı yetkilerini Hizmet Birliği ile imzalanan protokoller çerçevesinde PUB’a devretmekte ve PUB personeli programın yerel düzeyde uygulamasını ve projelerin izlenmesini gerçekleştirmektedir. PUB ayrıca Programın bölgede tanıtımından ve Teknik Yardım Ekibi ile ilişkilerden de sorumludur.

PHARE kapsamında yürütülen bölgesel kalkınma programlarının hizmet birliği modelinden farklı olarak Doğu Anadolu Kalkınma Programında Van İlinde kurulmuş olan Program Koordinasyon Merkezi (PKM), programın yerel düzeyde uygulanmasını, tanıtımını, projelerin izlenmesini gerçekleştirmektedir. PKM’nin başında diğer PUB’larda olduğu gibi vali yardımcısı bulunmaktadır. PKM’de 2006 sonu itibarıyla 26 personel görev yapmaktadır.



Şekil 1. Program Uygulama Birimi / Program Koordinasyon Merkezi Yapısı

AB DESTEKLİ BÖLGESEL KALKINMA PROGRAMLARI

AB destekli bölgesel kalkınma programları ÖUKP’de belirlenen stratejik çerçeve-ye uygun olarak Planda belirlenen öncelikli düzey 2 bölgelerinde uygulanmaktadır. ÖUKP’nin dördüncü eksenini olan “Bölgelerin Ekonomik Gücünün Artırılması, Bölgeler Arasındaki Gelişmişlik Farklarının Azaltılması ve Kırsal Kalkınmanın Sağlanması” Gelişme Ekseninin ana hedefi; bir yandan bölgelerin nispi rekabet edebilirliklerinin artırılması, diğer yandan ülkenin tamamı için en önemli sorun olmakla birlikte geri kalmış bölgelerde daha fazla hissedilen işsizliğin azaltılması olarak belirlenmiştir.

Bölgesel gelişme ekseninde yer alan bölgelerdeki KOBİ’ler için üretim yöntemlerini modernize edecek ve ilave istihdam yaratacak projelerin uygulanmasına öncelik verilmesi öngörülmüştür.

Diğer taraftan öncelikli bölgelerde yatırımların artırılmasına imkân sağlayacak bir iklimin yaratılması büyük önem taşımaktadır. Bu çerçevede hedef bölgelerdeki yerel yönetimler tarafından uygulanacak küçük ölçekli altyapı projeleri ile bölgelerdeki yaşam koşullarının iyileştirilmesi, altyapı kalitesinin yükseltilmesi ve işletmeler için ihtiyaç duyulan altyapı inşaatının desteklenmesi öngörülmüştür.

Hedef bölgelerdeki kar amacı gütmeyen Sivil Toplum Kuruluşlarının ve yerel yönetimlerin kamu kurum ve kuruluşlarının katılımı ile gerçekleştirecekleri kırsal alanda gelir artırıcı küçük ölçekli projelerin desteklenmesi hususu gelişme ekseninin bir diğer öncelik alanı olarak belirlenmiştir. Tamamlayıcı ve alternatif tarımsal faaliyetler yoluyla çiftçilerin gelir kaynaklarının çeşitlendirilmesi, turizm

ve tanıtım faaliyetlerinin desteklenmesi, mesleki eğitime yönelik programların yaygınlaştırılması ve araştırma faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi planlanmıştır.

Bölgesel gelişme ekseninin bu öncelik alanlarında nihai faydalanıcılar tarafından hazırlanacak projelerin desteklenmesi ile bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının azaltılmasına katkıda bulunulması hedeflenmektedir.

Bu çerçevede ÖÜKP kapsamında uygulanmakta olan AB destekli bölgesel kalkınma programlarının öncelik alanları;

- tarım ve kırsal kalkınma,
 - küçük ölçekli altyapının desteklenmesi,
 - KOBİ'lerin desteklenmesi,
 - yerel inisiyatiflerin desteklenmesi,
 - sosyal kalkınma
- olarak belirlenmiştir. Bölgesel kalkınma programlarında bölgelerin ihtiyaçlarına göre bu öncelik alanlarına yer verilmektedir.

ÖÜKP döneminde hedef bölgelerde yerel paydaşlar tarafından hazırlanacak küçük ölçekli projelerin uygulamaya konmasıyla 2007-2013 döneminde hazırlanacak operasyonel programlar için önemli bir öğrenme sürecinin yaşanması ve gerek merkezde gerekse yerelde kapasite oluşturulması hedeflenmektedir. Programlar kapsamında yer alan hibe mekanizmalarının uygulama sürecinde yerel paydaşların, kalkınma çabalarında geniş katılımı daha çok sorumluluk almasının teşvik edilmesi böylece kalkınma girişimlerinde sahiplenme sağlanması öngörülmüştür.

Hibe mekanizmalarının planlanması, yönetimi ve izlenmesi için oluşturulan kurumsal yapılar, bölgelerde düzenlenen geniş katılımlı eğitim faaliyetleri ile AB normlarında proje hazırlamaya dair kazanılan deneyim ve projelerin tüm taraflarca sahiplenilmesini, ortak sorumluluk oluşturulmasını sağlayan eş-finasman uygulamaları, Türkiye için Yapısal Fon Tüzüklerinde yer alan koşulların yerine getirilmesinde önemli bir deneyim olarak görülmektedir.

ÖÜKP'nin tek uygulama alanı bulan dördüncü ekseninde planlanan bölgesel kalkınma programlarının hayata geçirilebilmesi için ön şart niteliğindeki akreditasyon süreci DPT'nin çalışmaları ile tamamlanabilmiş ve hibe programı uygulamaları için Türkiye, Temmuz 2004 yılında akredite olmuştur. DPT Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü akreditasyon için bölgesel kalkınma programlarında hibe programlarının yönetimini üstlenen birim olarak DIS çerçevesinde ve PRAG kurallarına göre oluşturulması gereken yapıyı ve koşulları hazırlamıştır. Bu çerçevede;

- programların DIS altında yönetiminde sorumluluk alması öngörülen yapılar belirlenmiş,
- program yönetiminin farklı düzeylerinde yer alan personelin iş tanımları yapılmış ve

- prosedürleri tanımlayan ve standart formları içeren belgeler hazırlanmıştır.

Bu çerçevede hibe programları sürecinde rol alan merkez ve bölgelerdeki yapıların görev ve sorumluluklarını tanımlayan, teklif çağrısı sürecini tarif eden “Hibe Yönetim Rehberi” hazırlanmış, merkezde DPT içerisinde ve bölgelerde Program Koordinasyon Merkezi/Program Uygulama Birimlerinde görev alan personelin iş tanımları netleştirilmiş, DIS ana aktörlerinin sorumluluk alanları belirlenmiş, raporlama şekilleri tanımlanmıştır.

Merkezdeki bu çalışmalara paralel olarak bölgelerde ÖÜKP kapsamındaki illerde “hizmet birlikleri”nin hazırlıkları İçişleri Bakanlığı ile DPT’nin işbirliğinde valiliklerin girişimiyle gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede DIS altında hibe programı uygulamalarının gerçekleştirilmesine yönelik olarak hizmet birliklerinin tüzükleri hazırlanmış, görevlendirmeler tamamlanmıştır.

Diğer taraftan hibe programlarının uygulanmasında görev alan personele yönelik eğitim ihtiyacı analizi yapılmış ve bu çerçevede bilgilendirme faaliyetleri ve eğitim programları düzenlenmiştir. PUB personeline yönelik olarak tasarlanan program, AB bölgesel politikası, bölgesel fonlar, uygulama mekanizmaları, DIS aktörleri, rol ve sorumlulukları, AB satın alma kural ve uygulamaları, teknik yardım ekibinin programlardaki rolü ve PUB ile ilişkileri, uygulamada elde edilen tecrübenin paylaşılması konularını içerecek şekilde standart hale getirilmiştir.

Bu düzenlemelerin ardından uygulaması başlatılan bölgesel kalkınma programları 11 düzey 2 bölgesinde 36 ili kapsamakta olup, toplam 235 milyon Avroluk bütçeye sahiptir. 6 ili kapsayan Doğu Karadeniz Kalkınma Programı’nın (DOKAP) 2007 yılı başında uygulamaya konulması ile ÖÜKP’de hedeflenen 12 düzey 2 bölgesi de (42 il) bölgesel programların kapsamına alınmış olacak ve Türkiye - Bulgaristan Sınır Ötesi İşbirliği Programı ile birlikte kullanılan bütçe toplam 278,5 milyon Avroyu bulacaktır.

Türkiye - Bulgaristan Sınır Ötesi İşbirliği Programı ekonomik ve sosyal uyum altında Katılım Öncesi Mali İşbirliği çerçevesinde desteklenmekte olan bir program olup, 2004-2006 dönemini kapsayan uygulamaları yine DPT’nin koordinasyonunda gerçekleştirilmiştir. Bu programın yönetimi program kapsamındaki Edirne ve Kırklareli illerinde valiliklerde oluşturulan ve “yerel teknik sekreteryâ” olarak adlandırılan PUB benzeri yapıların yardımıyla yürütülmektedir. Programda bölgesel kalkınma programlarındaki teklif çağrısı mekanizması uygulanmakta olup, tanımlı projeler de yer almıştır. Bunlardan Edirne İlinde yer alan Ekmekçizade Kervansarayının Restorasyonu Projesinin ihalesi tamamlanmış ve 2006 yılı Mart ayında yapımına başlanmıştır. 3,135 milyon Avroluk Projenin 18 ayda tamamlanması öngörülmüştür.

Tablo 1. AB Destekli Bölgesel Kalkınma Programları Bütçe Dağılımı

Program	Bütçe (Milyon Avro)		TOPLAM (Milyon Avro)
	AB Desteği (Milyon Avro)	Türkiye Katkısı (Milyon Avro)	
DAKP (TRB2)*	45	-	45
GAP*	47	-	47
TR82, TR83, TRA1	40	12.33	52.33
TR72, TR52, TRA2, TRB1	70	20.67	90.67
DOKAP (TR90)**	18	6	24
Sınır Ötesi İşbirliği***	15	4.5	19.5
TOPLAM	235	43.5	278.5

* DAKP ve GAP MEDA kapsamında planlanan programlar olup, ulusal katkı içermemektedir.

** 2005 yılı programlamasında yer almakta olup, hazırlık çalışmaları devam etmektedir.

*** Türkiye-Bulgaristan Sınır Ötesi İşbirliği Programını içermektedir.

Kaynak: Finansman Anlaşmaları (2002, 2003, 2004, 2005)

Bölgesel Kalkınma Programları kapsamında Doğu Anadolu Kalkınma Programı (DAKP) ve Doğu Karadeniz Kalkınma Programında (DOKAP) olduğu gibi tek bir düzey 2 bölgesine yönelik uygulamalar olabildiği gibi; Samsun, Kastamonu, Erzurum Düzey 2 Bölgeleri Kalkınma Programı (üç düzey 2) ve TRA2, TR72, TR52 ve TRB1 Düzey 2 Bölgeleri Kalkınma Programında (dört düzey 2) olduğu gibi birden fazla düzey 2 bölgesini kapsayan programlar da uygulamaya konulmuştur.

Doğu Anadolu Kalkınma Programı (DAKP)

Doğu Anadolu Kalkınma Programı (DAKP), yenilikçi bölgesel politika ve planlama yaklaşımlarını uygulamaya yönelik merkezde ve bölgede kapasite oluşturmak ve bölgenin kalkınmasını sağlamak üzere hazırlanmış bir bölgesel kalkınma programıdır. Program; Bitlis, Hakkâri, Muş ve Van illerini kapsamaktadır. Avrupa Birliği MEDA fonundan desteklenen Programın projelendirme çalışmaları DPT ve AB teknik uzmanlarının ortak çalışmasıyla 2001 yılında başlatılmış ve Spesifik Finansman Anlaşması 05 Ağustos 2003 tarihinde imzalanmıştır. AB söz konusu Programa 45 milyon Avro hibe kaynak tahsis etmiştir.

Programın Öncelik Alanları

Programın öncelik alanları;

- tarım ve kırsal kalkınma
- küçük ve ortak ölçekli işletmelerin (KOBİ) desteklenmesi
- turizm ve çevre
- sosyal kalkınma ve
- kapasite geliştirme faaliyetleridir.

Tarım ve Kırsal Kalkınma

Tarım ve Kırsal Kalkınma öncelik alanının genel hedefi program bölgesinde kırsal alanlarda yaşayan insanların ve konu ile ilgili kuruluşların kapasitelerinin (bilgi ve becerilerinin) geliştirilmesine ve çiftçilerin, kırsal toplulukların ve tarımsal/kırsal kuruluşların gelirlerinin artırılmasına katkıda bulunmaktır.

Bu öncelik alanında desteklenecek projeler ile; çiftçilerin (kadın ve erkek) tarımsal uygulamalarının, bilgi ve becerilerinin iyileştirilmesi; tarımda üretkenliğin, canlı hayvan/ürün kalitesinin ve verimin artırılması; yeni gelir getirici faaliyetler yoluyla geçim kaynaklarının çeşitlendirilmesi; canlı hayvan ve çayır-mera yetiştiriciliği ile ıslahının iyileştirilmesi; çevre bilincinin artırılması ve kırsal doğal kaynak yönetiminin iyileştirilmesi amaçlanmaktadır.

Tarım ve Kırsal Kalkınma Hibe Programı'nın öncelikli konuları arasında, kırsal kalkınmaya yönelik, sosyal ve çevresel koşulların iyileştirilmesine katkıda bulunacak projelerin desteklenmesi yer almaktadır.

Bu program çerçevesinde "Kapasite Oluşturma" projeleri için verilen hibelerde asgari tutar 20.000, azami tutar 250.000 Avro; "Yatırım" projeleri için verilen hibelerde ise asgari tutar 10.000, azami tutar 100.000 Avro olarak belirlenmiştir. Hibe almaya hak kazanan proje sahiplerinin, kapasite oluşturma projeleri için yüzde 10, yatırım projeleri için ise yüzde 40 nakdi yerli katkı (eş finansman) sağlaması öngörülmüştür.

KOBİ'lerin Desteklenmesi

KOBİ öncelik alanının amacı; yeni kurulan işletme sayısının artırılması, mevcut işletmelerin sürdürülebilirliğinin sağlanması, istihdam yaratılması, iş hayatına ilişkin bilgi ve becerilerin artırılması yoluyla insan kaynaklarının geliştirilmesidir. KOBİ Hibe Programı reel sektörü canlandırmak ve özellikle mikro ve küçük ölçekli işletmeleri bölgeye yatırım yapmaya teşvik etmek üzere tasarlanmıştır.

KOBİ Hibe Programında bir proje için verilebilecek maksimum hibe tutarının 100.000 Avro olması ve hibe almaya hak kazanan KOBİ'lerin asgari yüzde 50 nakdi yerli katkı (eş finansman) sağlaması öngörülmüştür.

Turizm ve Çevre

Turizm ve Çevre öncelik alanının genel amacı; çevre kalitesini iyileştirmek, kültürel/tarihi mirası korumak ve turizm sektöründe gelir getirici faaliyetleri geliştirmek suretiyle program bölgesinde sürdürülebilir çevre ve turizm kalkınmasını teşvik etmektir.

Çevre sektöründeki öncelikli faaliyet/proje konuları; biyolojik çeşitliliği korumak ve geliştirmek, çeşitli kirlilik ve sağlık tehditleri ile mücadeleyi ve/veya çevre yönetimini geliştirmek, çevre bilincini artırmak olarak belirlenmiştir.

Turizm sektöründeki öncelikli faaliyet/proje konuları ise; tarihi eserleri korumaya yönelik faaliyetler ve restorasyon projeleri; görsel ve doğal değerleri, güzellikleri korumaya yönelik faaliyetler; tarihi ve doğal değerlere erişim olanaklarını geliştirme amaçlı projeler ve çevre düzenlemeleri; turizm arz ve talebini artırmaya yönelik projeler olarak belirlenmiştir.

Hibeden faydalananacak projeler için, asgari yüzde 10 nakdi yerli katkı (eş finansman) sağlanması ve proje başına verilecek asgari hibe miktarının 10.000 Avro ve azami hibe miktarının ise 300.000 Avro olması öngörülmüştür.

Sosyal Kalkınma

Sosyal Kalkınma öncelik alanının genel amacı, mevcut yaklaşımların ve yeni etkin hizmet ve yönetim tekniklerinin geliştirilmesi suretiyle sosyal hizmetler alanında kapasite kullanımının artırılmasıdır. DAKP Sosyal Kalkınma Hibe Programı çerçevesinde kadınlar, gençler ve çocuklar; engelliler; kırsal alanda ya da büyük kentlerin gecekondualarında yaşayan yoksullar gibi mağdur/dezavantajlı grupların sosyal koşullarının iyileştirilmesine yönelik projelerin desteklenmesi öngörülmüştür.

Sosyal Kalkınma Hibe Programında hibeden faydalananacak projeler için, asgari yüzde 10 nakdi yerli katkı (eş finansman) sağlanması öngörülmüş olup, proje başına verilen asgari hibe miktarı 10.000 Avro ve azami hibe miktarı ise 100.000 Avro olarak belirlenmiştir.

DAKP'ın yukarıda kısaca tanıtilen öncelik alanlarında yarışma ortamında projelerin desteklenmesi öngörülmüştür. Ayrıca Program kapsamındaki illerde çiftçiler ile Tarım ve Köyişleri Bakanlığının teknik personeline yönelik eğitim programları düzenlenmesi; bölgedeki KOBİ'lerin ihtiyaçlarına göre belirlenecek konularda eğitim faaliyetleri gerçekleştirilmesi; bölgenin turizm potansiyelinin tanıtımına yönelik olarak Turizm Tanıtım Planı hazırlanması, internet tabanlı bilgi bankası oluşturulması ve Program kapsamındaki 4 il için birer gezici sağlık ünitesinin alımı planlanmıştır.

Programın Bütçesi

Tablo 2. Doğu Anadolu Kalkınma Programı Bütçe Dağılımı

Programın Öncelik Alanları	AB Desteği (Milyon Avro)
Tarım ve Kırsal Kalkınma	17.00
KOBİ'lerin Desteklenmesi	8.50
Turizm ve Çevre	7.50
Tatvan Atıksu Arıtma Tesisi	2.00
Sosyal Kalkınma (hibe programı + gezici sağlık birimi alımı)	2.50
Kurumsal Gelişme	1.50
Performans	1.00
Teknik Yardım	5.00
TOPLAM	45.00

Kaynak: DAKP Teknik ve İdari Hükümler Belgesi, 2003

Programın Uygulaması

AB tarafından finanse edilen ve DPT koordinasyonunda yürütülen bu ilk bölgesel kalkınma programının, program ana dokümanı olan Teknik ve İdari Hükümler Belgesi (TAPs) gereği Van İlinde kurulacak Program Koordinasyon Merkezi (PKM) marifetiyle ve uluslar arası ihale yoluyla belirlenecek Teknik Yardım Ekibinin desteği ile uygulanması öngörülmüştür.

Programın teknik yardım hizmeti alımına yönelik hizmet ihalesi 2003 yılında gerçekleştirilmiş gecikmeler sonucu müşavir firmanın ekibi ancak Şubat 2004'de şartnamede belirtilen görev yeri olan Van merkezinde ofisine yerleşebilmiştir. Bu süreç zarfında Türk tarafının yükümlülüğü olarak ana dokümanda yer alan PKM'nin kurulması çalışmaları, DPT'nin ve Van Valiliğinin işbirliği ile 2004 yılı başında tamamlanmıştır. Böylece Programın uygulaması 16 Şubat 2004 tarihinde fiilen başlatılmıştır.

Programın Tarım ve Kırsal Kalkınma öncelik alanında "Hızlı Kırsal Tarama" yöntemi kullanılarak çiftçilerin uğraşı alanlarıyla ilgili temel ihtiyaçları, eksik ve sorunları tespit edilmiştir. Bu çerçevede çiftçiler ile Tarım ve Köyişleri Bakanlığının bölgedeki personeline yönelik eğitim programları belirlenmiştir. Sığır ve koyun yetiştiriciliği ile sebze ve meyve üreticiliği alanlarında Program kapsamındaki 4 ilde toplam 43 köyde 95 kurs açılmış ve toplam 2430 çiftçi bu eğitimlere katılmıştır (DAKP PKM, Kasım 2006).

Tarım ve Köyişleri Bakanlığının bölgedeki personeline yönelik olarak Mayıs-Ekim 2006 döneminde 8 çalıştay düzenlenmiş; Bitlis'den 6, Hakkâri'den 66, Muş'tan 92 ve Van'dan 66 olmak üzere toplam 244 personele eğitim verilmiştir.

KOBİ öncelik alanında KOBİ'lerin eğitim ve danışmanlık ihtiyaçlarını ortaya koyan rapor hazırlanarak "pazarlama" konulu 9 kurs açılmış ve dört ilden yaklaşık 130 kişi katılmıştır. Ayrıca muhasebeci ve mali müşavirlere yönelik olarak düzenlenen "iş danışmanlığı" konulu kursa 40 kişinin katılımı sağlanmıştır. "Finansal yönetim" konulu kurs programının ise hazırlıkları devam etmekte olup, 100 kişinin katılımını sağlamak üzere bilgilendirme faaliyetleri düzenlenmektedir (DAKP PKM, Kasım 2006). Yine bu öncelik alanında program bütçesinden her ilde birer teknisyen istihdam edilmiş; KOSGEB ve ticaret odaları ile çalışmaya başlamıştır.

Turizm ve Çevre öncelik alanında "turizm gelişme stratejisi" hazırlıkları devam etmektedir. Turizm Tanıtım Planı onaylanmış olup, tanıtım malzemelerinin temini için ihale yapılmıştır. Türkçe ve İngilizce olarak hazırlanan turizm veri tabanı onay aşamasındadır.

Ayrıca Programda dört yerleşimin (Bitlis merkez ile Bitlis'in Adilcevaz ve Güroymak ilçeleri; Van'ın Gürpınar ilçesi) atık su arıtma tesisinin önümüzdeki dönemde (2007-2013) Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) kapsamında ülkemizin kullanacağı AB fonları çerçevesinde yapımını sağlamak üzere AB kurallarına ve standartlarına uygun olarak fizibilite çalışmaları hazırlanmaktadır. 20 Mart 2006 tarihinde hazırlıkları başlatılan fizibilite çalışmaları tamamlanma aşamasına gelmiştir.

Diğer taraftan Programda rehabilitasyon işi olarak yer alan Tatvan Atık Su Arıtma Tesisine ilgili olarak çalışmalar yürütülmüş, fizibilite çalışması sonucunda tesisin yeniden yapımı gereği ortaya çıkmıştır. Bunun üzerine yapım işinin AB kurallarına uygun olarak ve AB standartlarında gerçekleştirilmesine yönelik olarak uluslararası uzmanlarla çalışma bitirilmiş ancak Komisyonun bu değişikliğe onay vermemesi neticesinde söz konusu proje Program kapsamından çıkarılmıştır.

Sosyal Kalkınma öncelik alanında ise her il için bir adet olmak üzere toplam 4 adet gezici sağlık ünitesinin alımı işi planlanmış, ihale dosyaları AB kurallarına uygun olarak hazırlanmış ve ihalesi 7 Temmuz 2006'da ilan edilmiştir. Değerlendirme MFİB'nin gözetiminde devam etmektedir.

Teklif Çağruları

Programın 4 öncelik alanında teklif çağruları 19 Nisan 2005 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. 20 Nisan 2005 tarihinde Van'da Milli Eğitim Bakanı Sn. Doç. Dr. Hüseyin ÇELİK'in katılımı ile Programın açılış toplantısı düzenlenmiştir. 20-25 Nisan 2005 tarihleri arasında Program kapsamındaki 4 ilde düzenlenen bilgilendirme günlerine kamu kuruluşları, yerel yönetimler, üniversite ve sivil toplum kuruluşlarından 721 kişi katılım sağlamıştır. Bilgilendirme günlerinin ardından yerli kısa dönemli uzmanlar ve Program Koordinasyon Merkezi elemanları tarafından DPT uzmanlarının katılımı ile Program kapsamındaki illerde ve büyük ilçelerde proje hazırlama eğitimleri düzenlenmiştir.

Tarım ve kırsal kalkınma alanında 4 ilde 18 ilçede 47 çalıştay düzenlenmiş bu eğitimlere Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ile belediyelerin personeli, üniversite temsilcileri, kooperatiflerin, sivil toplum kuruluşlarının, çiftçi birliklerinin temsilcileri olmak üzere 2494 kişi katılmıştır. Teklif çağrısının yaygın tanıtımı için merkezde DPT tarafından ulusal düzeydeki sivil toplum kuruluşları ile tarım, hayvancılık ve veterinerlik bölümleri olan üniversitelere (yaklaşık 71 kuruluş) başvuru koşulları hakkında detaylı bilgi verilmiştir. Benzer toplantılar Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ve Ziraat Bankası ile tekrarlanmıştır.

Yoğun şekilde gerçekleştirilen bu bilgilendirme, tanıtım ve eğitim faaliyetleri sonucunda Tarım ve Kırsal Kalkınma Hibe Programında MFİB'ye 344 proje başvurusu yapılmıştır. Değerlendirme süreci sonunda ise başarılı bulunan 148 proje ile 1 Eylül 2006 tarihinde sözleşmeler imzalanmıştır. Tarım ve Kırsal kalkınma Hibe Programına ayrılan fonun sözleşmeye bağlanma oranı yüzde 79'dur. Proje sahiplerine 3 günlük "Proje Yönetimi ve Uygulaması konusunda 12 çalıştay düzenlenmiştir.

KOBİ öncelik alanında 4 ilde proje hazırlama, mantıksal çerçeve, uygunluk kriterleri, iş planı, başvuru formu konularında 29 çalıştay düzenlenmiş; bu eğitimlere 825 özel sektör temsilcisi katılmıştır. Teklif çağrısının yaygın tanıtımı için merkezde DPT tarafından Halkbank Genel Müdürlüğü ve KOSGEB ile toplantılar düzenlenerek başvuru koşulları hakkında detaylı bilgi verilmiştir. Benzer toplantı TOBB ile tekrarlanmış ve TOBB uzmanlarının bölgedeki KOBİ'lere proje hazırlama desteği vermesi konusunda işbirliği yapılmıştır.

Bölgedeki 4 ilin Ticaret Odalarında başvuru ofisleri oluşturulmuş ve bu ofislerde Program kapsamında istihdam edilen proje teknisyenlerinin yardımıyla KOBİ eğitimlerine katılacakların kayıtlarının tutulması ve başvuru dokümanlarının dağıtılması sağlanmıştır.

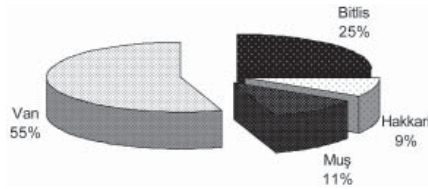
Bölgenin KOBİ açısından oldukça sınırlı potansiyeline rağmen KOBİ Hibe Programında MFİB'ye 119 proje başvurusu yapılmıştır. Değerlendirme süreci sonunda ise başarılı bulunan 68 proje ile 1 Ekim 2006 tarihinde sözleşmeler imzalanmıştır. KOBİ Hibe Programına ayrılan fonun sözleşmeye bağlanma oranı yüzde 54'dür. Proje sahiplerine 3 günlük "Proje Yönetimi ve Uygulaması konusunda 6 çalıştay düzenlenmiştir.

Turizm ve çevre öncelik alanında 4 ilde proje hazırlama konusunda 18 çalıştay düzenlenmiş; bu eğitimlere 176 kişi katılmıştır. Teklif çağrısının yaygın tanıtımı için merkezde DPT tarafından Kültür ve Turizm Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı ve İller Bankası ile toplantılar düzenlenerek başvuru koşulları hakkında detaylı bilgi verilmiş ve proje hazırlama konusunda yerel yönetimlere destek verilmesi hususunda işbirliği sağlanmıştır. Diğer taraftan 33 sivil toplum kuruluşuna başvuru koşulları hakkında detaylı bilgi verilmiştir.

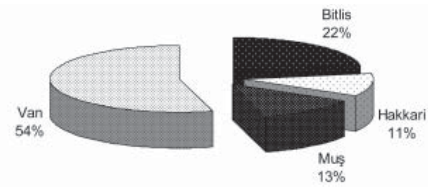
Yoğun şekilde gerçekleştirilen bu bilgilendirme, tanıtım ve eğitim faaliyetleri sonucunda Turizm ve Çevre Hibe Programında MFİB'ye 139 proje başvurusu yapılmıştır. Değerlendirme süreci sonunda ise başarılı bulunan 49 proje ile 1 Ekim 2006 tarihinde sözleşmeler imzalanmıştır. Turizm ve Çevre Hibe Programına ayrılan fonun sözleşmeye bağlanma oranı yüzde 124'dür. Proje sahiplerine 3 günlük "Proje Yönetimi ve Uygulaması konusunda 4 çalıştay düzenlenmiştir.

Sosyal kalkınma konusunda illerde düzenlenen 22 çalıştaya 240 kişinin katılımı sağlanmıştır. Sosyal Kalkınma Hibe Programında yapılan 106 proje teklifi arasından başarılı bulunan 44 proje ile 1 Ekim 2006 tarihinde sözleşmeler imzalanmıştır. Sosyal Kalkınma Hibe Programına ayrılan fonun sözleşmeye bağlanma oranı yüzde 148'dir. Proje sahiplerine 3 günlük "Proje Yönetimi ve Uygulaması konusunda çalıştay düzenlenmiştir.

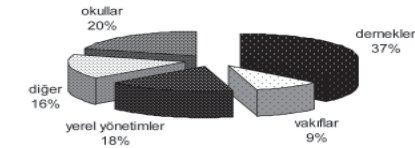
MFİB yönetiminde yapılan değerlendirme çalışmaları sonucunda 4 hibe programında başarılı bulunan 309 projenin sahipleri ile MFİB arasında sözleşmeler Eylül ve Ekim 2006 tarihleri itibarıyla imzalanmış ve projelerin uygulamaları başlamıştır. DPT tarafından Bölgesel Kalkınma Programları Ortak İzleme Rehberi hazırlanmış ve PKM personeli izleme faaliyetleri için söz konusu rehber çerçevesinde eğitim almıştır. Projelerin izleme faaliyetleri devam etmektedir.



Şekil 2. DAKP Hibe Programlarında Toplam Hibenin İller İtibariyle Dağılımı



Şekil 3. DAKP Hibe Programlarında Sözleşme İmzalanan Projelerin İller İtibariyle Dağılımı



Şekil 4. DAKP Hibe Programlarında Proje Sahiplerinin Yasal Statüleri

Söz konusu 309 projeden; 148'i Tarım ve Kırsal Kalkınma Hibe Programı, 68'i KOBİ Hibe Programı, 49'u Turizm ve Çevre Hibe Programı ve 44'ü Sosyal Kalkınma Hibe Programı kapsamındadır. Van İli 167 proje ile dikkat çekmektedir. Bitlis 69 proje ile ikinci sırada yer alırken Bitlis'i, 39 proje ile Muş ve 34 proje ile Hakkari izlemektedir (Şekil 3).

Programda hibeler için ayrılan kaynağın (33.5 milyon Avro) yüzde 87'si sözleşmeye bağlanmıştır. Şekil 2'de görüldüğü üzere toplam hibenin yüzde 55'i Van İlindeki projelere dağılırken, bunu yüzde 25 ile Bitlis, yüzde 11 ile Muş ve yüzde 9'luk pay ile Hakkari izlemektedir.

Tarım ve Kırsal Kalkınma ile Sosyal Kalkınma Hibe Programlarında oldukça geniş bir faydalanıcı kitlesine ulaşılmıştır. Tarım ve Kırsal Kalkınma Hibe Programında en çok pay alan gruplar çiftçiler (yüzde 43) ve kooperatiflerdir (yüzde 17). Sosyal Kalkınma Hibe Programında ise Şekil 4’de görüldüğü üzere en büyük payı yüzde 37 ile dernekler ve yüzde 20 ile okullar almıştır.

TR82, TR83 ve TRA1 Bölgeleri Kalkınma Programı

TR82, TR83, TRA1 Düzey 2 Bölgeleri Kalkınma Programı PHARE kapsamında uygulamaya konulan ilk bölgesel kalkınma programıdır. Üç düzey 2 bölgesinde yer alan; Amasya, Bayburt, Çankırı, Çorum, Erzincan, Erzurum, Kastamonu, Samsun, Sinop ve Tokat olmak üzere toplam 10 ili kapsamaktadır. Program 2003 yılı Mali İşbirliği Programlaması kapsamında olup, program ana dokümanı olan Proje Fişi AB’den sağlanan teknik destek ile hazırlanmıştır. Finansman Anlaşması Avrupa Komisyonu ve Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti tarafından 01 Mart 2004 tarihinde imzalanmıştır. AB söz konusu Programa 40 milyon Avro hibe kaynak tahsis etmiş, 12.33 milyon Avroluk ulusal bütçe katkısı ile Programın toplam bütçesi 52,33 milyon Avro olarak belirlenmiştir.

Programın amacı; hedef düzey 2 bölgelerinde yerel kalkınma girişimleri, KOBİ’ler ve küçük ölçekli altyapı için hibe programları uygulamasının gerçekleştirilmesi ve programın uygulanmasına destek vermek üzere teknik yardım hizmetinin uygulamaya konulmasıdır.

Programın Öncelik Alanları

Programın öncelik alanları;

- yerel kalkınma girişimleri,
- KOBİ’ler ve
- küçük ölçekli altyapının desteklenmesidir.

Yerel Kalkınma Girişimleri

Yerel Kalkınma Girişimleri Hibe Programı kapsamında; mesleki eğitim veya müteşebbis eğitimi sağlamaya yönelik faaliyetler, danışmanlık veya iş destekleme faaliyetleri, araştırma faaliyetleri, kırsal kalkınma faaliyetleri, bölgenin iş veya turizm merkezi olarak imajını artırmayı hedefleyen faaliyetler desteklenmektedir.

Bu öncelik alanındaki faaliyetlerle, bölgenin ihtiyaçlarına yönelik yerel kalkınma çabalarının ve ortak hizmetlerin teşvik edilmesi, işbirliğinin güçlendirilmesi, kırsal alanda yaşayan nüfusun gelir kaynaklarının çeşitlendirilmesi amaçlanmıştır.

Yerel Kalkınma Girişimleri Hibe Programında hibeden faydalanacak projeler için, faydalanıcı tarafından asgari yüzde 10 nakdi yerli katkı (eş finansman) sağlanması öngörülmüş olup, proje başına verilen azami hibe miktarı 90.000 Avro olarak belirlenmiştir.

KOBİ'lerin Desteklenmesi

Bu öncelik; tarım, imalat sanayi ve hizmetler sektörlerindeki küçük ve orta ölçekli işletmelerin ihtiyaçlarına yöneliktir. KOBİ Hibe Programı kapsamında; küçük ve orta ölçekli işletmelere fiziksel yatırım kaynaklarının sağlanması; işletme eğitimi, danışmanlık ve bilgiye daha iyi ulaşım gibi hizmetler vasıtasıyla insan kaynaklarının ve yönetiminin güçlendirilmesi, girişimcilik faaliyetlerinin teşvik edilmesi konularında projeler desteklenmektedir.

Bu öncelik alanında desteklenecek projeler ile; teknoloji transferi ve yenilik yaratma, yönetim ve organizasyon geliştirme, finans yönetimi, pazarlama ve reklam (ihracat için irtibatlar kurulması dahil), insan kaynaklarının geliştirilmesi ve böylece işletmelerin rekabet gücünün artırılması amaçlanmıştır.

KOBİ Hibe Programında hibeden faydalananacak projeler için, faydalanıcı tarafından asgari yüzde 50 nakdi yerli katkı (eş finansman) sağlanması öngörülmüş olup, proje başına azami hibe miktarı 100.000 Avro olarak belirlenmiştir.

Küçük Ölçekli Altyapı

Küçük Ölçekli Altyapı Hibe Programı kapsamında yerel yönetim ve birliklerinin bölgenin yaşam kalitesinin artırılmasına katkı sağlayan küçük ölçekli altyapı projeleri desteklenmektedir.

Bu öncelik alanında desteklenecek projeler ile, altyapı bakımından öncelikli ihtiyaçların karşılanması ve böylece yerel nüfus ve işletmeler için yaşamsal olan hizmetlerin sağlanması amaçlanmıştır.

Küçük Ölçekli Altyapı Hibe Programında hibeden faydalananacak projeler için, asgari yüzde 10 nakdi yerli katkı (eş finansman) sağlanması öngörülmüş olup, proje başına asgari hibe miktarı 90.000 Avro ve azami hibe miktarı 1.800.000 Avro olarak belirlenmiştir.

Programın Bütçesi

Tablo 3. TR82, TR83 ve TRA1 Bölgeleri Kalkınma Programı Bütçe Dağılımı

Programın Öncelik Alanları	AB Desteği (Milyon Avro)	Türkiye Katkısı (Milyon Avro)	TOPLAM (Milyon Avro)
Yerel Kalkınma Girişimleri	7,4	2,46	9,86
KOBİ'ler	11,1	3,7	14,8
Küçük Ölçekli Alt Yapı	18,5	6,17	24,67
Teknik Yardım	3,0		3,00
TOPLAM	40,0	12,33	52,33

Kaynak: TR82, TR83 ve TRA1 Bölgeleri Kalkınma Programı Proje Fişi, 2003

Programın Uygulanması

AB ve Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti tarafından ortak finanse edilen ve DPT koordinasyonunda yürütülen bu bölgesel kalkınma programının, program ana dokümanı olan Proje Fişi gereği düzey 2 bölgelerinde kurulacak hizmet birlikleri bünyesinde oluşturulan Program Uygulama Birimleri (PUB) marifetiyle ve uluslararası ihale yoluyla belirlenecek Teknik Yardım Ekibinin desteği ile uygulanması öngörülmüştür.

Program kapsamındaki ilgili düzey 2 bölgelerinde, programın uygulanması, koordinasyonu ve izlenmesinden sorumlu olacak Program Uygulama Birimleri; Hizmet Birliklerinin merkezleri konumundaki Amasya, Erzurum ve Kastamonu illerinde 2003 yılında çalışmalarına başlamıştır.

Programın teknik yardım hizmeti alımına yönelik hizmet ihalesinde yaşanan gecikmeler sonucu müşavir firmanın ekibi ancak 3 Nisan 2005 tarihinde göreve başlatılabilmektedir.

Programa ilişkin teklif çağrıları 4 Mayıs 2005 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanmış olup, proje başvuru süreleri; Yerel Kalkınma Girişimleri Hibe Programı için 15 Temmuz’da; KOBİ Hibe Programı için 20 Temmuz’da; Küçük Ölçekli Altyapı Hibe Programı için 22 Temmuz’da sona ermiştir. MFİB’ye son başvuru tarihlerinden önce toplam 1050 proje başvurusu olmuştur.

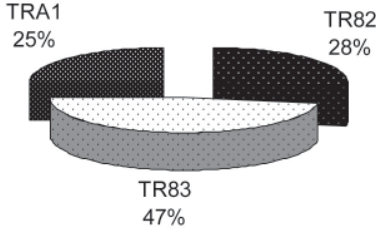
Teklif çağrısı kapsamında, 4 Mayıs 2005 tarihinde Ankara’da Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Sn Doç Dr. Abdülatif ŞENER’in katılımı ile basın toplantısı düzenlenmiş ve 10-13 Mayıs 2005 tarihlerinde bölgedeki 10 ilde paralel bir şekilde bilgilendirme günleri gerçekleştirilmiştir. Programın Teknik Yardım Ekibi tarafından PUB personeline 19-21 Mayıs 2006 tarihlerinde ve illerde eğitim programını yürütecek kısa dönemli uzmanlara ise 6-7 Haziran 2005 tarihlerinde eğitim verilmiştir.

Program bölgelerinde yer alan 10 ilde, 9 Haziran 2006 - 9 Temmuz 2006 tarihleri arasında yoğun bilgilendirme faaliyetleri ve ücretsiz proje hazırlama eğitimleri düzenlenmiştir. Bilgilendirme günlerine 3200’ün üzerinde katılım sağlanmış, eğitimlere ise toplam 1446 kişi katılmıştır.

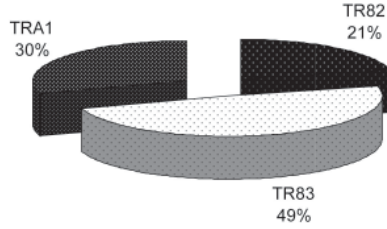
MFİB yönetiminde yapılan proje değerlendirme çalışmaları sonucunda başarılı bulunan 396 projenin sahipleri ile MFİB arasında sözleşmeler 31 Mayıs 2006 tarihi itibarıyla imzalanmış ve projelerin uygulamaları başlamıştır.

Söz konusu 396 projeden; 147’si Yerel Kalkınma Girişimleri Hibe Programı, 204’ü KOBİ Hibe Programı ve 45’i Küçük Ölçekli Altyapı Hibe Programı kapsamındadır. Programda hibeler için ayrılan kaynağın (49.33 milyon Avro) yüzde 98’i sözleşmeye bağlanmıştır.

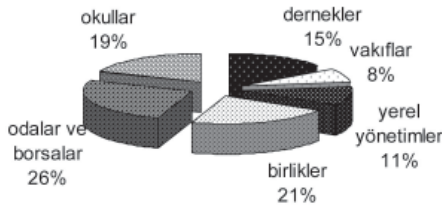
Şekil 5’de görüldüğü üzere toplam hibenin yüzde 47’si Amasya, Çorum, Samsun ve Tokat illerindeki projelere dağılırken, Çankırı, Kastamonu ve Sinop illerinin payı yüzde 28 ve Bayburt, Erzincan ve Erzurumun payı ise yüzde 25 olmuştur.



Şekil 5. TR82, TR83 ve TRA1 Düzey 2 Bölgeleri Hibe Programlarında Toplam Hibenin Bölgeler İtibarıyla Dağılımı



Şekil 6. TR82, TR83 ve TRA1 Düzey 2 Bölgeleri Hibe Programlarında Sözleşme İmzalanan Projelerin Bölgeler İtibarıyla Dağılımı



Şekil 7. Yerel Kalkınma Hibe Programlarında Proje Sahiplerinin Yasal Statüleri

Projelerin dağılımında da TR83 düzey 2 bölgesi 193 proje ile (yüzde 49) başı çekmektedir. TRA1, 119 proje ile (yüzde 30) ikinci iken TR82, 84 proje ve yüzde 21'lik pay ile son sırada yer almıştır (Şekil 6).

Küçük Ölçekli Altyapı Hibe Programında sözleşme imzalayan proje sahiplerinin tümü teklif çağrısının ön koşulu gereği yerel yönetimdir. Farklı

statülerdeki nihai faydalanicıların kullanımına açılmış olan Yerel Kalkınma Girişimleri Hibe Programında ise Şekil 7'den izlenebileceği üzere en büyük payı alan grup, yüzde 26 ile odalar ve borsalar olmuştur. Birlikler yüzde 21'lik pay ile ikinci sırada ve okullar yüzde 19 ile üçüncü sıradadır.

DPT tarafından Bölgesel Kalkınma Programları Ortak İzleme Rehberi hazırlanmış ve PUB personeli izleme faaliyetleri için söz konusu rehber çerçevesinde eğitim almıştır. Projelerin izleme faaliyetleri devam etmektedir.

TRA2, TR72, TR52 ve TRB1 Bölgeleri Kalkınma Programı

TRA2, TR72, TR52 ve TRB1 Düzey 2 Bölgeleri Kalkınma Programı dört düzey 2 bölgesinde yer alan; Ağrı, Ardahan, Bingöl, Elazığ, Iğdır, Karaman, Kars, Kayseri, Konya, Malatya, Sivas, Tunceli ve Yozgat olmak üzere toplam 13 ili kapsamaktadır. Program 2004 yılı Mali İşbirliği Programlaması kapsamında olup, Finansman Anlaşması Avrupa Komisyonu ve Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti tarafından 12 Ocak 2005'te imzalanmıştır.

Avrupa Birliği PHARE kuralları çerçevesinde desteklenmekte olan Programın bütçesi, 70 milyon Avro'su Avrupa Birliği desteği ve 20,67 milyon Avro'su Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti katkısı olmak üzere 90,67 milyon Avro'dur. Bu miktarın 8 milyon Avro'su programın uygulama faaliyetlerinde (tanıtım toplantıları, eğitim

programları, vb.) PUB'lara destek verecek Türk ve yabancı uzmanlardan oluşan Teknik Yardım Ekibi için ayrılmıştır. Program bütçesinin 1 milyon Avro'luk kısmının ise 'Yönetim Yapılarına Destek Bileşeni' kapsamında PUB'lara ofis ekipmanı alımı için kullanılması planlanmıştır.

Programın genel amacı, Ön Ulusal Kalkınma Planında ekonomik ve sosyal uyum kapsamında desteklenmesi öngörülen düzey 2 bölgelerinde ekonomik kalkınmaya katkıda bulunmanın yanı sıra merkezi ve bölgesel düzeyde proje hazırlama ve uygulama kapasitesini artırmaktır.

Programın Öncelik Alanları

Programın öncelik alanları;

- tarım ve hayvancılık
- yerel kalkınma girişimleri
- KOBİ'ler
- küçük ölçekli altyapı
- kapasite geliştirme
 - proje uygulamasını desteklemek üzere teknik yardım hizmeti alınması
 - yönetim yapılarına destek olarak belirlenmiştir.

Tarım ve Hayvancılık

Bu öncelik alanı, kırsal alanda yaşayan ve tarım sektöründe çalışan nüfusun ekonomik güvenliğini ve gelirlerini artırmayı amaçlamaktadır. Bu alandaki faaliyetler Tarım ve Köyişleri Bakanlığını, üretici birliklerini, kooperatifleri, çiftçileri ve diğer ilgili kuruluşları desteklemek amacıyla yürütülecektir. İlgili düzey 2 bölgelerinde verilecek eğitimler sonucunda tarımsal üretime katkı sağlanması ve gelir getirici faaliyetlerin çeşitlendirilmesi amaçlanmaktadır.

Eğitim programları aracılığıyla bölgelerde gelir getirici faaliyetlerin çeşitlendirilmesi, modern tarım tekniklerinin kullanımının artırılması, hayvancılıkta verimliliği artıracak tekniklerin yaygınlaştırılması programın beklenen sonuçları arasındadır.

Yerel Kalkınma Girişimleri

Yerel Kalkınma Girişimleri Hibe Programının amacı müşterek faydası bulunan faaliyetleri geliştirmek; özellikle kırsal kalkınma için, yerel kaynaklı girişimleri teşvik etmek ve program bölgesinde gelir getirici faaliyetlerin çeşitlendirilmesine katkıda bulunmaktır.

Bu Hibe Programı kapsamında gerçekleştirilecek "kapasite geliştirme projelerinin" amacı; bölgenin imajının, tarımsal turizmin, eko-turizmin, kültürel turizmin geliştirilmesi, KOBİ'lere danışmanlık ve eğitim hizmetleri verilmesi, yerel ürünlerin işlenmesi ve pazarlanması, ağaçlandırma, el sanatları gibi küçük ölçekli faaliyetlerin desteklenmesi yoluyla yerel aktörler için kapasite oluşturulmasıdır.

Bu Hibe Programı kapsamında tarım sektörü için gerçekleştirilecek “yatırım projelerinin” amacı ise tarımsal amaçlı kooperatifler ve kooperatif birlikleri ile tarımsal üretici birlikleri tarafından gerçekleştirilecek, program bölgesindeki tarımsal uygulamaları geliştirecek ve etkin toprak-kaynak yönetimini tanıtacak yatırımları desteklemektir.

Bu program çerçevesinde “Kapasite Oluşturma” projeleri için verilen hibelerde asgari tutar 10.000 Avro, azami tutar 150.000 Avro; “Yatırım” projeleri için verilen hibelerde ise asgari tutar 10.000 Avro, azami tutar 100.000 Avro olarak belirlenmiştir. Hibe almaya hak kazanan proje sahiplerinin, kapasite oluşturma projeleri için yüzde 10, yatırım projeleri için ise yüzde 50 nakdi yerli katkı (eş finansman) sağlaması öngörülmüştür.

KOBİ’lerin Desteklenmesi

KOBİ Hibe Programının amacı özellikle küçük ve mikro işletmeler olmak üzere tarımsal ürün işleme, imalat ve hizmet (turizm dahil) sektörlerinde, hedef bölgelerde özel sektörün ihtiyaçlarına cevap verebilecek nitelikli projeler üretip uygulayarak KOBİ’lerin kapasitesinin geliştirilmesidir.

KOBİ Hibe Programında hibeden faydalanan projeler için, faydalanıcı tarafından asgari yüzde 50 nakdi yerli katkı (eş finansman) sağlanması öngörülmüş olup, proje başına azami hibe miktarı 100.000 Avro olarak belirlenmiştir.

Küçük Ölçekli Altyapı

Küçük Ölçekli Altyapı Hibe Programının amacı; hedef bölgelerde yaşam kalitesinin artırılmasına, çevrenin korunmasına, iş geliştirme ve turizmin teşvikine, tarımsal üretim kapasitesinin ve kırsal nüfusun yaşam kalitesinin artırılmasına yönelik müşterek altyapıların sağlanması ve niteliklerinin artırılmasına katkıda bulunmaktır.

Küçük Ölçekli Altyapı Hibe Programında hibeden faydalanan projeler için, asgari yüzde 10 nakdi yerli katkı (eş finansman) sağlanması öngörülmüş olup, proje başına asgari hibe miktarı 90.000 Avro ve azami hibe miktarı 1.800.000 Avro olarak belirlenmiştir.

Bu öncelik alanında ayrıca, Program Uygulama Birimlerinin ön çalışması ile belirlenecek ihtiyaçlara yönelik olarak her düzey 2 bölgesi için birer adet olmak üzere toplam 4 altyapı projesinin AB standartlarında fizibilite çalışmalarının Teknik Yardım Ekibi tarafından sonuçlandırılması öngörülmektedir. Bu projelerin önümüzdeki dönem AB Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) kaynaklarından desteklenerek hayata geçirilmesi planlanmaktadır.

Diğer taraftan yine bu öncelik alanında kısa dönemli yerli ve yabancı uzmanlar tarafından nihai faydalanıcılara yönelik olarak AB standartlarında altyapı projesi hazırlanması, gerekli ek belgelerin niteliği ve formatı konularında eğitim programları düzenlenmesi öngörülmüştür.

Programın Bütçesi

Tablo 4. TRA2, TR72, TR52 ve TRB1 Bölgeleri Kalkınma Programı Bütçe Dağılımı

Programın Öncelik Alanları	AB Desteği (Milyon Avro)	Türkiye Katkısı (Milyon Avro)	TOPLAM (Milyon Avro)
Yerel Kalkınma Girişimleri	12.26	4.08	16.34
KOBİ'ler	18.37	6.13	24.50
Küçük Ölçekli Alt Yapı	30.62	10.21	40.83
Teknik Yardım	8.00		8.00
Yönetim Yapılarına Destek	0.75	0.25	1.00
TOPLAM	70.0	20.67	90.67

Kaynak: TRA2, TR72, TR52 ve TRB1 Bölgeleri Kalkınma Programı Proje Fişi, 2004

Programın Uygulanması

Program kapsamındaki düzey 2 bölgelerinde Hizmet Birliklerinin kurulması çalışmalarını 2004 yılı ilk çeyreğinde tamamlanmıştır. Hizmet Birlikleri bünyesinde, programın uygulanması, koordinasyonu ve izlenmesinden sorumlu olacak Program Uygulama Birimleri (PUB) oluşturulmuştur. PUB elemanlarına yönelik olarak DPT tarafından 15 günlük eğitim programı düzenlenmiştir.

DPT yetkilileri ve uzmanlarının katılımı ile, 2005 yılı Eylül ayı içerisinde program kapsamındaki tüm illerde Teklif Çağrısı öncesi ön bilgilendirme toplantıları düzenlenmiştir. Söz konusu toplantılarda, Programın tanıtımı ve hibe mekanizmasına dair bilgilendirmeyi takiben soru cevap bölümü düzenlenmiştir. Bu toplantıların akabinde, PUB'lar tarafından Program kapsamındaki tüm illerde ve birçok ilçede Programın tanıtılması çalışmaları sürdürülmüştür.

Yine Program ile ilgili olarak, 9 Eylül 2005 tarihinde Ankara'da Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Sn. Doç. Dr. Abdülatif ŞENER, DPT Müsteşarı Sn. Dr. Ahmet TIKTIK ve İçişleri Bakanlığı Müsteşarı Sn. Şahabettin HARPUT'un katılımı ile, Program kapsamındaki illerin Valileri ve Hizmet Birliklerinin Müdürleri ile bir istişare toplantısı düzenlenmiştir.

Programın Teknik Yardım İhalesinin hazırlığında şartnamenin Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu tarafından onayının diğer iki bölgesel kalkınma programından farklı olarak oldukça uzun bir süre alması nedeniyle teknik şartname yaklaşık 2 yılda neticelendirilebilmiş olup, müşavir firmanın belirlenmesinde son aşamaya gelinmiştir. Firma ile MFİB'nin sözleşmeyi imzalamasının ardından 2006 yılı sonu ve 2007 Ocak ayının başında Programın uygulanmasına teknik destek sağlayacak olan Türk ve yabancı uzmanlardan oluşacak teknik yardım ekibinin bölgelerde faaliyete geçmesi planlanmaktadır.

Program bütçesinden karşılanmak üzere PUB'lara ofis mobilyası ve ekipman alımı için tedarik ihalesi 25 Mayıs 2006 tarihi itibarıyla tamamlanmış ve malzeme-

ler 2006 yılı Haziran ayı içerisinde bölgelere teslim edilmiştir. PUB personeline bilgisayar alımı için 1 Eylül 2006 tarihinde ihaleye çıkılmış olup değerlendirme devam etmektedir.

Program kapsamında Yerel Kalkınma Girişimleri, KOBİ'ler ve Küçük Ölçekli Altyapı öncelik alanları için Proje Teklif Çağrısı İlanları 18 Nisan 2006 tarihinde yayınlanmıştır. 20 Nisan 2006 tarihinde Yeni Başbakanlık Binası Konferans Salonunda Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Sn. Doç. Dr. Abdüllatif ŞENER'in katılımıyla basın toplantısı düzenlenmiştir. Bu toplantıyı müteakiben 25-29 Nisan 2006 tarihleri arasında Program kapsamındaki 13 ilde paralel olarak Bilgilendirme Toplantıları gerçekleştirilmiştir.

Bilgilendirme toplantılarının ardından, potansiyel başvuru sahiplerine yönelik olarak 13 ilde düzenlenen ücretsiz eğitim programları kapsamında; hibe programları tanıtılmış, proje hazırlamaya yönelik olarak başvuru formlarının doldurulması, bütçe ve mantıksal çerçevenin hazırlanması, KOBİ'ler için iş planı hazırlanması ve küçük ölçekli altyapı projeleri için fizibilite çalışmaları ile Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) hazırlıklarına ilişkin bilgi verilmiştir. Söz konusu eğitimler, çerçeve sözleşmeler yoluyla görevlendirilen kısa dönemli yerli ve yabancı uzmanlar aracılığı ile gerçekleştirilmiştir. Eğitim programlarına PUB'lardan ilgili hibe programı sorumluları da katılmış, Program kapsamında koordinatör olarak görev yapan DPT uzmanları ise bu eğitim faaliyetlerinde bölgelerde gözlemci olarak bulunmuşlardır.

Başvuru süreleri; KOBİ Hibe Programı için 12 Temmuz 2006, Yerel Kalkınma Girişimleri Hibe Programı için 17 Temmuz 2006, Küçük Ölçekli Altyapı Hibe Programı için 19 Temmuz 2006 tarihlerinde sona ermiştir. Merkezi Finans ve İhale Biriminin yönetiminde toplam 1589 proje başvurusunun değerlendirmesi süreci tamamlanmıştır. Başarılı proje sahipleri ile Merkezi Finans ve İhale Birimi arasında sözleşmelerin imzalanmasını müteakip projelerin uygulamasına 2006 yılı sonunda başlanması öngörülmektedir.

AB DESTEKLİ BÖLGESEL KALKINMA PROGRAMLARININ UYGULAMA MEKANİZMASI

Bölgesel kalkınma programlarında belirlenen önceliklerin tasarlanmış hibe programları (teklif çağrısı) vasıtasıyla uygulamaya geçirilmesi öngörülmüştür. Diğer taraftan bölgesel kalkınma programlarında hizmet ve mal alımı olmak üzere tedarik ihaleleri ve yapım ihaleleri PRAG kuralları çerçevesinde hayata geçirilmektedir.

Hibe Programlarında rekabete açık bir ortamda önceden belirlenmiş objektif kriterlere göre seçilecek projelerin hibe ile desteklenmesi gerçekleşmektedir. Avrupa Komisyonu mali desteği şeffaf seçim prosedürleri uyarınca sağlanmaktadır. Projeler tam şeffaflık ve tarafsızlık ilkeleri uyarınca, yarışmacı usullerle seçilmekte-

dir. İhale ve sözleşmelere ilişkin kurallar ve uygunluk kriterleri ihale başvurusundan önce belirlenmekte ve hazırlanan “hibe başvuru rehberleri”nde paydaşlara duyurulmaktadır.

AB Mali Yönetmelikleri uygunluk şartlarını taşıyan gerçek ve tüzel kişiler için eşit erişim ve adil muamele ilkelerini uygulamayı öngörmektedir. Bu ilkeler uyarınca yapılacak seçimin, ekonomik açıdan en avantajlı teklif olması gereklidir. Bu prensipler çerçevesinde “Teklif Çağrısı” yönteminde merkezde ve bölgelerde yoğun faaliyetler gerçekleştirilmektedir (Tablo 5).

Teklif Çağrısının İlanı ve Proje Hazırlık Süreci

Teklif çağrısının duyurulması MFİB tarafından Resmi Gazete’de, internette, ulusal ve yerel basında kamuoyuna ilan yoluyla gerçekleştirilmektedir. Genelde nihai faydalanıcılar için 60-90 günlük bir proje hazırlık süresi verilmektedir.

Tablo 5. Teklif Çağrısı Mekanizmasında Başlıca Faaliyetler

Faaliyet
Proje Fişinin hazırlanması
Finansman Anlaşmasının imzalanması
Hizmet Birliğinin kuruluşu
Teknik Yardım ihalesinin gerçekleştirilmesi
Başvuru Paketinin hazırlanması ve onayı
Teklif Çağrısının ilanı
Bilgilendirme Günlerinin organizasyonu
Eğitim faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi
Sıkça Sorulan Soruların ve cevaplarının yayınlanması
Projelerin MFİB’ye teslim edilmesi
Bağımsız değerlendiricilerin seçimi ve eğitimi
Değerlendirme Komisyonunun belirlenmesi
Projelerin MFİB’nin kontrolünde değerlendirilmesi
Başarılı bulunan proje listesinin AKTD tarafından onaylanması
Hibe almaya hak kazanan nihai faydalanıcılarla MFİB’nin sözleşme imzalaması
Proje sahipleri ile başlangıç toplantısının yapılması ve rehberlerin dağıtılması
Proje sahiplerinin eğitimi
İzlemecilerin eğitimi
Proje uygulamalarının raporlanması
Proje sahiplerine nihai ödemelerin yapılması ve projenin sonuçlanması

Kaynak: DPT, Avrupa Birliği Bölgesel Programları Dairesi

Bu süre içerisinde Hibe Programı kapsamındaki illerde bilgilendirme toplantıları ve ücretsiz eğitimler düzenlenmekte; bu eğitimlerde nihai faydalanıcılara AB standartlarında proje hazırlama yöntemi anlatılmakta; başvuru için gerekli şartlar ve proje formatı tanıtılmaktadır. Diğer taraftan proje başvurusunda bulunacak tüzel kişilerin başvuru koşullarına ilişkin olarak MFİB’ye yönelttikleri sorular ve AKTD’nin ön onayı alınarak hazırlanan cevapları MFİB, DPT ve Hizmet Birliklerinin internet sayfalarında yayınlanmaktadır.

Proje Değerlendirme Süreci

Hibe Başvuru Rehberlerinde belirlenen sürenin sonunda nihai faydalanıcıların proje önerilerini MFİB'ye sunmasının ardından proje değerlendirme safhası başlamaktadır. Başvurular sözleşme makamı olan MFİB'nin yönetiminde bağımsız değerlendiricilerin desteğiyle incelenmekte ve rehberlerde belirtilen usullere göre değerlendirmeye alınmaktadır.

Proje değerlendirmesi için kamu kuruluşlarından görevlendirilen uzmanların oluşturduğu "Değerlendirme Komiteleri" kurulmaktadır. Proje sayısı ve uygulamaların Programın süresi dahilinde bitirilmesi gereği nedeniyle süre kısıtı dikkate alınarak projelerin "bağımsız değerlendiriciler" tarafından değerlendirilmesi sağlanmaktadır. Bu amaçla MFİB ilan yoluyla konusunun uzmanı kişileri seçmekte ve sözleşme imzalayarak proje değerlendirme işinde görevlendirmektedir.

Değerlendirme 2006 yılında yayınlanan yeni PRAG'a göre 4 aşamada gerçekleştirilmektedir. İlk aşama olan açılış oturumu ve idari kontrolün ardından ikinci aşamada proje ön teklifinin hibe başvuru rehberlerinde belirlenmiş ve duyurulmuş olan kriterlere göre değerlendirilmesi yapılmaktadır. Üçüncü aşama başvuru formunun değerlendirilmesi aşamasıdır ve bu aşamada seçim kriterleri ve hibe verme kriterleri olmak üzere iki tür değerlendirme kriteri bulunmaktadır. Son aşamada ise başvuru sahibi ve ortaklarının uygunluğuna bakılmaktadır.

Her projenin en az iki ayrı değerlendirici tarafından yine Hibe Başvuru Rehberlerinde belirlenmiş olan kriterler çerçevesinde notlandırılması gerçekleştirilmektedir. Değerlendirme Komitesinin nihai kararıyla belirlenmiş olan başarılı proje listesi Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu'nun (AKTD) ön onayına sunulmaktadır.

Sözleşmelerin İmzalanması

AKTD'nin onayının tamamlanmasının ardından sözleşme imzalayacak projelerin ve başarısız bulunan projelerin sahiplerinin MFİB tarafından yazılı olarak bilgilendirilmeleri sağlanmaktadır. MFİB ile proje sahibi nihai faydalanıcı arasında sözleşmenin imzalanması ile uygulama başlamaktadır.

AB DESTEKLİ BÖLGESEL KALKINMA PROGRAMLARINDA KAPASİTE OLUŞTURMA FAALİYETLERİ

Katılım öncesi mali yardım kapsamında kullanılmakta olan hibelerin AB'ye tam üyelikle birlikte kullanılmaya başlanacak Yapısal Fonlar için bir hazırlık dönemi oluşturduğu düşünülmektedir. Bu nedenle hibelerin miktarından çok uygulama süreçleri, mekanizmaları ve kurallarının kurumsallaşması; bu konularda merkezde ve yerelde kapasite oluşması büyük önem taşımaktadır.

Bu çerçevede AB destekli bölgesel kalkınma programlarının kapsamlı yapısı gereği hizmet, mal, iş ve hibeleri içermesi sonucu bu programların uygulamaları,

2007-2013 döneminde uygulanacak operasyonel programlar için önemli bir öğrenme sürecinin yaşanması ve gerek merkezde gerekse yerelde kapasite oluşturulması açısından önemli bir fırsat oluşturmaktadır.

Programların uygulamalarına yönelik olarak merkezde ve bölgelerde oluşturulan yapılar, bu yapılarda görev alan personele ihtiyaçları doğrultusunda sağlanan eğitimler ve nihai paydaşlara yönelik illerde düzenlenen eğitim programları sayesinde önemli bir kapasite oluşturulmuştur. AB destekli bölgesel kalkınma programlarına dâhil olan illerde düzenlenen eğitimler ücretsiz olup, programlar kapsamında çalışan müşavir firmaların tuttuğu kısa ve uzun dönemli yerli ve yabancı uzmanlar tarafından verilmektedir.

DPT koordinasyonunda uygulamaları başlatılmış olan üç bölgesel kalkınma programı kapsamındaki 27 ilde teklif çağrısı öncesi gerçekleştirilen ön bilgilendirme faaliyetlerine ve teklif çağrısı sırasında il bazında organize edilen Bilgilendirme Günlerine toplam 13000’den fazla kişi; eğitim programlarına ise yaklaşık 7000 kişinin katılımı sağlanmıştır (Tablo 6).

Bu eğitimlerde nihai faydalanıcıların proje hazırlıklarının AB kuralları ve söz konusu teklif çağrısının öngördüğü şartlara göre neticelendirilmesine yönelik yardım sağlanmakta, hibe programının öncelik alanına uygun olarak KOBİ’ler için iş planı hazırlama yöntemleri; yerel yönetimlere yönelik olarak fizibilite ve çevresel etki değerlendirmesi raporları ve formatları hakkında bilgi verilmekte, başvuru formlarının doldurulması, AB’nin proje döngüsünün ana unsurunu teşkil eden ve proje başvurularında hazırlanması ön şart olan “mantıksal çerçeve” konusunda sertifikalı eğitim verilmektedir.

Bu eğitimlerin hem eğitimi veren yerli uzmanlar hem de eğitime katılan nihai faydalanıcılar açısından önem taşıdığı; eğitim ve danışmanlık hizmetlerinin kalitesinin artırılabilmesi için bir öğrenme süreci olduğu düşünülmektedir. AB’ye üyelik sürecinde bu konuda yetişmiş uzman havuzu oluşması ve uzmanların sunduğu hizmetin takibi ile niteliğinin artırılabilmesi de program uygulamalarında olduğu gibi tüm aktörlerin işbirliğini gerektirmektedir.

Tablo 6. DPT Koodinasyonunda Yürütülen Bilgilendirme ve Eğitim Faaliyetleri

Program	Toplam Bütçe (Milyon Avro)	Düzye 2 Bölgesi	İl Sayısı	Bilgilendirme Günlerine Katılım	Eğitim Faaliyetlerine Katılım	Proje Başvuru Sayısı
DAKP	45	1	4	721	1943	708
TR82, TR83, TRA1	52.33	3	10	4253	1446	1050
TR72, TR52, TRA2, TRB1	90.67	4	13	8365	3552	1589
TOPLAM	188	8	27	13339	6941	3347

Kaynak: DPT, Avrupa Birliği Bölgesel Programları Dairesi

DAKP örneğindeki Program Koordinasyon Merkezi (PKM) ve diğer iki bölgesel kalkınma programındaki Program Uygulama Birimlerine (PUB) yönelik olarak hibe programları uygulamasında iç işleyişlerini tanımlayan, programların yönetiminde çeşitli düzeylerde rol alan kuruluşlarla ilişkilerini belirleyen, özellikle programların yönetiminde Hizmet Birlikleri ile DPT'nin işbölümünü ayrıştıran; PKM ve PUB'larda görevli uygulama ve izlemeden sorumlu uzman personelin iş tanımlarını netleştiren yönerge ve protokoller düzenlenmiştir.

Diğer taraftan Programlar kapsamında süreç ve kuralları belirleyen ve bütün programlar için geçerli olan "hibe yönetim rehberi" ve "izleme rehberi" ile programlara özel hibe başvuru koşullarını tanımlayan "hibe başvuru rehberleri"; nihai faydalanicılar için "iş, hizmet ve mal alım rehberleri" hazırlanmıştır. AB'ye üye ülkelerin kullanmakta olduğu belgeler niteliğindeki tüm bu belgeler PRAG'a uyumlu olarak hazırlanmıştır.

Edinilen bu kazanımların, 5444 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkındaki Kanun uyarınca kurulan ve kurulacak Kalkınma Ajanslarının uygulamaya geçmesinde değerlendirilmesi hedeflenmektedir. Bölgesel Kalkınma Programlarında kazanılan tecrübeler doğrultusunda gerekli ikincil mevzuat çalışmaları yürütülmekte; Kalkınma Ajansları personeline yönelik olarak eğitim programları tasarlanmakta; Kalkınma Ajanslarının bölgelerindeki kalkınma çalışmalarına destek sistemi bu yapıya oturtulmaktadır.

SONUÇ

Türkiye'nin AB'ye ekonomik ve sosyal uyumuna yönelik katılım öncesi mali yardımların programlamasına stratejik bir çerçeve oluşturmak üzere, 2004-2006 dönemi için hazırlanan Ön Ulusal Kalkınma Planı'nın (ÖUKP) tümüyle uygulamaya geçirilebilmiş tek eksen "Bölgelerin Ekonomik Gücünün Artırılması, Bölgeler Arasındaki Gelişmişlik Farklarının Azaltılması ve Kırsal Kalkınmanın Sağlanması" Gelişme Eksenidir.

Sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksine göre en alt sıralarda yer alan ve ÖUKP'de öncelikli olarak belirlenen 12 İstatistikî Bölge Birimi Düzey 2 bölgesinde uygulamaları devam eden AB destekli bölgesel kalkınma programlarının; AB katılım öncesi mali işbirliği çerçevesinde ülkemizin kullanımına açılan fonların bölgelerin kalkınma çabalarına yardımcı olmak üzere yerinde ve usulüne uygun olarak kullanımını sağlamaktan öte edinilen tecrübe açısından büyük katkıları olmuştur.

Bu programlar; kapsadıkları coğrafi alan, içerdikleri sektör ve konular, uygulama mekanizması olarak seçilen teklif çağrısı yöntemi, uygulamada yer alan aktörlerin kapasite sorunları, sistemin yeni kurulmuş olmasının getirdiği güçlükler göz önünde bulundurulduğunda uygulamaları oldukça güç, emek yoğun programlar olarak değerlendirilmektedir.

Özellikle pilot uygulamanın olmayışı ve tüm program uygulamalarının aynı dönemde gerçekleştirilmek zorunda kalınması ve teklif çağrısı mekanizması ortak yöntem olmakla birlikte her programın kendine özel yapısı ve özellikle hazırlık aşamasında ön onay prosedürlerinde yaşanan gecikmeler nedeniyle uygulamada standart bir yaklaşım gerçekleştirilememiştir.

Her program kendine özgü fırsatları ve problemleri bir arada barındırmaktadır. Bir yandan farklı teknik yardım ekiplerinin (TYE) görev alması nedeniyle farklı ülkelerin uygulamaları konusunda bilgi edinilirken, diğer yandan farklı sorun alanları ve uygulamalar nedeniyle merkezde ve bölgelerde oldukça büyük bir iş yükü ile karşılaşmaktadır.

Bu çerçevede DAKP'da uygulamanın tek düzey 2 bölgesinde büyük bir TYE desteğiyle gerçekleştirilmesi koordinasyonda ve organizasyonda kolaylık sağlarken, şartnamesi uluslararası uzmanlar tarafından hazırlanan TYE'nin iş tanımlarında netlik sağlanamamış, TYE'nin ekip lideri ve uzun dönemli uluslararası uzmanlarının çok sık değiştirilmek zorunda kalınması ve ilk program olması nedeniyle DIS aktörlerinin tecrübesizliği uygulamada büyük gecikmelere yol açmıştır.

TR82, TR83 ve TRA1 Bölgeleri Kalkınma Programında ise uygulamanın üç düzey 2 bölgesini kapsamayı koordinasyonu oldukça güçleştirirken teknik yardım hizmetini sunacak müşavir firmanın belirlenmesi sürecinde yaşanan gecikmeler teklif çağrılarının çok kısa bir süreye sıkışması sorununu yaratmıştır. Yine uluslararası uzmanların hazırladığı teknik yardım şartnamesinde programın yaygın coğrafyası nedeniyle faaliyetler ve bütçe doğru tahmin edilememiştir. Ayrıca TYE yerli ve yabancı uzmanlarının düzey 2 bölgelerinde konuşlandırılması sonucu merkezde teknik destek alınmadan program yönetimi gerçekleştirilmiştir.

TRA2, TR72, TR52 ve TRB1 Bölgeleri Kalkınma Programında ise TYE yapısı tüm bu sorunları gidermek üzere DPT tarafından tasarlanmış ancak bu defa teknik şartnamenin ön onay aşamasında AKTD ile yaşanan problemler nedeniyle TYE zamanında başlatılamamıştır. Bunun sonucu olarak program uygulaması kısa dönemli yerli ve yabancı uzmanlarla yürütülmeye çalışılmış ve merkeze büyük bir iş yükü getirmiştir.

Tüm bu güçlüklerle rağmen her üç programda da ayrılan hibe kaynağın nihai faydalanıcıların kullanımına açılması gerçekleştirilebilmiştir. DPT'nin koordinasyonunda uygulamaya konulan bölgesel kalkınma programlarında 2006 yılı sonu itibarıyla yaklaşık toplam 77,3 milyon Avroluk hibe kaynağı ÖÜKP'de belirlenen öncelik alanlarında hibe başvuru rehberlerinde belirlenen koşullar çerçevesinde nihai faydalanıcılara dağıtılmıştır. Bu çerçevede 27 ilde toplam 705 proje desteklenmiştir. Dört düzey 2 bölgesini kapsayan ve uygulaması 2006 yılı Nisan ayında başlatılan bölgesel kalkınma programında ise yaklaşık 81,7 milyon avro 2006 yılı sonunda sözleşmeye bağlanacaktır.

Bölgesel kalkınma programları çerçevesinde gerçekleştirilen faaliyetler; merkezde DPT Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğünde ve bölgelerde; Program Uygulama Birimlerinde, nihai faydalanıcı olarak belirlenen yerel yönetimler, ticaret odaları, üniversite ve yüksek okullar, sivil toplum kuruluşları, kooperatifler, birlikler, çiftçiler ve hazırlanan projelere “iştirakçi” sıfatıyla destek veren yatırımcı kuruluşların bölge müdürlükleri ile il müdürlüklerinde kapasite oluşturulması yönünde büyük katkı sağlamıştır.

Özellikle programlar kapsamında gerçekleştirilen eğitim faaliyetleri ile AB fonlarının kullanımı sürecinde farklı roller üstlenen yerel yönetimlerin; proje yönetme, uygulama ve izleme kapasitesinin artırılması en öncelikli konular arasında mütalaa edilmektedir. Yerel yönetimler DIS altındaki hizmet birliği modelinde program uygulaması, teklif çağrılarının duyurulması ve projelerin izlenmesinde rol alırken kalkınma ajanslarının hayata geçirilmesiyle nihai faydalanıcı konumuna geleceklerdir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin proje hazırlama ve yönetme kapasitesi stratejik önceliklerinin hayata geçirilmesinde bir ön şart oluşturmaktadır.

Bölgesel kalkınma programları nihai faydalanıcıların küçük ölçekli projelerinin desteklenmesi yoluyla bölgelerin kalkınmasına katkı sağlamakla kalmamakta aynı zamanda pilot uygulamalarla AB kurallarına uygun proje hazırlama ve yönetme kapasitesinin artırılmasına destek olmaktadır.

Bölgesel kalkınma programları kapsamında merkezde ve yerelde sağlanan birim;

- stratejik planlama yaklaşımının kazanılması,
- Proje Döngüsü Yönetiminin yaygın bir faydalanıcı grubu tarafından benimsenmesi,
- özellikle yerelde AB formatında proje hazırlama ve uygulama konusunda deneyim kazanılması,
- AB satın alma kuralları ve PRAG uygulamalarının inceliklerinin öğrenilmesi,
- yapısal fon uygulamaları benzeri raporlama tekniklerinin yerleştirilmesi,
- sahiplenme ve işbirliği duygusunun güçlendirilmesi,
- yerel işbirliği ağlarının kurulması ve güçlendirilmesi,
- yapısal fon uygulamaları benzeri yapıların oluşturulması olarak ifade edilebilir.

Diğer taraftan programlar yapıları gereği yapısal fon uygulamalarının tüm koşullarının tecrübe edildiği ortam yaratmaktadır:

- Çok yıllık programlama/bütçeleme sistemi: Program kapsamındaki tüm sözleşmelerin finansmanın taahhüt edildiği yılı takip eden 2 yıl içerisinde gerçekleştirilmesi ve tüm ödemelerin 3 yıl içerisinde tamamlanması (n+2+1) gerekmektedir.

- Eş finansman mekanizması: Programlarda AB katkısının yanısıra yüzde 25 oranında ulusal katkı sağlanmaktadır. Proje bazında ise nihai faydalanıcılar tarafından ayrıca belirlenmiş miktarlarda nakdi yerli katkı sağlanmaktadır.
- Kurumsal kapasitenin oluşturulması: Uygulamada yer alan yapıların sorumluluk alanları, personelin iş tanımları, iş akış şemaları, raporlama sistemi tanımlanmakta ve uygulamayı yürütecek, bütçede söz sahibi olacak yapılar bu konularda akredite olmaktadır. Personelin ihtiyacına yönelik olarak düzenlenen eğitim programları ile kapasite artırımı sağlanmaktadır.
- Katılımcı yöntemler: Programlama sürecinin başlangıcından itibaren çeşitli mekanizmaların (yönlendirme ve danışma komiteleri gibi) yardımıyla programlamadan etkilenecek paydaşların sürece katılımı ve uygulamayı sahiplenmesi, maliyeti paylaşması öngörülmektedir.
- Stratejik yaklaşım: Programlar ve projeler ana stratejik belgelerin (ÖÜKP, Proje Fişi) öncelik alanlarına göre ve operasyonel yaklaşımla tasarlanmaktadır.
- İzleme ve değerlendirme sistemi: Programların etkinliğinin ölçülmesi, projelerin gelişiminin izlenmesi, uygulamanın başarıyla sonuçlanmasına yönelik olarak destek sağlanması amacıyla izleme bilgi sistemi oluşturulmaktadır.
- Mali kontrol mekanizmaları: Program ve projelerin iç ve dış denetimi Hazine Kontrolörleri ve Sayıştay tarafından gerçekleştirilmekte ve uygun raporlama sistemi oluşturulmaktadır.

AB'ye tam üyelik sürecinde tarama çalışmalarında DPT koordinasyonunda hazırlıkları gerçekleştirilen 22 numaralı "Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu" faslı çerçevesinde ele alınan sistemin genel çerçevesi ve ayrıntıları göz önünde bulundurulduğunda, AB destekli bölgesel kalkınma programlarında edinilen bu kazanımların gerek 2007-2013 döneminde uygulanacak operasyonel programlar için gerekse üyelik sonrası kullanıma açılacak yapısal fon uygulamaları için önemli bir fırsat olduğu düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

DPT (2000) *Bölgesel Gelişme Ö.İ.K. Raporu*, DPT: Ankara

DPT (2000) *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001- 2005)*, DPT: Ankara

18 Temmuz 2001 tarih ve 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi

Merkezi Finans ve İhale Birimi'nin ve Ulusal Fon'un Kurulmasına Dair Mutabakat Zabıtları, 20 Mart 2003 tarihli Resmi Gazete

AB Türkiye Temsilciliği (2002) *Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu*, DPT: Ankara, 2002

DPT (2003) Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006), DPT: Ankara Aralık 2003

DPT (2003) *Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi*, DPT: Ankara Nisan 2003

DPT (2003) *Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2003 Yılı İlerleme Raporu*, DPT: Ankara, 2003

DPT (2004) *Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2004 Yılı İlerleme Raporu ve Tavsiye Metni*, DPT: Ankara, 2004

Akkahve, Deniz (2004) *Türkiye ile AB Arasındaki Ortaklık İlişkileri ve Sosyo-Ekonomik Uygulamalar*, 89. Dönem Kaymakamlık Kursunda yapılan sunum, 31 Aralık 2004

2003 Yılı Finansman Anlaşması ve TR82, TR83 ve TRA1 Bölgeleri Kalkınma Programı Proje Fişi

Doğu Anadolu Kalkınma Programı Spesifik Finansman Anlaşması, 2003

Doğu Anadolu Kalkınma Programı Teknik ve İdari Hükümler Belgesi, 2003

2004 Yılı Finansman Anlaşması ve TRA2, TR72, TR52 ve TRB1 Bölgeleri Kalkınma Programı Proje Fişi

Manual For Grant Schemes (Eastern Anatolia Development Programme), DPT: May, 2004

Doğu Anadolu Kalkınma Programı Tarım ve Kırsal Kalkınma Hibe Başvuru Rehberi, 2005

Doğu Anadolu Kalkınma Programı Turizm ve Çevre Hibe Başvuru Rehberi, 2005

Doğu Anadolu Kalkınma Programı KOBİ'lere Destek Hibe Başvuru Rehberi, 2005

Doğu Anadolu Kalkınma Programı Sosyal Kalkınma Hibe Başvuru Rehberi, 2005

TR82, TR83 ve TRA1 Bölgeleri Kalkınma Programı KOBİ'lere Destek Hibe Başvuru Rehberi, 2005

TR82, TR83 ve TRA1 Bölgeleri Kalkınma Programı Küçük Ölçekli Altyapı Hibe Başvuru Rehberi, 2005

TR82, TR83 ve TRA1 Bölgeleri Kalkınma Programı Yerel Kalkınma Girişimleri Hibe Başvuru Rehberi, 2005

DPT (2005) *Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2005 Yılı İlerleme Raporu*, DPT: Ankara, 2005

DPT (2005) *2005 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Program*, DPT: Ankara Kasım 2005

TRA2, TR72, TR52 ve TRB1 Bölgeleri Kalkınma Programı KOBİ'lere Destek Hibe Başvuru Rehberi, 2006

TRA2, TR72, TR52 ve TRB1 Bölgeleri Kalkınma Programı Küçük Ölçekli Altyapı Hibe Başvuru Rehberi, 2006

TRA2, TR72, TR52 ve TRB1 Bölgeleri Kalkınma Programı Yerel Kalkınma Girişimleri Hibe Başvuru Rehberi, 2006

10 Mayıs 2006 tarih ve 5500 sayılı 'Merkezi Finans ve İhale Biriminin Kuruluşuna İlişkin Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Avrupa Komisyonu arasındaki Mutabakat Zaptına 1 Nolu Ekin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun'

TÜRKİYE’DE YENİ GELİŞMELER, YASAL VE YÖNETSEL YAPILANMALAR

Oturum Başkanı: *Doç. Dr. Güven SARGIN*

**Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Kalkınma Politikaları:
Yasal ve Kurumsal Dönüşümler**

Doç.Dr. Serap Kayasü, Suna Yaşar

**İmar Mevzuatımızda Planlama Kademeleri ve
Üst Ölçek Planlama Sorunu**

Prof. Dr. Melih Ersoy

**Bölgesel Politikalar Kopyalanabilir mi?
Bölgeselleşme Karşısında Bölgeselcilik**

Doç. Dr. Murat Ali Dulupçu

Türkiye’de Yeni Bölgesel Politikaların Oluşumu

Gülhan Bilen

AVRUPA BİRLİĞİ'NE ÜYELİK SÜRECİNDE KALKINMA POLİTİKALARI: YASAL VE KURUMSAL DÖNÜŞÜMLER

Doç Dr. Serap KAYASÜ, Araş. Gör. Suna S. YAŞAR

Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü

Özet

2001 yılından itibaren Türkiye kurumsal ve yasal bazı düzenlemeler ile AB'nin bölgesel politika alanına uyum sağlamaya çalışmaktadır. Ulusal Programda tanımlanmış önceliklere göre bugüne kadar iki önemli adım atılmıştır. Bunlardan ilki 2002 yılında tanımlanmış olan İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması'dır (İBBS). İkincisi ise, 26 İBBS Düzey II bölgesinde Bölgesel Kalkınma Ajanslarının (BKA) kurulmasını ve yönetilmesini düzenleyen 5449 sayılı 25 Ocak 2006 tarihinde yürürlüğe giren "Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'dur". 2006 Temmuz ayında İzmir ve Adana ile Mersin illerini içeren Düzey II bölgeleri Bölgesel Kalkınma Ajansları kurulacak pilot bölgeler olarak belirlenmiştir. Bu bağlamda yazının amacı Türkiye'de bölgesel politika alanında son dönemlerde yaşanan kurumsal ve yasal değişimleri BKA vurgusuyla değerlendirmektir. Bu değerlendirme 2004 yılı tam üyelik öncesi Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin adaylık sürecinde bölgesel politika alanında gerçekleştirdikleri kurumsal ve yasal değişiklikler ve reformlarla karşılaştırmalı olarak yapılacaktır.

GİRİŞ

Kuruluşundan bu yana Avrupa Birliği (AB) üye ülkeleri içinde yer almayı hedefleyen Türkiye, 1999 yılından itibaren AB'ye aday ülke statüsündedir. Uyum çalışmalarını bu tarihten sonra hızlandıran Türkiye, bölgesel politika alanında da çeşitli düzenlemeler ve araçlar geliştirmektedir. AB'nin varlığını sürdürmesi için önemli bir alan olarak görülen bölgesel politika alanı, Birlik içinde bölgesel eşitsizlikleri giderecek ve eşitsiz büyümeyi azaltacak önlemleri içermektedir.

Bölgesel politika Avrupa Birliği'nin ilk kurulduğu yıllarda çok önemli bir alan olarak ele alınmasa da genişlemeler sonucunda önemi artmıştır. Avrupa Birliği'nin 1957 yılında kabul edilen Roma Antlaşması'yla Ortak Pazar olarak da bilinen Avrupa Ekonomik Topluluğu tanımıyla başladığı bilinmektedir. 1967 yılındaki füzyon antlaşması ile Avrupa Ekonomi Topluluğu, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu ve Avrupa Demir ve Çelik Topluluğu birleştirilerek Avrupa Toplulukları (AT) adı

verilmiştir (Tekeli ve İlkin, 2003). 1973 yılında gerçekleştirilen ilk genişlemeye birlikte bütünleşme açısından bir sorun olarak görülen bölgesel farklılıkların artarak ortaya çıktığı izlenmiştir. Başarılı her genişleme Roma Antlaşmasındaki hedeflerden biri olan sürekli ve dengeli genişleme ilkesinin gerçekleşme olasılığını azaltmıştır. Avrupa Topluluğu'nda bölgesel farklılıklarının artması ortak pazar ve hatta topluluğun kendisi için de bir tehdit olarak algılanmaya başlanmıştır. AT'nin ilk yıllarda bölgesel eşitsizlik konusunda kullanabileceği araçlar sınırlıdır. Bunlardan biri Avrupa Sosyal Fonu ve diğeri ise Avrupa Yatırım Bankası kaynaklarıdır.

1975 yılında kurulan Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF) AT'nin bölgesel politikasının oluşma sürecinde en önemli araçlardan biri olarak görülebilir. ERDF'nin amacı işsizlik, tarım ve sanayiden kaynaklanan sorunlar sonucu ortaya çıkmış olan bölgesel dengesizlikleri düzeltmektir. Bölgesel politika'nın güçlenmesinde bir başka önemli nokta 1987 yılında kabul edilen Tek Avrupa Senedi'dir. Bütünleşmiş ve tek bir pazarın yaratacağı dengesizliğin daha fazla artmasını engellemek için Yapısal Fonlar'da da 1988 yılında yeniden düzenlemeye gidilmiştir (Sweet, 1999). Ekonomik ve sosyal uyum sağlamak için üç Yapısal Fon birlikte kullanılmaya başlanmıştır. Bunlar bölgesel farklılıkları azaltmaya dönük ERDF, yapısal işsizlikle mücadele ve çalışma koşullarının iyileştirilmesini hedefleyen ESF, ortak tarım politikasının ve kırsal kalkınmanın amaçlayan Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu'dur (EAGGF). 1985 öncesinde Topluluğun genişlemesinde daha çok ulusal organlar sorumlu olmuştur. Tek Avrupa Senedi ile birlikte sınırlarının denetiminin yanı sıra, belli alanlardaki politika yapma güçleri de Topluluğa devredilmiştir (Leonardi, 1993).

1992 Maastricht Antlaşmasıyla AT, ekonomik bir birlik olmasının yanında siyasi birlik olma yolundaki hedefine ulaşmış ve Avrupa Birliği (AB) ismini almıştır. Maastricht Antlaşması ve Tek Pazar ve Tek Para birimi aslında bölgesel politika araçlarını daha da güçlendirmiştir. Az gelişmiş üyelere Kohezyon Fonu ve Balıkçılığın Yönlendirilmesi için Finansal Araç Fonu (FIFG) ortaya çıkarılmıştır. AB'nin 2000-2006 döneminde bölgesel politikasındaki hedefler geri kalmış bölgelerin kalkınmasını ve yapısal uyumunu desteklemek, yapısal kriz içindeki bölgelerin toplumsal ve ekonomik dönüşümlerini kolaylaştırmak ile eğitimde, öğretimde ve istihdamda uyumu ve modernleşmeyi desteklemek olarak tanımlanmaktadır.

Tek Avrupa Senedi ve Maastricht Antlaşması'ndan bu yana bölgeler, ulusaltı kurumlar, gruplar ve güçler genişleme sürecinde etkin birer ortak olarak seslerini hem AB'nin kurumlarına hem de ulusal hükümetlere duyurmuştur. AB'de yerellikler artık bölgesel politikanın uygulanmasında geliştirilmesinde söz sahibi ortak olarak görülmektedir. Şeffaflık ve eklenebilirlik (additionality) ilkelerinden dolayı Yapısal Fonlar ulusal hükümet bütçeleri yerine dolaysız olarak yerelliklerin bütçelerine dağıtılmaktadır. Bu fonların dağıtımı içinde bölgeler, ulusal hükümetler ve Komisyon arasında doğrudan kurulan bağlantılara da olanak veren bir

planlama sistemine ve çok katmanlı bir yönetim sistemine gereksinim ortaya çıkmıştır. Başka bir deyişle Yapısal Fonlar'dan artık bölgedeki çeşitli aktörlerin, ulusal kurumların ve AB kurumlarının ortaklığı koşuluyla yararlanabilmektedir. Bu nedenle, kısaca Yapısal Fonlar'dan yararlanmak için, aday ülkeler ve hatta bazı üye ülkeler yerel kurumlar oluşturmuş, yerelliklerin sınırlarını yeniden belirlemiş ve yasal ve kurumsal düzenlemeler gerçekleştirmiştir. Bu kurumlardan biri de Bölgesel Kalkınma Ajanslarıdır. Çoğu ülkede Ajanslar AB'nin bölgesel politikasının yönetiminden sorumlu olarak kurulmuşlardır. Aday ülkelerin çoğunda bölgesel politikaya uyum için bu değişiklikler yaşanmıştır. Türkiye'de de bu uyum çalışmaları devam etmektedir. Bu yazının amacı Türkiye'de kalkınma politikaları alanında son dönemlerde yaşanan kurumsal ve yasal değişimleri Kalkınma Ajansları vurgusuyla değerlendirmektir. Bu değerlendirme 2004 yılı tam üyelik öncesi Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin adaylık sürecinde bölgesel politika alanında gerçekleştirdikleri kurumsal ve yasal değişiklikler ve reformlarla karşılaştırmalı olarak yapılacaktır.

ORTA VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİNİN ADAYLIK SÜRECİNDE BÖLGESEL POLİTİKA'YA UYUM ÇALIŞMALARI

Batı Avrupa ülkelerinde bölgesel politika özellikle 1950'li yıllarda İkinci Dünya Savaşından sonra önem kazanmıştır. 1960'lı ve 1970'li yıllarda merkezi hükümetlerin sorumluluğunda olan bölgesel politika'daki hedef, finansal teşvikler ve yeniden dağıtım mekanizmalarını kullanarak geri kalmış bölgelerin kalkınmasını sağlamak olmuştur (Halkier, 2000). 1970'li yılların ortalarına doğru bölgesel politika'da yaşanan değişimle birlikte içsel kalkınma önem kazanmaya başlamıştır. Bu dönemde Bölgesel Kalkınma Ajanslarının ve diğer bölgesel ve yerel kurumların da sayısının artmaya başladığı gözlenmektedir (Batchler ve Yuill, 2001). 1980'li yıllarla birlikte aşağıdan yukarıya girişimlerin yer aldığı bir bölgesel politika'nın yer aldığı görülür. Daha önce de belirtildiği gibi, aşağıdan yukarı olan bu girişimlerin en önemli kaynağı AB'nin belirlediği politikalarlardır.

Batı Avrupa bu değişimleri yaşarken Orta ve Doğu Avrupa'nın hikâyesi çok farklıdır. 1989 yılı sonrasında merkezi planlı ekonomik sistemi terk eden bu ülkelerde, merkezi sistemin yeniden dağıtım mekanizmalarının yerini pazar mekanizmaları almıştır. Pazar mekanizması bölgesel farklılıkları daha da artırmıştır. Özellikle 1990 yılından sonra Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin bölgesel politika alanında yeni araçlar geliştirdikleri izlenmektedir. Bu gelişmelerde AB'nin bölgesel politikasının da etkili olduğu belirtilmelidir.

1989 yılından sonra AB ve Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri arasında ilişki giderek güçlenmiştir. AB Polonya ve Macaristan'ı desteklemek için 1989 yılında PHARE programını oluştururken, kısa zamanda bu program diğer ülkeleri de kapsar duruma gelmiştir. 1991 yılında Sovyetler Birliği'nin dağılması sonrasında Doğu Avrupa ülkelerinin neredeyse tümünün AB üyeliği için başvuruda bulundu-

ğu görülmektedir. Bu ülkelerden Çek Cumhuriyeti, Polonya, Slovakya, Slovenya, Estonya, Litvanya, Letonya ve Macaristan müzakere sürecini tamamlayıp 2004 yılında AB'ye üye olurken Romanya ve Bulgaristan'ın üyelik tarihi 2007 olarak belirlenmiştir. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinden Hırvatistan'ın üyeliği 2004 yılında eski Yugoslavya Cumhuriyeti'nin üyeliği ise 2005 yılında kabul edilmiştir.

Avrupa Birliği, 1989-1997 yılları arasında 2004 yılında üye olan ülkelerdeki ekonomik dönüşümün gerçekleşmesi çalışmalarına destek vermiştir. 1997 yılından sonra da müzakere sürecine başlanmıştır (Oğuzsoy, 2004). Uyum süreci çerçevesinde aday ülkelerden bölgesel politika alanında yasal, mekânsal organizasyon, idari ve programlama kapasitesi ile finans ve bütçe yönetimi konularında değişiklikler gerçekleştirmesi ve AB'nin bölgesel politikasına uyum sağlaması beklenmiştir. 31 bölümden oluşan AB müzakere süreci belgesinde 21. bölüm 'Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Yönetilmesi' başlıdır (Beleli, 2005). Bölgesel politikanın uygulanması için bir yasal çerçeveye ihtiyaç bulunmaktadır. Yapısal fonların dağıtımı için İstatistikî Bölge Sınıflamasına, bölgesel politika ve kalkınmadan sorumlu kurumlara, Yapısal Fonların kimlerin ortaklığı ile yönetilmesi ve dağıtılması gerektiğinin belirlenmesine, bütçe, denetleme ve Yapısal Fonların yönetilmesi konusunda bir program kapasitesine sahip olunması gereklidir.

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinden bir kısmı daha önce bölgesel kalkınma politikası oluşturma üzerine odaklandıysa da çoğu 1990'ların ikinci yarısından itibaren AB'nin etkisiyle bölgesel politikalarını oluşturmaya başlamıştır. Yasal olarak AB bölgesel politikasına uyum için bu ülkelerden çoğu 1997 yılından sonra Bölgesel Kalkınma Yasası çıkarmıştır. Yasa çıkarmayan tek ülke olan Estonya ise Kalkınma Yasası yerine Bölgesel Kalkınma Stratejisi oluşturmuştur. Bu yasalar AB'nin temel ilkelerine göre çıkarılmış ve odaklanma, ortaklık, katılım ve programlama ilkelerini içermektedir.

Aday ülkeler uyum sürecinde, İstatistikî Bölge Sınıflamalarını üyelik sonrasında bölgesel politikayı uygulamak ve Yapısal Fonlardan faydalanmak için tanımlamıştır. Programlama kapasitesine uyum için ise, son beş yıllık dönem için Ulusal Kalkınma Planlarını hazırlamıştır. Ulusal Kalkınma Planlarına ek olarak bölgesel kalkınma planları ve ulusal programlarla kapasitelerini geliştirmeyi hedeflemişlerdir. Ülkelerin birçoğu bölgesel kalkınma fonu oluşturmuşlardır.

Müzakere süreci başladığında aday ülkelerde bölgesel politika ve Yapısal Fonları yönetecek ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde çeşitli kurumları kurma çabaları da hızlanmıştır. Oluşturulan bu kurumlar, niteliksel ve niceliksel olarak bir aday ülkeden diğerine büyük farklılıklar göstermektedir. Ancak bu çeşitlilik içinde AB'nin etkisiyle kurulan ulusal ve bölgesel düzeydeki temel bazı kurumlardan söz etmek mümkündür. Bunlardan ilki Bölgesel Kalkınma Bakanlıklarıdır. Bu bakanlıklar daha çok orta büyüklükteki ülkelere ve bunlara ek olarak Litvanya da kurulmuştur. Küçük diğer ülkelerde bakanlığın görevlerini bölgesel kalkınma için kurulmuş ulusal ajanslar yürütmektedir. Genelde kurulan Bakanlıklara ulu-

sal kalkınma planları ve programları ile bölgesel plan şemaları hazırlama izleme ve denetleme sorumluluğu verilmiştir. Ayrıca bölgesel kalkınma alanında uluslararası işbirlikleri oluşturmak da görevleri arasında tanımlanmıştır. İkinci kurum Ulusal Bölgesel Kalkınma Ajansları veya Konseyleridir. Bunlar daha çok yerellik ve ulusal düzey arasında bölgesel kalkınma ve politikanın yönetilmesinde aracı kurum olarak tanımlanmıştır. Bölgelerde kalkınmayı destekler ve ulusal kalkınma fonlarını yönetirler. Bu ajanslar yerelden, iş çevrelerinden, ticari birliklerden ve sivil toplum kuruluşlarından temsilcileri de bünyelerinde bulundururlar. Polonya, Slovenya ve Çek Cumhuriyeti'nde bu ajanslar ve konseyler bakanlığa bağlı merkezi kurumlardır. Kuruluşu gerçekleştirilen üçüncü önemli kurum, Batı ülkelerindeki gibi Bölgesel Kalkınma Ajanslarıdır. Fakat BKA kurma deneyimleri Batı Avrupa ülkelerinden tamamen farklıdır. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde BKA'ların işlevlerini ve etkinlik alanlarını belirlerken zorluklar yaşandığı gözlemlenmiştir. BKA kurmak AB'ye adaylık sürecinin bir sonucu olduğu açıktır. Aslında ilk kurulan BKA'lar AB uzmanları tarafından ve AB desteği ile kurulmuştur (Gorzalak ve diğ., 1998).

BÖLGESEL POLİTİKA VE KALKINMADA ORTA VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİNDE KALKINMA AJANSLARININ ROLÜ

Genel olarak 1950'li yıllardan sonra artan bir önemle BKA'lar Batı Avrupa ülkelerinde kurulmaya başlanmıştır. Kuruluşu, üstlendiği fonksiyonlar, yapısı bir ülkeden diğerine değişen BKA'ların ortak tek özellikleri bölgelerinde ekonomik, sosyal ve hatta kültürel alanda gelişmeyi sağlamayı hedeflemektir. Belki de en önemli işlevleri bölgeleri için bölgesel kalkınma stratejisi ve bölgesel kalkınma planı hazırlamaktır. Bölgelerinin kalkınmasını: 1) içsel gelişme potansiyellerini ortaya çıkarmak; 2) yabancı sermayeyi bölgelerine çekmek; 3) bölgelerine gelecek olan, yeni kurulan ve varolan firmalara destek sağlamak ve çeşitli alanlarda hizmet vermek; 4) çalışan işgücüne ve idarecilere eğitim hizmetleri sağlamak; 5) belediye gibi diğer otoritelere çeşitli hizmetler vermek yoluyla sağlamayı amaçlar (Yaşar, 2003). AB'ye üye ülkelerde Yapısal Fonların yönetilmesinde ve çeşitli programlarda ve projelerde önemli roller üstlendikleri görülmektedir. Bütün bu fonksiyonları gerçekleştiren BKA'lar yerel, ulusal ve uluslararası kurumlar arasında aracı bir kurum olarak yer alırlar. Bölgelerinde ise bünyelerinde kamudan, özel kuruluşlardan ve sivil toplum kuruluşlarından üyeler barındırarak yerelde işbirliğini geliştirirler. Özellikle 1980'lerin sonunda AB'de yaşanan değişimler aday ve üye ülkelerde aracı bir kurum olarak tanımlanan BKA'ların önemini artırmıştır.

Orta ve Doğu Avrupa'da BKA'ların kuruluş hikayesi Batı Avrupa ülkelerinden çok farklıdır. 1989 yılı öncesinde merkezden idare edilen bir ekonomiye sahip bu ülkelerde pazar ekonomisine geçiş önemli değişiklikleri de beraberinde getirmiştir. Merkezi sistemin değişmesiyle birlikte bölgeler arasındaki farklılıklar da

ortaya çıkmıştır. Bu farklılıklar Batı'dan bu ülkelere BKA'ların ithal edilmesine neden olmuştur (Halkier ve diğ., 1998). AB, bu ülkelerin bazılarında BKA'ların kurulmasını hem finansal açıdan hem de uzmanlarla desteklemiştir. Örneğin Çek Cumhuriyeti'nde Ostrava ve Kuzey Bohemia bölgelerinde (McMaster, 2004) ve Slovakya'da kurulan BKA'lar PHARE programının yardımıyla kurulmuştur.

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde de BKA'ların sayıları, yapıları ve işlevleri bir ülkeden diğerine farklılıklar göstermektedir. Genel olarak NUTS 3 bölgelerinde ve 1990'lı yılların ikinci yarısından bu yana kurulmaya başlanan BKA'ların sayıları ülkeden ülkeye değişmektedir. 70 civarı ile bu sayı Polonya'da en fazla ulaşmaktadır. Çoğu ülkede ulusal düzeyde BKA'ların koordinasyonundan sorumlu Ulusal Kalkınma Ajansları kurulmuştur. Bölgesel düzeyde BKA'lar genel olarak diğer kurumlarla işbirliği içinde yerel kalkınma hedeflerine ulaşmaya çalışmaktadır. Örneğin Macaristan, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Romanya gibi ülkelerde BKA'ların yanında başka kurumlar da görev almaktadır (Oğuzsoy, 2004).

Macaristan'da bölgesel kalkınma ve programlama görevini Bölgesel Kalkınma Konseyleri 1997'den beri yürütmektedir (Batchler ve diğ., 1999). 1999 yılında çıkan bir yasayla BKA'lar bu Konseyler'in yürütücü kuruluşları olarak görev yapmaktadır (OECD, 2001). BKA'lar kamu hizmet şirketleri olarak kurulmuşlardır. Polonya'da bölgesel kalkınmadan 1991 yılından itibaren kurulmaya başlayan BKA'lar sorumludur. Ama yereldeki bazı kuruluş ve vakıflar da kalkınma konusunda BKA'lara birlikte çalışmaktadır. BKA'lar ulusal düzeydeki Polonya Kalkınma Ajansı tarafından finansal olarak desteklenmektedirler. Bunların çoğu anonim şirket olarak kurulmuştur (Gorzelaç, 1998). Çek Cumhuriyeti'nde ise bölgesel düzeyde daha çok kurum yer almaktadır. 1993 yılından itibaren kurulan 14 BKA yanında 2001 yılından sonra Bölgesel Konsey, Komite ve İdare'ler kurulmuştur. BKA'ların bazıları yerel inisiyatifler bazıları ise merkez tarafından kurulmuştur ve anonim şirket yapısındadır (Batchler ve diğ., 1999). Bölgenin tanıtımı, işbirliği ve yabancı sermayeyi çekmek temel görevleri arasındadır. Konseyin, Komitenin ve İdarenin görevleri ise daha çok kalkınma programlarını idare etme, finansal denetim, değerlendirme gibi AB bölgesel politikasına uyumu sağlamayı amaçlayan görevlerdir. Slovakya'da da Çek Cumhuriyeti'ne benzer şekilde 18 BKA'nın yanında Bölgesel Koordinasyon ve İzleme Komiteleri kurulmuştur. BKA'lar bölgesel kalkınma programlarını Ulusal Kalkınma Planları paralelinde hazırlamakla görevlendirilmiştir. Bunlar kar amacı olmayan kuruluşlardır. Romanya'da da Kalkınma Kurulu, bölgesel kalkınma politikalarından sorumlu bir kurum olarak tanımlanmıştır. BKA'lar ise bölgesel kalkınmanın uygulanmasında sorumlu kar etmeyen kuruluşlardır.

Özetle her ülke yerel düzeyde kurumsallaşmasını kendi yapısına uygun olarak oluşturmuştur. Bazı durumlarda BKA'ların ve diğer kurumların amaçları ve etkinlikleri benzerlikler gösterse de sayısal ve yapısal farklılıklar söz konusudur.

Örneğin BKA'ların görevleri Bulgaristan'da Bölgesel İdareler ve Konseylerce, Estonya'da ise İş Geliştirme merkezlerince sürdürülmektedir. Bazı BKA'lar bağımsız, bazıları ise merkeze bağımlı olarak kurulmuştur. BKA'lar şirket veya vakıf statüsünde olabilmektedir. Ancak BKA'ların temel görevleri kalkınma stratejileri ve planları hazırlamak olarak her ülkede ön plana çıkmaktadır. İkinci önemli görevleri ise aracı kurum olarak bulundukları yerelliklerde diğer kurumlarla işbirliği içinde ekonomik kalkınma hedefine yönelik etkinlikler gerçekleştirmektir.

Ülkeler	Ulusal Düzey	Bölgesel Düzey
Bulgaristan	Bölgesel Kalkınma ve Kamu İşleri Bakanlığı Bölgesel Kalkınma Konseyi Bölgesel Kalkınma Müdürlüğü	Bölgesel Kalkınma Konseyleri
Çek Cumhuriyeti	Bölgesel Kalkınma Bakanlığı Bölgesel Kalkınma Merkezi	Bölgesel İdare Bölgesel Konseyler Bölgesel Kalkınma Komitesi Bölgesel Kalkınma Ajansları
Estonya	İçişleri Bakanlığı Ekonomik İşler Bakanlığı Bölgesel Politika Konseyi Estonya Bölgesel Kalkınma Ajansı	İş Geliştirme Merkezleri
Hırvatistan		
Letonya	Bölgesel Kalkınma ve Yerel Yönetimler Bakanlığı Ulusal Bölgesel Kalkınma Konseyi	Bölgesel Kalkınma Ajansları
Litvanya	İçişleri Bakanlığı Ulusal Bölgesel Kalkınma Konseyi Ulusal Bölgesel Kalkınma Ajansı	Bölgesel Kalkınma Konseyleri Bölgesel Kalkınma Ajansları
Macaristan	Tarım ve Bölgesel Kalkınma Bakanlığı Ulusal Bölgesel Kalkınma Konseyi	Bölgesel Kalkınma Konseyleri Bölgesel Kalkınma Ajansları
Polonya	Bölgesel Kalkınma Bakanlığı Polonya Bölgesel Kalkınma Ajansı Ulusal Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği	Bölgesel Kalkınma Ajansları
Romanya	Kalkınma Bakanlığı Ulusal Bölgesel Kalkınma Kurulu	Bölgesel Kalkınma Kurulu Bölgesel Kalkınma Ajansları
Slovakya	İnşaat ve Bölgesel Kalkınma Bakanlığı Ulusal Bölgesel Kalkınma Ajansı	Bölgesel Kalkınma Ajansları
Slovenya	Ekonomik İlişkiler ve Kalkınma Bakanlığı Ulusal Bölgesel Kalkınma Ajansı	Bölgesel Kalkınma Ajansları
Eski Yugoslavya		

Kaynak: Batchler ve diğ. 1999; McMaster ve Ferry, 2003; Oğuzsoy, 2004

TÜRKİYE’NİN ADAYLIK SÜRECİNDE BÖLGESEL POLİTİKA’YA UYUM ÇALIŞMALARI

Türkiye’de 1960’lı yıllardan bu yana DPT tarafından gerçekleştirilen plan ve programlarla belirlenen kalkınma politikası, bölgesel farklılıkları azaltmak ve ekonomik kalkınmayı hızlandırmak olarak tanımlanmıştır. Ancak görece az gelişmiş yörelere yönelik yapılmış çoğu plan, program ve desteklerin çok başarılı olduğu söylenemez. Ekonomik kalkınma için yerel kurumsal kapasitenin artırılmasının, bölgelerin içsel potansiyelin yereldeki aktörlerle işbirliği içinde değerlendirilmesinin, kurumsal altyapının güçlendirilmesinin ve finansal kaynakların etkin olarak kullanılmasının önemi açıktır. AB’ye aday olan ve müzakere sürecine başlamış olan Türkiye, özellikle yerelde kurumsal kapasitesini artırmak yönünde çalışmalar yapmaktadır (Kayasü, 2006).

AB adaylığı öncesinde DPT’nin geliştirdiği birçok plandan bahsetmek mümkündür. Doğu Marmara Bölge Planı (1963), Zonguldak Bölge Planı (1963-64), Antalya Planı (1960-65), Ege Bölgesi Kalkınma Planı (1963-69), Çukurova Bölgesi Planlama Projesi (1962), Keban Planı (1964) farklı bölgelerde kalkınma problemlerine çözüm bulmak amacıyla geliştirilmiştir. İlk entegre bölge kalkınma planı 1989 yılında başlamış olan Güneydoğu Anadolu Projesi’dir. 1990’ların ikinci yarısında Doğu Karadeniz Bölgesi Kalkınma Planı, Doğu Anadolu Kalkınma Planı ve Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Kalkınma Projeleri hazırlanmıştır. Ayrıca belirlenmiş olan I. derece kalkınmada öncelikli yörelerdeki illerde yatırım yapacaklara çeşitli teşvikler sağlanmaktadır.

Yerel ve bölgesel kalkınma projeleri ve programları hazırlanmış olsa bile Türkiye’de bölgesel gelişme farklarının önüne geçilememiş olması, bu projelerin belki de etkin bir şekilde uygulanamamasından kaynaklanmaktadır. Yerelde yeterli şekilde kurumsallaşamamış olmak ve finansal kaynakların etkin bir şekilde dağıtılmamış ve kullanılmamış olması buna neden olarak görülebilir.

1999 yılında Helsinki’de yapılan Avrupa Konseyi sonucunda Türkiye’nin Avrupa Birliği (AB) üyeliği’ne adaylık süreci de başlamıştır. 2001 yılında AB Komisyonu tarafından Katılım Ortaklığı belgesi hazırlanmıştır. Bu belgede AB politika alanları kapsamında belirtilen orta ve kısa vadeli öncelikler doğrultusunda Türkiye Avrupa Birliği Müktesabatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Programını hazırlamıştır. Bu programdaki orta ve kısa vadeli önceliklerin belirlendiği alanlardan birisi de bölgesel politika’dır. 2001 yılından itibaren Türkiye gerçekleştirdiği kurumsal ve yasal bazı düzenlemeler ile AB’nin bölgesel politika alanına uyum sağlamaya çalışmaktadır.

Katılım Ortaklığı Belgesinde kısa vadede bölgesel politika alanında uyum için belirlenen öncelikler:

- Ulusal Kalkınma Planı ve İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) Düzey 2’lerde (NUTS 2) bölgesel kalkınma planları hazırlanması

suretiyle, bölgesel farklılıkları azaltmayı amaçlayan bir ulusal ekonomik ve sosyal uyum politikasının geliştirilmesi;

- Bu başlık altındaki mevzuatın uygulanmasını kolaylaştıracak yasal çerçevenin kabul edilmesi;
- Bölgelere yönelik kamu yatırımlarına ilişkin öncelik kriterlerini ortaya koyan çok yıllık bütçeleme usullerinin oluşturulması;
- Bölgesel kalkınmayı yürütecek idari yapıların güçlendirilmesidir.

Orta vadede ise, bölgesel kalkınma planlarını uygulamak üzere İBBS Düzey 2'lerde bölge birimlerinin oluşturulması beklenmektedir (ABGS, 2005).

Türkiye'de AB bölgesel politikasına uyum sürecinde ilk olarak Eylül 2002 yılında kabul edilen yasayla üç düzey halinde NUTS bölgeleri tanımlanmıştır. Bölgeler bölgesel gelişme politikalarının belirlenmesini, bölgesel istatistiklerin toplanmasını ve AB bölgesel istatistik sistemine uygun karşılaştırılabilir istatistiki veri tabanı oluşturulmasını sağlayan istatistiki bölge birimleri sınıflandırmalarıdır. 2004 yılında ayrıca 5084 sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşvikine Yönelik Kanun ile yatırımların ve istihdamın artışı hızlandırmak ve bölgesel gelişmede özel sektör katkısını artırmak amacıyla yeni teşvikler uygulanmaya başlanmıştır. Bu çerçevede, Kalkınmada Öncelikli Yörelere kapsamındaki iller, Sosyo Ekonomik Gelişmişlik Endeksi değeri eksi olan illerde yer alan işletmeler için, istihdam artışı şartına bağlı olarak çalışanlar üzerindeki gelir vergisi ve SSK primi ödemelerinde indirim sağlanmış ayrıca, bu işletmeler için enerji ve bedelsiz arazi desteği getirilmiştir.

2004-2006 dönemini kapsayan ve ekonomik ve sosyal uyum alanında mali yardımla desteklenecek orta vadeli temel öncelik alanlarını belirlemek üzere Ön Ulusal Kalkınma Planı (ÖÜKP) Aralık 2003'de onaylanmıştır. Plan kapsamında, öncelikli 12 Düzey 2 Bölgesinde stratejik nitelikli, müstakil bütçeli ve operasyonel bölgesel kalkınma programları ile sınır ötesi işbirliği programları uygulanmaya başlanmıştır. Bu kapsamda;

- Doğu Anadolu Kalkınma Programı;
- GAP Bölgesel Kalkınma Programı;
- T82: Çankırı, Kastamonu, Sinop,
- TR83: Amasya, Çorum, Samsun, Tokat,
- TRA1: Bayburt, Erzincan, Erzurum,
- TRA2: Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars,
- TR72: Kayseri, Sivas, Yozgat,
- TR52: Konya, Karaman,
- TRB1: Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli Düzey 2 Bölgeleri Kalkınma Programları,
- Türkiye-Bulgaristan Sınır Ötesi İşbirliği Programı uygulamalarına başlanmıştır.

AB destekli bölgesel kalkınma programlarının yürütülmesi esnasında programların uygulandığı bölgelerde servis birimleri kurulmuştur. Bu birimler il ve belediye yönetimlerinin bölgesel kalkınma programlarının uygulanmasında katılımını sağlayan birimlerdir. AB finansal destekli 4 NUTS 2 bölgesinde bu birimler kurulmuştur (EC, 2004). Ön Ulusal Kalkınma Planını takiben değerlendirme ve izleme için DPT bünyesinde yeni bölümler oluşturulmuştur.

2005 yılında İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu ve Mahalli İdare Birlikleri Kanunları ile yerel yönetimlerin kalkınma konusundaki yetki ve sorumlulukları artırılmıştır. Bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, yereldeki işbirliğini artırmak ve kaynakların etkin kullanımı için Düzey 2 bölgelerinde Kalkınma Ajansları kurulmasına yönelik ‘Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun’ Şubat 2006 yılında yürürlüğe girmiştir. Temmuz 2006 yılında ise Türkiye’de yatırım yapılmasını özendirmeye yönelik yatırım destek ve tanıtım stratejilerinin belirlenmesi ve uygulanmasından sorumlu olarak Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansının görev, yetki ve teşkilâtını düzenleyen ‘Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Kurulması Hakkında Kanun’ çıkarılmıştır (DPT, 2006).

KALKINMA POLİTİKALARINDA TÜRKİYE’DE KALKINMA AJANSLARININ ROLÜ

Türkiye’de kalkınma politikalarından merkezi bir kurum olan DPT sorumludur. Güney Doğu Anadolu bölgesinde ofisi olan GAP idaresi dışında planlama, bölgesel kalkınma programlaması ve uygulamasıyla uğraşan yerelde başka kurum yoktur. AB uyum sürecince Yapısal Fonların yönetilmesi için orta vadede kurulması beklenen bölge birimleri Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin birçoğunda olduğu gibi Türkiye’de de BKA olarak kurulacaktır.

Türkiye’de merkezden ve yerelden bazı girişimlerle BKA kurma çalışmaları 1990’ların başında başlamıştır. Merkezden olan girişimler GAP İdaresi’nin bölge ofisini ve GAP-Girişimci Destekleme Merkezlerini örnek göstermek mümkündür. Sivil toplum kuruluşları ve sanayi ve ticaret odalarının öncülük ettiği bu girişimlerden ilki Ege Bölgesi Kalkınma Ajansı’dır (EBKA). Ege Bölgesi Geliştirme Vakfı’nın (EGEV) kurulmasında öncülük ettiği EBKA 1993 yılında kurulmuştur. Fakat BKA olarak etkin bir şekilde çalışmamış, EGEV’in bünyesinde anonim bir şirket olarak varlığını sürdürmüştür. Diğer örnekler ise İzmir Ticaret Odası’nın (İZTO) İzmir için, Mersin Ticaret ve Sanayi Odası’nın (MTSO) Mersin için yaptığı çalışmalardır. İZTO İngiltere’den bir grup uzman ile bu çalışmalara başlamıştır. 2001 yılında İngiltere Ticaret Bakanlığı’nın uluslararası kolu olan Trade Partners ile bir antlaşma imzalamışlardır. Her ne kadar ilk etapta İZTO bünyesinde küçük bir ajans kurulmaya amaçlandıysa da bu gerçekleşmemiştir (Yasar, 2003, Kayasu ve diğ, 2003). Mersin’deki Kalkınma Ajansı Haziran 2002’de faaliyetlerine başlamıştır. Hedefinin, Mersin’in kalkınmasını altyapı gelişimi, yerel kalkınma

stratejileri, Mersin'in tanıtımı ve yerelin birlikte iş yapabilme kapasitesini artırarak sağlamak olduğu söylenebilir. 2004 yılında valiliklerin, odaların, üniversitelerin ve belediyelerin katılımıyla Mersin Kalkınma ve İşbirliği Konseyi, Kalkınma Ajansına daha sağlam bir altyapı kazandırmak için kurulmuştur.

Yerelde bölgesel kalkınma kapasitesinin artırılması, 25 Ocak 2005 tarihinde yürürlüğe giren 5449 sayılı 'Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun' ile 26 Düzey 2 bölgesinde Kalkınma Ajansı kurulması planlanmaktadır. Bu bağlamda, BKA'lar Türkiye'de merkezin girişimiyle kurulacak stratejik ve operasyonel fonksiyonları olan kuruluşlar olacaktır. Yasada DPT merkezde koordinasyondan sorumlu kurum olarak tanımlanmıştır. Görevi bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltıcı tedbirleri almak; planlama, programlama ve projelendirme konularında ajanslara rehberlik ve danışmanlık yapmak, plan ve programların uygulanmasını izlemek ve değerlendirmek; bölgesel gelişmeye yönelik iç ve dış kaynaklı fonların ajanslara tahsisi ile bunların kullanımına ilişkin usul ve esasları belirlemek ve ajanslar arası işbirliğini sağlamak ve ortak proje üretimini desteklemek olarak 5449 nolu yasada belirtilmiştir. Kısaca DPT'ye merkezde bölgesel politikayı belirleme, koordinasyon, değerlendirme ve izleme ile fonların tahsisi görevi verilmiştir.

Merkezde BKA'larla sıkı ilişki içinde olacak bir başka kurum 2006 Temmuzda çıkan kanunla kurulması planlanan Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı'dır. Ajans ulusal düzeyde yatırım desteği ve tanıtım stratejisi yapmak, yatırımcılara yönelik bilgilendirme ve yönlendirme hizmetleri tasarlamak ve sunmak, yatırımlara ilişkin izin ve onay işlemlerinin tamamlanmasında destek sağlamakla sorumludur. Bunu yaparken de BKA'larla işbirliği içinde olması gerektiği kanunda belirtilmiştir.

Yasada da vurgulandığı gibi BKA'ların hedefi kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek yoluyla ulusal kalkınma planı ve programları doğrultusunda bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmaktır. Bunu sağlamak için yerel plan ve programların uygulanmasını sağlayıcı etkinlik ve projelere destek olmak; kalkınma hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak; kamu kesimi, özel kesim ve STK'lar arasındaki işbirliğini geliştirmek, bölgenin içsel potansiyeline yönelik araştırmalar yapmak, bölgenin tanıtımı yapmak, yatırımcılara ve girişimlere çeşitli hizmetlerle sağlamaya çalışmaktadır. Bu bağlamda amaçları ve aslında tanımlanmış olan görevleri Avrupa'daki diğer ajanslarla benzerlik göstermektedir (Pala, 2005).

Kurulacak BKA'larda dört temel örgütsel yapının olması öngörülmüştür. Bunlardan ilki Kalkınma Kurulu'dur. Danışma kurulu gibi faaliyet gösteren Kurul, bölgedeki kamu ve özel sektör temsilcileri ile STK'lar gibi aktörlerin katılımından oluşacaktır. İkinci yapı olan Yönetim Kurulu Ajans'ın karar organıdır. Valilerin

başkanlığını yapacağı Yönetim Kurulu, büyükşehir belediye başkanları veya il merkez belediye başkanları, il genel meclisi başkanları, sanayi ve ticaret odaları başkanları ve özel sektör ve/veya STK'lardan katılan üç temsilciden oluşacaktır. Genel Sekreterlik, Ajans'ın yürütme görevini üstlenirken bölgenin her ilinde kurulacak Yatırım Destek Ofisleri özel kesimdeki yatırımcıların kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idari iş ve işlemlerini sonuçlandırmak üzere yönetim kurulu adına tek elden izlemek, eşgüdüm sağlamak ve yatırımları izlemekle sorumludur.

Her ne kadar AB ilerleme raporlarında ve öncelikler arasında bölgesel bir yapılanmadan bahsedilse de bunun yapısı ve nasıl olacağı hakkında bir bağlayıcılık söz konusu değildir. Türkiye de, üye olmuş veya halen adaylık sürecinde olan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin çoğu gibi yerel düzeyde ekonomik kalkınmayı sağlayacak kurumların Kalkınma Ajansları olmasına karar vermiştir. Yeni çıkan yasayla birlikte kalkınma politikasında yerel aktörlerin de katılımıyla birlikte içsel kalkınmayı destekleyen, kapasiteyi artırmaya yönelik aşağıdan yukarı yaklaşımı benimseyen adımlar atılmıştır. Öncelikle AB destekli bölgesel kalkınma programlarının yürütüldüğü ve servis birimlerinin kurulduğu yerelliklerde Kalkınma Ajansları kurulması düşünülmüştür. Ancak uygulamada pilot bölge olarak daha önce yerelde Kalkınma Ajansları kurma konusunda çalışmalar yapmış olan İzmir ve Adana-Mersin (Çukurova) Düzey 2 bölgeleri seçilmiştir.

DEĞERLENDİRME

Avrupa Birliği bölgesel politika alanı çerçevesinde yerellikler düzeyinde kurumsallaşma, yönetim ve programlama kapasitesinin oluşturulması önemlidir. AB politikalarını belirleyen iki temel ilke olan sorumlulukların paylaşılması ve yerinden yönetim (decentralization) ile yerindenlik (subsidiarity) ilkeleri özellikle bölgesel politika alanında vurgulanmaktadır. Bu ilkeler doğrultusunda, 1990'lı yılların sonundan bu yana üye ülkelerde yerel yönetimlerin, yerelliklerdeki aktörlerin ve STK'ların katılımı önemli görülmektedir. AB programlarına ve girişimlerine katılım için ön şart kurumların bir ağ (network) veya ortaklık (partnership) oluşturmalarıdır (Cameron and Danson, 2000). Bu bağlamda adaylık süresinde farklı ülkeler bölgesel politika ve Yapısal Fon'ların yönetimi için hem merkezde hem de yerel/bölgesel ölçeklerde yeni kurumlar oluşturmuştur.

AB'nin bölgesel politika'sına uyum sağlamak üzere aday ülkelere beklentilerini belirleyen başlıklar altında Türkiye de diğer aday ülkelerin yaptığı gibi çalışmalarını sürdürmektedir. AB'nin yapılacak uyum çalışmalarında oluşturulması gereken yasalar ve kurulması gereken kurumlar açısından aday ülkelere beklediği tek bir standart yaklaşım yoktur. Üye ve aday ülkelerin bölgesel politika'ya uyum için oluşturdukları birbirinden farklı yasal ve kurumsal yapılar bunu desteklemektedir. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine bakıldığında, Türkiye'nin tamamlamakta olduğu birçok aşamayı bu ülkelerin de adaylık süreçlerinde gerçekleştirdikleri görülmek-

tedir. Türkiye'de de Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde olduğu gibi İBBS (NUTS) tanımı yapılmış, Ulusal Kalkınma Programı hazırlanmış, Yapısal Fonların dağıtılması ve fonların kullanımı için değerlendirme ve izleme programları yapacak kurumlar tanımlanmış veya tanımlanmaktadır. Bu ülkelerinin merkezde bölgesel politikanın yönetilmesi için oluşturduğu kurumlara bakıldığında bakanlık, ulusal kalkınma ajanslarının veya konseylerinin varlığı sözkonusudur. Türkiye'de ise merkezi düzeyde bölgesel politika ve kalkınmadan sorumlu kurum DPT olarak tanımlanmıştır. 2005 yılındaki AB üyelik sürecindeki ilerleme raporunda da bu bir anlamda belirtilmiş ve DPT'nin karar verme mekanizmasının çok merkezi olduğu vurgulanmıştır. Bu raporda planlama, programlama, uygulama ve izleme görevlerinin DPT tarafından merkezden gerçekleştirilmesinin yerelliklerde yetersiz kurumsallaşmaya yol açacağı belirtilmektedir (EC, 2005).

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin çoğunda bölgesel politikada kurumsal ve yönetsel bir yapı olarak adaylık sürecinde kurulmuş BKA'ları veya BKA benzeri yapıları görmek mümkündür. AB'nin bölgesel politika'nın yönetimi için beklediği aşağıdan yukarı bir yaklaşımla yerelliklerde işbirliği ve ortaklığı sağlayabilecek aracı kurumlar olan BKA'ların bu anlamda önemleri artmıştır. Türkiye'de de 2006 yılında çıkan Kalkınma Ajansları hakkındaki kanunla yerelliklerin kalkınmasında Kalkınma Ajanslarının rol oynayacağı ülkeler arasında yer alacaktır.

Kalkınma Ajanslarının en önemli görevleri kalkınma planı, stratejisi ve programı hazırlamak ve/veya hazırlanmış olan bu strateji ve programları uygulamak olmasıdır. Ayrıca KA'larının yerelliklerdeki aktörler arasında işbirliği ve eşgüdüm oluşturarak kalkınma faaliyetleri gerçekleştirmek görevleri de önemlidir. Türkiye'de kurulacak olan KA'larının özellikle bu konularda daha açık tanımlara gereksinimi vardır. Yasada sadece bölgesel kalkınma programları ve planlarına destek vermek ve izlemek gibi bir görev tanımlanmıştır. DPT bölge planları yapmak sorumluluğunu ve bölgelerarası farklılıklar için tedbir almak ve planlama programlama konularında danışmanlık ve rehberlik yapmak görevlerini üstlenmiştir. Bölge kalkınma planları hazırlanacak ve uygulanacaktır, ancak KA'ları ne hazırlayan ne de uygulayan kurum olacaktır. KA'ları izleyen, destekleyen ve değerlendiren kurumlar olarak görevlendirilmektedir. Bu da KA'larının en önemli görevlerinden biri olan bölgesel kalkınma stratejilerinin hazırlamadan nasıl bir ajansa dönüşecekleri sorusunu gündeme getirmektedir. İkinci önemli bir soru da KA'larının yasa da belirtilen yapısının her yerellik için uygun olup olmadığıdır. KA'larının etkili kurumlar olarak ön plana çıkmasının nedeni, bulundukları yerelliğin özelliklerine göre etkinliklerinin, görevlerinin ve kurumsal yapılarının değişmesidir. Dünya örneklerinde izlenen durum, uzun erimli hedeflere yönelik kalkınma politikalarının yerel aktörler arasında oluşturulan işbirliği ve eşgüdüm içeren kurumsallaşma sayesinde yerel kapasitenin artırılması ve çok katmanlı bir yönetim sistemiyle gerçekleştirildiğidir. Kalkınma Ajansları Türkiye için bir anlamda yerel ölçekte ekonomik kalkınma sağlamayı hedefleyen ilk kurum olacaktır. KA'ları, yerel ak-

törlerle işbirliği ve eşgüdüm içinde, içsel gelişmeyi yerel kaynakların etkin kullanımı ile sağlayıp, yatırımlara yön verebilirse bu hedef gerçekleştirilebilir.

KAYNAKÇA

ABGS (2005) *Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı* <http://www.abgs.gov.tr/indextr.html>

Bachtler J, Downes R, Helinska-Hughes E ve MacQuarrie J (1999) Regional Development and Policy in the Transition Countries, *Bölgesel ve Sanayi Politikaları Araştırma Raporu*, No 36, Avrupa Politikaları Araştırma Merkezi, Glasgow: University of Strathclyde.

Bachtler J ve Yuill D (2001) Policies and Strategies for Regional Development: A Shift in Paradigm, *Bölgesel ve Sanayi Politikaları Araştırma Raporu*, No 46, Avrupa Politikaları Araştırma Merkezi, Glasgow: University of Strathclyde.

Beleli, Örsel (2005) 'Regional Policy and EU Accession: Learning from the GAP Experience', *Turkish Policy Quarterly*, Vol. 4, No. 3.

Cameron G ve Danson M (2000) The European Partnership Model and the Changing Role of Regional Development Agencies: A Regional Development and Organisation Perspective, *Governance, Institutional Change and Regional Development* 'ta, sf.11-36, M. Danson, H. Halkier, G.Cameron (derleyenler), UK: Asgate Publishing.

EC (2005) *2005 Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession* http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/

EC (2004) *2004 Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession* http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/

Gorzalak G, Kozak M ve Roszkowski W (1998) Regional Development Agencies in Poland, *Governance, Institutional Change and Regional Development* 'ta, sf.11-36, M. Danson, H. Halkier, G.Cameron (derleyenler), UK: Asgate Publishing.

Halkier H (2000) Regional Policy An Inter-organisational Approach, *Bölgesel ve Sanayi Politikaları Araştırma Raporu*, No 37, Avrupa Politikaları Araştırma Merkezi, UK: University of Strathclyde.

Halkier H, Danson M ve Damborg C (1998) *Regional Development Agencies in Europe*, UK: Jessica Kingsley Publishing.

Kayasü, S. (2006) 'Institutional Implications of Regional Development Agencies in Turkey: An Evaluation of the Integrative Forces of Legal and Institutional Frameworks', 42. ISoCaRP Kongresine sunulan bildiri, 14-18 Eylül, Yıldız Teknik Üniversitesi, İstanbul.

Kayasü S, Pınarcıoğlu M, Yaşar S S, Dere S, (2003) *Yerel/Bölgesel Ekonomik Kalkınma ve Rekabet Gücünün Artırılması: Bölgesel Kalkınma Ajansları*, İstanbul: İTO Yayınları.

Leonardi R (1993) *The Regions and The European Community: The Regional Response to The Single Market in The Underdeveloped Areas*, Frank Cass & Co. Ltd.

McMaster I (2004) From Regional Deficit to Institutional Overload? - Regional Policy in the Czech Republic, *Avrupa Politikaları Araştırma Makaleleri*, No 52, Avrupa Politikaları Araştırma Merkezi, Glasgow: University of Strathclyde.

McMaster I ve Ferry M (2003) Implication of EU Regional Assistance Programmes in Moravia-Silesia and Upper Silesia, UACES Çalıştay: *Regional Policy and Social and Economic Development in East Central Europe*, University of Paisley, Mayıs 2003.

OECD (2001) *Territorial Reviews-Hungary*, OECD Yayınları, Fransa.

Oğuzsoy, C M (2004) *The Structure of National and Subnational Institutions in European Union Candidate Countries and EU Implications'for Regional Policy*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara: ODTÜ.

Pala, Arzu (2005) 'The Attempts in Regional Policy on the Road of EU Membership', Yayınlanmamış Doktora Raporu , Stuttgart: University of Tübingen.

Sweet M L, (1999) *Regional Economic Development in the European Union and North America*, sf. 76-196, Greenwood Publishing.

Tekeli İ ve İlkin S (2003) *Avrupa Birliği Türkiye ve Yerellik*, IULA-EMME.

Yaşar S S (2003) *Regional Development Agencies: Endogenous Dynamics and Regional Policy*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara: ODTÜ.

İMAR MEVZUATIMIZDA PLANLAMA KADEMELERİ VE ÜST ÖLÇEK PLANLAMA SORUNU

Prof. Dr. Melih ERSOY

Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü

Özet

Bu bildiride, bölgesel kalkınmada önemli bir rehber ve araç olan üst ölçek planların tanımları, kapsam ve içerikleri ile yapım ve uygulanmalarında son yıllarda yapılan yasal düzenlemelerle ortaya çıkan karmaşık yapı üzerinde durulacak ve bu konuda geliştirilmiş bir öneri tartışılacaktır.

Bildirinin ilk bölümünde, planlama ve farklı ölçeklerdeki planların kademeli birlikteliği konuları üzerinde durulacaktır. Bunu, yürürlükteki mevzuat çerçevesinde üst ölçek planlar konusunun irdelenmesi izleyecektir. Son bölümde ise nasıl bir yasal düzenleme ile planlama sistemimizde yaşanan bu sorunun aşılabileceği tartışılacaktır.

BÖLÜM 1

Fiziksel planlama anlayış ve pratiği, belirli bir sorun ya da sorunlar yumağını çözmek amacıyla, yola çıkılan bir süreci temsil eder. Bu amaca ulaşmak için, bir yandan bu sorun/ların hangi yapısal ilişkiler bağlamında, neden ve nasıl ortaya çıktığı anlaşılmaya/ bilinmeye çalışılırken, diğer yandan da, bu bulguları irdelleyerek, sorunları çeşitli müdahale araçlarıyla nasıl çözebileceği araştırılır. Bu bağlamda, planlama sürecinin başlangıç noktasını somut gerçeklik oluşturmaktadır. Ancak, sorunla ilişkili görülen somut veri ve gözlemler zihinde/düşüncede sistematik hale getirilmediği sürece tam bir kaos görüntüsü verir. Tüm bu veri tabanının soyut düzeyde/kuramsal olarak yeniden düzenlenmesi, tüm ilişkilerin ayrıştırılması ve edimselliklerden arındırılarak yeniden kurgulanması gerekir. Diğer bir deyişle, soyuttaki somut yaratılır; somut, soyut düzeyde yeniden üretilir. Düşüncede planlama, ancak bu evreden sonra başlayabilir. Mevcut ilişkileri kavradıktan sonra ileriye yönelik olarak bunların nasıl bir biçim alacağını açıklayan diğer bir deyişle, kestirimle yetinen bir yaklaşım pozitivizmi temsil ederken, belirli değer yargıları çerçevesinde bu ilişkilerin nasıl yeniden biçimlendirilebileceğine,

yönlendirilebileceğine yönelik olarak soyut bir model geliştirme çabası, en genel anlamıyla planlama sürecinin başlangıcıdır. “Kentsel planlamada mevcut işleyiş, durum, eğilim ve beklentilerin belirlenerek sorunlar/olanaklar (SWOT analizleri) bağlamında değerlendirmeleri esastır” (Bademli, 2005). Düşünsel düzeydeki modelin somut bir tasarıma dönüşü “plan”, bu planın gerçekleştirilmesine yönelik uygulama sürecinin bütünü ise “planlama”dır. Planlama bu niteliği ile hem endüktif hem de dedüktif bir süreçtir. Ve uygulamadaki başarısı, soyutta kurulan somutun, dışsal gerçekliği ne kadar iyi temsil ettiğine bağlıdır.

Ne yazık ki, gerçek yaşamın karmaşık yapısı, değer sistemlerinin farklılığı ve politik güç dengelerinin görece statik ve direnç gösteren özelliği, hazırlanan planların uygulama sürecinde önemli ölçüde yeniden biçimlendirilmesini de zorunlu kılmaktadır. Farklı ölçeklerde hazırlanan planların bir üst ve bir alt düzeydeki planlarla ilişkilerinin kurulması, bu bağlamda önem kazanmaktadır. Planların Kademeli Birlikteliği ilkesi planlama sürecinin uygulama evresinde karşılaşılan sorunların azaltılmasına katkı yapabilmektedir.

Farklı soyutlama düzeylerinde hazırlanan fiziksel planların birbirleri ile uyumu *planların kademeli birlikteliği ilkesi* ile tanımlanmaktadır. Bu ilkeye göre, bir alt ölçekte alınan plan kararlarının bir üst ölçek plan kararları ile çelişmemesi, üst ölçek plan kararlarının alt ölçekte uygulanmasının imkânsız ya da sorunlu olduğunun tespit edildiği durumlarda ise, üst ölçek plan kararının yeniden gözden geçirilmesi esastır.

“Bu süreçte, görece büyük alanlar için üretilmiş genel ve soyut kurallardan (üst ölçek planlar) ve bu kurallara bağlı olarak daha dar alanlar için üretilen özel ve somut kararlara (alt ölçek planlar) varılan bir yol izlenmektedir. Burada önemli olan, statik bir planlama anlayışı ile sadece plan ölçeklerini değiştiren bir odaklama yapmaktan çok, ölçekler arasında geri besleme yöntemi ile sürekli olarak kendisini öngörülemeyen gelişme ve ilişkilerin yaratacağı potansiyel sapmalardan koruyacak bir dinamizmi sağlamaktır.” (Ersoy, 2000:36)

Daha açık bir ifadeyle, “üst ölçekli planlar, geliştirilen temel hedefler, oluşturulmuş politika ve prensiplere uygun olarak kentin ana gelişme kararlarını ve arazi parçalarının kullanım biçimlerini ilke düzeyinde veren, soyutlama düzeyi yüksek belgelerdir... Bir üst ölçekte belirtilen ana kararlar bir alt ölçeğe geçirilirken, bu yeni ölçekte, üst ölçekte ayrıntılanmamış olan dolayısıyla yeni denilebilecek kararlar alınabilir” (Ersoy, 2000:37). Ancak, her durumda, alt ölçekli planları denetleyen, yönlendiren ve esneklik çerçevesini çizen üst ölçekli planlardır. Bu nedenle, üst ölçekli planlarda alınacak kararlar, alt ölçeklerde yapılacak binlerce planın aynı bir hedefler sisteminin ana ilkelerini benimsemelerini, diğer bir deyişle aynı dili konuşmalarını sağlamaları açısından son derece önemlidir.

BÖLÜM 2

Günümüzde kent planlaması mevzuatı çok sayıda kurum ve kuruluşun yetki alanlarına girmekte ise de bu alanda temel yasa 3194 sayılı İmar Kanunudur. Bu yasa ve ilgili yönetmeliklerinde, fiziki plan kademelenmesi ile bu planların yapım ve onaylanmasına ilişkin yetki ve yükümlülükler belirlenmiştir.

İmar Kanunu'nun "İmar Planları İle İlgili Esaslar Planlama Kademeleri" başlıklı 6. maddesinde de "*Planlar, kapsadıkları alan ve amaçları açısından; "Bölge Planları" imar planları ise, "Nazım İmar Planları" ve "Uygulama İmar Planları" olarak hazırlanır*" hükmü getirilmiştir. Diğer bir deyişle, mekânsal planlar, aşağıdaki kavramlar açıkça kullanılmamakla birlikte, iki ana kademede tanımlanmıştır: Üst Ölçekli Planlar (Bölge Planı) ve Alt Ölçekli Planlar (İmar Planları). İmar Planları da kendi içinde Nazım ve Uygulama İmar planları olarak ikiye ayrılmaktadır. Yasanın, "Tanımlar" başlıklı 5. maddesinde yer alan bir başka plan türü ise Çevre Düzeni Planıdır. Bu plan türü gerek tanımda verilen içerik gerekse "imar planları" tanımı içinde yer almadığı için, yine üst ölçekli bir plan türü olarak görülmelidir. Özetle, İmar Kanunu'nun ilgili maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, sistematik bir biçimde tanımlanmamasına karşın 3 ana plan kademesinden söz edilebilir: Bunlar; 1) Bölge Planları, 2) Çevre Düzeni Planları ve 3) İmar Planlarıdır.

Aşağıda bu planlara ilişkin olarak mevzuatta yer alan tanımlara yer verilecektir:

Bölge Planları: Yasal plan kademelenmesinin ilk basamağı olarak *bölge planları* gösterilmektedir. Ülkemizde bölge planlarının geçmişi 60'lı yıllara kadar uzanır. Hazırlanan ilk bölge planı Doğu Marmara Bölgesi Planıdır. Bunu, Zonguldak Projesi, Çukurova projesi, Keban Projesi, Antalya Projesi, Güneydoğu Anadolu Projesi, Doğu Anadolu Projesi, Doğu Karadeniz Bölgesi Gelişme Planı ve Yeşilirmak Havzası Gelişim Projesi izlemiştir. Anılan projeler DPT, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Başbakanlık GAP İdaresi gibi merkezi hükümet düzeyindeki birimler tarafından hazırlanmış, ancak bu planların yaşama geçirilmesine yönelik yasal düzenleme olmadığı için uygulanmaları sağlanamamıştır. (Keleş: 2006)

Yürürlükteki İmar Kanunun planları tanımlayan bölümünde bölge planları ile ilgili ayrıntılı bir açıklama yer almamaktadır. DPT tarafından yapılması öngörülen bölge planlarının ölçeğinin, yasada bu konuda bir hüküm olmasa da 1/100 000 ve üzeri ölçeklerde olacağı açıktır.

1994 yılında yürürlüğe giren 540 Sayılı "Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" de DPT'nin görevleri içinde bölge planları hazırlamak gibi bir ifadeye yer verilmemektedir. Ancak, "Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü"nün görevlerinin sayıldığı 14. Madde'de Müdürlüğe, "il ve ilçe bazında araştırma ve planlama çalışmaları yapmak, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bu konularda yapacakları çalışmaların Kalkınma Planları ve Yıllık Programlarla tutarlılığını sağlamak, yapısal uyum

politikalarının uygulanması sırasında ortaya çıkabilecek sorunların çözümü amacıyla projeler geliştirmek ve bu konularda yapılacak çalışmaları koordine etmek, kalkınma ajanslarının genel koordinasyonunu sağlamak ve bunlarla ilgili iş ve işlemleri yürütmek, yerel istihdamın ve girişimciliğin geliştirilmesi çerçevesinde küçük ve orta ölçekli sanayi işletmelerinin, esnaf ve sanatkârların ve kırsal kesimin sorunlarına yönelik politikalar geliştirmek, kurumsal ve hukuki düzenlemeler ile ilgili görüş vermek, uygulamayı yönlendirmek, kalkınmada öncelikli yöreleri ve ihtiyaçlarını tespit etmek, bu yörelerin özelliklerini dikkate alarak daha hızlı bir gelişme sağlanması amacıyla gerekli çalışmaları yapmak, bölgesel kalkınma projeleri ile ilgili koordinasyonu sağlamak ve görev alanına giren konularda görüş vermek ve uluslararası kuruluşlarla temas ve müzakerelere iştirak etmek” görevleri verilmekte, ancak yine de açıkça “bölge planı” ifadesine yer verilmemektedir.

Diğer bir deyişle, DPT’nin bu konudaki görevi kendi yasasından değil, İmar Kanunu’nun “Planların Hazırlanması ve Yürürlüğe Girmesi” ile ilgili 8. maddesinde yer alan hükümden kaynaklanmaktadır. Buna göre, “Bölge planları; sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere hazırlanacak bölge planlarını, gerekli gördüğü hallerde Devlet Planlama Teşkilatı yapar veya yaptırır”. 1985 yılında yürürlüğe giren İmar Kanunun 8. maddesi ile DPT’ye verilen bu görevin, Teşkilatın kuruluş ve görevleri ile ilgili olarak 9 yıl sonra yürürlüğe giren KHK da açıkça belirtilmemesi, merkezi hükümetlerin üst ölçekli mekansal planlama konusundaki isteksizliğinin açık bir göstergesi olarak yorumlanabilir.

Özetle, ülkemizde yürürlükteki mekansal planlama sistemi içinde ülkesel düzeyde bir plan kavramı ve yaklaşımına yer verilmediği gibi, Bölge Planlarına ilişkin ifadeler de son derece yetersiz, muğlak olduğu gibi bölge planlaması teknik içeriği ve yaptırımları da tümüyle belirsizlik içinde bırakılmış bir kademedir.

Metropolitan Alan Planları: Planların kademelenmesinde, bölge planlarını izleyen sırada yer alması gerekirken, 3194 sayılı İmar Yasası’nın “Tanımlar” ve “Planlama Kademeleri” içinde yer almayan, ancak Yasanın 9.maddesinde adı geçen **Metropolitan Alan Planları**, kapsam ve ölçek bakımından bölge planları ile çevre düzeni planları arasında yer alması gereken planlardır.

Metropolitan alan, “yüksek yoğunluklu büyük bir merkez ile onu çevreleyen ve onunla sıkı günlük ekonomik sosyal ve kültürel ilişkisi olan farklı büyüklükteki kentsel ve kırsal yerleşmelerden oluşan ve gelişmiş bir toplumun yaşadığı alan” olarak tanımlanabilir. Metropolitan alan yer yer Büyükşehir belediye sınırları ile örtüşen, yer yer de bu sınırları aşan bir mekânı tanımlamaktadır. Bu tanımla ile günümüzün Bölge Kentleri (city regions) kavramı ile tanımlanan ve yönetsel olmaktan çok işlevsel bir alanı kapsayan alanlar için de bu planlama ölçeğinden söz edilebilir. Büyükşehirlerde ve metropollerde kent ölçeğinde yapılacak planların

ilk basamağını, bu tanım çerçevesinde belirlenen metropoliten alanın tümü için hazırlanacak olan bir Metropoliten Alan Planı oluşturmaktadır. Bu plan ekonomik, sosyal ve fiziksel verilerin ışığında, ana kent ve etki alanı içinde kalan kentsel ve kırsal yerleşmeler için ekonomik, demografik, sosyal ve mekansal gelişme esaslarını belirleyen ana şema niteliğindedir.

Metropoliten alanın gelecekte üstleneceği ekonomik rol, metropoliten alanda yaşayacak toplam nüfus, bu nüfusa ait istihdam dağılımı ile bu nüfus için gerekli yaşam ve çalışma alanları ile bu merkezde sunulan hizmetlerden yararlanmak için bölge içinden gelecek nüfus için gerekli hizmet ve rekreasyon alanlarının mekansal büyüklük ve gelişme yönlerinin belirlenmesi vb. konular Metropoliten Alan Planı ile tanımlanmalıdır. Üst ölçek plan kararları olarak tanımlanan bu kararlar, daha alt ölçeklerde hazırlanacak imar planlarında temel veriler olarak kabul edilmesi gereken hedef ve stratejileri oluşturmaktadır. Alt ölçekteki planlar, yukarıda özetlenen farklı soyutlama düzeyi ve kendi ölçeğinin gerektirdiği ayrıntıda, ancak Metropoliten Alan Planı ile belirlenen nüfus, istihdam ve mekansal yerleşim büyüklüklerini esas almak koşuluyla hazırlanırlar. Alt ölçeklerde hazırlanan planlara göre geri besleme yöntemi ile bir üst ölçekteki planda değişiklik yapılması her zaman mümkün olmakla birlikte bu değişiklikler nüfus büyüklüğü ve mekansal gelişme yönü gibi temel kararlarda olamaz.

Yukarıda da belirtildiği gibi, her ne kadar *Metropoliten Alan Planları* 3194 sayılı İmar Yasası'nın plan tanım ve kademelenmesi içerisinde yer almamakta ise de, İmar Kanununun 9. maddesinde, “*Bakanlık gerekli görülen hallerde, kamu yapıları ile ilgili imar planı ve değişikliklerinin, umumi hayata müessir afetler dolayısıyla veya toplu konut uygulaması veya Gecekondu Kanununun uygulanması amacıyla yapılması gereken planların ve plan değişikliklerinin, birden fazla belediyeyi ilgilendiren Metropoliten Alan Planlarının veya içerisinden veya civarından demiryolu veya karayolu geçen, hava meydanı bulunan veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve re'sen onaylamaya yetkilidir.*” hükmü yer almaktadır.

2001 yılında Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 4. Maddesinde yapılan değişiklikle, Metropoliten Alan Planları adı zikredilmeden, Bakanlığın eşgüdümünde yapılacak Çevre Düzeni Planlarının içeriği bu planları da kapsayacak biçimde tanımlanmıştır. Buna göre, “*Çevre düzeni planı sınırları, yönetsel, mekânsal ve işlevsel bütünlük arz eden bir veya birden fazla il sınırları bütünü veya bir kısmını kapsayacak şekilde belirlenir.*”

Planlar, ilgili kurum ve kuruluşlarla ve plan kapsamındaki ilgili idarelerle işbirliği sağlanarak Bakanlıkça yapılır veya yaptırılır... Kentsel gelişme alanı ihtiyacının büyük şehir belediye sınırları ve mücavir alan sınırları dışında karşılanma gereği halinde, kent bütünü, kentsel gelişme alanını ve bu alanlarla bütünlük gösteren

alanları kapsayan çevre düzeni planları, Bakanlığın koordinasyonu altında, ilgili büyük şehir belediyesi ve valilikçe ortaklaşa yapılır.” hükümlerine yer verilmektedir.

2001 yılında yönetmelik düzeyinde yapılan bu düzenleme, büyükşehir sınırlarının kısıtlı bir alana sıkıştığı 5216 sayılı yasa öncesi dönemde büyükşehirler çevresinde kurulan belde belediyelerini tek bir üst ölçekli plan disiplini altına sokmak için Bakanlığa verilen bir eşgüdüm görevi idi. Ancak, 2003 yılında Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat yasası ile 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir yasasının yürürlüğe girmesi ile bu düzenleme geçerliliğini büyük ölçüde yitirmiştir. Diğer yandan, İmar Yasası ile Bakanlığa verilen birden fazla belediyeyi ilgilendiren Metropolitan Alan Planları yapma yetkisi halen yürürlüktedir.

Bayındırlık ve İskân Bakanlığı uzun yıllar bu yetkiyi kullanmak konusunda çekinceli davranmıştır. 2001 tarihinde Yönetmelikte yapılan değişikliklerle, metropoliten alanlardaki çevre düzeni planlarının yapımı ve onayı konusundaki yetki ve görevini kısıtlı da olsa belirleyen hükümlerin uygulanabilirliğini yitirmesi ile Bakanlığın bu yetkisini nasıl kullanabileceği açık değildir.

Bu noktada üzerinde durulması gereken konu, İmar Kanunu’nun 9. maddesindeki ifadeden yola çıkarak metropoliten alanda yapılan ve “Metropoliten Alan Planı” adı verilen bir planın plan kademelenmesinde hangi aşamayı oluşturduğudur. Çevre düzeni planı ve metropoliten alanlarda yapılacak “ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanılması kararlarını belirlemek üzere” yapılacak olan “Metropoliten Alan Planı” arasında bir içerik farkı bulunmayacak, dolayısıyla plan kademelenmesinde bu plan, çevre düzeni planı yerine geçebilecektir. Bugün yürürlükte olan mevzuata göre, benzer, hatta aynı içerikte hazırlanmış ve onaylanmış olan bir Metropoliten Alan Planı bulunan yerlerde ayrıca bir çevre düzeni planının varlığını sorgulamanın anlamlı olmadığı söylenmelidir. Ancak, bir kez Metropoliten Alan Planları kapsam ve içerik açılarından çevre düzeni planları ile aynı işlevi yerine getirdiği ileri sürüldüğünde, Çevre Bakanlığı yetkili olduğunu ileri sürecek ve Bakanlıklar arasında yeni bir yetki tartışması başlayacaktır.

Özetle, Metropoliten Alan Planları kentlerin gelişme strateji ve politikalarının belirlendiği belgeler olup, bu planlarla alınan kararlar daha sonra yapılacak tüm alt ölçek planları yönlendiren ve alt ölçek planlarda esas alınması gereken temel unsurlardır. Yukarıda da belirttiğimiz gibi, mevzuatımızda “Metropoliten Alan Planları” adıyla bir planlama kademesinden söz edilmemesine ve son yıllarda bu amaca yönelik olarak yapılan yeni yasal düzenlemelerle bu plan türünün önemi azaltılmış olmasına karşın yine de gerekli görüldüğü durumlarda başvurulabilecek olan ve birden çok ili kapsayacak bir alt bölge planı olarak korunmalıdır. Ancak, yürürlükteki mevzuat buna olanak tanımadığı gibi, Bölge Planları dışında üst ölçekli planların tümü hiç bir ayırım gözetilmeden Çevre Düzeni Planı adıyla adlandırıldığı için yeni tartışmalara da yol açacaktır.

Çevre Düzeni Planları: Mevzuatta belirtilen plan kademelenmesi açısından bakıldığında Bölge Planlarını izleyen ikinci kademede **çevre düzeni planları** yer almaktadır. İmar Kanunu’nun 5. maddesine göre Çevre Düzeni Planı, “ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen plandır”. 1985 yılında yürürlüğe giren İmar Kanunu’nun “Tanımlar” başlıklı bu maddesinde yer alan Çevre Düzeni Planlarının kapsamı, içeriği, ölçeği, yapım ve onamasına ilişkin olarak yasanın başka hiç bir maddesinde başka bir hüküm getirilmemiştir. Ancak, Bölge Planlarının başarısızlığı, imar planları üzerinde üst ölçekte planlarının önemini artırınca, Çevre Düzeni Planları uzun yıllar bu konuda İller Bankası tarafından hazırlanan “İmar Planlarının Düzenlenmesi ile ilgili Teknik Şartlaşma” da tanımlanan içerik ve kapsamla Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından yapılmıştır.

Nihayet, Bakanlık, 1985 yılında yürürlüğe giren Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelikte, 16 yıl sonra Marmara Depreminin sağladığı ivme ile 2001 yılında (Ek: 17 Mart 2001/24345 R.G.) oldukça kapsamlı bir düzenleme yaparak Çevre Düzeni Planlarına ilişkin olarak ayrıntılı hükümlere yer vermiş, tanımı, ölçekleri, içeriği, yapım ve onama süreçleri açıklanmıştır.

Buna göre, “Çevre Düzeni Planı, konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi sektörler ile kentsel-kırsal yapı ve gelişme ile doğal ve kültürel değerler arasında koruma-kullanma dengesini sağlayan ve arazi kullanım kararlarını belirleyen yönetsel, mekansal ve işlevsel bütünlük gösteren sınırlar içinde, varsa bölge planı kararlarına uygun olarak yapılan, idareler arası koordinasyon esaslarını belirleyen, 1/25000, 1:50000, 1:100000, veya 1:200000 ölçekte hazırlanan, plan notları ve raporuyla bir bütün olan plandır”.

Aynı Yönetmeliğin 5. Maddesinde bu plan türüyle ilgili olarak daha ayrıntılı bilgi verilmektedir. Buna göre, “Çevre düzeni planları, varsa bölge planı esas alınarak yapılır. Çevre düzeni planlarının hazırlanması sürecinde, planlanacak alan ve yakın çevresindeki alanlarda aşağıda genel başlıklar halinde belirtilen konularda ilgili kurum ve kuruluşlardan veriler elde edilir: **a)** Planlama alanının konumu ile ilgili bilgiler, **b)** Yönetim yapısı, idari bölünüş, sınırlar, **c)** Fiziksel yapı ve mevcut arazi kullanımı, **d)** Çevresel değerler ve koruma alanları, **e)** Afet verileri, afete maruz alanlar, yerleşmeler ve özellikleri, **f)** Planlama alanı ile ilgili demografik, sosyal, ekonomik, kültürel, tarihi vb. bilgiler, **g)** Ulaşım ve enerji dahil teknik altyapı, **h)** Sektörel yapı, **i)** Askeri alanlar, **j)** Mülkiyet yapısı, **k)** Yerleşmelerle ilgili yerel özellikler, **l)** Planlama alanının özelliğine göre diğer konular.

Çevre düzeni planı yapılacak alan ve yakın çevresinin bir bütünlük içinde ele alınması ve değerlendirilmesi için eşik analizi, yerinde yapılan incelemeler gibi fiziksel çalışmalarla birlikte, bilimsel tekniklere ve yöntemlere dayalı, yeterli nitelikte ve kapsamda ekonomik, sosyal, kültürel, politik, tarihi, sektörel ve teknolojik araştırmalar yapılır, ilgili kurum ve kuruluşların görüş ve önerileri alınır ve değerlendirilir.

Çevre düzeni planı kararları, yapılan inceleme, araştırma sonuçları ve görüşler değerlendirilerek oluşturulur. Plan raporunda, yapılan tüm inceleme ve araştırmalar, alınan görüş ve öneriler ve yapılan değerlendirmelerle birlikte, planın gerçekleştirilmesini sağlayacak uygulama araçları, kurumsal yapı ve denetim konularına dair ilkeler de yer alır”.

Aynı Yönetmeliğin 6. Maddesi ÇDP’lerde hangi konulara ilişkin çalışma, araştırma ve siyasetleri kapsamı gerektiği konusunda şu ifadelerle yer verilmektedir: “Çevre düzeni planı sınırları içerisinde kalan alanlarda; Yerleşilebilirlik ilkesi ve taşıma kapasitesi göz önünde bulundurularak koruma kullanma dengesinin sağlanması, Makro ölçekte nüfus dağılımı ve yoğunluk kararlarının verilmesi, Kısıtlı doğal kaynakların, artan yerleşik nüfusun ekonomik ve sosyal yapısını güçlendirerek, gereksinimlerini karşılayacak biçimde kullanılmasının sağlanması, Doğal, tarihi, kültürel çevre değerlerinin korunması, Tarım alanlarının, sit alanlarının, orman alanlarının, özel çevre koruma alanlarının, ekolojik açıdan korunması gerekli alanların, sulak alanların, uluslararası sözleşmelere konu alanların, kıyı alanlarının ve benzeri alanların, ilgili mevzuatında öngörülen kurallar çerçevesinde kullanımı ve korunması, Yatırımların koordineli olarak kullanıma sunulması, Planlama sürecinin analiz, araştırma ve sentez aşamalarında, yönetmelikte belirlenen konularda yapılan çalışmaların ve toplanan değişik sınıf ve türdeki verilerin planlama kararlarının oluşumunda etkin kullanımı, Afete maruz bölge, yerleşme ve alanlardaki afet risklerinin belirlenmesi ve bu risklerin plan kararlarında dikkate alınması, Alt ölçekli planlamaya veri teşkil edecek politikaların oluşturulması, esastır”.

8. Madde ise ÇDP’lerin yapımına ilişkin hükümler taşımaktadır. Buna göre, “Bakanlığın plan yapım yetkisini devrettiği birden fazla idareyi kapsayan planlama çalışmalarında, koordinasyon Bakanlığı aittir. Planlama alanı içinde yer alan idarelerin planlama sürecine katılımı, görev, yetki ve sorumlulukları ve alt ölçek plan yapımı ile ilgili esaslar, gerektiğinde protokolle belirlenir”.

Bayındırlık ve İskân Bakanlığı’nın 2001 yılında ilgili yönetmelikte yaptığı bu kapsamlı değişiklikle Çevre Düzeni Planları yasal zeminde ilk kez anlamlı bir bütünsellik kazanmış iken bu kez de bu planları yapmakla yetkili İdarenin kim olacağı konusunda Çevre ve Orman Bakanlığı yeni bir tartışma ve anlaşmazlığa yol açtı. Siyasi düzeyde sürdürülen bu tartışma 2003 yılında Çevre ve Orman Bakanlığı lehine sona erdi.

Buna göre, 2003 yılında yürürlüğe giren “Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki 4856 sayılı Kanun”un “Bakanlığın Görevleri” başlıklı 2.maddesinin (h) fıkrasında şu ifadelerle yer verilmektedir: “Dengeli ve sürekli kalkınma amacına uygun olarak ekonomik kararlarla ekolojik kararların bir arada düşünülmesine imkân veren rasyonel doğal kaynak kullanımını sağlamak üzere, kalkınma plânları ve bölge plânları temel alınarak çevre düzeni plânlarını hazırlamak veya hazırlatmak, onaylamak, uygulanmasını sağlamak”. Ancak,

Çevre ve Orman Bakanlığı bu planların kapsam, içerik, ölçek ve yapımlarına yönelik ayrıntılı bir yeni düzenleme getirmedi. Böylece, Çevre Düzeni Planları ile ilgili olarak Bayındırlık ve İskân Bakanlığına 2001 yılında yönetmelik düzeyinde yaptığı kapsamlı ve yerinde düzenleme ile tanınan yetki, yasa düzeyinde yapılan bir başka düzenleme ile hukuken bir başka Bakanlığa aktarılmış oldu.

2004 yılına gelindiğinde ise, üst ölçekli planlarla ilgili olarak yeni yasal düzenlemelerin gündeme geldiğini görüyoruz. Bu yılda yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun görev, yetki ve sorumluluklarla ilgili 7.maddesinde şu ifadeye yer verilmektedir: “Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak”. Bu madde Geçici 1. madde¹ ile birlikte, nazım plan üst ölçeğini 1/5.000 den 1/25.000 e yükseltmekte ve bu aralıkta yapılacak planlara da “nazım plan” adını vermektedir. Burada akla gelen ilk soru, 1/25.000 ölçekli planların Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelikte Çevre Düzeni Planı olarak tanımlandığı ve kapsam ve içeriğinin de buna göre tanımlanmış olmasının neden olacağı karmaşadır. Diğer bir deyişle, Büyükşehir Kanunundaki hüküm, ölçek itibarıyla 1/25.000 ölçekli planları “nazım plan” olarak tanımlarken 1/5.000 ölçekte hazırlanacak nazım planlarla kapsam ve içerik açısından nasıl bir farklılık göstereceğine ilişkin bir soruyu yanıtsız bırakmaktadır.

Aynı Kanunun Geçici 2 maddesi² ile nüfuslarına göre Büyükşehirlerin sınırları büyük ölçüde genişletilerek bu alanlarda çok sayıda belediyenin ortak disiplinden kopuk olarak yaptıkları planların yarattığı kaos önlenmeye çalışılmıştır. Bu hüküm, yukarıda da değindiğimiz gibi, Bakanlığın Metropolen Alan Planı hazırlamasına temel oluşturan planlama sorununu da büyük ölçüde çözdüğü için Bakanlığın üst ölçekte plan yapma gerekçelerini zayıflatmıştır.

2005 yılına yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ise yeni bir çevre düzeni planından söz etmektedir. Kanunun il özel idaresinin görev ve sorumluluklarının sayıldığı 6.maddesinde İdarelerin ilin çevre düzeni plânını hazırlamakla görevlendirilmektedirler. Buna göre, “İl çevre düzeni plânı; valinin koordinasyonunda, büyük şehirlerde büyük şehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılır. İl çevre düzeni plânı belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanır”. Bu planların kapsamı, içeriği ve ölçeği konusunda açık hükümlerin olmaması yetki ve sorumluluk açısından zaten yeterince karmaşık olan çevre düzeni planları konusunda yeni bir tartışma ortamının yaratılmasına neden olmuştur.

Nitekim uygulamada bir yandan ilin bütünü için 1/25.000 ölçekli il çevre düzeni planı hazırlayarak, Çevre ve Orman Bakanlığını devreden çıkartmak isteyen il özel idareleri olduğu gibi, ilin bir bölümü için hazırlanan 1/25.000 ölçekli planı il çevre düzeni planı olarak adlandırıp, bu planı İl Özel İdaresi ve Belediye Meclisinden geçirerek yürürlüğe koyan il belediyeleri de olmuştur. Bu İdareler, 2005

yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye yasasının 84.maddesinde yer alan “bu kanunla belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak... 1.5.2003 tarihli ve 4856 sayılı Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile... bu kanun hükümlerine aykırılık bulunması durumunda bu kanun hükmü uygulanır” hükmünü gerekçe göstererek Çevre ve Orman Bakanlığının bu planlarla ilgili onay yetkisi olmadığını ileri sürmüşlerdir.

İl Özel İdaresi ile Büyükşehir ve İl Belediyelerine, İl Çevre Düzeni Planlarını hazırlama görevinin verilmesi üzerine ortaya çıkan bu karmaşayı önlemek üzere Çevre ve Orman Bakanlığının Çevresel Etki Değerlendirmesi ve Planlama Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan 25.04.2005 tarih ve 2097-23859 sayılı genelge ile, “Sınırları il sınırlarından küçük ve/veya büyük olan yeni çevre düzeni planı yapma, yaptırma ve onama yetkisi”nin Çevre ve Orman Bakanlığında olduğu, il sınırları ile “birebir aynı olan” Çevre Düzeni Planlarının ise İl Özel İdareleri tarafından yaptırılabilceği belirtilerek, yetki alanları ayrılmaya çalışılmıştır.

Ancak, gerek yasada gerekse anılan genelgede İl Çevre Planlarının hangi ölçekte yapılacağına ilişkin bir ifade yer almadığı için İl Özel İdarelerinin il sınırları ile çakışan alanda 1/25.000 ölçekli İl Çevre Düzeni Planı yaptırabileceklerine yönelik bir tartışmanın açılması önlenememiştir. Bu yaklaşımın, İl Özel İdaresi yasasında yer alan ve üst ölçekli bir plan olması öngörülen İl Çevre Düzeni Planına ilişkin ifadesinin ruhu ile uyuşmadığı ise açıktır.

Ölçek konusunda ortaya çıkan tartışmalar ise, ancak 2006 yılında sonuçlandırıldı. 26.04.2006 yılında yürürlüğe giren 5491 sayılı yasa ile değişik 2872 sayılı Çevre Kanunu’nun 9.maddesinin (b) fıkrasına göre, “Ülke fizikî mekânında, sürdürülebilir kalkınma ilkesi doğrultusunda, koruma-kullanma dengesi gözetilerek kentsel ve kırsal nüfusun barınma, çalışma, dinlenme, ulaşım gibi ihtiyaçların karşılanması sonucu oluşabilecek çevre kirliliğini önlemek amacıyla nazım ve uygulama imar plânlarına esas teşkil etmek üzere bölge ve havza bazında 1/50.000-1/100.000 ölçekli çevre düzeni plânları Bakanlıkça yapılır, yaptırılır ve onaylanır. Bölge ve havza bazında çevre düzeni plânlarının yapılmasına ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenir”.

Plan kademelenmesinde üçüncü kademeyi oluşturan **imar planları** ise, nazım ve uygulama imar planı olarak ikiye ayrılmaktadır. Çevre düzeni planını, yeni düzenlemelerle 1/25 000 ya da 1/5 000 ölçekte hazırlanan *nazım imar planları*³ ile 1/1000 ve daha küçük ölçekte hazırlanan *uygulama imar planları* izlemektedir. İmar mevzuatında en sık başvurulmuş en eskiye dayanan bu kademe konusunda, son düzenlemelerle nazım planların 1/25.000 ölçekte de yapılabilceği hükmü bir yana konulduğunda, önemli bir anlaşmazlık söz konusu değildir.

Özetle, son yasal düzenlemeler birlikte okunduğunda yürürlükteki planlama sisteminin 3 ana kademelerden oluştuğu ileri sürülebilir: Planların “kademeli birlik-teliği” ilkesi çerçevesinde, aşağıda verilen “her alt ölçek planlama kademesinin

bir üst ölçektekenden daha fazla bilgi ve ayrıntı içermesi, kendi özgün ölçeğinin gerekli kıldığı yeni bilgi ve verileri de kapsayan, ancak bir üst ölçeğin ana kararlarını koruyan özgün bir plan olması beklenir” (Ersoy, 2000:37). Dolayısıyla çevre düzeni planları bölge planlarının, nazım imar planları çevre düzeni planlarının, uygulama imar planları da nazım imar planlarının büyütülmüş kopyaları değil, soyuttan somuta inen plan kararlarının alındığı farklı özellikleri ve ayrıntıları içeren belgeler olmak durumundadır.

PLAN ADI	PLANLAMA ALANI	ÖLÇEK	PLAN YAPMA YETKİSİ	PLAN ONAMA YETKİSİ	HUKUKİ DAYANAK
<i>Bölge Planı</i>	Bölge	Belirsiz	DPT	DPT	3194 Sayılı İmar Kanunu
<i>İl Çevre Düzeni Planı</i>	İl Sınırları içinde kalan alan	Belirsiz	İl Özel idaresi	İl Özel İdaresi ile İlgili Belediye	5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu
<i>Metropolitan İmar Planı</i>	Metropolitan Alan	Belirsiz	BİB	BİB	3194 Sayılı İmar Kanunu
<i>Çevre Düzeni Planı</i>	Havza ve Bölge	1/50.000 ve 1/100.000	Çevre ve Orman Bakanlığı	Çevre ve Orman Bakanlığı	5491 Sayılı Yasa ile Değişik 2872 Sayılı Çevre Kanunu
<i>Nazım İmar Planı</i>	BŞ belediye Sınırları içinde Kalan alan	1/25.000	Büyükşehir Belediyesi	Büyükşehir Belediyesi	5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu
<i>Nazım İmar Planı</i>	Belediye ve Mücavir alan	1/5.000 1/2.000	Tüm Belediyeler	İlgili Belediye	3194 Sayılı İmar Kanunu
<i>Uygulama İmar Planı</i>	Belediye ve Mücavir alan	1/1.000	Büyükşehir Belediyeleri Dışında Kalan Tüm Belediyeler	İlgili Belediye	3194 Sayılı İmar Kanunu

- En üstte, kapsam ve içerikleri ile yaptırım güçleri hala çok açık olmayan Bölge Planlarını yapma yetkisi DPT de iken, bu planların uygulanmalarını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak görevi Bölge Kalkınma Ajanslarına verilmiştir.

Yeni yasal düzenlemelere karşın, bu kademe ile ilgili olarak geçmiş yıllarda yaşanan sorunlar geçerliliğini aynen korumaktadır. Diğer bir deyişle, bu planların tanım, kapsam, içerik, ölçek, yapım, uygulama ve denetimleri konularında bağlayıcı bir mevzuat hala oluşturulmamıştır.

Yeni yasal düzenlemelerle 2006 yılında yürürlüğe giren 5449 sayılı Kalkınma Ajansları ile ilgili kanunun 5.Maddesi Ajanslara, “Yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak” gibi bir görev vermekte ise de, bu desteğin hangi ölçekteki planları kapsayacağı ve ajansların bu çerçevede nasıl bir işlev üstleneceği konusu belirsiz bırakılmaktadır.

- İkinci kademedede yer alan çevre düzeni planlarının bölge planlarına uyumla bölge, havza ve il düzeyinde yapılan planlar olarak tanımlanması yerinde olacaktır. Buna göre, Çevre Bakanlığı *bölge ve havza bazında* 1/50.000-1/100.000 ölçekli çevre düzeni plânları yapmakla; İl Özel İdareleri ve büyükşehirler ya da il belediyeleri ise birlikte il bütünü kapsayan –ölçeği açık olmayan- ancak yine üst ölçekte hazırlanması anlamlı olan İl Çevre Düzeni Planlarını yapmakla görevlendirilmişlerdir. Bu kademedede, her ne kadar İmar Kanunu’nun 9. maddesi yürürlükte ise de, belediye sınırları büyük ölçüde genişletilerek birden fazla belediyeyi ilgilendiren Metropoliten Alan Planları hazırlanmasına gerek kalmaması nedeniyle, Bayındırlık ve İskân Bakanlığına bir işlev yüklenmemiştir. Bu yaklaşımın Avrupa Yerel Yönetim Şartının *subsidiarite* ilkesi ile de uyum içinde olduğu söylenebilir.

Yeni yasal düzenlemeler Çevre Düzeni Planları ile ilgili olarak Çevre ve Orman Bakanlığı, Valilikler ve Büyükşehir Belediyelerinin yetkilerini netleştirmeye çalışsa da çok sayıda soru yanıtsız bırakıldığı için yeni anlaşmazlıklara da zemin hazırlanmıştır.

Özellikle bu planların kapsam ve içerikleri ile ölçekleri konusundaki karmaşa sürmektedir. BİB tarafından hazırlanan 2001 tarihli Yönetmelik bu planların ayrıntılı tanımını yapmakta, kapsam ve içeriklerini belirlemekteydi. Çevre ve Orman Bakanlığının kendi yetki alanını –doğru olarak- havza ve alt bölge düzeyinde ve 1/50.000 ve 1/100.000 ölçeklerle sınırlandırması çevre düzeni planlarının tanım, kapsam, içerik ve ölçeklerini yeniden yapılmasını gerekli kılmaktadır.

Bu bağlamda, 1/25.000 ölçekli planlara “nazım” plan adı verilmesi ile içeriklerinin nasıl etkileneceği; 1/25.000 ölçekte hazırlanacak nazım planlar ile 1/5.000 ölçekte hazırlanacak nazım planlarla kapsam ve içerik açısından nasıl bir farklılık göstereceği; 1/25.000 ölçekli plan hazırlamak için aynı alanda üst ölçekli bir çevre düzeni planı olması gerekip gerekmediği; il bütünü için yapılacak planların ilin sınırları ile birebir örtüşmesi zorunluluğu olup olmadığı,, ölçeklerinin ne olacağı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından hazırlanması yasal olarak

mümkün olan Metropoliten Alan Planlarının yeni düzenleme ile uyumu v.b. bir çok soru yanıtız bırakılmıştır.

- Üçüncü kademede ise imar planları yer alacaktır. Büyükşehirler ve belediyeler ise bu üst ölçekli planlara uyumla kendi yetki alanlarında nazım ve uygulama imar planlarını yapmakla görevlendirilmişlerdir. Son dönemde gerçekleştirilen yasal değişiklikler ile büyükşehirlerle, belirli nüfus büyüklüklerindeki belediyelerin yetkili oldukları sınırlar büyük ölçüde genişletilerek yeniden düzenlenerek kentlerin çevresindeki denetimsiz gelişmeleri tek bir elden denetim altına alınmaya çalışıldığı söylenmelidir.

Burada önemli bir soru nazım planlarla ilgili olabilir. 1/25.000 ölçek nazım plan olarak tanımlandığında göre diğer belediyelerin de bu ölçekte plan hazırlayıp hazırlayamayacağı sorusu yanıtız bırakılmaktadır.

BÖLÜM 3

Bildirinin son bölümünde mevcut yasal düzenlemelerle oldukça karmaşık bir yapıya bürünen üst ölçekli planların tanımları, kapsamaları ve hazırlanmaları konusunda yeni bir İmar Kanununun hazırlanması sürecinde ODTÜ tarafından geliştirilen⁴ taslakta önerilen model üzerinde durmak istiyorum. Bu model BİB tarafından da çok büyük ölçüde benimsenmiş ve uzun bir süre Bakanlık WEB sayfasında öneri taslak olarak kamuoyunun görüşlerine açıldıktan sonra, bilinmeyen bir nedenle sayfadan çıkartılmıştır.

ODTÜ Taslağı planlamanın en temel unsurlarından birisinin, birbirini yönlendiren ve denetleyen farklı ölçeklerdeki planlar arasındaki “kademeli birliktelik” ilkesi olduğu görüşünden yola çıkılmaktadır. Çalışmada, “yürürlükteki mevzuatın öngördüğü planlama dizgesinin, üst ve alt kademeleri eksik kalan, yani başlangıcı ve sonu olmayan bir ara kademe planlamasını niteliğinde olduğu” (Ersoy, 2002) özellikle vurgulanmaktadır. Geliştirilen öneride öncelikli olarak planlar arasında, “Mekânsal Strateji Planları” (MSP) ve “İmar Planları” (İP) olarak ikili bir ayırım yapılmaktadır. Genel ve uzun dönemli ilke ve hedefler ile mekânsal ana yönlendirme kararlarını belirleyen üst ölçekli planlar olarak mekânsal strateji planları kendi içinde “Ülke MSP”, “Bölge MSP”, “Alt Bölge MSP” ve “Metropoliten Bölge MSP” na ayrılmaktadır. Alt ölçek planlar olan imar planları ise Nazım ve Uygulama İmar Planları olarak tanımlanmaktadır.

Bildiride ağırlıklı olarak üst ölçek planlar üzerinde durulduğu için Taslakta bu çerçevede tanımlanan Strateji planları konusunda geliştirilen öneriler aktarılacaktır. Öneri Taslakta Mekansal Strateji Planlarının en üstünde yer alan ve 1.000.000 ve üstü ölçekte hazırlanan *Ülke Mekansal Strateji Planı*: Ülke bütününde bölgesel stratejik değerlendirmeler kapsamında afet risklerinin azaltılması hedefini gözeterek, toplumsal yapının geliştirilmesi, verimliliğin yükseltilmesi, yeni istihdam

merkezleri ve yeni kent ve yerleşmelerle ölkesel ölçekte ana ulaşım sisteminin planlanarak dengeli büyümenin sağlanması, doğal, tarihsel, kültürel ve çevresel değerlerin korunmasına ilişkin ölkesel, sektöröl ve tematik konularda vizyon, politika, program ve hedeflerin mekansal stratejilerini katılımcı süreçlerle belirleyen, kamu kurum ve kuruluşları, kalkınma planları ile uyumlu ve dinamik yıllık programlara sahip rapor ve eklerinden oluşan plandır. Bu plan, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın eşgüdümünde, ilgili tüm Bakanlıkların kamu kurum ve kuruluşlarının, üniversiteler ve meslek odalarının katılımıyla oluşturulacak bir ulusal plan komisyonu tarafından kalkınma planı ve ulusal ölçekte her türlü bilgi ve belge dikkate alınarak hazırlanır. Plan; geniş katılımlı Ülke Mekânsal Strateji Planlama Şurasında tartışılır. Şura sonucunda Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından gerekli düzenlemeler yapılarak Bakanlar Kuruluna gönderilir. Bakanlar Kurulu Kararı ile Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlöğe girer.

1/200.000 ve üstü ölçekte hazırlanan *Bölge Strateji Planı*: Kalkınma planları ve yıllık programlarla biçimlenerek, planlama amaç ve ihtiyaçlarına göre Ülke Mekânsal Strateji Planı'nda belirlenecek bölgelerde, doğal, toplumsal, tarihi ve kültürel ve ekonomik kaynak, olanak ve potansiyeli değerlendirek sektöröl ve fiziksel faaliyetlerin korunması, kullanılması, sınırlandırılması ve gelişimi ile bu faaliyetlerin bölge içinde dağılımına ve afet tehlike ve risklerini en aza indirmeye yönelik hedef ve ilke kararlarından oluşan, yeni istihdam merkezleri, yeni kent ve yerleşmeler ile ana ulaşım ve altyapı sistemleri öneren, alt düzey planlara veri teşkil edecek bölgesel düzeyde sektöröl, mekansal ve tematik vizyonları, politika, program, hedef ve stratejileri oluşturan, açıklama raporu ile bir bütün olan plandır. Bölge Strateji Planı; Bölge Kalkınma Ajansları tarafından uluslararası anlaşmalar, ulusal kalkınma planı, ölke mekansal strateji planı, yıllık programlar kapsamında hazırlanır. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, ilgili kamu kurum ve kuruluşları, ilgili meslek odaları ve üniversitelerin katılımıyla oluşturulacak bölge planlama komisyonunca incelenerek son biçimi verildikten sonra rapor ve belgeleri ile birlikte Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından onaylanır.

1/50.000 ve üstü ölçekte hazırlanan *Alt Bölge Strateji Planı ve Metropoliten Bölge Strateji Planı*: Mekansal veya işlevsel bütünlük arz eden bir veya birden fazla il sınırları içinde veya metropoliten alanlarda, afete maruz ve afet riskli alanlarda Sakınım Plan kararlarını, doğal kaynaklar ile tarihi ve kültürel varlıkların koruma alanlarını, konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi ana kullanımı kararlarını yürürlökteki tüm mevzuat hükümleri doğrultusunda yerel kalkınma amaçlı sektöröl, mekansal ve tematik vizyon, politika, program ve hedeflerin mekansal stratejilerini katılımcı süreçlerle belirleyen, sektörler arasında koruma kullanma dengesi sağlayan, idareler ve disiplinler arası eşgüdüm esaslarını içeren, açıklama raporları ve plan notları ile bir bütün olan plandır. Alt Bölge Strateji Planı; bölge düzeyinde ilgili valiliklerin koordinasyonunda, ilgili kurum ve kuruluşların, kamu tüzel kişiliklerinin, ilgili meslek odaları ve üniversitelerin görüşleri alınarak ölke kalkınma planına, ulusal mekansal strateji planına ve bölge strateji

planına uygun olarak yapılır veya yaptırılır. Bu planlarda sanayi, turizm, ulaşım, toplu konut, tarım, enerji ve çevre, kıyı yatırımları, finans ve ticaret merkezleri gibi özel öneme sahip kullanımlar ile enerji, bilişim, iletişim gibi ileri teknoloji gerektiren kullanımlara yönelik bölge ve alanlarla ilgili yer seçimi çalışmaları da tamamlanır. Bu planlar, halkın bilgi ve görüşüne sunulur. Varsa plana itirazlar ve görüşler planla birlikte ilgili valilik aracılığı ile Bakanlığa gönderilir. Bakanlık planı ve gelen görüşleri 30 gün içinde değerlendirir. Bakanlıkça onaylanarak kesinleşen planlar ilan edilerek kamuoyuna duyurulur.

Büyükşehir belediyelerinde, Metropoliten Bölge Strateji Planı yapma veya yaptıurma yetkisi büyükşehir belediyelerine aittir. Büyükşehir belediye meclisince karar altına alınan planlar incelenmek ve onaylanmak üzere Bakanlığa gönderilir. Ancak, planlama alanı içinde büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan alanlar ile birlikte planlanması gereken farklı yetki alanlarının olması halinde, Bakanlık görüşü alınarak ve yapıma ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça belirlenmek kaydıyla, planlar, büyükşehir belediyesi ve ilgili idarelerle ortaklaşa yapılır veya yaptırılır Bakanlıkça aynı usullerle onaylanır.

PLAN ADI	PLANLAMA ALANI	ÖLÇEK	PLAN YAPMA YETKİSİ	PLAN ONAMA YETKİSİ
<i>Ülke Mekânsal Strateji Planı</i>	Ülke	1/1.000.000 ve üzeri	DPT	Bakanlar Kurulu
<i>Bölge Strateji Planı</i>	Bölge	1/200.000 ve üzeri	Bölge Kalkınma Ajansları	DPT
<i>Alt Bölge Strateji Planı</i>	Havza ve alt bölge	1/50.000 ve üzeri	Bayındırlık ve İskân Bakanlığı	Bayındırlık ve İskan Bakanlığı
<i>Metropoliten Bölge Strateji Planı</i>	Büyükşehir Belediye sınırları	1/50.000 ve üzeri	Büyükşehir Belediyesi	Büyükşehir Belediyesi
<i>Nazım İmar Planı</i>	Belediye ve Mucavir alan	1/5.000 1/2.000	Tüm Belediyeler	İlgili Belediye
<i>Uygulama İmar Planı</i>	Belediye ve Mucavir alan	1/1.000	Büyükşehir Belediyeleri Dışında Kalan Tüm Belediyeler	İlgili Belediye

SONUÇ YERİNE

Küresel ve ülkesel düzeyde iktisadi bütünleşmenin ve yerleşmeler arası karşılıklı etkileşimin büyük ölçüde yoğunlaştığı yakın döneme kadar çok fazla öne çıkma-yan üst ölçek planlama konusunda son yıllarda çok sayıda yeni yasal düzenleme yapılmıştır. Çok sayıda kurum ve kuruluşun yetki alanına girmesi nedeniyle zaten oldukça karmaşık bir yapı sergileyen imar mevzuatımız son düzenlemelerle daha da karmaşık bir mevzuata sahip olmuştur. Bu bildiride, bölgesel kalkınma bakımından önemli bir rehber ve araç olan üst ölçekli planlama konusunda mevzuat açısından geline son durum açıklanmaya çalışılmıştır. 2006 yılında yapılan bazı düzenlemelerle yetki alanları açık hale getirilmeye çalışılmıştır, ancak, taşlar yerine oturuncaya kadar kurum ve kuruluşlar arası yazışmalar ve sürtüşmeler sürecektir. İmar sistemimizde yargı mercii dışında etkin bir denetim mekanizmasının bulunmaması nedeniyle yanlış uygulamalar kötü örnekler olarak varlıklarını sürdüreceklidir.

Diğer yandan, güncel ve ivedi sorunları çözmek için yapılan son düzenlemelere karşın hala ülkemizde yürürlükte olan üst ölçekli planların, kapsamaları, içerikleri, ölçekleri, yapım ve onama süreçleri açık değildir. Bu konular yürürlükteki karmaşık mevzuat çerçevesinde el yordamı ile bulunmaya çalışılmaktadır.

Planlama mevzuatımız salt üst ölçek planlama konusunda değil, yönetim eksikliği, planlama araçlarının yetersizliği ve denetim sisteminin yokluğu gibi çok sayıda konuda son derece yetersizdir. Planlama alanındaki sorun paketinin pragmatik bir yaklaşımla, ivedi sorunları çözmek üzere parçacı biçimde düzenlenmeye çalışılması yapıyı daha da karmaşık ve içinden çıkılmaz hale getirmektedir. Yukarıda özetlediğimiz öneriden de görüleceği gibi, planlama sistemimizde yaşanan sorunlar çok daha açık ve yalın biçimde formüle edilebilecek düzenlemelerle giderilebilir. Bunun için öncelikle yapılması gereken İmar Kanununun yeni baştan ele alınmasıdır. Bu bağlamda son 10 yılda çok ciddi çalışmalar yapılmış, taslaklar hazırlanmış ve bunlar değişik kurumlarca düzenlenen sempozyum ve açık oturumlarda ayrıntılarıyla tartışılmıştır. Dolayısıyla, planlama sistemimizin yeniden ele alınması ve mevcut karmaşık, katılımsız ve denetimsiz yapının ivedilikle değiştirilmesi gereği vardır. Bu yapıyı değiştirecek teknik çalışmalar yeterli olgunluk düzeyine ulaşmıştır; eksik olan tek şey ise siyasi irade yokluğudur.

KAYNAKLAR

Bademli, R. (2005) *Kentsel Planlama ve Tasarım Öğrencilerine Notlar*, TMMOB, Şehir Plan-
cılar Odası yayını, Ankara.

Ersoy, M. (2002) “Kentleşme ve İmarla İlgili Üç Yasa Taslağının Düşündürdükleri”, *Ulusal Fiziki Planlama Semineri Kitabı*, TBMMOB, Ankara.

Ersoy, M. “Planlar Arası Kademelenme”, M.Ersoy ve H.Ç.Keskinok (2000), *Mekan Planlama ve Yargı Denetimi*, Yargı Yayınları, Ankara.

Keleş, R. (2006) *Kentleşme Politikası*, İmge Yayınları, Ankara.

NOTLAR

1. Geçici Madde 1.- Büyükşehir belediyeleri, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç iki yıl içinde büyükşehirin 1/25.000 ölçekli nazım imar plânlarını yapar veya yaptırır.
2. “Geçici Madde 2.- Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte; Büyükşehir belediye sınırları, İstanbul ve Kocaeli ilinde, il mülkî sınıridir. Diğer Büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülkî sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan Büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan Büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan Büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı Büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturur. Bu sınırlar içerisinde kalan ilçeler Büyükşehir ilçe belediyeleri, beldeler Büyükşehir ilk kademe belediyeleri haline gelir. Bu belediyeler hakkında bu Kanun ile Belediye Kanununun belediyelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına veya başka bir belediyeye katılmasına ilişkin hükümleri uygulanmaz.”
3. 23 Temmuz 2004 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanarak onaylanan 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası, Büyükşehir sınırlarının tanımlanmasında yeni kriterler getirmiştir Aynı yasanın Geçici 1. Maddesinde ise “Büyükşehir belediyeleri, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç iki yıl içinde Büyükşehirin 1/25.000 ölçekli nazım imar plânlarını yapar veya yaptırır” hükmü yer almıştır.
4. Son Taslağın hazırlanmasında Prof.Dr.Murat Balamir, Prof.Dr. Melih Ersoy ve ek görevli öğretim görevlisi Y.Şehir Plancısı Ömer Kırıl yer almıştır.

BÖLGESEL POLİTİKALAR KOPYALANABİLİR Mİ? BÖLGESELLEŞ(TİR)ME (YÖNETİM) KARŞISINDA (YENİ) BÖLGE(SEL)CİLİK (YÖNETİŞİM)*

Doç. Dr. Murat Ali DULUPÇU
Süleyman Demirel Üniversitesi

Özet

Bölge üzerine çalışmaların farklı disiplinlerden beslenerek canlanmasına ek olarak başta Avrupa Birliği (AB) olmak üzere karar alıcılarının, politika tasarım ve uygulama ölçeği olarak bölgeyi tercih etmesi bölgeyi temel alan çeşitli ve kapsamlı teori, politika ve uygulamaları gündeme taşımaktadır. Bu çerçevede Türkiye'nin gelişmişlik düzeyi, tarihsel bağlamı, sivil ve devlete ait gelenekleri dikkate alındığında bölgesel politikaları nasıl tasarlanacağı bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Ülkemizde ağırlıklı olarak bölgesel dengesizlik üzerine kurulan bölgesel politikaların günümüz küresel eğilimlerine (örneğin AB) uyarak bilgiye dayalı ekonomide rekabetçilik ve üstünlüklerin keşfine dayanması beklenirken, Türkiye'deki bölgeselleşme süreci daha çok ulus üstüleşmenin bir yansıması şeklini almaktadır. Bu açmazlar hem literatürün türettiği teori ve kavramların hem de diğer ülkelerde yaşanan deneyimlerin Türkiye perspektifinde nasıl değerlendirilmesi gerektiği üzerine düşünülmesi ihtiyacını doğurmaktadır. Tepeden inmeci bir bölgeselleşme ile aşağıdan yukarıya uzanan bir bölgeselcilik arasında kalmamak için her türlü düzeydeki karar alıcılar; geniş bir coğrafyada farklı bölgesel niteliklere sahip Türkiye'nin, bölgesel kalkınma dinamiklerini daha özgün bir pencereden izlemeli ve bölgesel farkındalığın nasıl yaratılacağına rotalarını keşfetmelidirler. Bu süreç aynı zamanda gelişmekte olan bir ülke olarak Türkiye tarafından veri alınan teorilerin yeniden yorumlanmasını gerektirmektedir. Ne var ki AB süreci ile yolu kesişen bölgesel kalkınma çabaları özgün kalkınma düşüncelerinin evrimine yeterince uygun ve uyumlu bir atmosfer hazırlayamamıştır.

“Aslında Türkiye'nin AB üyeliği, Türkiye ve AB'nin Batıcı (Westernistic) bir ülkenin - yani kendi kültürünü politik ve ekonomik örgütleme açısından Batı fikirleri ile sentezlemeyi arzulayan bir ülkenin- Batı ülkesi sayılabilmek için kendini yeterince dönüştürüp dönüştüremeyeceği üzerine bir maceraya atıldıklarının göstergesidir...[böylelikle]... Türkiye kendini her türden moda kavram ve teorisinin değerlendirilmesi için bir laboratuvar haline getirmektedir.”(Park, 2000: 9).

* Bu çalışma Avrupa Komisyonu 6. Çerçeve Programındaki EURODATE (sözleşme no. 006187) Bütünleşmiş Projesi tarafından finanse edilmiştir.

GİRİŞ: TÜRKİYE’DE BÖLGESEL KALKIN(MA)NIN KISA BİR DEĞERLENDİRİLMESİ

Türkiye bölgesel politika ve bölgesel kalkınma açısından, 17 Aralık 2004 AB Zirvesi sonucuna göre, 3 Ekim 2005 tarihinde müzakerelerin başlatılması kararının alınmasıyla birlikte kritik bir aşamaya girmiştir. Ancak bölgesel kalkınma eksenindeki yapısal değişimin kaynağı tek başına AB sürecine indirgenemez. Ülkemizde 1980’lerde atılan piyasa ekonomisinin tohumlarının filiz vermeye başlaması ile birlikte, devletin ekonomik ve politik etki sahası ile güç/iktidar ilişkileri yeniden şekillendirmektedir. Bu şekillenme süreci de doğrudan ülkemizdeki bölgesel kalkınma konusunu teorik ve pratik yönden etkilemektedir. Ne var ki düşünce dünyasını ve iklimini yönlendiren entelektüel/teorik gelişmeler Türkiye’nin kendi rotasını belirlemesine her zaman imkân tanımamaktadır. Söz konusu dışsal güdülenme sadece literatürün öğretileri ile sınırlı kalmamakta, ‘Avrupalılaşıma’ ile pekişmektedir. Ayrıca modernleşme çizgisinde tartışmalı konumunu sürdürmesi ve bu bağlamda ‘Batı’ ile eklemlenmesini henüz tamamlamamış olması, Türkiye’nin hem AB’nin hem de bölgesel çalışmalarla ilgili literatürün penceresinden değerlendirilmesini zorlaştırmaktadır. Örneğin Türkiye’nin ne tür bir kapitalizmle karşı karşıya olduğu henüz akademik tartışmalarda yeterince olgunlaşarak tanımlanmış değildir. Kaldı ki bölge üzerine yapılan çalışmaların çeşitliliği ve bu alanda birleştirici bir teorinin bulunmaması, Türkiye’nin ulaştığı kritik noktada entelektüel ve politik bir kimlik krizi ile karşılaşmasını ve modernleşme sıkıntılarının daha da derinleşmesini sağlayabilecek negatif bir potansiyele de sahiptir. Dolayısıyla Avrupa başta olmak üzere modern dünyanın, düşünce dünyamıza sundukları ile Türkiye’nin tarihsel ve diğer bağlamlarının gerçekleri arasında nasıl bir senteze ye da özgün rotaya yöneleceğimizin tartışılması gerekmektedir. Bağlamını bulamayan ve (post)modern teoriler açısından tarihsel lineer çizgide geride konumlandırılan bir noktadan hareketle Türkiye’nin toplumsal/kamusal olarak arzuladığı (şayet böyle bir arzu/uzlaşma varsa) gelişmişlik hedefine ulaşması sıkıntılı ve çetrefilli olacaktır.

Farklı disiplinlerin kesişim alanı olan bölgesel çalışmalarla ilgili son on yıla ait eserlerin büyük bir bölümü, günümüzde ‘bölgenin artan önemini’ ve/veya ‘dirilişini’ vurgulayan ifadelerle başlar hale gelmiştir (örneğin bkz. Stoper, 1997; Porter, 1998; Ohmae, 1996; Florida, 1995; Amin ve Thrift, 1995). Üstelik söz konusu bölgenin ‘*rönesansı*’ ye da ‘*yeniden canlanması*’ farklı teorik perspektiflerden güç alarak baskınlaşma/anaakımlaşma eğilimini sürdürmekte; politika ile uygulamalar üzerinde giderek etkili olmaya devam etmektedir. Bu ‘*modaya*’ eleştiriler yöneltilmiş olsa da (Lovering, 1999; Macleod, 1999; 2001; Moulaert ve Nussbaumer, 2005; Hudson, 1999 Amin ve Thrift 1995), refah artırma arayışlarına bölge düzeyinden gelen başarılı çözümler bölgeyi merkez alan çalışmaların görece üstünlüğünü desteklemektedir. Teoride yeni ekonomik coğrafya, yenilik sistemleri, sosyal sermaye gibi yaklaşımlar; uygulamada ise AB politikaları özellikle Lizbon

Stratejisi ve Bölgesel İnovasyon Stratejileri gibi politika formülasyonları bölge merkezli analizleri karşımıza sıkça çıkarmaktadır.

Literatür ve uygulamanın zenginliği karşısında Türkiye’ye bakıldığında uzun süreden beri varlığını sürdüren bölgesel politika sessizliğinin son yıllarda bozulmaya başlandığı görülmektedir. Havza, kırsal ve bölge gibi farklı kapsam ve ölçekteki planlama çalışmaları 1990’ların ortasından itibaren ivme kazanmış; Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) üzerinde yoğunlaşan çabalar ulusal ve yerel düzeyde farklı sivil, özel ve kamu örgütlerinin deneyim kazanmasına yardımcı olmuştur.

Türkiye’de Beş Yıllık Kalkınma Planları (BYKP) ile yürütülen kalkınma çalışmalarında bölgesel boyut her zaman planlara yansıma fırsatını bulmuştur. 8. BYKP’da ve bu planın Bölgesel Gelişme ÖİK Raporu’nda açıkça görüleceği üzere dört temel politika seti ve aracı bölgesel gelişme için kullanılmıştır (Bkz. DPT, 2000a; 2000b). Bunlardan ilki kalkınma planlarının hedef ve stratejileri çerçevesinde sektörel öncelikleri ile mekânsal boyutların bütünleştirilmesine yönelik olarak, bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmak ve sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştirmek amacıyla yapılan bölge planlarıdır. Bunların başlıcaları; Doğu Marmara Planlama Projesi, Antalya Projesi, Çukurova Bölgesi Projesi, Güneydoğu Anadolu Projesi, Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi, Doğu Anadolu Projesi Ana Planı ve Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı’dır. Entegre bir bölgesel kalkınma projesine dönüştürülen GAP dışında diğer planlar çeşitli gerekçelerle hayata geçirilememişlerdir. İkincisi kalkınmada öncelikli yöreler aracıdır ki, bu araç mali önlemlerle sınırlı kaldığı için beklenen sonuçları vermemiştir. Üçüncü araç il gelişme planlarıdır. Bu planlar, mali kısıtlar yüzünden sınırlı sayıda ilde hazırlanabilmiş; doğal olarak planların uygulanabilmesi için gereken kaynak (ve zaman) boyutu ihmal edilmiş ve bu planlar mevcut durum, vizyon ve strateji belirlenmesine rağmen (uygun) uygulama zeminini bulamamışlardır. Dördüncü araç diğer kalkınma politikaların ‘bölgesel boyutu’ biçiminde adlandırılabilir. Başka bir ifade ile ulusal kalkınma için uygulanan çeşitli politikaların bölgesel düzeyde etkileri bulunmaktadır. Örneğin sanayi politikasının organize sanayi bölgeleri aracı; KOBİ politikasının finansal destek araçları; teşvik politikasının (örneğin turizm) yatırımlarda devlet yardımları aracı; tarım politikasının kırsal kalkınma projeleri aracı bölgesel kalkınma üzerinde doğrudan etkili olmuştur. Ancak burada sözü edilen ulusal kalkınma politikaları ile diğer (benzeri) politikalar bölgesel ölçekte önemli etkiler göstermesine rağmen genelde bir bölgesel gelişme stratejisi bağlamında geliştirilmemiş ve uygulanamamıştır. Dolayısıyla bütünlük bir çerçevede tasarlanmayan çeşitli politikalar bölgesel gelişme üzerinde beklenen etkiyi ye göstermemiş ye da birbiri ile çakışan etkinsizlikler ortaya çıkarmıştır. Doğal olarak bölgesel gelişme başta sanayileşme olmak üzere bir kısım ulusal kalkınma politikalarının *gölgesinde* kalmıştır. Diğer bir ifade ile bölgesel gelişmenin temel alındığı bir ulusal kalkınma yerine ulusal kalkınmanın temel alındığı bir bölgesel gelişme politikasının varlığından söz edilebilir. Bu nedenledir ki bölgeler üzerinde kamu yatırımlarının farklı etkileri olmakla birlikte, hem verimsiz (ve bazen de

politize) hem de bütünleşik tasarlanmamış yatırımlar israfa yol açarak, kalkınma çabalarının etkinliğini büyük oranda kaybetmesine yol açmıştır.

Yukarıda özetlenen politika araçlarının anlamlı sonuçlara ulaşmamasında araçların kendilerine ve/veya uygulama yöntemlerine yöneltilen eleştirilerin ötesinde, farklı bir eleştiri alanı daha bulunmaktadır: Daha çok araçların kendisi üzerinde odaklanması yani bölgesel politikanın araçlara indirgenmesi, politika tasarım süreçlerinin dışlanması ya da en azından geri planda kalmasına yol açtığı ileri sürülebilir. Bu durum kapasite yetersizliğinden daha çok (merkezi ve yerel) karar alıcıların tercihlerini yansıtmaktadır.

Bölgesel kalkınma konusu üretim, tüketim ve dağıtım sistemlerinden bağımsız düşünülemez. Bu bağlamda 1980’lerde start alan liberalleşme süreci bölgeler açısından bir dizi kritik sonuca/olguya yol açmıştır. Öncelikle bölgesel dengesizliklerin merkezden yönetilmesine dayanan ve türdeş desteklere dayanan politikaların sürdürülebilirliğinin sağlanması ve kalıcı etkiler yaratması söz konusu olamamıştır. Bu sonuç ilgi çekicidir: Üçüncü plan döneminden beri yürürlükte olan ekonomik faaliyetler için verilen yatırım, girdi ve operasyon teşviklerinin geri kalmış bölgelerde, üretim rejiminin dışı açık olmadığı (üstelik üretim sistemlerinin Fordist tarzda yapılandığı) bir dönemde belirli düzeyde ekonomik faaliyetlerin yoğunlaşmasına ve sürdürülebilir bir platform oturmasına yol açması beklenirken bu hedefe ulaşılamamıştır. Liberalleşme ise üretim güçleri ile tüketicilerin yaşam kalitesi beklentilerindeki artışı körüklediğinden ve de seçici olmayan teşvikler bütünleşik bir çerçeve ele alınmadığından arzu edilen olumlu gelişmeyi sağlayamamıştır. Bu görece düşük performans, bölgesel politikaların merkezden yönlendirilmesi dışında bölgesel politikaların kalitesine yönelik sorunları da içermektedir.

İkincisi 1996 ve 2003 dönemleri illerin sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralaması sonuçları karşılaştırıldığında belirli iller için kötüleşen sonuçlar içermektedir (DPT, 1996; 2003a). Ek olarak DPT’nin liberalleşme ile beraber planlamadaki ve bölgesel politikadaki rol ve etkinliğinin değişmesi (Soyak, 2004; 2005) bazı bölgeleri pasifleştirmiş, bazılarını ise etkinleştirmiştir. Planlama ve bölgesel düzeyde politika dökümanı üretme çalışmaları 1980 sonrasında da sürmekle birlikte uygulama sorunlarından hatta ‘boşluktan’ bahsetmek mümkündür. Yatırım programlarının liberalizmin içerisinde algılanmasının/konumlandırılmasının ve bu bağlamda siyaset-ekonomik liberalizm ilişkisinin içselleştirilmesinin bir anda gerçekleşmesi beklenemez. Özetle bölgesel kalkınma ve politika açısından Türkiye liberalizmi öğrenme/eklemlenme sürecinden geçmiş ve bu geçiş döneminin sıkıntılarını yaşamıştır. Ancak bazı bölgeler de yeni yükselen yerel ekonomiler olarak, liberalizme geçişte görece üstün performans sergilemişlerdir.

Üçüncüsü ekonomik istikrarın sağlanmasının ekonomi yönetiminin ana ilgisi olması, ekonomik büyüme ve makro ekonomi ilişkisini ön plana çıkarmıştır. Burada merkezi yönetimin ve yereldeki aktörlerin bir koalisyonu vardır: *Yerel ekonomik aktörler makro ekonomik istikrarı bölgesel kalkınma önündeki temel engel olarak*

görmüşler, beklentilerini ve politikalarını merkezi hükümetin makro ekonomiyi istikrara kavuşturması üzerine şekillendirmişlerdir. Hükümetler ise liberalleşmenin gerektirdiği yapısal dönüşümü (uluslararası kuruluşların yapısal uyum programlarının etkisiyle de) öncelik haline getirmişler; mikro ve mezo düzey kalkınma politikaları bu nedenle geri planda kalmıştır. Nitekim politika tasarımının önemli bir bileşeni olan arz yanlı destekleyici kuruluşlara bakıldığında 1990'ların sonuna kadar cılız kaldıkları görülmektedir. Aynı cılızlık havza, yoksullukla mücadele ve kırsal kalkınma programları için de geçerli olmuştur.

Liberalleşmenin son temel etkisi ülkemizdeki bazı bölgelerin ekonomik uyanışları, artan farkındalıklarıdır. Bölgesel ekonomiler bir yandan politize olan kamu yatırımları bir yandan liberalleşmenin zorlukları karşısında (i) merkezin ekonomi politikaları bölgenin kalkınmasında etkin olarak yönlendirilmesi, (ii) bölgedeki temel oyuncular arasında kalkınma yönelimli işbirliğinin sağlanması ve (iii) kendi ekonomik geleceklerini ulusal ve küresel yapısal değişim karşısında tayin etme amacıyla harekete geçmişlerdir. İzmir ve Ege Bölgesi, Batı ve Doğu Akdeniz ile Samsun bölgesinden (ve diğerlerinden) başlayan bu hareketler farklı gelişme çizgileri izlese de, hepsinde bölgesel kalkınma kaygısı ön plana çıkmıştır. Bu bölgelerin gelişmişlik düzeyinin Türkiye'nin geri kalmış bölgeleri ile kıyaslandığında yüksek olduğunu belirtmek gerekir.

Bölgesel politikaların ve liberalleşme sürecinin genel değerlendirilmesi bölgelere özgü spesifik sorunları yansıtmamakla birlikte, OECD ve/veya AB ülkeleri ile karşılaştırıldığında bölgesel dengesizliğin boyutlarının AB süreci boyunca ve önümüzdeki yıllarda temel bölgesel politika sorunu olmaya devam edeceğini, zorunlu olarak odak noktasının bu bölgelerde yoğunlaşacağı kabul edilebilir/edilmelidir. Nitekim Ön Ulusal Kalkınma Planı (DPT, 2003b) bu yönelimi teyit etmektedir. Ancak diğer yandan KA(Kalkınma Ajansları) ile başlayan süreç, yerelden gelen ve yukarıda zikredilen bölgesel kalkınma arayışları ve geri kalmış illerin dışındaki diğer normal ve gelişmiş bölge ve illerin tavırları, içine girdiğimiz yakın geleceğin belirsizliğine ilişkin şüpheleri arttırmaktadır. Bu aşamada sorulması kaçınılmaz olan dört soru vardır: *Bölgeler ne yapabilir? Hükümet ne yapabilir? Bölgeler ne yapmalıdır? Hükümet ne yapmalıdır?*

Bölgelere yönelik soruların yanıtlarını bulmak için KA'ların rolünün ne olacağına tanınlanmasına gerek bulunmaktadır. Özellikle son yıllarda kamu (mali) yönetiminde yaşanan yasal değişimin (reformun) içselleştirilmesi sorunu (5018 sayılı yasa örneğinde olduğu gibi); KA'larda da içselleştirilme sorununun olacağına işaret etmektedir. Modern dünyaya uyum sağlama, ülkemizde ne derecede ve ne kadar sürede eskinin terk edilmesine vesile olacaktır? AB'ye uyumun yönetilmesi bu noktada ihmal edilen bir açık olarak karşımızda durmaktadır: *Merkez teşkilatının uyumu taşra teşkilatının uyumu anlamına gelmez.* Diğer bir ifade ile Ankara değil, tüm iller AB'ye gireceğine göre üstelik bölgelerin aşağıda tartışılacağı

üzere daha fazla ulusal ve AB düzeyinde söz hakkı olacaksa yasal düzenlemelere eşlik edecek (yerelde) hazırlık programlarına ihtiyaç vardır.

Bu çalışma Türkiye’deki bölgesel kalkınma çalışmalarının gelecek rotasının ilke ve hareket noktalarını tartışmaya yönelik bir denemidir. Çalışma, Türkiye’nin AB üye ülkelerinin ve konu ile ilgili literatürün ortaya çıkardığı gelişmelerin dışında kendi bağlamında hareket etmesi gerektiğini, ülkenin özgünlüklerini ve bölgesel kalkınmadaki durumunu değerlendirerek ortaya koymayı hedeflemektedir. Dolayısıyla ‘Avrupalılaşıma etkisi’ ile kurumsal olarak bölgesel politikaların kopyalanması istenirken, literatür de kendi teorik çerçevesi ve incelediği bölgelerden çıkardığı derslerle (politika transferinin zorluğundan bahsetmesine rağmen) bölgesel kalkınmanın teorik çerçevesinin kopyalanmasını teşvik etmektedir. Dahası literatürün bürokratlar, akademisyenler, uygulamacılar ve diğer kilit aktörlerin düşünce biçimini ister istemez etkilemesi Türkiye’yi ‘doğal’ bir kopyalama sürecine sürüklemektedir. Bölgesel kalkınma konusunda teorinin de bir yenilenme içerisinden geçiyor olması, konu ile ilgili kafa karışıklığını arttırmaktadır. Çalışma, bölgesel kalkınma konusunda kritik etkenler olan devlet, teknoloji (inovasyon), AB ve yönetim kavramları ekseninde bölgesel politika tasarımını tartışarak, Türkiye’nin bölgesel politika için özgünlük arayışına yönelmesini gerekçelendirecektir. Böylelikle bölgeselcilik ile kendiliğinden bölgelerin ekonomik cazibe olma çabaları ile ‘AB’leşme’ sonucunda başlatılan bölgeselleştirme ‘amacı’ karşılaştırılacak, Türkiye bağlamındaki olası sorunlar irdelenecektir.

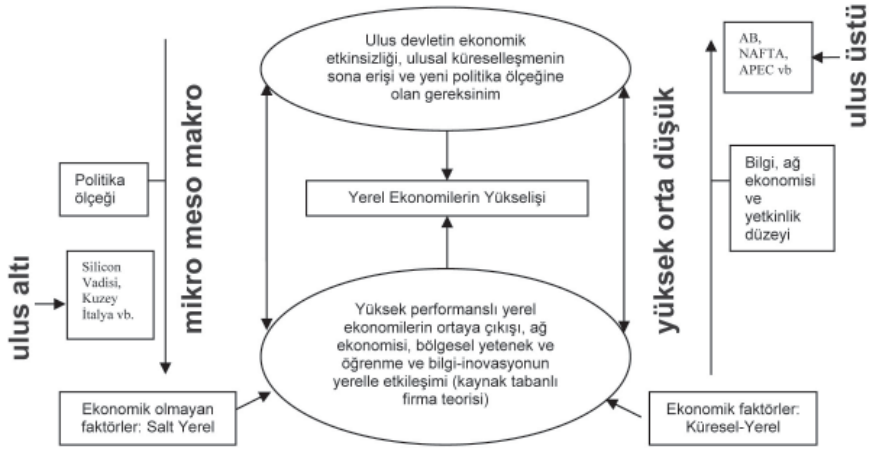
DEVLETTEKİ DEĞİŞİM: KAPİTALİZM, ÜRETİM SİSTEMLERİ VE BÖLGE (BİRİKİM REJİMİ VE DÜZENLEME BİÇİMİ)

1990’lardan itibaren bölgesel kalkınma literatürünün bölgesel politika tasarımına en önemli etkilerinden biri, üretim sistemlerindeki değişimi yeniden tanımlayarak bu değişimde bölgenin rolünü ortaya çıkarmak olmuştur. İster bölgenin kendi içindeki politika üretimi ister ulusal yönetimin (merkezin) bölgeye karşı bakışı isterse ulusüstü yapılanmaların bölge üzerindeki etkisi olarak ele alınsın, üretim sistemlerinin değişimini söz konusu bütün düzeyler hareket noktası olarak kabul ederler (artık gelenekselleşen örnek olarak bkz. Piore ve Sabel, 1984). Dolayısıyla üretim tarzı ile ilişkili kapitalist gelişmenin Türkiye için analizi, bölgesel kalkınma politikaları için önemli bir girdi olacaktır. Genelde literatürün, özelde ise AB ülkelerinin ortaya koyduğu tablo, bölgelerin evriminde bir çok gücün etkili olmasına ve farklı bölgelerin farklı teorik çerçevelerin oluşmasına imza atmasına rağmen, başarılı bölgelerin veya bölgelerdeki başarılı örneklerin diğerleri için bazı ortak sonuç ve bulgular çıkardığı yönündedir. Ne var ki bu düzeyde bir analize girmeden yani literatürün politika sonuçlarını irdelmeden önce Türkiye’nin ekonomi politığının konumlandırılmasının tartışmaya açılmasına gerek vardır. Son derece geniş olan bu tartışma alanında konumuzla ilgili bir kaç nokta vurgulanacaktır:

- Türkiye gibi geniş coğrafyayı kapsayan gelişmekte olan bir ülke için hakim bir üretim tarzından bahsetmek, anlamlı bir analitik yaklaşım olarak kabul edilemez. Geleneksel kalkınma teorilerinde yer alan düalist yapıların varlığı, üretim ilişkilerinin modern teoriler çerçevesinde değerlendirilmesini zorlaştırmaktadır. Ne var ki küreselleşme Türkiye'deki en geri kalmış bölgeleri bile politik ve ekonomik açıdan etkileyebilmektedir. Dolayısıyla üretim sistemi ve ilişkilerini küreselleşmeyi dışlayarak değerlendirmek doğru olmayacaktır(en azından politik etkileşim açısından küreselleşmenin bu tür bölgelere olan etkisinden bahsedilebilir). Fakat en geri kalmış bölgelerin *ekonomik açıdan* küreselleşmenin büyüme etkisi ile ilişkilendirilmeleri için temel gelişmiş bir altyapı gereklidir. Küresel standartlarda bu türden altyapının bulunmadığı bölgeler için cazibe merkezi olmaları oldukça zordur. Ancak politik ve sosyal açıdan konu ele alındığında bu tür bölgeler ulusüstü yapıların ilgisini çekmektedir. Öte yandan kalkınmanın turizm gibi sanayi dışı sektörlerle olan bağlantısının güçlenmesi, bu tür bölgeler için farklı bölgesel kalkınma araçlarının gündeme gelmesine yol açmaktadır. Türkiye'nin genel GSYİH karakteristiklerine bakarak gözlemlenen makro düzeydeki bulgular, mezo düzeyde genellemelerin yapılmasına yol açmamalıdır. Bu durum, uygulana gelen merkeze dayalı bölgesel politikaların görece düşük performansının zaten bilinen açık nedenlerinden biridir. Diğer bir ifade ile küresel ve gelişmiş üretim sistemlerine eklenmede, tüm Türkiye için genellemelerden hareket etmek bir bakıma zorlayıcı varsayım olacaktır. Halbuki AB ülkelerine bakıldığında fordizm veya post-fordizm tartışmaları ülkelerin genelindeki üretim sistemlerine ve yaşam biçimlerine yönelik yorum yapmayı sağlayacak kadar güçlüdür. Dolayısıyla Türkiye'deki üretim sistemlerine ait değerlendirmeleri bölge ve bölgeler arası ilişkiler bazında yürütmekte yarar bulunmaktadır.
- Kapitalizm açısından belirli bölgelerdeki büyük ekonomik yoğunlaşma, bu bölgeler için daha öngörülebilir üretim ilişkilerini doğurmaktadır. Bu durumda sadece bölgesel ve bölgelerarası değil, ulusüstü ve ulusötesi ekonomik bağlar da rahatlıkla değerlendirmeye alınabilir.
- Ekonomi politiğin çağdaş araştırmacılarından Bob Jessop (1990; 1994; 1997a; 1997b, 2000) 'ulus devletin içinin boşaltılması' tezinde üç yörüngeden hareket eder: Devletsizleşme (destatization), uluslaşsızlaşma (denationalization) ve uluslararasılaşmadır (internationalization). Türkiye'de Jessop'un devletin içini boşaltılması tezi nasıl işlemektedir? Şayet görünen uluslararasılaşma en etkili güçse ulusaltı düzeyde bunun yansıması ve içselleştirilmesi nasıl olacaktır? Bölgesel politika alanında AB ile başlayan hareketlenme uluslararasılaşmanın ülkemizde bir bölgeselleştirmeye yol açtığını teyit etmektedir. Tepeden yönlendirilen bir bölgeselleştirme merkez-yerel ilişkilerinin merkez lehine güçlü olduğu bir yapıda merkezin

yereli işlevsizleştirme tehlikesini taşıdığı gibi, yerelin, uluslararası güdülü bölgeselleştirmeyi doğru algılamasını da engelleyebilir.

- Rhodes'in (1995: 329) altını çizdiği gibi birçok araştırmacı Avrupa bölgelerinin kendi geleceklerini şekillendirme ya da en azından etkileme kapasitesine sahip olduğunu kabul etmektedir. O halde 'bölgelerin Avrupası' konseptine dayanan bir coğrafyadan türetilen modelleri yapılacak politika transferleri merkezîyetçi-devletçi-bürokratik bir doğaya sahip Türkiye'de nasıl bir sonuç doğuracaktır?
- Türkiye'de literatür ve AB düzeyindeki politika uygulamalarını bölgelere aktaracak herhangi bir mekanizma bulunmakta mıdır? Bölgeler kendileri bu bilgilere nasıl ulaşacaklardır? Öğrenme sürecini nasıl işleyecektir? Bu sorulara ilişkin yanıtlar Türkiye için merkezi bölgeselleştirme tezini güçlendirmektedir.
- Uluslararasılaşmanın rekabet üzerindeki etkisini yerel ekonomiler ne kadar hissediyor sorusu üretim sistemlerinin küresel ağlarla olan doğrudan ve dolaylı ilişkileri ile bağlantılıdır. Geri hatta Türkiye ortalamasındaki bölgeler için küreselin ulusal düzeydeki etkileri yerel üzerindeki etkilerinden çok daha ön plandadır.



Şekil 1. Bölgesel Kalkınma Anlayışının Değişimi: Taban ve Tavan Etkileşimi

İNOVASYON VE (BÖLGESEL) REKABET GÜCÜ

Yeni bölgeselcilüğün hareket noktasını ağırlıklı olarak bilgiye dayalı ekonomide kurumsalcılığın baskın etkisi ile çerçeveselendirilen bölge-devlet-ekonomi-birey-firma ilişkilerinin yeniden tanımlanması oluşturur. Bilgiye dayalı ekonomide kalkınmanın anahtarı olarak yenilik görülmektedir. Bu nedenle farklı inovasyon türlerinin mekân, bölge ve bölgesel kalkınma ile farklı teorik çerçevelerle ilişkisi

kurulmaktadır. Türkiye’de üretim tarzını ve kapitalist gelişme biçimini tanımlama ve sınıflandırmadaki zorluk ve kısıtlara rağmen, inovasyonun Türkiye’deki bölgesel kalkınma çabalarındaki muhtemel yeri üzerine düşünmek gerekir.

Günümüzde inovasyonun doğrusal olmayan, evrimci, birikimli ve sürekli geri beslemeli doğası, farklı aktörlerin işbirliği ve ekonomik-sosyal aktörlerin etkileşimi ile ekonomik-sosyal-örgütsel inovasyonun ortaya çıktığını vurgulamaktadır. İlişkiler, network, kurumsal bağlar gibi ilişkisel varlıkların iktisadileştirilmesi ile geleneksel üretim faktörleri dışındaki değerlerin yeniliğin oluşmasına yönlendirilmesi, mekânsal inovasyon modellerinde hedeflenmektedir.

Öğrenme ve bilgi birikimi büyüme ve ekonomik yenilenmenin başta gelen unsurları arasında yer alır. Yeniliğin doğmasında bu çok boyutlu ilişkiler, bölge içi ve bölge dışı etkileşimi gerektirmektedir. Dolayısıyla kümelenme, yenilikçi çevre veya bölgesel inovasyon sistemleri çok düzlemli ilişkilerle anlam kazanmaktadır. Her ne kadar örtük bilgi yaklaşımı mekânsal yakınlığın önemi üzerinde dursa da, sadece bölge içine bakarak bu kavramları artık anlamlandırmak yeterli değildir. Birlikte veya ortaklaşa öğrenme network bütünleşmesi ile değer yaratmaktadır. Üretimin bölgesel örgütlenmesi ile network ve emek piyasası karakteristikleri başat ekonomik kaynaklar arasında kategorize edilmektedir. Bu noktada Türkiye’deki illerin networklere ulaşımı ve yerel emek piyasalarının gelişmişliği inovasyona dayalı bölgesel kalkınma açısından ilk sorgulanması gereken alanlardır. Bu alanda destekleyici kuruluşların merkezde yoğunlaştığı ve merkezdeki bilgi ve etkinliklere yereldeki girişimcilerin ulaşma imkanlarının oldukça sınırlı olduğu söylemek mümkündür. Türkiye’de patent aktivitelerinin mekânsal dağılımı (Albeni ve Karaöz, 2005) bu tezi teyit etmektedir.

Yenilik faaliyetlerinin hizmet, imalat ve tarım sektörlerindeki konumunu değerlendirenken nasıl modelden hareket edilmesi sorusu tek bir model önerisi ile karşılık vermek Türkiye coğrafyasına bakıldığında yetersiz olacaktır. Genelde yenilik engellerinin ekonomik gelişmişlik düzeyinin düşüklüğüne bağlı olarak yaygın olması, bu tür engellerin giderilmesini gerektirir. Farkındalığın yükseltilmesi ve yenilikçi faaliyetlerin öneminin vurgulanarak, ilgili aktörler arasındaki bağların tanımlanabilmesi için bölgesel yenilik sistemleri modeli, Türkiye için ön plana çıkabilir. Özellikle karşılıklı öğrenme, kısıtlı olan bilginin bölgenin içindeki dolaşımını ve doğru adreslere gidebilmesini sağlar. Dikkat edilirse devletçi yapının en belirgin etkisi ironik olarak güvensizlik ve bilgi paylaşımı konusunda kayıtsızlıktır. Bilgi paylaşımına yatkınlık ortak çıkarların tanımlanabilmesine ve en azından orta vadeli düşüncenin gelişmesine bağlıdır. Ekonomik istikrarsızlığın işletmecilik bilgisinin kullanımına imkan tanımaması bu tür düşüncelerin gelişimini ülkemizde engelleyen temel neden olarak görüle gelmiştir. Ekonomik istikrarla birlikte nasıl bir gelişme beklenmelidir?

Tablo 1. Mekânsal Yenilik Modellerinin Temel Karakterleri

İNOVASYO- NUN YAPISAL PARAMETRE- LERİ	MODELLER				
	<i>İnovatif çevre</i>	<i>Sanayi Bölgeleri</i>	<i>Bölgesel İnovasyon Sistemleri</i>	<i>Yeni Endüstriyel Mekanlar</i>	<i>Öğrenen Bölge</i>
<i>İnovasyon dinamiklerinin ana unsurları</i>	Aynı çevredeki birimlerle kurulan ilişkiler ile oluşan firmaların inovasyon kapasitesi	Ortak değerlere dayalı bir sistemde aktörlerin inovasyon yapma kapasitesi	Ar-Ge'nin spesifik bir türü olarak interaktif ve birikimli inovasyon	Ar-Ge'nin ve yeni üretim yöntemlerinin uygulanmasının sonucu	Sentez
<i>Kurumların rolü</i>	Araştırma sürecinde kurumların önemi	Kurumlar sosyal regülasyonu ve inovasyon ile kalkınmayı sağlayan birimlerdir	Kurum içi ve dışında düzenleyici bir davranışın ortaya çıkması	Firmalar arası işlemlerin sosyal regülasyonunun ile girişimcilik faaliyetlerinin dinamiklerinin koordinasyonu	
<i>Bölgesel kalkınma</i>	Mekânsal yenilik, biriminin işbirlikçi atmosferde yenilik kapasitesi	esneklik	Etkileşimli ve düzenleyerek öğrenme	Sosyal düzenleme ile üretim sistemlerinin yığılması arasındaki ilişki	
<i>Kültür</i>	Güven ve karşılıklık	Değerlerin paylaşılması ve güven	Etkileşimle öğrenme	Network ve sosyal etkileşim kültürü	
<i>Birimler arasındaki ilişkilerin türleri</i>	Destekleyici çevrenin rolü: firma, ortaklar, tedarikçiler ve müşteriler arasındaki ilişki	Network ile sosyal düzenleme ve disiplin. Rekabet ve işbirliğinin network ile eş zamanlı sağlanması	Etkileşimli öğrenmenin örgütsel tarzının network ile düzenlenmesi	Firmalar arası işlemler	

Kaynak: (Moulaert vd., 1999) 'dan uyarlanmıştır.

Literatüre göre bilginin kodlanmasındaki artışa rağmen, bilginin tüm türleri mekânsal hareketliliğe sahip değildir. Bir kısım bilgi kişisel kabiliyetlerde ve bilgide, rutinlerde ve tutumlarda saklı bulunmaktadır. Bölge ile sınırlanan bilgi, bölgenin üretim yapısı ve uzmanlaşmasına ek olarak sosyal ve beşeri sermayesi ile kurumsal çerçevesi tarafından şekillenmektedir. Bilgi bu haliyle sadece doğduğu

bölgeye aitlik arz eder. Bu tip bir yüksek kalibreli bölgede, bilgi tabanının yani başlangıç düzeyinin yüksek olması beklenir. Aksi takdirde sadece içten kaynaklanan büyüme yaratıcı sürekli öğrenmenin sürdürülebilir olması beklenemez. Bilgi-deki örtüklük üretim ve yenilik sistemlerinin de kapalı olduğu anlamına gelmez. Dolayısıyla bölgesel yenilik sisteminin Türkiye’deki bölgelerde anlam kazanabilmesi için bilgi stok ve tabanı genişletilmelidir.

Ayrıca Türkiye bağlamında konuya yaklaşıldığında öğrenme ve inovasyon aynı zamanda sosyal bir süreç olarak ele alınmalıdır. Bilgi sosyal sistemin farklı unsurları tarafından biçimlenir. Örtük bilginin transfer ve kopyalama zorluğu kişiselliği ve bağlamsallığı ile ilişkilidir. Bu nedenle güven ve paylaşılan normlar ile sosyal ekonomik sisteme hatta sosyal yetkinlikler ile sosyal sermayenin bölgelerdeki konumuna bakılmalıdır. Daha da önemlisi özellikle kavramsal bilginin eylem ve ürünlere dönüştürülmesinde sosyal yapının kolaylaştırıcı ve yaratıcı nitelik arz etmesi gerekir. Literatürün bu konuda üniversitelerin yenilik sürecindeki rolünü görece yetersiz olarak tanımlaması Türkiye bağlamında bu sorunu daha da derinleştirmektedir. Tartışmasız yeniliğin yönetim ve yönetişim ile olan ilişkisi (Cooke, 1997), üniversitelerin ötesinde sosyal dokunun değerlendirilmesine işaret etmektedir. Aksi takdirde Saxenian’ı (1994;1996) takiben “Silikon Vadi(zm)” ve Galler(izm) (Morgan, 1997; Cooke, 2003) Türkiye için yeterli açılım sağlamaktan uzak kalacaktır.

Özetle inovasyon gelişmiş bölgesel altyapı, bilgi paylaşım arenaları, ulusal ve ulusüstü networklerle ilişkiler gibi daha çok gelişmiş ülkelerin stilize olgularına uyan yapılarla anlam kazanmaktadır. İnovasyon ile ilgili güncel yaklaşımlar lineer olmayan modellerle gelişmekte olan ülkeler için iştah açıcı gözükse de, bölgesel inovasyon sistemlerinin inşası zaman alıcı olduğu gibi etkili insan kaynakları mobilizasyonunu gerektirmektedir. Kaldı ki ülkemizdeki çalışmalar (Ece-ral, 2006; Varol, 2006; Armatlı-Köroğlu, 2006; Gezici, 2006) inovasyona dayalı rekabet gücünün bilim ve teknoloji politikalarından daha çok dünya piyasaları ile bütünleşme ve müşteri talepleri sonucunda ortaya çıktığını göstermektedir. Dolayısıyla kamu politikalarının yeniden gözden geçirilmesi ve bölgelerin kendi niteliklerine uygun ‘oyun/müdahale’ alanlarının yaratılması/bırakılması anlamlı politika çözümüdür. Ancak ülkemizde KA’lar, bu işlevi yerine getirecek donanımına sahip olabilecekler midir? Dahası yönetişimin tıpkı bölgeselleşmede olduğu gibi Avrupalılaşıma ile gündeme gelmesi sosyal inovasyon kavramını nasıl etki-leyecektir?

AVRUPALILAŞMA, YÖNETİŞİM VE BÖLGESEL KALKINMA

Teknolojik ve yenilikçi paradigmaların yanı sıra Türkiye’de bölgesel kalkınma-ya yönelik yapılacak değerlendirmelerin giderek daha fazla Avrupa ve yönetişim kavramları üzerine temellendirildiğine şahit olmaktayız. Avrupalılaşıma ile yönetişim kavramlarının kendi arasında var olan teorik ve politik ilişkinin ötesinde,

Türkiye’deki devlet ve ekonomiye yönelik dönüşüm ve reform çabalarında da bu kavramların el ele hareket ettiğini görebiliriz. Özellikle Avrupalılaşmanın doğasında yer ‘kurumsal transfer etkisinin’ ön plana çıkması, idari mekanizmalara ve yerel-bölge-ulusal ilişkilere yönetişimin kurumsal ve örgütsel olarak transferine neden olmaktadır. Nitekim Avrupalılaşma kavramına ait temel çalışmalarda, Avrupalılaşma Avrupa düzeyinde ve Avrupa ötesinde özellikle Avrupa kurumlarının yayılması ve yaygınlaşması olarak tanımlanmakta, ulusaldan AB düzeyine ilginin kayması olarak kavramsallaştırılmaktadır (tanımlar için bkz. Mjoset, 1997; Caporaso ve Jupille, 1998; Wessel ve Rometsch, 1996; Cowles ve Risse, 2001; Radaelli, 2000).

Ladrech’e (1994) göre AB’den kaynaklanan dışsal baskıların ulusal düzeye olan etkisi sonucunda, AB’nin politik ve ekonomik dinamikleri ulusal siyasetin ve politika inşasının örgütsel olarak bir parçası haline gelmektedir. Böylelikle Avrupalılaşma bağımsız değişken, ulusal kurumların uyumu ise bağımlı değişken olmaktadır. Ne var ki Avrupalılaşma sürecinde güç politik sistem içinde yayıldıkça yani merkezi veya tek elden karar alma biçiminden çok aktörün dahil olduğu karar alma süreçlerine geçildikçe, Avrupalılaşma yönünde kurumsal değişimi sağlamak için ulusal uzlaşa sağlamak daha da zorlaşmaktadır (Risse vd, 2001). Ancak hemen belirtmek gerekir ki üye devletler AB mevzuatının pasif alıcıları değildir: AB politikalarını kendi çıkarları, uyum maliyetleri doğrultusunda şekillendirirler. Avrupalılaşma bu nedenle çeşitli aktör ve düzeyler arasında karşılıklı etkileşimli bir süreçtir.

Politika oluşum sürecinde yönetim tartışmaları her düzeyde artan bir ilgiyi kendine çekmektedir. Mekana ait yönetim tartışmaları ise özellikle kalkınma ekseninde kendini belirginleştirmektedir. Kalkınma ise hangi düzeyde olursa olsun tarihsel olarak (az veya çok) hükümet politikaları ile ilişkilendirilmektedir. Yönetişim bu bağlamda, hiyerarşik olamayan, örgütler arası devlet ve devlet dışı aktörlerin kamusal alana giren konularda birlikte yön verme eylemleri olarak tanımlanmaktadır (Sibeon, 2000: 291). Avrupalılaşma, bu çok renkli yönetim resmine ulus dışı aktörlerin de etkin oyuncu olarak girmesini sağlamaktadır. AB’nin doğurduğu ulusüstü düzeyde bölgesel lobcilik, Brüksel’in bölgesel kalkınma amaçlı AB fonları için bölgesel temsilcilik merkezi olmasına yol açarak bölgesel kalkınma ve yönetim konularını ulus üstü platformlara taşımaktadır.

AB’nin bölgesel kalkınmayı yönlendirilmesinde ulusal destek alanları rekabet politikası çerçevesinde belirlenirken, AB bölgesel politikası ayrı bir haritalandırmadan hareket etmektedir (Wishlade vd, 2003). Wishlade ve arkadaşlarının (2003) altını çizdiği gibi tarihsel olarak incelendiğinde Avrupa Komisyonunun ulusal ve AB düzeyinde bölgesel politikaları farklı derece ve biçimlerde etkilediği görülmektedir. Aslında bölgesel politikanın tarihsel evrimi Komisyon’un Bakanlar Konseyi’nden belirli bir ölçüde bağımsız olması çabasının ürünüdür. Bu tür bir

analiz AB'nin, bölgesel politika ve kalkınma konusunda ulus üstü ayrı bir güç ve aktör olduğu tezini güçlendirmektedir.

Ancak bu noktada tekrar Türkiye'ye dönüp baktığımızda yönetişimin stratejik bilgi ve vizyon inşa ile sentezlendiğinde anlamlı politika üretme potansiyeline sahip olduğu gerçeği bir dizi sorunu doğurmaktadır. Çünkü yönetişim kendi başına bölgesel kalkınma için tüm beklentileri karşılayacak kapasite ve güce sahip değildir. Söz konusu sentez, sistematik olarak uzun dönemli geleceğin algılanması için çaba sarf edilmesini sağlayarak bugüne ait anlamlı politika sonuçlarına ulaşılabilmesine zemin hazırlayacaktır. Bu sentezin başarılı olması sadece politika ve önemlerin tasarımıyla ilgili değildir; aynı zamanda düşünce iklimini değiştiren itici gücün bölgenin içinden mi yoksa dışında mı geldiği de belirleyici bir role sahiptir.

Yönetişim diğer yandan norm ve düzen sistemleri ile kolektif eylemlerin sosyal koordinasyonu ve ortak meselelerin çok yolla ve çok aktör tarafından yönetilmesidir. Bunun için çatışan ve farklı çıkarların barındırılması ve işbirlikçi eyleme dönüştürülmesi gereklidir. Dolayısıyla sosyal sermaye farklı kategorilerdeki (daha önce değinilen inovasyon ve rekabet gücü örneklerindeki) önemine koşut yönetişimin nesnesi haline almaktadır. Hükümetler bu sürecin temel kurumsallaşmış aktörleridirler. Politika yapımının yetkinliğinin bulunması işlenebilir bilgi ile birlikte kamusal ve özel kurumların yönetişim yeteneklerini belirler. Yönetişimin bu anlamda işlerlik kazanması network, pazarlık, çıkar koalisyenlerinin politika yapımında kullanılması ile mümkün olur. Dolayısıyla yönetişimde baskın aktör yoktur; politika arenası ve/veya platformunda farklı kurumların birlikteliği vardır. Köprü kuran sosyal sermaye bu bağlamda yönetişimin ana unsuru haline gelir.

Rekabetçi küresel ekonomide bölge içi ve bölgeler arası büyük farklılıklar karşısında devlet, özellikle de tek başına, farklılaşan bölgesel sorunlara standart çözümler üretmekte giderek zorlanmaktadır. AB politikaları, bölgeleri teşvik edip bölgesel politikanın desantralizasyonuna yol açarak, bölgelere kendi geleceklerini ve refahlarını belirlemede daha fazla sorumluluk vermektedir. Bu 'transfer'/'dönüşüm'e' güçlü bir söylem eşlik etmektedir: Tüm bölgesel paydaşlar -sadece kamu sektörü değil- bölgeyi birlikte çekmelidir. Kalkınma ve büyüme için demokratik bir temel inşa edilmesi, bölgenin sosyal sermayesinin geliştirilmesi, bölgenin kaynaklarının kullanımında daha fazla etkinlik ve etkinliğine ulaşmak: Güçlü bölge yaratmak. Çeşitli sektör ve düzeylerden aktörler, kompleks network ve müzakerelere dahil olarak bölgesel politikanın içerik ve biçimi değiştirmektedirler. Bu durum birlikte çalışma ve işbirliğinin yeni biçimlerini su yüzeyine çıkarmaktadır.

Ancak güçlü, kendine dayanan bölgelerin özendirilmesi/cesaretlendirilmesi bu bölgelerin kontrolü sorununu doğurmaktadır. Şayet AB üyeliği bölgelere bağımsız aktörler olarak daha fazla fırsatlar sunacaksa ve yeni bölgesel politika bunu destekliyorsa merkez/devlet otoritesi zayıflayacaktır. Merkez buna hazır mıdır? Ya da bölgedeki büyüme politikalarının ana yönünü belirleyerek bölgesel yöneti-

şimde yönetim varlığını sürdürecektir midir? Jessop'un devletin içinin boşaltılması tezine alternatif olarak devletin değişen ortama adaptasyonu seçeneği bulunmakta mıdır?

Devleti yönetişimde hala aktör olduğunu kabul eden yaklaşımlar (Kohler-Koch, 1996; Kooiman, 2003; Pierre, 2000; Pierre ve Peters, 2000), katılımcılık, uzlaşma, uyum içerisinde devletin kendini yeniden konumlandırması olanaklı olabilir mi? Bu durumda devletin sahip olması gereken yeni yetenekler neler olmalıdır?

Avrupalılaşıma etkisi daha spesifik olarak AB'leşme etkisi bölgesel politikadaki değişimi ivmelendirmektedir. Aslında anahtar oyuncuların bölgesel politika oluşturmada ortak bir dile ve çerçeveye sahip olması kamu politikalarını etkilemesi Türkiye'de yeterince medya, politikacılar ve akademi çerçevelerinde tartışılmaktadır. Mevcut tartışmalarında yeterince organize olduğunu söylemek mümkün değildir. Aslında 'yerli' bir yönetişim konseptinin ötesinde AB'nin de dahil olduğu bir yönetişim olgusu ile ülkemizin karşılaşması yönetişimin içselleştirilmesini zorlaştırmaktadır.

Tablo 2. Bölgesel Politika Açısından Yönetim ve Yönetişim

BÖLGESEL POLİTİKA (YÖNETİM)	BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASI (YÖNETİŞİM)
Yönetim	Yönetişim
Merkezi	Desantralize
Hiyerarşik	Çok düzeyli
Tepeden kalkınma (standardizasyon)	Tabandan Kalkınma (farklılaşma)
Elit projeler	Katılımcı proje (bölgesel demokrasinin geliştirilmesi)
Bölgeler ülkeye bağlı	Ülke bölgelere bağlı
İdari bölgeler	Aktif bölgeler
Geri kalmış bölgeler	Tüm bölgeler
Farklılıkların dengelenmesi	Büyüme
Fiziksel, teknik, finansal altyapı	Yumuşak altyapı
Kamusal önlemler	Ortaklık (kamu-özel)
Seçici yardımlar	Bölgeselleşmiş ekonomi politikası
Kısa dönem	Uzun dönem (Sürdürülebilirlik-cinsel eşitlik)

Kaynak: Hudson (2003; 2005)

KALKINMA AJANSLARI: YASANIN ÖTESİNE GEÇMEK?

Ekonomilerin küresel güçlere bağımlı hale geldiği bir ortamda ajansların kapsamı ne olmalıdır sorusuna verebilecek (temel olarak) üç farklı kategoride cevap

bulunmaktadır (Rhodes, 1995). Birincisi, içsel büyüme kapasitesi üzerinde durur. Kümelenme, Marshallyen sanayi bölgeleri, esnek uzmanlaşma ile yeni teknolojik paradigma çerçevesinde rekabet gücü ve yenilik eksenindeki yaklaşımlar bu kategoride yer alır. Geleneksel ve yeni üstünlüklerin tanımlanmasına dayalı bu alan ilişkiler ile network'ün önemi üzerinde durmaktadır. Bilginin değişimi, üretici ve arz zinciri, üretici-tüketici ilişkileri temel alan kalkınma ajanslarının bu kapsamına göre ajansların proaktif bölgesel stratejilerle hareket etmesi beklenmektedir. Post-fordizmin karakteristiklerinin bölgenin kalkınmasında kullanılması özellikle esnek üretim, niş pazarlar, KOBİ politikaları vb. uygulamaları KA'ların öncelikli gündeminde yer alır. Ne var ki bu kategori yeni bir mit ve ortodoks yaratmakla eleştirilmektedir (Amin ve Robins, 1990). Özellikle bölgelerin yapısal olarak yapabilecekleri üzerinde belirli kısıtlar bulunmaktadır. Heterojen bölgesel doku varlığını sadece Türkiye'de değil, birçok ülkede de sürdürmekte ve de (üstelik) küresel karşısında ekonomik yoğunlaşma ve bütünleşme yine küreselin etkisi ile şekillenmektedir. Merkezkaç ve merkez çekim güçleri, küresel ile yerel arasında yer yer parçalı bazen de bütünleşmiş görüntüler ile küreselleştirici ve yerelleştirici etkiler süregelmektedir. Bu olgu bizi ikinci kategoriye ulaştırır: Yabancı sermaye yatırımları. Zayıf bölgeler için küresel şirketlerin açılımı/anlamı/bağlamı henüz net değildir ve de (üstelik) söz konusu büyük işletmelerin büyüme kutbu etkisi hala devam etmektedir. Bu tip şirketlerin/işletmelerin yerele yönetimleri devretmiş değildir ve aynı zamanda yerel alıcı-tedarikçi bağları tüm uygulamalarda gelişmiş değildir (Amin ve Malmberg, 1994). Dolayısıyla ulusüstü şirketlerin stratejilerden bağımsız bir bölgesel kalkınma çabası anlamsız kalma tehlikesi ile karşı karşıyadır. Diğer bir ifade ile ağırlıklı olarak doğrudan yabancı sermaye aracılığı ve/veya küresel tedarik zincirine eklenme ile KA'lar bölgesel kalkınma sorununu temelden gideremezler. Bu bağlamda iki kritik sorun doğar. Birincisi yerel ekonomiler yabancı sermayenin firma düzeyindeki stratejilerini (ve de sektörel gelişimini) nasıl algılayacak veya öğreneceklerdir? Yabancı sermaye yatırımlarının küresel/sektörel stratejilerinin yerelde izlenip gerekli önlemlerin alınması KA'ların yüksek bir öngörü ve izleme kapasitesine sahip olması gerektiğine işaret eder ki bu kapasitenin Türkiye'deki KA'larda var olup olmayacağı şüphelidir. İkincisi, yabancı sermayenin maliyet savaşlarında mobilitesinin yükselmesi (terk etme riski) ve bu durumun yerel ekonomilere sürekli taviz verme açmazına sürüklenmesidir. Böylelikle yerli sermayenin dezavantajlı konumu giderek artmaktadır/artacaktır.

Öte yandan yeni girişimciliğin ve teknoloji transferinin teşvik edilmesinin yerel üzerindeki etkisinin ölçülmesi ve fayda-maliyet analizinin yapılması gerekir. Geri kalmış bölgelerde kendi kendini sürükleyen ve sürdüren yerel ekonomik kalkınma için yapılan arz yanlı müdahalelerin başarı şansı düşüktür (örneğin KÖY, bkz. DPT, 2000a). Bu çerçevede yerel ekonomilerin, uluslararası işletmelerin hiyerarşilerinde kendilerini konumlandırarak ileriye taşıma yollarını arttırmaları ve networklerini yetenek, bilgi, altyapılarını geliştirerek zenginleştirip daha kalite-

li sermayeyi cezbetmeleri beklenmektedir. Türkiye yabancı sermayenin durumu göze alındığında yereldeki üretimin büyük oranda uluslararası işbölümünden etkilenmesine rağmen ondan bağımsız olduğu rahatlıkla söylenebilir. Bu durum yerelde tercih ve yönlendirme için stratejik boş alan yaratmaktadır. Bu bağlamda kalkınma ajansları için üçüncü kategorideki kapsam, dışa açık network kurma stratejisidir. Kurumsal yenilik ile gerektiren bu stratejinin inşası için geri kalmış bölgelere dışarıdan müdahaleye gerek olabilir. Yerli ve yerel firmaların sayısı ve niteliği, dışarıdan bölgeye gelen girişimciler, pozitif toplamı oyunu kabul eden aktörlerin sayısı, eyleme dönüştürülebilecek nitelikte kamu ve özel kurumlar arasında çıkar birliği, piyasa kurallarına hazırlıklı olmak, yerel siyasetçilerin ve kamu yöneticilerinin ortak network kurma eğiliminde olması network inşasının başarısını doğrudan etkileyecektir. Bölgenin açıklığını dolayısıyla öğrenme sürecini etkileyen bu tür bir strateji salt ekonomik odaklı olmanın ötesine geçer. Ne var ki networklerin kurulması zaman alıcıdır, sosyal dokunun zayıflığı bazen network inşasını geciktirebilir. Bu durumda bölgelerin karşılaşabileceği fırsatlar kaçabilecek, network'ün sürekliliğini sağlayacak ekonomik çıkarlar zayıflayabilecektir.

Burada vurgulamaya çalıştığımız nokta, KA'lar yasa ile çizilen çerçevesinin ötesinde sorgulanması gereken alanların bulunduğuudur. 5449 sayılı KA yasası yukarıda sözü edilen kategorilerin hepsine gönderme yapmakla birlikte, her bir KA için bulunduğu bölgeye bağlı olarak tüm kategorileri gerçekleştirmek mümkün olmayabilir. Eş anlı olarak tüm kategorilere ağırlık vermek yerine seçici bir davranış içerisine girmek gerektiğinde, yerel kapasite ve kamusal destek biçimleri söz konusu seçimde belirleyici olacaktır. Ancak hangi kapsamda hareket edilirse edilsin, yukarıda tartışıldığı üzere her bir kategori için sınır ve kısıtlar bulunacaktır.

TÜRKİYE'DEKİ 'EKSTRA' AÇMAZLAR, GELECEĞE DÖNÜK YANSIMALAR VE SONUÇ

Bölgesel kalkınmada Türkiye'nin yolunun AB ile kesişmesi toplumsal ve politik açıdan uzlaşma zemininin kurulmasını zaman alıcı hale getirmektedir. AB etkisinin bölgeselleşmeye yol açan unsurlardan biri olduğu açıktır. Diğer tarafta daha önce sözü edilen ülkemizdeki bölgesel hareketler (İzmir, Mersin vb), bölgeselcilikten farklı olarak, bu bölgelerdeki kilit aktörlerin küreselleşme, Avrupalılaşma ve yerelleşme karşısında kendilerine "ne yapabiliriz?"i sormalarına yol açmıştır. Ne var ki KA'ların yasal çerçevesi, özellikle DPT'nin etkin rolüne koşut, merkezin etkisini sürdürme potansiyeline sahiptir. Ülkemizde KA sürecinde kamu yönetimi ve siyaset bilimi açısından konu ulus devlet ekseninde tartışılmış ve tartışılmaya devam edecek olmasına rağmen, KA'ların politika ve küreselleşmeden daha çok ülkemizin modernleşme biçiminden kaynaklanan sorunlarının olabileceği muhtemeldir.

KA'ların illerdeki kamusal, sivil ve özel kesimler tarafından nasıl algılandığının önemi bu yeni örgütlerin geleceğini etkileyecektir. Bu süreçte yönetişimin yönetilmesi bazı bölgeler için bir gereklilik halini alabilir mi? Kamu politikası destekli yönetişim kamunun yönetişimin bir aktörü olduğunu kabul edildiğinde paradoksal kimliğinden bir parça kurtulabilir. Kaldı ki literatür ve uygulamaların gösterdiği kalıplarının dışına çıkabilme ve bölgesel kalkınmada kendi rotasını çizebilme fırsatlarını Türkiye özenle değerlendirmelidir. Türkiye'nin bölgesel kalkınma konusunda kendine has kritik açmazlarından bazıları şu şekilde sıralanabilir:

AB ile girilen bölgesel kalkınma sürecinde akademik ve aydın kesimde geçmişten uzanan ye toptan 'kabul' ye da toptan 'red' ayrımı süre gelmektedir. Bu durum yasa ve uygulamada yapılabilecek iyileşmeleri zayıflatmaktadır. Ülke ve toplum çıkarlarını dikkate alan daha holistik tartışma zemininin inşası için çaba sarf edilmelidir. Özellikle Avrupalı araştırmacıların konuya daha temkinli ve açılım sağlamaya yönelik bir pencereden baktıklarını söylemek mümkündür (örneğin bkz. Amin ve Thrift, 1995). Ulusüstü değişime karşı olan direnç ülkenin yararına olabilecek uygulamaları da engellemektedir. Haklı yönleri de olabilecek bu direncin, aslında konun daha fazla ve daha geniş kesimler tarafından tartışması sağlanarak bir üstünlüğe dönüştürülmesi mümkündür.

Nitekim KA yasası örneğinden hareket edildiğinde konunun ulusal basında cılız bir şekilde ele alındığı görülmektedir. Konu ile ilgili bazı illerdeki yerel basın ulusal basına göre daha fazla ilgi gösterirken bazı illerin yerel basınında konuya hiç değinilmemiştir. Bu durum aşırı yerel pasifliğin ve merkez bağımlılığının göstergesi kabul edilebilir. Ayrıca genel bir reformun parçası olarak KA'nın sunulması paket içindeki ağırlığının düşük algılanmasına yol açmıştır.

Bunun doğurduğu diğer açmaz ise güvensizliktir. Özellikle bölgesel kalkınmanın network, işbirliği, paydaşlık gibi olguların iktisadileştirilmesine giderek daha fazla dayandığı hatırlanırsa Türkiye için bu açmazın önemi daha da belirginleşmektedir.

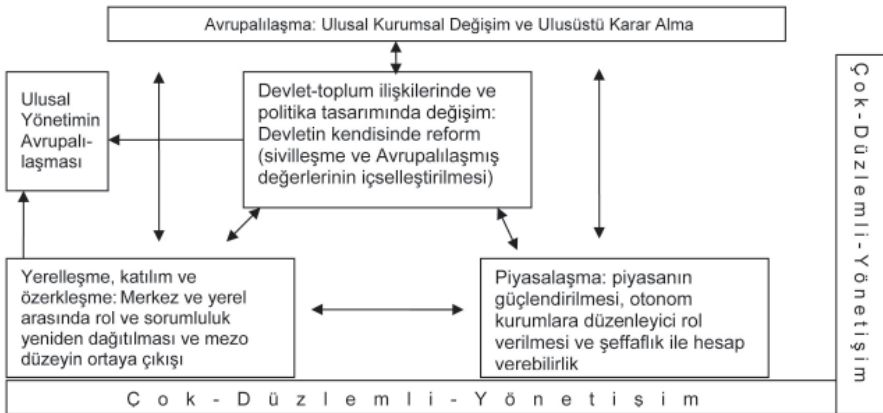
Türkiye'de yerel ve bölgesel düzeyde beşeri ve sosyal sermaye (özellikle bağlayıcı (bonding) ve köprü kurucu (briging) ayrımını dikkate alarak) üzerine yapılan akademik çalışmalar, kalkınmada bu tür kaynakların artan önemi hesaba katıldığında son derece yetersizdir. Yerel emek piyasaları üzerine akademik çalışmalar ise yok denecek kadar azdır.

Yukarıdaki açmaz yerel düzeydeki karar almayı sağlayacak her türlü veri içinde geçerlidir denilebilir. Yerelde verilerin farklı kamu birimlerinde toplanması karar almada kullanılacak verilerin teminini geciktirmektedir. İstikrarlı ve ulaşılabilir verilerin yokluğu bölgesel politika formülasyonunu güçleştirir. Diğer yandan mevcut durum ve veri üzerinde aşırı odaklılık ise harekete geçmeyi engeller. Ancak bölgesel politika açısından *ex post* verilerin karar alma ve uygulama sürecindeki verilerden çok daha maliyetli olabileceği unutulmamalıdır.

Genel olarak kamu reformu bütün olarak ele alındığında reformların itici gücü aynı olmasına rağmen farklı kurumlar tarafından tasarlanması ve farklı ülke örneklerinden hareket edilmesi yasal/hukuki çerçevenin bütünlüğünü bozma tehlikesini bünyesinde barındırmaktadır. Eklemlenme sorunları zaman içerisinde belirginleştikçe bölgesel kalkınmaya da yansımacaktır. Özellikle mevzuat düzenlemelerinin genelde pasif alıcısı olan bölgeler, yasal değişime neden olan itici güçleri her zaman tam olarak algılayamamaktadırlar. Yerelde KA'lar da dahil olmak üzere, bölgesel politika alanındaki değişimin yeni bir bürokratik düzenleme olarak algılanması söz konusudur.

Yerel siyaset yapma süreçleri ile siyasetin merkez yapılanması arasında farklılıklar bulunmaktadır. Merkezde bulunan devlet bürokrasi ve merkez siyasetinin görece yüksek kalibrasyonu karşısında yerel siyaset genelde ulusal sorunlara tıpkı merkezmiş gibi ağırlık verme eğilimindedir. Yerel siyaset gündemi ise daha kısırlı konularla sınırlanmaktadır. Merkez siyasetinin yereli kendinin bir uzantısı veya parçası olarak algılamasının doğurduğu yanılsama bulunmaktadır.

Türkiye 1980'lerden itibaren piyasa öğretisi doğrultusunda rekabet etmeyi öğrenirken piyasanın devletin etki alanında ve işleyiş biçimindeki doğuracağı değişiklikleri ertelemişti. Bu ertelemenin sonucunda 2001 yılına kadar yaşanan ekonomik krizler, kamu politikasında değişimi ötelemeye yardımcı olmuş, ancak birikim rejimindeki değişime karşı düzenleme tarzı daha fazla direnememiştir. Ekonomik dönüşüm yolu AB ile kesişen Türkiye, tarihsel olarak batılılaşma hedefini hep öncelik olarak ilerlemesini sağlaya gelmiştir. Devletçilik modernleşme çabalarında başat rol oynamakla birlikte, ekonomik ve toplumsal gelişmeler doğrultusunda kamu politikaların bölgesel politikalar dahil olmak üzere yeniden şekillendirilmesi ve organize edilmesi ihtiyacı artmıştır.



Şekil 2. İç içe Geçmiş İlişkiler: Reformlar ve Avrupalılaştırma-Yönetişim

KA'ların uzantısı olduğu kamu yönetimindeki reformlar üçayak üzerine oturmaktadır. Bu üçayağında AB ve bölgesel boyutları bulunmaktadır. Bu ayaklardan birincisi piyasanın güçlendirilmesi, ikincisi devlet-toplum arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi, üçüncüsü de devletin hem kendi içinde hem merkez-yerel arasındaki ilişkileri yeniden düzenlemesidir. Bu üçayak aynı zamanda çok düzlemli yönetim ve Avrupalılaşma ile de ilişkilidir.

Anaakım literatürde gerek yönetim ve Avrupalılaşma tartışmalarında gerekse bölgesel inovasyon/rekabet gücü yaklaşımlarında bölgesel kalkınma 'refah yaratma motorları' olarak adlandırılan prototip/ideal bölgeler üzerinde yoğunlaşmakta ve her şeye rağmen buradan çıkarılabilecek derslerden bahsetmektedir. Ayrıca yenilik, içsel kalkınma ve yabancı sermaye teori ve kavramları ile şekillenen bölgesel kalkınma yaklaşımları bu teori ve kavramlara ilişkin Türkiye'nin durumu göz önünde bulundurulduğunda birçok soru işareti ile karşılaşmamıza yol açmaktadır. Bölgesel kalkınmanın yönetim ile olan kuvvetli bağı, Türkiye'deki devletin rol ve sorumluluğundaki değişime paralel su üstüne çıkarak belirginleşmektedir. AB ise yönetişimi çok düzlemli hale getirmektedir. Bu tabloda Türkiye yönetişimi daha yeni tartışmaya açmışken şimdi de çok düzlemli yönetim ile karşı karşıya kalıvermiştir.

Bölgesel politikaların bölgesel kalkınma politikasına kayma eğilimine girmesi ve yeni bölgeselciliğin benzer şekilde kalkınma odaklı olması üniter devlet yapısı içinde kalkınma yönelimli bir bölgeselcilikten söz etmeyi mümkün kılmaktadır. Bölgesel paydaşların ekonomik çıkarlarını tasnif etmesi ve çıkar doğrultusunda genel bir görüş birliği içine girmeleri için bölgesel mali kaynakların belirli bir bölümünün kullanımının bölgesel kalkınma yönetişimi çerçevesinde yönlendirilmesi anlamlı bir çözümdür. Mali düzenlemeler yönetsel, yasal ve kurumsal düzenlemelerden daha etkin olarak işbirliği ve istişare ortamını hazırlayabilmektedir. Nitekim AB'deki çeşitli bölge deneyimleri de bu tezi teyit eder niteliktedir.

Sonuç olarak çalışmanın bulguları şu şekilde özetlenebilir:

1. Türkiye'nin tamamı mevcut sistem altında AB'nin bölgesel politikadaki Hedef 1 kapsamına girse de, gelir düşüklüğüne eşlik eden ve en azından onun kadar önemli olan 'yenilik paradoksu' tüm ülke coğrafyasında geçerlidir. Dolayısıyla yenilik modası hem AB hem de kamu politikaları ile önce ülkeye daha sonra bölgelere nüfuz ederken gerekli ihtiyaç ve etki analizleri yapılmadan kavramsal-kuramsal çerçeve üzerinde durulmakta, pratikler genelde geri planda kalmaktadır.
2. Bölgesel politikanın merkezden yönlendirilmesine alışmış bölgelerde (aslında merkezin kendisinde de) bölgesel politika tasarım bilgisi ve deneyimi yok denecek kadar azdır. Ancak bölgesel kalkınma konusunda metotların bölgesel otorite ve yönetimlere empoze edilmesi ve/veya modalaşması metotların kapasite ile olan ilişkisi göz ardı edilerek yapılmaktadır.

3. Küreselleşme ve ekonominin doğasında meydana gelen dönüşüm yerel yeterince hissedilmemekte ve tartışılmamaktadır. Küreselleşme nerede, ne kadar, nasıl etki doğurmaktadır?
4. Bir tür ‘yeni gelenekselcilik’ ile bölgesel stratejilerin aynı kavramsal çerçeveye dayanması söz konusudur: Yerelde kopyala yapıştır stratejisi etkin olmaktadır. Üstelik bu adımlar atılırken üniter devlet yapısı için bölge kavramının kabullenilmesine yönelik sistematik bir girişim bulunmamaktadır. Diğer yandan ise AB’nin etkisi ile bir ulusüstü bölgeselleş(tir)meye gidilmektedir. Kamu reformunun arkasında yer alan itici güçler yerelde yeterince anlaşılmamıştır. Ağırlıklı olarak mevzuata uyum odaklı bir post modern ‘mış’ yapılanmasına gidilmektedir.
5. Teorilerin bölgesel kalkınmanın ulusal kalkınmanın anahtarı olduğu düşüncesi pratik ve politikaya yansımamış olup, merkezin yönlendirdiği ulusal kalkınma politikaları gücünü korumaktadır. Bu durumun yansıması olarak bölgesel kalkınmadaki rol ve sorumlulukları ilişkin uygun tartışma zemini olmadığı gibi, bölgesel kalkınma eksenli bir yerel gündem ülkenin geniş coğrafyasına henüz nüfuz etmiş değildir. Dolayısıyla yerel siyaset henüz (tam anlamıyla) yerel kalkınma odaklı değildir.
6. Farklı aktörler arasındaki işbirliği ve networkleşme yerel ve ulusal düzeyde güdük kalmaktadır. Bölgesel kalkınma için önemli rol üstlenebilecek yerel hafıza ve deneyim aktarım mekanizmaları zayıftır.

KAYNAKLAR

- Albeni, M. ve Karaöz, M. (2005), “Türkiye’de Teknolojik Yenilik Üretimi ve Patentler”, Legal Fikri ve Sinai Haklar Dergisi, 1 (2), ss.385-400.
- Amin A. ve Robins, K. (1990) “The Re-emergence of Regional Economies? The Mythical Geography of Flexible Accumulation, Environment and Planning D: Society and Space, 8.
- Amin, A. ve Malmberg, A. (1994) ‘Competing Structural and Institutional Influences on the Geography of Production in Europe’, içinde Amin, A. (der.), Post-Fordism: A Reader, Oxford: Blackwell.
- Amin, A. ve N. Thrift, 1995 “Institutional Issues for the European Regions: From Markets and Plans to Socioeconomics and Powers of Association”, Economy and Society, 24 (1), , pp. 41-65.
- Armatlı-Koroğlu, B. (2006), “Sanayi Bölgelerinde KOBİ Ağları ve Yenilik Süreçleri”, içinde Eraydın, A. (editör), Değişen Mekan, Mekansal Süreçlere İlişkin Tartışma ve Araştırmalara Toplu Bakış: 1923-2003, Ankara: Dost Kitabevi.
- Caporaso, J. A. ve Jupille, J. (1998), “Sovereignty and Territoriality in the European Union: Transforming the UK Institutional Order”, içinde Ansel, C. K. ve di Palma, G. (editörler), On Restructuring Territoriality: Europe and the United States Compared, New York: Cambridge University Pres.

Cooke, P. (1997) 'Regions in a Global Market: The Experiences of Wales and Baden-Württemberg', *Review of International Political Economy* 4: 349-81.

Cooke, P. ve Schienstock, G. (2000) "Structural Competitiveness and Learning Regions", *Enterprise and Innovation Management Studies*, 1 (3): 265-280.

Cooke, P. (2003) "The Regional Innovation Systems in Wales: Evolution or Eclipse" içinde Cooke, P. ve diğerleri (editörler), *Regional Innovation Systems*, İkinci Baskı, London: Routledge.

Cowles, M. G. ve Risse, T. (2001) 'Europeanization and Domestic Change: Conclusions'. içinde Cowles, M. G., Caporaso, J ve Risse, T. (editörler), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

DPT (1996), *İllerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması* (1996), Ankara: DPT Yayınları.

DPT (2000a), 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara: DPT Yayınları.

DPT (2000b), *Uzun Vadeli Strateji ve 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005*, Ankara: DPT Yayınları.

DPT (2003a), *İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması* (2003), Ankara: DPT Yayınları.

DPT (2003b), *Ön Ulusal Kalkınma Planı 2004-2006*, Ankara: DPT Yayınları.

Eceral, T.Ö. (2006), "Ekonomik Coğrafyaya Kurumsal Yaklaşım", içinde Eraydın, A. (editör), *Değişen Mekan, Mekansal Süreçlere İlişkin Tartışma ve Araştırmalara Toplu Bakış: 1923-2003*, Ankara: Dost Kitabevi.

Florida, R. (1995), "Toward the Learning Region", *Futures*, 27, pp. 527-536.

Gezici, F. (2006), "Türkiye'de Bölgeler Arası Farklılıkların Mekansal Veri Analizi Yöntemiyle İncelenmesi", içinde Eraydın, A. (editör), *Değişen Mekan, Mekansal Süreçlere İlişkin Tartışma ve Araştırmalara Toplu Bakış: 1923-2003*, Ankara: Dost Kitabevi.

Grabher, G. (1993) *The Embedded Firm: On the Socioeconomics of Industrial Networks*, Londra: Routledge.

Hudson, R. (1999) "The Learning Economy, the Learning Firm and the Learning Region": A Sympathetic Critique of the Limits to Learning *European Urban and Regional Studies* Jan 01, 1999 6: 59-72.

Jessop, B. (1990) *State Theory: Putting Capitalist States in their Place*, Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.

Jessop, B. (1994) 'Post-Fordism and the State', içinde A. Amin (der.) *Post-Fordism: a Reader*, pp. 251-79. Oxford: Blackwell.

Jessop, B. (1997a) 'Globalization and the National State: Reflections on a Theme of Poulantzas', paper presented to the Colloquium 'Miliband and Poulantzas in Retrospect and Prospect', City University of New York; pp.1-31.

Jessop, B. (1997b) 'Capitalism and its Future: Remarks on Regulation, Government and Governance', *Review of International Political Economy* 4: 561-81.

- Jessop, B. (2000) 'The Crisis of the National Spatio-Temporal Fix and the Tendential Ecological Dominance of Globalizing Capitalism', *International Journal of Urban and Regional Research* 24: 322-60.
- Ladrech, R. (1994) "Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France, *Journal of Common Market Studies* 32 (1): 69-88.
- Lovering, J. (1999) 'Theory Led by Policy: the Inadequancies of the 'New Regionalism'', *Journal of Urban and Regional Research* 23: 379-95.
- MacLeod, G. (1999) 'Place, Politics and 'Scale Dependence': Exploring the Structuration of Euro-Regionalism', *European Urban and Regional Studies* 6 (3): 231-53
- MacLeod, G. (2001) 'New Regionalism Reconsidered: Globalization and the Remaking of Political Economic Space', *Journal of Urban and Regional Research* 25 (4): 804-29.
- Mjoset, L. (1997), "The Historical Meanings of Europeanisation", Oslo, Arena Working Paper No. 24.
- Morgan, K. (1997) 'The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal', *Regional Studies* 31: 491-503.
- Moulaert, F. Vd (1999) *Innovative Region, Social Region? An Alternative View of Regional Innovation*, Lille: Ifresi.
- Moulaert, F. Ve Nussbaumer, J. (2005) "The Social Region: Beyond the Territorial Dynamics of the Learning Economy", *European Urban and Regional Studies*, 12 (1): 45-64.
- Ohmae, K., 1996 *Ulus-Devletin Sonu: Bölgesel Ekonomilerin Yükselişi*, (Çev. Zülfü Dicleli), *Türk Henkel Dergisi Yayınları* 6, İstanbul,.
- Park, B. (2000) 'Turkey's European Union Candidacy: From Luxembourg to Helsinki-to Ankara', *International Studies Association 41st Annual Convention*, Los Angeles, CA, March 14-18.
- Piore, M. ve Sabel, C. (1984) *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, New York: Basic Books.
- Porter, M., 1998 "Clusters and the New Economics of Competition", *Harvard Business Review*, (Kasım-Aralık), pp. 77-90.
- Radaelli, C., (2000), "Whither Europeanisation? Concept Streching and Substantive Change", *European Integration Online Papers*, 4(8).
- Rhodes, M. (1995) "Conclusion: the Viability of Regional Strategies", in Martin Rhodes (ed.) *The Regions and the New Europe*, Manchester: Manchester University Press.
- Risse, T. Vd (2001) "Europeanization and Domestic Change: Introduction", içinde M. Cowles vd. (eds), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press.
- Saxenian, L. (1994) *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*, Boston: Harvard University Press.
- Saxenian, L. (1996) "Regional Networks and the Resurgence of Silicon Valley" içinde Hansen, N. Vd (eds.) *Regional Policy and Regional Integration*, Cheltenham: Edward Elgar. *Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*, Boston: Harvard University Press

Sibeon, Roger (2000) “Governance and the Policy Process in Contemporary Europe”, Public Management 2: 3, 289-309.

Soyak, A. (2004) ‘Ulusalardan Uluslarüstüne’ İktisadi Planlama ve Türkiye Deneyimi, Der Yayınları: İstanbul.

Soyak, A. (2005) “Ertelenen 9. Kalkınma Planı Ve Türkiye’de Planlamanın Geleceği Üzerine Bir Not”, Bilim ve Ütopya Dergisi, Sayı 136.

Stoper, M., 1997 The Regional World: Territorial Development in a Global Economy, Guilford Press, New York,.

Varol, Ç. (2006), “Üretim Örgütlenmesine Yeni Bir Bakış: Denizli ve Gaziantep’teki Girişimci Ağları”, içinde Eraydın, A. (editör), Değişen Mekan, Mekansal Süreçlere İlişkin Tartışma ve Araştırmalara Toplu Bakış: 1923-2003, Ankara: Dost Kitabevi.

Webb, D. Ve Collis C. (2000) “Regional Development Agencies and the New Regionalism in England”, Regional Studies 34 (9): 857-873.

Wessels, W. ve Rometsch, D. (1996) “Conclusion: European Union and national Institutions”, içinde Rometsch, D. ve Wessels, W. (editörler), The European Union and Member States: Towards Institutional Fusion, Manchester: Manchester University Press.

Wishlade, F. Vd (2003) Regional Policy in the EU: A Passing Phase of Europeanisation or a Complex Case of Policy Transfer?, Glasgow: EPRC, University of Strathclyde.

TÜRKİYE’DE YENİ BÖLGESEL POLİTİKALARIN OLUŞUMU

Gülhan BİLEN

Türkiye Kalkınma Bankası

Özet

Avrupa Birliği’nin aktif bölgesel politikası ve üye ülkelerin bölgesel uygulamaları, yerel düzeylerin kendi iç dinamikleri ile teknoloji ve nitelikli insan faktörlerine dayalı olarak biçimlenmektedir. Bu model, global rekabet ortamında bölgelerin ekonomik etkinliğini ve refah düzeyini de artırmaktadır. AB ile bütünleşme sürecinde olan Türkiye’de henüz bölgeler ekonomik aktörler olarak belirginleşmemiştir. Bununla birlikte dinamik Batı bölgelerinin büyümeye ve kalkınmaya sağlayacakları katkı potansiyeli ile bölgesel ve sosyal dengesizlikler nedeniyle Doğu bölgelerinin kaçınılmaz olarak politika konusu olması, Türkiye’nin hem büyümesi ve kalkınması hem de AB Bölgesel Politikasına uyumu açısından elzemdir.

GİRİŞ

1970 ortalarından itibaren globalizasyon ve bilgi-iletişim teknolojilerinin hızlı yayılımı ve kullanımı etkileriyle biçimlenebilen ‘yeni ekonomi’ ortamında, rekabet gücü; düşük maliyetli imalata değil teknik, organizasyonel ve yönetim yenilikleriyle geliştirilen prodüktiviteye, başarı; bunu sağlayabilen ekonomilere atfedilmektedir. AB’nde ekonomik politikalar ve bunların üye ülke uygulamaları; geniş anlamda ekonomik ve sosyal politika veya yapısal politika dar anlamda bölgesel politika adı altında yeni ekonominin gereklerini yerine getirmeyi hedef almaktadır.

AB, ekonomik ve bölgesel politikaların aday ülkelerin AB’ne entegrasyonundaki önemine paralel olarak üyelik öncesi yardımlarını, özellikle yapısal uyum gereklerini karşılama egzersizleri şeklinde yapılandırmış ve benzer gereklilikleri Türkiye için de ortaya koymuştur. Geçtiğimiz dönemlerde her ne kadar ekonomik uyumun ağırlığı politik uyumun sembolleşen birkaç unsurunun ötesine geçememişse de Türk toplumunun AB ile bütünleşmesinde en kritik konu yapısal uyumun orta vadeli ve çok bileşenli boyutları ile gerçekleştirilebilmesidir.

Bu yazıda AB Bölgesel Politikası ulusal bölgesel politikalarının gelişim süreçleri kuramsal bir çerçevede açıklanmakta ve izleyen ayırında Türkiye'nin bölgesel politika gelişmeleri değerlendirilmektedir.

KURAMSAL ÇERÇEVE

Özellikle 1950'lerden sonra ülkeler ve bölgeler arasındaki gelişim farklılıklarını algılamaya ve açıklamaya ve bunlara dayanarak politika önerileri geliştirmeye yönelik kuramsal gelişmeler bölgesel politikaların şekillenmesinde önemli ölçüde belirleyici olmuştur. İzleyen bölümde arz ve talep orijinli yaklaşımlar ile sistematik yaklaşımlar bölgesel politika önermeleri açısından ele alınmaktadır.

Arz-Orijinli Yaklaşımlar

Solow¹ ve izleyenleri (Cass, 1965 ve Koopmans, 1965) kurguladıkları modelde uzun vadeli büyüme ve onun kaynaklarını irdelemişler ve belirli koşullarda ülkelerin ve/veya bölgelerin müdahale edilmeksizin mutlak olarak yakınsayacağını 'absolute convergence' öne sürmüşlerdir. Bu yaklaşım hükümet politikalarının uzun dönemde oldukça sınırlı etkileri olduğunu vurgular. Modelde hükümetler liberal politikalar çerçevesinde, makroekonomik denge ve piyasaların yeterince fonksiyon görmesi için varolan engellerin kaldırılması amacıyla düzenleyici reformlar yapmakla sorumludurlar.

Neoklasik yaklaşımın yetersizliklerinden yola çıkan ilk teorisyenleri Romer (1986) ve Lucas (1988) Solow'un sermayenin azalan getirisi varsayımı yerine artan getirileri dikkate alarak büyüme fonksiyonuna 'nitelikli emek' (knowledge adjusted workforce) unsurunu eklemişlerdir. Buna göre bir ekonomideki nitelikli emek ve bilgi stoku büyümeyi belirlemekte ve büyüme farklılıkları sermaye stokuna ek olarak nitelikli emek ve büyük ölçüde onların oluşturduğu 'sosyal sermaye' ile açıklanmaktadır (King & Robelo, 1989).

Endogeneous teorinin izleyen modifikasyonu, teknolojik gelişmelerin endogeneous gelişiminin dolayısıyla çeşitli formlardaki bilginin büyümenin motoru olduğunu vurgular. Teknoloji, özel aktörler tarafından geliştirilen ve kontrol edilen bir unsur olarak Solow modelinin 'kamu mali' nitelemesine karşılık bu modelde yeniden tanımlanmıştır (Becker *et al.* 1990, Grossman & Helpman, 1991, Aghion & Howitt, 1992, Mankiw *et al.* 1992).

Bu teorinin Amerika ve Avrupa bölgeleri üzerindeki testleri, gelişmişlik farklarının uygun politikalar izlenerek giderilebildiğini göstermiştir (Barro & Sala-i-Martin, 1991) ki bulgular, görece olarak yetersiz teknoloji birikimine sahip bölgelerin gerekli mekanizmalar sağlandığında daha hızlı büyüme potansiyeline sahip olabileceğini göstermiştir. Fakat izleyen testlerle bölgeler arasındaki yakınsamanın oldukça yavaş bir süreçte gerçekleşebildiği sonucuna varılmıştır (Armstrong, 1995, Sala-i-Martin, 1996a, 1996b).

Endogeneous teorisinin hükümetlerin uzun vadeli büyümeyi yenilikçi alanlara sağladıkları yönlendirici ve teşvik edici politikalarla etkileyebilir olmaları kabulü, politika oluşumlarına Hükümetlerin aktif olmaları gerektiği şeklinde yansımıştır. Böylece neoklasik teorisinin devlet aygıtı için rekabetçi ve dengeli bir ekonomik ortam yaratması yükümlülüğü genişlemiştir.

Neoklasik teorisinin yeni modifikasyonları da büyümede beşeri sermaye unsurunun önemini vurgular. Bazı bölge ve ülkelerin bilgi ve fikir üretme ve bunları ürünlere dönüştürmede diğerlerinden daha başarılı olmaları onların beşeri sermayelerine ve bunu sağlayan kurumsal altyapılarına dayandırılmaktadır (Rauch, 1993, Fagerberg, 1996). Beşeri unsurun önemi iki boyuta dayandırılır nitelikli beşeri sermaye stoku bir coğrafi alanın yeni teknolojileri kullanma ve absorbe etme ile teknoloji üretim düzeyini belirler. Dolayısıyla teknoloji, edinilebilir bir unsur olmakla birlikte onun etkin kullanımı ve üretimi nitelikli insan unsurunu gerektirmektedir.

Talep-Orijinli Yaklaşımlar

Talep-orijinli yaklaşımlar büyüme faktörlerini ekonominin talep boyutunu da kapsama alarak açıklarlar. Kaldor’un (1970) ortaya attığı ‘kümülatif büyüme modeli’, Dixon ve Thirlwal (1975) tarafından geliştirilmiştir. Model; ölçek ekonomilerinin ihracatta uzmanlaşması ve rekabet gücü kazanmasına² bunun da birikimli olarak hem ihracat sektörüne hem de bölgenin gelişimine kaynaklık etmesi sürecine dayanır.

Krugman (1991a, 1991b) belirli bir bölgede ekonomik aktivitelerin birbirlerine coğrafi yakınlıklarından kaynaklanan dışsal ekonomilerin kümülatif büyümedeki rolünü irdeleyerek bu alanda izleyen gelişmelere öncülük etmiştir. Porter ise ‘diamond modeli’ ile sürdürülebilir rekabet avantajını belirli bir alanda birbirlerini destekleyici yapıların varlığına dayandırarak rekabet gücünün gerekli nitelikleri sağlayan ortamlarda artacağını vurgulamıştır (Porter, 2000, 2002a, 2002b). Önermelerde hükümetlerin temel rolü firmaların ekonomik performanslarını artırmalarını teşvik etmek ve gerekli yasal düzenlemeleri yaparak iyi işleyen bir rekabet ortamını sağlamaktadır.

Global rekabet ortamında ekonomik birimlerin yerleşim alanlarını nasıl seçtiklerini ve neden belirli bir alanda kümelenediklerini açıklama girişimleri, 1990’larda ‘yeni ticaret teorisi’ (new trade theory) ve ‘yeni ekonomik coğrafya modeli’ (new economic geography) olarak belirginleşmektedir. Söz konusu girişimler, bölgesel rekabet üstünlüğü sağlayan yapıları ve bunların zaman içinde nasıl değiştiğini irdelemektedirler (Venables, 1996, Davis & Weinstein, 1999). Ana argüman, ticaret bariyerlerinin büyük ölçüde kaldırıldığı günümüz ekonomilerinde bile coğrafyanın önemli bir etken olmaya devam ettiğidir. Modellerde coğrafi kümelenmenin ön koşullarına ilişkin gerekliliklerin bir ölçüde kendiliğinden şekillendiği kabulü politika önerilerini belirsiz ve karmaşık kılmaktadır.

Sistematiik Yaklaşımlar

Kümülatif büyüme, beşeri sermaye stoku, kurumsal altyapı, teknolojik gelişim yeterliliği ve belirli bir bölgede kümelenme kavramları, ‘yeni endüstriyel bölgeler’ (new industrial districts) ve ‘teknoloji geliştiren ve uygulayan bölgeler’ (‘learning regions’, ‘innovative milieux’) kavramlarında birleştirilmekte ve bunlar AB ve üye ülkelerin politika oluşumlarında en çok dikkate alınan unsurlar³ olarak öne çıkmaktadır. Söz konusu bölgeler, özellikle nitelikli ve çok sayıda istihdam yaratma kapasiteleri ile büyümeye olan katkıları anlamında önem kazanmaktadır.

Sistematiik yaklaşımlarda Marshall’ın 19. yüzyıl ‘endüstriyel bölgeleri’ iki önemli farklılıkla yeni endüstriyel bölgeler olarak kavramlaştırılmaktadır. Bunlar; yüksek teknoloji ve dinamik unsurlara odaklanılması ve bilginin kritik girdi olmasıdır (Becattini, 1990, Soubeyran & Thisse, 1998). Post-Fordizm teorisinin yaygın olarak kullanıldığı yeni endüstriyel bölgeler literatüründe globalizasyonun etkileri ile üretimin uzmanlaşmaya ve farklılaşmaya dayanan yeni şekilleri izlenmektedir. Kavramlar, ileri teknoloji üretimine dayanan Kaliforniya Silicon Vadisi modelindeki bölgeler (Saxenian, 1994, 1998) ve geleneksel, emek-yoğun aktivitelerin esnek üretim formunda ihracata dayalı gelişiminin ‘Third Italy’ örneğinde simgeleşen bölgeler (Piore & Sabel, 1984) olarak niteliksel ayrıma tabi tutulmaktadır. Her iki tip bölge de sinerjik etkilerle bilgi üretimi ve bunu ticarileştirmede yüksek katma değer yaratımı ile bölgesel politikalara model olmaktadır. Yaklaşımların politika önermeleri network oluşumlarına, dışsallığa ve üniversitelerin aktif anlamda uygulama aktörü olmalarına dayalı olarak geniş kapsamlı ve karmaşıktır.

AB’NİN BÖLGESEL POLİTİKALARI VE ULUSAL BÖLGESEL POLİTİKALAR

AB Bölgesel Politikası, bölgesel dengesizlikleri azaltacak etkin politikaları olmayan zayıf ekonomilerin ve bölgelerin Birliğin entegrasyonunda arka planda kalabileceği ve bunlar için ilave tedbirler alınması gerektiği yaklaşımına - solidarity⁴ dayanır (Michie & Fitzgerald, 1997:16). Ortak pazar, iç pazarın bütünleştirilmesi ve parasal birlik aşamalarının bölgeler arasındaki gelişim potansiyeli farklılıklarını artırması, solidarity hedefini tartışılmaz bir konuma getirmiştir. Öte yandan özellikle 1990’lı yıllardan itibaren eğilimler bölgesel dengesizliklerin nedenlerine inilerek bunların çözölmenmesi ve sürdürülebilir hızlı büyüme dinamiklerinin güçlendirilmesine kaymaktadır (Tarschys, 2003: 68). Bu da bölgesel politikalara ‘tüm bölgeler yaklaşımı’ olarak kavramlaştırılan yepyeni bir boyut eklemektedir (CEC, 2004).

AB Bölgesel Politikası’nın evrimini, farklılaşan nitelikleriyle üç alt evrede izlemek mümkündür.

1957’den itibaren 1970’lerin ortalarına kadar, kurucu üyeler İtalya dışında hemen hemen homojendiler ve bölgesel politikanın önemi oldukça sınırlıydı. Bu nedenle

de facto nitelikteki bölgesel politika uygulamaları yalnızca Güney İtalya Bölgesi – Mezzogiorno – için politika insiyatiflerinin başlatılması şeklinde olmuştur (Van-hove, 1999). Bununla birlikte Topluluk düzeyinde politika oluşumunun yapıtaş-ları da belirmeye başlamıştır. 1964 yılında Avrupa Sosyal ve Yapısal Fonlarının oluşturulması; 1968 yılında Avrupa Komisyonu bünyesinde ‘Directorate General for Regional Policy’ biriminin ve 1968 yılında Avrupa Komisyonu bünyesinde ‘Directorate General for Regional Policy’ birimlerinin kurulması bunlardandır.

1975-1988 döneminde AB Bölgesel Politikası ulusal bölgesel politikaları bütün-leyen niteliktedir. Dönüm noktası olan 1975 yılında Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (European Regional Development Fund – ERDF) oluşturulmuştur. İlk uy-gulamalar, üye ülkelerin belirledikleri bölgelerdeki kendi bölgesel gelişme po-litikalarına ERDF’den sağlanan katkılar şeklindedir. Komisyon, 1970’lerin so-nundan itibaren Topluluğun bölgesel politika profilini yükseltmek üzere bölgesel problemleri sistematik bir yaklaşımla analiz etmeye başlamıştır. Bu çerçevede ilk bölgesel politika reformları olarak bilinen 1979 ve 1984 düzenlemeleri yapılmış-tır⁵.

İkinci dönemde 1973 yılından itibaren Birleşik Krallığın katılımı ile ivme kaza-nan gelişmeler, 1980’li yıllarda Yunanistan, İspanya ve Portekiz’in katılımı ile daha da yoğunlaşmıştır. Zira Topluluk içinde gelişme farklılıkları belirginleşmiş ve görece az gelişmiş bölgelerde yaşayan nüfus artmıştır. Ayrıca Birleşik Krallı-ğın katılımında söz konusu olduğu gibi yeni ülkeler için de Topluluk Ortak Tarım Politikası ile sağlanabilecek potansiyel desteğin azlığı dikkatleri bölgesel politi-kalara odaklamıştır.

Bu dönemde 1985 Lüksemburg Zirvesi’nde kabul edilen Avrupa Tek Senedi (Single European Act) ile ülkeler ve bölgeler arasında ‘uyum’ (cohesion) unsu-ru ön plana çıkmıştır. Böylece Topluluğun kuruluşundan itibaren dayalı olduğu piyasa entegrasyonu, genişleme, liberasyon ve rekabet ilkelerine ‘ekonomik ve sosyal uyum’⁶ unsurunun eklenmesiyle, Birlik politikaları arasında Bölgesel Po-litikanın konumu belirginleşmiştir. Bunda bütçeden Bölgesel Politikaya ayrılan payın önemli ölçüde artırılmasının da payı bulunur.

Tek Senet’in imzalanmasını aynı yıl yapılan ‘Yapısal Fonlar Reformu’⁷ izlemiştir⁸. Reformun gerekçesi Topluluğun uyumlu gelişimini sağlamak, hedefi ise den-geli gelişmenin aracı olan Yapısal Fonların etkinliğini artırmak olarak belirlen-miştir (Bachtler & Michie (1993), Martin (1999) ve Bailey & De Propriis (2002a). Reform ile AB; özgün, yönlendirici ve modern bir bölgesel politikaya sahip ol-muştur. Böylece AB Bölgesel Politikası 1988 Reformu, Yapısal Fonların kulla-nımında ‘programlama’, ‘katılımcılık’, ‘konsantrasyon’ ve ‘ilave fon sağlama’ ve ‘değerlendirme’ ilkelerine uyumu öngörmektedir. AB Bölgesel Politikası tüm ülkelerde yapılan düzenlemelerle NUTS II olarak nitelendirilen bölgeler bazında ve gelişmişlik düzeylerine göre farklı programlama yaklaşımları ile uygulanmaya başlamıştır.

1990'lı yıllarda Merkez ve Doğu Avrupa ile Baltık ülkelerinin AB'ne adaylık gündemleri, AB Bölgesel Politikasına paylaşım problemlerini eklemiştir. Bu devreye kadar atfedilen öneme paralel olarak hızla artırılan Yapısal Fon miktarları ihtiyaçların daha da artmasına rağmen ilk kez artmama sinyali vermiştir. Gündem 2000'AB bütçe oluşumuna net katkı sağlayan ülkelerin çekimser tutumlarına yanıt olarak katkı oranını GSMH düzeylerinin yüzde 1,27'si ile sınırlandırmıştır. Gündem 2000, öte yandan aday ülkelerin gelişme açıklarına göre onlara ayrılacak fonların payını artırmak amacıyla üye ülkelerin bölgesel politika alanlarını daraltmalarını gerektiren sınırlamalar da öngörmüştür (Bachtler et al. 2001). Böylece üye ülkeler için ilk kez Yapısal Fonlardan paylarının azalacağı yeni bir dönem başlamıştır.

Genel olarak 1988 sonrası dönem, sistematik gelişimi sağlamak için bölgelerde endogeneus potansiyellere yapılan vurguyu artırmıştır (Conzelmann, 1988, Bailey & De Propriis, 2002b, Smith *et al.* 2003). Üye ülkelerde programlama ve endogeneus gelişme yaklaşımları modern bölgesel politikaların oluşumuna model olmuştur. Belirlenen ilkeler çevresinde yapılan uygulamalar bölgelerin ekonomik gelişmesinde rol oynamaya ve üye ülkelerde mevcut yapılar reform gereklerine uygun hale getirilmeye başlamıştır.

AB ülkelerine AB Yapısal Fonlarıyla yapılan müdahaleler, bölgelerin ve dolayısıyla ülkelerin gelişimine büyüme, istihdam yaratma, yeni firmaların oluşumu, ulaşım, altyapı, çevre, turizm, imalat yatırımları ve teknoloji geliştirme anlamında belirgin niceliksel ve niteliksel katkılarda bulunmaktadır (Beutel 1993, 1995, 2001, Barry *et al.* 1996, Roeger, 1996, CEC, 2004). Öte yandan hedeflere ve yeniden yapılanmaya dayanan dinamik gelişme stratejisi izlenmesi, rekabet gücünü artırmaya yönelik spesifik yönetim mekanizmalarının geliştirilmesi ve başarılı örneklerle geliştirilen deneyimlerin paylaşılması anlamında da pozitif değerler sunmaktadır (Bachtler & Taylor, 2003). Yeni üye ülkeler ise sağladıkları fonlar yanı sıra üyelik öncesinde Phare uygulamaları¹⁰ ile hem kendi iç bölgesel politikalarını hem de AB'ye uyum için yapısal politikaları geliştirme modeli edinmişlerdir. Böylece ulusal kurgularının geliştirilmesi için fonksiyonel planlama donanımı ve uygulama birimlerini oluşturma, kapasite geliştirme, ilgili kesimler arasında gerekli bağlantıları sağlama yolunda yavaş gelişen bir süreci işletmeye başlamışlardır (Lunk, 2000, Kun, 2000, Kozak, 2000, Vikas, 2003, Blazek & Vozab, 2003, Wokoun, 2003).

2004 yılı Şubat ayında yayınlanan AB Üçüncü Uyum Raporu, global gelişimlerin bölgelere etkilerine vurgu yaparak ana yükümlülüğün tüm bölgelerde sürdürülebilir büyümeyi sağlamak olduğunu ortaya koymaktadır (CEC, 2004). Bunun açılımı ise gelecek dönemlerde gelişmiş bölgelere yönelik politikaların ağırlık kazanacağıdır. Dolayısıyla görece az gelişmiş bölgelerden de mevcut çerçevede sağlanan olanaklarla potansiyellerini en iyi şekilde harekete geçirecek stratejileri bularak kendilerini yönetme yetisi edinmeye çalışmaları beklenmektedir.

Öte yandan AB Bölgesel Politikasının önemli yansımalarının olduğu ulusal bölgesel politikalar cephesinde de belirgin yapısal dönüşümler gerçekleşmiştir.

1970’lerin ortalarından itibaren meydana gelen petrol krizlerinin de tetikleme-
siyle AB ülkelerinde ekonomik büyümenin kaynaklarında yapısal dönüşümler
yaşanmaya başlamıştır. Geleneksel politikaların, verimlilik düşüşü ve işsizliğin
artması problemlerine çözüm üretememesi en fazla bölgesel politikaları etkilemiş
ve bu alanda yeni bir geçiş dönemi başlamıştır (Yuill & Allen, 1993). 1990’lı
yıllar, AB’nin de etkisiyle üye ülkelerde yeni ve modern ulusal bölgesel politika
formunun olduğu bir dönemdir. Gelişen politikanın hedefleri; bilgi toplumuna
geçişe hazırlık, uluslararası rekabet gücünün artırılması, işsizliğin azaltılması,
ekonomik etkinliğin sağlanması, görece geri veya problemli bölgelerin gelişme
potansiyellerinin artırılmasıdır. Araçları; operasyonel programlama ve bunun
öngörülerini gerçekleştirmek için geniş kapsamlı çerçeve unsurlardır (Yuill *et al*
1999). Çerçeve destekleri, sistematik yapılar içinde sunulan mali teşvikler, yenilik
yaratmanın teşviki, yabancı yatırımların çekilmesi ile ağyapılar, öğrenen bölgeler
ve sanayi, hizmet ve teknoloji kümelenmelerinin oluşumudur (Molle, 2000). Mo-
dern bölgesel politikayı yönetenler ve uygulayanlar; yerel yönetimler ve merkezi
hükümetler, yerel ve merkezi uygulama birimleri, üniversiteler, özel sektör, sivil
toplum ve AB organlarıdır.

Modern ulusal bölgesel politikaların nitelikleri: yerelden ve/veya merkezi-yerel
ortak platformlarda katılımcı yöntemlerle planlanan (Keating, 1996); yalnızca az
gelişmiş bölgeleri değil tüm bölgeleri kapsayan; dinamik; uzun vadeye yönelik;
aktif; katılımcılıkla etkin ve verimli uygulamalar olmalarıdır.

TÜRKİYE’DE YENİ BÖLGESEL POLİTİKANIN OLUŞUMU

Türkiye, ekonomisi bölgesel dengesizlikleri ile karakterize edilen (Hughes, 2004)
ve bunun olması için pek çok etkenin var olduğu bir ülkedir. Özellikle coğrafi
büyüklüğü¹¹ içinde arazi yapısı ve iklimin doğuya gidildikçe dezavantajlar yarat-
masından kaynaklanan doğal etkenler yanı sıra ekonominin gelişme aşamasında
olması ve 1980’li yıllardan itibaren içinde bulunulan yapısal dönüşüm süreci etki
itibarıyla bölgesel problemleri artırıcı niteliktedir (OECD, 1988). Öte yandan re-
organize olmamış kamu kesimi problemi, istihdamda tarımın payının yüksek ol-
ması, tarım sektöründe var olan kronik boyutlardaki gizli işsizlik etkenleri sosyal
problemleri ağırlaştırmıştır. Mevcut durumda, 2004-06 GSMH endeksi Türkiye
için 100 kabul edildiğinde endeks değeri, Kocaeli için 168 olurken Van için 24
olmaktadır. Dolayısıyla söz konusu iki NUTS II bölgesi arasında yedi kat gelir
düzeyi ve gelişmişlik farkı bulunmaktadır (DPT, 2003).

Türkiye’de bölgesel problemlerin doğası kentsel ve kırsal alanlar ile batı-doğu
coğrafi alanları ayrımlarına dayanmaktadır. Daha fazla sembolize edilen Batı-
Doğu ayrımı; Marmara ve Ege Bölgeleri ile Akdeniz’in kıyı alanları ile Karadeniz
ve İç Anadolu’nun Doğu kesimlerini de kapsayan Doğu bölgeleri arasındaki ge-

lišmişlik farklılıklarını da ifade eder. Bununla birlikte her iki alanda da homojen yapılar olmayıp, aynı bölgede oldukça gelişmiş ve geri kalmış alanlar bulunabilmektedir. Genel olarak Doğu bölgeleri tarım ve sanayideki yetersiz potansiyel sonucu hizmetler sektörünün de gelişmemesi durumu ile karşı karşıyadır.

Türkiye’de ekonomik olmaktan çok sosyal ve politik etkenlerle şekillendirilen bölgesel politikalar ilk kez farklılıkların ivme kazanarak arttığı 1960’lı yıllarda gündeme gelmiştir. 1963 yılında başlayan planlı dönemde hazırlanan beş yıllık ulusal kalkınma planlarında ‘yatırımların dağılımında bölgesel kalkınma esas alınacaktır’ ilkesi hep yer almıştır. Fakat problem ve strateji belirleme - planlama - politika önceliklerini saptama - araç ve uygulama birimlerini oluşturma - uygulamaları izleme - sonuçları değerlendirme sistematığı izlenmeyen planlamada bölgesel planlama alt unsuru da olmamıştır. Her açıdan yetersiz potansiyeli olan az gelişmiş bölgeler için strateji belirlemenin zorluğu, politika yapımcılarını bir ölçüde kendi iç tutarlılığı olan stratejisiz bir yaklaşımı benimsemeye yönlendirmiştir. Planlamadan bağımsız olarak 1970 ve 1980’li yıllarda teşvik unsurlarına dayalı olarak ‘dar anlamda geleneksel bölgesel politika’ niteliğinde uygulamalar yapılmıştır (Bilen, 2002). Özel yatırımcıların tercihleri doğrultusunda biçimlenen *de facto* uygulamaların sürdürülebilirliği 1980’li yıllardan sonra makroekonomik istikrarsızlıklar nedeniyle sağlanamamıştır.

Türkiye 1990’lı yıllarda, Avrupa ülkelerinde olduğu gibi küresel gelişmelere adaptasyon anlamında bir arayışa girmemiştir. Dolayısıyla söz konusu on yıl yeni bir politika oluşumuna yönelmek anlamında kaybedilmiştir. Türkiye için modern bölgesel politikalara geçiş dönemi ancak 2000’li yıllarda AB’ne üyelik sürecinin başlamasıyla mümkün olmuştur (Bilen, 2005). İçinde bulunduğumuz dönemde gelişmeler ve meydana çıkardığı boyutlar, aynı zamanda sistemin problemlerini de belirginleştirmektedir.

Modern bölgesel politika uygulamalarının ilk koşulu olan makroekonomik istikrarın sağlanmış olması anlamında 2002 ve izleyen yıllarda uygulanan stabilizasyon programlarıyla Türkiye, görece olarak istikrarını sağlamış ve kronik yüksek enflasyonu düşürmüştür. Fakat yüksek iç ve dış borç yükü ve kamu kesiminin finansman darboğazı nedenleriyle ekonomi hala kırılgan durumdadır. Dolayısıyla geleceği öngörerek politika üretmek güç ve yeni girişimler için gerekli finansal kaynakların sağlanması potansiyeli düşüktür.

2003 yılında AB üyelik öncesi finansal yardımlarına stratejik bir çerçeve oluşturmak amacıyla 2004-2006 dönemi için tüm bölgeleri kapsayan ‘Ön Ulusal Kalkınma Planı’ (Preliminary National Development Plan - pNDP) hazırlanmıştır (DPT, 2003:i). Söz konusu doküman aynı zamanda Türkiye’nin planlamada ekonomik etkinlik ve uluslararası rekabet gücünün yükseltilmesi hedeflerinin benimsenmesi anlamında bir dönüm noktasıdır. Türkiye 9. Kalkınma Planını da etkinlik hedefleriyle ve AB programlama dönemine tam uyumlaştırarak yedi yıllık hazırlamıştır. Fakat operasyonel planlama geleneği olmadığı için yapılacak faaliyetlere göre

kaynak sağlama, uygulama koordinasyonu ve örgütlenmesi boyutları planlamanın zayıf boyutları olmaya devam etmektedir (Bilen, 2006).

Türkiye’nin ekonomik ve altyapı yatırımları için yedi coğrafi bölgesi çok büyük, illeri ise çok küçük olduğundan 2002 yılında daha optimum bir coğrafi ölçek yaratan NUTS II bölgeleri belirlemiş ve yasa ile sisteme girmiştir. Fakat merkezi idarenin, yerel ayrımlarının iller olması geleneğinin dışına çıkılarak yeni bölgeler için kaynak sağlanması ve hazırlanan programların uygulanması için organizasyon oluşturma süreci yeterli ivme ile devam edememektedir. AB üyelik öncesi fon tahsisleri de yetersiz olunca yeni bölgelerin gelişme etkisi yaratmak üzere fonksiyonelleşmesi kolay görünmemektedir.

Bölgesel politikadan sorumlu merkezi birim olan DPT bünyesinde Bölgesel Politika ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü’nün kurulmuş olması ve gelecek dönemlerde çalışmak üzere ana programlama alanlarında kamu ve yerel birimler arası koordinasyondan sorumlu olan bakanlıkların belirlenmesi yeni politikaların uygulama organizasyonu açısından önemli bir başlangıçtır. Fakat bu alanda da katılımcı politika belirleme, uygulama sorumluluğu üstlenme, koordinasyonlu ve disiplinli çalışma geleneğinin olmamasından kaynaklanan problemler, gecikme ve faaliyetlerin etkinliğini düşürme potansiyelini içermektedir. Başka bir deyişle merkezi düzeyde kapasite gelişiminin sağlanması, kurumlar arası koordinasyon hiyerarşisinin ve ağlarının oluşumunu da içermektedir. Bu konuda AB ülkelerinin bile on yıllık bir dönemi kapsayan iki programlama döneminde belirgin bir yeterlilik kazandıkları (Bailey & De Propriis, 2002b; Bachtler & Taylor, 2003) ve kendilerinin yoğun çabalarına ve Komisyon’un desteğine rağmen yeni üye ülkelerin henüz gelişim aşamasında oldukları (Olejniczak, 2002, Brezina, 2002, Benč, 2003, McMaster, 2003, CEC(2003)433, Bailey & De Propriis, 2004) dikkate alınırsa Türkiye için sürecin daha da uzun olabileceğini öngörmek gerçekçi bir yaklaşım olacaktır.

Yerel düzeyde programlama ve uygulama kapasitesinin oluşturulması için NUTS II ayrımları bazında kalkınma ajanslarının kurulması için ilk adım, 2006 yılı Şubat ayında yasalaşan 5949 sayılı ‘Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun’ olmuştur. Faaliyete geçmeleri için ikincil yasal ve idari düzenlemelerin de yapılması ve AB fonlarının Ajanslar aracılığıyla kullanılabilemesi için akreditasyonları gerekmektedir. Fakat hem kavramsal hem de fonksiyonel açılardan Ajansların işlevleri üzerine endişeler ve tartışmalar devam etmektedir. Bu da birkaç ili kapsayan ekonomik uygulamalara başlanmasında kurumsal oluşum ve kapasite gelişimini geciktirici etki yapmaktadır.

SONUÇ

Türkiye’de AB’ne üyelik süreci, yeterli finansman desteği olmamakla birlikte beraberinde ekonomik ve sosyal politikalar için belirgin bir model sunmaktadır. Türkiye için bu model, az gelişmiş bölge odaklı politika yanı sıra katma değeri

ve büyümeye etkileri daha fazla olan gelişmiş bölgelerde de bölgesel politika uygulanmasının yolunu aşabilecek bir süreçtir. Buradan olmak üzere Türkiye'nin metropollerinin yer yer kırsal alanlardan daha yoğun olan problemlerinin hafifletilmesine yapılacak katkı ve sağlanacak büyüme dinamiği ile AB içinde de güçlü bir bileşen olabilme potansiyeli bulunmaktadır.

Geçmişte Türkiye'de kurumsal ve sosyal birikimleri olan sistematik bölgesel uygulamalar yapılamamış olmakla birlikte yerel düzeyde yönetim otoriteleri, üniversiteler, sivil toplum oluşumları ve mevcut ve potansiyel girişimciler gibi gerekli unsurlar bulunmaktadır. İlgili aktörlerin kendi yaşadıkları alanlar için düşünceleri, harekete geçmeleri, AB ve ulusal kaynaklardan finansman ve teknik destek alarak program ve/veya proje uygulamalarına yönelebilmeleri Türkiye için ideal bir gelişme modeli olma potansiyeline sahiptir. Çağdaş gelişme politikalarına Türk toplumunun adaptasyonu yanı sıra AB mekanizmalarının bireylerin yaşamlarına entegre edilmesi de en etkin bu şekilde sağlanabilir.

Yeni sürecin topluma faydalar üretmeye başlaması, tüm kesimlerde farkındalık ve bilgilenme için olduğu kadar uygulamalar için de normalin ötesinde bir motivasyon ile çalışılmasına bağlıdır.

KAYNAKÇA

- Aghion, P., P. Howitt (1992) A Model of Growth through Creative Destruction, *Econometrica*, 60, 323-351.
- Armstrong, H. (1995), Convergence Among Regions in the European Union, 1950-1990, *Papers in Regional Science*, 74, 143-152.
- Armstrong, H., J. Taylor (2000) *Regional Economics and Policy* 3rd Ed. (Oxford and Massachusetts: Blackwell Publishers Ltd)
- Bachtler, J., R. Michie (1993) Restructuring of Regional Policy in the European Community, *Regional Studies*, 27(8), 719-725.
- Bachtler, J., F. Wishlade, D. Yuill (2001), *Regional Policy in Europe after Enlargement*, Regional and Industrial Policy Research Paper, Number 44, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.
- Bachtler, J., R. Downes, I. McMaster, P. Raines, S. Taylor (2002) *The Transfer of EU Regional Policy to the Countries of Central and Eastern Europe: Can one size fit all?* Future Governance: Lessons from Comparative Public Policy, Future Governance Paper 10, Economic & Social Research Council
- Bachtler, J. and Taylor, S. (2003) *The Added Value of the Structural Funds: A Regional Perspective*, IQ-Net Report on the Reform of the Structural Funds, European Policies Research Centre, The University of Strathclyde, Glasgow. www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/iq-net/reports.html
- Bailey, D. and L. De Propriis (2002a) The 1988 Reform of the European Structural Funds: Entitlement or Empowerment? *Journal of European Public Policy* 9:3 June, 408-428.
- (2002b) EU Structural Funds, Regional Capabilities and Enlargement: Towards Multi-Level Governance? *European Integration*, 24(4), 303-324.

----- (2004), *A Bridge Too Phare?* EU Pre-Accession Aid and Capacity-Building in the Candidate Countries, *Journal of Common Market Studies* 42 (1), 77-98.

Benč, V. (2003), Readiness of the Slovak Republic for the EU Regional Policy, in V. Benč (ed.) *Readiness of the Candidate Countries for the EU Regional Policy*, Conference Almanac (Bratislava: 3-5 November 2003)

Barro, R. and X. Sala-i-Martin (1991), *Convergence Across States and Regions*, Brookings Papers, 1, 107-182.

Barry, F., J. Bradled, A. Hannan, J. McCartan and S. Sosvilla-Rivero (1996) *Single Market Review 1996: Aggregate and Regional Impacts: The cases of Greece, Ireland, Portugal and Spain*, Report for the European Commission.

Becattini, G. (1990) The marshallian Industrial District as a Socio-Economic Notion, in Pyke F., W. Sengenberger (ed) *Industrial Districts and Interfirm Cooperation in Italy* (Geneva: International Institute for Labour Studies Publication)

Becker, G. S., K. M. Murphy, R. Tamura (1990) Economic Growth, *Journal of Political Economy*, 98(5), 12-37.

Beutel, J. (1993) *The Economic Impacts of the Community Support Frameworks for Objective 1 Regions*, 1989-93, Report for European Commission-DG XVI, Brussels.

----- (1995) *The Economic Impacts of the Community Support Frameworks for Objective 1 Regions*, 1999-99, Report for European Commission-DG XVI, Brussels.

----- (2002) *The Economic Impact of the Objective 1 Interventions for the Period 2000-06*, Final Report to the Directorate-General for Regional Policies of European Commission, Brussels.

Bilen, G. (2002) *Kalkınmada Öncelikli Yörelerde (KÖY) Sanayileşme Politikaları ve Uygulamaları*, TÜSİAD Bölgesel Gelişme Alt Komisyonu'na Sunuş (Ankara: Ekim 2000).

----- (2005) 'A Novel Turkish Regional Policy in line with the EU Accession' International Conference of RSA "Regional Growth Agendas" in Aalborg/Denmark between 28th and 31st May 2005.

----- (2006) 'Ascendancy of the Emerging Constellations in Intractable Turkish Regionalization' International Conference of RSA "Shaping EU Regional Policy: Economic Social and Political Pressures" Leuven/Belgium, 8th and 9th June 2006.

Blazek, J. and J. Vozab (2003) Ex-Ante Evaluation of the National Development Plan – Instrument for Identification and Elimination of Problems in a Preparation for the EU Cohesion Policy?, in V. Benč (ed.) *Readiness of the Candidate Countries for the EU Regional Policy*, Conference Almanac (Bratislava: 3-5 November 2003)

Brezina, J. (2002) The role of Regions in the Pre-Accession Period, *The Regions' Project for a new Cohesion Policy: The Contribution of Regional Policies to Sustainable Development in Tomorrows' Europe*, Outcome of the First AER Conference Pécs, 14-15th November 2002

Breuss, F. Egger, P. Pfaffermayr, M. (2002) 'Structural Policy Reform and the Distribution of FDI in Europe', WIFO, 174

Cass, D. (1965), Optimum Growth in an Aggregative Model of Capital Accumulation, *Review of Economic Studies*, 32, 233-240)

----- (2003)433 final, *On the Implementation of Commitments Undertaken by the Acceding Countries in the Context of Accession Negotiations on Chapter 21 – Regional Policy and Coordination of Structural Instruments* of 16 July 2004

----- (2004), *A New Partnership for Cohesion, Convergence Competitiveness Cooperation*, Third Cohesion Report on Economic and Social Cohesion, Brussels

Conzelmann, T. (1998), *Europeanization of Regional Development Policies?* Linking the Multi-Level Governance Approach with Theories of Policy Learning and Policy Change, European integration online Papers http://eiop.or.at/eiop/texte/1998_004a.htm

Davies, D. R., D. E. Weinstein (1999) Economic Geography and Regional Production Structure: an Empirical Investigation, *European Economic Review*, 43, 379-407.

Dixon, R. J. A. P. Thirlwall (1975) A Model of Regional Growth Rate Differentials Along Kaldorian lines, *Oxford Economic Papers*, 27, 201-214.

DPT (2003) *Preliminary National Development Plan (2004-2006)* (2003), Republic of Turkey, (Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı)

Fagerberg, J. (1996), Technology and Competitiveness, *Oxford Review of Economic Policy*, 12, 39-51.

Grossman, G., E. Helpman (1991) *Innovation and Growth in the World Economy* (Cambridge, MA: MIT Press)

Hughes, K. (2004) *Turkey and the European Union: Just Another Enlargement, Exploring the Implications of Turkish Accession*, A Friends of Europe Working Paper

Kaldor, N. (1970), The Case for Regional Policies, *Scottish Journal of Political Economy*, 18, 337-48.

Keating, M. (1996) the Political Economy of Regionalism in Keating, M. J. Loughlin (ed) *The Political Economy of Regions* (London: Cass&Co Ltd).

King, R. G., S. T. Robelo (1989) *Transitional Dynamics and Economic Growth in the Neoclassical Model*, National Bureau of Economic Research Working Paper, 3185 <http://www.nber.org/papers/w3185>

Koopmans, T. C. (1965) *On the Concept of Optimal Economic Growth, In the Econometric Approach to Development Planning* (Amsterdam: North Holland Publication)

Kozak, M. (2000) Challenges for Implementing Pre-Structural Funds: The Case of Poland, in de Vet, J. M., L. Boot and M. Hollanders (ed) *Implementing Structural Funds*, Proceedings from the International Conference, Bled, Slovenia, June 15-16, 2000, (the Netherlands: the Netherlands Economic Institute-NEI B.V.)

Krugman, P. (1991a), Increasing Returns and Economic Geography, *Journal of Political Economy*, 99, 483-499.

----- (1991b), *Geography and Trade*, (Cambridge, MA: MIT Press)

Kun, Z. (2002) A presentation upon Hungary, *The Regions' Project for a new Cohesion Policy: The Contribution of Regional Policies to Sustainable Development in Tomorrows' Europe*, Outcome of the First AER Conference Pécs, 14-15th November 2002.

Lucas, R. E. (1988) On the Mechanisms of Economic Development, *Journal of Monetary Economics*, 22, 3-22.

- Lunk, T. (2000) Experiences in Preparing National Development Plans: A Perspective from Hungary, in de Vet, J. M., L. Boot and M. Hollanders (ed) *Implementing Structural Funds*, Proceedings from the International Conference, Bled, Slovenia, June 15-16, 2000, (the Netherlands: the Netherlands Economic Institute-NEI B.V.)
- Mankiw, N. G., D. Romer, D. N. Weil (1992) A Contribution to the Empirics of Economic Growth, *Quarterly Journal of Economics*, 107, 407-437.
- Martin, R. (1999) *The Regional Dimension in European Policy* (the UK: Macmillan Press Ltd and the USA: St Martin's Press, Inc)
- McMaster, (2003) *Pre-Accession Aid Impact*, ESPON 2.2.2. Work package 2
- Michie, R. and Fitzgerald, R. (1997) The Evaluation of the Structural Funds, The Coherence of EU Regional Policy in J. Bachtler & I. Turok (ed) *Contrasting Perspectives on the Structural Funds* (London & Philadelphia: Regional Studies Association)
- Molle, W. (2000) The Policy Life Cycle: Towards A Systematic Approach, in de Vet, J. M., L. Boot and M. Hollanders (ed) *Implementing Structural Funds*, Proceedings from the International Conference, Bled, Slovenia, June 15-16, 2000, (the Netherlands: the Netherlands Economic Institute-NEI B.V.)
- OECD (1988) *Regional Problems and Policies in Turkey* (Paris: OECD Publication)
- Olejniczak, K. (2002) *Towards the Evaluation Culture in Poland – Experiences and Prospects*, Paper for the annual Conference of RSA: Evaluation and EU Regional Policy. Aix en Province, 31st may -1st June 2002.
- Piore, S., C. Sabel (1994) *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity* (New York: Basic Books)
- Porter, M. E. (1990) *the Competitive Advantage of Nations*, (London: Macmillan)
- (2002a), *Future Competitiveness of Wales: Innovation, Entrepreneurship and Technological Change Wales*, www.isc.hbs.edu
- (2002b), *Competitiveness and the Role of Regions*, Harvard Business School, Institute for Strategy and Competitiveness Papers, Texas, www.isc.hbs.edu
- Rauch, J. E. (1993) Productivity Gains from Geographic Concentration of Human Capital: Evidence from the cities, *Journal of Urban Economics*, 34, 380-400.
- Roeger, W. (1996) *Macroeconomic Evaluation of the effects of Community Structural Funds (CSF) with QUEST II*, European Commission-DG II, Brussels.
- Romer, P. M. (1986) Increasing Returns and Long-Run Growth, *Journal of Political Economy*, 94, 1002-1037.
- Sala-i-Martin, X. (1996a) The Classical Approach to Convergence Analysis, *Economic Journal*, 106, 1019-1036
- (1996b) Regional Cohesion: Evidence and Theories of Regional Growth and Convergence, *European Economic Review*, 40, 1325-1352)
- Saxenian, A. (1994) *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128* (Cambridge, MA: Harvard University Press)

----- (1998) *The Limits of Autarky: Regional Networks and Industrial Adaptation in Silicon Valley and Route 128*, Department of City and Regional Planning, University of California, Berkeley.

Smith, H.L., Tracey, P. and Clark, G.L. (2003) European policy and the Regions: A review and Analysis of Tensions, *European Planning Studies*, 11 (7), 859-873.

Solow, R. M. (1957) Technical Change and the Aggregate Production Function, *Review of Economics and Statistics*, 39, 312-320

Soubeyran, A., J. F. Thisse (1998), *Learning-by-doing and the Development of Industrial Districts*, <http://www.papers.ssrn.com>

Tarschys, D. (2003) *Rethinking Cohesion, The Future of European Structural Policy*, (Stockholm: SIEPS - Swedish Institute for European Policy Studies publication 17) www.sieps.se

Vanhove, N. (1999) *Regional Policy; E European Approach*, 3rd Ed. (Hants and Vermont; Ashgate Publishing Ltd)

Venables, A. J. (1996), Equilibrium location with vertically-linked industries, *International Economic Review*, 37, 341-59.

Vilkas, E. (2003) Using EU Structural Funds and Expected Macro-Economic Impact on Lithuanian Economy, in V. Benč (ed.) *Readiness of the Candidate Countries for the EU Regional Policy*, Conference Almanac (Bratislava: 3-5 November 2003)

Wokoun, R. (2003) Preparation of the Czech Republic for Using the Structural Funds and Actual Support of the European Union to the Regional Development in the CR, in V. Benč (ed.) *Readiness of the Candidate Countries for the EU Regional Policy*, Conference Almanac (Bratislava: 3-5 November 2003)

----- (2003) *Regional State Aid and Competition Policy in the European Union*, (the Hague: Kluwer Law International)

Yuill, D., K. Allen (1993) Regional Incentive Policies in the Eighties: *An Overview and Analysis of Trends in the European Community Countries*, in Gorzelak, G., B. Jałowicki (ed.) *Regional Question in Europe*, University of Warsaw, European Institute for Regional and Local Development.

Yuill, D. J. Bachtler, F. Wishlade (1999) *European Regional Incentives 1999* (London: Bouker Sour Publishing)

NOTLAR

1. Modelde, büyüme; işgücü ve sermaye stoku ile teknik unsurların bir fonksiyonudur ve denklik sermayenin azalan getirisi, tam faktör serbestisi ve teknik bilginin kolay ve bedelsiz olarak sağlandığı varsayımlarına dayanır (Solow, 1957).

2. Model, Ricardo tarafından kavramsallaştırılan Heckscher and Ohlin tarafından geliştirilen 'dış ticarete karşılaştırmalı üstünlükler' modeline dayanmaktadır.

3. Politika oluşumlarında sözkonusu bölgeler 'nasıl başladı?', 'nerede başladı?' ve 'gelişim kalıpları neler?' şeklinde irdelemelere konu olmaktadır.

4. Solidarity, Jacques Delors'un 1985 yılında Avrupa Komisyonu'nun başkanı olmasıyla önemli bir faktör olarak gündeme gelmiş bir kavramdır.

5. *OJEC No C 31 of 3 February 1979, OJEC No L 169/1 of 1984 the Reform of the European Regional Development Fund.*

6. *Dönemin Jacques Delors öncülüğünde politika yapımcıları ekonomik ve sosyal politika için bir dizi kavramı - yeniden dağıtım, solidarity, sosyal ve ekonomik gelişme, ülkelerin ve bölgelerin birbirlerine yakınlaşmaları (‘convergence’) - ‘economic and social cohesion’ olarak birleştirmişlerdir (Tarschys, op. cit. 55).*

7. *1988 Reformu ile Yapısal, Sosyal ve Bölgesel Fonlar ‘Yapısal Fonlar’ adı altında birleştirilerek konuları itibariyle programlama kapsamındaki ilgili faaliyetlerde kullanılması uygulaması başlamıştır.*

8. *Regulation (EEC) no 2052/88 of 24 June 88, OJEC No L 185 15 July 1988.*

9. *CEC (1997) Agenda 2000 Volume II – The Challenge of Enlargement, COM (97) 2000 final*

10. *Phare Programı açık ve bilinçli bir tercih ile Yapısal Fonlar sistemine öncü olacak şekilde geliştirilmiş ve aday ülkeler kapasite oluşturmaya yönlendirilmiştir (Bachtler et al. 2002).*

11. *780.000 km² ile OECD’nin dördüncü büyük ülkesi durumundadır.*

BÖLGESEL KALKINMADA İKTİSADİ PERSPEKTİF

Oturum Başkanı: *Prof. Dr. Ayda ERAYDIN*

Bölgesel Rekabet Gücünü Artırmaya Yönelik Politikalar
Prof. Dr. Neşe Kumral

**Eski bir Muammaya Çözüm Arayışları:
Bölge Planlama ve Kalkınma**
Doç. Dr. Melih Pınarcıoğlu

**Bölgesel Kalkınma Araçları ile Kalkınma
Ajanslarının Uyum, İşbirliği ve Koordinasyonu**
Naci Akın

**Türkiye’de Yerelleşme ve Rekabet Gücü: Kümelenmeye
Dayalı Politikalar ve Organize Sanayi Bölgeleri**
Esen Çağlar

BÖLGESEL REKABET GÜCÜNÜ ARTIRMAYA YÖNELİK POLİTİKALAR

Prof. Dr. Neşe KUMRAL

Ege Üniversitesi, İktisat Bölümü

Özet

Bu çalışmada ilk olarak OECD'nin bölge sınıflaması esas alınarak, bölgesel rekabet gücünü artırmaya politikalarla politikalarla yer verilecek ve özellikle metropol bölgelerin rekabet gücünü artırmaya yönelik politikalar üzerinde durulacaktır. Bazı alanlarda hem rekabet eden hem de işbirliği içerisinde olan firmalar, sofistike tedarikçiler, kaliteli yabancı sermaye yatırımları, bilim parkları, geniş akademik bir topluluk, meslek odaları, kalkınma ajansları vs.- bulunduğu metropol bölgeler firmalara, geniş bilgi tabanı şeklindeki yerel dışsallığın faydalarını içselleştirme olanağı sağlarlar. Başka bir deyişle, bu tip bölgelerde daha fazla bilgi (kodlanmış ve örtük bilgi) parçasına ulaşabilen firmalar; daha fazla yeni bilgi kombinasyonu (yeni ürün, süreç, pazar vs.) oluşturma ve dolayısı ile bilgiye dayalı artan getiri yaratma fırsatı elde etmektedirler. Bu nedenle bugün, metropol bölgelerin rekabet gücünün artırılması ulusal ve bölgesel kalkınma politikalarının en önemli amaçlarından biri haline gelmiştir. Bu çalışmada ikinci olarak, Türkiye'de uygulanan bölgesel politikalar metropol bölgelerin rekabet gücünü artırmaya yönelik politikalar açısından değerlendirilecek ve bu bölgelerin bilgiye dayalı artan getiri yaratma kapasitesini artırmada anahtar role sahip sektörler ile Türkiye'deki metropollelerin sektörel yapısı karşılaştırılacaktır.

GİRİŞ

1970'lerin başında ulusal ekonomilerin Bretton Woods sistemiyle kontrolünün sona ermesiyle birlikte başlayan dönem, birçok araştırmacı tarafından "küresel ekonomi" olarak adlandırılmaktadır (Amin ve Thrift, 1996:2). Bu yeni dönemde sınırlar arası ekonomik ilişkiler ve uluslararası ekonominin entegrasyonu büyük ölçüde güçlenmiş; üretim faktörlerinin, mal ve hizmetlerin akışkanlığındaki artış, dünya ekonomisindeki ekonomik bağlantıların genişleyip derinleşmesine ve buna bağlı olarak uluslararası ticaret ve kaynak akışlarına ilişkin geleneksel analiz ve politikaların değişmesine yol açmıştır (Cook ve Kirkpatrick, 1997:55).

Aslında ekonomik faaliyetin uluslar arasılaşması yeni bir gelişme değildir. Modern sanayi tarihinin büyük bölümünde yani 18.yüz yılın üçüncü çeyreğinden bu yana, mallar, hizmetler ve finansal varlıklara ilişkin ticaret, uluslararası ticareti gerçekleştirmenin en temel şekli olmuştur. 1914' lü yıllardan itibaren firma içerisindeki kaynakları ve becerileri transfer edebilen doğrudan dış yatırımlar, ülkeler arasındaki ekonomik ilişkilerin güçlenmesinde (özellikle metropolitan ülkeler ve koloniler arasında ve Kuzey Amerika ve Batı Avrupa arasında) rol oynamaya başlamıştır. Ancak doğrudan dış yatırımların İkinci Dünya Savaşı sonrası döneme kadar, malların ve hizmetlerin dış pazarlara dağıtılmasında kayda değer bir rolü olmamıştır (Dunning, 1994, 1998).

Bretton Woods ve GATT kurumlarının ticaretin liberalleşmesine ilişkin uygulamaları ve bununla birlikte ticaret ve ödemeler için uluslar arası bir ekonomik sistem geliştirmeleri, İkinci dünya savaşından sonraki kırk yıl içerisinde ekonomik faaliyetin dünya çapında yayılmasını sağlamıştır. Bu süreç ulus devletlerin kontrolünde yürütülmüştür. 1950 ve 60' larda karşılıklı ekonomik bağımlılık, esas olarak, ürün ve hizmetlerin değiştirilmesi yoluyla yayılmıştır. Ülkeler arasında teknoloji ve diğer soyut değerlerin transferi büyük ölçüde ara ve nihai ürünlerin değişimi şeklinde olmuştur. Bu dönemdeki doğrudan dış yatırımlar 1980 sonrası ile karşılaştırıldığında görece olarak önemsiz kalmaktadır (Hamdani, 1995:2).

Doğrudan dış yatırımlarda, özellikle 1980'lerin ortalarından itibaren çok önemli artışlar olmuştur. Küreselleşmenin anahtar belirtilerinden biri olarak kabul edilen bu artış, dünya üretimi ve ticaretindeki artışın önüne geçmiştir. Dünya çapında doğrudan dış yatırımlardaki artışla birlikte üretim düzeyinde gelişen derin entegrasyon, uluslararası ekonomi dönemini karakterize eden ve mal ve hizmet ticareti yoluyla gerçekleşen sığ entegrasyonun, yerini almıştır. Üretim düzeyinde gerçekleşen derin entegrasyon, bir ürün için araştırma, tasarım, üretim ve pazarlama gibi katma değer yaratmayı ard arda bir araya getiren işlem ve aşamaları (üretim sürecini) farklı coğrafyalarda ve farklı işlemciler (üretim birimleri - Transnational Company-TNC, Multinational Company-MNC) aracılığıyla bir merkezden düzenlemeye dayanmaktadır (Erdut, 1998:26, Ivarsson, 1996:3). Başka bir ifade üretimde düzeyindeki derin entegrasyon, farklı coğrafyalarda yürütülen ekonomik faaliyetin, belirli bir amaca yönelik, fonksiyonel bütünlüğü olarak tanımlanabilir (Asheim ve Dunford, 1997: 445-457).

Aynı ürüne ilişkin üretim süreçlerinin farklı coğrafyalarda yürütülebilmesine bağlı olarak, bölgeler arasında global düzeyde fonksiyonel bir işbölümü, doğmuştur.

Bir bölgenin global düzeydeki işbölümü içindeki fonksiyonu veya TNC'ler tarafından oluşturulan katma değer ağı içindeki yeri, rekabet avantajını belirleyen faktöre bağlıdır. Rekabeti kaliteli ve sıradan rekabet (fiyat rekabeti) olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür. Kaliteli ya da sürdürülebilir rekabetin temelini oluşturan yenilikler; yeni bir malın üretimi, malın kalitesini yenileme, yeni bir üretim tekniği geliştirme, yeni piyasalara açılma, yeni bir hammadde kaynağı bulma veya

var olanı ele geçirme ve sanayinin yeni bir organizasyonu şeklinde tanımlanabilir (Schumpeter, 1974:67; Morgan, 1997:492)

Bölgeler arasındaki fonksiyonel işbölümü ve bu işbölümünde yeniliklere dayalı rekabet gücünün sağladığı avantaj nedeniyle (uluslar arası piyasalarda sürekli ve önemli bir pay (Giunta ve Martinelli, 1995:), gerek akademik çevreler gerekse de karar birimleri açısından, özellikle 1980 sonrasında ülke, bölge ve şehir düzeyinde rekabet gücü (competitiveness) kavramı çok önem kazanmıştır. Yeni eğilimin temel vurgusu, bilgi ekonomilerinin şekil verdiği yeni rekabet ortamı ve yeni global piyasalarda var olabilmenin en önemli koşulu olarak, rekabet gücünün gösterilmesi ve rekabet gücü tarafından belirlenen ekonomik büyüme ve refahın yönetimi ve organizasyonunda, “Bölge”nin anahtar kavram olarak ele alınmasıdır.

Günümüzde ABD, İngiltere, Belçika, İtalya, Hollanda ve Japonya gibi pek çok ülkede, rekabet gücünü belirleyen faktörleri değerlendirmek ve bunları geliştirmek üzerine politikalar geliştirmek, resmi kurumların görevi haline gelmiştir. Bu konuda ABD, ekonominin rekabet gücünü raporlamak ve desteklemek üzere devlete bağlı Rekabet Politikası Konseyi oluşturarak öncülük yapmıştır. Benzer şekilde Avrupa Komisyonu, Avrupa Rekabet Konseyi’ni oluşturmuş ve AB ekonomisinin performansı üzerine düzenli Rekabet Raporları hazırlamaya, başlamıştır. AB’de rekabet konusu, özellikle ABD ile AB arasındaki rekabet gücü farkını kapatmak ve AB’yi 2010 yılında dünyanın en dinamik bilgi ekonomisi haline getirmek amacıyla taşıyan Lizbon büyüme stratejisiyle birlikte şekillenmiştir. Bu gelişmelerin yanı sıra, rekabet gücünün kaynakları ve bunların ölçümü üzerine çalışan bir çok özel organizasyon ve danışman kuruluş (Dünya Ekonomik Forumu - İsviçre, Rekabetçilik Enstitüsü – İspanya, Rekabetçilik Konseyi – ABD ve Strateji ve Rekabetçilik Enstitüsü – ABD) faaliyet göstermeye başlamıştır (Kitson, Martin, Tyler, 2004:991-999).

REKABET GÜCÜ KAVRAMI

Bu kısımda rekabet gücü kavramının, mikro ekonomi, makro ekonomi ve bölgesel düzeydeki tanımlarına yer verilmiştir.

Mikro Ekonomi: Bu düzeyde rekabet gücü genel olarak firmanın rekabet etme, büyüme ve karlılık konusundaki performansını ifade etmek için kullanılır. Performansın yüksek olması, firmanın açık piyasa kurallarına uygun bir şekilde (fiyat, kalite vb. açılarından) istikrarlı ve karlı olarak üretim yapması ve daha büyük bir pazar payı elde etme konusunda başarılı olması anlamına gelir.

Rekabet gücünün ölçümünde çoğunlukla, firmanın çıktı ile ilgili performans göstergeleri kullanılır. Bu açıdan en önemli gösterge firmanın verimlilik değerleridir. Rakiplerine göre aynı düzeydeki üretim miktarını daha az girdi kullanarak üretme yeteneğine sahip olan firmalar, rekabet gücü açısından rekabet ettikleri piyasalarda avantajlı bir konumda olacaktırlar. Rekabet gücü anlamına gelen verimlilik

ise firmanın “girişimciliğine” bağlıdır. Firmanın girişimciliği, firmanın üretim sürecinde yenilik yaratma, yeni ve özel piyasalara farklı ve geleneksel olmayan yöntemlerle ulaşma ve yeni veya yeniden tasarlanmış mallar ve hizmetler üretme kapasitesi tarafından belirlenir. Dolayısıyla firmanın rekabet gücü sadece verimliliğin etkinlik temelli tanımıyla sınırlandırılmaz, aynı zamanda benzersizlik ve kaliteden kaynaklanan ürün ve hizmet değerlerine dayalıdır (Bristow 2005, Cambridge Econometrics 2003).

Makro Ekonomi: Bir ülkenin rekabet gücünün artırılması ekonomi politikasının temel amaçlarından biri olarak gösterilmektedir. Ancak ülke düzeyindeki rekabet gücü kavramı ile firma düzeyindeki rekabet gücü kavramı birbirinden farklıdır. Bu farklılıkları şu şekilde özetlemek mümkündür:

- Bir ülke ve bir firma arasında benzerlik kurmak yanlıştır. Çünkü başarısız bir firma iş dünyasından dışlanabilir, ancak bir ülke için böyle bir “alt-çizgi” yoktur.
- Firmaların pazar payı için rekabet etmelerine ve bir firmanın başarısının diğerlerinin başarısızlığı pahasına olmasına rağmen, bir ülkenin veya bölgenin başarısı, diğer ülke veya bölgeler için yeni fırsatlar yaratabilir ve ülkeler arasındaki ticaret “sıfır toplamı” bir oyun değildir.
- Eğer rekabet gücünün bir anlamı, tanımı varsa o da, verimliliktir. Ulusal yaşam standartlarındaki artış, verimlilikteki büyüme oranı tarafından belirlenir (Krugman, 1994).

Yukarıda belirtilen bu üç nokta, makro-ekonomi düzeyinde rekabet gücü kavramının temel vurguları olarak da bilinmektedir. Bu düzeydeki rekabet gücü kavramına ilişkin şu noktalarda görüş birliği bulunmaktadır: Bir ülkenin ekonomik performansındaki artışın bir diğer ülkenin ekonomik performansı pahasına olmaması ve verimliliğin rekabet gücünün temel unsurlarından birisi olması. Bu durumda makro düzeyde rekabet gücü kavramının tanımı şu şekilde yapılabilir:

“Bir ülkenin rekabet gücü, serbest ve adil piyasa koşullarında ülkenin, uluslar arası piyasalarda kabul gören ürün ve hizmetler üretirken, eş zamanlı olarak vatandaşlarının reel gelirlerini de arttırabilme derecesidir. Ulusal düzeydeki rekabet gücü, yüksek verimlilik performansına ve ekonominin üretimini, sonuçta yüksek reel gelirlere yol açacak yüksek düzeyde verimli faaliyetlere kaydırma yeteneğine, dayalıdır. Rekabet gücü, artan yaşam standardı, istihdam olanakları ve bir ülkenin uluslar arası yükümlülüklerini yerine getirebilme yeteneğiyle ilgilidir” (The Report of the President’s Commission on Competitiveness, 1984).

Bölgesel Rekabet Gücü: Bugüne kadar bölgesel düzeyde rekabet gücünün tanımı ve ölçümü konusunda tam bir görüş birliğine ulaşılamamışsa da, çok genel anlamda bu kavram; bir bölge veya şehrin, ulusal ve özellikle de küresel ihracat pazar payında, diğer bölge veya şehirler ile yaptığı rekabetteki başarısı ile birlikte,

yüksek ve sürdürülebilir bir gelir düzeyi sağlayabilme yeteneği olarak, tanımlanabilir (Kitson, Martin, Tyler , 2004: 991).

Tablo 1. Bölgesel ve Ulusal Rekabet Gücünü Belirleyen Faktörler

Altyapı ve Ulaşılabilirlik	İnsan Kaynakları	Üretken Çevre
Temel Altyapı Otoyol Demir Yolu Hava Mülkiyet	Demografik Eğilimler Kalifiye İşçilerin Göçü Çeşitlilik	Girişimcilik Kültürü Pazara Giriş İçin Az Engel Risk Alma Kültürü Sektörel Yoğunlaşmalar Denge / Bağımlılık İstihdam Yoğunlaşması Yüksek Katma Değerli Aktiviteler
Teknolojik Altyapı Bilgi ve İletişim Teknolojileri Telekom İnternet	Kalifiye İşgücü Bilgi Yoğun Mesleki Yetenekler	Uluslararasılaşma İhracat / Küresel Satışlar Yatırım İşletme Kültürü Doğrudan Yabancı Yatırımın Yapısı Yenilik Patentler Ar – Ge Düzeyi Araştırma kurumları ve üniversiteler İşletmelerin bu kurumlarla bağlantıları Yayılma Etkileri
Bilgi Altyapısı Eğitim tesisleri		Yönetim ve Kurumsal Kapasite Sermayenin Elde Edilebilirliği Uzmanlaşma Rekabetin Yapısı
Yaşanan Yerin Kalitesi Konut Doğal Çevre Kültürel Çevre Güvenlik		

Kaynak: Gardiner,B, 2003, Regional Competitiveness Indicators for Europe - Audit, Database Construction and Analysis, Regional Studies Association International Conference,Pisa.

BÖLGESEL POLİTİKALARDA PARADİGMA DEĞİŞİMİ

Merkezi bir kurum tarafından yürütülen (top-down) geleneksel bölgesel politikalar, gelirin yeniden dağılımı yoluyla az gelişmiş bölgelerin mali yapısının, istihdam kaynaklarının ve altyapısının desteklenmesine ve bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının kaldırılmasına yönelik dengeli ekonomik kalkınma anlayışına dayalıdır.

Bu politikalar, küreselleşmenin ortaya çıkardığı yeni koşullara uyum sağlamada yetersiz kalmıştır ve dengeli bir biçimde birçok bölgeye dağıtılan büyük miktarda devlet yardımı ekonomik ivmeyi sağlamada istenen sonuçları yaratmamıştır. Öncelikli olarak belirlenen az sayıdaki bölgeye yönelik daha seçici bir yeniden dağıtım politikası da zorluklarla karşılaşmış, çıkar çatışmalarına yol açmış ve bölgeleri bu tür bir rekabetle yormuştur; ancak kazananlar için bile beklenen yeter-

lilikte bir getiri sağlayamamıştır. Sonuçta, devlet yardımlarının uzun dönemdeki faydası sorgulanmaya başlanmıştır. Yardımların; bölgeleri pasifleştirdiği, girişimciliği baskıladığı, ekonomik yatırımı çekmiş olmasına rağmen yatırımın nitelik ve derinliğini artırmadığı yönünde eleştiriler gelmiştir. Bu sorunlar, bölgesel politikalarda yeni bir paradigma arayışına yol açmış, ve sonuçta bölgelerin rekabet gücünü arttırmaya odaklanan yeni bir paradigma geliştirilmiştir (Pezzini 2003).

İçsel büyüme kuramına dayalı bu yeni paradigmaya göre bölge, kullanılmayan birçok kaynağın bulunduğu, ekonomik bir varlıktır ve bölgesel kalkınma, kurumsal bir alt yapının oluşturulması ve bu alt yapının kullanılmayan kaynakları harekete geçirmesi ile gerçekleşir. Yeni paradigmada, bölgenin arz yapısının güçlendirilmesi, bölge dışından yatırımcıların çekilmesi, karar verme sürecinin desantralizasyonu, bölgeye özgülük, insan sermayesi, sosyal sermaye, yerel iş kültürü, bilgi transfer networkleri, üretim faktörleri ve sisteminin kalitesi, bölgesel deneyimlerden öğrenme, yenilikler gibi kavramlar, ön plana çıkmıştır. (Ertugal, 2005a, Ertugal, 2005b)

OECD kaynaklarında bölgesel politikalardaki yeni paradigmanın strateji, hedef, araç ve aktörlerini şu şekilde belirtilmektedir;

Strateji: Bölgesel gelişme politikaları, mekansal özellikler göz önünde tutularak hazırlanmış entegre kalkınma stratejilerine dayalı olmalıdır. Yenilik yaratma kapasitesi belirlenerek, girişimcilik artırılarak ve insan sermayesi ve sosyal sermaye geliştirilerek, bölgelerin rekabet gücü artırılmalıdır.

Hedefler: Bölgesel politikalar sadece geri kalmış bölgelere yönelik olmamalıdır. Bu bölgeler kadar gelişmiş bölgeler de politika hedefleri içinde yer almalı ve bu bölgelerin rekabet avantajı korunmaya ve artırılmaya çalışılmalıdır.

Araçlar: Doğrudan yardımlar bölgede uzun süreli kalkınma etkilerini ortaya çıkarmayabilir hatta bu etkilerin gelişmesini engelleyebilir. Bu nedenle bu tip yardımlar bölgenin kaynaklarını harekete geçirerek sürdürülebilir bir gelişme sürecini başlatacak ve rekabet gücünü artıracak politikalarla uyumlu olmalıdır. Bu doğrultuda kamu yatırımlarının spesifik hedefleri arasında; geleneksel altyapı yatırımları (havaalanı, otoban vs.), bilim ve teknoloji parkları, araştırma enstitüleri, teknoloji merkezleri tarafından sağlanan hizmetlerin geliştirilmesi yer almalıdır.

Aktörler: İzlenen politikaların tasarımı, uygulanması, denetimi aşamalarına o bölgede yaşayanların katılımı ve şeffaflık/sorumluluk ilkeleriyle bütünleştiren yönetim anlayışı sağlanıp, top-down yaklaşım terk edilmelidir.

OECD rekabet gücünü artırmaya yönelik bölgesel politikaları; Kırsal Bölge, Orta Düzeyde Gelişmiş Bölge ve Metropol Bölge olmak üzere üç düzeyde incelemektedir.

Bölgesel politikalarındaki paradigma değişimi AB bölgesel politikalarına da yansımıştır. AB bölgesel politikalarının gelişimini, üç dönem altında incelemek mümkündür.

Birinci dönem, merkeziyetçi planlamanın, imalat sektörünün ve fiziksel sermaye yatırımlarının bölgesel kalkınmanın temeli olarak kabul edildiği 1980 öncesi dönemdir. Bu dönemde büyük ölçekli imalat sanayi üretiminin kalkınmanın motoru olduğu ve bölgesel politikaların büyük ölçüde bölgeye sermayenin çekilmesi ve geniş ölçekli üretimin ihtiyacı olan fiziksel altyapının geliştirilmesine dayalı olduğu, kabul edilmiştir.

İkinci dönem 1980 sonrasında başlayan ve 1988 yılında bölgesel politikalara ilişkin reformlarla hız kazanan dönemdir. Bu dönemde içsel büyüme yaklaşımına doğru bir kayma olmuştur. 1988 yılında, yapılan yapısal reformlar kapsamında, AB bölgesel politikalarında yeni düzenlemelere gidilmiş ve yapısal fonlara ilişkin dört temel kural belirlenmiştir. AB bölgesel politikalarının ana mekanizmalarını oluşturan bu kurallar:

- Ortaklık (AB’ de, hem ulusal ve bölgesel düzeydeki ve hem de sosyal ve ekonomik ortaklar arasındaki işbirliği),
- Programlama (tüm projelerin sosyal ve ekonomik uyumu sağlamaya yönelik kalkınma stratejisi ile bağlantılı olması),
- Yoğunlaşma (kaynakların dağılımında en çok ihtiyacı olan bölgelere öncelik verilmesi) ve
- Tamamlayıcılık (yapısal fonların ulusal düzeydeki yapısal harcamaları tamamlayıcı nitelikte olması, onların yerini almaması), olarak tanımlanmıştır.

Bunlar arasından Ortaklık ilkesi, yerel ve bölgesel kurumların, yapısal fonlara ilişkin konularda topluluk ve ulusal otoriteler ile yakın bir işbirliğini gerektirir. Bu nedenle 1988 düzenlemeleri ile ilk kez, yerel ve bölgesel otoriteler, kaynak tahsisinde en etkin araç olarak belirlenmiştir. Bu şekilde daha önceki rolleri danışmanlıkla sınırlı olan bölgesel otoriteler, bölgesel planların hazırlanması ve uygulanmasında etkin rol almaya başlamıştır. 1993 yılında yapılan yeni düzenlemeler ile, ortaklık ilkesi ekonomik ve sosyal ortakları da içine alacak şekilde (ticaret sendikaları, ticaret ve sanayi birlikleri çevre grupları vs.) genişletilmiştir.

Üçüncü dönem ise günümüz bilgi ekonomisinde bölgesel gelişmeyi sağlayacak bileşenlerin esas alındığı dönemdir. 18 Şubat’ta 2004’te, Avrupa Konseyi 2007–2013 dönemi için uyum politikalarının vizyonunu tanımlayan “Yeni Uyum Ortaklığı: Yakınsama, Rekabetçilik ve İşbirliği” başlığını taşıyan üçüncü ekonomik ve sosyal uyum raporunu kabul etmiştir. Yeni dönemdeki yakınsama önceliğinin amacı, az gelişmiş bölgelerin, büyüme ve istihdam koşullarının iyileştirilmesi ve bu şekilde gelişmiş bölgelere ekonomik yakınsamalarının hızlanmasıdır. Büyüme

ve istihdam koşullarının iyileştirilmesi, beşeri ve fiziksel sermayeye yatırım yapılması, bilgi toplumunun geliştirilmesi ve yenilikler, ekonomik ve sosyal değişim uyumun teşvik edilmesi, çevrenin korunması ve iyi yönetişimin sağlanması, yoluyla gerçekleşecektir. Yakınsama amacı, öncelikle kişi başına düşen geliri AB ortalamasının %75'nin altında olan bölgelere yöneliktir.

AB bölgesel politikalarının 2007-2013 dönemi için belirlenen ikinci önceliği, bölgesel rekabet edebilirlik ve istihdam ile ilgilidir. Bu önceliğin amacı, az gelişmiş üye ülke ve bölgelerin dışındaki bölgelerde, ekonomik değişimin sağlanmasıdır. Bu önceliğe ilişkin hedefler, sözkonusu bölgelerin rekabet gücünü ve yatırımcılar için çekiciliğini artırmak ve iş gücüne daha çok ve daha iyi iş olanaklarının yaratılmasını sağlamak şeklinde belirlenmiştir.

Yeni dönemin üçüncü önceliği Avrupa bölgesel ortaklığıdır. Bu önceliğin amacı, Birlik içerisinde uyumlu ve dengeli bir kalkınmanın sağlanmasıdır. Bu amaçla, bölgeler arasında sınır ötesi, uluslararası ve ulusal düzeydeki işbirliğinin geliştirilmesine yönelik projeler geliştirilecektir.

YENİ BÖLGESEL POLİTİKALARDA METROPOL BÖLGELERİN ÖNEMİ

Bazı alanlarda hem rekabet hem de işbirliği içerisinde olan firmalar, sofistike tedarikçiler, kaliteli yabancı sermaye yatırımları, bilim parkları, geniş akademik bir topluluk, meslek odaları, kalkınma ajansları gibi kurumların bulunduğu **metropol bölgeler**, bilgi parçalarına ulaşmada sahip oldukları olanaklar nedeniyle, özellikle yüksek ve yüksek/orta teknoloji grubunda üretim yapan firmalar için kuruluş yeri seçiminde tercih nedenidirler. Bu bölgeler sahip oldukları geniş bilgi havuzu nedeniyle bilgiye dayalı artan getirinin ve dolayısı ile firma ve bölge için sürdürülebilir rekabet avantajının kaynağıdır.

Ölçek ekonomileri veya ölçeğe göre artan getiri kavramları; bir firmanın ürettiği çıktı miktarı artarken birim çıktı başına ortalama maliyetlerinin azaldığı bir durumu ifade eder. Bu durum, aşağı doğru eğimli ortalama maliyet eğrisi ile ifade edilir. Scitovsky (1954), ortalama maliyetlerdeki düşüşün kaynaklarını açıklayabilmek için ölçek ekonomilerini, içsel ve dışsal olarak ikiye ayırmıştır.

İçsel ölçek ekonomilerinde ortalama maliyetlerdeki düşüş, firmanın kendi üretim düzeyindeki artıştan kaynaklanır. Firmanın üretimin düzeyi artırdıkça ölçek ekonomilerinden daha fazla yarar sağlar ve küçük firmalar üzerindeki maliyet avantajı daha da artar.

Dışsal ölçek ekonomilerinde ise; ortalama maliyetlerdeki düşüş, endüstrinin tümünde meydana gelen bir çıktı artışından kaynaklanır. Bu üretim artışının iki önemli etkisi bulunmaktadır. Birincisi, endüstride üretim miktarının artması firmanın üretim kararını değiştirmesine neden olacak şekilde piyasadaki fiyatları etkilemesidir. Yerel piyasanın uzmanlaşmış girdi ve işgücü açısından geniş olması

firmanın ortalama maliyetlerinin düşmesine yol açar. İkincisi ise endüstri çapında çıktı artışının, her bir firma için girdiler ve çıktı arasındaki teknolojik ilişkiyi değiştirmesidir. Dolayısıyla firmanın üretim fonksiyonunu da etkiler. Endüstri çıktısındaki bir artış, her bir firma için pozitif bilgi yayılımını sağlayacak bilgi birikimini arttırır, bu da firmaların üretimlerini artırmasına ve bilgiye dayalı artan getirilerin yaratılmasını sağlar (Brakman, Gretsens, Marrewijk, 2003:26).

Belirli endüstrilerde büyük çaplı üretimin gerçekleştiği dolayısı ile hem rekabet hem de işbirliği içerisinde olan firmaların, sofistike tedarikçilerin, kaliteli yabancı sermaye yatırımlarının ve bunun da ötesinde, bilim parkları, geniş akademik bir topluluk, meslek odaları, kalkınma ajansları gibi kurumların faaliyet gösterdiği metropol bölgeler dışsal ölçek ekonomilerinin kaynağıdır. Bu bölgelerde firmalar, geniş bilgi tabanı şeklindeki yerel dışsallığın faydalarını, içselleştirirler. Başka bir deyişle, bu tip bölgelerde daha fazla bilgi (kodlanmış ve örtük bilgi) parçasına ulaşabilen firmalar, daha fazla yeni bilgi kombinasyonu (yeni ürün, süreç, pazar vs.) oluşturma ve dolayısı ile artan getiri yaratma fırsatı elde ederler. Burada sözü edilen artan getiri üretim miktarsal ölçeği ile ifade edilen artan getiri değil, bilgiye dayalı artan getiridir.

Bilgiye dayalı artan getiri, “Bilginin Bölünmezlik” özelliğinden, -bilgi parçalarının bütünlülüğü, tamamlayıcılığı- kaynaklanmaktadır. Bilginin bu özelliği, yeni bilginin yaratılması süreci ile yeni bilginin kullanılması sürecinde farklılık göstermekte ve bu iki durum iki farklı artan getiri şeklinin ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Yeni bilginin yaratılması süreci

Yeni (teknolojik) bilgi yaratabilmek, bu sürecin girdileri olan ve birbirini tamamlayan farklı bilgi parçalarının tanımlanıp, entegre edilmesine bağlıdır. Geçmiş ve bugüne ait bilgi parçalarının yeniden kombinasyonu, yeni bilginin yaratılmasında anahtar role sahiptir. Bu sürece ilişkin verilebilecek en güzel örneklerden biri, otomobil sanayidir. Rekabet gücü yüksek bir otomobilin etkin üretimi, makine, elektrik, elektronik, kimya mühendisliği ile plastik, bilgi ve haberleşme, robot teknolojileri gibi çok sayıda alana ait bilgi parçalarının bütünleşmesiyle ortaya çıkan yeni bir kombinasyonun sonucudur. Bu süreçte girdiler ile çıktılar arasındaki ilişkinin, üretim sürecine sokulabilecek girdilerin çeşitliliği ile biçimlendiği, özel bir artan getiri türü söz konusudur. Çeşitli bilgi parçalarının bütünleşmesi sırasında ortaya çıkan sinerjik etki, “bütünün parçalarının toplamından daha fazla olmasına” (knowledge supermodularity), yol açar.

Yeni bilginin kullanılması süreci

Bu süreçte bilginin bölünmezliği, yeni bir (teknolojik) bilgi parçasının, farklı ürün ve süreçlerinde kullanılmasıyla ilgili olarak ortaya çıkmaktadır. Çıktıların çeşitliliği arttıkça veya kullanım alanı arttıkça, yeni bilgi parçasının yarattığı ekonomik etkiler de artmaktadır.

Örneğin, bio-teknoloji alandaki gelişmeler, gıda, tarım, ilaç, kozmetik gibi birçok alanda uygulanırken, bilgi ve haberleşme teknolojilerindeki gelişmeler hemen her ürün ve süreçte kullanılmaktadır. Bu süreçteki artan getirinin kaynağında, diğer süreçten farklı olarak, çıktılarının çeşitliliği vardır. Aynı bilgi havuzunu paylaşabilen (joint-use) faaliyetlerin çeşidi ve yeni teknolojilerin uygulanma olanakları ne kadar fazla ise, birim maliyetler de o kadar düşmektedir. Ortak kullanım nedeniyle ortaya çıkan bu avantajlı durum (economies of scope), bu süreçteki artan getiri şeklindedir.

Artan getiriyi ortaya çıkaran geniş bilgi tabanı -farklı konularda uzmanlaşmış ekonomik faaliyetler, geniş bir akademik topluluk, bilim parkları vs.- bölgenin küresel ölçekte rekabet gücü kazanmasında önemli bir rol oynar. Bu nedenle bilgiye dayalı sanayileri ile küresel ölçekte rekabet gücüne sahip metropol bölgelerin geliştirilmesi, ulusal düzeyde sürdürülebilir büyüme politikasının en önemli araçlarından bir tanesidir.

Örneğin Türkiye için bilgiye dayalı artan getirilerin yaratılmasında önemli bir potansiyele sahip olan İstanbul, Ankara ve İzmir imalat sanayine baktığımızda, Ankara hariç, anahtar sanayilerin işyeri ve çalışan sayısı ile yaratılan katma değer açısından OECD sınıflamasına göre, düşük ve orta teknoloji sanayilerde yoğunlaştığı aşağıdaki tablolarda görülmektedir (OECD, Kaya 2006).

Tablo 2. İstanbul İmalat Sanayi Toplamında Anahtar Sanayiler (%)

	İşyeri Sayısı	Çalışan Sayısı	Katma Değer
Yüksek Teknolojili Sanayi	2,82	7	18,25
Orta-Yüksek Teknolojili Sanayi	9,6	9,86	11,28
Orta-Düşük Teknolojili Sanayi	11,26	7,9	5,45
Düşük Teknolojili Sanayi	43,01	42,53	26,46

Tablo 3. Ankara İmalat Sanayi Toplamında Anahtar Sanayiler (%)

	İşyeri Sayısı	Çalışan Sayısı	Katma Değer
Yüksek Teknolojili Sanayi	2,71	6,84	10,61
Orta-Yüksek Teknolojili Sanayi	15,08	17,92	19,49
Orta-Düşük Teknolojili Sanayi	11,31	9,77	7,68
Düşük Teknolojili Sanayi	13,19	10,7	11,94

Tablo 4. İzmir İmalat Sanayi Toplamında Anahtar Sanayiler (%)

	İşyeri Sayısı	Çalışan Sayısı	Katma Değer
Yüksek Teknolojili Sanayi	0,88	0,43	0,09
Orta-Yüksek Teknolojili Sanayi	12,73	15,52	9,4
Orta-Düşük Teknolojili Sanayi	6,86	7,48	42,41
Düşük Teknolojili Sanayi	9,89	21,07	14,45

SONUÇ

Küreselleşme bölgesel politikalarda yeni bir paradigma arayışına yol açmış ve sonuçta bölgelerin rekabet gücünü arttırmaya odaklanan yeni bir paradigma geliştirilmiştir. Yeni paradigmada, bölgenin arz yapısının güçlendirilmesi, bölge dışından yatırımcıların çekilmesi, karar verme sürecinin desantralizasyonu, bölgeye özgülük, insan sermayesi, sosyal sermaye, yerel iş kültürü, bilgi transfer networkleri, üretim faktörleri ve sisteminin kalitesi, bölgesel deneyimlerden öğrenme, yenilikler gibi kavramlar, ön plana çıkmıştır. Bugün birçok ülkede söz konusu kavramlar çerçevesinde bölgelerin gelişmişlik farklılıkları göz önünde bulundurularak hazırlanan farklı bölgesel politikalar ile bölgelerin rekabet gücü artırılmaya çalışılmaktadır. Bu yeni dönem bölgesel politikalarda az gelişmiş veya önemli sosyal ve ekonomik sorunları bulunan bölgeler kadar, metropol bölgelerin de rekabet gücünün artırılmasına önem verilmektedir.

Metropol bölgeler ulusal ekonomik büyümenin motoru ve bilgi kaynaklarının, öğrenmenin ve artan getirinin merkezidirler. Artan getiriyi ortaya çıkaran geniş bilgi tabanı- farklı konularda uzmanlaşmış ekonomik faaliyetler, geniş bir akademik topluluk, bilim parkları vs- bölgenin küresel ölçekte rekabet gücü kazanmasında önemli bir rol oynar. Geniş bir bilgi tabanı ilk aşamada büyük çapta üretim yapan ve farklı bilgi parçalarını bir araya getirerek katma değeri yüksek ürünler üreten firmaların bölgeye çekilmesini sağlar. Gelen her yeni firma bilgi havuzunun genişlemesine yol açar. Bilgi tabanının genişlemesiyle birlikte bu bilgi tabanına dayalı uygulama alanları artar ve sonuçta yerel endüstriyel faaliyet çeşidi çoğalır.

Bir incubator haline dönüşen bu bölgeler özellikle farklı alanlarda faaliyet gösteren ve katma değeri yüksek ürünler üreten KOBİ'lerin kurulması yönünde önemli bir teşvik sağlar. Tüm bu süreçler göz önüne alındığında, metropol bölgelere yönelik kalkınma politikaları oluşturulurken, var olan bilgi havuzunu güçlendirecek yönde bir strateji belirlenmesi çok önemlidir. Çünkü küresel ölçekte ve bilgiye dayalı sanayileri ile rekabet gücüne sahip metropol bölgelerin geliştirilmesi, ulusal düzeyde sürdürülebilir büyüme politikasının en önemli araçlarından bir tanesidir.

Örneğin Türkiye için bilgiye dayalı artan getirilerin yaratılmasında önemli bir potansiyele sahip olan İstanbul, Ankara ve İzmir imalat sanayine baktığımızda, Ankara hariç, anahtar sanayilerin işyeri ve çalışan sayısı ile yaratılan katma değer açısından OECD sınıflamasına göre, düşük ve orta teknolojlili sanayilerde yoğunlaştığını görmekteyiz (OECD, Kaya 2006).

Bu nedenle bugün Türkiye’de kalkınma ajansları kurulurken, üzerinde durulması gereken en önemli konulardan bir tanesi, ajanslar tarafından geliştirilecek stratejik planlarda bölgenin sahip olduğu kaynakların, uzun dönemde bölgeye hangi düzeye (küresel/ulusal) rekabet gücü kazandırabilecek kapasitede olduğu ve buna göre önceliğe sahip olacak yatırım alanlarının yer alması çok önemlidir.

KAYNAKÇA

- Amin, A. ve Thrift, N. (1996). “Living in the Global” .In A. Amin and N. Thrift (Ed.) *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Antonelli, C. (1999). “The Evolution of the Industrial Organisation of the Production of Knowledge”. *Cambridge Journal of Economics*. 23:243-260.
- Antonelli, C.(2001). *The Microdynamics of Techonological Systems*. Routledge. London.
- Antonelli, C.(2003a). *The Economics of Innovation, New Techologies and Structural Change*. Routledge, London.
- Antonelli, C.(2003b). “Innovation and Urban Regions as National and International Nodes for the Transfer and Sharing of Knowledge”. *Regional Studies*. 37 (6/7):595-607.
- Asheim, B.T. ve Dunford, M. (1997). “Regional Futures”. *Regional Studies*. 31 (5). Ss: 445-457.
- Brakman,B. Gretsens,H. Marrewijk,C. (2003). *An Introduction to Geographical Economics*. Cambridge University Press.
- Bristow, G. (2005). “Everyone’s a ‘winner’: problematising the discourse of regional competitiveness”, *Journal of Economic Geography* 5 (2005) pp. 285–304
- Cambridge Econometrics (2003). *A Study of the Factors Determining Regional Competitiveness in the EU*. European Commission, Brussels.
- Cook, P. ve Kirkpatrick, C. (1997). ”Globalization, Regionalization and Third World Development”,*Regional Studies*. 31(1). 55-66.
- Dunning, J.H. (1988) “The Eclectic Paradigm of International Production: A Restatement and Possible Extensions”, *J. Int. Bus. Studies*, 19, 1-31.
- Dunning, J.H. (1994). “Re-evaluating the Benefits of Foreign Direct Investment”. *Transnational Corporations*. 3(1). Ss: 23-51.
- Erdut, Z. (1998). *Rekabetin İşgücü Piyasasına Etkisi*. İzmir. Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası.
- Ertugal E. (2005a), “Europeanisation of Regional Policy and Regional Governance: The Case of Turkey”, *European Political Economy Review*,3(1).

- Ertugal E. (2005b), "Strategies for Regional Development: Challenges facing Turkey on the Road to EU Membership", *Turkish Policy Quarterly* 23.10.2005.
- Gardiner, B. (2003). "Regional Competitiveness Indicators for Europe - Audit, Database Construction and Analysis". Regional Studies Association International Conference.Pisa.
- Gardiner, B., Martin, R. ve Tyler, P. (2004). "Competitiveness, Productivity and Economic Growth Across the European Regions". *Regional Studies*. 38(9):1045-1069.
- Hamdani, K. (1995). Introduction. In J. Dunning ve K. Hamdani (Ed.). *Globalization and Developing Countries*. Birleşmiş Milletler.
- Ivarsson, I. (1996). "Small Foreign-Owned Affiliates in Sweden: An Empirical Survey of Purchasing Performance". In C.Collis ve F.Peck (Ed.). *Industrial Restructuring: FDI and Regional Development*. London: Regional Studies Association.
- Kaya, A. (2006), "Regional Specialization and Location of Industrial Activity in Turkey", Paper Prepared for Regional Studies Association International Conference, 8th and 9th June 2006, Belgium.
- Kitson, M., Martin, R. ve Tyler, P. (2004). "Regional Competitiveness: An Elusive yet Key Concept?". *Regional Studies*. 38(9): 991-999.
- Kumral, N. (2001). *Doğrudan Dış Yatırımlar ve Bölgesel Kalkınma: Ege Bölgesi İmalat Sanayi Örneği*. Ege Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları No:2.
- Krugman, P. (1994). "Competitiveness: A Dangerous Obsession"., *Foreign Affairs*, Vol.73(2): 28-44.
- Pezzini, M. (2003). *Cultivating Regional Development: Main Trends and Policy Challenges in OECD Regions*, OECD.

ESKİ BİR MUAMMAYA ÇÖZÜM ARAYIŞLARI: BÖLGE PLANLAMA VE KALKINMA

Doç. Dr. M. Melih PINARCIOĞLU

ODTÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü

GİRİŞ

Son yirmi küsur yıldır bölge plancıları artık yerel kalkınmanın ana aktörü değiller. Devletin iktisadi hayatın temelinde olduğu dönemin 80’lerde kapanmasıyla birlikte plancılar yerlerini girişimcilere bırakıp, kalkınmanın “kolaylaştırıcısı” (facilitator) rolüne alışmaya çalışıyorlar.

Ben bu konuşmamda işte bu rolün nitelikleri üzerinden yola çıkarak, bazı önemli noktaları dikkate almaya çalışacağım. Bunlar, “kolaylaştırıcı pozisyonlarda iç dinamiklerin kavranması”, “sabit referanslı bakışlardan akışkan bilgi yönetimine geçiş” ve “plancıların kalkınmayı neredeyse çatışmasız hale getiren algılama ve davranışları” olacak. Bu noktalarda tahlil ve marifet açısından oluşan sorunlar ve bu sorunların aşılmasında adil ve ikna edici planlama anlayışının gerekliliği, bu konuşmamın temel eksenini oluşturacak.

BÖLÜM 1

Dış dinamiklerle yerelliğe müdahale edilmesi ve bunu yaparken devletin kontrol ettiği kaynakların ön planda olması, plancılara geleceğin tasarımıyla çok büyük bir hareket alanı bırakmıştı. Bu geniş alan ve teknik aklın kontrolünde oluşan sorumluluklarla dolu müdahale mantığı geçmişte kalmış bir sadâ artık. Daha dar ve sorumlulukların sınırlı olduğu bir alanda farklı aktörler ve çıkar grupları içerisinde iletişimsel aklı ön plana çıkaran bir müdahale mantığı yeni döneme damgasını vuruyor. Bunun için bizzat plancılarının sosyal girişimcilik göstererek, koordineli davranışları yaratacak ve biçimlendirecek sorumluluklar almaları, bilinen ifadeyle “aşağıdan yukarı gelişme dinamiklerinin işleminde kolaylaştırıcı” olmaları bekleniyor.

İç dinamiklerin ivmesini artırmaya yönelik kolaylaştırıcı rolün başarısında tahlil ve marifetin niteliği önemli bir kıstas oluşturuyor. Başka bir deyişle, kalkınma açısından yerelin somut bilgisinin doğru tahlil edilmesi ve bu tahlilin yerel kalkınma pratiğine anlamlı şekilde aktarımı, kalkınmanın ana aktörlerinin rollerini daha iyi oynayabilmesi, yani kısaca marifetin görülebilmesi için gerekli. Tahlil ve marifet dengesinin kurulması ise kalkınma aktörleri için ikna edici bir gelişme perspektifi ortaya koymaktan ve bu perspektifte koordineli davranışların sergilenmesini, ittifakların oluşumunu sağlamaktan geçmekte. Bu denge anlamlı şekilde kurulmayınca hem kalkınma aktörlerinin zaten bildiğini tekrar söyleme (yani malûm-u ilân) hem de mekânsal ve toplumsal adalet anlayışında eksiklik olarak tanımlanabilecek sorunlar karşımıza çıkıyor.

Marifet odaklı bir tahlil için yerelin ve yerelliğin anlaşılması elbette plancılar için temel ödev. Küresel ilişkilerde her bölgenin yol aldığı patika -benzerlikler olsa da- farklılaştığı, süreç içinde kalkınmanın aktörlerinin hassasiyetleri ve niyetleri değişebildiği için bu ödevin kolay olmadığı söylenebilir. Bunun için ilk başta yerelin farklılaşan yönlerinin yani bağlam bağımlı yapısının tahlili lazım.

Böyle bir tahlil için elbette kuramsal bir bakış açısı gerekiyor. Son dönemlerde üretilen kuramsal bakışlarının temel ortak noktalarının yerel başarı öykülerine odaklanmak olduğu söylenebilir. Herhangi bir dışsal müdahale olmadan küresel ilişkilerle bir şeklide bütünleşen yerlerde elde edilen başarıyı, başka yerlere tahvil edebilmenin sırlarını arayan bu bakış açılarını genelleştirmenin ne kadar mümkün olduğu sorusu gayet önemli. Kendiliğinden oluşan başarılı pratiklerin gözlenmesi ve nihayetinde yapılan rasyonalizasyonlar gelişmenin nasıl olduğuna ilişkin nedensellik kurgusu yaratıyor. Bu kurguda kuramsal bakışın temelini oluşturan zorunluluk ilişkileri ile daha kazaî ilişkilerin bileşkelerinin ayrıştırılmadığı bir nedensellik ortaya çıkıyor. Çok belirlenimli ve bağlam bağımlı bu yapıda sonradan rasyonalize edilen nedensellik, kazaî süreçlerden fazlasıyla etkilendiği için evrensel sonuçlar çıkarmamız, dolayısıyla bu bağlamlarda elde edilen bilginin dolaysız transferi zorlaşıyor.

Başarının tahliliyle oluşturulan bölge kalkınma yaklaşımları başarıdaki marifeti idealize edip genelleştiriyorlar. Yaptığı sonradan rasyonalizasyonlarla marifetin sırrını çözdüğünü sanan plancı ise farkında olmadan bir simyacılık süreci başlatıyor. “Belirlenen ideal duruma ne kadar yakın olunduğu” ya da “bu ideal duruma başka bir bölgede nasıl ulaşılır” sorularının hâkim olduğu bir planlama yaklaşımı yerelliklerin farklılaşan yönlerini kavramakta zorluklar taşımaya başlıyor.

Bağlam bağımlı kuramsal bakış açılarında verili kavramları olduğu gibi kullanmak ise zaten sorunlu. Bağlam bağımlılık belli zamana ve mekâna ait toplumsal koşulların ürünü olduğu için, o toplumsal koşullarda oluşmuş kavramları genel kavramlar olarak kullanırken dikkatli olmak gerekiyor. Eğer aşağıdan yukarıya doğru bir planlama marifeti isteniyorsa yerellikleri ve yerelliklerin farklılaşan süreçlerini idealize etmeden anlamak, bu farklılaşmayı yaratan içsel dinamikleri çok

iyi kavramak durumundayız. Kısaca yerel aktörlerin pozisyonları manevraları, yerel odaklaşmaları, farklılaşan niyet kümelenmelerini anlamak zorundayız.

Bu durum özellikle Türkiye’de ciddi olarak gündemde olan kalkınmanın aktörünün bulunmadığı mekansal kilitlenmeleri anlamak ve onları aşmak için de çok önemli. Küresel akımlarla etkileşime giremeyen mekânlarda kalkınma için gerekli kararlı bağlılıkların kurulamaması, sosyal tercih açısından kilitlenmelerin oluşması, bizzat aktör yönelişi yaklaşımları gündeme getiriyor. Aktörlerin niyetlerinin tahlili sonucu kalkınma için gerekli niyet kümelerinin şekillendirilmesi, aktör eylem birlikteliğinin kurulması için aktör-temelli yaklaşımlar bölge planlamanın şu anda pek alışık olmadığı tartışmaları da gündeme taşıyor

Kısaca aşağıdan yukarıya planlama süreci stratejik kolaylaştırıcı müdahaleler için içsel dinamiklerin çok iyi kavranmasına ihtiyaç duyuyor. Bu konuda yapabileceğimiz aslında iki temel görev var. Birincisi, bağlam bağımlı yapıların tahlilinde korkmadan kendi kavramlarımızı üretmek, kendi sözümüzü söyleyebilmek. İkincisi ise stratejik müdahaleler için gerekli yerel somut bilgiyi sürekli ve sistematik olarak işleyebilecek ve tahlil edebilecek sosyal teknolojiler geliştirebilmek.

BÖLÜM 2

Sadece yerelin tahlili marifet için yeterli değil. Yeni dönemde dış koşulların varsayımsal olarak sabitlendiği alışlageldik müdahale mantığı artık, yerel üstü akışkan bilginin yönetilmesine ilişkin olarak yeniden şekillenmek durumunda.

Girişimcilerin toplumsal değişimin temel aktörlerinden biri olarak sahneye çıktığı yeni dönem, riskli ve son derece değişken bir yapının izlerini taşıyor. Değişim ya da yeniden yapılanma, salt yapısal değişikle de sınırlı değil. Süreç içerisinde yapı ile insan eylemi arasındaki ilişkinin kendisi de değişime uğruyor. İnsan eylemi, içinde bulunduğu yapısal ilişkilerin sınırlarını değiştirebilme kapasitesini artırıyor, yapısal sınırların kontrolünden kaçış noktalarını daha kolay bulabilmeye başlıyor. Bu durumda, istikrarlı ve uzun erimli yapısal durumlardan daha çok, eylem ve yapı arasındaki oynak ve esnek ilişki sonucu değişken durumlar ortaya çıkıyor.

Küresel akışkanlığın açık uçlu yapısı ve sürekli genişleyebilmesi, bir yandan belli bir esnekliği ve her an değişebilirliği sürekli hale getirirken, diğer yandan da güç ilişkilerini de paylaşılan bir konuma oturtuyor. Küresel akışkanlıklarda herhangi bir aktörün ne kadar güçlü olursa olsun tüm akışları kontrol edebilmesi mümkün değil. Bu süreçte güç ilişkisi sürekli olarak yeniden biçimleniyor. Dur durak bilmez biçimlenme sürecinde toplumlar, bölgeler, kentler kendilerini sürekli yeni fırsatlar ve tehditler karşısında bulabiliyorlar.

İstikrarsızlığın ve riskin kural olduğu bu akışkanlıklar döneminde, dış koşulların varsayımsal olarak sabit tutulup yerel için önceden belirlenmiş bir hedefe doğru çabaların biriktirilmesi artık pek mümkün değil. Bu nedenle “sabit referans

noktaları yaratmaya odaklı” kalkınma bakışlarından akışkanlıkların temel olduğu bakışlara geçiş gerekiyor.

Hâlbuki bölge planlama pratikleri hâlâ bu sorunu derinden yaşıyor. Bölge içine odaklanılan, karşılaştırmalı üstünlükleri dikkate alarak öncelikli yatırım alanlarının bulunmaya çalışıldığı planlarda “dış koşulların sabit olduğu” bir varsayım hâlâ varlığını sürdürüyor. Bu türden bir bilginin yeterliliği ise ciddi kuşkular taşıyor. Bölge planlamada üretilen bilginin tam aksine, dondurulmaya çalışan akışkanlıklar üzerinde yoğunlaşılması gerekiyor.

Böyle bir bilgi üretimi şu anda bölge planlamanın üstlendiği kolaylaştırıcı rol için gerekli olan bilgi. Lakin bu bilginin üretimi kolay değil inanılmaz hızla büyüyen bilgi havuzunda yön bulabilmek gayet zor. Öte yandan bilgiye ulaşmak gün geçtikçe kolaylaşırken, çığ gibi büyüyen bilginin kendisi değil, “bilginin yönetimi” güç haline geliyor.

“Kalkınma için bilgi yönetimi” ilk başta bir medeniyet projesinin varlığını gerektiriyor ve elbette bu konu bölge planlamanın sorumluluk alanını aşıyor Ülkenin genel stratejisi şu an için, AB ortodoksisi yaratsa da, bölge plancıları dünyanın değişen güç dengelerini, yaşadığımız coğrafyayı ve bu coğrafyadaki gelişme koridorlarını dikkate alan bir perspektifi ortaya çıkartmak zorundalar. Stratejik olarak esnek ve belli bir ortodoksi içermeyen gelişme perspektifleri ilk başta, bilgi akış yönetiminde önemli bir saça ayağı oluşturuyor.

Bilgi akış yönetimi plancının kestirilebilir hedefler koyduğu, planlama ve uygulamanın birbirinden ayrıldığı planlama tekniklerini de zorluyor. Uzun dönemli hedefler ve buna uygun planlama önerilerinin akışkanlıklar dünyasına uyduğunu söylemek de zor. Planlama ve müdahalenin iç içe geçebildiği, stratejik hedeflerin de sürekli yeniden şekillenebilmesine imkan tanıyan sosyal teknolojilerin nasıl oluşturulacağı üzerine düşünmek gerekiyor.

Bilgi akış yönetimi, stratejik bir bakışla ulusal ve uluslararası bilgi akışını kontrol ederken, aynı zamanda yerel dinamiklerle etkileşime gireceği bir sistemi oluşturabilir. Bu etkileşimde sorunları ve olanakları tespit ederek rekabetçi stratejilerin oluşturulması için gerekli müdahale alanlarını saptamak mümkün olabilir. Bu planlama tekniğinde, aktör eylem birlikteliğini kuracak, uygulanabilecek eylemlerin nasıl olması gerektiğini sistematize edecek, sonuçları işleyip yeniden şekillendirecek bir yöntem hedeflenebilir.

Yerelliklerin küreselleşmenin getirdiği riskli ve değişken piyasa koşullarında rekabet gücünü arttırmaya dayalı bir kalkınma anlayışı içinde yerelliklerin yarışması gündeme geliyor. Yerelliklerin girdiği rekabetin kuşkusuz yararlı yönleri de var; ama yerel rekabet ülke sathında alansal olarak yapılacak bir koordinasyonla desteklenmediği zaman, çeşitli olumsuzlukları da beraberinde getiriyor. Birbirleriyle yarış içindeki yerelliklerin farklı pozisyonları ve sahip olduğu farklı dönüştürme kapasiteleri, böyle bir koordinasyon sistemine ihtiyacı artırıyor. Rekabet eden ye-

relliklerin farklı pozisyon ve kapasitelerini dikkate alıp, rekabetin mümkün olduğunca sıfır toplamı bir oyuna dönüşmemesini sağlayacak ve belki de en önemlisi, kalkınmanın ülke genelinde paylaşılması ilkesini gözetecek bir koordinasyona ihtiyaç var. Bilgi akış yönetimi bu koordinasyon için de elzem görünmekte.

Kısaca tüm enerjini özellikle bölge içine odaklanırken harcayan, dış koşulları sabitleyen bir bakış açısı yerine, akışkanlıkların bilgisini yönetebilen, alansal bağlantıları ve mekansal koridorları takip edip, akımların şekillenmesine katkıda bulunabilen bir yaklaşımın gerekliliği günden güne artmakta.

BÖLÜM 3

Neredeyse çatışmasız bir mekânsal planlama anlayışı bölgesel kalkınma bakışlarına son yirmi yılda iyice hâkim olmuş görülüyor. Mekânsal sınırlar çerçevesinde sosyolojik bir kimliğe tahvil edilen “birlik ruhuna” bağlı olarak, kalkınmanın nihaî olarak herkesi olumlu etkileyip, fayda getireceği bir gelecek, kuramsal çabalarda genelde resmedilmeye çalışılıyor. Bu bakış açısı bölgesel kalkınmada içsel dinamikleri dikkate alan yaklaşımlardaki idealleştirme çabalarının bir başka özelliği olarak görülebilir.

Yılların imbiğinden geçmiş dayanışma ve güven temelli bir yerel kültür, bu kültürde oluşan ve sözün bittiği yerde bile açık olan iletişim kanalları, iç dinamiklerin ön planda olduğu kalkınma için elbette hayati önemde. Kalkınma için gerekli olduğu düşünülen bu türden “birlik beraberlik” ortamında her çıkar grubunun tatminine dayalı bir süreç yaşanacağından hareketle, çatışma ihtimallerinin azalacağı varsayılabilir. Ya da çatışma temayülleri olsa bile kalkınmanın sağlayacağı yerel temayüz etkisi herkesi içine alacak bir dalgayı meydana getirebilir.

Lakin bu tip dalgalar, genelde plancılar tarafından yaratılmayıp kendiliğinden oluşuyor; özünü çıkarıcı insan tipinin oluşturduğu dünyada ise bu “nedrete” tekabül ediyor. Planlanarak değil, kendiliğinden oluşan bu dalgaların sürekli olmadığını da pratik hayat bize gösteriyor. Dayanımcı bir rekabet içinde yerel kültürel hassasiyet ve niyet ortaklığının sağladığı sosyal rasyonellikler sürekli olarak yeniden şekilleniyorlar. Bu tipten bir dayanışmacılık *Kant’ın kategorik yasasının* izdüşümünde oluşan ahlaki bir pozisyon da değil çoklukla. Burada söz konusu olan daha çok kişisel çıkarların doğrultusunda oluşmuş kolektif bir verimlilik.

Bu niteliğiyle kolektif verimlilik, bireylerin koşullarına uyduğu sürece sürdürülebiliyor. Yerel güç dengelerinin değişimi, kalkınmada oluşan tıkanıklıklar, kolektif verimliliği ortadan kaldıracak. Bunun örnekleri dünyada ve Türkiye’de görülmeye başlandı artık. Kolektif verimlilik yüksek olduğu sürece gizlenebilen çatışmalar, artık şimdi rahat izlenebilir hale gelmeye başladı.

Özellikle ucuz emek üzerinden yapılan kalkınma kurgularında çatışma potansiyelleri çok önemli. Ya da son yıllarda reorganizasyon sürecine giren tarımda görülen ve görülebilecek çıkar çatışmalarını da algılamamız gerekiyor. Çatışma teme-

linde oluşturduğumuz kurgularımız, kalkınmanın mümkün olduğunca yatay yani adalet eksenini ihmal etmemeyi amaçlamalı. Mümkün olduğunca hiç bir grubu feda etmeden yapılacak kalkınma stratejilerinin oluşturulması, çatışmaların algılanması, ve bunun için sağlam ahlaki pozisyonların oluşturulması gerekli. Kalkınmayı sadece sayısal göstergeler üzerinden değil, attığımız her adımın pozitif ve negatif etkilerini dikkate alabilecek süreç etiği yaklaşımı (deontology) üzerinden kurgulamakta yarar bulunacak.

Özellikle giderek derinliğini ve etkisini artıran yoksulluk sorunu bu konuda ısrar etmemizin önemli bir sebebi. Artık yoksulluk sadece sayısal olarak artmıyor, nitelik değiştiriyor. Gittikçe daha kurlsız hale gelen, bugüne kadar yoksullukla tanışmamış kitleleri de içine alan, kitlelerin bireysel ve kolektif yapabilirliklerin kaybedebildikleri bir yoksulluk riski ciddi olarak karşımızda. Böylesine bir süreçte kalkınma, yoksullukla başedebilme faaliyetlerinden bağımsız düşünülemez. Bu nedenle, her kesimden insanın yapabilirlikleri ile bölgelerin dönüştürme kapasitelerini arttıracak, insani ve mekansal anlamda adaletli bir dünya arayışına uygun politikalar geliştirilmesine belki de en fazla şimdi ihtiyacımız var.

Özetle, bölgesel kalkınmada kolaylaştırıcı rolümüzü hakkıyla yapmak kolay değil, marifete geçebilmek için de hayli uzun yolumuz olduğu görülüyor.

BÖLGESEL KALKINMA ARAÇLARI İLE KALKINMA AJANSLARININ UYUM, İŞBİRLİĞİ VE KOORDİNASYONU

Naci AKIN

TOBB İş Geliştirme ve Yatırım Danışmanlığı Müdürü

TÜRKİYE'DE BÖLGESEL GELİŞME

Bölgesel Gelişme Kavramı Üzerine

Bölgesel gelişme ya da bölgesel kalkınma kavramının klasik tanımında, bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının en aza indirilmesi ve geri kalmış bölgelerin kalkındırılmasına vurgu yapılmıştır. Bu tanım çerçevesinde Türkiye’de de bölgesel gelişme stratejileri, kalkınmada öncelikli yöreler politikaları üzerine bina edilmiştir. Buna göre; alt yapı yatırımları ile teşviklerin gerice yörelere aktarılması temel politika olarak benimsenmiştir. Bu güne kadar tüm Cumhuriyet Hükümetlerinin programlarında bu hususlara yer verilmiş, planlı kalkınma dönemine geçişle birlikte de tüm kalkınma planlarında yer almıştır.

Çağdaş bölgesel gelişme kavramı yaklaşımında ise, klasik tanımda yer alan bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının en aza indirilmesi amacının yanı sıra, özellikle AB üye ve aday ülkeleri arasındaki gelişmişlik düzeylerinin birbirlerine yaklaştırılması, bölgelerin kendi içindeki kırsal ve kentsel gelişmişlik düzeyleri farklılıklarının giderilmesi, bölgelerin global rekabet güçlerinin artırılması, yerel dinamiklerin harekete geçirilerek bölgesel potansiyelin değerlendirilmesi, ve ülkelerin topyekun kalkındırılması amaçlanmaktadır.

Bunun doğal sonucu olarak da, bölgesel gelişme sadece geri kalmış yörelerin kalkındırılmasına yönelik çabaları değil tüm bölgelerin sürdürülebilir ve global rekabete dayalı bir kalkınma çabasına girmesini ve özellikle özel sektör ve yerel yönetimler ile diğer bölgesel aktörlerin süreçte yer almasını sağlayacak bir yerelleşme ve bölgeselleşme politikalarının uygulanmasını zorunlu hale getirmiştir. BKA’lar işte bu değişim sürecinin bir ürünüdür.

BJA'lar 6ncesindeki durum

B6lgesel kalkınma çabaları yukarıda s6z6n6 ettiğimiz klasik yaklaşıml ereve-sinde t6m Cumhuriyet H6k6metlerimizin programlarında ve beş yıllık kalkınma planlarında yer almıştır. Gerçekten bu çabalar iyi niyetli ve takdire şayandır. Merkezi y6netim tarafından hazırlan planlar, programlar ve politikalar doğrultusunda bu b6lgelere yatırımların y6nlendirilmesine çalışılmıştır.

Ancak, bu çabalar b6lgesel gelişmenin temel amaçlarından olan b6lgeler arası gelişmişlik farklılıklarını ortadan kaldırmadığı gibi bu b6lgelerin kalkınmasına da ciddi anlamda bir katkı sağlamamıştır. GAP projesi gibi, çok y6nl6, çok amaçlı ve çok araçlı entegre bir programın dışında başarılı sonuç veren başkaca da bir proje hayata geçirilememiştir.

Bunun başlıca nedenleri arasında plan ve programların merkezden hazırlanması, yerel ihtiyaç ve potansiyelin yeterince ortaya çıkarılamaması, ayırım g6zetmek-sizin geri kalmış y6relerde tek tip teşvik ve destek politikalarının uygulanmış ol-ması, sekt6rel ve b6lgesel farklılıklara dayalı politikaların g6zetilememesi, yerel dinamiklerden yararlanılamaması, kamu kesimi ile 6zel sekt6r, yerel y6netimler ve 6niversiteler arasında işbirliği ve koordinasyonun tesis edilememiş olması sa-yılabilir.

Bunun sonucunda, geri kalmış y6reler arzu edilen d6zeyde kalkınmadığı gibi, gelişmiş b6lgeler haricinde, bu b6lgelerin dışında kalan orta halli b6lgeler ise geri gitmiştir.

Sivil İnişiatifler

Kalkınmada 6ncelikli y6reler politikaları ve belirli d6nemlerde çıkarılan 6zel teşvik kanunları ile y6nlendirmeye çalışılan b6lgesel gelişme çabaları, kapsam dışında kalan b6lgelerde olumsuz etki yarattığından bu b6lgelerin kalkınmasına y6nelik sivil inişiatifler devreye girmiştir. B6ylece, bir anlamda bug6nk6 kalkın-ma ajanslarının da ilk temelleri atılmıştır.

Bu oluşumlar, genellikle illerde ve b6lgelerde ticaret ve sanayi odaları ile yerel y6netimlerin girişimleri ile yerel dinamikleri harekete geçirmiş, vakıflar, dernek-ler, şirketler, g6 birliği Holdingleri, b6lgesel platformlar şeklinde 6rg6tlenmiştir. Bu konu diğer bildirilerde ayrıntılı olarak ele alındığından detaylarına inmeye-ceğiz. Bunların başlıcaları arasında, EGEV, BAGEV, Mersin Kalkınma Ajansı, Kelkit Platformu gibi oluşumlar sayılabilir.

B6lgesel Gelişmenin Temel Araçları

B6lgesel gelişme kavramındaki yeni bakış açısıyla birlikte, bu konu t6m d6nyada artan oranda bir ilgi odağı haline gelmiştir. Bu hem teorik tartışma zemininde hem de politika ve uygulama alanında kendini g6stermektedir. K6reselleşme eğilimi-nin hızla artması, rekabete dayalı kalkınma stratejilerinin 6ne çıkması, b6lgele-rin de, kendi kalkınmalarını sağlayacak stratejilerinin geliştirilmesinde, merkezi

yönetimin dışında kaynak yaratma, işbirliğini geliştirme, bilgi ve teknolojiyen yararlanma çabalarına hız kazandırmıştır.

Bu, merkezi hükümetlerin de bir takım kamusal hizmetlere ilişkin yetkilerini yerel yönetimlere aktarmasına, bölgesel gelişmeye ve inovasyona daha fazla kaynak ayırmasına, yerel dinamiklere ve sivil inisiyatiflere daha fazla destek sağlamalarına, neden olmuştur.

Bunun doğal sonucu olarak bölgesel gelişmenin temel araçları da büyük önem arz etmeye başlamıştır. Dünya uygulamaları dikkate alındığında, bölgesel gelişmeyi destekleyici temel araçlarda çok çeşitlilik gözlenmektedir. Çok sayıda, farklı niteliklerde ve farklı işlevlerdeki bu araçlar giderek önemini daha da artırmaktadır.

Bölgesel Kalkınma ajanslarından, girişim sermayesi ve iş meleklerine, sanayi bölgeleri, teknokentler, teknoparklar, iş geliştirme merkezleri, kuluçkahaneler, iş kümelerine, kadar bir dizi yeni araçlar önemini artırmaya başlamıştır. Bir de bunlara oda ve borsalar, üniversiteler, yerel yönetimler gibi geleneksel araçları eklediğimizde bölgesel gelişme araçlarının ne kadar çeşitli olduğu açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Henüz ülkemizde uygulaması olmayan veya henüz çok yeni olup belki birçoklarımızın dahi haberdar olmadığı girişimciliği desteklemeye yönelik yeni yeni bölgesel gelişme araçlarının da var olduğunu belirtmek isterim. Sempozyumun bu kısa süresi içerisinde bunları detaylandırmak çok fazla yararlı olmayacaktır. 9. Kalkınma planı Bölgesel Gelişmede Temel Araçlar ÖİK raporunda bunlar çok detaylı bir şekilde anlatılmıştır.

Bölgesel Kalkınma Ajansları, bu araçlardan sadece bir tanesi, ama belki de işlevi ve yapısı itibarıyla de en önemlisidir diyebiliriz. Zira bir anlamda BKA'lar tüm diğer araçları yönlendirebilecek, temel strateji ve politikaları, plan ve programları hazırlayacak veya hazırlatacak, kaynakların etkin kullanımını ve adil dağılımını sağlayacak, yerel potansiyel ve ihtiyaçları belirleyecek, diğer araçlarla işbirliği ve uyumu gerçekleştirecek bir koordinasyon merkezi niteliği taşımaktadır.

Esasen, bölgesel gelişmede başarı elde edilmesinin ön şartı da BKA'ların diğer araçlarla uyumlu, koordineli ve işbirliği içinde çalışması ve temel görevleri etkin bir şekilde yerine getirmesidir.

Bölgesel Gelişmede Koordinasyon Sorunu

Türkiye'de merkezi planlama anlayışı uzun yıllar bölgesel gelişmeye yönelik uygulamaların kamu eliyle yürütülmesine ve yönlendirilmesine neden olmuştur. Beş yıllık kalkınma planları bölgesel politikaların içeriğini ve ana yaklaşımını belirleyen temel dokümanlar olmuşlardır. Ancak kalkınma planları, bölgesel kalkınma politikalarını tasarlama, uygulama, izleme ve değerlendirme konularında yetersiz kalmış; yatırım programları ve bütçeler bu anlamda bölgesel politikaların belirleyicisi haline dönüşmüştür. Bu planların ve programların hazırlanmasında, temel ihtiyaçların ve potansiyelinin belirlenmesinde bölge halkının ve bölgesel aktörlerin rolü ise son derece sınırlı kalmıştır. Bunun doğal sonucu olarak da vatandaşlar

da her şeyi devletten bekleme alışkanlığını edinmişlerdir. Buna mukabil, Ankara her şeyi yöneten ve yönlendiren konuma gelmiş, yerel bürokrasi ise sınırlı orandaki yetkilerini dahi kullanmayarak Ankara'nın direktifleri ile hareket eder hale gelmiştir. Bunun doğal sonucu olarak da siyasi tercihler ön plana çıkmış, tuttuğunu koparan yatırımları bölgesine çekebilmiş, dengeli bölgesel gelişme yerine atıl yatırımlar belli merkezlerde kümelenmiştir.

90'lı yıllardan itibaren ise, gerek serbest piyasa ekonomisinin iyice yerleşmesi, özelleştirmenin artması, kamu yatırımlarının hız kesmesi, küresel rekabetin ön plana çıkması ve gerekse yerel yönetim reformlarının konuşulmaya başlaması ve kamu yönetiminde ademi merkeziyetçiliğin yavaş yavaş benimsenmeye başlaması gibi nedenlerle yerel ve bölgesel aktörler de bölgesel gelişmede daha aktif rol oynamaya başlamışlardır. Oda ve borsalar daha etkin görevler üstlenmişler, sivil örgütlenmeler de yavaş yavaş sürece girmişlerdir.

Günümüzde hem iş dünyası örgütlerinin ve hem de sosyal amaçlı STK'ların artan oranda bölgesel gelişmede rol oynamaya başlamasının yanı sıra katılımcılık anlayışının da bölgesel gelişmede temel ilke haline gelmesi sivil inisiyatiflerin bölgesel gelişme konusundaki işlevlerini zenginleştirmiştir.

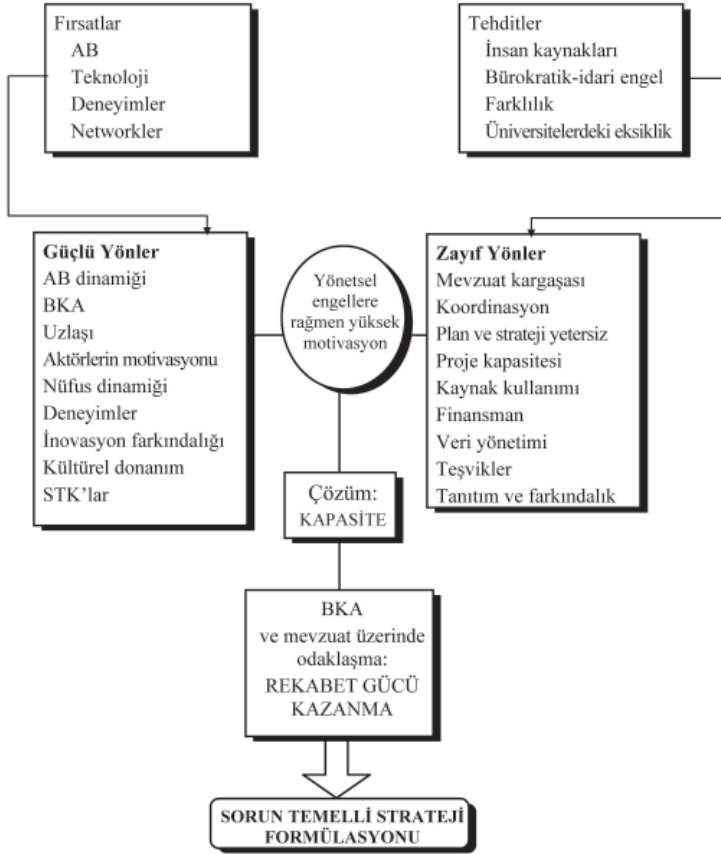
Ancak, özel kesimin dinamizmine yetişemeyen yerel kamu yönetiminin zaten kendi arasında dahi yerleştiremediği işbirliği ve koordinasyon anlayışında yetersiz kalması giderek önemli bir sorun haline gelmiştir. Bir de buna mevzuatın henüz yeteri düzeyde düzeltilememiş olması eklenince işbirliği ve koordinasyondaki yetersizlik bölgesel gelişmenin önünde önemli bir engel olarak durmaktadır.

9. Kalkınma planı çalışmaları çerçevesinde Bölgesel Gelişmede Temel Araçlar Özel İhtisas Komisyonu bünyesinde gerçekleştirilen SWOT analizinde bu sorun mevzuat karmaşası ile birlikte zayıf yönlerin en başında gelmiştir.

Raporda koordinasyon sorunu ile ilgili olarak şu bulgulara yer verilmiştir:

Mevzuat ile uygulamadan kaynaklanan koordinasyon ve iletişim yetersizlikleri

- Yetki kargaşası, çelişen mevzuatlar, eşgüdüm eksikliği
- Koordinasyonun yönetimle eşdeğer görülmesine bağlı darboğazlar
- Merkezi ve yerel kamu kurumları arasındaki işbirliği ve koordinasyon eksikliği
- Bölgesel hedefler üzerinde uzlaşının olmaması
- Mevzuatta koordinasyon tanımının açık olmamasına bağlı yetki ve görev kargaşası
- Merkezi ve yerel kamu kurumlarının bireysel hareket etmesi
- Merkeziyetçiliğe bağlı yetki ve sorumluluk paylaşmama isteği
- Eylem aşamasında uyum ve birliktelik eksikliği



Şekil 1. GZFT Analizi Bulguları

KOORDİNASYON VE İŞBİRLİĞİ AÇISINDAN BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI VE YAPISAL AVANTAJLARI

Bölgesel Gelişmede koordinasyon ve işbirliği eksikliği ile ilgili olarak ÖİK raporunda sıralanan GZFT bulgularının çözümünde en önemli görev Ajanslara düşmektedir. Yukarıdaki şekilde sistematik olarak belirtilen çözüm önerisinin başarıya ulaşması için Ajansların yapısı önemli bir avantajdır. BKA'ların yönetim yapısı Merkezi Yönetim, Yerel Yönetimler ve Özel kesimin birlikte karar alacağı bir şekilde tasarlanmıştır. Üç büyük il için tasarlanan model daha demokratik, daha katılımcı, sivil inisiyatifin daha çok söz sahibi olacağı bir şekil arz etmektedir. Diğer bölgelerde ise bu yapı daha merkezîyetçi, siyasi irade ile daha fazla etki-leşim içinde olabilecek tarzıdır.

Bölge Kalkınma Kurulu yapısı ise daha katılımcı bir anlayışla tasarlanmıştır. İşbirliğini, koordinasyonu sağlayabilecek tarafları bünyesinde bulundurmaktadır.

Bölgesel gelişmenin temel araçlarından sayılan kurumlar arasındaki uyumu sağlayabilecek niteliktedir. Ancak, uygulama henüz çok yeni olduğundan bu kurulların yapılandırılmasında doğru tercihlerde bulunulup bulunulmadığının irdelenmesi gerekir. Seçimin doğru yapılması bu kurulların çalışmaları ile işbirliği ve koordinasyon açısından önemli bir avantaj teşkil edecektir.

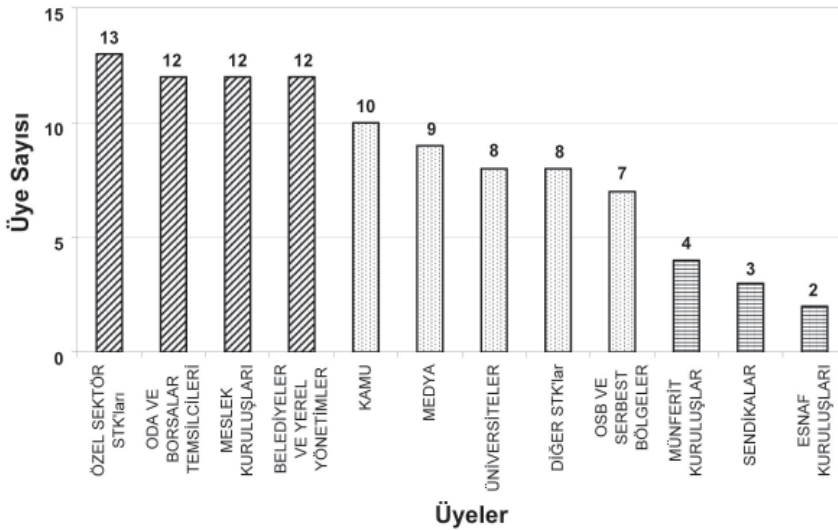
Kurullar henüz çalışmalarına tam olarak başlamadığından bu konuda bir değerlendirme yapmak mümkün değildir. Ancak, kurullarda yer alan temsilcilerin kurumsal dağılımları açısından bir değerlendirme yapılabilir.

İzmir ve Çukurova Kalkınma Ajanslarının Yapısal Değerlendirmesi

İzmir Kalkınma Ajansı

Üç büyük il için tasarlanan modelin daha demokratik ve katılımcı olduğundan söz etmiştik. İzmir Bölge Kalkınma Kurulunun, Yönetim Kurulunun teşkili için yaptığı seçimde, işbirliği ve koordinasyonun etkin kılınması açısından isabetli tercihte bulunduğunu düşünüyorum. Zira Kanunla doğrudan Yönetim Kurulu üyesi olarak tespit edilenlerin dışında seçilen üç üyeden, birinin esnaf ve sanatkârlar ile mikro ölçekli sanayicileri temsil etmesi, bir diğerinin tarım kesimi ile köprü görevi üstlenecek borsa temsilcisi olması bir diğerinin ise ülkemizde kalkınma ajanslarının ilk sivil örneklerinden olan EGEV'in temsilcisi olması Ajansın gelecekteki başarısı açısından umut vericidir. Keza, Kalkınma Kurulu Başkanının İzmir'in en çok üyeye sahip Odasının temsilcisi olması ve Başkan vekilinin de üniversite temsilcileri arasından seçilmiş olması da dengelerin teşkili açısından önemli bulunmaktadır.

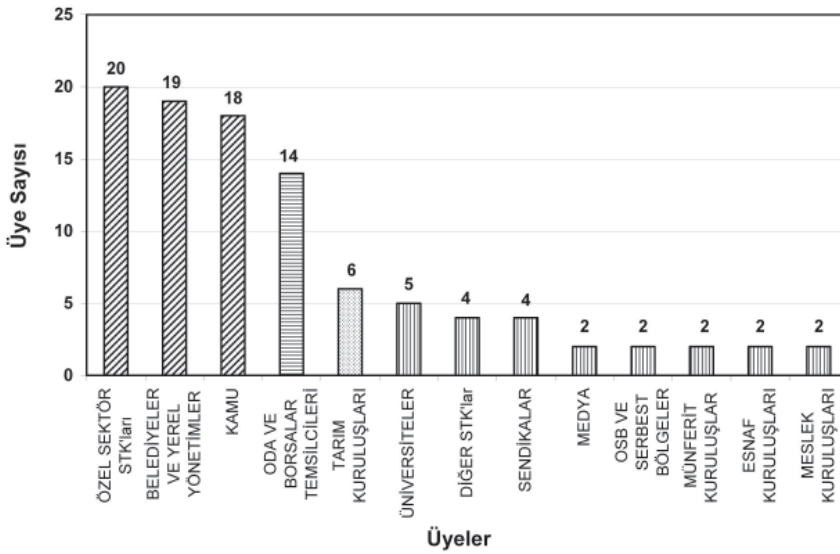
Bölge Kalkınma Kurulunun dağılımı da tabloda görülmektedir:



Şekil 2. İzmir Bölge Kalkınma Kurulu Dağılımı

Çukurova Kalkınma Ajansı

Birden fazla ilden oluşan bölgelerde maalesef Kanun gereği bölge kalkınma kurulunun yönetim kurulu üyelerinin seçimi konusunda bir tercih hakkı bulunmamaktadır. O nedenle bu bölgelerde katılımcılık anlayışında bir zafiyet vardır. Ancak bölge kalkınma kurulunun işlevleri ile nispeten katılımcılık sağlanabiliriz. Adana Mersin İllerini kapsayan Çukurova Bölge Kalkınma Kurulunda İzmir'in aksine kamu kesiminin ve yerel yönetimlerin ağırlığını gözlemleyiz. Keza, medya ve üniversitelere ağırlıkları ölçüsünde temsilci verilmemiştir. Dağılım tabloda gösterilmektedir:



Şekil 3. Çukurova (Adana-Mersin) Bölge Kalkınma Kurulu Dağılımı

DEĞERLENDİRME

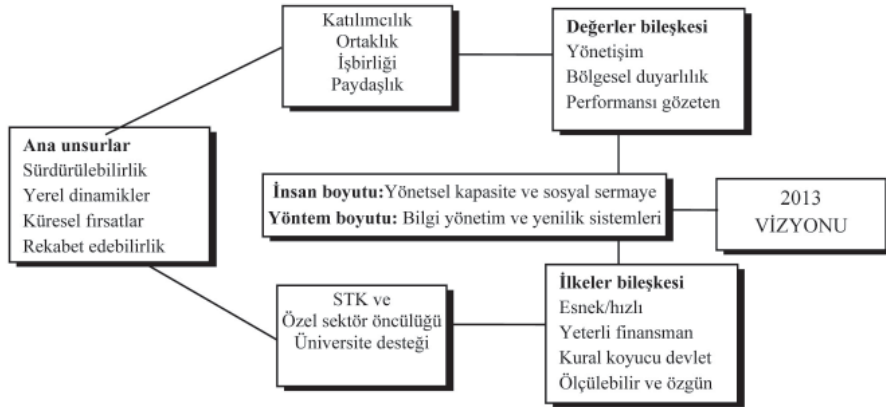
Her iki kalkınma ajansının genel sekreterlikleri henüz teşekkül etmediğinden ve organları tam olarak faaliyete geçmediklerinden, bölgesel gelişmede nasıl bir işbirliği ve koordinasyon sağlayacakları, belirsizdir. Ancak, her ikisi için de iyi bir başlangıç yaptıkları söylenebilir. Bundan sonraki aşamada, kurumsal kapasitelerini süratle güçlendirmeleri, uyum ve koordinasyona dönük olarak ÖİK raporunda çizilen 2013 vizyonuna yönelik tedbirleri almaları, beklenmelidir.

2013 Vizyonu

9 Kalkınma Planı Bölgesel Gelişmede Temel Araçlar Özel İhtisas Komisyonu yaptığı vizyon çalışmasında, girişimci ve iş dünyası odaklı rekabet gücüne dayalı

bir vizyon çerçevesi çizmiştir. Rekabet gücü, bölgesel gelişme araçlarının yapısını sistem ve alt sistemlere bağlı olarak tanımlamıştır. Bu çerçevede 2013 vizyonu;

“Ulusal stratejileri ve sürdürülebilirlik ilkelerini dikkate alarak bölgesel-yerel dinamik ve potansiyelleri küresel-ulusal-yerel fırsatlar doğrultusunda değerlendirerek rekabet gücünü arttıran; özerk, adillik, şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, etkinlik bileşenlerini kapsayan yönetişimi esas alan; yerel yönetimler, üniversiteler, Ar-Ge kuruluşları ile işbirliği içinde özel sektör ve STK’ların aktif yönlendirici, diğer aktörlerin katılımcı, devletin ise ulusal düzeyde kural koyma işlevi üstlendiği bir ortaklık ve paydaşlık anlayışını benimseyen; uygulamada bürokrasiden ve idari engellerden arındırılarak hız kazanan ve bu hız için gerekli finansman imkânlarına sahip olan; AB’nin bölgesel perspektifi ile uyumlu biçimde performansının ölçülebilir ve bilgi yönetim ile yenilik sistemlerinin etkin kullanıldığı özgün ve esnek araçları geliştirebilen; bölgesel insani, kültürel, sosyal, tarihi ve çevresel değerleri koruyan ve geliştiren; bölgesel kapasite ve sosyal sermayeyi geliştirmiş bir bölgesel gelişme araçları ile koordinasyon yapısına sahip Türkiye’ye ulaşmak.” şeklinde tanımlanmıştır.



Şekil 4. 2013 Vizyon Haritası

SONUÇ VE ÖNERİLER

Bölgesel gelişmede 2013 vizyonundaki hedeflere ulaşmak, bölgelerin kalkındırılmasıyla ülkede sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak için kalkınma ajansları önemli bir araçtır. Ajansların başarısı ise bölgesel gelişmenin temel araçları ile uyumlu, işbirliği ve koordinasyona dayalı bir çalışma sistemini oturtmaktan geçer. Bununla birlikte, merkezi ve yerel kamu birimlerinin ve yerel yönetimlerin de bu sisteme uyumlu çalışabilecek şekilde organize olmaları gerekir. Bölgesel gelişmenin temel araçları arasında bu uyum, işbirliği ve koordinasyonun sağlanabilmesi için şu tedbirler önerilebilir:

- Her bölgenin kendi özelliklerine ve kurumsal yapılanmalarına uygun olarak, odalar, borsalar, organize sanayi bölgeleri ve serbest bölgeler, ABİGEM’ler veya benzeri iş geliştirme merkezleri, teknoparklar, üniversitelerin araştırma merkezleri, KOSGEB, ve benzeri kuruluşlar ve meslek teşekkülleri ile yatırımcı hizmetleri veren kamu ve yerel yönetim birimlerinin temsilcilerinden oluşan dar kapsamlı bir danışma kurulu oluşturulmalıdır. Bu kurul kurumlar arası koordinasyon görevini de üstlenmelidir.
- Kamu ve yerel yönetim birimlerindeki yetki çakışmaları önlenmeli bu yönde mevzuat eksiklikleri giderilmelidir.
- Merkezi ve yerel kamu birimleri ve yerel yönetimlerin mükerrer ve münferit hareketleri önlenmeli koordinasyon sağlanmalıdır.
- Bölgesel planlar ve hedefler üzerinde, toplumsal uzlaşmanın sağlanması
- İzleme değerlendirme ve geri besleme mekanizmalarının oluşturulması
- Tüm ilgili kurumların katılımıyla yerel bazda istatistiki veri tabanının oluşturulması.
- Kuruluşların kendi iç bilgi bankalarını paylaşımına açması.
- Üniversiteler ve araştırma kuruluşları ile işbirlikleri geliştirilmeli.
- İşletmeler için sağlanan destekler, arge yardımları ve benzeri devlet yardımlarının hedef kitleye ulaşımını sağlama yönünden güçlü bir enformasyon ve iletişim yapısı oluşturulmalı
- Paydaşlar ve hizmet sağlayıcılar arasında güçlü bir network oluşturulması
- Mevzuat konusunda STK’lar ile özel sektörün kamu ile olan iletişimini; kamu kurum ve kuruluşlarının kendi aralarındaki iletişimini ve kamu kurum ve kuruluşlarının kamu oyu ile olan iletişiminin güçlendirmesi
- Mevzuat konusunda uygulamadan kaynaklanan problemlerin ortadan kaldırılması
- İlgili mevzuatlardaki düzenlemelerin, paydaşların ve yerel ortakların ihtiyaçlarına yönelik olarak katılımcı bir anlayışla hazırlanması
- Kamuoyunun araçların faydasını anlamasının sağlanması
- Koordinasyon, sürdürülebilirlik, karşılık verebilirlik, güncelleşmeye yönelik yatay düzenlemeler yapılması
- Bölgesel Gelişme İşbirliği Platformu: BKA kalkınma kurulundan daha kapsamlı Bölgesel Gelişme İşbirliği Platformlarının kurulması için altyapının hazırlanması.

- İşbirliği portalı: Yukarıda sözü edilen Bölgesel Gelişme İşbirliği Platformlarının birbirini bilgi ve deneyim paylaşımını kolaylaştırmak üzere bir portal oluşturulmalıdır.
- Stratejik Ortaklık: Mekânsal ve bölgesel planlama çalışmalarının dikeyde ve yatayda iletişim ve koordinasyonu güçlendirecek stratejik ortaklıkların (kamu-özel, merkez-yerel, ulusüstü-ulusal-yerel) kurulması sadece bölgelerarası değil, bölge-merkez ilişki ve bilgi akışını da güçlendirecektir. Bu tür yapılanmalar ulusal mekan ve kalkınma stratejilerinin bölgelere daha iyi yansımaları sağlayacaktır.
- Diğer bölgelerle bilgi ve deneyimlerin paylaşılması amacıyla ajanslar arası bir platform oluşturulması.

TÜRKİYE’DE YERELLEŞME VE REKABET GÜCÜ: KÜMELENMEYE DAYALI POLİTİKALAR VE ORGANİZE SANAYİ BÖLGELERİ

Esen ÇAĞLAR

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı

Özet

Türkiye ekonomisinin içinden geçmekte olduğu tempolu büyüme ve modernleşme sürecinin sürdürülebilirliği için yeni yaklaşımlara ihtiyaç bulunmaktadır. Hızla dış dünyayla bütünleşen bir ekonominin başarısının temel parametresi rekabet gücüdür. Çok sayıda ve çeşitli sektörlerle sahip ve geniş bir coğrafi alana yayılan Türk özel sektörünün rekabet gücünün geliştirilmesinde kümelenmelere dayalı sanayi politikaları ve yerel yatırım ortamlarının iyileştirilmesi kritik bir öneme sahiptir. Bu kısa makale Türkiye’deki yerelleşme tartışmalarını rekabet gücü perspektifinden ele alarak, kümelenme ve organize sanayi bölgeleri konularını değerlendirmektedir. Makalenin sonunda bu konularla ilgili bir dizi politika önerisi sunulmaktadır.

Türkiye ekonomisi son yıllarda önemli bir dönüşüm içine girmiştir. Bu dönüşümün tetikleyicisi küresel ekonomideki gelişmeler olmuştur. Bilgi, iletişim ve ulaştırma teknolojilerindeki ilerlemeler mekânın ve uluslararası sınırların bağlayıcılığını gitgide azaltmıştır. Sermaye hızla hareket edebilmekte, şirketler üretimlerini çok sayıda ülkede gerçekleştirebilmektedir. Şirketlerin rekabet gücü ve ekonomi politikaları açısından bakıldığında, bu değişimler yeni yaklaşımların geliştirmesini zorunlu kılmıştır. İktisadi aktörler bir yandan küresel eğilimleri çok iyi takip etme baskısıyla karşılaşırken, diğer yandan da içinde bulunduğu bölgenin avantajlarından azami ölçüde faydalanmak durumundadırlar.

Türkiye’de üretim yapısının sektörel ve bölgesel çeşitliliği yerelleşmeyi zorunlu kılmakta, ancak politika araçlarının tasarımını da zorlaştırmaktadır. 400 milyar dolarlık bir ekonomiyle dünyadaki 18. büyük ekonomi, 70 milyonluk nüfusuyla dünyadaki 17. büyük ülke konumunda olan Türkiye, gelişmekte olan ülkeler arasında özel bir konuma sahiptir. 80’in üzerinde sektörde 85 milyar dolarlık ihracat gerçekleştiren Türk sanayisi hem ürün grubu açısından, hem de coğrafi yoğunluk açısından önemli ölçüde çeşitlenmiştir. Özel sektöre dayalı üretim yapısının büyüklüğü ve çeşitliliği, coğrafi açıdan büyüklüğü, uzun yıllardır süre gelen demokratik yönetim tecrübesine sahip olması ve dünyanın en gelişmiş pazarlarının

başında gelen Avrupa Birliği'ne entegrasyon konusunda önemli bir mesafe kat etmiş olması, Türkiye'yi dünyadaki tüm gelişmekte olan ülkeler arasında benzeri olmayan bir konuma sokmaktadır.

Bu özel konum bir yandan yerelleşme ve kalkınmayı Türkiye'nin temel önceliği yaparken, öte yandan diğer ülkelerde uygulanmış ve başarıya ulaşmış politikaların Türkiye'ye transfer edilmesinde dikkatli olunmasını zorunlu hale getirmektedir. Örneğin Avrupa Birliği'ne yeni üye olan, özel sektörü ve girişimci altyapısı Türkiye'ninkine benzer düzeyde olmayan ve üretim yapısı sınırlı sektörden oluşan bir ülkede başarıyla uygulanan kümelenme ve bölgesel kalkınma politika araçları, Türkiye'de istenen sonuçlara istenilen zamanda ulaşmayabilir. Bir ülkede sadece üç sektördeki kümelenmelere odaklanmakla, otuzdan fazla kümelenmeye odaklanmak zorunda olunması arasında önemli bir fark vardır. Bu farkın temelinde de bir yandan küresel eğilimleri yakından takip edebilen, öte yandan da yerel hareket edebilecek bir kapasiteyi inşa etme gerekliliği yatmaktadır.

Bölgesel kalkınma konusu bu yeni eğilimler ışığında yeni bir anlam kazanmaktadır. Daha önceleri bölgeler arası farklılıkların giderilmesi ön plandayken, bugün rekabet gücü için bölgesel politikaların tasarlanması ve uygulanması zorunlu hale gelmiştir. Ekonomi politikalarında merkezi ve makro yaklaşımların çok ötesinde, mikro konuları hesaba katabilen, sektörel ve bölgesel önceliklere göre politika araçlarını harekete geçirebilen bir kapasiteye duyulan ihtiyaç her zamankinden fazladır.

Türkiye için de durum farklı değildir. Türkiye, Avrupa Birliği'ne üyelik perspektifi doğrultusunda, bölgesel politika araçlarını kullanabilme kapasitesini geliştirme sürecine girmiştir. Aynı zamanda, başta Avrupa Birliği üyeleriyle olan ekonomik entegrasyon sürecinin ve Doğu Asya ekonomilerinin yarattığı rekabet baskısının etkisi, Türkiye ekonomisinin büyümesi için yeni açılımları gerektirmektedir. Son dönemde hızlı bir büyüme temposunu yakalamış olan Türkiye ekonomisi için, büyümenin sürdürülebilirliği kurumsal altyapının güçlendirmesine bağlıdır. Bölgesel kalkınma, yerelleşme, küresel düşünüp yerel hareket edebilme ancak yerel ölçekte kurumların inşasıyla mümkün olabilir. Yerel kurumların kapasitelerin güçlendirilmesi, yenilerinin kurulması, yeni ortama uyum göstermeden zorlananların reform edilmesi, Türkiye ekonomisinin son dönemde yakalamış olduğu büyüme performansının devam etmesine hayati bir katkıda bulunacaktır.

Bu makale, Türkiye'nin rekabet gücüyle yakından alakalı yerel kurumlarına dair bir dizi gözlem ve tespit içermektedir. Birinci olarak Türkiye'de yeterince gelişmemiş ancak önümüzdeki dönemde önemi hızla artacak olan kümelenme yaklaşımının üstünde durulacaktır. Günümüzün tartışmalarında, rekabet gücü ve yerelleşme kavramlarının yan yana gelmesi, artık kümelenme olgusunu tartışmanın merkezine yerleştirmektedir. Henüz Türkiye'nin ekonomi politikaları gündeminde yeni yeni yerini almaya başlayan kümelenme yaklaşımına ve kümelen-

meye dayalı sanayi politikalarına dair bir çerçeve yazının birinci bölümünde ele alınacaktır.

Makalede ikinci olarak yerel yatırım ortamlarının bölgesel kalkınmadaki önemi ve Türkiye’de bu konuda Organize Sanayi Bölgeleri’nin üstlendikleri işlev ele alınacaktır. Bugünün gerçeği teknolojik gelişmeler sonucunda üreticilerin içlerinde bulundukları coğrafi alana bağımlılıklarının giderek azalıyor olmasıdır. İşletmeler faaliyetlerini artık üretimin daha ucuza gerçekleştiği bölgelere kaydırmaktalar ve bilgi iletişim teknolojileri sayesinde üretim süreçleri rahatlıkla parçalara ayrılıp, dünyanın değişik yerlerine taşınabilmektedir. Dolayısıyla, şehirler ve bölgeler, bu yatırım akımlarından daha fazla pay alabilmek için birbirleriyle yarışmakta, aynı zamanda da bölgelerindeki mevcut girişimcilere daha az maliyetli ve daha kaliteli yatırım ve iş yapma ortamı sağlamaya öncelik vermektedirler. Yerelleşme sürecinin önemli bir ayağı yerel ortamda yatırım ortamının daha da iyileştirilmesine yönelik adımların atılmasından geçmektedir. Türkiye’de yerel yatırım ortamlarının iyileştirilmesi için kurumsal altyapının yerel ölçekte güçlendirilmesi önümüzdeki dönemin öncelikleri arasında olacaktır. Türkiye’nin bu yönde önemli bir kurumsal tecrübesi bulunmaktadır. İlki 1960’da Bursa’da kurulmuş olan Organize Sanayi Bölgeleri’nin sayısı bugün 200’e ulaşmaktadır. Sanayi işletmelerine nitelikli altyapı hizmetlerini sağlayan OSB’ler aslında yerelleşme sürecinde rekabet gücünün artırılması için Türkiye’nin elinde önemli bir kurumsal araç olarak bulunmaktadır.

Son olarak, sonuç kısmında Türkiye’nin önümüzdeki dönemde uygulayacağı rekabet gücü stratejisinin içine yerelleşmenin ve bölgesel kalkınma perspektifinin nasıl yerleştirilebileceği üzerine bir dizi tespitte bulunulacaktır.

TÜRKİYE’DE OLMAYAN: KÜMELENMELERE DAYALI POLİTİKA TASARIMI

Özel sektöre dayalı bir ekonominin büyüme ve kalkınma potansiyeli, şirketlerin küresel ve yerel pazarlarda rekabet edebilme kapasiteleriyle yakından bağlantılıdır. Dünya ve Türkiye ekonomisinde son yıllarda yaşanan hızlı gelişmeler sanayi politikalarının amacını ve etki alanını da değiştirmeye zorlamaktadır. Önceki yıllarda “sanayileşme” temel amaçken, artık günümüzde “rekabet gücünü” artırmak uygulanan politikaların temel amacı haline gelmiştir. Avrupa Birliği’ne üyelik süreciyle dünyanın en gelişmiş ekonomik sistemlerinden biriyle bütünleşmeye başlayan; paralel olarak da Çin ve Hindistan gibi ucuz işgücü maliyetlerine sahip olan ülkelerin yarattığı rekabet baskısıyla karşı karşıya kalan Türk imalat sanayi için, rekabet gücüne yönelik politika ve stratejiler son derece büyük bir önem teşkil etmektedir.

Kümelenme Kavramı

Günümüzde bir ürünün girdilerden en son kullanıcılarla buluşmasına kadarki geçen süreç karmaşık bir üretim ve hizmetler zincirini kapsamaktadır. Değer zinciri adı verilen bu süreçteki her oyuncunun (girdi sağlayıcıları, üretim, pazarlama, araştırma geliştirme, finansman, altyapı hizmetleri vb.) verimliliği ve üretkenliği en son ürünün rekabet gücünü doğrudan etkilemektedir. Küresel değer zincirinde yerel şirketlerin nasıl konumlandırılmaları gerekir; üniversiteler ve araştırma merkezleri gibi kurumlar rekabet gücüne nasıl katkıda bulunur ve hükümet, şirketlerin performansını nasıl arttırabilir gibi konulara kümelenme yaklaşımı yeni bir analiz çerçevesi sunabilmektedir. Bu bağlamda, kümelenme yaklaşımı hem birçok yatay politika alanına hem de şirketler arasındaki bağlantılara odaklı olduğundan, son yıllarda pek çok ülkedeki ulusal ve yerel kalkınma planları kümelenmeleri güçlendirmeye yönelik girişimleri ön plana çıkarmıştır.

Kümelenme, birbirlerine katma değer sağlayan üretim zinciri ile bağlı, karşılıklı bağımlı firmalar, bilgi üreten kurumlar, destekleyici kurumlar ve müşteriler tarafından oluşturulmuş ağ olarak tanımlanabilir. Başka bir deyişle, kümelenme, belirli bir ekonomik faaliyet alanında, ortak yanları ve birbirini tamamlayıcı özellikleri ile birbirine bağlı şirketler ve bu şirketlerle ilişkili kuruluşları kapsamaktadır. Aynı üretim/hizmet alanında faaliyet gösteren ve birbirine rakip olan şirketlerin aynı kümelenme içinde yer almaları söz konusudur.

Kümelenmeler, derinliklerine ve özelliklerine göre farklılıklar gösterirler, ancak çoğunluğu son ürün ve hizmet üreticilerini, özelleşmiş girdi, parça, makine ve servis sağlayıcılarını, finansman kuruluşlarını ve kümelenmedeki faaliyet alanıyla ilgili meslek kuruluşlarını içerir. Müşteriler, tamamlayıcı ürün üreticileri, özelleşmiş altyapı sağlayıcıları, eğitim, bilgi, araştırma ve teknik destek sağlayıcı kamu yada diğer enstitüleri ve standart koyucu acenteler de bir kümelenmenin parçaları sayılabilir.

Dar tanımlanmış bir sektöre göre, çok daha fazla sayıda alanda faaliyet gösteren bu oyuncular, bir kümelenmenin dört temel unsurunu oluşturmaktadır. Kümelenmenin başarılı işleyişi bu dört unsurun her birinin kendi içindeki ve birbirleri arasındaki bağlantılarla doğrudan ilgilidir:

- **Faktör-girdi durumu** (özelleşmiş girdiler, işgücü niteliği, sermaye, fiziki altyapı, bilgi altyapısı, bilim-teknoloji altyapısı, tedarikçiler, ara mallar, ham maddeler),
- **Talep durumu** (s sofistike ürünler ve çözümler talep eden müşteriler, tüketici haklarını koruyan düzenlemeler, başka yerlerdeki müşterilerin taleplerini önceden talep edebilen bir müşteri yapısı)
- **Şirket Stratejileri ve Rekabet Şartları** (ilgili alanlarda yerel tedarikçilerin ve rakip şirketlerin etkin varlığı, birbirinden izole endüstriler yerine birbirleriyle güçlü bağlantıları olan şirketler)

- **İlgili ve destekleyici endüstriler** (önemli ortak faaliyetleri, teknolojileri, dağıtım kanallarını, müşteri ilişkilerini kullanan endüstriler)

Kümelenmeler ve Rekabet Gücü İlişkisi

Şirketler arasındaki bağlantılar şirketlerin iş görmelerini kolaylaştırır, hızlarını arttırır ve bilgiyi daha etkin kullanabilmelerini sağlar. Kümelenmeler, içinde bulunan şirketlerin rekabet gücünü üç ana yoldan etkiler:

- İşletmelerin üretkenliğini ve verimliliğini arttırır
 - Özelleşmiş girdilere, hizmetlere, işgücüne, bilgiye olan erişimi güçlendirir
 - Şirketler arası koordinasyonu kolaylaştırır
 - İşlem maliyetlerini (transaction costs) düşürür
 - En iyi uygulamaların şirketlere hızlı difüzyonunu sağlar
 - Sürekli bir biçimde performans mukayesesi sağlayarak, yerel rakiplere oranla gelişmek için isteklendirme yaratır
- Yenilikçiliği ateşler ve geliştirir
 - Gelecekte verimliliği yükseltecek ve yeni ürünlerin oluşmasını sağlayacak fırsatları algılamayı kolaylaştırır
 - Şirketlerin birbirleriyle olan iletişimleri (çoğu zaman gayri resmi) sektörün ihtiyaçlarını ve eğilimleri yakından ve daha önceden görmelerini sağlar
 - Birçok tedarikçinin ve kuruluşun varlığı, bilgi üretimine yardımcı olur
 - Yerel kaynakların göreceli bolluğu yeni ürün ve denemelerin maliyetini düşürür
- Ticarileştirme sürecini hızlandırır
 - Kümelenmeler, kendilerini genişleten ve güçlendiren yeni iş alanlarının ortaya çıkmasını teşvik eder
 - Mevcut olan işgücü, tedarikçiler vb. sayesinde yeni ürünleri ticarileştirmek ve yeni şirketleri kurmak kolaylaşır

Kümelenmeye dayalı bir yaklaşım, rekabet gücünü ele alırken, şirketleri birbirinden izole oyuncular olarak değil, birbirleriyle bağlantıları olan aktörler olarak incelemekte ve bu bağlantıları güçlendirmeye yönelik öneriler yapmaktadır. Bu yaklaşım değer zinciri analizleri ile desteklenerek maliyetlerin yüksekliğinin hangi aşamalardan, hangi oyuncuların verimsizliğinden ve hangi politika yanlışlıklarından kaynaklandığı gibi soruları yanıtlanıp, kümelenmedeki oyuncularının kapasitelerini ve performanslarını arttırmaya yönelik tedbirler alınabilmektedir.

Dolayısıyla, politika öncelikleri belirlenebilmekte ve bu sayede kaynaklar daha etkin kullanılmaktadır.

Kümelenmelere dayalı politika tasarımı

Kümelenme yaklaşımı ekonomi, rekabet gücü ve yenilikçiliğin kaynakları konusunda yeni bir düşünce biçimidir. Kümelenme yaklaşımını diğer yaklaşımlardan ayıran temel fark, şirketler ve endüstriler arasındaki teknoloji, işgücü, bilgi, müşteri ihtiyaçları, pazarlama gibi konulardaki bağlantıları kapsıyor olmasıdır. Bu tür bağlantılar verimliliğe ve yenilik yapabilme kapasitesine temel teşkil etmektedir.

Kümelenmeye dayalı sanayi politikalarının geçmişte uygulanmış olan politikalara oranla birçok avantajı olacaktır. Öncelikle şöyle bir saptamadan başlanabilir. Hem Türkiye'nin tecrübesi hem de uluslararası tecrübeler göstermiştir ki makro politikalar rekabet gücü için çok genel olurken, mikro seviyedeki müdahaleler ise çoğu zaman etkisiz olmakta ve kaynak israfına yol açmaktadır. Kümelenmeye dayalı politikalar makro ve mikronun ortasındadır ve özellikleri şöyle sıralanabilir:

- Sanayi politikalarını ve bu alanda geliştirilecek faaliyetleri yeniden düzenler.
- Sanayinin rekabet gücü konusunda, devletin, özel sektörün, sivil toplum kuruluşlarının ve üniversitelerin rollerini yeniden biçimler.
- İş dünyası ve hükümet arasında yapıcı bir diyalog mekanizması yaratır.
- Her büyüklükte firmayı bir araya getirir.
- Genel sorunların ötesine giderek, rekabet gücünün önündeki dar boğazlara çözümler üretebilir.
- Kümelenme tartışmalarında sadece sorunlara değil, fırsatlara da odaklanılmasını gerektirir.

Şirketlerin kendilerini bir kümelenmenin içinde konumlandırma gerekliliklerinin yanında, devletin de görevleri yeniden düşünülmelidir. Uygulanması gereken makroekonomik politikalara ek olarak, rekabet gücünü arttıracak olan, esas olarak mikro düzeye etkinlikle inebilen, ancak inerken de kaynakları israf etmeyen politikalar. Bu politikalar kümelenmeleri destekleyecek, onların ihtiyaçlarına yanıt verebilecek, önlerindeki fırsatları kullanmalarına imkân sağlayacak şekilde tasarlanmalıdır. Şu noktalar unutulmamalıdır;

- Politikalar salt yükselişteki kümelenmelere değil, tüm kümelenmelere odaklanmalıdır
- Sanayi politikaları sıfırdan kümelenme yaratmaya değil, mevcut ve oluşmakta olan kümelenmeleri güçlendirmelidir
- Yabancı yatırımlar çekilerek yeni kümelenmelerin tohumları atılabilir

- Devletin kümelenme girişimlerindeki rolü sadece kolaylaştırıcı ve katılımcı olmalıdır. Başka ülkelerdeki kümelenme girişimlerindeki başarılar özel sektör-kamu sektörü ortaklığı ile elde edilmiştir.

Gelişmekte olan bir ekonominin karşı karşıya olduğu temel zorluk izole şirketlerden kümelenmelere yönelerek, kümelenmelerin içindeki faaliyetlerin niteliğini ve katma değerini arttırmaktır. Özellikle yabancı yatırım promosyonu konusunda kümelenme yaklaşımına büyük önem verilmeli ve ülkeye çekilecek yatırımlar kümelenmelerin seviyesini güçlendirecek veya yeni yükselbilecek kümelenmelere neden olacak nitelikte olmalıdır. Ülkeye giren yabancı şirketlerin yerel ekonomiy-le bağlantılarını güçlendirecek düzenlemelere gidilmelidir.

Kümelenmeler coğrafi alanlarla sınırlı oldukları için, yerel karar alma kapasitesi gerektirmektedirler. Dolayısıyla kurulma aşamasında olan yerel kalkınma ajanslarının temel fonksiyonlarından biri kümelenme ve değer zinciri çalışmaları konularında girişimlerde bulunmak olmalıdır. Kümelenme ve değer zinciri analizleri yerel kalkınma ajanslarının koordinatörlüğünde, ancak özel sektör ağırlıklı olarak yürütülmelidir.

Son olarak, kümelenmeye dayalı bir girişim başlatırken unutulmaması gereken nokta, bu yaklaşımın her şeye ilaç olmadığıdır. Kümelenme yaklaşımı gelişmektedir ve üstündeki tartışmalar devam etmektedir. Kümelenmelerin tam olarak nasıl tanımlanması gerektiği, tam olarak hangi politikaların başarıya götürdüğü konuları halen tartışılmaktadır. Kümelenmeye dayalı politikaları benimseyen ülkelerin ve bölgelerin başarısını ölçmek için henüz erkendir. Şu noktada önemli olan bu tartışmalardan Türk sanayisi için gereken dersleri çıkarmak ve Türk sanayisinin mevcut durumu, riskleri ve fırsatları süzgecinden geçirerek uygulamaya dökmektir.

TÜRKİYE’DE OLAN: YEREL YATIRIM ORTAMLARINI İYİLEŞTİRMEK İÇİN ORGANİZE SANAYİ BÖLGELERİ

Türkiye’de makroekonomik istikrar tesis edilmeden önce firmaların yatırım yapmalarının önündeki en büyük engel ekonominin geleceğine ilişkin belirsizlik olmuştur. Bu istikrarsızlık ortamında iş yapmanın önündeki mikro engeller yeterince gündeme gelememiştir. Bugün makroekonomik istikrarın yakalanmasıyla, firmaların yatırım yapmalarının sağlanması, verimliliklerinin ve rekabet güçlerinin arttırılması için ülkemizde iş yapmanın önündeki bir dizi engelin kaldırılması gerekmektedir. Kaldırılmaları ekonomi politikamızın önceliği olması gereken bu engeller, idari izinler, altyapı sorunları ve sanayi arsasına erişimde yaşanan sıkıntılar olarak sıralanabilir.

İş yapmanın önündeki bu engellerin kaldırılması uzun soluklu ve maliyetli bir reform sürecini gerektirmektedir. İdari yapıya ve altyapıya ilişkin reformların Türkiye’nin dört bir tarafında aynı etkinlikte hayata geçirilmesi her ne kadar ideal

bir çözüm olsa da kısa ve orta vadede gerçekçi değildir. Oysa kısa ve orta vadede belirli coğrafi alanlar belirlenip, iş yapmanın önündeki engellerin buralarda kaldırılması mümkündür.

Organize Sanayi Bölgeleri (OSB) uygulaması Türkiye’de yıllardır bu işlevi yerine getirerek sanayi yatırımların yapılmasında ve işletmelerin verimliliklerinin artırılmasında ve bölgelerin kalkınmasında kritik bir görevi üstlenmektedir. OSB’ler yıllardan beri iş yapmanın önündeki birçok engelin bulunduğu ülkemizde, bu engellerin görece olarak daha kolay aşılabildiği mikroklimalar işlevi görmektedirler. Türkiye’de ilk OSB’nin faaliyete geçtiği 1962 yılından bu yana 250’ye yakın OSB kurulmuştur. Bunların bazıları atıl durumda olup, ülkemizde şu anda faal durumda 70 civarında OSB bulunmaktadır.

OSB’lerin bölgesel kalkınmaya katkısı üç önemli kanal aracılığıyla olmaktadır. Birincisi, OSB’lerin kuruluşundaki asıl amaç olan sanayileşmenin yol açtığı olumsuz etkilerin üstesinden gelinmesi; çevreye duyarlı düzenli kentleşmenin sağlanmasıdır. İkincisi, üretim faaliyetlerinin verimli bir şekilde yürütülmesi için gerekli olan çok sayıdaki kamu hizmetinin girişimcilere ulaştırılabilmesidir. İmarı ve altyapı bağlantıları tamamlanmış arsaya erişim, izin ve ruhsatların verilmesi, altyapı hizmetlerinin nitelikli ve ucuz olarak sağlanması bu işlevin unsurları arasındadır. Üçüncüsü, benzer faaliyetlerde bulunan firmaların aynı coğrafi yerleşke içinde bulunması sonucu birbirleri üzerinde olumlu etki yaratmalarıdır. Kümelenme yaklaşımıyla açıklanacak bu etki sonucu firmalar gerek birbirleri arasındaki işlem maliyetlerini düşürerek gerekse sinerji yaratarak bir arada olmak suretiyle verimliliklerini artırabilmektedirler.

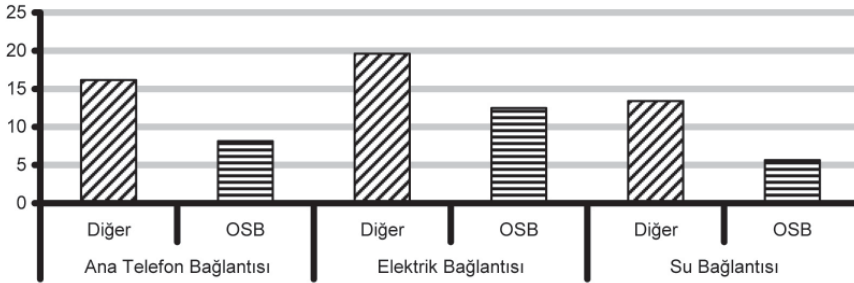
2000 yılında çıkarılan OSB Kanunu ile OSB yönetimlerine önemli sayıda yetki devredilmiş ve Türkiye’deki OSB’lerin kapasitelerinin artırılmasına yönelik önemli bir adım atılmıştır. Bu yetkilerin arasında fabrika inşaatlarının projelendirilmesi, inşaat aşamasında verilen izin ve ruhsatlar ile altyapı hizmetlerinin (telekomünikasyon, elektrik, doğal gaz, su) dağıtılmasına ilişkin yetkiler yer almaktadır. OSB’lerin gelişimi ve OSB Kanunu’nun sağladığı yasal çerçevenin sonucu olarak, kurulduğu zaman kentleşme politikasının bir aracı olan OSB’ler (yukarıdaki birinci işlev) bugün diğer yönleriyle ülkemizde uygulanacak sanayi politikası için kritik bir araç haline gelmiştir. Dolayısıyla, bu işlevlerin etkin olarak yerine getirilmesi ve OSB’lerin sayılarının ve niteliklerinin artarak tüm ülke geneline yaygınlaştırılması Türkiye ekonomisinin önümüzdeki yıllardaki gelişimi için son derece önemlidir.

Ülkemizde yatırım ve iş yapmanın önünde bir dizi engel bulunmaktadır. Yeni bir tesis kurulması için öncelikle imar açısından sorunlu olmayan bir arsanın bulunması gerekmektedir. Bu arsaya yol, su, elektrik, telekomünikasyon gibi altyapı hizmetlerinin hızlı ve düşük maliyetli bir şekilde ulaştırılması yatırımının performansını etkilemektedir. Diğer bir ifadeyle, bir iş planını hayata geçirmek için hazır olan bir girişimcinin, arsa ve altyapı bağlantı sorunlarıyla zaman kaybetmesi

işin karlılığını da doğrudan etkilemektedir. Aynı zamanda, bir firma Türkiye’de faaliyete geçerken ve yeni bir tesis kurarken, bir dizi izin ve ruhsat almak durumundadır. Bu ruhsat ve izinlerin hızlı ve etkin bir şekilde verilebilmesi firmaların başlangıçtaki performansını doğrudan etkilemektedir. OSB’ler gerek sorunsuz ve altyapı bağlantıları hazır arsaya erişim ve gerekse bir takım ruhsat ve izinlerin verilmesi alanında önemli bir katkı yapma potansiyeline sahiptirler.

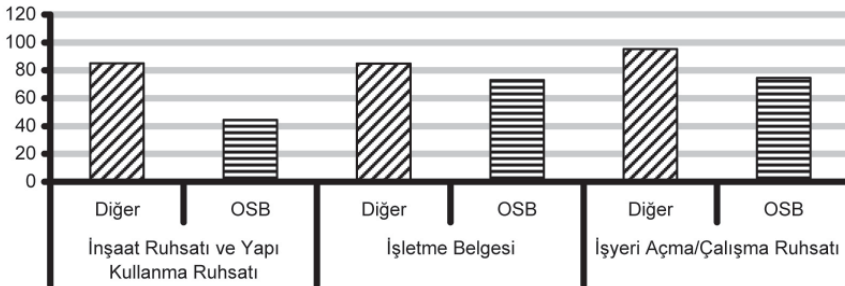
Yukarıda açıklandığı üzere, OSB’ler, kendi yetkileri içindeki idari işlemlerin gerçekleştirilmesi ve yatırımcılara altyapısı hazır sanayi arazisi temin edilmesi alanlarında iş yapmanın önündeki engelleri kaldırmakta önemli bir rol oynamaktadır. Bu konuda yapılan ilk analitik inceleme olan bu politika notunda TEPAV’ın 2005 yılında Dünya Bankası’yla ortaklaşa gerçekleştirdiği ve Türkiye genelinde imalat sanayiinde 1,300 firmaya yüz yüze görüşme yoluyla uygulanan “Yatırım Ortamı ve Verimlilik” anketinin sonuçları kullanılarak OSB’lerin iş yapmanın önündeki engelleri kaldırmaya katkıları araştırılmıştır.

Şekil 1’deki analizlere göre, OSB’lerde elektrik, su, telefon gibi altyapı hizmetlerinin işletmelere bağlanması, OSB dışındaki bölgelere kıyasla ortalama iki kat daha hızlı gerçekleşmektedir. Ana telefon bağlantısı, OSB dışındaki şirketlerde



Şekil 1 Altyapı Bağlantı Süresi (gün): OSB ve OSB dışındaki işletmeler

Kaynak: Dünya Bankası – TEPAV Yatırım Ortamı ve Verimlilik Anketi 2005



Şekil 2 İzin ve Ruhsat Alma Süreleri (gün): OSB ve OSB dışındaki işletmeler

Kaynak: Dünya Bankası – TEPAV Yatırım Ortamı ve Verimlilik Anketi 2005

ortalama 15 gün sürerken, OSB’lerde yalnızca 7 gün sürmektedir. Sanayi tesislerine elektriğin bağlanması, OSB dışındaki işletmeler için ortalama 20 gün sürerken, OSB’lerdeki şirketler için ortalama 11 gün sürmektedir. Su bağlantısı için de aynı durum geçerlidir: OSB dışındaki işletmeler için 14 gün uzunluğundaki süreç OSB’lerdeki şirketler için yalnızca 5 gün sürmektedir.

Benzer durum inşaat izinleri için de söz konusudur. **Şekil 2**’deki ilk grafikte görüldüğü üzere, OSB’lerde kurulu şirketler yapı ruhsatını veya yapı kullanma izin belgesini ortalama 40 günde alırken, bu süre OSB dışındaki işletmeler için ortalama 80 gündür. Altyapıya ve yapı izinlerine ilişkin bu yetkiler OSB’lere 2000 yılında verilen yetkililerdir. Söz konusu yetkilerin OSB’lere geçmesinin, ilgili alanlarda iş yapmayı önemli ölçüde kolaylaştırdığı görülmektedir.

Şekil 2’deki diğer iki grafikte sunulan işyeri açma ve çalışma ruhsatı (gayrisihhî müessese ruhsatı), ile Gıda Sicil belgesi verme yetkilerine dair verile göreyse bu hususlarda da OSB’lerin sadece bir ölçüde daha etkin bir yatırım ortamı sundukları görülmektedir. Bu yetkiler OSB yönetimlerine 2005 yılında yapılan bir düzenlemeyle devredilmiştir. Anketin yapıldığı tarihte bu devrin etkisinin sınırlı olması OSB’lerin bu hususlarda sağladığı avantajın **Şekil 2**’de kıyaslananlardakine göre sınırlı kalmasına neden olmuştur.

İzin ve ruhsatların yanında OSB’ler altyapı hizmetlerini yüksek kalitede vererek, şirketlerinin verimliliklerini doğrudan etkilemektedir. Her ne kadar enerji piyasasında son dönemde yapılan yeni düzenlemelerden sonra veri toplanmamış olsa da, OSB’lerin toplu alım gücü, elektrik ve su gibi sanayi girdilerinin daha ucuza temin edilebilmesine ve OSB’lerde yar alan girişimcilere daha ucuza satabilmesine olanak vermektedir. Ayrıca, OSB’ler, idari izin ve ruhsatların daha çabuk verilmesi sayesinde yatırımları kolaylaştırmanın yanında, bunlara ilişkin denetimlerin ve yenilemelerin yapılmasında da etkin çalışarak işletmelerin verimliliklerine sürekli olarak katkı sağlamaktadırlar.

OSB’lerin altyapısı hazır sanayi arazisi temini ve buralara açılacak işletmelere çeşitli idari izinlerin verilmesindeki rolü ülkemizin genelinde iş yapmanın önündeki çeşitli engellerin bu bölgelerde önemli ölçüde azalmasını sağlamıştır. Önümüzdeki dönemde, OSB’lerin bu konulardaki yetkilerinin ve işletmelere verebilecekleri izin ve belgelerin (“işletme belgesi”, “kurma izni”, “ÇED olumlu görüşü”, “enerji müsaadesi”, “doğalgaz proje ve tesisat onayı” gibi) artırılarak “tek-durak yatırım ofisleri” haline getirilmeleri, bugüne kadar yatırım ortamının iyileştirilmesindeki katkılarını artırarak sürdürmelerini sağlayacaktır.

Sonuç olarak, ülkemizde sanayi yatırımları için ihtiyaç duyulan elverişli yerel ortamların hazırlanmasında OSB’lerin öneminin daha da artacağı bir döneme girmekteyiz. Dokuzuncu Kalkınma Planı çalışmalarına girdi sağlaması amacıyla TEPAV tarafından hazırlanmış olan “Sanayi Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu”nda (TEPAV – DPT, 2006) sanayi politikasının temel araçlarından biri

olarak OSB’lerin işlevine vurgu yapılmaktadır. Makroekonomik sorunların üstesinden gelinmiş olması, artık gündeme mikro ve yerel ölçekteki sorunları getirmektedir. Analiz sonuçları, OSB’lerin mevcut halleriyle firmaların performanslarına önemli katkılarda bulunduğunu göstermektedir. Bu önemli katkının daha da artırabilmesi için bir dizi kurumsal ve yapısal değişikliğe ihtiyaç olabilecektir. OSB yönetimlerinin kamusal yetkileri kullanabilmeleri ve bu yetkilerin daha da artırılmasının sonuçları olumlu olacaktır.

SONUÇ YERİNE: TÜRKİYE’NİN REKABET GÜCÜ ÖNCELİKLERİNE YERELLEŞMENİN EKLEMLENMESİ VE BAZI POLİTİKA ÖNERİLERİ

Önümüzdeki dönemde kümelenmeye dayalı politikaların yerel ölçekte tasarlanabilmesi ve buna paralel olarak yerel kapasite inşasının geliştirilmesi Türkiye’nin temel önceliklerinin başında gelmektedir. Çok fazla sayıda kurum, kuruluş ve işletmenin, bölgesel kalkınmanın paydaşlarının davranış değişikliklerini teşvik etmek ancak etkin bir koordinasyon sayesinde mümkün olabilecektir. Bu koordinasyonun temel yapı taşı ise diyalog mekanizmalarının sektörel ve bölgesel bazda kurulmasını içermektedir. Sektörel bazda gerçekleşecek politika diyalogu, sanayimizdeki rekabet gücünün artmasına önemli bir katkı sağlayacaktır. Sanayinin geri ve ileri bağlantıları konusunda kümelenme yaklaşımı rekabet gücünü arttıracak bir politika seçeneği olarak ortaya çıkmaktadır. Kümelenmelerin güçlendirilmesine yönelik tedbirlerin alınması ise orta ve uzun vadede ara malı ithalatına bağımlılığı önemli ölçüde azaltabilecektir. Kümelenmelerin güçlendirilmesinde, bölgesel ve sektörel eksenlerde kurulacak kamu – özel sektör diyalog mekanizmalarına çok önemli roller düşmektedir.

Malumat ve analizlerin, sanayi sektöründeki karar alıcılara etkin şekilde ulaştırılması ve ekonomik oyuncuların sağlanan malumatın farkında olmalarının sağlanması sanayi politikasının etkinliğini artıracaktır. İçinde bulunduğumuz bilgi çağında, verilerin toplanması, analizlerin yapılması kadar, sonuçların etkin bir şekilde ilgili taraflara aktırılması da büyük önem taşımaktadır. Sektörel ve bölgesel eksenlerde, imalat sanayinin sorunlarıyla ilgili paydaşların ve kamunun ilgili birimlerinin dışsal koşullar ve imalat sanayiinin dinamiklerinin farkında olmaları, uygulanmaya konan politikaların sonuçlarına olumlu katkıda bulunacaktır.

Bunlara paralel olarak, bölgesel kalkınma ajanslarıyla birlikte çalışacak, sektörel araştırma enstitülerinin kurulması da özel sektörün politika tasarım kapasitesinin oluşturulmasına önemli bir katkı sağlayacaktır. Bu enstitülerin iki temel işlevi olabilir. Birinci işlev, sektöre yönelik sorunları iktisadi bir bakış açısıyla incelemek ve sektördeki şirketlerin rekabet güçlerinin yükseltilmesine yönelik stratejik araştırmaları yürütmek ve/veya desteklemek olmalıdır. Sektördeki kümelenmelerin güçlendirilmesi ve değer zincirinin analiz edilmesi için çalışmalar yapılması, sektördeki ileri ve geri bağlantıların araştırılmasına yönelik bölgesel, ulusal ve

uluslararası projeler yürütülmesi bu enstitülerin öncelikleri arasındadır. Bu araştırmaların bulgularının önümüzdeki dönemin politika önerilerine girdi teşkil etmesi tasarlanacak ve uygulanacak olan politikaların etkinliğine son derece olumlu bir katkı yapacaktır. Bu enstitülerin ikinci işleviyse, sektörün gelişimine yönelik teknik araştırmaları ve AR-GE faaliyetlerini desteklemek olmalıdır.

Merkezden yapılan araştırmalar ve analizler, sektörel/bölgesel diyalog mekanizmaları ve sektörel araştırma enstitüleri tarafından da desteklenmelidir. Söz konusu mekanizmanın uluslararası deneyimleri incelemek suretiyle doğru şekilde tasarlanması son derece önemlidir.

İmalat sanayindeki sektörlerin rekabet gücüne yönelik oluşturulacak diyalog mekanizmalarının önemli bir boyutu bölgesel kalkınma ile bağlantılı olmak durumundadır. Gerek DTÖ uygulamaları gerekse AB'nin devlet yardımları mevzuatı, bölgesel farklılıkların giderilmesine yönelik teşvik araçlarına önemli bir hareket alanı sağlamaktadır. Buna ek olarak, yukarıda değinilen malumat, analiz ve yönlendirme unsurlarının bölgesel seviyede gerçekleştirilmesi, merkezi otorite tarafından gerçekleştirilmesine oranla çok daha etkili olacaktır. Aynı zamanda, bölgesel ve yerel düzeydeki yapılanmalar bugün AB üyesi ülkelerde, yerli sanayinin desteklenmesinde büyük rol oynamaktadırlar. Şubat 2006'da yürürlüğe giren 5449 sayılı Kalkınma Ajansları Kanunu, bölgelerin sorunlarını rekabet gücüyle çözmeleri yönünde atılmış önemli bir adımdır. Ancak, bu Kanuna istinaden oluşturulacak olan diyalog mekanizmalarının etkin işlemeleri için gerekli olan kriterlerin, yine yukarıda belirtildiği gibi, uluslararası deneyimleri incelemek ve AB mevzuatına uygun olmak suretiyle belirlenmesi ve işlerlik kazandırılması gerekmektedir.

Girişimcilerin önündeki önemli bir engel de iyi iş fikirlerini somut projelere dönüştürecek bilgidir. Mevzuat, patentler ve sektörel bilgiler konusunda girişimcilere bilgi sağlamak amacıyla yerel odaların, OSB ya da teknoloji geliştirme bölgelerinin ve bölgesel kalkınma ajansları bünyesinde, girişimcilere yönelik bilgilendirme ofisleri kurulmalıdır. Sektörel olarak da ayrılabilir bir yapıda kurulabilecek olan bu ofisler girişimcilerin kümelenmesine olanak sağlayacaktır.

TÜRKİYE’DE BÖLGESEL KALKINMA PRATİKLERİ

Oturum Başkanı: *Prof. Dr. Güven SAK*

**Kültürel Mirasın Korunması ve Turizmin Geliştirilmesi İçin
Katılımcı Bölge Planlama ve Uygulama İçin Bir Yönetişim
Modeli: Güneydoğu Anadolu Örneği**
Gökhan Menteş

**Türkiye’de Bölge Planı Uygulamasında Aktörler, Kurumsal
Yapılar ve YHGP’ye Referansla Olası Güç Pozisyonları
Üzerinde Tartışmalar**
Akın Atauz

**Girişimci Destekleme Merkezleri: Yerel Ekonomik Kalkınma
İçin Model Önerisi**
Meral Sayın

**Sürdürülebilir Beşeri Kalkınma Çabası Olarak Doğu Anadolu
Kalkınma Programı**
Prof. Dr. Erol Çakmak

Yerel Planlama Uygulamaları
Uğur Hayvalı

KÜLTÜREL MİRASIN KORUNMASI VE TURİZMİN GELİŞTİRİLMESİ İÇİN BİR YÖNETİŞİM MODELİ: GÜNEYDOĞU ANADOLU ÖRNEĞİ

Gökhan MENTEŞ

*Program Eş Direktörü, Teknik Yardım Ekibi,
GAP Bölgesi'nde Kültürel Mirası Geliştirme Programı¹*

Özet

Güneydoğu'nun sosyo-ekonomik kalkınmasına katkıda bulunabilmek için kültürel mirasın korunarak turizmin geliştirilmesi amacıyla iki yılı aşkın bir sürede ve yaygın katılımcı yöntemle bir Entegre Stratejik Eylem Planı (ESEP) hazırlanmıştır. 136 adet eylemi içerik, zamanlama, kaynak ve gerekli işbirliği yönleriyle tanımlayan bu planın uygulanması katılımcı ve yetkili bir kurumsal sahiplenmeye bağlı görülmektedir. Bu nedenle ESEP, kendini sahiplenecek ve uygulamayı yönlendirecek bir "yönetişim" yapılanmasını öncelikli bir eylem olarak tanımlamış ve 9 ilde 3 mekansal düzeyde (bölge, il, il-içi) kurumsal yapılanma öngörmüştür. Halen kuruluş işlemleri yürütülmekte olan "Güneydoğu Kültürel Miras ve Turizm Kalkanı Birliği" ESEP'te bölgesel düzeyde (NUTS1) tanımlanmış eylemleri eşgüderek uygulamayı ve tüm düzeylerde izlemeyi hedefleyecektir.

GİRİŞ

2004-2006 döneminde Güneydoğu Anadolu'da kültürel mirasın korunması ve turizmin geliştirilebilmesi için katılımcı bölge planlama ve planlı uygulama için gerekli kurumsal sahiplenmenin oluşturulması konusunda yoğun bir deneyim yaşandı². Bu yazının amacı, söz konusu planlama ve kurumsallaşma çalışmalarını ana hatlarıyla özetlemek ve bu deneyimden çıkarılan bazı sonuçları ortaya koymaktır.

TÜRKİYE'DE BÖLGE PLANLAMA SORUNLARI

Türkiye'de bölge planlama deneyimi sınırlıdır. 1960'larda büyük bir hevesle başlatılan ilk çalışmalar izleyen yıllarda terkedilmiştir. Devlet Planlama Teşkilatı, kuruluşundan bu yana 40 yıldır yasasında yer alan bölge planlama yetkisini çok sınırlı olarak kullanmayı yeğlemiş, İmar ve İskan Bakanlığı bünyesinde 1960'lı yıllarda başlatılan çalışmalara ise son verilmiştir 1970'lerden sonra belirli kırsal yöreler için kırsal ya da turizm planlamasına yönelik bölgesel plan ya da projeler

yapılmış ancak bunlar bölge planlamanın kurumsallaşmasına yol açmamıştır. Sınırlı sayıda bölge planlama çalışması ise uygulamaları yönlendirmekte büyük ölçüde başarısız kalmıştır³.

Beş yıllık kalkınma planları sektörel hedefler çerçevesinde oluşturulmuş, “bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesi” bu planların arka sayfalarında bir politika ifadesi olarak yer almış ama somut hedeflere ve izlemeye konu olmamıştır. Oysa kalkınmanın mekansal yansıması ürkütücüdür. DPT tarafından yayınlanan 2001 sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksine göre ülkenin en çok gelişmiş ili ile en az gelişmiş ili arasında 11 kata varan gelir farkı vardır. Daha da çarpıcı olan, 1996 yılında gelişmişlik düzeyi ülke ortalamasının altında yeralan illerden çoğunun sıralamadaki yerinin 2003 yılında daha altlara düşmüş olmasıdır⁴.

Burada anlatılan planlama çalışmasının en başında, 2001’de hazırlanmış olan GAP Bölge Kalkınma Planı’nın kapsamında kültürel miras ve turizm konularındaki proje önerilerinin uygulanmadaki durumları, ilgili kuruluşlara yollanan bir anketle saptamıştır. Buna göre devletin sahipliğindeki bu projelerin uygulanma oranı % 10’u geçmemektedir⁵.

Planlı uygulamada başarısızlığın nedenleri çeşitlidir. Örneğin zamansal, parasal, yönetsel ya da politik açılardan gerçekçi olmayan planlar hazırlanması halinde başarı yüzdesinin yüksek olması beklenemez. Ancak planların tümünden ya da kısmen gerçekçi olması halinde bile uygulanmadığı çok sık görülmektedir. Türkiye’de planlar, çoğu kez net tanımlanmayan bir “kamuoyu çıkarı” kavramının ardına sığınarak, etkilenen tarafları yeterince bilgilendirilmeden, onların görüşleri ve bu arada uygulama için kaçınılmaz olan katkıları alınmadan hazırlanmaktadır. Plan, bir rapor ve bazen eki çizimler olarak ortaya koyulduğunda iş bitmiş kabul edilmekte, uygulamanın nasıl gerçekleştirileceği uygulayıcı kuruluşların takdirine kalmaktadır. Plan uygulama zorunluluğu ve disiplinli bir plan uygulaması izleme alışkanlığı bulunmamaktadır.

Plan uygulamalarının izlenmesi için örgütlenmenin ve plana aykırı davranışlar konusunda yaptırımların olmadığı bir ortamda uygulamalar, plandan ziyade, uygulayıcı kuruluşlardaki yetkili karar vericilerin politik, kurumsal ve hatta kişisel tercihlerine göre yön bulmaktadır. Kamu kuruluşlarınca yapılan yatırımlarının DPT’ce ilgili kuruluşların önerileri gözetilerek hazırlanan ve her yıl TBMM tarafından kabul edilen yıllık yatırım programlarında yer alması koşulu bir yasa hükmüdür. Hangi yatırımların bu programlarda yer alacağı büyük ölçüde varolan iktidarın yönlendirmesinde, politik etkileşimle belirlenmektedir⁶.

Öteyandan, yıllık yatırım programları yasalaştıktan sonra bile gerek merkezi yönetim, gerekse yerel yönetim kuruluşlarının bütçelerindeki kaynakları farklı alanlara yönlendirmeleri mümkün olabilmektedir. Bu koşullarda belirli bir iş bölümü çerçevesinde disiplinli plan uygulaması yerine, en yetkili karar vericiler olan ve plan dönemlerinde birkaç kez değişebilen bakan, vali, başkan vb. kararlarına

(olur'larına) dayandırılan bir düzen işlemektedir. Bu işleyiş de, doğal olarak, kurumları değil seçimle gelmiş ya da gelmemiş olsun, yetki sahibi kişileri ön plana çıkarmaktadır.

Karar vericilerin yanlış karar almaları halinde ya da daha sağlıklı karar alabilmeleri için, üstleri dışında etkilenen kesimlere hesap verecekleri yeterli katılımcı/denetleyici mekanizmalar yoktur. Valiler atama ile iş başına gelmektedir. Merkezîyetçi sistemin ana karargahı durumundaki Ankara, taşra örgütünü sayıları 81'e ulaşan vali, 900'ü aşkın kaymakam ve yüzlerce il müdürü atayarak oluşturmaktadır. Çok doğal olarak bu denli geniş bir kitlenin merkezden eşgüdümünde yerel yetkililere Ankara'dan müdahale eden merkezi karar vericiler (bakanlar, genel müdürler vb.) de düşünüldüğünde sorunlar yaşamaktadır. Son yıllarda, AB'ne katılım sürecinde, DPT'nin bölge kalkınma ajanslarını yönetim birimleri şeklinde oluşturulması yönündeki çabalarının ardında, bu pratik zorlukları yetkileri desentralize ederek aşmak ve katılımcı/denetleyici bölgesel mekanizmalar oluşturma gerekleri de vardır.

Seçimle iş başına gelen belediye yönetimlerinin beş yılda bir halkın oyu ile ve ayda bir belediye meclislerince denetlendikleri söylenebilir. Ancak, belediye meclisleri, kentsel alanların çeşitli bölümleri, ya da kentsel konuların değişik yönleri konusunda temsile dayanan bir şekilde seçilmemektedir. Örneğin, belediye yönetim sistemi, seçimle görevlendirilen ama özlük hakları açısından devlete bağlı olan ve esasında olabildiğince yerinden yönetim için güçlendirilmesi gereken mahalle yönetimleri (muhtarlıklar) ile ilintilendirilmemiştir. Başkanların görev süreleri içinde halk tarafından doğrudan ve gereğinde ilgili tarafların (örneğin, mahalle gruplarının, sektör sorumlularının vb.) görüşlerini alarak daha duyarlı çalışmaları ve denetlenmeleri için gerekli kurumsal mekanizmalar yoktur⁷.

Bürokratik sistem, varolan mevzuat çerçevesinde bir plana ya da programa dayansın dayanmasın, uygulamadaki hataları dilediğinde sorgulayabilmekte ama özellikle uzun erimli planların uygulanmamasını sorgulamamaktadır. Bu koşullar, zaten zahmetli olan uygulamanın getireceği sorumluluklarından kaçışa neden olmakta, gerekli uygulamalar gereğince ve zamanında yapılamamaktadır. Böylece planlar, bir süre sonra zaman aşımına uğramakta, işe yaramaz hale gelmekte ve bağlayıcı planlar yerine karar esnekliğini tercih eden iktidar değişimlerinde hızla terk edilmektedir.

Türkiye 780 000 km² lik yüzölçümü üzerinde, hala artan 70 milyonluk nüfusu, farklı iklimsel bölgeleri, teröre koz oluşturan bölgelerarası eşitsizlik gerçekleri ve aşırı merkezîyetçi yönetim sisteminin sorunlarına karşın, bölge planlama konusuna gereken önemi vermemiştir. Merkezi yönetim, yetkinin desentralizasyonuna sürekli direnmiş ve sonunda merkezîyetçi kalkınma çabaları tıkanmıştır. Ülke çapında yeni bir yönetsel, mali ve politik yapılanmanın gereği sık sık dile getirilir olmuş ama ülkenin iç dinamikleri bunu sağlayamış ya da izin vermemiştir. Ne yazık ki, bölge planlama, katılım sürecinde AB'nin vereceği fonların kullanımı için

öne sürdüğü ön koşullar arasında yer aldığı için-yani dış dinamiklerin zorlaması nedeniyle- yeniden gündeme girmiştir. Yine de Türkiye'nin bölge planlamanın gündemde olacağı bu yeni dönemde iç dinamiğini harekete geçirerek kendini yeniden tanımlamak ve uygun çözümler geliştirebilmek için bir fırsat olarak değerlendirmesi mümkündür.

AB DESTEKLİ GAP BÖLGESEL KALKINMA PROGRAMI



Avrupa Konseyinin 6 Aralık 2000 tarihinde aldığı bir kararla, GAP Bölgesel Kalkınma Programı (Kırsal Kalkınma, KOBİ'ler ve Kültürel Mirası Geliştirme olmak üzere üç bileşen) için toplam 43,5 milyon € hibe verilmesi onaylanmıştır. Bunun ardından, Avrupa Komisyonu ile TC adına lehdar kuruluş olan GAP Bölge Kalkınma İdaresi arasında bir kredi anlaşması imzalanmıştır. İdare'nin Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu (AKTD)

ile birlikte hazırladığı ve değerlendirdiği ihaleler sonucunda teknik yardım hizmetlerini üstlenen ilgili Konsorsiyumlar 2003 yılında belirlenmiştir. Program 2007'nin Kasım ayı sonunda kapanacaktır⁸.

GAP BÖLGESİNDE KÜLTÜREL MİRASI GELİŞTİRME PROGRAMI (KMGP)

KMGP, söz konusu genel bölge programı çerçevesinde, Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu (AKTD) ve GAP Bölge Kalkınma İdaresi'nin işbirliği ile Çekül Vakfı önderliğinde bir yürütücü Konsorsiyum'un görevlendirdiği, Şanlıurfa'da yerleşik, Teknik Yardım Ekibi tarafından yürütülmekte olan toplam 15 Milyon Euro bütçeli bir programdır. Bu bütçe içinden 12 milyon €'nın başvurusu kabul edilen projelere hibe şeklinde verilmesi, kalan 3 milyon €'nın ise Teknik Yardım hizmetlerini sağlayacak Konsorsiyuma hizmet karşılığı ödenmesi öngörülmüştür.

KMGP'nin genel amacı; "GAP Bölgesi'nde kültürel mirası geliştirme girişimlerinin desteklenmesi yoluyla Bölge'de yaşayanların ekonomik ve sosyal koşullarını iyileştirmek" tir. Program'ın hedef kitlesi, Bölgedeki 9 ilde, Ankara ve İstanbul'da bulunan, konuyla ilgili Kamu Kurum ve Kuruluşları, Valilikler, Belediyeler, Sivil Toplum Kuruluşları, Üniversiteler ve KOBİ'lerdir. 48 aylık süreli Program Mart 2003'de başlatılmış olup Mart 2007'de sona erecektir. KMGP iki ana bileşenden oluşmaktadır:

1) *Hibe Programı*: Bu kapsamda, kültürel mirasın korunarak kültür turizminin teşvik edilmesi amacıyla, GAP bölgesindeki yerel girişimler tarafından teklif edilen projeler arasından seçilenler toplam 12 milyon € tutarındaki hibe bütçesinden desteklenmektedir. 15 Mart 2003’de yapılan teklif çağırısının ardından, Proje tekliflerinin gereğince hazırlanmasına destek olmak amacıyla bölgedeki 6 merkezde 300 kişiye PCM eğitimi ve ayrıca hazırlık aşamasında bulunan 92 projeye “mobil yardım masası” uzmanları aracılığı ile proje teklifi hazırlama eğitimi verilmiştir. 15 Haziran 2004’e kadar teslim alınan 121 teklif başvurusu arasından Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu ve GAP BKİ’nin yaptığı ortak değerlendirme sonucu seçilen 36 proje 13 Aralık 2005 itibariyle hibe yardımı almaya hak kazanmıştır. Eylül 2006 itibariyle bunlardan AKTD ile sözleşmelerini imzalayan 31 adedi uygulama aşamasındaydı. 2 proje tamamlanmış, 3 proje ile sözleşme imzalanmamıştır.

Her bir projenin tamamlanma süresi azami 2 yıldır. Toplam hibenin yaklaşık yarısını inşaat içeren bina restorasyonları ile sokak/meydan iyileştirme niteliğindeki 10 proje kullanmaktadır. Hibenin kalan yarısından ise eğitim, rehberlik, el sanatları, tanıtım, envanter geliştirme ve hijyen konularıyla ilgili 21 proje yararlanmaktadır.

2) *Entegre Stratejik Eylem Planı (ESEP)*: “ Bölge’deki plan ortaklarının, gelecekteki önemli projelerin tespit edilmesi ve yönetilmesine ilişkin mekanizmalar dahil olmak üzere, Bölge’nin kültürel mirasının sürekliliğini hedefleyen Entegre Stratejik Eylem Planı’nın hazırlanmasında yer almasını sağlamak” programın *özel amacını* oluşturmaktadır. Bu kapsamda kültürel mirasın geliştirilmesine yönelik uzun erimli çabaların sürdürülebilirliğini sağlamak üzere, bölge içindeki ve dışındaki mümkün olan tüm paydaşların katıldığı bir ESEP hazırlanmıştır⁹.

GÜNEYDOĞU ANADOLU KÜLTÜREL MİRASIN KORUNMASI VE TURİZMİN GELİŞTİRİLMESİ PLANI (ESEP)

Ülke alanın %10’unu oluşturan Güneydoğu Anadolu’daki 9 ilde ülke nüfusunun %10 yaşamaktadır. Yüksek doğal nüfus artışının yanı sıra GAP Bölge Kalkınma Projesi’nin sağladığı olanaklar sayesinde, 1985- 2000 yılları arasındaki yıllık nüfus artış hızı Türkiye ortalamasının üstünde gerçekleşmiştir.

Bölgenin ülkesel GSMH payı %5, turistik konaklama tesislerindeki payı ise %2’dir. Kişi başına 1186 USD olan GSYİH, en gelişmiş bölge olan Doğu Marmara’nın %36’sı düzeyindedir.

İşsizlik oranı %13 olup, Türkiye ortalamasından (%8) 5 puan ya da %61 daha yüksektir. Türkiye’deki tifo vakalarının %87’sine bu bölgede rastlanmaktadır.

Bölge, Yukarı Mezopotamya’nın bir parçası olup, çok çeşitli uygarlıkları kapsayan bir tarihe ve bilim dünyasının halen kabul ettiği kadarıyla dünyanın en eski yerleşmelerine sahiptir. Geçmişteki uygarlıklar bölgeye, folklorik değerlerden ar-

keolojik varlıklara kadar taşınabilir ve taşınamaz nitelikteki zengin bir kültürel miras bırakmıştır. 2004 yılında bölgedeki tescilli eser sayısı 3646'dır. Uzmanlara göre bu değer varolan ancak henüz ortaya çıkarılmamış, tespiti yapılmamış ve dolayısıyla henüz tescil edilmemişler düşünüldüğünde, olabileceğin çok altındadır. Bölge'deki kültür ve doğal varlıklar yerli ve yabancı turistlerin ilgisini çekebilecek büyük bir zenginliğe sahiptir. Ancak güvenlik sorunları, tanıtım yetersizliği ve turistlerin aradığı koşulların yeterince yaratılmamış oluşu bu sektörün gelişimini kısıtlamıştır.

Bölgenin Kültür Turizmindeki Gelişme Potansiyeli

Bölge'nin açık az gelişmişliği ve umudunu sulamaya bağlamış tarım sektörü dışındaki sınırlı kalkınma olanakları karşısında, bir ekonomik sektör olarak turizmin geliştirilmesi özel bir önem arz etmektedir. Bölge'deki Bakanlık ve Belediye belgeli 202 turistik tesisteki yatak arzı 13.752'dir. Turistlerin bölgedeki ortalama konaklama süresi yabancı turistler için 1,78 gün, yerli turistler için 1,33 gündür. Klasik tur güzergahı önemli taşınmaz kültür varlıklarını içeren Gaziantep, Şanlıurfa, Mardin, Batman, Diyarbakır ve Adıyaman illerini kapsamaktadır. Bunun yanı sıra Siirt, Şırnak (Cizre) ve Kilis özellikle din turizmi açısından ziyaret edilmektedir. Bölgenin kültür turizmi ana ekseninde, inanç turizmi, kongre turizmi, sağlık turizmi, tarımsal turizm, macera-doğa turizmi alanlarında yüksek bir gelişme potansiyeli vardır.

Plan'ın Yöntemi: Katılımcı Planlama

Kültürel Mirası Geliştirme Programı'nın Teknik Şartnamesi'nde Entegre Stratejik Eylem Planı (ESEP) olarak adlandırılan, ancak çalışma süresi içinde *Güneydoğu Anadolu Kültürel Mirasın Korunması ve Turizmin Geliştirilmesi Planı* olarak yeniden adlandırılan bu çalışma, Türkiye'de daha önce denenmemiş bir kapsam ve içeriğe sahip katılımcı bir bölge planlama yöntemini benimsemiş ve uygulamıştır. Bu yöntemin seçilişinde etkili olan ana ölçüt, "hazırlanacak planın uygulanabilirliğini sağlamak" olmuştur.

Bölgede kültürel mirasın korunması ve turizmin geliştirilmesi yönündeki çabaları etkinleştirmeyi ve kalkınmanın sürdürülebilirliğini amaçlayan uzun erimli bir plan oluştururken, her şeyden önce planın ilgili tüm taraflarca "sahiplenilmesi" gerektiği üzerinde durulmuştur. Sahiplenmenin sağlanabilmesinin ön koşulu ise, planla ilgili tüm tarafları yeterince "bilgilendirmektir": yani planlıların, planlarını, planı uygulayacak kuruluşlara ve plandan etkilenecek taraflara anlatarak, onlarla tartışarak, ikna ederek ya da ikna edilerek oluşturmaları.

Planlama çalışmaları ve bu amaçla mobilize edilen uzmanların istihdamı öncesinde, teknik şartnamede birkaç cümleden ibaret olan ESEP hazırlanış yöntemi konusunda bir Danışma Kurulu toplantısı yapılmıştır. Bunun pekiştirmek üzere, TYE'nin önerdiği katılımcı yöntemi ayrıntılı olarak anlatan bir anket, adresleri tespit edilebilen yaklaşık 600 potansiyel plan paydaşının görüşüne açılmıştır¹⁰.

Uzmanların bireysel İş Tanımları bu ankete 74 kuruluş temsilcisi tarafından verilen yanıtlar gözetilerek oluşturulmuş ve değişik disiplinlerden gelen 15 kişilik uzmanlar kadrosu Eylül 2004'den itibaren mobilize edilmiştir.

Katılımcılık, gerçekçi bir plan hazırlamanın yanı sıra, Plan'ın her düzeyde sahiplenilmesinin ve böylece uygulamanın güvence altına alınmasının vazgeçilmez ön koşulu olarak, kapsamlı ve yoğun bir biçimde uygulanmıştır. Bu amaçla şu araçlardan yararlanılmıştır:

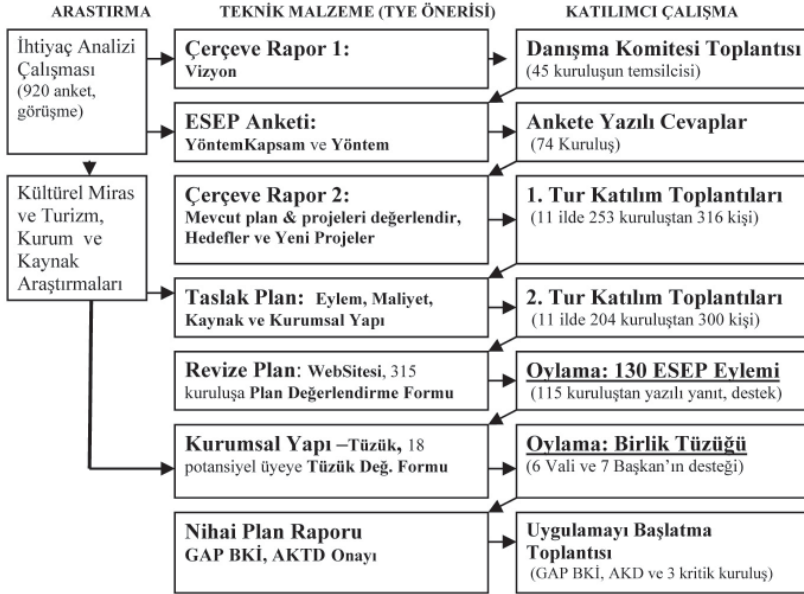
- yoğun anket/yüz yüze görüşme,
- bölge-içi ve dışında ilgili tüm kuruluşlara açık toplantılar,
- plan ortaklarının yazılı görüşleri, plan ortaklarıyla toplantıların düzenlenmesi ve veri toplama konularında fiili işbirliği ve
- güncellenen web sitesi.

Katılımcı süreç aşamalar halinde uygulanmıştır¹¹. TYE her aşamadan önce gerçekleştirdiği araştırmalara dayanarak, yazılı-görsel bir metin/rapor ortaya koymuş ve bunları yaklaşık iki hafta önceden paydaşların görüşüne açmıştır. Bunun ardından iki tur halinde yapılan katılımcı toplantılarda bu metinler tartışılmış, görüşler ayrıntılı olarak kaydedilmiş ve kısa zaman içinde web sitesinde yayınlanmıştır. TYE izleyen aşama için hazırlayacağı metni, bu tartışma kayıtlarından yararlanarak ve gerçekleştirdiği ek araştırmalara dayalı olarak hazırlamıştır.

Planlama çalışmasının başında ve çeşitli aşamalarında daha önce tamamlanmış olan *İhtiyaç Analizi Çalışması*'nın bulgularından önemli ölçüde yararlanılmıştır¹². Katılım toplantılarının önemli bir gündemini oluşturan proje önerilerinin geliştirilmesinde yararlanılmak üzere bölgeye ilişkin öneriler içeren geçmişte hazırlanmış tüm planlama raporları değerlendirilmiştir¹³.

Katılım toplantıları için saptanabilen katılımcılar geniş bir kesimden davet edilmiş, ancak saptanamamışların da olabileceği düşünülerek toplantılar herkese açık olarak düzenlenmiştir. STK temsilcilerinin katılımı olabildiğince desteklenmiştir. Bölgedeki toplantılar katılımcılara yakın olması düşüncesiyle ve herhangi bir ayırım yapılmaksızın 9 il merkezinde düzenlenmiştir. Ayrıca, katılım toplantıları, konunun merkezi yönetim birimleriyle yakın ilişkileri nedeniyle Ankara'da ve ulusal STK ların merkezi durumunda olan İstanbul'da da düzenlenmiştir. Toplantıların en başında, bir vizyon verilerek yasal ve mali olanaklar tanıtılmıştır¹⁴. Toplantılardaki katılımcıların dışında kalan tarafların görüşleri alınmış ve bu amaçla gerektiğinde araştırmalar yapılmıştır. Üretilen tüm rapor, sunuş materyali, toplantı özeti ve plan ortaklarından gelen görüşler herkesin izleyebileceği bir şekilde web sitesinde yayınlanmıştır. Her bir ildeki plan ortaklarının kendi aralarında eşgüdüm sağlayabilmeleri için, üyelerini kendilerinin seçtiği İl Koordinasyon Birimleri oluşturulmuştur. Nihai Plan raporu öncesinde, ESEP'te yeralan eylem planları plan ortaklarına maddeler halinde oylatılmıştır. Benzer şekilde Birlik'e

katılım ve Birlik Tüzüğü oylatılmıştır. Sonuçta ESEP ve Birlik konusunda geniş bir mutabakat sağlanmıştır.



ESEP KATILIMCI SÜRECİNİN ÖNEMLİ AŞAMALARI

Aralık 2003- Temmuz 2005

Vizyon ve Ana Strateji

Katılımcı sürecin başında, hazırlanacak planın vizyonu şu şekilde belirlenmiştir:

- Bölge'nin "Kültür Mirası" korunacak ve gelecek nesillere aktarılacaktır.
- Bölge'nin kalkınmasına katkıda bulunmak üzere, "Kültür Turizmi" geliştirilecektir.

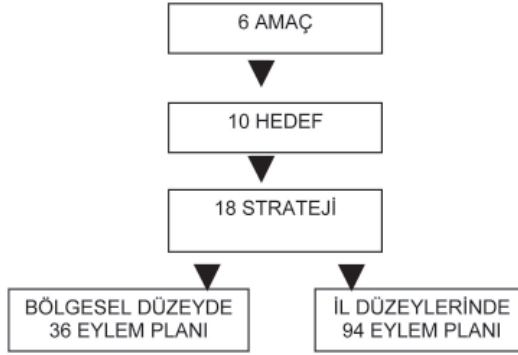
İki boyutu bu vizyon çerçevesinde koruma etkinliklerinde öncelik, "olası GAP Tur Güzergahları" yakın çevresinde yani turistlerin rağbet edeceği alanlardır. Devletin altyapı, sağlık, eğitim vb. yatırımlarında da bu husus özenle gözetilmelidir.

Turizm girişimlerinin hızlandırılması öncelikle güvenli bir ortam yaratılmasına bağlıdır. Öncelikli diğer bir konu bölgedeki hijyen koşullarının iyileştirilmesidir. Bunların yeterli düzeyde sağlanabildiği an geniş çaplı bir tanıtım kampanyası başlatılarak turist girişleri hızlandırılması öngörülmüştür. Turist girişlerinin artışına koşut olarak, özel sektör yatırımları (oteller, lokantalar vb.) hızlanacak ve turizm bölgede önemli bir sektör haline gelecektir. Turizm, Bölge'deki kültürel mirasının

korunarak geliştirilebilmesi ve katma değer yaratabilmesi için önemli bir araçtır. Entegre yaklaşım, Bölge’de kültürel mirasın korunması ve turizmin geliştirilmesi arasında öngörülen bu ilişkinin sağlanabilmesi için sağlık, altyapı, eğitim, ulaşım vb. diğer sektörlerle yakın işbirliği zorunluluğundan kaynaklanmaktadır.

Amaçlar, Hedefler, Stratejiler ve Eylem Planları

Bu vizyon doğrultusunda Plan, Bölge ve il düzeylerinde kademeli olarak eylem planlarına dönüştürülen bir genel çerçeve olarak 6 amaç, 10 hedef ve 18 strateji önermektedir. Bunların uzantısı olarak, Plan’da Bölge düzeyinde 36 eylem planı ve her il için sayısı 9-12 arasında değişmek üzere 9 il için toplam 94 eylem planı tanımlanmıştır. Diğer bir deyişle Plan’da tanımlanan eylem planlarının sayısı toplam 130 adettir.



Eylem Planlarının Yapısı

Plan’daki toplam 130 eylem planının her biri için şu başlıklar altında tanımlamalar içermektedir:

- Konu
- Eylemin tanımı
- Beklenen Sonuçlar
- Bütçe: Maliyet ve Kaynak
- Zamanlama
- Eylem Yönetimi (ana sorumlu ve eylem ortaklarının görevleri)

Eylem Planlarının tümü, bölge merkezinde oluşturulması öngörülen bölgesel sorumlu kuruluş, Kültürel Miras ve Turizm Kalkınma Birliği (KMTKB), tarafından eş güdülecek ve izlenecektir¹⁵. KMTKB, ilgili diğer kuruluşlarla işbirliği içinde, 24 eylem planının uygulanmasından 1. derecede sorumlu olacaktır. 12 eylem planı kategorisinde ise 1. derecede iller düzeyinde sahiplenme çerçevesinde destek olması öngörülmüştür.

Maliyetler, Kaynaklar

Planda gerçekleştirilmesi hedeflenen eylemlerin toplam maliyeti 63,2 milyon Euro olarak tahmin edilmiştir. Bunun %25'i bölgesel düzeydeki 36 eyleme, kalan %75 ise 9 ildeki 94 eyleme aittir. Zamansal dağılıma bakıldığında, söz konusu 10 yıllık dönem içinde ulaşan ilk altı yıl kaynak ihtiyacının yüksek olacağı dönem olarak belirmektedir. En fazla kaynak ihtiyacı (22 milyon €) ise 2. yılda görülmektedir.

63,2 Milyon €'luk Plan maliyetinin en önemli bölümünün (toplam 28 milyon €-%45) ulusal kamu kaynaklarından finanse edilmesi öngörülmüştür. Bunun; 10,6 Milyon €'sunun (%17) Kültür ve Turizm Bakanlığı bütçesinden, 17,4 milyon €'sunun (%28) ise diğer kamu kuruluşlarından sağlanabileceği öngörülmüştür. Üyelik katılım payları, uluslararası kuruluşlardan sağlanacak fonlar ve özel kesimin katkıları diğer kaynakları oluşturmaktadır. Planda söz konusu maliyetler ile kaynaklar arasında kuruluş bazında zamansal eşleştirmeler yapılmıştır.

Uygulamayı İzleme-Değerlendirme-Revizyon

Plan yıllık programlar çerçevesinde uygulanacaktır. Plan'ın uygulamada izlenmesine yönelik olarak bir dizi performans ölçüsü ortaya koyulmuştur. Uygulamada oluşacak duruma göre bu ölçütler kullanılarak yapılacak değerlendirme sonucu Plan her beş yılda bir revize edilebilecektir.

Planın Oylanması

Planın ilk taslak ortaya koyulduktan sonra revize edilmiş olan biçimi web sitesine yüklendikten sonra, 2005 Mayıs ayında Birinci ve İkinci Tur Katılım Toplantıları'ndan herhangi birinde hazır bulunmuş 310 kuruluşa plan değerlendirme formu gönderilmiştir. Bu formlar, Bölge ve İl düzeyindeki tüm eylemlerin başlıklarını teker teker sıralamakta ve her bir eylem konusunda paydaşların görüşünü sormaktaydı. 2005 Haziran ayı sonuna kadar cevap veren 115 kuruluşun tümü Plan'ı desteklediğini belirtmiş, bir bölümü bir ya da daha fazla eylem konusunda düzeltici ya da iyileştirici öneriler sunmuştur. Paydaşlara ait bu değerlendirmelerin tümü, Nihai Plan Raporu'na nasıl yansıtıldıkları konusundaki açıklayıcı notlarla birlikte web sitesinde yayınlanmıştır.

KURUMSAL YAPILANMA

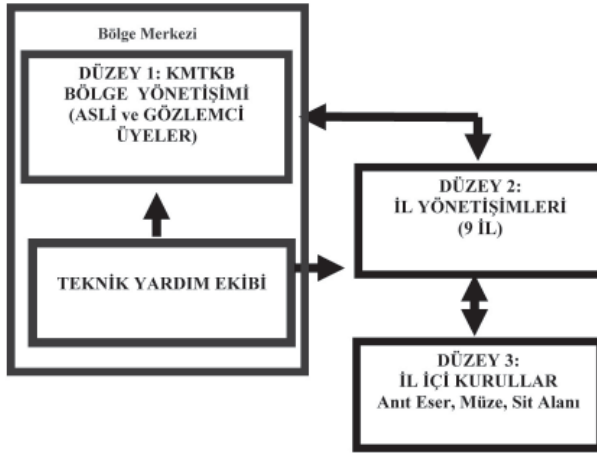
Bilgilendirme yapılarak ve görüş alınarak katılımcı yöntemle oluşturulan bir plan, uygulamada başarı için zorunlu görülmekle birlikte, yeterli değildir. Uygulamada da başarılı olabilmenin diğer bir önemli koşulu planın "kurumsal anlamda da sahiplenilerek gerekli eşgüdüm, izleme ve denetleme mekanizmalarının oluşturulması"dır. Kültürel mirasın korunması ve turizmin geliştirilmesi, değişik mekansal/ yönetsel düzeylerde çok sayıda kuruluşun eşgüdümünü ve yönlendirilmesini kaçınılmaz kılmaktadır. Bu nedenle Plan uygulama sürecinde kaynak yaratılması, gerekli araştırmaların ve projelerin yapılması, uygulamanın izlenme-

si/eşgüdümü/denetimi sorumluluklarını sahiplenecek katılımcı bir kurumsal yapı oluşturabilmek için yoğun çaba harcanmıştır.

Bölge’de her biri katılımcı mekanizmalara sahip olacak üç düzeyli, bir kurumsal yapılanma önerilmiştir:

1. Düzey *Bölgesel Yönetişim*: Güneydoğu Anadolu Kültürel Miras ve Turizm Kalkınma Birliği - KMTKB
2. Düzey *İl Yönetişimleri*: 9 ilde İl Koordinasyon ve Uygulama Birimleri
3. Düzey *Varlık Yönetişimleri*: Her il içinde gereken sayıda yasada tanımlanmış Alan Yönetimleri, Müze Kurulları ve Anıt Eser Kurulları

ÖNERİLEN KURUMSAL YAPILANMA



GÜNEYDOĞU ANADOLU KÜLTÜREL MİRAS VE TURİZM KALKINMA BİRLİĞİ (KMTKB)

Önerilen kurumsal işbirliğinin en kritik ögesi, Plan’ı bölgesel düzeyde sahiplenecek ve onun uygulanmasını sağlamak üzere iller arası eşgüdümü üstlenecek olan KMTKB’dir. Plan ortaklarının çeşitli aşamalarda verdikleri görüşler gözetilerek önerilen bu yapı, Güneydoğu’daki 9 ilde oluşturulacak eşgüdüm birimleri ile yakın ilişkide ve esas olarak planın uygulanması hedefiyle çalışacak bir bölge örgütüdür: Birliğin tasarımı, yasaların tanıdığı olanaklar çerçevesinde konuyla ilgili ve/veya yetkili tüm tarafların yönetimde etkili kılınabilmesi hedeflenmiştir.

Bölge’deki kamu kuruluşları, belediyeler, sivil toplum örgütleri ve sektör temsilcilerinin bir çatı altında örgütlenmesi, kültürel miras konusunda sahipliliğin

yaratılması, iller arasındaki organizasyonun ve yatırımın geliştirilmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Dünya deneyimleri ışığında ve yürürlükte bulunan mevzuat sınırları içinde bu amaca en elverişli örgütlenme biçiminin, kalkınma amaçlı bir “yerel yönetimler birliği” olduğu düşünülmüştür¹⁶.

KMTKB tüzük taslağında, Birliğin amacı şöyle belirlenmiştir: “Birlik, Güney-doğu Anadolu’daki tarih, kültür, doğa varlıklarının koruma ilke ve tekniklerine uygun olarak özenle korunup geliştirilmesi, bu varlıkların ulusal ve uluslar arası turizme açılarak, bölgenin kültürel miras koruma turizm açısından bir çekim alanına dönüştürülmesi ve bu yolla sosyal, kültürel ve ekonomik açılardan sürdürülebilir bir kalkınmanın sağlanması amacıyla kurulmuştur.”

Birliğin en üst karar organı olan Birlik Meclisi şu üyelerden oluşmaktadır:

Her dönem (iki yılda bir) seçilecek bir Vali başkanlığında çalışacak olan 36 asli üye (9 ilin her birinden Vali, İl Genel Meclisi Üyesi, Belediye Başkanı, Belediye Meclisi Üyesi)

Yeni kabul edilecek üyeler (örneğin, belediyeler, kaymakamlar ve muhtarlar)

Gözlemci üyeler (Tüzük’te adları sıralanan 30’u aşkın STK, merkezi yönetim, üniversiteler ve uluslar arası kuruluş temsilcileri)

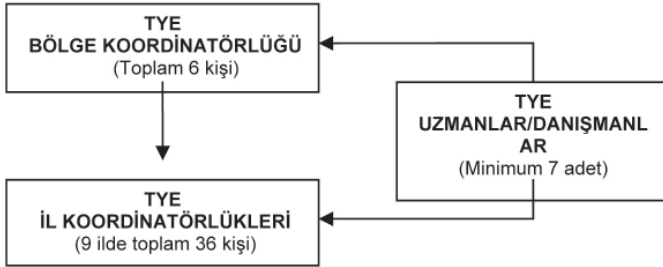
Yeni yürürlüğe giren Mahalli İdareler Birlikleri Yasası ile uyumlu olan ve kamu kaynaklarını kullanabilecek olan Birlik’in karar organı durumundaki Birlik Meclisi’nde, asli üye sıfatıyla sadece kamu kuruluşu mensuplarının oy hakkı vardır. Ancak gözlemci üyeler mecliste hazır bulunabilecek ve görüşlerini dile getirebileceklerdir.

DÜZEY 1: KÜLTÜREL MİRAS VE TURİZM KALKINMA BİRLİĞİ



Birliğin resmi yapısı dışında önemli bir ögesi *Teknik Yardım Ekibi*'dir. Nitelikli işgücü temini için hizmet satın alım ihalesi çerçevesinde devreye sokulması önerilen bu ekibin, hem merkez hem de il düzeylerinde yaklaşık 50 kişilik bir ekip halinde Birlik ile danışman kuruluş arasında yapılacak bir sözleşmesi doğrultusunda görevlendirilmesi öngörülmüştür¹⁷.

KMTKB- Teknik Destek Ekibi



Önerilen kurumsal yapıda, il yönetişimini temsil eden İl *Koordinasyon ve Uygulama Birimleri* Birliğin ve Tüzüğü'nün yasal parçası olmamakla birlikte, Birlik ile yakın işbirliği içinde bulunacaklardır. Vali Başkanlığında ve Teknik Yardım Ekibi İl Koordinatörlüğü'nün sekreteryaya desteği ile toplanacak bu birimlerin 4 üyesi Birlik Meclisi'nde il temsilcileri olarak zaten yer alacaktır (2 Valilik/Özel İdare ve 2 Belediye Başkanı/Belediye Meclisi temsilcisi). Bunların yanı sıra ilgili kamu kuruluşları, meslek odaları, dernek /vakıflar, üniversite ve medya temsilcilerinin katılımıyla ve bölgesel Birlik ile koordineli çalışacak bu birimler, il düzeyindeki kültürel miras ve turizm girişimlerinin – bu arada Düzey 3 olarak tanımlanan Varlık Yönetişimlerinin- ana yönlendiricisi ve denetleyicisi olacaktır.

DÜZEY 2: İL KOORDİNASYON VE UYGULAMA KURULLARI

Vali Başkanlığında, 4 asli meclis üyesinin yanı sıra kültür ve turizm sorumluları:

- İl Kültür Md.
- İl Özel İdare Md.
- Vakıflar Bölge Md.
- Ticaret ve Sanayi Odası,
- Mimar/Şehir Plancıları /İnşaat Müh.Odası yerel şube. veya temsilcilikleri
- İldeki Üniversiteler
- Kültür ve Turizmle ilgili 2 dernek/vakıf
- Yerel Medya'dan 2 temsilci
- Gerekirse İlçelerdeki belediyeler, kaymakam ve muhtarlıklar

BİRLİĞİN KURULUŞU

Kurucular Kurulu’nu oluşturması söz konusu olan 9 Vali ve 9 merkez Belediye Başkanı’na yönelik olarak Mayıs-Haziran 2005’de gerçekleştirilen oylama sonuçları, Plan’ın rehberliğinde bölgedeki kültürel miras ve turizm etkinliklerini koordine etmek üzere önerilen Birlik konusunda yeterli desteğin olduğunu göstermiştir¹⁸.

Birliğin kurucular kurulu toplantısı 18 üyesinden 17 sinin katılımı ile 22 Haziran 2006 günü yapılmıştır. Birlik Tüzük Taslağı görüşülürken yapılan oylama ile Birlik merkezinin ilk iki yıl için Mardin’de olması kararlaştırılmış ve kuruluşun yasal işlemlerini ikmal etmek üzere Mardin Valisi ile onun yanına alacağı kişilerden oluşan bir Girişimci Kurul görevlendirilmiştir. 13 Eylül 2006 gününe kadar 9 ildeki 16 kurucu üyenin temsil ettiği İl Genel Meclisi ve Belediye Meclisi kendi oturumlarında Birlik Tüzüğünü kabul ederek, Birliğe katılım kararlarını resmileştirmişlerdir.

Birliğin kuruluşu, İçişleri Bakanlığı’nın önerisi üzerine 5 Kasım 2006 günlü Resmi Gazete’de yayınlanan Bakanlar Kurulu Kararı ile yasallaştırılmıştır¹⁹.

BAZI SONUÇLAR VE DERSLER

1) Katılımcılık: planlanan yörenin gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun, benimsenmesi gerek temel bir ilke olmalıdır. ESEP’in geniş bir mutabakat ile tamamlanmış ve KMTKB’nin gönüllü biçimde kurulmuş oluşu, katılımcı çalışmaların az gelişmiş bölgelerde de anlamlı ve başarılı olabileceğini destekleyen bir örnek olarak değerlendirilmelidir.

2) Örgütsüz Kesim: Özetlenen katılımcılık deneyimi, işin tanımı gereği, örgütlü kesimle (kuruluşlar) kısıtlı kalmıştır. Burada, katılımcılığın ve dayanışmanın zaten daha üstün konumda olan örgütlü kesime sağlayacağı yeni fırsat ve üstünlüklerin, örgütsüzkesimle aradaki eşitsizliği daha da açacağı söylenebilir. Bu eleştiride haklılık vardır. Ancak katılıma örgütlü olan kesimle başlamanın seçeneği, örgütsüz kesimin örgütlenmesini beklemek olamayacağına göre, örgütsüz kesimin de farklı programlarla olabildiğince örgütlenmesi için çaba gösterilmelidir. Bu, kamunun ve örgütlü kesimin önemli görevlerinden biri olmalıdır²⁰.

3) Planlı Uygulamanın Desteklenmesi: Planların öncelikle onları sahiplenilen kurum ya da kuruluşlar aracılığı ile uygulanabileceği açıktır. Planlı uygulamayı başarılı kılmanın etkin bir yolu, plan doğrultusunda uygulama yapanların ödüllendirilmesi, teşvik edilmesidir. Plan benimsendikten sonra, plana uygun eylemlere/projelere ayrıcalıklı destek verilmesi başarıyı güvence altına alacaktır. Ne yazık ki KMGP kapsamındaki 12 milyon Euroluk hibe programı, bu konudaki şartnamenin yetersizliği nedeniyle böyle bir birlikteliği öngörmemiştir. Hibe programı projeleri plan üretilmeden önce başlatılmış, “plana uygunluk” belirleyici olmak bir yana, proje seçim ölçütlerinden biri dahi olamamıştır²¹.

4) AB Hibe Projelerinde Öncelikler: Özellikle az gelişmiş bölgelerde plan ve proje uygulamalarını başarılı kılabilmek için öncelik verilmesi gereken bir konu küçük ve orta büyüklükteki projelerle yerel kapasitenin geliştirilmesi olmalıdır. KMGP kapsamında verilen eğitimlerle ve uygulanan hibe programı projeleriyle bu olabildiğince sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak hibe programının kaynaklarının yaklaşık yarısının teknik şartnamede öngörülenin de ötesinde pahalı inşaatları içeren restorasyon ve renovasyon projelerine yöneltilmesi, programda yarattığı ek yük ve gecikmelerin ötesinde ESEP’te öngörülen çok daha yaygın ve etkili olabilecek kapasite/kurum geliştirme girişimlerini kısıtlamıştır.

5) AB Projelerinde Yabancı Uzmanlar: Bu tür çalışmalarda özellikle yabancı-sı olduğumuz AB prosedürlerini tanıtmak gerekçesiyle yabancı uzman kullanma koşulu getirilmektedir. Standartlarını ve yöntemini yabancıların koyduğu işin ilk aşamalarında (yöntem ve prosedür belirleme) yabancı uzman kullanımı gerçekten de önemlidir. Ancak özellikle çok taraflı ve yerel eşgüdüm gerektiren projelerde iş ilerledikçe dil sorunları ön plana çıkmakta ve sürekli kadrolarda yabancı uzman kullanımı insan kaynakları bütçesinin gereksiz tüketimine yol açmakta, esasen amaçlanması gereken yerel kadroların istihdamını kısıtlamaktadır. Projelerde yabancı uzman kullanımı olabildiğince ilk aşamaya kısıtlamalı, gerekirse zaman içinde kısa dönemli yabancı uzman kullanımına yönelinmelidir.

6) Bölgeleme: Doğru “bölgeleme” bölge planlamanın temelidir. AB ile uyum çalışmaları doğrultusunda yapılan istatistiksel sınıflamaya göre, Güneydoğu Anadolu NUTS1 düzeyinde bir bölge birimidir. Ancak bölge kalkınma ajansları yasasına göre, ajanslar NUTS2 düzeyinde örgütlenecektir. Ülke çapında sayısı 26 olan bu ajansların 3 adedi bölge içinde olacaktır. Oysa Güneydoğu’da tarihsel ve doğal özelliklerin belirleyiciliğinin yanı sıra, kültürel mirasın korunması ve turizmin geliştirilebilmesi rasyonelleri açısından NUTS1 düzeyi daha anlamlıdır. Örneğin, bölgeyi bir kültür turizmi destinasyonuna dönüştürebilmek için gerekli bölgesel tanıtım NUTS2 düzeyindeki çabalarla yeterince sağlanamaz. Nitekim, bölgede KMTKB ile simgeleştiği üzere, dokuz ili kapsayan NUTS1 düzeyinde gönüllü birliktelik sağlanabilmiş ama yasa zorlamasına karşın, sadece bir-iki ili kapsayan NUTS2 düzeyindeki ajanslar hala oluşturulamamıştır²². Ülke çapında yasayla zorlanan NUTS2 düzeyindeki kurumsal yapılanmanın bu yasanın kendi hedefleri açısından bile ciddi bir biçimde tartışılmasında yarar vardır.

7) Yeni Kurumsal Yapılanmanın Desteklenmesi: Kültürel mirasın korunması ve turizmin geliştirilebilmesi için bölge, il ve varlıklar olmak üzere üç düzeyli yönetim yapılanması öneren ESEP uygulaması, bölge düzeyinde işlev görecektir. KMTKB’nin kuruluşu ile başlamıştır. Birliğin bundan sonra, yeni tamamlanmış bir uzun erimli bir planın yol göstericiliğinde, gereğince örgütlenmesi, kaynaklarını güçlendirmesi ve illerle dayanışma içinde uygulamayı yönlendirmesi beklenmektedir. Ancak bu Birliğin uygulamada başarılı olabilmesi için özellikle ilk yıllarında desteklenmesi gerekmektedir²³.

8) Yönetişim için Yasal Çerçevelerin Geliştirilmesi: Birlik yapısının ve Tüzüğünün tasarımı geçerli mevzuat sınırları içinde yapıldığından, yönetim kurgusunda kamu kuruluşları ötesindeki katılım boyutu sınırlı kalmıştır. Mahalli idare birliklerinde asli üye olamayan sivil kuruluşların ve merkezi yönetimin önemli birimlerinin katılımı, karar organı olan Birlik Meclisi bünyesinde gözlemci üyelik sıfatı ile sağlanmaya çalışılmıştır. Böylece, sınırlı da olsa önemi büyük olan sivil katılımın yanı sıra, merkezi yönetim ile de bir köprü kurulmaya çalışılmıştır. İcra organı (Encümen) yapılanmasında ise gözlemci üyelik yoktur. Kuşkusuz, mevzuatın değiştirilmesi seçeneğinin kullanılabilirdiği bir ortamda farklı ve daha doğru düzenlemeler yapılabilir. Örneğin, iller arası eşgüdüm gerektiren bölgesel yapılanmalarda mahalli idareler yasasındaki gibi merkezi yönetimin girişinin engellenmesi ve dolayısıyla bölge yönetimlerinde dönüşümlü valilik sisteminin zorlanması yerine, merkezi yönetimin atayacağı “bölge valileri” aracılığı ile bölgedeki iller arasındaki eşgüdümün sağlanması daha doğru bir çözüm olarak görülmektedir²⁴.

Günümüzde “eyaletçilik” ya da “bölgecilik” paranoyası gibi nedenlerle yapılmayan bir tartışma, Türkiye’nin NUTS1 düzeyi gibi sayısı Ankara’nın daha kolay eşgüdebileceği 10-15 arasında “işlevsel bölge” temelinde; idari, mali ve politik sistemini katılımcı bir yöntemle yeniden nasıl yapılandırılabileceğidir.

9) Çok Sektörlü Birlik: İş tanımı nedeniyle kültürel miras ve turizm sektörüyle sınırlı olarak oluşturulan birlik yapısı, istenirse, kurulları konuya göre şekillendirilerek NUTS1 düzeyinde çok sektörlü bir bölge örgütü haline dönüştürülebilir. Bu durum, illerle eşgüdüm içinde çalışacak katılımcı, güçlü ve kalıcı bir bölge valiliği kavramını ve dahası kamu yönetim sistemimizin yönetim ilkeleri çerçevesinde baştan aşağı ve aşağıdan yukarı yeniden nasıl örgütlenilebileceği konusunu çağrıştırmaktadır. AB ve/veya DPT zorlaması nedeniyle 26 alt-bölgede bölge kalkınma ajansları oluşturma girişimleri başlamışken, daha az sayıda ama daha güçlü bölge ve il yönetimleri arayışlarının tümünden dışlanmaması, en azından bölge kalkınma ajansları uygulamalarına koşut olarak denenmesi gerekir.

KMTKB, Güneydoğu’da kültürel mirasın korunması ve turizmin geliştirilmesi çabalarına ivme kazandırma potansiyelinin yanı sıra, Türkiye’nin idari, mali ve politik yapısının yeniden düzenlenmesi sürecinde de değerlendirilebilecek boyutları olan bir deneyimdir.

NOTLAR

1. Yazarın buradaki görüş ve yorumları tümüyle kişisel olup, diğer hiçbir kişi ya da kuruluşun görüşlerini yansıttığı şeklinde değerlendirilemez.
2. Avrupa Komisyonu finansmanı ve GAP Bölge Kalkınma İdaresi işbirliği ile GAP Bölgesinde Kültürel Mirası Geliştirme Programı kapsamında 2003-2006 arasında yürütülen planlama çalışması:

Teknik Yardım Ekibi ve Plan Ortakları (2005) *Güneydoğu Anadolu Kültürel Mirasın Korunması ve Turizmin Geliştirilmesi Planı* (Entegre Stratejik Eylem Planı-ESEP) *Nihai Rapor*, Cilt1: *Ana Rapor*, Cilt 2: *Ekler*, Şanlıurfa: Fotokopi çoğaltma. (Rapora ve planlama süreci boyunca üretilen çeşitli belgelere şu web adreslerinden erişilebilir: www.gapculturalheritage.com veya www.gapkulturelmiras.com)

3. Örneğin. Doğu Marmara, Antalya, Çukurova, Zonguldak- Bartın- Karabük bölge planlama çalışmaları ve Dünya Bankası kredisiyle yürütülmüş olan Erzurum, Çorum-Çankırı kırsal kalkınma projeleri. Kurumsallaşma açısından, 1989’da kurulan ve Türkiye’nin tek bölgesel örgütü diyebileceğimiz GAP Bölge Kalkınma İdaresi dünyanın en büyük bölge kalkınma projelerinden biri olarak kabul edilen Güneydoğu Anadolu Projesi’nin eşgüdümü ihtiyacından kaynaklanan bir istisnadır. Ancak, GAP BKİ, bölge illerinde örgütlenmek yerine, ağırlıklı Ankara’da konumlanmış ve adeta bir merkez kuruluşu gibi işlev görmeyi yeğlemiştir.

4. 19 Ocak 2005’de Başbakan imzasıyla Kanun ve Kararlar Genel Müdürlüğü tarafından TBMM Başkanlığına sunulan “*Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı*”, “Gerekçe” bölümü-Sayfa 13.

5. ESEP Nihai Plan Raporu’nun 2. cildindeki EK 13 bu araştırma sonuçlarının ayrıntılı dökümünü vermektedir.

6. İktidardaki siyasi parti ya da partilerin yatırımları (uzun erimli kalkınma planlarıyla çelişse de) kendi programlarına göre yönlendirmeleri alışlagelmiş bir davranıştır. Bunun yanı sıra, iktidar içinde bir bakanın, milletvekilinin ya da üst düzey bürokratin yatırımlarda “kendi yöresini” kayırması da hoşgörüyü karşılanabilmektedir. Güç dengelerinin belirleyici olduğu bir ortamda becerikli ve atik olanların pastadan koparabildikleri en büyük payı kendi yörelerine yöneltmesi, “her ilde üniversite”, “her ilde havalanı” ve “her ilçenin il olması” vb. popülist girişimler kısıtlı kaynakları verimli ve etkin kullanma ilkesiyle çelişmektedir. Örneğin, az gelişmişlik sorunlarını aşamayan Güneydoğu’daki 9 ilden 6’sında havaalanı yapılmıştır. GAP Bölge Kalkınma Planı’da bu bölgedeki tek uluslar arası havalimanı olarak önerilmiş olan Şanlıurfa Havalimanı 150 milyon dolar ödeneğini %75 gerçekleştirme düzeyinde tüketmiştir. Boyutu ve işlevselliği çok tartışmalı bu sözde bölgesel havalimanı inşaatı daha tamamlanmamışken, Gaziantep havalimanını 30 milyon dolara tevsi edilerek 2006 içinde uluslar arası seferlere açılmıştır. Bu arada, Diyarbakır havalimanının uluslar arası havalimanına dönüştürülmesi çabaları sürdürülmektedir.

7. Üst düzeylerde planlamanın başarısı tabandan gelen sağlam bir örgütlenme sayesinde güvence altına alınabilir. Türkiye’de tek parselde katılımcı bina yönetimleri Kat Mülkiyeti Kanunu daire sahipliği çerçevesinde bir şekilde vardır. Çok parselli adalar ya da sokakların yönetimi ise hiç yoktur. Esasında işlevsel olabilecek mahalle muhtarlıkları çok sınırlı yetkilere sahiptir. Muhtarlıkların, alt kademede sokak- konut/işyeri birimleriyle üst kademede ise ilçe belediyeleri ile kurumsal/katılımcı ilişkileri kurulmamıştır.

8. Teknik Yardım Ekibinin süresi 24 Mart 2007’de sona ermektedir ancak hibeden yararlanan proje uygulamaları 30 Kasım 2007’ye kadar süreceğinden Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu’nun görevlendireceği başka bir ekip tarafından izlenecektir.

9. Kasım 2003’de başlatılan ve Ekim 2005’de tamamlanan çalışmanın Nihai Raporu, yaklaşık 800 sayfalık iki ciltten oluşmaktadır. Kasım 2006’da GAP BKİ ve AKTD tarafından onaylanan rapor 2006 programın web sitesinde yayınlanmasının yanı sıra, sayısı 500’ü aşan plan ortağı, medya kuruluşu, üniversite ve kütüphaneye Nisan 2006’da basılı kopya ve/veya CD olarak dağıtılmıştır.

10. Bölge yeterince tanınmadan olabildiğince geniş bir kesime açılabilmesi için oluşturulan yaklaşık 600 adresli liste daha sonra gerçekleştirilen çalışmalarla 350 adet “ilgili” adrese indi-

rilmiştir. Katılım toplantılarına çağrılar, “plan ortakları ya da paydaşlar” olarak benimsenen bu ikinci listedeki kuruluşlara yapılmıştır.

11. Nihai Plan Raporu’nun 2. cildinde yeralan EK1 izlenen katılımcı yöntemin ayrıntılı anlatımını vermektedir.

12. Erkal Keçe ve Nil Ayhan (Temmuz 2004) *Needs Assessment Survey Phase II Report*, Şanlıurfa, (çoğaltma)

13. Bunların arasında DPT’nin -AB işbirliği için hazırladığı Ön Ulusal Kalkınma Planı ile 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Gaziantep ve Şanlıurfa il gelişme planları, GAP BKİ tarafından basılmış bölgeye ait kalkınma planı ile kültür turizm ilintili raporlar ve Turizm Bakanlığının bölge için yaptırdığı turizm master planı bulunmaktadır.

14. Burada özellikle Kültür ve Turizm Bakanlığının öncülüğünde son yıllarda çıkarılan yasalar-da, kültürel mirası koruma konusunda sağlanan yeni olanaklar tanıtılmaya çalışılmıştır.

15. Eylem planları bölge ve her bir il için ayrı ayrı olmak üzere 10 bölüm halinde Nihai Plan Raporu’nun ilk cildi içinde tanımlanmıştır.

16. *Nihai Rapor*, EK 20 diğer ülkelerle ilgili kurumsal yapılanma araştırması sonuçlarını, yürürlükteki mevzuat çerçevesinde ne tür örgütlenmelerin düşünülebileceğini ve önerilen birliğin tasarımıda gözetilen hususları ayrıntılı olarak vermektedir. Tüzüğün tasarımıda Çekül Vakfı önderliğinde oluşturulmuş olan Tarihi Kentler Birliği ve Kelkit Havzası Birliği deneyimlerinden de yararlanılmıştır.

17. Teknik Yardım Ekibi’nin bir hizmet satınalma ihalesi çerçevesinde görevlendirilmesi, birliğin tanımlanmış hedeflerle çalışan nitelikli eleman kullanabilmesi ve ücret, yolluk vb. kısıtları olan memurlardan oluşan klasik bir kamu kuruluşu haline dönüşmemesi için geliştirilmiş bir formüldür.

18. Birlik oylaması, aynı dönemde yapılan plan oylamasından farklı olarak, ekinde Birlik Tüzük Taslağı verilen ayrı formlarla gerçekleştirilmiştir. Olası 18 kurucu üyenin ekteki taslak tüzük çerçevesinde önerilen birliğe katılıp katılmayacakları ve eğer katılmayacaklar ise nedeni sorulmuştur. 13 olası üyeden (6 Vali, 7 Belediye başkanı) cevap alınmıştır. Red ya da red anlamında cevap veren bir Vali ve bir Belediye Başkanı dışında kalan 11 üye katılım niyet belgesini bizzat imzalamıştır.

19. Batman ve Şanlıurfa belediyeleri Birliğe katılmamışlardır. Mayıs-Haziran 2005 döneminde yapılan oylamada katılım niyetini beyan etmiş olan Batman Belediyesi’nin katılmama gerekçesi bilinmemektedir. Şanlıurfa Belediyesi’nin katılmama gerekçesi ise 22 Haziran tarihli kurucular toplantısında TYE tarafından önerilen, tüm üyeler ve İçişleri Bakanlığı temsilcilerinin huzunda kesinleştirilen Tüzük metnindeki 2. Maddenin bu toplantı sonrasında üyecuruculara danışılmaksızın değiştirilmiş oluşudur. Eski biçimde üyelerin yarısının istemesi halinde Birlik merkezi iki yılda bir bir başka il’e taşınabiliyordu. Son anda yapılan değişiklikle gerekli çoğunluk, tüzük değişikliği için de gerekli olan, 2/3 oranına çıkarıldı. Bu koşulda, Kurucular Kurulu toplantısında yapılan oylamada görüldüğü gibi, Şırnak, Siirt, Batman’ın coğrafik olarak kendilerine en yakın aday ili desteklemesi durumunda, Birlik merkezinin gelecekte Diyarbakır veya Mardin’den başka bir yere taşınması olasılığı zayıf görünmektedir. Mardin Valiliği söz konusu değişikliğin Mardin’i kayırmak için yapılmadığını, İçişleri Bakanlığı’nca gerekli görüldüğünü belirtmiştir.

20. KMGP kapsamında yapılan proje teklifi çağrılarında en fazla başvuru bölgenin en örgütlü ve en refah kenti olan Gaziantep’ten gelmiş, hibeden de en fazla bu kent yararlanmıştır. Anlaşılabildiği kadarıyla Türkiye çapında bölge kalkınma ajanslarına DPT aracılığı ile kullanılacak

olan AB fonlarının en önemli bölümü, bu konuda daha hızlı ve etkin olarak örgütlenecek olan batıdaki iller tarafından kullanılabilir. Bu durum, bölgeler arası eşitsizlikleri azaltmayı öngören devlet politikamız ve yine aynı nedenle bölge ajanslarının oluşumunu ön koşul olarak getirdiğini belirten AB'nin politikalarıyla çelişecektir.

21. Bu, uygulamadaki projelerin ESEP'e aykırı olduğu anlamına gelmemelidir. Aksine bu projelerin önemli bir bölümü ESEP kapsamında da uygundur. Ama plana uygunluk önemli bir seçim ölçütü olsaydı, teklif süresinde plan konusunda bilinçlenme çok artabilir, verilen hibelerle öncelikli proje uygulamaları hızla başlatılabilirdi. Özünde sürdürülebilirliği hedefleyen KMGP'nin, ESEP doğrultusunda oluşturduğu ve bu açıdan varlığı son derece elzem olan KMTKB'ne bile, bütçede kullanılmayan kaynak mevcut iken, herhangi bir finans desteği sağlayamadan kapanmak zorunda kalması ilginç bir durumdur.

22. Bölgeselleşmenin karşıtı olarak, 1990'lı yıllarda politik ya da populist nedenlerle başlayan "ilçeleri ile dönüştürme süreci" sonunda il sayısı 67 den 81'e çıkarılmıştır. Bu il parçalamaları, yerleşik merkeziyetçi anlayışla, Valilik sisteminin yaygınlaştırılması şeklinde gerçekleştirilmiştir. Şimdi Ajans yasası ile bunlar ortada bilimsel bir bölgeleme çalışması ve gönüllü katılım olmaksızın, sayıları yalnızca iki ilden bile oluşabilen NUTS2 birimlerinde, dönüşümlü valilik esasıyla gruplanmaya çalışılmaktadır.

23. Birliğin yasallaşmasının hemen ardından, Kasım ayı içinde, ESEP'te tanımlanan ilk iki eylemin -kültür mirasının hızla taranması ve kapsamlı bir envanter geliştirilmesi- uygulanabilmesi düşüncesiyle elinde atıl fonlar olduğu bilinen AKTD'na GAP BKİ eşgüdümünde Türkiye Bilimler Akademisi, Kültür ve Turizm Bakanlığı ortaklığında, Birlik'in ana yararlanıcı olarak öngörüldüğü bir başvuru hazırlığı yapılmış ancak geciken başvuru AB mali programının 30 Kasım'da kapanacağı gerekçesiyle AKTD tarafından işleme koyulmamıştır.

24. Kuşkusuz, burada kastedilen geçmişte yalnızca olağanüstü durumlarda denenmiş olan türde ve merkezi yönetimin güvenlik nedenleriyle oluşturduğu, katılımcı olmayan ve sadece merkeze sorumlu bir bölge valiliği değildir.

TÜRKİYE’DE BÖLGE PLANI UYGULAMASINDA AKTÖRLER, KURUMSAL YAPILAR VE YHGP’YE REFERANSLA OLASI GÜÇ POZİSYONLARI ÜZERİNDE TARTIŞMALAR

Akın ATAÜZ

Bağımsız Uzman

Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi üzerinde çalışıyorum fakat bugün sizinle tartışmak istediğim konu Yeşilirmak Projesi’yle ilgili bilgilerimi, edindiğim deneyimi kullanan bir tartışma çerçevesi hazırlamak ama doğrudan Yeşilirmak Projesi’yle ilgili bir tartışma yapmak istemiyorum. Çünkü bu o kadar geniş ve benim için o kadar zor olacaktı ki 15 dakika içine sığdıramayacak kadar büyük bir iş. Ben şöyle bir şey yapmak istiyorum. Türkiye’de mevcut durumu dikkate alacak olursak yani toplumsal özelliklerimiz, kültürel özelliklerimiz, mevcut kurumlarımız çerçevesinde, yasalar çerçevesinde yönetişimci bir yaklaşımla bölgesel bir planın gerçekleşmesiyle ilgili neler düşünebiliriz? Bununla ilgili edindiğim deneyimleri paylaşmak ve tartışmaya açmak istiyorum.

Öncelikle ben bölge planını, bütün mekânsal içerikli planlar için konuşabiliriz; şöyle tanımlasak yeterli olur diye düşünüyorum; çok sayıda karmaşık ögesi olan mekânsal bir birim için çok boyutlu öngörüler, sistemleştirilmiş ve düzenlenmiş öngörüler ya da teklifler yapmaktan ibaret bir çalışma diye tanımlıyorum bölge planını. Bölge planını yani bu gelecek ön görüşünü, stratejik bir planlama yaklaşımıyla yapmak istiyorsanız eğer, o zaman mümkün olduğu kadar bu planı ilgilendiren tarafların tamamının tartışmasına elverişli bir zemin üzerinde, onlarla yapılan müzakerelere dayanarak bir gelecek ön görüşü için yol haritası çizmek ve bu yol haritasını mümkün olduğu kadar ayrıntılandırmadan ama sadece bunun kritik noktalarını, boğum noktalarını, stratejik noktalarını gözetken ama tamamını kontrol etmek iddiası olmayan bir planlama yaklaşımı olarak tanımlayabiliriz.

Şöyle bir benzetme yapabilirim; benim önerdiğim bölge planı tam su üzerine yazılmış bir metin gibidir ve geleceğin belirlenmesinde hiçbir iddiası olmaması gerekir çünkü söylediğim gibi çok ögeli, çok kapsamlı ve çok uzun vadeli bir gelecek öngörüsünün içinde her şeyi belirleyen bir yapıyı düşünemiyorum. Düşünebilirsem bunun son derece otoriter ve demokratik olmayan bir yapı olmasından

başka bir çare de olmayacaktır. Bu nedenle planı, demin bahsettiğim o bölgedeki ilgili tarafların gelecek üzerinde birlikte düşünmeye başlayabilecekleri bir zemin olarak düşünüyorum ve mutlaka uygulanmaya başladığı andan başlayarak değişecektir. Plan uygulandığı sürece belki bambaşka bir nitelik kazanacaktır ama bu o müzakerelere, tartışmalara, tarafların ve dünyanın bakış açılarının değişmesine ve dünyanın değişmesine dayalı bir dönüşüm olacak. Bu durumda bir plan var mı diye sorabilirsiniz kuşkusuz. Bir plan bence var ama bu plan sıkı bir şekilde ve katı bir şekilde geleceği tanımlamaya kalkmayan, akılcı bir şekilde değişimleri sürekli olarak entegre etmeye ve o değişimlere göre ve değişen taleplere ve ihtiyaçlara göre yeniden biçimlenmesi öngörülmüş kaba bir düzenleme diye bakabiliriz. Kabalığı, demin söylediğim sadece stratejik noktaları ve düğümleri dikkate almasından, bütün ayrıntıları dikkate almamasından ötürü kaba diyorum. Ama onun dışında çok dikkatli düşünülmüş, çok iyi incelenmiş, o ayrıntıların neler olabileceği ve bu olasılıklar üzerindeki hesapların mümkün olduğu kadar derinlemesine yapmayı başarmış ama bunları dikte etmeyen, planın içine hatta koymayan, ama ne olabileceği hakkında tahminleri geri planında zengin bir şekilde bir besleme kaynağı olarak barındıran bir yaklaşım.

Böyle stratejik bir bölge planında yönetim nasıl bir kavram olabilir diye baktığımızda; yönetimi de tarafların mümkün olduğu kadar otoriter olmayan ve birbirlerinin ne demek istediğini anlamaya çalışan ve adil karar verebilme çabası içinde olduğu bir süreç olarak tanımlıyorum. Bu tarafların neler olabileceğine birazcık benim kendi edindiğim deneyim çerçevesinde gireceğim. Tabii ki bu tarafları tanımlayınca böyle birbirini anlamaya çalışan ve adil tarafların güçlerine dayalı olmaksızın adil bir şekilde kararlarına yönelmeyi başaran süreç olarak yönetimi tanımladığımızda, uygulanması son derece zor bir süreç gibi duruyor ama bence mümkün olmayan bir şey değil. Bunun Türkiye için özellikle çok büyük sınırları var, engelleri var, güçlükleri var ama bunları bilirsek belki daha kolay aşabilecek hale gelebiliriz.

Birazcık bu taraflar neler olabilir bir bölge planlaması çerçevesinde diye düşüncelerimi söylemek istiyorum yani bu oyundaki aktörleri nasıl tanımlayabiliriz? Her bölge planında mutlaka söz konusu olacaktır, uluslar arası kuruluşlar, çünkü bunlar fon veriyor olabilirler, çeşitli nedenlerle kuralların bir kısmını, standartların bir kısmını belirliyor olabilirler, uluslar arası kuruluşlar olacaktır. Merkezi yönetimin birçok ajanı bu aktörlerin içinde mutlaka yer alacak, bu bir bölge planı olsa bile. Merkez kendisi olarak girebilir, merkezi yönetimin taşradaki uzantıları olarak girebilir, daha hani özel bölgesel müdürlükleri olan yapılar var, DSİ gibi, Orman müdürlükleri gibi, bunlar olabilir. Bölgede merkezi yönetim güçlü bir şekilde var. Yerel örgütler kuşkusuz olacak, yerel örgütlerin içinde şimdi yasası çıktığına göre Kalkınma Ajansını önemli bir aktör olarak saymam gerekiyor ama belediyeler ve belediyelerin kendi aralarında oluşturduğu birleşme örüntüleri ve il özel idareleri ve onların aralarında oluşturdukları birleşme örüntüleri de yerel aktörlerin en

önemli kısmı. Bunların şimdiye kadar bahsettiğim yani uluslar arası kuruluşlar dışındakiler kamu kesimini oluşturuyor aktörlerin.

Buna bir şey daha eklemem gerekiyor; çünkü onun önemli olduğunu düşünüyorum, bu güne kadar hiç operasyonel olarak planlarımızın bir parçası olarak kullanamadığımız halde köy yönetimleri ve mahalle yönetimlerinin, muhtarlıkların planın, öyle tanımlandığı için öyle söylüyorum, kamu bölümünde yer alan aktörlerden birisi olarak düşünmemiz lazım. Özellikle kırsal kalkınma projelerinde bu çok eğer köy muhtarlıklarıyla iş birliği, yönetişimci iş birlikleri kurmayı başabilirsek önemli olacağını düşünüyorum.

Yine yerel olan ve olmayan bilgi üretim birimleri var, bölgesel planı etkileyebilecek aktörler arasında, bunlar tabii ki yerel üniversiteler geliyor başta ama sadece bundan ibaret değil. Yerel üniversitelerden ve yüksek okullardan başka araştırma kuruluşları var. Bu araştırma kuruluşlarının bağımsız olanı ya da özel sektöre ait olanına ben henüz hiç rastlamadım belki İstanbul tarafında vardır. Ama bunlar devletin kendi özel yasasıyla kurulmuş araştırma kuruluşları var TÜİK gibi olabilir, TÜBİTAK olabilir, TÜBA’nın yok ama İGEME gibi kuruluşlar, bunlar özel bir alana özgü araştırmaları yapan kuruluşlar. Bu araştırmaların sağlayacağı verilere dayanmak için onları birer aktör olarak mutlaka düşünmemiz gerekir. Burada belki üniversiteyi de bir kamu kuruluşu olarak düşünebilirsiniz ama bundan sonra bahsedeceklerim özel sektör ya da girişimciler diyebileceğimiz grup ile sivil toplumun kendisiyle ilgili aktörler olacak.

Bu girişimci gruptaki aktörleri sınıflandırırken şöyle bakmayı yeğliyorum. Tabii ki girişimcilerin kendisi var ama girişimcilerin kendisi çeşitli biçimlerde örgütlenmiş olarak bölge planının içindeki tartışmaya katılan aktörlerden birisi olarak tanımlanmalı. Çünkü bağımsız bir girişimcinin zaten böyle bir tartışmada yer alabilmesi çok zor, sivil toplum için daha da zor. Burada bir kere yerel kamu kuruluşu niteliğindeki örgütleri var; bunlar ticaret ve sanayi odaları, bunlar güçlü birer aktör olarak, bölgenin geleceğiyle ilgili tartışmaya giren bir grup. Bir kısmı ticaret, bir kısmı sanayiyle ilgilenen, bir de küçük üreticileri ilgilendiren örgütlenmeler var. Bu örgütlenmeler de esnaf ve sanatkâr örgütlenmeleri, onlar da birer birlik oluşturuyor ve bölgede, il düzeyinde güçlü birer aktör olarak ortaya çıkıyorlar.

Bunun dışındaki birlikler var. Bu birlikleri keşfetmeyi çok daha önemli görüyorum, özellikle bölgenin kırsal alandaki kalkınmaları için. Bunlar yasayla kurulmuş mahalli birlikler. Bu mahalli birlikler kırsal gelişme birlikleri olabilir, sulama birlikleri olabilir, altyapı, çevre, turizmle ilgili birlikler olabilir. Bu birlikler Türkiye’de nasıl çalışıyor, ne işe yarıyorlar ve bir gelecek perspektifinin kurulmasında ve yeni bir geleceğin oluşmasında ne kadar işlevsel oluyorlar konusundaki araştırma belki yok denecek kadar az ya da yok. Bunların işlevlerinin ve Türkiye’nin gelişme potansiyelinin harekete geçirilmesi ve o potansiyelden elde edilebilecek yararların neler olabileceği konusundaki araştırmamız çok sınırlı ve çok fazla bir şey bilmiyoruz ama bunlar üzerinde durmalıyız bence.

Bir de kooperatif birlikleri var. Benim çalıştığım bölgede mesela Panko-birlik, Fisko-birlik, Karadeniz-birlik çok önemli. Bunların dışında iş adamlarının kurdukları dernekler var. Bunlar son derece aktif ve ticaret ve sanayi odaları kadar etkili hatta daha fazla etkili olan örgütler. Bunlar TÜSİAD'ın il düzeyinde kurulmuş olan örnekleri. İş adamları dernekleri var. Bir de bunların genç iş adamları dernekleri türleri var. Bunlar ciddi birer aktör, bölgenin gelişmesinde mutlaka söz sahibi olan, olması gereken ciddi aktörler. Bunları kar amacı gütmeyen ama özel sektörün gelişmesinin önünü açabilecek aktörler olarak tanımlıyorum.

Pek üzerinde durmadığımız, işlevlerinin neler olduğu ve gelişmeyi nasıl etkileyebilecekleri konusundaki literatürün Türkiye'de benim izleyebildiğim kadarıyla sıfır olduğu özel üretim bölgelerinin yönetimleri var. Bunlar mesela OSB yönetimleri, Ankara'da bunun ne kadar güçlü olduğunu ben hayretle keşfettim. Muhtemelen benim bölgemde de güçlü olabildiği alanlar vardır. Fazla bilgim yok bu konuda. OSB yönetimleri, KSS yönetimleri, Serbest bölgelerin yönetimleri, Organize Besi Bölgeleri var, henüz benim çalıştığım bölgede yok ama olması planlanmış. Bölgenin geleceğinin kurulmasındaki aktörlerin içinde mutlaka yer alması gereken ve çeşitli açılardan sadece üretim açısından değil, belki üretimin hazırlandığı eğitimler, çevreyle etkisi vs. açısından da mutlaka önemsenmesi gereken kurumlar.

Bir grubu daha ekleyeceğim özel sektör diyebileceğim grubun içine; sendikalar. Sendikalar istihdamın örgütlenmiş ve dolayısıyla üretimin nasıl olacağı, olmaya-acağı, bunun pazarlığının, fiyatlanmasının vs. üzerindeki tartışmalara katılan bir grup olarak bir sivil toplum örgütü olarak değil, bu grubun içinde yer almasının daha anlamlı olacağını düşünüyorum ama bu tartışılabilir bir konu kuşkusuz.

Bunun dışında bir de yerel sivil toplum bloğu var. Bu yerel sivil toplum bloğunun içinde düşünebileceğimiz birçok dernekleri gördüğümüz gibi bir önceki özel sektör bloğunun içine koymayı tercih ettim. Ama klasik olarak bildiğimiz dernekler ve vakıflar var. Bunlar çeşitli alanlarda uzmanlaşmış; kadın hakları olabilir, insan hakları olabilir, çevre olabilir, özürlülerle ilgili toplumsal dayanışma, yoksulluk vs. ile ilgili birçok vakıf ya da dernek biçiminde örgütlenmiş yapılar olabilir. Bu aktörler ne yazık ki henüz güçlü değiller. Yerel olarak çok güçlü değiller ama Türkiye çapında bu tür aktörlerin oldukça güçlenmiş olanları var ve bu güçlenmiş aktörler bazen bölgelerde de çalışmalar yapabiliyorlar. Mesela tarihi kentler birliği diyelim benim çalıştığım bölgede etkin aktör olarak ortaya çıkabiliyor. Bu tür merkezi olan ya da yerel olan dernek ya da vakıf türü örgütler var. Bunun dışında bildiğiniz tabii ki meslek odaları var her ilde. Mühendislik, planlama ve mimarlıkla ilgili meslek odaları var. Tıpla ilgili, tabiplikle ilgili meslek odaları var. Hukukla ilgili barolar gibi meslek odaları var. Bunlar oldukça iyi organize olmuş, tabanlarını oldukça geniş bir şekilde kapsamış ve onları programlı bir şekilde çalıştırmaya hazırlıklı ve daha yetkin kuruluşlar. Bir de deminki sendikalardan ayırdım, yasal açıdan örgütlenme güçlükleri olduğu için, sendika gibi

çalışan meslek dernekleri var. Bunlar mesela öğretmen dernekleri, ya da hemşire dernekleri, sağlıkçı derneklerini vs. bu grupta düşünebiliriz.

Bir bölge ve bunun içinde yönetişimci bir müzakere sürecinden geçilerek bölgenin stratejik amacını tartışabileceğimiz bu kadar çok aktörün, tabii ki çeşitli farklı konularda bunların hepsi her zaman bir araya gelecek değil ama bu kadar farklı aktörün birlikte nasıl davranabileceğini keşfederek suyun üzerine yazılmış dediğim bir bölge planını yapmak ve uygulamak zorundasınız. Bunun için Türkiye’de kalkınma ajansının yasa tasarısından başlayan bir süreç var. Ama yasa işte bu çok aktörlü ve suyun üzerine yazılmış dediğim çünkü uygulanırken izleme-değerlendirme süreçlerinin sistematik olarak yürütüldüğü bir anlayışla geliştirilerek başlaşılan bir stratejik bölge planının nasıl uygulanacağı açısından elimizdeki tek araç bugün iyi tanımlanmış olduğunu düşündüğüm tek araç kalkınma ajansı. Benim okuyabildiğim kadarıyla ne yazık ki bu çoğulcu yapının yönetişimci bir biçimde hem bölge planının yapılması aşamasında, hem uygulanması aşamasında, hem izleme ve değerlendirme süreçlerinin tanımlanarak onun bölge planının dönüşümü, yenilenmesi ve başkalaşması açısından elverişli bir çerçeve sunmak bakımından son derece dar ve yeterli olmaktan uzak bir konumda. Bunu birazcık daha ayrıntılı olarak tartışabilmeyi umuyordum ama yazacağım galiba sadece. Son söz olarak şunu söyleyebiliriz, bütün bu süreci tanımlayan gelişmelerin içinde ne yazık ki bir aktör olarak bölge plancısından bahsetmedim çünkü gerçekte bölge plancılarının Türkiye’de yok diyebileceğimiz kadar az ve sıfıra yakın bir etkisi var. Oysa bu aktörlerin içinde bölge plancısını da bir aktör olarak sayabilmeyi tercih ederdim. Bölgenin geleceğinin kurulmasındaki aktörler arasında onun müzakereci süreçteki konumunu da tartışabilecek bir yapı olsun isterdim ama ne yazık ki Türkiye’nin ne kültürel, ne yasal ne de toplumsal yapısı buna el vermiyor.

YEREL EKONOMİK KALKINMA MODELİ OLARAK GAP-GİDEM PROJESİ

Meral SAYIN

GAP Girişimciliği Destekleme Merkezi

Özet

Bu bildirinin amacı, kısaca GİDEM olarak anılan ve GAP Bölgesi'nde Adıyaman, Diyarbakır, Mardin ve Şanlıurfa'da kurulu bulunan Girişimci Destekleme Merkezlerini ülkemizin özellikle az gelişmiş bölgeleri için tasarlanacak yerel ekonomik kalkınma programları için bir model olarak takdim etmektir.

Ekonomik kalkınma, toplumun yaşam kalitesinin yükseltilmesidir ve “girişimciliğin geliştirilmesi”, 1990'ların başından itibaren iş dünyasının gelişmesi, istihdama katkısı vasıtasıyla toplumda refaha doğru anahtar rol oynamıştır. Bu süreçte yerel hükümetler başta olmak üzere tüm yerel aktörler yatırımların ve istihdamın gelişmesi gibi ekonomik kalkınmayı tetikleyen konularda önemli fonksiyonlar üstlenmiştir. Bunun neticesinde yerel kalkınmada özel önem kazanan girişimcilik, “kalkınmanın da motoru” olarak kabul edilmeye başlanmıştır.

Avrupa Komisyonu'nun ülkemizde ilk defa uygulamaya koyduğu bölgesel desteklerden AB – GAP Bölgesel Kalkınma Programı'nın bir bileşeni olarak GİDEM Projesi, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (BMKP) tarafından yürütülmekte olup, GAP Bölgesi'nde girişimciliğin geliştirilmesini iki yoldan sağlamaktadır; (i) Mevcut ve potansiyel girişimcilere yönelik iş geliştirme hizmetleri (danışmanlık, tavsiye, eğitim ve bilgilendirme gibi) yoluyla, (ii) Sektörel sivil toplum kuruluşları için küresel ölçekte rekabet avantajına sahip sektörlerin rekabet gücünü geliştirmeyi hedefleyerek tasarlanmış “Sektörel Fırsat Pencereleeri” yoluyla.

Yerel ekonomik kalkınma metodolojisi olarak “kümelenme yaklaşımı”, bu metodolojinin gerektirdiği başarı ölçütleri göz önünde bulundurularak “Sektörel Fırsat Pencereleeri”nin bir bölümünde uygulanmıştır.

GİDEM kümelenme programı aşağıda belirtilen sektörlerde ve ilgili illerde yaklaşık iki yıl önce başlatılmış olup halen devam ettirilmektedir;

- *Tekstil ve hazır giyim; Adıyaman,*
- *Organik tarıma dayalı ürünler; Şanlıurfa,*
- *Mermer işleme; Diyarbakır,*
- *Gıda ürünleri (un, irmik, makarna gibi); Mardin,*

Bu illerin hepsinde de kümelenme yaklaşımının birinci aşamasını oluşturan küme haritalama çalışması tamamlanmıştır. Kümelenmenin ikinci aşamasını oluşturan küme geliştirme çalışmasında sadece Adıyaman'da oldukça yol katedilmiştir. Bunun yanı sıra, Mardin ve Şanlıurfa'da küme geliştirme henüz yeni başlatılmış olmasına karşın Diyarbakır'da da küme geliştirmeye temel teşkil eden çalışmalar halen devam ettirilmektedir.

Kümelenme yaklaşımı uygulanırken, projenin ana hedeflerine ulaşılmasında temel başarı göstergeleri anahtar rolü oynamaktadır; (i) Yerel oyuncu sayısının yeterliliği, (ii) Yerel yönetim prensiplerinin uygulanma düzeyi, (iii) Yerelin kendi içerisinde veya ulusal aktörler ile kurduğu işbirlikleri ve ortaklıklar. Bunun yanı sıra, kümelenme metodolojisinin her yörenin kendine özgü sosyokültürel yapısına uyarlanarak yürütülmesi gerektiği de deneyimler neticesinde belirlenmiştir.

Gerek işletmelere sağlanan iş geliştirme hizmetleri gerek yerel ekonomik kalkınma programı kapsamındaki sektörel fırsat pencereleri ve ilgili kümelenme programında yürütülen hizmetlerin etkisi, "Gelire Dayalı Ekonomik Etki Analizi" yöntemi ile belirlenmeye çalışılmıştır. Bunun neticesinde projenin başlangıcından 2006 yıl sonuna kadar geçen süreçte yerel hasılaya yaklaşık 14,3 milyon € civarında katkı sağlandığı ve bunun da yine yaklaşık % 330 civarında bir etkiye tekabül ettiği belirlenmiştir.

Bu bağlamda GİDEM Ofislerinin gerek iş geliştirme hizmetleri gerek yerel ekonomik kalkınma ile ilgili faaliyetlerini kapsayan tasarının özellikle az gelişmiş yörelerimiz için uygun bir "yerel ekonomik kalkınma" modeli olduğu düşünülmektedir. Buna ilave olarak, önümüzdeki yıllarda özellikle bahse konu yörelerde kurulacak "Bölgesel Kalkınma Ajansları" ya da "Yatırım Destek Ofisleri" için örnek teşkil etmesi ve deneyimlerinden istifade edilmesi gerektiği kanaati taşınmaktadır.

GİRİŞ

GİDEM (Girişimci Destekleme Merkezleri) Projesi, Avrupa Komisyonu tarafından finanse edilen ve GAP Bölge Kalkınma İdaresi (BKİ) Başkanlığı ile Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (BMKP) tarafından işbirliği içerisinde yürütülen bir KOBİ geliştirme projesidir. Projenin temel hedefi; Adıyaman, Diyarbakır, Şanlıurfa ve Mardin'de yer alan hizmet ofisleri üzerinden mevcut ve potansiyel girişimcilerin idari, operasyonel ve girişimcilik kapasitelerinin geliştirilmesi olup, bu çerçevede söz konusu hizmet ofisleri üzerinden hedef kitleye eğitim, tavsiye, danışmanlık ve bilgilendirme olarak anılan iş geliştirme hizmetleri sunulmaktadır. Bunlara paralel olarak her ilin potansiyel sektörlerine göre "sektörel fırsat penceresi" olarak anılan yerel ekonomik kalkınmaya yönelik faaliyetler de yürütülmektedir. 2002 yılında başlatılan projenin beklenen çıktıları; hizmet verilen illerde satışların, ihracatın, istihdamın artırılması ile verimliliğin yükseltilmesini kapsamaktadır. Bunun yanı sıra projenin beş yıl süresince Bölgede, özellikle hizmet ofislerinin bulunduğu illerde KOBİ geliştirme ve yerel ekonomik kalkınma faaliyetleri bağlamında bir model oluşturmaya da beklenen çıktılar arasında yer almaktadır. GİDEM Projesinin, yönetim ve koordinasyon birimi Ankara'da oluşturularak gerek projenin tarafları olan Avrupa Komisyonu, GAP BKİ Başkanlığı ve BMKP ile, gerek, KOBİ'ler ile ilgili ulusal boyutta hizmet veren KOSGEB, TOBB gibi kuruluşların yanı sıra diğer ilgili kamu kuruluşları ve sivil toplum

kuruluşları ile koordinasyon ve bilgi alışverişinin sağlıklı yürütülmesi öngörülmüştür.

Proje kapsamındaki gerek iş geliştirme hizmetleri gerek yerel ekonomik kalkınma faaliyetlerinin tasarımı, çağımızın yerel ekonomik kalkınma yaklaşımının gerektirdiği, örneğin kümelenme metodolojisi, yerel yönetim gibi hususlar göz önünde bulundurulmuştur.

Bu bildiride öncelikle çağımızın yerel ekonomik kalkınmaya yönelik yaklaşımı ile ilgili hususlara ve ardından bu bakış açısı ile GİDEM hizmet tasarımı değinilmektedir. Daha sonra girişimciliğin geliştirilmesinden yola çıkarak yerel ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesi yönünde yürütülen projelerden ve bu hizmetlerin yerel hasıla oluşumuna katkısından bahsedilmektedir. Bunların ardından Bölgede yaşanan deneyimleri de kapsayan “sonuç ve değerlendirmeler” bölümünde ise, özellikle az gelişmiş bölgelerde kurulacak kalkınma birimleri için tasarlanılması gereken özgün model hakkında görüş ve önerilere yer verilmektedir.

GİRİŞİMCİLİK ve YEREL EKONOMİK KALKINMA

1990’lardan sonra bilgi ve iletişim teknolojilerinin işletmelerde etkin kullanımı, yüksek verimlilik artışı ve özellikle inovasyona yönelik ya da daha genelde yüksek katma değerli alanlarda faaliyet gösteren girişimcilerin, yatırımların ve istihdamın gelişmesine bulundukları katkı ile yerel ekonomik kalkınmada motor görevi gördüğü gözlenmektedir. Şüphesiz aynı dönemde ademi merkezîyetçi yönetim anlayışının hakimiyet kazanmasının da bu sürecin gelişimine katkısı bulunmaktadır. Buna paralel olarak yerel kalkınmada kamu, özel sektör ve sivil toplum üçlüsünün kalkınmanın temel aktörleri rolünü üstlendiği de görülmektedir.

Çağımızda özellikle, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin deneyimlerinden yola çıkarak ortaya konulan kalkınma ve yerel ekonomik kalkınma ile ilgili yaklaşımlar çerçevesinde “kalkınma, yerelin yaşam kalitesini bir üst seviyeye çıkartma çabası” şeklinde kabul edilmektedir. Bu bağlamda, “kalkınmanın yerelin kaynaklarının akıl ve gönül birlikteliğine dayalı kararlı bağlılıklar ile harekete geçirilmesi ve değerlendirilmesi”nin önemi ve ayrıca, “girişimciliğin kalkınmanın motoru” olduğu konusu da vurgulanmaktadır.

Günümüzde rekabet kalkınma için en önemli kavram halini almıştır. Bu kapsamda ülkeler arası rekabet, ülkelerin güçlü olduğu sektörlerin rekabet gücünün yükseltilmesi, bir başka ifade ile sektörlerin küresel rekabeti yoluyla gerçekleşmektedir.

Bir ülke rekabet avantajı elde edebileceği ve güçlü olduğu sektörleri;

- maliyet avantajı,
- üründe farklılık, ayırt edici özellikler ile ön plana çıkartarak, küresel ölçekte sektörel rekabet avantajına sahip olmaktadır.

OECD ve Dünya Bankasının yerel kalkınma ile ilgili çalışma raporlarında da değinildiği üzere yerel kalkınmada temel başarı unsurları;

- Yerel kalkınmada rol alan tüm aktörlerin kaynaklarının işbirliği içerisinde harekete geçirilmesi,
- Stratejik planlama sürecinin yürütülmesi ve yerel aktörlerin kalkınma stratejisini oluşturan sektör geliştirme programlarında mutabakat sağlaması,
- Yatırımcılar için “iş dostu çevre”nin oluşturulması gibi konuları kapsamaktadır.

Diğer taraftan ortak proje bazında ise;

- Yerel kalkınma için ortak amaç ve hedef belirlenmesi,
- Farklı sektörleri temsil eden paydaşların kalkınma girişimine katılımcı olarak dahil edilmesi,
- Her paydaşın rolü, sorumluluğu ve kaynak katkısının netleştirilmesi,
- Problem çözmeye işbirliği içerisinde yaklaşılması,
- Ortak hedefler için ortak anlayış ile harekete geçilmesi konuları önem kazanmaktadır.

Bunların yanı sıra, yine aynı bilgi kaynakları “yerel kalkınma stratejisinde bölgenin rekabet avantajı taşıdığı bir alanda inovasyona yönelik üretimin teşviki ile bilgi temelli altyapının oluşturulmasının önemi”ne değinerek;

- Gayrimenkul projeleri olarak anılan bilim parkları ve teknoparkların teşviki,
- Kümelenme projelerinin desteklenmesi,
- Sanayi ve AR+GE ilişkilerinin güçlendirilmesini vurgulamaktadır.

Yerel kalkınmada başarı için uygulanması gereken programlar ise;

- Yerel altyapının geliştirilmesi,
- Sosyal altyapının tesisi,
- İş ortamı için uygun alanların tesisi,
- Girişimciler için mevzuat ortamının sadeleştirilmesi,
- Yatırımların önünü açmak üzere sektör geliştirme programlarının uygulanması,
- Yatırım promosyon faaliyetlerinin uygulanması olarak belirtilmektedir.

Dolayısı ile, son yıllarda girişimcilik ile ilgili geliştirme ve destekleme programları yerel ekonomik kalkınma programlarının içerisinde oldukça önemli bir yer tutmaya başlamıştır.

Bu bağlamda, GİDEM Projesinin gerek işletme geliştirme, gerek yerel ekonomik kalkınma programları da birbirlerini tamamlayacak şekilde tasarlanmış ve uygulama gerçekleştirilmiştir.

GİDEM HİZMETLERİ ve YEREL EKONOMİK KALKINMA PROGRAMI

GİDEM Projesi kapsamında, çağdaş yerel ekonomik kalkınma anlayışının, yukarıda bahsedilen gereklilikleri göz önünde bulundurularak yaklaşık 3 yıl önce “Sektörel Fırsat Pencereleri” adı ile bir program geliştirilmiştir. Bu programın amacı, “her ilde rekabet avantajı taşıyan sektörlerin geliştirilmesi çalışmalarının yürütülmesi ve böylece global rekabet için söz konusu sektörlerde bir takım fırsat pencerelerinin açılmasına imkan sağlanması” olarak belirlenmiştir.

GAP-GİDEM Projesi kapsamında GİDEM hizmet ofislerinin yer aldığı aşağıda belirtilen illerde yine aşağıda belirtilen sektör veya faaliyet alanlarında rekabet avantajı geliştirme ile ilgili çalışmalar yürütülmüştür;

- a) Adıyaman;
 - Tekstil ve hazır giyim sektörü,
 - Sarımsak ve türevleri üretim sektörü
- b) Mardin;
 - Gümüş telkari işlemeciliği sektörü
 - Ev şarabı üretim sektörü
 - Gıda sektörü (özellikle, makarna, bulgur, ırmık, v.b.)
- c) Diyarbakır;
 - Dicle Üniversitesinde Girişimcilik Merkezi kurulması faaliyeti,
 - Mermer işleme sektörü
 - Kadın girişimciliği geliştirme faaliyeti
- d) Şanlıurfa;
 - Organik tarıma dayalı sanayi geliştirme sektörü
 - Tıbbi ve aromatik bitki ve türevleri sektörü
 - Güneş enerjisi ile kurutulmuş gıda sektörü

Sektörel fırsat pencereleri çalışmalarında kalkınma için yeterli sayıda yerel paydaş bulunması ve yerel paydaşlar arası işbirliğine yatkınlık gibi hususlar başarı düzeylerini etkileyen hususlar olarak karşımıza çıkmıştır. Bunun üzerine her ilde başarı göstergesi daha üst seviyede olan sektörel fırsat pencerelerinde çağımızın “yerel ekonomik kalkınma metodolojisi” olarak kabul edilen “kümeleme” yaklaşımının uygulanmasına karar verilmiştir.

Kümelenme yaklaşımında bilindiği üzere, temel felsefe, “sektörel değer zincirinde yer alan ve sektörde birbirleriyle girdi ve çıktı ilişkisinde bulunan tüm mal ve hizmet üreten kurum ve kuruluşların belli bir coğrafi mekanda toplanması ve böylece toplam katma değer söz konusu mekanda oluşumuna katkı sağlamalarının temin edilmesi”dir.

GİDEM Projesi kapsamında 2004 yılı ortalarında geliştirilen kümelenme programı iki aşamadan oluşmaktadır;

- (i) Küme Analizi (Sektörün mevcut durumunun tespiti),
- (ii) Küme Geliştirme (Sektörün küresel rekabet gücünün geliştirilmesi)

GİDEM ofislerinin yer aldığı illerde kümelenme yaklaşımının izlendiği sektörler aşağıda belirtildiği gibidir;

- Adıyaman; Tekstil/Hazır Giyim Sektörü,
- Mardin; Gıda (makarna, bulgur, ırmik, v.b.) sektörü,
- Diyarbakır; Mermer işleme sektörü,
- Şanlıurfa; Organik tarıma dayalı sanayi sektörü

KÜMELENME ÇALIŞMALARI

Adıyaman Kümelenme Programı

Adıyaman kümelenme programının amacı; Adıyaman odaklı olmak üzere, Gaziantep, Kahramanmaraş, Malatya, Şanlıurfa, Diyarbakır gibi illeri içerisine alan bir coğrafi alanda tekstil ve hazır giyim sektöründe faaliyet gösteren ve birbirleriyle girdi ve çıktı ilişkisinde bulunan tüm oyuncuların bu coğrafi alanda yığılmalarının ve böylece toplam katma değerin bu bölgede oluşarak bölgenin refah artışına katkı sağlamalarının temini olarak belirlenmiştir.

On yıllık bir perspektifte bu programın vizyonu, halen Marmara ve civarında faaliyet gösteren emek yoğun tekstil ve hazır giyim sektörü ile ilgili üreticilerin global rekabet koşulları çerçevesinde, ülkemizde üretilen pamuğun %60'lık bölümüne sahip GAP bölgesine kayacağı, Marmara ve civarının yine global rekabet koşullarında bu sektörün yerine, katma değeri yüksek sektörlerde faaliyet göstereceği hususunu kapsamaktadır.

Adıyaman kümelenme programının katılımcıları; Valilik, Belediye, Adıyaman Ticaret ve Sanayi Odası, Adıyaman Tekstil ve Hazır Giyim sektörünün iş adamları ve bunların oluşturduğu dernek ile Adıyaman Üniversitesi Tekstil ve Hazır Giyim Meslek Yüksek Okuludur. Bu program GAP-GİDEM'in sekreteryası ve URAK (Uluslararası Rekabet Araştırma Merkezi Derneği)'nin danışmanlığında halen devam etmektedir.

Adıyaman küme analizi aşamasında bir başka ifade ile küme haritası çıkartılması aşamasında yukarıda değinilen coğrafi mekanda 120 adet tekstil ve hazır giyim tesisi ziyaret edilerek söz konusu kuruluşlar arası iletişimin düzeyini belirlemeye yönelik bir soru formu eşliğinde mülakat yapılmıştır. Bunun neticesinde Adıyaman tekstil ve hazır giyim küme haritası oluşturulmuştur. Değer zincirinde yer alması gereken eksik oyuncular belirlenmiştir, örneğin; iplik, boyama, baskı, aksesuar üretimi, makine imalatçısı, v.b. Bu çalışma 2004 yılı sonunda tamamlanmış olup, küme geliştirme aşamasına geçilebilmesi için "Adıyaman Küme Geliştirme Komitesi"nin kurulmasına karar verilmiştir.

Adıyaman Küme Geliştirme Komitesi, sektörü temsil eden on beş kişiden oluşarak Şubat 2005’de kurulmuştur. Geçtiğimiz bir buçuk yıl boyunca yaklaşık iki ayda bir olmak üzere sürekli toplanan komite, aşağıda yer alan ve dokuz ana başlıkta anılan toplam 38 adet sektör geliştirme projelerini üretmiş ve her bir proje için sorumlu olarak bir yerel paydaş belirlenmiştir;

1. Adıyaman’da altyapı (hava alanı, yol, sulama ve enerji) imkanlarının geliştirilmesi,
2. İş gücü yeteneğinin KOSGEB, Çıraklık Okulu, ve ATEM (Adıyaman Tekstil ve Hazır Giyim Eğitim Merkezi) gibi imkanlar ile geliştirilmesi,
3. Tekstil ve hazır giyim ürünlerinin ulusal ve uluslar arası pazarlarda tanıtım imkanlarının geliştirilmesi,
4. OSB ile ilgili işlemlerde stratejik veya operasyonel düzeyde tekstil ve hazır giyim ürünlerine öncelik verilmesi,
5. Adıyaman’da bu sektörde girişimciliği geliştirmek üzere eksik oyuncular için elverişli yatırım ortamının tesisi ve yatırım promosyon faaliyetleri yapılması,
6. Adıyaman’da sosyal çevrenin, sanatsal faaliyet kurumlarının, otellerin, lokantaların tesisi ile geliştirilmesi,
7. Adıyaman kümelenme komitesinin faaliyet ve çalışmalarını tanıtan Web sayfasının ve sektörün aktörleri arasında e-posta iletişim platformunun oluşturulması,
8. Adıyaman Üniversitesi Tekstil ve Hazır Giyim Meslek Yüksek Okulunun imkanları ve çalışmaları ile sektörün ihtiyaçları ve çalışmaları arasında bütünlük sağlanması
9. Adıyaman Kümelenme Komitesinin hukuki kimlik kazanması ve kümelenmenin sürdürülebilirliğinin sağlanmasını teminen bu programın sekreteryasını üstlenmesidir.

Yukarıda listelenen projelerden bir bölümü kısa vadeli, bir bölümü orta vadeli ve bir bölümü de uzun vadeli faaliyetleri kapsamakta olup, kümelenme komitesi bu projelerin gerçekleştirilmesi ve finansmanına yönelik çalışmalarını sürdürmektedir.

Diğer taraftan GİDEM Ekibi bu projelerden Avrupa Komisyonunun finanse etme imkanı olanları belirleyerek bunların AB proje formatı şekline dönüştürülmesini temin etmiş ve bunlara ilişkin AB veya başka finansman kaynaklarından mali destek arayışı çalışmalarını devam ettirmektedir.

Adıyaman tekstil ve hazır giyim küme geliştirme programının önemli bir bölümünü de projeler listesinde yer alan yatırım promosyonu faaliyetleri oluşturmaktadır.

Bu kapsamda GİDEM Ekibi tarafından yöreye yatırımcı çekilmesini teminen sektörün ulusal ölçekte hizmet veren İTKİB (İstanbul Tekstil ve Konfeksiyon İhracatçı Birlikleri) ve TGSD (Türkiye Giyim Sanayicileri Derneği) gibi sivil toplum kuruluşu niteliğindeki kuruluşları ile çeşitli işbirliği programları geliştirilmiştir.

Adıyaman tekstil ve hazır giyim küme geliştirme programının önemli bir çıktısı da “yerel kümelenme komitesi”nin sivil toplum kimliği kazanarak dernekleşmesine katkı sağlanmasıdır. Adıyaman Tekstil ve Hazır Giyim Kümelenme Derneği yaklaşık üç ay önce kurularak halen GİDEM’in yürüttüğü; sektörün geliştirilmesi ile ilgili programların yürütülmesini, sektörün yerel sahibi olarak üstlenmeye başlamıştır. Küme geliştirme komitesi bazı özel hazır giyim ürünlerine ilişkin İstanbul, Denizli, Çankırı illeri ile Adıyaman ilinde maliyet araştırması yürütülmesini sağlayarak karşılaştırmalı maliyet analizi çalışmasının yürütülmesini temin etmiştir. Bunun neticesinde özellikle verimlilik konusundan kaynaklanarak maliyetlerin yükseldiği belirlenmiş ve işletmelerde verimlilik yükseltilmesine yönelik bir program başlatılmıştır. Buna paralel olarak ihracat amaçlı verimlilik artırma programı olan “uluslararasılaştırma programı” da bazı işletmelerde uygulanarak verimlilik artışı ve ihracata yönelme sağlanmıştır. Yine bunların tamamlayıcısı olarak Valilik, Belediye ve KOSGEB ile birlikte kurulan Adıyaman Tekstil ve Hazır Giyim Merkezi (ATEM)’nde bilgi ve beceri artırma eğitimleri verilmiştir. Bu eğitimler bazı işletmelerde “iş başı eğitim” yöntemi ile pekiştirilerek verimlilikte işgücünden kaynaklanan eksiklik ve açık giderilmeye çalışılmıştır.

Adıyaman kümelenme çalışmasında gerek yeterli oyuncu sayısına ulaşılabilmesi, gerek işbirliğine daha yatkın bir sosyo-kültürel yapının olması gibi nedenler ile diğer illerde yürütülen kümelenme çalışmalarına göre daha hızlı yol kat edilebilmiştir.

Adıyaman Tekstil ve Kümelenme Derneğinin, GİDEM’in halen koordinasyon ve sekreteryasını yürüttüğü “küme geliştirme” projesini, projenin tamamlanma dönemine yaklaşık altı ay kala tümüyle üstlenmesi ve sektörün yerel ölçekteki sahibi olarak devam ettirmesi planlanmaktadır.

ŞANLIURFA KÜMELENME PROGRAMI

Benzer bakış açısı ile Şanlıurfa merkezli olmak üzere yürütülen organik tarıma dayalı sanayi ürünlerinin geliştirilmesi kümeleme çalışmasında temin/tedarik zincirinde yer alan 60 kuruluş ile mülakat yapılmış ve bunların sektörde ana oyuncu olarak rol aldığı belirlenmiştir. Bu çalışmanın amacı, ülkemizin Şanlıurfa’da sahip olduğu organik topraklar ve buna dayalı ürün üretebilme potansiyelinin, kümeleme metodolojisi sayesinde, küresel rekabet avantajına dönüştürülmesini temin etmektir. Nihai olarak Türkiye’nin, dünya çapında “organik ürün alanında önder” ülke haline getirilmesi hedeflenmektedir. Organik tarım kümelenme çalışmasında birinci aşamayı oluşturan “küme analiz” faaliyetleri tamamlanmıştır. Sektör ile ilgili yeterli oyuncu sayısında sıkıntı çekilmesi sebebi ile küme geliştir-

me aşamasına henüz başlanabilmiştir. Ancak buna paralel olarak bir taraftan da, sektörün ana oyuncularını olarak tanımlanan üreticiler arasında bilinçlendirme ve farkındalık yaratılması ve böylece oyuncu sayısının artırılması ile ilgili faaliyetlere devam edilmektedir.

Halen “Şanlıurfa’da organik tarıma dayalı sanayinin geliştirilmesi” adı ile yürütülen bu çalışma kapsamında ülkemizin bu alanda gelişmiş bazı illerine iş gezileri düzenlenerek bilinç yükseltme programları yürütülmüştür. Ayrıca yurt dışından bu konuda ihtisaslaşmış deneyimli uzmanlar getirilerek yerelde bazı ekim ve dikim işlemleri ile konuya ilişkin bilinç yükseltilmesine ve kapasite geliştirilmesine katkıda bulunulmuştur. Aynı çalışma kapsamında yaklaşık bir ay önce kurulan “Organik Tarımı Geliştirme Yerel Komitesi”, kamu kesiminden Tarım İl Müdür-lüğü, KOSGEB ve GAP-BKİ yetkililerinden oluşmaktadır. Bunların yanı sıra üç adet sivil toplum kuruluşu temsilcisi ile sekiz adet üretici konumunda iş adamı da komitede sektörü temsilen yer almaktadır. Yaklaşık iki ayda bir düzenli toplanmayı planlayan bu platform, bu sektörün geliştirilmesine yönelik öncelikle, kısa orta ve uzun vadeli hedef ve bunlara bağlı aktivite planının hazırlanmasını öngörmektedir.

Bu projenin önemli bir çıktısı da Şanlıurfa merkezli olarak kurulan “GAP-EKODER (Ekolojik Tarım Derneği)” isimli derneğin kuruluşudur. GAP-EKODER konu ile ilgili olarak bölgede kapasite yükseltilmesini hedefleyen çeşitli toplantılar düzenlemiş ve çeşitli yayınların üretilmesine katkıda bulunmuştur.

GİDEM tarafından başlatılan ve bir seviyeye getirilen bu projenin, aynen Adıyaman örneğinde de değinildiği üzere, sektörün yereldeki sahibi olarak kurulan sivil toplum kuruluşu GAP-EKODER’e GİDEM projesinin tamamlanmasına yaklaşık altı ay kala, işlevlerinin devredilmesi planlanmaktadır.

MARDİN GIDA SEKTÖRÜ GELİŞİM STRATEJİLERİ PROGRAMI

Bu programın amacı, “Mardin ili öncelikli olmak üzere genelde GAP Bölgesi’nin, gıda ve bağlı alt sektörlerinin bölgesel, ulusal ve uluslararası ölçekte etkinliğinin artırılmasına ve bu alanda öncü bir rol oynamasına katkıda bulunulması” olarak belirlenmiştir. Bu çerçevede gıda sektöründe Mardin odaklı olmak üzere, Diyarbakır, Batman, Gaziantep ve Şanlıurfa’yı da içine alacak şekilde oluşan ekonomik alanın rekabet avantajını yükseltmek üzere, sektörün ithalat durumu ve ihracat imkanları ile tehdit unsuru taşıyan hususları ve fırsatları analiz edilerek, yerel ekonomik kalkınmayı tetikleyecek kısa, orta ve uzun dönemli planlar ve gelişme stratejileri ortaya konmuştur.

Programın ilk aşamasında öncelikle birincil ve ikincil verilerin ışığında mevcut durumun analizi yapılmış ve ardından sektörün ilgili paydaşlarının oldukça fazla düzeyde katılımının sağlandığı bir toplantıda sektörün zayıf ve kuvvetli yönleri ile, fırsat ve tehdit taşıyan yönleri tartışılmıştır. Bu sürecin sonunda elde edilen

bulgular ile kısa, orta ve uzun vadeli hedefler ve bunlara bağlı aktiviteleri ortaya koyan bir yol haritası ortaya konmuştur.

Bunu takip eden süreçte, bu yol haritasının aktivitelerini gerçekleştirmek üzere sorumlu kuruluşları tespit etme ve görevlendirmeyi sağlamak üzere özel sektör, kamu ve sivil toplum temsilcilerinin yer aldığı “Gıda Platformu”nun oluşturulmasına karar verilmiştir. İlk dönemde bu platformun sekreteryasını GİDEM’in yürütmesi karara bağlanmış ancak ilerleyen dönemlerde bu görevi sektörü temsil eden bir sivil toplum kuruluşuna devretmesi planlanmıştır. Bu kapsamda söz konusu platform düzenli olarak ayda ya da bir buçuk ayda bir toplanarak sektör geliştirme stratejilerinin gerçekleştirilmesinin takipçiliğini yapacaktır.

DIYARBAKIR KÜMELENME PROGRAMI

Diyarbakır merkezli olarak, yürütülen “mermer kümeleme çalışması”nın amacı da, ülkemizin mermer sektöründe küresel rekabet avantajını yakalaması ile ilgilidir. Burada da yine, tüm üretici ve tüketicilerin işbirliği içerisinde bir araya gelerek, sektörün küresel rekabet avantajının elde edilmesini teminen kendi aralarında işbirliği ve sinerji ortamını oluşturmaları gerekmektedir. Halen sektörde, küme geliştirme programının uygulanmasını sağlayacak yeterli oyuncunun yer almaması nedeni ile GİDEM Ekibi tarafından sektörde bilinçlendirme ve kapasite yükseltme programları devam ettirilmektedir.

İŞ GELİŞTİRME HİZMETLERİ VE SEKTÖREL FIRSAT PENCERELERİ YA DA KÜMELENME PROGRAMINA İLİŞKİN DEĞERLENDİRMELER

Yukarıdaki bölümlerde değinildiği üzere KOBİ Geliştirme hizmetleri; bir taraftan işletmelere bireysel bazda sağlanan iş geliştirme hizmetleri yoluyla yürütülmüş, diğer taraftan bireysel KOBİ’leri grup olarak temsil eden sivil toplum kuruluşları ile tasarlanan işbirliği programları vasıtasıyla sürdürülmüştür.

İşletmelere sağlanan iş geliştirme hizmetleri bazında yapılan değerlendirmelerin neticesinde, özellikle “planlı, teşhis ve tedavi” amaçlı hizmetlerden verim alınabildiği ve başarı öyküleri oluşturulabildiği belirlenmiştir.

Diğer taraftan “yerel ekonomik kalkınma modeli” olarak tasarlanan “Sektörel Fırsat Pencere” ve bunların bir kısmında uygulanan “Kümelenme Yaklaşımı” çerçevesindeki deneyimlere ilişkin değerlendirmeler aşağıda özetlendiği şekildedir;

- “Sektörel Fırsat Pencere” ve “Kümelenme Programı”nda ilgili tüm sektörlerin paydaşları mümkün olduğunca sürece dahil edilmiştir,
- Yerel kalkınma için “kararlı yerel işbirlikleri ve bağlılıklar” en güçlü olarak Adıyaman Kümelenme programında elde edilmiştir,

- Ortak kalkınma hedefine yönelik ortak anlayış sağlansa da “kaynakların birlikte harekete geçirilmesi” eyleminde zaman zaman sıkıntılar yaşanmıştır,
- Her paydaşın rolü ve sorumluluğu net olmasına karşın zaman içerisinde bazı anlaşmazlıklar ile karşılaşmıştır,
- Yerelde, “Kalkınma Süreci”nin yerelin yaşam kalitesini bir üst seviyeye çıkarma çabası olduğu” hususunda henüz net bir anlayış oluşturulamamıştır (daha çok Devletin görevi olarak algılanmakta!),
- Bu aşamada, gelişmiş batı ülkelerinin deneyimlerinden istifade ederek, öncelikle söz konusu anlayışın oluşması yönünde aşama kaydedilmesini sağlayacak eylemler ile “kalkınma süreci”nin başlatılması gerekmektedir.

GİDEM HİZMETLERİ VE EKONOMİK ETKİ ANALİZİ

GİDEM ofislerinin yer aldığı illerde hedef kitleye sunulan hizmetlerin etkisini belirlemek maksadıyla, yılda iki defa olmak üzere, hizmetlerin neticesi ile ilgili olarak bir soru formu üzerinden telefon veya yüz yüze görüşmeler ile mülakat yürütülmektedir. Söz konusu soru formu GİDEM hizmetlerinin işletmelerde, satışların, ihracatın, verimliliğin ve istihdamın yükselmesine hangi ölçüde katkı sağlandığını belirlemeyi hedeflemektedir.

Söz konusu görüşmeler neticesi elde edilen veriler “Gelire Dayalı Ekonomik Etki Analizi” yöntemi ile değerlendirilerek yerel hasılaya sağlanan katkı belirlenmeye çalışılmaktadır. Ekonomik etki analizi çalışmasında temel veri olarak yararlanılan etki parametrelerinin değerleri 2002-2006 dönemi için ve dört il ile ilgili olarak aşağıda verildiği gibidir;

Sabit yatırım;	31,5 milyon €,
Satışlar;	58,6 milyon €,
İhracat;	8,4 milyon €,
Ek istihdam;	1638 kişi.

Toplam harcamanın 4,3 Milyon €, olarak belirlendiği projede, yukarıdaki verilerin ışığında toplam hasıla; 14,3 Milyon € civarında tahmin edilmiş olup, bu kapsamda GİDEM hizmetlerinin ekonomik etkisinin % 330 civarında olduğu tahmin edilmektedir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRMELER

AB-GAP Bölgesel Kalkınma Programı (2002 - 2007)’nin KOBİ Geliştirme Bileşeni olarak planlanan GİDEM projesinde, Adıyaman, Diyarbakır, Mardin ve Şanlıurfa’da kurulu bulunan Girişimci Destekleme Merkezleri üzerinden sağlanan iş geliştirme hizmetleri ile işletmelerde satışların, ihracatın, verimliliğin, is-

tihdamın yükseltilmesi hedeflenmiştir. Buna paralel olarak yürütülmesi planlanan ve bir bölümünde kümelenme yaklaşımının izlendiği “sektörel fırsat pencereleri” olarak anılan; rekabet gücü geliştirme programları ile yerel ekonomik kalkınmaya katkıda bulunulması da hedefler arasında yer almaktadır.

“Kalkınma, toplumun yaşam kalitesinin yükseltilmesi”dir ve bu bağlamda “girişimciliğin geliştirilmesi”nin, özellikle 1990’lardan itibaren kalkınmada anahtar rol oynadığı, bazı gelişmiş ve gelişmekte olan ülke deneyimleri ile belirlenmiştir. Bunun neticesinde yerel kalkınmada özel önem kazanan girişimcilik, “yerel ekonomik kalkınmanın da motoru” olarak kabul edilmeye başlanmıştır.

Yerel ekonomik kalkınma metodolojisi olarak “kümelenme yaklaşımı”, bu metodolojinin gerektirdiği başarı ölçütleri göz önünde bulundurularak “Sektörel Fırsat Pencereleri”nin bir bölümünde uygulanmıştır. GİDEM kümelenme programının uygulandığı sektörler ve ilgili iller aşağıda belirtildiği gibidir;

- Tekstil ve hazır giyim; Adıyaman,
- Organik tarıma dayalı sanayi; Şanlıurfa,
- Mermer işleme; Diyarbakır,
- Gıda ürünleri (bulgur, irmik, makarna gibi); Mardin,

Söz konusu kümelenme çalışmalarının hepsinde de kümelenme yaklaşımının birinci aşamasını oluşturan küme haritalama ya da mevcut durumun analizi olarak anılan çalışma tamamlanmıştır. Halen kümelenmenin ikinci aşamasını oluşturan küme geliştirme çalışması ile ilgili olarak sadece Adıyaman’da oldukça yol alınmış, Şanlıurfa ve Mardin’de henüz başlanmış ve Diyarbakır’da ise küme geliştirmeye temel teşkil edecek hazırlıklar devam etmektedir.

Kümelenme yaklaşımı uygulanırken, projenin ana hedeflerine ulaşılmasında anahtar rolü oynayan temel başarı göstergeleri; (i) Yerel oyuncu sayısının yeterliliği, (ii) Yerel yönetim prensiplerinin uygulanma düzeyi, (iii) Yerelin kendi içerisinde veya ulusal aktörler ile kurduğu işbirlikleri ve ortaklıklar şeklinde belirlenmiştir. Bunun yanı sıra, kümelenme yaklaşımının gerektirdiği “yerel kalkınma amaçlı, kaynakların ortak havuzda harekete geçirilmesi ve kararlı yerel işbirlikleri / bağlılıklar tesisi” ile ilgili olarak “her yörenin sosyo kültürel altyapısına göre farklı düzeyde vizyon geliştirme ve farkındalık yaratma programları”na ihtiyaç duyulduğu belirlenmiş ve buna hassasiyet gösterilmiştir. Gelişmiş veya bazı gelişmekte olan ülke toplumlarında aynı süreçte katedilen hız ve yol, GAP Bölgesinde aynı şekilde elde edilememiş ve çok daha yavaş ilerleme kaydedilmiş olmasına rağmen, GİDEM kümelenme programının “çağdaş yerel kalkınma anlayışının, yerelin yaşam kalitesini bir üst düzeye çıkartma yönündeki çabası olarak ortaya çıkan bir süreç olduğunun içselleştirilmesi” bağlamında önemli katkı sağladığı düşünülmektedir. Yine buna paralel olarak işletmelerde yürütülen iş geliştirme hizmetleri ile, “girişimciliğin kalkınmada motor görevi gördüğü” hususunda da bilinç yükseltilmesine katkıda bulunulduğu düşünülmektedir.

GİDEM Ofisleri vasıtasıyla verilen hizmetlerin işletmelerde satışların, ihracatın, verimliliğin ve istihdamın yükselmesine hangi ölçüde katkı sağlandığının belirlenmesi maksadıyla yılda iki defa hedef kitle ile mülakat yapılarak elde edilen veriler, “Gelire Dayalı Ekonomik Etki Analizi” yöntemi ile değerlendirilmiş ve yerel hasılda yaratılan etki tahmin edilmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede projenin başlangıç yılı olan 2002’den itibaren 2006 yılı sonuna kadar yapılan değerlendirilme; yerel hasılda toplam 14,3 milyon €’luk gelir oluşturulmasına katkı sağlandığı ve bunun da % 330 civarında bir etkiye tekabül ettiği belirlenmiştir.

Bu çerçevede GİDEM Projesi ve GİDEM Ofislerinin hizmet tasarımının ülkemizin özellikle az gelişmiş bölgeleri için tasarlanacak yerel ekonomik kalkınma programları için uygun bir model olduğu düşünülmektedir. Buna ilave olarak, önümüzdeki yıllarda ülkemizde kurulması planlanan “Bölgesel Kalkınma Ajansları” ve bunlara bağlı “Yatırım Destek Ofisleri” için GİDEM Ofisleri deneyimlerinden istifade edilmesi gereken örnek “yerel ekonomik kalkınma modeli” olarak takdim edilmektedir.

KAYNAKLAR

Marhews, M., “Cluster Governance; Governing the Ungovernable”, 9th Annual Conference of The Competitiveness Institute (konferans bildirisi), 9-13 Ekim 2006, Lyon

OECD LEED Programme Web Sitesi; Local Partnership for Better Governance; ilgili web sayfası: www.oecd.org/document/59/0,2340,en_2649_34417_33834555_1_1_1_1,00.html

PROVISIONS AND INSTRUMENTS OF REGIONAL POLICY, European Regional Development Fund; ilgili web sayfası: europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/g24234.htm

The World Bank Group Web Sitesi; Local Economic Development, Organizing LED Strategy, Improving the Local Business Investment Climate, Encouraging Inward Investment, Sector (and Business Cluster) Development ilgili web sayfası; [web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTURBANDEVELOPMENT)

USAID Europe and Eurasia: Mobilizing Community Resources for Local Economic Development; ilgili web sayfası: www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/local_gov/led.htm

SÜRDÜRÜLEBİLİR BEŞERİ KALKINMA ÇABASI OLARAK DOĞU ANADOLU KALKINMA PROGRAMI (DAKAP)

Prof. Dr. Erol ÇAKMAK*

*UNDP DAKAP Program Yöneticisi,
Atatürk Üniversitesi İktisat Bölümü Öğretim Üyesi*

Özet

DAKAP, Doğu Anadolu Bölgesi'nde katılımcı kırsal ve kentsel kalkınma modelleri geliştirmeyi amaçlayan bir Sürdürülebilir İnsani Gelişme Programı'dır.

Doğu Anadolu Bölgesi Türkiye'nin en az gelişmiş bölgesidir. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında formüle edilen politikalar ve önlemlere, son yirmi yılda Bölge'nin farklı yörelerinde uygulanan kalkınma projelerine rağmen, Bölge'nin diğer bölgelerle arasındaki gittikçe artan gelişmişlik farkı konusunda önemli bir iyileşme sağlanamamıştır. Türkiye'deki bölgesel eşitsizlikler, halen Doğu Anadolu Bölgesi aleyhine derinleşmektedir. Eşitsizlikler sadece gelir ve istihdam istatistiklerine değil, aynı zamanda eğitim, sosyal hizmetler ve fiziki altyapıya da yansımaktadır.

Doğu Anadolu Kalkınma Programı (DAKAP), istihdam ve gelir yaratmaya yönelik eğitim ve beceri geliştirme, kapasite oluşturma ve başta kadınlar ve genç kızlar olmak üzere kırsal nüfusun temel sosyal hizmetlere ulaşmasını sağlamayı amaçlayan teknik işbirliği faaliyetlerini teşvik etmek ve desteklemek suretiyle genel sosyal ve ekonomik kalkınmanın gerçekleştirildiği sürdürülebilir ve katılımcı kalkınma modelleri geliştirmeyi amaçlamaktadır.

GİRİŞ

Doğu Anadolu Kalkınma Programı (DAKAP), Doğu Anadolu Bölgesi'nde katılımcı kırsal ve kentsel kalkınma modelleri geliştirmeyi amaçlayan bir Sürdürülebilir İnsani Gelişme Programı olarak 2001-2006 yılları arasında uygulanmıştır. Bilindiği gibi Doğu Anadolu Bölgesi, sosyo-ekonomik bakımdan Türkiye'nin en az gelişmiş bölgesidir. Uluslar arası istatistiklere göre, Türkiye orta gelir düzeyine sahip ülkeler arasında bulunmakla birlikte, coğrafi bölgesel arasında sosyoekonomik kalkınma göstergeleri bakımından büyük farklılıklar vardır. Avrupa Birliği (AB) ve Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından belirlenen 12 NUTS-1 böl-

* Bu yazıda belirtilen görüşler, yazarın kişisel görüşleridir.

gesi arasında Kuzeydoğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri ile Doğu Karadeniz Bölgesi en düşük sosyo ekonomik göstergelere sahip bölgeler olarak ortaya çıkmaktadır. Bu bölgeler, özellikle kişi başına düşük gelir düzeyi, tarı sektöründe hala yüksek bir nüfus oranı, endüstriyel bir temelin oluşmaması ve yüksek bir dışa g oranı ile dikkat çekmektedirler. Sağlık, eğitim, ulaşım gibi temel sosyal hizmetler ve fiziki altyapı bakımından da bu bölgeler, ülkenin görece gelişmiş diğer bölgelerinden oldukça geri durumda bulunmaktadır. Özel sektörün gelişmemiş olması, uzun yıllar süren yoğun glerden dolayı, girişimcilik kapasitesinin düşük düzeylerde kalması, bu bölgelerin, Türkiye’nin son 20 yılda sanayileşme ve dış ticaret alanında sağladığı gelişmelerden pay alamamasının başlıca nedeni olarak ortaya çıkmaktadır.

Beş Yıllık Kalkınma Planları’nda formüle edilen politikalar ve önlemlere, son yirmi yılda Bölge’nin farklı yörelerinde uygulanan kalkınma projelerine rağmen, Bölge’nin diğer bölgelerle arasındaki gittikçe artan gelişmişlik farkı konusunda önemli bir iyileşme sağlanamamıştır. Türkiye’deki bölgesel eşişsizlikler, halen Doğu Anadolu Bölgesi aleyhine derinleşmektedir.

1960’lı yılların ortalarından itibaren uygulamaya konulan ve kamunun istihdam sağlamaya yönelik sınaı yatırımları ile özel sektörün yoğun teşvik araçları ile desteklenmesini içeren politikalar, diğer geri kalmış bölgelerde olduğu gibi, Doğu Anadolu Bölgesi’nde de sürdürülebilir bir sanayi sektörünün oluşmasını sağlayamamıştır. Karşılaştırmalı üstünlüklere dayalı rekabetçi üretim faaliyetlerinin seçilerek desteklenmesi yerine çoğu zaman istihdam yaratmaya yönelik populist tercihlerle kamu tarafından oluşturulan tesisler ve özel sektörün “rant kollama” davranışına uygun olarak oluşturulmuş işletmeler ya büyük zararlarla uzun süre çalıştırılmış ya da birçoğu üretime geçmeden tasfiye edilmiştir.

Tarım alanında uygulanan teşvikler, rekabetçi bir tarım sektörü yaratma işlevinin çok uzağında kalmıştır. Uygulanan çeşitli teşvik politikaları ve kalkınma projeleri, tarımda küçük ve çok küçük işletmelerin ağırlıklı olması, mülkiyet yapısından kaynaklanan sorunlar, olumsuz iklim koşulları, bitkisel ve hayvansal üretimdeki düşük verimlilik düzeyleri, tarımsal yayım ve eğitim hizmetleri ile hayvan sağlığı hizmetlerinin yetersizliği ve düşük kalitesi gibi sorunların yarattığı olumsuzlukların aşılmasında etkisiz kalmıştır.

Ek olarak, 1970’li yıllar boyunca ulusal ekonominin yaşadığı krizler nedeniyle, kamunun bölgeye yönelik kaynak transferlerinde önemli azalmalar görülmüş ve teşvik politikaları kaynak yetersizliğinden dolayı iyice etkisizleşmiştir.

Türkiye’de dışa açılma ve ekonominin liberalleştirilmesi çabalarının uygulamaya konulduğu 1980’li yılların başında, Doğu Anadolu Bölgesi, hemen hiçbir alanda rekabetçi olmayan sektörlere sahipti. Bu nedenle, bölge 1980’li yıllardan itibaren dışa açılma ve ekonomide liberalleşmenin piyasalarda yarattığı yoğun rekabet baskılarına hazırsız yakalanmıştır. Sonuç, Bölge’den ülkenin gelişmiş bölgeleri-

ne doğru işgücü ve sermaye göçünün hızlanması olmuştur. Bu durum birikimli bir gerileme sürecinin yaşanmasına neden olurken, bölge niteliksiz işgücü yanında girişimcisini de büyük ölçüde kaybetmiştir. Bu dönemde izlenen tarım ve hayvancılık politikaları da bu kötüye gidişi hızlandırmıştır.

1980’li yıllarda başta Erzurum olmak üzere, dış kaynaklı birkaç kalkınma projesi uygulanmıştır. Bunlardan önemli iki tanesi, Dünya Bankası tarafından finanse edilen Hayvancılığı Geliştirme Projeleri ile Erzurum Entegre Kırsal Kalkınma Projesi’dir. Bu projeler, büyük kaynaklar kullanmasına rağmen, fiziki yatırımı massedebilecek düzeyde beşeri ve sosyal yatırım içermemesinden dolayı sürdürülebilir sonuçlar yaratmamıştır. Özellikle bu tür projelerde sorunun tarafını oluşturan yerel halkın, projelerin tasarım, formülasyon, uygulama ve değerlendirme aşamalarından tamamen dışlanmış olması, “yerel sahiplenmenin” yaratılamamasına neden olurken, diğer yandan proje kaynaklarının uygun olmayan şekillerde kullanılmasını da beraberinde getirmiştir. Bu tür projelerin başarıya ulaşmasında yaşamsal öneme sahip olan “kapasite geliştirme” ilkesinin hemen hiç dikkate alınmaması, proje kaynaklarının, bir “rant kollama” yaklaşımı ile çoğu zaman gerçek anlamda çiftçilik faaliyetleriyle dahi uğraşmayan küçük kent ve kasaba siyasi elitlerine transfer edilmesi sonucunu doğurmuştur. Sonuçta, ne tarımsal üretim ne de hayvancılıkta yerelde beşeri ve sosyal kapasite geliştirilmiştir ne de projelerle başlatılan faaliyetler sürdürülebilmıştır.

Gerçekte bu olumsuz deneyimler, 1970li ve 80’li yıllar boyunca başta Dünya Bankası ve IFAD olmak üzere birçok uluslar arası finans kuruluşunun, özellikle 3. Dünya ülkelerinde kırsal kalkınma amaçlı olarak desteklenen projelerin büyük bir bölümünde paylaşılmıştır. Kalkınmada, özellikle de kırsal kalkınmada fiziki sermaye değişiminin önemini abartarak, insani ve sosyal sermayenin önemini yadsıyan ve kırsal kalkınmanın gerçekte bir “kapasite geliştirme” sorunu olduğu gerçeğini görmezden gelen bu yaklaşımların başarısızlığı kaçınılmazdır. Nitekim bu dünya deneyiminden dersler çıkaran Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, kalkınma alanında “katılımcılık”, yoksullukla mücadele”, “cinsiyet dengeli kalkınma”, “sürdürülebilirlik” ve “iyi yönetim” gibi kavramları tanımlayıp, içine doldurabilecek nitelikte model çalışmalarına öncülük yapmaya başlamıştır.

Özetle, DAKAP, geçmişin deneyimlerinden ders çıkararak, Doğu Anadolu Bölgesi’nde katılımcı ve sürdürülebilir yerel kalkınma modelleri geliştirmeyi hedefleyen ve Türkiye Cumhuriyeti hükümetinin temel kalkınma önceliklerine uygun olarak yerel toplumun her düzeyinde kapasite geliştirmek suretiyle kalkınma amaçlarını gerçekleştirmeyi amaçlayan bir “sürdürülebilir insani gelişme” çabasıdır.

DAKAP, ilk olarak, Atatürk Üniversitesi Dış İlişkiler Koordinasyon Birimi’nin, Doğu Anadolu Bölgesi’nin sosyo-ekonomik gelişmesine yönelik kalkınma çabalarına katkı sağlamak amacıyla tasarlayıp gerçekleştirdiği girişimler sonucunda şekillenmiştir. Atatürk Üniversitesi, sahip olduğu eğitim ve araştırma kapasiteleri

ile Bölge'nin en gelişmiş kurumu olarak, böyle bir sürdürülebilir insani gelişme programı için en uygun ulusal kalkınma ortağı olma konumundadır. Üniversite'nin Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı lke Ofisi ile birlikte oluşturduğu bir çok-uluslu n Hazırlık Misyonu, Ekim ve Kasım 1998 aylarında Bölge'de gerçekleştirdiği bir dizi gözlemler ve incelemelerin ardından bir Program Destek Belgesi hazırlanmıştır.

Program'ın icra kuruluşu olan Atatürk Üniversitesi, Dışışleri Bakanlığı ok Taraflı İlişkiler Genel Müdürlüğü ve BMKP Türkiye Temsilciliği 23 Mayıs 2000'de Program Destek Belgesi'ni imzalamışlardır. Programın toplam bütçesi 2,9 milyon ABD Doları olup, bu miktarın 2,2 milyon ABD Doları İşvire Kalkınma için İşbirliği Ajansı'ndan (SDC), 500.000 ABD Doları UNDP kaynaklarından 200.000 Doları da Atatürk niversitesi yatırım bütçesinden karşılanmıştır. Program, 2001 yılı başlarında Atatürk niversitesi bünyesinde bir Program Koordinasyon Birimi'nin kurulmasıyla uygulamaya konulmuştur. Program Koordinasyon Birimi, Atatürk niversitesi'nce tam zamanlı olarak atanan bir Program Koordinatörü ve UNDP tarafından istihdam edilen bir Program Yöneticisi ile iki idari destek elemanından oluşmuştur.

Daha öncede kısaca belirtildiği gibi DAKAP, istihdam ve gelir yaratmaya yönelik eğitim ve beceri geliştirme, kapasite oluşturma ve başta kadınlar ve genç kızlar olmak üzere kırsal nüfusun temel sosyal hizmetlere ulaşmasını sağlamayı amaçlayan teknik işbirliği faaliyetlerini desteklemek suretiyle genel sosyal ve ekonomik kalkınmanın gerçekleştirildiği sürdürülebilir ve katılımcı kalkınma modelleri geliştirmeyi amaçlamıştır. DAKAP, katılımcı kalkınma tekniklerinin geliştirilmesi-ne yönelik diğer yerel faaliyetleri de desteklemiş, proje geliştirme, formüle etme ve uygulama dâhil olmak üzere programın çeşitli aşamalarında yerel yönetimleri, sivil toplum kuruluşlarını, kırsal ve kentsel toplum düzeylerindeki insanları teşvik etmiştir. Bu bağlamda, Program Bölge'de bulunan kamu, sivil toplum ve özel sektör kuruluşları ile tüm yerel halkın, başta AB ve Dünya Bankası olmak üzere çeşitli kaynaklardan yararlanma konusundaki kapasitelerini geliştirmelerine de önemli destek sağlamıştır.

Hedeflere ulaşmada seçilen yaklaşım, bölgesel eşitsizlikleri bir bütün olarak azaltma amacına yönelik şu üç Odak Alanını içermektedir:

- Tarımda ve geleneksel olmayan sektörlerde verimlilik, yatırım ve istihdam olanaklarının artırılması;
- Kırsal toplulukları güçlendirmek için katılımcı yerel yönetişimin teşviki yerel iletişim ağlarının güçlendirilmesi ve
- Kırsal toplumun temel sosyal hizmetlere ulaşımını geliştirmek için sosyal yapıyı güçlendirmek.

Programı başlatmak ve her bir Odak Alanının gerektirdiği faaliyetleri uygulamak için özel olarak tasarlanmış birçok proje, Program Koordinasyon Birimi ve Sivil Toplum Kuruluşları tarafından geliştirilmiş ve uygulamaya konulmuştur.

Program üç temel alt proje ve çok sayıda kalkınma inisiyatifinden oluşmaktadır. Bunlar,

- Doğu Anadolu Katılımcı Kırsal Kalkınma Projesi
- Doğu Anadolu Girişimciliği Destekleme Projesi
- Doğu Anadolu Turizmini Geliştirme Projesi
- Diğer Toplumsal Kalkınma İnisiyatifleri

DOĞU ANADOLU KATILIMCI KIRSAL KALKINMA PROJESİ

Erzurum, Kars ve Ardahan illerinin 3 ilçe ve 10 köyünde Ekim 2001'de başlatılan proje, Program Koordinasyon Birimi'nin denetimi altında Sürdürülebilir Kırsal ve Kentsel Kalkınma Derneği tarafından uygulanmıştır. 2003 yılında, 3 yeni ilçe ve 10 köy daha proje alanına dâhil edilmiştir. Projede biri Koordinatör ve biri Proje Müdürü olmak üzere, tam zamanlı 5 teknik eleman ile 10 yerel kalkınma elemanı istihdam edilmiştir. Gerekli görüldüğü hallerde, birçok eğitim ve demonstrasyon uygulamalarında başta Atatürk Üniversitesi olmak üzere çeşitli Üniversitelerden akademisyenlerden kısa süreli hizmet alınmıştır. Bu proje için Program kaynaklarından kullanılan toplam kaynak 1,1 milyon ABD Doları olmuştur.

DAKAP'ın genel amaçlarına uygun olarak, proje, bölge için belirlenmiş kırsal kalkınma hedeflerinin gerçekleştirilmesine yönelik tamamlayıcı/destekleyici fonksiyonlar icra etmiş; ilçe ve seçilmiş köyler düzeyinde katılımcı modeller geliştirmiş; bölgesel ve ulusal kaynakların harekete geçirilmesi ve etkin kullanımı konusunda yerel toplumda sürdürülebilir kalkınma kapasitesi oluşturulması yönünde çaba sarf etmiştir.

Proje, özellikle şu hedefler üzerinde odaklanmıştır:

- Tarımda ve tarım dışı sektörlerde verimliliğin artırılması ve alternatif gelir kaynaklarının geliştirilmesi,
- Kırsal alanda, yerel dinamiklerin geliştirilmesine dayanan inisiyatifler ile yatırım ve istihdam olanakları yaratılması,
- Katılımcı yönetim ve bölgesel örgütlenmeyi hedef alan inisiyatiflerle beşeri ve sosyal sermayenin güçlendirilmesi.

Proje bu hedefler üzerinde odaklaşırken, proje faaliyetlerinin amaçları aşağıdaki şekilde belirlenmiştir:

- Karşılıklı etkileşimi temel alan katılımcı yöntemlerle uygulamalı eğitim ve demonstrasyonlarla hedef toplumda problem çözme kapasiteleri oluşturma ve geliştirme,

- Hükümet tarafından belirlenmiş kalkınma önceliklerinin gerçekleştirilmesi amacıyla yönelik olarak yerel kalkınma sorununun taraflarını oluşturan yerel kamu kuruluşları ile yerel sivil toplum kuruluşları ve topluluk temelli oluşumlar arasında işbirlikleri tesisi etme ve bunları somut kalkınma alanlarında geliştirilmiş projeler ile güçlendirme,
- Yerelde mevcut potansiyelin kalkınmanın paydaşları ile birlikte belirlenmesi, mevcut olanakların daha yüksek katma değer yaratacak şekilde değerlendirilmesi ve geleneksel tarım dışındaki alternatif geçim alanlarında üretim faaliyetlerini geliştirmeye yönelik “katılımcı” ve “sürdürülebilir” projeler geliştirilmesi.

Bu hedefler ve amaçları gerçekleştirmeye yönelik proje faaliyetleri, yerel toplumda kalkınma kapasiteleri geliştirmeye yönelik örgütlenme, eğitim, öğretim ve demonstrasyonları şeklinde sınıflandırılabilir.

Proje kapsamında öncelikle, Şenkaya, Olur, Susuz Damal ve Çıldır’dan oluşan 5 ilçede İlçe Kalkınma Kurulları oluşturulmuştur. Ayrıca 20 pilot köyde proje kurulları tesis edilmiştir. Bu kurullar, projenin yaşam süreci boyunca, proje faaliyetlerinin tür, yer, zaman ve muhatapları ile ilgili temel konularda karar verme süreçlerine aktif bir şekilde katılmışlardır. Ayrıca proje faaliyetlerinin sonuçları ile ilgili temel değerlendirmeler de bu kurullarla birlikte yapılmıştır. Projenin son yılı olan 2006 yılında, proje ile başlatılan faaliyetlerin ve yaratılan kapasitenin sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla, bu kurulların bir kısmı dernek şeklinde sivil toplum kuruluşlarına dönüştürülmüştür. Bu derneklere kalkınma konusunda ilave eğitim verilmiştir. Ayrıca, bazı derneklerin 2005 yılında Erzurum ilinde uygulamaya geçen AB Bölgesel Kalkınma Hibe Programı’na proje sunmaları için teknik destek sağlanmıştır. Kars ve Ardahan’da bulunan yerel sivil toplum kuruluşlarına da benzer eğitimler verilmiştir.

Katılımcı yöntemlerle sürdürülebilir yerel kalkınma modelleri oluşturma aracı olarak gerçekleştirilen eğitim ve demonstrasyon faaliyetlerinin bir kısmı aşağıdaki tablolarda özetlenmektedir.

Eğitim Faaliyetleri

Sıra	Eğitim Konusu	Toplam Katılımcı Sayısı
1	Kalkınma Yaklaşımları ve Kalkınmada Temel Kavramlar	78
2	Proje Tasarımı ve Formülasyonu	79
3	Kadının Yerel Kalkınmadaki Rolü ve Cinsiyet Dengeli Kalkınma	66
4	Yerel Kalkınma Elemanlarının Oryantasyon Eğitimi	27
5	Doğal Yaşamın Korunması –Yerel Örgütlenme Kapasitesinin Güçlendirilmesi	45
6	Beslenme ve Aile Planlaması	391
7	Aile Planlaması ve Hijyen	270
8	Toprak Yönetimi ve Gübre Kullanımı	266
9	Doğal Gübre Kullanımı	120
10	Çayır, Mera ve Yem Bitkileri Yönetimi	193
11	Arıcılık	96
12	Çayır ve Yem Bitkileri Hasadı	66
13	Beslenme, Hijyen ve Aile Planlama Eğitimleri(Halk Eğitim Merkezleri ile birlikte)	133
14	Hayvan Bakımı ve Beslemesi	214
15	Doğal Kaynaklar ve Çevre Duyarlılığının Geliştirilmesi	247
16	Örtü altı Sebzeciliği	84
17	Diş Bakımı ve Ağız Sağlığı	186
18	Gözlem Yapma-İzleme ve Değerlendirme Eğitimi	29
19	Bilgisayar Eğitimi	72
20	Köprüköy Gençlik Merkezi Doğal Kaynaklar Eğitimi	28
21	Dünya Bankası Sosyal Riski Azaltma ve Avrupa Birliği Bölgesel Kalkınma Hibe Programlarına Yönelik Proje Hazırlama Eğitimleri ve Danışmanlık	208
22	Çilek Yetiştiriciliği Eğitimleri	52
23	STK Kurma ve Yaşatma Eğitimi	24
24	AB Proje Döngü Yönetimi Eğitimi	25
26	Türkiye’de Proje Destekleyen Kurumlar ve Örnek Vakalar Eğitimi	10
27	Kışlık Hububat Ekiminde Toprak İşleme Eğitimi	42
28	Örtü altı kışlık sebze yetiştiriciliği eğitimi	42
	Toplam Katılımcı Sayısı	3339

Demonstrasyonlar ve Yerel Örgütler İçin Girdi Satın Alımı

Sıra	Demonstrasyonun Konusu	Miktar	Katılımcıların sayısı
1	Mera Geliştirme	400 dekar	80
2	Tritikale ekim denemeleri	196 dekar	62
3	Yonca Ekimi	214 dekar	81
4	Macar Fıği Ekimi	125 dekar	45
5	Korunga Ekimi	1545 dekar	182
6	Hububat Ekiminin İyileştirilmesi	90 dekar	30
7	Hububat ve Yem Bitkisi Ekim Alanlarında Yabancı Otlar Mücadele	900 dekar	40
8	Silajlık Mısır Ekimi	65 dekar	12
9	Kars'ta Yem Bitkisi Tohum Yetiştiriciliği İstasyonu Oluşturma	700 dekar	-
10	Silajlık Fıg Yetiştiriciliği	1615 dekar	140
11	Silage Yapımı	67 ton	7
12	Mibzerle Tohum Ekimi	10 dekar	2
13	Nohut Ekimi	23 dekar	23
14	Mercimek Ekimi	10 dekar	10
15	Brucella Aşılarnaları	5574 büyükbaş	346
16	Hayvan İçme Suyu için Yalak Yapımı	22 adet	
17	Hane Halkı ve Köy Düzeyinde Fidan Yetiştiriciliği ve Dikimi	12340 fidan	740
18	Meyve Fidanı Dikimi	3200 fidan	1300
19	Kapama Ceviz Bahçesi Tesisi	738 fidan	35
20	Bodur Kiraz Bahçesi Tesisi	120 fidan	4
21	Malçlı Çilek Tesisi	12500 fide	30
22	Kapama Meyve Bahçesi	10500 fidan	111
23	Depreme Dayanıklı Ev Model İnşası	1	-
24	Saha İnceleme Gezileri		122
25	Yavru Alabalık Atma (Rezervuarlara)	15000 adet	-
26	Silaj Makinesi Satın Alımı	2	-
27	Mibzer Satın Alımı	2	-
28	Gübre Serpme Makinesi Satın Alımı	10	-

2002-2006 yıllarını kapsayan yaklaşık 5 yıllık proje uygulamaları sonucunda elde edilen sonuçların önemlilerini şu şekilde özetlemek mümkündür:

- Proje alanı olarak belirlenen ilçe ve seçilmiş köylerde, yerel ekonomik kalkınma konusunda önemli bir kapasite yaratılmıştır. İlçe Kalkınma Kurulları'nın bir kısmı yerel sivil toplum kuruluşuna dönüştürülmüş, var olan kooperatif ve derneklerde, özellikle kalkınma projeleri tasarlama, formüle etme ve uygulama alanlarında kapasite oluşturulmuştur. Bu çalışmalar sonucunda, çok sayıda proje uygulamaya konulmuştur.
- Yukarıda belirtilen alanlarda gerçekleştirilen eğitimler sonucunda geleneksel tarımda üretim ve verimlilik artışları sağlanmıştır. Özellikle yem bitkileri üretimi konusunda önemli miktarlarda verimlilik artışları ağırlanmıştır. Eğitim çalışmalarının bir bölümü, nitelikleri itibarıyla olumlu etkileri daha uzun bir zaman diliminde elde edilecek çalışmalardır. Özellikle aile planlaması, beslenme, hijyen, kadının kalkınmadaki yeri konulu eğitim çalışmaları bu gruptadır. 2006 yılının ilk yarısında yapılan bir bağımsız değerlendirme çalışması sonucunda, tamamı için 1,1 milyon ABD Doları kaynak kullanılan bu projede, sadece eğitim çalışmaları sonucunda üretim ve verimlilikte sağlanan artışlar sonucunda elde edilen etkinin parasal değeri, 1,75 milyon ABD Doları olarak hesaplanmıştır.
- Aynı şekilde proje kapsamında gerçekleştirilen demonstrasyonların başarılı olanlarının çiftçi pratiğine yansımaları sonucunda elde edilen üretim ve verimlilik artışlarının parasal değeri de yine bağımsız değerlendirmeci tarafından 1,2 milyon ABD Doları olarak hesaplanmıştır.

Gerçekte bu etkiler, projenin yaşama geçirildiği 2002 yılından 2006 ortalarına kadar elde edilen statik etkilerdir. Kuşkusuz, bu olumlu etkiler uzun yıllar boyunca genişleyerek sürecektir. Daha önemli olanı, yerel toplumda kalkınma anlayışı konusunda önemli bir zihniyet değişikliğinin gerçekleştirilmiş olmasıdır.

DOĞU ANADOLU GİRİŞİMCİLİĞİ DESTEKLEME PROJESİ

Bu proje, girişimcilik eğitimi, danışmanlık ve rehberlik hizmetleri yoluyla, Doğu Anadolu'da ticaret ve yatırıma destek sağlamayı amaçlamıştır. Proje 2003 yılı Ocak ayında Erzurum'da başlatılmıştır. Başlangıçta iki yıl olarak öngörülen proje süresi, üç buçuk yıla çıkarılmış ve kapsama alanı, Erzincan ve Bayburt İllerini içine alacak şekilde genişletilmiştir. Doğrudan Program Koordinasyon Birimi tarafından uygulamaya konulan Projede tam zamanlı olarak bir Proje Asistanı ve üç yerel uzman istihdam edilmiştir. 2005 yılında Bayburt ve Erzincan İllerinin de kapsama alınmasıyla yerel uzman sayısı beşe çıkarılmıştır. Bu proje için 2003-2006 yıllarını kapsayan yaklaşık 4 yıllık sürede toplam olarak 550.000 ABD Doları kaynak kullanılmıştır.

Proje, girişimciliği desteklemek amacıyla, Erzurum’da (bilahare Bayburt’ta) birer “Girişimci Destekleme Merkezi”nin kurulması ile hizmete geçmiştir. Merkez’lerde verilen hizmetler için herhangi bir ücret ya da masraf alınmamıştır.

Bu Merkez’lerin verdiği başlıca hizmetler şunlardır:

- Şirket ve işletme geliştirme hizmetleri sağlamak ve küçük ve orta ölçekli işletmelere(KOBİ) yönetim destek hizmetleri vermek,
- Yerel girişimcileri yeni yatırım fikirleri konusunda bilgilendirmek ve onlara yol göstermek,
- Atatürk Üniversitesi, Sivil Toplum Kuruluşları ve Yerel Yönetim Otoritele-ri ile ilgili konularda işbirlikleri tesis etmek,
- Potansiyel kadın girişimcileri teşvik etmek ve kendi işlerini kurmalarında yol göstermek.

Proje kapsamında, Erzurum ve Bayburt’ta kurulan Merkez’lerde, 3,5 yıl boyunca toplam olarak 298 işletme ve bireysel girişimciye, çeşitli işletme geliştirme hizmetleri konusunda teknik destek ve danışmanlık hizmeti verilmiştir. Avrupa Birliği ve Dünya Bankası Sosyal Riski Azaltma Projelerine sunulmak üzere 61 KOBİ projesi için teknik destek sağlanmıştır. Bu projelerin 48’i ilgili kuruluşlarca desteğe layık görülmüştür. 5 önemli yatırım ile ilgili ön-fizibilite çalışması yapılmış, bunlardan ikisi daha sonra gerçekleşmiştir. 32 KOBİ’ye çeşitli işletme sorunlarını ortaya çıkarmaya ve çözüm yolları göstermeye yönelik içsel teşhis (internal diagnostic) çalışması yapılmıştır. 8 firma ve STK için kapsamlı WEB sitesi ile firma ve ürünlerini tanıtıcı materyal hazırlamaları konusunda teknik destek sağlanmıştır. 7 çok ortaklı işletmenin kurulması çalışmalarına teknoloji seçimi, hammadde, ürün ve pazarlar konusunda teknik destek verilmiştir.

Aralarında KOBİ sahip ve yöneticileri ile STK yöneticileri ve akademisyenlerin bulunduğu toplam 320 kişiye “Proje Döngü Yönetimi” eğitimleri verilmiş ve bilahare hazırladıkları projelere danışmanlık hizmeti sunulmuştur.

Bayburt’ta bir başlangıç düzeyinde bir “kümelenme” çalışması yapılarak, 32 üreticinin katılımı ile bir Mermer Üreticileri Derneği kurulmuş, AB ve SRAP fonlarına proje sunmaları sağlanmış ve toplu olarak bir ulusal fuara katılımlarına destek olunmuştur.

Merkezlerin sunduğu teknik destek hizmetleri ile Erzurum ve Bayburt İllerinde STK’lar ve KOBİ’lerce kabul ettirilen projelerin toplam tutarı, yaklaşık olarak 3,5 milyon Euro tutarındadır. Ayrıca, yine Merkez’ler tarafından verilen eğitim ve danışmanlık hizmetleri sonucunda, Üniversite birimlerince hazırlanan 15 proje AB Bölgesel Kalkınma Hibe Programı tarafından desteklenmeye layık bulunmuştur. Bu projelerin toplam miktarı, yaklaşık 1 milyon Euro düzeyindedir.

Bu projenin çıkış stratejisi olarak, biri Atatürk Üniversitesi, diğer ikisi Erzurum ve Bayburt Ticaret ve Sanayi Odaları bünyesinde olmak üzere 3 Girişimci Destekleme Merkezi’nin kurulması planlanmıştır. Atatürk Üniversitesi Girişimcilik

Araştırma ve Uygulama Merkezi, 2006 yılı ortalarında faaliyete geçmiştir. Bayburt Ticaret ve Sanayi Odası'nda da bir Girişimci Bilgilendirme Merkezi kurulmuş bulunmaktadır. Erzurum Ticaret ve Sanayi Odası'nda gelişmiş bir Girişimci Destekleme Merkezi kurma yönündeki çalışmalara destek olmak üzere 2 işletme geliştirme hizmetleri projesi hazırlanmış olup, bu projeler halen AB kaynaklı olarak yürütülmektedir. Erzurum Ticaret ve Sanayi Odası, proje tarafından sağlanan teknik hizmetler ve projeye hazırlanarak AB desteği sağlanmış bulunan projeler ile bir Avrupa Birliği İş Geliştirme Merkezi'ne ev sahipliği yapabilecek kapasiteye yükseltilmiştir.

Bağımsız değerlendirmeci tarafından yapılan incelemelerde, “Doğu Anadolu Girişimciliği Destekleme Projesi” Türkiye'nin diğer bölgelerinde uygulanan benzerleri ile karşılaştırıldığında çok daha düşük düzeylerde kaynak kullanmasına rağmen, özellikle Erzurum ve Bayburt'ta Ticaret Odaları ve iş dünyasının sivil toplum kuruluşları nezdinde önemli kalkınma kapasiteleri oluşturmıştır. Proje tarafından yaratılan katma değer in tam olarak hesaplanması güç olmakla beraber, Erzurum ve Bayburt'a özellikle AB kaynaklarından aktarılan miktarın önemli bir bölümünde katkısı olduğu belirtilmiştir.

DOĞU ANADOLU TURİZMİNİ GELİŞTİRME PROJESİ

DAKAP kapsamında, 2003 yılı sonunda başlatılan “Doğu Anadolu Turizmini Geliştirme Projesi, konu olarak kırsal turizmi pilot alanı olarak da, Çoruh Nehri Havzası'nın Erzurum'un İspir ve Artvin'in Yusufeli İlçeleri sınırları içinde kalan bölümü belirlenmiştir. Proje faaliyetleri, İspir ve Yusufeli İlçe Merkezleri ile turizm potansiyeli yüksek olan seçilmiş belde ve köylerde yoğunlaştırılmıştır. Proje, Program Koordinasyon Birimi tarafından tam zamanlı olarak bu projede görevlendirilen 1 proje asistanı ve 2 saha elemanı ile çok sayıda disiplinden gelen ve kısa sürelerle çalışan uzmanlar tarafından gerçekleştirilmiştir. 3 yıla yakın süre uygulanan proje için Program kaynaklarından 900.000 ABD Doları harcama yapılmıştır.

Projenin temel hedefi, İspir ve Yusufeli ilçeleri ve bağlı köylerinin kırsal turizm için bir varış noktası haline getirilmesi çabalarına destek vermektir. Bu hedefe uygun olarak, projenin genel amacı DAKAP'ın “bölge kalkınma çabalarına katkıda bulunma” misyonunu turizm alanına taşımak ve bu çerçevede Çoruh Vadisi'ndeki doğal ve kültürel zenginliklerin turizm amaçlı kullanımını sağlayacak katılımcı ve sürdürülebilir bir model geliştirmektir.

Bu genel amaca bağlı kalarak projenin ayrıntılı amaçları aşağıdaki gibidir:

- İnsan temelli, sürdürülebilir ve toplumun dezavantajlı kesimlerinin yararını gözetken bir kırsal turizm kalkınma modeli geliştirmek,
- Bölge de turizm kalkınmasını, katılımcılık ve yönetim ilkeleri doğrultusunda taşıyacak yapıların geliştirilmesini desteklemek,

- İstihdam artırma yanında, hizmet kalitesini iyileştiren, katma değer arttırıcı, çevreye saygılı ve yenilikçi turizm odaklı girişimleri desteklemek,
- Turizm potansiyelini belirleme, turistik ürün geliştirme ve pazarlama alanlarında temel çalışmalar yapmak.

Bu amaçları gerçekleştirmeye yönelik olarak yürütülen proje faaliyetleri aşağıdaki gibi özetlenebilir.

Eğitim Faaliyetleri

Proje Döngü Yönetimi Eğitimleri ve Proje Hazırlama Danışmanlığı

Yerel STK ve belediyelere AB NUTSII Hibe Programına proje hazırlanması için destek verilmiştir. Bu amaçla, Çoruh Vadisi'nde Kırsal Turizmin geliştirilmesi amaçlı 4 proje sunulmuştur.

Yerel STK'lara AB /Sağlık Bakanlığı Üreme Sağlığı Programına proje hazırlanması için destek verilmiştir. Bu destekle, Kılıçkaya Kültür ve Dayanışma Derneği'nin bir projesi hayata geçmiştir.

Bakü-Tiflis-Ceyhan Küçük Yatırım Fonları (Biyo-Çeşitlilik) Programına proje hazırlanması için yerel STK'lara destek verilmiştir.

AB ve Dünya Bankası Programlarına proje hazırlama konusunda proje bölge-
sindeki kamu görevlileri, STK temsilcileri ve sektörden kişilere yönelik olmak üzere, 7 eğitim programında toplam 148 kişiye Proje Döngü Yönetimi eğitimi verilmiş ve proje fikri geliştirenlere projeleri ile ilgili teknik danışmanlık hizmeti sağlanmıştır.

Temel ve ileri mesleki eğitim

Proje alanındaki gençlerin ve sektörel ilgili kişilerin kırsal turizm ve doğa sporları alanında bilgi ve beceri düzeylerini geliştirmek üzere, çok sayıda eğitim ve uygulamalar gerçekleştirilmiştir. Bu faaliyetlerin bir kısmı doğa, çevre ve kültür konusunda farkındalık ve kapasite geliştirme bir kısmı da "turizm ürünü geliştirme" amaçlı olarak uygulanmıştır. Bunların başlıcaları, aşağıda özetlenmektedir:

- Yürüyüş yolları geliştirme (Fransız ADRI ile): 1 Haziran-1 Eylül 2005 (Eğitici eğitimi), Toplam 30 katılımcı.
- Rafting Eğitimi: 1-11 Temmuz 2005, 22 katılımcı.
- Turizm İngilizcesi: 20-25 Mayıs 2005, Barhal, 15 katılımcı.
- Kat hizmetleri ve yiyecek-içecek (Radisson SAS Otelleri ile): 10-11 Mayıs 2005, İspir, 26 katılımcı.
- Hijyen Eğitimi (Atatürk Üniversitesi Hemşirelik Y.O. ile): 15 Nisan-4 Haziran 2005. Yusufeli, İspir, Barhal, Tekkale, Sarıgöl, Dokumacılar, Yüncüler, Sırakonaklar, Aksu, Moryayla, Yedigöller. 312 katılımcı, 23 küçük işletme, 2 YİBO.

- İngilizce İletişim Becerileri (Boğaziçi Üniversitesi ile): Olgunlar, Yaylalar, Barhal, Yusufeli, Kılıçkaya, İspir, Macahel. 1 Temmuz-31 Ağustos 2004. 203 katılımcı.
- Turizm ve Doğal ve Kültürel Değerlerin Korunması semineri (Kültür ve Turizm Bakanlığı ile): 14-17 Haziran 2004. Yusufeli, İspir. 141 katılımcı.
- “Katılımcılık ve Bölgesel bir Marka Yaratmak”: 15-17 Nisan 2004, Eğ. Fazıl Oral. 40 katılımcı.
- Çoruh Vadisi Kuşları: Haziran-Temmuz 2005.
- Evsel atıkların geri kazanımı semineri (GTZ ile birlikte): 27 Nisan 2005, Barhal ve Yusufeli.
- “Temiz Çoruh” Kampanyası:
27 Şubat 2005, Yusufeli ve İspir, 135 katılımcı.
6 Mart 2005, Yusufeli, 45 katılımcı.
13 Mart 2005, Kılıçkaya, 50 katılımcı.
- Eko-turizm semineri: 16-17 Nisan 2004. Eğ. Doç. Dr. Nazmiye Erdoğan. İspir. 40 katılımcı.

Paydaşlar ve toplum önderlerine eğitim gezileri

Kapadokya ve Çıralı Eğitim Gezisi: 6-12 Kasım 2003, 26 katılımcı.

Fransa Alpes de Haute-Provence Bölgesine Eğitim Gezisi: 25 Kasım-3 Aralık 2004, 9 katılımcı.

Ürün Geliştirme

Bu kapsamda gerçekleştirilen faaliyetler, başta bölgenin turizm zenginliklerinin ayrıntılı bir envanterini çıkarma ve bunların pazarlanmasına yönelik bağlantıları kurma yanında çeşitli demonstarsyon projelerinin hayata geçirilmesini amaçlamıştır. Bunlar, kısaca aşağıdaki gibi özetlenmektedir.

Bölge turistik değerleri hakkında veri toplama, envanter oluşturma

- Sırakonaklar Tarihi Evler Mimari Envanteri: 1-5 Ağustos 2005,
- Kuş Envanteri: Mayıs-Haziran, Ağustos-Eylül 2005,.
- Gürcü Kiliseleri: 13 - 24 Kasım 2004,
- Jeoloji Envanteri: 17 Ağustos – 5 Eylül 2004,
- Botanik Envanteri: 7-15 Haziran 2004.

Pazar araştırması ve Tur Operatörleri ile çalışma

Coğrafi Bilgi Sistemi: Haziran-Eylül 2005.

Turizm Profesyonelleri ile Çalıştay: 16-18 Eylül 2004, 7 katılımcı.

Demonstrasyon projeleri

- Çoruh Vadisi Çöp Geri Kazanım Ön Çalışması: 20 Haziran-20 Temmuz 2005

- İspir Belediyesi Turizm Eğitim Merkezi oluşturma: Mayıs 2005 hizmete girdi.
- Ağaç ambar-ev (Karadeniz Teknik Üniversitesi, Mimarlık Fak): Dr. Mimarî çalışma Nisan 2004, uygulama Temmuz-Ağustos 2005, Yusufeli.

Tanıtım Faaliyetleri

Bölgenin tanıtılmasına yönelik olarak da aşağıdaki faaliyetler gerçekleştirilmiştir.

- “Aros Festivali”ne destek: 15-17 Temmuz 2005
- “Nehir Kano Şampiyonası”na destek (Ulusoy, Ernak ve RO-RO sponsorluğu ile): 25-29 Mayıs 2005, İspir ve Yusufeli, 40 yarışçı
- İnternet ve web sitesi oluşturma: www.choruh.com, www.datur.com adreslerinden erişilebilir.
- Basılı tanıtım malzemelerinin hazırlanması ve dağıtımı:
- Broşür, posterler: Basılı 2 broşür, 4 poster ve baskıda 4 broşür, 25 kartpostal.
- Kitapçıklar: “Botanik”, “Jeoloji” ve “Gürcü Kiliseleri” ana metinleri.
- Turizm Fuarlarına katılım: Reispavillon, Hannover, 3-6 Şubat 2005.

Örgütlenme ve sosyal çalışma

- Katılım, sürdürülebilirlik, cinsiyetler arası denge ve yönetim: Proje Yönlendirme Kurul toplantıları: 12 Aralık 2004 ve 8 Ocak 2005.
- Örgütlenme, Sürdürülebilirlik ve Katılımcılık Çalıştayı, Barhal, 9 Mayıs 2005, 32 katılımcı, Yusufeli, 10 Mayıs 2005, 20 katılımcı.

Bu proje ile ilgili olarak belirlenen hedefler henüz tam olarak gerçekleştirilmemiştir. Bu nedenle projenin 2007 yılı başından itibaren devam ettirilmesi kararlaştırılmıştır.

DİĞER KALKINMA FAALİYETLERİ

DAKAP kapsamında yukarıda özetlenen üç alt proje dışında birçok toplumsal kalkınma inisiyatifi de desteklenmiştir. Bunlar aşağıda özetlenmektedir:

Oltu İlçesi Kadın İşgücü Becerilerini Geliştirme Projesi

Bu proje 2003 yılında Oltu İlçesinde Oltu Ticaret ve Sanayi Odası ile birlikte planlanıp uygulamaya konulmuştur. Proje çerçevesinde 10 genç kız ve kadın tektisil işçiliği konusunda eğitilmiş ve beceri kazandırılmıştır. Bu katılımcılardan bazıları kendi işlerini kurmak üzere girişimler başlatmışlardır.

Bilişim ve İletişim Teknolojisi Eğitim Merkezi (Cisco Networking Local Academy)

2003 yılında Cisco Systems ile işbirliği yapılarak, Atatürk Üniversitesi Matematik Bölümünde bir ICT Eğitim Merkezi kurulmuştur. 40 üniversite öğrencisi ve işsiz genç, 2003 yılında 6 aylık kursta eğitilmiştir. Projenin amacı, Bölge’de bilgi ve iletişim teknolojisinin gelişmesine yardımcı olmaktır. Program 2004-2006 yılında yeni öğrencilerin katılımı ile sürdürülmüştür.

Doğal Gaz İşletim ve Bakımı Konusunda Eğiticilerin Eğitimi Programı

Atatürk Üniversitesi Pasinler MYO ve İstanbul Belediyesi ile işbirliği halinde, 10 öğretim elemanının katılımı ile İstanbul’da bir eğitici eğitimi programı gerçekleştirilmiştir. Amaç, Doğal Gaz Sektöründe insan kapasitesini geliştirmek ve Üniversite’nin bir Doğal Gaz Eğitim Merkezi kurma girişimini desteklemektir. İstanbul’da eğitici eğitimi alanlar, Bölge’de Doğal Gaz tesisi ve bakım hizmetleri konusunda eğitici olarak hizmet etmişlerdir.

Kars Yem Bitkileri Tohumu Üretimi Projesi

Bu Proje Kars İli Tarım İl Müdürlüğü ile iş birliği yapılarak yürürlüğe konulmuştur. Bu proje ile Kars İl merkezinde atıl durumda bulunan Kaz Yetiştirme Çiftliğinin 1000 dekar arazisinde fiğ, korunga ve yonca tohum üretimi çalışmaları başlatılmıştır. Bu proje sözleşmeli çiftçilik yöntemi kullanılarak genişletilmiştir.

Jeotermal Isıtmalı Sera Projesi

Bu proje, Atatürk Üniversitesi Mühendislik Fakültesi öğretim üyeleri tarafından Hasankale’de mevcut jeotermal kaynakların seraların ısıtılmasında kullanılması olanaklarını araştırmak üzere hazırlanmış ve proje için Avrupa Birliği Thematic Trust Fund (TTF) fonundan kaynak sağlanarak uygulamaya konulmuştur. DAKAP Koordinasyon Birimi projenin koordinatörlüğünü yürütmüştür. Jeotermal su kaynağının ısıtmada kullanıldığı 240 m² lik modern bir sera yapılmıştır. Bu serada, Üniversitemiz Ziraat Fakültesi, Pasinler Meslek Yüksek Okulu, Hasankale Kaymakamlığı ve Belediye Başkanlığının işbirliği ile sebze üretimi yapılmakta, çiftçi eğitimi için programlar düzenlenmektedir.

Yem bitkileri Tohumu Üretimi ve Silaj Yapımı Demonstrasyonları

Bu proje Atatürk Üniversitesi Ziraat Fakültesi ile işbirliği yapılarak uygulamaya konulmuştur. Projenin amacı Üniversite Ziraat İşletmesinin yem bitkileri tohumu üretimi ve silaj yapımı potansiyelinin artırılmasına katkıda bulunmaktır. Proje çerçevesinde konu ile ilgili alet ve ekipman alınmış ve seçilmiş çiftçilerin tarlalarında demonstrasyonlar yapılarak çiftçi eğitimi programları gerçekleştirilmiştir.

Gençlik İnisiyatifleri Programı

Bu program çerçevesinde Erzurum İlinde Şenkaya ve Köprüköy, Kars İlinde Susuz, Ardahan İlinde ise Çıldır ve Damal İlçelerinde birer Gençlik Merkezinin ku-

rulması planlanmış ve uygulama başlatılmıştır. Bu merkezlerin amacı, öğrenci olan veya olmayan, tüm gençlerin okul dışı veya boş zamanlarını değerlendirmelerine ve yeteneklerini geliştirmelerine yardımcı olmaktır. Bu Programda gerekli mekan yerel yönetimlerce, alet ve ekipman DAKAP tarafından sağlanmıştır.

YEREL PLANLAMA UYGULAMALARI VE SAMSUN EKONOMİK VE BÖLGESEL KALKINMA KONSEYİ

Uğur HAYVALI

Samsun Ekonomik ve Bölgesel Kalkınma Konseyi

Samsun İl Gelişim Stratejisi üç aşamalı olarak hazırlanmaktadır. Bu çalışmanın ilk iki aşamasında Mevcut Durum ve Analizi ile İl Strateji Raporu hazırlanmıştır. Ana Plan ikinci aşamada (İl Strateji Raporu) belirlenen faaliyetlerin ayrıntılarını ve bu faaliyetlerin hayata geçirilmesi için yapılan idari düzenlemeleri vermektedir.

Mevcut Durum ve Analizi raporu Samsun ilinin zaman içinde göreceli konumunda gözlenen gerilemenin nedenlerini araştırmıştır. Bunun iki temel nedeni kamuya bağımlılık ve kamu sektöründe gözlenen küçülme ve ticaret deseni meydana gelen gelişme sonucu Samsun'un bölgesel ticaret rolünü kaybetmesi olarak ortaya konmuştur. Yapılan GZFT çalışmaları ve sektörel analizler Samsun'da gelişmeyi sağlayacak üç temel kaynağın;

a) Tarım ve tarıma dayalı sanayi, b) Uzman işgücünün varlığına bağlı olarak yer seçimi kararları veren sanayiler ve c) Uluslararası ticaret olduğunu belirlemiştir.

Belirlenen gelişme dinamiklerini harekete geçirmek için İl Stratejisi Raporu üç konuya odaklanarak iyileşme sağlamayı önermiştir. Bunlar Samsun'un iyi yönetilen bir il olması, işletmeler için rekabetçi koşulların sağlanması ve Samsun'un yaşam çevresinin çekici hale getirilmesi olarak belirlenmiştir. Bu uzun dönemli hedeflerin yanında kısa dönemde Samsun'a yatırımcı çekmek için de bir dizi faaliyet önerilmiştir. Samsun ili için öngörülen Vizyonu (*Türkiye'nin Karadeniz kıyısındaki ülkeler; Avrupa Birliği ve Türk Cumhuriyetleri ile olan ilişkilerinde önemli bir rol oynayan üretim, ticaret ve hizmet merkezi*) gerçekleştirmek için seçilen 21 faaliyet İl Strateji Raporu'nda belirlenmiştir. Ana Plan bu 21 faaliyetin nasıl hayata geçirileceğini sunmaktadır.

Yapmakta olduğumuz Samsun İl Gelişim Stratejisi 'yeni planlama kavramlarının' İl düzeyindeki öncü uygulamalarından biridir. Geleneksel Kapsamlı Planlama uy-

gulamalarından *üç önemli farkı* bulunmaktadır. Bunlar: a) Planlı müdahale alanlarının belirlenmesinde seçici olunması, b) Planın yerel inisiyatifle hazırlanması, c) Planın uygulama ağırlıklı olmasıdır.

SEÇİCİLİK

Kapsamlı planlamanın bir özelliği; önerilen faaliyetlerin gelişme sürecinde değişmesi gerektiği düşünülen bütün parametreleri kapsamasıdır: Eğitim, Sağlık, Çevre, Altyapı, Sermaye Birikimi, Örgütlenme, Gelir Dağılımı ve Sosyal Değişim gibi. Bunlar ve daha da uzatılacak uzunca bir listedeki müdahale alanlarında gözlenen eksiklikler şüphesiz Samsun ili için de geçerlidir. Ancak Samsun İl Gelişim Stratejisi müdahalelerin üç konuda yoğunlaşmasını önermektedir. *Plan öngörüsü bu üç konudaki iyileştirmenin diğer konularda da gelişmeyi tetikleyeceğidir.*

Seçilen stratejik müdahale alanları: *Yerel yönetim kapasitesinin güçlendirilmesi, Samsun da insanların mutlu olacağı bir yaşam çevresinin yaratılması ve İşletmeler için rekabetçi koşulların yaratılmasıdır.* Samsun Planı ‘Yerel Yönetim Kapasitesi’ kavramını geniş bir perspektifte görmektedir.

İl planı açısından, yönetim kapasitesi geliştirilecek üç ayrı yerel aktör bulunmaktadır Bunlar a-)Merkezi Hükümetin sağlık, eğitim ve bayındırlık gibi sektör kurumları;b-) Belediye ve İl Özel İdaresi gibi geleneksel anlamda yerel yönetimler; ve c-) Özel sektörün yerel örgütlenmesidir.

İl Planı açısından en büyük sorun, kendi sektörel uygulamaları doğrultusunda ve kendi kurumları dışındaki herkese tümüyle kapalı olarak, proje geliştiren ve uygulayan sektör kurumlarının çalışmalarında rasyonelliği ve etkinliği sağlamaktır.

PLANLAMADA YEREL İNİSİYATİF, KATILIM VE HESAP VERİLEBİLİRLİK

Samsun İl Gelişim Stratejisi yerel yöneticilerin inisiyatifi ile başlatılmıştır. Samsun Valiliği ve Samsun Büyükşehir Belediyesi Başkanlığı olarak hazırlanılması öngörülen ‘Samsun İli Gelişim Stratejisi’ için Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı’nın katkısının sağlanması hususunda Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı’na gidilerek, 19- 07 -2004 tarihinde Samsun Valiliği, Samsun Büyükşehir Belediye Başkanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı arasında üçlü protokol imzalanmıştır. Bu protokol ile Samsun İli Gelişim Stratejisi ‘ni yaptıracak olan, Samsun Valiliği, Samsun Büyükşehir Belediyesi Başkanlığı ile bu çalışmalara teknik destek verme konusunda Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı anlaşmışlardır. Protokolde Samsun İlinde Samsun Bölgesel Ekonomik Kalkınma Konseyi (SABEKAK) kurulması öngörülmüştür. Samsun İl Gelişim Stratejisi kapsamında yapılacak temel planlama ve bu konuda yapılacak tüm çalışmaları yönlendirmek amacıyla kurulan SABEKAK 04-08-2004 tarihinde ilk toplantısını yapmıştır.

Kurucu SABEKAK Üyeleri

- Samsun Valiliği
- Samsun Büyükşehir Belediye Başkanlığı
- 19 Mayıs Üniversitesi Rektörlüğü
- Samsun Belediyeler Birliği
- Samsun Ticaret ve Sanayi Odası Başkanlığı
- Samsun Ticaret Borsası Başkanlığı
- Samsun Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği Başkanlığı
- Samsun Esnaf ve Sanatkarlar Kredi ve Kefalet Kooperatifi Başkanlığı
- Samsun Ziraat Odası Başkanlığı
- TUGİB Samsun Şubesi Başkanlığı (Teknoloji ve Uluslararası Gelişim İş Birliği)

Yönetim düzeyinde planlama çalışmalarını yönlendirmek için başlangıçta daha dar kapsamlı bir kurul olarak kurulan SABEKAK daha sonra yeni üyelerin ki bunlar:

- Milletvekilleri
- İl Genel Meclisi Başkanlığı
- Yerel Gündem 21 Başkanlar Konseyi Temsilcisi'nin de katılımı ile kapsamı artırılmıştır.

Konsey planı hazırlamak ve uygulamasından sorumlu olmak üzere 14.12. 2004 tarihinde bir yerel Kalkınma Şirketi kurmuştur. AB ülkelerindeki uygulamadan hareketle kurulan bu şirket Samsun'da yerel kapasiteyi oluşturma çabalarının da önemli bir ögesidir.

SABEK A.Ş. Ortakları

- Samsun Anakent İmar İnşaat Ticaret Limited Şirketi
- 19 Mayıs Proje, Yatırım, Hayvancılık, Su Ürünleri, Makina, İnşaat, Turizm, Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
- Samsun Esnaf ve Sanatkarlar Kredi ve Kefalet Kooperatifi
- TUGİB Teknoloji ve Uluslararası Gelişim İşbirliği Samsun Şubesi
- Samsun Ziraat Odası Başkanlığı
- Samsun Ticaret ve Sanayi Odası
- Samsun Ticaret Borsası
- Samsun Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği

Şirket Faaliyet alanı (İştilgal Konuları):

- Samsun Stratejik Bölgesel Ekonomik Kalkınma Planını yapmak
- Yurt içi ve Yurt Dışı Bölgesel Kalkınma projelerini yapmak
- İş yaratmak, işyeri yaratmak
- Var olan işyerlerinin yapılanmalarını takip edip yeni teknolojilerden faydalanmalarını sağlamak

- Yurt içi ve Yurt dışı bölge imkanlarını pazarlamak
- Var olan şirketlerin uluslararası tanıtımlarını yapmak
- Var olan “Aile Şirketleri”ndeki kurumsallaşma sorunlarını çözmek.
- Eğitim ve danışmanlık hizmetleri vermek.

SABEK A.Ş.’nin yapmakta olduğu planlama sürecinde olabildiğince katılımcı bir yöntem uygulanmıştır. Bu katılım hem tüm ilçeleri hem de önemli sektörel aktörleri kapsamıştır. Çalışma sürecinde Samsun ilinin GZFT analizi çalışmasında Samsun Valisi, Samsun Büyükşehir Belediye Başkanı’nın önderliğinde ilçe toplantıları düzenlenmiştir.

Hesap verilebilirliğin önemli bir gereği gelişme hedeflerinin ölçülebilir bir şekilde ifade edilmesi ve zamanlamasının yapılmasıdır. Yerel yönetimlerde şeffaflık ve etkinliği sağlamak katılımcılığı öne çıkaracak bir yapı gerektirmektedir. Samsun İl Gelişim Strateji’si geniş bir katılımı hazırlanmıştır. Bu katılımcılık plan uygulama ve planın zaman zaman güncellenmesi aşamalarında da korunacaktır. Bu çerçevede, yerel temsilcilerin, STK’ların ve mümkün olduğunca halkın doğrudan katılımı sağlanacaktır.

Planda belirlenen hedeflerin gerçekleşme durumu sürekli olarak izlenecek ve bu konularda halk bilgilendirilecektir. Öngörülen uygulamalarla ilgili olarak sorumluların hesap vereceği yerel platformlar her program için belirlenecektir.

Stratejik müdahale alanı olarak seçilen üç konuda ve Samsun ili genel refah düzeyi ile ilgili olarak ayrıntılı ölçütler ifade edilmiş ve hedefler belirlenmiştir. Bunların mevcut durumunu belirlemek için TÜİK ile işbirliği içinde özel çalışmalar başlatılmış ve bunların periyodik olarak izleme/ değerlendirmeye olanak verecek şekilde tekrar için düzenlemeler yapılmıştır.

İzleme Değerlendirme Göstergeleri: Samsun Gelişim Ortamı Göstergeleri

Ölçütler	2006	2008	2010	2015	2020
İşyeri ruhsatı almak için gereken işlem sayısı ve süre					
Kamu hizmetlerini tatmin edici bulanların oranı					
Samsun Kalkınma Konseyi çalışmalarını yakından izleyen Samsunlu oranı					
Samsun yerel seçimlerine katılım oranı					

Samsun Ekonomik Gelişme Göstergeleri

Ölçütler	2006	2008	2010	2015	2020
Samsuna dışarıdan gelen yatırım ve yarattığı istihdam sayısı					
OSB ve KSS'lerde faal işletme sayıları					
Samsun'da kapanan ve yeni açılan işletme sayısı					
Sosyal güvenlik kurumlarına kayıtlı çalışan sayısı					
İşsizlik oranı					

Yaşam Ortamı Göstergeleri

Ölçütler	2006	2008	2010	2015	2020
Temel altyapıdan yararlanan konut oranı					
İşyeri-konut arasındaki ortalama seyahat süresi					
Mahalle ortak alanlarını kullanan sakin oranı					
Standartların en az % 80 oranında karşılayan sosyal donanım oranı					
Belediye hizmetlerinden memnuniyet oranı					
Temel altyapı için yapılan ödemelerin hane geliri içindeki oranı					
Samsunluların çocukları için arzu ettikleri il içinde Samsun diyenlerin oranı					

Samsun İli Gelişmişlik Göstergeleri

Gelişmişlik Göstergeleri	2006	2008	2010	2015	2020
Ortalama kişi başına gelir					
Eğitimde gelişmeler- Okullaşma oranı • Üniversite bitirenler % • Teknik eğitim görenler %					
Sanayide çalışan işgücü oranı İhtisaslaşmış hizmetlerde çalışanlar oranı					
Refah düzeyinde gelişmeler- Ortalama konut büyüklüğü • Kaloriferli konut oranı • Tatil yapan aile oranı					

UYGULAMAYA YÖNELİK PLANLAMA

Samsun İl Gelişim Stratejisi'nin önemli bir özelliği uygulama ağırlıklı olmasıdır. Plan kısa dönem için kurumların halen hazırlamakla yükümlü olduğu üç yıllık Plan- Bütçe uygulamalarına bir çerçeve oluşturmuş ve bu planları yönlendirmiştir. Planın bu anlamdaki ikinci önemli özelliği kısa ve orta dönemde uygulanacak projeleri belirlemesi ve bunları belli bir bütünlük içinde değerlendirmesi ve yönlendirmesidir. Planda belirlenen ve uygulamaya konulan öncelikli projeler neler?

Öncelikli Projeler

- Tek Durak Hizmet Merkezi
- İŞGEM
- Uluslararası Ticaret-Taşımacılık
- Vakıf Üniversitesi
- Tersaneler
- Tarımsal Sanayi
- Çevre Düzeni Planı
- İzleme Değerlendirme (TÜİK)
- Sanayiye KOSGEB Desteği

Tek Durak Hizmet Merkezi

- Tek Durak Hizmet Merkezi İl Özel İdaresi bünyesinde oluşturulmasına karar verildi. Personel Büyükşehir Belediyesi, İl Özel İdaresi, Ticaret ve Sanayi Odası tarafından istihdam edilecek
- Planlanan faaliyetleri arasında: Samsun'un tanıtımı, yatırımcı desteği ve gösteri merkezi merkezi bulunmaktadır.

İŞGEM (İnkübatör)

İnkübatörler; en kırılgan oldukları kuruluş aşamasında küçük işletmelere, yaşama ve gelişme şansını artırmak ve büyümelerini sağlamak üzere, bir çatı altında geniş bir hizmet aralığı sunar. Gelişen ve büyüyen firmalar mezun edilir, yerlerine yenileri alınır.

ÖSDP 1 kapsamında kurulan 6 İş Geliştirme Merkezinin projeye olan maliyeti 5.315.148,50 YTL olmuştur. Proje kapsamında kurulan söz konusu 6 İŞGEM’de 31 Aralık 2005 tarihi itibarıyla 162 işletme faaliyet göstermekte olup, toplam 907 istihdam yaratılmıştır. İŞGEM’lerin projeden fon aldıkları sözleşme boyunca tahhüt ettikleri toplam işletme sayısının 161 ve yaratacakları istihdam sayısının 540 olduğu dikkate alındığında, elde edilen başarı açıkça görülmektedir.

Türkiye’de yatırım belgesi alan kuruluşlarda bir kişiye istihdam sağlamak için 91 bin 800 dolar gerektirdiği bir ortamda 8 bin dolar gibi bir harcamayla gerçekleştirilecek olan yatırımda bir kişiye istihdam için harcanan parayla İŞGEM’lerde 11 kişiye iş sağlanabilmiş olacaktır.

Samsun İli Gelişim Stratejisi çalışması sonucunda ortaya çıkan Gelişim Dinamiklerinin öngördüğü sektörlerle destek vermek ve bu sektörlerdeki eksik oyuncuları bu sektöre kazandırmak ana hedeflerdendir. Her 3 yılda bir 26 adet yeni sanayici yaratmak. 104 kişiye iş imkanı sağlamak

Uluslararası Ticaret

- Taşımacılık Etüdü
- Dış ticaret için şirket oluşumu
- Dış ticaret altyapısının geliştirilmesi
- Samsun’a yabancı sermaye çekilmesi

Vakıf Üniversitesi

- Herkesin katıldığı yabancı dilde eğitim veren bir vakıf üniversitesi
- *Maliyet Tahminleri:* Üniversitenin yaklaşık 210.000 m² alan üzerinde 45 milyon \$ maliyet tahmini ile kurulması tasarlanıyor

Muhtemel Bölümleri:

- Mühendislik Fakültesi
- Fen Edebiyat Fakültesi
- İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Tersaneler Projesi

Samsun/Merkez

- *Kapasite Bilgileri*
- Gemi İnşa Kapasitesi (Dwt/Yıl) : 750.000 Dwt/yıl
- Çelik İşleme Kapasitesi (Ton/yıl) : 300.000 Ton /yıl

- Bakım-Onarım Kapasitesi (Dwt/Yıl) : 2.500.000 Dwt/yıl
- Bakım-Onarım Kapasitesi (Ton/Yıl) : -----
- İnşa Ede. En Büyük Gemi Tonajı (Dwt) : 225.000 Dwt
- İstihdam(adet) : 3138

Samsun/Terme

- *Kapasite Bilgileri*
- İnşa Ede. En Büyük Gemi Tonajı (Dwt) : 30.000 Dwt
- Çelik İşleme Kapasitesi (Ton/yıl) : 5.000 Ton /yıl
- Bakım-Onarım Kapasitesi (Dwt/Yıl) : 20.000 Dwt/yıl
- Bakım-Onarım Edc. En Büyük Gemi Tonajı (Dwt) : 20.000 Dwt
- İstihdam(adet) : 750

Tarımsal Sanayi

- Yeni yatırımcı getirilmesi
- Mevcut işleme/pazarlama firmalarının desteklenmesi
- Çiftçi örgütlerinin desteklenmesi

Çevre Düzeni Planı

- İş tarifi yapılıyor
- İl Özel İdare 2007 bütçesine ödenek koydu

İzleme-Değerlendirme

Araştırmayla ilgili hazırlıklar tamamlandı İl Özel İdaresi maliyetin tamamını karşılayacak. TÜİK çalışmayı yürütüyor.

- Genel refah seviyesi ölçülecek
- Gelir, meslek ve eğitim durumu ölçülecek
- İl Gelişim Stratejisinin etkileri izlenecek

Sanayiye KOSGEB Desteği

- Mevcut durum tespiti yapıldı
- Desteklenecek öncelikli alt sektörler (mobilya, gıda sanayi, makine sanayi, metal işleme sanayi, tıbbi aletler, plastik/kauçuk sanayi) belirlendi.
- Verilecek destekler belirleniyor

Tek Durak Hizmet Merkezi ve Konsey

Tek Durak Hizmet Merkezi

Tek Durak Hizmet Merkezi Samsun'a yatırım yapılmasını kolaylaştırmak için hizmet sunmaktadır. Bu merkezin temel görevi Samsun'a gelen veya Samsunlu yatırımcıların yatırım konusundaki ilk adresi olmaktır.

Tek Durak Hizmet Merkezi'nin Hukuki Dayanağı

Kalkınma Ajansları yasasıyla kurulması hedeflenen 'yatırım destek ofisi' nin çalışma esaslarını kendine hedef edinmiş ve ilde bu ofis oluşturulana kadar yatırımcıya hizmet sunacaktır. Yatırım Destek Ofisi için sağlanan yasal dayanaklar Samsun'da kurulacak olan 'Tek Durak Hizmet Merkezi' nin de uygulamalarına ışık tutacak ve yereldeki yöneticilerin aynı hassasiyetle yetkilerini bu yönde kullanmasından ibaret olacaktır. Ayrıca İl Özel İdaresinin yönetmelik çıkarma yetkisini de kullanarak uygulamayı kolaylaştırmaya yönelik düzenlemeler yapılabilir.

Konsey'in adı Samsun Kalkınma Konseyi'dir.

Hukuki Dayanak

KONSEY Türkiye'deki yerelleşme anlayışının hayata geçirilmesi için yerel aktörler tarafından gönüllülük esasıyla oluşturulmuştur. Kurumların yükümlülükleri kanunların kendilerine verdikleri yetkilerin tamamen iyi niyet çerçevesinde Samsun'un gelişmesi için kullanılmasından ibarettir. Bu maksatla, DPT yönlendirmesi sonunda kurucular arasında imzalanan 10.08.2004 tarihli protokolle bu konsey oluşturulmuştur

TÜRKİYE’DE KURUMSAL DENEYİMLER PANELİ

Oturum Başkanı: *Emin DEDEOĞLU*

Kalkınma Ajansları’nın Önemi ve EGEV-EBKA Deneyimi

Yılmaz Temizocak

Türkiye’de Bir İlk:

Mersin Kalkınma ve İşbirliği Konseyi

Raif Okutucu

Ege Bölgesi Deneyimiyle Türkiye Kalkınmasına Bir Bakış

Tamer Taşkın

Adana Yatırım Araştırma Geliştirme Merkezi ve

Bölgesel Kalkınma Ajansları

Ümit Özgümiş

KALKINMA AJANSLARI'NIN ÖNEMİ VE EGEV-EBKA DENEYİMİ

Yılmaz TEMİZOCAK

Ege Ekonomiye Geliştirme Vakfı Başkanı

Her ülkenin sınırları belli bir alanı ve bu alanın ekonomi, nüfus, çevre gibi faktörler açısından, nasıl kullanılacağına dair bir stratejisi vardır. Bu strateji, devletin belirlemiş olduğu makro-ekonomik hedeflerinin bir uzantısı veya yansımasıdır. Hedefler arasında, ekonominin istikrarlı ve etkin işleyişi, ülkenin bütünlüğü, nüfusun belli bir yaşam standardına kavuşması sayılabilir. Hedefleri belirleyen faktör, iktidardaki parti veya partilerin ideolojisi veya yaklaşımı kadar, ülkenin o dönemdeki beklentileridir.

Piyasa ekonomilerinde, söz konusu makro-ekonomik hedeflere yönelik stratejilerin, bölgesel gelişmişlik farklılıklarına yol açması neredeyse kaçınılmazdır. Bu yüzden Batı Avrupa'da 1920'lerden itibaren geri kalmış bölgelerin devletçe desteklenmesini ve kaynak aktarılmasını öngören "Bölgesel Politika" kavramı doğmuştur.

Bu dönemde, Amerikan ve Batı Avrupa bölgesel politika yaklaşımında önemli bir fark vardır:

ABD'de kalkınma programlarında öncelik bireysel yerleşim merkezlerine veya eyaletlere verilirken, Batı Avrupa'da, bölgelerdeki aktiviteleri, odak noktası alan Bölgesel Kalkınma Ulusal Stratejisi oluşturulmuştur. Böylece Batı Avrupa'da bölgesel politika kapsamı çok daha genişlemiştir.

Birinci Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda, özellikle 50'lerde ve 60'larda bölgesel politikalarda Rönesans yaşanmış, ileri kapitalist ülkelerdeki hızlı ekonomik büyüme sayesinde bölgesel politikalara önemli kaynak ayrılmıştır. Ancak 70'li ve 80'li kriz yıllarında bölgesel politika aleyhine eleştiriler de yapılmıştır. Eleştirilerin odak noktası bölgesel politika hedefleriyle, ülkenin ekonomik etkinliğini yükseltme hedefi arasındaki çelişkidir.

Zira geri kalmış bölgelerin özellikle sosyal açıdan gelişmesi için ayrılan fonlar, kaynakların etkin kullanımında engel oluşturmaktadır. Bu yüzden 1980’lerde ve 90’larda birçok gelişmiş ülkede bölgesel politika yaklaşımı sosyal amaçlardan ekonomik amaçlara yönelmiştir. Bölgesel politika yaklaşımının “ekonomik gelişmeye öncelik tanınması” şeklinde geçirdiği evrim, planlamada yöntem değişikliği de getirmiştir.

Klasik planlamada bölgesel planlar, merkezi otorite tarafından yukarıdan aşağı, fiziksel alt yapı ve mali teşvikleri ön plana alan ve bölgeler için stratejiler üreten tarzda yapılmaktadır. Oysa yeni planlama anlayışı, aşağıdan yukarı, bölgelerin kendi stratejilerini ürettikleri, ortak akıl ve katılımcılığa dayanan, girişimcilik kapasitesini ve insan kaynaklarını geliştirmeye yönelik tarzda yapılmasına amirdir.

Ancak bu demek değildir ki bölgeler kendi gelişim projelerini hazırlarken her konuda bağımsız, kendi başlarına karar alır ve gerçekleştirir. Bölge, ne büyüklükte olursa olsun neticede bir bütünün, yani üniter bir devletin bir parçasıdır. Dolayısıyla bazı konularda merkezi otoritenin yasal düzenlemeleri, politikaları, uygulamaları bölgesel gelişme ile birebir ilişki içindedir.

Nitekim Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı (EGEV) olarak gerçekleştirdiğimiz Bölgesel Gelişim Çalışma Grubu toplantılarında yapılan GZFT (SWOT) analizinde ortaya konan sorunların ana başlıkları şöyledir:

- Hukuk
- Yönetmel, yasal, politik ve bürokratik sorunlar
- İnsan kaynakları
- Eğitim
- Fiziki altyapı
- Sanayinin yapılanma, altyapı ve gelişme sorunları
- Kaynak yetersizliği-fınansman sorunları
- İşbirliği, koordinasyon ve örgütlenme eksikliği
- Ar-Ge ve inovasyon yetersizliği
- Nüfus artışı
- Yaşam kalitesi
- Çevre
- Demokrasi ve katılımcılık

Bu ana sorunlara yönelik hemen hemen tüm çözümler, devletin genel çerçevede, birbiriyle ilişkisini dikkate alan, eşgüdümlü ve eşzamanlı yasal ve politik uygulamalarıyla mümkün olabilir.

Bir taraftan devlet merkezîyetçi yapıyla kendi üstüne düşen görevleri gerçekleştirirken, öte yandan esas itibarıyla “adem-i merkezîyetçi” tarzda girişimler yapılmalıdır. Bu bağlamda Bölgesel Kalkınma Ajansları büyük önem kazanmaktadır.

Bölgesel Kalkınma Ajanslarının dünyadaki örneklerine baktığımızda üstlendikleri başlıca rollerin şunlar olduğunu görüyoruz.

- Ekonomik stratejileri belirlemek ve uygulamak,
- Bölgeyi iç ve dış yatırımcılara tanıtıcı faaliyetlerde bulunmak,
- Vergi tabanını genişletecek şekilde seçilmiş sektörleri desteklemek,
- Sektör tabanını genişletmek,
- Farklı istihdam olanakları yaratmak,
- Yeni işletmeleri cezbetmek ve mevcutları alıkoymak için stratejik yaklaşımlar uygulamak,
- İşletmelerle kamu yöneticileri arasında koordinasyon sağlamak,
- Bölgenin uzun dönemli ekonomik hedeflerini etkileyecek meseleleri teşhis etmek,
- Piyasa araştırması yürütmek,
- Firmaları eşleştirmek ve ağ oluşturmak,
- Firmaların yer seçimine ve proje geliştirmesine yardımcı olmak,
- İşgücü temel ve ihtisas eğitimi programları düzenlemek,
- Bilhassa yabancı çalışanlara okullar, kültürel imkânlar, ev bulma, sağlık hizmetleri gibi konularda bilgi vermek,
- Girişimcilerin iş kurma işlemlerini yürütmek.

Tabii ki her kalkınma ajansının bu görevlerin hepsini yerine getirmesi söz konusu olamaz. Önemli olan her aşamada bölgenin ve yatırımcıların özelliklerini ve ihtiyaçlarını dikkate almalarıdır.

Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın etkinliğini belirleyen önemli faktörler şunlardır:

- Finansal kaynaklar,
- Nitelik ve nicelik olarak yeterli personelin varlığı,
- Bölge kalkınmasına yönelik öncelikler ve vizyon oluşturmayı içeren stratejik planlama sürecinin varlığı,
- Meşruiyet ve yetki,
- Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın yerel girişimcilerle bağlarının gücü,
- Üstlendikleri görevleri ne dereceye kadar yerine getirdikleri,
- Bölgesel tutarlılık,
- Doğru, hızlı ve güncel bilgiye ulaşılabilirlik.

EGEV Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı 1992'de Ege Bölgesi'ni ve İzmir'i özellikle dış yatırımcılara tanıtmak, onlara gerekli bilgi ve yardımı sağlamak ve böylece Ege'yi ve İzmir'i dış yatırıma açmak amacıyla kurulmuştur.

Hedef çeşitli kurum ve kuruluşlarca ayrı ayrı yürütülen bu tür çalışmaları koordine etmek, kaynak israfına yol açmadan en etkin ve verimli bir şekilde tanıtım ve bilgilendirme faaliyetlerini yürütmekti. Vakfın kurucu üyeleri başta İzmir Valiliği ve Büyükşehir Belediyesi olmak üzere İzmir'deki tüm odalar, İzmir Ticaret Borsası, İhracatçı Birlikleri, İzfaş, Egiad ve Gazeteciler Cemiyeti'ydi.

EGEV kurulduktan bir süre sonra AB'nin Akdeniz ülkelerine yönelik Med-Invest programı çerçevesinde bir projenin içinde yer aldı. Toplam 370.000 ECU'luk (yaklaşık bugünkü euro ile aynı) proje ile Türkiye'nin ilk kalkınma ajansı olan EBKA (Ege Bölgesi Kalkınma Ajansı) kuruldu.

Proje kapsamında:

- EBKA'dan iki eleman ortak kalkınma ajanslarında üç ay eğitim gördü.
- Ege Bölgesi ile ilgili temel ekonomik verileri içeren bir bilgi bankası kuruldu.
- İzmir ve bölgeye ilişkin broşürler bastırıldı.
- İzmir'i tanıtan bir video-film yaptırıldı.
- Sempozyumlar düzenlendi.
- Avrupa'nın birkaç kentinde işadamlarına yönelik tanıtım toplantıları yapıldı.

EBKA çok başarılı çalışmalarına rağmen, Kalkınma Ajanslarının o yıllarda Türkiye de yasal dayanağı olmadığından örgütlenme, yaptırım ve finansman alt yapısından yoksundu. Bu projenin 1995 yılında tamamlanmasından sonra EGEV, EBKA'yı kendi bünyesinde bir şirkete dönüştürmek zorunda kaldı.

Fakat EBKA deneyimi 90'lı yılların şartlarında düşünülmesi ve gerçekleştirilmesi çok önemli bir proje olarak EGEV'e büyük bir tecrübe kazandırdı. EGEV 1995 Aralık ve 1996 Mart'ında Arama ve Karar Konferansları düzenledi. İzmir 2023 adı verilen projenin amacı, İzmir'in Cumhuriyetin 100. kuruluş yılı olan 2023 yılında bir Akdeniz Yıldızı şeklinde parlaması için ortak akılla bir vizyon oluşturulması ve gerekli etkinliklerin tespiti idi.

Çalışmaların sonunda İzmir'in en önemli sorununun göç, öncelikli sektörünün ise turizm olduğu belirlendi.

Bir başka tespit de İzmir'in çevre illerle iç içe olması, onları yoğun bir biçimde etkileyen ve onlardan etkilenen bir konumda olduğu idi. Dolayısıyla onlarla işbirliği yapılmadan İzmir'in sorunlarına çözüm bulmak pek mümkün değildi.

Bu noktadan hareketle 1997 Aralık ayında Ege'deki diğer 9 ilin (Afyon, Aydın, Balıkesir, Çanakkale, Denizli, Kütahya, Manisa, Muğla, Uşak) valileri, belediye başkanları, üniversite rektörleri ve oda başkanlarının katıldığı bir toplantı yapıldı ve kendileri EGEV'in çatısı altında birleşmeye davet edildiler.

Öneri ilgiyle karşılandı ve 1998 Haziran'ında yapılan EGEV Genel Kurulu'nda EGEV'in üye kurum sayısı 118'e, müteveli sayısı 152'ye çıktı.

Yeni kimliğiyle EGEV'in vizyonunu, misyonunu, değerlerini ve stratejilerini saptamak amacıyla Kasım 1998'de düzenlenen Arama Konferansı'nda EGEV'in vizyonu

“Cumhuriyetimizin 100. Yılına kadar; insan ve doğa kaynaklarının doğru kullanımına dayalı, dengeli ve sürdürülebilir kalkınmayı çağdaş standartlarda gerçekleştirmiş bir Ege”, misyonu ise:

“Ege Bölgesi için özgün bir kalkınma modelinin ortak akıl ve katılımcılıkla oluşturulması ve uygulanmasında öncülük etmek” olarak belirlendi.

Misyonu doğrultusunda çalışmalara başlayan EGEV önce DPT ile bir protokol imzaladı. DPT ile imzalanan protokolda DPT'nin planla ilgili olarak EGEV'e her türlü bilgi, teknik ve uzmanlık desteği sağlaması öngörülmekteydi.

EBKA çerçevesinde derlenmiş olan bilgiler değişmiş ve bilişim teknolojileri çok ilerlemiş olduğundan yepyeni bir veri bankası oluşturuldu. Üye iller hakkında bilgi toplanarak www.egev.org adresindeki internet sitesinde yayınlanmaya başlandı.

EGEV'in misyonunun iki ilkesi vardır: ortak akıl ve katılımcılık. Buna göre 2001 Nisan'ından başlayarak Uşak, Afyon, Balıkesir, Çanakkale, Denizli, Aydın, Kütahya, Manisa ve Muğla illerinin Stratejik Hedef Toplantıları, İzmir'in ise bölgedeki rolünün ve vizyonunun tespit toplantısı yapıldı.

İllerin Stratejik Hedef toplantılarında vali, belediye başkanı, oda başkanları ve sivil toplum örgütlerinden oluşan 35-50 kişilik bir grup Cumartesi sabahı saat 9:00'dan Pazar akşam üstüne kadar tartışarak il stratejik hedef raporunu ve vizyonu ortaya çıkardılar.

Çalışmalarımızın üçüncü aşaması üye illerde 2003 Mart ayından itibaren yapılan önceliklendirme toplantıydı.

Bu toplantılara ilişkin özellikler şunlardı:

- Her ilden 30 ila 45 kişi katıldı.
- Toplantısı yapılmadan önce o ile ait “İl Raporu” hazırlandı ve katılımcılara toplantıdan bir hafta önce gönderildi.

Toplantıda katılımcılar gruplar halinde çalışarak belirlenen verileri kendi bakış açıları ve il raporundaki bilgiler ışığında önceliklendirdiler.

Önceliklendirme toplantılarını takiben Afyon'da Bölgesel Diyalog Konferansı yapıldı. Her ilden seçilen 7 kişi 3 gün boyunca önceliklendirme toplantılarından gelen sonuçları değerlendirdiler.

Böylece bir uzlaşma zemininde alt bölgeler ve tüm bölge bazında öncelikler haritası çıkarıldı. Bölgesel Diyalog Konferansında elde edilen sonuçlar şunlar oldu:

- Sektörlerde hangi illerin öne çıkartıldığını gösteren listeler ve haritalar.
- İllerde hangi sektörlerin öne çıkartıldığını gösteren listeler ve haritalar

- Her ilde üzerinde uzlaşmaya varılmış olarak öne çıkartılan sektörlerin alt sektörlerinin neler olduğu.
- Sektörel Toplantı Temalarının neler olacağı.

Diyalog konferansında 10 ilin öncelikli sektörleri olarak ön sıralarda tarım ve hayvancılık, turizm, Jeotermal ve madencilik/toprağa dayalı sanayi yer aldı.

Bunun üzerine sektör toplantıları süreci başlatıldı.

Tarım-Hayvancılık Sektör Toplantısı 2-3 Nisan 2005’de Aydın’da, Turizm Sektör Toplantısı 16-17 Nisan 2005’de Marmaris’te, Jeotermal Sektör Toplantısı ve Madencilik ve Toprağa Dayalı Sanayi Sektör Toplantıları 14-15 Mayıs 2005’de Kuşadası’nda gerçekleştirildi.

Sektör Toplantılarının her birine her ilden o sektörün önde gelen temsilcileri, bürokratları ve öğretim üyelerinden oluşan 60-70 kişi katıldı.

Katılımcılar 2 gün boyunca sektörlerinde gelişme sağlamak, atılım yapmak için uygulanması gereken projeleri belirlediler. Katılımcılar ayrıca kümeleşmenin gereğine işaret ederek kümeleşmenin ilk adımlarını attılar.

EGEV küme fikrini çeşitli platformlarda yaymaya çalışmaktadır. Nitekim küme konusunu tanıtmak ve ülkemizde bu konuda yürütülen çalışmaları ortaya koymak üzere Şubat 2004’de Türkiye’den ilgili grupların ve İngiliz Uzman Prof. Dr. Philip Cooke’un katıldığı bir seminer düzenlemiştir.

Gelişim Projesi çerçevesinde illerde gerçekleştirilen toplantılarda ortaya çıkan ortak talepler Bölgesel Kalkınma Ajanslarına yol gösterici niteliktedir.

Bu talepler,

- Altyapı yatırımları; özellikle her ilin kendi ilçeleriyle ve iller arasında karayolu/demiryolu bağlantılarının çağdaş düzeye kavuşturulması,
- Başta rüzgâr enerjisi olmak üzere alternatif enerji kaynakları yaratılması,
- Sit alanı ve özel çevre uygulamasının katılımcı bir anlayışla yöre halkının fikirleri alınarak yeniden düzenlenmesi,
- Yunan adaları ile kıyı ticaretinin önündeki engellerin kaldırılması,
- Arazi tapulaştırmanın ve kadastronun tamamlanarak parçalanmış arazilerin optimal büyüklüğe kavuşturulması,
- Verimli arazilerin tarım dışı amaçlarla kullanımının engellenmesi,
- Destekleme politikalarıyla ürün planlamanın paralel yürütülmesi; tarımda fiyat politikasının üreticinin katılımıyla belirlenmesi
- Yat turizmi mevzuatının günün ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde düzenlenmesi

- İşletmelerin-turistik tesislerin vergilerinin şirket merkezinin bulunduğu yerden değil, tesisin bulunduğu ilden ödenmesi
- Ürün borsalarının kurulması olarak özetlenebilir.

Egev'in bölgesel örgütlenmesini ve şimdiye kadar bölgede yürüttüğü çalışmalarını dikkate alan DPT, Türkiye-Yunanistan Sınır Ötesi İşbirliği Programı Interreg III/A'da Bölgesel Teknik Sekreteryaya görevini kurumumuza vermiştir.

EGEV, 6 ilin (Aydın, Balıkesir, Çanakkale, İzmir, Muğla ve Edirne) valilikleri bünyesinde oluşturulan Yerel Teknik Sekreteriyalar ile DPT ve teknik yardım ekipleri arasında koordinasyon sağlamakla görevlendirildi.

Yaklaşık iki yıl gibi bir süreçte EGEV üstlendiği tüm görevleri başarılı bir şekilde tamamlamış ve sona yaklaşıldığı bir anda, hepimizin bildiği gibi idari ve teknik nedenlerle bu projenin uygulanması, geçici olmasını umduğumuz bir süreyle durdurulmuştur.

Fransa Alsace Bölgesi Kalkınma Ajansı ADIRA'nın, ülkemizde ilk temas ettiği kurumlardan biri EGEV olmuştur. ADIRA 1950 yılında kurulmuş olup Fransa'nın ve Avrupa'nın, muhtemelen de dünyanın ilk kalkınma ajansıdır. 55 yıllık tarihinde dünya ekonomisine yön veren 1200'den fazla yabancı sermayeli şirketi bölgeye çekmeyi başarmıştır.

EGEV'in kuruluş ve üyelik yapısı Kalkınma Ajanslarına paralel olduğu için ADIRA, EGEV'le işbirliği protokolü yapma talebinde bulunmuş ve 21.Şubat.2005'te İzmir'de basın ve iş dünyası temsilcilerinin katıldığı bir kokteylde ADIRA yetkilileri ile işbirliği protokolü imzalanmıştır.

Protokol, aşağıdaki konularda iki kurum arasında işbirliği yapılmasını öngörmektedir:

- Ticaret,
- Yatırım fırsatları,
- Küresel eğilimler konularında bilgi alışverişi,
- İşadamları ve yatırımcıların karşılıklı ziyaretleri,
- Ortak toplantı ve tanıtım faaliyetleri

Protokol çerçevesinde 16-20 Ekim 2005 tarihlerinde Alsace Bölge Merkezi Strasbourg'a bir iş gezisi düzenlenmiştir. Odalarımız temsilcilerinden oluşan 16 kişilik bir grupla Alsace Bölgesi ziyaret edilerek çeşitli temaslarda bulunulmuştur.

ADIRA bu ziyaretimize karşılık 17 Eylül 21 Eylül tarihleri arasında Alsace bölgesi Senatör, Milletvekili, Oda Başkanları, Rektörler ve Özel Sektör temsilcilerinden oluşan 25 kişilik bir heyet ile İzmir'e gelecektir. EGEV tarafından hazırlanan ziyaret programı işbirliği olanaklarının hızla gerçekleşmesi amacını gütmektedir

ve misafirlerimiz yeni çalışmalarına başlayan İzmir Kalkınma Ajansı ile tanışacaklardır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu İl Özel İdarelerine ve nüfusu 50.000'in üzerinde olan belediyelere Stratejik Plan hazırlama yükümlülüğü getirmiştir. Ancak yaptığımız tespitlerde konuyla ilgili görevlilerin nasıl hareket edecekleri hakkında yeterli bilgi ve deneyim sahibi olmadıkları görülmüştür.

Ayrıca EGEV'in illerde yürütmüş olduğu çalışmalar katılımcı ve ortak akla dayalı ilkelerle yürütüldüğü için kanunun özüne son derece uygundur.

EGEV mevcut bilgi ve birikimini paylaşmak ve Stratejik Planlama yapmakla yükümlü görevlilere yardımcı olmak amacıyla geçtiğimiz yıl İzmir'de bir seminer düzenlemiştir. İl Özel İdarelere ve belediyelere davet yapılmış olup, yoğun bir katılımı sağlanmıştır.

2006 yılında Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı (EGEV), Philip Morris/Sabancı desteği ile "Ege Fikir Önderleri AB Eğitimleri Dizisi" projesini üyemiz olan illerde başarıyla uygulamıştır. Avrupa Birliği'ne giriş süreci içerisinde karşılaşılabilecek olan sorunların ve eksikliklerin giderilebilmesine katkıda bulunmak amacıyla düzenlenen eğitim programında;

- Avrupa Birliği ile Türkiye-AB ilişkileri,
- AB'nin ortak ticaret, tarım, turizm, KOBİ ve rekabet politikaları,
- AB topluluk fonlarından yararlanma koşullarının işlendiği her ilde 2 şer günlük bir eğitim verilmiştir.

AB uzmanları tarafından verilen bu eğitim;

- başta üye kurumlarımızın üyeleri olmak üzere,
- diğer mülki ve yerel idare birimleri,
- sivil toplum kuruluşları,
- küçük ve orta ölçekli sanayi kuruluşları,
- iş çevreleri,
- siyasi partiler ve medya kuruluşlarının temsilcileri
- üniversite öğretim üyesi ve öğrencilerinin

katılımıyla gerçekleştirilmiştir.

EGEV, EXPO 2015 çalışmalarını İzmir'in ve Ege Bölgesi'nin kalkınmasında en önemli faktör olarak görmektedir. 2008 yılında yapılacak olan seçimlerde İzmir belirlenirse, devletin gerçekleştireceği yatırımlar söz konusu olacak ve EXPO 2015 bölgeyi onlarca yıl ileriye götürecektir. Adaylığımızın kabul edileceği hesabıyla;

- 2. havaalanı için çalışmalar hemen başlatılmalı,

- Yakın şehirlerarasında küçük uçaklarla hava ulaşımı mutlaka ciddiye alınmalı,
- Çanakkale boğazına yapılacak bir köprü ile güzergâh üzerindeki tüm illerin Avrupa'ya bağlantısı sağlanmalıdır.

EGEV kurum olarak EXPO çalışmalarında aktif görev almaktadır.

Bütün bu çalışmaları neden yapıyoruz? Varmak istediğimiz sonuç nedir?

EGEV'in tabii ki bir yatırım ve yaptırım gücü yoktur. *EGEV'in yaptığı bir yol haritası çizmektir.* Bölgeye yönelik ve bölgenin tam katılımıyla yapılan çalışmaların sonucunda:

- Stratejik Hedef Toplantıları ile illerin potansiyelleri, sorunları ve vizyonu, bizzat o ilde yaşayanlar tarafından belirlenmiş ve katılımcılar belirlenen hedeflere kendi imkân ve gayretleriyle
- Ulaşabileceklerini görmüşlerdir.
- Alt yapı gibi büyük meblağlar gerektiren ve ilin kendi imkânlarıyla çözülemeyecek meselelerde, gerekli yasa ve yönetmelikleri çıkaracak parlamentelere, yatırımı yapacak bakanlıklara ve uygulayacak bürokratlara yol gösterici nitelikte veriler temin edilmiştir.
- Ülkemizin kıt kaynaklarının her alana eşit dağıtılması durumunda kaynakların heba olmaması ve önceliklere göre yatırım yapılması verimliliğin artmasını sağlayacak veritabanı oluşmuştur.
- Sektör toplantılarında o sektörlerin tüm artı ve eksileri masaya yatırılmış, darboğazların aşılması için projeler hazırlanmıştır.
- İl raporları bölgenin tam bir envanterinin çıkarılmasını sağlamıştır. EGEV veri tabanına dâhil edildiğinden bu verilere tüm dünyanın internet üzerinden ulaşması mümkündür.

Nihai amacımız, bölgenin ekonomisinin gelişmesini, sürdürebilir rekabet avantajı kazanmasını sağlamak ve iyi yaşanabilir ve dünya standartlarında şehirler yaratmaktır.

- Bunun için bölgeye *yabancı yatırımcı* çekmek gerekir. Şimdiye kadar bölgeye yatırım yapma niyetiyle gelen kişilere verecek sağlıklı ve derli-toplu bilgiden yoksunduk. Elimizdeki veriler ve yol haritası sayesinde yatırımları optimum şekilde yönlendirmek mümkün olabilecektir.

Görüldüğü gibi, EGEV 90'lı yılların başlarından itibaren bölgesel kalkınmanın önemini kavramış ve gerekli çalışmaları başlatmıştı. 2006 yılı başında kabul edilen kanun çerçevesinde verilen yetki ile Kalkınma Ajansları kurulmasında İzmir'in pilot il seçilmesi, 14 yıl süreyle yapılan çalışmaların semeresi olarak EGEV'i çok mutlu etmiştir. *Vakfın bundan sonraki hedefi, Kalkınma Ajansı'nın*

İzmir’de yaratacağı sinerjiyi ve kazanılacak ivmeyi tüm Ege illerine yaymak ve projelerde birlikte hareketi sağlamaktır.

Bölgesel Kalkınma Ajansları Yasasında öngörülen örgütlenme yapısı ve işlevleri ile EGEV’in yapısı ve işlevleri büyük benzerlikler göstermektedir. Madde 8’de

“Bölgesel gelişme hedefine yönelik olarak; bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek ve ajansı yönlendirmek üzere Bölge Kalkınma Kurulu oluşturur” denmektedir.

Görüldüğü gibi Bölge Kalkınma Kurulu EGEV’in üye yapısıyla bire bir uyumludur.

Ajansın görev ve yetkileri özetle şöyle tanımlanmaktadır:

- Bölge plan ve programlarını hazırlamak,
- Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasında işbirliğini geliştirmek,
- Ulusal ve uluslararası düzeyde bölgenin tanıtımını yapmak,
- Türkiye’nin katıldığı ikili veya çok taraflı uluslararası programlara ilişkin faaliyetlerin bölgede tanıtımını yapmak ve bu programlar kapsamında proje geliştirilmesine katkı sağlamak.

Yine görüldüğü gibi bu görevler, EGEV’in şimdiye kadar yürütmüş ve yürütmekte olduğu çalışmaları kapsamaktadır. Dolayısıyla Pilot olarak belirlenen iki Kalkınma ajansı dışında Bölgesel Kalkınma Ajansları’nın belirlenmesi aşamasında Ege Bölgesi diğer bölgelere nazaran epeyce önde başlayacaktır.

Ege Bölgesi’nde 14 yıldan bu yana bölgesel kalkınma konusunda faaliyet gösteren EGEV, Kalkınma Ajansları sayesinde Türkiye’nin ciddi bir kabuk değişiminden geçeceğine ve İzmir’in ve dolayısıyla Ege Bölgesi’nin uluslar arası ilişkilerinin nihayet istenilen düzeye geleceğine inanmaktadır. Türkiye’nin küresel anlamda rekabet edebilirliği bölgesel kalkınma politikalarına bağlı bir dış ticaret stratejisini benimsemesiyle artabilir. Bu kapsamda bölgelerde faaliyet gösterecek *ajansların sayıları ve etkinliklerinin artırılmasında* fayda vardır. Küresel rekabette yüksek katma değerli, kaliteli ve markalaşmış ürünlerle uzmanlaşmış pazarlara ulaşma hedefini benimseyen tüm yerel oluşumlar, mevcut potansiyeli daha etkin değerlendirerek üstün rekabet gücüne ulaşacaklardır.

Her ilin kendisi için belirlediği vizyona ulaşması neticede kendi sorumluluğundadır. EGEV’in yüklediği misyon çerçevesinde oluşturulan yol haritası esas alınarak, o ilin kendi kaynaklarını harekete geçirip el ve gönül birliği içinde planlı ve sistematik bir biçimde çalışarak bunu bizzat o ilde yaşayanlar yapacaklardır.

Bölgemiz halkı bir taraftan kendi üstüne düşen sorumlulukları yerine getirirken bir taraftan da gerekli yasa-yönetmeliklerin çıkması için girişimlerini sürdürme-

lidir. Refah toplumuna ulaşmak uzun soluklu bir çabadır ve bu çabayı kendimiz için değilse bile gelecek nesillerimizi düşünerek sürdürmeliyiz.

Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı EGEV 10 Ege Bölgesi ilinin oluşturduğu bir kurumdur. Yönetiminde ve Mütevelli heyetinde bu illerin tüm kuruluşlarının temsilcileri bulunmaktadır. Yönetim Kurulu Başkanı olduğum bu kurumu İzmir Kalkınma Ajansı Yönetiminde temsil etmekteyim. Dolayısıyla EGEV bugüne kadar tüm bölge için yürüttüğü çalışmalara aynı hedefler doğrultusunda devam ederken, İzmir Kalkınma Ajansı çalışmalarından elde edeceği deneyimi diğer 9 Ege iliyle paylaşacak ve bu illerde en kısa sürede kalkınma ajanslarının kurulmasına öncülük edecektir. *EGEV, İzmir ve diğer iller arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlayarak bir bölgesel mutabakat ortamı yaratacak ve varılmak istenen hedefe en kısa zamanda ulaşılması için çaba gösterecektir.*

Geçen Temmuz ayında yapılan EGEV Mütevelli Heyet toplantısına katılan 5 Valimizin ortak görüşleri Bölgesel Kalkınma ajanslarının çalışmaya başladıktan sonra da Ege Bölgesi içinde koordinasyonu sağlamak, Ajanslar arasındaki olası problemlerin çözümü, ortak akıl ve katılımcılığı ön plana alan ve 14 yıldır bu tarz bir kalkınmaya öncülük eden EGEV in görevi olacaktır. Sayın Valilerimizin görüşü doğrultusunda EGEV şemsiye bir kuruluş olarak bulunacaktır.

TÜRKİYE’DE BİR İLK: MERSİN KALKINMA VE İŞBİRLİĞİ KONSEYİ

Raif OKUTUCU

Mersin Kalkınma ve İşbirliği Konseyi Genel Sekreteri

MERSİN’DE ARAYIŞLAR VE YENİ YAKLAŞIM

Mersin; coğrafi koşulları, doğal kaynakları, üretim kapasitesi ve insan kaynakları açısından ülkemizin en önemli kentlerinden birisidir. Limanı ve serbest bölgesi ile ticaret ve hizmet sektöründe Türkiye’nin lokomotif illeri arasındadır. Fakat aldığı büyük göç ve Irak sorunu; ilde sosyal ve ekonomik yönden bozulma, işsiz nüfus ve güvenlik sorunu yaratmış bu da refah seviyesini hızla düşürmüştür. DPT tarafından hazırlanan illerin sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralaması içinde 1996 yılında 10. sıradayken 2003 yılında 17. sıraya gerilemiştir. İl 2001 yılı verilerine göre; Türkiye’de GSYİH içindeki payı ile 7. sırada iken kişi başı GSYİH sıralamasında 16. sırada yer almaktadır. Sonuç olarak ilin gelişimi için; esnek, rekabetçi, katılımcı, yenilikçi, yerel potansiyel ve dinamikleri kullanan, AB normlarında, sürdürülebilir özellikler taşıyan yeni arayışlar ve yeni kurumların bulunması gerekmektedir.

AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE BÖLGESEL GELİŞMENİN YENİ MOTORLARI

Avrupa’da 1960 sonrasında bölgesel gelişmenin yeni motorları, farklı yapı ve statüde yaygın kurumlar olan, yaklaşık 200 Kalkınma Ajansıdır. ABD’de de benzer kurumlar mevcuttur. Bu ajansların asli rolü AB fonlarını da kullanarak bölgesel gelişmenin hızlandırılmasıdır. Bu gelişme ülke içi ve dışı çok yönlü bir etkileşim sürecini gerektirmekte ve merkezden yönlendirilen, sadece içe dönük modeller başarılı olamamaktadır. Dolayısıyla bu ajanslar yapıları itibarıyla; yerel aktörlerin katıldığı, planlama ve uygulama safhalarında sürekli aktif, sahiplenen, araştırma ve proje üretme kapasitesi gelişmiş, kurumsallaşmış, çabuk karar alıp uygulayabilen, esnek ve dinamik kurumlardır. Yerel girişimcilik ve yerel kaynakların harekete geçirilmesi, belirli sektörlerde uzmanlaşabilen yöreler yaratma, dünya ekonomisi içerisinde karşılaştırmalı üstünlük elde edebilme gibi önemli faydalar

sağlayan ajanslar; ülke ortalamasından daha fazla büyüme ve gelişme imkânı yaratabilmektedirler.

MERSİN'DE İLK DENEMELER VE YENİ BİR KURUM

Mersin'de Kalkınma Ajansı girişimi ilk defa 1999 yılında Mersin Ticaret ve Sanayi Odası (MTSO) tarafından başlatılmış ve “Kalkınma Ajansı Proje Koordinatörlüğü” kurularak girişime işlerlik kazandırmak için yoğun çalışmalar yapılmıştır. Ancak, ilde kurumlar arası rekabet ve bütçede anlaşmazlık nedeniyle gündemden düşmüş ve beklemeye alınmıştır. Kalkınma ajansı çalışmaları 2001 yılında yeniden başlatılmış, yerli ve yabancı uzmanlarla yoğun çalışmalar yapılmıştır. İlin öncelikli görülen sektörleri için AB’de başarılı olmuş Info - Murcia, Shannon, Alsace, Le Havre kalkınma ajanslarından ve EURADA (Avrupa Kalkınma Ajansları Birliği)’dan danışmanlık ve bilgi desteği alınmıştır. Bu çalışmalar sonucunda 2002 yılında, MTSO bünyesinde, Mersin Kalkınma Ajansı kurulmuştur. Kurulan kalkınma ajansında da; kentin ana aktörlerinin uyumsuzluğu, şahsi çekişmeler ve MTSO liderliğine direnç, özerk bir yapıya kavuşmama ve bütçeye diğer kurumların katkı sağlamaması gibi yeni zorluklarla karşılaşmıştır. Bu gelişmeler de girişimi engelleyememiş ve ajansın ölmesi yerine MTSO bünyesinde yaşatılması kararı alınmıştır. Yeni misyonunda AB fonlarından azami yararlanma, KOBİ’lerin dışa açılması, kalkınma ajanslarını ülkede gündemde tutma, çekirdek kadro ile yola devam ve EURADA’ya tam üyelik olarak saptanmıştır.

MERSİN KALKINMA AJANSI

Mersin Kalkınma Ajansı’nın asıl amacı; bölgedeki merkezi ve yerel otoriteler, sivil toplum kuruluşları, ticaret ve sanayi odaları, şirketler ile benzeri kurumlar arasında işbirliğini hedefleyen kamusal veya yarı kamusal roldeki organizasyonlar arasındaki koordinasyonu geliştirerek tarafların karar alma ve uygulama süreçlerine katılımını sağlamaktır. Ajans Haziran 2002 tarihinde MTSO bünyesinde faaliyete geçmiş ve işletme ve personel giderleri MTSO tarafından karşılanmıştır. Ajansın faaliyet göstereceği öncelikli beş alan; ticaret, liman ve serbest bölge, dışa açılma ve sanayileşme, gıda, tarım ve seracılık, kültür, turizm ve sanat ile sosyal uyum olarak saptanmıştır. Mersin Kalkınma Ajansının dikkat çeken çalışmaları;

- Mersin Verimliliği Artırma Projesi
- Yabancı Misyon Temsilcileri ile Karşılıklı Ziyaretler
- Toplum Merkezleri Kurulması Çalışmaları
- Çeşitli Fuarlara Katılımı Teşvik ve Organizasyon
- I., II., III. Ve IV. Mersin Yaş Sebze Meyve Sempozyumları
- Akredite Analiz Laboratuvarı Kurulması
- Teknopark ve Agropark Fizibilite Çalışmaları
- AB Yerel Bilgi Bürosu Rasyonel İşletilmesi
- AB Fonlarından Projeler Kazanılması

- I., II, III Ve IV. Uluslararası Müzik Festivalleri
- Tanıtım Faaliyetleri (Cd, Kitap, Broşürler vb.)

EURADA

Mersin Kalkınma Ajansı; EURADA adıyla bilinen Avrupa Kalkınma Ajansları Birliği’nin Ocak 2002 tarihinden bu yana Türkiye’den tek üyesidir. Birliğin üyeleri; Avusturya, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, Macaristan, İrlanda, Romanya, Kanada, A.B.D. Çin, Japonya, İsviçre, Hırvatistan, Ukrayna’dan kalkınma ajanslarından oluşmaktadır. EURADA; 1991 yılında, Belçika, Brüksel’de kurulmuş ve kar amacı gütmeyen organizasyon; bölgesel ekonomik kalkınma, Avrupa Komisyonu servisleri ve kuruluşları ile iletişim faaliyetleri, üyeler arasında iyi örneklerin değişimi, üyeleri arasında ülkeler arası işbirliği ve yeni fikirlerin uygulanması, gibi yolları kullanarak ajanslara destek sağlamaktadır.

MERSİN KALKINMA AJANSI’NDAN MERSİN KALKINMA VE İŞBİRLİĞİ KONSEYİ’NE (MEKİK)

Mersin Kalkınma Ajansı’nın ilin bütün kurumlarınca kavranması ve işlerlik kazanması için; Mayıs-Eylül 2004 döneminde yoğun kurumsal ziyaretler ve ön görüşmeler yapılarak ortam hazırlanmış ve sonuçta; Mersin Valisi A. Osmañcelebi-oğlu başkanlığında ilin temel kurumları ile Mersin’de 8 Ekim 2004 günü yapılan toplantıda, “Mersin Kalkınma ve İşbirliği Konseyi” (MEKİK) kuruluşu işlerlik kazanmış ve Mersin Kalkınma Ajansı’ndan MEKİK yapılanmasına gidilmiştir.

MEKİK Kurucu Üyeleri:

Mersin Valiliği

Mersin Büyükşehir Belediye Başkanlığı

Mersin Üniversitesi

Akdeniz, Toroslar ve Yenişehir Belediyeleri

Mersin Ticaret ve Sanayi Odası

Mersin Deniz Ticaret Odası

Mersin Ticaret Borsası

Mersin Ziraat Odası

Mersin Esnaf ve Sanatkarları Birliği

Akdeniz İhracatçı Birlikleri

Mersin TMMOB İl Koor. Kurulu Gn. Sek.

Tarsus Kaymakamlığı

Tarsus Belediyesi

Tarsus Ticaret ve Sanayi Odası

Tarsus Ticaret Borsası

Tarsus Ziraat Odası

MESİAD (Mersin Sanayici ve İşadamları Derneği)

TASİAD (Tarsus Sanayici ve İşadamları Derneği)

MÜSİAD (Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği)

MEKİK teşkilat yapısı: Konsey daimi kurul, yürütme kurulu ve genel sekreterlik-ten meydana gelmiştir. Mersin Milletvekilleri ile iktidar ve ana muhalefet partisi-nin il başkanları da MEKİK daimi kurulunun doğal üyeleridir. Mersin Kalkınma ve İşbirliği Konseyi'nin işlerliğini artırmak ve çeşitli konuları uzmanlık alanları-na göre daha hızlı ele alınmasını sağlamak amacıyla Ekonomi, Eğitim ve Sağlık, Kentsel Altyapı ve Çevre, Sosyal ve Kültürel Faaliyetler olmak üzere dört ayrı alt komisyon ve bunların da kendi alt komiteleri oluşturulmuştur. Daimi kurul ayda bir kez, yürütme kurulu iki kez ve komisyonlar ihtiyaç oldukça toplanır.

MEKİK bütçesi daimi kurul üyeleri tarafından karşılanır. Yapılacak katkı miktar-ları kurum ve kuruluşların mali güçlerine göre yürütme kurulu tarafından tespit edilerek daimi kurul onayına sunulur.

MEKİK'in görevleri;

- Kamu kurum ve kuruluşlarını, uluslararası örgütleri ve sivil toplum örgüt-lerini yörenin gelişmesi için yönlendirmek,
- Her türlü alt yapıyı geliştirmek,
- Stratejik araştırmalar yapmak, ulusal ve uluslararası yatırımcıları bölgeye çekmek, bilgi vermek ve rehberlik etmek,
- KOBİ'leri geliştirmek ve rekabet güçlerini arttırmak, dışa açılım faaliyet-lerini desteklemek,
- Karşılıklı ziyaretler, fuarlar ve iş delegasyonları planlamak,
- Avrupa Birliği Yerel Bilgi Bürosu'nu işletmek
- AB fonlarından kaynak kullanımına yönelik projeler hazırlamak
- AB ile entegrasyona destek vermek,
- Bilimsel, ekonomik, sosyal ve kültürel çalışmalar yapmak,
- Mersin'in gelişmesine yönelik bilgi bankası oluşturmak, bölge ve ajans ihtiyaçları için çeşitli dokümanları yayımlamak,
- Yabancı kalkınma ajansları ile işbirliği yapmak,
- Tanıtım, iletişim ve lobi faaliyetlerinde bulunmak.

MEKİK kurulduğu tarihten günümüze kadar 22 Yürütme ve 15 Daimi Kurul top-lantısı yapılmıştır. Toplantılar her defasında farklı bir mekânda yapılmaktadır. Gündemler Daimi Kurul üyelerinin özgür irade ve müşterek kararları ile oluşt-urulmaktadır. Toplantılarda ilimiz sorunları görüşülmekte ve sorunlara yerel, böl-gesel ve ulusal boyutta çözüm yolları aranmaktadır.

MEKİK'te görüşülen gündem konuları

- Mersin Limanı'nın Özelleştirilmesi ve Diğer Acil Konuları
- Mersin Serbest Bölgesi'nin Genişletilmesi
- Mersin Teknoloji Geliştirme Bölgesi
- Enis Öksüz PTT Tesisleri'nin Mersin Üniversitesi'ne Kazandırılması

- Mersin Üniversitesi Tıp Fakültesi Hastanesi’ne Kaynak Temini
- Mersin ATAŞ Tesisleri
- Büyükşehir Belediyesi’nin Öncelikli Sorunları
- Mersin İçme ve Sulama Suyu Projeksiyonları
- Sera – Tarıma Dayalı Sanayi İhtisas Bölgesi
- ALATA Bahçe Kùltürleri Araştırma Enstitüsü’nün Geleceğı
- Tarsus-Kazanlı Turizm Projesi
- Karboğazı Kayak Merkezi Projesi
- Mersin’in Tanıtım Stratejisi
- Mersin Turizm Arama Konferansı
- Mersin’in ve Çevresinin Havadan Görüntü Kaydı
- Sineklerle Mücadele Çalışmaları
- Sosyal Uyum Projeleri
- Göçle Oluşan Mahallelerde Okulların Durumu
- TOKİ ve UNDP Projeleri
- Toplantıların Gerçekleştirildiğı İlçelerin ve Kurumların Sorunları ve Faaliyetleri

İlçe Konuları;

Tarsus Konuları

- Tarsus’un Özel Statülü İlçe Yapılması
- Organize Tarım ve Sözleşmeli Tarım Konusu
- Berdan Nehri’nin Islahı
- Fakülte Sayısının Artırılması

Erdemli Konuları

- Mersin Sahil Bandı Katı Atık, Kanalizasyon ve Arıtma Projeleri
- Erdemli’de Yüksek Öğretim Kurumları Açılması
- İlçenin Turizm Kapasitesi

Silifke Konuları

- SEKA
- Yüksek Öğretim Kurumları Açılması
- Silifke’de Tarımsal Potansiyel ve Organik Tarım

Gölmar Konuları

- İlçede Üretici Birliklerinin Oluşturulması ve Soğuk Hava Deposu Yapılması
- Meydancık Kalesi ile Sütluce Zeynel Abidin Türbesi’nin Restorasyonu
- Kùltür Sitesi İnşaatının Tamamlanması

Anamur, Aydıncık ve Bozyazı Konuları

- Anamur MUZ’u

- Tarıma ve Ormana Dayalı Sanayi
- Ören Yerleri, Tabiat Varlıkları
- Caretta - Fok - Çevre
- Eğitim ve Öğretim Durumu
- Tarım ve Hayvancılık
- Bölgenin Turizm Potansiyeli

MEKİK, Ekim 2004 tarihinden bu yana kesintisiz olarak yürütülen çalışmalar ile kentte kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasında iletişim ve koordinasyonun gelişimine katkıda bulunmuş, farklı uzmanlık ve yetki alanlarında faaliyetlerini sürdüren kurum ve kuruluşlar arasında hızlı ve doğrudan bilgi alışverişi sağlanması açısından verimli bir platform oluşturmuştur. Gündeme alınan konuların farklı uzmanlık ve yetki alanlarının bakışıyla bir arada görüşülmesine imkân sağlamış, AB fonlarından kentimize kaynak aktarımını en ileri seviyeye çıkarmıştır. Kentimizin ana aktörleri arasında bir sinerji yaratarak yapıcı ve sonuç odaklı bir yönelim içinde farklı konu başlıklarında ihtiyaç duyulan araştırma, raporlama, bilgi paylaşımı ve lobi çalışmaları gibi çeşitli faaliyetlerde kentimizin ortak sesini ve gücünü temsil etmeyi hedeflemiştir.

DPT tarafından hazırlanan BKA yasa tasarısı taslağının gerekçeler bölümünde Mersin Kalkınma Ajansı yerel ve bölgesel kalkınma bilincinin bir göstergesi olarak ifade edilmiştir. Dünya Bankasının Türkiye Raporunda da kalkınma ajanslarının önemi vurgulanmış ve Türkiye’de faaliyet gösteren tek ajans olarak çalışmalarından bahsedilmiştir. Ajans olarak Erzurum, İstanbul, Ankara ve Van’da konu ile ilgili brifingler verilmiş ve Samsun, Bursa, Eskişehir, İzmir ve İstanbul illerine bilgi desteği sağlanmıştır.

MEKİK’in kente dolaylı getirilerinden bazıları ise;

- KOBİ’lerin dışa açılması çalışmaları kapsamında yurtdışı fuarlara katılım ve sağlanan iş bağlantıları,
- Büyükelçi ziyaretleri ve bilgilendirme toplantıları ile sağlanan iş bağlantıları
- Medya’da yer alma ve Mersin’in yurtiçi ve dışı tanıtımı
- Heyet tercümanlığı, danışmanlık ve yönlendirme hizmetleri
- Eğitim faaliyetleri sonucu insan kaynakları konusunda sağlanan gelişme
- Yurtdışı bağlantılar sonucu farklı ihtiyaç alanlarında sağlanan know-how transferi
- Kentimize kazandırılan oluşumlar (MTGB, Akredite Analiz Laboratuvarı, Toplum Merkezleri, IRC- MERSİN)
- Gelenekselleşen etkinlikler (Müzik festivali)
- Projelere altyapı hazırlama ve uygulama desteğidir.

Kazanılan Avrupa Birliği Projeleri (2003-2007)

Proje Adı	Sağlanan Kaynak
AB Yerel Bilgi Bürosu	55.000 EURO
MOZAİK Projesi (Tamamlandı)	75.665 EURO
MEGEP “Turizmde Kaliteli Ara Eleman Yetiştirilmesi Projesi”	137.790 EURO
BAMEP “Bambu Eğitimi Projesi”	94.635 EURO
RIS MERSİN “Bölgesel Yenilikçilik Stratejileri Projesi”	530.511 EURO
IRC İrtibat Ofisi	1.000 EURO
Genel Toplam Kaynak	896.601 EURO

EGE BÖLGESİ DENEYİMİYLE TÜRKİYE KALKINMASINA BİR BAKIŞ

Tamer TAŞKIN

Ege Bölgesi Sanayi Odası Başkanı

Gerek İzmir'imizin gerekse Türkiye'nin bugünden sonra örnek olacak kalkınma ajansları konusunda yapılan bu çalışmalara katılmaktan dolayı çok mutluyum. Başkanımızın da belirttiği gibi İzmir, Ege Bölgesi'nde 1992'den beri bu aktiviteyi, daha kalkınma ajansları hükümetlerin gündemine girmeden evvel başlatmıştı. Bugüne kadar da çok başarılı bir dönem geçirdi. Bugün de İzmir'de kurulu olan Kalkınma Ajansının Yönetim Kurulunda Ege Bölgesi Sanayi Odası'nı Başkan olarak ben temsil ediyorum, EGEV de aynı organizasyonda yerini almış bulunuyor.

Başkanımız; kalkınmış bir yerde Kalkınma Ajansının niçin kurulduğunu sordu. İzmir, hem bu çalışmalara öncülük etmekte hem de doğudan gelen göçün büyük bir bölümünü almaktadır. İzmir'deki işsizlik oranı Türkiye ortalamasının çok üzerinde ancak buna karşılık hazır olan bir alt yapıya sahip. İnsan gücümüzle, Organize Sanayi Bölgelerimizle yeni sermayeye ve yatırıma hizmet sunabilecek bir iliz. Ege Bölgesi'nde ve İzmir'de pilot çalışmaların başlaması, bu yönleri ile önemli bir model olacaktır.

İktisadi kalkınmanın ortaya çıkışı, adam başına düşen milli gelirin devamlı ve reel olarak artması, adam başına isabet eden milli gelir arttıkça dengeli bir biçimde kişiler ve şehirler arasında bunun dağılması, bunun yaşama standartlarını değiştirmesi, iyileştirmesi, hayat standartlarında yükselme ve sonunda birikimler sağlanması, birikimlerden sermaye oluşması ve bundan sonra da bunların yatırıma dönmesi, üretim ve ihracatın artması, ülkemizin zenginleşmesi... Bir defa Türkiye'nin bu kanaldan başka geleceğinin olmadığına inanıyoruz. Demek ki yatırım, üretim ve ihracatın temelinde de kendimizi çok iyi pazarlayabileceğimiz, kendimizi çok iyi tanıtacağımız bu kalkınma ajanslarına ihtiyacımız var.

Tabii toplumlar; içinde yaşadıkları ortamdan, dünyadan ve her şeyden; bugünün haberleşmesi, bugünün sunumları içinde, telekomünikasyonun bu kadar ilerleme-

siyle haberdar oluyorlar ve yaşam standartlarını da en modern, en rahat ülkelere göre değerlendirmek istiyorlar. Onlara benzemek, kendilerini geliştirmek istiyorlar.

Az gelişmiş ekonomilerin kalkınma yolunda karşılarına çıkan ekonomik ve sosyal engeller var. Eskiden ben de dünyada zengin ülkelerin ve fakir ülkelerin var olduğunu zannedirdim. Bu yaşıma, bu tecrübeme geldiğim zaman bir şey öğrendim ki; dünyada iyi ve kötü yönetilen ülkeler var. Bunun bedelini de ne yazık ki kötü yönetilen ülkeler ödüyorlar. Bunu etkileyen, bu zenginliği etkileyen bir şey daha var, o da nüfus. Tabii ki nüfusumuz hızlı bir şekilde artıyor veya Türkiye'nin dışına baktığımız zaman, nüfusu hızla artan ama ekonomileri aynı hızla gelişmeyi sağlayamayan ülkeler git gide fakirleşmek zorunda kalıyorlar. O bakımdan demek ki en azından nüfusumuzun artış hızını bir taraftan dengelerken bir taraftan da o artış hızını refaha ulaştıracak daha hızlı yatırımlar yapmamız ve kalkınma hızlarına ulaşmamız lazım. Tabii bu tip ekonomilerde bir de tarım ve katma değeri az olan bir şeyler yapıyorsunuz, yatırımlar yapıyorsunuz, bir şeyler üretiyorsunuz, satıyorsunuz ama gelen, giderlerinizi karşılayamıyor.

Bölgesel kalkınma artık merkezi hükümetin müdahalesine dayalı, yukarıdan aşağı bir yaklaşım yerine; bölgesel, yerel, ulusal ve hatta uluslararası aktörlerin de katılımıyla gerçekleşecek bir olgu olarak önümüzde duruyor.

Sanayi işletmelerinin bölgesel dağılımının dengeli olmadığını, Türkiye'nin sanayi katma değerini değerlendirdiğimiz zaman %51'inin Marmara Bölgesi'nde yoğunlaştığını, bundan sonra da %16'lık payın Ege Bölgesi'nde olduğunu görüyoruz. Tabii geleneksel sanayi merkezlerimiz, eskiden alıştığımız yerler İstanbul ve İzmir idi. Ama 80'lerden sonra Türkiye'nin dışarı açılmasıyla, o güne kadar olan kapalı ekonominin değişmesi ve gümrük duvarlarının kalkmasıyla; o yıllara kadar İstanbul, İzmir, Adana ve Ankara gibi iller sanayi ağırlığındayken, Türkiye'nin birçok yerinde, isimleri ilçe bazına incek kadar "Çerkezköy, İçel, Kırklareli, Tekirdağ ve Gebze" gibi birçok yan sanayi merkezleri oluşmaya başladı.

Yerel girişimciliğin de bölgelerde gelişmesi, o şehrin insanların gerek yurt dışında, gerekse İstanbul'da belli bir sermaye birikimine sahip olduktan sonra kendi şehirlerinde de belli bir yatırım yapma istekleri, Türkiye'nin birçok yerinde yeni sanayi şehirlerinin oluşmasına bir etken oldu. Bugün geldiğimiz durumda bir Gaziantep'imiz, bir Mersin'imiz, Konya'mız, Eskişehir'imiz, Afyon'umuz, Uşak'ımız, Denizli'miz, Manisa'mız, sanayileşmenin ve kalkınmanın içinde kendilerine yer açmış oldular. Ülkemizde Anadolu Kaplanları dediğimiz bu kaplanların Ege'de olanlarını değerlendirdiğimiz zaman bugün artık bizim Ege Bölgesi'nde bile bir Kütahya'mız, bir Afyon'umuz, Uşak'ımız, Denizli'miz, Aydın'ımız, Manisa'mız, Balıkesir'imiz var. Hepsi, sanayide yerlerini almış olan şehirlerimiz olarak kalkınma yolunda ilerliyorlar.

Ege Bölgesi uzun yıllar İzmir odaklı büyürken, son yıllarda farklı bir tempo içine girdi. Bölge ekonomisi de İzmir’den diğer komşu kasabalara ve vilayetlere sıçramaya başladı. Tabii Bölgemiz ve İzmir’de alt yapı sorunu diğer bölgelerimize göre çözülmüş durumda. Bugün Ege Bölgesi Sanayi Odası’nın, İzmir vilayet sınırları içinde 21, Ege Bölgesinde ise 48 kadar Organize Sanayi Bölgesi var. Bunların bir kısmı bugün için aktif, bir kısmı da geleceğe dönük olarak kendilerini pazarlamak üzere alt yapılarını bitirmeye çalışıyorlar. Özellikle Ege Bölgesine verilecek sektörel teşvikler ile önümüzdeki yıllarda gıda, tersanecilik, balıkçılık, plastik, kimya, jeotermal seracılık, demir-çelik, otomotiv yan sanayi, makine, mermer ve savunma sanayi gibi konularda ilerleme bekliyor ve istiyoruz.

Sabah yine kelime olarak geçen “cluster” konusunda da Ege Bölgesinde ve İzmir’de büyük çalışmalarımız var. Eğer bizim orada PETKİM’imiz varsa, onun etrafında PETKİM’in hammaddesini verecek acaba neyi Türkiye’de üretebiliriz, hammaddesi buradaysa onu nasıl Türkiye’de üretiriz çalışmalarını yapıyoruz. Biliyorsunuz kimyasallar hala, daha çok ithal edilen bir kalemdir, aynı zamanda da 300 kadar otomotiv yan sanayicimiz var. Otomotiv yan sanayinin katma değeri farklı, savunma sanayinin katma değeri farklı, o zaman bu fabrikalarımızı nasıl savunma sanayisine bir “cluster” olarak organize ederiz çalışmalarının da içindeyiz.

Bölgenin 2005 yılı ihracatında Türkiye’nin total ihracatının %20’si Ege Bölgesi limanı olarak İzmir’den yapılmakta, elektrikli makineler, mineral yakıtlar, yağlar, demir-çelik, motorlu kara taşıtları, elektronik, bölgemizin bir numaralı ihracat kalemleri. İzmir ve Ege bölgesi kalkınma potansiyeli açısından Türkiye’nin çok avantajlı bölgelerinden bir tanesi.

Tabii kalkınma ajansı dediğimiz zaman yurt dışına baktığımızda, belli bölgeler istihdamlarına sağlanacak avantajları gelecek firmalara sunabiliyorlar. Diyorlar ki biz sizden şu kadar yıl vergi almayız, şöyle bir araziye bedava verimiz, şöyle bir eski fabrikamız var kamudan kalma, size bunu bedava verelim, peki bizim Kalkınma Ajansımızın böyle avantajları var mı? Hayır, şu anda Kalkınma ajansımızın, Türkiye’nin genel avantajları neyse, sunabilecekleri de ancak o kadar oluyor. O bakımdan elimizde çok fazla enstrüman yok.

Belki sadece şehrin dinamikleri olan Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Esnaf Birlikleri, EGEV, vilayet, birçok derneklerin kendi aktiviteleri içinde yaptıkları var. Belki belli enerji kayıpları var. Ancak güzel bir koordinasyonla birlikteliği sağlamanın güzelliğini yaşayacağız. Tabii ki yüksek teknoloji, orta yüksek teknoloji, orta düşük teknoloji ve düşük teknoloji klasmanını biz de biliyoruz ve şehrimizi bir an evvel nasıl daha yüksek katma değerli sektörlerle doldurabileceğimiz çalışmaları içine giriyoruz.

Türkiye’yi ve Bölgemizi etkileyen bir konu da teşvikler. Teşvikler bugüne kadar; gerçekten gerekli mi gereksiz mi, artık bu kapasite Türkiye’de yeterli mi tartış-

ması yapılmadan verildi. O yüzden de bugün gereksiz birçok fabrika bazı sektörlerde kapasite fazlası olarak bulunuyor. Bu bakımdan; belki Kalkınma Ajansları bölgedeki yatırımları da disipline etme, artık bizim bölgemizin böyle bir yatırıma gereksinimi yok diyebilmenin de yolunu açacak diye düşünüyorum.

Tabii yaratıcı ekonomi, inovasyon ve farklılık yaratacak projelere de çalışıyoruz. Bunun dışında kalanların kazanamayacaklarını da biliyoruz. AB'nin öncelikli temaları bizim kalkınma planımızın içeriğinde mevcuttur. Bu paralelliği değerlendirmek üzerine çalışmalıyız. Bölgelerimizin ve şehirlerimizin mevcut altyapı ve potansiyelleri bu hedeflere ulaşmak için de planlanmalı ve bütüncül hedefin Türkiye kalkınması olduğu unutulmamalıdır.

Avrupa Birliği'nin öncelikli temaları belli, Türkiye'nin 7 yıllık plan hedefleri belli, Dünya ekonomisinin seyri belli, bizim ihtiyaçlarımız belli. Bunları şimdi çok iyi bir şekilde organize etmek zorunda olduğumuzu düşünüyorum. Bu konuda devletimiz; şehirleri destekleyici uygulamalar ve teşvik sistemleri geliştirilmeli. Bu bizim beklentimiz. Mademki öncelik Türkiye'nin kalkınması; sanayiciler olarak beklentimiz, siyasi ve ekonomik istikrar. Geri kalanını kendimizin başara-acağına inanıyoruz.

ADANA YATIRIM ARAŞTIRMA GELİŞTİRME MERKEZİ VE BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI

Ümit ÖZGÜMÜŞ

Adana Sanayi Odası Başkanı

Dün sabahtan beri burada bölgesel kalkınmayla ilgili konuşmaları izliyorum. Ben Adana Sanayi Odası başkanı olmanın yanı sıra yeni kurulan Çukurova Kalkınma Ajansının da yönetim kurulu üyesiyim ve kalkınma ajansları adına kuşkularım biraz daha arttı. Çünkü yerli, yabancı, kamu, özel, konuşmacıların konuşmalarını analiz ettiğimiz zaman en az 10 ayrı bölgesel kalkınma modeli, projesi ve tipi çıkar buradan. Şimdi öyle olunca önümüzdeki dönemde nasıl bir modelle nasıl bir bölgesel kalkınma projesiyle yola çıkacağız, nerde birleşeceğiz konusundaki kuşkularım biraz daha arttı. Başarılı olmuş bölgesel kalkınma uygulamalarının dışında o kadar çok plandan, soyut kavramsal planlardan bahsedildi ki gerçekten 50 sene önce TBMM’de yapılan “plan mı pilav mı” tartışmalarında pilavcılara biraz haksızlık mı ettik diye düşünmeden edemiyorum. Konuları biraz daha somut, ayağı yere basar hale getirmek gerekir ve bundan sonraki çalışmalarda gerçekten bölgesel kalkınmadan ne anlıyoruz, ne olmalıyı konuşmamız gerekir diye düşünüyorum.

Eğer formüle etmek gerekirse, bölgesel kalkınmadan, bölgesel kalkınma projelerinden anladığım şeyi bir tek cümleyle söylemem gerekirse: “bölgenin ya da ilin, doğal, finansal, beşeri kaynaklarından yatırıma giden en kısa yol” diyebilirim. Bunun için elbette model gerekli ama uygulanacak olan modellerin de ayağı yere basan, doğrudan yatırıma giden, istihdama yönelik, ihracata yönelik, katma değere yönelik yatırım olması gerekir diye düşünüyorum.

Bunu açmak için, verilen süre içerisinde düşüncelerimi çok kısa üç aşamalı olarak, sizinle paylaşmak istiyorum. Bir tanesi Adana’da kurduğumuz adına Adana Yatırım Araştırma Geliştirme Merkezi, kısaca AYAGEM dediğimiz bir oluşum var ki bugün kurulan bölgesel kalkınma ajanslarının bir alt modeli diyebiliriz. İkincisi bölgesel kalkınma konusunda genel görüşlerimi çok kısa olarak birkaç

dakika içerisinde söyleyip, sonra yeni çıkan bölgesel kalkınma ajansları yasası konusunda birkaç görüşümü söyleyip bitirmek istiyorum.

AYAGEM'i neden kurduk? Adana Sanayi Odasında yönetime geldiğimiz zaman Adana'nın bir fotoğrafını çektik. Aslında fotoğraf da denilemez, tomografisini çektik. Adana Sanayi Odası, Ticaret Odası, Ticaret Borsası, Vilayet, Üniversite ve Devlet İstatistik Enstitüsü'nün katkılarıyla bir oluşum yaptık ve yaklaşık olarak 150 sayfalık bir Adana sosyoekonomik raporunu çıkararak, Adana'nın ekonomik, doğal, sosyal, kamu yatırımlarının tamamının envanterini çıkardık.

Bu raporda iki Adana ortaya çıkıyor. Bazen buna Adana'nın A yüzü ve B yüzü diyoruz. Birinci Adana 1870'lerde Adana'nın pamuk ekim alanı olmasıyla başlayan bir sermaye birikiminin ve özellikle 2. Dünya Savaşından sonraki sanayileşme döneminin getirdiği sermaye birikimiyle oluşmuş bir Avrupalı Adana. Adana şu anda GSYİH rakamlarına göre Türkiye'nin altıncı büyük kenti ve kişi başı milli geliri 3.300 dolarla Türkiye ortalamasının üzerinde. Burada böyle bir kent var. Buraları çok kısa geçiyorum çünkü çok uzun bir rapor.

Diğer yandan Adana'nın B yüzü var. O da bu bahsettiğim Adana'dan hemen hemen 50 yıl geri kalmış. Bir evin içinde 9 kişinin yaşadığı, kişi başı milli gelir eğer o mahallelerde araştırma yapılırsa muhtemelen 500-600 dolar çıkacak; böyle bir yapı. O dönemde Adana'da işsizlik oranı yine Türkiye ortalamasının üzerinde, % 14,3'tü yola çıktığımız zaman. Bu işsizlik oranı, aslında sosyal yapı açısından olumsuzluk gibi görünse de ekonomik anlamda avantaja dönüştürülebilir mi noktasından yola çıktık.

Zaman baskısıyla şimdi bazı şeyleri atlayarak geçiyorum. Çok önemli bir şey var, AYAGEM'le yola çıktığımız bir nokta: O dönemde yani bundan altı sene önceki Bankalar Birliği rakamlarıyla Adana'da 1.848 milyon dolar mevduat var. Bunun bir kısmı şirketler mevduatı, bir kısmı döviz mevduatı. Bunları ayırttığımız zaman da yaklaşık olarak bir milyar doları kişisel tasarruf çıkıyor. Şimdi bakın bir Adana düşünün, bir tarafta 50 yıl geride işsizliğin, yoksulluğun kol gezdiği Adana, bir tarafta daha önceden sermaye birikimini yapmış ve yatırımcı, girişimci geleneği olan bir Adana.

Burada bir eksik vardı. Bu eksik şu anda sadece Adana'da değil Türkiye'nin her tarafında var. Yatırımcı, girişimci, sanayi odasına, ticaret odasına, belediyeye, vilayete ve varsa üniversiteye geliyor. Diyor ki: ben şu sektörde para kazandım, elimde 5 milyon dolar para var ve yatırımcı olmak istiyorum, girişimci olmak istiyorum ancak komşuya bakarak yatırım yapmak da istemiyorum. Hangi konuda yatırım yapacağım? Bana göre Bölgesel Kalkınma Ajanslarının temel işlevi bu olmalı, bu soruya cevap vermeli. Nereye yatırım yapalım? Şu anda yapılan yatırımların çok büyük bir kısmı komşuya bakarak yapılan yatırımlardır. Yani komşu iplikçilik yapıyor, sıfır Mercedes aldı, o zaman iplikte iyi para var denilerek ipliğe

yatırım yapıyor ama o komşu o parayı iplikten kazanarak mı aldı yoksa babası öldü, tarlasını sattı oradan mı aldı, bunlar çok araştırılmıyor.

AYAGEM'i bu noktadan kurduk, AYAGEM'i kurarken de bugünkü bölgesel kalkınma ajanslarının yapısına benzer bir yapı oluşturmuştuk. Tabi biz daha önce oluşturduk, biz AYAGEM'i 2001 yılında kurduk. AYAGEM'in yapısında Adana Sanayi Odası, Ticaret Odası, Ticaret Borsası, Vilayet, Büyükşehir Belediyesi, Çukurova Üniversitesi ve Adana Güçbirliği Vakfı var ve bu yapı çalışmaya başladı.

Biraz önce bahsettiğim çalışmaları DPT'nin veya merkezin veya Ankara'nın yapmaması gerektiğini düşünüyoruz. Çünkü birincisi yapamaz, yani doğru yapamaz, ikincisi yapmamalı. Daha önce merkez tarafından verilen teşvikleri dikkate alırsak eğer bugüne kadar verilen teşviklerin tamamı yanlış. Onun için, sürekli olarak her yeni çıkan teşvikin son maddesi bir önceki teşvikte yarım kalmış tesislerin tamamlanması teşvikidir. Onun için biz yerel potansiyeli harekete geçirerek böyle bir yapı kurmaya çalıştık.

Öncelikle bir hedef koyduk. Tarımdan para kazanmış, ihracattan para kazanmış, kaçakçılıktan para kazanmış veya madencilikten para kazanmış yatırımcılar yatırım yapmak istiyor. Neye yatırım yapacak? Bunu yaparken bir hedef koyduk. Dedik ki bu çalışmalar, göstereceğimiz yatırım alanları, Türkiye'nin içerisinde başka bölgenin, başka bir ilin, payını paylaşacak bir yatırım konusu olmasın. Yani kısaca, döviz kazandırıcı faaliyet dediğimiz, ya ihracata yönelik ya da ithalatı ikame eden yatırım konuları olsun. Yani, bizim yapacağımız yatırım çok iyi bir yatırım olsa bile, bu yatırım Malatya'nın, Samsun'un, Gaziantep'in, Denizli'nin payını paylaşmamalı. Yeni katma değer yaratmalı, ülke ekonomisine de katkısı olmalı ve birinci aşamada sadece mutfak çalışması yapmalı. İkinci aşamada mutfak çalışmaları bittikten sonra bu tanıtıma dönüşmeli eğer gerekirse ilerde bu projelerden ortaya çıkacak sonuçlara göre de bazı ilimizde, mesela İzmir'de başarılı olup daha sonra kapanan EGS türü ortak bir yapı oluşturulabilir düşüncesiyle onu üçüncü aşamaya koyduk.

Örnek verebilirim: O dönemde biz bazı ithalat kalemlerine baktık. Yaklaşık olarak Türkiye'nin 3000 ithalat kalemi var. Mesela onlardan bir tanesi Hidrojen Peroksit. Hidrojen Peroksit 17.000 ton ithal ediliyor, 17.000 ton tüketiliyor ve tüketimi de bizim bölgemiz, Kumaşın beyazlatılmasında kullanılıyor veya sülfürik asit; 300.000 ton açığımız var. Dedik ki bu merkezler öncelikle bunları araştırсын. Bizim bölgemiz bu maddeler gibi ithal edilen malzemelerin üretim yeri için doğru bir yer midir? Eğer doğruysa, bize gelip yatırım yapmak istiyorum diyen yatırımcı bir ön fizibilite raporu sunalım.

İkinci hedefimiz de üretilen ürünlerin katma değerini artırmaya yönelik yeni yatırımlardı, örneğin bizim bölgemiz tarım ve ağırlıklı olarak narenciye bölgesi. O yıllarda 550.000 ton narenciye üretiyoruz. Üretilen narenciyenin birinci kalitesini yurtdışına ihraç ederiz, ikinci kalitesini Türkiye'ye sofralık olarak satarız, üçüncü

kalitesini de meyve suyu fabrikalarına satarız. Peki, biz narenciyeyi ham madde olarak ihraç etmek yerine bunu prosesten geçirip sanayi ürünü haline getirebilir miyiz? Bunun çalışmasını yaptık.

Mesela bir şey tespit ettik o dönemde: Greyfurt segmenti denilen, greyfurdun haşlanarak içinin soyulup paketlenmesi yoluyla üretilen o ürün Avrupa’da çok ciddi bir talep görüyor ve tüketim trendi artıyor. Bir başka şey daha var: Greyfurdun kabuğunu soyup, onu içersinden çıkarmadan önce bir prosesten geçirip, dikeli bir bant üzerinden geçirdiğiniz zaman, narenciyenin, özellikle greyfurdun kabuğundan çıkan eterik yağlardan yaklaşık olarak 40 tür kozmetik ya da pastacılıkta kullanılan aroma elde ediliyor. Şimdi biz eğer yatırımcıya, çiftçiye “sen bu greyfurd ya da narenciyeyi ham olarak 1 dolardan ihraç etmek yerine, bu prosesten geçirirsen bunun katma değerini 7 dolara çıkarabiliriz, gel buna yatırım yap” diyebilirsek, o zaman bana göre bölgesel kalkınma ajansları biraz evvel bahsettiğim kısa yoldan giderek hedefine ulaşmış olur. Nitekim yaptığımız bu projelerden sonra Adana’da çok başarılı ve önemli bir çiftçi ailesi benzeri bir meyve salatası fabrikası kurdu, ağırlıklı olarak Fransa’ya ihraç ediyor ve geçen seneki ihracatı 8 milyon doları geçmişti.

İlk iş olarak bölgenin envanterini çıkardık. Orası tarım bölgesiydi, tarım envanterini çıkardık çünkü tarım envanteri olmadan, bölgenizde ne var ne yok bilmeden, onun üzerine hiçbir gelişme modeli inşa edemezsiniz. Diyelim ki 10.000 tane greyfurt ağacımızdan 10.000 ton narenciye üretiyoruz ama ağaçların yaşı çok önemli, mevcut ağaçların yaşına göre de önümüzdeki yıllar için de projeksiyon çizmek sorundaydık çünkü ağaçlar yaşlıysa yatırımcıya, greyfurt üzerinden yatırım yaptırırsınız, 5 sene sonra greyfurt üretimi 5.000 tona inebilir veya ağaçlarınız gençtir, önümüzdeki 5 yılda üretiminiz artacaktır. Projeksiyonla birlikte böyle bir tarım envanteri çıkardık.

Daha sonra bir hata yaptık: bu projeler geliştikçe o zamanki mevcut yönetim kurulumuz projelerden kopmaya başladı. Yönetim kurulu yapıyı oluşturan kurumların başkanlarından oluşuyordu, yani Vali, Belediye Başkanı, Üniversite Rektörü, Sanayi Odası, Ticaret Odası, Borsa Başkanı ve Güçbirliği başkanından oluşuyordu. Projeler gelişmeye başlayınca yönetim kurulu projelerden kopmaya başladı. Kopmaya başlayınca başka bir fikir gelişti, bir yürütme kurulu oluşturalım dedik. Her kurumdan ikinci adamlarımızı gönderdik. Devlet terbiyesi, hiyerarşisi içerisinde başkanlık Vali yardımcısına verildi. Çok kısa bir süre içerisinde AYAGEM çöküşe geçti çünkü bir süre sonra fark ettik ki Vilayetin bir alt birimi haline gelmiş. İl geliştirme planını yapan bir müdürlük haline gelmiş. Paramız da bitti. O zaman imdada DPT’nin hazırladığı Bölgesel Kalkınma Ajansları Yasası yetişti, AYAGEM projesini dondurduk ve şimdi orada sağladığımız bilgileri buraya aktararak bayrak yarışı gibi buradan devam edeceğiz.

Genel olarak bölgesel kalkınmaya bakışım, bölgesel kalkınma projelerinin gelişmesiyle Türkiye ekonomisinin paralel olduğu yönünde. Bu konuyu çok fazla

önemsiyorum. Dünden beri burada konuşulan bir şey var, katılmadığım bir nokta bu. O da Bölgesel Kalkınma Ajanslarına sürekli iller arası veya bölgeler arası kalkınmışlık farklarını ortadan kaldıracak bir yapı gibi görüldüğü. Eğer biz bu sınıra hapsederseniz sanki biraz haksızlık ederiz ve yanlış bakarız gibi geliyor bölgesel kalkınmaya. Eğer Ege bugün Türkiye'nin önemli kalkınmış bölgelerinden bir tanesi ve Ege şu andaki kalkınmışlığını ikiye katlayacaksa ama burada çok önemli bir kriter var: Eğer bu kalkınma gelişmemiş yöreler aleyhine gelişmeyecekse, yani kamu kaynağı kullanarak onların aleyhine gelişen bir yapıda değilse, artı katma değer yaratıyorsa o zaman Türkiye ekonomisine de katkısı olacaktır. Türkiye ekonomisine katkısı, Iğdır'a da Batman'a da Diyarbakır'a da yarayacaktır çünkü artı istihdam yaratacak, vergi ödeyecek, ihracat yapacak.

Burada bütün mesele şu, eğer özellikle de kamu kaynağı kullanılıyorsa, gelişmiş bölgeler için kullanılan kalkınma projeleri gelişmemiş bölgelerin aleyhine değilse o zaman bana göre hiçbir sakıncası yok. Burada önemli olan bölgenin potansiyelini harekete geçirmek diye düşünüyorum. Bunu yapacak olan da yerel dinamiktir çünkü bölgenin güçlü yanlarını, zayıf yanlarını, potansiyelini, sosyal, beşeri, doğal, finansal kaynaklarını bölge çok daha iyi bilir.

Burada ısrarla söylemek istediğim bir şey var. Yıllardan beri Türkiye'de kalkınma modellerini biliyorsunuz hep merkez yani DPT ağırlıklı olarak oluşturur. Burada bir ters mantık var, yapmaması gerekir düşüncesiyle söylüyorum: Merkez, bölgeler ve iller için uygulamak istediği, uygulamaya koyduğu kalkınma projelerinin olumlu veya olumsuz sonuçlarından etkilenmez. Yani sonuç olarak sırtında yumurta küfesi yok. Sivas için, Ağrı için, Hakkâri için, Gümüşhane için ortaya koyacağı projeler kaynak yutar ve başarısız olursa ondan o insanlar etkilenmez. Onun için bölgesel dinamiklerin harekete geçmesini ısrarla söylüyorum.

Yurt dışından bir örnek vereyim size: 1997 krizinde IMF Malezya'ya bir paketle gitti, krizden kurtulmak için şu paketi uygulamak zorundasın. Malezya bunu reddetti; sıcak para girişine, kısa vadeli sermaye hareketlerine sınır koydu, kendi projesini uyguladı ve 1997 krizinden en az zararlı çıkan ülkelerden bir tanesi oldu. 3-4 sene sonra IMF'nin o zamanki başkanı Fischer gittiğinde ekonomiyi inceledi ve "Siz haklıymışsınız, biz yanıldık" dedi. Bu kadar basit, yani bir ülkenin 5-10 senesini etkileyecek ekonomik kararların olumsuz sonuçlarından kimler etkileniyorsa o kararları onlar alması gerekir diye düşünüyorum. Bir başka şey daha var. Eğer biz bu uygulayacağımız bölgesel kalkınma politikalarında hata yaparsak yerelde olduğumuz için, yerele hesap vermek zorundayız ama merkez hesap vermez.

Ancak, buradan şu anlam çıkmamalı diye düşünüyorum: Özellikle yine söylüyorum, kamu kaynakları da kullanılıyorsa, bölgesel kalkınma projeleri tek başına yerele de bırakılmamalı. DPT'nin koordinasyonunda, DPT'nin çerçeveyi çizip koordine etmesinde büyük yarar görüyorum. Aynı çalışmanın değişik bölgelerde, yapılmasını da engeller, kaynak israfını da engeller diye düşünüyorum.

Burada, bölgesel kalkınmada yıllardan beri ısrar ettiğim, hâlâ, bundan sonra da ısrar edeceğim bir konu var: Türkiye’de teşvik politikaları, bölgesel kalkınma ajansı ve bölgesel kalkınma politikalarıyla mutlak surette entegre edilmeli. Eğer bu bölgesel kalkınma ajansları biraz evvel bahsettiğim konularda doğru yatırım alanlarını ortaya çıkarmazsa bugüne kadar olduğu gibi ortaya konacak olan bütün teşvik politikaları yanlış olur.

Bölgesel Kalkınma Ajansları yasası çıkınca kalkınmada öncelikli yöreler kavramı ortadan kalkacak mı diye sorulmuştu. Şu anda kalkınmada öncelikli yöre kavramı veya kalkınmada öncelikli yöre teşviki tamamıyla altı boş, hiçbir işe yaramayan bir kavram. Sadece popülist, ezberci ve toptan bir kavram çünkü siz kalkınmada öncelikli yörelerde neyi teşvik edeceğinizi, neyi kalkındıracağınızı, neye yatırım yapacağınızı eğer daha önce bu yapı içerisinde, bölgesel kalkınma ajansları yapısı içerisinde ortaya çıkarmamışsanız o zaman çok toptancı ve ezberci bir kavramdır.

Kalkınmada öncelikli yöre kavramı ortaya çıktıktan sonraki süreçte iki dönem bir çalışması var DPT’nin, 1988-2001 yanılmıyorsam ve 2001-2006 olabilir. O süreç içerisinde kalkınmada öncelikli yöre dışındaki bölgeler ve iller, kalkınmada öncelikli yöre kapsamındakilerden daha hızlı gelişmiş. Bu da onun doğal sonucudur diye düşünüyorum.

AYAGEM’i kurduğumuzda bize bir talep geldi. Şu Türkiye’de hızla Angora tavşan yetiştiriciliği geliyor ve bu *feasible* mı dediler. Biz elimizdeki çalışmayı yaparken, yani narenciye ve narenciyeye yönelik sanayi teşviklerini hazırlarken, döndük burada bir çalışma yaptık. Gerçekten Angora tavşan yetiştiriciliği çok karlı ve bölgesel olarak da çok uygun çıktı ama daha sonra çalışmanın belirli bir aşamasında sorun çıktı. O da Angora tavşanının üretimi müsait, tüketimi de özellikle batıda gittikçe artıyor ancak Angora tavşanının 3 santimetreye kadar olan elyafını Türkiye’de tekstil kuruluşları ipliğe çevirebiliyor, 3 santimetreden sonrasını işleyemiyor. Şimdi ısrarla bu bölgesel kalkınma politikalarıyla teşvikin bir araya gelip entegre olması ve aynı elde toplanmasındaki ısrarım bundan. Yani şu anda bölgesel kalkınmayı DPT yürütüyor, teşviki Hazine Teşvik Uygulama Genel Müdürlüğü uyguluyor. Davul bir yerde tokmak başka bir yerde. İkisinin tek elde toplanması lazım. Eğer Türkiye’de Angora tavşan yetiştiriciliği bu şekilde uygunsa, tüketimi artıyorsa ve bütün sorun 3 santimetrenin üzerindeki elyafları işleyecek iplik fabrikasının olmamasındaysa işte teşvik konusu. İsterseniz bunu Adana’da verin, isterseniz Diyarbakır’da verin, isterseniz Kayseri’de verin ya da en uygun yeri bulup verin.

Bir başka sorun daha var. Toptancı teşviklerde şu anda Adana’nın kişi başı 3300 dolar milli geliriyle teşvik kapsamı dışında ama Adana’nın Kayseri’ye yakın birkaç tane ilçesi var ki Saimbeyli, Tufanbeyli gibi, gidin orda kişi başı milli gelir çalışması yapın 500 dolar çıkar. Onun için bu toptancı teşvikler yerine eğer varsa Adana’nın toplamda kişi başı milli geliri 3300 dolar olsa bile eğer bizim

Saimbeyli’de, yüksek yerlerde o yetişen kirazları işleyip, şoklayıp, paketleyip, marmelat yapıp sanayi ürününe çevirebileceksek ki öyle çıkıyor, o zaman bira-
kın 3300 dolarlık Adana’nın o ilçesine teşvik verin. Onun için bu şekilde entegre
olmalı.

Son olarak bölgesel kalkınma ajansı ile ilgili birkaç cümle söyleyip bitirece-
ğim. İsterseniz Avrupa Birliği’nin zorlamasıyla, isterseniz DPT’nin geçmişteki
Türkiye’yi planlayamamasının sonuçlarının farkına varması deyin ama sonuç ola-
rak bu bir zihniyet devrimi. Yani bugüne kadar merkezden yerele giden kalkınma
projelerinin, yerelden merkeze gelmesi bana göre bir zihniyet değişimi, reformu
da diyebilirim. O anlamda çok olumlu buluyorum. Ayrıca bizim yaptığımız bir
eksikliği birleştirdi. Biz Adana ve Mersin’le yaptığımız çalışmalarda, bir az önce
bahsettim, AYAGEM bir 10 katlı apartmanın ilk beş katı, biraz sonra Raif Bey
anlatır Mersin Kalkınma Ajansı, Mersin’in potansiyelini tanıtmaya yönelik bir
başka yapı, o da 5. kattan 10. kata kadar. Aslında biz kurarken beraber kurmalıy-
dık, bizim eksikimizi yasa topladı.

Burada iki tane çekincem var bir tanesi yönetim kurlunun teşkili. Bana göre
bu yönetim kurulu biraz evvel bahsettiğim bizim kapanışa giden, çöküşe giden
AYAGEM’deki yapı gibi olacak. Yani bu yapıda şef çok, Kızılderili yok ya da
çok az. Bu projeleri takip edecek, baştan sonra konsantre olacak, denetleyecek
bir yapı yok. Valiler, belediye başkanları, il genel meclisi başkanlarıyla nereye
kadar gidecek onu önümüzdeki dönemde hep beraber göreceğiz ama bu yasanın
çok önemli bir sakıncası, görev tanımının çok geniş olması. Bu görev tanımın-
dan 10 ayrı bölgesel kalkınma modeli ortaya çıkarılabilir. Onun için TEPAV’a
veya DPT’ye burada bir öneri getirmek istiyorum, önümüzdeki dönemde böyle
geniş sempozyum yerine gerçekten bölgesel kalkınma nedir, ne anlıyoruz, ne ol-
malı ve daraltılmış görevleri, daraltılmış görev tanımı ne olmalı, bunu mutlaka
ortaya çıkarmak zorundayız. Aksi takdirde şu andaki bölgesel kalkınma ajans-
ları vilayetlerin, yasal olarak vilayetlerin, belediyelerin yapması gereken birçok
işe karışacak, hem yetki çatışması olacak hem de anlamsız biçimde bu kurumlar
enerjilerini başka yere harcayacaklar. Belediyelerin imar planlarına destek olur
diye maddeler var, yatırımların nereye yönlendirileceği konusunda var, Adana’da
yaptığımız konuşmalarda buranın DPT’nin Adana ya da Çukurova şubesi olduğu
yönünde görüşler var. Bu önümüzdeki dönemde enerjinin yanlış yere harcanması,
güç çatışması ve buranın asıl işlevini yerine getirememesini doğuracak diye dü-
şünüyorum.

En somut örneğini söylüyorum: ben buraya gelirken önümüzdeki hafta Çukurova
Kalkınma Ajansının ilk toplantısının gündemi geldi. 5. madde diyor ki “Çukurova
Kalkınma Ajansı faaliyetlerinin bölgesel nitelikli il gelişim planı, çevre düzeni
planı, CBS gibi plan ve stratejileriyle ilişkilendirilmesinin görüşülmesi”. Bana
göre bu tür şeyler asla ve asla bölgesel kalkınma ajanslarının görevleri içerisin-
de olmamalı. Bunları zaten belediyeler yapıyor. Çevre düzeni planı bölgesel kal-

Ümit Özgümüş

kınma ajanslarının işi değil. Eğer biz bu yoldan gidersek önümüzdeki dönemde, kaldırım taşlarının döşenmesine kadar, üzerimize görev olarak alabiliriz. Onun için bir an önce bu görev alanının çok daraltılarak, sadece ve sadece ekonomik kalkınmaya yönlendirilmesi gerekir diye düşünüyorum.

GENEL DEĞERLENDİRME PANELİ

Oturum Başkanı: *Serap KAYASÜ*

Prof. Dr. İlhan Tekeli

Prof. Dr. Ayda Eraydın

Prof. Dr. Güven Sak

Ahmet Yaman

GENEL DEĞERLENDİRME PANELİ

Prof. Dr. İlhan TEKELİ

Orta Doğu Teknik Üniversitesi

Gerek bürokrasiden, gerek iş alanından gelen arkadaşlarımız konunun ayrıntıları üzerinde konuştular. Ben ayrıntılar içinde kaybolmamaya çalışacağım. Çok genel sorular soracağım. Genel pozisyonlar, duruşlar geliştirmeye çalışacağım. Böyle bir konuşma yapmamın temel bir amacı var. Sizlerin bu konu üstünde kendi kendilerinize sorular sorma potansiyelinizi zenginleştirmek istiyorum. Bu sözlerimin altında kimseye, hiçbir gruba, bir kinaye, saldırı vs. bulunmuyor. Kimse söylediklerimi üzerine alınmasın. Çünkü bizde özellikle kurumlardan gelenler, en küçük eleştiri karşısında hemen kendi kurumunu savunmaya girişiyorlar. Gereksiz zaman kaybına neden oluyor. Hiç böyle bir niyetim yok.

Bu toplantıda çok önemli bir soruna çözüm arıyoruz. Çözüm aradığımız sorun Türkiye'deki bölgeler arası eşitsizliğe bir çare bulmak. Bu konuda yapılan önerileri tartışmaya çalıştık. Tartışmalarımız iki farklı pozisyonunda durarak yürüttüğümüz söylenebilir. Bunlardan birincisi soruna bir AB projesi bağlamında yaklaşmak. İkincisi ise Türkiye özeline oturtarak ele almak. Yürütmeye çalıştığımız bu tartışmanın niteliği hakkında ileride bazı şeyleri söyleyeceğim ve özellikle de bir AB projesi olma niteliğinin AB perspektifi içinden eleştirisini yapacağım. Buradaki tartışmalar içinde genellikle bu yapılmadı. Çünkü buradaki konuşmalarda AB'nin kuralları, kurumları, tartışma dışı olarak, ona uyum yapılacak bir şey olarak ele alındı. Oysa temelde o da eleştiriye tabi olacak bir şeydir temelde.

Bu sorunu tartışabilmek için birkaç genel saptama yapmakta yarar var. Birincisi şu; çözmeye çalıştığımız sorun yani bölgeler arası eşitsizlik çözülmesi çok zor ve kolay başarı ümidi olmayan bir konudur. Bunu baştan bilmek lazım. Benim bu

konuyla ülfetim 1962 yılından başlıyor. Demek ki kırk küsur senelik bir ilişkim var. Bu sorunu genellikle şöyle anlatmaya çalışıyorum. Eğer bir büyük kapitalist pazar varsa ve piyasa mekanizması işliyorsa, bu eşitsizlik üretecektir. Buna “eşitsiz büyüme kuramı” denir. Hele bu büyük pazar ulusal sınırlarla bölünüyorsa, bir tek değilse, yani parçalanmışsa, bu eşitsizlik daha da büyük olacaktır. Biz bu eşitsizlik sorununu çözmeye çalışırken ne yapıyoruz? Yaptığımız var olan akıntıya karşı kürek çekmek. Bu metafor çok güçlüdür. Neden güçlüdür? Yırtınırsınız, çaba gösterirsiniz, dönüp bakarsınız ki bir adım yol alamamışsınız. Bu gerçekliği baştan kabullenelim. Ama bu saptamayı bir iş yapmayalım, çaba göstermeyelim demek için değil; karşımızdaki işin büyüklüğünü ve vahametini kavramak için yapıyoruz.

İkinci saptama, bunu da çok iyi bilmemiz gerekiyor; Türkiye bu konuyla birinci plandan, hatta daha da geriye giderek 1930’lu yıllardan beri uğraşıyor. Arkadaşlarımız konuştular, geçmişteki çalışanlar için, onlar da çaba gösterdiler vs. dediler. Nezaket meselelerini bir kenara bırakarak karşımızda büyük bir başarısızlık öyküsü bulunduğunu açıkça söylemeliyiz. Daha eskiden bu sorunu çözmeye yönelenler, heyecana kapılarak bu işi çözebileceklerini sandılar, ama sonuç alınmadı. Açıkça söyleyeyim ki bu sorunun çözülmemesinin esas nedeni o zaman çalışanların bilgi eksikliği değildi. O zaman da bu projelerde çalışanların heyecan eksikliği yoktu. Temelde sorun siyasal “*commitment*” eksikliğidir. Eğer siyasal “*commitment*” yoksa ya da zayıfsa bu çabalardan sonuç alamazsınız. Bunu çok iyi bilmek lazım.

Türkiye açısından yapılan bu iki saptamadan sonra AB’nin bu soruna yaklaşımına ilişkin bir değerlendirmek yapmak istiyorum. Arkadaşlarımız AB’ye proje sunmanın zorluklarını, bu zorlukların üstesinden gelmek için nasıl uğraş verdiklerini, AB’ye proje sunma kapasitelerini nasıl geliştirmeye çalıştıklarını anlattılar. Hakikaten, bir kısmı da başarılı olduklarını söylediler. Tabii Türkiye’de geliştirilen önerilerin, bir proje olarak geliştirilmesi ve bir değerlendirmeye konu olması iyi bir şeydir. Hepimiz biliyoruz ki, Türkiye’de proje geliştirme hüneri ve buna dayanan bir rasyonellik anlayışı yeterince gelişmemiştir. Bu çabaların, bu bakımdan yararı vardır. Türkiye’nin geri kalmış bölgelerinden sahip olmaları beklenen kapasite AB fonlarının rasyonel kullanılmasına yardımcı olmaktır. Yaratılmak istenen kapasite budur. Yoksa geri kalmış bölgelerin kalkınmasında etkili olmayı artıracak bir kapasite değildir. Ama AB fonlarını rasyonel olarak mı yönetmektedir? Bu sorunun yanıtının evet olmadığını herkes biliyor. Avrupa bürokrasisinin “*inefficiency*”si (etkin olmayışı) sorgulanmayacak mıdır? Avrupa bize bürokranizi desantralize edin diyor. Ben de “*desantralizasyon*”dan yanayım. Avrupa neden kendi karar verme kanallarını “*decentralize*” etmiyor? Niye bizim geri kalmış bölgelerimizi kendi merkezîyetçiliğinin labirentleri içinde iş görmeye zorluyor?

Tabii, gayet iyi biliyorum. Avrupa’yla müzakere ediyorsanız, hele bürokratsanız, o kuralları tartışamazsınız, ama ben bürokrat değilim. Ben Akademia’yanın bir

üyeyim. Akademia'nın görevi buna teslim olmamaktır. Bunu sorgulamaktır. Onun için şu soruyu çok ciddi olarak sormak durumundayız; Türkiye kendi bölgelerini geliştirmek için kaynaklarını ve heyecanlarını seferber ederken, Avrupa kurallarına uymak ona rasyonalizasyon mu getirmektedir, yoksa heyecanını azaltan bir engel olarak mı ortaya çıkmaktadır? Bence bu çok ciddi bir sorudur. Acaba İstanbul'da olan bir proje, Siirt'te de aynı kuralla, aynı heyecanla, aynı engelleri atlatarak yürütülebilir mi? Acaba AB'nin bölgesel fonlarını kullanmasında daha "decentralize" bir sistem Avrupa fonlarının kullanımının kendi açılarından rasyonalizasyonu için de daha doğru olmaz mı? Bu ciddi bir sorudur. Ben buna akademia'nın içinden meydan okuyabilirim.

Şimdi bir başka noktaya geleceğim. Projeye AB'nin kuruluşunun iç mantığı dayanarak bölgeler arası eşitsizlik sorununa yaklaşacağım. AB'nin kendi iç mantığı açısından bir bölgeler arası eşitsizlik sorunuyla karşı karşıya iken bu sorunu neden bir bölgesel kalkınma yaklaşımı içinde çözmeye çalıştığını analiz etmeye çalışacağım. Bölgeler arası eşitsizlik sorunu ile bir bölgenin geri kalmışlığı iki eş değer soru değildir. Bu soruların nitelikleri ayrı ayrıdır. Teorik temelleri farklıdır. Bu farkındalık içinde AB'ye baktığımızda, AB nasıl bir projedir? AB bence muhteşem bir projedir. Ulus devletlerin aşılması bir büyük siyasal birliğin oluşturulması bakımından dünyanın çok heyecan verici bir projesidir. Bu projenin bir özelliği var; bu proje bölgeler arası eşitsizliği ortadan kaldırmak zorundadır ve bunu temel problemlerinden biri olarak görmek durumundadır. Çünkü siz ulus devletleri içinize kattığınız zaman bunun içindeki eşitsiz büyüme kuramının öngördüğü biçimde ortaya çıkacak eşitsizliklere de karşı bir mekanizma yaratmanız gerekmektedir. Eğer bu karşı mekanizmayı yaratmazsanız kaybedenler bunun içinde uzun süre kalmazlar. Onun için tüm oyunu sıfır toplamı olmayan bir oyun olarak kurmanız gerekir. Bunu gerçekleştirebilmek için de bölgeler arası eşitsizlik problemini ciddi olarak ele almanız gerekir. Dikkat ederseniz, AB öyküsü içinde Maastricht sonrasında bu fonlar artırılmıştır. Çünkü siyasal birliğe doğru ne kadar çok adım atarsanız, bölgeler arası eşitsizliği gidermek için o kadar güçlü mekanizmalar kurmanız gerekir. Avrupa projesinin temel niteliği ne? Bir siyasal proje olarak başlamak istemiş ama bunu başaramamış. Bunun üzerine bir ekonomik proje olarak başlamış, zaman içinde aşama, aşama siyasal birliğe doğru yürüyor. Bu yürüyüş içinde oyunun kurallarının, sıfır toplamı olmayan bir oyun olarak korunması gerekiyor. Bölgeler arası eşitsizlik probleminin çözülmesi de bu bakımdan önemli.

Şimdi şu bölgeler arası eşitsizlik problemine gelelim. Bu toplantıda biz bölgeler arası eşitsizlik problemini tartışmadık. Herhangi bir bölgenin nasıl geliştirileceği problemini tartıştık. Bir bölgenin geliştirilmesi problemi nasıl bir kurama dayanır? O bölgeye ilişkin gelişme kuramına dayanır ve sorun o bölgenin içinden düşünülür. Ama bir ülkedeki bölgeler arası eşitsizlik problemi dediğiniz zaman o eşitsizlik problemi tek tek bölgeye referansla tartışılmaz. Ülke sisteminin tümüne referansla tartışılır. Bunu çözebilmek için de üretici güç ve faktörlerinizin

ülke mekânında yeniden dağılımını sağlayabilecek bir pozisyona ya da otoriteye sahip olmanız gerekir. Demek ki bir bölgeler arası eşitsizlik problemi, teorik olarak da farklıdır, çözüm için kullanılacak araçlar bakımından da farklıdır. Benzer olarak bir bölgesel kalkınma problemi de kuramıyla, müdahale araçlarıyla farklıdır. Dikkat ederseniz böyle bir farklılık yok bizim gündemimizde. Niye yok acaba? AB'nin kendi bölgesel problemini nasıl bir mekanizmayla çözdüğüne bakalım. Tabii önerilen çözümleri basitleştirirsek kabaca üç mekanizmayı kullandığımızı söyleyebiliriz. Birincisini regülasyonlar başlığı altında toplayabiliriz. Bu regülasyonlar piyasa mekanizmasının yaratacağı eşitsizliği azaltmaya dönüktür. Bunlar arasında yoğunlaşmaya tekelleşmeye karşı regülasyonlar, “*subsidiarity*” (yerindenlik) ilkesi vb.leri sayılabilir. Bunlar temelde ne yapıyor? Piyasa mekanizmasının çalışmasının yaratacağı eşitsizliğe karşı bir yumuşatıcı, bunu azaltıcı bir mekanizma olarak çalışıyor. İkinci mekanizmayı temelde merkezi fonlar oluşturmaktadır. Değişik amaçlarla oluşturulmuş ve değişik adlar taşımaktadır. Üçüncüsü de bölgesel kalkınma ajanslarıdır. Diyelim ki bugün geldiği noktada AB'nin bölgeler arası eşitsizliğe müdahale biçimi budur. Bu müdahale biçimine bakarsanız, AB'nin sorunu temelde bölgeler eşitsizlik sorunu olmasına karşın bu sorunu tek bölgenin kalkınma sorunu olarak çözmeye çalışmaktadır. Burada temel mekanizma bölgesel kalkınma ajanslarıdır. Bu uyumsuzluğun altında ne vardır? Bunun nedeni açıktır. Başka türlü yapamaz. Çünkü AB kendi siyasal bütünleşmesinde ulus-devlet engelini aşamamıştır. Son Anayasanın kabul edilmesinde yaşanan sorunlar, Maastricht'ten beri süregelen mücadele de bu birlik içinde yeralan ulus-devletlerin direncidir.

Ulus-devletlerin direncinin yüksek olduğu bir sistemde bölgeler arası (*inter-regional*) bir problemi çözemezsiniz. O zaman ne oluyor? Bölgeler arası bir problemi tuhaf bir biçimde tek tek bölgelerin gelişmesi üzerinde durarak çözmeye çalışıyorsunuz. Denilebilir ki AB'nin kullandığı üç ele alıştan yalnız merkezi fonlar “*inter-regional*” bir problemi çözmeye uygundur. O da merkezi fonlardır. Fonlar bir yeniden dağıtım mekanizması ama AB bu yeniden dağıtım mekanizmasını “*ex ante*” olarak, yani olay öncesinde, bir teoriye göre dağıtılmıyor, “*ex post*” olarak dağıtılıyor. Her bölgenin işleyişinin sonucunda ortaya çıkan gelişme farklılıkları gözlenerek ondan sonra dağıtılıyor. Bu da kuramsal olarak bir “*inter-regional*” problem değil, bir bölgesel problem oluyor. Yani bölgeler arası eşitsizlik problemi, bölgesel gelişme kuramlarına dayanarak el yordamıyla çözmeye çalışıyor.

Prof. Dr. Ayda ERAYDIN

Orta Doğu Teknik Üniversitesi

Bu iki günlük, çok geniş kapsamlı ve çok doyurucu sempozyumdan sonra edindiğim izlenimlere dayalı olarak farklı vurgu noktaları üzerinde durmaya çalışacağım. Bunların arasından da özellikle düşündüklerimi üç nokta üzerinde toparlamaya çalışacağım.

Bunlardan ilki, bölge planlama. 1960'dan bu yana yasalarla tanımlanmış ve kurumların üzerine eğildiği ve uygulama amacı ile projelerin hazırlandığı, 1960'dan önce de adı bölge planlama olmasa bile değişik kapsamda ele alınarak tartışılan bir konu. İlk günkü konuşmalardan da ortaya çıktığı gibi Türkiye'nin bu konu üzerinde Macaristan, Polonya, Çekoslovakya gibi ülkelerden çok daha fazla bir deneyimi var. Diğer bir deyişle, Türkiye Doğu Avrupa ülkelerinden gerek deneyim gerekse bilgi birikimi olarak çok daha ileri bir pozisyonda. Buna karşılık, belki beklentilerimizin fazla olması nedeniyle, bölge planlama konusu gündeme geldiğinde hep bir şeyler yapılamadığından yakınıyoruz. Türkiye gibi doğal kaynakların dağılımı ve konumu açısından çok önemli eşitsizlikleri olan bir ülkede kaynak eşitsizliklerini gidererek, konumsal avantajları tersine döndürerek bir şeyler yapmaya çalışıyorsunuz, ancak çabalar durumu düzeltmek açısından yeterince ölçüde tatmin edici olamıyor. Bu nedenle de bunca yıllık bir deneyimin sonunda çok parlak bir başarı öyküsü anlatılamıyor. Ancak, bu güne kadar harcanan çabalar olmasa belki de durum daha da kötü olabilirdi diye de söylemek gerekiyor. Diğer bir deyişle, yapılanları da çok azımsamamak gerektiğini düşünüyorum.

Ancak yapılanların azımsanmaması Türkiye'nin bölgesel dengesizlik konusunda pek başarılı olamadığı gerçeğini değiştiremiyor. Bugün Avrupa Birliği ile yapılan müzakerelerde bölgesel dengesizlik en zayıf olduğumuz noktalardan biri olarak karşımıza çıkıyor. Böyle bir ortamda çok değişik adlarla tam da ne oldukları ve birbirinden farkları net olarak açıklanamayan, bölge planları, il gelişme planları, stratejik planlar, stratejik gelişme planları, il çevre düzeni planları gibi herkesin adını biraz kendine göre koyduğu çok çeşitli planlar gündeme geliyor. Farklı kurumlar, kendi anladıkları biçimde kendi planlarını yapmaya çalışıyor. İllerin, bölgelerin veya NUTS2 denilen iki ili zorla buluşturan alanların, bir şeyler yapmak, kendi kaynaklarını harekete geçirmek, devletten destek sağlamak konusunda bir çaba içerisine girdiğini görüyoruz.

Son dönemde gündeme gelen farklı planlama ölçekleri, farklı içerikteki projeler, eksikleri kurumlaşmada sorunları olmasına karşılık görece olarak tanımlı olan bir sistemden, planlar ve planların içeriği konusunda karmaşanın yaşandığı, aynı yöre için çok fazla sayıda benzer ölçekte planın hazırlandığı bir kaos ortamına doğru gidildiği konusunda endişelenmemize yol açıyor. Geçmişte plan kademele-
rindeki eksiklikler ve planlar arasındaki tutarlılığın sağlanmasındaki sorunlardan yakınırken, üst ölçeklerdeki plan enflasyonundan ve bu planların amaçları ve tu-

tarlılıkları arasındaki belirsizlikten söz etmeye başlıyoruz. İyi niyetli girişimler ne yazık ki karmaşayı daha da artırıyor. Çeşitli kurumlar, kimi AB'nin zorlamasıyla, kimi UNDP'yle, kimi diğer uluslararası kuruluşlarla ortak plan ve proje çalışmaları yaparken, kimi sivil toplum kuruluşlarının da kendi inisiyatifleriyle bir şeyler yapmaya çalıştıklarını izliyoruz. Ancak, harcanan çabalar ne yazık ki belirli bir sistem ve de çerçeveye içinde olmuyor. Türkiye'de nasıl bir planlama sistemi geliştirilmeye çalışılıyor veya parça parça yapılan düzenlemelerden bütünleşmiş bir planlama çerçevesi çıkar mı? Doğrusu bu konuda kaygı duymamak mümkün değil.

Günümüzde ortaya çıkan üst ölçek planlama çabalarının 1960'lardan 2000'lere kadar sürdürülen planlama sisteminin karşılaştığı temel sorun düşünülmeden gündeme gelmesi de üzerinde ayrıca değinilmesi gereken bir konu.

Türkiye'deki bölge planlama çabalarının en önemli sorunlarından biri plan ve uygulama arasında bütünlüğün kurulmaması ve planları hazırlayanların veya hazırlatanların planları uygulama açısından yetkilerinin, kaynaklarının ve uygulama konusundaki kararlılıklarının sınırlıkları olması olarak ortaya çıkıyor.

Bölge planlama veya bölgesel gelişmişlik hiç kimsenin reddedebileceği bir kavram olmadığı için farklı kurumlar bölgesel gelişme konusunda kendilerine rol tanımlamalarına karşılık, yapılan planların uygulaması açısından bir taahhüt içinde olmadılar. 1960'tan hatta 1923'ten beri de bölgesel gelişmenin önemsiz olduğuna yönelik en küçük bir tartışma yaşanmaz iken, yapılan planların da uygulama şansı bulamaması uygulamada görevin nasıl paylaşacağının belirsizliği kadar, bölgesel gelişme konusundaki politikaları ve hazırlanan planların uygulamaya geçirilmesi konusundaki kararlılığın olması ve bunun için bir uygulamaya yönelik örgütlenmenin gerçekleştirilmemesi etkili oldu. Diğer bir deyişle sahibi belli olmayan politikalar ve plan kararları ile birlikte, planlarla konuyu kendi içselleştirmemiş kurumlara verilen görevlerle yapılan planların uygulama şansı kısıtlı oldu.

Diğer önemli bir konu pek çok plan tanımının imar yasasında tanımlanmış olmasından kaynaklanıyor. Mekânsal kararlar ve imar düzenlemeleri ile bir gelişme planı hazırlamaya başlandığı zaman önemli bir kavramsal sorunla karşı karşıya kalıyoruz: Sorun, uygulama gücünü aldığınız şey bir imar planı yasası ve siz bununla ekonomik gelişmeyi sağlamaya çalışıyorsunuz. Bu imar yasalarının ne ölçüde yetkin olup olmamasından daha öte bir kavramsal sorunu işaret ediyor. Elbette, mekânsal kararlar bir bölge planının en önemli boyutlarından biri, ancak mekânsal düzenlemeler ile gelişme sorunun üstesinden gelinemeyeceği de açık. Bu nedenle mekânsal, ekonomik ve sosyal konuları birlikte ele alan planlar yanı sıra bu konuda planlarda önerilen düzenlemeleri yapabilecek ve gerekli finansman kaynağını bulabilecek örgütlenmelerin/yönetişim biçimlerinin gerçekleştirilmesi gerekli.

Türkiye’de bölgesel gelişmeye yönelik uygulamalarda mekânsal düzenlemeler ve mekânda alınan kararlar kurumlar için çekici bir nitelik kazanıyor. Bu doğrudan gelişmeyi tetikleyecek yatırımları başlatabilme gibi ülke ekonomisinin sorunlarının etkisi ile fazlaca bir ilerlemenin sağlanamadığı durumda daha çok mekânsal gelişmelerin denetlemesini içeren kararların öne çıktığı görülüyor. GAP İdaresi’nin kuruluş yasasında ve deneyiminde olduğu gibi, Kalkınma Ajanslarına yönelik yasada izlenebildiği gibi, ekonomik gelişme planı diye başlayıp hemen fiziksel gelişmeyi kontrole doğru giden bir takım amaçların öne çıkma eğilimleri gözlenmeye başlıyor. Amaç yeni bir yeni bir gelişme şeması oluşturmak ve bunun için yeni mekânsal kararları oluşturmaya dönüşüyor.

Bu eğilimlerin karşısında; Bölge planı nedir? Stratejik plan nedir ne konuları içerir? Çevre düzeni planı bu çerçevede nereye oturur, ölçek farklılaşması dışında hangi sorulara yanıt olarak hazırlanır? İl stratejik planı gibi bir planın işlevi var mıdır? Benzeri soruların tartışılmasına şu anda büyük gereksinim olduğu görülüyor.

Dünyada da farklı plan kavramların içeriği değişiyor, yeniden tanımlanıyorlar. Doğal olarak Türkiye’de de bu değişim yaşanıyor. Ancak, Türkiye’deki sorun tanımlar ve kavramlar konusunda bir fikir birliği olmaması. Şu anda buradaki topluluk içinde bile farklı plan tanımları konusunda aynı şeyleri düşündüğümüz kanısında değilim. Bu tanımların netleşmesi ve kavramların tartışılarak üzerine ortak tanımlar oluşturulması gerekli. Ne yazık ki yasaları hazırlayanlar ve bunu yasalastıranlar böyle bir ortak arayışa girmiyorlar. Öte yandan bir bölge planı nasıl hazırlanır, içeriği nedir, bunun bir kurallarının olması lazım. Şu anda tam anlamıyla bir kuralsızlık durumu var, nasıl isterseniz öyle hazırlayabiliyorsunuz, sizin uzmanlığınız hangi yöndeyseniz ona vurgulayabiliyorsunuz. Bu planı onaylama yetkisinde olanlar da kendilerine göre bir istenenler listesi hazırlayabiliyorlar. Tanımsızlık ve kuralsızlık özellikle bölge planlarında ve diğer üst ölçek planlarında benzemezlikleri artırıyor ve uygulama şansını da azaltıyor. Üç konunun netlik kazanmamız gerekiyor. Bölge planları nedir, nasıl elde edilir? Bunlar için araçlar nedir? Bunların finansal kaynakları nedir?

Finansal kaynaklar, Türkiye’de plan konusundaki en önemli dar boğazımız. Son yapılan tartışmalarda Avrupa’daki fonlara çok bel bağlıyoruz. Ancak yakın bir gelecekte Türkiye’nin bu fonlardan çok büyük bir pay alabilmesinin mümkün olmadığı görülüyor. Avrupa Topluluğundaki bölgesel politikalar da değişiyor ve sanırım gelecek yıllarda Objektif 1 dediğimiz az gelişmiş yöreler Avrupa fonlarından daha az yararlanacaklar. En azından Türkiye üye olsa bile, eskisi gibi İtalya’nın, İspanya’nın yararlandığı fonların gelecekte olmayacağı anlaşıyor. Bu kaynakların sınırlı ve devletin de çok fazla kaynak ayıramadığını düşündüğümüz zaman finansman gereksinimlerinin nasıl karşılanacağı üzerinde çok daha net olarak düşünmek gerekiyor. Bu durum yapılacak plan ve projelerin ve mevcut ve

olası finansal kaynaklara bağımlı olarak düşünülmesi ve yapılacak uygulamaları parçalara ayırarak düşünmemizi zorunlu hale getiriyor.

İkinci konu bölgesel kalkınma ajanslarının yapısıyla ilgili. Dünyada çok farklı yapıda bölgesel kalkınma ajansları var, daha merkeziyetçi olanları var, sivil topluma daha bağımlı olanları var. Diğer bir deyişle, dünya deneyimi çok farklı. Bu deneyimler içerisinde kendinize en uygununu benimsemeniz lazım. Öte tandan kalkınma ajanslarını düşünürken ülkenin ikili yapısını dikkate almamız gerekiyor. Ülkenin doğusuyla batısı ne benzer yapısal özelliklere sahip, ne de aynı insan kaynağı ve proje yapma kabiliyetine sahip. Acaba bu ikili yapıda çok tanımlanmış bölgesel kalkınma ajansları yerine daha esnek uygulamaların olduğu bölgesel kalkınma ajansları daha iyi olabilir mi diye bir temel soruyu ben gündeme getirmek istiyorum. Tek tip bir bölgesel kalkınma ajansı modeli Türkiye'deki bütün bölgelere çok uygun olmayabilir, onun için bazı konularda esneklikler tanınması da gerekiyor.

Üçüncü nokta da bölgesel politikaların içeriğinin epey değişmiş durumda olmasıyla ilgili. Avrupa Birliği bölgesel politikalarında önemli değişiklikler de yaşıyor ve rekabetçilik üzerinden kurulan politikalara yönelik yoğun bir eleştiri var. Avrupa Birliğindeki tartışmalara baktığımız zaman rekabet gücü ile istihdam artırma amacının gündemden düştüğü ve insan kalitesini artırmak sosyal ayrıksılaşmayı azaltarak rekabet gücünü pekiştirmek seçeneğinin öne çıktığı görülüyor. Bu konu Türkiye için de önemli. Yani yeni yatırımlarla istihdam yaratılmasının sosyal yapıdaki sorunların ve farklılıkların giderilebilmesi pek mümkün olmayabilir. Türkiye'nin yaşadığı son deneyimler büyümenin her zaman istihdam yaratmadığını gösteriyor. Sosyal ayrıksılaşmalar, bölüşmede bozulma, artan yoksul bir kesimin ortaya çıkması gibi önemli ve üzerinde durulması gerekli eğilimler de ortaya çıkıyor. Bu nedenle bölgesel politikalar ve planlarda insan gücünü geliştirmek ve sosyal yapının özelliklerine duyarlı olmak zorundayız. Bu durum ekonomik gelişmenin sosyal yapıya etkileri doğru yaklaşım yerine, insan gücünü ve sosyal yapı özelliklerini öne çıkaran farklı bir bakış açısının da dikkate alınması gerektiğini gösteriyor. Türkiye için bu bakış açısı yeni, daha da ötesi lüks bile görülebilir. Ancak gelecekte Avrupa Topluluğu bölgesel politikalarına uyum sağlama çabaları içinde bu konunun öne çıkabileceğini şimdiden görebiliyorum.

Prof. Dr. Güven SAK

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı

Ben bir iktisatçı olarak bölgesel kalkınma olgusuna şehir ve bölge plancılarından daha farklı bakıyor olabilirim. Bu iki gün içerisinde edindiğim izlenimlerle başlayacağım, sonra da bir tek konudan bahsedeceğim. Bütün bu karamsarlığa rağmen, ben hiç de kötü bir dönemin içinde olmadığımızı düşünüyorum. Avrupa Birliği süreciyle birlikte aslında Türkiye yeniden tasarlanıyor, aslında ülkenin kurumsal altyapısını olduğu gibi yeniden elden geçirebileceğimiz ve bu küresel rekabet ortamına nasıl intibak edebileceğimize karar verebileceğimiz son derece ciddi ve aynı zamanda son derece şanslı bir dönemden geçiyoruz. Çünkü kurumsal altyapımızı tamamını elden geçirebilecek bir fırsat duruyor önümüzde. Bölgesel kalkınmayı ve yerelleşmeyi de bu çerçevede düşünmemizde fayda var.

Bu iki gün ve bölgesel kalkınma çerçevesinde bir network oluşturma çabaları içerisinde gördüğüm bir başka şey daha var. Siz adına ne dersenez deyin, adına Avrupa'dan gelecek paralardan yararlanmak istiyorlar da diyebilirsiniz, Anadolu'nun her tarafında bu konuda bir heyecan var. Bence bu bölge kalkınma ajansları daha düzenlenmeden bu kadar ilginin doğması, bu tür hazırlıkların yapılmış olması bence aslında toplumda bir talebin olduğunu gösteriyor. Dolayısıyla hem Türkiye'yi yeniden kurgulayabilecek şanslı bir dönemin içerisindeyiz hem de bu heyecanı Ankara'da birkaç bürokrat duymuyor, toplumun geniş bir kesimi aslında, yalnızca Ankara İstanbul'la sınırlı olmayan bir kesimi bence bu tür bir heyecan duyuyor. Bu süreçten nasıl yararlanabiliriz diye etrafta bir hareketlilik var. Ben bu hareketliliğin son derece yararlı olabileceğini düşünüyorum.

Toplumun değişik kesimlerinde, Anadolu'da aslında bir heyecan varken tam tersine Ankara'da benzer bir heyecan yok aslında. Heyecan olmamasını da doğal karşılamak lazım çünkü yerelleşme süreci Ankara'nı yetkilerini yerele aktarması anlamına geliyor. Bu sürecin işleyişi bu şekilde olacak. Bu da aslında kötü bir şey değil. Yıllardır istenen bir şeyin, bu süreç içerisinde gerçekleştirmeye en çok şimdi yakınmışız gibi geliyor bana, çünkü bir temeli var bu sefer. Bundan mesela 20 yıl önce olmayan bir şey var, artık sermaye birikimi belli bir düzeye erişmiş durumda. Bundan 5-6 yıl öncesine kadar aslında Ankara'nın doğusuna hiç gitmemiştim. Odalar Birliği'yle ve odalarla ilişkimden sonra Ankara'nın doğusunu, nereleri olduğunu gördüm. Bence büyük bir canlılık ve büyük bir hareketlilik var. Bu da sermaye birikiminin doğal bir sonucu; Türkiye'nin belli bir aşamaya geldiğini gösteriyor. Bu hareketlilik de aslında onunla alakalı.

Şimdi bu hareketlilik nereye doğru yönelebilir? Bence orada şunu düşünmemiz lazım, onu da bugün SABEK'ten gelen Uğur Bey söyledi: "Biz SABEK'i kurduktan sonra bizden hemen kalkınmayı sağlayacak, sonuç verecek bir takım projeleri hemen uygulamaya koyup Samsun'a sermaye çekecek sonuçlar üretmemizi beklediler" dedi. Belki Bölgesel Kalkınma Ajanslarına biraz öyle de bakıyoruz.

Herhalde, Bölgesel Kalkınma Ajanslarını bunları kurduk, iki yıl içerisinde Türkiye baştan aşağıya hızlı bir şekilde değişecek gibi bakmamak lazım. Sonuçta biz biziz, bizde pek bir değişiklik yok bu iki yıl içerisinde. Biz adına Bölge Kalkınma Ajansı denilen bir binanın, bir toplantı salonunun içerisine girdiğimizde, o kurulda oturmaya başladığımızda aslında ertesi gün büyük bir değişiklik yaratamayabiliriz.

Bunun iyi tarafı şu: bir süredir birbirleriyle fazla ilişkide olmayan, koordinasyona önem vermeyen birimler bir araya gelebilirler, daha fazla konuşabilirler. Bu iyi olur, bunun yapılmasında fayda var ama aynı zamanda bugünkü konuşmalardan edindiğim izlenime göre bana öyle geliyor ki herhalde asıl üstünde düşünmemiz gereken mesele, o salonda toplanan insanların arkasında bir kapasite inşa edilmiş olması gerekiyor. Bu da öncelikle özel sektöre ya da bu sürecin sivil katılımcılarına düşüyor. Yani politika tasarımı sürecine, politika oluşturma sürecine aslında nasıl katkı yapabileceğimize ilişkin bir kapasite oluşturmamız gerekiyor. O kapasite de öyle havadan oluşmuyor, bir çalışma yapmak gerekiyor.

Bölgesel Kalkınma deyince aslında bölgeler arası eşitsizliklerden bahsediyoruz, o aralığın giderek kapanmasından bahsediyoruz. Yerel yaşam standartlarını yükseltmeyi düşünüyoruz, bunların giderek daha birbirine eşit hale gelmesini sağlamaya çalışıyoruz. Ancak, benim bir iktisatçı olarak bölge kalkınma ajanslarıyla ilgili düşündüğüm şey daha çok Türkiye'nin büyüme süreciyle bu ortamda daha yakından alakalı bir şey. Bunun zaman içinde gerçekleşebilecek bir sonuç olduğunu düşünebiliriz ama öncelikle büyüme sürecinin sürdürülebilirliğini sağlayacak bir mekanizmaya ihtiyacımız var. Bir iktisatçı olarak ben şimdi bölgesel kalkınma ajanslarına, bölgesel kalkınma meselesine daha çok böyle bakma eğilimindeyim.

Şu anda bu kaotik yapının ortaya çıkmış olmasının nedeni bence bir takım insanlar bir şeyler yapmak istiyorlar, bir hareketlilik var ama şimdi bu enerjiyi bir yere doğru kanalize edecek, bu suyun mecrasını bir an evvel bulmasını sağlayacak bir mekanizmaya ihtiyaç var. Mekanizma da demeyelim, mekanizma olunca bir şey tasarlamak gerekiyormuş gibi oluyor, bence bir kapasite inşasına ihtiyaç var. Onun da daha çok politika analiziyle yakından alakalı olduğunu düşünüyorum.

Büyüme süreciyle ilgili birkaç şey söyleyeyim size: Türkiye son dönemde, 2001 krizinden sonra son derece sağlıklı bir büyüme sürecine girdi. Ben içine girdiğimiz sürecin son derece sağlıklı olduğunu düşünüyorum, tabi sürdürebilsek. Büyüme oranları ilk kez uzun dönem ortalamaların üzerine yükseldi. Resim giderek daha normalleşti. Türkiye ekonomisinde bunu verimlilik artışlarıyla birlikte sağlıyor. Problemimiz bunu devam ettirmek çünkü biz bu dönemde hem Türkiye tarihindeki ikinci en uzun büyüme döneminin içerisindeyiz aynı zamanda da uzun vadeli büyüme oranımız da 1950'den 2000'leri alırsanız 4,5'un da üzerine çıktı. Bu son dönemde 7,5'lara çıktı. 7,5'lara çıkmak iyi midir? İyidir çünkü AB ülkelerine yakınsamak için ihtiyacımız olan zaman süresi aslında daha azaldı. 2015 yılında Türkiye 25 ükeli AB'nin kişi başına gelirlerinin ortalamasının % 40'na ulaşabilir,

eğer biz bu büyüme oranını sürdürebilsek. %40 kötü mü diye düşünün bilirsiniz, o kadar kötü değil. Bu arada bir de kurda değerlendirilme olursa o zaman %50'sine ulaşabilmesi de mümkün 2015 yılı itibarıyla. Bu kötü mü diye baktığımızda da 2003 yılında sürecin başında, yeni AB üyeleri AB-15'in kişi başına gelirlerinin ortalamasının yüzde kaçına ulaşmışlar diye baktığımızda oradaki rakamlar da %50, %38, %43 gibi rakamlar. Dolayısıyla Türkiye'nin bu büyüme oranlarını devam ettirmesi halinde AB ülkelerinde daha hızlı yakınsayabilmesi mümkün. Eskisiyle kıyaslandığında daha normal bir ülke haline geleceğiz. %100'üne ulaşmak için gereken süreler de 2015'ten sonra 46 yıla 30 yıl arasında.

Yakınsama konusunu ve tempolu büyümenin sürdürebilirliği temel hedefimiz olacaksa, işte yerleşme konusunun önemimi daha iyi anlıyoruz. 1990'lı yıllar bize dünyada merkezden planlanan ve yönetilen ekonomilerin çöküşünü gayet net gösterdi. Aynı yıllarda küresel ekonomi hızla entegre olurken, yeni teknolojiler sayesinde iş yapmanın rekabet etmenin biçimleri değişirken, Türkiye dış dünyaya nasıl itibak ederim diye tartışmak yerine kendi iç sorunlarına odaklandı. Biz bir şeyleri değiştirmemiz gerektiğini, devletin işleyişinin reform etmemiz gerektiğini ancak ağır bir krizle, 2001 kriziyle idrak ettik. AB süreci de işte bu dönemde hızlandı, farklı bir anlam kazandı. Artık bizim ihtiyacımız ortadadır; bir yandan küresel düşünürken, öte yandan yerel hareket edebilme kapasitemizi, yerel avantajları öne çıkarabilme, yerelde güçlü yatırım odakları yaratabilme kapasitemizi güçlendirmemiz gerekiyor.

Artık bölgesel düzeyde neler yapabileceğimizle ilgili doğrudan özel sektörün bir takım katkılarda bulunması gerekiyor ve yerel yatırım ortamlarının nasıl iyileştirilebileceğine ilişkin, oradaki aksaklıkların nasıl giderilebileceğine ilişkin bir çerçevenin oluşturulması gerekiyor. Dolayısıyla bölgesel kalkınma politikaları için geniş bir politika çerçevesine ve analizine ihtiyaç duyuyoruz bu noktadan itibaren ve bence bunu bir büyüme perspektifine bağlayan olmak gerekir.

Şimdi Bölge Kalkınma Ajanslarını kuruyoruz ama bu yeterli değil. Neler yapmak gerekiyor? Daha doğrusu bence biz TEPAV'da neler yapıyoruz, onları anlatacağım. Birincisi, bölgesel kalkınma ajanslarının içerisinde kamu var ve kamunun politika analizi ve iş yapabilme kapasitesini güçlendirmek gerekiyor. Hizmet ulaştırma kapasitesinin ve becerilerinin yerel düzeyde geliştirilmesi gerekiyor. Onun için mahalli idarelerle birlikte onların kapasitesinin artırılması için Dünya Bankası Enstitüsü'yle birlikte bir dizi proje yürütüyoruz. Çünkü sonuçta, Türkiye'de önümüzdeki dönemde, ajanslarının içindeki paydaşların her birinin kapasitesinin artması lazım. Onların hem politika tasarlayabilme hem de uygulayabilme kapasitesinin geliştirilmesi lazım.

İkincisi sivil kapasitenin güçlendirilmesi lazım, orda da biz daha çok odalarla birlikte çalışma eğilimindeyiz. Dolayısıyla odaların yerel politika analizi ve politika tasarım kapasitesinin geliştirilmesi gerekiyor. Bunun için akademisyenlere yönelik bir network oluşturmaya çalışıyoruz Anadolu'daki üniversitelerle birlik-

te. Aynı zamanda, önümüzdeki dönemde bir kontrol mekanizması olarak yerel medyanın güçlendirilmesi gerekiyor. Çünkü sonuçta bu şeffaflık sağlanacaksa, katılımcılık eğer olacaksa bence o zaman yerel medyanın da üzerine düşen yeni görevleri anlayabilecek kapasitede olması gerekiyor. Dolayısıyla onların da bu süreçten haberdar edilmesi gerekiyor. Onun için yerel gazetecilere yönelik bir başka network tasarlıyoruz. Üçüncü olarak da bence bu genel hedefleri koyacak bir sanayi politikası çerçevesine ihtiyacımız var ve bunun sektörel ve bölgesel eksenlerini geliştirmeye başlamamız lazım.

Ancak onlar olduktan sonra, bu çerçeve geliştikten sonra bence şunları konuşabileceğiz mesela: Ankara’da bir savunma sanayi kümelenmesinin geliştirilmesi iktisadi olarak mümkün müdür? Şimdi 700 tane firma var Ankara’da ama ne olduklarını bilmiyoruz. Yerel bir veri tabanı yok. Mesela Kars’ta bölgesel bir turizm kümelenmesini gerçekleştirmek mümkün müdür gibi soruları tartışabilir hale geleceğiz, böyle bir çerçeve ortaya çıktıktan sonra. Dolayısıyla kapasite inşa etmeden ve sorunların kaynaklarını belirlemeden, bunun için gereken politika analizlerini, politika araştırmalarını yapmadan bence bölge kalkınma ajanslarının kendi başlarına bir mucize yaratmasını beklememek lazım. Onu yapacak olan biziz ve orada bulunanlar. Koordinasyon için bir mekanizma bu yalnızca. O mekanizmanın işlevini yerine geliştirilmesi için bence onun içerisinde bir kapasitenin önce inşa edilmesi gerekiyor.

Ahmet YAMAN

Devlet Planlama Teşkilatı

İşimiz hakikaten zor; çünkü biz ilerlemek zorundayız. Yani bu değerlendirmeleri, yapılan tartışmaları da dikkate alarak fiilen uygulamaya geçirmek zorundayız, bu tartışmaları hayata aktarmak zorundayız, o açıdan zor. Dün Bay Harding sunuşunda altına not olarak düşmüştü: “Belki söylemek, konuşmak kolay ama yapmak çok zor, bu alanda bir şeyler gerçekleştirebilmek çok zor.”

Kalkınma ajansları modeli, yeni bölgesel gelişme anlayışımız, metodolojimiz; bu konular çok derin tartışmalar gerektiriyor. Bu alan hakikaten gri bir alan hem niteliği itibariyle, tabiatı itibariyle fiziksel planlamayla ülke kalkınması ülke planlaması arasında gri bir alan, ama aynı zamanda çözümleri itibariyle de siyah beyaz tercihlerin çok az olduğu bir alan. Sorulara evet - hayır şeklinde cevap verebilmek açısından çok zor olan bir alan diye düşünüyorum. Belki de bu iki günlük tartışmayı baştan sona takip edebilen katılımcılar bunu çok daha net görmüşlerdir. İşin yerel ayağında, ilk ayağında hakikaten tercih yapması, net tercihler ortaya koyması zor. Bunun belki bir kısmı kalkınma ajansları yasa tasarısına da yasasına da yansdı. Yani bu gri alanlar çoğunluklu olarak yasa tasarısında da yasada da bulunuyor, mevcut durumda. Fakat, şunu açık ve net olarak, baştan belirtmek isterim ki ajanslar idari yapılanmamızda yeni bir kademe değildir ve olmayacaktır. Valilik-İl sistemine alternatif onun yerine geçen, onun bazı yetki ve görevlerini ikame eden bir yapıdır.

Öncelikle, bu saik nereden ortaya çıktı onunla başlamak istiyorum. Aslında geçmiş dönem bölgesel gelişme politikalarımıza baktığımızda, özeleştirii yapmaktan çekinmiyorum hiçbir zaman, çok parlak bir geçmişe sahip değiliz. Fakat azımsanmayacak işler de yapıldı hakikaten. Mevcut olanlar, geçmişten bugüne yapılan uygulamalar da yapılmamış olsaydı, durum büyük ihtimalle daha kötü olurdu diye düşünüyoruz fakat başarının da çok sınırlı olduğunu itiraf etmekte fayda var bu aşamada.

Kalkınma ajansları ve stratejik planlama yaklaşımı, özel sektöre öncelik veren, onların inisiyatifini kullanan, yerelin inisiyatifini öne çıkaran yeni kalkınma yaklaşımımız aslında hem bir ihtiyaçtan kaynaklandı, hem de ileriye dönük yeni bir politika tasarımının ortaya koyduğu bir tercih bu. Bu konuyu biraz daha açmak istiyorum tabi burada. Nasıl bir ihtiyaçtan ortaya çıktı bu model?

Öncelikle, bizim geçmiş yıllarda bölgesel kalkınma deneyimlerimize, planlarımıza baktığımız zaman, uyguladığımız politikalara baktığımız zaman gördüğümüz bir şey var. Biz planlar yaptık ama bu planlar, kalkınma planlarımız gibi, beş yıllık planlarımız gibi büyük oranda raflarda kaldı. Bunun planların kendi tabiatından, niteliklerinden, yapılarından kaynaklanan nedenleri var. Fakat aynı zamanda bu

planların yeterince donatılmamış, teçhiz edilmemiş olmasından kaynaklanan nedenleri de var.

Bir kere bu planlar kendi finansmanlarıyla birlikte tasarlanmış planlar değildi. Yani şunu söyleyebilirim, öngörülen bütün projeler, proje demetleri, yapılacak uygulamalar biraz merkezi kuruluşlarımızın bu planlara sahip çıkması, bu planlardan etkilenmesi ve kendi kaynak tahsis mekanizmalarını, politika tercihlerini mekânda bu planların gösterdiği adres üstünde uyumlu bir şekilde yoğunlaştırılmasına bağlıydı, Ancak, bu tamamen bir tesadüf olacaktı. Geçmiş dönem içinde bu tesadüf gerçekleşmedi. Yani bu tesadüfe bağlı bir başarı olacaktı ama bunu gerçekleştiremedik. Çünkü dediğimiz gibi finansman itibarıyla bir sorunu vardı bölge kalkınma planlarının. Bölgesel gelişme politikamızın finansman ayağı yoktu. Bunu açık ve net bir şekilde ifade edebiliriz.

İkincisi de özellikle yerelde hem bu planların hazırlık sürecinde bunun içeriğini dolduracak, yerel bilgiyle dolduracak, yerel şartlarla, potansiyellerle dolduracak, yerel imkanları buraya aktaracak. Bu plan üretildikten, bir gelişme politikası olarak ortaya çıkarıldıktan sonra da bunları yönetecek, operasyonel hale dönüştürecek, uygulama yaptıracak, uygulamayı belli aşamalarda koordine edecek bir mekanizmanın, bir yerel kurumsal yapının eksikliği idi. Kalkınma ajanslarının oluşturulmasına yol açan ihtiyacın temelinde iki ana ayağı bunlar oldu.

Diğer taraftan, bir de değişen bir politika, değişen bir yaklaşım var, bölgesel gelişmeye. Bunu biraz da eşitlik - etkinlik tartışması veya yakınsama diye özetleyebileceğimiz, gelişmişlik farklarının azaltılması karşılığında rekabet gücünün korunması bağlamında ele almak lazım. Kalkınma ajanslarıyla aslında biz daha önce azgelişmişlik politikası olarak uygulanan alana yeni bir unsur daha katmak istiyoruz. Rekabeti ve sürdürebilir kalkınmayı, büyümeyi de ihmal etmeyen bir bölgesel gelişme yaklaşımını hayata geçirmek istiyoruz.

Bunu 9. planda, eski planlara göre daha net bir şekilde tasarlamaya, ortaya koymaya çalıştık. Onunla ilgili politikaları kaleme almaya çalıştık. Bu özünde, bölgelerde bir üretme, üretememe sorununun olduğu tespitinden ortaya çıkıyor. Verimli çalışmama, verimli duruma geçememe, bütün yerel aktörlerde, verimli duruma geçememe, atıl kaynakları ve potansiyelleri yeterince tanıyıp, ortaya çıkarıp bunlardan yararlanamama sorununun tespitinden ortaya çıkıyor.

Burada asla ne pahasına olursa olsun doğal, çevresel, tarihi ve kültürel değerler gibi değerlerin tamamının kapitalize edilmesini kastetmek istemiyorum. Bu yaklaşımda tabii ki koruma ve kullanma dengesinin de dikkate alınması gereklidir. Ancak, yine de korumanın dahi belli bir anlamda yatırım ve aktif kullanmaya bağlı olduğunu belirtmeliyiz. Örneğin, kullanılmayan, işlenmeyen kırsal toprakların çevresel değerini, kullanılmayan, bakım onarımı yapılmayan tarihi evlerin, konakların tarihi değerini büyük oranda yitirmesi gibi.

Kalkınma Ajansını biz bu manada yönlendirici bir kurum, katalizör bir kurum, yeni bir heyecan olarak görüyoruz. Bu üretememe, organize olamama, ortak aklı kullanamama sorununa mütevazı bir çözüm olarak, mütevazı bir başlangıç olarak görüyoruz. Tabi ki mucize beklemiyoruz, bu kesin. Kalkınma ajansları bir manada, çok kısa bir süre içinde, yörenin bütün yerel ihtiyaçlarının tamamına cevap verebilecek, bütün potansiyelleri harekete geçirip bölgeyi hemen 5-10 yıl içinde ayağa kaldıracak bir kurumsal yapı değil. Bunun çeşitli şartlarının oluşması gerekiyor.

Öncelikle tabi yerelin sahiplenmesinin mutlaka oluşması gerekiyor. Bu konuda çok iyimseriz. Buradaki kitlenin büyük çoğunluğunu, çeşitli vesilelerle tanıyorum aslında ve kalkınma ajanslarının başarısı için çok önemli bir mesaj alıyorum bu kitleden. Bu kitlenin büyük çoğunluğu Ankara dışından gelmiş. Yani, normalde Ankara’da yapılan bir sempozyumda herhalde Ankaralı dinleyicilerin daha ağırlıklı olması beklenir diye düşünüyorum. Bu tabloyu yerel heyecanın ve kalkınma girişiminin bir yansımasıdır diye yorumluyorum.

Aslında bir taraftan da hakikaten bu heyecanın farklı yansımalarını görüyoruz. Sunuşlarımız da Samsun’un, Mersin’in, EGEV’in, Adana’nın sunuşunda gördük ve diğer kurumlarımızın özel projelerle yaptığı, GAP teşkilatının, GİDEM Projesiyle, Kültürel Miras Projesiyle yaptığı ve Atatürk Üniversitesi’nin BMKP desteğiyle Doğu Anadolu Kalkınma Programıyla yapmaya çalıştığı şeyleri gördük. Bunların hepsi yerel heyecanın başarıya ulaşmış öyküleri fakat bunlara bir de hakikaten bütüncül bir bakış açısıyla bakmamız gerekir. Bu çabaları bir yerel kalkınma ağı gibi düşünürsek, burada bunun bir koordinasyonu gerekiyor hakikaten, bu ağı bu şekilde oluşturmak ve çalıştırmak lazım. Bölgesel gelişme, yerel kalkınma sorununuzun en önemli, en kritik, belki kaçınılmaz faktörlerinden bir tanesi bu yerel ağın oluşması. Bu yerel ağın parçalarını hep beraber görüyoruz. Ancak, bunları bir araya getirecek, bunların çabalarından sinerji oluşturacak, bütünlüğü ve uyumu sağlayacak bir yapıya ihtiyaç var. Kalkınma ajansının bunların yerine geçmeden, buradaki boşluğu doldurmak gibi bir iddiası var ve ben başarılı olacağına inanıyorum.

İşin bir boyutu da yönetim. Yönetişim açısından da yeni bir model. Özel sektör, sivil toplumu ve kamuyu; bir taraftan atanmışları, bir taraftan seçilmişleri, bir taraftan girişimcileri bir araya getiren çok özgün bir yapı. Bunun kent konseyleri gibi örnekleri var denilebilir fakat bunun bir farkı var, bu hakikaten yetkilendirilmiş bir gündemle bir araya getirilmiş bir mekanizma. Baktığımız zaman bunların elinde bir kaynak var, %75’i merkezden gelen, geri kalan kısmı yerelden toplanan bir fon mekanizması var. Dolayısıyla aslında iyi yönetişimin hayata geçebileceği, karar mekanizmalarıyla, uygulamalarla, projelerle, hayata geçebileceği bir yapı oluşturulmuş durumda.

Bu çok tartışıldı, anayasal açıdan da tartışıldı, hukukçu arkadaşlarla da çok tartıştık ama ben mevcut anayasal çerçevemizin böyle bir yapıya müsaade ettiğini ve hatta

166. maddesiyle bunu emrettiğini düşünüyorum açıkçası. Biliyorsunuz kalkınma ajansı ile ilgili yasa ana muhalefet partisi tarafından Anayasa Mahkemesi'ne götürülmüş durumda.

Hakikaten kalkınma ajansları projesi, siyasi açıdan da tarif edilen bölgesel gelişme yaklaşımı itibarıyla da birçok insanın, neredeyse ülkemizin çoğunluğunun ittifak ettiği bir proje. Birçok partimizin seçim programlarında beyannamelerinde bunu açık açık görürsünüz. Kırk yıl öncesinin Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında dahi bu kurumun kuruluşunun gerekliliğini ve aciliyetini görürsünüz. Ancak, maalesef, bu tarihe kadar bu gerçekleşmemiş idi.

Bir taraftan da aslında Güven hocam söyledi, önce bir kapasite gerekir, bir stratejik çerçeve gerekir, bir plan yaklaşımı içinde bunu ele almak gerekir. İdeal durumda bu dediğiniz doğru fakat bunu hayata geçirmek için de Türkiye'nin aslında geç kaldığını görüyoruz. Yani bu uygulamayı bir taraftan başlatmak gerekiyordu ve bu başlatma 2006 yılına nasip oldu diyelim. Belki bu stratejik çerçevemizi de bu yapılanmayı harekete geçirirken, buna paralel geliştirmek mecburiyetindeyiz ve o şekilde çalışacağız.

Bölge planı - uygulama ilişkisi tartışmasına, plan karmaşası tartışmasına çok fazla girmek istemiyorum ama tabi ki hakikaten, planı bir araç olarak göreceksak burada, bu araçların merkez-yerel iş bölümünde ve çeşitli kademelerde birbirini tamamlayıcılığı açısından mevcut durumda çok ciddi bir karmaşayla karşı karşıyayız. İl düzeyindeki planlar, kent düzeyindeki planlar, bölge planları, çevre düzeni planları, kurumsal stratejik planlar, il gelişme stratejileri, bölgesel gelişme stratejileri, bunların hepsi o ya da bu şekilde mevzuatımıza parça parça girmiş durumda. Ben bunu merkezin elindeki yetki alanını kaybetmemek için kullandığı yeni yöntemler gibi görüyorum bir manada.

Ben de İlhan hocam gibi bütüncül yapıyı zedelemeyen bir yetki devrine, yerelleşmeye, desantralizasyona kesinlikle inanıyorum. Yani Ankara'nın rolü bu manada biraz daha farklılaşmalı, yerelin sahipliği, inisiyatifi daha fazla öne çıkmalı. Kalkınma ajansı modelini tasarlarken kafamızın arkasındaki en önemli düşüncelerden bir tanesi de buydu zaten. Yani Türkiye'de belki yetki açısından bölge planlama, bölgesel gelişme politikaları açısından elindeki yegâne yetki çok net tanımlanmış olan Devlet Planlama Teşkilatı bu yetkiyi biraz yerelle paylaşmak için bu modeli geliştirdi. Yani herkes kıskançlıkla bu yetkilerine sahip çıkarken biz bu yetkiyi yerelle ortak kullanmak için kendimiz bir model tasarladık ve bunu tabi çeşitli vesilelerle birçok kurumla paylaştık. Bakanlıklarımız, Hazine, Maliye, Odalar ve Borsalar Birliği bunun bir parçasıydı, diğer kurumlarımız, merkezi kurumlarımız bir parçasıydı, özel sektör ve kamuyla paylaştık ama bunu vazgeçilmez bir ilke olarak kafamızın arkasında sürekli tuttuk ve o noktada da aynı saikle hareket etmeye devam edeceğiz.

Şimdi bu yapı tabi ideal bir yapı olmayabilir dediğim gibi ama esnekliği var. Bazı esneklikleri zaten kanunun kendi içinde var ve ileriye dönük, değişime açık olduğunu da düşünüyoruz. Türkiye'nin mevcut siyasi olgunluk düzeyi, mevcut tartışma düzeyi, hem yerelin, bazı bölgelerin hem merkezin mevcut şartları itibariyle kendine özgü bir model geliştirmeye çalıştık. Daha önce de belirtildi. Bu yapı yeni bir idari yapılanmaya, idari sisteme karşılık değildir, olmayacaktır da. Macaristan örneğinde de Bayan Kovacs çok net bir şekilde söyledi, Bu bir kamu yönetimi yapılanması, taşranın yeniden ele alınışı değil aslında.

Ajansı çok daha böyle teknik birikimi yüksek bir koordinatör, katalizör, bölgenin stratejisti bir kurum olarak görüyoruz. Kendisi uygulayıcı olamayacak, uygulamayı destekleyen, uygulamaya kaynaklar oluşturan, bölgenin özgün niteliklerini, potansiyellerini ortaya çıkaran, stratejik projelere destek veren bir mekanizma olarak görüyoruz. Stratejik yönetim yaklaşımı, stratejik planlama yaklaşımı bunun merkezinde olacak ve bununla ilişkili yöntemler de sürekli geliştirilerek bu ajans yapısının içinde yer alacak. O açıdan da bizim eski kapsamlı plan yaklaşımının değiştiği bir model, yeni ve aktif bir mekanizma, platform olarak görüyoruz bunu.

Tabi yerele yeni bir heyecan yeni bir inisiyatif vermesi en önemli beklentimiz. O yüzden biz bunu hep söylüyoruz, valilerle, özel sektörümüzün temsilcileriyle, belediye başkanlarımızla konuşurken söylüyoruz: bu sizin projeniz, yani bu Devlet Planlama Teşkilatı'nın bölgedeki taşra birimi gibi bir birim değil, DPT'nin gözünün içine bakacağınız bir yaklaşımla yönetmeyeceksiniz bunu. Buna sahip çıkmanız ve bunu kendi inisiyatifinizle kendi şartlarınız içinde, kendi öngörülerinize göre kullanmanız bekleniyor sizden. Bunu sık sık tekrarlamamız gerekecek.

Yereldeki şartlar itibariyle çok olumlu gördüğüm bir şey daha var: Bütün yerel girişim çabaları, yerel kalkınma girişimleri, inisiyatifleri, aslında bizde toplum olarak, özümüzde bir sosyal sorumluluk bilincinin bulunduğunu gösteriyor. Yani en saygın, en kâr odaklı, en başarılı iş adamımız bile aslında kendi yöresinin kalkınması, kendi bölgesinin insanların iş bulması için bir şeyler yapmak eğiliminde, bir şeyler yapmaya çalışıyorlar ama (bunu Ümit Bey de söyledi) kendisine yol gösterecek bir kuruma ihtiyacı var. Hangi alana yatırım yapayım? Bana yol gösterir misiniz? Bunun eksikliği yerelde çok daha fazla öne çıkıyor. Kalkınma ajansının bu konuda çok önemli alternatifler oluşturabileceğini, onları çok önemli, ciddi yeni tercihlere yönlendirebileceğini düşünüyoruz. O açıdan da yeni bir girişimin merkezi olacak diye bakıyoruz.

Prof. Dr. İlhan Tekeli, Prof. Dr. Ayda Eraydın, Prof. Dr. Güven Sak, Ahmet Yaman

Prof. Dr. İlhan TEKELİ

Orta Doğu Teknik Üniversitesi

Bundan önceki konuşmamda bölgeler arası eşitsizlik sorunu ile geri kalmış bir bölgenin geliştirilmesi sorununun farklılıkları üzerinde durarak AB'nin bu konudaki uygulamalarını bu açıdan değerlendirmiştim. Şimdi, kalkınma ajansı ve yerellik ve bölgesellik meselesi üstünde durmak istiyorum. Şöyle bir konu var; acaba bu kalkınma ajanslarını biz nasıl kavramlaştırırsak elimiz rahat eder, aklımız rahat eder, böyle bir kavramlaştırma biçimi var mıdır? Başlangıçta çok iddialı hedefler koyarsak bunu başaramayız. Yani bölgeler arası eşitlik vs. gibi hedefler koyduğumuzda bunu mevcut araçlarımızla, mevcut zihniyetimizle vs. başarmak mümkün değil. Acaba bu kalkınma ajansları için nasıl bir hedef koymalıyım ki sonunda otomatikman bunu başarısız olarak ilan etmeyeyim? Yani şöyle bir soru var, ben hedefimi ne kadar yüksek koyarsam başlangıçta sonunda bunu başarısız ilan etme olasılığım çok yüksek. Onun için kalkınma ajansları için acaba makul, mantıklı bir hedef nedir diye soruyorum.

Ben şöyle bakmak eğilimindeyim. Her ülkede değişik bölgeler var, bu bölgeler mevcut ekonomik ilişkilerine, piyasa ilişkilerine, o ülkenin dış ilişkilerine bağlı olarak belli bir düzeyde bir tür gelişme üretiyor. Geri kalmışsa geri kalmışlığını üretiyor. Gelişmişse gelişmişliğini üretiyor. Var olan bir dinamik bulunuyor. Şimdi kalkınma ajansı ile ben ne yapmak istiyorum? Bu sistemin içine yeni bir aktör sokuyorum ve bu aktör mevcut dinamiği eskisinden farklı hale getirecek. Eğer hedefi böyle koyarsam bu başarılabilir bir hedef olur. Eğer hedefi öteki türlü koyarsam, Ahmet'in az önce söylediği bir şey var, biraz korkarak söyledi ama korkmadan da söylenebilir, "bölge planı olmadan da bu olabilir" meselesi de bu formülasyondan doğabilir. Çünkü bölge planı ve hatta DPT'nin altında bir bölge planlama teşkilatı dediğiniz zaman bu çok iddialı bir hedefi, başarısızlığı içerebilecek bir hedefi baştan kabul etmek anlamına gelebilir.

Bu hikâyeyi ilerleteceğim ama buraya bir nokta koyup, şimdi bir başka noktadan yola çıkarak soruyu yine buraya getirmeye çalışacağım. Şöyle bir soruyla karşı karşıyayız bugün bu yerellik problemini düşünürken; Türkiye'de ve tabii dünyada da genellikle şöyle bir kabul bulunuyor; küreselleşiyoruz ve bu küreselleşme hemen hemen tümüyle yaşamımızı belirliyor. Bu bütün benzer analizlerde olduğu gibi modernist düşünceye dayanan bütün analizlerin içine düştüğü bir yanılgıdır. Bu dıştan gelen yani küresel olan her şeyi belirliyor. O ne demektir? Yerele yapacak hiçbir şey yok demektir. Onun için küreselleşmeye dayanan analizi baştan reddedebilmek lazım. Bugün dünyada sadece tek başına küreselleşme değil, küreselleşme ve yerelleşme birlikte yaşanmaktadır. Bunu söylediğim zaman bütün analiz perspektifi değişir. Nasıl değişir? Küreselleşme belirliyorsa kaderin dıştan belirlenmiş, yapacak bir şey yok demektir. Ama yerelleşmeyle küreselleşme eş zamanlıdır dediğim zaman benim yereli incelemem için bir neden doğmaktadır.

Yerel, o zaman bu küresel güçlere karşı varlığını nasıl üretiyor? Ekonomistlerin çok rahat anlayacağı bir başka örnek vereceğim; biliyorsunuz bir tekelleşme olayı var. Eğer siz tekelleşme mantığıyla bakarsanız her şeyin tekel olması lazım. Hâlbuki bir sürü küçük üretici kendi varlığını sürdürüyor. Nasıl yapıyor? Bir varlık mücadelesi veriyor ve o mücadele içinde sürekli olarak kendini yeniden üretiyor. Yerel de bir varlık mücadelesi vererek kendisini sürekli olarak yeniden üretiyor. İşte benim oradan öğreneceğim; bu farklı bakış açısı. Yereli ön plana alan bir analiz biçimi.

Bugün Akademia'ya hâkim olan küreselleşme söylemi bu yerelde olanı görmemizi engelliyor. Türkiye yerelinde ne olduğu çok iyi bilinmiyor. Bu dediğim çok farklı bir şey. Bir bölgesel analizden falan bahsetmiyorum. Daha önemli bir şeyden bahsediyorum. Bu dünyada yerel nasıl varlığını sürdürüyor? Eğer ben böyle bakmaya başlarsam kalkınma ajansının yapacağı analizin biçimi de nitelik değiştirir. Şimdi buraya da bir nokta daha koyarak bir başka bir açılımı getirmeye çalışacağım.

Kalkınma ajanslarını kurduk. Başlangıçta her kuruluş gibi heyecanlar yüksektir. Biraz süreler geçince mırın kırımlar başlar ve böyle devam eder. Acaba ben kalkınma ajansına nasıl hedefler koyabilirim? Birkaç tür bakış açısı var. Ben bunun en ileri bir biçimini savunacağım ve bunun AB'nin ele alışının da ötesinde bir proje olacağını savunmaya başlayacağım. Bir çeşit Avrupa projesi olan kalkınma ajansının bir yenilikçi (innovative) Türkiye projesine nasıl dönüşebileceği için bazı ipuçları vermeye çalışacağım. En kötü durum nedir? Kalkınma Ajansının Avrupa'dan para, proje almak için vizyonunu onunla sınırlamasıdır. Avrupa'dan parayı buraya transfer edebilmek için bir araç olarak kurmaktır. Bu olabilecek en kötü tutumdur. Ne demektir? Benim kendi projem falan yok, burada da bir para var, kullanmak için bir şart koşullar ben de bunu yapıyorum, bu yasağı da savıyorum. Bunu öncelikle ve katıyen yapmamalı. Tabii o hünerleri elde edeceksin, proje yapacaksın o başka bir şey.

İkinci bir ele alış biçimi olabilir. Dersin ki benim bölgem için bir vizyon geliştirdim. Bu vizyona bağlı bir strateji geliştirdim. Bu stratejinin altında da şöyle bir program oluşturdum. Bu programın içinde şu projeler için Avrupa'dan kaynak alırım. Ötekiler için onunla uğraşmam, kendim kaynak oluşturmam. Başka kaynaklar bulurum. Benim bağımsız bir bölgesel projem vardır, Avrupa'nın varlığı da buna destektir. Sanıyorum daha iyi olan vizyon bu.

Ama ben bunun ötesinde bir şey söylemeye çalışacağım. Yani acaba bunun ötesinde bir vizyonumuz olabilir mi? Kalkınma ajansı ne diyor, diyor ki inovasyon yapın, yenilik getirin; acaba bu yeniliği kalkınma ajansı kurumunun kendisi içinde üretebilir miyiz? Kurumun kendisinde bir yenilik üretebilir miyiz? Bu ilginç bir soru. Bu soru için ben bir potansiyel olduğunu düşünüyorum. Kurul lafını kullanmışlar ama bana biraz kuru geliyor, konsey lafını Mersinliler mi kullanmıştı, bana daha renkli geliyor. Acaba konsey sosyal kapital üretilen ilginç bir platform

haline dönüştürülebilir mi? Bu konseyin yapısını, işte valinin önderliği falan türü sözleri bir tarafa bırakarak, bu vizyonların ötesine geçerek o bölgenin bir etkileşme, sosyal kapital üretme platformu haline getirebilir miyiz?

Bu olanağı göstermek için şöyle bir not almışım;

“...ama konsey bürokratik kalıpların ötesine geçen bir kalkınma platformu haline getirilebilirse çok şey değişir. Konsey toplumun değişik aktörlerinin karşılıklı etkileşme mekanı haline gelebilir. Bu mekan innovative çözümlerin başlatıcısı olabilir. Yeni projeler de bu platformda doğabilir. Projelerin ve söz vermelerin (commitment) birlikte gerçekleştiği bir sergileme mekanı niteliği kazanabilir.”

Bu çok önemli bir farklılık. Şimdiye kadar planlar hep şöyle yapılırdı; sen planı yaparsın, iyi şeyleri koyarsın, birilerinin de gelip onu gerçekleştireceğini beklersin. Hâlbuki burada sözü edilen o değil. Orada katılanların birlikte bir iş yapmaya karar vermesi ve her birinin de bunu gerçekleştirmek için kendisini bu kamu alanında alenen bağlamasıdır. Yani aktörüyle konusu birlikte kararlaştırılan bir eylem söz konusu olacaktır. Bu tabii çok farklı bir bakış açısidir. Bunları uzatmıyorum. Ama tabii bu çok farklı bir gelişme mantığı ortaya çıkarabilecek bir yaklaşımdır. Eğer böyle bir dönüşme olabilirse bu hakikaten kader değiştirebilecek bir şeydir. Bu o dinamiği en üst düzeyde değiştirebilmenin yoludur.

Orta Doğu Teknik Üniversitesi
Mimarlık Fakültesi
İnönü Bulvarı, 06531, Ankara/Türkiye
Tel: +90 312 210 2202
Faks: +90 312 210 2297
www.arch.metu.edu.tr

TEPAV
TOBB-Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi Yerleşkesi
Söğütözü Cad. No:43 / Ankara
Tel: 0 312 292 55 35
Faks: 0 312 292 55 55
www.tepav.org.tr



ODTÜ Mimarlık Fakültesi 2007