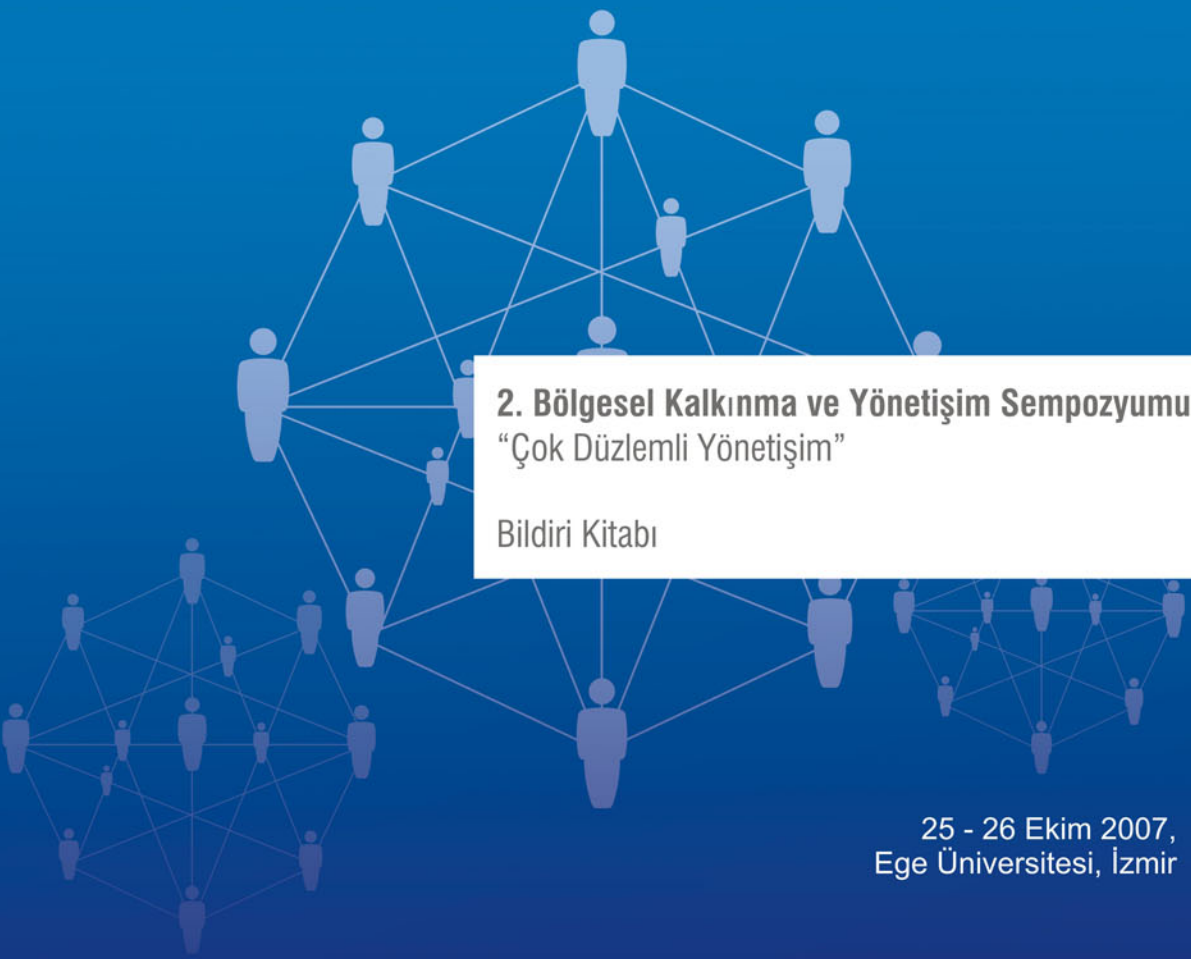




2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu “Çok Düzlemli Yönetişim”

Bildiri Kitabı

25 - 26 Ekim 2007,
Ege Üniversitesi, İzmir

tepav

türkiye ekonomi politikaları araştırma vakfı

2. BÖLGESEL KALKINMA ve YÖNETİŞİM SEMPOZYUMU

“ÇOK DÜZLEMLİ YÖNETİŞİM”

**25-26 Ekim 2007
Ege Üniversitesi, İzmir**

BİLDİRİ KİTABI

TEPAV Yayınları

No: 37

2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiri Kitabı

Kitap içeriğinden yazarları sorumludur.

Kaynak göstermek suretiyle kısmen veya tamamen alıntı yapılabilir.

© Ekim 2008 1. Basım

ISBN 978-9944-927-28-4

Matsa / +90 312 395 2054

TEPAV,

TOBB-ETÜ Yerleşkesi,

Söğütözü Caddesi No:43

Söğütözü/ANKARA

Telefon +90 312 292 5500

Faks +90 312 292 5555

www.tepav.org.tr

tepav@tepav.org.tr

ÖNSÖZ

Yeni yönetim mekanizmaları ve kalkınmanın yeni dinamikleri bölgesel kalkınmanın tanımını, stratejilerini, müdahale biçimlerini, aktörlerini, örgütlerini ve kurumsal yapılarını değiştirmektedir. Bölgesel ve yerel kalkınmayı gerçekleştirebilmek için farklı ölçeklerde çeşitli kurumsal yapılanmalara ve örgütlenmelerin katılımına dayalı aşağıdan yukarı bir yaklaşıma ihtiyaç duyulmaktadır.

2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, TEPAV, Ege Üniversitesi, Ege Bölgesi Sanayi Odası işbirliğinde kalkınma ajanslarının gelecek vizyonlarına ışık tutmak ve Türkiye'deki bölgesel kalkınma tartışmalarına katkı sağlamak amacıyla, 25–26 Ekim 2007 tarihlerinde İzmir'de gerçekleştirildi. TÜBİTAK, Bilimsel Toplantı Destekleme Programı aracılığıyla sempozyumun gerçekleştirilmesi için kısmi mali destek sağladı.

Sempozyum, uluslararası ölçekte ün yapmış araştırmacılar, uzmanlar, uygulayıcılar ve Türkiye'de merkezi ve yerel düzeyde konuyla ilgili çalışan kurum, kuruluş ve bireyleri bir araya getirdi. Sempozyumda ilk gün çok düzlemli yönetim, teknoloji geliştirme, inovasyon politikaları ve bölgesel politikada Avrupa Birliği'nin etkisi gibi konuların ele alınmasının ardından ikinci gün Türkiye'de bölgesel kalkınma alanında geline durum ve kalkınma ajanslarının faaliyetleri, özel sektör, kamu sektörü ve sivil toplum temsilcilerinin katılımıyla tartışıldı.

Sempozyum uluslararası ölçekteki araştırmacılar ve uygulayıcıları bir araya getirerek ülkemizde kurumsal deneyimlerin az olduğu ve henüz yeterince tartışılmamış olan bir alanda ortak bir tartışma platformu oluşturmanın yanında, karar vericilerin siyasalarına ışık tutmuş ve sonraki işbirliklerine zemin sağlamıştır.

Elinizdeki kitap sempozyumda sunulan bildirilerden oluşmaktadır. Bazı bildiriler makale formatına getirilmeden bildiri sahiplerinin konuşmalarının düzenlenmesi şeklinde kitapta yer almaktadır.

Sempozyumu görüşleriyle zengin kılan tüm katılımcılara, sempozyumun düzenlenmesinde emeği geçen TEPAV, Ege Üniversitesi ve EBSO yetkililerine ve kitaptaki İngilizce makalelerin çevirisini gerçekleştiren Ceren Topcu, Duygu Mert Kürüm, Ezgi Orhan, Gizem Ergüç, İskender Cem Leblebici, Melih Gürçay, Öznur Zengin'e teşekkür ederim.

Güven Sak

Direktör
TEPAV

İÇİNDEKİLER

BÖLGESEL KALKINMA VE ÇOK DÜZLEMLİ YÖNETİŞİM	3
Politikalardan Süreç Tasarımına: Yeni Bölgesel Politikalar ve Yönetişim Modelleri <i>Prof. Dr. Ayda Eraydın</i>	5
Kentsel ve Bölgesel Gelişim Politikaları: Birleşik Krallık Deneyimi <i>Prof. Alan Harding</i>	25
Policies for Urban and Regional Development: the UK experience <i>Prof. Alan Harding</i>	43
Metropolitan Yönetişim Bağlamında Yeni Politika Stratejileri: Kentsel Avrupa'dan Örnekler <i>Prof. Willem Salet</i>	61
New Policy Strategies in Context of Metropolitan Governance: Examples in urban Europe <i>Prof. Willem Salet</i>	77
İNOVASYON YÖNETİŞİMİ VE BÖLGELER	93
Bilgi Ağlarının Bölgesel Yönetişi: Yenilik Modelleri ve Politika Stratejileri <i>Prof. Riccardo Cappellin</i>	95
Regional Governance of Knowledge Networks: Innovation Models and Policy Strategies <i>Prof. Riccardo Cappellin</i>	127
Sloven Bölgelerinde Yenilikçiliğin Geliştirilmesi <i>Tadeja Colnar Leskovšek</i>	159
Innovation Enhancement in Regions of Slovenia <i>Tadeja Colnar Leskovšek</i>	175
Shannon Deneyimi, İrlanda <i>Dr. Bríd Quinn</i>	189
Ireland: the Shannon Experience <i>Dr. Bríd Quinn</i>	203
AB SÜRECİNDE BÖLGESEL POLİTİKALARIN EVRİMİ-ÖĞRENİLEN DERSLER	217
AB Uyum Sürecinde Edinilen Tecrübeler <i>Deniz Akkahve</i>	219

AB Bölgesel Politikalarının Üye ve Aday Ükelere Etkileri <i>Dr. Ebru Ertugal</i>	227
İtalya'da Avrupa Birliği Bölgesel Politikalarının Evrimi: 2000-2006 Yapısal Fonlar Programlama Dönemindeki İtalyan Deneyimi <i>Ruggero Tabossi</i>	239
Evolution of EU Regional Policies in Italy :The Italian experience in dealing with 2000-2006 programming period of Structural Funds <i>Ruggero Tabossi</i>	255
Çek Bölgesel Politikalarının Avrupa Birliği (AB) Bölgesel Politikaları Çerçevesinde Evrimi <i>Dr. Jan Vozáb</i>	271
Evolution of the Czech Regional Policy in the Context of the EU Regional Policy <i>Dr. Jan Vozáb</i>	287
KALKINMA AJANSLARININ YÖNETİŞİMİ VE KURUMSAL DENEYİMLERİ	305
İzmir Vizyonu ve Yönetişim <i>Haluk Tezcan</i>	307
Kalkınma Ajansları ve Yapılması Gerekenler <i>Ümit Özgümüş</i>	315
Yerelde Yönetişim Olgusunda Demokratik Kazanımları: Teorik ve Pratik Temelli Yaklaşımlar (Türkiye ve İzmir) <i>Prof. Dr. Zerrin Toprak</i>	325
KALKINMA AJANSLARININ FAALİYETLERİ VE GELECEK VİZYONLARI	357
Yönetişim, Bölgesel Kalkınma ve Kalkınma Ajansları: Çukurova Kalkınma Ajansı Uygulaması <i>A. Celil Öz</i>	359
Türkiye'de Bölgesel Kalkınmanın Aracı Olarak Kalkınma Ajansları: İzmir Kalkınma Ajansı Örneği <i>Dr.Ergüder Can</i>	369
BÖLGESEL KALKINMA ARAŞTIRMA ÇALIŞMALARI VE DENEYİMLER	379
Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Araştırması <i>Taner Kavasoglu</i>	381

Bölgesel Gelişme ve Sektör-Bölge Yığınlaşmaları	
<i>Leyla Bilen Kazancı</i>	393
Politika Ağlarının Rekabet Gücüne Katkısı:	
İzmir Bölgesindeki Yerleşmelerin Gelişmesinde Politika Ağlarının Rolü	
<i>Prof. Dr. Ayda Eraydın, Bilge Armatlı Köroğlu,</i>	
<i>Hilal Erkuş Öztürk ve Suna S. Yaşar</i>	415
Yerel Kalkınma Kuruluşları (YKK'lar) ve Bölgesel Kalkınma Ajansları (BKA'lar)	
<i>Emin Çetin Haşar</i>	451
 GENEL DEĞERLENDİRME PANELİ	 465
<i>Prof. Dr. İlhan Tekeli</i>	467
<i>Prof. Dr. Ayda Eraydın</i>	475
<i>Prof. Dr. Neşe Kumral</i>	483
<i>Ahmet Yaman</i>	507

SEMPOZYUM DÜZENLEME KURULU

Emin Çetin Haşar
Emin Dedeoğlu
Emre Koyuncu
Neşe Kumral
Henrik Halkier
Özlem Değirmencioğlu

KATILIMCILAR

A. Celil Öz,
Ahmet Yaman,
Alan Harding, Prof.,
Ayda Eraydın, Prof. Dr.,
Brid Quinn, Dr,
Deniz Akkahve,
Ebru Ertugal, Dr.
Emin Çetin Haşar,
Ergüder Can, Dr.
Fazilet Vardar, Prof. Dr.,
Fikret Toksöz,
Haluk Tezcan,
Hilal Erkuş Öztürk,
İlhan Tekeli, Prof. Dr.,
Jan Vozáb, Dr.,
Leyla Bilen Kazancık,
Necip Kalkan,
Neşe Kumral, Prof. Dr.
Riccardo Cappellin Prof.
Ruggero Tabossi,
Sedef Akgüngör,
Tadeja Colnar Leskovšek,
Taner Kavasoğlu,
Ümit Özgümüş,
Willem Salet, Prof.,
Zerrin Toprak, Prof. Dr.,

Çukurova Kalkınma Ajansı
Devlet Planlama Teşkilatı
Manchester Üniversitesi
Orta Doğu Teknik Üniversitesi
Limerick Üniversitesi
Devlet Planlama Teşkilatı
Orta Doğu Teknik Üniversitesi
Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
İzmir Kalkınma Ajansı
Ege Üniversitesi
Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı
Ege Bölgesi Sanayi Odası
Orta Doğu Teknik Üniversitesi
Orta Doğu Teknik Üniversitesi
Prag Charles Üniversitesi
Devlet Planlama Teşkilatı
İzmir Kalkınma Kurulu
Ege Üniversitesi
Roma Üniversitesi
Devlet Planlama Teşkilatı
Dokuz Eylül Üniversitesi
Anteja Ekonomik Rekabetçilik Grubu
Devlet Planlama Teşkilatı
Adana Sanayi Odası
Amsterdam Üniversitesi
İzmir Kalkınma Kurulu

BİLDİRİLER

BÖLGESEL KALKINMA VE ÇOK DÜZLEMLİ YÖNETİŞİM

Oturum Başkanı: Prof. Dr. Ayda Eraydın

**Politikalardan Süreç Tasarımına:
Yeni Bölgesel Politikalar ve Yönetişim Modelleri**
Prof. Dr. Ayda Eraydın

**Kentsel ve Bölgesel Gelişim Politikaları:
Birleşik Krallık Deneyimi**
Policies for Urban and Regional Development:
the UK experience
Prof. Alan Harding

**Metropolitan Yönetişim Bağlamında Yeni Politika Stratejileri:
Kentsel Avrupa'dan Örnekler**
New Policy Strategies in Context of Metropolitan Governance:
Examples in urban Europe
Prof. Willem Salet

Politikalardan Süreç Tasarımına: Yeni Bölgesel Politikalar ve Yönetişim Modelleri

Prof. Dr. Ayda Eraydın
Orta Doğu Teknik Üniversitesi

Giriş

Son dönemde bölgesel kalkınmaya ilişkin tartışmalarda önemli bir değişim yaşanmaktadır. Merkezi hükümet veya yerel kurumlar tarafından belirli bir dönem için beklentilerin ve istenen gelişmelerin tanımlandığı bölgesel politikaların ve planların hazırlanması yerine, plan ve politikaların elde ediliş biçimini ön plana alan ve süreç tasarımı öncelik veren tartışmaların gündeme geldiği görülmektedir. Bu makale bölgesel gelişme konusunda temel politikalardan süreç tasarımı yöneliminin ardında yatan gelişmeler ve bu kapsamda yönetim konusunun neden öne çıktığı üzerinde durmakta ve bu kavramlar üzerinde yapılacak tartışmalar için kuramsal bir çerçeve sunmayı amaçlamaktadır.

Bu amaçla bu yazı kapsamında dört tane temel soruya yanıt aranmaktadır. Bunlardan ilki “Neden kalkınma-yönetişim ilişkisini tartışıyoruz?” sorusudur. Bugün sadece uygulamacıların değil, akademik çevrelerin de en fazla sorguladığı kavramlardan ikisini bir araya getirip bir tartışma platformu oluşturulmaya çalışılmaktadır. Bu çabanın ardında yatan nedenler ve gereksinim nedir? İlk bölümde bu soruya yanıt aranmaktadır. İkinci soru yönetişimin öngördüğü karar verme süreci üzerine odaklanmaktadır. Yönetişimin gerçekleşmesi için gerekli olan karar süreçlerinin özellikleri bu soru çerçevesinde tartışılmaya çalışılmaktadır. Üçüncü soru ise yönetimde politikalar/kararların oluşturulması ve gerçekleşmesini sağlayacak süreçlerin nasıl tasarlanacağı ile ilgilidir. Bu sürece katılan ortaklar ve bu ortakların arasındaki ilişkinin özellikleri bu soru kapsamında ele alınmaktadır. Son ve dördüncü sorunun odak noktasını ise yönetişimin dinamiklerini anlamak oluşturulmaktadır. Bu bölümde “Yeni karar süreçlerini hangi özelliklerine göre yönetim olarak tanımlayabiliriz?” sorusuna mevcut yazının verdiği yanıtlar özetlenerek sunulmaktadır.

Makalede bu sorular çerçevesinde ele alınan kuramsal tartışmaların ardından küreselleşmenin etkisi ile İzmir kent bölgesinde yaşanan ekonomik, sosyal ve mekansal etkilerini belirlemeye yönelik araştırma¹ bulgularına dayalı olarak yönetim düzeni için öngörülen koşulların bu kent bölgede ne ölçüde sağlandığı üzerinde durulmaktadır.

1 “Kentsel bölgeler için yeni örgütlenme modelleri ve gelişme stratejileri: Türkiye’de yeni dönemde ortaya çıkan kentsel bölgelerde rekabetle sosyal bütünleşmeyi uzlaştıran çok katmanlı yönetim modellerinin geliştirilmesi”, SOBAG-COST 105K001- TUBİTAK projesi (2006-2008)

1. Neden kalkınma-yönetişim ilişkisini tartışıyoruz?

Mevcut yazında kalkınma-yönetişim ilişkisini gündeme taşıyan üç temel değişimden bahsedilmektedir.

Öncelikle bölgesel gelişme paradigmalarındaki değişim kalkınma yönetişim ilişkisini yeni bir çerçevede ele alınmasına neden olmaktadır. Geçmişteki bölgesel politika tartışmaları ve öne sürülen paradigmlar günümüzde büyük bir değişim geçirmektedir. Bu değişim bizi yeni bir bakış açısı ile bölgesel politikaları ve planları ele almaya zorlamaktadır (Eraydın, 2003). İkinci olarak devletin değişen rolü, düzenlemeler ve kurallardaki değişimler ve bunların gerçekleştiği ölçeklerin farklılaşması kalkınma kavramının yeniden irdelenmesini ve kalkınmayı sağlamanın sorumluluğunu kimin yüküneceği konularını gündeme taşımaktadır (Healey, 2006). Üçüncü değişim ise, yeni paradigmalarda belirlenen konularda politika geliştirilebilmesi için gerekli olan yeni bir karar verme yöntemi ve süreç gereksinimidir (Brenner, 1999 ve 2003).

Bölgesel gelişme paradigmalarındaki değişimi gerektiren en önemli konu küreselleşen ekonomik sisteme uyum sağlamanın değişen koşulları olarak tanımlanmaktadır. Küresel ekonomi rekabetçilik kavramına dayalı olarak şekillenirken, rekabet gücünün yerel kaynaklara ve yerelin özelliklerine göre geliştirilmesi gündemdedir (Begg, 1999; Gordon, 1999; Sheppard, 2002; Boschma, 2004).

Kalkınmada dışsal müdahalelere dayalı gelişme modeli yerine içsel gelişme modellerinin benimsenmesi sonucunda yerel potansiyelin değerlendirilmesi ön plana çıkmıştır (Glaeser, 1994; Glaeser, Kallal, Scheinkman ve Shleifer, 2002). Bu tür modellerde kalkınmada önemli olduğu öne sürülen kavramların başında yenilikçilik, insan sermayesi, sosyal sermaye ve ağsal ilişkiler ve bu ilişkilerle sağlanan sinerjiler gelmektedir. Bu kavramların akademik çalışmalar yanı sıra Avrupa Birliği politikalarında hem de Türkiye'nin ulusal politikalarına da girmiş olduğu görülüyor. Yeni politikalarda kümelenme ve uzmanlaşma ile sağlanan dışsallıklar, birlikteliklerin sağladığı yaratıcılık ve yenilikçilik, iş ağları ile sağlanan ortak çıkarlar bölgesel gelişme yazınının üzerinde durduğu konuların başında gelmektedir. Bu çerçevede farklı merkezi, bölgesel ve yerel kurumların yukarıda belirtilen kavramlara vurgu yaparak bazı plan ve programlar hazırladıklarını izlenebiliyor.

İkinci temel değişim, devletin değişen rolü. 1980'lerin başından beri çok gündemde olan küreselleşme süreci, küreselleşmenin getirdiği ekonomik bunalımla birlikte devletin rolünün değişmesi, ulus devletlerin yeniden örgütlenmesi, merkezi karar sisteminin zayıflayarak yönetim yapısının yerelleştirilmeye çalışılması son

yirmi yılda üzerinde en fazla tartışılan konular arasında yer almaktadır (Jessop, 1998). Bu gelişmelerin ekonomik politikaları ve siyasi alandaki bir takım değişimleri zorlaması ve bazı değişimlerin ortaya çıkması da yine üzerinde durulan konulardan bir tanesidir.

Devletin belirlediği düzenlemeler ve kurallardaki gevşeme ve esnekleşme veya bazılarının tümüyle ortadan kalkması ve kuralların ile düzenlemelerin merkezden farklı düzlemlere doğru kayması da kalkınma sürecinin ve bu sürece yönelik kararların kim tarafından ve hangi ölçeklerde ele alınacağı sorusunu getirmektedir (Brenner, 2003). Bu çerçevede devletin *farklı düzeylerde yeniden örgütlenmesi, merkezi karar verme sisteminin zayıflaması ve devletin eski bazı işlevlerinin yarı-kamu niteliğindeki kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşları ile paylaşılması, politikaların uluslararasılaşması ve ekonomik politikalarda rekabetçiliğin öne çıkması*, yeni dönemde yönetim sisteminde gerçekleşen temel değişimler olarak sıralanmaktadır (Jessop, 1998). Bu konudaki tartışmalar kalkınma sorunsalının geleneksel devletin görevleri ve yönetimin sorumluluk alanı içine hapsedilen bir tartışma biçiminden yönetim ağırlıklı bir çerçeve içinde ele almayı zorunlu hale getirmektedir.

Üçüncüsü gelişme daha önce değinildiği gibi karar verme yöntemleriyle ilgilidir. Günümüzde karar verme biçimleri değişmektedir. Devinimin ve belirsizliklerin arttığı ve karmaşılaşan ekonomik ve sosyo-mekansal yapılara yönelik olarak uzun dönemli kararlar yerine, belirli bir süreç içerisinde ve bu süreç kapsamındaki ilişkilerin değişimiyle yeni bir karar verme biçimi geliştirilmesi zorunluluğu ortaya çıkmaktadır (Rhodes, 1997; Balducci, Kunzmann ve Sartorio, 2004).

Bu çerçevede yönetimin değişen yapısı, *yönetimden yönetime geçiş* şeklinde tanımlanmaktadır (Marsh, 1998). Yönetişimin gelişmesini zorlayan nedenler arasında ön plana çıkanlar ise, ekonominin denetlenilebilirliğinin azalması, artan sınır ötesi ilişkiler ve birliktelikler, üretim ilişkilerinin ve tüketimin küreselleşmesi ve en önemlisi devletin sorumluluklarını sürdürebilmesini sağlayan mali kaynaklarındaki azalma olarak belirlenmektedir (Stoker, 1998).

Tüm bu gelişmeler doğal olarak yönetim yapılarının değişmesini zorlamaktadır. İkinci neden ise, daha önce değinildiği gibi günümüzde devletlerin yeni tür politikaları ve eski sorumluluklarını sürdürebilmek için gerekli olan kaynaklara daha az şekilde ulaşılabilmesidir. Bu gelişmeler neoliberal politikaları desteklerken, devletin sosyal refah devletinin yüklediği sorumlulukları yerine getiremediği ve bu çerçevede sunduğu hizmet ve destekleri azalttığı izlenmektedir. Diğer bir deyişle, yeni dönemde ulus devletler artan ölçüde sosyal refah devleti olmanın getirdiği sorumluluklardan kaçmaya çalışmakta ve doğal olarak, bu durum devlet destekli sosyal refah politikalarını da olumsuz etkilemektedir.

2. Yeni bir düzenleme ve yönetim biçimi olarak yönetim nasıl bir karar verme sürecini tanımlıyor?

Yukarıda tanımlanan değişimlerin yaşandığı bir ortamda yönetişimin öngördüğü düzenleme ve karar üretme süreci nasıl tanımlanabilir?

Farklı dönemlerdeki düzenleme biçimleri, yeni dönemde karar verme sürecini etkileyen faktörler ve ortaya çıkan yeni karar sürecinin yönetimden yönetişime geçişi nasıl gerçekleştirdiği konusunda yapılmış hem kuramsal hem de görgül çalışmalar bulunmaktadır. Bu çalışmalar yapıda önemli bir takım değişimlere işaret ederken, yönetim sistemi ile yönetişim arasındaki temel farklılıkları irdeleyen bir çerçeve tanımlanabilmektedir (Tablo 1).

Tablo1: Farklı dönemlerdeki düzenleme biçimlerinin özellikleri

	Farklı dönemlerdeki düzenleme biçimleri	
	“Yönetim”-merkezi otorite	“Yönetişim”-parçalı/bölüşülmüş otorite
Coğrafik kapsam	Devlet	Farklı devlet-altı birimler
		Ulusal
		Bölgesel
		Kentsel
		Devlet-üstü birimler
		Küresel
İşlevsel kapsam	Çoklu konu alanları	Tekli konu alanları
Kaynakların dağılımı	Merkezi	Yayılmış/yaygınlaştırılmış
Normlar	Emir, denetim ve yeniden dağıtım	Kendi kendini yönetim ve piyasa
Karar verme sistemi	Kademeli	Yatay
		Pazarlığa dayalı
Politika uygulamaları	Merkezi	Parçalı
	Otorite egemen	Kendini bağlayan
	Bağlayıcı	Gönüllü

Tablo 1'den izlenebileceği gibi yönetim sisteminde coğrafi kapsam ulusal sınırlar olurken, yönetişimde farklı devlet-altı ve üstü birimlerin gündeme geldiği görülmektedir. Ulusal ölçek dışında bölgeler ve kentler farklı yönetişim düzlemleri oluşturmaktadır.Yine son dönemde devlet üstü kurumların önem kazandığı ve bunların küresel yönetişim açısından önemli oldukları görülmektedir. Yönetimin işlevsel kapsamı daha geniş olup, farklı konuları kapsarken, yönetişim, parçalı/bölüşülmüş otorite olarak çoğunlukla tekli konu alanlarında yoğunlaşmaktadır.

Yönetimle yönetişim arasındaki en önemli farklardan biri ise kaynak dağıtımı

ile ilgilidir. Yönetim sistemlerinin önemli bir bölümünde kaynak dağıtımı merkezi olarak yapılırken, yönetiminde daha yaygınlaştırılmış ve sorumluluklarının farklı kurumlara dağıtıldığı bir ilişkiler bütününden söz etmek mümkündür (Salet, Thorley ve Kreukels, 2003). Benzer şekilde karar verme süreci yönetim sistemi içinde kademeli bir yapı gösterirken, yönetim daha yatay ve pazarlığa dayalı bir süreci tanımlamaktadır.

Yeni yönetim mekanizmaları sonucu ortaya çıkan politikalar da farklılaşmaktadır. Yönetim yapıları merkezi, otorite egemen ve bağlayıcı politikalar üretirken, yönetim mekanizmaları sonucu ortaya çıkan politikalar katılımcıları bağlayıcı ve gönüllülük ilkesine göre şekillenmektedir (Börzel, 1997; Goldsmith and Eggers, 2004). Bu nedenle de hem politikaların içeriği, hem de uygulamaya aktarılma süreçleri önemli ölçüde farklılaşmaktadır.

Son dönemde özellikle bölgesel ve metropoliten alanlardaki karar verme süreçleri incelendiğinde karşımıza yeni bir kavram ortaya çıkmaktadır; çok düzlemli yönetim. Güncel ve her yerde benimsenen bir kavram olan çok düzlemli yönetim ulusal düzlemle sınırlı bir yönetim yapısından öte, farklı düzlemlerde ortaya çıkan yönetim sistemlerinin birlikteliğinden oluşan yeni bir karar verme mekanizmasını tanımlamakta kullanılmaktadır.

Hem aynı düzlemde yer alan hem de farklı düzlemdeki aktörlerin ilişkilerinden oluşan çok düzlemli yönetim modelleri kalkınma yönetiminin yeniden yapılandırılması gerektiğini ortaya çıkarmakta ve bazı yetki ve sorumlulukların alt birimlere ve alt ölçeklere aktarımını gündeme getirmektedir (Salet, Thorley ve Kreukels, 2003; Brenner, 2003). Böylelikle yetkinin farklı düzlemlerde paylaşımı sağlanmış olmaktadır. Yetkinin ve sorumlulukların kamu, yarı-kamu ve özel kişi ve kurumlarla paylaşımı çok düzlemli yönetimin ana özelliklerinden biri iken, bu yönetim biçiminin diğer önemli bir özelliği ve yönetim tartışmalarının en fazla özünü oluşturan konulardan bir tanesi de kademeli bir yapıdan daha eşitler arasındaki ilişkilere dayalı heterarşik bir yapının kurulmasıdır. Belirli bir kurumun egemenliği altında gerçekleşen bir karar süreci yerine *birbirine bağımlı eylemlerin yeni bir koordinasyon biçiminin ve kademeli olmayan (heterarşik) bir yapının kurulması* yönetimin ana niteliklerinden birisidir.

Yönetimin yukarıda belirtilen özelliklere sahip olabilmesindeki ana unsurlarından en önemlisi politika ağlarının oluşturulmasıdır (Börzel, 1997;). Böylelikle yönetsel yapının içinde olanlar yanı sıra dışında kalanların da mevcut karar süreçlerine katılımının sağlanabildiği görülmektedir. Geçmiş 1950'ler Amerikasına giden politika ağları günümüzde yönetim sistemlerinin ana parçaları haline gelmişlerdir. Avrupa ülkelerinde 1980 sonrasında önemi artan politika ağları günümüzde giderek karar süreçlerini besleyen ve katılımcıların eşit olarak görev alabildikleri kurumlar haline gelmiştir (Hay, 1998).

3. Yönetişimde politikalar/kararların oluşturulması ve gerçekleşmesini sağlayacak süreçler nasıl tasarlanmalı?

Yukarıdaki tartışmalardan izlenebildiği gibi yönetişimde en önemli konu farklı niteliklere, beklentilere ve görüşlere sahip aktörler arasında ortak bir kararın birlikte oluşturulabilmesidir. Kararların oluşturulabilmesi, sürecin de tasarlanmasını gerektirmektedir. Karar süreçlerinin tasarımında öne çıkan ana kavramlar Avrupa Komisyonu tarafından *açıklık, katılım, hesap verebilirlik, etkinlik ve benzeşme* olarak belirlenmiştir (Commission of the European Communities, 2001). İzlenebileceği gibi Avrupa Komisyonu şeffaf ve katılımın daha fazla olduğu bir süreci öngörmektedir. Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşmeleri Komisyonu da bu niteliklere ek olarak karar süreçlerinin *ortak görüş oluşturma eksenli, yasal yolları izleyen ve karşılık veren* niteliklere sahip olması gerektiğini belirtmiştir. Birleşmiş Milletler dokümanları yanı sıra akademik çalışmalarda karar süreçlerine ilişkin en fazla öne çıkan kavram “ortak görüş-uzlaşma”dır. Asimetrik güç ilişkilerinin yansıdığı karar süreçleri yerine, eşitler arası bir karar sürecinde ortak bir fikir üstünde uzlaşma, yönetişimin özünü oluşturmaktadır. Bu kavramların bölgesel politikaları belirlemek amacıyla bir süreç tasarlanmasında gözetilmesi ve yönetişim sürecinin bu çerçevede kurgulanması gerekmektedir.

Yukarıda belirtilen kavramların tanımladığı karar verme çerçevesi doğal olarak geçmiş dönemlerdeki karar mekanizmalarından önemli farklılıklar göstermektedir. Yönetişim ile birlikte gündeme gelen en önemli değişimler üç ana başlıkta özetlenebilir.

Bunlardan ilki yerel güçlerin karar verme sürecinde yer almasıdır (Keating,1998). Yönetim sistemi içinde yerel kamu kuruluşlarının karar verme süreçlerinde kısıtlı etkisi olurken, özel kişi ve kurumların ve sivil toplum örgütlerinin bu süreçte yer alabilmeleri ancak bazı özel koşullarda mümkün idi. Yönetişim sistemi ise hegemonik gücünü yitiren merkezi kamu kurumlarının yetkilerini sadece merkezdeki diğer kurumlarla değil, yerel güçlerle paylaşmasını gerektirmektedir.

İkinci konu ise yetki paylaşımının doğal bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Devlet ile bireyin, devlet ile yarı kamu ve özel birimlerin ilişkilerinin yörede/bölgede yeniden yapılanması ve işlevlerinin tanımlanması gereği vardır (Governor ve Salone, 2005). Yetki ve sorumlulukların değiştiği bir ortamda doğal olarak yapı ve ilişkiler farklılaşacaktır (Healey, 2004). Bu nedenle de, üçüncü değişim kurumlar ve birimler arası ilişkilerin etkileşim ve ortaklık ilkelerine göre şekillendirilmesi olmaktadır.

Bu değişimlerle ortaya çıkan yönetişim biçimlerinin niteliği oldukça farklılıklar göstermekte olup, gündeme gelen ana modelin henüz net olduğunu söylemek mümkün değildir. Yönetimden yönetişime geçiş ve yeni ve eski aktörler arası ilişkilerin özellikleri Türkiye'deki gelişmeleri tanımlamak açısından çok önemlidir. Ülkemizde devlet ile bireyin

arasındaki ilişkilerin yeniden tanımlanması ve gözden geçirilmesi gerekirken, aynı irdelemenin farklı yerel ve merkezi kamu kurumları ve sivil toplum örgütleri için de yapılması gerektiği görülmektedir. Kurumlar ve birimler arası ilişkilerin etkileşim ve ortaklık ilkelerine göre şekillenmesi üzerinde bir fikir birliği olmasına karşılık, 2000'lerde yönetim yapısında gündeme gelen değişimler bu konuda yapılan girişimlerin amaçlarının net olmadığını ve nasıl bir yapı kurgulamak istediği konusunda belirsizliklerin olduğunu açıkça göstermektedir.

4. Yönetişimin dinamiklerini anlamak: Yeni karar süreçlerini hangi özelliklerine göre yönetim olarak tanımlayabiliriz?

Yönetişim odaklı karar verme süreçlerinin özellikleri net olarak sıralanmasına karşılık, yönetişimin tanımında henüz kesin bir uzlaşma bulunmamaktadır. Bu nedenle hangi ölçütlere göre bir yönetim biçimi yönetişim olarak tanımlanabilir sorusu üzerinde tartışılan konuların başında gelmektedir. Yönetişimin tanımlanmasına yönelik yazının incelenmesi bu konudaki ana tartışma alanlarının yedi ana başlıkta toplanabileceğini göstermektedir.

1. Karar verme biçimlerini yönlendiren yasal sistem hangi ilkelere göre belirlenmiş? Yetki paylaşımı ne ölçüde içselleştirilebiliyor?

Karar verme sürecinde çoğulcu uygulamalara yaklaşım biçimi bu sorunun yanıtında önem kazanmaktadır. Karar verme süreçlerini yönlendiren yasal sistemin bu konuya ne ölçüde benimsediği özel bir önem taşımaktadır. Yetki paylaşımı çoğu kez ilke olarak benimsense bile bu konu yönetim sisteminde içselleştiremediği için göstermelik bazı düzenlemelerle yetinilmektedir.

2. Birey- yönetim/devlet ilişkisi ne ölçüde güçlü ve nasıl şekilleniyor?

Yönetişim birey-devlet ilişkisine yeni bir bakış getirmektedir. Hizmet alan ve hizmet veren ilişkisinden ortaklığa giden bir süreçte bireyin karar süreçlerine katılımının kolaylaştırılması ve bu kapsamda var olan engellerin ortadan kaldırılması gereklidir. Katılımı artırmak bu konuda kolaylaştırıcı düzenlemeler olmadan çok zor gerçekleşebilmektedir. Öte yandan bu katılımın sonunda bireyin kendi görüşlerinin uygulamada yansıma bulduğunu veya en azından ortak görüş oluşturma sürecinde işe yaradığını düşünebilmesi gereklidir. Yalnızca danışmaya dayalı bir katılımın birey ve kurumlar açısından çekici olmadığı açıktır. Birey, yönetim ve devlet ilişkisi ne ölçüde güçlü ve nasıl şekilleniyor? Bu ilişki farklı katılım biçimlerinin düzeyine bakarak irdelenmelidir.

3. Yeni yerel örgütlenmeler ve karar süreçlerine katılan yeni aktörler var mı? Bu katılım ne ölçüde kurallarla belirlenmiş?

Özellikle yerel düzlemdeki yönetim biçimlerinde yeni aktörlere gereksinim vardır. Geleneksel kurumlar ve örgütler belirli kesimlerin karar süreçlerine katılımını sağlarken, bireysel katılımın söz konusu olmadığı ortamlarda örgütlü olmayan kesimlerin dışlanması söz konusu olmaktadır. Bu kesimlerin karar süreçlerinde temsil edilebilmesi en önemli konuların başında gelmektedir. Katılımın kurallarının da farklı amaçlarla örgütlenmeyi destekleyecek şekilde belirlenmesi dezavantajlı

kesimlerin katılımı açısından önemlidir.

4. *Sivil toplum örgütleri bireyleri ne ölçüde temsil edebiliyor? Ne ölçüde farklılıkların temsiliyetine izin verilebiliyor?*

Katılım ve katılım amaçlı örgütlenmeye ilişkin yazın sivil toplum örgütlerine vurgu yapmaktadır. Bu yazına göre sivil toplum örgütleri yönetişimin ana unsurlarının başında gelmektedir. Ancak belirli temalar ve amaçlar için oluşturulan sivil toplum örgütlerinin hangi kitleleri hangi boyutları ile temsil edebildiğinin açıklığa kavuşturulması gereklidir. Sivil toplum örgütleri temsil ettikleri kitlelerle hangi ölçüde organik bağ kurabiliyorlar ve ne ölçüde bu kesimlerce öne sürülen farklı fikirlere yer verebiliyorlar soruları sivil toplum örgütlerinin gerçekten karar sürecinin bir parçası olabilmelerinin irdelenmesi açısından önemlidir. Temsiliyet açısından sorunları olmayan örgütlerin çok daha etkin ve karar süreçlerinde gerçek paydaş olabileceği görülmektedir. Temsil en önemli sorunlardan biri olup, bu soruna yönelik çözümler ve bu konuda ilkeler üzerinde çalışılması gerekmektedir.

5. *Kamu kurumlarının birbirleri ve sivil toplum örgütleri ile oluşturdukları paylaşım/dayanışma ağları var mı ve ne ölçüde önemli?*

Bireyler ve kurumların tekil hareket etmek yerine, birlikte hareket etmek, düşünce ve eylemleri paylaşmak, ortak görüş üretmek konusundaki çabaları yeni yönetişim sisteminin özünü oluşturmaktadır. Bu nedenle oluşturulan politika ağları yönetişim odaklı ilişkileri desteklemekte, farklı görüş ve düşüncelerin karar sürecine katılımı açısından önem kazanmaktadır. Bu nedenle farklı ağların oluşumu, bu ağların içinde yer alanların amaçları ve çabaları yönetişime geçişin sağlanıp sağlanılamadığının irdelenmesi açısından önemli bir ölçüttür.

6. *Farklı aktörler arasındaki ilişkiler ne ölçüde müzakere ve karşılıklı öğrenme süreçlerini içeriyor?*

Günümüzde farklı aktörler arasındaki ilişkilerin bireysel ve kurumsal çıkarlar dışında ortak çıkarların belirlenmesi ve gerçekleştirilmesini, ortak çıkar için uzlaşma, müzakere ve karşılıklı öğrenme süreçlerini içermesi gereği sıklıkla vurgulanmaktadır. Diğer bir deyişle, ilişkilerin paylaşımdan öte katılımcıların birbirlerinden bir şeyler öğrenmesini ve bu arada bazı şeyleri müzakere etmelerini sağlaması gerekmektedir. Bu nedenle bir yönetişim sistemi tasarlanırken ortak çıkar için uzlaşma ve karşılıklı öğrenme süreçleri bir ön koşul olarak ortaya çıkmaktadır.

7. *Farklı aktörler arasındaki ilişkiler değişim, dönüşüm, yeni koşullara uyum açısından topluma bir katkı sağlıyor mu?*

Yönetişim çerçevesinde yukarıdaki sorunun amacı “bir araya gelsinler, beraber

bir karar üretilsin” söyleminin gerçek yansımalarını tartışmaktır. Birlikte karar üretme süreçleri toplumda bir değişim ve dönüşüm ivmesi sağlamıyorsa, bu süreçler yönetim için önemli bir ön koşul olmayabilir. Önemli olan konu iç dinamiklerin ne ölçüde harekete geçirilebildiği ve eyleme dönüşebildiğidir.

5. Türkiye'deki toplumsal ilişkilerin yönetim açısından irdelenmesi: İzmir çalışmasından elde edilen bilgiler

Bu bölümde, önceki bölümde çeşitli sorularla irdelenen yönetim sistemindeki karar sürecinin özellikleri İzmir kapsamında değerlendirilmekte ve özellikle İzmir'deki toplumsal ilişkilerin yönetim sistemine geçiş için ne ölçüde uygun koşulları taşımakta olduğu sorusuna verilen yanıtlar özetlenmektedir.² Bu çerçevede sunulan bulgular özellikle katılım ve sosyal bağlantılar üzerinde yoğunlaşmaktadır. Katılım bireysel eylemler ve örgütlü eylemler aracılığı ile kamu politikalarının etkilenmesi olarak tanımlanabilmektedir. Araştırmada katılım kavramı iki düzeyli ve iki yönlü olarak ele alınmaktadır; ilk olarak kent ve mahalle düzeyi, ikinci olarak formel ve enformel katılım biçimleri incelenmiştir.

Tablo 2: İzmir araştırma bulgularına göre İzmir'deki katılım düzeyinin yönetim açısından sunduğu olanaklar

KATILIM	Kent	Mahalle
Formel Örgütlü girişimler	• STK üyeliği (meslek ile ilişkili) Toplam hane halkı reislerinin yüzde 12,5'u, çalışanların yüzde 22'si, eğitim ve gelir düzeyine koşut olarak artıyor • STK üyeliği (meslek dışı alanlarda) Meslek örgütleri dışındaki STK'lara üye olanların oranı yüzde 5,6, eğitim ve gelire koşut olarak artıyor, ancak en üst gruplarda bile üye olanlar yüzde 18'e ulaşıyor	• Mahalle derneklerine üyelik Mahalle düzeyinde örgütlenme sınırlı, bireylerin katılımı na dayalı bir dayanışma ortamı var. Bu çalışmalarda yer aldığını belirtenler yüzde 19,2
Enformel Kişisel girişimler	• Geri bildirim (dilekçe ile/ sözlü olarak) Kentteki uygulamalarla ilgili olarak övgü/kaygıları bildirme (Ortalama yüzde 14, en yüksek oran eğitim ve gelir düzeyi en düşük olanlarla (yüzde 33), en yüksek olanlarda izleniyor (yüzde 22,4) * Alınan sosyal hizmetlerle ilgili olarak olumlu ve olumsuz görüş bildirme	• Mahalleyi iyileştirmek için yapılan çalışmalara katılım (yüzde 12,3) Gelir ve eğitim düzeyi ile bir ilişki gözlenmesine karşılık gelir düzeyinin en düşük grupların katılımı da dikkat çekicidir (yüzde 11,7) • Mahalledeki sosyal etkinliklere katılım Düşük gelir gruplarının yaşadığı mahallelerde sosyal etkinlikler yapılmaktadır

- 2 İzmir'de ekonomik değişim-sosyal farklılaşma ve yönetim ilişkisinin araştırılmasına yönelik çalışma İzmir Büyükşehir Belediye sınırları içinde bulunan ve; yaşayanların eğitim düzeyleri / işsizlik oranları ile çalışma yaşamına beyaz ya da mavi yakalı çalışanlar olarak katılmaları gözönüne alınarak gruplandırılan mahallelerden seçilecek örnek bölgelerde anketle veri derleme çalışmasının sonuçlarına dayanmaktadır. Örnek olarak seçilen 8 ayrı mahallenin herbirinde 62 hanenin aile reisi ya da eşinden anketle veri derlenmiştir. Bu veriler;
- Mahallelerin eğitim düzeylerinin düşük / yüksek olması ayrıntısında 248'er anketle,
 - Mahalle işsizlik düzeylerinin düşük ya da yüksek olmasını yansıtan 248'er anketle,
 - Mahalle çalışanlarının mavi ya da beyaz yakalı olarak gruplandırılması ayrıntısında 248'er anketle,
- çözümleme yapılabilecek örneklem büyüklükleri gözönüne alınarak örnek olarak seçilen mahallelerde toplam 496 haneye anket uygulanmıştır. Dağılım oransal değil, hipotetik bir dağılımla yapılmış olup, mahalle tipolojisine göre (eğitim/ iş tipi/ işsizlik oranı) göreli homojen bir yapıda ($p=0,2 / q=0,8$) yüzde 95 güven düzeyinde artı/eksi yüzde 5 hata payıyla çözümleme yapabilmek için gerekli 496 anketlik büyüklüğe tüm mahalle gruplarında ulaşılmıştır.

Yönetişimin ana unsurlarından biri olan katılım düzeyinin belirlenmesinde Tablo 2'den de izlenebileceği kent düzeyindeki farklı örgütlü girişimlere üyelikler, mahalle düzeyindeki derneklere üyelikler incelenirken, kişisel ve örgütlenmemiş girişimler olarak geri bildirim mekanizmalarından yararlanma ve mahallelerdeki yapılan çalışmalara ve sosyal etkinliklere katılıma ilişkin elde edilen bulgular kullanılmıştır. Elde edilen bulgular aşağıda özetlenmektedir.

• **Meslekle ilgili dernek, birlik, meslek odası, sendika veya kooperatife üyelikler** ile ilgili bulgular anket uygulanan kişilerden ancak yüzde 12,5'inin meslek ile ilgili bir STK üyeliğinin bulunduğu belirlenmiştir. Meslek örgütlerine üyelik bazı işlerde çalışmak için zorunlu olarak yapılmaktadır. Yanıt verenlerin büyük bir bölümü meslek üyeliğinin katılımcı bir yaklaşım izlemediğini ve meslekte çalışanların hakların savunulması açısından kısıtlı bir yararı olduğu düşünmektedir.

Meslek örgütlerine kimler üye sorusuna yanıt arandığında ise, farklı değişkenler anlamlı sonuçlar vermektedir. Eğitim düzeyi yükseldikçe ilgili meslek örgütüne üyelik düzeyi artmaktadır. Bu oranlar özellikle yüksek okul/üniversite ve yüksek lisans gruplarında yüzde 24 gibi önemli bir orana ulaşmaktadır. Aynı oran okuma/yazma bilmeyenler için yüzde 15, ilkökul tamamlamamışlar için yüzde 9, ilköğretim mezunları için yüzde 6'dır. Bir meslek örgütüne üyelik oranları lise ve üzeri eğitim düzeylerinde artmaktadır. Çalışma yaşamında olmak da örgütlülük için önemli bir bileşendir. Çalışanların yüzde 22'si meslekleri ile ilgili bir derneğe üye olduklarını belirtirken, bu oran çalışmayanlarda yüzde 8'e düşmektedir. İşsizler, ev kadınları, emekliler ve öğrenciler bu grupta yer almaktadır.

• **Meslekle ilgili olanların dışında dernek, birlik, meslek odası, sendika veya kooperatife üyelik** ise çok daha düşüktür. Araştırma kapsamındaki kişilerin yüzde 5.6 meslek dışı bir sivil toplum örgütüne üyedir. Bu oran çok düşük olup, meslek ile ilgili bir üyeliğin yarısından azdır. Üye olunan meslek dışı STK'lar içinde kültürel etnik kimlik dernekleri ilk sırada yer almaktadır, bunları sosyal politika amaçlı bağımsız gruplar izlemektedir. Sosyal kulüpler ve çevre konulu örgütler ise üçüncü grupta toplanabilmektedir. Üye olmanın sağladığı faydalar arasında öncelikli olarak toplumsal hizmetlere katılım, sonrasında grup olarak seslerini taleplerini ilgili kurumlara iletmek olarak belirtilmektedir.

Meslek dışı STK üyeliği olan grubun yapısına bakıldığında, meslek örgütlerinde olduğu gibi eğitim düzeyi yükseldikçe üyelik oranı artmaktadır. Yüksek okul/üniversite ve yüksek lisans mezunları gruplarında üyelik yüzde 18 oranına ulaşmaktadır ki bu oran meslek örgütlerine üyelikten daha düşüktür. Meslek örgütlerinden farklı olarak aynı oran okuma-yazma bilmeyenler, ilkökul tamamlamamışlar, ilköğretim mezunları için çok düşüktür. Çalışanların yüzde 9'u

meslek örgütleri dışında bir derneğe üye olduklarını belirtirken bu oran çalışmayanlarda yüzde 4'e düşmektedir.

Gerek meslek, gerekse meslek dışı örgütlere üyeliğin bu denli düşük olması, sivil toplum kurumlarının ne ölçüde toplumdaki farklı bireyleri ve grupları temsil edebildiği sorusunu gündeme getirmektedir. Yönetişim biçimlerinin gerçek anlamda yerleşebilmesi örgütlü bir toplum olmak son derece önemlidir. Araştırma bulguları bu açıdan fazla bir iyimser resim sergilememektedir.

• **Kent düzeyinde geri bildirim yoluyla** kentteki kararları ve yapılan uygulamaları etkilemek mümkün olduğu gibi, yapılan uygulamalara ve alınan kararlara bireysel olarak tepki göstermek, görüş bildirmekle de mümkün olabilmektedir. Görüşler ve eleştiriler ilgili düzeylere yazılı veya sözlü olarak bildirilebilmekte, yine bireysel olarak yargı yoluna gidilerek karşı çıkmak mümkün olabilmektedir.

Kentteki uygulamalarla ilgili olarak övgü ve kaygıları bildirme özellikle gelişmiş ülkelerde sıklıkla görülen bir katılım biçimidir. Anket uygulanan kişilere kentinizde uygulanan projeler ve gelişmeler konusunda övgülerinizi ve kaygılarınızı sorumlu birimlere ilettiniz mi? şeklinde bir soru yöneltildiğinde yüzde 14,8'i evet yanıtını verirken, yüzde 81,4'ü görüşlerini iletmediğini belirtmiştir. Eğitim düzeyine bakıldığında kurumlara övgü ve kaygıları bildirme oranı okuma-yazma bilmeyenlerde ve yüksek okul-üniversite mezunlarında yükselmektedir. Düşük eğitimliler arasında en yüksek geri bildirim oranı yüzde 33 ile okuma-yazma bilmeyen gruba aittir. Lise mezunlarında biraz daha yükselen bu oran, üniversite mezunlarında yüzde 22,4'e ulaşmaktadır. Veriler ilginç olarak eğitimin çok düşük ve çok yüksek olduğu gruplarda ilgili kurumlara düşünce bildiriminin yüksek olduğunu göstermektedir.

Elde edilen sonuçlar sivil toplum örgütlerine üyelik oranı yüksek olan grupların görüşlerini ilgili kurumlara bildirmekte de daha katılımcı olduklarını göstermektedir. Meslek dışı bir sivil toplum kurumlarına üyeliği olanlar içinde görüş bildirenlerin oranı yüzde 45,8 gibi yüksek bir orandır, bu oran sivil toplum kurumlarına üye olmayanlar içinde yüzde 11,6 ya inmektedir. Araştırma sonuçları örgütlü katılım yollarını kullananların, bireysel olarak da kentsel kararlar ve uygulamalarda politikaları etkilemek üzere daha katılımcı olduklarını göstermektedir.

Ancak, ortalama veriler bireylerin kendilerini ilgilendiren konularda bile katılım açısından oldukça isteksiz davrandıklarını göstermektedir. Bunun nedenleri üzerinde durmak ve katılımı engelleyen koşulları irdelenmek gerekmektedir.

• **Mahalle düzeyinde örgütlü girişimlerde yer almak yolu ile katılımı** irdelleyebilmek için mahalle düzeyinde hizmet veren sivil toplum kurumları

incelenmiştir. Mahallelerdeki sivil toplum kurumlarının çoğunun mahalle güzelleştirme ve yardım dernekleri oldukları görülmektedir. Bulgular, mahalledeki örgütlerin ve derneklerin önemini vurgulayanların düşük oranı yanı sıra kendi mahallesi için çalıştığını söyleyenlerin oranının yüzde 19,2 düzeyinde kaldığını belirtmektedir. Ancak, yine araştırma sonuçları mahalle düzeyinde resmi nitelik taşımayan, bireylerin katılımına dayalı kurumların varlığını ve dayanışma ortamını işaret etmektedir.

• **Mahalle düzeyinde bireysel katılım** iki grupta ele alınmıştır; mahalleyi iyileştirmek için yapılan çalışmalara katılım ve mahalledeki sosyal etkinliklere katılım. Mahalleyi iyileştirmek için yapılan etkinliklere katıldığını belirtenlerin oranı yüzde 12,3'ü bulunmaktadır. Bu oran meslek kuruluşlarına üyelikle yakın değerde, meslek dışı STK üyeliğinden yüksek, kentteki gelişmeler ve hizmetler konusunda görüş bildirenlerin oranından ise düşüktür.

Mahalle düzeyinde yapılacak çalışmalara katılımı eğitim düzeyine göre bir farklılaşma izlenmemektedir. Yüksek okul mezunları içinde bu oran sıfırken, diğer eğitim gruplarında yaklaşık olarak yüzde 10 – 12 arasında değişim göstermektedir. İş gruplarına bakıldığında ilmi ve teknik personel ve hizmet işlerinde çalışanların mahallelerindeki çalışmalara en yüksek oranlarla katılan gruplar olduğu görülmektedir. STK üyeliklerinden farklı olarak çalışmayanlar grubunda yer alan işsizlerin ve iş arayanların yüzde 25'i, ev kadınlarının yüzde 8,3'ü, emeklilerin ise yüzde 10,5'i mahallelerindeki çalışmalara katılmaktadır. Farklı gelir gruplarının mahalle etkinliklerine katılımı STK üyeliğindeki davranışlarından farklı hareket ettikleri gözlenmektedir. Düşük gelir gruplarında STK üyeliği yüzde 1 oranının altına düşerken, mahalle çalışmalarında en düşük gelire sahip hane halkların yüzde 11,7'lik bir oranla mahalle çalışmalarına katılması ilginç bir sonuçtur. Araştırma sonuçları kent düzeyinde örgütlü ve bireysel katılımı yüksek olan grupla, mahalle düzeyinde katılımı yüksek olan grubun örtüşmediğini ortaya koymaktadır. Kent düzeyinde katılımı önemli belirleyiciler olan eğitim düzeyi ve gelir düzeyi, mahalle ölçeğinde geçerliliğini yitirmekte veya yeni bir anlam yüklenmektedir.

6. Sonuç yerine: İzmir'in toplumsal yapısı yönetim odaklı karar verme süreçlerine ne ölçüde hazır?

Bu geniş kapsamlı araştırmada³ katılım konusunda elde edilen bulgular İzmir'de yönetimden yönetime geçişin koşullarının büyük ölçüde gerçekleşmediğini ve farklı düzlemlerdeki yönetim biçimlerinin uygulama aktarılmasında kat edilmesi gereken uzun bir yol olduğunu göstermektedir.

Sivil toplum örgütlerine üye olma düzeyinin ve onların bir parçası olarak karar süreçlerine katılımın çok zayıf olduğu görülmekte olup, hem katılım, hem de temsiliyet sorununun aşılması gerekmektedir. Kamuyla veya devletle bireyin arasındaki ilişkinin çok kopuk olduğu, kişilerin geri bildirimde bulunmadıkları, belki geri bildirimde bulunmalarının bir yararı olmadığını düşündükleri söylenebilmektedir. Bu durum mahalle düzeyinde yapılan çalışmalarda bile ortaya çıkmaktadır.

Kamu kurumlarının birbirleri ile oluşturdıkları ağlar incelendiğinde hala kamu kurumlarının birbirleriyle ilişkilerinin oldukça zayıf olduğunu, göstermelik düzlemde kaldığını, mevcut ilişkilerin uygulamada çok fazla işe yaramadığını görüyoruz (Eraydın ve diğerleri, 2008). Tüm bu olumsuzluklara karşın, pek çok yörede olduğu gibi artan sayıda sivil toplum örgütünün giderek daha aktif konuma geldiği de görülüyor. Özellikle İzmir'de yarı kamu niteliğinde pek çok kuruluşun diğer kurumlarla ilişki kurmak ve birlikte çalışmak gibi bir çaba içinde olduğu saptanabiliyor (RP Stüdyo, 2008). Bu tür örnekler gelecek için umut veriyor.

Son olarak vurgulanması gereken konu günümüzde farklı kurumların birlikte uzlaşarak bir süreç içerisinde karar vermeyi öğrenmesi gerekiyor. Artık merkezi veya yerel otoritelerin egemenliği altında şekillenen kararlar uygulama şansı bulamıyorlar. Bu nedenle çok aktörlü çok düzlemli karar süreçlerinin hayata geçirilebilmesinde mevcut eksikliklerden gelen pek çok zorluk olmasına karşılık, bu süreçlerin altyapısının sağlanması, bireylerin bu yolda bilinçlendirilmesinden başka bir çözüm olmadığı da gözüküyor. Diğer bir deyişle, özelliklerini tartıştığımız yönetimle ilgili sunulan çerçevenin uygulamaya aktarılması için çaba sarf etmek gerekiyor.

3 Çalışmanın bu aşamasına Yrd. Doç. Dr. Bilge-Armatlı-Köroğlu ve Yrd. Doç. Dr. Nil Uzun katkı sağlamışlardır. Anket çalışmaları ise Veri A.Ş. tarafından gerçekleştirilmiştir.

Kaynakça

- BALDUCCI A. KUNZMANN K. R. and SARTORIO F. S. (2004) Towards creative city region governance in Italy and Germany, *DISP* 158, pp. 2-4.
- BARIN, E, ERÖZGÜN, E., AŞIK, H., ŞATANA, S. VE SÜREL, U., 2008, Governance in İzmir, Bölge Planlama Yüksek Lisans Programı Stüdyo Çalışmaları, ODTÜ (yayınlanmamış çalışma)
- BEGG I. (1999) Cities and competitiveness, *Urban Studies* 36, pp.795–809.
- BOSCHMA R. A. (2004) Competitiveness of Regions from an Evolutionary Perspective, *Regional Studies* 38.9, pp.1001-14.
- BÖRZEL T. (1997) Policy Networks - A New Paradigm for European Governance?, RSC Working Paper No. 97-19, European University Institute, Florence.
- BRENNER, N. (1999) Globalisation as reterritorialisation: The rescaling of urban governance in the European Union, *Urban Studies*, 36, pp. 431-451
- BRENNER, N. (2003) Metropolitan Institutional reform and the rescaling of state space in contemporary Western Europe, *European Urban and Regional Studies*, 10-24, pp. 297-324
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2001, *European Governance: A White Paper*, Commission of the European Communities
- ERAYDIN, A., 2003, Dynamics and agents of regional growth: The performance of SME clusters in Europe, in B. Fingleton A.Eraydın and R. Paci (Eds.) *Regional Economic Growth, SMEs and the Wider Europe*, Ashgate, Aldershot
- ERAYDIN, A., ARMATLI KÖROĞLU, B, ERKUŞ –ÖZTÜRK, H ve YAŞAR, S.S. (2008) Network Governance for Competitiveness: The Role of Policy Networks in the Economic Performance of Settlements in the İzmir Region, *Urban Studies*, **(Kasım 2008 sayısında yayınlanacak)**
- GLAESER, E.L., 1994, Cities, information and economic growth, *Cityscape*, 1, pp. 9-47
- GLAESER, E.L., KALLAL, H.D. SCHEINKMAN, J.A. and SHLEIFER, A. (2002) Growth in cities, *The Journal of Political Economy*, Vol. 100, No. 6, Centennial Issue, pp. 1126-1152
- GOLDSMITH, S. and EGGERS, W.D. (2004) *Governing by Network*, Washington D.C.: Brookings Institution Press
- GORDON I. R. (1999) Internationalisation and urban competition, *Urban Studies* 36, 1001–16.
- GOVERNA F. and SALONE C. (2005) Italy and European spatial policies: polycentrism, urban

- networks and local innovation practices, *European Planning Studies*, 13, 2, 265-283.
- HAY, C. (1998) The tangled webs we weave: the discourse, strategy and practice of networking, in Comparing Policy Networks, D. Marsh (Ed) *Comparing Policy Networks*, Buckingham: Open University Press: pp.33-51
- HEALEY P. (2004) Creativity and Urban Governance, *DISP* 158, pp. 11-20.
- HEALEY, P. (2006) Transforming governance: challenges of institutional adaptation and the new politics of space, *European Planning Studies*, 14, pp.299-320
- JESSOP B. (1998) The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development, *International Social Science Journal* 50, pp. 29-59.
- KEATING, M. (1998), *The New Regionalism In Western Europe Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham: Edward Elgar
- MARSH, D. (1998) The development of policy network approach, in Comparing Policy Networks, in D. Marsh (Ed) *Comparing Policy Networks*, Open University Press: Buckingham, pp.3-20
- RHODES R.A.W. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*, Open University Press, Buckingham.
- SALET W., THORLEY A. and KREUKELS A. (2003) *Metropolitan Governance and Spatial Planning*, Spon Press, London and New York.
- SHEPPARD, E. (2002) "Competition in Space and between Places, in: Sheppard E. and Barnes, T.J. (Eds) *A Companion to Economic Geography*, Blackwell Publishing
- STOKER G. (1998) Governance as theory: five propositions, *International Social Science Journal*, March, pp.18-28.

Kentsel ve Bölgesel Gelişim Politikaları: Birleşik Krallık Deneyimi

Prof. Alan Harding
Siyasal ve İktisadi Yönetişim Enstitüsü,
Manchester Üniversitesi

Mekânsal şizofreni: Birleşik Krallık'ta güncel kentsel ve bölgesel politikalar

Kalkınmış ülkeler arasında büyük ölçekli ve yapısal endüstriyel krizler yaşayan ilk ülke Birleşik Krallık'tır. Aynı zamanda, ülkenin ulusal idareleri bütün insanların vatandaşlık haklarına eşit erişimini sağlamaya uğraşmışlardır. Bu iki faktörün çakışmasının mekânsal ekonomik yönetim için doğurduğu zorluklar nedeniyle, aktif kentsel ve bölgesel gelişim politikaları ile Birleşik Krallık son otuz yılda uluslararası alanda iyi tanınır oldu. Bu politikaların aldığı biçimlere rağmen, hedefleri, amaçları ve sunum yolları bu süreçte büyük ölçüde farklılaşmış, mekânsal farklılıklar ilgi odağı olarak kalmıştır. En azından kâğıt üstünde Birleşik Krallık nüfusunun % 90'nını kapsayan İngiltere için bu durum devam etmektedir. Kamu kuruluşları izlemeyi taahhüt ettiği “Kamu Hizmeti Sözleşmesi” (KHS) hedeflerinden birisi “Bölgesel Ekonomik Performans” (BEP) üzerine odaklanmıştır. Bu hükümeti bütün İngiliz bölgelerinin ekonomik performanslarında sürdürülebilir geliştirmeler yapmaya ve uzun dönemde bölgeler arası büyüme oranlarındaki sürekli açığı azaltmakla yükümlü kılmaktadır. Bu “KHS”nin ikinci hedefinin ne kadar azimli uygulandığına dair görüşler farklılık göstermektedir. Bu kesinlikle doğru, örneğin, bölgelerin büyüme oranları arasındaki farklarda bir azalma ile de aradaki farkları azaltmaz; sadece farkların büyüme oranını yavaşlatabilir. Geri kalmış bölgelerin, daha başarılılardan yüksek bir oranda sürekli olarak büyüyeceğini garanti etmek mümkün olsaydı dahi bölgesel zenginlik ve üretkenlikteki mutlak farkların azalmaya başlaması on yıllar alırdı.

İki önemli açıdan, bölgesel ekonomik değişimin modeli ile ilgili hükümetin resmi, kayıt altına alınmış amaçları hakkındaki tartışmalar konunun özüyle ilgili olamamaktadır. Bir açıdan, mekansal ekonomik değişimi “bölge” merceğinden etkin olarak anlamanın mümkün olduğu düşüncesi derinlemesine sorunludur. Birleşik Krallık'taki bölgesel sınırlar temel olarak bir idari elverişlilik sorunudur. Örneğin, kısmen Londra hariç İngiltere'nin dokuz “bölge”sinden hiçbirisi, işe ulaşım biçimi ya da başka ekonomik bütünleşme göstergeleriyle belirlenen fonksiyonel ekonomik alanlara yaklaşamaz. Onun yerine, İngiltere'nin kuzeyindeki bölgelerin ekonomisinin, en iyi şekilde, çoğu bir ya da daha çok temel kentsel alanda merkezileşen, alt-bölgesel birimlerin bir birleşimi olarak gösterilebildiği bir duruma sahibiz. Karşıt olarak, ülkenin güneyinde “Londra bölgesi” (aslında merkezin çevresindeki dairesel otoyolun içerisinde kalan metropoliten alan) ve sermayenin iş gücünün çoğunu çektiği ve banliyöleşen ve göçen çok sayıda hane halkını etkili bir şekilde ihraç ettiği komşu bölgelerin büyük parçaları arasında güçlü, ekonomik karşılıklı bağımlılık bulunmaktadır. İngiltere'nin ötesinde, Birleşik Krallık'ın “bölgeleri” daha doğru bir şekilde, İngiltere bölgeleri gibi, belirgin hiçbir fonksiyonel

bağılılığı bulunmayan fakat bunun aksine, güçlü bir kültürel kimlik ve aidiyet hissi (sırasıyla İskoçya, Galler ve İrlanda) ile ilişkilendirilmiş devletsiz uluslar (ya da onların parçaları) olarak tanımlanabilir.

Diğer açıdan, hükümetin bölgesel farklılıklardaki büyümeyi sınırlandırmak için resmi amaçlarını uygulayabileceği mümkün kılınabileceği açık bir şekilde tanımlanmış kurumsal yapılar ve politika araçlarının olduğu söylemek zordur. Doğrusu, Birleşik Krallık'taki tüm devlet ve bölgelerde ekonomik gelişim ve rejenerasyonu teşvik etmeyi amaçlayan ulus altı yönetim düzenlemelerinin hem yakın zamanda gerçekleşen hem de tarih içindeki durağan büyüme çizgisine rağmen hükümetin mekânsal gelişimle ilgili şimdiki büyük atılımının zımnen Londra'yı merkezine alan ve büyüyen bir super bölgede büyümenin desteklenmesi ve yönetilmesine odaklandığı yönünde kayda değer kanıtlar bulunmaktadır

Bu nedenle Birleşik Krallık'taki kentsel ve bölgesel gelişim politikalarıyla ilgili iki "hikâye" anlatmak mümkündür. Genelde ulusal hükümet tarafından anlatılan hikâye; güncel, açıkça belirtilmiş politikaların mekansal düzeylerde farklılıkların azaltılmasıyla ilgili geleneksel endişelerin artması ve hatta güçlendiği ayrıca yeni olanın hükümet birimlerinin en iyiyi bilmediği ama sorumlulukların alt birimlere tamamen veya kısmen devredilmesi gerektiği böylece ekonomik performanstaki makansal farklılıklara çare bulma görevinin görünürde yerel ve bölgesel özellikler ve potansiyeli daha iyi anlayabilecek ve harekete geçebilecek konumda olan kuruluşlarda olduğu konusundaki algılamının arttığıdır. Alternatif hikaye, bazen Londra'nın Birleşik Krallık ekonomisinde oynadığı hayati rol ile ilgili hükümet beyanlarında ortaya çıkar fakat pek çok açıdan mekansal anlamda öncelikli olmayan tek politika alanlarındaki kararlarda zımnen yer alır. Hükümet pratikte, bir "altın kaz" olan Londra süper-bölgesini, ülkenin hiçbir yerinde olmadığı gibi farklı yatırım ve politika seçenekleri ile beslemeye niyetlidir çünkü her ne kadar satışı zor bir strateji dahi olsa, politik olarak, son 15 yıldan fazladır tecrübe edilen eşi görülmemiş ekonomik patlamayı sürdürmenin ve ulusal ekonominin uzun dönemli rekabet edebilirliğini garantilemenin en iyi yolunu simgelemektedir.

Bu bölümün geri kalan kısmı, mekânsal gelişimi ikiye ayırarak inceleyen bu yaklaşımın nasıl ortaya çıktığını, politik ve kurumsal değişime ve 1997'de işçi partisi hükümetinin seçilmesinden bu beri reformlar olan ekonomik bağlama bakmadan önce kısaca geniş bir tarihsel bağlamda inceleyecektir. Bölüm, günümüzde Birleşik Krallık'ta ortaya çıkan yönetim ve politika çerçevelerinin ne kadar sürdürülebilir olduğunu ve destekledikleri mekânsal ekonomik gelişim modellerinin gelecekte ne kadar başarılı olacağına değinerek sona erecektir.

Birleşik Krallık'ın geçmişteki bölgesel ve kentsel politikaları

Birleşik Krallık'ta mekânsal politikanın tarihi gerçek anlamda II. Dünya Savaşı sonrası dönemde başladı. 1950'lerden 1970'lere, Birleşik Krallık hükümetleri, bölgeler arası gelişmişlik dengesizliklerini ciddiye aldılar ve hem Londra'yı çevreleyen süper bölgedeki (öyle ki bu bölge, kayıt tutulmaya başlandığından bu yana her zaman ülkenin ekonomik açıdan en aktif bölgesi olmuştur) gelişmeleri kontrol etmek, hem de başta imalat sanayi olmak üzere ekonomiyi civar bölgelere yaygınlaştırmak için bir dizi önlem geliştirdiler. Bunu başarmak amacıyla yapılanlar; civar bölgelere şirketlerin taşınması veya buralarda kurulması için teşvikler uygulanmasından, ülkenin güneydoğusundaki yeni ekonomik faaliyetlerin çeşitli kontrol önmleri altında tutulmasına kadar değişmekteydi. Özel şirketler üzerine odaklanmış olan bu önlemler, nüfusun Londra ve diğer büyük şehirlerden, yeni yerleşim yerleri geliştirilmesi yoluyla diğer bölgelere yayılması ve kamu hizmetlerinin, merkezden bu yeni bölgelere yaygınlaştırılmasının sağlanması (dekonsantrasyon) gibi diğer önlemlerle destekleniyordu.

Geleneksel bölgesel politikalara ilişkin yazında sıkça, özel sektörün yatırımları ve faaliyetleri bakımından, bu önlemlerin dikkate değer bir süre oldukça iyi çalıştığını ileri sürülmektedir. Böylelikle başlıca üretim sanayi kuruluşları kıyı bölgelerde yer almış ve uzun süreli ticarete ve ağır sanayi güçleri ile ekonomilerin modernizasyonuna yardım etmiştir. Bununla birlikte, Birleşik Krallık bir endüstriyel krize sürüklenmeye başladığında, bölgesel politikanın bir sonucu olarak elde ettiği kazançlar, diğer gelişmiş ekonomilerle karşılaştırıldığında daha hızlı bir şekilde ortadan kaybolmaya başlamıştır. Civar bölgelerdeki fabrikaların pek çoğu bağlı oldukları şirketlerin artan küresel rekabetin etkisiyle kapanması veya küçülmesiyle ilk kapananlar arasında yer aldılar. Bölgesel politikanın mantığı aşağıdaki nedenlerle çözülmeye uğradı; a) Ülkenin, bölgesel politika yardımı alabilecek derecede fakir olan alanları o kadar büyüdü ki bir zamanlar şirketlerin faydalandığı yardım havuzu daraldı b) Ülkenin, ekonomik fırtınaları en etkin şekilde atlatıyor görünen bu alanlarının gelişimi üzerinde herhangi bir kontrolü olması gerektiğini tartışmak olanaksız hale geldi.

Endüstriyel değişimin bedeli Birleşik Krallık'ta hiç de eşit olmayan bir şekilde paylaşıldı. Özellikle büyük şehirler yeni, bilgi-yoğun bir ekonomiye ayak uydurmak için uzun bir yola girdiler. 1970'lerin sonları ve 80'ler boyunca işsizlik büyük şehirlerin bazı bölgelerinde %50 ve üzerindeki oranlara ulaştı. Hatta bir bütün olarak şehirlerde, 1980'lerin başlarındaki ülkesel ekonomik durgunluğun en üst seviyede olduğu yıllarda %20-25'lik işsizlik oranı alışılmadık bir durum değildi.

Bunun sonucu olarak; ekonomik faaliyetlerin endüstriyel yeniden yapılanmanın olumsuz sonuçlarını deneyimleyen alanlardan, diğer alanlara yaygınlaştırılması üzerine kurulu, bölgesel politikaya sahip olmaktan çok, Birleşik Krallık hükümetleri mekânsal gelişim çabalarını, giderek artan bir biçimde büyük şehirlerdeki en ciddi düşüşün yaşandığı belirli küçük alanlara odaklanan kentsel politikalara kaydıldılar. 1970'lerin sonlarından bu yüzyılın başlarına kadar, şehirlerin fiziki altyapı olarak geliştirilmesini, yatırımları ve ekonomik değişimin en kötü etkilerini hisseden toplumların refahını sağlamaya yönelik bir dizi müdahaleler yapıldı.

Ulusal kentsel politikaların ne kadar etkili oldukları konusundaki görüşler değişmektedir. Bir taraftan, şüphesiz Birleşik Krallık içerisinde düzenli olmasa da derin bir kentsel dönüşüm vardır. Bununla birlikte burada, “acaba kentsel politikalar, kentsel alanlar içerisinde ve onlar tarafından deneyimlenen olumlu değişikliklerin çoğundan sorumlu mudurlar?” şeklinde kocaman bir soru işareti kalıyor. Bu yazı hazırlanırken Birleşik Krallık, eşi görülmemiş 15 yıldır kesintisiz süren bir ekonomik büyümeyi yaşamaktadır. Kentsel programlar, şimdilik parlak ve büyük oranda post-endüstriyel ekonomi için, özellikle ulusal ekonomik başarıdan oransız bir şekilde yararlanmaya başlamış olan şehirler içerisindeki kilit bölgelere odaklandıklarında, şehirlerin yeniden yapılandırılmasını destekleme rolünü oynamakla birlikte herhangi bir dengeli değerlendirme Birleşik Krallık şehirleri içerisindeki değişimin sürdürülen politikadan çok piyasa yönlendirmesi sonucu olduğunu ortaya koyabilecektir.

Son reformlar

1997'den beri geleneksel bölgesel politikasına ilişkin temel kaygılar yavaş yavaş yeniden keşfedilmektedir ki bu kaygılar; bölgesel ekonomik performans ile ekonomik değişimin kilit oyuncularını olan büyük şehirlerdeki, nispeten sanayi sonrası ve bilgi tabanlı yükselen ekonomiye sahip alanları içerisindeki gerçekleşme arasındaki büyüyen farklardır. Sonuncusu, ulusal kentsel politikalarla kastedilen; “şehirler ekonomik yenilikler ve dinamizmden ziyade (yada bunlara ek olarak) sosyal problemlerin kaynağıdır” görüşüne meydan okumaktadır. İlki, yeni bir tarzda bölgesel gelişme sorunlarına cevap verecek şekilde kurumların ve politikaların geliştirilmesine ilişkin artan ilgiyi tetiklemektedir. Bunun sebeplerinden birisi, şehirlerin artan performans ve potansiyeliyle birlikte sorunlarının da arttığını kabul etmenin biraz zaman almış olmasının nedeni coğrafyanın idari yapılanmasıdır. Birleşik Krallık, nüfus alanı içerisindeki şehir ve daha geniş alanları bir dizi farklı yönetim birimine ayırmaya eğilimli bir yönetsel sisteme sahiptir. Tek başlarına bu birimler, ekonomik açıdan fazla bir anlam ifade etmezler ve yönetimin çok parçalı olması, şehir-bölgeler veya metropol alan seviyesinde politikaların bir araya getirilmesini oldukça güçleştirir. Yine de; bunu başarmanın hayati önem kazandığı gittikçe daha güçlü bir şekilde ortaya çıkmaktadır çünkü başlıca şehirlerimizin etrafını saran evden işe yaptıkları seyahatlerinin olduğu bölge düzeyinde toplumsal ayırım ve ekonomik rekabet gibi hususların dikkate alınmasını gerekmektedir.

Son beş yıldır, kentsel ve bölgesel politikaya karşı tavırlar değişmeye başladı ve bu politikaların kilit şehir bölgelerinin farklılık gösteren ekonomik performans ve işlevlerini yansıtacak şekilde daha etkin olarak bir araya getirilmesi önem kazandı. Bu, bir bilgi ekonomisinde şehirlerin; yükselen mekânsal ekonomik gerçekleri yansıtacak tarzda yeniden şekillendirilmesine ihtiyaç duyulan yönetsel düzenlemeler, politikalar ve ekonomik değişikliklerin büyük oranda bir potada eritilmiş hali olduğu biçimindeki sağlıklı son akademik analizlere dayanmaktadır. Bununla birlikte, Birleşik Krallık'ta bu gerçeğin görülmeye başlanmasıyla izlenen yol biraz karmaşık oldu. İşçi partisi hükümetinin ilk döneminde yetki ve sorumlulukları alt seviyelere devretmek için görülmemiş bir çaba vardı. Bu devretme çabalarının ilk safhalarının arkasındaki esas düşünce, alt birimlerin ekonomik performansı ile ilgili değildi. Bu daha çok Birleşik Krallık'ın yapısını modernize etmek ve özerk yönetim düzeyinin bu konuda açıkça istekli oldukları görülen bölgelere genişletilmesine odaklanıyordu. Sonuç olarak yetki devri modeli eşitlikçi değildi. Şimdi, güçlü ulusal kimlik duygusunun olduğu İngiliz olmayan Birleşik Krallık bölgeleri (İskoçya, Kuzey İrlanda gibi) için yetkilendirilmiş yönetimler (doğrudan seçilmiş parlamento veya meclisler) bulunmaktadır. Aynı şekilde, Londra metropol bölgesi için doğrudan seçilmiş stratejik bir yönetim oluşturulmuştur. Bütün bunlara rağmen, son hali ile

Birleşik Krallık halkının yaklaşık olarak sadece %25'i hâlihazırda alt kademelere yetkinin devredildiği yönetim düzenlemeleri şemsiyesi altında yaşamaktadır.

Ülkenin geri kalanı (ki İngiltere'de yaşayanların %75'i Londra dışında yaşamaktadır) için gelişim yavaş ve daha zordur. Bunun nedeni kısmen, İngiliz halkının “kendi” bölgelerine bağlılık duygusunun nispeten zayıf oluşu, kısmen de bölgesel ölçekte yetki genişliği çerçevesinde çalışan yönetimlerin demokratikleşmesi konusunda yapılabilecek fazla şey olmamasıydı, İngiltere içerisindeki odaklanma ekonomik performans üzerine oldu. Yönetim kurulları Hükümetçe atanan Bölgesel Kalkınma Ajansları (BKA'lar) her bir İngiliz bölgesinde ekonomik gelişmeleri izlemek ve koordinasyonu sağlamak üzere 1999'da kuruldu. Bu ajanslar bölgesel yönetimin kilit unsurları olmakla birlikte, bölgelerine yapılan kamu harcamalarının ancak %5 veya daha azını kontrol etmektedirler.

İşçi partisinin 2001'den sonraki ikinci döneminde, BKA'ların ve bölgelerdeki diğer kamu sektörü faaliyetlerinin daha doğrudan, demokratik gözetimi için deneysel bir girişim vardı ki bu Seçilmiş Bölgesel Meclislerin (SBM) kurulmasına yol açacaktı. Temelde düşünülen şey, ilk aşamada ulusal ortalamanın çok gerisinde kalan ekonomik performansa sahip kuzeydeki İngiliz bölgelerinde yer alan SBM'leri denemek ve geliştirmektir. Süreç, ulusal hükümet ve bir hükümet biriminin (özellikle SBM'lerin ne yapacağı konusunda bir öneri geliştirmesi ve başlangıçta ilgili üç bölgede - Kuzey Doğu, Kuzey Batı ve Yorkshire, Humber- referanduma sunulmasını amacıyla) sorumluluğuna devredildi. Sonuçta sadece Kuzey Doğu'da ki bu bölge genelde SBM fikrinin en fazla desteklendiği umulan bölge idi Kasım 2004'de referandum gerçekleştirilebildi. Referandum sonucuna göre Kuzey Doğu'da SBM kurulması büyük bir oranla reddedildi (%80-%20).

Referandumun sonuçları hakkında birçok yorum yapılabilir. Nedenlerden biri yukarıda bahsedildiği gibi, İngiltere'de yönetsel bölgelere ciddi bir kültürel yakınlık bulunmamaktadır. Halk, kendisini bir bölgeden ziyade, İngiliz olarak veya bir kasaba, şehir ya da mevkiden görmeye eğilimlidir. İkinci bir neden, masadaki hükümetin sunduğu SBM önerisi geniş bir kesim tarafından oldukça zayıf görünüyordu; SBM'ler en azından başlangıçta işlevlerini yerine getirmek için yeterli güç ve kaynağa sahip değillerdi. Çok eleştirilen Irak savaşından hemen sonraya rastlayan referandumun zamanlaması, bazı seçmenler için SBM'lerden çok Hükümet politikaları karışıklığının etkin şekilde oylanması anlamına geliyordu. Fakat, halkın Kuzey Doğu'daki SBM'yi reddetmesinin asıl nedeni; basitçe, daha çok politikacının ortaya çıkmasının istenmemesiydi ki bu ülkede güçlü bir politika karşıtı duyguyu yansıtmak ve İngiltere'de yetki devrinin gelişmesini güçleştirmektedir. Bu reddin ölçeği, hükümetin sonraki referandumlardan vazgeçmesine ve İngiltere'nin yetki devri ile ilgili planlarını rafa kaldırmasına yol açtı.

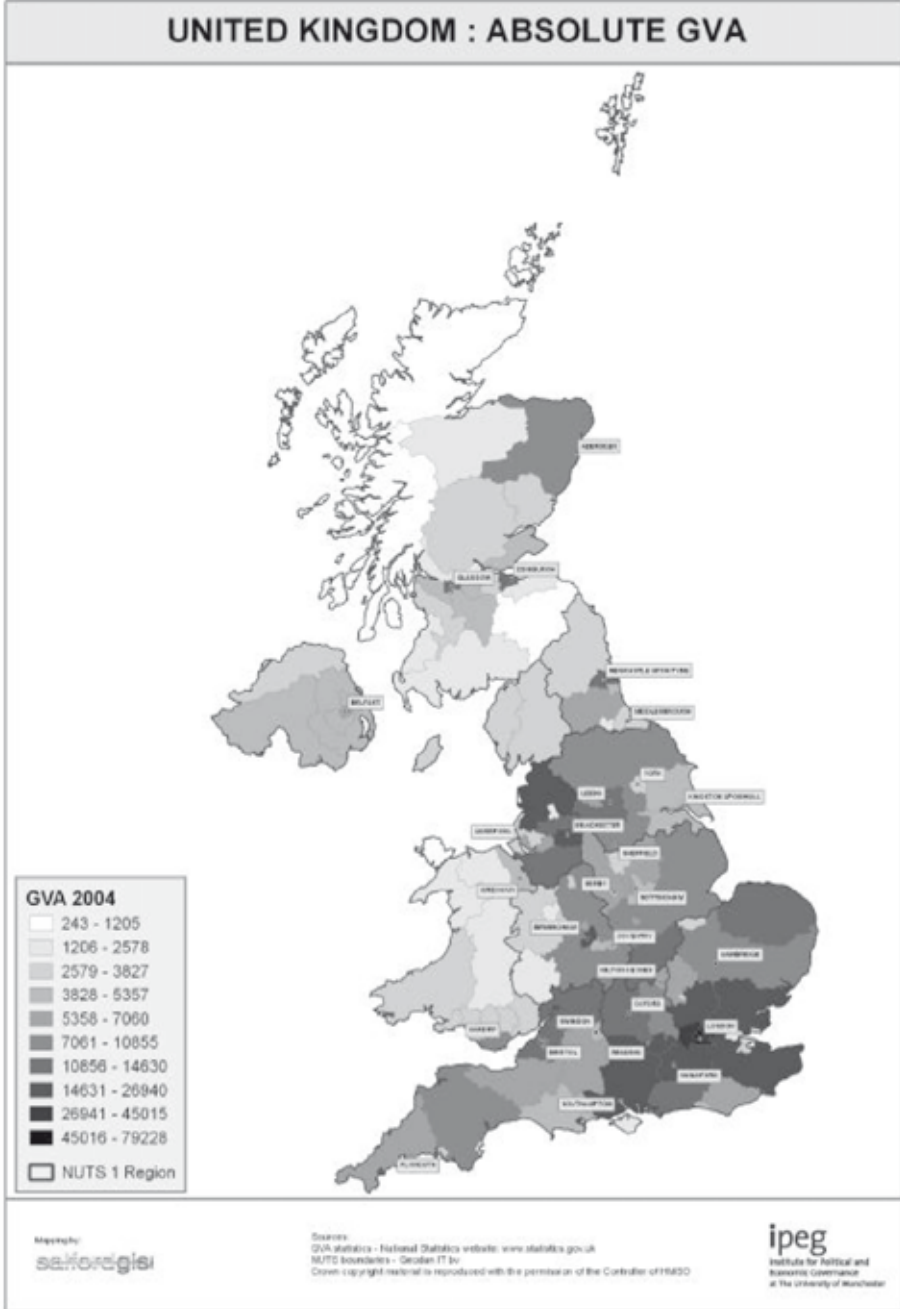
Böylelikle, İşçi Partisi Hükümetinin 2005'den sonraki üçüncü dönemine gelindiğinde, Londra dışında İngiltere'deki ekonomik gelişime, kurumsal değişime ve yetki devrine ilişkin yaklaşımı yeniden etraflıca düşünmeye ihtiyaç vardı. Pratikte, 2007'nin ikinci yarısında yayımlanan iki hükümet dokümanında (Ulus altı Ekonomik Gelişme ve Yenilenmenin Gözden Geçirilmesi veya 'SNR', ve Bütçe öncesi Rapor ve Harcamaların Kapsamlı İncelenmesi veya 'CSR07') bu konu iki yönden ele alındı. Bu iki dokümanın birlikte anlattıkları “mekânsal şizofreni” olarak adlandırılabilir. Bir tarafta, yetki devrinden ziyade ülkede çeşitli ulus altı seviyelerde ekonomik değişikliğe daha etkili cevap verilmesini sağlamak ve teşvik etmekle ilgili sorumluluğun ve ekonomik gelişmenin merkezcilikten çıkartılmasına dair taahhüt vardır. Diğer tarafta ise hükümet içerisinde; Londra ve başkenti çevreleyen super bölgenin Birleşik Krallık'ın küresel ekonomideki en önemli vasıtası olduğuna ve önceliğin bir dizi politika ayarlamaları ve harcama planları yoluyla Londra süper bölgesinin geliştirilmesine verilmesi gerektiğine dair kesin bir anlayış vardır.

Bu pozisyonların hiçbirisi yukarıda bahsedilen mekânsal ekonomik gelişmelere dair Hükümetin resmi bir taahhütü– Bölgesel Ekonomik Performans KHS- ve özellikle en iyi işleyen bölgeler ile geri kalanlar arasındaki bölgesel büyüme oranlarının farklarını azaltmak şeklindeki uzun vadeli hedefi ile uyusmamaktadır. Mücadelenin boyutu yazının devamındaki haritalarda özetlenmektedir¹. Haritalarda Birleşik Krallık'ın mekânsal ekonomik coğrafyasındaki son değişiklikleri modellemek amacıyla 'NUTS 3' alanları için resmi “Gayrisafi Katma Değer” (GKD) kullanılmaktadır (Avrupa Komisyonu tarafından Avrupa Birliği (AB) içerisinde mekânsal değişiklikleri karşılaştırmak için kullanılan, belediyeden büyük fakat idari bölgeden küçük, standart istatistiksel birim kullanılmıştır). Harita 1, NUTS 3 alanlarındaki GKD'nin mutlak seviyelerini gösterirken, Harita 2 GKD'nin aynı alanlardaki 1995 – 2004 arasındaki gelişmenin mutlak seviyesini göstermektedir. Harita 3 ve 4 ise GKD'nin kişi başına göstergelerini ve eldeki en iyi üretim değerlerini kullanarak bu analizleri tekrarlamaktadır.

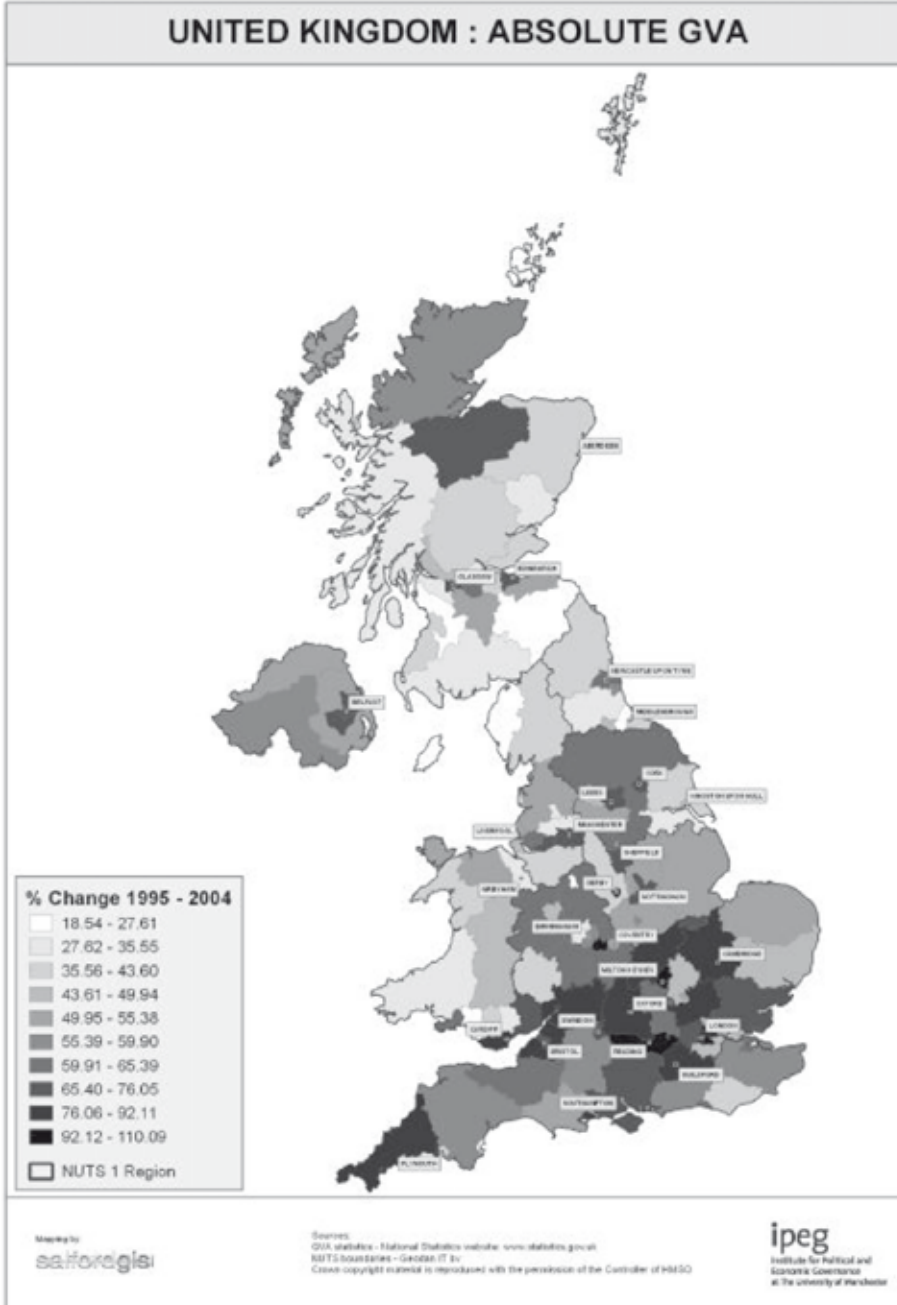
Bu haritalar üç temel hususu göstermektedir. İlki, “Londra etkisi” çok büyüktür, coğrafi olarak yayılmıştır ve büyümektedir. Londra super-bölgesi terimini; şehrin kendisine ilave olarak güneydoğudaki geniş parçaları, doğu bölgesinin güney kısımlarını ve gittikçe artan şekilde orta bölgelerin iyi bağlantı sağlamış en yakın alanlarını, toplam ekonomik faaliyetlerin en üst seviyesi ile NUTS 3 alanlarının en yoğun konsantrasyonunu (Harita 1), son zamanlardaki ekonomik gelişmenin en hızlı olduğu alanları (Harita 2), üretkenliğin en üst seviyede olduğu yüksek yoğunluktaki alanları (Harita 3) ve son zamanlarda üretkenlik artışının en çok görüldüğü yerleri (Harita 4) kapsamak üzere kullanabiliriz.

1 Bu haritaların yeniden üretim izni, üretilmelerini sağlayan araştırma programını destekleyen Northern Way tarafından verilmiştir. (bkz. www.thenorthernway.co.uk/page.asp?id+386)

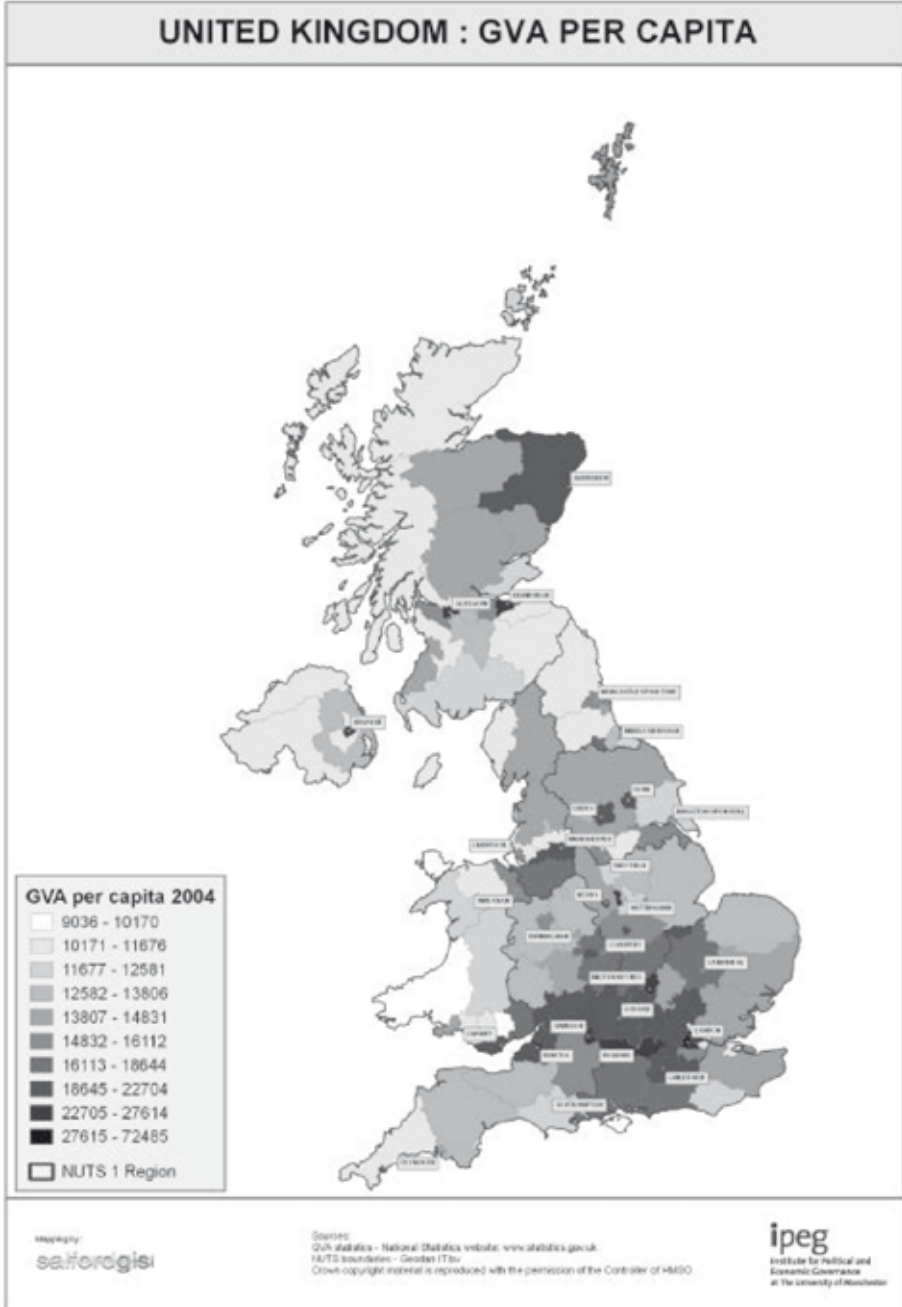
Harita 1: NUTS 3 bölgeleri için Gayri Safi Katma Değerler, 2004



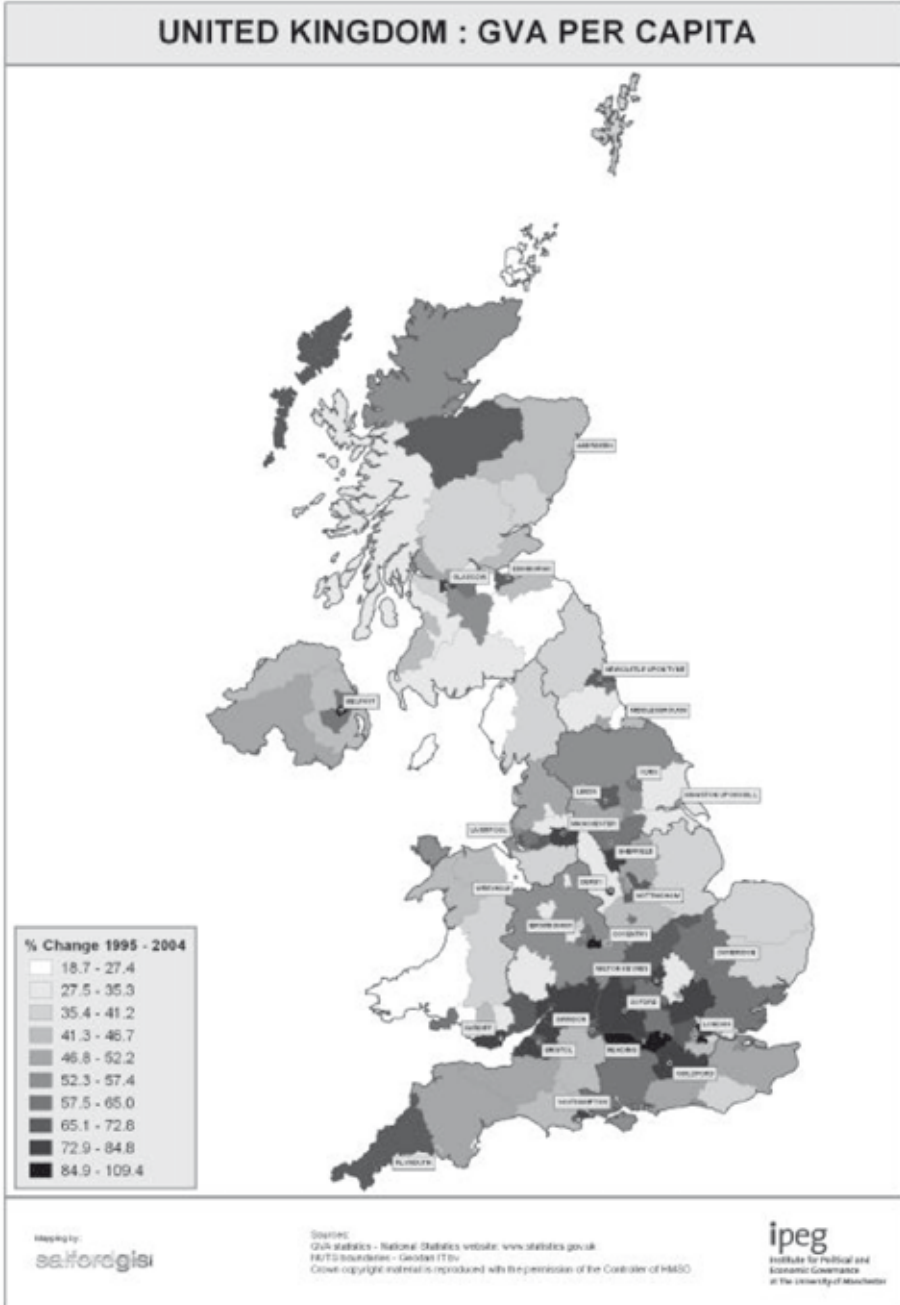
Harita 2: NUTS 3 bölgelerde GKD değişimi (%), 1995-2004



Harita 3: NUTS 3 bölgelerde kişi başı GKD, 2004



Harita 4: NUTS 3 bölgelerde kişi başı GKD değişimi (%) 1995-2004



İkincisi, taşra şehirlerini merkezine alan yerlerin, ekonomik servetlerinde dikkate değer gelişmeler olduğuna ilişkin dellilerin olduğudur. Londra super-bölgesi dışında yüksek yoğunluklu ekonomik faaliyetler az ve birbirinden uzaktır (Harita 1) ve bazı durumlarda son zamanlardaki güçlerinden çok eskiden kalanları yansıtır. Örneğin, geçmişte sanyinin kalbi olan Kuzeybatı bölgesindeki Lancashire ve kuzeydeki Greater Manchester nispeten yüksek GKD seviyelerine sahip olmaya devam ettiler (Harita 1). Fakat, son zamanlardaki artışlar, mevcut 'üretim' seviyeleri ve son dönemdeki GKD değişimi bakımından performansın oldukça düşük olduğu görülüyordu (Harita 2-4). Bununla birlikte, eğer biz GKD ve kişi başına GKD'deki artışa odaklanırsak (Harita 2 ve 4), açıkça görülmektedir ki belirli taşra 'şehir-bölgeler'in (özellikle Manchester, Leeds, Liverpool, Birmingham, Bristol, smaller York, Derby ve Nottingham şehirleri çevresindekiler) performansı Londra super-bölgesi ile karşılaştırılabilir durumdayken diğerleri (Sheffield and Newcastle açık örnekler) hemen kendi yakın bölgesel şartlarına sıkışmış durumdaydı.

Üçüncüsü, Londra super-bölgesi ile geriye kalanı arasındaki fark belirgindir ve artmaktadır. Böylece, 2 ve 4 no'lu haritaların gösterdiği eğilim, ortaya koymaktadır ki kendilerine komşu bölgeleri de geliştirmesi ve buna bağlı olarak bölgesel değişimi hızlandırması beklenen kilit taşra şehir-bölgelerin performansı, Londra super-bölgesinin çok gerisinde kalmaktadır.

Mantıksal olarak, şehir-bölge'lere ekonomik gelişme odaklı bir yaklaşımın, hangi Bölgesel Ekonomik Performans (BEP) – Kamu Hizmet Sözleşmesi (KHS) isteğinin öncelik alacağına bağlı olarak iki şekilden birisi olması beklenir. Her ikisinde kapsamlı olmaktan çok mekânsal olarak seçici olacaktır. Eğer hedefin birinci kısmı (bütün bölgelerde ekonomik gelişmede maksimum uygulanabilirlik ve devam ettirilebilirliği sağlamak için) öncelik alırsa bu, Londra (açıkça güneydoğu ve doğu bölgelerin gelişimini sağlayan) ve diğer belli başlı taşra şehirleri üzerine odaklı, güçlendirilmiş şehir-bölge geliştirme stratejilerinin lehine bir durum olacaktır. Buna alternatif olarak, ekonomik büyüme oranlarında bölgeler arası eşitsizlikleri azaltmak için ciddi bir çaba gösterilecekse, en güçlü büyüme potansiyeline sahip taşra şehir-bölgeleri üzerine daha fazla odaklanmak gerekecektir. Bu parametreler kapsamında gerçekten, şehir-bölgeler için nasıl dağıtım modellerinin oluşturulabileceği ve hangi kaynakların kullanılabileceği cevaplandırılması gereken konular olarak kalmaktadır. Pratikte, son zamanlardaki 'şehir-bölge tartışması'nın çeşitli katılımcıları arasında ortaya çıkan yönetim konularında çok az fikir birliği vardır. Nispeten gelişigüzel bir gözlemin ötesinde; ulaşım, ekonomik gelişme, emlak, kalifiye elaman, iş gelişimi, arazi kullanımı planlaması gibi karar verilmesi gereken önemli alanların şehir-bölge seviyesinde daha iyi düzenlenmesine ihtiyaç vardır.

Böyle bir fikir birliğini başarmayı pratikte güçleştiren şeydu ki, Hükümet, ulus-altı

ekonomik değişiklik modelinde, şehir ve şehir-bölgeler'in önemini kavramış olmasına rağmen, ne BEP ve KHS'nin iki unsurunun eşzamanlı olarak nasıl takip edileceğine dair beklentisini açıklayabiliyor, ne de şehir bölgelerin, mekânsal ekonomik gelişme konusundaki kendi yaklaşımına uygunluğunu nasıl gördüğünü belirtebiliyordu. Buna karşılık, 2007'nin ikinci yarısı boyunca, açık bir şekilde ekonomiye odaklanmış fakat net bir mekânsal öncelik oluşturamamış ulus altı yönetim ve politikaya bir yöneliş vardı. Burada kilit doküman, yukarda anlatıldığı gibi SNR idi. Doküman, demokratik bölgeciliğin çöküşünden sonra geride kalan kafa karıştırıcı kurumsal resmin düzeltilmesi için yapılan girişimleri anlatmaktadır. Ortaya kondu ki, bizim kasaba ve şehirlerimiz sıklıkla ekonomik büyümenin motorudur ve alt bölgeler seviyesinde işleyen ekonomik pazarlardır. Şehir bölgelerde ve şehir bölgeler ile daha alt seviyelerdeki iyileştirilmiş politika koordinasyonu kapsamında; ulaşım, planlama, yenileme, istihdam, kalifiye elaman ve girişimcilik hususları ekonomik gelişmeyi destekleyen unsurlar olacaktır.

Bununla birlikte, SNR'nin temsil ettiği yaklaşım inisiyatifçi ve ademi merkeziyetçiydi. Bu, Hükümetin uzun zaman alan tahsis öncelikleri uygulamasını ve tasarladığı önemli ulusal programları büyük oranda terketmesine ve politika oluşturma ve yayma işinin önemli ölçüde ulus altı yapılara, özellikle de yerel yönetimlere ve Bölgesel Kalkınma Ajansları'na bırakıldığı bir rejime kaymasına neden oldu. Bölgealtı seviyelerde koordinasyon, liderlik ve hizmet sunma kapasitesinin kısıtlı olduğunun anlaşılması ile, aşağıdan-yukarıya ilgili ortakları tarafından da savunulan ve Hükümet kriterleri ile uyumlu inisiyatifler için, nasıl olacağı belirsiz bir destek vaat edildi.

SNR aracılığıyla bu şekilde uygulanması beklenen mekanizmalar aşağıdakileri içermektedir

- Ekonomik gelişmeyi artırma görevinin yerel yönetimlerin yasal görevlerine eklenmesi
- Alt bölge veya şehir bölge düzeyindeki ortaklar arasında Çok-Alanlı Anlaşmalar (MAA) geliştirilmesi
- Yine böyle ortaklar arasında işbirliği görevi belirlenmesi potansiyeli ve son olarak,
- Uzun dönemde ekonomik gelişim ve ilgili amaçları için yasal alt bölge veya şehir bölgesi düzeyinde yönetim birimleri oluşturulması için potansiyel yönelim

Bu yazı hazırlanırken, bu faaliyetlerin her birisi bir SNR icra planının parçası olarak yerine getirilmektedir. SNR'nin deneysel ademi merkeziyetçi karakteri, alınmış olan daha sıkı bir dizi inisiyatif ile karşılaştırılabilir ve Londra super-bölgesi için uygulanabilir. Hükümetin politikası, Londra süper-bölgesindeki gelişimi

yönetme ihtiyacı ile ağırlıklı kuzey yakın civarındaki şehir ve bölgelerde görülen yavaşlamayı durdurma arasında bir süre için denge sağladı. Yüksek seviyedeki ekonomik gelişmenin yarattığı sorunlar (trafik yoğunluğu, hava alanı kapasitesi üzerindeki baskılar, kalifiye elaman eksikliği, yetersiz konut gibi) ile etkin şekilde başa çıkabilme çabaları aynı anda Hükümet adına yürütülen bir dizi bağımsız gözde geçirme çalışmalarıyla – örneğin konut ve planlama (Barker), ulaşım (Eddington) ve kalifiye eleman (Leitch) gibi-desteklendi.

Bu büyüme yönetiminin getirdiği zorunluluklar, Hükümetin 2011'e kadarki harcamalarını belirleyen CSR07 içerisinde çok daha belirgindi. Bir bütün olarak CSR07, gerçek koşullarda daha yavaş harcama artışı için planlanan sıkı bir üç yıllık kamu harcama uzlaşmasını ortaya koydu. Bununla birlikte aynı zamanda Hükümet unsurlarının ellerindeki önemli vasıtaları tahsis etme eğilimini desteklemeye ve bazı durumlarda doğrudan Londra ve çevresindeki gelişimin yönetilmesini ve artırılmasını hedefleyen bir dizi projenin yaygınlaştırılmasına devam etti. Bunlar, Londra Olimpiyatlarının (9 milyar sterlinden daha pahalıya malolacağı hesaplanıyor), bir dizi ulaşım altyapı projesi (Londra'yı yeraltında katedecek bir demiryolu projesi ile birlikte 16 milyar sterlin), Londra doğusundaki "Thames Geçişi"nin altyapısı ve yeni konut yatırımları projesi (9 milyar sterlin) ve bir dizi gelişmiş alan projesi, Londra Üniversitesin'de Avrupa'nın en büyük tıbbi araştırmalar merkezinin yapımı ve Heatrow Havaalanında üçüncü bir pist inşası projelerini kapsamaktadır.

Bunlar ve diğer projeler, bir dizi münferit bakanlık politika ölçütü çerçevesinde geliştirilmiş olsa dahi aşağıdaki bazı gerçekler geçerliliğini korumaktadır:

- Uygulamaya girdikçe, bölge içi farklılıkların dahada artmasına neden olacaklar,
- Ortaya çıkmalarını sağlayan fonlama ve planlama kararları alt kademelere devredilmemişti,
- Hepsi, SNR'nin sonucu olarak ortaya konulan mekânsal gelişme çerçevesinin dışında kalmaktadır ve son olarak,
- Londra super-bölgesi dışında İngiltere'de herhangi bir bölge için eşdeğerli bir paket mevcut değildir.

Kısacası en azından 2008-11 harcama döneminde, açık ve ima edilen mekânsal gelişme politikası arasında bir ayrıma ihtiyaç vardır. Bu, görünüşte izin veren ve ademi merkezîyetçi, resmi, İngiltere'yi kapsayan bir yaklaşımdır ve Londra süper bölgesi için yönetim stratejisi ile hedeflenen gelişme artışını birlikte ortaya koyan merkezden yönetilen, daha gayri resmi bir dizi inisiyatifte paralel olacaktır.

Sürdürülebilirlik sorunu

SNR ve CSR07'nin yayımlanması, İngiltere'de geçmişten kalan nispeten zayıf hareketin çöküşünden önce, ulus altı ve kurumsal politika reformunun yürümekte olduğu doğrultudan temelde ayrılan, Hükümetin mekânsal gelişimle ilgili eğilimlerine açıklık getirdi. Yeni ortaya çıkan politika sistemi içerisinde Londra süper bölgesinin belirlenen ihtiyaçları; en azından kısmen, gevşek bir şekilde birleştirilmiş bir dizi ulusal yatırım ve bunlarla birleşen dağıtım mekanizmaları ile güçlendirilmiş başkente özgü yönetim düzenlemeleri vasıtasıyla hazırlanır. Başka yerlerde, güçlü şehir-bölgesel yönetim politikasının çerçevesi ve yatırım stratejileri, SNR tarafından sağlanan gönüllü, aşağıdan-yukarıya düzenlemelerden kaynaklanabilir fakat bu gelecekte yönetimin katmanları ve bölgesel, yerel, ulusal bürolar arasındaki nispeten beklenmeyen etkileşimin potansiyel sonuçlarından sadece birisidir. Bundan daha da az açık olan, ortaya çıkan uzlaşmanın uygulamada nasıl sürdürülebileceğidir.

Ekonomik koşullarda, yukarıda bahsedilen yönetim düzenlemeleri ve ortaya çıkan mekânsal politikanın başarısı, aslında iş ve finansal konuların küresel bir merkezi olarak Londra'nın üstleneceği role bağlıdır. İlaveten, "Londra etkisi" sadece kendisini çevreleyen süper-bölgenin gelişimini yönlendirmeye devam etmekle kalmaz, aynı zamanda pozitif dışsallıkları sonunda ülkenin henüz ulaşılmamış en kenar bölgelerini de canlandırır. Londra süper-bölgesine bu derece bağımlı olmak, sürdürülen 15 yıllık ulusal ekonomik büyümenin sezgisel olduğunu ancak daha az avantajı olan durumlarda, özellikle ulusal ekonomik sarsıntıların etkilerinin güçlü olarak hissedildiği anlaşıldığında en azından kısa vadede piyasa canlılığının olduğu çoğu yerde sorgulanabileceğini gösterir. Ortaya çıkan düzenlemeler çevresel sürdürülebilirlik göz önünde bulundurulduğunda ciddi zorluklarla karşılaşmaktadır. Çünkü Londra süper bölgesinde büyümeyi teşvik etmek ve yönetmeye yoğunlaşmış girişimlerin daha etkili olması daha yüksek düzeyde bir ekonomik faaliyete ev sahipliği yapılmasına ve nüfusun bunu sürdürebilecek şekilde artmasını gerektirmektedir ki bu nedenle yaşam kalitesinin hali hazırda düşmekte veya şiddetli baskı altında olduğuna inanılan güney doğu İngiltere'de yaşayanların büyük bir direnişle karşı karşıya kalmaktadır.

Belki de en çetrefilli soru yeni yapılanmanın siyasi sürdürülebilirliğine ilişkindir. Kuzey doğu referandumu sonuçta ekonomik göstergelerin çoğunun hatta ülkenin en fakir bölgesinin bile pozitif bir doğrultuda geliştiği bir zamanda daha çok ulus altı özerkliğe yönelik isteğin az olduğunu göstermektedir. "Şehir bölgeciliğin" ilerleyişinin ara dönemdeki yavaşlığı değişim için yapılan baskının küçük bir politikacı ve siyaset yorumcusu elitinin ötesinde muhtemelen daha "doğal"

ekonomik birimlerin olduğu yerlerde bile benzer şekilde sınırlıdır. Bunun devam edip etmeyeceği açık bir soru olarak varlığını koruyacaktır

Ekonomik büyüme sürdüğu takdirde öyle görünüyor ki hükümet bir noktada bölgesek ekonomik büyüme oranlarında daha çok uyumu sağlayabileceğine yönelik isteğini gerçekleştiremeyeceğini ve takibinde kaçınılmaz bazı sonuçlara katlanmak zorunda olacağını kabul edecektir. Ulusal bir ekonomik yavaşlamanın ironik olarak kısa dönemde bölgeler arasındaki büyüme farklılıklarının azaltılması yönünde bir etkisi olacaktır, çünkü etkileri Londra süper bölgesinde daha çok hissedilir olacaktır. Bununla birlikte uzun dönemde büyümenin Londra dâhilinde ve civarında teşvik edilmesi ve yönetilmesi için atılan adımlar ekonomik bir toparlanma olduğunda farklılıkların artmasına yol açacaktır. Uygulamada bu senaryolardan hangisi gerçekleşirse gerçekleşsin öyle görünüyor ki mekânsal ekonomik farklılıklar konusunun siyasallaştırılmasında azalma olmayacak ve Hükümet'in mekânsal şizofrenisi yok olmayacaktır.

Policies for Urban and Regional Development: the UK Experience

Prof. Alan Harding
Institute for Political and Economic Governance (IPEG),
University of Manchester

Spatial schizophrenia: contemporary urban and regional policy in the UK

The UK was the first country in the developed world to experience large scale, structural industrial crisis and its national governments have long been concerned to ensure that all its residents have equal access to the benefits that citizenship brings. Because of the challenges that the co-incidence of these two factors generated for spatial economic management, the UK has rightly become well known, internationally, for its active urban and regional development policies over the last thirty years. Whilst the forms that these policies have taken, their targets, their aims and objectives and the way they have been delivered have varied very substantially during this time, a core concern with *spatial disparities* has remained. On paper, that continues to be the case, at least in England, which accounts for 90% of the UK's population. One of the many 'Public Service Agreement' (PSA) targets that Government departments are currently pledged to pursue focuses upon 'Regional Economic Performance'. This commits the Government to 'make sustainable improvements in the economic performance of all English regions and over the long term reduce the persistent gap in growth rates between the regions'. Views differ about how ambitious the latter part of this PSA target is in practice. It is certainly true, for example, that a reduction in the differences between growth rates in the regions would not necessarily reduce the disparities between; it might well simply slow the rate at which disparities grow. Even if it were possible to ensure that 'lagging' regions grow consistently at a higher rate than the more 'successful' ones – a very tall order, as we shall see – it would take decades before the absolute differences in regional wealth and productivity began to decline.

In two important respects, however, debate about the Government's formal, recorded aspirations with respect to patterns of regional economic change is something of a sideshow. On one hand, the idea that it is possible to understand spatial economic change effectively through the lens of 'the region' is deeply problematic. Regional boundaries in the UK are mainly a matter of administrative convenience. None of the nine 'regions' of England, for example, with the partial exception of London, remotely approximate to functional economic areas, whether measured by travel-to-work patterns or other indicators of economic integration. Instead, we have a situation in which the economy of the regions of the north of England, for instance, are best viewed as a collection of sub-regional units, most of them centred upon one or more key urban areas. By contrast, in the south of the country there is strong, economic inter-dependency between the 'London region' (actually the metropolitan area that falls within the orbital motorway around the capital) and large parts of neighbouring regions from which the capital draws much of

its labour and to which it effectively exports huge numbers of suburbanizing and migrating households. Beyond England, the UK's 'regions' can more accurately be described as stateless nations (or parts thereof) which, like the English regions, lack any obvious functional integrity but, unlike them, are associated with a strong sense of cultural identity and belonging (to Scotland, Wales and Ireland, respectively).

On the other hand, it is difficult to identify a clear set of institutional structures and policy instruments through which the formal Governmental aspiration to limit the growth in regional disparities might feasibly be brought about. Indeed there is considerable evidence that, despite the steady growth – both recent and historic - of sub-national governance arrangements that are intended to promote economic development and regeneration in *all* the nations and regions of the UK, the broad thrust of current Governmental strategy with respect to spatial development, implicitly, focuses upon supporting and managing growth in the growing 'super-region' centred upon London.

It is therefore possible to tell two 'stories' about policies for urban and regional development in the UK. The one generally told by national Government is that current, explicit policies represent an extension, and even a strengthening, of traditional concerns with reducing disparities at a range of spatial levels and that what is new is a growing realization that Government departments do not know best but need to devolve or decentralize responsibilities so that the onus for responding to spatial differences in economic performance rests with organizations that are ostensibly better placed to understand and act upon local or regional peculiarities and potential. The alternative story surfaces occasionally in Government pronouncements about the vital role London plays within the UK economy but in most respects it is reflected, implicitly, in decisions within single policy areas that are not seen primarily in spatial terms. It is that Government, in practice, is intent upon feeding the 'golden goose' that is the London super-region through a variety of investment and policy choices, in a way that has no parallel elsewhere in the country, because, however difficult such a strategy is to 'sell', politically, this represents the best way of sustaining the unprecedented economic boom experienced in the UK over the last 15 years and ensuring the longer term competitiveness of the national economy.

The remainder of this chapter examines how this dichotomous approach to spatial development has emerged by putting it, briefly, into a broader historical context before looking in more detail at policy and institutional change, and the economic context in which reforms have taken place, since the election of the Labour government in 1997. It concludes by considering how sustainable the governance and policy framework that has emerged in the UK in this time, and the patterns of spatial economic change it is effectively underpinning, are likely to prove in the future.

UK regional and urban policy in retrospect

The history of spatial policy in the UK started, in earnest, in the post-World War 2 period. From the 1950s to the 1970s, UK Governments took the issue of economic imbalance between regions seriously and developed a series of measures both to control development in the super region that surrounds London - and which has, since records began, always been the principal economic hotspot of the country - and to encourage economic decentralization, particularly of manufacturing industries, to the more peripheral regions. Attempts to achieve this were made through a system of incentives to move or to set up firms in the peripheral regions and the introduction of controls over new economic activities in the southeast of the country. These measures, focused upon private firms, were supported by others designed to manage the decentralization of population from London and the major cities, principally through the development of New Towns, and to deconcentrate public service employment from the capital.

Most of the literature which looks at this traditional regional policy period suggests that, at least in terms of private sector investment and activity, it worked reasonably well for some considerable time. Major manufacturing industries did set up in the peripheral regions and helped to modernize economies based upon longer-standing trading and heavy industrial strengths. However at the point where the UK started to go through an industrial crisis, relatively early compared to other advanced economies, the gains made as a result of regional policy quickly began to disappear. Many of the plants which had been established in the peripheral regions were amongst the first to close as soon as the corporations of which they were a part closed or rationalized in the face of growing global competition. The logic of regional policy began to unwind as (a) the size of the area of the country that was designated as being poor enough to qualify for regional policy assistance grew at precisely the point that the pool of firms that might once have benefited from it was shrinking, and (b) it became impossible to argue that there should be any form of control over development in those areas of the country that appeared to be weathering economic storms most effectively.

The costs of industrial change were very unevenly shared across the UK. The major cities, in particular, went through a protracted period of adjustment to a new, more knowledge-intensive economy. During the later 1970s and '80s, unemployment in certain districts of the major cities reached 50 percent or more. Even across cities as a whole, unemployment rates of 20 to 25 percent were not unusual at the height of the national economic recession of the early 1980s. So rather than have a regional policy which was based on the decentralization of

economic activity from areas that were themselves experiencing the negative consequences of industrial restructuring, UK Governments switched their formal spatial development efforts more and more into urban policies, focusing in particular on small areas within major cities that were experiencing the most dramatic decline. From the late 1970s to the early years of this century, a series of interventions were made with the intention of making sure that cities redeveloped in terms of their physical infrastructure, enterprises and the wellbeing of communities that felt the worst effects of economic change.

Views differ about how effective national urban policies have been. On one hand there is no doubt that there has been a profound, if uneven, urban renaissance within the UK. However, there remain very large question marks as to whether urban policies were responsible for much of the positive change experienced within and by urban areas. At the time of writing, the UK has experienced an unprecedented 15 years worth of consistent national economic growth. Urban programmes have played a supporting role in reshaping cities for a so far buoyant and largely post-industrial economy, especially when they have focused on key areas within cities that were beginning to benefit disproportionately from national economic success, but any balanced assessment would have to conclude that change in UK cities has been primarily market-led rather than policy-driven.

Recent reforms

Since 1997 there has been a slow rediscovery of the core concern of traditional regional policy, that is the growing gap in regional economic performance, and a realization that the larger cities are key drivers of economic change within (and, in some cases, beyond) their respective regions in an emerging, largely post-industrial and knowledge-based economy. The latter has challenged the view, implicit within national urban policies, that cities are the source of social problems rather than (or as well as) economic innovation and dynamism. The former has triggered increasing interest in developing institutions and policies that respond to regional development issues in a new way. One of the reasons it has taken some time to acknowledge the improved performance and potential, as well as the problems, of cities lies in administrative geography. The UK has an administrative system which tends to divide cities and the wider areas they influence into a number of different administrative units. On their own, these 'units' make little economic sense and the fragmentation of governance means it is very difficult to bring policies together at the level of the metropolitan area or the city region. It has increasingly been recognized, however, that it is essential to do so because it is at the level of the travel to work area around our major cities that issues like segregation and economic competitiveness need to be considered.

Over the last five years, attitudes toward urban and regional policy have begun to change and consideration has been given to bringing them together more effectively in a way that reflects the differential economic performance and functions of key city regions. This is based upon a wealth of recent academic analysis which concludes that, in a knowledge economy, cities are increasingly the crucibles of economic change and policies and governance arrangements need to be reshaped to reflect emerging spatial economic realities. The route through which this realization has dawned in the UK, however, has been somewhat complex. In the first term of the Labour government, there were unprecedented efforts to devolve powers and responsibilities to the sub-national level. The thinking behind this first phase of devolution was not, however, primarily concerned with sub-national economic performance. Rather, it focused upon modernizing the UK constitution and according the 'right' to higher levels of self-government to those areas of the country where there was a clear appetite for it. Consequentially, the pattern of devolution was uneven. There are now devolved administrations (in the form of directly-elected Parliaments or Assemblies) for the non-English UK territories (Scotland, Wales, Northern Ireland), where there is a strong sense of national identity. A directly elected, strategic authority for the metropolitan area of London has also been created. That, however, is as far as 'devolution' has got so far, which means that only around 25% of the UK population currently live under devolved governance arrangements.

In the rest of the country – that is, for the 75% of UK residents who live in England, outside London - progress has been slower and more difficult. Partly because English peoples' sense of attachment to 'their' region is comparatively weak, and partly because there was little in the way of deconcentrated national administration at the regional scale that could be 'democratised', the focus within England has been on economic performance. Regional Development Agencies (RDAs), whose boards are appointed by Government, were set up in 1999 in each of the English regions to pursue and co-ordinate economic development. RDAs are a key part of regional governance but they control relatively little – 5% or less - of the total public expenditure that flows into their region.

In the second term of the Labour Government (from 2001), there was a tentative attempt to move towards more direct democratic oversight of RDAs and other public sector activity within the regions through a process that could have led to the establishment of Elected Regional Assemblies (ERAs). In essence, the idea was to try and develop ERAs in the most peripheral, northern English regions where economic performance lagged furthest behind the national average in the first instance. The process entailed national government – and one Government Department, in particular - developing a proposal for what ERAs would do which, it was intended, would be put, initially, to the citizens of the three regions concerned – the North East, the North West and Yorkshire and the Humber – in a referendum. As it turned out, only one referendum was actually held - in the North East, the region that was generally expected to be most supportive of the idea of an ERA – in November 2004. It resulted in the overwhelming rejection, by 80:20, of the creation of an ERA in the North East.

There are many explanations of the referendum result. One reason, as noted above, is that there is not a great deal of cultural affinity with administrative regions in England. People tend to think of themselves as English or as coming from a particular county, city or locality rather than from a region. A second reason was that the ERA proposal that was on the table from government was widely seen to be very weak; ERAs, at least in the first instance, would not have had many powers or resources with which to realize their missions. The timing of the referendum – just after the much criticized Iraq war – also meant that some voters may have effectively voted against the Government rather than the idea of an ERA. But the principal reason that the people of the North East rejected an ERA was because they simply did not want more politicians, reflecting a very powerful 'anti-politics' sentiment in the country which makes the development of devolution in England very difficult. The scale of this rejection led the Government to abandon its plans for further referendums and to shelve its plans for devolution within England.

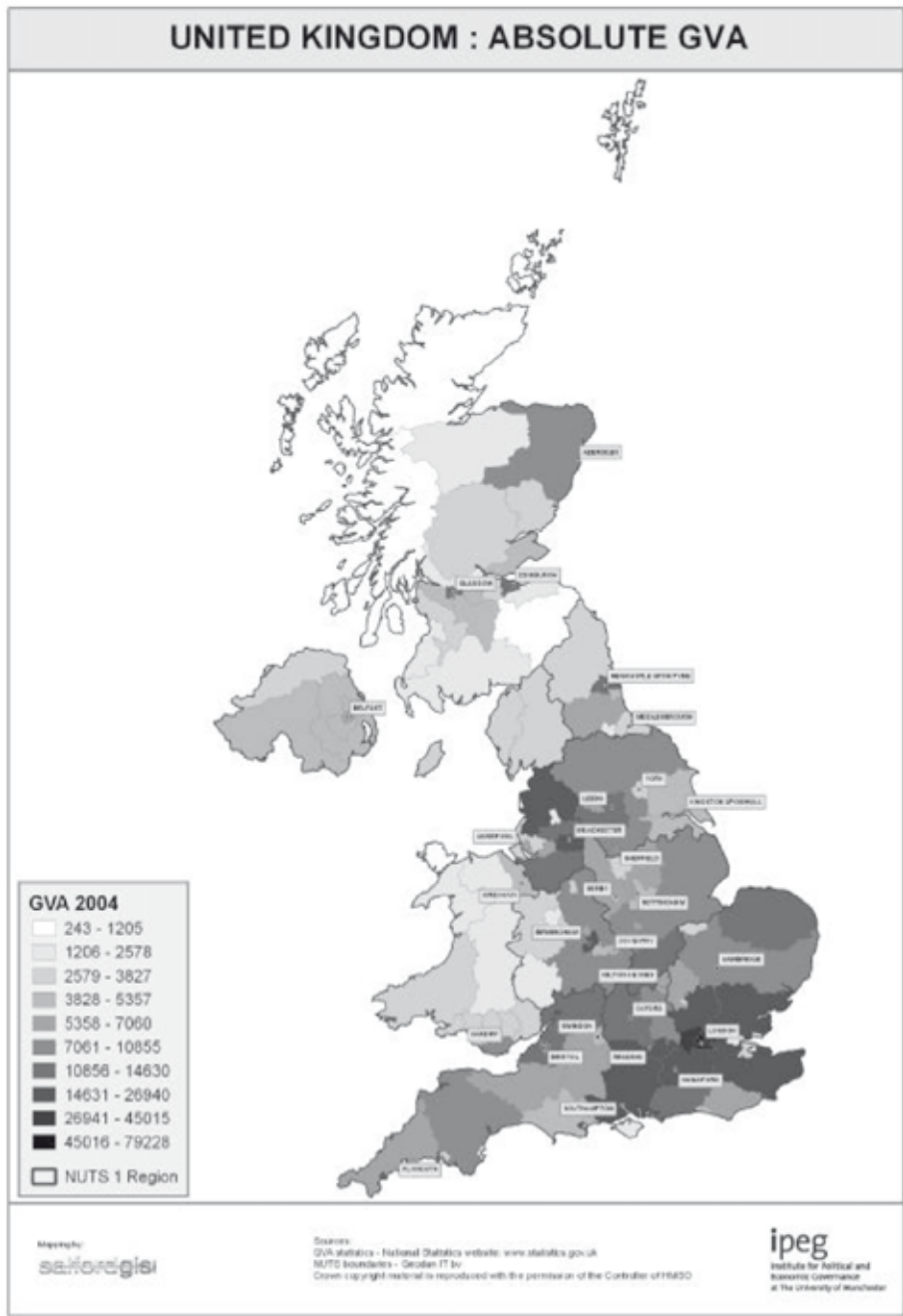
Thus, when it came to the third term of the Labour Government (from 2005), there was a need to rethink approaches toward devolution, institutional change and economic development in England, outside London. In practice, this has taken two directions which are neatly summarized in two Government documents produced in the latter half of 2007; the *Review of Sub-National Economic Development and Regeneration*, or 'SNR', and the *Pre-Budget Report and Comprehensive Spending Review*, or 'CSR07'. Together, these documents describe what might be called 'spatial schizophrenia'. On one hand, there is a commitment to the decentralization, rather than devolution, of economic development and related responsibilities to enable and encourage more effective responses to economic change, at a variety of sub-national levels, across the country. On the other, there is an implicit understanding within Government that London and the super-region that surrounds the capital represents the UK's most important asset in a global economy and priority must be given to underpinning and managing the growth of the London super-region through a variety of policy adjustments and spending plans.

Neither of these positions are easily reconciled with the one formal Government commitment with respect to spatial economic development referred to above – the Regional Economic Performance – and especially with the longer term target of reducing the differences in regional growth rates between the best-performing regions and the rest. The size of the challenge is summarized in the following maps¹, which use official data on Gross Value Added (GVA) for 'NUTS 3' areas – the standardised statistical unit, larger than the municipality but smaller than the administrative region, used by the European Commission to compare spatial change within the EU - to model recent changes in the spatial economic geography of the UK. Map 1 shows absolute levels of GVA in NUTS 3 areas as at 2004 whilst Map 2 shows growth in absolute GVA in the same areas between 1995 and 2004. Maps 3 and 4 repeat this analysis using GVA per capita figures, the best available proxy for productivity.

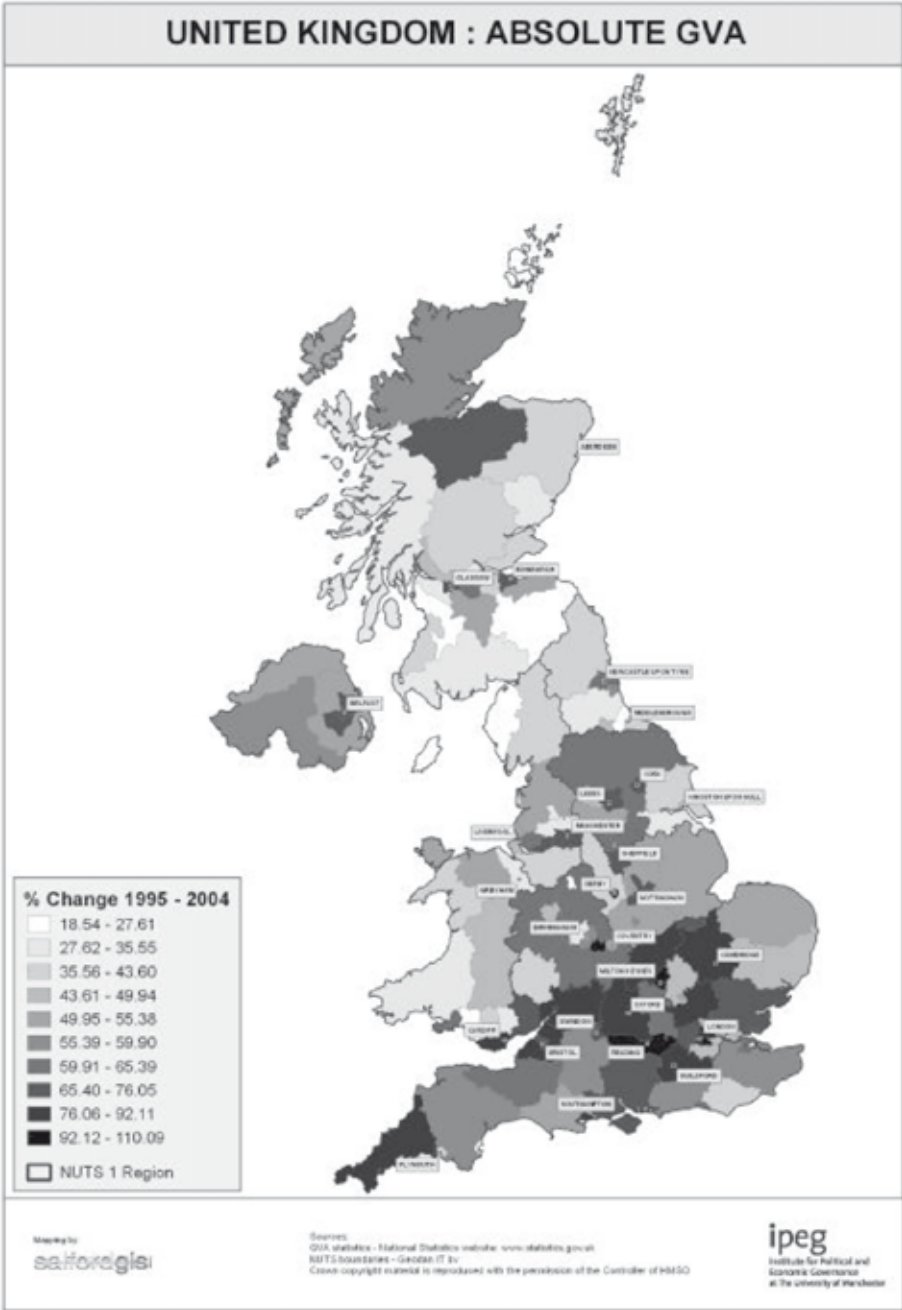
These maps illustrate three key things. First, 'the London effect' is huge, geographically widespread and growing. What we might term the London super-region, covering the city itself plus large parts of the south east, the southern part of the eastern region and, increasingly, the closest and best-connected areas of the midlands regions, contains the densest concentration of NUTS 3 areas with the highest levels of aggregate economic activity (Map 1), the vast majority of areas within which recent economic growth has been fastest (Map 2) and an even heavier concentration of areas in which productivity is highest (Map 3) and where recent productivity improvements are most marked (Map 4).

1 Permission to reproduce these maps was kindly given by the Northern Way which sponsored the research programme that generated them (see www.thenorhternway.co.uk/page.asp?id+386)

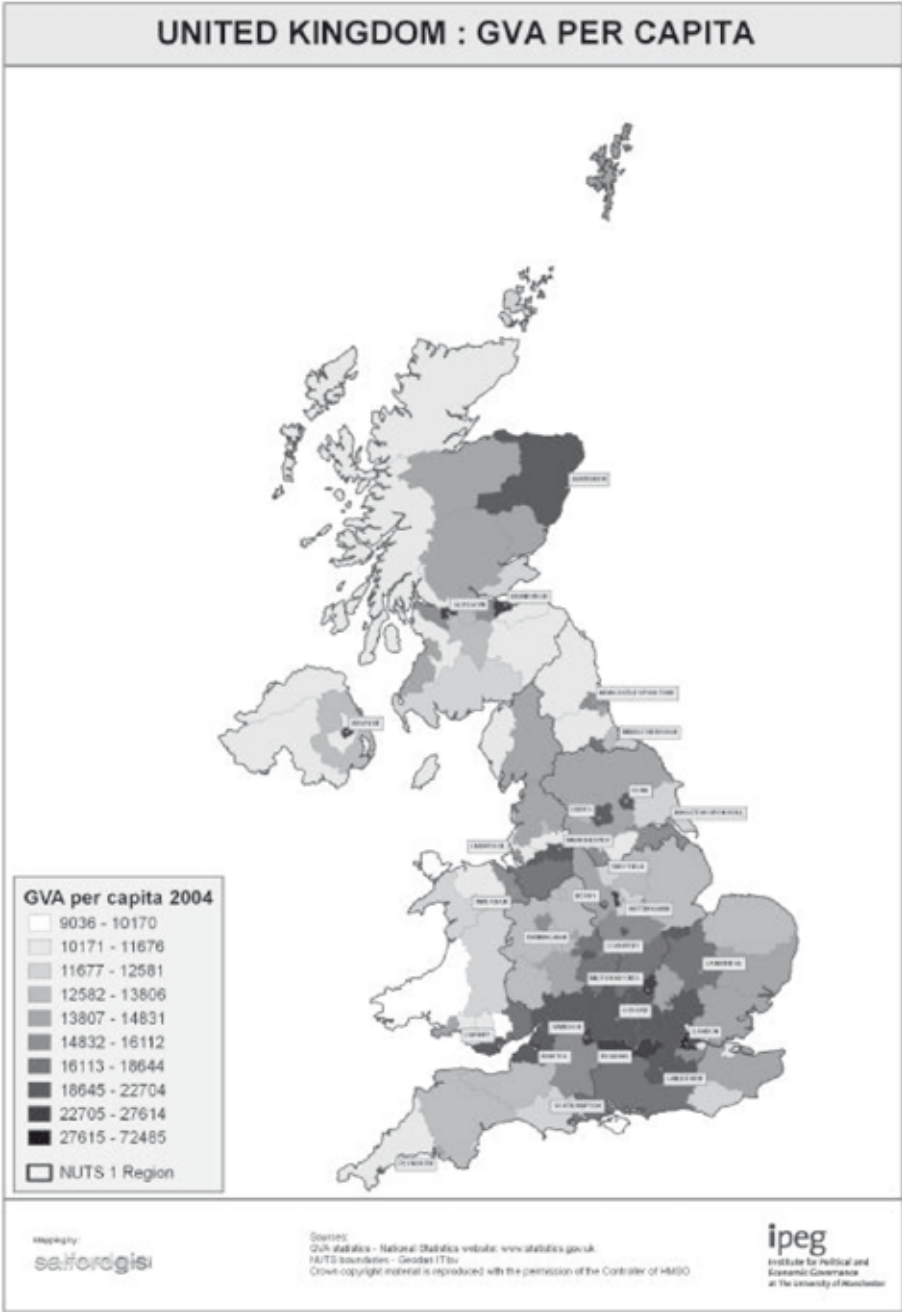
Map 1: GVA for UK NUTS 3 areas, 2004



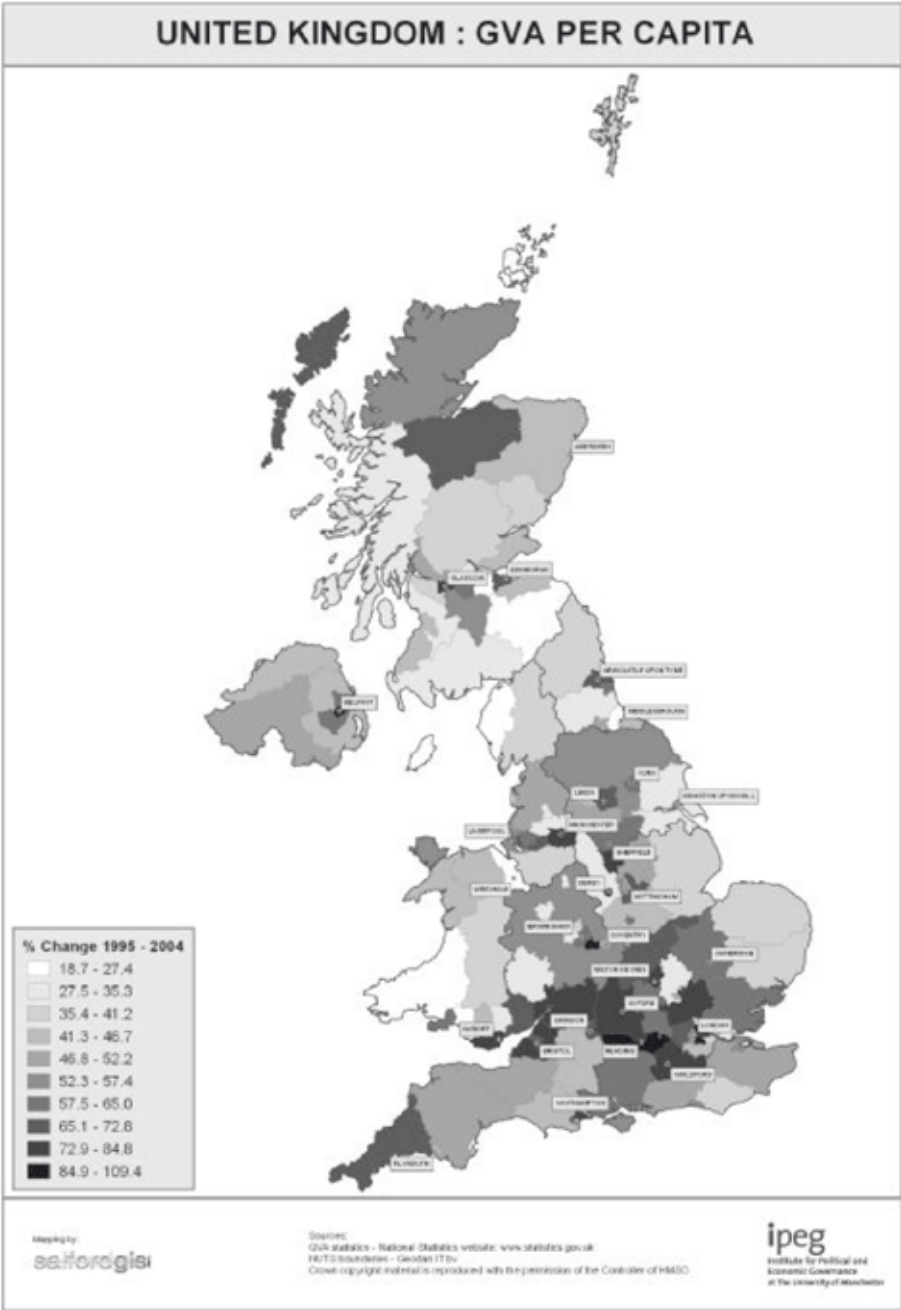
Map 2: GVA change (%) in UK NUTS 3 areas, 1995-2004



Map 3: GVA per capita for UK NUTS 3 areas, 2004



Map 4: GVA per capita change (%) in UK NUTS 3 areas, 1995-2004



Second, there is evidence of significant improvement in the economic fortunes of those areas centred upon provincial cities. High concentrations of economic activity outside the London super-region are fewer and further between (Map 1) and in some cases reflect residual rather than recent strengths; the former industrial heartlands of northern Greater Manchester and Lancashire in the North West region, for example, continue to have relatively high GVA levels (Map 1) but perform markedly less well in terms of recent GVA change, current 'productivity' levels and recent productivity increases (Maps 2-4). If we focus upon recent growth in GVA and GVA per capita (Maps 2 and 4), however, it is clear that the performance of certain provincial 'city-regions' – particularly those centred upon Manchester, Leeds, Liverpool, Birmingham and Bristol and the smaller York, Derby and Nottingham – bears comparison with the London super-region whilst that of others – Sheffield and Newcastle are obvious examples – stand out within their immediate regional contexts.

Third, the contrast between the London super-region and the rest is both marked and growing. Thus whilst the trends indicated by Maps 2 and 4 suggest that the performance of key provincial city-regions could be expected to improve relative to 'their' regions and therefore increasingly 'drive' regional change, it seems set to lag further and further behind that of the London super-region.

Logically, then, an economic development-focused approach to city-regions might have been expected to take one of two forms, depending upon which REP PSA aspiration was seen to take precedence. Both would necessarily be spatially selective rather than comprehensive. If the first part of the target – to promote maximum feasible sustainable economic development in all regions – were to be prioritised, it would favour enhanced city-regional development strategies focused upon London (which clearly 'drives' the development of the south east and eastern regions) and the major provincial cities. Alternatively, were there to be a serious effort to reduce inter-regional disparities in economic growth rates, there would need to be a tighter focus upon the provincial city-regions with the strongest growth potential. Within these parameters, quite how delivery models for city-regions might be structured and what resources they might deploy remain open questions. In practice, little consensus on these governance issues emerged amongst the various contributors to the recent 'city-region debate' beyond the relatively banal observation that decision-making in key areas such as transport, economic development and regeneration, housing, skills, business development and land-use planning need to be better aligned at the city-regional scale.

What made such consensus difficult to achieve in practice was that Government, whilst it recognised the importance of cities and city-regions to

patterns of sub-national economic change, neither clarified how it expected the two elements of the REP PSA to be pursued simultaneously nor specified how it saw city-regions fitting into its approach to spatial economic development. Instead, what emerged, during the latter half of 2007, was an orientation toward sub-national governance and policy that had a clear economic focus but lacked any explicit spatial priorities. The key document, here, as noted above, is the SNR. This represented an attempt to tidy up the confused institutional picture left behind after the collapse of democratic regionalism. It recognised that 'our towns and cities are often the engines of economic growth and many economic markets operate at the level of sub-regions, including city-regions' and that improved policy co-ordination at the level of the sub- or city-region in the areas of transport, planning, regeneration, employment, skills and enterprise would be 'likely to support economic growth'.

However the approach advocated by the SNR was permissive and decentralist. It entailed Government largely eschewing its longstanding practice of designating priority areas and devising specific national programmes and moving instead to a regime wherein policy design and delivery is largely left to sub-national bodies, particularly local authorities and Regional Development Agencies. In recognition of the limited co-ordination, leadership and delivery capacity currently found at the sub-regional scale, it promised non-specific support for initiatives that are championed, 'bottom-up', by relevant partners and comply with relevant Government criteria. The mechanisms through which the SNR anticipated that such initiatives will be taken forward included:

- The creation of a statutory duty upon local authorities to promote economic development,
- The development of 'Multi-Area Agreements' (MAAs) between sub- or city-regional partners,
- The potential introduction of a 'duty of co-operation' between such partners, and
- A potential move to the creation of statutory sub- or city-regional authorities for economic development and related purposes in the longer term.

At the time of writing, each of these strands of activity is being taken forward as part of a SNR implementation plan. The tentative, decentralist character of the SNR can usefully be contrasted, however, with a firmer set of initiatives that have been and are being put in place for the London super-region. Government policy has, for some time, effectively drawn a distinction between the need to manage growth in

the London super-region and to tackle decline in lagging, and mainly northern, neighbourhoods, cities and regions. The aspiration to deal more effectively with the challenges generated by high levels of economic growth – transport congestion, pressure on airport capacity, skills shortages, insufficient supplies of 'affordable' housing etc. – was subsequently reinforced by a number of independent reviews conducted for Government on, for example, housing and planning (Barker), transport (Eddington) and skills (Leitch).

These growth management imperatives were more evident in CSR07, which sets out the Government's spending plans to 2011. Overall, CSR07 set out a tight three-year public expenditure settlement which planned for slower spending growth in real terms. At the same time, however, it continued and, if anything, accelerated a tendency for Government departments to commit substantial resources to, and in some cases become directly engaged in delivering, a range of projects that promote as well as manage development in and around London. These include support for the London Olympics (currently anticipated to cost more than £9b), a range of transport infrastructure projects (including Crossrail, a new cross-London tunnel link, which is anticipated to cost £16b), investment in new housing and infrastructure in the 'Thames Gateway' to the east of London (projected to cost £9b) and a series of other 'growth area' initiatives, and plans for Europe's largest medical research centre at University College, London and a third runway at Heathrow, London's principal airport.

Whilst these and other projects are justified against a range of individual departmental policy criteria, the fact remains that:

- As they come on stream, their effect will almost certainly be to fuel further growth in inter-regional disparities,
- The funding and planning decisions that produced them were not decentralised to any significant extent,
- All of them stand outside the formal spatial development framework that is being put into place in the wake of the SNR, and,
- There is no equivalent package for any area in England outside the London super-region.

In short, for the 2008-11 spending period at least, a distinction needs to be made between explicit and implicit spatial development policy whereby a formal, England-wide approach that is ostensibly permissive and decentralist sits alongside a more informal, centrally-directed set of initiatives that collectively represent an implicit growth promotion and management strategy for the London super-region.

The question of sustainability

The publication of the SNR and CSR07 provided a degree of clarity to the Government's intentions in respect of spatial development in England which departed substantially from the direction that sub-national and institutional policy reform was moving before the collapse of the relatively weak devolution 'movement' in England. Within the newly emerging policy regime, the perceived needs of the London super-region are at least partially catered for by a loosely integrated set of national investments, and the delivery mechanisms that are associated with them, and strengthened, strategic metropolitan governance arrangements. Elsewhere, stronger city-regional governance, policy frameworks and investment strategies *may* emerge out of the voluntary, 'bottom-up' arrangements enabled by the SNR but this is only one potential outcome of the relatively unpredictable future interplay between local, regional and national agencies and tiers of government. What is even less clear is how sustainable this emerging 'settlement' will prove to be in practice.

In economic terms, the success of the emerging spatial policy and governance arrangements described above is substantially dependent upon London's role as a global centre for financial and business services and the assumption that the 'London effect' will not only continue to drive the development of the super-region that surrounds it but that its positive externalities will ultimately refresh the more peripheral parts of the country they have not yet reached. This level of reliance upon the London super-region makes intuitive sense in the context of fifteen years of sustained national economic growth but looks questionable in less propitious circumstances, particularly when it is recognised that the impact of national economic downturns is felt most strongly, at least in the short term, in the most buoyant areas. The emerging arrangements also face serious challenges in terms of environmental sustainability, given that concerted attempts to promote and manage growth in the London super-region more effectively necessitate the accommodation of higher levels of economic activity and the population needed to sustain it and therefore face substantial resistance from the inhabitants of the south east of England where quality of life is already perceived to be declining or under severe pressure.

Perhaps the most intriguing question, however, concerns the political sustainability of the new settlement. What the outcome of the North East referendum illustrated, ultimately, is that there was little appetite for greater sub-national autonomy at a point in time when most economic indicators, even in the poorest region of the country, were moving in a positive direction. The slow

progress of 'city-regionalism' in the interim period suggests that pressure for change, beyond a relatively small elite group of policy-makers and commentators, is similarly limited even within areas that arguably represent more 'natural' economic units. Whether that will continue to be the case, however, remains an open question.

Should the national economic boom continue, the likelihood is that Government, at some point, will need to concede that it cannot realise its aspiration to achieve greater convergence in regional economic growth rates and to face the political consequences that will inevitably follow. A national economic slowdown, ironically, will almost certainly have the short term effect of reducing the differences in growth rates between the regions as its effects will be most apparent in the London super-region. Over the longer term, however, the steps that are being taken to promote and manage growth in and around London will enable disparities to grow once more when there is an economic recovery. Whichever of these scenarios occurs in practice, it is unlikely that the issue of spatial economic disparities will become less politicised and that the contradictions that the Government's spatial schizophrenia will go away.

Metropolitan Yönetişim Bağlamında Yeni Politika Stratejileri: Kentsel Avrupa'dan Örnekler

Prof. Willem Salet
Amsterdam Üniversitesi

Kentsel mekânın ekonomik ve sosyal parametrelerinin yeniden ölçeklendirilmesi

Kentsel mekânın dinamiklerini anlamak kentsel yaşanabilirliğin ekonomik ve sosyal parametrelerindeki değişimi kavramayı gerektirir. 1980'lerin başından beri Avrupa kentleri ekonomik piyasaların küreselleşmesi ve liberalleşmesi koşulları altında dönüşüm sürecine girmiştir. Telekomünikasyonun kanatlandığı küreselleşme süreci modern ağ ekonomisinde daha gelişmiş ve post-modernist bir uluslararasılaşma hali yaratmıştır. Üretim ve tüketimin her ikisinde büyük ölçüde uzmanlaşmış yapılar kentsel sistemleri dışsal koşullara daha bağımlı hale getirir ve kentsel ekonomik sistemlerin yerel uyumunu keser. Aynı zamanda sosyal açıdan, göç ve kültürel farklılaşmanın ulus-ötesi süreçleri kentsel yerleşmelerde çokluk ve karmaşıklık yaratır.

Avrupa kent bölgelerinin mekânsal düzenlenişi ekonomik ve sosyal parametrelerin dinamikleri altında çarpıcı bir şekilde değişmektedir (Sieverts 1997, Ascher 1995 ve 2001). Farklı bölgeler arasındaki karşılıklı ilişkinin mekânsal etkisi düşünüldüğünde, genelde kent bölgeler kazanan tarafta yer almaktadırlar. Küreselleşen ekonomi kendi aralarında sıkı bağları olan kent bölgelerin merkeziliğini kırsal, kentleşmemiş bölgelerin zararına arttırma eğilimindedir. Bununla birlikte, büyüyen ekonomik ağlara iyi bağlantıları olan kent bölgelerle bu bağlantıları bulunmayan bölgeler arasında büyük bir fark vardır. Pek çok araştırmacı, küresel ekonomik ağların yeni hiyerarşi, bağımlılık ve bölgelerarası eşitsizlik yapılarının oluştuğunu gözlemlemiştir. Bu durum özellikle finans ve diğer gelişmiş ekonomik hizmetlerde geçerlidir (Sassen 2001, Brenner et al. 2003). Gelişen kent bölgeler içinde değişen ekonomik ağların mekânsal sonuçları göz önüne alındığında, sürekli bir mekânsal dekonsantrasyonun kanıtı yoktur. Aksine, bu düzeyde ekonomik ve kentsel aktivitelerin mekânsal desantralizasyonu gibi genel bir eğilim vardır. Ekonomik aktivitelerin mekânsal düzenlenişi ölçeğin ve kapsamın büyütülmesi ve mekânsal farklılaşmanın artırılması ile tarif edilir. Uluslararası ticaret, ekonomik servisler ve araştırma ve gelişme hizmetleri, en uygun dışsal erişim ile hassas gelişme eksenlerine dekonsantrasyona eğilimlidir. Diğer yandan, üretim ve yönetim aktiviteleri dışsal koşullara daha az bağımlıdır ve en hassas mekânlara daha uzakta yerleşebilirler. Ekonomik aktivitelerin Fordist içselleştirilmesi, idari ve üretici ekonomik fonksiyonların kent içi yoğunlaşmalarını (konsantrasyon) artırmış, fakat ekonomik bölgelerin ölçek ve kapsamını bu yolla genişleterek ekonomik ihtiyaçları dışsallaştıran (bazen geri çekilerek) daha esnek üretim yollarına olanak sağlamıştır.

Ortaya çıkan yaratıcı ekonomi, diğer yandan, kent içinin tarihi dokusunu genellikle ele geçirmektedir. Sonuç olarak kent bölgedeki ekonomik aktivitelerin

tamamının mekânsal düzenlenişi onbeş yıldan daha az bir süredir yeniden yapım aşamasındadır. Aynı zamanda sosyal açıdan farklı sosyal yaşam çevrelerindeki özelleşmiş sosyal aktivitelerin 'sınıflandırıldığı' görülmektedir. Sosyal çoğulculuğun artması kentsel mekanın ayrışmasına yol açar. Bir yandan bölgesel yerleşimlerdeki sosyal bağlar (ulus-ötesi kültürel bağlar) çoğulculuğun ve artan sosyal hareketliliğin (emeğin hareketliliği, aile yapısının hareketliliği, konut piyasasının hareketliliği) sonucu olarak zayıflarken, diğer yandan ve kısmen bu eğilime tepki olarak yeni kişisel aidiyet mekânları yabancı dış dünyaya karşı güvenli cennetler olarak organize edilmiştir (Bourdieu 2000, Bourdieu 2005). Kentsel çevrelerdeki kapalı toplumlar, tematik mekanlar ve sosyal farklılaşma'nın çarpıcı artışını görürüz.

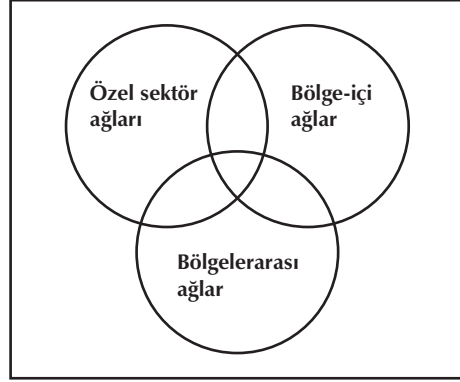
İyi düzenlenmiş kent bölgelerin hiyerarşik yapısı dinamik ekonomik ve sosyal koşullar altında yok olmuştur. Pek çok Avrupa kentindeki yüzyıllardır bilinçli bir şekilde korunmuş kentleşmenin kent merkezi dokusu, kentsel uzmanlaşmanın farklı çeşitlerinin desantralize olduğu ve sosyal mekanların daha çok kutuplaşmasına yol açan büyük ölçekli 'çok-merkezli' bölgelere dönüşmeye başlamıştır. Bu Takımda tipi kent bölge gelişimi pek çok Avrupa ülkesinde gözlenmiştir. Francois Ascher Fransa'da *Metapolis*'in oluşumunu analiz etmiş, Thomas Sieverts Almanya'da *Zwischenstadte*'de benzer eğilimleri belirlemiş, İngiltere'de kentsel mekanın çoğalması Amin ve Thrift tarafından kavramsallaştırılmış, Hollanda'da Amsterdam bölgesindeki kentsel geçiş Musterd ve Salet tarafından çalışılmıştır (Ascher 1995 ve 2001, Sieverts 1997, Sieverts, Koch, Stein ve Steinbusch 2005, Amin 2002, Amin ve Thrift 2002, Musterd ve Salet 2003).

Çok aktörlü ve çok düzeyli yönetim bağlamında yeni planlama stratejileri

Kentsel dönüşümün dinamik süreçleri stratejik planlamanın bölgesel gündemleri ile ilgili yeni politik öncelikler belirlemeyi hızlandırmıştır. Yerel ve bölgesel politikacılar ve plancılar, bölgesel ekonomik sistemler arasındaki sert rekabet koşulları altında dışsal ekonomik ağlar ile kendi bölgelerinin ekonomik potansiyellerini bağlamakta zorluklarla karşı karşıyadırlar. Aynı zamanda, piyasanın kontrol edilmeyen güçlerini daha dengeli bir şekilde yönlendirme ihtiyacını hissederler. Daha duyarlı bir yönetim modeliyle ekonomik rekabet ve sosyal uyum arzularını birleştirmek için çok ani ve tek-tarafli ekonomik dönüşümleri ve girişimleri kabul etmede isteksizdirler. Aynı zamanda, bütünlük ve dengeli büyüme arzusu kentsel yönetim konusundaki akademik söylemde öyle baskın olmaya başlamıştır ki Buck, Gordon, Harding ve Turok bunu 'yeni konvansiyonel akıl' olarak adlandırmışlardır (Buck, Gordon, Harding ve Turok 2005). Ancak bu sözü açık sözlü bir eleştirel yolla kullanmışlardır çünkü sosyal ve ekonomik bütünleşme konusundaki yeni politika gönüllülüğü ekonomik değişimin altında yatan yapısal durumların radikal özerkliği ihmal edebilir. Başka yazarlar da yazarlar kentlerin ekonomik değişiminden kaynaklanan artan sosyal eşitsizliğe karşı uyarı yapmışlardır (Jouve ve Lefèvre 2003, Moulaert, Swyngedouw ve Rodriguez 2001 ve 2003, Flyvbjerg, Bruzelius ve Rothengatter 2003). Jouve ve Lefèvre hiyerarşinin en alt düzeyinde daha çok bağımlılık yaratan yeni kentsel ağlar içinde hiyerarşinin seçici karakterini gösterirler. Swyngedouw ve meslektaşları yanıltıcı bir biçimde daha bütünlük kentsel gelişme ve sosyal uyum getirme iddiasını taşıyan prestijli ekonomik projelere yatırım yapmak için girişimci kentsel stratejilere yönelik eğilime karşı uyarıda bulunmaktadır. Flyvbjerg ve meslektaşları ise kamusal harcamaları kolayca artırabilen büyük ölçekli ekonomik projelere olan abartılı beklentiye karşı uyarıda bulunur. Kentsel sistemlerin bütünlük ve dengeli büyümesi hırsı yaygın olarak kent bölgelerde mevcut kolektif eylem stratejileri olarak algılanır, fakat aynı zamanda bu stratejilerin başarılı olmasını güçleştirir sonucunu çıkarabiliriz.

Dengeli bölgesel stratejilerin zorluğu kentsel politikalarda çok aktörlü ve çok düzlemli yönetim in yeni bağlamının oluşmasıyla büyük ölçüde güçleşmiştir. Kent bölgedeki kolektif eylemlerin koşulları son yirmi yılda çarpıcı bir şekilde değişmiştir ve tümüyle *yeni stratejik planlama yaklaşımı* gerektirir. Kentsel politikalar dışsal sosyal ve ekonomik ağlara daha bağımlı hale gelmiş ve aynı zamanda hükümetler arası ilişkiler içinde daha çok yönetim kademesi kent planlamaya dâhil olmuştur. Bölgelerarası politika ağlarının yeni rolü, bölgesel/ulusal politika birleşimlerinin yeni rolü ve uluslararası politika birleşimlerinin rolü (özellikle Avrupa boyutu

gözetildiğinde) kentsel politikaların ölçekler-arası karakterini artırmaktadır. Gelişmiş planlama stratejileri bölgesel ve kentsel planlamanın yerel organları üzerinde daha fazla devam edememekte fakat çok aktörlü ve çok düzeyli yönetişimin son derece karmaşık ve dinamik bağlamında ortak yapım stratejilerinde üretilmek zorundadır(Salet, Thornley ve Kreukels 2003). Bu bağlamda yeni olan şey farklı düzeylerdeki kamu ve özel aktörlerin metropoliten gelişmede kendi paylarını almaları ve istenenden fazla örtüşen birleşmeler sergilemeleridir. Bu geri planın tersine güçlü yönlendirme kapasitesiyle desteklenmiş bölgesel planlama otoriteleri nin kurulmasını savunanlar azaltmaktadır. Mevcut koşullar altında ortak çalışmak için ölçekler arası politika koalisyonları kurmak daha araçsalıcı yollar kullanarak özel bir yerel planlama organını güçlendirmekten daha etkili olmaya başlamıştır.



Şekil 1. metropoliten eylemin üç etki alanı

Başarılı stratejik planlamanın anahtarının özel sektörün etki alanını, metropoliten bölgedeki kamu sektörünün etki alanını ve bölgelerarası ve ölçekler arası ilişkinin etki alanını birbirine bağlamak olduğu hipotezini savunmaktayız (bkz. şekil 1). Bu son derece karmaşık bir oyundur, planlama stratejilerinin kentlerde değişimi sağlayan aktivitelerin farklı etki alanlarını birbirine bağlamayı başardığına dair bir kanıt yoktur. Aslında birbirine bağlantılı olma durumunun önünde çeşitli engeller olduğunu varsaydık (Salet, Thornley ve Kreukels 2003). Planlamanın farklı hedeflerinin bütünleştirilmesi iddiası bu zorluğu daha karmaşık hale getirmektedir. Ortak çalışma stratejileri tüm mevcut sınırları aşmak zorunda olduğu için planlamanın ve politika oluşturma kurumsallaşmış meşruiyeti içinde problem bulmayı beklemekteyiz. Yatay düzeyde yeni ortak çalışma koalisyonları tüm mevcut politik sınırlarını ve yargı alanını kestiğinde demokrasi nerede durmaktadır ve devletin ve yasaların kurumsallaşmış ilkeleriyle nasıl ele alınmalıdır?

Avrupa kent bölgelerindeki stratejik projelerden seçmeler

Bağlılığın stratejileri' gibi yeni stratejik plan yaklaşımlarının bazı Avrupa kent bölgelerinde temel stratejik projelerde denenip denenmediği ve hangi yollarla tecrübe edildiğini sonraki bölümde açıklayacağız. COMET (Avrupa Kent Bölgelerinde Rekabetçilik ve Sürdürülebilirlik) araştırma programı bağlamında kent-bölgelerdeki temel kentsel proje deneyimlerinin araştırılmasını destekleyen Beşinci AB Çerçevesi'nin bulgularını temel alacağız (Salet ve Gualini 2006). Stratejik projeler şu an Avrupa kentlerinin genişleyen çok-merkezli kent bölgelere dönüşümünde önemli rol oynar. Açıkçası, kentlerin dinamik değişimi tamamen planlama otoriteleri tarafından planlanmış ve yönlendirilmiş değildir, özerk piyasa güçleri kentsel mekânlar üzerinde kendi yollarını izlemektedirler. Ancak, plancılar ve politikacılar bütünlük ve dengeli planlama stratejileriyle ani ve kutuplaşan değişiklikleri takip etmeyi amaçlarlar. Bu çerçevede, mega projeler değişimin hedeflenen doğrultusunu son derece açık ve sembolik yollarla gösteren stratejik araçlar olarak düşünülür. Yedi Avrupa kent bölgesindeki büyük stratejik projeler bu programda araştırılmıştır, burada diğer dört projenin bulgularını tartışacağız.

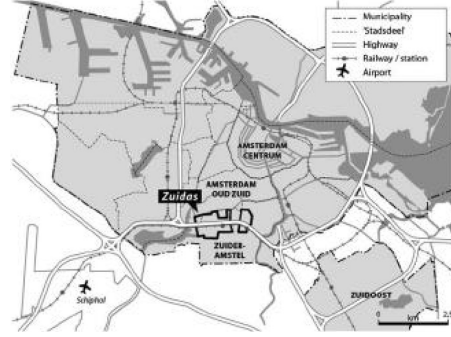
1. Amsterdam Güney Eksenini

Amsterdam Güney Eksenini projesi Hollanda'da yapım aşamasında olan en büyük kentsel projedir. Amsterdam kent çeperinde güney çevre yolunda Schiphol havalimanının yakınında yer almaktadır, uluslararası alt yapıya (hava, demir, otoban) ve yakın kentsel ve bölgesel çevreye iyi bağlanmıştır. Kent (önceki) kentsel çeperinde yeni bir iç merkezin kurulmasını hedeflemektedir. Planlama sürecindeki bazı detaylar şu şekilde verilebilir:

- plan alanı büyüklüğü 70 ha
- 1,1 milyon m² ofis (10 yıl sonra yaklaşık 400.000 gerçekleşti)
- 1,1 milyon m² apartman (10.000 m² gerçekleşti)
- 500.000 m² tesis (10 yıl sonra yaklaşık 50.000 gerçekleşti)
- 51.000 tahmini iş (10 yıl sonra yaklaşık 25.000 gerçekleşti)

Projenin çerçevesi ekonomik özel sektör etki alanının uluslararası ağlarında şekillenmiştir. Aslında, proje 1990'ların ortalarında, kent içi gelişmeyi hedefleyen yerel plancılara rağmen, ülkenin en büyük bankalarının girişimiyle başladı. 1990'ların sonunda, belediye plancıları güney ekseninde özel sektör girişimlerine katıldı ve alanın daha bütünlük ve dengeli gelişmesiyle ilgili yeni hedefleri getirerek kamu-özel ortaklığı kurdular. Böylece, yerel bir kamu özel ortaklığı ortaya çıktı. Giderek, ulusal yönetim projeye daha çok dâhil oldu. Ancak, yeni uluslararası

kentsel mekân yaratma hırsına rağmen, planlama stratejisi *bölgeler arası* ve diğer *uluslararası düzeyde ölçekler arası* lobi ve politika kolalisyonları konusunda bir varlık gösteremedi. Bu kapsam daha çok yerel ve ulusal politika yapmanın konusunu oluşturdu. Karma politika hedeflerini *bütünleştirmenin* amacı konusunda ayrıntılı bir çalışma henüz yapılamadı, çünkü önemli konut ve sosyal programlarına imkân verecek kapsamlı altyapı çalışmaları ilk aşamada yapılmadı. Son olarak, sivil grupların demokratik katılımı bu projede aktif olarak tecrübe edilemedi, katılım resmi ihtiyaçlara göre düzenlendi.



Zuidas projesinin Amsterdam bölgesindeki yeri

2. Kopenhag Ørestaden

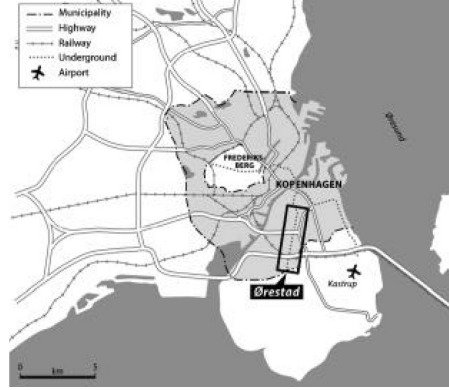
Kopenhag Ørestaden projesinin amaçları pek çok açıdan Amsterdam Güney Eksenı projesine benzer. Aynı zamanda burada, yeni bir stratejik kent merkezi hava alanının yakınında kent çeperinin bulunduğu yerde stratejik olarak konumlandırılarak planlanmıştır. İsveç ve Danimarka arasında yeni bir köprü iki kent bölgeyi birbirine bağlar; ayrıca yeni bir ekspres hafif raylı sistemi, havalimanını, yeni Ørestaden merkezini ve Kopenhag kentini birbirine bağlar. Plan karma kentsel gelişim hedeflerinden oluşur: ofisler, mağazalar, konut, yeşil parklar ve tesisler. Bazı detaylar:

- alan 3.1 km² (0.8 kullanılmış)
- planlanan istihdam 60.000, henüz çoğu gerçekleştirilemedi
- planlanan toplam gayrimenkul 3.1 milyon m²
- 1.1 milyon m² gerçekleştirildi
- 1.8 milyon m² iş alanı planlandı, sadece 340.000 gerçekleştirildi
- 620.000 m² konut planlandı, 500.000 gerçekleştirildi

Projenin hedefleri yukarda belirtildiği gibi Amsterdam'daki proje ile pek çok açıdan benzerlik göstermesine rağmen, stratejik planlama yaklaşımları son derece farklıdır. Ørestaden projesi bireysel şirketlerin kendileri tarafından değil ama ekonomik temsilciler tarafından oldukça desteklenmiştir. Proje dış özel sektör ağlarına bağlanmamıştır. Gelişmiş altyapı koşulları gerçekleştirilmesine rağmen, proje ekonomik yatırımları çekememiştir. Öncelik konut alanlarının yapımına verilmiştir. Planlama stratejisi sonraki açıdan daha başarılı olmuştur. *Bölgelerarası* ve *uluslararası hükümet programlarıyla* çok iyi bağlantı kurulmuştur. Danimarka/İsveç

bölgesi Avrupa bölge modeli statüsünü gerektirmiş ve bölgeler üstü koalisyonlar ana köprüünün ve hafif raylının altyapısının oluşmasında çok yardımcı olmuştur.

Tüm *hedeflerin bütünleşmesi* sadece can sıkıcı ekonomik gelişme nedeniyle değil aynı zamanda, konut, ofis, satış ve yeşil alan gibi ayrı gelişmeler için ayrılmış alanlarda yeni kentsel mekân yaratma kararı kentsel kullanım kalitesinin tüm gelişimini engellemesi nedeniyle başarısız oldu. Son olarak, sivil grupların aktif demokratik katılımı bu projede de tecrübe edilmedi.



Ørestad projesinin Kopenhag bölgesindeki yeri

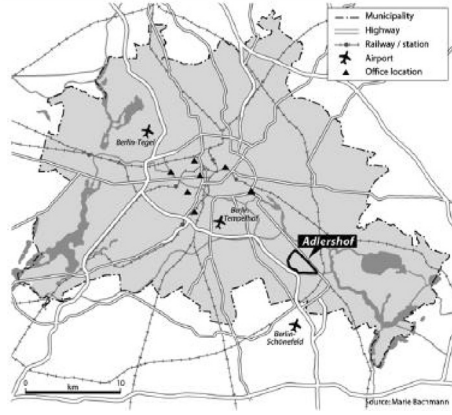
3. Berlin Adlershof

Üçüncü örnek yine havaalanı ve kent çevresindeki ekonomik gelişmeyi bağlayan bir örnektir. Schönefeld havalimanı yönünde kentin güney doğu kesiminde yer alan Adlershof, Berlin'in en büyük kentsel gelişimidir. Potsdamer Platz'daki ünlü kentiçi projeden daha az bilinmesine rağmen, Adlershof'da gösterilen ekonomik gayret kent içinin sınırlarını aştı. Adlershof Almanya Cumhuriyeti döneminden beri güçlü bir ekonomik profile sahiptir (televizyon stüdyoları, teknoloji) ve demir perdenin çöküşünden sonra 1990'ların başında gelişmekte olan ekonomi ve kent merkezi olarak planlanmıştır. Yeni bir Bilim, Teknoloji ve Medya Kenti olması amaçlanmış ve ekonomik fonksiyonları sosyal ve kültürel aktivitelere (üniversite, konut, satış, vb.) bütünleştireceği düşünülmektedir. Bazı detaylar:

- kentin sınırında 420 ha
- 170 ha ofis alanı
- 120 ha konut alanı
- 230 ha karma kullanım ve yeşil alan
- 30.000 iş amaçlandı (gerçekte 10.000)

Stratejik planlama yaklaşımının özelliği yerel yönetimin profilinin yüksek olmasıdır.. Adlershof *kamu öncülüğündeki* mekansal ve ekonomik planlamanın tipik bir örneğidir. Berlin kent yönetimi bu projenin uygulanması için bağımsız bir ofis kurmuş ama kurarken bütün ana koşulları kendisi belirlemiştir. Projenin temel problemi Berlin'in 1990'larda dış ekonomik ağlarla güçlü bir bağının bulunmamasıydı. Bu sebepten dolayı yabancı firmalar bu stratejik alanda yer seçmedi, sadece yerel ve çoğunlukla çok küçük işletmeler burada başladı.

Üniversite bu alana getirildi. Son zamanlarda, konut mahalleleri de oluştu fakat ekonomik getiri hala çok az seviyedir. Burada en çok göze çarpan, planlama yaklaşımının projeyi bölgelerarası, ulusal ya da uluslararası politikalara bağlama girişiminde bulunmamasıdır. Stratejik planlama yaklaşımı son derece içe dönük olarak tanımlanabilir. Sonuç olarak, *demokratik yenilikçilik* deneyimi gözlenmemiştir.



Adlershof projesinin Berlin'deki yeri

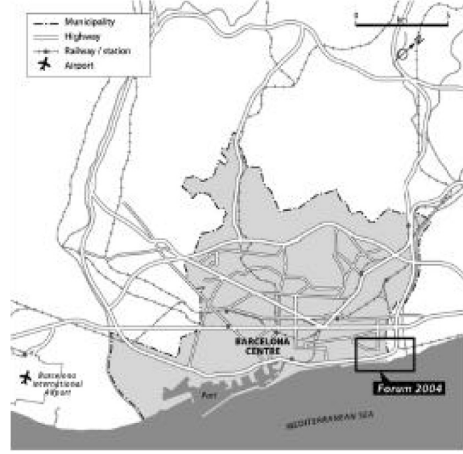
4. Barselona Forum of Cultures

Önceki örneklerin tersine Barselona Forum of Cultures projesi kent bölgenin iç merkezinin yeniden gelişimi ile doğrudan ilişkilidir. Forum of Cultures projesi tek bir proje değil; birbirleriyle yakından ilişkili ve kültürel tarafları ana projede görünür ve sembolik bir biçimde yer alan beş kentsel gelişme projesinden oluşur. Barselona'nın uluslararası mega projeleri (20. yüzyılın başında dünya fuarı ve yakın zamanlarda, 1994'te Olimpiyat oyunları gibi) kentin mekansal yeniden yapımı için kullanmaya yönelik bir geleneği vardır. Bu sefer, olimpiyat köyünün kuzeyinde daha geniş bir alanda kentin denizle ilişkisini kurmak için UNESCO ile işbirliği içinde uluslararası bir mega-etkinlik geliştirildi. 2004 yazında üç ay içinde, yeni büyük bir kamusal alan, yeni kongre ve fuar salonları ve diğer sosyal ve kültürel tesisleri marka ile sunan Forum alanında pekçok uluslararası kültürel tartışma, fuar ve konferanslar organize edildi. Barselona'yı yeni bir küresel bilgi ekonomisi etabına taşıyacak ekonomik yatırımlara yol açmak için mekansal ve kültürel programlar sunuldu. Bazı detaylar:

- 4 km² alan
- (Max) 2,6 milyon m² ofis, (ancak 100.000 m²'den fazlası gerçekleştirilemedi)
- 400.000 m² konut
- 115.000 m² yeşil alan
- 250.000 m² (yeni) donatı
- 130.000 yeni iş (?)

Tahmini ofis alanı ve planlanan 130.000 işi içeren çok yüksek ekonomik göstergeler plancıların umduğu potansiyeli yansıtır, fakat hala yatırımcıları ikna etmek zorundalar. Gerçekte, yatırımlar bu göstergelerin gerisinde kalmıştır, gelişmiş ekonomik sektörlerde yüksek miktarda bir büyümenin kanıtı yoktur ve Barselona hala turizme dayalıdır.

Barselona stratejik planının çerçeve modeli kamu sektörünün girişimlerine bağlıdır, özel sektördeki küresel ekonomik ağların ilişkisi hala görece zayıftır. Bu kamu eliyle yapılan bir planlamadır. Ancak, Barselona, kamu sektöründeki bölgelerarası ve uluslararası ağların düzenlenmesinde son derece yaratıcıdır. Bir yanda Barselona kent yönetimi diğer yanda Katalonya yönetimi ve ulusal İspanya yönetimi arasındaki ilişkinin idaresi çok güçlüdür; bu yüzden Metropolitan Barselona aktif ve başarılı olarak kendi jeopolitik stratejilerini araştırmaktadır. UNESCO ile gerçekleştirilen bu mega kültürel etkinlik oldukça cazibeli olduğundan Katalonya ve merkezi yönetim dahi bu proje için işbirliği yapmaya karar vermiştir. Fakat, bilgi akışının düzenlenmesinde, Avrupa'nın diğer bölgeleriyle lobi yapılmasında, yeni altyapı bağlantılarının geliştirilmesinde, ve AB için bir çevresel model olarak rol almada bölgelerarası pro-aktif ilişkilerin sinyallerinin daha çok olduğu görülmektedir. Bu strateji ile Barselona, ekonomik yatırımlar beklentinin gerisinde olmasına rağmen, kendi bütüncül kentsel kalkınmasını organize etmeyi başarmıştır.



Barselona Forum of Culture

Son olarak demokratik açıdan: proje aktif sivil katılım ile başlamış, fakat gitgide gerçek sonuçlar ile hayal kırıklığı artmıştır. Son karar halkın çıkarları ile yeni kentsel gelişmeyi bütünleştirmek yerine prestijli ve cazibeli mega birimler yönünde olmuştur.

Sonuç

Bu örnek çalışmalar kentsel dönüşümün geldiği mevcut noktada kentsel planlama stratejilerinin ne kadar farklılıklar barındırdığını göstermektedir. 1990'ların başında yeni bir girişimcilik kentsel kalkınma stratejilerini etkiledi, be nedenle, seçilen tüm projelerin kendi bölgesel ekonomilerinin gelişen sektörlerini küresel ekonomi ağlarına bağlayarak bölgesel rekabetçiliklerini artırmayı amaçladığı sonucunu çıkarmak şaşırtıcı değildir. Ayrıca, bu projeler, ekonomik hedefleri kentsel gelişimin sosyal ve kültürel hedeflerine bütünleştirme amaçlarına göre seçilmişlerdir. Böylece tüm projeler kentsel mekânı dengeli ve bütünlüklü geliştirme amacını simgelemektedir. Ancak, stratejik projelerin sonuçları çok farklıdır ve farklı sebeplerden dolayı, seçilen dört örneğin bir tanesi bile beklenen sonuçların tamamını gerçekleştirememiştir. Bu analizin çerçevesi göz önüne alındığında her örnekte farklı bağlantı çeşitleri kurulmuştur ve farklı bağlantı yörüngeleri farklı performansları açıklayabilir.

	Amsterdam Zuidas	Barcelona Forum	Berlin Adlershof	Kopenhag Ørestad
Uluslararası Özel Sektör	++ Uluslararası Finans/ hukuk / ticaret	- Turizm + Yaratıcı ekonomi	- Yerel Teknoloji ekonomi	-- zayıf
Bölgeler üstü Kamusal alan	-+ Sadece yerel/ ulusal	++ Bölgeler arası /uluslararası	-- Yerel	++ Avrupa modeli
Bölgeler arası Kamu+özel	+ Kamu öz. sekt ort. (küçük) Bölgesel değil	+ Güçlü Kamu öz. sekt ort. Yönetim uyuşmazlığı	++ Kamu öz. sekt ort. Yönetim birlikteliği	+ - Kamu + Özel-
Entegrasyon derecesi	- Sadece ekonomik Kültürel/sosyal yok	++ Kültürel güçlü + mekansal	- Sadece ekonomik	+ - Mekansal olarak ayrılmış
Demokratik Yenilikçilik	- Sadece resmi	+ Yaratıcılık oluşturan	- Sadece resmi	- teknokratik

En şaşırtıcı sonuç, dört prestijli projenin üçünde yüksek düzeyde bir ekonomik yatırımın kanıtının bulunamamasıdır. Kent yazınında, kentsel mega projelerin sermaye yoğun çok-uluslu şirketlerin çıkarları ile ileri sürüldüğü gözlenir (Graham ve Marvin 2000, Swyngedouw 2002). Ancak Kopenhag, Barselona ve Berlin'in en prestijli projelerinde açık bir kapitalizme rastlanmamıştır. Bu projelerde ekonomik gelişme her ne kadar desteklenmiş olsa da, sermaye dışarıda bırakılmıştır. Sadece Amsterdam örneği sermayenin gücünün tipik gösterimi olmuştur. Aynı zamanda, sosyal, kültürel ve ekonomik hedeflerin bütünleşmesi açısından bütünleşik kentsel kullanım değerlerinin simgelediklerinden farklılaşan sonuçlar bulduk. Bu nedenle, bir sonraki şekilde özetlenen proje organizasyonu çerçevelerinin dikkatle çalışılması gerekmektedir.

Ekonomik rekabet gücü tüm örneklerde kamu eliyle ve özel sektörün temsilci organları (ticaret odaları gibi) ile artırılmıştır, fakat bireysel şirketlerin mikro düzeydeki kararları tüm örneklerde son derece farklı sonuçlara işaret etmektedir. Kentsel mega projelerin yüksek ekonomik beklentilerinin bireysel şirketler ekonomik paydaşlar olarak katılmadıkça beklenen ekonomik performansı abartmaya eğilimli olduğu sonucuna ulaştık. Gelişme söyleminin varlığı otomatik olarak ekonomik gelişme ile sonuçlanmamaktadır.

İkinci genel sonuç sosyal ve ekonomik bütünleşmenin görece zayıf sonuçları ile ilişkilidir. Yenilikçi entegrasyon hedeflerini engelleyen ekonomik kapitalizmin *varlığı* değil, stratejik projeler çerçevesinde sosyal ve kültürel organizasyonun *olmamasıdır*. Örnekler bu açıdan farklı sonuçlar ortaya çıkarmaktadır. Amsterdam örneği kısıtlı ticari yollarla düzenlenmiş ve gelişimin ilk etabında sosyal ve kültürel gruplar dâhil edilmemiştir. Diğer yandan, Barselona bu açıdan daha yaratıcı bir örnektir.

Üçüncü sonuç kentsel planlama stratejilerinde jeopolitik bağlantı potansiyelini göz önüne almaktadır. Özel sektör ekonomi ağlarına iyi bağlanamayan bölgesel ekonomiler, her zaman kendi bölgelerinde ekonomik kalkınmayı düzenleme problemlerini tecrübe ederler. Ekonomik kalkınma belediyelerce başırlamayabilir. Ancak, eğer kentsel sistemler sadece özel sektör etki alanına değil, aynı zamanda yönetimlerarası politika programı etki alanına bağlantılı değilse; kentsel gelişmeyi desteklemek oldukça zorlaşmaya başlar. Bu durum Berlin Adlershof projesinde gerçekleşmiştir. Bu proje Almanya'nın en umut verici ekonomik projelerinden biri olarak tasarlanmasına rağmen son derece içe dönük olan planlama stratejisi ulusal teknolojik yatırımları dahi bu alana yönlendirmeyi başaramamıştır. Ekonomik girişimlerin çoğunu yerel ekonomideki işlerin açılması oluşturmaktadır. Berlin Adlershof projesinde jeopolitik boyut göz ardı edilmiştir. Kentin şekillendirmesinde ve bu prestijli projenin Avrupa'nın ekonomik rönesansının ekonomik ağlarına katalizör olmasında Berlin elindeki tek kozu kullanamamıştır. Aksine, Kopenhag ve

Barselona örnekleri özel sektörle hassas dış bağlantılar olmadığında önemi daha da artan jeopolitik strateji potansiyellerini göstermiştir. Her iki kent de jeopolitik bağlantıları sayesinde büyük altyapı olanaklarını kullanmayı başarmıştır. Özel sektörün ekonomik yatırımlarının uzun dönemde bu olanakları takip etme şansı vardır.

Son olarak, sosyal organizasyonların ve sivil grupların aktif katılımı seçilen tüm büyük projelerin yumuşak karnını oluşturmaktadır. Bu tipteki stratejik kentsel projelerde pekçok finansal ve politik riskler yer alır. Prestijli projelerin temel paydaşları sosyal ve kültürel kuruluşları dahil etmeyi riskli bulur. Bir tünel vizyonu tuzağına düşme riski temel paydaşlar ve uzman plancıların dar bir çerçeve içinde kalması- bu projelerde hayal değildir sonucuna ulaşabiliriz.

Kaynakça

- Altshuler, A. ve D. Luberoff (2003), *Mega projects: The changing politics of urban public investment*, Brookings Institutions Press, Washington, D.C.
- Amin, A. (2002). "Spatialities of globalisation." *Environment and Planning A*. 34: 385-399.
- Amin, A. ve N. Thrift (2002), *Cities: Reimagine the Urban*. Oxford, Blackwell.
- Ascher, Francois (1995), *Métapolis; ou l'avenir des villes*, Odile Jacob, Paris
- Ascher, F. (2001), *Les Nouveaux Principes de l'Urbanisme*, l'Aube, La Tour d'Aigues.
- Bourdin, A. (2000), *La Question Locale*. Paris, Presse Universitaire de France.
- Bourdin, A. (2005), *La Métropole des Individus*, l'Aube, La Tour d'Aigues
- Brenner, N, B. Jessop, M. Jones ve G. Macleod, (2003) *State/Space – A Reader Regulating Risk*, Blackwell, Oxford
- Buck, N., I. Gordon, A. Harding, I. Turok (2005), *Changing Cities*, Palgrave Mac Millan, Houndmills
- Flyvbjerg, B., N. Bruzelius ve W. Rothengatter (2003), *Megaprojects and Risk, an Anatomy of Ambition*, New York, Cambridge University Press.
- Jouve, Bernard et Christian Lefèvre (2003), *La gouvernance urbaine en question*, Elsevier, Dordrecht
- Lefèbvre, H. (1991), *The production of space*, London, Blackwell.
- Moulaert, F., E.Swyngedouw ve A. Rodriguez (2001), "Social Polarization in Metropolitan Areas". *European Urban and Regional Studies*, Vol 8 (2), 99-102.
- Moulaert, F., A. Rodriguez ve E.Swyngedouw (2003) (Eds), *The Globalised City_ Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*, University Press, Oxford
- Musterd, S. ve W. Salet (2003), *Amsterdam Human Capital*. Amsterdam, Amsterdam University Press,
- Salet, W., A.Thornley ve A. Kreukels (2003), *Metropolitan Governance and Spatial Planning: a comparative study of European City – Regions*. London, Routledge/ Spon.
- Salet, W ve E. Gualini (2006 forthc.), *Framing Strategic Urban Projects: A comparative analyses of European case*, Spon/ Routledge, London
- Sassen, Saskia. 2001. *The Global City*. Princeton: Princeton University Press. 2nd edition.
- Sieverts, Th. (1997), *Zwischenstadt: zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land*. Basel, Braunschweig.
- Sieverts, Th., M. Koch, U. Stein ve M. Steinbusch (2005), *Zwischenstadt inzwischen Stadt?*. Verlag Müller und Busmann, Wuppertal.
- Swyngedouw, E., F.Moulaert ve A. Rodriguez (2002), 'Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban development Projects and the New Urban Policy'. *Antipode*, 542-577.

New Policy Strategies in Context of Metropolitan Governance: Examples in Urban Europe

Prof. Willem Salet
University of Amsterdam

Rescaling economic and social parameters of urban space

Understanding the dynamics of urban space requires insight in the change of economic and social parameters of urban viability. Since the early 1980s, European cities are in stage of transformation under the conditions of globalisation and liberalisation of economic markets. Flying on the wings of telecommunication, the process of globalisation created a more advanced, post-modernist stage of internationalisation in the modern network economy. Highly specialised patterns of both production and consumption make the urban systems more dependant on external connections and are crosscutting the territorial coherence of urban economic systems. Also in social respect, trans-national processes of migration and cultural differentiation are generating more plurality and complexity in territorial urban settlements.

The spatial configuration of European city regions is changing dramatically under the dynamism of economic and social parameters (Sieverts 1997, Ascher 1995 and 2001). Considering the spatial impact in the interrelationships *between* different regions, in general the urban regions are at the winning hand. The globalising economy tends to enlarge the centrality of well connected urban regions at the cost of the rural, non-urbanised regions. However, also among the urban regions, there is a strong difference between those that are well linked with the growing economic networks and the regions that are not. Many researchers observed the emergence of new patterns of hierarchy, interdependency and interregional inequality in global economic networks. This goes in particular for financial and other advanced economic services (Sassen 2001, Brenner et al. 2003). Considering the spatial outcomes of changing economic networks *within* the expansive urban regions, there is no evidence of continuous spatial concentration. In contrary, at this level of scale there is a general tendency of spatial decentralisation of economic and urban activities. The spatial configuration of economic activities is increasingly characterized by an enlargement of scale and enlargement of scope and by increasing spatial differentiation. International trade, economic services and research and development tend to deconcentrate at sensible development axes with the best external accessibility. Productive and administrative activities, on the other hand, are less dependant on the external connections and may settle at larger distance of the most sensible spaces. The Fordist internalisation of economic activity used to enhance massive inner city concentration of administrative and productive economic functions, but made room for more flexible ways of production that externalise the economic needs (in particular via contracting out), enlarging in this way the scale and scope of economic regions.

The emerging creative economy, at the other hand, usually takes hold of the textured spaces of historic inner cities. As a result the complete spatial configuration of economic activities in urban regions is under reconstruction in less than fifteen years time. Also in social respect there is evidence of “sorting out” of specialised social activities in different social habitats. The increasing social plurality pays out in segmentation of urban space. While on the one hand the social ties in territorial settlements are loosening as a result of plurality (trans-national cultural ties) and increasing social mobility (mobility of labour, mobility of family patterns, mobility on housing markets), on the other hand and partly as reaction on this trend new intimate spaces of “belonging to” are organised as safe heavens against a strange outside world (Bourdin 2000, Bourdin 2005). See the dramatic increase of “gated communities”, “thematic spaces” and the “social differentiation” of urban habitats.

The hierarchical shape of well ordered city regions almost exploded under the dynamic economic and social conditions. City centred patterns of urbanization that were consciously preserved for centuries in most European countries, began to transform in large scaled “polycentric” regions, where different sorts of urban specialisation are decentralised and where social spaces tend to get more polarised. This Archipelago type of urban regional development is observed in many European countries. Francois Ascher analysed the emergence of *Métapolis* in France, Thomas Sieverts symbolised similar tendencies in Germany as *Zwischenstädte*, in UK the multiplication of urban space is conceptualised by Amin and Thrift, in The Netherlands the urban transition of the Amsterdam region was studied by Musterd and Salet (Ascher 1995 and 2001, Sieverts 1997, Sieverts, Koch, Stein and Steinbusch 2005, Amin 2002, Amin and Thrift 2002, Musterd and Salet 2003).

New planning strategies in context of multi actor and multi level governance

The dynamic processes of urban transformation urge to settle new political priorities on the regional agendas of strategic planning. Local and regional politicians and planners face the challenge to connect the economic potential of their region with the external economic networks under conditions of severe competition between regional economic systems. At the same time they feel the need to guide the uncontrolled forces of the market in more balanced ways. They are reluctant to accept too abrupt and too one-sided economic transformation and attempt to combine the aspirations of economic competitiveness and social cohesion in a more responsive style of governance. Also in academic discourse on urban governance the ambitions of integrated and balanced growth have become so dominant that Buck, Gordon, Harding and Turok have labelled it as the “new conventional wisdom” (Buck, Gordon, Harding and Turok 2005). However, they use this label in an outspoken critical way as the new policy voluntarism of social and economic integration easily may neglect the radical autonomy of the underlying structural conditions of economic change. More authors warned against the increasing social inequalities resulting of the economic change of cities (Jouve et Lefèvre 2003, Moulaert, Swyngedouw and Rodriguez 2001 and 2003, Flyvbjerg, Bruzelius and Rothengatter 2003). Jouve and Lefèvre demonstrate the selective character of hierarchy in new urban networks creating more dependency in the lowest level of hierarchy. Swyngedouw and colleagues warn against the trends in entrepreneurial urban strategies to invest in prestigious economic projects under the misleading frames of bringing more integrated urban development and social cohesion. Flyvbjerg and colleagues warn against the exaggerated expectations of large scaled economic projects that easily might inflate public expenditure. We conclude that the ambitions of integrated and balanced growth of urban systems are widely recognised in current strategies of collective action in city regions but also that it has become far more difficult to make a success of such strategies.

The challenge of balanced regional strategies is considerably complicated by the emergence of a new context of “multi actor and multi level governance” to urban policies. The conditions for collective action in urban regions have drastically changed in the last two decades and require completely *new approaches of strategic planning*. Urban policies have become more dependent on external social and economic networks, and also within the intergovernmental relationships more tiers of government are involved in urban planning. The new role of inter-regional policy networks, the role of regional/national policy coalitions and the role of international policy coalitions (in particular regarding the European dimension) have strongly

We hypothesize that the key for successful strategic planning is to interconnect the diverse domains of the private sector, the domains of the public sector within the metropolitan region and the domain of trans regional and trans scalar relationships (see figure 1). This is a highly complex game, it is not evident that planning strategies manage to interconnect the different domains of activity that produce the change of cities. Actually we

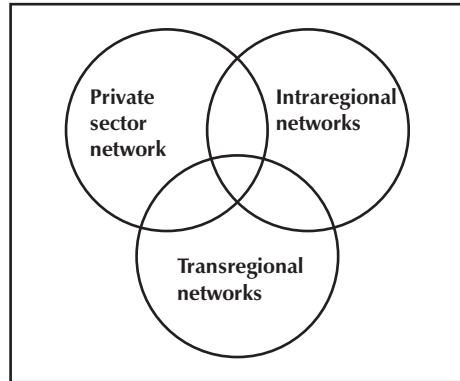


Figure 1: Three domains of metropolitan action

hypothesised various barriers of interconnectivity (Salet, Thornley and Kreukels 2003). The claim of integrating different objectives of planning makes this challenge even more complicated. Furthermore we expected to find problems with the institutionalised legitimacy of planning and policy making as the strategies of co-production have to cross all existing boundaries. Where is democracy and how to deal with the institutionalised principles of state and law when the new policy coalitions of horizontal co-production are crosscutting all established boundaries of political territories and jurisdictions?

A selection of strategic projects in European city regions

In the next part we will explore whether and in which ways the new approaches of strategic planning as “strategies of interconnectivity” are experienced in major strategic projects in a number of European city-regions. We will rely on the findings of the EU Fifth Framework sponsored investigation of experiences in major urban projects in city-regions in the context of the research programme COMET (Competitiveness and Sustainability in European City-regions) (Salet and Gualini 2006). Strategic projects play an important role in the current transformation of European cities into expansive polycentric city regions. Obviously, the dynamic change of cities is not completely planned and guided by planning authorities, the autonomous market forces pave their own way through urban spaces. However, politicians and planners aim at the guidance of too abrupt and polarised changes via more integrated and balanced strategies of planning. Within this frame mega projects are considered as the strategic vehicles that might demonstrate in highly visible and symbolic ways the aimed direction of change. The major strategic projects of seven European city regions were investigated in this program, here we will discuss the findings of the next four projects:

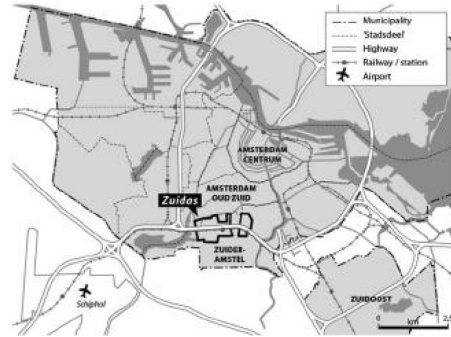
1. Amsterdam South Axis

The Amsterdam South Axis project is the major urban project under construction in The Netherlands. It is situated at the southern ring road in the urban periphery of Amsterdam near to the airport Schiphol, it is well connected both with the international infrastructure (air, rail, motorways) and the fine grain of the urban and regional fabric. The city aims at the establishment of a new integral urban centre in the (previous) urban periphery. Some details may illustrate the planning horizons:

- size plan area 70 ha
- 1,1 million m² offices (realized after 10 years almost 400.000)
- 1,1 million m² apartments (realized 10.000 m²)
- 500.000 m² facilities (realized after 10 years about 50.000)
- 51.000 jobs estimated (realized after 10 years 25.000)

The framing of the project is strongly embedded in the international networks of the economic *private sector* domain. Actually, the project started in the mid 1990s by initiatives of the major banks of the country, at that time even against the will of the local planners who aimed at inner city expansion. By the end of the 1990s, the municipal planners joined the private sector initiatives at the south axis and established a public private partnership, bringing in new objectives with respect

to a more balanced and integrated development of the site. So, a *local public private partnership* emerged. Gradually, also the national government got more involved in the project. However, although overt ambitions to create new international urban space, the planning strategy did not show evidence of *inter-regional* and other *international trans scalar* coalitions of lobbying and policy making. The framing is rather a matter of local and national policy making. The aim of *integrating* mixed policy goals is not yet firmly elaborated, as large infrastructures firstly have to be brought under ground in order to enable massive housing and social programs. Finally, the democratic involvement of civic groups is not very actively experienced in this project, participation is arranged according to formal requirements.



Location of the Zuidas project in the Amsterdam agglomeration

2. Copenhagen Ørestaden

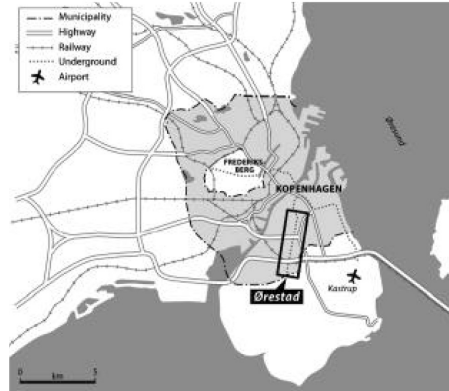
The ambitions of the Copenhagen project *Ørestaden* resemble in many respects the Amsterdam South Axis project. Also here, a strategic new urban centre is planned on a very strategically situated node in the urban periphery near to the airport. A new bridge between Sweden and Denmark connects two urban regions, furthermore a new express light rail interconnects the airport the new centre *Ørestaden* and the city of Copenhagen. The plan is made up of mixed objectives of urban development: Offices, retail, housing, green park, facilities. Some details:

- area 3.1 square km (used 0.8)
- planned employment 60.000, realized not yet many
- total real estate planned 3.1 million sq m
- realized 1.1 million sq m
- business 1.8 million square meters planned, only 340.000 realized
- residential 620.000 square meters planned, realised 500.000

Although the objectives of the project resemble in many respects the above mentioned project in Amsterdam, the approach of strategic planning is highly different. The *Ørestaden* project is highly promoted by economic representatives but not by the individual corporations themselves. The project is not connected to external *private sector networks*. Although superb infrastructure conditions have

been realized the project does not attract economic investment. Priorities are being resettled into the construction of residential areas. The planning strategy was more successful in the next respect. It is very well connected with *interregional and international governmental programs*. The Danish/ Swedish region required the status of European model region and the supra regional coalitions were very helpful in the creation of the major bridge and light rail infrastructures.

The overall *integration of objectives* failed not only because of the disappointing economic development. Also the decision to organize the new urban space in segmented zones for the separated development of respectively housing, offices, retail and green sites frustrated the full development of urban usequalities. Finally, also the active democratic involvement of *civic groups* is not experienced in this project.



**Location of the Ørestaden project in the
Copenhagen agglomeration**

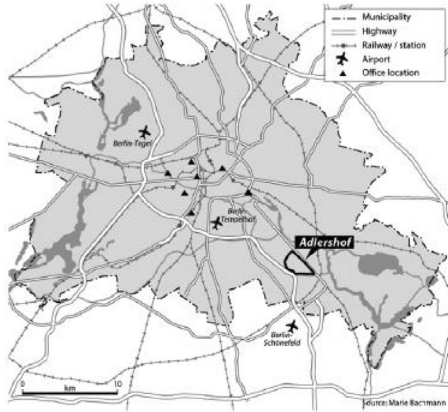
3. Berlin Adlershof

The third case again is an example of connecting the airport and the economic expansion in the urban periphery. Adlershof is Berlins major urban expansion in the south eastern part of the city into the direction of the airport Schönefeld. Although less known than the famous inner city project at Potsdamer Platz, the economic ambitions of Adlershof by far outreach the inner city ambitions. Adlershof already had a high economic profile in the era of the German Republic (television studios, technology) and was planned in the early 1990s after the fall of the iron curtain as an expansive economic and urban centre. It was aimed as a new City of Science, Technology and Media and it would integrate the economic functions with social and cultural activities (university, housing, retail etc). The figures:

- 420 ha at border of city
- offices 170 ha
- residential 120 ha
- mixed use and green 230 ha
- jobs aimed 30.000 (actually 10.000)

Characteristic for the strategic planning approach is the high profile of the local

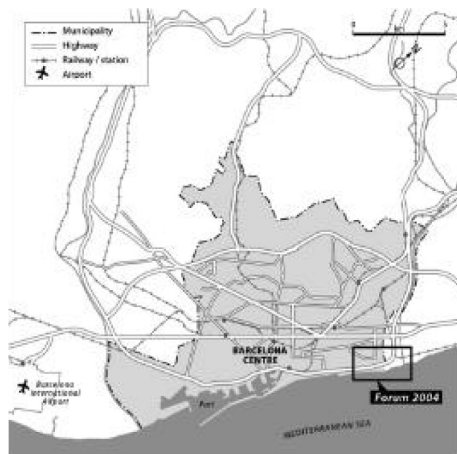
government. Adlershof is a typical example of *public led* spatial and economic planning. The city state of Berlin established an independent office for the implementation of the project but decided on all major conditions. The major problem of the project was that Berlin was not very well embedded in the *external economic networks* during the 1990s. For this reason no external firms settled in this strategic area, only local and largely very small enterprises started here. The university is brought into the area. Recently, also residential neighbourhoods are being realized but the economic outcomes still are very modest. Most strikingly, the planning approach did not attempt to connect the project with *interregional, national or international policies*, the strategic planning approach can be characterized as highly introvert. Finally, no experiments of *democratic innovation* have been reported.



Berlin Adlershof project

4. Barcelona Forum of Cultures

In contrary to the previous cases, the Barcelona Forum of Cultures project is directly connected with the redevelopment of the inner core of the urban region. The Forum of Cultures project is not one single project but consists of five closely related urban development projects that are profiled in a very visible and symbolic way by the cultural face of the central Forum project. Barcelona has a tradition to use international mega events (such as the world exposition in the early 20th century and more recently the Olympic Games in 1994) for a spatial reconstruction of the city. This time, an international cultural mega-event was invented in cooperation with UNESCO in order to connect the city with the sea over an even larger area at the northern side of the Olympic village. During three months in the summer of 2004, many international cultural debates,



Location of the Forum 2004 project in the Barcelona agglomeration

expositions and conferences were organized in the Forum area which provided a brand new, huge public space, new convention and exposition halls and other social and cultural amenities. The spatial and cultural programs served to pave the way for economic investment which was to carry Barcelona into a new stage of the global economy of knowledge (Barcelona @22). Some figures:

- size 4 square km
- offices 2,6 million m² (max), however realized probably not more than 100.000 m²)
- residential 400.000 m²
- green space 115.000 m²
- equipment (new) 250.000 m²
- new jobs 130.000 (?)

The extremely high economic figures including the projected office space and the planning of 130.000 jobs reflect the expected potential by the planners but they still have to convince the investors. In reality, the investments stay far behind these figures, there is no evidence of high growth in the advanced economic sectors and Barcelona still is very dependant on tourism.

The framing model of the Barcelona strategic planning relies heavily on public sector initiatives, the link with global economic networks in the *private sector* is still relatively weak. It is public led planning. Barcelona, however, is extremely inventive in organising *inter regional and international networks* in the public sector. The interrelationships between the metro Barcelona on the one hand and on the other hand the state of Catalonia and the national state Spain usually are very troublesome, for this reason the Metropolitan Barcelona is actively and successfully searching for its own geopolitical strategies. The cultural mega event with UNESCO was so appealing that in this case even Catalonia and the central state eventually decided to cooperate. But there are more signals of pro-active interregional operating in organizing many links of knowledge and lobbying with other regions of Europe, in promoting new links of infrastructures, and in acting as environmental model in the frame of the European Union. Via this strategy Barcelona managed to organize its *integrated* urban development although the economic investments are still laying behind.

Finally the democratic aspect: The project started with active civic participation but gradually disappointment increased about the actual outcomes. The final decisions preferred the prestigious allure styled mega objects instead of integrating new urban development with grassroots interests.

Conclusions

The case studies demonstrate the high level of variegation of strategic urban planning strategies in the current stage of urban transformation. Since the early 1990s a new entrepreneurialism has taken hold of urban development strategies, so it is not a surprise to conclude that all selected projects are aiming at an enhancement of regional competitiveness by connecting the advanced sectors of their regional economies with global economic networks. Furthermore, the projects were selected on their additional ambition to integrate the economic ambitions with social and cultural missions of urban growth. Thus, all projects symbolize the aims of a balanced and integrated development of urban spaces. However, the outcomes of the strategic projects are very different and demonstrate that – for different reasons - not even one of the four selected cases managed to realize the complete set of symbolized outcomes. Considering the frame of our analysis it is important to conclude that in every case different sorts of interconnectivity have been established and that the different trajectories of interconnectivity may explain the differences of performance.

The most surprising outcome was that in three of the four prestigious mega projects we did not find evidence of high economic investment. In urban literature, it frequently is maintained that urban mega projects are brought forward by the interests of capital intensive multinational corporations (Graham and Marvin 2000, Swyngedouw et al. 2002). However, we did not find overt capitalism in the most prestigious projects of Copenhagen, Barcelona and Berlin. Although economic development was highly promoted in these projects, the capital stayed off-side. Only the Amsterdam case study is a typical demonstration of the power of capital. Also with respect to the integration of social, cultural and economic objectives we found outcomes that differ from the symbols of integrated urban use value. So it is useful to study carefully the frames of project organization that are summarized in the next figure.

Economic competitiveness is strongly enhanced in all cases by the public sector and by representative bodies of the private sector (e.g. the chambers of commerce) but the micro level decisions of individual corporations indicate highly different outcomes in almost all cases. We conclude that high economic expectations of urban mega projects tend to exaggerate the expected economic performances as long as individual corporations are not involved as economic stake holders. The existence of a pro-growth discourse does not automatically result in economic growth.

	Amsterdam Zuidas	Barcelona Forum	Berlin Adlershof	Kopenhagen Orestad
International Private sector	++ Internat. Finance/ Legal/ trade	- Tourism + Creative economy	- Local Technol. economy	-- weak
Supra region public domain	-+ Only local/ national	++ Interregion/ international	-- local	++ Europ. model
Intra region Publ+priv	+ Ppp (small) No regional	+ Large ppp Gov conflict	++ ppp Gov unity	+ Public + Private -
Degree of integration	- Onlyecon. No Cult/soc	++ Strong cult + spatial	- only economic	+ spatially segregated
Democrat. Innovation	- Only formal	+ Generating creativity	- Only formal	- Technocrat.

The second general conclusion regards the relatively modest results of social and economic integration. It is apparently not the *presence* of economic capitalism but the *absence* of social and cultural organizations in the framing of the strategic projects, that frustrates the aims of innovative integration. Of course the cases demonstrate different results with this respect. The Amsterdam case is organized in narrow commercial ways and did not involve social and cultural groups in the first stage of development. The Barcelona case on the other hand demonstrates more creativity with this respect.

The third conclusion regards the potential of the geopolitical interconnectivity in urban planning strategies. Regional economies which are not well connected to private sector economic networks, always experience problems to optimize the economic development in their region. Economic development cannot be invented at city hall. However, if urban systems are not only disconnected in the private sector domains but also in the domain of intergovernmental policy programs, it becomes extremely difficult to promote urban growth. This happened to be the case in the Berlin Adlershof project. Although this project was framed as

one of Germany's most promising economic projects, the highly introvert planning strategy did not even manage to direct national technological investments to this particular site. Most economic initiatives are start ups in the local economy. The geopolitical dimension is highly neglected in the Berlin Adlershof project. Berlin did not play its unique trump card of profiling the city and its prestigious project as the catalyser in the economic networks of Central Europe's economic renaissance. The cases of Copenhagen and Barcelona, in contrary, demonstrate the potential of geopolitical strategies which become even more important when the crucial external connections in the private sector do not exist. Both cities managed to get superb conditions of infrastructure via their geopolitical connections. There is a chance that on the long run private sector economic investment might follow the opportunities that are offered by these conditions.

Finally, the active involvement of social organizations and civic groups turned out to be the Achilles heel in all selected mega projects. Many financial and political risks are at stake in this type of strategic urban projects. The main stakeholders of the prestigious projects apparently find it risky to involve the commitment of social and cultural organizations. We conclude that the risk of getting trapped in a tunnel vision – group thinking in an inner circle framing by directly involved stakeholders and planning experts - is not imaginary in these projects.

Literature

- Altshuler, A. and D. Luberoff (2003), *Mega projects: The changing politics of urban public investment*, Brookings Institutions Press, Washington, D.C.
- Amin, A. (2002). "Spatialities of globalisation." *Environment and Planning A*. 34: 385-399.
- Amin, A. and N. Thrift (2002), *Cities: Reimagine the Urban*. Oxford, Blackwell.
- Ascher, Francois (1995), *Métapolis; ou l'avenir des villes*, Odile Jacob, Paris
- Ascher, F. (2001), *Les Nouveaux Principes de l'Urbanisme*, l'Aube, La Tour d'Aigues.
- Bourdin, A. (2000), *La Question Locale*. Paris, Presse Universitaire de France.
- Bourdin, A. (2005), *La Métropole des Individus*, l'Aube, La Tour d'Aigues
- Brenner, N, B. Jessop, M. Jones and G. Macleod, (2003) *State/Space – A Reader Regulating Risk*, Blackwell, Oxford
- Buck, N., I. Gordon, A. Harding, I. Turok (2005), *Changing Cities*, Palgrave Mac Millan, Houndmills
- Flyvbjerg, B., N. Bruzelius and W. Rothengatter (2003), *Megaprojects and Risk, an Anatomy of Ambition*, New York, Cambridge University Press.
- Jouve, Bernard et Christian Lefèvre (2003), *La gouvernance urbaine en question*, Elsevier, Dordrecht
- Lefèvre, H. (1991), *The production of space*, London, Blackwell.
- Moulaert, F., E. Swyngedouw and A. Rodriguez (2001), "Social Polarization in Metropolitan Areas". *European Urban and Regional Studies*, Vol 8 (2), 99-102.
- Moulaert, F., A. Rodriguez and E. Swyngedouw (2003) (Eds), *The Globalised City_ Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*, University Press, Oxford
- Musterd, S. and W. Salet (2003), *Amsterdam Human Capital*. Amsterdam, Amsterdam University Press,
- Salet, W., A. Thornley and A. Kreukels (2003), *Metropolitan Governance and Spatial Planning: a comparative study of European City – Regions*. London, Routledge/ Spon.
- Salet, W and E. Gualini (2006 forthc.), *Framing Strategic Urban Projects: A comparative analyses of European case*, Spon/ Routledge, London
- Sassen, Saskia. 2001. *The Global City*. Princeton: Princeton University Press. 2nd edition.
- Sieverts, Th. (1997), *Zwischenstadt: zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land*. Basel, Braunschweig.
- Sieverts, Th., M. Koch, U. Stein and M. Steinbusch (2005), *Zwischenstadt inzwischen Stadt?*. Verlag Müller und Busmann, Wuppertal.
- Swyngedouw, E., F. Moulaert and A. Rodriguez (2002), 'Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban development Projects and the New Urban Policy'. *Antipode*, 542-577.

İNOVASYON YÖNETİŞİMİ VE BÖLGELER

Oturum Başkanı: Fazilet Vardar

**Bilgi Ağlarının Bölgesel Yönetişimi:
Yenilik Modelleri ve Politika Stratejileri**

Regional Governance of Knowledge Networks:

Innovation Models and Policy Strategies

Prof. Riccardo Cappellin

Sloven Bölgelerinde Yenilikçiliğin Geliştirilmesi

Innovation Enhancement in Regions of Slovenia

Tadeja Colnar Leskov ek

Shannon Deneyimi, İrlanda

Ireland: the Shannon Experience

Dr. Bríd Quinn

Bilgi Ağlarının Bölgesel Yönetişimi: Yenilik Modelleri ve Politika Stratejileri

Prof. Riccardo Cappellin
Rome Üniversitesi “Tor Vergata”

1. Giriş

Bölgelerin ekonomik kalkınma süreci, gittikçe bütünleşen küresel ekonomideki rekabet güçlerine bağlıdır. Dolayısıyla, Avrupa yenilikçilik politikasının amaçları; toplam verimliliği artırmak, Avrupa dışındaki ülkelere yapılan ihracattaki rekabet gücünü artırmak ve modern bir bilgi ekonomisine hızlı geçilmesini kolaylaştırmaktır (Abramowitz ve David, 1996; Foray ve Lundvall, 1996; OECD, 1996; OECD, 1999; Foray, 2000; Chen ve Dahlman, 2004).

Piyasaların ve üretim süreçlerinin uluslararasılaşması; yenilikçiliğin ve bilginin Avrupa firmaları ve bölgelerinin uluslararası rekabetinin kilit faktörleri olduğunu göstermektedir. Uzun vadede, uluslararası rekabetin gerçek faktörleri ne vergiler, şirket karları ne de işgücü esnekliği ya da işgücü maliyetleri değil, verimlilik değişiklikleri, yenilikçilik becerileri, bilgi ve “know-how”dır. Yenilikçiliğin finans ve girişimcilik becerileri gibi farklı faktörleri vardır, ancak bilgi, teknolojik ve kurumsal beceriler ve *know-how*'ın rolleri giderek önem kazanmaktadır.

Yenilikçilik yalnızca mevcut firmaların rekabeti ve başarısı için anahtar bir faktör değil, aynı zamanda firmaların hayatta kalmalarını ya da krizleri açıklayan; ya da yeni firmaların ortaya çıkmasına yol açan bir faktördür. Bilgi ve yenilikçilik; ekonomik büyümeye ve istihdam artışına ön ayak olmakla birlikte, uluslararası işbölümü, yığılma ve dışlanma olgularına da neden olmaktadır. Ülkeler arasındaki büyüme farklılıklarının da asıl faktörü aralarındaki teknoloji ve bilgi farklılıklarıdır.

Yenilikçilik politikalarının başlıca odak noktaları yüksek teknolojilerin geliştirilmesi ve Ar&Ge yatırımları olmakla birlikte, Avrupa sanayisini halen imalat sanayii ihracatının 59,4'ünü ve istihdamının %53,3'ünü oluşturan; makine, ulaşım araçları ve kimyasal ürünler gibi orta seviyede teknolojilere sahip sektörler belirlemektedir. Bunun yanında yüksek teknoloji sektörlerin Avrupa'daki oranı yalnızca ihracatta %21,5 ve istihdamda %5,8'dir.

Tablo 1
OECD¹ İmalat Sanayii Ticaretinin² Teknoloji Yoğunluğuna göre Yapısı
Toplam İmalat Sanayiindeki Oranlar

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Yüksek Teknoloji	26,7	25,8	25,2	24,5	24,4	24,1
Orta-Yüksek Teknoloji	37,6	38,0	38,8	39,3	39,0	38,7
Orta-Düşük Teknoloji	15,1	15,0	14,9	15,5	16,5	17,6
Düşük Teknoloji	20,1	20,7	20,9	20,7	19,6	19,0

Kaynak: OECD, STAN Indicators Database, March 2005.
www.oecd.org/sti/stan/indicators/

1. Lüksemburg ve Slovakya dışında.
2. Toplam OECD ihracat ve ithalat değerlerinin ortalaması.

Orta seviyedeki teknolojilerin göreceli önemleri; OECD ülkelerinin ticaretlerinden aldıkları artan pay (%56,3) ve hem düşük hem de yüksek teknoloji ürünlerin aldıkları payların 2000'de bilgi ve iletişim teknolojileri balonu patladıktan sonra düşmüş olduğu gerçeği göz önüne alındığında belirginleşmektedir.

Tablo 2.
Avrupa Ekonomisinin Orta Seviyede Teknolojiye Sahip Sanayilerdeki Rekabet Gücü

		Avrupa Birliği (AB) (25)			Japonya			Amerika Birleşik Devletleri (ABD)			Çin		
		İhracat	İthalat	İhracat	İhracat	İthalat	İhracat	İhracat	İthalat	İhracat	İthalat	İhracat	İthalat
İmalat Sanayii	2004	3053,7	2878,3	175,4	524,3	256,0	268,2	668,7	1133,9	-465,2	542,4	428,3	114,1
	2005	3240,3	3042,2	198,1	546,4	276,4	270,1	732,5	1239,3	-506,9	700,3	493,1	207,2
Makine ve ulaşım malzemeleri	2004	1556,1	1453,6	102,5	371,3	124,4	246,8	393,3	609,1	-215,8	268,3	252,8	15,4
	2005	1636,1	1509,8	126,3	381,3	132,4	248,9	433,7	663,4	-229,8	352,2	290,5	61,8

Kaynak: World Trade Organisation Statistics: International Trade Statistics 2006
http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2006_e/its06_appendix_e.htm

AB'nin makine ve ulaşım malzemeleri ihracatı ABD'nin ihracatının 3,7; Çin'in ihracatının 4,6 katıdır. AB'nin makine ve ulaşım malzemeleri ticaret dengesi pozitif yönde olup, hala Çin'in 2 katıdır, ancak Japonya'dan düşüktür. Bu bağlamda, AB'nin rekabetçiliğini sürdürebilmesi için, yenilikçilik politikalarının özellikle orta seviyede teknolojileri olan sektörleri hedeflemesi gerekmektedir.

Yeni ortaya çıkan ülkelerin hızlı büyümeleri bu sektörlerin ihracatları ve büyümeleri için önemli fırsatlar yaratmaktadır. Buna rağmen uluslararası rekabetin sürdürülebilmesi ve üretimin Avrupa ülkeleri ve bölgelerinden başka ülke ve bölgelere kaymasını engellemek için, orta seviyede teknolojilere sahip sektörler hızlı ve düzenli bir biçimde yenileşmeye ve ürünlerinin kalitesini geliştirmeye ihtiyaç duymaktadırlar. Bu yüzden, özellikle orta seviyede teknolojilere sahip imalat sanayii sektörleri aktörlerinden oluşan kümeler uluslararası rekabet güçlerini yenilikçiliğe ve yeni bilgi üretme becerileriyle sağlamalıdır.

Orta seviyede teknolojilere sahip sektörler çok sayıda uzmanlaşmış küçük firmadan oluşmaktadır, ancak büyük ya da orta büyüklükteki firmalar da bu sektörler için önemlidir. Küresel piyasalardaki rekabetçi bilgi avantajlarını artırmak ve yeni üretim alanları geliştirmek için bu sektörler yalnızca yeni yüksek teknolojilerin ve bilim çevrelerinin kazandırdığı bilgiyi üretim süreçleriyle bütünleştirmeye değil, aynı zamanda etkileşimli öğrenme süreçlerinde büyük çaba harçayarak kendi iç becerilerini geliştirmeye (Lundvall ve Johnson, 1994) de ihtiyaç duyarlar.

Bu yazı ilk olarak Ar&Ge yatırımları odaklı geleneksel doğrusal yaklaşımla; etkileşimli öğrenme süreçleri ve yaratıcı becerilerin geliştirilmesi odaklı modern

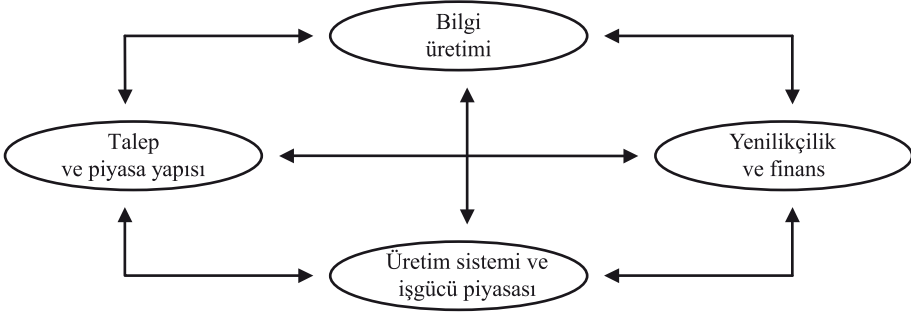
sistemli yaklaşımı kıyaslayarak orta seviyede teknolojilere sahip sektörlerde bilgi üretimi ve yenilikçiliğın belirleyicisi olan faktörleri netleştirmeyi amaçlamaktadır.

İkinci olarak, fiyatların düşürölmesi ve ölçek ekonomilerinin sömürölmesi gibi rekabetin statik faktörlerinden öte daha hızlı bir değışimin desteklenmesinin önemine vurgu yapılarak, bilgi üretimi ve yenilikçilik süreçlerindeki 3 farklı tür düzenleme modeli karşılaştırılmaktadır. Bu modeller, serbest piyasa, yönetim ve yönetim modelleridir.

Son olarak, birçok ölke tarafından benimsenebilecek ve Avrupa sanayiinin bilgi ekonomisi modeline doğıru gelişimine katkı sağlayacak bir model olan beceri merkezlerinin özellikleri yenilikçilik politikasının yeni bir aracı olarak göz önüne serilmektedir.

2. Yenilikçilik süreci ve bilgi üretimi

Yenilikçilik hem arz, hem talep tarafındaki faktörler tarafından desteklenmektedir. Arz tarafındaki faktörler, maliyetler ve işgücü nitelikleri, modern teknolojiye sahip yeni donanım ve de nitelikli tedarikçilere ulaşılabilirlik olarak sıralanabilir. Talep tarafındaki faktörler arasında ise, ilgili piyasaya erişim, talebin düzeyi, rekabetin türleri ve ayrıca fikri mülkiyet hakları gibi geçici rant sağlayarak potansiyel rakiplerin karşısına çıkan belirli engellerdir.



Sekil 1: Bilgi Üretimi ve Yenilikçilik Arasındaki İlişki

Bu tamamlayıcı faktörler dış ortamdaki fırsatları veya zorlukları tanımlamaktadırlar ve firma içindeki bireysel becerilerle de desteklenmelidirler. Aslında yeni bir ürün ya da üretim sürecinin varlığı gerekli olmakla birlikte tek başına yeterli koşulları sağlamamaktadır. Yenilikçilik aynı zamanda öznel becerilere ya da maddi olmayan faktörlerin varlığına ihtiyaç duyar. Maddi olmayan faktörler bir firmanın ya da girişimcinin uzun vadeli özgün bir projeyi (örneğin bir iş planını) detaylandırmadaki, ya da potansiyel bir yatırımcının alacağı riski olumlu bir şekilde değerlendirmekteki becerilerini içerir. Dolayısıyla, sahip olunan bilgi ve içsel ya da dışsal finansal kaynaklar yenilikçiliğin benimsenmesi için gereken ilave koşullardır.

Yenilikçiliğin benimsenmesi firmaların bilgi üretmede büyük çaba göstermelerini gerektirmektedir. Firmalar, dış kaynaklardan yeni teknolojileri araştırmalı, değerlendirmeli, uyarlamalı ve daha sonra içsel olarak geliştirmelidirler. Bu da firmaların Ar-Ge'ye yatırım yapmalarını ve yeni ürün ve üretim süreçlerinin teknik tasarımı ve yenilikçilik projelerinin organizasyonu için özellikle zaman ve finansal kaynaklarını ayırmalarını gerektirmektedir. Teknolojilerin dışarıdan edinilmesinden ziyade bilgi üretimi sürecine yapılan vurgu, orta seviyeli teknolojilere sahip sektörlerdeki bilgi üretimi süreçlerinin özelliklerini ve faktörlerini analiz etmenin gerekliliğini açıklamaktadır.

Bilgi üretimi süreci geçmişte üretilen bilginin farklı parçalarının özgün olarak birleştirilmesindeki beceriye bağlıdır. Bu da hem farklı bilgi kaynaklarına erişebilme gücü hem de bilgiyi doğru yorumlama ve kullanma için gereken kabul edebilirliğin pozitif bir kombinasyonu olarak tanımlanabilecek bir bağlanabilirlik gerektirir.

Ulaşılabilirlik coğrafi mesafeye bağlı olmakla beraber, firmalar ya da bölgeler arasındaki işlem maliyetlerini artırabilecek diğer engellere de bağlıdır. Bu engeller organizasyon yapıları ya da kurumsal çerçevedeki farklılıklarla ilgili olabilir (Audretsch ve Feldman, 1996; Capello, 1999; Capello ve Faggian, 2005; Karlsson ve Johansson, 2007; Torre, 2003; Torre, 2008; Torre ve Rallet, 2005; Torre ve Rallet, 2006; Torre ve Dupuy, 2006; Torre ve Gallaud, 2004; Zucker, Darby, Armstrong, 1998).

Öte yandan; yeni fikirlere açık olma (kabul edebilirlik) firmaların ve söz konusu bölge ekonomilerinin eğitim, deneyim ya da uzmanlaşmış know-how düzeylerindeki içsel becerilerine bağlıdır. Bu bağlamda, kabul edebilirlik dışarıdan nitelikli kaynaklar çekmeye ya da var olan kaynakları kaybetmeyip, başka firma ya da bölgelere gitmelerini engellemeye bağlıdır.

Tablo 1: Ulaşılabilirlik ve Kabul Edebilirliğin Sonucu Olarak Bağlanılabilirlik			
	Yüksek Kabul Edilebilirlik/Beceri		
Düşük Ulaşılabilirlik	Dış Göç	Bağlanılabilirlik	Yüksek Ulaşılabilirlik
	Çıkamaz	Fikir Ayrılığı ya da Bağımlılık	
	Düşük Kabul Edilebilirlik/Beceri		

Ulaşılabilirlik ve kabul edilebilirliğin pozitif kombinasyonu firmalar ve bölgeler arası ekonomik bütünleşmenin ve sinerjinin sağlanması için ön koşuldur (tablo 1). Öte yandan, hem ulaşılabilirlik hem de kabul edilebilirliğin eksikliği “çıkamaz” etkisi olarak tanımlanabilecek içe kapanma ve durgunluğa yol açabilir.

Firmaların ya da bölgelerin yüksek kabul edilebilirliğe ya da nitelikli insan kaynaklarına sahip olduğu, ancak diğer tamamlayıcı yeterliliklere ulaşılabilirliğin düşük olduğu durumda dış göç ya da 'beyin göçü' meydana gelir. Tam tersi, insan kaynaklarının kabul edilebilirliğinin düşük olması ve dışsal teknolojilerle karşı karşıya olmaları, firmaların ya da bölgelerin teknolojik bağımlılığına ve hatta dışsal

yatırımlar ve hâkim olan içsel geleneksel kültürleri arasında çatışma çıkmasına sebep olur.

Tablo 2: Etkileşim ve Farklı Becerilerin Birleşiminin Sonucu Olarak Yaratıcılık			
	Farklı Becerilerin Yüksek Birleşimi		
Düşük Etkileşim	Devamlı Olmayan Radikal Yenilikçilik	Yaratıcılık ve Devamlı Yenilikçilik	Yüksek Etkileşim
	Çıkamaz	Artan Yenilikçilik	
	Farklı Becerilerin Düşük Birleşimi		

Bilgi üretme sürecindeki diğer bir unsur da yaratıcılık ya da bilgi üretme sürecinin sürdürülebilirliğini sağlayacak becerilerdir. Etkileşimli öğrenme modeline göre, yaratıcılık yukarıdaki tabloda tanımlandığı gibi, bağlanılabilirlikle çok sıkı bağlara sahiptir. Yaratıcılık; hem farklı aktörler, firmalar ve bölgeler arasındaki yoğun ve sık karşılaşmalar ve bilgi alışverişi yoluyla yüksek etkileşimi, hem de bilginin farklı ve birbirini tamamlayan parçalarının özgün birleşimini ifade eder (tablo 2). Yeterli olmaksızın, ne etkileşim ne de farklı becerilerin birleşimi mümkün olacak ve diğer yerel ve dışsal aktörlerle olan düşük etkileşim ve yalnızca geleneksel know-how'ın kullanılması durgunluk ya da çıkmaza durumuna neden olur.

Yalnızca benzer becerilere sahip aktörler arasındaki etkileşim sıra dışı gelişmelere ya da artan yenilikçiliğe neden olabilir. Öte yandan, farklı ve birbirini tamamlayan becerilerin birleşimi, fakat düşük etkileşimle, sonuçsuzluğa ya da sürekliliği olmayan radikal yenilikçiliğe götürebilir.

Bir yenilikçilik sürecinin üçüncü özelliği yaratıcılık gibi içsel becerilerin dışsal çevreden kaynaklanan fırsatlar ya da zorlukların uyarıcı unsurlarıyla birleştirilmesi gerektiğidir (tablo 3). Yenilikçilik, aslında, bir firmanın hayatta kalmasının önündeki bir riski ya da firmanın güvenli büyümesinin önündeki bir sorun olarak örneklendirilebilecek acil sorunları çözme ihtiyacı ya da isteğiyle perçinlenmektedir.

Fırsatlar ya da zorluklar; yeni pazarlara açılmak ya da rekabet artışı gibi piyasa talebindeki evrimle tanımlanabilirler. Teşvik edici faktörler kendini; daha az verimli geleneksel teknolojilerin terk edimesini mecbur kılan, yeni ürün ya da hizmetleri

üretmeye olanak sağlayan ya da son ya da ara kullanıcıların yeni ya da mevcut ihtiyaçlarını karşılayan yeni teknolojilerin varlığı şeklinde gösterebilirler.

Tablo 3: Yenilikçilik dışsal uyarıcı unsura ve yaratıcılığa ihtiyaç duyar			
	Yüksek Yaratıcılık		
Düşük Dışsal Uyarıcı Unsur	Dış Göç	Yenilikçilik ve Rekabetçilik	Yüksek Dışsal Uyarıcı Unsur
	Çıkmaz	Kriz ve Rekabetçilik Eksikliği	
	Düşük Yaratıcılık		

Yerel insan kaynaklarının ve girişimcilerin yüksek yaratıcılık becerilere sahip olduğu, ancak pazar tarafından sağlanan teşvik edici unsurların ya da uygun üretim teknolojilerinin eksikliği durumu insanların dış göçe yönelmesine ya da firmaların yatırımlarını yurtdışında yapmalarına neden olabilir. Tam tersi, yerel yaratıcı becerilerin ya da bilginin az olduğu durumda, uluslararası pazara açılım sağlanması ve teknolojik değişimin baskısı rekabetçiliği tehlikeye atabilir ve firmaları ya da yerel ekonomiyi krize sürükleyebilir.

Firmalar bilgi temellerini artırmak ve çeşitlendirmek için işbirliği yapmak zorunda olduklarından, yenilikçilik ortak öğrenme sürecinde farklı becerilerin birleşimine ihtiyaç duyar.

Yenilikçilik tek bir mucit ya da girişimcinin çabalarının değil, ortak öğrenme süreçlerinin ve büyük firmalar ve KOBİler, tedarikçiler, bilgi yoğun hizmetler, yüksek öğrenim ve araştırma kurumları, aracı finans kurumları, kamu idaresi, profesyonel kurumlar ve basın gibi çok sayıda farklı özel ya da kamu sektör aktörleri ve bölgesel ya da uluslararası aktörler arasındaki esnek işbirliği şekillerinin bir sonucudur (Florida, 1995; Geenhuizen, ve Nijkamp, 2006; Maillat, ve Kebir, 1999; Morgan, 1997; Simmie, 2005; Vázquez Barquero, 1990; Vázquez Barquero, 2006).

Orta seviyeli teknolojilere sahip sektörlerdeki yenilikçilik süreci Ar-Ge harcamaları ve firmaların bireysel optimizasyonunun rasyonel sürecine odaklanan doğrusal yaklaşımdan farklıdır. Tam tersi, yenilikçilik sistemli bir yaklaşımla yorumlanabilir. Bu yaklaşım bilgi üretimi sürecine, ortak etkileşimli öğrenme süreçlerine, farklı aktörler arasındaki yinelemeli adaptasyona ve en rekabetçi yeniliklerin otomatik seçilme süreçlerine odaklanmaktadır.

Tablo 4: Neden KOBİ’lerde ve orta seviyeli teknolojilere sahip sektörlerdeki yenilikçilik süreci, büyük firmalar ve yüksek teknoloji sektörlerdeki süreçten farklıdır?		
	Doğrusal Yaklaşım	Sistemli Yaklaşım
Anahtar Kelime	Teknoloji	Bilgi
Uyarıcı Unsurlar	Maliyet rekabeti, arz değişimleri ve yeni donanım	Pazara yönelim, talep değişimleri ve kullanıcı ihtiyaçları
Süreç	Yerinde Ar-Ge ve teknoloji transferi	Etkileşimli öğrenme
İnsan Kaynaklarının Rolü	İşgücü ikamesi ve yeni teknolojilere açık olmak	Aktörlerin becerileri, yaratıcılık ve girişimcilik
Rekabet Faktörü	Verimlilik artışı ve ölçek ekonomileri	Devamlı yenilikçilik, esneklik ve hızlı değişim
Yönetişim Süreci	Firmaların rasyonel optimizasyonu ve Pazar rekabeti	Bağlanırlık, yinelemeli adaptasyon ve yenilikçilik ağları arasında seçim
Politikalar	Ar-Ge’ye kamu finansmanı ve kamu tarafından yapılan piyasa düzenlemeleri	Çok düzeyli yönetim, köprü kurumlar ve kamu-özel kesim ortaklıkları

KOBİ’ler ve orta seviyeli teknolojilere sahip sektörlerdeki yenilikçilik süreçleri kademeli gelişim gösteren karaktere sahiptir ve tedarikçiler ve müşteriler arasındaki yoğun iletişimle gelişirler. Söz konusu etkileşimli öğrenme süreci kodlanmamış bilginin ve yerleşmiş ya da içselleştirilmiş olan ve kolayca transfer edilemeyen karmaşık bir grup becerinin gelişmesini sağlar (Cappellin, 2003, 2004; Cohendet ve Steinmueller, 2000; Howells, 2002; Nonaka ve Konno, 1998; Rizzello, 1999; Wink, 2003).

Bu yeni kümelenme tabanlı ya da ağ yönelimli yaklaşım bilginin ve modern teknolojinin transferini destekleyen ya da firmalara ticarileşmiş uzmanlık sağlayan doğrusal yaklaşımdan; bilgi ağlarının geliştirilmesine ve çeşitli yerel ve yerel olmayan

aktörler arasındaki içsel becerilerini geliştirmeye yönelik olan işbirliğine odaklanan sistemli yaklaşıma (Lundvall, 1992, Antonelli, 2005) geçişi ifade eder.

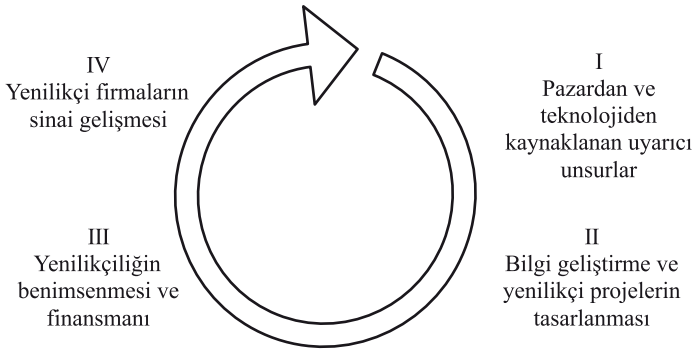
Bu yeni yaklaşıma (Tablo 4) göre; yapılan vurgu modern teknolojilerinin benimsenmesinin desteklenmesinden; içsel becerilerin ve bilginin geliştirilmesine yönlendirilmelidir. Değişimi sağlayan uyarıcı unsurlar ve firmalar içindeki yenilikçilik; yalnızca rekabetin yarattığı baskı, verimliliği artırmaya ve maliyetleri düşürmeye duyulan ihtiyaç ya da modern teknolojilerin arzı ve modern donanımın uyum sağlanması ile yaratılan fırsatlar tarafından değil, yeni pazarların belirlenmesi, talepteki değişimlere uyum sağlanması ve yeni kullanıcı isteklerini tatmin etme fırsatı tarafından belirlenir. Yenilikçiliğin doğrusal yaklaşımında, resmi Ar-Ge yatırım süreci kilit rolü oynarken, sistemli yaklaşıma göre çözümler; Ar-Ge laboratuvarları dışından da birçok aktörün dahil olduğu etkileşimli öğrenme süreçleri yoluyla geliştirilerek keşfedilirler. İstenilen sonuçlar yalnızca kopuk sonuçlar olarak algılanan verimlilik göstergelerindeki artışlar değil, her yeni değişimin eski değişikliklerin evrimi olduğu devamlı bir yenilikçilik sürecinin hızıdır.

Bilgi ekonomisi modeline geçiş yaklaşımı, sınaî kalkınma stratejilerindeki ve teknolojik değişime olan politik yaklaşımdaki belirgin değişimi ifade eder. Geleneksel sınaî modelde, teknolojiler temel olarak yeni donanım gibi bir ürünü ifade eder. Bu da; faaliyetler yeni teknolojilerin yaratılmasına fırsat verdiği için, firmaların Ar-Ge'ye yatırım yapmaları gerektiği anlamına gelir. Öte yandan firmalar ihtiyaçları olan teknolojileri teknoloji pazarından doğrudan da satın alabilirler. Teknoloji, verimlilikteki artışı, işgücü girdilerindeki maliyetlerdeki düşüşü ifade eder. Böylece, teknoloji firmanın sorununu doğrudan çözer. Öte yandan, işgücünün teknolojilerin benimsenmesine karşı direnmesi, işgücünün yeni teknolojilere kabul etme kapasitesini arttırmaya yönelik çaba gerektirir. İdeal model, firmanın fabrika üretimi ya da dış kaynak kullanımının tek kişi tarafından yapılmasıdır. Yani, teknolojiler, üretimlerinin doğrudan bir maliyeti olan, bunun yanı sıra iş gücünün azaltılması ve yeniden niteliklendirilmesi gibi ek maliyetleri de bulunan acı bir ilaç gibidir.

Bilgi ekonomisi modelinde, firmaların amaçları modern teknolojilerin dışarıdan alınması değil, ürün ve hizmetler konusunda kullanıcıların değişen ihtiyaçlarına cevap verebilmek için ürün ve süreç yenilikçiliğinin hızlıca benimsenmesidir. Yenilikçilik bir ürün değil, dinamik bir süreçtir ve esneklik ve hız rekabetçiliğin anahtar faktörleridir. Yenilikçilik yeni bilgiye ve teknik ve organizasyonel becerilere ihtiyaç duyar. Bunlar, girişimciler, yetenekli teknisyenler ve işçiler gibi insanların kilit aktörler olduğu, etkileşimli ortak öğrenme süreçlerinin sonuçlarıdır. Yaratıcılık bir mucidin tek başına ürünü değil, uzmanlaşmış bir takımın ya da profesyonel bir grubun ortak ve devamlı çabalarının sonucudur. Farklı

aktörler, firmalar ya da karmaşık örgütlenmeler olan bölgesel kümelerin ortak çabalarını organize etmek için, girişimciliğe ve kamu-özel sektör ortaklıkları yoluyla yönetişime ihtiyaç vardır. Yeni yaklaşımda odaklanılan konular, yerel aktörler arasında rekabetin yaygınlaştırılmasından, bağlantılılıkları desteklemek ve artan karşılıklı uyum süreçleri ve en verimli birleşimi bulmaya yönelmiştir. Sonuçta, işgücü teknolojinin üzerinde etkisinin olduğu bir nesne değil, yenilikçiliği geliştiren bir aktördür (Almeida ve Kogut, 1999; Felix, 2006; Florida, 2002; Stambøl, 2005; Van Oort, Weterings, Verlinde, 2003). Bu da, organizasyonların her düzeyinde devamlı eğitime yatırım yapılmasına, ağlar, kümeler, aracı kurumlar ve “sosyal sermaye” yaratılmasına yatırım yapmak yoluyla çeşitli biryerler arasındaki etkileşimin desteklenmesine duyulan ihtiyacı açıklar.

Ortaya çıkan “bilgi kümeleri”; firmaların dışında, kümelerin içinde kalan ölçek ekonomilerinin sömürülmesi üzerine kurulu olan geleneksel 'fordist' üretim modelinden bilgi ekonomisi modeline doğru olan evrimin sonucudur ve çeşitli yerel aktörler arasındaki yoğun bilgi etkileşimleri tarafından karakterize edilir (Asheim ve Clark, 2001; Asheim, Coenen, Moodysson ve Vang, 2007; Bougrain ve Haudeville, 2002; Braczyk, Cooke, Heidenreich, 1997; Cooke, Morgan, 1998; Lundvall, 1992; Nelson, 1993). Bu da, Avrupa ekonomisi ve sanayisindeki diğer değişiklikler gibi, kümelenme politikalarında da değişimi beraberinde getirmektedir.



Sekil 5: Yenilikçilik politikalarının alanları

Bu yeni yaklaşım, şekil 5'te görüldüğü gibi, yenilikçilik politikaları için yalnızca Ar&Ge finansmanından ziyade daha karmaşık bir egemenlik alanı belirler. Politikalar, ilk olarak firmaların uluslararası rekabetten, yeni pazar ihtiyaçları oluşmasından ve yeni teknolojilerin uygunluğundan kaynaklanan uyarıcı unsurlara ve yeni fikirlere açık olmalarını geliştirmelidir. İkinci olarak, politikalar, sorunları çözmek için uygun olan yeni bilginin yaratılmasını ve firmaların ya da firma

gruplarının yenilikçi projeler tasarlamalarını desteklemelidir. Daha sonra, politikalar yenilikçiliğın benimsenmesi ve yenilikçi projelerin değeriendirilmesi ve finansmanı konularında yerel aktörlerin yeni fikirlere açık olmasını desteklemelidir. Politikalar, son olarak, çeşitli firmalar arası tutarlılığı ve bu firmaların karşılıklı uyumunu ve yenilikçi firmaların uluslararası ve yerel teknoloji ve üretim ağılarıyla bütünleşmelerini desteklemelidir.

3. Ağlar modeli ve çok seviyeli yönetim yaklaşımı

Avrupa yenilikçilik politikasının amaçları toplam verimliliği arttırmak, Avrupa dışı ülkelere yapılan ihracatın rekabetçiliğini geliştirmek ve modern bilgi ekonomisine hızlı geçişi kolaylaştırmaktır.

Gelişmiş bir piyasa ekonomisinde, ekonomik ilişkiler aynı ürünü üreten firmalar arasındaki pazar rekabeti tarafından değil, daha ziyade devlet tarafından belirlenmiş normlar ya da büyük firma içindeki kurallar tarafından belirlenir. Aslında, bu ilişkiler farklı sektörlerde çalışan firmalar ya da farklı becerilere sahip çeşitli ekonomik paydaşlar arasındaki müzakereler, anlaşmalar ve ortaklı türleri tarafından düzenlenir.

Böylece, piyasa rekabeti, devlet normları ya da şirket içi organizasyonlar ve ağlar ya da çok seviyeli yönetim; bir Pazar ekonomisindeki ekonomik ilişkileri düzenleyen üç farklı ve bir birini tamamlayan yöntemdir. Yenilikçilik politikaları, uluslararası rekabeti ve modern sınaî ekonomiyi geliştirmek amacıyla, bu üç düzenleme türünü benimseyebilirler.

Yönetişim, uluslararası, ulusal ya da yerel düzeyde, karmaşık organizasyonlar ve dikey ve yatay müzakereler yoluyla, karmaşık politika ağlarını yönetme ve konumlandırma mücadelesidir.

Yönetişim, bir ağı ait olan firmalar ya da aktörler arasındaki ilişkileri düzenleyen, müzakere yoluyla karar verilen birbirine bağımlı düzenlemelere bağlı olan bir modeldir. Bu model, serbest piyasa modelindeki bireysel çıkara ve rekabete dayalı bireysel davranışlardan ve de devlet modelindeki merkezi otorite tarafından dayatılan değişikliklerden farklılaşır.

Yönetişim, bilgi üretimi ve yenilikçilik süreçlerinin katılımcıları olan çeşitli aktörler arasındaki bilgi ilişkilerinin yönetilmesi için yönetsel ayarlamalar ya da farklı düzenleme mekanizmalarının benimsenmesiyle ilişkilidir.

Bilgi ilişkilerinin yönetim modellerinin çok fazla çeşidi vardır. Bu modeller eşgüdümlü işlemler ve yapılandırılmış etkileşimlerden sanal hiyerarşilere kadar çeşitlendirilebilir (Antonelli 2005). Örneğin, aşağıdaki organizasyonlar farklı yönetim modellerini simgeler:

- araştırma kurumları ve araştırma grupları arasındaki geniş “mükemmelik ağları”
- uluslararası ve bölgeler arası ajanslar
- büyük çokuluslu şirketler ve firmalar arası finansal çapraz ortaklıklar
- yerli ve yabancı firmalar arasında yeni ürünler ve yeni teknolojiler üretmek

için yapılan ortak projeler

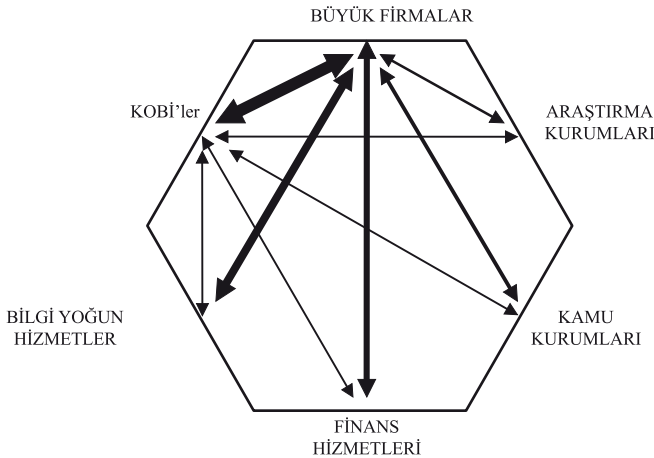
- aynı sektör içindeki firmalar arası komiteer, normlar ve teknik standartlar
- aynı tedarik zinciri içindeki firmaların oluşturduğu dikey sektörel kümeler
- yerel ağlar, birlikler ya da sanayi kümeleri
- kamu-özel sektör ortaklıkları çeşitleri
- rekabet odakları vebeceri merkezleri

Ne büyük ne de küçük firmalar yenilikçiliği tek başlarına başlatamazlar. Bilgi üretimi gibi yenilikçilik de tek br firmanın ya da insanın ürünü değil, tek bir firma içindeki insanlar ya da firmalar arası ilişkiler gibi çeşitli ekonomik aktörler ve paydaşlar arasındaki etkileşimin sonucudur.

Yenilikçilik yalnızca maliyet rekabeti baskısıyla tek bir firma tarafından benimsenmez. Tam tersi, en önemli yenilikçilik türleri yerel ekonomide yeni sektörler ya da yeni firmalar yaratılmasını sağlayanlardır. Bu değişiklikler, tek bir girişimcinin değil çeşitli aktörlerin ortak faaliyetinin çıktısıdır.

Etkileşimli öğrenme bilgi üretimindeki kilit süreç olduğundan ve içselleştirilmiş bilgiye giden yol KOBİ'ler ve orta seviyede teknolojilere sahip sektörler için çok önemli olduğundan, ağlar (Şekil 2) etkileşimi ve bilgi akışını kolaylaştıran uygun organizasyon şekilleridir. Ağlar içinde, kilit noktalar ve bağlantılar mekânsal uzaklığın varlığıyla kısıtlanırlar.

Yukarıda belirtildiği gibi, yenilikçilik; ulaşılabilirlik ve farklı aktörlerin yeniliklere açık olmalarının sonucu olan etkileşimli bir öğrenme sürecini ve aktörler arası etkileşimin ve bilginin birbirini tamamlayan parçalarının birleşiminin sonucu olan yüksek yaratıcılığı gerektirir.



Şekil 2 – Bir bölgesel yenilikçilik sistemi içindeki bilgi ve enformasyon bağlantıları

Bilgi ağları devamlı evrim halindedir (Cappellin, 2002, 2003, 2004, 2005; Cappellin ve Orsenigo, 2006; Geenhuizen, 2007 ve 2007/8; Holland, 2002; Karlsson, 1997; Karlsson ve Johansson, 2006; Karlsson ve Andersson, 2007; Karlsson ve Ejermo, 2006; Powell, 1990; Steiner, 1998; von Tunzelmann, 1998; Wink, 2007 ve 2008). Bilgi üretimi, bir bilgi ağının içindeki odak noktaları arasındaki bağlantılardaki değişim ve kendi aralarında bağlantılı olan bu noktalar arasındaki akışların yoğunlarındaki değişimi ifade eder.

Bilgi ağları yüksek esneklikle karakterize edilir. Bu değişim süreci Schumpeter'in "yaratıcı yıkıcılık" sürecine benzer ve birbirini tamamlayan özel bir takım becerileri bütünleştirmek için yeni odak noktalarının bütünleşmesi ve diğerlerinin dışarıda bırakılmasına bağlıdır. Bilgi ve yenilikçilik ağları daha geniş etkileşimin sağlandığı ve odak noktalarının daha çok uzmanlaşmayı sağladığı evrimsel bir süreç tarafından karakterize edilir. Sonuçta, bilgi ağlarının biçimleri ve sınırları devamlı olarak değişir.

Bilgi ve yönetim ağları modeli yönetim yaklaşımıyla da sıkı ilişki içindedir. Yenilikçilik ağlarının sistemli karakteri firmalar arasında, aşamalı ve birikmiş bir etkileşimli öğrenme sürecinin dinamik koordinasyonuna ihtiyaç duyar. Böylece, yenilikçilik politikaları ve çeşitli firmalar ve ekonomik aktörler arası ilişkilerin nasıl düzenleneceği sorusu bir yenilikçilik ağının verimliliğini belirlemede kilit etkiye sahiptir.

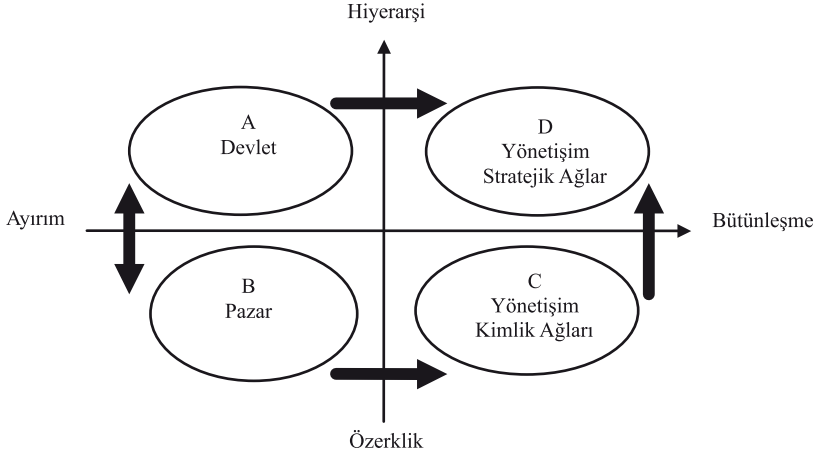
Firmalar arasında, yenilikçilik süreçleri, özel bir takım aktivitelerin bütünleştirilmesi ya da taşeronlara verilmesi kararıyla ilgili olduğu gibi, aynı zamanda yeni firma devralmalarıyla, içsel aktivitelerin satışıyla ve başka firmalarla anlaşmalar yapılmasıyla da ilgilidir. Söz konusu yönetim kararları genelde yalnızca kamu kurumlarına değil, aynı zamanda büyük firmaların, bankaların ve özel sektör ipotek fonlarının yatırım projelerine de bağlıdır.

Öte yandan, ortaklaşa düzeydeki yönetim, yeni aktörlerin karar verme süreçlerine katılımına olanak sağlayarak, bireysel aktörlerin güçlenmesini sağlayıp onlara özel bir takım sorumluluklar vererek ve yenilikçilik süreci için gerekli insan kaynakları ve finansal kaynakların organizasyonu ve geliştirilmesi yoluyla bir bölgesel ya da sektörel yenilikçilik ağındaki bağlantıların değişimini destekleyebilir.

Ağlar ve çok düzlemli yönetim modeli hem serbest piyasa modelinden hem de geleneksel yukarıdan aşağıya planlama yaklaşımından farklıdır.

Ekonomik ilişkileri düzenleyen farklı modeller, firmaların verdikleri bağımsız kararlar ve piyasanın "görünmez el"ine vurgu yapan "serbest piyasa" yaklaşımından, aktörler arası ilişkilerin çok sıkı olduğu ve devlet ya da büyük, bütünleşik bir firma

gibi çok güçlü bir aktörün yönlendirmelerine uymak zorunda olunan “hiyerarşi modeli”ne kadar farklı düzeylerdeki bütünleşiklikle karakterize edilirler. Üretimin bazı evrelerinde yüksek uzmanlaşmaya sahip olan firmalar arası ağlar, müzakere ve işbirliği prensibine sahip arayüz işlevi gösterirler.



Şekil 3: Dört Politika Üretme Modeli

Hiyerarşi modeli, otorite ilkesine dayanır ve ekonomik ilişkilerin düzenlemesinin devlet tarafından ya da büyük firmaların kendi içlerinde yapıldığını söyler.

Serbest piyasa modeli özerklik prensibine dayanır, en iyi politikanın hiç politika olmaması olduğunu ve kamunun müdahalesinin piyasa tarafından otomatik olarak güvence altına alınan kaynakların verimli tahsis edilmesine engel teşkil edeceğini savunur.

Yönetişim modeli ve devlet örgütlenmesi (“devlet yönetimi”) ve tam rekabetçilik (“serbest piyasa”) gibi karşıt modeller arasındaki ayırım iki ana boyuttaki göreceli konumlarıyla yorumlanabilir: 'hiyerarşi-özerklik' ve 'ayırım-bütünleşme' (şekil 3). Bu boyutlardan ilki, 'hiyerarşi-özerklik' merkezi otoritelerin gücüyle çeşitli firmaların ve bireylerin özgürlüklerini karşılaştırır. İkincisi ise, yönetim modelinin daha yüksek düzeyde karşılıklı ekonomik dayanışmayla karakterize edilir ve ortak değerlerin paylaşılması ve aitlik duygusunu içerir.

Hem devlet yönetimi modeli hem de serbest piyasa ister devlet tarafından tanımlanan ve zorunlu kılınan kanunlar önünde ister firmaların tam rekabetçi bir piyasada belirlenen fiyatlara uyma zorunluluğu olduğu ve hiçbir dışsal ekonominin var olmadığı piyasa şartlarında olsun her bir bireyin mutlak ayırımını beraberinde getirir.

Hem hiyerarşik model hem de rekabetçilik modeli durağandır ve talebin ve teknolojinin kolayca öngörülebileceği varsayımına bağlıdır. Oysaki ağlar modeli; esnekliğe ve hem talepteki hem de teknolojideki beklenmeyen değişimlere hızlı uyum sağlayabilirliğe ihtiyaç duyan gerçek dinamik ekonomik ortama daha uygundur. Söz konusu değişiklikler yüksek özerkliğe duyulan ihtiyacı ve aynı zamanda çeşitli aktörlerin bütünleşikliğini de beraberinde getirir.

Aşağıdakiler gibi güncel değişimler;

- teknolojideki son gelişmeler
- yenilikçilik süreçlerini belirleyen faktörlerdeki artan karmaşıklık
- tamamlayıcı teknolojileri bütünleştirilmeye duyulan ihtiyaç
- firmaların sınaî örgütlenmelerindeki değişimler
- artan uluslararası rekabet
- firmalar ve aktörler arası artan karşılıklı işbirliği

daha geniş özerkliğe duyulan ihtiyacı ve bu yöndeki eğilimleri işaret etmekte ve hiyerarşik modelden serbest piyasa modeline doğru geçiş anlamına gelmektedir. Aynı zamanda, bireysel hareketlerden çeşitli aktörlerin bütünleşmesine doğru değişime duyulan artan bir ihtiyaç söz konusudur ve bu yönetim modelinin daha yaygın olarak benimsenmesini sağlamaktadır.

Öte yandan, yenilikçilik hiyerarşinin düzenini bozar ve diğer taraftan yüksek düzeyde işbirliği gerektirir ki bu tür bir işbirliğine serbest piyasayı tanımlayan eden bireysellik ve fikir ayrılıkları tarafından izin verilmez.

Hem ağlar modeli hem de serbest piyasa modeli özerklik ilkesine dayanır. Oysaki özerkliğe duyulan büyük ihtiyaç, aslında çeşitli aktörlerin ve tamamlayıcı becerilerin farklı birleşimlerinin etkileşimine dayanan daha büyük bir bütünleşmeye duyulan ihtiyaçla çelişkili değildir.

Serbest piyasa ve yönetim modelleri arasındaki fark serbest piyasa pazar rekabetini ve maaş ve işgücü esnekliğini savunurken, ağlar ve yönetim modelinin daha çok bağlanabilirliğe ya da çeşitli aktörler arası bütünleşmeye duyulan ihtiyaca ve yenilikçilik süreçlerinin daha hızlı ilerlemesine vurgu yaptığı gerçeğiyle açıklanır.

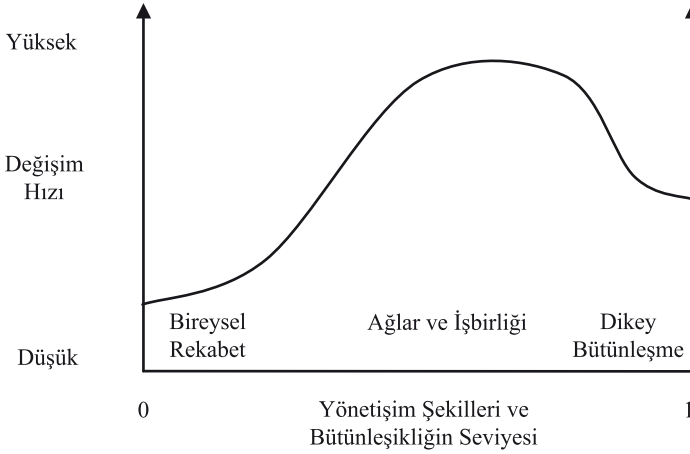
Çok özgür ve kurallarla düzenlenmemiş pazar rekabeti şirket birleşmeleri, satınalmalar, konsolidasyon, artan eşitsizlikler, yoğunlaşma, gizli anlaşmalar, şirketlerin kendi uygulayacakları katı kurallar ya da hiyerarşik modele geri dönüşe sebep olur. Serbest piyasalar, yalnızca aynı sektör içinde olmayan gizli anlaşmalar yapma özgürlüğü sağlar. Aslında, firmalar dışsal olarak büyür ve hem sanayide, hem hizmetlerde hem de finasta apayrı aktivite ve sektörlerle doğru bir çeşitlenmeye giderler, bunu yaparken de birbiriyle çakışan aktivite alanları yaratır ve bu durum

çıkar çatışmalarının ortaya çıkmasına ve herhangi bir sektöre ya da alana odaklanma eksikliğine yol açar. Tam tersi, ağlar modeli çeşitli firmalar ve aktörler arasında net bir uzmanlaşma ve aktivite alanlarının ayrımı olması gerektiğini savunur.

Sanayi faaliyetleri elverişli yerel ve ulusal ortam sağlandığında gelişirler ve çok yüksek vergiler ve çok karmaşık düzenlemelerin varlığında engellenebilirler. Oysaki yenilikçilik yalnızca elverişli yerel ve ulusal ortam tarafından geliştirilmez, aynı zamanda yenilikçilik ve bilgi üretimi farklı aktörler arasında daha yoğun etkileşim türlerine ve tamamlayıcı bilgilerin karmaşık kombinsayonlarına ihtiyaç duyar.

Firmalar, hem KOBİ'ler hem de büyük firmalar, içsel yaratıcı kapasitelere sahip olabilirler, ancak yenilikçilikleri dışarıdan gelen uyarıcı etkiye cevap vermek için gerekli olan bütün içsel becerilere sahip olmadıkları gerçeğiyle sınırlanır.

Ağlar; yaratıcılığın ve bilgi üretiminin geliştirilmesinde, tamamen rekabetçi bir piyasa ya da hiyerarşik bir örgütlenmeden daha etkili olan bir örgütlenme şekli ya da yönetim yapısını ifade edebilirler. Yaratıcılık, devamlı değişim ve yenilikçilik; çeşitli aktörler arasında etkileşimli öğrenme süreçlerine ihtiyaç duyar ve firmalar arası işbirliği; firmaların birinin diğerleriyle rekabet ederken izole olmuş olmaları ya da üretimin ilişkilerin merkezi bir otorite tarafından düzenlendiği büyük bir firma içinde pekiştirme gibi diğer aşırı uç durumlardan daha verimlidir.



Şekil 4: Artan bağılanırlık ve yaratıcılık arasındaki ilişki

Yönetişim; bir yenilikçilik ağının esnekliğinin belirlenmesinde ve yenilikçiliğe olan “değişken maliyetlerin”ların azaltılmasında, böylece bölgesel kümelerde tıkanma riskinden kaçınmada ve bu kümelerdeki geleneksel üretimlerin dikey ve yatay çeşitlenmelerini desteklemekte de anahtar role sahiptir. Bilgi ekonomisinin

yapısal uyumunu kolaylaştırmak, sosyal etkileşimleri geliştirmek ve yenilikçiliğin benimsenme hızını artırmak için yeni kurumsal ve örgütlenme yapılarına ihtiyaç vardır.

Yönetişim, aktörler arasındaki işlem maliyetlerinin ve daha hızlı bir değişimi sağlamak için geçiş maliyetlerinin azaltılmasını amaçlar. Yenilikçilik süreçlerinin yönetişimi darboğazlar, kayıp bağlantılar, durağanlık, ortaklaşa katılık, hileli anlaşmalar, imtiyaz ve rantlar, tekrar dağıtılabılır eşitsizlikler gibi yenilikçilik hızını engelleyen sorunlarla ilgilenebilmeyi, karar verme yapısının parçalanmışlığıyla baş edebilmeyi ve çeşitli aktörler arasındaki organizasyonel çatışmaları azaltmayı gerektirir.

Öte yandan, yerel firmalar arasındaki çok yüksek rekabetçilik kısıtlı kaynaklarını birleştirmeleri ihtimalini engellemektedir. Bir ağ organizasyonu firmaların diğer yerel firmaların sahip olduğu az rastlanan tamamlayıcı becerilere kolay ulaşabilmesini sağlar, böylece firmaların dışsal uyarıcı etkiye cevap verebilme, dışsal fırsatlardan faydalanabilme ve dışsal tehditlerle baş edebilme yeteneklerini artırır ve bu durum daha yüksek yaratıcılık ve daha hızlı değişime olanak sağlar.

Bunun yanında, bir firmanın liderliğindeki dikey bütünleşik tedarik zincirleri içindeki büyük firmalardaki gibi kendini gösteren çok yüksek bütünleşiklik, yaratıcılık potansiyelini kullanabilmek açısından bir ağdan daha az başarılı olabilir çünkü çok geniş organizasyonlar dışsal uyarıcı etkilere ve becerilere daha kapalıdır. Aslında, önemsiz gibi görünen teknolojiler başka bir firmanın ana aktiviteleri olabileceğinden, büyük firmalar artan bir şekilde diğer firmaları satınalırlar ve yenilikçilik hızlarını artırabilmek için başka firmalarla esnek ittifaklar kurarlar. Şekil 4'te gösterildiği gibi, orta derecede bağlanabilirlik ve işbirliği izole olmuş firmalar ve dikey bütünleşik büyük bir firma gibi uç durumlardan ziyade daha hızlı bir değişime olanak sağlarlar.

Tablo 6: Yüksek esneklik hem yüksek yaratıcılığa hem de stratejik yönetime ihtiyaç duyar			
	Bilgi Ekonomisi: Yenilikçilik ve yüksek yaratıcılık yoluyla rekabetçilik		
Ekolojik ağlar: serbest piyasa, rekabet	İkilik ve çatışmalar	Yüksek esneklik ve hızlı değişim	Stratejik ağlar: yönetim, işbirliği
	Maliyet rekabeti	Ölçek ekonomilerinin kullanılması	
	Sinaî Ekonomi: Fiyat rekabeti, düşük yaratıcılık		

Sınaî bir ekonomiden bilgi ekonomisine geçiş maliyet rekabetinden, yenilikçilik ve yaratıcılığa bağlı olan zaman rekabetine doğru değişimi ifade eder.

Bilgi ve yenilikçilik ağlarının yönetişimi serbest piyasa çerçevesinden farklı olarak yüksek bağlanabilirliğe olanak sağlar. Bu da yaratıcılığa önem verilmesini ve tablo 6'da görüldüğü gibi yüksek esneklik ve hızlı değişimi beraberinde getirir. Katıksız piyasa çerçevesi içerideki ve dışarıdaki aktörler arasında artan bir ayrıma ve potansiyel çatışmalara neden olur ve bu durum değişim hızını yavaşlatır. Sonuç olarak, kapsayıcı bir strateji uzun vadede sürdürülebilir değişimi sağlamak için daha uygun olabilir.

4. Yenilikçilik politikasında bilgi ağları yaklaşımı

“Yönetişim” ya da “dinamik koordinasyon” yaklaşımına dayalı bir bilgi ekonomisi politikası çoğunlukla geleneksel yenilikçilik politikalarında benimsenmiş olan farklı politika araçlarının kullanılması anlamına gelir. Bu politika araçları:

- kamusal Ar-Ge
- kamunun subvanse ettiği özel Ar-Ge
- kamunun yenilikçi ürünlere ve hizmetlere olan talebi
- yenilikçilere tekelleri güçlerini sağlayan halkla ilişkiler

Yenilikçilik politikalarının yeni araçları bilgi ağlarını yönetmeyi ve:

- yenilikçilik ağları içinde firmalardan yenilikçi şirket bölünmelerini çoğaltmak, üniversiteleri yenilikçilik ağları içindeki yeni aktörler olarak tanınmasını sağlamak, çeşitliliğin geliştirilmesi ve yeni aktörlerin çekilmesi gibi yeni odak noktaları yaratmayı,
- yerel aktörler arasındaki ilişkilerde yeni usuller tanımlayarak kayıp bağlantılar yaratmayı,
- bölgesel kapalılık ve çıkmaz etkilerinden kaçınmak için uluslararası bağlantılar geliştirmeyi,
- yeni bilgilerin yerel aktörler tarafından benimsenmesini sağlamak için insan kaynaklarına, eğitim ve yaşam boyu öğrenmeye yatırım yapmayı,

Yenilikçilik, büyük firmalar, KOBİ'ler, tedarikçiler, bilgi yoğun hizmetler, yüksek öğrenim ve araştırma kurumları, finansal aracı kurumlar, kamu yönetimleri ve mesleki kuruluşlar ve medya gibi çok sayıda farklı kamu ve özel sektör, bölgesel ve uluslararası aktörler arasında esnek işbirliği şekillerine ihtiyaç duyar. Ayrıca yenilikçilik, firmalar bilgi tabanlarını artırmak ve çeşitlendirmek için işbirliğine ihtiyaç duyduklarından, kolektif öğrenme süreçleri içinde farklı becerilerin birleşimlerini gerektirir.

Değişen ekonomik ve teknolojik senaryo, mevcut kümeleri yeniden yönlendirmek için kümelenme politikalarında yeni bir stratejiye ihtiyaç duymaktadır. Kümelenme politikaları, kümelerin evrimleşen profillerinin tanımlanmasına, kümelerin kendilerine özgü güçlü ve zayıf yanlarının belirlenip her bir küme için açık stratejiler tasarlanmasına bağlı olmalıdır.

Artan uluslararası rekabet sorunsalı ulusal tematik ağlar tarafından gerçekleştirilen büyük projelere ve farklı bölgelerin mevcut güçlü yanları ve yenilikçilik kapasiteleri üzerine inşa edilen projelere ihtiyaç duyar. Sorun, yeni coğrafi kümeler yaratmakta değil, mevcut kümeler ve bölgeler içinde yeni stratejik projeleri desteklemektir.

Beceri merkezleri yenilikçilik politikasının yeni araçlarıdır ve orta seviyede teknolojilere sahip sektörlerdeki KOBİ'ler ve mevcut olmadıkları ülkeler için uygundurlar (IKINET projesi, 2007). IKINET projesinin sonuçları yerel düzeyde bilgi üretimi süreçlerinin farklı boyutlarını göstermeye ve beceri merkezlerinin stratejilerinin tanımlarken bir takım kılavuzlar sağlamaya yardımcı olabilir

Ulusal ve bölgesel beceri merkezleri, firmalar, akademik çevre, kamu sektörü ve yenilikçiliğin geliştirilmesi ve rekabetçilik öncesi teknolojik araştırma ve bunların pratikte uygulanması süreçlerine dâhil olan diğer organizasyonlar arasında araştırma ve teknolojik gelişmede stratejik öneme sahip olan alanlarda işbirliğini yaygınlaştırmak üzere tasarlanmıştır.

Çeşitli Avrupa ülkelerindeki kümelenme politikalarının ve beceri merkezlerinin ana fikri beceri merkezlerinin aşağıdaki listelenmiş biçimde bulunan özelliklerine bağlıdır. Beceri merkezleri;

- kamu tarafından hazırlanan, beceri merkezleriyle ilgili çeşitli öneriler arasında seçim yapmak için rekabetçi bir mekanizma ve beceri merkezlerinin tamamını kapsayan bir ağın yönetimi için bir ulusal ya da bölgesel ajans tanımlayan, bir ulusal ya da bölgesel program tarafından oluşturulan ulusal ya da bölgesel bir ağın parçasıdır,
- bölgeye odaklanıyor olmakla birlikte uluslararası ölçekte de etkinlik gösterirler,
- özel tematik bir üretim alanına odaklanırlar,
- değer zinciri içindeki birçok bağlantıyı içlerine alır ve birden fazla sanayi sektörünü ve bilimsel disiplinleri birbirlerine bağlarlar,
- kamu-özel sektör ortaklıklarını ve büyük ve küçük firmalar ve diğer bölgesel aktörler arasında kurulmuş bulunan mevcut ağları destekleyerek; üniversiteler ve araştırma ve mesleki eğitim kurumlarıyla yakın işbirliği halinde seçkin bir iletişim ve işbirliği platformu kurarlar,
- özel bir bölgesel kümenin ya da bir bölgesel yenilikçilik sisteminin yenilikçiliği ve ekonomik kalkınması için ortak bir strateji uygulamayı amaçlar,
- yenilikçi ve işlevsel ve bir ya da birkaç iyi odaklanmış piyasaya doğru yönelmiş ortak yenilikçilik projelerinin etrafında sinerji yaratmayı amaçlayan bir tür “yönetişim” ya da “hafif altyapı” anlayışını temsil eder,
- sanayi ve/veya teknolojik bir bakış açısında uluslararası tanınırlığı geliştirmek ve bir kümenin uluslararası rakiplerine kıyasla çekiciliğini artırması amacıyla kritik bir kitleye ulaşmayı amaçlar.

Beceri merkezleri yenilikçilik politikasının yeni araçlarıdır ve son yıllarda beceri merkezleri kurulmuş bazı ülkelerin deneyimlerinin ulusal bir beceri merkezleri ağı

yaratılması ve bu ağların yönetilmesi için hala tanımlı bir ulusal yenilikçilik programı olmayan başka birçok Avrupa ülkesinde yaygınlaştırılması gerekmektedir.

Beceri merkezleri yeni bir vizyon ve uzun vadeli bir strateji geliştirmeye katkıda bulunurlar, kümeler içinde ihtiyaç olan değişikliklere karşı olan farkındalığı artırır ve kümeler içindeki firmaların ve diğer aktörlerin yenilikçilik yapması için uyarıcı etkide bulunurlar.

Beceri merkezleri araştırma merkezlerinden farklıdırlar ve yalnızca Ar-Ge yatırımlarına vurgulamaktan ziyade etkileşimli öğrenme süreçleri yoluyla farklı firmalar ve sektörler arasında bilginin birikimlerin destekler. Kodlanmamış bilginin paylaşılması ve uzmanlaşmış becerilerin yaratılması anahtar rol oynamalıdır.

Beceri merkezleri geleneksel teknolojik merkezlerinden farklı olarak yerel kümeler içindeki firmalara verilen uzmanlaşmış iş ve teknolojik hizmetlerin arzına değil, yeni modern faaliyetlerin yaratılmasını ve kümelerin sektörel çeşitlenmesini destekleyen büyük stratejik projelerin yönetimine odaklanmalıdır.

Beceri merkezleri seçici bir yaklaşım benimsemeli ve belli bir kümenin mevcut uzmanlık alanlarının sürdürülebilirliğini sağlamak yerine, yerel ve uluslararası düzeyde sektörler arası karşılıklı dayanışmalardan faydalanarak yeni stratejik projeler tanımlamayı ve geliştirmeyi amaçlamalıdır.

Bölgesel politikalar bölgelerin kabiliyetli oldukları alanları saptamalı ve anlamlı yeni teknoloji alanlarını hedeflemelidir. Aşağıdaki üç alan kümelenme politikaları için aday olabilecek alanlardır.

1. Bölgesel ekonominin mevcut uzmanlık alanlarıyla bağlantılı gelişmiş beceri alanları,
2. Araştırma kuruluşlarının sağladığı katkının güçlü olduğu ancak bölgesel firmaların gerçek ihtiyaçlarına cevap verilmeyen durumlarda, gelişmekte olan alanlar
3. Yürütülen araştırmanın erken dönemlerinde ortaya çıkan ve gelecekte gelişebilmeleri için politika desteğine ihtiyaç duyan alanlar

Aslında, bu sektörlerin seçimi, birçok büyük ve yeni ortaya çıkan ekonomilere kıyasla Avrupa ekonomisindeki rekabetçiliğin faktörlerinin farkına varılmasıyla yönlendirilebilir:

- geleneksel uzmanlık alanlarına bağlı olarak yeni üretimleri destekleyerek çeşitli sanayi kümeleri içinde üretimin çeşitlendirilmesi
- tüketiciler ve vatandaşlar tarafından ve yeni piyasalar geliştiğinden yeni ihtiyaçların ortaya çıkması
- kalifiye işgücü

Beceri merkezleri bölge hükümetinin bir destekleyici ve yönetici kurum olarak özel sektör aktörlerinin oluşturduğu bir şirketler birliği ya da bölge yatırım destek ajansıylar beraber koordinatör rolünü üstlendiği bir kamu-özel sektör ortaklığı gibi örgütlenebilirler.

Yenilikçilik birçok ortağın katkılarına bağlı olduğundan ve KOBİ'ler ileride büyük firmalar tarafından takip edilebilecek yenilikçi tercihlerde bulunabildiğinden beceri merkezleri yenilikçiliği ve bir kümenin ya da bölgesel yenilikçilik sisteminin girişimci potansiyelini açığa çıkarmayı amaçlarlar. Çeşitli kümeler içindeki yeni aktörlere açık olmak, izlenen yola bağımlı olmak ve tıkanma etkisinden kaçınmak ya da birkaç firmadan oluşan ve kümenin geri kalanından izole olmuş bir elitler kulübünün ortaya çıkmasını engelleyebilmek için, sürdürülebilirliğin güçlü bir ön şartıdır.

Kümelenme politikaları çeşitli yerel aktörler arasındaki ilişkiler ve aynı zamanda yeni aktörlerin seçimi ve belirlenmesi için yönetişimin yeni şekillerine ihtiyaç duyar. Büyük firmalar ve bu firmaların kendi tedarik zincirleri içindeki, ölçek ekonomilerinden faydalanmak ve maliyetlerini düşürmek amaçlı hiyerarşik ilişkilerden ziyade farklı sektörlerle ait firmalar arası yatay işbirliği ve yerel, bölgesel, ulusal ve Avrupa organizasyonları arasında gelişmiş bir işbirliği yoluyla çok düzeyli yönetişimin esnek şekillerini geliştirirler.

Beceri merkezleri yalnızca firmaların bireysel ihtiyaçlarına ya da dikey tedarik zincirlerine odaklanmamalı, aynı zamanda bölgesel (örneğin, farklı sektörler arasındaki yatay ilişkilerle baş edebilmek için) ve kurumsal (örneğin, çok düzlemli yönetişimin yeni türlerini geliştirmek) bakış açıları benimsemelidir.

Beceri merkezleri firmaların şirket stratejilerini geleceği gören bir şekilde değiştirmelerini sağlayabilir ve uluslararası araştırma kuruluşları ve büyük uluslararası firmalar gibi ortaklarla işbirlikleri kurulmasını destekleyerek bölgesel kümelerin uluslararası açıklığını sağlamaya etki edebilir.

Üniversiteler modern "bilgi tabanlı kümeler"de anahtar rollere sahip olabilirler. Yeni faaliyet alanları geliştirebilir, örneğin profesyonel kuruluşlarla beraber yaşam boyu öğrenme programları organize edebilir ve aynı zamanda firmalarla birlikte yenilikçilik projelerine katılarak ve yeni firmalar kurarak araştırmacılarının yaratıcılığını ve girişimciliğini destekleyebilir.

Geleneksel sanayi kümeleri firmaların bilgi yoğun iş hizmetleriyle daha çok bütünleşmesine ve yenilikçiliğe yapılan yatırımın riskini değerlendirme usullerini geliştirmek için firmalar ve finans kuruluşları arasındaki ilişkilerin geliştirilmesine de ihtiyaç duyarlar.

Müzakere oyuncularının ve katmanlarının sayısının artırılması -uluslararası, ulusal ve yerel- “çok düzlemli yönetim” denilen ve etkileşim ve ortaklık gibi organizasyonel yapılara bağlı olan farklı bir yönetim modelini talep eder. Araştırma, Teknoloji, Geliştirme ve Yenilikçilik Politikası (ATGY) çeşitli yönetim seviyelerinin eş zamanlı karar verme alanıdır ve daha sıkı dikey işbirliği ikameci prensibe göre artan uzmanlaşmayla tamamlanmalıdır.

Sonuçta, IKINET projesi, beceri merkezleriyle ilgili aşağıdaki ulusal ve bölgesel politikalarının altını çizmektedir:

- mevcut ve yeni ortaya çıkan kümelerin desteklenmesi,
- yeni coğrafi kümeler yaratmak yerine mevcut kümeler ve bölgelerde yeni stratejik projelerin desteklenmesi,
- kullanıcı tarafında yeni ortaya çıkan ihtiyaçlara cevap verilmesi, yeni taleplerin belirlenmesi ve bir araya getirilmesi, yeni piyasaların araştırılması ve bölgesel üretim için yeni “lider piyasa”lar yaratılması,
- kümenin içinde birikmiş olan bilginin kullanılmasını, kodlanmamış bilginin dolaşımını ve yerel aktörler arasında etkileşimli öğrenme süreçleri yoluyla yeni becerilerin geliştirilmesinin desteklenmesi,
- izlenen yola bağımlı olma ve çıkmaz etkisinden kaçınmak için ticarileştirmeye yakın projelere yatırım yaparak bölge ekonomisinde yeni uygulanabilir sektörlere doğru üretim çeşitlenmesi, yeni faaliyet alanları ya da stratejik şirket bölünmelerinin yaratılması,
- çok sayıda ortağın koordinasyonunu ve işbirliğini sağlayan büyük stratejik yenilikçilik projelerinin tasarlanması ve uygulanması,
- asıl sorun fonların çok olması ancak kârlı projelerin olmaması olduğundan, kamu-özel sektör ortaklığı yoluyla yeni fonların artırılması ve stratejik projelere modern finansal aracı kurumların da dâhil edilmesi,
- bilgi ve yenilikçilik ağlarının yönetimi için yeni resmi ve gayri-resmi kurumların, altyapıların, normların, kuralların ve rutinlerin oluşturulması ve üniversiteler ve bilgi yoğun iş hizmetleri kuruluşları gibi yeni aktörlerin yenilikçilik ağlarına katılımının desteklenmesi,
- bir köprü kurum özelliği göstermesi ve KOBİ'lerin ve bir yandan büyük uluslararası firmalarla, diğer yandan da araştırma kurumlarıyla aralarındaki ilişkileri desteklemesi, dolayısıyla yenilikçilikte ve orta vadeli kalkınma stratejisinde daha büyük çaba gösterilmesini desteklemesi,
- gittikçe karmaşıklaşan ve birbirine bağlanan bir dünyada uluslararası bağlantıların geliştirilmesi ve daha geniş uluslararası bütünleşme ve rekabetçiliğin artırılması.

5. Beceri merkezlerinin Avrupa boyutu ve uluslararasılaştırılması

Kümeler birçok Avrupa endüstrisinin bilgi ekonomisine doğru evrimine katkıda bulunabilirler. Avrupa ekonomisinin bilgi ekonomisine geçişi yalnızca yeni stratejik sanayi sektörlerinde büyük uluslararası yatırımlara ya da yapısal reformlara değil aynı zamanda bilgi üretimi süreçlerinin doğasında bulunan yerellik özelliğinden dolayı bilgi kümelerinin oluşturulmasına da ihtiyaç duyar. Böylece, kümelenme yaklaşımı Avrupa politikasında bilgi ekonomisi için de gereklidir.

Bir yandan ürün piyasalarının endüstriyel tedarik zincirlerinin uluslararasılaşması gelişirken, bilgi ağlarının uluslararasılaşması hala eksiktir. KOBİ'lerin uluslararası kümelere girmelerini engelleyen bariyerlerin kökeninde farklı problemler vardır. Daha geleneksel KOBİ'ler için, bağlantılarla ve deneyimle ilgili eksiklikler daha geçerliken, daha gelişmiş KOBİ'ler için ticarileşme stratejileri ve kurumsal güvenlik daha geçerlidir. Bu durumlarda küme yapılarına gerekli olan açıklığın sağlanabilmesi için farklı organizasyonlar aracı olarak görev yapabilirler. Herhangi kamu desteği için, kesin olan bu görevlilerin türü ya da yapısı değil, bütünleşen KOBİ'nin yaratacağı gerçek etkidir.

Orta büyüklükteki firmalar dahi, kendilerine ait olan ve sahip oldukları en önemli rekabetçi varlıkları olan becerilerinin zayıflamasından korktuklarından bilgi perspektifinde uluslararasılaşmak ya da yabancı ortaklarla yeni uluslararası etkileşimli öğrenme şekilleri geliştirmek konularına karşı isteksizdirler.

Uluslararasılaştırma süreci kademeli bir öğrenme sürecidir ve firmalar tarafından benimsenecek yeni bir düşünme modeline ihtiyaç duyar, seçici bir karaktere sahiptir ve anahtar rol köprü kurumlar olarak rol alan kurumlara aittir. Böylece, beceri merkezleri uzak bölgelerin firmalarının bilgilerini paylaşmasına ve ortak projelere katılmasına olan sağlayan güven, karşılıklı yükümlülükler ve iyi tasarlanmış yönetim tarafından oluşturulan kurumsal çerçeveyi oluştururlar.

Geri kalmış bölgelerde bir küme oluşturmak için gerekli olan firma yoğunlaşması sağlanamadığından, bununla beraber ortaklar bölgesel aracı kuruluşlara başvurarak başka bölgelerin kümelerine giriş yolu bulabildiğinden, aracı kuruluşlar özellikle bu bölgeler için önemlidirler.

Bölgesel, ulusal ya da Avrupa yenilikçilik politikaları arasında karmaşık bir etkileşim gereklidir. Sayısız yeni sektör (havacılık, çevre, enerji, finans, büyük uluslararası altyapılar, vb.) ulusal düzeyde ve Avrupa düzeyinde daha çok koordinasyon gerektirir ve bölgesel düzeyde alınacak inisiyatifler ulusal ya da Avrupa düzeyindeki ağlar çerçevesinde dağıtılmalı ve yönlendirilmelidir.

Yenilikçiliğin mekânsal boyutu da giderek netleşmektedir ve bölgesel kümelere odaklanan bir politika programı benimsenmesini gerektirmektedir. Uzmanlaşılacak yeni üretim alanlarının seçimi ve birçok Avrupa ülkesinde uzmanlaşmış beceri merkezlerinin kurulması geçmiş dönemdeki yerel girişimlerin sonucu olabilir ya da bölgelerinin üretim uzmanlaşmalarından ve çeşitli sektörel kümelerin potansiyellerinden haberdar olan bölge yönetimlerine bırakılabilirler.

Bununla beraber, ulusal yönetimin de aşağıdakiler gibi çeşitli girişimleri olabilir:

- beceri merkezlerinin uygulanması aşamasındaki sorunları belirtmek
- ulusal düzeyde ya da Avrupa düzeyinde çeşitli beceri merkezleri arasında sistemli bağlantılar geliştirmek
- uluslararası öğrenme ve kıyaslamayı geliştirmek ve yönetim modellerini kıyaslamak
- yeni organizasyonel ve kurumsal çözümler yaratılması için bilginin daha kolay paylaşılmasını ve bir araya getirilmesini ve yeni ve ortak bir eylem modeline yönelik fikirbirliğine varılmasını sağlamak
- başarı faktörlerini ve değerlendirme ölçütlerini belirlemek
- yeni kamu-özel finansman kaynakları tasarlamak
- çeşitli beceri merkezlerini işbirliğine dayalı stratejik projeler ve bir grup öneriler tanımlamak
- beceri merkezleri olmayan bölgeler arasında ağlar yaratılmasına yönelik programlar başlatmak

Firmalar uluslararası üretim ağlarına giderek daha fazla bütünleşirken, beceri merkezleri de uluslararası ağlar kurmak zorundadır. Beceri merkezleri Avrupa ağının kurulması uluslararası düzeydeki diğer bölgelere kıyasla uzmanlaşmalarını artıracak ve mevcut kümelerinin bilgi tabanını genişletecektir.

Kaynakça

- Abramowitz, M. ve P. David (1996). Technological Change and the Rise of Intangible Investments: the US Economy's Growth Path in the Twentieth Century. Employment and Growth in the Knowledge-Based Economy. OECD.
- Almeida P. ve Kogut B. (1999), Localisation of Knowledge and the Mobility of Engineers in Regional Networks, *Management Science*, 45, 905-917
- Antonelli, C. (2005), Models of knowledge and systems of governance, Department of Economics "Cognetti de Martiis", Università di Torino, Working paper No. 01/2005.
- Asheim, B. ve E. Clark (2001), Creativity and Cost in Urban and Regional Development of the New Economy, *European Planning Studies*, 9, 805-811.
- Asheim, B., Coenen L., Moodysson J. ve J Vang. (2007) "Constructing Knowledge-based Regional Advantage: Implications for Regional Innovation Policy." *International Journal of Entrepreneurship and Innovation*. Vol. 7, 2007. No. 2, s. 140.
- Audretsch D. e Feldman, M. (1996), "R&D Spillovers and the Geography of Innovation and Production", *American Economic Review*, vol. 86, 3, 630-640
- Bougrain, F., Haudeville, B. (2002), Innovation, collaboration and SMEs internal research capacities, *Research Policy*, 31, 735-747.
- Braczyk H, Cooke P, Heidenreich M (Eds) (1997), *Regional Innovation Systems*. UCL Press, London.
- Capello, R. (1999): Spatial transfer of knowledge in high technology milieux: learning versus collective learning processes. *Regional Studies* 33, 353-65.
- Capello, R. ve Faggian, A. (2005): Collective learning and relational capital in local innovation processes, *Regional Studies*, 39, 75-87.
- Cappellin, R. (1983), Productivity growth and technological change in a regional perspective, *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, March.
- Cappellin, R. (1988), Transaction costs and urban agglomeration, *Revue d'Economie Regionale et Urbaine*, n. 2.
- Cappellin, R. (2000), Urban agglomeration and regional development policies in an enlarged Europe, in Bröcker J. and Herrmann H., eds, *Spatial Change and Interregional Flows in the Integrating Europe - Essays in Honour of Karin Peschel*, Physica-Verlag, Heidelberg.
- Cappellin, R. (2002), Regional industrial policy and the new economy, in G. Atalik and M. M. Fischer, eds., *Regional Development Reconsidered*, Berlin, Springer Verlag.
- Cappellin, R. (2003), Networks and Technological Change in Regional Clusters in Bröcker, J., Dohse, D. and Soltwedel, R. eds., *Innovation Clusters and Interregional Competition*, Springer Verlag, Heidelberg.
- Cappellin, R. (2003), Territorial knowledge management: towards a metrics of the cognitive dimension of agglomeration economies, *International Journal of Technology Management*, Vol. X, n. X.

- Cappellin, R. (2004), "International knowledge and innovation networks for European integration, cohesion and enlargement", *International Social Science Journal*, UNESCO, Volume 56 Issue 180, 207-225.
- Cappellin, R. (2007), *Learning, Spatial Changes, and Regional and Urban Policies: The Territorial Dimension of the Knowledge Economy*, *American Behavioral Scientist*, Volume 50, Number 7, 897-921.
- Cappellin, R. and Orsenigo, L. (2006), *Regional learning networks in medium tech sectors and European integration*, paper presented at the Special Session on: "International Knowledge and Innovation Networks", of the 46th European Congress of the Regional Science Association, Volos, Greece, August 30 – September 3, 2006.
- Cohendet, P., Steinmueller, W.E. (2000), *The codification of knowledge: a conceptual and empirical exploration*. *Industrial and Corporate Change* 2, 195–209.
- Coleman, J.S. (1988), *Social capital in the creation of human capital*, *American Journal of Sociology*, Supplement, Vol. 94: 95-120.
- Cooke P, Morgan K (1998), *The Associational Economy: Firms, Regions and Innovation*. Oxford University Press, Oxford
- Crevoisier O. ve Camagni R. (eds.) (2000), *Les Milieux Urbains: Innovation, Systèmes de Production et Ancrage*, EDES, Neuchâtel
- European Union (2000) *Lisbon European Council 23 and 24 March 2001 Presidency Conclusions* (Brussels: European Union).
- Felix, B. (2006), *Employment in High Technology, Science and Technology*, Eurostat, *Statistics in Focus*, 1.
- Field J. (2003), *Social Capital*, Routledge, London-New York.
- Florida, R. (1995), *Towards the learning region*. *Futures* 27, 527–36.
- Florida, R. (2002) *The Rise of the Creative Class* (New York: Basic Books).
- Foray, D. ve B.-A. Lundvall (1996). *The Knowledge-Based Economy: From the Economics of Knowledge to the Learning Economy. Employment and Growth in the Knowledge-based Economy*. OECD.
- Geenhuizen, M. ve P. Nijkamp (2006) *Learning Regions in an Evolutionary Context: Policymaking for High Technology Firms*. *International Journal of Entrepreneurship and Innovation Management*, Volume 6 (3): 265-282.
- Geenhuizen, M. van (2007), *Modeling Dynamics of Knowledge Networks and Local Connectedness: A Case Study of Urban High-tech Companies in the Netherlands*, *Annals of Regional Science* (in press).
- Holland, J.H (2002), *Complex adaptive systems and spontaneous emergence*, in Quadrio Curzio, A. and Fortis, M. (eds.), *Complexity and industrial clusters: dynamics and models in theory and practice*, Heidelberg, Phisica-Verlag: 25-34.
- Howells, J.R. L. (2002). "Tacit Knowledge, Innovation and Economic Geography." *Urban Studies*. Vol. 39, May 2002. No. 5-6. ss. 871-884. Taylor & Francis.

- IKINET project, Policy conclusions of the Policy Forum, presented at the Policy Forum of the IKINET project on: "Regional competence centres and European knowledge and innovation networks", Rome, 19th - 20th September 2007 (www.ikinet.uniroma2.it/contributions.htm).
- Karlsson, C. (1997), Product Development, Innovation Networks, and Agglomeration Economies, *The Annals of Regional Science* 31, 235-258.
- Karlsson, C. ve B. Johansson (2006), Towards a Dynamic Theory for the Spatial Knowledge Economy, in Johansson, B., C. Karlsson & R.R. Stough (Eds.), *Entrepreneurship and Dynamics in the Knowledge Economy*, Routledge, London & New York, 12-46.
- Karlsson, C. ve M. Andersson (2007), Knowledge in Regional Economic Growth - The Role of Knowledge Accessibility, *Industry and Innovation* 14, 129-149
- Karlsson, C. ve O. Ejermo (2006), Spatial Inventor Networks as Studied by Patent Coinventorships, *Research Policy* 35, 412-430.
- Karlsson, C. ve S. Johansson (2007), R&D Accessibility and Regional Export Diversity, *The Annals of Regional Science* 41, 501-523.
- Lawson, C. ve Lorenz, E. (1999), Collective learning, tacit knowledge and regional innovative capacity. *Regional Studies* 33, 305-17.
- Lundvall, B. A. (Ed.) (1992). *National systems of innovations: towards a theory of innovation and interactive learning*. London: Pinter Publishers.
- Lundvall, B. A., & Johnson, B. (1994). The learning economy. *Journal of Industry Studies*, 1(2), 23-42.
- Maillat, D. ve Kebir. L. (1999), "Learning region" et systemes territoriaux de production, *Revue d'Economie Regionale et Urbaine*, n. 3: 430-448.
- Maskell, P. (1999), Social Capital, Innovation, and Competitiveness. In: Baron, S., Schuller, T. (Eds.), *Social Capital. Critical Perspectives*. Oxford University Press, Oxford, ss. 111-123.
- Morgan, K. (1997). The learning region: institutions, innovation and regional renewal. *Regional Studies*, 31(5), 491-504.
- Nelson R, (Ed) (1993) *National Systems of Innovation: A Comparative Analysis*. Oxford University Press, Oxford.
- Nonaka, I. ve Konno, N. (1998), The concept of "Ba": building a foundation for knowledge creation, *California Management Review*, 40, 3: 40-54.
- OECD (1996). *The Knowledge-Based Economy*. Paris, OECD.
- Papers in Regional Science, Knowledge spillovers and space, Special Issue, Vol. 86, nr. 3., 2007:
- Powell, W. (1990), Neither market nor hierarchy: network forms of organisation, *Research in Organisational Behaviour*, 12, 74-96.
- Rizzello, S. (1999), *The economics of the mind*, Aldershot, E. Elgar.

- Simmie, J. (2005) "Innovation and Space: a critical review of the literature", *Regional Studies*, Vol. 39.6, ss. 789-804.
- Simmie, J. (ed.) (2001), *Innovative Cities*. London: Spon Press.
- Stambøl L. S. (2005), The function of labour market mobility to regional economic growth generally and by new service economy and labour force nationality especially, ERSA conference papers from European Regional Science Association.
- Steiner, M. (1998), The discreet charm of clusters: an introduction, in Steiner, M. (ed.), *From agglomeration economies to innovative clusters*, London, Pion, European Research in Regional Science.
- Torre, A. (2003), Local organisations and institutions. How can geographical proximity be activated by collective projects?; - *International Journal of Technology Management*, 26, n°2-4, 386-400.
- Torre, A. (2008), Temporary geographical proximity and coordination in production processes: space matters in the end, *Economic Geography*, forthcoming.
- Torre, A. ve A. Rallet (2005), Proximity and localization, *Regional Studies*, vol. 39, n° 1, ss. 47 – 60.
- Torre, A. ve D. Gallaud (2004), Geographical proximity and circulation of knowledge through inter-firm cooperation, in R. Wink (ed), *Academia-business links*, Palgrave, Macmillan, London.
- Van Oort, F. G., Weterings, A. & Verlinde, H. (2003) Residential amenities of knowledge workers and the location of ICT-firms in the Netherlands, *Journal of Economic and Social Geography (TESG)*, 94, ss. 516–523.
- Vázquez Barquero, A. (1990), Endogenous development: Analitical and Policy Issues. In A. Scott. and G. Garofoli (eds.). *Development on the Ground*. Routledge, London y New York. 2007. ISBN: 0415 -77118-8; *Fostering Entrepreneurial Activity*. Banco Mundial.
- von Tunzelmann, G. N. (1998) Localised technological search and multitechnology companies. *Economics of Innovation and New Technology*. 6 231-255.
- Wink, R. (2003), Transregional effects of knowledge management: Implications for policy and evaluation design, in: *International Journal of Technology and Management*, Vol. 26, 421-438;
- Wink, R. (2008), Transregional Institutional Learning in Europe: Prerequisites, actors, and limitations, *Regional Studies*, forthcoming (revised version accepted).
- Zucker L., Darby M., Armstrong J., 1998, Geographically Localized Knowledge: Spillovers or Markets?, *Economic Inquiry*, vol. 36, ss. 65-86.

Regional Governance of Knowledge Networks: Innovation Models and Policy Strategies

Prof. Riccardo Cappellin
University of Rome “Tor Vergata”

1. Introduction

The process of economic development of regions depends on their competitiveness in an increasingly integrated global economy. Thus, the aims of an European innovation policy are to increase the overall productivity, to promote a greater competitiveness of exports toward non European countries and to facilitate a fast transition toward a modern knowledge economy (Abramowitz and David, 1996; Foray and Lundvall, 1996; OCDE, 1996; OECD, 1999; Foray, 2000; Chen and Dahlman, 2004).

The internationalization of markets and of production processes indicates that innovation and new knowledge are the key factors of international competitiveness for the European firms and regions. In the long term, the real factors of international competitiveness are neither taxes and corporate profits nor labour flexibility and labour costs, but rather productivity changes, innovation capabilities, knowledge and know-how. There are different factors of innovation, such as finance and entrepreneurship capabilities, but the role of knowledge, technological and organizational capabilities and know-how is becoming crucial.

Innovation is not only the key factor of competitiveness and success of the existing firms, but also the factor explaining the survival or crisis of firms or the factor leading to the creation of new firms. Knowledge and innovation lead to economic and employment growth, but also to international division of labour, agglomeration and exclusion phenomena. In fact, the major factor of growth disparities between countries is the gap in technology and knowledge.

While innovation policies mainly focus on the development of high technologies and R&D investments, European industry is still characterized by medium technology industry, such as machinery, transport equipment and chemical products, which represent 59,4% of manufacturing exports and 53,3% of manufacturing employment, while the share of high tech industry is only 21,5% in the European exports and 5,8% in European employment.

Table 1
Structure of OECD¹ manufacturing trade² by technology intensity.
Share in total manufacturing trade.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
High technology	26,7	25,8	25,2	24,5	24,4	24,1
Medium -high technology	37,6	38,0	38,8	39,3	39,0	38,7
Medium -low technology	15,1	15,0	14,9	15,5	16,5	17,6
Low technology	20,1	20,7	20,9	20,7	19,6	19,0

Source: OECD, STAN Indicators Database, March 2005.

www.oecd.org/sti/stan/indicators/

1 Excludes Luxembourg and Slovak Republic.

2 Average value of total OECD exports and imports of goods.

The relative importance of medium tech is confirmed also by their increasing share in the trade of OECD countries (56,3%) and by the fact that both the share of low technology and also of high technology products have decreased in the OECD trade after 2000, when the ICT bubble exploded.

Table 2.
The competitiveness of the European economy in medium-tech industries

	European Union (25)			Japan			United States			China		
	exp	imp	exp - imp	Exp	imp	exp - imp	exp	imp	exp - imp	exp	imp	exp - imp
Manufactures	200	3053,	2878,					1133,				
	4	7	3	175,4	524,3	256,0	268,2	668,7	9	465,2	542,4	428,3
	200	3240,	3042,					1239,				
Machinery and transport equipment	5	3	2	198,1	546,4	276,4	270,1	732,5	3	506,9	700,3	493,1
												207,2
	200	1556,	1453,									
	4	1	6	102,5	371,3	124,4	246,8	393,3	609,1	215,8	268,3	252,8
	200	1636,	1509,									
	5	1	8	126,3	381,3	132,4	248,9	433,7	663,4	229,8	352,2	290,5
												61,8

Source: World Trade Organisation Statistics: International Trade Statistics 2006
http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2006_e/its06_appendix_e.htm

In particular, exports in machinery and transport equipment of the European Union are 3,7 time the exports of United States and 4,6 time the exports of China. The trade balance of European Union in machinery and transport equipment is highly positive and still 2 time that of China, but lower than that of Japan. Thus, in order to maintain the competitiveness of the European Union, innovation policies should focus especially on medium tech sectors.

The fast growth of emerging countries create important opportunities for the exports and growth of these sectors. However, medium tech sectors need to fast and regularly innovate and improve the quality of their products, in order to insure international competitiveness and to avoid the de-location of productions from the European regions and countries. Thus, clusters especially in medium tech industrial sectors should increasingly base their international competitiveness on innovation and the capability to create new knowledge.

Medium tech sectors are characterized by many specialized small firms, but also large firms or medium size firms are important in these sectors. Medium tech sectors need not only to integrate knowledge from new high technology and scientific segments, but also to improve its internal competencies through a greater effort in interactive learning processes (Lundvall and Johnson, 1994) in order to increase its competitive knowledge advantage on the global markets and to develop new production fields.

This contribution aims first to clarify the factors determining the process of knowledge creation and innovation in medium technology sectors, by comparing the traditional linear approach focusing on R&D investments and the more modern systemic approach, focusing on interactive learning process and the development of creative capabilities.

Second, this contribution aims to compare three different forms of regulation of the relationships in the process of knowledge creation and innovation, such as the free market, the governance and the government model, focusing on the importance to promote an higher speed of change rather than on the static factors of competitiveness, such as a decrease of prices and the exploitation of economies of scale.

Finally this contribution illustrates the characteristics of competence centres as a new tool of innovation policy, which can be adopted by many countries and may contribute to the evolution of the European industry toward the model of the knowledge economy.

2. The process of innovation and knowledge creation

Innovation is promoted by factors operating both on the supply side and on the demand side. Among the first are: the costs and the quality of labour, the use of new machinery embodying modern technology, the accessibility to qualified suppliers. Among the second are: the access to a specific market, the level of demand, the forms of competition, as also the existence of specific barriers to potential competitors, such as IPR, which insure a temporary rent.

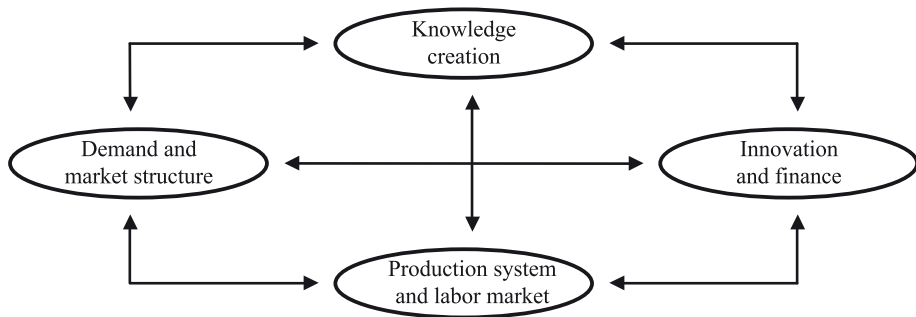


Figure 1: The relationship between knowledge creation and innovation

These complementary factors define the opportunities or the challenges in the external environment and they have to be complemented with the individual capabilities internal to the firm. In fact, the viability of a new process or product represents a necessary and not a sufficient condition. Innovation also requires the existence of subjective capabilities or of immaterial factors. These latter are represented by the capability of the firm and of the entrepreneur to elaborate an original long term project (i.e. a “business plan”) and a positive evaluation of the risk by the potential investors. Thus, internal knowledge and internal or external financial resources are two additional necessary conditions for the adoption of an innovation.

In particular, the adoption of innovation requires a greater effort by the firms in the creation of knowledge. Firms should search, evaluate and adapt new technologies from external sources and develop them internally. That requires that firms invest in R&D and especially devote time and resources to the technical design of the new product or process and to the organization of innovation projects. The focus on the process of knowledge creation rather than on the adoption of technologies explains the need to analyse the characteristics and factors of the process of knowledge creation in the case of intermediate technology sectors.

The process of knowledge creation depends on the capability to originally combine different pieces of previous knowledge. That requires a high connectivity, which may be defined as a positive combination both of a high accessibility to different knowledge sources and of an adequate receptivity, in order to be capable to interpret and use them in an appropriate way.

Accessibility depends on geographical distance, but also to existence of other obstacles, which may increase the transaction costs between the firms or the regions. These latter may be related to the differences in the organizational structures or in the institutional framework (Audretsch and Feldman, 1996; Capello, 1999; Capello and Faggian, 2005; Karlsson and Johansson, 2007; Torre, 2003; Torre, 2008; Torre and Rallet, 2005; Torre and Rallet, 2006 ; Torre and Dupuy, 2006; Torre and Gallaud, 2004; Zucker, Darby, Armstrong, 1998).

On the other hand, receptivity depends on the internal capabilities of the firms and of the regional economy considered, on the level of education or of previous experience and on the availability of specialized know-how. Thus, receptivity is linked to the capability to attract external qualified resources or also to retain these resources and to avoid that they move to other firms and regions.

Table 1: Connectivity as the result of accessibility and receptivity			
	High receptivity/capabilities		
Low accessibility	Emigration	Connectivity	High accessibility
	Lock-in	Conflict or dependence	
	Low receptivity/capabilities		

A positive combination of accessibility and receptivity is a prerequisite in order to achieve economic integration and synergy between firms and regions (table 1). On the contrary, the lack of both accessibility and receptivity leads to a situation of closure and stagnation, which may be defined as a “lock-in” effect.

Whether regions or firms are characterized by highly receptive or qualified human resources, but there is a low accessibility to other complementary capabilities, that situation is leading to emigration or “brain drain”. In the opposite case, a low receptivity by the human resources and an high exposure to external

technology could lead firms and regions to a situation of technological dependence or even to a conflict situation between the external investments and the prevailing internal traditional culture.

Table 2: Creativity as the result of interactivity and combination			
	High combination of different competencies		
Low interaction	Discontinuous radical innovation	Creativity and continuous innovation	High interaction
	Lock-in	Incremental innovation	
	Low combination of different competencies		

A further element in the process of knowledge creation is creativity, or the capability to sustain the continuity of the process of knowledge creation. According to the model of interactive learning, creativity is tightly related to connectivity, as defined above. In fact, creativity implies both an high interaction between different actors, firms and regions, through intense and frequent meetings and exchanges of information and knowledge and also the original combination of different and complementary pieces of knowledge (table2). Without enough connectivity neither interaction nor combination would be possible and a low interaction with other local and external actors and the only use of the traditional know-how is leading to a situation of stagnation or a “lock-in” effect.

In particular, a high interaction, but only between actors which have very similar competencies, may only lead to marginal improvements or incremental innovations. While the opposite case of the combination of different complementary competencies, but of too low frequent interaction, could lead to no results or to discontinuous radical innovation.

A third characteristics of a process of innovation is that internal capabilities such as creativity should be combined with the stimulus of opportunities or challenges by the external environment (table 3). In fact, innovation is mainly driven by the need or aim to solve urgent problems, which may represent either a risk for the survival of a firm or a problem in order to secure the growth of the firm.

Table 3: Innovation requires external stimulus and creativity			
	High creativity		
Low external stimulus	Emigration	Innovation and competitiveness	High external stimulus
	Lock-in	Crisis and lack of competitiveness	
	Low creativity		

Opportunities or challenges may be represented by the evolution of the market demand, such as the opening of new markets or an increase of competition. Otherwise, the stimulus may be represented by the availability of new technologies, which compel to abandon less efficient traditional technologies or allow to produce new products and services, satisfying existing or new needs by final or intermediate users.

In particular, a high creative capability of the local human resources and entrepreneurs but the lack of market stimulus or the lack appropriate production technologies may lead to people to emigrate or firms to invest abroad. In the opposite case, the exposure to international market and the pressure by technological change may endanger the competitiveness and lead to a crisis of the firms and the local economy, whether local creative capabilities or knowledge are too low.

Innovation requires the combination of different competencies within a processes of collective learning, as firms are forced to cooperate in order to increase and diversify their knowledge base.

Innovation is not the result of the individual inventor or entrepreneur, but rather the result of a processes of collective learning and flexible forms of cooperation between many different private and public, regional and international actors, such as large firms, SMEs suppliers, knowledge intensive services, higher education and research institutions, financial intermediaries, public administration and many other partners such as professional association and media (Florida, 1995; Geenhuizen, and Nijkamp, 2006; Maillat, and Kebir, 1999; Morgan, 1997; Simmie, 2005; Vázquez Barquero, 1990; Vázquez Barquero, 2006).

Table 4: Why the process of innovation in SMEs and in medium technology sectors differs from that of large firms in high tech sectors		
	Linear approach	Systemic approach
Key word	Technology	Knowledge
Stimulus	Cost competition, supply changes and new equipment	Market orientation, demand changes and user needs
Process	In house R&D and technology transfers	Interactive learning
Role of human resources	Labour substitution and receptivity to new technologies	Competencies of the actors, creativity and entrepreneurship
Competitiveness factor	Productivity increase and economies of scale	Continuous innovation, flexibility and fast change
Governance process	Rational optimization by individual firms and market competition	Connectivity, iterative adaptation and selection within innovation networks
Policies	Public finance to R&D and public market regulation	Multi-level governance, bridging institutions and public-private partnership

The innovation process in medium tech sectors is different from the “linear” approach focusing on R&D expenditure and the rational process of optimization of individual firms. On the contrary, innovation can be interpreted according to a “systemic” approach. This approach focuses on the process of knowledge creation, on collective processes of interactive learning, on the iterative adaptation between the different partners and on an implicit process of automatic selection of the most competitive innovations.

In particular, innovation processes in SMEs and in medium technology sectors has a gradual character and is driven by an intensive interaction between the suppliers and the customers. This process of interactive learning leads to the development of a “tacit” knowledge or a complex set of capabilities, which are localized or idiosyncratic and cannot easily be transferred (Cappellin, 2003, 2004; Cohendet and Steinmueller, 2000; Howells, 2002; Nonaka and Konno, 1998; Rizzello, 1999; Wink, 2003).

This new cluster based or network oriented approach implies a shift from a linear approach, which just promotes transfers of information and modern technology or provides customized expertise to individual firms, to a systemic approach (Lundvall, 1992, Antonelli, 2005) focused on promoting knowledge networks and cooperation between various local and external actors and on the development of their internal capabilities.

According to this new approach (Table 4), focus should shift from the aim to promote the adoption of modern technology to that of enhancing internal capabilities and knowledge. The stimulus to change and innovation within firms is not only determined by the pressure of competition, the need to increase productivity and reduce costs, or the opportunity created by the supply of modern technologies and to adopt modern equipments, but rather by the identification of new markets, the aim to adapt to changes in the demand and the opportunity to satisfy new users needs. While in the linear process of innovation the formal process of R&D investment plays a key role, according to the systemic approach to innovation, solutions are gradually discovered through a process of interactive learning involving many different actors also outside the R&D laboratories. The desired outcomes are not just the increase of productivity indicators, often interpreted as disjoint result, but rather the speed of a continuous process of innovation, where each change is the evolution of previous changes.

The perspective of the transition to the model of the knowledge economy implies a distinct change in the industrial development strategies and in the policy approach to the technological change. In the traditional industrial model, technologies are basically a product, similar to the case of new equipment. That implies that firms have to invest in R&D, since these activities allow to generate new technologies. However, they may also directly buy the required technology in the market of technologies. Technology implies an increase of productivity, a decrease of labour inputs and a decrease of costs. Thus, technology directly solve the problem of the firm. On the contrary, resistance to the adoption of technologies by labour requires an effort to increase its receptivity. The ideal model is that of total automated plant or through outsourcing of a firm made by a single man. Thus technologies are similar to a bitter medicine, which has a direct cost for its production as also for the costs related to the downsizing and to the professional re-qualification of the labour force.

In the model of knowledge economy the aims of firm is not the adoption of modern technologies as rather the fast adoption of product and process innovation, in order to respond to the changed needs by the users of the product or service. Innovation is not a product, but rather a dynamic process and flexibility and speed

of adoption are key factors of competitiveness. Innovation requires information, new knowledge and technical and organizational capabilities. These latter are the result of collective processes of interactive learning, where the key actor is the people, such as the entrepreneurs, skilled technicians and workers. Creativity is not the result of the individual inventors, but rather of a collective and continuous effort by a specific team or professional community. Entrepreneurship and governance, through public-private partnership, are required in order to organize the joint effort of different actors and firms or regional clusters are necessarily a complex organization. The focus shift from the stimulate of competition between the local actors to that of promoting connectivity and iterative processes of reciprocal adaptation and of selection of the best productive combinations. Therefore, the labour force is not the object on which technology has an impact, but rather the actor which promotes innovation (Almeida and Kogut, 1999; Felix, 2006; Florida, 2002; Stambøl, 2005; Van Oort, Weterings, Verlinde, 2003). That leads to explain the need for investment on continuous education at all levels of the organization, and to promote the interaction between the various individuals, by investing in the creation of networks, clusters, intermediate institutions and “social capital”.

The emerging “knowledge clusters” are the result of the evolution from the traditional industrial “fordist” model, based on the exploitation of economies of scale external to the firms but internal to the cluster, to the model of the “knowledge economy” and are characterized by intense knowledge interactions between the various local actors (Asheim and Clark, 2001; Asheim, Coenen, Moodysson and Vang, 2007; Bougrain and Haudeville, 2002; Braczyk, Cooke, Heidenreich, 1997; Cooke, Morgan, 1998; Lundvall, 1992; Nelson, 1993). That calls for changes in cluster policies, similar to changes which are widely adopted in the rest of the European economy and industry.

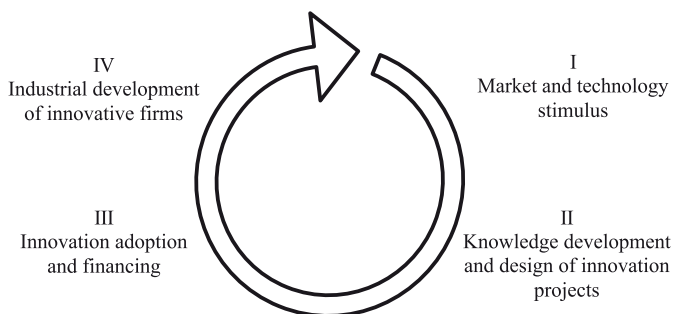


Figure 5: The fields of innovation policies

This new approach lead to identify a more complex set of domains for innovation policies, rather than the single financing of R&D, as indicated in figure 5. In fact, policies should first promote openness and receptivity of the firms to the stimulus coming from international competition, the creation of new market needs and from the availability of new technologies. Second, policies should also promote the creation of new knowledge suitable for solving the problems and promote the design of innovative projects by firms and groups of firms. Then, policies should promote the receptivity of the local actors in the adoption of innovation and the evaluation and financing of the innovation projects. Finally, policies should promote the coordination between the various firms, their reciprocal adaptation and the integration of innovative firms in the international and local technology and production networks.

3. The model of networks and the approach of multi-level governance

The aims of an European innovation policy are to increase the overall productivity, to promote a greater competitiveness of exports toward non European countries and to facilitate a fast transition toward a modern knowledge economy.

In a developed market economy, many economic relations are not regulated by the market competition between firms producing the same products. Neither they are regulated by the norms defined by the State or by the internal rules within a large company. In fact, many economic relations are regulated by negotiations, agreements and forms of partnerships between the firms working in different sectors and various economic stakeholders, characterized by different capabilities.

Thus, market competition, State norms or internal corporate organization and networks or multi-level governance represent three different and complementary forms of regulations of economic relations in a market economy. Innovation policies can adopt these different forms of regulations in order to promote international competitiveness of a modern industrial economy.

Governance is the challenge of steering and positioning complex policy networks at international, national, and local level through complex organizations and forms of horizontal and vertical negotiation.

Governance is a model of regulation of the relationships between the firms and the actors belonging to a network, based on interdependent adjustments decided on the base of negotiation procedures. It differs both from the atomistic behaviours funded on the individual interest and competition, such as in the free market model, and also from the changes enforced by a centralized authority, such as in the government model.

Governance is about the adoption of organizational arrangements or different mechanisms of regulation, in order to manage the knowledge relationships between the various actors, which participate to the process of knowledge creation and innovation.

There is a large variety of modes of governance of the knowledge relations. They range from coordinated transactions and constructed interactions to quasi-hierarchies (Antonelli 2005). For example, the following organizations represent different governance modes:

- large “networks of excellence” between research institutions and research groups,

- international and interregional agencies,
- large multinational companies and financial groups cross-participations between firms,
- joint projects between national and foreign firms for new productions and new technologies,
- committees, norms and technical standards between the firms of the same sector,
- vertical sectoral clusters of firms in the same supply chain,
- local networks, communities or industrial districts,
- forms of public-private partnership,
- poles of competitiveness and centres of competence.

Both large and small firm can not easily introduce innovation alone. Innovation as also knowledge creation is not the result of an individual firm or of a single person, but of the interaction between various economic actors or stakeholders, such as the people within the individual firm or the relationships between the various firms.

In particular, innovation is not only adopted by the single firms under the pressure of cost competition. On the contrary, the most important innovation are those which lead to the creation of new sectors or of new firms in the local economy. Clearly, these changes are the outcome of the joint activity of various actors and not of an individual entrepreneur.

Since interactive learning is the key process in knowledge creation and the access to tacit knowledge is crucial in SMEs and medium-tech sectors, networks (Figure 2) are an appropriate form of organization, which facilitates the interaction and the flows of information and knowledge. Within networks nodes and links are constrained by the existence of spatial distance.

As indicated above, innovation requires a process of interactive learning, where both high connectivity, which is the result of accessibility and receptivity of different actors, and an high creativity, which is the result of the interaction between actors and the combination of complementary pieces of knowledge, are crucial.

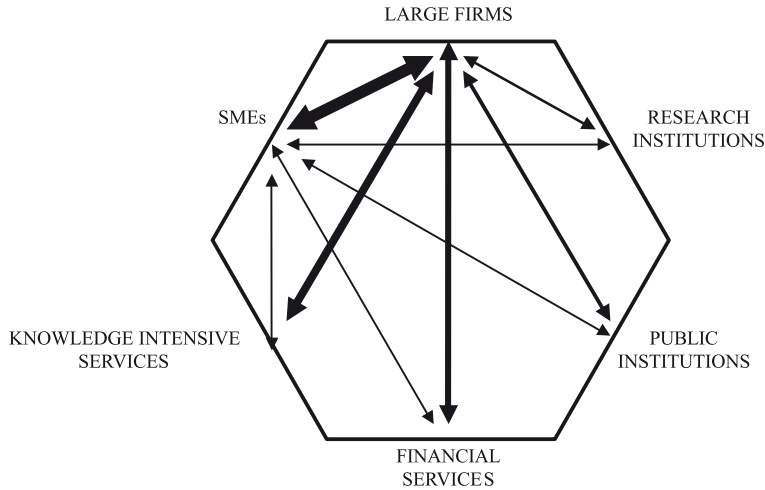


Figure 2 - Information and knowledge links in a regional innovation system

Knowledge network are continuously evolving (Cappellin, 2002, 2003, 2004, 2005; Cappellin and Orsenigo, 2006; Geenhuizen, 2007 and 2007/8; Holland, 2002; Karlsson, 1997; Karlsson and Johansson, 2006; Karlsson and Andersson, 2007; Karlsson and Ejermo, 2006; Powell, 1990; Steiner, 1998; von Tunzelmann, 1998; Wink, 2007 and 2008). Knowledge creation implies the change in the links between the various nodes of a knowledge network and the change in the intensity of the flows between the nodes, which are linked between themselves.

Knowledge networks are characterized by an high flexibility. This process of change is similar to Schumpeter's process of "creative destruction" and it is based on the integration of new nodes and the exclusion of others, in order to integrate specific complementary competencies. In particular, knowledge and innovation networks are characterized by a evolutionary process leading both to a greater integration and to a greater specialization of the individual nodes. Thus, the internal form and the borders of the knowledge networks continuously change.

The model of knowledge and innovation networks is tightly related to the governance approach. The systemic character of innovation networks requires a dynamic coordination between the firms, based on a gradual and cumulative process of interactive learning. Thus, innovation policies and the choice of how to regulate the relationships between the various firms and economic actors have a key impact in determining the efficiency of an innovation network.

Within the firms, the governance of the innovation processes is related to

decisions on integration and outsourcing of specific activities in the individual companies, as also to acquisitions of new firms, to sale of internal activities, to the creation of alliances with other firms. These governance decisions do not usually depend on the public authorities, but on the investment projects by the large corporations, the banks and the private equity funds.

On the other hand, governance at the collective level can promote a change of the connections within a regional or sectoral innovation network by allowing the participation of new actors to decision making processes, by empowering the individual actors and assigning them specific responsibilities and by increasing and organizing the human and financial resources needed for the innovation process.

The model of networks and of multi-level governance is different both from the free market model and also from the traditional top-down planning approach.

Different forms of regulation of economic relationships are characterized by a different level of integration, ranging from the liberal “free market” approach, which implies atomistic or autonomous decisions by the individual firms and the role of the “invisible hand” of the market, to the hierarchy model, where the relationships between the actors are very tight and have to comply to the indications of a superior power, which may be the State or a large integrated company. Networks of firms, which are highly specialized in specific production phases represent an intermediate case, which is based on a principle of negotiation and cooperation.

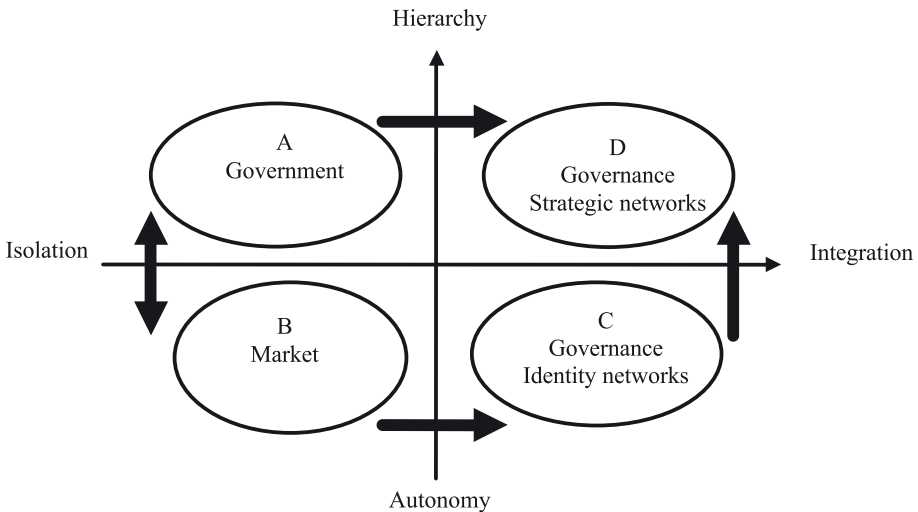


Figure 3: Four policy-making models

The hierarchical model is based on the principle of authority and it explains the regulation of economic relationships by the State and also within a large individual firms.

The free market model is based on the principle of autonomy and it advocates that the best policy is no policy and that public intervention is leading to distort the efficient allocation of resources automatically insured by the market.

The distinction between governance model and the opposite models of state organization ("government") and perfect competition ("free market") can be interpreted on the base of their respective position in two major dimensions: 'hierarchy versus autonomy' and 'isolation versus integration' (figure 3). The first dimension measures the power of the central authorities versus the freedom of the various firms and individuals. The second dimension indicates that the governance model is characterized by an higher level of explicit economic interdependence and it implies the sharing of common values and a sense of belonging.

Both the model of government and of free market imply the absolute isolation of each individual: either in front of the law defined and enforced by the State or within the market, as firms are prices takers in a perfect competitive market and no external economies exist.

Both the hierarchical model and the competitive model are static and based on the assumption that demand and technology can be easily foreseen, while the network model is more suitable to the actual dynamic environment, which requires flexibility and a fast adaptability to unanticipated changes both in the demand and in technology. These changes imply the need for an high autonomy and also an high integration of the various actors.

In fact, various recent changes, such as:

- the recent evolution in technology,
- the increasing complexity of the factors determining the innovation processes,
- the need to integrate complementary technologies,
- the changes in the industrial organization of firms,
- the increasing international competition,
- the increasing international interdependence of the actors and the firms,

seem to indicate the need and a trend toward a greater autonomy, which implies a shift from an hierarchical model to the free market model. At the same time, there is also a greater need for a change from individual actions to integration of the various actors, and that leads to a wider adoption of the governance model.

On the one hand, innovation breaks the order of the hierarchy, and on the other hand it requires an high cooperation, which is not allowed by the individualism and conflicts characterizing a free market.

Both the network model and the free market model are based on the principle of autonomy. However, the aspiration for a greater autonomy does not contradict the need for a greater integration, which in fact is based on the freedom of interacting with various actors and of making many different combinations of complementary competencies.

The difference between the free market and the governance model is explained by the fact that the free market model advocates more market competition and wage and labour flexibility, while the network and governance model focuses on the need for a greater connectivity or integration between the various economic actors and for a faster pace of the processes of innovation.

Moreover, a too intense free or unregulated market competition is leading to mergers, acquisitions, consolidation, increasing disparities, concentration, collusion, corporate rigidities or back to an hierarchical model. Free markets lead to the freedom to collude not only within the same sector. In fact, firms expand externally and diversify into disparate activities and sectors, both in industry and in service and finance, creating overlapping fields of activity and that leads to the emergence of conflicts of interests and lack of focus. On the contrary, the network model advocates the need for a clear specialization and division of the fields of activity of the various firms and actors.

Industrial activity is certainly enhanced by a favourable local and national environment and may be hindered by too high taxes and too complex regulations. However, innovation is not only promoted by a favourable local environment and innovation and knowledge creation also require more intense forms of interaction between different actors and more complex forms of combination of complementary knowledge.

Individual firms, both SMEs and large firms, may have internal creative capabilities, but their innovation can be limited by the fact that they can not find internally all competencies required to respond to external stimulus.

Networks may represent a form of organization or a governance structure, which is more effective in promoting creativity or knowledge creation, than a pure competitive market or an hierarchical organization. Creativity, continuous change and innovation require interactive learning processes between many different actors and cooperation between the various firms is more efficient, than the other

extreme situations of the isolation of individual firms competing one with the others or the consolidation of production in a large firm, where relationships are regulated by a central authority.

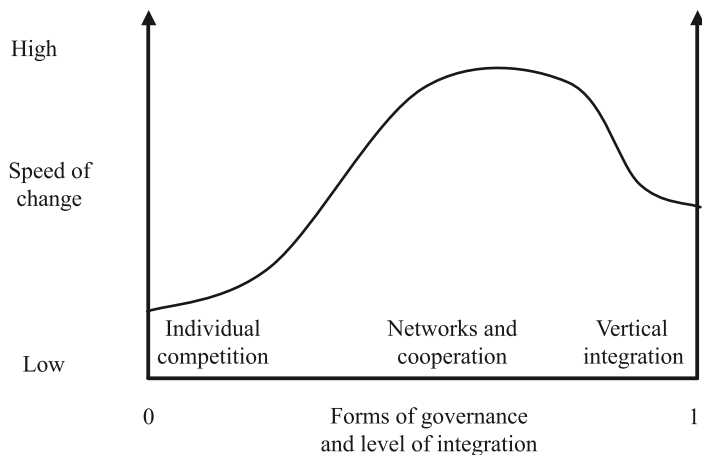


Figure 4: The relationship between increased connectivity and creativity

Governance plays a key role in determining the flexibility of an innovation network and in reducing the “switching costs” to innovation, thus avoiding the risk of a lock-in effect in territorial clusters and promoting an horizontal and vertical diversification of the traditional productions in these clusters. New institutional and organizational structures are needed in order to facilitate the structural adjustment to a knowledge economy, enhance social interactions and accelerate the speed of the process of adoption of innovation

Governance aims to decrease the transaction costs between the actors and the switching costs for promoting an higher speed of change. The governance of innovation processes requires to tackle the problems which hinder the speed of innovation, such as bottlenecks, missing links, inertia, resistances, corporate rigidities, collusion, privileges and rents, redistributive inequalities and to overcome fragmented decision making and to reduce organizational conflicts between the various actors.

On the one hand, a too high competition between the local firms is hindering the possibility to combine their limited resources. On the other hand, a network organization allows firms to have easy access to rare complementary competencies by other local firms, thus increasing the capability to respond to external stimulus, to exploit external opportunities and to face external threats and that leads to higher creativity and speed of change.

On the other hand, a too high integration, such as in a large firm or in the supply chains, which are vertically integrated by a leader firm, may be less capable to exploit the potential of creativity than a network, as too large organizations are more closed with respect to external stimulus and competencies. In fact, as peripheral technologies may be core activities for another firm, large firms are increasingly proceeding to acquisitions of other firms or have created flexible alliances with other firms, in order to accelerate the rate of innovation. Thus, as indicated in the figure 4, an intermediate level of connectivity and cooperation may lead to a faster speed of change than the extreme cases of individual isolated firms and of a vertically integrated large firm.

Table 6: High flexibility requires both high creativity and strategic governance			
	Knowledge economy: competitiveness through innovation, high creativity		
Ecological networks: free market, competition	Dualism and conflicts	High flexibility and Fast speed of change	Strategic networks: governance, cooperation
	Cost competition	Exploitation of economies of scale	
	Industrial economy: cost competition, low creativity		

In particular, the shift from an industrial to a knowledge economy implies a change from cost competition to time competition, which is based on innovation and creativity.

The governance of knowledge and innovation networks allows an higher connectivity, than in the case of a free market framework. That favours creativity and leads to higher flexibility and faster speed of change, as indicated in table 6. Instead, a pure market framework would lead to an increasing divide between the insiders and the outsiders and to potential conflicts, which would slow the process of change. Thus, an inclusive strategy may reveal to be more appropriate in order to promote sustainable change in the long term.

4. The approach of knowledge networks in innovation policy

A policy for the knowledge economy based on the approach of “governance” or “dynamic coordination” implies the use of different policy instruments with respect to those usually adopted in traditional innovation policies, such as:

- public R&D
- public subsidied to private R&D
- public demand of innovative products and services
- IPR in order to insure a monopoly power to innovators

New instruments of innovation policies are those which aim to steer the knowledge networks and to:

- create new nodes in the knowledge networks, such as the enhancement of innovative spin-offs from firms, the recognition of universities as a new actor in innovation networks, the promotion of diversity and attraction of new actors,
- create missing links by defining new procedures in the relationships between the local actors.
- promote international links in order to avoid regional closure and lock-in effects,
- invest in human resources, education and life long learning, in order to increase receptivity to new knowledge,
- promote alignment and identity building by defining joint long term projects and a joint strategy.
- accommodate the switching costs or adjustment costs implied by major changes in order to increase the flexibility of sectoral clusters and SMEs and accelerate the time of changes.
- design and adopt new regulations, which may defend weak and dispersed interests and determine the conditions in order to aggregate scattered needs and demand and to create new markets for innovative products and services.

Innovation requires flexible forms of cooperation between many different private and public, regional and international actors, such as large firms, SMEs suppliers, knowledge intensive services, higher education and research institutions, financial intermediaries, public administration and many other partners such as professional association and media. Innovation requires the combination of different competencies within a process of collective learning, as firms are forced to cooperate to increase and diversify their knowledge base.

The changing economic and technological scenario is calling for a new strategy in cluster policies, aiming to reorient existing clusters. Cluster policies should be based on the identification of the different evolution profiles of individual clusters and of their specific strengths and weaknesses and on the design of explicit strategies for the individual clusters.

In particular, the challenge of increasing international competition calls for large projects realized within national thematic networks and building on the existing strengths and innovative capacities of the various regions. The problem is not the creation of new geographical clusters, but rather to promote new strategic projects in the existing clusters and regions.

Competence centres are new instruments of innovation policy, which are suitable for the SMEs in medium tech sectors and may be adopted in countries where they do not exist (IKINET project, 2007). The results of the IKINET project may help in illustrating the different dimensions of the process of knowledge creation at the local level and in providing guidelines for defining the strategy of competence centres.

National and regional competence centres are designed to stimulate cooperation in research and technological development in strategic important production fields between companies, academia, the public sector and other organisations involved in promoting innovation, overcoming the gap between pre-competitive technological research and practical industrial application.

The idea of the cluster policies and competence centres in various European countries is based on the following characteristics of competence centres:

- are part of a national or regional network created by a national or regional public program, which has defined a competitive mechanism for the selection of the various proposals of competence centres and an national or regional agency for the steering of the overall network of competence centres,
- have a regional focus but act on an international scale,
- concentrate on a specific thematic production field,
- are capable of generating innovations with a particularly high value-added potential,
- cover many links in the value chain and connect multiple sectors of industry and scientific disciplines,
- establish an outstanding communication and co-operation platform by promoting public-private partnership and existing networks between large and small firms and other regional actors, in close cooperation with universities and research, educational and vocational centres,

- aim to implement a common strategy of innovation and economic development for a specific territorial cluster or regional innovation system,
- represent an innovative and operational mode of “governance” or a “soft infrastructure”, that aims to develop synergies around specific collective innovation projects oriented toward one or more well focused markets,
- allow to reach a critical mass, in order to develop international visibility in an industrial and/or technological perspective and to increase the attractiveness of a cluster with respect to international competitors.

Competence centers are a new instrument of innovation policy and the experience of some countries where they have been created in the last few years should be extended to many other European countries, which still lack an explicit national program for the creation and management of a national network of competence centers.

Competence centres contribute to develop a new vision and a long-term strategy and increase the awareness of needed changes in the clusters and increase the stimulus to innovate by firms and other actors in the clusters.

Competence centres are different from research centres of excellence and should aim to promote the accumulation of knowledge between different firms and sectors through processes of interactive learning, rather than to focus only on the investment in R&D. Exchanges of tacit knowledge and building of specialized competencies should play a key role.

Competence centres differently from the traditional technological centres should not focus on the supply of specialized business or technological services to the firms in the local clusters, but rather focus on the management of large strategic projects, which may promote the creation of new modern activities and a sectoral diversification of the cluster.

Competence centres should adopt a selective approach and aim to identify and develop new strategic projects by exploiting intersectoral cognitive interdependencies at the local and international level, rather than to sustain the existing fields of specialization in a given cluster.

Regional policy should identify regional fields of competence and target relevant areas of new technology. The following three fields of competence can be identified as candidate for cluster policies according to their respective stage of development: a) developed fields of competence well connected with the current specializations of the regional economy, b) developing fields, where strength in the supply by research institutions does not correspond to the actual demand by the

regional firms, c) emerging fields in an early stage of research undertaken, which are in need of policy support for future development.

In fact, the selection of these sectors can be guided by the acknowledgement that the factors of competitiveness of the European economy with respect to the many and large emerging economies are related to:

- the high diversification of industrial productions within the various industrial clusters allowing the creation of new productions as combination of traditional specializations,
- the emergence of new needs, which often have a collective nature, by consumers and citizens and the creation of new markets,
- a high qualified labour force.

Competence centres may be organized as a public-private-partnership, where the regional government acts as a coordinator together with a consortium of private actors or the regional business promotion agency acting as supporting and managing institution.

Competence centres aim to free the innovation and entrepreneurial potential of a cluster or region innovation system, since innovation depends on the contribution of many partners and small and medium size firms may take innovative choices to be followed later by large firms. Openness to new actors within the various clusters is a decisive prerequisite for sustainability, in order to avoid path-dependencies and lock-in effects or the emergence of an elitist club made by few firms isolated from the rest of the cluster.

Cluster policies require new forms of governance of the relationships between the various local actors and also the identification / selection of new actors. They should promote flexible forms of multilevel governance through horizontal cooperation between firms belonging to different sectors and an improved cooperation between local, regional, national and European organizations and institutions, rather than hierarchical forms of coordination by large firms within their respective specific supply chain, in order to exploit economies of scale and cost decreases.

Competence centres should not only focus on the needs of individual companies or on the strengthening of the vertical supply chains. They should also adopt a territorial perspective, i.e. dealing with horizontal relations between the different sectors, and an institutional perspective, i.e. promoting new forms of multilevel governance.

Competence centres may stimulate the firms to change their corporate strategy

to a forward looking model and represent a stimulus to the international openness of the regional clusters by promoting forms of collaboration with external partners, such as international research institutions and large international firms.

Universities may play a key role in modern “knowledge based clusters”. Universities can develop new fields of activity (“third sector”), for example organize life long training programs together with professional associations and also promote the creativity and entrepreneurship of their researchers by joining firms in innovation projects and in the creation of new firms.

Traditional industrial clusters require a greater integration of industrial firms with modern knowledge intensive business services (KIBS) and also an improvement of the relationship between industrial firms and the financial institutions, such as private equity, in order to improve the evaluation procedures of risk in investment in innovation.

The multiplication of players and layers of negotiation – international, national, and local – demands a different model of government, called “multilevel governance”, based on organisational structures of interaction and partnership. In particular, Research, Technology, Development and Innovation Policy (RTDI) is a field of concurrent legislation between various levels of government, and tighter vertical cooperation should be complemented with an increasing specialization according to the subsidiarity principle.

Therefore, the IKINET project highlights that regional and national policies for competence centres should:

- promote the development of existing or emerging clusters,
- promote new strategic projects in the existing clusters and regions, rather than the creation of new geographical clusters,
- respond to the emerging needs of the user side, identify and aggregate new demand, explore new markets and aim to create new “lead markets” for the regional productions,
- promote the use of the knowledge accumulated within the cluster, the circulation of tacit knowledge and the development of new competencies through the process of interactive learning between the local actors,
- create new activities or “strategic spin-offs”, which can lead to a production diversification of the regional economy into new sectors of application, by investing in projects close to commercialization to avoid path-dependencies and lock-in effects,
- promote the design and adoption of large strategic projects of innovation requiring the coordination and cooperation of multiple partners,

- raise new funding through public-private partnership and involve modern financial intermediaries in strategic industrial projects, as the problem is the abundance of funding and the lack of profitable projects.
- build new formal and informal institutions, infrastructures, norms, rules and routines for the “governance” of the knowledge and innovation networks and promote the participation of new partners in innovation networks, such as KIBS and universities,
- represent a bridging institution and promote contacts between SMEs and large international firms on one hand and, on the other hand, the research institutions, thus promoting a greater effort on innovation and a mid term development strategy,
- promote international links and enhance a greater international integration and competitiveness in an increasingly complex and connected world.

5. The European dimension and the internationalization of competence centres

Clusters may contribute to the evolution of the European industry toward a knowledge economy. In particular, the transition to the knowledge economy of the European economy is not only demanding large international investments in new strategic industrial sectors or “structural reforms”, but also the creation of new “knowledge clusters”, due to the localized nature of the processes of knowledge creation. Thus, a cluster approach is also needed in the European policy for the knowledge economy.

While the internationalization of the markets of the products and the internationalization of the industrial supply chain are well developed, the internationalization of knowledge links is still lacking behind. Barriers of SMEs to international clusters can be rooted in different problems. For more conventional SMEs, general deficits of contacts and experiences are particularly relevant, while for more advanced SMEs commercialisation strategies and institutional security are more relevant. Accordingly, different organizations can act as gatekeepers to secure necessary openness of cluster structures in these cases. For any public support, not the type or structure of gatekeeper should be decisive but the actual impact on integrating SMEs.

Even medium size firms are reluctant to internationalize in a knowledge perspective or to promote new forms of international interactive learning with foreign partners, due to the fear to lose their proprietary know-how, as they believe that it represents their most important tacit competitive asset.

The process of internationalization is a gradual learning process and it requires a new mental model by the firms. Moreover the internationalization process has a selective character and a key role is played by “gateways” or “bridging” institutions. Thus, competence centres may create that institutional framework made by trust, reciprocal commitment and well designed governance, which allow the firms of distant regions to exchange of tacit knowledge and to participate joint projects.

Gatekeepers are particularly important for lagging regions, as in these regions necessary density of partners might not be given to form clusters, but single partners might use contacts to regional gatekeepers to find access to clusters in other regions.

A complex interaction is needed between regional policies and national or European innovation policies. Various new sectors (such as aerospace, environment, energy, finance, major international infrastructures, etc.) seem to require an higher national or European coordination and the initiatives to be taken

at the regional level should be stimulated and orientated within the framework of national and also European networks.

However, the spatial dimension of innovation is also increasingly clear and that has lead to adopt policy schemes, which focus on the regional clusters. The choice of the new specific production fields of specialization and the creation of specific “competence centres” in many European countries may be the result of previous local initiatives or may be left to the regional governments, which better know the production specializations of their region and the potentials of the various sectoral clusters.

However, the national government may take various important initiatives, such as to:

- address the problems in the implementation phase of the competence centres,
- develop some systemic linkages between the various competence centres at the national and European level,
- promote international learning and benchmarking, share the tool box and compare the management models,
- allow an easier exchange of knowledge and their combination in the generation of new organizational and institutional solutions and the creation of a consensus on a new common model of action,
- identify success factors and evaluation criteria,
- design new public-private funding solutions,
- define concrete set of proposals and possibly strategic projects based on the cooperation of various competence centres,
- launch programmes for the creation of networks of competence centres in regions, which do not have them.

As firms are increasingly integrated in international production networks, also competence centres have to build international networks. The creation of European networks of “competence centres” would increase their specialization with respect to those of other regions at the international level and widen the knowledge base of existing clusters.

ACKNOWLEDGEMENT

The paper is based on the results of the FP6 European project CIT2-CT-2004-506242: IKINET – Interregional knowledge and innovation networks (<http://www.ikinet.uniroma2.it/>). Eight partners have been involved in the IKINET project: Università di Roma "Tor Vergata" (coordinator), University of Wales Cardiff, Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik – Bochum, Instytut Badań Systemowych – Polska Akademia Nauk – Warszawa, Joanneum Research Forschungsgesellschaft – Graz, Institut National de la Recherche Agronomique – Paris, Universidad Autonoma de Madrid and Applica sprl – Bruxelles.

References

- Abramowitz, M. and P. David (1996). Technological Change and the Rise of Intangible Investments: the US Economy's Growth Path in the Twentieth Century. Employment and Growth in the Knowledge-Based Economy. OECD.
- Almeida P. and Kogut B. (1999), Localisation of Knowledge and the Mobility of Engineers in Regional Networks, *Management Science*, 45, 905-917
- Antonelli, C. (2005), Models of knowledge and systems of governance, Department of Economics "Cognetti de Martiis", Università di Torino, Working paper No. 01/2005.
- Asheim, B. and E. Clark (2001), Creativity and Cost in Urban and Regional Development of the New Economy, *European Planning Studies*, 9, 805-811.
- Asheim, B., Coenen L., Moodysson J. and J Vang. (2007) "Constructing Knowledge-based Regional Advantage: Implications for Regional Innovation Policy." *International Journal of Entrepreneurship and Innovation*. Vol. 7, 2007. No. 2, p. 140.
- Audretsch D. e Feldman, M. (1996), "R&D Spillovers and the Geography of Innovation and Production", *American Economic Review*, vol. 86, 3, 630-640
- Bougrain, F., Haudeville, B. (2002), Innovation, collaboration and SMEs internal research capacities, *Research Policy*, 31, 735-747.
- Braczyk H, Cooke P, Heidenreich M (Eds) (1997), *Regional Innovation Systems*. UCL Press, London.
- Capello, R. (1999): Spatial transfer of knowledge in high technology milieux: learning versus collective learning processes. *Regional Studies* 33, 353–65.
- Capello, R. and Faggian, A. (2005): Collective learning and relational capital in local innovation processes, *Regional Studies*, 39, 75-87.
- Cappellin, R. (1983), Productivity growth and technological change in a regional perspective, *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, March.

- Cappellin, R. (1988), Transaction costs and urban agglomeration, *Revue d'Economie Regionale et Urbaine*, n. 2.
- Cappellin, R. (2000), Urban agglomeration and regional development policies in an enlarged Europe, in Bröcker J. and Herrmann H., eds, *Spatial Change and Interregional Flows in the Integrating Europe - Essays in Honour of Karin Peschel*, Physica-Verlag, Heidelberg.
- Cappellin, R. (2002), Regional industrial policy and the new economy, in G. Atalik and M. M. Fischer, eds., *Regional Development Reconsidered*, Berlin, Springer Verlag.
- Cappellin, R. (2003), Networks and Technological Change in Regional Clusters in Bröcker, J., Dohse, D. and Soltwedel, R. eds., *Innovation Clusters and Interregional Competition*, Springer Verlag, Heidelberg.
- Cappellin, R. (2003), Territorial knowledge management: towards a metrics of the cognitive dimension of agglomeration economies, *International Journal of Technology Management*, Vol. X, n. X.
- Cappellin, R. (2004), "International knowledge and innovation networks for European integration, cohesion and enlargement", *International Social Science Journal*, UNESCO, Volume 56 Issue 180, 207-225.
- Cappellin, R. (2007), Learning, Spatial Changes, and Regional and Urban Policies: The Territorial Dimension of the Knowledge Economy, *American Behavioral Scientist*, Volume 50, Number 7, 897-921.
- Cappellin, R. and Orsenigo, L. (2006), Regional learning networks in medium tech sectors and European integration, paper presented at the Special Session on: "International Knowledge and Innovation Networks", of the 46th European Congress of the Regional Science Association, Volos, Greece, August 30 – September 3, 2006.
- Cohendet, P., Steinmueller, W.E. (2000), The codification of knowledge: a conceptual and empirical exploration. *Industrial and Corporate Change* 2, 195–209.
- Coleman, J.S. (1988), Social capital in the creation of human capital, *American Journal of Sociology*, Supplement, Vol. 94: 95-120.
- Cooke P, Morgan K (1998), *The Associational Economy: Firms, Regions and Innovation*. Oxford University Press, Oxford
- Crevoisier O. and Camagni R. (eds.) (2000), *Les Milieux Urbains: Innovation, Systèmes de Production et Ancrage*, EDES, Neuchâtel
- European Union (2000) Lisbon European Council 23 and 24 March 2001 Presidency Conclusions (Brussels: European Union).
- Felix, B. (2006), *Employment in High Technology, Science and Technology*, Eurostat, Statistics in Focus, 1.
- Field J. (2003), *Social Capital*, Routledge, London-New York.
- Florida, R. (1995), Towards the learning region. *Futures* 27, 527–36.
- Florida, R. (2002) *The Rise of the Creative Class* (New York: Basic Books).
- Foray, D. and B.-A. Lundvall (1996). *The Knowledge-Based Economy: From the Economics*

- of Knowledge to the Learning Economy. Employment and Growth in the Knowledge-based Economy. OECD.
- Geenhuizen, M. and P. Nijkamp (2006) Learning Regions in an Evolutionary Context: Policymaking for High Technology Firms. *International Journal of Entrepreneurship and Innovation Management*, Volume 6 (3): 265-282.
- Geenhuizen, M. van (2007), Modeling Dynamics of Knowledge Networks and Local Connectedness: A Case Study of Urban High-tech Companies in the Netherlands, *Annals of Regional Science* (in press).
- Holland, J.H (2002), Complex adaptive systems and spontaneous emergence, in Quadrio Curzio, A. and Fortis, M. (eds.), *Complexity and industrial clusters: dynamics and models in theory and practice*, Heidelberg, Phisica-Verlag: 25-34.
- Howells, J.R. L. (2002). "Tacit Knowledge, Innovation and Economic Geography." *Urban Studies*. Vol. 39, May 2002. No. 5-6. pp. 871-884. Taylor & Francis.
- IKINET project, Policy conclusions of the Policy Forum, presented at the Policy Forum of the IKINET project on: "Regional competence centres and European knowledge and innovation networks", Rome, 19th - 20th September 2007 (www.ikinet.uniroma2.it/contributions.htm).
- Karlsson, C. (1997), Product Development, Innovation Networks, and Agglomeration Economies, *The Annals of Regional Science* 31, 235-258.
- Karlsson, C. and B. Johansson (2006), Towards a Dynamic Theory for the Spatial Knowledge Economy, in Johansson, B., C. Karlsson & R.R. Stough (Eds.), *Entrepreneurship and Dynamics in the Knowledge Economy*, Routledge, London & New York, 12-46.
- Karlsson, C. and M. Andersson (2007), Knowledge in Regional Economic Growth - The Role of Knowledge Accessibility, *Industry and Innovation* 14, 129-149
- Karlsson, C. and O. Ejermo (2006), Spatial Inventor Networks as Studied by Patent Coinventorships, *Research Policy* 35, 412-430.
- Karlsson, C. and S. Johansson (2007), R&D Accessibility and Regional Export Diversity, *The Annals of Regional Science* 41, 501-523.
- Lawson, C. and Lorenz, E. (1999), Collective learning, tacit knowledge and regional innovative capacity. *Regional Studies* 33, 305-17.

Sloven Bölgelerinde Yenilikçiliğin Geliştirilmesi

Tadeja Colnar Leskovšek
Anteja Ekonomik Rekabetçilik Grubu

1. Sloven bölgelerinde yenilik geliştirme

Geleceği parlak bölgeler tamamen yeni yollar ve yönlerde dönmek ve büyümek için hazırlıklı olmalıdır. Fakat bu yollar ve yönler nelerdir? Dünya çapındaki başarılı bölge örnekleri (Baden-Württemberg, Emilia Romagna, Güney California vb.) bu tür bölgelerin yalnızca yerel özgünlüklerine sahip çıkmadıklarını; aynı zamanda küresel eğilimleri kabul ettiklerini, bu eğilimlere karşılık ve yön verdiklerini ve böylece bu bölgelerin yenilikçilikte lider olduklarını göstermektedir.

Yenilikçiliğin salt teknik düzeydeki sorunlarını bir kenara bırakıp bölgelerin yaşayan sistemler olarak görüldüğü paradigmayı ele alırsak, yenilikçi bölgeleri geliştirmek sürekliliği olan bir süreç haline gelir. Bu yaklaşımı kullanarak, gerektiğinde uyum gösterme yeteneğine sahip, çevrelerindeki değişimlere karşı dikkatli ve yenilik yapabilen insan ve kurumlarla dolu bölgeleri yaratmak mümkün olabilir. Hepimizde var olan yenilikçilik potansiyeli ile çalışmak ve bu potansiyeli anlamlı sorunları çözmek için kullanmak olanaklıdır (Wheatley, 2001).

2. Yenilikçi bölge

En başta önemli olan, yenilikçilik kavramında karşılıklı bir anlaşma sağlamaktır. Genellikle, yenilikçilik hakkında, yalnızca yeni ürün ve hizmetlere odaklanan dar bir bakış açımız vardır. Her ne kadar birçok bölge ekonomisi nispeten sıradan faaliyetlere dayanmaktaysa da, zihinsel modelimiz, yeniliğin oluşumunu genelde teknolojik sınırlarda açıklar (Morgan et al, 2003). Bölgelerde yeni olanak ve zenginlikler yaratmak için, yenilik hakkında bölgesel kavramlar düzeyinde düşünmeye başlamak önemlidir. Bölgesel kavram ile anladığımız bölgelerin değeri nasıl yarattığı, aktardığı ve çıkardığına ilişkin bütün süreçlerdir. Bu, yeni ürünler, hizmetler, teknolojiler kadar yeni çalışma yöntemleri, daha iyi ve etkin ağ oluşturma faaliyetleri, kamu ve özel sektör arasında daha dinamik sinerjileri v.b. içerir. Uzun vadede en önemli soru bölgenin ne olduğu değil ne olacağıdır.

Yenilikçilik yeteneği, çeşitlilik içinde hareket etme yeteneğidir. Eğer bölge çok homojen olursa, çevresel değişikliklere karşı kırılgan olur. Bölgede gerçek bir çeşitlilik varsa, yalnızca farklı insanlar işleri farklı şekilde yaptıkları için bile yenilikçi çözümler her zaman üretilebilir. Eğer bölgesel liderler özgünlük ve çeşitliliği desteklemede başarısız olurlarsa, bölgenin uyum sağlama kapasitesini tamamen yok edebilirler. Sistemler genelde yeni fikir ve buluşlara karşı durmak üzerine kurulmuştur. Yenilikçilik, insanların var olan potansiyelini açığa çıkarmak ve gerçek yararlar elde etmekle ilgilidir (Wheatley, 2001; Ziegler, 2002).

Eğer bölge yeni kavramlarla tanışmıyorsa, büyük ihtimalle bölgenin ömrü az kalmıştır. Gerçek yenilik, şüphesiz kuralları esnetmeyi ya da onlara uymamayı gerektirmektedir. Sistemler devamlılık, kontrol ve verimlilik için kurulduğundan yenilikler istisna olarak kalmaktadır (Hamel, 2003). Bu yüzden, bölgeler için bu yenilikçilik yaklaşımına uyumlu ortak vizyonlar geliştirilmesi önemlidir. Esaslı bir yenilik, insanları ve kurumları bir araya getirerek, ortak kader duygusunu yaratarak, insanların hayal gücünü özgürleştirerek ve onlara alışılmadık fırsatların nasıl görüleceğini öğreterek ortaya çıkar.

Doğası gereği yenilikçilik sürekli bir öğrenme sürecidir (Senge, 1998). Yenilikçilik disiplini iyi bilme, bölgedeki paydaşların birlikte çalışmasını ve birbirlerinin çabalarından ders çıkarmalarını gerektirmektedir. Paydaşların büyük huzursuzluklar yaşamaları, yenilik sürecinde yaşanan doğal bir tepkidir. Yenilik sürecinin getirdiği sıkıntı ve belirsizliklere en iyi şekilde göğüs germek için danışma ve deneyim aktarımından birlikte yararlanılmalıdır.

Yukarıda bahsedilen yenilikçi bölgeleri geliştirme ilkelerinin yanı sıra, yenilikçiliği geliştirmek için kaynak sağlanmasına da gerek vardır. Sıklıkla, kaynaklar

var olan sistemler ve girişimlerle bağlantılandırılır ve fazla değişiklik yapılmaz. Yeni zorluklar insan ve grupların alıştıklarından daha farklı etkileşim kurmalarını gerektirdiğinde yani önceki gereklilikten farklı zamanda farklı zorluklar ortaya çıktığında onları mevcut sistemlerden çıkarıp yeni girişimlerin yeni sınırlarını çizmek önemlidir (Christensen, 2001). Bu tür yeni girişimler, sonunda yeni bir süreç yani, girdileri çıktıya dönüştürecek yeni yeteneklerin bir araya gelerek yeni birlikte çalışma biçimleri yaratmasına olanak tanır.

Her gelişmiş bölgenin kendi özellikleri olduğundan, “gelişmiş bölgelerin” başarılarını açıklayacak tek bir şablon yoktur (Morgan et al., 2003). Ancak, yenilikçi bir ortam bilinçli bir şekilde teşvik edilebilir. Bölgesel kalkınmacılardan cesur ve yeni teknik, örgütsel ve kavramsal gelişimlerin köşe taşı olabilecek yeni bakış açılarını paylaşmak için tüm düzeylerdeki temsilcilerin bir araya getirmeleri istenmektedir.

Yenilikçilik, aşağıdaki koşullar altında geliştirilebilir:

- çeşitliliği geliştirme yeteneği,
- yeni etkileşimleri uygulama,
- birlikte öğrenme olanağı- deneyim paylaşımıyla öğrenme,
- yukarıda sayılanları destekleyecek kaynaklar.

İnsanların yeni fikirler bulabileceği güvenli bir yer oluşturarak yenilikçiliği kurumsallaştırmak önemlidir. Skarzynski ve Hamel yenilik sürecine başlamak için üç yol önermektedir: 1. sorunun tüm düzeylerindeki insanların bir araya getirerek yeni tartışmalar başlatıp doğru bilinenleri sorgulama ve yeni yollar aramak 2. yeni bakış açıları aramak: eğer bölge geleceği tasarlamakta daha iyi iş çıkarmak istiyorsa, geleceğe ilk ulaşacak olan gençlere önce sormak 3. yeni tutkuları harekete geçirmek: çünkü yenilik beyinden olduğu kadar kalpten de gelir (Skarzynski, Hamel, 2002). Yenilik yapmaktan korkmayan bölgeler insanların enerjisini yeni ve son derece farklı yönde kullanır.

3. Yenilikçi bölgelerin yarattığı değer

Geleneksel yenilikçilik tanımları, daha çok somut teknik boyutları vurgularken, soyut sosyal, örgütsel ve ilişkisel boyutlara daha az değinir (Morgan et al., 2003), bu nedenle de geleneksel yenilikçilik politikaları çoğunlukla yeniliği getiren altyapı gelişimi üzerine yoğunlaşır. Bu altyapı genellikle şu öncelik alanlarını içerir: eğitim sistemi, Ar-Ge altyapısı, fikri ve endüstriyel mülkiyetin korunması, bürokrasinin sadeleştirilmesi, yasal ve düzenleyici çevre, vergilendirme vb. Ancak, yenilikçi bölgelerdeki kalkınmacıların sağlayabileceği değer sadece altyapıyla yaratılmaz; bu değer, gittikçe insanların deneyimleri ve bölgedeki yaşam kalitesine ilişkin algılara bağlı hale gelir. Yaşam kalitesi, insanların yaratıcılığının, yenilik yapabilme kapasitelerinin takdiri, işteki ilişkiler, boş vakitlerin kalitesi ve başarılı aile ve sosyal hayat kurabilme potansiyelleri ile ilişkilidir.

Uygulanacak toplam değer kuralı:

Bölgelerin Yarattığı Değer

$$v_t = w_1 v_0 + w_2 v_e$$

v_t toplam değer

v_0 sağlanan altyapı, ürün ve hizmetlerin değeri (kalite/fiyat)

v_e yaşam kalitesi deneyiminin ve algılanmasının değeri

w ağırlık- ana oyuncuların göreceli önemi

v_0 rekabet zorunluluğu

v_e rekabet farklılaşması

Scansaroli ve Szymasnski, 2002

Bölgedeki ana aktörlerin aradığı ve gelecekte talep edecekleri şey daha kapsamlı olmaktadır. Tarihsel yaklaşım, değeri fiyat olarak açıklar- daha ucuz altyapı, ürün ve hizmetler daha yüksek değer anlamına gelir. Daha sonraki zamanlarda değer, kalitenin fiyata oranı (v_0) olarak görülür. Bugün ise, değer tahminleri yaşam kalitesi deneyiminin ve algılanmasının açık değerlendirmesini de içerir (v_e). Yenilikçi bölgelerdeki insanlar, Skarzynski ve Hamel'in söz ettikleri “yaratıcı tutkunun kıvılcımlarını” isterler. Bu insanlar, değer ölçümü yaparken, bölgenin toplam değerine odaklanırlar ve yaşam kalitesinin deneyimine (v_e) de vurgu yaparlar. Sosyo-ekonomik ve kişisel düzeydeki dalgalanmalar *kalite/fiyat*'a karşı *deneyimin* (w_1 'e karşı w_2) vurgusunda dalgalanmalara neden olmasına rağmen, yenilikçi bölgelerde ağır basan eğilim deneyime daha çok ağırlık verme yönündedir.

Genişletilmiş değer denklemi, yenilikçi bölgelerin, değeri yalnızca yeniliği sağlayan üstün altyapıyla değil, aynı zamanda açık fikirliliği geliştiren, insanların yeni fikirler ortaya çıkarmasını ödüllendiren bir bölge deneyimi yoluyla en üst seviyeye çıkarmak için çaba sarf ederek yarattığını göstermektedir. Bu nedenle, geleceğin bölgesel rekabetinin, bir bölgenin kendi insanlarına yaratıcı potansiyellerini ifade etme olanaklarını ne kadar iyi sağladığına odaklanması beklenmektedir.

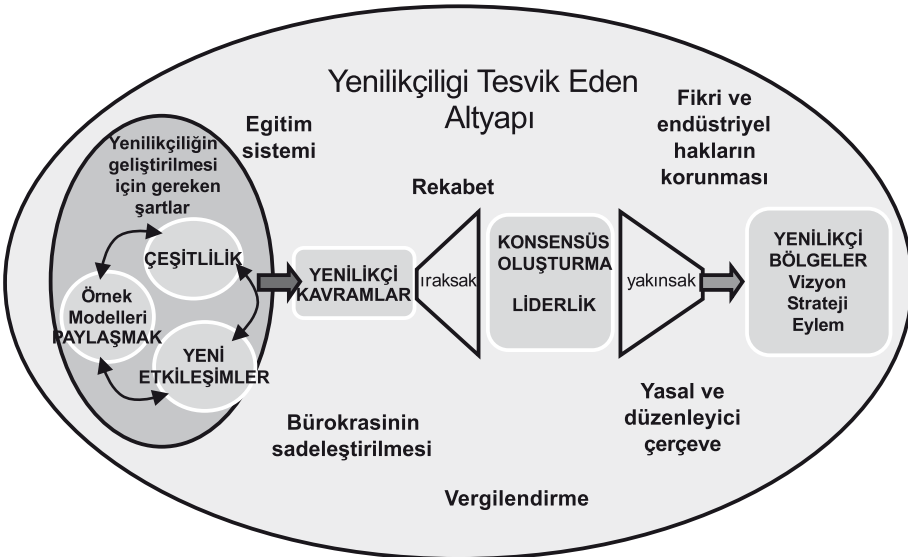
4. Bölgesel yenilikçilik geliştirme çerçevesi

Yeniliği teşvik eden bir altyapının yanında, bölgelerde yenilikçiliğin geliştirilmesi bu yüzden yaşam kalitesi deneyimi yoluyla değer yaratan ve “rekabet zorunluluğundan” çok bölgeler arasındaki “rekabet farklılaşmasından” gelen bir olgudur. Fakat, bölge plancıları bu tip bir bölgesel yenilik kapasitesini nasıl harekete geçirebilir?

Başlangıç noktası olarak, biz çoğu örnekte paydaşların düşük seviyedeki katılımını ve yetersiz sosyal sermayeyi, (özellikle güven, karşılıklılık, ortak taahhütler, paylaşılarak öğrenme, cesaret ve risk alma konularında) ele alıyoruz. Bölgesel yenilikçilik yeteneğini arttırmak için, hem yenilikçiliği sağlayan güçlü altyapıyı hem de yenilikçiliği teşvik eden güçlü sosyo-ekonomik koşulları ve bunların sonucunda oluşmuş, bölgesel sosyal sermayenin bir parçası olan “yenilikçilik kültürünün” gelişmesi gereklidir. Böyle bir bölgesel ortamda liderler başarılı vizyonlar, stratejiler ve eylemler ortaya koyabilir.

Yeniliği teşvik eden altyapı (eğitim sistemi, Ar-Ge altyapısı, fikri ve endüstriyel mülkiyetin korunması, idari yalınlaştırma, yeniliğe yardımcı olmaya uygun yasal ve düzenleyici çevre, vergilendirme vb.) sağlandıktan sonra, yenilik 1-çeşitlilik, 2-yeni etkileşimler, 3-birlikte öğrenme -paylaşılarak öğrenme olanağı ile gelişen sosyal bir süreçtir (bkz. Şekil-1).

Şekil-1: Bölgesel Yenilikçilik Geliştirme Çerçevesi



Çeşitlilik, insanların ve kurumların çeşitliliğini besleyerek ve takdir ederek geliştirilir. İnsanlar için çeşitlilik yaş, cinsiyet yapısı, milliyet, kültür ve yaşam tarzı, eğitimsel ve mesleki yapı, bireysel ve takım çalışması odaklılık, insanların hareket edebilirliği açısından tanımlanır. Kurumların çeşitliliği ise büyüklük (Büyük ölçekli firmalar, KOBİler) faaliyet/iş alanı (sanayi, tarım, hizmet, AR-GE, eğitim, finans vb.) teknoloji, uluslararası yönelim, sahiplik (kamu, özel, müşterek- ör: odalar, ticaret birlikleri, sendikalar) vb. açısından tanımlanmaktadır.

Yeni etkileşimler, yenilikçilik gelişimi için ikinci etkindir. Yenilikçilik politikaları genellikle araştırma, üniversiteler ve şirketlerin arasındaki işbirliğini kuvvetlendirmeye odaklanmıştır. Daha ileri düzeyde, bu kurumların çabaları kümelenme gelişimine öncülük eder. Daha “alışılmadık” işbirliklerini, (örneğin iş dünyası ve STK'lar, sanat ve iş dünyası, spor ve sanat gibi) geliştirmek için yeni etkileşimlerin (resmi ve gayri resmi) bu çabalarını derinleştirmek önemlidir. Yeni etkileşimler, genellikle işbirliği yapmayan, çoğu zaman birbirlerini ilerleme önünde engel olarak gören tarafları bir araya getirmeyi gerektirir. Büyük bir değişim içim en önemli bileşen liderler arasındaki normal sınırları geçen ilişkilerdir (Senge, 2006). Yeni etkileşimler, sonunda yenilik için yeni ortaklıklara yol açmalıdır ve bu ortaklıklar zaman alır, güven ve bağlılık gerektirir.

Yenilikçiliğin geliştirilmesinde üçüncü etken, geleneksel eğitim sisteminin tamamlayıcısı olan ve kalkınmanın farklı alanlarından bilgi ve deneyimi paylaşmak için istek ve güven gerektiren birlikte öğrenme- paylaşarak öğrenme olanağıdır.

Yenilikçi kavramlar üretildiğinde, bölge için birçok “olası gelecekle” ile karşı karşıya kalırız. Bu noktada, konsensüs oluşturma yeteneğini geliştirmek ve bölgenin nereye yönleneceği konusunda bölgesel paydaşlara yardımcı olacak liderleri bulmak çok önemlidir (Colnar Leskovsek ve öbürleri 2005). Konsensüs oluşturma, anlaşmaya varma ve çatışma çözümlemenin yanında işbirliği geliştirme etkinliklerini de kapsar. Bu yetenekler bağımsız ve profesyonel kolaylaştırıcılık ile geliştirilebilir. Kolaylaştırıcılık süreci açıklık, katılım ve işbirliği değerlerini içermelidir. Kolaylaştırıcısının görevi, paydaşların profesyonel kaynaklarını iş için açmalarını ve getirmelerini sağlayarak sonunda yeni olanaklar yaratmalarına yardımcı olmaktır. Ortak karar vermenin en önemli etkisi, katılımcıların kendilerini bölgesel kalkınmanın akıbetini etkileyen aktörler olarak görmeleridir.

5. Sloven bölgesel kalkınma sistemi

Slovenya, yüzölçümü (20 274 km²) ve nüfus (2,01 milyon) bakımından AB üye ülkelerinin en küçüklerinden biridir. 2006'da, Slovenya'nın satın alma gücü paritesine göre gayrisafi yurtiçi hasılası (GSYİH) AB ortalamasının %87'sidir. Eurostat'a göre, 2006'da Slovenya, 25 üyeli AB'de kişi başına GSYİH bakımından 16. sırada, Portekiz'in hemen önünde ve Yunanistan'ın arkasında yer almaktadır. GSYİH büyüme hızı 2006'da %5,2 ve 2007'nin ilk yarısında 25 üyeli AB ortalamasının çok üstünde; %7,2'dir (2006'da %2,9). Slovenya, 2007'de Maastricht kriterlerinin tümünü yerine getirerek Avrupa Parasal Birliğinin “şanslı 13'üncüsü” olmuştur. Güçlü ekonomik büyümeye rağmen, cari hesap açığı oldukça azdır (GSYİH'nin %2'sinden daha düşük), ihracat ithalattan çok daha hızlı büyümekte, ücret ve üretkenlik eğilimleri sabit kalmaktadır.

Şu an, Sloven bölgesel sistemi belediyeler ve istatistikî bölgelerden oluşmaktadır. Belediyelerin Kurulmasına Dair Kanuna (1994) dayanılarak belediyeler, Slovenya'da özerk yerel yönetim birimi olarak kurulmuşlardır. Şu an, ülke nüfus ve ekonomik güç bakımından çok farklı 210 belediyeye (bunlardan 11'i şehir belediyesidir) ayrılmıştır. En büyük nüfuslu ve GSYİH'ya en çok katkı yapan, Ljubljana şehir belediyesidir (265 881 nüfus).

Son bölgesel bölünmeyle, Slovenya'da 12 istatistikî bölge oluşturulmuştur (NUTS 3). Bu bölümlenme Slovenya'nın sosyal-coğrafi bölgeleşmesine (işlevsel orta büyüklükteki bölgeler) dayanmaktadır. İstatistiksel bölgeler, mekânsal planlama amacıyla belirlenen sözde planlama bölgeleriyle örtüşmektedir. Bunların siyasi ve idari işlevi yoktur. Ancak, devlet ve belediyeler arasında ara bir düzey olarak idari-siyasi bölgelerin (illerin) kurulması hakkında sürekli bir tartışma vardır.

Şekil-2: Slovenya'nın İstatiki Bölgeleri (NUTS 3)



Bazı ulusal uzmanlar, Slovenya'nın bölgesel kalkınması hakkında çok eleştirel gözükmeakteler. 1970'ler ve 1980'lerdeki bölgesel kalkınmadaki durum, sermaye eksikliği, kalifiye işgücü ve yeterli altyapı eksikliğinden dolayı çeşitli kalkınma destekçileri arasındaki görüş anlaşmazlıklarıyla göze çarpsa da, 1990'dan günümüze gelen süreçte işbirliği ya da kalkınma merkezlerini birbirine bağlayan ortak idari ağ noksanlığı belirgin hale gelmiştir. Devlet ve yerel topluluklar arasındaki boşluk artmaktadır. Tahminlere göre bölgesi küresel akımları yakalamada ve yeniliği arttıran koşulları geliştirmekte yalnızca Slovenya'nın lider kalkınma motoru olan metropoliten Ljubljana başarılı olacaktır (Ravbar,2004).

Şu anki sistemde, Slovenya'da yenilikçiliğin geliştirilmesi büyük ölçüde Slovenya Cumhuriyeti Yönetiminin Ulusal Bakanlıkları sorumluluk alanında girmektedir.Devlet Büyüme Kurumu birlikte Ekonomi Bakanlığı bu alanda en etkin aktörler olarak gözükmeakteler (EC, 2006). Bununla birlikte, proaktif olduğu iddia edilen sanayi politikası geliştirilirken birçok önemli tartışma yaşanmıştır. Girişimciliği ve Rekabetçiliği Destekleme Göstergeleri Programı 2002-2006 aracılığıyla politikalar hayata geçirildi. Programın üç temel taşı şunlardı: (1) eğitim ve araştırma kurumlarından ekonomiye doğru bilgi akışını geliştirmek, uluslararası Ar-Ge işbirliği ve araştırmacıların hareketliliğinin artırılması ile ilgilenen kalkınma alanlarına bilgi sağlanması; (2) destekleyici girişimci çerçevenin ve yeni KOBİ'lerin ve yatırımların yaratılmasının gelişimini içeren girişimcilik teşviki; (3) şirketlerin verimliliğini arttırmak için yeni stratejilerin geliştirilmesini tetikleyen girişimlerin rekabetçi kapasitesini güçlendirme, teknolojik gelişmeye yapılan girişim yatırımlarının desteklenmesi, yenilikçilik ve uluslararasılaştırma ve özel bir program olarak ağ kurma ve kümelenme gelişiminin desteklenmesi.

6. Proaktif sanayi politikasının parçası olarak kümelenme gelişimi programı

Slovenya'daki kümelenme programının uygulanması üç aşamada gerçekleştirilmiştir. İlk aşama potansiyel kümelerin belirlenmesini, ikinci aşama kümelenme politikasının tanımlanması, son aşama ise kümelenme politikasının uygulamaya geçirilmesini kapsamaktadır. Temel fikir, belirlenen kümeler temel alınarak, şirket sayısı, istihdam oranları, var olan avantajlar, gelişim potansiyeli, Slovenya ve yabancı pazarlardaki pazar payı bakımından Slovenya için stratejik önemi olan bu kümelerin gelişimini desteklemektir.

Mart 2000'de sanayi kollarının coğrafi yoğunlaşması ve ürün/hizmet sistemlerinin tanımlanması (potansiyel kümeler gibi) hakkında bir inceleme yapıldı (Dermastia ve öbürleri, 2000). Araştırmanın ana bulguları Slovenya'da gerçek bir kümelenmenin olmadığı (zayıf bağlantılar, kümelenme gelişim altyapısının geliştirilmesinde başlangıç döneminde olunması) ve Slovenya'daki stratejik kümelerin desteklenmesi yoluyla kümelenme politikasının uygulanması için temel fikrin üzerinde etkisi olan en az on potansiyel kümenin olduğudur. Ekonomi Bakanlığı, kümelenme gelişimini desteklemek için tek bir ölçüt yerine işbirlikleri ve ağ ilişkilerini teşvik edecek daha geniş bir ölçütler paketi tasarladı.

2000'de Ekonomi Bakanlığı kümelenme gelişimi pilot programını uygulamaya başladı. Pilot programın mantığı, Slovenya'nın kümelenme gelişiminde pratikte hiçbir tecrübe, bilgi ve mevcut aracının bulunmadığı gerçeğine dayanıyordu (Dermastia, 2002). Bakanlık tarafından yürütülen tüm kümelenme programı bir öğrenme süreciydi. Pilot program kümelenme gelişimi için sistematik yaklaşımın geliştirilmesi, kümelenme kavramının desteklenmesi, tecrübe kazanma ve kümelenme politikasının güçlendirilmesini amaçlamaktaydı. Bakanlık, birlikte bir yol bulmak için kümenin potansiyel çekirdeği olarak nitelendirilebilecek bölgedeki değer zincirindeki en az on şirket ve üç destek kurumundan oluşan grupları davet etti. Açık ihale çağrıları başlatılarak 3 pilot proje (otomotiv kümesi, ulaşım lojistiği ve donanım sanayi) seçildi. Pilot projelerin seçiminde şirketlerin bölgesel yoğunlaşması, grupların yüksek katma değerli ürünlerle uluslararası pazara erişimi, şirketlerin kendi aralarında ve şirketlerle araştırma geliştirme kurumları arasında mevcut işbirliği ve ağ kurma, destek örgütlenmesinin bulunması ve grup içindeki anahtar şirketlerin itibarı gibi ölçütler dikkate alınmıştır.

Pilot projelerin deneyimi kümelenmenin insanların, sistemin ve katılan tüm tarafların çeşitliliğini kabul etme süreci olduğunu göstermiştir. Bu deneyim ayrıca tüm düzeylerde (genel idare, Ar-Ge personeli ve teknikerlerin yönetimi) ve tüm aktörler (şirketler, kurumlar, örgütler, kamu ortakları) arasında iletişimi, şirketler ve

bilgi araçları arasında etkin işbirliğini ve kümelenme yapılarının uluslararası ağa hırslı bir şekilde katılımını gerekli kılan ve sürekli devam eden etkileşimlerin bir sürecidir. Bunlara ek olarak, kümelenme gelişimi bir öğrenme sürecidir. Farkındalığın artırılması ve ortak hedeflere yönelme de önemli etkinliklerdendir ve çeşitli konulara ilişkin iyi yönetilen atölye çalışmaları ve ikili ve ortak toplantıların hazırlanmasını gerektirir. Eğer proje liderliği yapısal ağlar ve kümelerin gelişimi alanında dışarıdan bağımsız uzmanlara emanet edilirse, faaliyetlerin etkinliği artırılabilir. Eğitim, küme kavramı bilgisinin yayılımı ve küme gelişiminin stratejik alanlarında proje gruplarının yaratılması hayati öneme sahiptir. Bu dönemde, küme gelişiminin geleceğe yapılan bir yatırım olduğu ve işbirliği, güven ve koordinasyona dayanan ısrarcı ilişkiler ağını gerektirdiği fikri de olgunlaşmıştır. Küme gelişimine yapılan yatırımlar, ilgili önemli kişilerin ciddi katılımlarını, özelleşmiş bilgi ve becerileri, teknik kaynakları ve doğal olarak finansal yatırımları gerektirdiğinden büyük yatırımlardır.

7. Sonuç

Slovenya'nın küçüklüğü, Ekonomi Bakanlığı'nın zamanının en başarılı projelerden biri olduğu ispatlanan ulusal kümelenme programını uygulamasını mümkün kılmıştır. Programın başarısının nedeni, Bakanlığın yalnızca kümelenme sürecinin katalizörü olarak sağladığı kümelenme girişimlerinin (yönetim, projeler) kuruluş masraflarına ortak finansman (%40), ilgili analizler, geliştirme, eğitim ve uluslararası ağlardı. Bakanlık önlemleri hiçbir şekilde piyasa mekanizmasının yerine geçmedi. Hangi alanlarda (sanayiler) küme geliştirileceğine ilişkin kararların alınması, örgütsel ve yönetsel konular katılan aktörlere bırakılmıştı. Küme girişimlerinin başarısı için girişim ve sorumluluk, özel sektörün liderliği, araştırmacılar, çalışanlar ve benzerlerinin sorumluluk alanında yer aldı. Küme programının, yeni hükümet tarafından 2005'te iptal edilmesinden sonra bile, bu ilkeleri takip eden küme girişimlerinin başarılı olduğu kanıtlanmıştır.

Küme gelişiminde Sloven örneği, yeniliği teşvik eden ana etkenler arasındaki dengenin örneğidir: altyapı, çeşitlilik, yeni etkileşimler, paylaşarak öğrenme, konsensüs oluşturma kabiliyetleri ve vizyon, strateji ve eylemler ile birlikte bir liderlik. Bu, yenilikçilik yönetişiminin çalışan ve işverenler, hissedarlar ve yönetim kurulları ile devlet ve yurttaşlar arasında işbirliği kültürü ve güven olmadan inşa edilemeyecek olan güçlü kamu-özel sektör ortaklıklarının olmadığı bir ortamda gelişemeyeceğini göstermiştir.

Kaynakça

- Christensen, M. Clayton: The Innovator's Dilemma: When New Technologies Cause Great Firms to Fail. 2001.
- Colnar Leskovšek, Tadeja et al.: Expertise for the Development of the Second Generation of the Regional Development Programs (commissioned by The Government Office for Local-Self-government and Regional Policy). Ljubljana, CIC, 2005.
- Dermastia, Mateja: Country Case Study on Local Clusters in Slovenia. Ljubljana, Şubat 2002.
- Dermastia, Mateja & Križnič, Andreja; Promotion of Company Links and Specialization in Production Chains and the Joint Development of International Markets Under the Cluster System: Final Research Report (commissioned by the Ministry of the Economy), Ljubljana, Iteo, 2000.
- European Trend Chart on Innovation, Annual Innovation Policy Trends and Appraisal Report: SLOVENIA, 2006. European Commission, Enterprise Directorate-General, Innovation/SMEs Programme.
- European Trend Chart on Innovation, Country Report: Slovenia. Covering period: May – September 2001. European Commission, Directorate General - Enterprise 'Innovation and SME' Programme.
- Hamel, Gary: Innovation as a Deep Capability. *Leader to Leader*, No. 27, Kış 2003.
- Hamel, Gary ve Skarzynski, Peter: Innovation: The New Route to New Wealth. On Creativity, Innovation and Renewal. Jossey-Bass, Şubat 2002.
- Morgan, Kevin ve Nauwelaers, Claire: Regional Innovation Strategies. The Challenge for Less-favoured Regions. Routledge, 2003.
- Ravbar, Marjan: Regional Development in the Regional Division of Slovenia. *Acta geographica Slovenica*, 44-1, 2004.
- Scansaroli, A. Jay ve Szymanski, M. David: Who's minding the future? Center for Retailing Studies, Texas A&M University, Ocak 2002.
- Senge, Peter: Systems Citizenship: The Leadership Mandate for This Millennium. *Leader to Leader*, Special 10th Anniversary Issue, No. 41, Yaz 2006.
- Senge, Peter: The Practice of Innovation. *Leader to Leader*, No.9, Yaz 1998.
- Statistical Portrait of Slovenia in the EU 2007. Statistical Office of the Republic of Slovenia, 2007.
- Wheatley, Margaret J.: Innovation Means Relying on Everyone's Creativity. *Leader to Leader*, No.20, Bahar 2001.
- Ziegler, Reinhard: "Anyone here have any bright ideas". *Accenture Outlook* 2002, vol.1.

Innovation Enhancement in Regions of Slovenia

Tadeja Colnar Leskovšek

Anteja ECG

tadeja.colnar@inoa.si

1. Innovation enhancement in regions of Slovenia

Regions with a successful future must be prepared to transform and grow in totally new ways and directions. But what are these ways and directions? Examples of successful regions around the world (Baden-Wurtemberg, Emilia Romagna, Southern California etc.) show that such regions not only recognize their local authenticity, but also they accept, respond and co-create global trends and are leaders in innovation.

Once we move from purely technical questions of innovation into the paradigm of regions as living systems, developing innovative regions becomes a continuous process. Using this approach, it is possible to create regions filled with people and organizations that are capable of adapting as needed, that are alert to changes in their environment, that are able to innovate. It is possible to work with the innovative potential that exists in all of us, and to engage that potential to solve meaningful problems (Wheatley, 2001).

2. Innovative region

First it is important to establish a mutual understanding of the concept of innovation. Generally we have a very narrow idea of innovation, focusing just on new products and services. Our mental model of what constitutes innovation is usually derived from the technological frontier – even though most regions depend on more prosaic activities (Morgan et al., 2003). To create new opportunities and new wealth for the regions, it is important to begin thinking about innovation at the level of entire regional concept. By regional concept we understand a whole process of how the region creates, delivers, and extracts value. It includes new products, services, technologies as well as new methods of work, better and more effective networking, more dynamic synergies between public and private sectors etc. In the long term the most important question is not what the region is but what it is becoming.

Innovation capability is the capability of acting in diversity. If the region becomes too homogenous, it becomes vulnerable to environmental shifts. Where there is true diversity in a region, innovative solutions are being created all the time, just because different people do things differently. If regional leaders fail to encourage uniqueness and diversity, they destroy the entire region's capacity to adapt. Systems are usually built to resist new ideas and innovations. Innovation is about tapping into the existing potential of people and delivering real benefits (Wheatley, 2001; Ziegler, 2002).

If the region is not experimenting with new concepts, it is probably living on borrowed time. Of course real innovation requires bending – or breaking- rules. Innovations are exceptions because the systems are built for perpetuation, control, and efficiency (Hamel, 2003). Therefore, it is important for regions to develop shared visions that are tuned to this concept of innovation. Radical innovation comes from engaging people and organizations, from generating a collective sense of destiny, from unleashing the imagination of people and teaching them how to see unconventional opportunities.

By nature, innovation is a continual learning process (Senge, 1998). Mastering the discipline of innovation will require stakeholders in the region working together, learning from another's efforts. It is a natural response in the innovation process that stakeholders engaged experience periods of profound discomfort. Confronting such discomfort and uncertainty that innovation process brings is best done together in consultation and by exchange of experiences.

Along with the above discussed principles of developing innovative regions,

there is also the resource alignment necessary to promote innovation. Too often, resources are plugged into existing systems and initiatives -- and little change results. When new challenges require people or groups to interact differently than they habitually have done – addressing different challenges with different timing than historically required – it is important to pull them out of the existing systems and draw a new boundary around a new initiative (Christensen, 2001). Such new initiatives can facilitate new patterns of working together that ultimately can coalesce as new process – new capabilities for transforming inputs into outputs.

There is no single template which explains the success of “advanced regions”, since each has its own specificity (Morgan et al., 2003). However, an innovative environment can be consciously stimulated. Regional developers are invited to bring together a cross-section of people at all levels to share new perspectives that may be the cornerstones of bold new technical, organizational or conceptual innovations.

Innovation is therefore fostered by the following conditions:

- capability to develop diversity,
- practicing new interactions,
- possibility for learning together – learning from sharing experience,
- resources to support all of the above.

It is important to institutionalize innovation by building a safe place for people to think new thoughts. Skarzynski and Hamel suggest three ways to start the innovation process: 1. start new conversations by bringing together people of all ranks to question orthodoxies and search for new ways, 2. seek new perspectives – if region wants to do a better job of envisioning the future, ask the people who will get to the future first: young people, 3. spark new passions – innovation comes from heart as well as the head (Hamel, Skarzynski, 2002). Regions that are not afraid to innovate engage people energies in a new and profoundly different way.

3. Value generated by innovative regions

As traditional definitions of innovation make too much of the tangible technical dimension and too little of the intangible social, organizational and relational dimensions (Morgan et al., 2003), so do the traditional innovation policies concentrate mainly on development of the infrastructure conducive to innovation. This infrastructure usually includes the following priority areas: educational system, R&D infrastructure, protection of intellectual and industrial property, administrative simplifications, legal and regulatory environment, taxation etc. However, the value that developers of innovative regions can provide is not created only by the infrastructure conducive to innovation, but is getting more and more dependant on the people's experience and perceptions of quality of life in the region. Quality of life relates to the appreciation of their creative and innovative capabilities and relations at work, quality of leisure time and potentials of creating a successful family and community life.

The following principle of the total value applies:

Value generated by regions

$$v_t = w_1 v_o + w_2 v_e$$

v_t is total value

v_o is value of the infrastructure, products and services provided (quality/price)

v_e is value of the experience and perception of quality of life

w is ponder - relative emphasis by key players

v_o is a "competitive imperative"

v_e is a "competitive differentiator".

The expanded value equation reveals that innovative regions are creating value not only through superior infrastructure conducive to innovation but also put explicit efforts into maximization of value through the experience of the region as a place where open-mindedness is cultivated, as a rewarding place for people to think new thoughts. It is therefore expected that the regional competition of the future will focus on how well a certain region can provide people with opportunities to express their creative potentials.

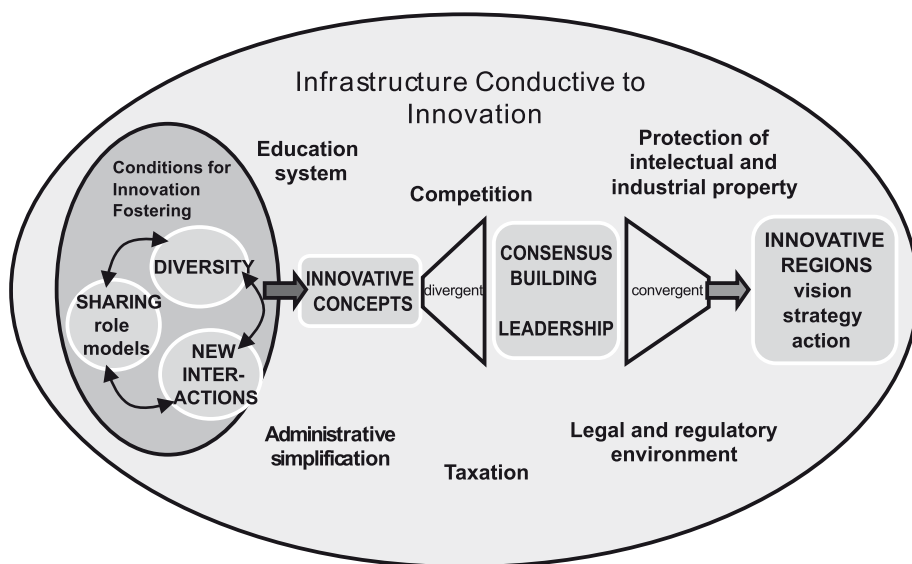
4. Regional innovation enhancemet framework

Along with the infrastructure conducive to innovation, innovation enhancement in the regions is therefore also a thing of creating value through experience of quality of life and will become more of “competitive differentiator” between the regions than “competitive imperative”. But how can regional developers stimulate this kind of regional innovation capability?

As a starting point, in most cases we are dealing with a challenge of low level of stakeholder engagement and low level of social capital, particularly sharing common values such as trust, reciprocity, joint commitments, learning by sharing, courage and risk taking. To enhance regional innovation capability, it is necessary to develop both infrastructure conducive to innovation and socio-economic conditions for innovation fostering and thus build up “innovation culture” as a part of regional social capital. In such regional environment innovation leaders can create successful visions, strategies and actions.

After the infrastructure conducive to innovation (i.e.: education system, R&D infrastructure, protection of competition and intellectual property, appropriate legal and regulatory environment and taxation conducive to innovation) is put in place, innovation as a social process is fostered by (1) diversity, (2) new interactions, (3) possibility for learning together – learning by sharing (see Figure 1).

Figure 1: Regional innovation enhancement framework



Diversity is enhanced by appreciating and nurturing diversity of people and institutions/organizations. For people it means diversity in terms of age and gender structure, nationalities, culture and life styles, educational and occupational structure, individual and team work orientation, people's mobility etc. Diversity of institutions/organizations means diversity in terms of size (LE, SME), activity (industries, agriculture, services – R&D, education, finance etc.), technology, international orientation, ownership (public, private, collective –i.e.: chambers, trade associations, unions), etc.

New interactions are the second factor of innovation enhancement. Innovation policies have usually focused on intensification of co-operation between research, universities and companies. When more advanced, their effort would then lead to the cluster development. It is important to deepen these efforts of new interactions (formal and informal) to enhance even more “unusual” co-operations i.e.: business and NGOs, art and business, sports and art etc. New interactions will require bringing parties together that normally do not co-operate, parties, often seeing one another as the primary obstacle to progress as they defined it. The relationships among leaders across normal boundaries might be the most crucial ingredient to major change (Senge, 2006). New interactions must eventually lead to new partnerships for innovation and these partnerships take time, trust and real commitment.

The third factor of innovation enhancement is possibility for learning together – learning by sharing which is complementary to the traditional educational system and requires willingness and trust to share knowledge and experience from different fields of development.

Once innovative concepts are generated we face a situation of many “potential futures” for the region. At that point it is important to develop consensus building capabilities and recognize leaders who will help regional stakeholders to extract the specific direction the region is about to take (Colnar Leskovsek et al., 2005). Consensus building includes among other things agreement-reaching and conflict-resolutions as well as other activities of future collaboration enhancement. Those capabilities can be enhanced by independent and professional facilitation. The facilitation process should embody values of openness, inclusion and collaboration. The role of facilitators is to help stakeholders to open and bring their professional resources to the work at hand and thus create new opportunities. An important effect of shared decision making is that participants recognize themselves as actors who influence the regional development outcome.

5. Slovenian regional development system

In terms of its land surface (20 274 km²) and population (2,01 million in 2007), Slovenia is one of the smallest EU member countries. Slovenia's per capita gross domestic product (GDP) measured by purchasing power parity stood at 87% of the EU average in 2006. According to Eurostat, in 2006 Slovenia was in the 16th place in the 25-member EU in terms of its per capita GDP, just before Portugal and behind Greece. GDP growth rate was 5,2% in 2006 and 7,2% in the first half of 2007 which is far above the 25-member EU average (in 2006: 2,9%). Slovenia became “the lucky 13th” member of the European Monetary Union in 2007, fulfilling all Maastricht criteria. Despite the strong economic growth, the current account deficit is rather small (below 2 percent of GDP), exports are growing much faster than imports, wage and productivity trends are stable.

At the moment Slovenian regional system consists of municipalities and statistical regions. Based on the Act on the Establishment of the Municipalities (1994) municipalities were established as holders of the local self-governance in Slovenia. The country is now divided among 210 municipalities (11 of these are town municipalities), extremely diverse in terms of population and economic power. The largest in terms of population and national GDP contribution is the city municipality of Ljubljana (265 881 inhabitants).

The last regional division of Slovenia created twelve statistical regions (NUTS 3). This division was based on the social-geographic regionalization of Slovenia (functional medium-size regions). Statistical regions coincide with the so-called planning regions determined for the purposes of spatial planning. They have no political or administrative function. However there has been a constant debate about the establishment of administrative-political regions (provinces) as an intermediate level between the state and the municipalities.

Figure 2: Statistical regions of Slovenia (NUTS 3)



Some domestic experts seem to be very critical of the Slovenian regional development. While the situation in the area of regional development in the 1970's and 1980's was marked by conflicts of interest between various supporters of development due to the lack of capital, a qualified labor force, and a suitable infrastructure, from the 1990's on, the absence of cooperation or any common administrative network linking development centers became increasingly obvious. The gap between the state and the local communities is increasing. According to predictions, only the metropolitan Ljubljana region, which has long been Slovenia's leading development generator, will be successful at »catching up« with globalization currents (Ravbar, 2004) and developing innovation enhancement conditions.

Within the existing system the innovation enhancement in Slovenia is mainly the responsibility of national Ministries of the Government of Republic of Slovenia. Ministry of Economy along with the Government Office for Growth seems to be most active in this area (EC, 2006). However, a lot of critical discussion took place when the so called pro-active industrial policy has been developed. Policy was implemented through the Program of Measures to Promote Entrepreneurship and Competitiveness 2002 –2006. The three cornerstones of the Program were: (1) knowledge for development which dealt with improving the flow of knowledge from educational and research institutions to the economy, strengthening international R&D cooperation and increasing researcher mobility; (2) entrepreneurship promotion including the development of supportive entrepreneurial environment and creation of new SME-s and their investments; (3) improvement of enterprises' competitive capacity which stimulated introduction of the strategies to increase productivity of the enterprises, promoted enterprise investment in technological development, innovation and internationalization and as a special program promotion of networking and development of clusters.

6. Cluster development program as part of proactive industrial policy

The implementation of cluster program in Slovenia has been undertaken in three phases. The first phase entailed the identification of potential clusters, the second the definition of cluster policy, and the third the implementation of the cluster policy in practice. The original concept was, on the basis of the clusters identified, to promote the development of those clusters that were of strategic importance to Slovenia in terms of the number of companies, the proportion of employment, the existing advantages, development potential, and market share in Slovenia and on foreign markets.

In March 2000 a review of the geographical concentration of industries and identification of product/service systems, i.e. potential clusters, was carried out (Dermastia et al., 2000). The key research findings that there was no »real« cluster in Slovenia (weak links, early phase of development for cluster development infrastructure) and that there were at least ten potential clusters (product/service systems) had a significant influence on the original concept for the implementation of cluster policy via support for strategic clusters in Slovenia. In place of a uniform measure for encouraging the development of clusters, Ministry of Economy designed a wider package of measures for encouraging co-operations and networking.

In 2000 the Ministry of Economy began pilot program of cluster development in practice. The rationale of the pilot program is based on fact that Slovenia had no experiences, knowledge and available instruments in the field of cluster development in practice (Dermastia, 2002). The whole clustering process facilitated by the Ministry was a learning process. The pilot program had the aim to develop the systematic approach to cluster development, the promotion of the cluster concept, the acquisition of experience and the strengthening cluster policy. Ministry invited groups of at least ten companies in value system and at least three support institutions, which together could qualify as a potential nucleus of the cluster, to develop way forward in conjunction with Ministry. An open call for tenders was launched, out of which 3 pilots projects have been selected (automotive cluster, transport logistics and tooling). The choice of pilot projects involved several criteria such as regional concentration of companies, access of the groups to international markets with products of high added value, existing cooperation and networking among the companies and between the companies and research and development institutions, the existence of support organizations and the reputation of key companies in the group.

The experience of pilot projects has shown that clustering is a process of accepting diversity in people, systems and processes of all parties involved. It is also a process of continuously ongoing interactions, which entails communication at all level (general management, executive management R&D personal, technicians) and among all actors (companies, institutions, organizations, public partners), active cooperation between companies and agents of knowledge and offensive participation in international networks of cluster structures. Further, the development of a cluster is a learning process. Awareness raising and the targeting of joint objectives are also important activities, and entail the preparation and holding of a range of well facilitated workshops and bilateral and joint meetings. The effectiveness of the activities can be increased if the leadership of the project is entrusted to outside independent experts in the area of the development of structural networks and clusters. Training, the expansion of knowledge of the cluster concept and the creation of project groups in strategic areas of cluster development are vital. During the work process in this period the idea that cluster development is an investment in the future and entails a demanding web of relations based on collaboration, trust and coordination also matured. The investments in cluster development are large, as they require major engagement on the part of the key people of those involved, specific knowledge and skills, technical resources and thus financial investments.

7. Conclusions

The size of Slovenia enabled the Ministry of Economy to implement a national cluster program which proved to be one of the most successful ones in its time. The special quality of the program was that the Ministry acted only as a catalyst of the clustering process providing co-financing of start-up costs (40%) of cluster initiatives (management, projects), relevant analysis, facilitation, training and international networking. The Ministry measures did not in any way replace market mechanism. Decisions about areas (industries) of cluster development, organizational and managerial issues were domain of participating actors. Initiative and responsibility for success of cluster initiatives remained domain of private leadership, researchers, employees, etc. It proved later on that the cluster initiatives that followed those principles remained successful even after the cluster program has been canceled by the new government in 2005.

The Slovenian case of cluster development is a case of balance between key factors conducive to innovation: infrastructure, diversity, new interactions, learning by sharing, consensus building capabilities and leadership with vision, strategy and actions. It showed that governance of innovation cannot be developed in the absence of strong public private partnership, which in return, can not be developed without the culture of collaboration and trust between employers and employees, between boards and shareholders, and between state and citizens.

References

- Christensen, M. Clayton: *The Innovator's Dilemma: When New Technologies Cause Great Firms to Fail*. 2001.
- Colnar Leskovšek, Tadeja et al.: *Expertise for the Development of the Second Generation of the Regional Development Programs (commissioned by The Government Office for Local-Self-government and Regional Policy)*. Ljubljana, CIC, 2005.
- Dermastia, Mateja: *Country Case Study on Local Clusters in Slovenia*. Ljubljana, February 2002.
- Dermastia, Mateja & Križnič, Andreja: *Promotion of Company Links and Specialization in Production Chains and the Joint Development of International Markets Under the Cluster System: Final Research Report (commissioned by the Ministry of the Economy)*, Ljubljana, Iteo, 2000.
- European Trend Chart on Innovation, *Annual Innovation Policy Trends and Appraisal Report: SLOVENIA, 2006*. European Commission, Enterprise Directorate-General, Innovation/SMEs Programme.
- European Trend Chart on Innovation, *Country Report: Slovenia*. Covering period: May – September 2001. European Commission, Directorate General - Enterprise 'Innovation and SME' Programme.
- Hamel, Gary: *Innovation as a Deep Capability*. *Leader to Leader*, No. 27, Winter, 2003.
- Hamel, Gary and Skarzynski, Peter: *Innovation: The New Route to New Wealth. On Creativity, Innovation and Renewal*. Jossey-Bass, February 2002.
- Morgan, Kevin and Nauwelaers, Claire: *Regional Innovation Strategies. The Challenge for Less-favoured Regions*. Routledge, 2003.
- Ravbar, Marjan: *Regional Development in the Regional Division of Slovenia*. *Acta geographica Slovenica*, 44-1, 2004.
- Scansaroli, A. Jay and Szymanski, M. David: *Who's minding the future? Center for Retailing Studies, Texas A&M University*, January 2002.
- Senge, Peter: *Systems Citizenship: The Leadership Mandate for This Millennium*. *Leader to Leader, Special 10th Anniversary Issue*, No. 41, Summer 2006.
- Senge, Peter: *The Practice of Innovation*. *Leader to Leader*, No.9, Summer 1998.
- Statistical Portrait of Slovenia in the EU 2007*. Statistical Office of the Republic of Slovenia, 2007.
- Wheatley, Margaret J.: *Innovation Means Relying on Everyone's Creativity*. *Leader to Leader*, No.20, Spring 2001.
- Ziegler, Reinhard: *"Anyone here have any bright ideas"*. *Accenture Outlook 2002*, vol.1.

Shannon Deneyimi, İrlanda

Dr. Bríd Quinn
Limerick Üniversitesi, İrlanda

Değişen politik normlar, devletin yönetim rolünün artan bir dizi aktör ile ulus altı ve ulus üstü düzeylerde ilişkiler içerdiği anlamına gelmektedir. Son yıllarda, devlet ve toplumun ilişkisi sık sık yönetim açısından analiz edilmektedir (John 2001, Hambelton et. al. 2003, Sørensen 2006). Yönetişim yaklaşımı, kurumsal ve işleyişteki değişikliklerin, politikaların üretilmesi ve uygulanması gibi devletin sağladıklarını ve yeniden dağıtılan rolünü etkilemesine izin verir. Yönetişim, kullanışlı bir analiz çerçevesi olarak algılanmaktadır çünkü konuların, fayda alanlarının, ajansların ve karmaşık bir devlet yönetim şekli içerisinde politika üretme ve düzenleme biçimlerinin çeşitliliğini sağlar. Yönetişim yaklaşımı ayrıca yerel ve bölgesel düzeyde dikkat çekiciliği artırmaktadır çünkü bu yerel ve bölgesel düzeyler yönetim içerisinde var olan dikey ve yatay bağlantılar arasında kesişim konumundalar (Quinn, 2007). Ama, bölgelerin fonksiyonları ve sınıflandırılması ve bölgesel kalkınmanın amaç ve yapısı konusunda bir tartışma bulunmaktadır. “Bölge” kavramı farklı şekillerde tarihi, kültürel, ekonomik, ve politik varlıkları anlatmak için kullanılmaktadır. Bu nedenle, terminoloji karşısında sadece akademisyenler için değil ekonomistler, politikacılar ve vatandaşlar için de kavramsal sınıflandırma problemleri bulunmaktadır. Bölgelerin var oluş nedeni onların konumuna-biçimine göre farklılaşır ama sabit olan mekân ögesidir. Fakat mekânsal politikaların farklı türleri sosyal, politik ve ekonomik aktiviteleri ve bölgeler içindeki ve arasındaki sonuçları etkiler. Sonuç olarak, yerel ve bölgesel gelişme giderek küresel bir konu olmaktadır. Bölgesel kalkınma, etkili olan yönetim yapıları ve mekanizmaları ve gelişme politikalarını destekleyen prensip ve değerler ile çerçevelendirilmektedir. Bölgesel kalkınmada farklı yaklaşımlar uygulanmış ve çoğunlukla neo-klasik gelişim teorilerinden içsel kalkınmanın desteklenmesine kadar çeşitlenen ekonomik müdahaleler temeline dayanmıştır (Pike et al. 2006). Bölgesel gelişimi teşvik etmek için farklı araçlar ve müdahale türleri kullanılmıştır. Son yıllarda, bölgesel kalkınmaya tabandan-tavana yaklaşımları üzerinde bir vurgu bulunmaktadır (Halkier, 2007) ve bu merkezi yönetimin dışına konumlandırılmış bölgesel kalkınma ajanslarının kurulmasıyla sonuçlanmaktadır. Bu ajanslar, yeniden dağıtım mekanizmalarından uzaklaşmayı kolaylaştırdılar ve bölgesel girişimciliği teşvik ettiler. Bu bölüm İrlanda'daki Shannon bölgesini ve tek bir bölgesel tüzellik olan Shannon Kalkınma (Shannon Development)'nın nasıl gerçekleştiğini ve değişen yönetim kavramı içindeki yenilikçilikle nasıl ilişki kurduğunu inceleyecek.

İrlanda: bölgesel kalkınma bağlamı

Shannon örneğine odaklanmadan önce, Shannon Kalkınma'nın aktivitelerini kısıtlayan İrlanda sisteminin bazı ilgili özelliklerinin listelenmesi uygun olur. İrlanda politik sistemi güçlü bir merkezi hükümet yapısına ve ona karşı sorumlu ve finanssal olarak bağlı yerel otoritelere sahiptir. Ülke ana bir ulusal altı yönetim birimidir ve 1990'lara kadar bölgesel bağlar yoktur. Ama yıllar içinde merkezi yönetim geniş ölçüde bölgesel ve yerel birimler oluşturdu ve bunların bir kısmı yerel otoritelerden ayrı, bazıları işe yerel otoritelerle birlikte çalıştı (örneğin, balıkçılık komisyonları, sağlık komisyonları, vb.) ama bu birimlerin hepsi bazen çakışan sınırları ile merkezi yönetim tarafından kontrol edilen bir sistem içerisinde işletildi (O'Leary, 2001). 1990'larda oluşturulan bölgesel yapılar (1994'teki sekiz Bölge Otoritesi ve 1999'daki iki Bölge Meclisi), Avrupa Birliği Yapısal Fonları'ndan İrlanda'nın kazanımlarını arttırmak için ulusal altı yapılar üzerinde Avrupa Birliği gereklerini gerçekleştirmek için kuruldu. Bu dolaylı olarak seçilen ve fonksiyonel olarak sınırlandırılmış birimler, bölgesel düzeydeki tek yönetim yapılarıdır. Bölgesel kalkınma organizasyonları 1960'larda yaratılmış olmasına rağmen 1980'lerin sonunda kapatılmıştır. Sonuç olarak, sadece iki tane bölgesel kalkınma ajansı hala İrlanda'da mevcut. Bunlardan biri, kısmen seçilmiş bir bölgesel otorite olan İrlanda dilinin korunmasına, Gaeltacht (Gaelic-konuşan bölgeler) ekonomiler geliştirerek yardımcı olmaya çalışan Údarás na Gaeltachta ve ikincisi de bu çalışmanın odağı olan Shannon Kalkınma'dır.

Avrupa Birliği üyeliği ve özellikle Avrupa Birliği bölgesel politikalarına uyum İrlanda bölgelerinde önemli bir etki yarattı (Rees, Quinn ve Connaughton, 2006). Avrupa Birliği içerisinde 1980'lerden beri değişen vurgu, İrlanda politikaları ve uygulamalarında daha bölgeselleşmiş bir odağa vesile olan bir ortam yaratmak için İrlanda'daki değişen durum ve tutumla birleşti. Daha büyük destek ve gelişen olanaklar için zayıf kalmış bölgelerdeki liderler tarafından talepler dile getirilirken, Dublin etrafında doğunun oransız gelişimi sıkışıklık problemlerine neden oldu. Sonuç olarak, 2000-2006 Ulusal Kalkınma Planı (UKP), daha sonraki 2007-2013 UKP, 2002 Ulusal Mekansal Strateji (UMS) ve 2005 bölge planlama yönergesi'nin hepsi dengeli bölgesel kalkınmayı savundu. Böylece, dengeli bölgesel kalkınmanın söylemi şu anda İrlanda yönetimi ve politika üretenlerin ortak dili.

Diğer politikalar özellikle üretim, ekonomi ve eğitim politikaları gibi bölgesel politikaları etkilerler. Yıllar geçtikçe İrlanda'nın üretim politikasının odağı kendi kendine yeten bir çerçeveden (1920-1950), önce iç yatırımları çekmeye yönelik bir başka çerçeveye (1960-1990) ve daha sonra yirmi birinci yüzyılda da daha bütünleşik bir yaklaşım olan iç ve dış üretimi aynı anda destekleyen ve yenilikçilik ve bilgi üretimini vurgulayan bir çerçeveye doğru değişti. 1960'ların ortalarından beri

birbirini izleyen yönetimler tarafından eğitim önceliklendirilmiştir ve İrlanda'nın iyi eğitilmiş çok fazla işgücüne sahip olmasıyla sonuçlanan eğitim yatırımlarında ciddi boyutlarda artış yaşanmıştır. Eğitim ve yatırım stratejileri arasındaki kuvvetli bağlantılar, küresel bir dünya için gerekli yetenek ve yetkinliklerin değişimini yansıtan uyumlu politikalar sağladı. İrlanda'nın etkili ekonomik politikaları ve Avrupa Birliği transferlerinin stratejik kullanımı ile birleştirilen bu değişiklikler son yıllarda önemli bir gelişme sağladı. İrlanda'nın genel politika üretme yaklaşımındaki değişiklikler, birliktelikleri, ekonomik ve sosyal politikalar için ulusal koordinasyon mekanizmaları olarak ve yönetim ve sivil toplum aktörlerinin yönetim süreçleri içerisinde bir araya gelebilmesini sağlayan yerel ve bölgesel bir araç olarak teşvik etti. İrlanda'nın kalkınması merkezden yürütüldü ve sanayileşmesi daha sonra ve yabancı yatırıma ve deneyime diğer ülkelerden daha bağımlı gelişen bir süreç oldu. Ama İrlanda son yıllarda bir ekonomik gelişme modeli ve küresel ekonomiye başarılı bir uyum örneği oldu. İrlanda'nın ekonomik ve sosyal dönüşümü yönetim yapıları ve süreçlerinin reformu ve çağdaşlaşması ile başarılı (Collins, Cradden and Butler, 2007). Shannon Kalkınma'nın çalışmaları da de bu değişen strateji ve politika çerçevesi içerisinde gerçekleşmiştir.

Shannon kalkınma

Shannon kalkınma, amacı Shannon Bölgesi'nde bölgesel ekonomik gelişmeyi yönlendirmek olan bir şirkettir. Komisyon üyeleri devlet tarafından atanan ve hesapları kontrolör ve Sayıştay Başkanı tarafından denetlenen yasal sorumlu bir şirkettir. Shannon Bölgesi, Clare, Limerick, Kuzey Tipperary, Güney Offaly ve Kuzey Kerry şehirlerine yayılan, toplamda 450.000'in üzerinde bir nüfusa sahip 10.000 km²'lik bir alanı kapsar. Kurulmasından bu yana İrlanda'nın yönetim yapısı içerisinde ayrı bir yere sahip olmuştur. Shannon Havaalanı 1939 yılında işletilmeye başlandı ve hemen girişimci yenilikler için bir konum haline geldi. Birbiri ardına gelen yönetimler, bu geri kalmış bölgede yenilikleri desteklemek için hazırlıklıydılar ve başlangıç olarak yiyecek içecek servisinin gelişimi sağlandı. 1947'de Shannon, gümrüksüz bir havaalanı olarak ilan edildi ve iki yıl sonra orada dünyanın birinci gümrüksüz alışveriş mağazası açıldı. 1950'lerde yiyecek içecek okulları ve posta havalesi bölümü eklendi. Vizyon sahibi bir ekip, havayolu ile yük taşıma, üretim, yolcu, turizm ve konut sektörlerini bölge için potansiyel gelişim alanları olarak tecrübe ettiler. 1959'da Shannon Gümrüksüz Havaalanı Gelişim Şirketi (SFADCO) yasal sorumlu şirket olarak devlet tarafından tüm hissedarlarla birleştirildi. “Sonuç olarak onun yasal gücü kuruluşun sözleşme ve kurallarından geldi ve kanunlar tarafından sınırlandırılmadı.” (Callanan, 2000: 54). Böylece, İrlanda'da bölgesel kalkınmada yeni bir tutum kurumsallaşmış oldu. Finanssal teşvikler ve ihracat kolaylıkları bölgede kurulan üretim sektörü için ulaşılabilir oldu. Bu, ulusal yönetimin yabancı yatırım ve “çağrı üzerine sanayileşme” politikaları üzerine olan odağına uyum sağladı. Kurulmasından sonraki ilk 10 yıl için SFADCO, en büyük büyüme potansiyellerine sahip ekonomik sektörleri tanımladı, bölgenin kaynaklarını kullandı ve bölgeye yatırımcıları ve işverenleri çekti. Örneğin, 1961 ve 1968 arasında bölgedeki istihdam, İrlanda'nın tüm ihracatının %30'unu içeren 1966'daki Shannon ihracat ticareti ile 463'ten 3942'ye yükseldi. 1968'de, SFADCO, 1970'lerdeki enerji ve güç ile üstlenilen bir görev olan bölgesel üretim gelişimini içermesi için genişletildi. 1970'lerin sonları, Shannon bölgesinin devam eden gelişiminin bölgenin geri kalanı üzerinde etkileri ve Shannon bölgesinin yabancı sanayiye bağımlılığı hakkında bir tartışma yaşadı. Daha sonra, merkezi hükümet, Orta-Batı'daki gelişen iç üretimden sorumlu SFADCO ve Shannon dışındaki orta ve büyük ölçekli sanayiden sorumlu Üretimi Geliştirme Otoritesi (IDA) arasındaki görevlerin ilk sahibine geri verilmesi uygulamasını gerçekleştirdi. Callanan'ın da söylediği gibi “sonraki iki-üç yıl için SFADCO, küçük iç üretim için yenilik aktivitelerinin ve yeni projelerin kovanı haline geldi.” (2000:135). Yenilikler arasında, oluşan girişimler için destek ve bilgi sağlayan alan ofislerinin kurulması gibi Limerick Üniversitesi ile bağlantılı olan kuluçka biriminin yaratılması da

bulunmaktadır. Küçük üretim programları bölge içerisinde başarılıydı ve 1980'lerin başında bölgesel yapısını güçlendirmek için IDA'yı etkileyen etmenler arasına girdi. Bu tarihten beri, Shannon Kalkınma, dengeli gelişimi teşvik ederek; bir girişim ve yenilik kültürü yaratıp iç sektörlerin büyümesinin teşvik ederek; Shannon Gümrüksüz bölgesini üretimde uluslararası yatırımın ve uluslararası ticaret hizmetinin merkezi gibi geliştirerek; bölgede teknoloji ve yenilik merkezlerinin yöneterek ve geliştirerek; toplum gelişimini teşvik ederek; gayri menkul portföyünü yöneterek ve ticari turizm aktivitelerini yürüterek bölgede çok önemli ve çok boyutlu bir rol oynamaya devam etti.



Şekil 1: Shannon Bölgesi

Shannon Kalkınma, yenilikleri beslerken bölgenin ekonomik çevresini de geliştiren iki yönlü bir yaklaşım kabul etti. Bunu başarmak için bir dizi çeşitli aktivite içerisinde bulundu. 90'ların ortalarından itibaren Shannon Kalkınma hem Bölgesel Yenilik Sistemi (RIS)'i hem de bölgedeki tasarım bağlantıları ve gıdada yenilik bağlantıları gibi projelere rehberlik eden Bölgesel Yenilik Sistemi (RIS)+ programlarını yönetti. Organizasyon, 1994'te Orta-doğu Bölge Otoriteleri Gelişim Planı'nı hazırlamak için yetkilendirildi. Shannon Kalkınma, yüksek eğitim sektörlerinden kırsal küçük ve orta ölçekli firmalara bilgi transferi ve yeni bilişim ve iletişim teknolojilerinin (ICT) kırsal topluma uygulanması gibi iki tema geliştiren 2000-2006 Ulusal Kalkınma Planı (NDP) döneminde Güney ve Doğu Bölgesi Yenilik Hareketi Programı'nın lideriydi. Diğer aktiviteler de şunları kapsamaktadır:

- Çevre, Miras ve Yerel Yönetim Bölüm'leriyle birlikte Atlantic Gateways girişimini yönetmek. Bu girişim, bağlantılılığı ve hareketliliği geliştirerek Waterford, Cork, Limerick ve Galway adlı dört ana kapıyı kapsayan yeterli bir büyüklük yaratarak Dublin'e karşı yeni bir çekim merkezi yaratmayı ve böylece NSS ve Ulusal Kalkınma Planı (NDP)'nin ileri aşamalarının uygulanmasını amaçlamaktadır.
- (Limerick, Tralee ve Thurles Üniversiteleri'nde teknoloji bölgelerine odaklanan) Shannon Kalkınma Bilgi Ağları'nın yayılmasına devam etmek.
- Shannon'ın geniş çevresinde yer alan sekiz kent içerisinde bağlantıları geliştirmek için yerel otoritelerle birlikte çalışmak.
- Kaliteli konaklama hizmetleri sağlayarak, geniş bir erişilebilirlik sağlayarak ve çalışarak alternatif bir girişimcilik kültürü geliştirerek ekonomik aktiviteleri yerel topluma geri getirmeyi amaçlayan E-kent kavramını uygulamak.

- Doğalgaz stoklarını sağlamak ve uzun dönemde enerji fiyatlarını düşürmek için Kuzey Kerry'de temel bir proje geliştirmek.

Bu yenilikçi aktiviteler Shannon Kalkınma'nın mülk teşvikleri, turizm gelişim operasyonları ve sürekli devam eden istihdam yaratıcı teşvikleri gibi faaliyetlerine ek olarak gerçekleşiyor. Yüksek potansiyelli kuruluş (HPSU) işletmelerine hemen hemen 1 milyon Euro yatırımın tamamlanması ve 37 adet HPSU projesinin onaylanması 2006'daki başarıları arasındaydı. 2006'nın sonunda, Shannon Kalkınma tarafından desteklenen şirketlerde 20.530 kişi istihdam edildi (Annual Report, 2006:8). Shannon Kalkınma'nın çabaları bölgedeki diğer yatırımlarla tamamlandı. Örneğin, Orta-doğu'daki 20 şirketten son 5 yıl içerisinde 20,4 milyon Euro tutarındaki IDA İrlanda destekli ARGE yatırımları bunlardan biridir (Basın Bülteni 10/10/2007).

Zorlu zamanlar: değişen roller

Son dönemlerde Shannon Kalkınma'nın rolünde bir başka yeniden düzenlenme gerçekleşti. Şirketle yapılan uzlaşma ve danışmanlık süreçlerini takiben Ticaret, Girişim ve İstihdam Bakanı, Shannon Kalkınma'nın gelecek rolünün, “bölgenin ekonomik gelişimine katkıda bulunacak stratejik katma-değer aktivitelere odaklanmak” olduğunu duyurdu (Basın Bülteni, 28 Temmuz 2005). Yeniden yapılanma 2007 Ocak'tan sonra uygulandı. Shannon Kalkınma'nın girişim desteği fonksiyonları İrlanda Girişim (iç sanayi) ve IDA (dış sanayi) gibi ulusal ajanslara tekrar dağıtıldı. İrlanda Girişim'in ulusal bölgesel gökdelenleri, İrlanda'nın tüm bölgelerinin bağlı olduğu Bölge ve Girişimcilik Ana Merkezi'nin bulunduğu ve bir idari merkez haline gelen Shannon kentinde konumlandırıldı. Böylece, bölgede elli yıldan fazla süren bir liderliğin ardından Shannon Kalkınma'nın şimdiki hedefleri şunlardır:

- Shannon Bölgesi'nin gelişmiş alanlarının kalkınma potansiyellerinin tamamını kullanmalarına olanak sağlamak
- Bölgenin az gelişmiş alanlarının potansiyellerinin farkına varılmasını sağlamak
- Shannon Havaalanı Ana Kapısı (Shannon Airport Gateway) için talep yaratmak

(Annual Report 2006).

Yeniden yapılanma Shannon Kalkınma'nın bölgedeki stratejik rolüne konsantre olmasına yardımcı olacaktır. Organizasyon, bölgenin sahip olduklarını ve yaratıcılığını yayarak ve bütünleştirerek, IDA ve İrlanda Girişim'in çabaları ile ilişkilendirerek, bölgenin kamusal, özel ve üçüncü sektör aktörlerinin çabalarını teşvik ederek bölgesel avantajları yapılandırmak için çabalarına devam edecektir. Bu yeni eylemsel kapsam kısmen zorlayıcı olabilir çünkü Shannon Kalkınma'nın bölgesel fonksiyonları değişiklik ile desteklenmiş olsa da, ulusal girişim destek çabalarından kopmak sorunlu olacaktır.

Diğer zorluklar Shannon Kalkınma'nın eylemlerini etkileyecektir. İrlanda'nın Hedef Bir Statusunun (Objective One Status) değişmesini takiben, devlet yardımı üzerindeki Avrupa Birliği sınırlandırmaları bölgeyi etkileyecektir. Orta-Doğu alt bölgeleri (Clare, Limerick ve Kuzey Tipperary) ve Kerry, 2007-2013 döneminde sadece küçük ve orta ölçekli firmalar için, 2007-2008 döneminde ise büyük firmalar için bölgesel yardıma yetkili olacaklardır. İrlanda Cumhuriyeti Hava Yolları'nın 2007 Aralık ayından itibaren Shannon Heathrow hizmetinin kesilmesi yönündeki kararı, bölgenin bağlanırlılığını etkileyecek ve Shannon Kalkınma için yeni bir zorluk oluşturacaktır.

Shannon bölgesinin yönetim bağlamı son yıllarda önemli oranda değişti. Bölgesel Otoritelerin ve Bölgesel Kurulların yaratılması o düzeylerde (kısıtlı da olsa) yeni bir yönetim katmanı ortaya çıkardı. Yerel yönetimler reformu, sivil toplum aktörlerini yönetim süreçlerine resmi olarak katan Ülke Girişim Komisyonu ve Ülke/Şehir Kalkınma Komisyonu gibi yeni yapıların yaratılmasına izin verdi. Yerel kalkınma birimlerinin çoğalması yönetim mimarisini daha karmaşık bir hale getirdi. Bu birimlerin bir kısmı, yerel yönetimlerin geleneksel yapılarını aşan konularla ilgilenmek için diğer bir kısmı ise Avrupa Birliği bölgesel politika fonları tarafından yaratılan olanaklardan dolayı kuruldu (Adshead ve Quinn, 1998). Bu birimler, Shannon Bölgesi'nin ana yapısının gelişimi ve ulusal, Avrupa ve yerel politikaların uygulamasında faaliyet gösterdi ve ilişkiler kurdu. Shannon Kalkınma yeniden düzenlenen bu yapı içinde, örneğin Ülke Girişim Komisyonu ve Ballyhoura Kalkınma gibi yerel kalkınma organizasyonları ile aktif olarak çalışarak yerini kesin olarak aldı. Resmi yönetim yapısı içinde ve yanında böyle çalışma yeteneği Shannon Kalkınma'nın bölgeye yaptığı katkının yeni bir yüzüdür.

Shannon Kalkınma'nın başarısındaki önemli faktörler

Shannon, İrlanda'nın önemli bölgelerinden biri olmaya devam etmektedir ve Shannon Kalkınma, sadece bir bölgesel ekonomik kalkınma birimi olarak değil, aynı zamanda politika geliştirmede ve yenilikçilik stratejilerinde de anahtar bir rol oynamaktadır. Başlangıçtan beri Shannon Kalkınma'daki vurgu öğrenme, yenilik ve tecrübeyi destekleme üzerindedir ve şirket, yaklaşımını sürekli olarak uluslararası, ulusal ve bölgesel eğilim ve önceliklerin değişimini yansıtmak üzere ayarlamaktadır. Şekil 1 bu çok boyutlu rolü göstermektedir.

Şekil 1. Shannon Kalkınma'nın bölgeye katkısı



Kaynak: Yazar

Shannon Kalkınma'nın, bölgede kalkınmayı teşvik etme ve yenilikleri hızlandırmadaki rolü çok açıktır. Liderliği, bölge için bir vizyon oluşmasına, bu vizyonu başarmak için uygulanan faaliyetlere ve bu faaliyetlerin etkililiklerinin yansımalarının oluşması için ilham vermiştir. Shannon Kalkınma ağ oluşturmanın değerli olduğuna inanmaktadır. Aktif olarak, resmi ve gayri resmi, sektörel ve sektörler arası bağlantıları teşvik etmektedir. Örneğin, Shannon Bölgesi Bilgi Ağı işletme sektörü, eğitim, araştırma ve yenilik arasında bağlantı kurmaktadır. Ayrıca yerel, bölgesel, ulusal ve uluslar arası aktörlerin bağlantısını kuran, bölgenin imajını yapılandıran ve bölgede güveni uyandıran dikey ilişkileri de desteklemektedir. Shannon Bölgesi Bilgi Ağı gibi stratejiler bölgede öğrenme kapasitesini yapılandırır. Shannon Kalkınma, bölgede bilgi temeline dayanan girişimlerin konumunu destekleyerek firmaların öğrenme sürecini uygulamalarına olanak verir. Bir organizasyon olarak Shannon Kalkınma başarıları ve başarısızlıklarından aldığı dersler sayesinde uyum sağladı. Ayrıca değişikliklere uyum sağlaması konusunda onu destekleyen çabalara da olanak sağladı. Böyle bir uyum sağlanabilir öğrenme süreci, bilgi ekonomisinde ve değişen sosyal ve politika öncelikleri dünyasında çok önemlidir.

Kurulmasından bu yana Shannon Kalkınma'ya, İrlanda yönetim yapısı içerisinde tipik olmayan bir statü atfedilmiştir. Merkezi yönetimin, varlığını

güçlendirirken tekrar tekrar sorumluluklarını sıralaması onun ayırt edici özelliğini ön plana çıkardı. Shannon Kalkınma'nın resmi yönetim yapılarının hem bir parçası olması hem de onlardan ayrı olması, organizasyonun bazı şeyleri farklı olarak yapmasını ve yenilikçi olmasını ve tecrübeyi destekleyen bir yaklaşımda olmasını sağladı. Ayrıca yönetime yakın ilişki içinde olması onu İrlanda'nın politik kültürünün bazı partizan ve hastalıklı boyutlarından uzak tuttu. Ama ulusal kalkınma çabalarına ve ilişkili diğer birimlere bağlantıları kurumun meşruluğunu ve onaylanmasını sağladı. Etkili bir ağ ilişkisi kurmak, organizasyonun başarısında önemlidir ve ağları birkaç düzeyde teşvik etmiştir. Ayrıca resmi olmayan bağlantılar da önemlidir. Callanan, “kişisel bağlantı ağları, engellerle baş etmekte, destek kazanmakta ve kabulü garanti altına almakta en önemli malzemedir” demektedir (2000:182). Sonuç olarak, devamlılık ve uyum sağlamada, bağımsızlık ve karşılıklı bağımlılıkta olan çelişkili baskılar Shannon Kalkınma'nın başarısına katkıda bulunmuştur.

Sonuç

Shannon Kalkınma'nın varlığı ve kalkınma ve yenilik için onun verdiği desteğin yayılma etkisi, Shannon Bölgesi'ni diğer bölgelerden ayırdı. Uzun süredir resmi bölgesel yapıların olmaması Shannon Kalkınma'nın ustalikle doldurduğu bir vakum etkisi yarattı. Shannon Kalkınma sanayileşme ve yenilik üzerine sorumlu bir laboratuvar gibi hizmet etti. Başlangıç yıllarında, sanayileşme ve fiziksel planlamaya yaklaşımları sayesinde tecrübe kazanmak için uygun bir yerdi. Son yıllarda, ulusal ve uluslar arası gelişme yörüngeleri değiştiği için yenilik ve bilgi yaratma Shannon Kalkınma'nın çalışmalarında asıl unsur haline geldi. Bölgenin gelişme şekline karar veren ciddi bir güç oldu ve kalkınma ve sanayileşme konusunda ulusal politikaları tamamladı.

Shannon Kalkınma'nın bölgedeki etkisi, özellikle de yenilik konusundaki desteği çok geniş bir kesimce kabul edildi. Andreosso-O'Callaghan (2000), Shannon Bölgesi'ndeki sanayi gelişiminin, bir yenilikçi firma (asıl olarak mekanik ve elektronik sektörler) havuzunun teknolojik birlikteliğinden, (Shannon Kalkınma, Teknoloji bölgeleri ve Üniversite gibi) destek kurum ve kuruluşlardan ve mekansal yakınlıktan dolayı en doğru şekilde Yerel Yenilik Sistemi (LIS) olarak ifade edilebileceğini söyledi. Fakat, Shannon Bölgesi'ndeki teknik kültürün ortaya çıkışını vurgulamakla birlikte o dikkatleri zayıf altyapı, ulusal yenilik politikasının geç kalması, yabancı firmaların düşük seviyede bir içsel veriye sahip olması ve bölgede risk sermayesinin erişilebilirliğinin zayıf olması gibi engel ve boşluklara çekti. Bunların hepsi İrlanda'dan örnek gösterilebilen ve Türkiye'nin bölgesel kalkınma politikasının gelecek yönelmeleri için de önemli noktalar olarak hizmet edebilecek zorluklardır.

Shannon Kalkınmanın başarıları, hem (logosunu taşıyan girişim merkezleri ve turist gelişmeleri ile kanıtlanmış olarak) somut hem de (çalıştığı organizasyonlar içerisindeki yenilik ve iletişim kültürü ile kanıtlanmış olarak) soyuttur. Ulusal bölgesel politika ağlarının zayıflığı ve İrlanda yerel yönetiminin kısıtları bölgede gelişmeyi desteklemek isteyenlerin kişisel ve fonksiyonel ilişkiler temeline dayanan bağlantılar oluşturduğu anlamına geliyor. Fakat, Walsh, İrlanda'nın bölgesel kalkınmaya olan yaklaşımındaki son değişikliklerin, yerel potansiyelleri optimize etmeye çalışan çabaları destekleyen sistemde "önemli bir kavramsal yükselmeyi" (2007:56) yansıttığını sonucuna varıyor. Shannon bölgesindeki kalkınma aktörleri, bölgenin potansiyellerinin optimize edilmesi için katalizatör olarak faaliyet gösteren Shannon Kalkınma'nın varlığı ile avantajlı konuma geldiler. Hemen hemen bir yarım yüzyıl kadar, Shannon Kalkınma, kalkınma paradigmalarındaki değişimlere uyum sağlama yeteneğini gösterdi. Bu uyum sağlama yeteneği, değişen dünyada başarısını sürdürmesi için de gerekli olacaktır.

Kaynakça

- Adshead, M. ve B. Quinn, (1998) 'The move from government to governance: Irish development policy's paradigm shift' in *Policy and Politics*, Vol. 26, No. 2, ss. 209-225
- Andréosso-O'Callaghan, B. (2000) Territory, research and technology linkages- is the Shannon region a propitious local system of innovation?' in *Entrepreneurship and Regional Development*, Vol. 12, ss. 69-87
- Callanan, B. (2000) *Ireland's Shannon Story*, Dublin: Irish Academic Press
- Collins, N., Terry Cradden ve Patrick Butler (2007) *Modernising Irish Government*, Dublin: Gill & Macmillan
- Department of Enterprise, Trade and Employment, Press release, 28th July 2005, (www.entemp.ie)
- Halkier, H. (2007) 'Regional Development Agencies and Multilevel Governance Perspectives' in *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, Ankara: ODTU-MF and TEPAV
- Hambleton, R. et al. (eds.) (2003) *Globalism and Local Democracy*, Basingstoke: Palgrave Macmillan,
- IDA Ireland, Press release 10/10/2007 (www.ida.ie)
- John, P., *Local Governance in Western Europe*, London: Sage, 2001
- O'Leary, E. (ed.) (2003) *Irish Regional Development: A New Agenda*, Dublin: The Liffey Press
- Pike, A., Andrés Rodríguez-Pose ve John Tomaney (2006) *Local and Regional Development*, London: Routledge
- Quinn, B. (2007) 'Tensions between Governance and the Pre-requisites of Democracy' in Franzke, Jochen, Marcel Boogers, José M. Ruano, Linze Schaap (eds.), *Tensions between Local Governance and Local Democracy*, Elsevier
- Rees, N., Bríd Quinn ve Bernadette Connaughton (2006) 'The Challenge of Multi-level governance and Europeanization in Ireland' in Paraskevopoulos, C., P. Getimis and N. Rees (eds.) *Adapting to EU Multi-Level Governance*, Aldershot: Ashgate
- Shannon Development (2006) *Annual Report 2006*, Shannon: Shannon Development
- Sørensen, E., (2006) 'Metagovernance: the Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance' in *American Review of Public Administration*, Vol. 36, No. 1, ss. 98-114
- Walsh, J. A. (2007) 'Regional Development' in Bartley, B. and R. Kitchin (eds.) *Understanding Contemporary Ireland*, London: Pluto Press

Ireland: the Shannon Experience

Dr. Bríd Quinn
University of Limerick

Changing political norms mean that the governing role of the state now involves interaction at both supra-national and sub-national levels and with an ever-increasing array of actors. In recent years the interaction of state and society is frequently analysed in terms of governance (John 2001, Hambelton et. al. 2003, Sørensen 2006). The governance approach has led to institutional and processual change affecting, for example, the provision and redistributive roles of the state as well as the making and implementation of policies. Governance is perceived as a useful frame of analysis because it accommodates the multiplicity of issues, interests, agencies and modes of policy-making and regulation involved in governing complex polities. The governance approach has also increased the salience of the local and regional levels since they are frequently the site of intersection between the horizontal and vertical networks involved in governance (Quinn, 2007). Yet, there is debate about the classification and functions of regions and the nature and purpose of regional development. The term "region" has been variously used to describe historical, cultural, economic or political entities, thus posing problems of nomenclature, not only for academic theorists but for economists, politicians and citizens. The *raison d'être* of regions are as varied as their configuration but the one constant is the territorial element. However, the different modes of territorial politics affect social, political and economic activity and impact within and between regions. Consequently, local and regional development is increasingly a global issue. Regional development is framed by the governance structures and mechanisms which prevail and the values and principles which underpin development policies. Various approaches to regional development have been implemented, frequently based on economic premises ranging from neo-classical growth theory to the promotion of indigenous development (Pike et al. 2006). Different instruments and types of intervention have been used to stimulate regional development. In recent years there has been an emphasis on bottom-up approaches to regional development (Halkier, 2007) and this has often resulted in the creation of regional development agencies, situated outside mainstream government apparatus. Such agencies have facilitated a move away from redistributive mechanisms and fostered regional entrepreneurship. This chapter looks at the Shannon region in Ireland and examines how the existence of a unique regional entity, Shannon Development, has acted and interacted to foster innovation in a changing governance context.

Ireland: the regional development context

Before focussing on the Shannon case, it is useful to outline some pertinent features of the Irish system, features which circumscribe Shannon Development's actions. Ireland's political system is based on a strong central government with subordinate local authorities answerable to and financially dependent on the centre. The county is the chief sub-national administrative unit and until the 1990s there was no regional tier. However, over the years central government had installed a large number of regional and local bodies, some of them operating separately from local authorities and some linked to local authorities (e.g., fisheries boards, health boards, etc.), but all operating within a system controlled by central government and sometimes with overlapping boundaries (O'Leary, 2001). The regional structures created during the 1990s (eight Regional Authorities in 1994 and two Regional Assemblies in 1999) were established to fulfil EU requirements for sub-national structures in order to maximise Ireland's gains from EU Structural Funds. These indirectly-elected and functionally limited bodies are the only governance structures at regional level. Although regional development organisations were created in the 1960s, they were abolished in the late 1980s. Consequently, only two dedicated regional development agencies currently exist in Ireland, *Údarás na Gaeltachta*, a partially elected regional authority which continues to facilitate preservation of the Irish language by developing the Gaeltacht (Gaelic-speaking regions) economy and Shannon Development, the organisation which is the focus of this study.

EU membership and in particular adaptation to EU regional policies has had a significant impact on Irish regions (Rees, Quinn and Connaughton, 2006). The changed emphases within the EU since the late 1980s have combined with changed attitudes and circumstances in Ireland in order to create a climate conducive to a more regionalised focus in Irish policies and provision. Disproportionate growth of the east around Dublin led to problems of congestion while demands for greater support and developmental opportunities were articulated by leaders in the weaker regions. Consequently, the National Development Plan (NDP) 2000-2006, the latest NDP 2007-2013, the 2002 *National Spatial Strategy* (NSS) and the 2005 regional planning guidelines all advocate balanced regional development. Thus, the rhetoric of balanced regional development is now the *lingua franca* of the Irish government and policy-makers.

Other policies impact on regional policy, particularly, industrial, economic and education policies. Over the years the focus of Ireland's industrial policy has changed from self-sufficiency (1920s-1950s) to attracting inward investment

(1960s–1990s) to a more integrated approach promoting both endogenous and exogenous industries and emphasising the importance of innovation and knowledge creation in the twenty-first century. Since the mid-1960s education has been prioritised by successive governments and investment in education increased significantly with the result that Ireland has a very well-educated workforce. Deliberate links between education and enterprise strategies have ensured responsive policies, reflecting the changing skills and competencies required for a globalised world. These changes combined with Ireland's effective economic policies and strategic use of EU transfers have underpinned significant growth in recent years. Changes in Ireland's general policy-making approach have fostered partnership as a national mechanism of concertation for economic and social policy and as a local and regional tool for bringing together governmental and non-governmental actors within the governance process. Ireland's development has been driven from the centre and its industrialisation has been later and more dependent on foreign investment and expertise than was the case in other countries. Yet, Ireland has in recent years, established itself as a model of economic progress and an example of successful adaptation to the globalised economy. Ireland's economic and social transformation has been accompanied by modernisation and reform of government structures and processes (Collins, Cradden and Butler, 2007). It is within this changing strategic and policy context that Shannon Development operates.

Shannon development

Shannon Development is a company whose purpose is to drive regional economic development in the Shannon Region. It is a legal liability company whose board members are appointed by the state and whose accounts are audited by the Comptroller and Auditor General. The Shannon region covers an area of some 10,000 square kilometres spanning counties Clare, Limerick, North Tipperary, South Offaly and North Kerry, which collectively have a population of over 450,000 people. Since its creation it has had a distinctive place in Ireland's governance structures. Shannon Airport began operations in 1939 and immediately became a location for entrepreneurial innovation. Successive governments were prepared to support innovation in this underdeveloped region and initially the development of a catering service was facilitated. In 1947 Shannon was declared a customs-free airport and two years later the world's first duty-free shop was opened there. During the 1950s a catering school and a mail-order department were added. A visionary team experimented with air-freight, industrial, passenger, tourism and housing sectors as potential areas of growth for the region. In 1959 Shannon Free Airport Development Company (SFADCO) was incorporated as a legal liability company with all shareholding by the government. 'Its legal power, came therefore from the memorandum and articles of association, and was not limited by statute' (Callanan, 2000: 54). Thus a novel attempt at regional development in Ireland was institutionalised. Financial incentives and export sales relief were available to industries establishing in the zone. This accorded with national government's focus on foreign direct investment and its policy of 'industrialisation by invitation'. For the first ten years of its existence, SFADCO identified the economic sectors which had the greatest potential for growth, harnessed the resources of the region and attracted investors and employers to the zone. For example, between 1961 and 1968 employment in the zone grew from 463 to 3942 with Shannon's export trade in 1966 accounting for 30% of Ireland's total. In 1968 the remit of SFADCO was broadened to include regional industrial development, a task it undertook with vigour during the 1970s. The late 1970s saw a debate about the impact of the Shannon zone's continuing growth on the rest of the region and the Shannon zone's dependence on foreign industry. Subsequently, central government introduced a re-assignment of tasks between SFADCO and the Industrial Development Authority (IDA), with the latter being given responsibility for medium and large industry outside Shannon while SFADCO was charged with developing indigenous industry in the Mid-West. As Callanan concludes 'for the next two-three years SFADCO was to become a hive of innovative activity and new schemes for small indigenous industry' (2000:135). Among the innovations was the creation of an incubation unit

linked to the University of Limerick as well as the establishment of field offices which provided support and information for emerging enterprises. The small industry programme was successful within the region and was also perceived as influencing the IDA to strengthen its regional structures at the beginning of the 1980s. Since then, Shannon Development has continued to play an important and multi-faceted role in the region, promoting balanced development; fostering the indigenous sector through creation of a culture of enterprise and innovation; developing the Shannon Free zone as a hub for international investment in manufacturing and internationally traded services; developing and managing technology parks and innovation hubs in the region; promoting community development; managing its property portfolio and running commercial tourism activities.



Fig. 1 The Shannon Region

Development has adopted a two-strand approach, enhancing the region's economic environment while also nurturing innovation. To achieve this, it has been involved in a diverse array of activities. From the mid-nineties Shannon Development managed both the RIS and RIS+ programmes which piloted a number of projects such as a design network and a food innovation network in the region. The organisation was commissioned to prepare the Mid-West Regional Authority's Development Plan in 1994. Shannon Development was a leader in the Southern and Eastern Regional Innovative Action Programme during the NDP 2000-2006, a programme which developed two themes, transfer of knowledge from the higher education sector to rural SMEs and the application of new ICT to rural communities. Other recent activities include

- co-directing the Atlantic Gateways initiative with the Department of the Environment, Heritage and Local Government. This initiative aims to further implementation of the NSS and NDP through developing a counter-pole to Dublin by promoting connectivity, mobilisation to create a critical mass involving the four gateways of Waterford, Cork, Limerick, Galway

- continuing expansion of the Shannon Development Knowledge Network (which is focussed on the technology parks in the University of Limerick, Tralee and Thurles)

- collaborating with local authorities to improve connectivity in eight towns through Shannon Broadband

- implementing the E-towns concept which aims to bring economic activity back into local communities through facilitating tailor-made

accommodation, providing broadband access and developing an alternative enterprise culture through training

developing a major project in North Kerry to ensure a supply of natural gas and reduce long term energy costs.

These innovative activities are taking place in addition to Shannon Development's property initiatives, tourism development operations and its ongoing employment creation initiatives. Among the achievements in 2006 were the completion almost 1million investment in high-potential start-up (HPSU) businesses and the approval of 37 potential HPSU projects. At the end of 2006 there were 20,530 people employed in Shannon Development assisted companies (Annual Report, 2006:8). Shannon Development's efforts have been complemented by other investment in the region with, for example, IDA Ireland supporting R&D investments totalling 20.4m from 20 companies in the Mid-West over the last 5 years (Press release 10/10/2007).

Challenging times: changing roles

A further re-alignment of Shannon Development's role has taken place recently. Following consultation and negotiation with the company. The Minister for Trade, Enterprise and Employment announced that Shannon Development's future role 'would focus on strategic value-added activities that would contribute to the economic development of the region' (Press release, 28th July 2005). The restructuring was implemented from January 2007. Shannon Development's enterprise support functions were re-allocated to the national agencies Enterprise Ireland (indigenous industry) and IDA (exogenous industry). Enterprise Ireland's national regional headquarters has been relocated to Shannon Town with all regions in Ireland reporting to the Head of Regions and Entrepreneurship, an executive based in Shannon. So, following more than fifty years of leadership in the region Shannon Development's current goals are:

to enable the more developed areas of the Shannon Region achieve their full development potential.

to ensure that the potential of the less developed areas of the Shannon Region is realised.

to create demand for the Shannon Airport Gateway (Annual Report 2006).

The restructuring will allow Shannon Development to concentrate on its strategic role in the region. The organisation will continue its efforts to construct regional advantage by integrating and exploiting the region's assets and creativity, synergising with the efforts of the IDA and Enterprise Ireland and channelling the endeavours of the region's public, private and third sector actors. The new operational context may prove particularly challenging because although Shannon Development's regional functions have been reinforced by the change, its delinking from national enterprise support efforts may be problematic.

Other challenges continually affect Shannon Development's actions. Following the change in Ireland's Objective One status, EU constraints on state aid affect the region. The Mid West sub-region (Clare, Limerick and North Tipperary) and Kerry will be entitled to regional aid only for small and medium-sized firms throughout 2007-2013 and for large firms for 2007-2008. The decision of Aer Lingus to discontinue the Shannon Heathrow service from December 2007 will affect the region's connectivity and will pose a further challenge to Shannon Development.

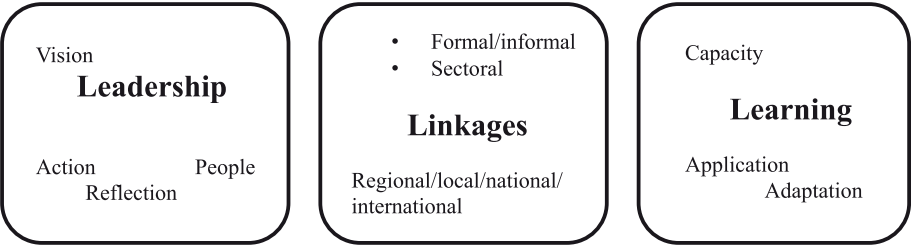
The governance context of the Shannon region has changed significantly in recent years. The creation of Regional Authorities and Regional Assemblies has

introduced a new (if limited) layer of government at that level. Reform of local government has led to the creation of new structures such as County Enterprise Boards and County/City Development Boards which bring non-governmental actors formally into the governance processes. The proliferation of local development bodies makes the governance architecture more complex. Some of these bodies were established to address issues which transcended the traditional remit of local government, others emerged because of the opportunities created by EU regional policy funding (Adshead and Quinn, 1998). These bodies act and interact in the Shannon region framing development and implementing national, European and local policies. Shannon Development has become firmly implanted within these revised structures, working actively with County Enterprise Boards and local development organisations such as Ballyhoura Development, for example. This ability to operate within and beside the formal governance structures has been a novel feature of Shannon Development's contribution to the region.

Significant factors in Shannon Development's success

Shannon continues to be one of Ireland's leading regions and Shannon Development plays a key part, not only as a regional economic development body, but also in policy development and innovation strategies. From its inception, the emphasis in Shannon Development was on learning, innovation and supporting experimentation and the company has continually adjusted its approach to reflect changing international, national and regional trends and priorities. Figure 1 captures this multi-dimensional role

Figure 1. Shannon Development's contribution to the region



Source: Author

The role of Shannon Development in promoting development and fostering innovation in the region is evident. Its leadership has inspired a vision for the region, implemented action to achieve that vision and facilitated reflection on the effectiveness of those actions. Shannon Development believes in the value of networking. It actively promotes formal and informal, sectoral and inter-sectoral linkages. The Shannon Region Knowledge Network, for example, links business, education, research and innovation. Shannon Development also supports vertical networks linking local, regional, national and international actors, building the region's image and inspiring confidence in the region. Strategies such as the Shannon Region Knowledge Network build learning capacity in the region. Shannon Development has enabled firms to apply that learning by supporting the location of knowledge-based enterprises in the region. As an organisation, Shannon Development has adapted in response to the lessons it has drawn from its success and failures. It has also facilitated the endeavours it supports to adapt to changing circumstances. Such adaptable learning is vital in the knowledge economy and in a world of changing social and policy priorities.

From its creation Shannon Development has been ascribed an atypical status in Ireland's governing structures. The manner in which central government has repeatedly re-aligned its responsibilities while reinforcing its existence highlight its

distinctiveness. Its ability to be both a part of and apart from formal governance structures allowed the organisation to do things differently and be innovative and experimental in its approach. Its positioning at arm's length from government also insulated it from the partisan and clientelist dimensions of Ireland's political culture. Yet, its linkages to national development efforts and the associated bodies ensured its legitimacy and recognition. Effective networking was vital to its success and it fostered networks at several levels. Informal networks were also significant. Callanan states that 'networks of personal contacts were vital ingredients in overcoming obstacles, winning support and securing acceptance' (2000:182). Thus the contradictory thrusts of continuity and adaptation, independence and interdependence contributed to Shannon Development's success.

Conclusions

The existence of Shannon Development and the spillover effects of its support for development and innovation distinguish the Shannon Region from other regions. The absence, for so long, of formal regional structures, created a vacuum which Shannon Development adroitly filled. Shannon Development has served as a responsive laboratory for industrialisation and innovation. In its early years it was a locus for experimentation with approaches to industrialisation and physical planning. In recent years, as national and international trajectories of development altered, innovation and knowledge creation have become pivotal in its work. It has been a decisive force in the shape of the region's development and has complemented national policies for development and industrialisation.

The impact of Shannon Development on the region is widely acknowledged, particularly its support of innovation. Andreosso-O'Callaghan (2000) asserts that industrial development in the Shannon region can best be described as a Local System of Innovation (LSI) because of the technological proximity of a pool of innovative firms (mainly in the mechanical and electronic sectors), the supportive institutions (such as Shannon Development, the Technological parks and the University) and the spatial proximity. Although highlighting the existence of a technical culture in the Shannon region (due in no small measure to the efforts of Shannon Development), she does, however, draw attention to gaps and obstacles such as poor infrastructure, the tardiness of a national innovation policy, the low level of embeddedness of the exogenous firms and the poor availability of venture capital in the region. These are challenges which must be addressed in Ireland and which may serve as pointers for the future orientation of Turkey's regional development policy.

Shannon Development's achievements have been both tangible (as evidenced by the enterprise centres and tourist developments bearing its logo) and intangible (as evidenced by the culture of interaction and innovation in the organisations with which it works). The weakness of national regional policy networks and the limitations of Irish local government meant that those who wished to promote development in the regions formed networks based on personal and functional relationships. However, Walsh assesses that recent changes in Ireland's approach to regional development reflect a 'significant conceptual advance' (2007:56) to a system that supports efforts to optimise local potential. Development activists in the Shannon region have been advantaged by the existence of Shannon Development which acted as a catalyst for the optimisation of the region's potential. For almost half a century Shannon Development has shown its ability to adapt to changes in the development paradigm. This adaptability will be necessary for its continued success in a changing world.

References

- Adshead, M. and B. Quinn, (1998) 'The move from government to governance: Irish development policy's paradigm shift' in *Policy and Politics*, Vol. 26, No. 2, pp 209-225
- Andréosso-O'Callaghan, B. (2000) Territory, research and technology linkages- is the Shannon region a propitious local system of innovation?' in *Entrepreneurship and Regional Development*, Vol. 12, pp. 69-87
- Callanan, B. (2000) *Ireland's Shannon Story*, Dublin: Irish Academic Press
- Collins, N., Terry Cradden and Patrick Butler (2007) *Modernising Irish Government*, Dublin: Gill & Macmillan
- Department of Enterprise, Trade and Employment, Press release, 28th July 2005, (www.entemp.ie)
- Halkier, H. (2007) 'Regional Development Agencies and Multilevel Governance Perspectives' in *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, Ankara: ODTU-MF and TEPAV
- Hambleton, R. et al. (eds.) (2003) *Globalism and Local Democracy*, Basingstoke: Palgrave Macmillan,
- IDA Ireland, Press release 10/10/2007 (www.ida.ie)
- John, P., *Local Governance in Western Europe*, London: Sage, 2001
- O'Leary, E. (ed.) (2003) *Irish Regional Development: A New Agenda*, Dublin: The Liffey Press
- Pike, A., Andrés Rodríguez-Pose and John Tomaney (2006) *Local and Regional Development*, London: Routledge
- Quinn, B. (2007) 'Tensions between Governance and the Pre-requisites of Democracy' in Franzke, Jochen, Marcel Boogers, José M. Ruano, Linze Schaap (eds.), *Tensions between Local Governance and Local Democracy*, Elsevier
- Rees, N., Bríd Quinn and Bernadette Connaughton (2006) 'The Challenge of Multi-level governance and Europeanization in Ireland' in Paraskevopoulos, C., P. Getimis and N. Rees (eds.) *Adapting to EU Multi-Level Governance*, Aldershot: Ashgate
- Shannon Development (2006) *Annual Report 2006*, Shannon: Shannon Development
- Sørensen, E., (2006) 'Metagovernance: the Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance' in *American Review of Public Administration*, Vol. 36, No. 1, pp. 98-114
- Walsh, J. A. (2007) 'Regional Development' in Bartley, B. and R. Kitchin (eds.) *Understanding Contemporary Ireland*, London: Pluto Press

AB SÜRECİNDE BÖLGESEL POLİTİKALARIN EVİRİMİ-ÖĞRENİLEN DERSLER

Oturum Başkanı: Deniz Akkahve

AB Uyum Sürecinde Edinilen Tecrübeler
Deniz Akkahve

AB Bölgesel Politikalarının Üye ve Aday Ülkelere Etkileri
Dr. Ebru Ertugal

**İtalya'da Avrupa Birliği Bölgesel Politikalarının Evrimi:
2000-2006 Yapısal Fonlar Programlama Dönemindeki
İtalyan Deneyimi**

Evolution of EU Regional Policies in Italy:
The Italian experience in dealing with
2000-2006 programming period of Structural Funds
Ruggero Tabossi

**Çek Bölgesel Politikalarının Avrupa Birliği (AB) Bölgesel
Politikaları Çerçevesinde Evrimi**
Evolution of the Czech Regional Policy in the Context of the EU
Regional Policy
Dr. Jan Vozáb

AB Uyum Sürecinde Edinilen Tecrübeler

Deniz Akkahve

**Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı
Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü
AB Bölgesel Programları Dairesi Başkanı**

AB Uyum Sürecinde Edinilen Tecrübeler

İzmir'de düzenlenen 2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumunun “Bölgesel Kalkınma ve Çok Düzlemli Yönetişim” isimli sabahki oturumunda oturum başkanı Prof. Dr. Sayın Ayda Eraydın'ın çizdiği bir çerçeve vardı. Kendisi çok önemli tespitlerde bulunmuştu. Paradigmaların değiştiğinden, devletin değişen rolünden, karar verme mekanizmalarında da bunun yansımaları olduğundan bahsetmişti. “Avrupa Birliği (AB) Sürecinde Bölgesel Politikaların Evrimi” isimli bu oturumda biz de Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne uyum sürecini, edinilen tecrübeler ışığında değerlendirerek çerçeveyi doldurmaya çalışacağız. İzninizle ben kamu gözüyle Türkiye açılımını size sunmaya çalışacağım. Belki Türkiye'nin AB'ye tam üyelik müzakere süreci oldukça yeni ama özellikle Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı olarak edindiğimiz tecrübe küçümsenmeyecek boyutta diye düşünüyorum.

2003 yılından itibaren Türkiye ve Avrupa Birliği'nin ortak finansmanıya desteklenen bölgesel kalkınma programları hayata geçirildi. Bulgaristan ile 2004-2006 Sınır Ötesi İşbirliği Programı yürütüldü. İtalya Ekonomi ve Maliye Bakanlığıyla Eşleştirme Projesi tamamlandı ve AB katılım müzakereleri tarama süreci çalışmalarında Müsteşarlığımız etkin rol oynadı. Bu kapsamda hem 2007-2013 döneminde uygulamaya konulacak Katılım Öncesi Mali Araç (IPA) hazırlıklarında “sektörel koordinatör” rolüyle Stratejik Çerçeve Belgesinin koordinasyonunu yürüten, hem de “Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu” isimli 22. Fasılın koordinatör kuruluğu olarak tarama sürecini yöneten, Müsteşarlığımız oldu.

Oturumumuzun ilerleyen dakikalarında Çek Cumhuriyeti ve İtalya'dan Sempozyuma katılan misafir konuşmacılar değinecekler; yapısal fonlarla ilgili nasıl bir sistem gerekiyor? Fonları hazmetme kapasitelerini nasıl artırdılar? Ülkelerine sağlanan büyük miktardaki fon kaynağını nasıl yerel ve bölgesel kalkınma için kullandılar? Bu konuda siyaset bilimi açısından değerlendirmeyi de ODTÜ'den katılan değerli konuşmacımız yapacak.

Burada en önemli konu stratejik yaklaşım. Ön Ulusal Kalkınma Planı (ÖÜKP) 2003 yılında Müsteşarlığımız koordinasyonunda hazırlandığında 4. eksen bölgesel gelişmeye ayrılmış ve “Bölgelerin Ekonomik Gücünün Artırılması, Bölgeler Arasındaki Gelişmişlik Farklarının Azaltılması ve Kırsal Kalkınmanın Hızlandırılması” olarak belirlenmişti. Aslında ÖÜKP'nin uygulamaya konulan tek eksen de 4. eksen oldu diyebilirim. Çok iddialı başlamıştı Türkiye; bu eksen de ülkenin yarısına yakın bir bölümünün, özellikle sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksi açısından görece az gelişmiş bölgelerinin AB Katılım Öncesi İşbirliği kapsamında sağlanan ve ulusal eş finansman katkısıyla oluşturulan kaynakla hibe mekanizmalarını yönetmesi öngörüldü. Geçen yıl Ankara'da gerçekleştirilen Sempozyumda, Prof. Dr. sayın İlhan Tekeli en geri kalmış yöreleri AB ile boğuşturmanın doğru olup olmadığından

bahsetmişti. Bu konuyu sizin değerlendirmenize bırakarak ben gerçekleştirilenler üzerinde durmak ve geline aşamayı sizlerle paylaşmak istiyorum.

Ülkemizin sosyo-ekonomik açıdan görece geri kalmış bölgelerinde uygulamaya konulan bölgesel kalkınma programlarında illerimizin kalkınma konusunda ihtiyaç duyduğu projelerin hazırlanması ve uygulanması için yerelde kapasite oluşturulması; küçük ama odaklı projelerle gelişme dinamiklerinin harekete geçirilmesi ve uzun vadede ülkemizdeki gelişmişlik farklarının azaltılabilmesi için gerekli ortamın ve altyapının hazırlanması hedeflenmiştir.

Müşteşarlığımız koordinasyonunda yönetilen bölgesel kalkınma programları merkezi ve yerel proje yönetim yapısıyla işbirliği, ortaklık ve yetki paylaşımını esas alan, yerinden etkin proje yönetimine güzel bir örnek teşkil etmektedir. Çok yıllık programlamanın uygulandığı bu programlar, iki aşamalı (ulusal düzey ve nihai faydalanıcı düzeyi) finansman katkısını gerektiren; farklı yönetim düzeylerinde yetki ayrımını, sorumluluk paylaşımını şart koşan; Avrupa Birliğinin katılımcılık anlayışını tecrübe eden, uygulamalarında AB satın alma kurallarının arandığı, izleme ve değerlendirme sisteminin kurgulandığı, mali yönetim ve kontrol adı altında hesap verebilirliğin öne çıktığı kısaca AB yapısal fon uygulamalarının tüm inceliklerini barındıran bir yapıya sahiptir.

Programlar kapsamında yapılan tüm hazırlıklar, Avrupa Komisyonu ile yürütülen müzakereler, Türk ve AB mevzuatına uyumlu olarak üretilen belgeler, düzenlenen protokoller ve diğer faaliyetler, Yapısal Fonların çok yıllık programlama, ortaklık, katılımcılık, izleme/değerlendirme ve mali kontrol temel ilkeleri çerçevesinde sonuçlandırılmıştır.

Söz konusu programlar, belli bir kaynağın öncelikli alanlarda önceden belirlenmiş koşullar çerçevesinde kullanılmasının ötesinde mekân odaklı ve çok sektörlü bir kalkınma programı modelinin hayata geçirildiği programlardır.

Bu programlar çok yaygın bir coğrafyada, farklı öncelik alanlarında, çok geniş faydalanıcı kitleleriyle uygulamaya konulmuştur. 2004-2006 döneminde Müşteşarlığımız koordinasyonunda hayata geçirilen bölgesel kalkınma programları; Bitlis, Hakkari, Muş ve Van illerini kapsayan Doğu Anadolu Kalkınma Programı (DAKP); Amasya, Bayburt, Çankırı, Çorum, Erzincan, Erzurum, Kastamonu, Samsun, Sinop ve Tokat olmak üzere toplam 10 ili kapsayan Samsun, Kastamonu, Erzurum Düzey 2 Bölgeleri Kalkınma Programı; TRA2, TR72, TR52 ve TRB1 Düzey 2 Bölgeleri Kalkınma Programı (Ağrı, Ardahan, Bingöl, Elazığ, Iğdır, Karaman, Kars, Kayseri, Konya, Malatya, Sivas, Tunceli ve Yozgat olmak üzere toplam 13 ili kapsamaktadır) ve Artvin, Giresun, Gümüşhane; Ordu, Rize ve Trabzon'u kapsayan Doğu Karadeniz Kalkınma Programı (DOKAP)'dır.

Bu programlarda; 33 ilde, KOBİ'lere destek; küçük ölçekli altyapının iyileştirilmesi ve yerel inisiyatiflerin güçlendirilmesi (Doğu Anadolu Kalkınma Programında sosyal kalkınma) konularında 13 teklif çağrısı gerçekleştirilmiştir. Programlar, bölgelerimizde yeni bir öğrenme sürecini beraberinde getirmiştir. Düzenlenen bilgilendirme günleri ve proje hazırlama eğitimlerine yaklaşık 27.000 kişi katılmış ve bu eğitim programları, yerel düzeyde proje hazırlama kapasitesini geliştirmiştir. Programlar kapsamında Merkezi Finans ve İhale Birimi'ne yapılan 5.046 proje başvurusu bölgelerde programlara duyulan ilginin ve katılımın kanıtı durumundadır. Uygulanan hibe programları yerel paydaşların kalkınma çabalarını sahiplenmelerini sağlamış, ülkemiz başarılı bir bölgesel kalkınma modelini geniş bir alanda tecrübe etme imkânı bulmuştur.

Programlar, önemli miktarda bir kaynağın bölge ve ülke kalkınması açısından başarılı bir şekilde kullanılmasına aracılık etmiştir. Uygulamaya konulan 1.429 proje ile, 232 milyon Avro'su AB katkısı, 43 milyon Avro'su ülkemiz katkısı olmak üzere toplamda 275 milyon Avro'luk kaynak, yüzde 90'ları aşan kullanım oranları ile az gelişmiş bölgelerimizin ekonomik ve sosyal kalkınmasına katkı sağlamıştır.

Bölgesel kalkınma programlarının en önemli özelliği Katılım Öncesi Mali İşbirliğinin 2004-2006 döneminde uygulamaya konulan diğer projelerinden farklı olarak sivil toplum kuruluşlarının kapasite geliştirme ve eğitim alanındaki projelerinin yanı sıra yerel yönetimlerin ve KOBİ'lerin yatırım projelerine de destek sağlanabilmiş olmasıdır. Programlar kapsamındaki en önemli kazanımlardan biri, bölgelerdeki temel küçük ölçekli altyapı ihtiyaçlarının yüzde 90 oranda hibe desteği almış olmasıdır. Ayrıca, geri kalmış yörelerimizde altyapı desteği alan bu projeler, yürütülen müzakereler sonucunda birtakım AB direktiflerinden de muaf tutulmuştur. Yine bu programlar kapsamında; iş geliştirme, makine ve ekipman alımı, kapasite geliştirme vb. konularda KOBİ'lere yüzde 50 oranında hibe desteği sağlanabilmiştir.

Müşterilerimiz İzleme Bilgi Sistemi verilerine göre (<http://ibs.dpt.gov.tr>) henüz uygulama sonuçları alınmamış olan DOKAP hariç diğer üç bölgesel kalkınma programı kapsamında uygulanan projelerde eğitilen kişi sayısı 55.108'e ulaşmış; bu projelerle 3.282 kişiye geçici istihdam sağlanmıştır. Üretim kapasitesi artan KOBİ sayısı 137'i bulmuş, 34 milyon Avro tutarında yeni ekipman alımı gerçekleştirilmiştir. Uygulamaya konulan altyapı projeleri sonucunda bölgelerde 244 km. uzunluğunda içme suyu; 428 km. uzunluğunda kanalizasyon sistemi döşenmiş; 74 km. yol yapımı ve onarımı gerçekleştirilmiştir.

Başarıyla uygulanan hibe programları sonucunda Sivil Toplum Kuruluşları (STK) proje hazırlama ve uygulama kapasitelerini geliştirmiştir. İçlerinden bazılarının diğer

programlara proje sunması ve kabul görmesi bu kapasiteyi göstermektedir. Başarılı proje uygulamaları programlar kapsamında teklif vermeyen diğer STK'lar için örnek teşkil ederek bölgelerde AB proje ve programları hakkında yüksek farkındalık ve ilgi yaratmıştır.

Program uygulamaları STK'lar ve kamu kuruluşları arasında sosyal katılım ve işbirliğinin güçlenmesine de katkıda bulunmuştur. Projelerde ortaklıkların teşvik edilmesi hem ortaklık kültürüne güzel örnekler katılmasını sağlamış hem de kalkınmanın temel aktörleri arasında güçlü ağlar kurulmasını desteklemiştir.

Program bölgelerinde pek çok kesimin Program Uygulama Birimlerinden (PUB) geleceğe yönelik projeleri için bilgi ve teknik destek başvurusunda bulunduğu gözlenmiştir. Proje faydalanıcılarının benzer programlara katılma istekliliği ve STK'lar, kamu kuruluşları, üniversiteler arasında kurulan ortaklıklar programın başarısını göstermekte ve sürdürülebilirlik açısından daha şimdiden olumlu bir gösterge olmaktadır.

Bütün bu kazanımlara ilave olarak iki programda programlama aşamasındaki tasarımları nedeniyle hibe programlarına ilave olarak çok çeşitli kapasite oluşturma faaliyetleri de gerçekleştirilmiştir.

Doğu Anadolu Kalkınma Programında (DAKP); Tarım ve Kırsal Kalkınma öncelik alanında, Tarım İl Müdürlüğü personeline ve çiftçilere yönelik olarak 14 farklı konuda 26 adet eğitim çalıştay düzenlenmiş, bu çalıştaylara 349 kişi iştirak etmiştir. Bunun yanı sıra, çiftçilere ve ziraat birliklerine yönelik olarak 4 eğitim paketi hazırlanmıştır. Bu eğitimler 46 köyde düzenlenmiş ve 2903 çiftçi kurslara katılmıştır. 759 çiftçi ise kursları eksiksiz bir şekilde tamamlamıştır.

KOBİ öncelik alanında ise KOBİ'lere yönelik eğitim ve danışmanlık faaliyetleri yürütülmüş ve 237 küçük ve mikro işletme bu imkandan faydalanmıştır. Bitlis, Hakkari, Muş ve Van il merkezleri ile Tatvan ve Yüksekova'da pazarlama, mali yönetim, toplam kalite yönetimi, dış ticaret ve ihracat, iş danışmanlığı gibi konularda toplam 112 günlük 29 adet kurs açılmıştır. Bu kurslara 510 kişi iştirak etmiştir. Yeni iş kurma ve girişimcilik eğitimlerine ise 115 kişi katılmıştır. Yaklaşık 100 küçük işletme danışmanına eğitim hizmeti sunulmuş, bunlardan 8'i profesyonel akreditasyon sürecini başarıyla tamamlamıştır.

Turizm ve Çevre öncelik alanında bölgenin altyapısının iyileştirilmesi için bir çok faaliyet gerçekleştirilmiştir. İlk olarak, Van gölü ve çevresinde oluşan kirliliği önlemek amacıyla Gürpınar, Adilcevaz, Bitlis ve Güroymak'da atık su arıtma tesisleri kurmak için fizibilite çalışmaları yapılmıştır. Bölgenin, mevcut turizm potansiyelinin değerlendirilmesi ve tanıtımının yapılması amacıyla yönelik olarak Turizm Gelişim

Stratejisi hazırlanmış ve yayınlanmıştır. Buna ek olarak bölgenin logosunu da içeren turizm tanıtım rehberleri ve broşürleri basılmış, bölge için bir Web sayfası hazırlanmıştır.

Son olarak Sosyal Kalkınma Bileşeni kapsamında uzak bölgelerde halk sağlığının iyileştirilmesine ve sağlık bilincinin artırılmasına katkıda bulunmak amacı ile, her bir il için birer tane olmak üzere toplam dört adet gezici sağlık birimi uluslar arası ihale yoluyla temin edilmiş ve kullanıma sunulmuştur. Gezici sağlık birimlerini daha etkili kullanmak üzere, bölgede istihdam edilmiş ilgili personele 5 günlük bir eğitim verilmiştir.

Programın temel öncelik alanlarında gerçekleştirilen faaliyetleri özetleyen ve uygulanan hibe programlarına göre başarılı proje örneklerine yer verilen DAKP Tanıtım Kitabı Türkçe ve İngilizce olarak hazırlanmıştır. Müsteşarlığımızın internet sayfasından ulaşılabilen kitapçığın (www.dpt.gov.tr/bgyu/abbp/programlar/DAKP_bilgi.html) merkezde ve illerde dağıtımı yapılmıştır.

TRA2, TR72, TR52 ve TRB1 Düzey 2 Bölgeleri Kalkınma Programında kapasite geliştirme faaliyetleri çerçevesinde ise çok amaçlı ve geniş bir paydaş grubuna hitap eden çalışmalar yürütülmüştür. Program bölgesindeki çiftçiler ve Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı yayım personelinin kapasitesini artırmak amacıyla farklı konularda uzman personel tarafından eğitimler verilmiştir. Bu eğitimlere 13 ilde 4970 çiftçi ve 324 Bakanlık yayım personeli katılmıştır. Ayrıca çiftçilere ülkemizin değişik yörelerindeki iyi uygulamaları yerinde görme imkanı tanımak üzere teknik geziler düzenlenmiştir. Bu gezilere toplam 2684 çiftçi katılmıştır.

Program kapsamında yer alan 13 ilde; kurum, kuruluş ve şahısların organize olma, proje hazırlama ve uygulama kapasitesini geliştirmeyi amaçlayan farklı konularda eğitimler düzenlenmiştir. Bu kapsamda: STK'lara gelecekteki AB fon fırsatları ve proje döngüsü yönetimi; KOBİ'lere stratejik planlama ve proje hazırlama; yerel yönetimlere ise ihtiyaç analizi, öncelik belirleme, fizibilite, ÇED raporu, ihale belgesi hazırlama ve FIDIC sözleşme yönetimi konularında eğitimler sağlanmıştır. Söz konusu eğitimler kapsamında ulaşılan kişi sayısı 1200'ü aşmıştır.

Diğer taraftan, her düzey 2 bölgesi için birer adet altyapı projesinin AB standartlarında fizibilite etüdü, Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) raporu ve ihale dosyası hazırlıkları yapılmıştır. Bu kapsamda, DPT Müsteşarlığı'nın koordinasyonu ve ilgili kurumların katılımlarıyla yapılan çalışmalar ışığında belirlenen Ereğli Katı Atık Düzenli Depolama Tesisi, Kars Atıksu Arıtma Tesisi, Sorgun Atıksu Arıtma Tesisi ve Palu-Kovancılar Atıksu Arıtma Tesisi Projelerinin fizibilite etüdüleri, ÇED raporları ve ihale dosyaları hazırlanmıştır.

Son olarak Program kapsamında yer alan 13 ilin sosyo-ekonomik koşulları,

Üretim-sevkiyat-pazarlama zincirleri, finansman konuları dikkate alınarak belirlenen 26 ürün için pazarlama araştırmaları yürütülmüştür. Yapılan alışmalar sonucunda her bir ürün için sektör analizlerini, üretim-dağıtım-pazarlama süreçlerinde yaşanan sorunları ve ürünlerin bölge ekonomisine katkısını artırmaya yönelik pazarlama stratejilerini içeren “pazarlama araştırmaları raporları” hazırlanmıştır.

Söz konusu Program gerek bütçesi gerekse uygulama alanı itibarıyla 2004-2006 dönemi Katılım ncesi İşbirliğinin en büyük projesi olup, Programın temel öncelik alanlarında gerçekleştirilen faaliyetleri anlatan; uygulanan hibe programlarına göre başarılı proje örneklerine yer verilen Program Tanıtım Kitabı Türkçe ve İngilizce olarak hazırlanmıştır. (www.dpt.gov.tr/bgyu/abbp/programlar/AKKM_bilgi.html) internet sayfasında yer alan kitapçığın merkezde ve illerde dağıtımını da yapmıştır.

Bu kapsamlı içerikleri ile bölgesel kalkınma programlarında Türkiye, sadece AB fonlarını kullanma ve/veya yerel kalkınma amaçlı proje uygulama konusunda değil bölgesel gelişme konusunda aktif rol üstlenmesi gereken tüm aktörleriyle program yönetimi, koordinasyon, paylaşım mekanizmaları, bilgi ağlarının oluşumu, izleme yapılarının kurulması konularında da önemli deneyim elde etmiştir.

Türkiye-AB Katılım ncesi Mali İşbirliğinin önümüzdeki dönemde (2007-2013) IPA diye adlandırılan Katılım ncesi Mali Araç çerçevesinde yapılandırılması öngörülmektedir. Bu çerçevede önceki dönemden farklı olarak proje bazlı destek yerine stratejik belgelerde (Stratejik ereve Belgesi ve buna uyumlu hazırlanan operasyonel programlar) yer alacak öncelik alanlarına ve bu alanlarda tanımlanan projelere destek gündeme gelecektir.

Bu kapsamda konuları itibarıyla Ulaştırma; evre ve Orman; Sanayi ve Ticaret; alışma ve Sosyal Güvenlik ile Tarım ve Köy İşleri Bakanlıklarının yönetim otoriteleri olarak etkin rol üstlenmesi beklenmektedir. Dolayısıyla önümüzdeki dönemde bakanlıklar için yeni bir süreç başlamaktadır. Bu yeni dönemde söz konusu bakanlıkların Türkiye-AB ortak finansmanı ile hayata geçirilecek operasyonel programları yönetebilmeleri ve kaynakların uygun şekilde kullanımını sağlayabilmeleri için hibe programlarında Mşteşarlığımızın (Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü) geçtiği akreditasyon sürecinden geçmeleri gerekmektedir.

Bu çerçevede 2004-2006 döneminde Türkiye-AB eş finansmanı ile Müşteşarlığımız koordinasyonunda yönetilen bölgesel kalkınma programlarında merkezde ve bölgelerde oluşan kapasitenin yeni dönemde gerek AB kaynaklarının gerekse ulusal kaynakların harekete geçirilmesinde önemli bir kazanım olduğu değerlendirilmektedir.

AB Bölgesel Politikalarının Üye ve Aday Ülkelere Etkileri

Dr. Ebru Ertugal
Orta Doğu Teknik Üniversitesi

Bu çalışma siyaset bilimi açısından Avrupa Birliği'nin üye ve aday ülkelere etkilerinin nasıl incelenebileceğini gösteren genel bir çerçeve çizmeyi amaçlamaktadır.

Öncelikle, Avrupa Birliği'nin etkisi söz konusu olduğu zaman üye ve aday ülkeleri birbirinden ayırmak gerekiyor. Avrupa Birliği seviyesinde belirlenen politikalar ve bunların üye ülkelere etkilerini analiz ederken aynı zamanda üye ülkelerin bu Avrupa Birliği seviyesinde oluşan politikaları oluşturmada rol oynadıklarını göz önünde bulundurup incelemeye almak gerekir. Diğer bir deyişle AB ve üye ülkeler arasında iki taraflı bir ilişki söz konusudur. Üye ülkeler kendilerini etkileyen AB politikalarının daha başta oluşum sürecinde kendileri rol oynuyorlar. Diğer yanda aday ülkeler söz konusu olduğu zaman AB ve aday ülkeler arasında tam bir güç asimetrisinden bahsetmek mümkün çünkü Avrupa Birliği'nin katılım şartları hiçbir şekilde aday ülkeler tarafından değiştirilemez ve müzakereye tabi değildir (Grabbe, 2001; 2003). Dolayısıyla bu açıdan Avrupa Birliği kendi üye ülkelerinde olmadığı ölçüde aday ülkelerin iç politikalarına etki edebilme gücüne sahiptir.

Şimdi özellikle Türkiye'yi daha çok ilgilendirdiği için Avrupa Birliği'nin aday ülkelere olan etkisine bakacak olursak görüyoruz ki katılım sürecinin temel mekanizması Avrupa Birliği'ne üye olma “teşviki”dir (incentive) (Schimmelfennig ve Sedelmeier, 2005). Bunun altında dört ayrı mekanizmadan bahsetmek mümkün (Ferry, 2003). Üçü doğrudan işliyor, biri dolaylı olarak. İlk olarak, Avrupa Birliği aday ülkelerin katılım süreci müzakerelerine ve ileriki aşamalara erişimini denetler. Yani aday ülkelerin bu müzakerelerde hangi safhadan hangi safhaya geçeceğini, ne kadar ilerleme yaptığını Avrupa Birliği belirler ve bu sayede aday ülkelerin iç politikalarında bir etki yaratabilir. İkinci olarak Avrupa Birliği aday ülkelerin müktesebata uyum aşamalarını derecelendirir. Bunu katılım ortaklığı belgesinde ve her yıl yayınladığı ilerleme raporlarında yapar. Üçüncü olarak Avrupa Birliği çoğu kez aday ülkelerde özellikle bölgesel fonlarda en büyük dış yardım kaynağını oluşturur ve bu fonların uygulanması belli başlı bazı şartlara bağlıdır. Dördüncü ve daha dolaylı olan mekanizma ise Avrupa Birliği'nin iyi örnek modelleri sunmasıdır. Bu iyi örnek modelleri bazı durumlarda aday ülkeler için kılavuz niteliğinde olabiliyor.

Aday ülkeler açısından bu mekanizmaların işlemesi için iki araç mevcuttur. Avrupa Birliği Müktesebatın 22. faslının uygulanabilmesini sağlayacak olan 'yönetim kapasitesi' (“administrative capacity”) ve 'programlama kapasitesi'nin değerlendirmesi yapar. Yönetim kapasitesinden kastedilen Avrupa Birliği bölgesel politikalarını uygulayabilecek olan kurumların kapasitelerinin olup olmadığıdır. Programlama kapasitesinden kastedilen ise kalkınma programlarının - entegre kalkınma yani çok yıllık, çok sektörlü kalkınma programlarının - tasarlanabilmesi,

bunlara uygun finansal mekanizmaların bulunabilmesi, izleme ve değerlendirme prosedürlerinin yerine getirilmesi ve bütün bu süreçlerin Avrupa Birliği'nin o çok ünlü ortaklık prensibine ("principle of partnership") uygun olarak yapılmasıdır. Ortaklık prensibine göre hem dikey olarak (yerel, bölgesel, ulusal ve Avrupa Birliği seviyeleri) bölgesel idarelerin süreçlerde anlamlı bir rol oynamaları gerekiyor hem de yatay olarak ekonomik ve sosyal partnerlerin yine bu süreçlerde anlamlı bir rol oynamaları gerekiyor. Avrupa Birliği aday ülkelerde bu süreçlerin ilerlemesini izler. Avrupa Birliği'nin verdiği bölgesel yardımın uygulanabilmesi için de en azından ulus altı idare birimlerinin oluşturulması gerekmektedir.

Avrupa Birliği'nin bölgesel politikasına baktığımız zaman yapabileceğimiz birkaç gözlem var (Hughes ve diğerleri 2001; 2003; Brusis, 2002). Birincisi Avrupa Birliği aday ülkelere tek bir model sunmıyor. Bunun da nedeni çok basit çünkü Avrupa Birliği'nin kendi içindeki bölgesel yönetim modelleri birbirinden çok farklıdır. Her ülkede, hatta aynı ülkenin değişik bölgelerinde, bölgesel yönetim modelleri farklı şekilde uygulanıyor. Diğer bir neden Avrupa Birliği'nin şartlarının bölgesel politika alanında pratikte tam olarak ne anlama geldiği hakkında bir belirsizlik ve karışıklık olmasıdır. Avrupa Komisyonu gayri resmi olarak siyasi bir bölgeselleşmeyi tercih etse de yapısal fonların daha doğrusu katılım öncesi fonlarının yürütülmesinde özellikle Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin adaylık süreci boyunca ironik olarak aslında merkezileşmeyi daha çok teşvik etti. Bunun nedeni de bu ülkelerin hepsinde (bu Türkiye için de geçerli) bölgesel seviyedeki kurumsal kapasitenin son derece eksik olmasıdır. Avrupa Birliği'nin endişesi bu fonların yürütülmesinde şeffaflığı sağlayabilmek olduğu için ilk etapta merkezi idarenin kapasitesinin geliştirilmesine önem verildi. Dolayısıyla, katılım sürecinin ilk safhalarında bu şekilde bir gelişim – merkezîyetçilik - gözlemek mümkün.

Yine de bu paradoksa rağmen, Avrupa Komisyonu için bölgesel yönetimler ya da idareler son derece önemlidir. Çünkü Avrupa Birliği'nde çok seviyeli yönetim sisteminin bir parçası olarak büyük ölçüde özerk ve bölgesel ekonomik kalkınma stratejilerini yönetebilecek bölgesel birimler olması gerekmektedir. Bu aynı zamanda bölgesel seviyede içsel kalkınmanın teşvik edilebilmesi için de gerekli olarak gözüküyor.

Avrupa Birliği tarafından sunulan tek bir model eksikliği ve buna ek olarak belirli bir kurumsal veya "prosedürel" adaptasyonun dikte ettirilmemesi sonuçta katılım süreci içerisinde ulusal aktör ve kurumlar etrafında çok önemli bir manevra alanı oluşmasına neden oluyor. Diğer bir deyişle Avrupa Birliği'nin etkisini ulusal seviyede göstermesinde aday ülkelerin kurum ve aktörleri şekillendirici bir rol oynuyor. Ulusal kurum ve aktörler hatta bazı durumlarda belirleyici faktörler olabiliyorlar (Hughes ve diğerleri 2001; 2003; Brusis, 2002).

Avrupa Birliği'nin etkisini anlamada siyaset bilimcilerin sorduğu en önemli soru şudur: Üye ve aday ülkeler Avrupa Birliği politikalarına tepki olarak ne derecede kendi kurum ve politikalarını değiştiriyorlar? Burada zaman kısıtlılığı nedeniyle sadece kurumlar ve politika seviyelerinde Avrupa Birliği'nin muhtemel etkilerine değineceğim. Kurumlar seviyesinde Avrupa Birliği'nin etkisi olup olmadığına baktığımız zaman aslında incelemeye çalıştığımız kurumsal değişikliktir (“institutional change”). Üye ve aday ülkelerin tepkilerinin sınıflandırılabileceği üç tane kategoriden bahsetmek mümkündür (Radaelli, 2003; Yeşilkağıt ve Blom-Hansen, 2007). Bu kategorilerden ilki Avrupa Birliği bölgesel yardımını ve politikasını uygulamak için yeni yapılar yaratmaktır. Yeni yapılar yaratmak bir değişikliktir aslında, fakat küçük bir değişikliktir (idari değişim). Bunun nedeni bu yaratılan yeni yapıların izole kalarak ülkenin ulusal politikalarını oluşturmada bir değişiklik yaratmamalarından kaynaklanıyor. Yeni yaratılan yapılar sadece AB fonlarının uygulanması için kullanılıyor. İkinci kategoride AB politikalarının ve fonlarının uygulanması mevcut ulusal yapılar yoluyla yapılıyor. Bu durumda Avrupa Birliği ulusal politikaların uygulanmasında herhangi bir değişikliğe yol açmıyor. Dolayısıyla bu ikinci kategori en az ya da hiç değişikliğin olmadığı kategoridir. Üçüncü kategoride ise Avrupa Birliği'nin politikalarını uygulamak için mevcut ulusal yapılar değiştirilir. Bu en yüksek derecede kurumsal değişikliği gördüğümüz durumdur. Diğer bir deyişle transformasyondan bahsedebiliriz.

Türkiye'nin adaylık durumunu yukarıda bahsedilenler açısından ele alırsak ortaya çıkan durum şöyledir: İlke olarak, mekanizmalar açısından Türkiye ve Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin adaylık süreçlerini karşılaştırarak değerlendiresek Avrupa Birliği üyeliği teşvik (incentive) mekanizmasının Türkiye için daha zayıf olduğunu görürüz. Bunun nedeni de gayet iyi bilindiği gibi Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin bir kere AB şartlarını yerine getirdikten sonra Avrupa Birliği'ne üye olacakları konusunda hiçbir soru işareti olmamasıydı. Diğer bir deyişle Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin 'Avrupalılıkları' bir mesele, tartışma konusu değildi. Fakat Türkiye'nin durumunda hala bütün şartları yerine getirse de Avrupa Birliği'ne gerçekten üye olup olamayacağı bilinmemektedir. Dolayısıyla Avrupa Birliği üyelik “teşviki” Türkiye için karşılaştırmalı olarak diğer önceki aday ülkelerden daha zayıftır. İkinci olarak, Avrupa Birliği'nin verdiği katılım öncesi fonları çoğunlukla Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde en büyük dış yardım kaynağını oluştururken bu fonlar Türkiye için çok az miktardadır. Sonuç olarak AB'nin aday ülkelerde etkisini gösterme mekanizması Türkiye'de, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında, daha zayıftır. Dolayısıyla beklenti Türkiye'de kurumsal değişikliğin az ya da hiç olmaması yönündedir.

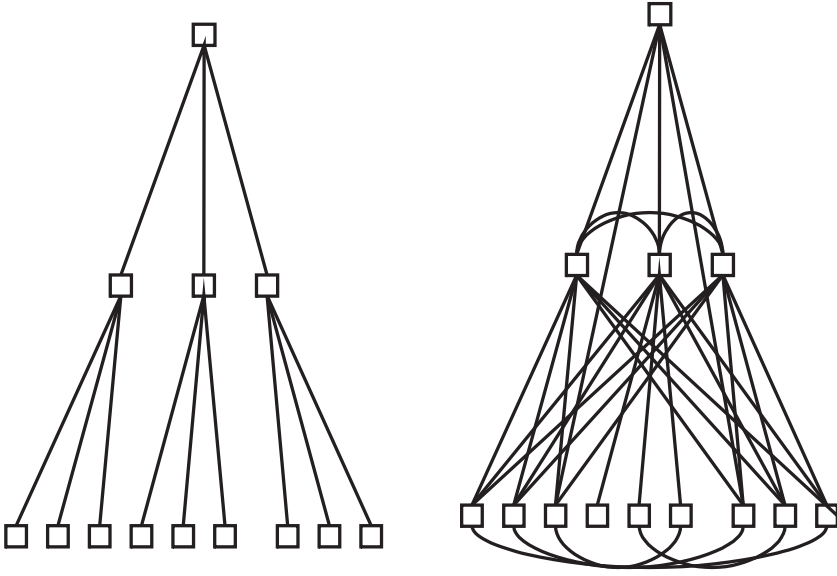
Özellikle de zaman açısından bakılırsa katılım süreci Türkiye için henüz yeni

sayılabilir. Ancak buna rağmen kurumsal değişim kategorilerinden Türkiye'nin birinci kategoriye girdiğini söylemek mümkün. Diğer bir deyişle Türkiye'de küçük de olsa bir değişiklik var. AB fonlarını yürütmek için kurumsal yapılarda bazı değişiklikler oldu. Diğer yandan eğer bölgesel Kalkınma Ajansları Kanunu Anayasa Mahkemesi tarafından reddedilmezse ve geçerse o zaman beklentilerin aksine Türkiye'nin üçüncü kategoriye girdiğini söylemek mümkün olacak. Eğer bir kısım bölgesel kalkınma ajansları özellikle de pilot iki bölgede oluşturulmuş olan ajanslar fonksiyonel olurlarsa Avrupa Birliği fonlarını yürütmeyecekler. Yani Avrupa Birliği fonları yürütülmeyecek olmasına rağmen Avrupa Birliği'ne yönelik bir değişiklik yapılmış oluyor. Bu durumda transformasyondan bahsetmek mümkün olacak ancak bu mahkeme kararına bağlı. Eğer olumlu bir karar çıkarsa Türkiye son derece ilginç incelenmesi gereken bir vaka haline gelecek. Bunun nedeni literatürden kaynaklanan kurumsal değişiklik beklentisinin az olmasıdır. Dolayısıyla, Türkiye'yi incelemek literatüre katkısı açısından son derece ilginç olacaktır.

Kurumsal düzeyde Avrupa Birliği'nin ulusal seviyedeki etkisini incelemek için bir başka yol daha denenebilir. Bu da yönetim açısından olabilir. Yapısal fonların ortaklık ve içsel kalkınma ilkeleri daha ağırsal ya da ağ tipi kurumsal bir yapıyı teşvik etmektedir ("networked polity") (Ansell, 2000). Bu kavrama göre Avrupa Birliği ülkelerinde özellikle Batı Avrupa ülkelerinde önceleri ulusal seviyede merkezileşmiş program ve sorumluluklar gittikçe daha fazla üç değişik seviyedeki yönetimlerle paylaşılmaya başlandı. Bunlar yerel, bölgesel, ulusal ve Avrupa Birliği seviyeleridir. Bu seviyelerin hiçbirinde ulusal devletin tam bir otoritesi ve kaynaklar üzerinde tam bir tekeli yoktur. Dolayısıyla merkezi devlet politikalarını uygulayabilmek için diğer seviyelere bağımlıdır. Aynı şekilde Batı Avrupa'daki bütün âdemi merkezîyetçi eğilimlere rağmen bölgesel yönetimlerin kapasitesi de tek başlarına sınırlıdır. Bölgesel yönetimler de tek başlarına politikalarını gerçekleştiremezler. Onlar da diğer seviyelerle birlikte hareket etmeye ihtiyaç duyarlar.

Aynı durum Avrupa Birliği seviyesi için de söz konusudur. Her ne kadar Avrupa Birliği seviyesine pek çok kaynak ve politika yetkisi aktarılmış olsa da Avrupa Birliği politikalarını uygulayabilmek için ulusal, bölgesel ve yerel yönetimlere muhtaçtır. Dolayısıyla çok seviyeli yönetim sisteminden kastedilen bu seviyeler arası karşılıklı bağımlılık durumudur. Her bir kademe eğer başarıya ulaşılacaksa bir diğeriyle birlikte hareket etme durumundadır. O açıdan da eğer Türkiye'de değişiklik olup olmayacağına bakılacak olursa Türkiye'deki özellikle kamu kuruluşlarının ne derecede sol taraftaki hiyerarşik modelden sağ taraftaki bu ağ tarzı kurumsal yapıya yaklaştıklarını saptamak gerekir (bkz. Şekil 1, Ansell, 2000). Hiyerarşide yukarıdan aşağıya komuta kontrol zinciri vardır fakat sağ taraftaki şekilde daha çok koordinasyon, komutadan yani emirden ziyade karşılıklı uyum vardır. Sol taraftaki

şekildeki en alttaki birimler yukarıdan gelen kararları uygularken bu yaptıkları hareketin bütün organizasyonun genel olarak amaçlarını nasıl etkilediğini fark etmezler. Fakat sağ taraftaki şekilde en alttaki birimler bunun tamamen farkındadırlar. Sağ taraftaki şekilde en alttaki birimler arasında yatay ilişkiler vardır. Bunlar yüksek derecede özerkliğe ve inisiyatif alma yetkisine sahiptirler. Türkiye'deki oluşumda örneğin bölgesel Kalkınma Ajansları kendi içlerinde ne derece sağdaki şekilde benziyor ya da Kalkınma Ajanslarıyla diğer bölgesel aktörler arasındaki ilişkiler ne derece sağdaki şekilde benziyor bu şekilde değerlendirilebilir.



Avrupa Birliği'nin ulusal seviyedeki etkisini bir de politika düzeyinde ("policy") inceleyebiliriz. AB'nin etkisi politika düzeyinde pek çok farklı açıdan incelenebilir ancak burada sadece politika amaçları açısından bir değerlendirme yapılacaktır. Temel politika amacı 1989 yılında Tek Avrupa Senedi'yle Avrupa Birliği antlaşmalarında açıkça belirtildiği gibi 'bölgeler arası eşitsizlikleri giderme' amacıdır. Avrupa Birliği'nin bölgesel politikasının amacına ulaşıp ulaşmadığı hakkında bugüne kadar pek çok çalışma yapıldı. Ancak, bu çalışmaların ortak bir yargıya vardıklarını söylemek çok zor. Buna ek olarak bu çalışmaları birbirleriyle karşılaştırmak da kolay değil, çünkü bu çalışmalar ya farklı zaman dilimlerini incelediler ya da farklı veriler veya farklı metodolojiler kullandılar. Burada sadece birkaç tanesine değinmek yerinde olur.

Bunlardan birincisinin (Leonardi, 2006) bulgularına göre 1989 yılında yani yapısal fonların ilk önemli reformundan itibaren o zamanki orijinal 59 Hedef I bölgesinden (AB ortalama gelirinin %75'inin altında olan en az gelişmiş bölgeler)

üçte biri 14 yıl sonra bu statüden çıktı. Diğer bir deyişle bahsedilen en az gelişmiş bölgeler 14 yıl sonra Avrupa Birliği ortalamasının %75'inin üstüne çıktı. Fakat bunun bir başarı olup olmadığı ya da başarının ölçütünün ne olduğu belli değil. Diğer yandan aynı çalışmanın bulgularına göre en az gelişmiş bölgeler arasında da oldukça büyük farklılıklar var. Örneğin İrlanda ve Portekiz birinci programlama döneminde (1989-93) oldukça başarılıyken, Yunanistan ikinci programlama döneminde (1994-99) daha başarılı olmaya başladı. İspanya'da ise bazı bölgeler başarılıyken diğerleri pek iyi performans göstermedi. Dolayısıyla, Avrupa Birliği fonlarının nerede ve nasıl kullanıldıklarının fark yarattığı ortaya çıkıyor.

İkinci çalışma (Bachtler ve Taylor, 2003) özellikle 1994-99 programlama dönemini incelemiştir. Bu araştırmanın bulgularına göre en az gelişmiş bölgelerin ekonomileri AB fonlarının büyük ölçekli programlara harcandığı durumlarda diğer bölgelere oranla daha hızlı büyümüşler. Diğer bir deyişle yakınsama bulunmuş. Son olarak, üçüncü çalışma da (Cappelen ve diğerleri, 2003) en az gelişmiş bölgelerin daha hızlı büyüdüklerini bulmuş. Anca yine aynı çalışmaya göre bölgesel destek (AB fonları) daha gelişmiş ortamlarda daha etkili, yani en çok ihtiyaç olan bölgelerde en az etkili bulunmuş. Bu bulguların işaret ettiği önem, Avrupa Birliği'nin yapısal fonları uygulanırken ulusal politikalarla koordinasyonun en yüksek derecede olması gerektiği ve ikisi arasındaki politikaların birbirleriyle “complementary” yani birbirlerini destekleyen, tamamlayan politikalardan oluşması gerektiğidir.

Avrupa Birliği'nin bölgesel politikaları zaman içinde hem ekonomik, hem sosyal, hem çevresel pek çok amaç edindiler. Artık AB bölgesel politikası örneğin ekonomik büyüme, istihdam yaratımı, rekabet edebilirliğin artırılması, kadın erkek eşitliği, çevresel açıdan sürdürülebilir kalkınma gibi pek çok amaç içeriyor. Dolayısıyla politika açısından bakıldığı zaman bu değişik amaçlara ulaşmada sinerjiler yaratılabileceği gibi çelişkiler de ortaya çıkabiliyor. Özellikle yeni üye ülkeler açısından 2007–2013 programlama dönemi gösteriyor ki, bu ülkeler hem kendi ekonomik ve sosyal kalkınma sorunlarına cevap vermek hem de diğer yandan Avrupa Komisyonu'nun önceliklerine cevap verecek politikalar oluşturmak durumundalar (McMaster ve Bachtler, 2005). Avrupa Komisyonu'nun öncelikleri 2007-2013 için oluşturdukları “Topluluk Stratejik Kılavuzları”nda belirtilmiştir. Buna göre Lizbon Stratejisi'ne paralel olarak amaç 2010 yılı itibarıyla Avrupa ekonomisini dünyanın en rekabet edebilir, en yenilikçi ekonomisi yapmaktır. Bu amacın gerektirdiği öncelikler de araştırma, teknoloji geliştirme, inovasyon ve bilgi ekonomisine dayalıdır. Dolayısıyla yeni üye ülkelerin karşılaştıkları durum bir yanda kendi sosyo-ekonomik gereksinimlerine cevap verme diğer yanda ise Avrupa ekonomisini dünyanın en rekabetçi ekonomisi yapma hedeflerini bağdaştırmaktır.

Bu bağlamda sıkça sorulan soru şudur: Acaba ulusal ekonomik büyüme ile

bölgeler arası eşitsizlik arasında bir “trade off” var mıdır? Bu çelişki özellikle 2004-2006 yıllarında özellikle yeni üye ülkeler tarafından yaşandı. Çelişkileri aşmanın bir yolu bir yandan hemen sonuç getirecek müdahaleler yaparak beklentileri karşılamak diğer yandan da uzun vadeli hedeflere yönelmek olabilir. Örneğin insan sermayesine yatırım hemen sonuç vermez ama uzun dönemli ekonomik büyüme için son derece kritik öneme sahiptir. 2007-2013 programlama döneminde insan ve bilgi sermayesinin artırılmasının önemi herkes tarafından çok iyi biliniyor. Ancak bilgi ekonomisine yapılacak dar bir odaklanma diğer kritik sağlık, ulaşım, çevre, eğitim gibi yatırımlara daha az kaynak aktarımına yol açabilir. Diğer yandan eğer yatırımların çoğu az gelişmiş bölgelere giderse ulusal ekonomik büyümeyi artıracak koşullara yapılacak yatırımlara daha az kaynak kalabilir. Ancak aynı zamanda üye ülkeler özellikle yeni üye ülkeler artan bölgesel eşitsizliklerle ve bunun yarattığı ekonomik ve sosyal sorunlarla da karşı karşıyalar. Dolayısıyla önümüzdeki dönem zorlu bir süreç olacaktır.

2007–2013 programlama döneminde üye ülkeler tarafından formüle edilmiş olan operasyonel programlara bakıldığında birkaç genel eğilimden bahsetmek mümkündür (Bachtler ve diğerleri, 2007). İlk olarak Avrupa Birliği'nin yeni üye ülkelerinde görüyoruz ki yapısal fonların çoğu altyapı, çevre, insan kaynakları, işletme desteği gibi programlara gidecek. Fakat Lizbon hedefleri çerçevesinde inovasyon, AR-GE, enformasyon, iletişim teknolojileri harcamalarında da bir artış gözlemek mümkün. Eski uyum ülkelerinden İtalya, Yunanistan, Portekiz ve İspanya'ya baktığımızda görüyoruz ki bunlar Lizbon tarzı politika alanlarına belirgin bir geçiş yapmışlar. Fakat hala yine de tamamlanmamış ulaşım, fiziksel altyapı ve çevre yatırımlarının devam ettiğini de görüyoruz. Eski Avrupa Birliği ülkeleri fonları 'bölgesel rekabet edebilirlik ve istihdam' hedefi altında almaktalar. Dolayısıyla Lizbon hedeflerine ve müdahalelerine büyük bir odaklanmadan söz etmek mümkün. Fakat buna rağmen yine de yapılan araştırmalara göre hala Avrupa Komisyonu'nun Lizbon hedefleriyle yapısal fonların geleneksel eşitlik hedefleri arasında bir çelişki yaşandığı da gözlemlenmiştir. Değişik önceliklere odaklanmak kurumsal yapılar açısından da önemlidir çünkü eğer fonlar inovasyon, girişimcilik gibi hedefleri içeriyorsa bunun kurumsal yapısının daha mekansal olarak farklılaşmış olması gerekebilir. Diğer bir deyişle bölgesel seviyenin çok daha içinde olduğu bir kurumsal yapıdan bahsedilebilir. Ancak eğer bu fonlar büyük ölçekli altyapı projelerine gidecekse o zaman daha merkezîyetçi bir kurumsal yapılanma gerekebilir.

Avrupa Birliği seviyesinde yürütülen politikalar arasındaki çelişkiye örnek olarak Avrupa Komisyonu'nun 2005 yılında hazırladığı uyum üzerine 3. ilerleme raporu gösterilebilir (CEC, 2005a). Bu raporda bölgesel politika ile Lizbon Stratejisi

arasındaki tutarlılıktan bahsedilirken bir yerde bu tutarlılığın derecesinin daha refah bölgelerde çok daha yüksek, az gelişmiş bölgelerde daha düşük olduğu belirtilmiştir. Fakat dokümanın bir başka yerinde bölgesel politika Lizbon Stratejisi'nin bir aracıdır çünkü hedefleri örtüşür deniyor. Yine Avrupa Komisyonu'nun hazırladığı 2007–2013 Topluluk Stratejik Kılavuzu'nda (CEC, 2005b) bölgesel politika ve Lizbon arasında bir sinerji olduğundan bahsedilmekle birlikte bölgesel politikanın ne derecede büyüme, iş yaratma hedefleri ve Lizbon sürecini desteklemesi gerektiği açık bırakılmıştır. Yeni üye ülkeler hala Lizbon öncesi kamu hizmetleri hedeflerini gerçekleştirmediler. Dolayısıyla politika alanları arasında hala büyük çelişkiler gözlemek mümkün, sinerjiler henüz tam olarak çalışmıyor. Hâlbuki büyük ölçekli kamu hizmetleri ve yüksek seviyede eğitimin *bilgiye* dayalı bir toplumun ve rekabet edebilirliği ön koşulu olduğu bazı raporlarda gösterildi (Agh, 2006).

Sonuç olarak Avrupa Birliği politikalarından ve fonlarından en fazla yarar sağlamak için ulusal politikalarla arasında yüksek düzeyli bir koordinasyon kurulması kritik bir öneme sahiptir. Bunların birbirini tamamlayan öncelikler olması gerekmektedir. Yukarıda bahsedilen kurumsal yapı açısından AB ve ulusal politikalar arasında birbirini tamamlayan öncelikler sağlayabilmek için kurumsal değişiklik kategorilerinden üçüncüsünün yani transformasyon kategorisinin en etkili olabileceği üzerinde düşünülmesi gereken bir soru olabilir.

REFERANSLAR

- Agh, A. (2006) 'Completing EU membership in Central Europe: Lisbon Strategy and the qualitative catching-up process', Annual Working Paper in the transition and Europeanisation process as preparation for a projected volume, EU-CONSENT
- Ansell, C. (2000) 'The Networked Polity: Regional Development in Western Europe', *Governance* 13(3): 303-333
- Bachtler, J., Ferry, M., Mendez, C. ve McMaster, I. (2007) The 2007-13 Operational Programmes: A Preliminary Assessment. IQ-Net Thematic Paper No. 19(2). European Policies Research Centre (EPRC), University of Strathclyde
- Bachtler, J. ve 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 (EPRC), University of Strathclyde
- Brusis, M. (2002) 'Between EU Requirements, Competitive Politics and National Traditions: Re-creating Regions in the Accession Countries of Central and Eastern Europe', *Governance* 15(4): 531-59
- Cappelen, A., Castellacci, F., Fagerberg, J. ve Verspagen, B. (2003) 'The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union', *Journal of Common Market Studies* 41(4): 621-644

- CEC (Commission of the European Communities) (2005a) Third Progress Report on Cohesion. Brussels
- CEC (Commission of the European Communities) (2005b) Community Strategic Guidelines 2007-13. Brussels
- Ferry, M. (2003) 'The EU and Recent Regional Reform in Poland', *Europe-Asia Studies* 55(7): 1097-1116
- Grabbe, H. (2001) 'How does Europeanisation affect CEE governance? Conditionality, Diffusion and Diversity', *Journal of European Public Policy* 8(4): 1013-31
- Grabbe, H. (2003) 'Europeanisation goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process', in K. Featherstone and C. M. Radaelli (eds.) *The Politics of Europeanisation*, Oxford: Oxford University Press: 303-27
- Hughes, J., Sasse, G. and Gordon, C. (2001) "Enlargement and Regionalization: The Europeanization of Local and Regional Governance in CEE States", in H. Wallace (ed.) *One Europe or Several? Interlocking Dimensions of European Integration* (Basingstoke: Palgrave), pp. 145-178.
- Hughes, J., Sasse, G. ve Gordon, C. (2003) 'EU Enlargement, Europeanisation and the Dynamics of Regionalisation in the CEECs', in M. Keating ve J. Hughes (eds.) *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe. Territorial Restructuring and European Integration*, Brussels: P. I. E. Peter Lang: 69-88
- Leonardi, R. (2006) 'The Impact and Added Value of Cohesion Policy: Cohesion in the European Union', *Regional Studies* 40(2): 155-166
- McMaster, I. ve Bachler, J. (2005) Implementing Structural Funds in the New Member States: Ten Policy Challenges. European Policies Research Centre (EPRC), University of Strathclyde
- Radaelli, C. M. (2003) 'The Europeanisation of public policy', in K. Featherstone and C. M. Radaelli (eds.) *The Politics of Europeanisation*, Oxford: Oxford University Press: 27-56
- Schimmelfennig, F. ve Sedelmeier, U. (eds.) (2005) *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca NY: Cornell University Press
- Yeşilkağıt, K. ve Blom-Hansen, J. (2007) 'Supranational Governance or National Business-as-Usual? The National Administration of EU Structural Funds in the Netherlands and Denmark', *Public Administration* 85(2): 503-524

**İtalya'da Avrupa Birliği Bölgesel
Politikalarının Evrimi
2000-2006 Yapısal Fonlar Programlama
Dönemindeki İtalyan Deneyimi**

Ruggero Tabossi

İtalyan idari sistemi çok eklemlî ve çok düzeyli bir teritoryal yönetime dayalı olarak yapılanmıştır. Bu yapılanma, her ne kadar İtalya federe bir devlet olmasa da, İtalya'nın bölgelerin bir araya gelmesiyle oluştuğu izlenimi yaratabilmektedir.

İtalya'nın idari yapısı, cumhuriyetin belediyeler, iller, bölgeler ve devletten oluştuğunu gösteren, anayasanın 5. başlığında tanımlanmıştır. Anayasada yer alan ilkelere göre bu yapılar kendi statüleri, yetkileri ve ayırt edilebilir işlevleri ile görece özerktir.

Tarihi geçmişinde ve yönetim biçimi olarak cumhuriyet olarak oluşturulmadan önce İtalya uzun bir süre merkezi devlet yapısına sahipti. Ademi merkeziyet (desantralizasyon) süreci 1948 yılında bölge yönetimlerinin cumhuriyet anayasasında yer almasıyla başlamıştır. Aslında yetki devrinin belli bir biçiminin getirilmesine kalkışıldığında doğrudan seçilen bölge yönetimlerine cumhuriyet senatosunun oluşumunda katalizör bir rol verilmiştir.

Bununla birlikte gerçek bir desantralizasyona yönelik önemli adımlar doksanlarda bölgesel yönetimlere, ulusal vergi gelirlerine katılım ve ulusal vergi oranlarının üstüne ilave oran belirleme imkânı ve kendi vergilerini düzenlemek aracılığıyla finansal özerklik sağlamayı amaçlayan mali reformlar aracılığıyla atılmıştır.

Doksanlarda başlayan desantralizasyon süreci 2001de, bölgesel yönetimlerin gücünü önemli ölçüde arttıran ve İtalya Cumhuriyeti'nin yapısını federal bir devlet yapısına benzer kılan anayasal reformlarla sonuçlanmıştır.

En önemlisi merkezi yönetimin yetkileri anayasada açıkça gösterilmiştir. Bu şekilde özel olarak merkezi hükümete verilmemiş olan yetkiler genellikle bölge yönetimleri tarafından kullanılır.

Bu yüzden yukarıda belirtilen, kendine özgü kurumsal ve idari altyapı ele alındığında aslında olay İtalya gibi bir ülkede bölgesel politikalarla neyin kastedildiğinin açık bir tanımını ortaya koymaktır.

İtalya'da bölgesel politika; uyumu, sosyo-ekonomik dengeyi ve bazı alanların rekabet edebilirliğini güçlendirmeyi amaçlayan kalkınma politikalarını ifade etmektedir.

İtalya dinamik orta ve kuzey bölge ile geride kalan Mezzogiorno olarak adlandırılan güney bölge arasındaki derin sosyo-ekonomik eşitsizliklerle bilinir.

Bu nedenle Avrupa Birliği Antlaşması ve İtalyan Anayasası hükümleri ile uyumlu olarak, belli bölgelere odaklanmış politikalara önem verilmiştir. Daha ayrıntılı olarak, İtalya'daki bölgesel politikalar merkez veya bölgesel hükümet

tarafından yürütülen rutin işleri destekleyen kalkınma politikalarını ifade etmektedir. Bölge politikasının amacının bölgeler arasındaki farkları dikkate aldığı bu bağlamda söylenebilir. Bu nedenle bölge politikası görece avantajlarının kaybına bağlı sosyo-ekonomik farklılıklar, gecikmeler ve kriz durumları arz edenler dâhil olmak üzere tüm bölgelerde rekabet kapasitesinin hedeflerinin başarılmasını temin edecek şekilde düzenlenmiştir.

İtalya'da "bölge politikası" yukarıda tanımlandığı gibi Avrupa Birliği Bütçesi (yapısal fonlar) ve ulusal bütçeden (gelişmemiş bölgeler için fon) kaynaklar sağlanarak finanse edilmiştir.

Programda yer alanlar tarafından paylaşılan ve kaynakların uygulama aşamasında karşılaşılan ikilem; bölgesel politikaların geniş kapsamlı bir sosyo-ekonomik uyum açısından etkili olup olmadığının nasıl ölçüleceği sorusunda yatmaktadır. Birkaç sözcükle söylemek gerekirse Mezzogiorno nasıl Avrupa'nın geri kalanına yetişecek, İtalya nasıl bir bütün olarak bir kerede rekabet edebilir ekonomiye ve dengeli topluma ulaşacaktır.

Uyum sorunları

Güney İtalya'nın ülkenin diğer bölgeleriyle ve Avrupa'yla arasındaki asıl uçurumun oluşması yüzyıllar öncesine ve çeşitli pek çok etkene (kültür, tarih, doğa vb.) dayanmaktadır. Bu yüzden gelişmemiş Mezzogiorno'nun durumu ellilerin sonundan beri İtalyan politikasının merkezinde yer almaktadır.

Bölgesel politikalar düşünüldüğünde Mezzogiorno'nun ülkenin geri kalanına neden yetişemediği ile ilgili 3 etmen tanımlanabilir. Bunlar:

- yanlış politikaların bileşik etkisi
- bireyler ve devlet arasındaki güven sorunu
- organize suçların bulunmasıdır

Altmışlarda, yetmişlerde ve seksenlerde genellikle yetersiz planlanan, amaçlar açısından parçalı, mekânsal açıdan dağınık anlamsız altyapı yatırımları, sübvansiyonlar ve hibeleri kapsayan hatalı ekonomik politikaları ciddi bir şekilde olarak rekabet düzeyini düşürürken, yetersiz banka sistemine ilişkin herhangi bir reform, özel teşebbüs ve buna uygun yatırımları destekleyecek önlemleri alamamıştır.

İnsanların çabalarına güvenilmemesinin bir sonucu olarak rekabetçi bir ortamın kurulması için gereken cesaret kırılmış ve durumlar daha da kötüleşmiştir. Ama güven devletin işlevlerini devam ettirebilmesi için hayatidir.

Bu güvensizlik sonucunda devletin antitezi olan kurumlara talep artmıştır. Mesela organize suçlar böylesi bir ortamdan beslenerek güçlenmiştir. Organize suç rekabetin bozulmasına katkıda bulunmuş, sermaye pazarlarının kurulmasını olumsuz etkilemiş ve devleti zayıflatmış hatta içine sızmıştır.

Sürekli geçerliliğini koruyan bu etmenlerin bileşimi Mezzogiorno'nun hala kurtulmayı başaramadığı bir gelişememe kısır döngüsüne neden olmuştur.

Güney İtalya (Mezzogiorno) Bölgesindeki organize suç yüzdesi ve olaylar

Bölgeler	Etkilenen Belediyeler		Nüfus	Yüzölçüm
	N°	%	%	%
CAMPANIA	203	36,8	81,3	33,7
APULIA	97	37,6	72,5	59,9
CALABRIA	115	28,1	62,5	33,4
SICILY	195	50,0	82,0	63,2
Total	610	37,9	77,2	50,8

Kaynak: CENSIS – 41° yearly report on the social state of the nation

Çeşitli nedenler sayesinde bu üç ölümcül faktörde (yanlış politikalar, güven eksikliği ve organize suç) doksanların başında ciddi bir gerileme olmuştur

Yanlış yönlendirilen ekonomik politikalar 1992 yılında; Kalkınma Fonu (Cassa per il Mezzogiorno) ardından kurulan Güney İtalya Ajansı'nın kapatılması ve kamunun sahip olduğu firmalarının özelleştirilmesi sonucunda büyük ölçüde azaldı

Banka sisteminde yapılan kapsamlı reform borç verme sisteminin şeffaflığını arttıran ve borçluların kredi itibarına gerekli önemin gösterilmesini sağlayan bir süreci tetiklemiştir.

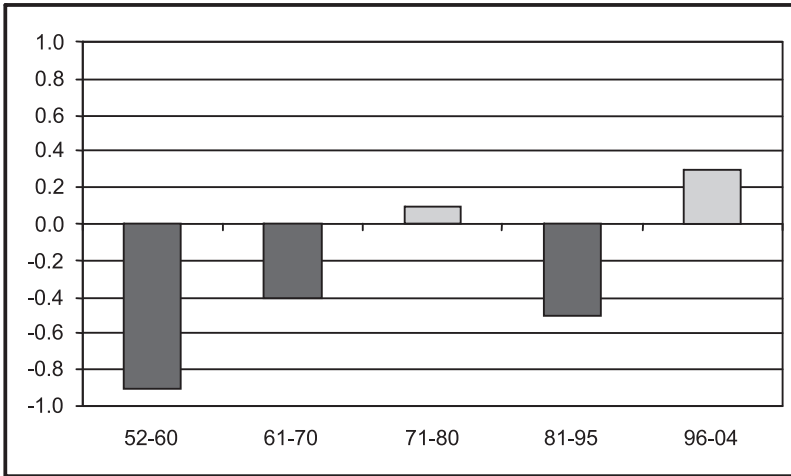
Organize suçla savaşmak için daha güçlü önlemler alınmış ve yeni sosyal ve politik ortam organize suçun belli bir oranda dahi olsa azalmasına yol açmıştır.

Güney İtalya için 1998 yılında kabul edilen yeni ekonomik politika daha iyi yönetim ve kolektif eylemleri teşvik ederek iyileşmeye katkıda bulunmuştur.

Son olarak bu yeni politikaların önemli bir kısmı aracılığıyla Mezzogiorno ekonomisine yeterli teşviki vermek için Avrupa Birliği'nin kaynaklarının daha etkili ve etkin kullanımına ihtiyaç duyulmuş ve bu sağlanmıştır.

Esasen, 1996-2004 yılları arasında Güney İtalya yılda diğer bölgelerden 0,3 oranında daha fazla büyümüştür. Bu olumlu fark Cumhuriyet sonrası İtalya da emsalsizdir.

***Güney İtalya ve ülkenin geri kalanı arasındaki büyüme farklılıkları
(sabit fiyatlarla GSYİH'nın ortalama yıllık yüzde değişimi)***



Kaynak: compiled on the basis of ISTAT data, regional flow-of-fund accounts 1980-2003 and Svimez 1952-1980

Önemle belirtmek gerekir ki Mezzogiorno'nun büyüme hızı (orta ve Kuzey İtalya'daki kadar artan) kamu sermaye harcamaları, cari kamu harcamaları (kamu kuruluşlarının harcamalarından anlaşıldığı üzere) ya da hane halkı harcamalarının (ki İtalya'nın diğer bölgelerinden daha az) yardımıyla artmamaktadır.

Dolayısıyla, daha önceki on yıllarda olduğu gibi, büyüme kamu harcamaları-altyapı harcamaları, memur maaşları ya da hane halkına transfer yoluyla gerçekleşmemiştir.

Mezzogiorno'nun daha hızlı büyümesi yerel firmaların artan rekabet gücü ve risk yatkinlığı sayesinde gelişen erdemli büyüme döngüsünün başlamasıyla açıklanabilir.

Genel olarak Güney İtalya doksanların ortasından sonra diğer bölgelerden daha hızlı gelişmiş ve bu gelişim daha fazla rekabet gücü ve üretim etkinliği ile sağlamıştır.

Ama genel anlamda bu büyüme hızı, İtalya'nın son zamanlarda karşılaştığı ekonomik güçlükler nedeniyle, Mezzogiorno'nun Avrupa'nın geri kalanını yakalaması için yeterli değildir.

Çelişkili olarak bölgesel politikalar (yapısal ve uyum) ve büyük yatırımların yapılmasından on yıllar sonar, denilebilir ki her ne kadar Mezzogiornonun durumu görece olarak gelişse de yine de büyük ölçekte İtalyan ekonomisinde yaşanan piyasa durgunluğu, rekabet gücünün kaybı ve genel bozulma ile mücadele edebilecek durumda değildir.

Bu durum güney İtalya'nın gelişim hızının önceden belirlenen tüm hedeflere rağmen Avrupa ortalamasından geri kalmasından anlaşılabilmektedir.

Güney İtalya'daki ve ülkenin geri kalanındaki krizin temel nedenlerinden biri kolektif malların üretiminin elverişsiz olmasıdır. Bu durum tüm bölgede üretim potansiyelinin yetersiz kullanımına (ve üretimin etkinliğinin durmasına) neden olmuştur.

Kolektif mal üretiminin gerçekleştirilememesi nicel boyutta insan davranışının yetersiz kalması gibi, kültürel zayıflıktan kaynaklanmaktadır: her ne kadar insanlar ortak bir çıkarı paylaşıp da, çok sayıda insanın olması, toplumun çok parçalı olması, sosyal alışveriş insanların ortak çıkarlarını karşılamaları için gerekli olanı yapmalarını engelleyecek kadar eklemlidir.

Devlet bu kolektif kararı almakla görevlidir.

İtalyan bölgesel kalkınma politikası

Buradan önce aktarılanlar İtalya'da çok düzlemli bir yönetim politikasını yani bölgeler ve insan sermayesine, etkili bir ortaklığın idame ettirilmesine ve daha güçlü kamu karar alma süreçlerine güçlü bir vurgu yapan bir politikayı hayata geçirmek için alınan kararın altında yatan temel kavramlardı.

İtalyanlara özgü durum ele alındığında böyle bir işi yapacak otorite yerel yönetim düzey düzeyinde belirlenmiş ve teritoryal gelişim politikası yerel düzeyde teritoryal yönetişimi göz önünde bulundurulacak şekilde tasarlanmıştı.

Bu yeni politikanın karşısına çıkan problem, özellikle yerel düzeyde, kolektif karar alma ve aracılık konularında bilgi birikiminin oynadığı önemli roldür.

Yerel yönetimler ve onlar adına hareket eden özel oluşumların (Bölgesel Kalkınma Ajansları) kolektif malların tedarik edilmesini daha iyi sağlayabilirler çünkü onlar

- İncelikle karşılanması gereken kolektif ihtiyaçların için uygun bilgiye
- ve bu ihtiyaçların nasıl karşılanması gerektiği hakkında detaylı bilgiye

sahip olmuşlardır.

Bu ekonomik politika konseptinin güney İtalya'da uygulanmasının çok önemli bir rolü vardır.

Dahası, hiç şüphesiz ki böyle ekonomik politikaların uygulanmaya başlatılması İtalya'nın Mezzogiorno için ayırdığı yüklü miktardaki kaynakların hayata geçirilmesi aşamasında verimliliğin gelişmesini talep eden Avrupa Birliği disiplini tarafından da tercih edilmektedir.

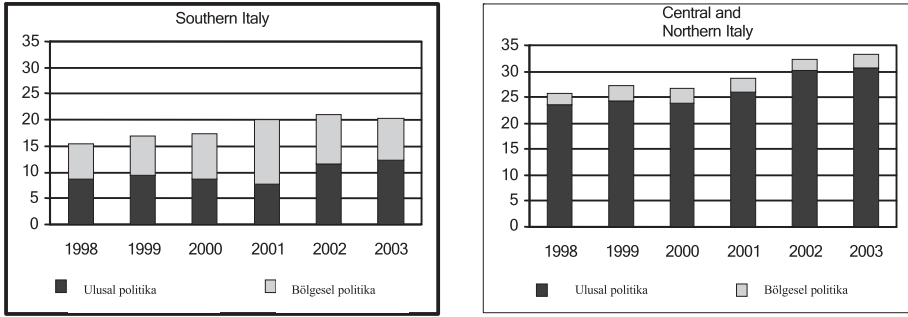
Bu yüzden Mezzogiorno için planlanan ulusal politika aşağıdaki anahtar öğelere dayanmaktadır:

- (Sübvansiyonlar yerine) tamamlayıcıyı ama artan rolü olan teşviklerle bütünleşmiş kolektif hizmetlerin sunulmasına odaklanmak
- merkezi yönetimin kontrol ve rehberlik yaptığı, bölgesel yönetimlerin kalkınma önceliklerini belirlediği ve yerel yönetimlerin uyumlu ve tutarlı eylemler yaptığı çok düzlemli yönetim
- merkezde ve yerelde sosyal ve ekonomik ortaklıklar kurmak
- güçlü kapasite artırıcı taahhütler
- kamu yatırımların etkilerini ölçmeyi sağlayan değerlendirme kültürünün yaygınlaştırılması

2000-2006 yılları arasında Mezzogiorno için ulusal politikanın maddi boyutu; özellikle bölge yönetimleri ile yakın işbirliği ile tasarlanmış teritoryal kamu hesapları sistemi ile değerlendirilebilir.

Ülkenin iki makro alanına toplam sermaye harcamaları (yaklaşık 20 milyar avro güney İtalya'ya 33 milyar avro orta ve kuzey İtalya'ya) bölge politikasına göre - merkezi yönetim veya bölgesel yönetimler tarafından- finanse edilen ve yönetilen harcamalar ve geleneksel sektör eğilimli bileşen arasında paylaşılmaktadır

Yeni bölge politikasının finansal boyutu (milyar-avro)



Kaynak: DPS Unified Financial Framework and Territorial Public Accounts – 2004 DPS Report

Yukarıdaki şekilde sermaye harcamaları (alt yapı için kamu yatırımları ve teşvikler) rutin harcamalar (tablodaki koyu renk ile gösterilmiş olan) ve ilave Avrupa Birliği ve bölge politikası için ayrılan ulusal harcamalara göre (tabloda açık renk ile gösterilmiş olan) ayrılmıştır.

Avrupa Birliği uyum politikası ile Az Gelişmiş Alanlar Fonu'nun kurulmasının da sayesinde uyumlaştırılan ulusal politika AB bölge politikasındakine benzer kurallar çerçevesinde yönetilmektedir.

Dolayısıyla ilk olarak Avrupa birliği fonlarıyla gelen eylemlerin etkililiği ve etkinliğinin iyileştirilmesi kavramı şimdi ulusal bölge politikaları için de geçerli olmuştur.

2000-2006 yılları arasında kamu kuruluşlarının - özellikle bölgesel yönetimlerin- kaynak planlaması projeleri seçme, yönetme ve tamamlama ve bunun yanında fonları harcama kabiliyeti önemli ölçüde gelişmiştir.

Bunun kanıtı, diğer Avrupa ülkelerinin tersine İtalya'nın Avrupa Birliği fonlarından kesintiye uğramamasıdır.

Transfer edilen birkaç milyon avronun bölgelerce düzenlenmesinin yönetim kabiliyetinin iyileştirilmesi şartı olarak görülmesiyle; bölgesel yönetimin seviyesinin

yükselmesi ve yenilikçi ve kapsamlı ödül ceza metodu kullanımı geliştirilmesi yoluyla bölgesel yönetim etkinliğinin iyileştirilmesi sayesinde önemli gelişim sağlanmıştır.

2000-2006 yılları arasında, Topluluk Destek Çerçevesi'nde belirlenen ilave fonların kullanılmasına dayanarak ve aynı zamanda bölgesel ve ulusal politikaların güçlü birleşimi sayesinde, potansiyel üretim sıçrayışı ölçülmüş, güney İtalya'nın büyüme hızının pozitif çıktılar sağlamasına imkan vermiştir.

İtalya'da Yapısal Fonlarla Mezzogiornonun az gelişmiş alanlarının (objektif 1 bölgeleri) desteklenmesi hedeflenmiştir.

Yapısal Fonlardan bu bölgelere (objektif 2 ve 3) aktarılmayanlar Avrupa Komisyonu ile müzakere edilir ve ayrı ayrı olarak her bir bölgesel yönetim tarafından tek programlama belgeleriyle, yönetilirken, aynı zamanda Objektif 1 Bölgeleri için aktarılan bütün yapısal fonlar, Topluluk Destek Çerçevesi (CSF) de dahil olmak üzere, merkezi yönetim ve Avrupa komisyonu tarafından müzakere edilip, onaylanırdı.

CSF öncelikleri belirledi ve her Operasyonel Program bu öncelikler çerçevesinde ele alınmak durumundaydı.

Avrupa komisyonu tarafından müzakere edilen miktar yaklaşık 24 milyar avroydu. CSF ulusal kamu kaynakları(bölge ve merkez yönetimleri) ve özel kaynakların 22 milyar avro tutarındaki eş finansmanı ile toplamda 46 milyar avro olmuştur.

İtalyan CSF 2000-2006 – Mali Tablo

ÖNCELİKLER	TOPLAM	Toplam Kamu Fonları	KAMU FONLARI		ÖZEL FONLAR
			Avr. Kom. katkıları	Ulusal Katkıları	
			Total	Total	
I – DOĞAL KAYNAKLAR	7,795,292,226 €	7,794,645,088 €	3,967,770,712 €	3,826,874,376 €	647,138 €
II – KÜLTÜREL KAYNAKLAR	2,625,069,383 €	2,624,163,969 €	1,280,791,074 €	1,343,372,895 €	905,414 €
III – İNSAN KAYNAKLARI	8,565,027,250 €	8,194,105,855 €	5,238,649,966 €	2,955,455,889 €	370,921,395 €
IV – YEREL SİSTEMLER	15,077,408,392 €	14,855,432,043 €	7,765,985,439 €	7,089,446,604 €	221,976,349 €
V – KENTSEL ALANLAR	2,109,725,071 €	2,109,725,071 €	1,040,863,288 €	1,068,861,783 €	0 €
VI – AG VE KAYNAK	9,281,308,767 €	9,276,756,270 €	4,281,388,229 €	4,995,368,041 €	4,552,497 €
TEKNİK YARDIM	621,912,058 €	621,912,058 €	383,551,292 €	238,360,766 €	0 €
TOPLAM	46,075,743,147 €	45,476,740,354 €	23,959,000,000 €	21,517,740,354 €	599,002,793 €

Kaynak: Community Support Framework for Italian Objective 1 Regions 2000-2006 Mid term review updated

İtalya'da 2000-2006 CSF Objektif 1 bölgeleri için 14 operasyonel programa (OP) ayrılmıştır.

- 7 bölgesel OP (alansal olarak ele alınmış)
- 7 ulusal OP (sektör bazlı olarak ele alınmış)

Objektif 1 altındaki bölgesel yönetimler Calabria, Campania, Apulia, Sardinia ve Sicilya'dır. her OP'nin Yönetim Otoritesi kendi ilgili bölge yönetimleridir. Her bölgesel OP aynı standart yapıda olup 6 bölüme ayrılmıştır. Bunlar: başlangıç durumu analizi, gelişim stratejisi, temel yardım öncelikleri, önlemler, mali plan, uygulama şartları.

Objektif 1 altındaki ulusal (sektörel) 7 OP şu konuları içermektedir. Bilimsel araştırma, okul, güvenlik, yerel işletmelerin geliştirilmesi, ulaşım, balıkçılık, teknik yardım ve sistem eylemi. Yönetici otoriteler ilgili bakanlıklardır.

Merkezi yönetim doğrudan sadece toplam dağılımın %30unu oluşturan Ulusal OP'lerden sorumluyken, %70'inden bölgesel yönetimler sorumludur. Ekonomi ve Maliye Bakanlığı, CSF'in yönetim otoritesi olarak hareket etmekte; bu durumda bakanlık değerlendirme ve izleme aşamaları için genel kuralları ve yönergeyi hazırlayan koordinatör otorite olmaktadır.

OP'lerin ilk versiyonları 2000 yılında onaylandı. Arkasından CSF ve OP'ler gözden geçirilerek programlama döneminin (2004) ortasında hem orta dönem değerlendirme hem de etkinlik, etkililik, yönetim ve mali uygulama için ayrılan performans payının tahsisi doğrultusunda yeniden düzenlendi.

Bu performans payları Bölgeleri hem yoğunlaşma hem de entegrasyon noktasında idari reformları hayata geçirmeleri ve yüksek kalitede proje uygulayabilmeleri açısından cesaretlendirmek üzere oluşturulan uygun teşvik mekanizmalarından oluşmaktadır. AB düzenlemelerince öngörülen %4'lük performans payı, Yönetim Otoritelerinin seviyelerini hızlıca yükseltmek ve daha yüksek kalite standartlara ulaşmak için bir olanak olarak görülmüştür. Komisyon önerisi bu nedenle güçlendirilmiş (%6 ek ulusal pay ile) ve etkili bir ödül sitemine dönüştürülmüştür.

2000-2006 yılları arasındaki bölgesel politikaların değerlendirilebilmesi için mali etkiler (fonların etkin dağılımı ile ilişkili olarak) ve gerçek etkiler (düzenlenen teşviklerin kalitesi ve etkililiği ile ilişkili olarak) ayrı ayrı ele alınmalıdır.

Finansın kullanımı genel İtalyan performansı içerisinde sadece mutlak anlamda değil, çok zayıf performans ve otomatik olarak taahhüt altına girmeme ile tanımlanan daha önceki dönemle karşılaştırıldığında da yeterlidir.

**2000-2006 yılları arasında AB Yapısal Fonları
2005 değerleri ve sonuçları karşılaştırması (orta dönem gözden geçirme)**

Objektifler	Değer	Sonuç	Kullanım oranı (%)
	(a)	(b)	(c) = 100 x (b)/(a)
objektif 1	12.056,60	12.623,80	104,70
objektif 2	1.366,60	1.453,80	106,40
Objektif 3	2.248,60	2.473,20	110,00
Diğerleri:	673,90	713,70	105,90
IC Urban	56,00	64,50	115,10
IC Interreg	242,50	258,70	106,70
IC Equal	193,40	201,10	104,00
IC Leader Plus	124,40	131,30	105,60
obj 1 disi FIFG	57,60	58,10	100,80
toplam	16.345,70	17.264,50	105,60

Milyon avro ve %

Ulusal kaynaklara ek olarak Yapısal Fonların oynadığı esas rol Avrupa Birliği'nin de aslında istediği gibi, etkin ve hesap verebilir yönetim ilke ve uygulamalarına dayanan bir erdem döngüsünün harekete geçirilmesi için (dolaylı olarak?) yararlı oldu. Bu durum yönetimin farklı düzeyleri arasında doğru bir yetki dağılımı sisteminin tasarımı gerektirdi.

Esasen, Merkezi ve Bölgesel Yönetimler arasındaki sinerjinin iyileştirilmesi kapasite ve uzmanlığın geliştirilmesi ile birlikte ülkenin tüm bölgelerinde özellikle güney İtalya'da öncelikli bir rol oynayarak AB politikasının ara dönemli hedefini oluşturdu.

Bu çerçevede sonuçların genellikle hedeflere yakın çıktığı söylenebilir:

- finansal etkinlik hem kaynak kaybının azalmasıyla Avrupa Birliği fonları açısından hem de Ulusal bölgesel fonlar açısından artmıştır.
- tüm yönetim organlarının yönetim kapasitesi artmıştır
- teşvik mekanizmasının desteği ve yenilikçi sözleşme yöntemleri sayesinde merkezi ve bölge yönetimleri arasındaki işbirliği kayda değer bir düzeyde artmıştır.
- bölgesel ve yerel düzeyi de içeren yeni bir ekonomik ve sosyal ortaklık ortaya çıkmıştır.

Genel anlamda, Mezzogiorno'ya atfen, neredeyse bütün bölgelerde yeni bölgesel politikaların uygulanmasıyla, bölgesel yönetimlerin iş yapma biçimini kamu yatırımlarının yönetimi gibi alanlarda radikal olarak değiştirmeye niyetlenen bir teşvik sistemi kurulmuştur.

Final sonuçlarının kayda değer düzeyde olması hizmet kalitesi açısından başarısı bu süreci güçlendirmiş, kaynak yönetimindeki eski pratikleri ortadan kaldırmıştır.

Özellikle güney İtalya'ya bakıldığında final sonuçlarının hedefleri karşıladığı görülmektedir. Bu hem büyüme hızı (daha öncekine göre) hem de hizmet kalitesi açısından doğrudur.

Yeni bölgesel politikaların uygulanmasında karşılaşılan zayıflıklar 3 ana başlıkta özetlenebilir. Bunlar:

- fonlanan girişimlerin düşük kalitesi (hatta yetersizliği). Bu Operasyonel Programların başlangıcında belirlenen önceliklerin yetersizliği, yenilikçi projelerinin çoğunun fonlanmasında yaşanan ve lider koalisyonlarının oluşturulmasında yaşanan güçlükler bölgeler arası planların yapılması ve işbirliğinde yaşanan başarısızlık ile ölçülmektedir
- aralıklarla verilen teşviklerin performanslarıyla birlikte yetersiz banka-iş ilişkisi,: bu iki faktör, işletmeleri yeni politikalar sayesinde yaratılan kalkınma olanaklarından yararlanmak için kullanılabilecek bazı mali kaynaklardan yoksun kalmasına katkıda bulunmaktadır.
- hedefleri gerçekleştirmek için gerekli olan zamanın yanlış hesaplanması: ilk başta kamu yönetiminin Mezzogiorno için yapılan politikalarda geri kalma ve yetersizlik seviyesinin eksik hesaplanması, ara dönem hedeflerin gerçekleştiği zamandan daha önce gerçekleştirebileceğini göstermiş ve daha da vahimi, bu durumun proje seçme kapasitesi dolayısıyla etkililiği üzerinde etkisi olmuştur.

Yukarıda çerçevesi çizilen konular 2000-2006 yılları arasındaki programlama periyodu açısından öğrenilen dersleri sunmaktadır ve şüphesiz ki öğrenilen bu dersler 2007-2013 periyoduna değişiklik fikirleri olarak aktarılacaktır.

Yeni programlama periyodu 2000-2006 yılları arasındaki pozitif eğilimlerin devamlılığı ile sınırlamaların devam etmemesine dayanmaktadır.

Önceki dönemden 3 ana pozitif etmen sonraki dönem için yol açmış ve yeni programın kriterlerini oluşturmuştur. Bunlar:

- avrupa Birliği ve ulusal düzeyde tüm ülkedeki bölgesel politika, sosyal katılma ve yaşam ve çevre kalitesi eşliğinde üretim etkinliği, rekabet gücü ve yenilikçilik hedeflerini gerçekleştirmeyi hedeflemiştir
- bu yaklaşımın bütün bu hedefleri gerçekleştirmesinin en etkili yolu her yerde, yaşam kalitesini arttırarak, iş ve ticari aktiviteleri, bireyler ve sermaye arasındaki ilişkiyi iyi odaklanmış teşvikler yoluyla bütünleştirerek, bireyleri

ve sermayeyi çekerek kolektif hizmetler üretmektir.

- mezzogiorno hala az kullanılan bir gelişme potansiyeline sahiptir ve öyle çok kritik sorunla karşı karşıyadır ki önceki planlama döngüsünde olduğu gibi çok miktarda kaynak ayrılmasının yanında uygun bir stratejik birliktelik oluşturulmalıdır.

Aynı zamanda 2000-2006 yılları arasındaki deneyimler, bugüne kadar karşılaşılan engellerin aşılması için bölgesel politika eylemlerine çeşitli metodolojik yeniliklerin eklenmesi ihtiyacını göstermektedir.

Yeni programlama dönemini açıklayan en ilgili ve genel örnekler aşağıdaki gibi özetlenebilir.

- bölgesel politikaların iki fon bileşeninin (AB fonu ve Az Gelişmiş Yerler için Ulusal Fon) birleşmesiyle hem genel planda hem de merkezi ve bölgesel operasyonel eylem planlarında ve aynı zamanda yönetimin her düzeyine uygulanması için sorumluluk bütünlüğü sağlanacaktır
- bölgesel politikaları finanse ederek yeni ortamı sağlamak için rutin politikalar içinde merkezi ve bölgesel idari organlarının bütünleşmesi, bölgesel politikaların finansmanı ve etkililiği açısından sürdürülmelidir. Bu bölgesel politikanın artık zor durumdaki yerler için bir sübvansiyon sistemi olarak algılanmaması ama genellikle mekânsal kapsamı, hedeflerin açıklığı, yöntemin sertliği ve tasarım ve uygulama süreçlerinin katılımcı doğası açısından eskimiş ve etkisiz sektör politikalarını yenilemeye ve dönüştürmeye yardımcı olacak bir araç olarak algılanmasını sağlamak için bir ön şarttır.
- öncelikler geçmişe oranla daha cesurca belirlenmiş, önemli etkisi yaratabilecek çok bölgeli projeler özellikle güney İtalya için temel bir rol oynayacaktır. Ancak uygulama süreci boyunca önceliklerin belirlenmesi ve devam ettirilmesi sadece karar verme sürecinin daha cesur dağılımı olduğunda ve daha güçlü değerlendirme kültürü sayesinde desteklenirse mümkün olacaktır.
- hizmetin kalitesi; teşviklerden kamu yatırımlarına kadar geniş anlamda desteklenmiş ve herkesin rızasıyla yeniden dengeleme yapmanın yanında yer alacak bir şekilde bölgesel politikanın hedefi olmuştur.
- banka sistemi operasyonel ve stratejik olarak bölgesel politikanın içinde yer alarak teşviklerin yeniden yapılandırılmasında rol almalıdır.

Avrupa Komisyonu'nun Yapısal Fonlar ile ilgili yeni düzenlemeleri doğrultusunda CSF daha esnek olan bir fon yönetimi olan ve OPLerin bütünlük ve tutarlılık açısından tabi olduğu Ulusal Referans Çerçevesi ile değiştirilmiştir.

İtalya'da 66 OP finanse edilecek ve OPlerin yönetim oranındaki dağılımı daha önceki programda olduğu gibi sürdürülmüş; %70'i Bölgesel Yönetimlerin sorumluluğuna, %30'u ise Ulusal Bakanlıklara verilmiştir.

OP'lerin yapısal fondan sağlanan finansları aşağıdaki gibi belirlenmiştir

- 42 OP, Avrupa Bölgesel Gelişim Fonu (ERDF) tarafından
- 24 OP Avrupa Yapısal Fonu (ESF) tarafından.

Öğrenilen derslerle birlikte, ulusal ve bölgesel OP farklılaşmasına üçüncü bir tipoloji eklenmiştir, bunlar; birden çok bölgesel ve ulusal aktörü içeren konularda işbirliği sağlamakla görevli bölgeler arası OP'lerdir.

Bütün OPler Avrupa Komisyonunun 2007-2013 yılları için uyum politikasının 3 objektifinden biriyle ilişkilidir:

- 33 OP orta ve kuzey bölgeler ve Mezzogiorno'nun bazı bölgelerini içine almaktadır ve Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İstihdam Objektifi ile ilişkilidir.
- 19 OP Mezzogiorno bölgelerini içine almaktadır ve Uyum (Convergence) Objektifi ile ilişkilidir.
- 7 OP Avrupa Alansal İşbirliği (ETC) ile ilişkilidir.

Bu kısa gözden geçirmenin sonucu olarak, İtalya'nın deneyiminden öğrenilen ana dersler aşağıdaki birkaç cümlede özetlenebilir.

Bölgesel politika güçlü bir ulusal oydaşmaya dayanmalıdır

Bu oydaşma stratejik planlamadan tek bir eylemin uygulanmasına kadar politika uygulamalarının her formunda uygulanmalı ve ifade edilmelidir. Oydaşma oyunun kurallarının her bir oyuncu tarafından kabul edilmesi ve buna saygı duyulması anlamına gelmektedir. Dolayısıyla merkezi yönetimin rolü kuralları koymak ve hem etkinliği ödüllendiren hem de etkililiği sağlayan bir değerlendirme sistemini hayata geçirmektir.

Bu düşünce bağlamında yeni programlama dönemi, ortak kültür ve politik inançlara dayanan bir oydaşmaya göre sürdürülmelidir.

Daha geniş anlamda, bu herhangi bir bölgesel politikaya aktarılması gereken temel bir ilkedir.

Kaynakça

- Barca F. New trends and policy shift in the Italian Mezzogiorno 2001
- Barca F. Notes on the competitive and development-policy discrepancies in the different macro-regions of Italy 2005
- Barca F. State and development: a paradigm and an open workshop 2005
- Barca F. The role of the Department for Development and Cohesion Policies 2005
- Barca F. The rationale and complex governance of place-based development policies 2006
- Casavola P.-Tagle L. Building capacity for evaluation: lessons from Italy 2003
- Pellegrini G.-Rossi S.-Tarola O.-Di Palma F.-Marini M. Regional economic modeling for dualistic countries: the case of the Mezzogiorno 2003
- Raimondo L.-Anslemo I.-Utili F. Making administrations accountable: the experience of the Italian performance reserve system 2004
- CENSIS41° yearly report on the state of the national society 2007
- Ministry of Economic Development - Department of Development and Cohesion Policies: Preliminary National Strategic Framework 2007-2013 2007
- Ministry of Economy and Finance - Department of Development and Cohesion Policies: Communication n°15568 on the absorption of Structural Funds 2005
- Ministry of Economy and Finance - Department of Development and Cohesion Policies: Preliminary National Strategic Document 2007-2013 2005
- Ministry of Economy and Finance - Department of Development and Cohesion Policies: Community Support Framework 2000-2006 2004
- OECD - Public Governance and Territorial Development Directorate: Territorial Development Policy Committee Multi-level governance of regional development: the use of contracts 2006

**Evolution of EU Regional Policies in Italy
The Italian Experience in Dealing with
2000-2006 Programming Period of
Structural Funds**

Ruggero Tabossi

The Italian administrative system is configured through a very articulated and multilevel mechanism of territorial governance. This configuration may well lead to the understanding that -although Italy is not a federation- it is indeed a union of regions.

The structure of the Italian administrative system is laid out in Title V of the Constitution, describing how the Republic is composed of the Municipalities, the Provinces, the Regions and the State. In accordance with the principles laid down in the Constitution, these entities are relatively autonomous, having their own statutes, powers and distinctive functions.

In its historical past and before the institution of a Republican form of government, Italy has long been a rather centralised state. The decentralisation process started in 1948 with the introduction of Regional Governments in the Republican Constitution. As a matter of fact, in the attempt of introducing a certain form of devolution, direct elected Regional Governments were given a catalysing role in the composition of the High Chamber of National Parliament (the Senate of the Republic).

However, important steps towards genuine decentralisation were made during the nineties, including fiscal reforms aimed at conferring financial autonomy to regional governments through participation in national tax revenues, the possibility to impose an additional rate on top of the national rate, and the imposition of their own taxes.

The decentralisation process set in motion during the nineties culminated in the 2001 constitutional reform that considerably increased the powers attributed to the Regional Governments, rendering the structure of the Italian Republic more similar to that of a federal state.

Most importantly, the powers of the central state are now expressly indicated by the Constitution; therefore those powers not specifically reserved for the Central Government are normally attributed to Regional Governments.

So, given such rather peculiar institutional and administrative background, it is indeed the case to provide a clear definition of what is to be intended as regional policies in a Country as Italy. In Italy the term "regional policy" refers to a development policy aimed at strengthening cohesion, socio-economic balance and the competitive strength of specific territories.

As a matter of fact, Italy is characterised by a profound socio-economic imbalance between the more dynamic regions of Centre and North and the lagging behind ones in the South, the so called *Mezzogiorno d'Italia*.

In compliance with the indications of the Treaty of the European Union and the Italian Constitution, the emphasis is therefore placed on the intentional and additional nature of the policy focused on specific territories. More specifically, regional policy in Italy indicates a development policy supplementing ordinary actions carried out by either Central or Regional Governments. In this sense, the goal of regional policy takes into full consideration differences in regional development. It is geared, therefore, to ensuring that the objectives of competitive capacity are achieved by all the territories, including those that present socio-economic disparities, delays or situations of crisis tied to the loss of comparative advantages.

In Italy, “regional policy”, as defined above, is funded with resources allocated both by the European Union budget (the Structural Funds) and the National budget (the Fund for Under-Utilised Areas).

The dilemma shared by all ones involved in the programming and in the implementation of these resources lays in how to measure regional policies' effectiveness for the sake of a major socio-economic cohesion. In a very few words, how can Mezzogiorno catch-up with the rest of Europe and how can Italy as a whole have at one time a competitive economy and balanced society.

Challenges in cohesion

The actual gap of Southern Italy with the rest of the Country and Europe is dated back in the centuries and it is due to many varied factors (culture, history, nature, etc.) So, the undeveloped situation of the Mezzogiorno has been somehow the very core of all Italian politics since the late fifties.

As for regional policies are concerned, it is possible to identify three main causes for Mezzogiorno to still have to catch-up with the rest of the Country. These are:

- combined effects of wrong policies;
- little trust between individuals and the State;
- the presence of organised crime.

Wrong economic policies in the sixties, seventies and eighties, which were mostly based on pointless infrastructures, subsidies and grants that were often scarcely planned, fragmented in the aims and dispersed in the space (the so called “cathedral in the deserts” and “rainfall aids”), reduced dramatically the level of competition and while any reform of the inadequate banking system has proven to be hardly possible no measure was taken to consistently boost genuine private initiatives and consistent investments.

Conditions have worsened also as a result of little trust in human endeavours that heavily discouraged the establishment of a competitive climate. But most of all, trust is vital for the State to carry out its functions.

As a consequence of this lack of trust, a demand for organisations that are the antithesis of the State arose: i.e.: organised crime found the nourishment to grow up strong and well-adjusted in such a situation. Organised crime contributed to erode further competition, to discourage growth of capital markets and to weaken and even infiltrate the State.

The combination of these enduring factors enacted a vicious circle of un-development that Mezzogiorno seems still unable to escape.

Persistence and incidence of organised crime in four regions of Southern Italy (Mezzogiorno)

Regions	Municipalities affected		Population	Surface
	N°	%	%	%
CAMPANIA	203	36.8	81.3	33.7
APULIA	97	37.6	72.5	59.9
CALABRIA	115	28.1	62.5	33.4
SICILY	195	50.0	82.0	63.2
Total	610	37.9	77.2	50.8

Source: CENSIS – 41° yearly report on the social state of the nation

Thanks to a lucky number of combined reasons, these three lethal factors (wrong policies, lack of trust and organised crime) had a serious setback in the early nineties.

The misguided economic policy was drastically interrupted in 1992 with the closing of the Agency for Southern Italy, the successor of the Development Fund (*Cassa per il Mezzogiorno*), and the privatisation of state-owned firms.

The overall reform of the banking system triggered a process that increased the transparency of the lending system and put adequate attention to creditworthiness of borrowers.

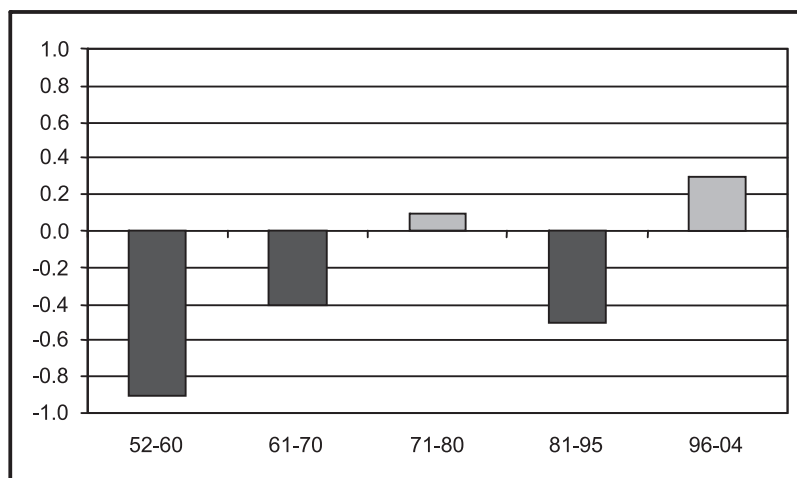
Stronger measures were introduced to fight against organised crime and a new political and social climate caused it to retreat, although at a certain extent.

The new economic policy for Southern Italy, adopted in 1998, contributed to firm up these trends giving rise to better government and collective actions.

Last but definitely not least, as a major part of such new policy, a more effective and efficient use of EU resources (Structural Funds) was required and set-up to give Mezzogiorno economy adequate stimuli.

As a matter of fact, between 1996 and 2004 South Italy growth was approximately three-tenths a year higher than in the rest of Italy. Such positive gap is unprecedented in Italian history after the establishment of the Republic.

**Growth differential between Southern Italy and the rest of the Country
(average yearly percentage change of GDP at constant prices)**



Source: compiled on the basis of ISTAT data, regional flow-of-fund accounts 1980-2003 and Svimez 1952-1980.

It is important to notice that Mezzogiorno growth rate was in no way aided by public capital expenditure (which grew as much as in Central and Northern Italy), by current public expenditure (as reflected by government agencies' spending) or by household consumption (which rose less than in the other regions of Italy). Thus, growth was not boosted by public expenditure via infrastructure spending, civil servant salaries or transfers to households as was the case in previous decades.

Mezzogiorno faster growth was mainly determined by the starting of a virtuous growth cycle, driven by the local firms' greater competitiveness and propensity to risk.

Overall, Southern Italy does show that its growth since the mid-nineties has been faster than that in the rest of Italy, and that such growth has been characterised by greater competitiveness and productivity.

Yet, in general terms such growth rate has not been enough for Mezzogiorno to catch-up with the rest of Europe, also because of the profound economic difficulties experienced by the entire Country nowadays.

Paradoxically, after decades of regional (structural and cohesion) policies and massive investments, it can be said that Mezzogiorno situation which improved in relative terms is still unable to cope with the wider stagnation, loss of competitiveness and general decline characterising the Italian economy as a whole.

This is confirmed by the fact that, despite all pre-established objectives, the pace of growth of Southern Italy continues to lag behind the European average.

One of the fundamental causes of the crisis in Southern Italy and the rest of Italy appears to be the unsuitable production of collective goods. Such condition leads to the under utilisation of the productive potential (and the stagnation of productivity) in the whole territory.

The inability to produce collective goods is mostly given by a cultural weakness, such as the inadequacy of human behaviour in the face of its quantitative dimension: although people might share a common interest, they are too numerous, the society is too fragmented and the social transactions are so articulated to discourage anyone in doing what is necessary to fulfil that common interest.

The State is called upon to favour and make possible such a collective decision.

Italian regional development policy

These were the basic concepts underlying the decision to implement a multi-level governance policy in Italy, a policy characterised by putting strong emphasis on territories and human capital, pursuing effective partnership and stronger public decision-making process.

Given the peculiar Italian situation, the authority capable of performing such action is identified at the local level of government and the new territorial development policy is designed keeping in mind this local level of territorial governance.

The problem confronting this new policy is the paramount role that knowledge plays in the intermediation and collective decision-making process, especially at the local level.

The local Governments and the private entities acting on their behalf (Regional Development Agencies) can better trigger the provision of collective goods because they possess both:

- the appropriate knowledge about the collective needs to be satisfied first
- and the highly specialised knowledge about how these needs might be satisfied.

The implementation of this economic policy concept in Southern Italy has a fundamental role.

Moreover, there is no doubt that the introduction of such economic policy was favoured by the discipline that the European Union reasonably demands from Italy in improving efficiency in implementing the massive resources allocated to Mezzogiorno.

Hence, national policy for Mezzogiorno has been based upon the following key elements:

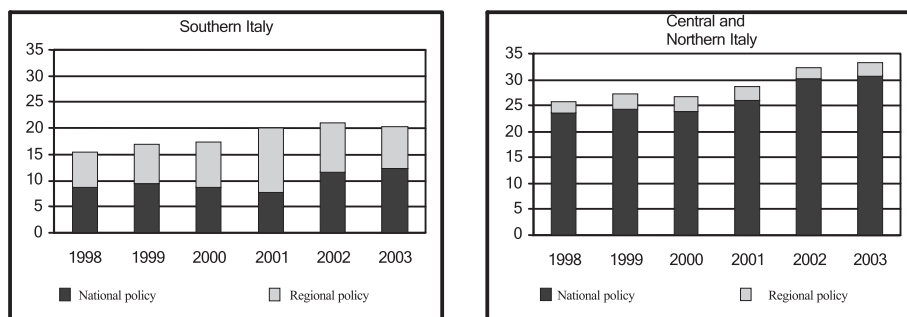
- focus on the provision of integrated collective services, with incentives (instead of subsidies) playing a complementary but increasingly role;
- multiple-level governance, with the central authorities providing guidance and control, Regional Governments setting out development priorities and local authorities generating coherent and consistent actions;
- set-up of an economic and social partnership both centrally and locally;
- strong capacity building commitments;
- dissemination of an evaluation culture for assessing the impact of public investments.

As for the period 2000-2006, the financial dimension of national policy for

Mezzogiorno can now be weighted, especially through a system of territorial public accounts designed in close cooperation with the Regional Governments.

The total capital expenditure in the two macro-areas of the Country (approximately 20 billion euros in Southern Italy and 33 billion euros in Central and Northern Italy) is broken down between the component financed and managed according to regional policy by the central State or by the Regional Governments and the traditional sector-oriented component.

The financial dimension of the new regional policy (billions of euros)



Source: DPS Unified Financial Framework and Territorial Public Accounts – 2004 DPS Report

In the figure above, capital expenditure (public investments for infrastructures and incentives) are broken down into ordinary expenditure (dark coloured in the chart) and into additional EU and National expenditure for regional policy (light coloured in the chart).

The national policy was harmonised with the EU cohesion policy also thanks to the establishment of the Fund for the Under-utilised Areas, which is now managed in accordance with rules similar to those of the EU regional policy.

Thus, the improvements in efficiency and effectiveness that were originally the mark of EU funded actions were now extended to the national regional policy too.

In the 2000-2006 period, the ability of government agencies, especially regional agencies, to schedule resources, to select, manage and complete projects as well as to spend funds has improved markedly. Evidence to this is that, contrary to other European Countries, Italy did not experience any cut in the allocation of funds by the European Union.

Substantial progress has been made in upgrading regional administration and in improving their efficiency through an extensive and innovative use of reward-punishment methods whereby the transfer of several billions of euros managed by

the Regions was conditional on the improvement of administrative capabilities.

On the basis of a substantial injection of additional funds as determined in the Community Support Framework 2000-2006, as well as thanks to this strong combination between regional and national policies, the potential productivity jump was measured, bringing Southern Italy's growth rate to have the positive outcomes described so far. *Italy and the Structural Funds*

The main use of Structural Funds in Italy is aimed at supporting the less developed area (namely Objective 1 regions) of the Mezzogiorno.

While the Structural Funds non addressed to these regions (Objectives 2 and 3) were negotiated with the European Commission and managed by each Regional Government separately, via single programming documents, the whole set of Structural Funds for the Objective 1 Regions was included into a Community Support Framework (CSF) negotiated and agreed by the Central Government and the European Commission.

The CSF identified a number of priorities and each Operational Programmes had to be conceived in line with those.

The amount negotiated with the European Commission was approximately 24 billion euro, while approximately 22 billion euro from national public (both Central and Regional Governments) and private resources co-financed the CSF for a total of approximately 46 billions euro.

Italian CSF 2000-2006 - Financial breakdown

PRIORITIES	TOTAL	Total Public Funds	PUBLIC FUNDS		PRIVATE FUNDS
			EC contributions	National contributions	
			Total	Total	
I - NATURAL RESOURCES	7,795,292,226 €	7,794,645,088 €	3,967,770,712 €	3,826,874,376 €	647,138 €
II - CULTURAL RESOURCES	2,625,069,383 €	2,624,163,969 €	1,280,791,074 €	1,343,372,895 €	905,414 €
III - HUMAN RESOURCES	8,565,027,250 €	8,194,105,855 €	5,238,649,966 €	2,955,455,889 €	370,921,395 €
IV - LOCAL SYSTEMS	15,077,408,392 €	14,855,432,043 €	7,765,985,439 €	7,089,446,604 €	221,976,349 €
V - URBAN AREAS	2,109,725,071 €	2,109,725,071 €	1,040,863,288 €	1,068,861,783 €	0 €
VI - NETWORKS AND HUBS	9,281,308,767 €	9,276,756,270 €	4,281,388,229 €	4,995,368,041 €	4,552,497 €
TECHNICAL ASSISTANCE	621,912,058 €	621,912,058 €	383,551,292 €	238,360,766 €	0 €
TOTAL	46,075,743,147 €	45,476,740,354 €	23,959,000,000 €	21,517,740,354 €	599,002,793 €

Source: Community Support Framework for Italian Objective 1 Regions 2000-2006 Mid term review updated

In Italy the 2000-2006 CSF for the Objective 1 Regions has been articulated into 14 Operational Programmes (OPs):

- 7 Regional OPs (territorial-conceived);
- 7 National OPs (sector-conceived).

The Regional Governments contractors of the Obj.1 OPs were: Basilicata, Calabria, Campania, Apulia, Sardinia and Sicily. Managing Authority of each OP was the relevant Regional Government. All the Regional OPs followed the same standardised structure and were articulated into six chapters, such as: analysis of the starting situation, development strategy, main priorities of assistance, measures, financial plan, conditions for implementation.

National (Sector) OPs for the Obj. 1 were 7 and concerned the following subjects: scientific research, school, security, local enterprise development, transport, fisheries, technical assistance and system action. Managing Authorities were the relevant Ministries.

The Central Government has been directly responsible only for the National OPs encompassing almost the 30% of the overall allocation, while the 70% was managed directly by the Regional Governments. The Ministry of Economy and Finance acted as Managing Authority of the CSF; in such position it was the co-ordinating authority setting general rules and guidelines for monitoring and evaluation. First versions of the OPs were approved in year 2000. Afterwards, the CSF and the OPs were reviewed and adjusted in the middle of the programming period (2004) in accordance both with the mid-term evaluation and the allocation of the performance reserve for promoting efficiency, effectiveness, management and financial implementation.

Such performance reserve consists of appropriate incentive devices set-up to encourage Regions to implement administrative reforms and to pursue high quality projects, both in terms of concentration and integration. The 4% performance reserve foreseen by EU Regulations was considered as an opportunity to hasten the upgrading of Managing Authorities and reach higher quality standards. The Commission proposal was therefore strengthened (with the addition of a 6% national reserve) and turned into an effective reward system.

An evaluation of regional policy for the period 2000-2006 requires distinguishing between financial terms (in relation to the efficient absorption of the funds allocated) and the real impact (in relation to the quality and effectiveness of the initiatives carried out).

As for the financial absorption, overall the Italian performance was definitely satisfactory not only in absolute terms but also compared to the previous period which was characterised by very poor performance and automatic de-commitment.

EU Structural Funds for Italy 2000-2006

Comparison between results and values at 2005 (mid term review)

Objectives	Value	Result	Rate of absorption (%)
	(a)	(b)	(c) = 100 x (b)/(a)
Objective 1	12.056,60	12.623,80	104,70
Objective 2	1.366,60	1.453,80	106,40
Objective 3	2.248,60	2.473,20	110,00
Others, such as:	673,90	713,70	105,90
<i>IC Urban</i>	56,00	64,50	115,10
<i>IC Interreg</i>	242,50	258,70	106,70
<i>IC Equal</i>	193,40	201,10	104,00
<i>IC Leader Plus</i>	124,40	131,30	105,60
<i>FIFG outside Obj.1</i>	57,60	58,10	100,80
TOTAL	16.345,70	17.264,50	105,60

Millions of euro and %

However, the primary role played by the Structural Funds in being additional to national resources was also (indirectly?) beneficial for activating a virtuous circle based on principles and practices of efficient and accountable governance, such as the one implicitly required by the EU. This implied the design of an accurate system of attribution and distribution of powers and tasks among the different levels of administration.

As a matter of fact, the improvement of the synergies between Central and Regional Governments, together with the building of capabilities and expertise, constituted an intermediate objective of EU policy in all the Regions of the Country, playing a priority role in Southern Italy.

Seen in this light, the results generally appear to be quite close to the objectives:

- financial efficiency has markedly increased, both for EU funds, where the loss of resources has been stopped, and for National regional funds;
- management capacity has grown in all the administrative bodies;
- cooperation between the Central and Regional Governments has been noteworthy improved thanks to innovative contractual methods and with the support of incentive mechanisms;

- a new economic and social partnership has arisen, including the regional and local levels.

In more general terms, and with specific reference to Mezzogiorno, in almost all regions the implementation of the new regional policy has created a system of incentives that has tended to radically alter the operating characteristics of the regional governments, in areas such as the management of public investments. The achievement of noteworthy final results in terms of the quality of services can definitely reinforce this process, cutting away the old practices under which resources were previously managed.

Especially looking at Southern Italy, the final results tend to meet the objectives. This is true of both the growth rate (as seen earlier) and the quality of services.

The weakness experienced in the implementation of the new regional policy in the Mezzogiorno can be summarised in three main issues, such as:

- a low quality (even the inadequacy) of the initiatives funded, this is measured by the insufficient concentration of priorities established at the start of the Operational Programmes, the difficulties in funding the most innovative projects and in promoting coalitions of protagonists; the failure to draw inter-regional plans and cooperation;
- an inadequate banks-to-business relationship, together with intermittent incentive performance: these two factors have contributed to depriving businesses of certain financial resources that could have been used to take advantage of the development opportunities created by the new policy;
- an underestimation of the time needed to achieve the objectives; in particular, the initial underestimation of the level of backwardness and inefficiency of the Public Administration involved in the policy for Mezzogiorno made it appear that the intermediate objectives could be achieved earlier than occurred, and, even more crucially, that this would rapidly have an effect on the capacity for selecting projects and, therefore, on their effectiveness.

The elements outlined above also represent the lesson learnt from the 2000-2006 programming period and undoubtedly they have been translated into ideas for changes as for 2007-2013.

The new programming period bases its main features both in term of continuity with the positive trends which marked the 2000-2006 period and discontinuity with its limits.

Three main positive features characterising the previous period paved the way

and will lead the criteria for the new programming, such as:

- throughout the Country, regional policy, at both the EU and national levels, has to be aimed at objectives of productivity, competitive strength and innovation, accompanied by a marked focus on social inclusion and on the quality of life and the environment;
- the most effective approach to pursuing these objectives, therefore, is to produce and promote everywhere collective services which, by raising the quality of life, work and business activities, attract individuals and capital while integrating these initiatives with focused incentives;
- Mezzogiorno still presents a high level of under-utilised development potential and has so many critical problems that it would be best not only to confirm the greater allocation as the previous cycle of planning, but also to establish an appropriate form of strategic unity.

At the same time, it is precisely the experience of 2000-2006 that points to the need for the introduction into regional political action of a number of significant points of methodological innovation, in order to remove the obstacles encountered to date.

The most relevant and general examples characterising the new programming period can then be summarised as follows:

- the unification of the two funding components of regional policy (EU Structural Funds and the National Fund for Under-utilised Areas) is going to be fully implemented in both the general plan and in the central and regional operational action plans, as well as in the unification of responsibilities for implementation at all levels of government;
- the integration by the central and regional administrative bodies of the regional policy within ordinary policy must be pursued, as a guarantee of the additional nature, in terms of financing of regional policy, as well as of its effectiveness; this is also a precondition for ensuring that regional policy is no longer perceived as a subsidiary system for areas in difficulty, but rather an instrument that can really help to renew and transform sector policies that are often antiquated or ineffective, on account of its territorial scope, the clarity of the objectives, the rigor of the method and the participatory nature of the design and implementation processes;
- the priorities are identified with greater courage than in the past, multi-regional projects of significant impact will take on a major role, especially in Southern Italy. However, the selection of priorities will be possible and may be safeguarded during the process of implementation, only if it is

supported both through a bolder distribution of the decision-making process and thanks to a stronger culture of evaluation;

- the quality of services becomes the goal of regional policy in a way to favour a broadly-supported and consensual rebalancing from incentives to public investments;
- the banking system must be strategically and operationally involved in regional policy, above and beyond the new role it is invited to play in reforming incentives.

In line with the new EC Regulations on Structural Funds, the CSF has been replaced by a lighter form of funds governance, such as a National Reference Framework to which all OPs shall respond in terms of coherence and consistency.

In the case of Italy, 66 OPs are going to be financed and the ratio of management distribution adopted for the previous programming period will be maintained, confirming a share of the 70% under the management responsibility of the Regional Governments and the remaining 30% in the hands of the National Ministries.

These OPs will be financed by only one Structural Fund each according to this breakdown:

- 42 OPs are financed by the ERDF;
- 24 OPs are financed by the ESF.

In line with the lesson learnt, to the usual differentiation between National and Regional OPs a third typology of OP is added such as: the Interregional OPs, which will deal with all those aspects where a coordinated action from multiple Regional and National actors is required.

All OPs are referred to the three Objective of the EC Cohesion Policy for 2007-2013, such as:

- 33 OPs encompassing the central and northern regions plus the Mezzogiorno phasing in regions will refer to the Objective of Regional Competitiveness and Employment;
- 19 OPs encompassing Mezzogiorno regions will refer to the Objective of Convergence;
- 7 OPs will be referred to the European Territorial Cooperation.

As a conclusion of this quick overview, the main lesson to be derived from the Italian experience can be summarised in the following few statements.

Regional policy should be based on strong national consensus.

This consensus shall be pursued and expressed in all the form of policy implementation, starting from the strategic planning to the implementation of the single actions. Consensus means that all rules of the game have to be followed and respected by all players, the role of the Central Government is therefore the one to lay down these rules and enact a system of evaluation and assessment which could in both reward efficiency and ensure impact effectiveness.

In this line of thinking, the new programming period should be carried out on the basis of a strong consensus rooted in shared cultural and political beliefs.

In broader terms, this is a substantial principle that should be applied to any regional policy.

References

- Barca F. New trends and policy shift in the Italian Mezzogiorno 2001
- Barca F. Notes on the competitive and development-policy discrepancies in the different macro-regions of Italy 2005
- Barca F. State and development: a paradigm and an open workshop 2005
- Barca F. The role of the Department for Development and Cohesion Policies 2005
- Barca F. The rationale and complex governance of place-based development policies 2006
- Casavola P.-Tagle L. Building capacity for evaluation: lessons from Italy 2003
- Pellegrini G.-Rossi S.-Tarola O.-Di Palma F.-Marini M. Regional economic modeling for dualistic countries: the case of the Mezzogiorno 2003
- Raimondo L.-Anslemo I.-Utili F. Making administrations accountable: the experience of the Italian performance reserve system 2004
- CENSIS 41° yearly report on the state of the national society 2007
- Ministry of Economic Development - Department of Development and Cohesion Policies: Preliminary National Strategic Framework 2007-2013 2007
- Ministry of Economy and Finance - Department of Development and Cohesion Policies: Communication n°15568 on the absorption of Structural Funds 2005
- Ministry of Economy and Finance - Department of Development and Cohesion Policies: Preliminary National Strategic Document 2007-2013 2005
- Ministry of Economy and Finance - Department of Development and Cohesion Policies: Community Support Framework 2000-2006 2004
- OECD - Public Governance and Territorial Development Directorate: Territorial Development Policy Committee Multi-level governance of regional development: the use of contracts 2006

Çek Bölgesel Politikalarının Avrupa Birliği (AB) Bölgesel Politikaları Çerçevesinde Evrimi

Dr. Jan Vozáb

**Danışman, Berman Grubu – Ekonomik Kalkınma Hizmetleri
Misafir okutman, Charles Üniversitesi, Prag**

1. Giriş: Çek bölgesel politikalarının geçmişi

Bölgesel politikalar her zaman daha geniş bir ulusal politika çerçevesinin parçasıdır. Özellikle de etraflı bir bölgesel politikaya sahip olmayan ama aşağı yukarı kasti sayılabilecek bir bölgesel etkiyle gelişmiş araçlar, ölçümler ve politikalar kümesine sahip Çek Cumhuriyeti'ndeki durum buna iyi bir örnektir (Uhlíř, 2004). Sonuç olarak, bölgesel politikaların evrimi ve özellikleri, bölgesel eşitsizliklerin ve bölgesel kalkınma konularının ölçeği ve niteliği kadar ulusal politikaların gelişimi ile de bağlantılıdır. Ayrıca, yeni Avrupa Birliği üye devletlerindeki ulusal politikalar, Ekonomik ve Sosyal Uyum Politikası'nın ve Avrupa Birliği Bölgesel Politikası'nın gereklerini göz önünde bulundurmamak zorundadır ve bu durum Çek Cumhuriyeti içinde bölgesel politikadan daha geniş politika çerçevelerini de etkilemektedir. Sonuç olarak, ulusal politikaların ve bölgesel eşitsizliklerin özellikleri çok önemlidir çünkü bunlar bölgesel politikaların daha doğrudan etkilerle oluşturulacağı bir zemin yaratmaktadırlar.

1.1. Çek bölgesel farklılıkları

Çek Cumhuriyeti, komünist geçmişinden çok küçük bölgesel farklılıklar miras aldı ve bu farklılıklar 90'ların ikinci yarısına kadar, büyük sosyal farklılıklar ve bölgesel eşitsizliklere neden olmayan bir ekonomik dönüşüm yaşandığı için çok yavaş gelişti (Blažek, 2000). Farklılıklar artmaya başladıktan sonra üç seviyede ortaya çıktılar. Birincisi, mikro bölgesel eşitsizlikler yerel olarak sınırlı bir ölçekte 90'ların ilk yarısında ortaya çıktı ve bu tarihten itibaren diğer alanlara yayılmaya devam ettiler. İkincisi, Prag ve yakın çevresi ulusal ortalamadan çok daha hızlı olarak çok erken gelişmeye başladı ve Prag ve diğer NUTS 2 bölgeleri arasındaki farklılıklar, birçok özelliği açısından ülkenin geri kalanındaki NUTS 2 ve NUTS 3 bölgeleri arasındaki diğer farklılıklardan çok daha büyüktür. Üçüncüsü, Çek Cumhuriyeti'nde bölgesel kalkınma konusu ağırlıkla batı-doğu çizgisinde ele alınmaktadır bulunmaktadır. Batı bölgeleri, doğuda bulunan ülkelerden genellikle daha başarılıdır. 90'ların ikinci yarısında bölgesel eşitsizliklerin artması ile yapısal olarak etkilenen Kuzey-batı Bohemya ve Kuzey Moravya ve Silesya gibi yerler bölgesel politikaları teşvik edici ulusal müdahalelerin en önemli konuları haline geldiler.

1.2. Çek Cumhuriyeti'nde ulusal politika çerçevesi

Çek ulusal politikaları, çoğu bu politikaların uygulanmasında olumsuz etkilere sahip olan geleneksel özelliklere sahiptir. Bu sorunun henüz üstesinden

gelinememiştir ve bu durum 1989 yılında komünist rejimin yıkılmasından sonraki dönemin tamamı için de geçerlidir. Çek bölgesel politikası bunlarla baş etmek ve düzeltmek zorundadır.

Çek ulusal politikaları, genellikle bazı konularda dezavantajlı olan -ya da oldukları iddia edilen- farklı aktörleri desteklemeyi amaçlayan bir sübvansiyon mekanizması olarak anlaşılmaktadır. Bu politikalardan faydalananlar büyük sosyal gruplar, topraklar-araziler, mesleki gruplar, vb olarak belirlenebilir. Çek politikaları (kalkınma kavramı ile ters olan) refah kavramı temeline dayanır. Ayrıca, bu politika ve uygulama araçları arasında politika hedefleri ve kamu fonlarının gerçekleşen harcamalarının sonuçları arasında bir uyumsuzlukla sonuçlanabilecek bir boşluk ya da en azından zayıf bir bağlantı bulunmaktadır. Bu kısmdır, çünkü Çek Cumhuriyeti, kendi politikalarını ve kamu harcama mekanizmalarını geliştirmeye eğilimli, geleneksel olarak güçlü sektörel bakanlıklara sahiptir ve diğer aktörlerle sınırlı bir koordinasyon bulursa bile kararlar hükümet düzeyinde alınmaktadır. Kamu harcama mekanizmalarının diğer bir kalıtsal özelliği de teknik, resmi konular üzerinde odaklanması ve kamu müdahalesinin amaçlarını, hedeflerini ve sonuçlarını çok sınırlı olarak göz önüne almasıdır. Sonuç olarak, kamu müdahaleleri bazen program belgeleri olsa da genellikle Avrupa Birliği çerçevesinde anlaşıldığı anlamda programlar ile yürütülmemektedir. Bu nedenle “harcama mekanizmaları” kelimeleri sadece, Çek ulusal politikaları için genel olan teknik temellere dayanan kamu müdahalelerini, Avrupa Birliği bölgesel politikasının önemli özelliklerinden biri olan programlama temeline dayanan müdahalelerden ayırmak için kullanılmaktadır. Tüm bu özelliklerden dolayı Çek Cumhuriyeti'ndeki (bölgesel olduğu gibi merkezi seviyelerde de) ulusal müdahaleler büyük ölçüde parçalanmış ve her biri bir diğerinden soyutlanmıştır (Blažek, Vozáb, 2004). Örneğin, 2005 yılında ulusal müdahaleler, birçok devlet ve kamu yetkilisi ve onların ajansları tarafından yönetilmiş 150'den daha fazla az ya da çok soyutlanmış harcama mekanizmasından oluşmaktaydı. Bunlar, arı yetiştiricisine yapılan küçük sübvansiyonlardan başlayıp büyük ölçekte Aktif İşgücü Piyasası Politikası projesine kadar uzanmaktaydı (MMR ČR, 2005).

Çek Cumhuriyeti'nin ulusal olduğu kadar bölgesel politikaları, programları ve harcama mekanizmalarını etkileyen temel bir özelliği yetkinliklerin yönetimin üç düzeyi arasında idari ve mekânsal olarak ayrışmasıdır. Çek Cumhuriyeti 6000'den fazla belediye yönetimi bulunmaktadır. Bunların büyük çoğunluğu, başkanlarının sadece başka yerlerdeki kendi asıl işlerinden sonra faaliyet gösterebildiği küçük köylerden oluşur. Diğer bir taraftan, kentler ve bölgesel yönetimler, (özelirlerine ya da merkezi transferlere dayalı) bütçeleri Çek Cumhuriyeti'nde yapılan kamu yatırımlarının yarısından daha fazla olduğundan bölgesel kalkınmada çok güçlü rol

oynamaktadır. (Macešková, 2007). Böyle güçlü bir paydaş oldukları için, kent ve bölge yönetimleri yeni oluşturulan ekonomik ve sosyal uyum politikasını olduğu kadar ulusal politikaları da etkilemektedirler.

Tüm bu anlatılan özellikler bütün Çek kamu politikaları ile bağlantılı olsa da Çek bölgesel politikasının henüz tam anlamıyla neden Avrupa Birliği bölgesel politikasının gereklerine göre düzenlenemediğinin de önemli sebeplerinden biridir. İlerde tartışılacak konulardan biri de Avrupa Birliği bölgesel politikasının gerekleri ne olursa olsun, bunların sadece kısmen değiştirilerek ulusal politika çerçevesine dâhil edilmesi gerektiği ya da böyle bir çerçeve içerisinde belirli bir soyutlukta paralel olarak yer alması gerektiğidir. Çek bölgesel politikasını daha doğrudan etkiler oluştursa bile tüm ulusal politika çerçevesi, bu Çek bölgesel politikasının niteliksel sonuçları üzerinde önemli etkilere sahip olmuştur (ve hala olmaktadır).

2. Çek bölgesel politikası aşamaları ve oluşturulmasındaki temel etkiler

AB üyeliğine kadar Çek bölgesel politikasının oluşturulmasındaki bazı etkiler kısmi konulara odaklanan diğer makalelerde de anlatılmaktadır. Örneğin Çek Cumhuriyeti'nin gelecekteki AB üyeliğinden nasıl etkileneceğinin tahminiyle ilgili (Blažek, Boeckhout, 2000), yeni bölgelerin rollerinin tartışılması ile ilgili (Uhlíř, 2004), AB prgramlama ve değerlendirme problemleriyle ilgili (Blažek, Vozáb, 2003; Blažek, Vozáb, 2006) makaleler bulunmaktadır. Biçimlendirici güçlerin tamamı, diğerleri ile çakışmalar ya da bütünleştirmeler olsa da zaman içerisinde çok önemli hale gelen “Avrupa faktörleri” ile değişmektedir. Bir sonraki bölümdeki tanımlar ve tartışmalar önceki yazarların çalışmaları üzerine yapılandırılmıştır ve Çek bölgesel politikası gelişiminin sonuçlarını anlatmanın yanında asıl etkilerin kısa ve öz bir tanımını yapmaya çalışmaktadır.

2.1. Çek bölgesel politikasının 2000 yılına kadar gelişimi

90'lı yılların birinci yarısında (1991-1992 yılları hariç), yerel vergilerden sağladıkları gelirleri belirli bir seviyenin altında olan belediyeler için sağlanan eşitleme hibeleri gibi önemli bölgesel etkileri olan araçlar olmasına rağmen Çek Cumhuriyeti'nde bir bölgesel politikanın uygulandığından bahsedilemez. (Blažek, 2002). Ayrıca, kalkınma veya geçici olarak problemlerle kısmi olarak ilgilenen devletin sektörel müdahaleleri vasat bir düzeyde kalıyordu ve bunların bölgesel etkileri amaç gözetilmeden gerçekleşmiş ve büyük ölçüde kavranamamıştı (Blažek, Vozáb, 2004). Ekonomik liberalizmin (çok tutarlı olmasa da) 1993-1996 yılları arasındaki resmi politikaları, hakim olan “piyasa faktörleri tüm problemleri çözer” ve “devlet sadece sınırlı bir ölçüde müdahale etmelidir” düşüncesine izin verdi. Sınırlayıcı destek mekanizmaları, büyük ölçüde proje temelinde KOBİ'leri desteklemeyi amaçladı. Bu dönemde ortalama bir kapsamda bazı hizmet ajansları kurulmasına rağmen bu tür müdahaleler için bütün olan bir yasal ya da kurumsal bir çerçeve yoktu. Avrupa Birliği bölgesel politikası 90'ların ilk yarısında pek etkili değildi çünkü Avrupa Birliği'ne giriş hala kesinleşmiş değildi ve tek finanssal araç –Phare programı- merkezi seviyede ekonomik geçiş ve kurumsal yapılandırma üzerine odaklanmıştı.

90'ların ikinci yarısında durum birkaç sebepten dolayı değişmeye başladı: (i) artan işsizlik ve NUTS 2 ve NUTS 3 seviyesinde gelişen bölgesel eşitsizlikler, 1998'den itibaren yeni sosyal demokrat devlet görüşleri ile de güçlendirilen devlet müdahalelerinin kullanışlı olabileceği düşüncesinin gelişmesine neden oldu; (ii)

yeni yönetim ile neo-liberal paradigmlar terk edildi ve devlet bölgesel politika alanında ilk adımlarını hazırlayacak ve uygulayacak duruma geldi; bu ayrıca (iii) Avrupa Birliği'ne katılım müzakerelerinin 21. Bölümü'nün gerekli kıldığı bölgesel politikalar tarafından da teşvik edildi.

Yukarıda anlatılan teşvik edici etkiler Çek Cumhuriyeti'nde bölgesel politikaların ortalama düzeyde ve hala çok zayıf olmasıyla sonuçlandı. Uygulama için çok küçük bütçelere sahip olmalarına, uygulama prosedürleri ve yapıları olmamasına, ya da politika bağlantılarının zayıf olmasına ve içerikleri çok genel çerçevede olmasına rağmen ilk olarak bölgesel Kalkınma için Ulusal Strateji ve Bölgesel Kalkınma Stratejileri Kümesi gibi ulusal program dokümanları taslak olarak kaleme alındı. Bu ilk ulusal bölgesel politika programları dokümanlarının uygulamaları çok kesin olmayan, şüpheli uygulamalardı. Bazı planlı müdahalelerin gerçekleştirilmiş olduğu söylene de herhangi bir program alıştırması olmaksızın gerçekleştirilip gerçekleştirilemeyecekleri konusunda şüpheler vardı. Bu ilk program girişimleri ile yeni hizmet ajansları kuruldu ya da Bölgesel Kalkınma Ajansları ya da Bölgesel Kalkınma Merkezleri gibi bazı eski kurumlar güçlendirildi. Bu sürecin sonunda, bölgesel politikanın hedeflerini, kurumlarını ve yapılarını tanımlayan ilk kapsayıcı yasal düzenleme olan Bölgesel Kalkınma Kanunu da oluşturuldu.

Bölgesel politikaların öneminin artışı, Çek Cumhuriyeti'nin yeni yönetiminin politik gündeminde yer alan bölgesel farklılıklarla baş edebilme ve bölgesel kalkınmayı gerçekleştirme konusundaki iç gereksinimleri ile oldu. Fakat yeni politikanın yapısı ve şekli ve birazda içeriği, (90'ların yarısında) 2000 yılında gerçekleşeceği beklenen Avrupa Birliği'ne giriş umudu ile belirlendi. Örneğin, ulusal/bölgesel program dokümanlarının resmi yapısı Avrupa Birliği eylem programları yapısına çok benzerdi.

Avrupa Birliği Ekonomik ve Sosyal Uyum Politikasına mütevazı bir yaklaşım 90'ların ikinci yarısında, kısmen yukarıda bahsedilen program pratiklerini izleyerek, kısmen de Phare programları desteği ile başladı. 90'ların sonunda, ilk operasyonel programlar ve ilk ("alıştırma") ulusal kalkınma planı kaleme alındı ve ulusal, bölgesel ve yerel seviyelerde geniş bir katılımcı dizisi arasında uzlaşma sağlandı. Fakat bu programlar tamamıyla uygulanamadı. Bunun sebebi kısmen, yeterince erdemli olmamaları, kısmen herhangi bir ulusal kurumsal yapıya ya da uygulama yapısına dayanmıyor olması, kısmen de uygulama için hiç ödenek ayrılmamış olmasıdır. Phare programı da sınır ötesi koordinasyon programı alanında olmasına rağmen, odak noktasını kurumsal yapılaşmadan yatırım desteğine ancak 90'ların sonunda çok yavaş bir biçimde değiştirmeye başladı.

Yukarıda anlatılanlardan, 90'ların ikinci yarısında Çek bölgesel politikası hiçbir gerçek etkisi olmayan bir pratik olarak görünebilir. Ama bütün bu pratikler, resmi olarak bölgesel politika yatırımlarının ve müdahalelerinin hazırlanmasına odaklanmasına rağmen kurumsal çevre üzerinde önemli etkiler yarattı. Ulusal ve bölgesel düzeyde katılımcılar, bölgesel kalkınma üzerine planlama müdahaleleri pratikleri ve Avrupa Birliği bölgesel politikası programlama prensipleri ve prosedürleri konusunda bilgi sahibi oldular. Avrupa Birliği bölgesel politikası gerekleri her düzeyde katılımcı arasında yayıldı ve müdahalelerin planlanmasını koordine etmek için ilk gayri resmi ilişkiler kuruldu. Hemen hemen bu pratiklerin hiçbirisi gerçek yatırımlara ve kamu müdahalelerine dönüşmese de kurumsal çevreyi gelecek için, 2001'den sonra geliştirilecek daha geniş ve daha yoğun bir programlama çabası için hazırlamış oldu.

Bazı başarıların (ve başarısızlıkların) yukarıda anlatılmasına rağmen üzerine düşünülmüş bölgesel politikaların aslında 90'larda ulusal politika çerçevesinin çok küçük bir parçası olarak kaldığı da dile getirilmeli. Bazı bölgesel etkilere sahip olmaya devam etseler de bölgesel olmayan politika araçları ve destek mekanizmaları daha üstün olarak yer aldılar (Blažek, Nejd, Přikryl, 2002). Ayrıca, Phare programı Avrupa Birliği bölgesel politika konusunun önemini kavramaya başladı ama Çek politikaları ve müdahaleleri üzerinde etkisi yine de çok küçük kaldı. Phare projeleri ve kararları da özellikleri açısından Çek ulusal politikalarından ayrıldı: paralel bir sistem olarak yapılandırıldı (özünde Avrupa Birliği'nin bir dış yardımı olması nedeniyle) ve Çek Cumhuriyeti'nin 2004'te Avrupa Birliği'ne girmesine kadar devam etti.

2.2. Çek bölgesel politikasının 2000-2004 yılları arasındaki gelişimi Avrupa Birliği'ne giriş için yoğun hazırlık dönemi

90'ların sonu Çek bölgesel politikasının yavaş da olsa geliştiği bir dönem olarak tanımlanırsa, 2000'den sonraki ve 2004 Avrupa Birliği'ne girmişten önceki yıllar, Avrupa Birliği Ekonomik ve Sosyal Uyum Politikası ve Yapısal Fonlar için yapılan hazırlıklar sayesinde bu politikaların asıl geliştiği dönem olarak düşünülebilirler. 90'ların sonunda başlayan eğilimler, destek programları ve harcama mekanizmaları ile özellikle ulusal politikalar çerçevesinde sadece küçük değişiklikler ile devam etti. Ayrıca, ekonominin kısmen de olsa yabancı yatırımlarla nakit akışı nedeniyle gelişmesine rağmen bölgesel politikaların, bölgesel eşitsizliklerin ve bölgesel kalkınmadaki eşitsizliğin sebepleri değişmedi (Berman Group, 2005). İşsizlik, NUTS II ve NUTS III bölgeleri arasındaki işsizlik açısından var olan farklılıklarda olduğu gibi yüksek düzeylerde (%10 civarı) kaldı.

Ama Avrupa Birliğine girişten önce Çek bölgesel politikasını iki temel faktör etkiledi. Birincisi, 2001'de 14 NUTS III bölgesinde bölgesel yönetim yapısını oluşturan kamu yönetimleri reformu ve ikincisi de Çek Cumhuriyeti'nin Avrupa Birliği Ekonomik ve Sosyal Uyum Politikası'na hazırlanmasıdır (Blažek, Vozáb, 2004). Yeni oluşturulan bölgesel yönetimler, özellikle ilk yıllarda bölgesel politika alanında önemli aktörler haline geldiler çünkü kalkınma ve gelişim konularında çevre kesimler arasında koordinasyonu başlatmaları gibi bölgesel faydaları merkez düzeyinde ifade etmeye de başladılar. Çek Cumhuriyeti'nin seyrek yerleşim yapısından dolayı, bölgesel yönetimlerin politik güçleri, devlet yönetiminden (belediyeler ya da ajansları) bölgesel otoritelere geçen sorumluluklar ile ilgili giderek artan hizmetlere olduğu kadar daha küçük belediyelerin faydaları konusunda taraf olmalarına da dayanıyordu. Özellikle sosyal hizmetler, sağlık hizmetleri ve bölgesel ulaşım bölgesel yönetimlerin önemli sorumlulukları haline geldi. Güçlerin devlet yönetiminden bu şekilde transfer edilmesi, bölgesel yönetimleri ve geniş kentleri güçlü kılabilecek kamusal hizmetlerin finanse edilmesi konusundaki reformlar ile başarıldı. Fakat bölgesel yönetimlerin toplam yatırım bütçesi, belediyelerin toplam yatırım bütçeleri ile karşılaştırıldığında daha düşük düzeylerde kaldı (Macešková, 2007). Bu yönetimlerin belediyelere ve diğer aktörlere karşı olan koordinasyon rolü, bölgesel düzeyde üretilen (ve hatta kısmen uygulanan) program ve stratejik dokümanlar ve hatta diğer aktörlerle olan ilişkilerinde ya da bu süreçlerde aldıkları rollerde bölgesel yönetimlerin kendileri sayesinde daha iyi gösterilebildi. Diğer bir yandan, bu program ve stratejilerin çoğu bir bölgenin içinde bile olsa koordine edilemedi ve birçoğu uygulama yapıları ya da mali olanaklar ile devam ettirilemeden sadece bir plan pratiği olarak kaldı. Ne yazık ki, bölgesel programlama pratikleri, Çek Cumhuriyeti'nin Avrupa Birliği Ekonomik ve Sosyal Uyum programlarına hazırlık süreçlerinden bağımsız olarak tamamlandı. Son olarak, bölgesel yönetimlerin rolü 2001'den beri artıyor olsa da, onların bölgelerinde ve çevrelerinde kapsamlı bölgesel politikalar elde etmeye çalışmadılar.

Çek Cumhuriyeti'nin Avrupa Birliği'ne giriş ve Yapısal Fonlara hazırlığı 2000 ve 2004 yılları arasında yeni bölgesel politika çerçeveleri, öğeleri ve yapılarına ağırlık verilerek yoğunlaştırıldı. Tamamıyla yeni program yapıları (Ulusal Kalkınma Planı, operasyonel programlar, program tamamlayıcıları) yaratılarak yeni kalkınma programları hazırlandı. Bu süreci, Avrupa Birliği programlarına sunmak üzere geniş bir proje hazırlığı izledi. Programlama ile ilgili önceki tecrübeler ve iki program taslağı sonrasında hazırlanan programların kalitesi çok yüksek olmasa bile, programlar özü yeterince belirlenmeksizin müdahaleler için çok çeşitli olanaklar sunar biçimde çok geniş ve şüpheli değildi (Blažek, Vozáb, 2003). Sonuç olarak, programlar detaylı müdahaleler hazırlamak için bir rehber olarak hizmet edemedi. Bu problemin asıl nedeni, yukarıda anlatıldığı gibi ulusal ve bölgesel düzeyde geniş

ve belirsiz olan politika hedefleri ve mekanizma ya da programlar arasındaki ayrılıktı. Bu ayrılık da programlamanın politika düzeyinden bağlantısız daha zayıf ve genel olarak kamu müdahalelerinin adaletten uzak olmasına neden oldu.

Geniş bir programlama çabası ile birlikte Çek Cumhuriyeti, Yapısal Fon programlarını yürütebilmek ve uygulayabilmek için yeni yapı ve kurumlar hazırladı. Bu yapılar, ulusal/bölgesel kaynaklar ile ilgili müdahalelerden sorumlu olan mevcut organizasyonlara paralel olarak ya da mevcut yönetim yapıları içerisinde yeni bir birim olarak oluşturuldu. Yapısal Fonlar için operasyonel programlar mevcut zayıf ulusal politikalara (bölgesel politikaları da kapsayarak) zayıf bağlantılarla hazırlandı. Avrupa Birliği bölgesel politikası ve onun Yapısal fonları için gerekli tüm hazırlık, Avrupa Birliğine girişten sonra uygulanacak müdahaleler konusunda tamamiyla paralel sistemlerin yaratılmasıyla sonuçlandı.

Sonuç olarak, Phare programı ve diğer katılım öncesi araçlarının hepsi bu dönemde Çek bölgesel politikasını etkiledi. Bu dönemde fazlasıyla Avrupa Birliği bölgesel politikası gerekleri için ülkenin hazırlanması üzerine odaklanılmıştı. 2000-2004 yılları arasında yatırımlar artarken ve fonlar Avrupa Birliği bölgesel politikası ile aynı çizgide olan projelere dağıtılırken kurumsal yapılandırmaya ayrılan fonlar azaltıldı. Ayrıca, üç küçük Çek Cumhuriyeti bölgesinde uygulanan, Yapısal Fon prosedürlerini uygulamaya çalışan üç küçük ölçekli plan bulunmaktaydı. Ne yazık ki, Phare programı proje bazlı kalmak zorundaydı. Uyum politikaları müdahaleleri üzerine yoğunlaşmanın artışı ile Yapısal Fon ve Avrupa Birliği bölgesel politikası konularında bazı yanlış beklentilerin yapılmasına neden oldu.

2000-2004 döneminde Çek Cumhuriyeti, Avrupa Birliğine girişten sonra ortaya çıkacak sorunlar ile ilgili bir temel oluşturan “politikalar” ve müdahaleler sistemini kurdu. Bölgesel politika, Avrupa Birliği bölgesel politikasının gerekleri ve Çek sistemini resmi olarak bu politikalara uyumlu hale getirme zorunluluğu nedeniyle politik gündemin çok önemli bir parçası haline geldi. Ama, bütün bu durum Çek bölgesel politikasının, ulusal yapıya ve kurumlara tam olarak adapte olmamış dış faktörler/zorunluluklarla şekillendiği yorumuyla sonuçlandırılabilir. Ayrıca, bu dönemde Çek bölgesel politikasının içeriği ve odağının kesin politika hedefleri yerine bir proje ya da müdahale olarak oluşturulduğu da diğer bir tartışma konusudur.

2.3. Çek bölgesel politikasının 2004-2006 yılları arasında gelişimi iki paralel sistem

Avrupa Birliğine giriş ve Avrupa Birliği bölgesel politika araçlarını kullanan

uyum çabaları içerisinde katılım olanağından çok Yapısal Fonlardan fon yardımı alma olanakları Çek bölgesel politika gelişiminin 2004-2006 yılları arasındaki dönemde en etkili itici güçleriydi. Avrupa Birliği Ekonomik ve Sosyal Uyum Politikası (bölgesel politikası) her düzeyde devlet ve yönetim sisteminden birçok kamu aktörüne gündemin önemli bir parçası haline geldi. Ama önceki dönemde yapılandırıldığı için ulusal politikalara, programlara ve harcama mekanizmalarına paralel ama ayrı bir sistem olarak devam etti.

Çek Cumhuriyeti Avrupa Birliği uyum politikası için oldukça izole bir şekilde programlar, uygulama yapıları, kurallar ve prosedürler sistemi geliştirdi. Bu sistem ülkenin ulusal yasal ve yönetsel alışkanlıkları içerisinde gizlenmiş ve proje seviyesinde ilişkilendirilmişti. Çek ulusal politika, program ve destek mekanizmalarının parçalanması, sınırlı fonlarla geniş sayılarda ölçütler yaratılarak Avrupa Birliği programlarına dönüştürüldü. Avrupa Birliği eylem programlarının uygulama mekanizmaları, mevcut ulusal sistemi kısmen dönüştürerek, 5 operasyonel program altında 60 hibe planının ortaya çıkmasını sağladı. Hibe planı geniş bir dizi katılımcıyı desteklemeyi mümkün kılabilmek için yeniden dağıtıcı araçlar olarak kullanıldı. Eski ulusal politikalar, yapıları ve programları ya da harcama mekanizmalarıyla devam etti. Ulusal programların ve Avrupa Birliği eylem programlarının aynı faydalar ve projeler için yarışması çelişkili durumlara neden oldu. Ulusal programlar ve Avrupa Birliği eylem programları tarafından desteklenen müdahaleler bazen birbirine çok benzer ya da hemen hemen aynı projeler oldular.

Ulusal politikalar ilan edilen hedefler ve içeriklerinden de anlaşıldığı gibi Avrupa Birliği uyum politikalarından görünüşte etkilendi ama odak ve müdahaleleri pek değişmedi. Üst düzey ulusal politikalar ve sahadaki uygulamaları arasındaki zayıf bağlantılar hala var ve bazı mantıksal ve hiyerarşik bağlar sadece Yapısal Fon programları dokümanları ve kısmen de programların içerisinde takip edilmektedir. Sonuç olarak, Avrupa Birliği uyum politika müdahalelerini başarmak için yönetim ve ödeme otoriteleri, uygulama birimleri ve hatta son faydalanıcılar gibi ayrı uygulama yapıları oluşturuldu. Bu uygulama yapıları bazen İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı için Bölgesel İşgücü Ofisleri, ortak Bölgesel Operasyonel Program için Bölgesel Konsey Sekreteryalrı ve Endüstri ve İşletmeler Operasyonel Programı için Çek Yatırım Ajansı'nın bölgesel ofisleri gibi yeni birimler Yapısal Fonların uygulanmasına dair sorumluluk yüklenerek mevcut yapıların bir parçası olarak oluşturuldular. Paralel programlar ve uygulama yapıları, sahada yapılan müdahalelerin finansmanı için finansal mekanizmalar ve nakit akışlarına paralel olarak tamamlandı.

İlk programlama döneminde, yapısal fonlar ve Avrupa Birliği uyum politikası, Çek Cumhuriyeti içindeki sistemde aşağı yukarı paralel olarak birlikte var oldu ve

bunu ulusal politika konularını, politik tartışmaların odağında bölgesel gündemlere getirerek oluşturdu. Fakat Çek ulusal politikasının asıl içerik, yapı ve kurumları, hala zayıf olan Çek bölgesel politikası ile çok fazla değişmedi. Çek harcama mekanizmaları ve programları 2007'ye kadar devam etti çünkü onları kaldırmak ya da özünü değiştirmek için çok büyük bir baskı yoktu. Yapısal Fonlardan gelen fon miktarı da temel değişiklikleri gerektirmedi çünkü müdahaleler çok geniş değildi ve Çek ulusal programlarından bağımsız olarak uygulanabilirdi.

2.4. 2007'den sonra Çek bölgesel politikası

Ulusal ve Avrupa Birliği politika ve programlarının birleştirilmesindeki zorluklar

2007-2013 dönemi programlaması büyük bir değişiklik yaptı ve sadece Çek bölgesel politikası için değil ayrıca ulusal kalkınma politikaları ve kurumları için bir zorluk oluşturdu. Bunun iki sebebi var: (i) politik ve (ii) pratik/finanssal sebepler. Politik düzeyde Lizbon gündemi, Ulusal Reform Planları ve Topluluk Stratejik İlkeleri, her ülkenin katkıda bulunacağı ve bu katkı ve başarının (bir şekilde) ölçüleceği bir hedefler kümesi oluşturdu. Çek Cumhuriyeti şimdiye kadar bölgesel politika hedeflerini çok basit bir yolla değerlendirmeye alışkın olduğu için ve Yapısal Fon programları dışında müdahalelerinin sonuçlarını ölçmediği için gerçekleştirilecek yeni taahhütlerin ulusal politikaların zeminine dâhil edilmesi gerekti ki bu ulusal politikalar, sonuçların da değerlendirilmesi işinin başarılmasını kapsayan Avrupa Birliği uyum politika standartlarına uygun olarak düzenlenecekti.

Önceki programlama döneminin tersine, Çek Cumhuriyeti tarafından da kabul edilmiş yeni Avrupa Birliği bölgesel politika hedefleri yenilikçilik, araştırma ve geliştirme, işgücü ve insan kaynakları gelişimine adaptasyon alanında yeni türde müdahaleler getirdi. Bölgesel ve kentsel düzeyde güçlü müdahaleler geliştirdi. Çek Cumhuriyeti bu tür müdahaleleri geçmişinde tecrübe etmemiş olsa da 2007'den beri bunlara başlamış durumdadır. Bu, bahsedilen müdahalelerin asıl çerçevede bölgesel politikanın asıl çerçeve olarak ele alınarak ulusal politikaların özünü bütünleşmek zorunda olacağı anlamına gelmektedir.

Çek bölgesel politikasının içeriğinin Avrupa Birliği uyum politikası ile düzenlenmesi, uygulama yapıları ve mekanizmalarında değişiklik ile başarılmak zorundadır. Böylece iki paralel sistem örtüşecek ve Avrupa Birliği bölgesel politikası ulusal politikaların birer parçası haline gelecektir. Uygulanacak birçok yeni program ve başlayacak yeni tür müdahaleler nedeniyle, sadece müdahaleler ile ilgili alanlarda mevcut yeni yönetim birimlerinin ana yapısının bir kısmı kullanılarak

2007 yılında yeni uygulama yapıları yaratıldı. Bölgesel Operasyonel Programların yönetim otoriteleri haline gelen ofisleri ile NUTS II düzeyindeki Bölgesel Konseyler gibi bazı yeni yapıların kurulması kaçınılmazdı. Diğer yapıların rolleri ve görevlerinin yerleşmesi için hala zamana ihtiyaç bulunmaktadır. Sadece bazı personelin tecrübe ettiği eski ve yeni uygulama yapılarının kombinasyonu, müdahalelerin koordinasyonunda bazı zorluklara neden olabilir.

Pratik düzeyde 2007-2013 dönemi, Avrupa Birliği fonları için eşleştirme fonu olarak kullanılmak üzere ulusal programlar ve harcama mekanizmalarında temel değişiklikler gerektirmektedir. Çek Cumhuriyeti, Avrupa Birliği fonlarından yapılacak beşinci en geniş mali yardım ve üye ülkeler arasındaki kişi başına en büyük yardımı almak üzere anlaştı. Bu, ulusal yatırım fonlarının eşleştirme fonu olarak kullanmak için tekrar yönlendirileceği anlamına gelmektedir çünkü iki müdahale sistemini de yürütecek yeterli ulusal fon olmayacaktır. Sonuç olarak, Yapısal Fon müdahaleleri ile belli bir ölçüde rekabet içinde olan ekonomik ve sosyal uyum alanındaki birçok ulusal program ve harcama mekanizması operasyonel programlarının parçası haline gelmek zorunda kaldı. Ama onların bu programlar içerisindeki bütünleşme seviyesi farklılaşmaktadır. Ayrıca, bu bütünleşme bir ölçüde yapay, mekanik ve politikalar temeline değil teknik zorunluluklara dayanmıştır. Bu kısmen tutarsız programlara (Çevre Operasyonel Programı ve Bütünleşik Operasyonel Program) neden olduğu gibi ulusal (ve AB uyumu) politika hedeflerinden türemiş ve birbirlerine mantıksal olarak bağlanmış müdahalelere dayalı olacağı yerde önceleri merkezi yönetim birimleri arasında paylaştırılmış müdahalelere dayalı çok sayıda operasyonel programın (ve dolayısıyla uygulama yapısının) ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Yeni programlama dönemi ile Çek bölgesel politikası ve uygulamalarına getirilen değişiklikler çok geniş olsa da bunların hepsi tam olarak aydınlığa kavuşmadı. Burada, Avrupa Birliği fonları ile finanse edilen yeni politika ve programların uygulamalarının henüz 2007'de başlatılmadığı da vurgulanmalıdır. Sonuçta, yeni yapıların yeni programlama döneminin zorluklarıyla tüm programların uygulanması başlayana kadar nasıl başa çıkacağını değerlendirmek zordur. Yeni Çek bölgesel politikası ve ayrıca daha geniş düzeyde AB uyum politikasının başarısı gelecekte yalnızca AB fonlarından ne kadar yararlandığıyla değil daha önemlisi yukarıda belirtilen politikalar çerçevesinde sosyal ve ekonomik sonuçların etkilerin değerlendirilmesiyle ölçülebilir.

3. Sonuç

Aşağıdaki tablo Çek bölgesel politikasını oluşturan temel faktörler, etkileri ve zaman içerisindeki değişiklikleri göstermektedir. Bunların bir kısmı etkilerine devam ederken, bir kısım faktör de çelişkili bazı etkileri sonucu ortadan kalktı ya da ilgisiz duruma geldiler.

Şekil 1 Çek Bölgesel Politikasının Aşamaları

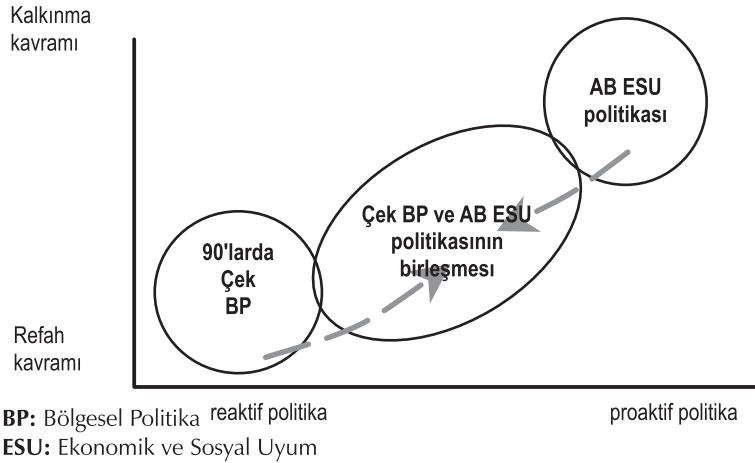
90'ların ilk yarısı	90'ların ikinci yarısı	Katılım öncesi 2000-2004	AB öncesi 2004-2006	Yeni programlama dönemi 2007 +
Ekonomik dönüşüm	Phare araç ve katılım öncesi fonlar Ortalama profide bölgesel politika	AB'ye giriş için hazırlık Bölgesel yönetimlerin yaratılması ve yetki devri	İki paralel sistem	Politika bütünleşmesine doğru

Bu makalenin ilk bölümünde anlatılan temel kurumsal yapıyı ve politika çerçevesini, ekonomik dönüşüm ve komünist rejimin yıkılmasından sonra özellikle yeni kamusal politikaların oluşumu oluşturdu. Sonuç olarak, şu andaki Çek bölgesel politikasının kökleri ilk döneme aittir ve o zamandan beri gerçekleşen değişikliklere rağmen hala fark edilebilir. 90'ların sonu ve 2000'lerden sonraki ilk yıllar, Çek bölgesel politikasının o dönemde önemli hale gelen Avrupa Birliği'nin etkisi ile ilerlediği bir dönemdir. 2000'de bölgesel otoritelerin yaratılması, daha aktif bölgesel müdahale ihtiyacını hızlandıran Çek kurumsal sistemine yeni bir öge ekledi. Ama Avrupa Birliği ve Çek programları, Avrupa Birliğine giriş ve daha sonra da ekonomik ve sosyal uyum çerçevesinde ulusal ihtiyaçları yansıtan aynı politikaların parçaları haline gelirken, Çek Cumhuriyeti, 2007'ye kadar iki paralel müdahale sistemini yürüttü. Çek politika ve müdahalelerinin Yapısal Fon temeline dayanan Avrupa Birliğinkilere adaptasyonu, 2007-2013 yılları arasında Avrupa Birliği fon programlarının hazırlanması ile iki sebeple daha da gerekli hale gelmiştir: (i) tüm Avrupa hedeflerini ve Çek Cumhuriyetinin Avrupa Birliği fonlarının harcanması konusunda aldığı sorumluluğu başarabilmek için politik alanda artan sorumluluk, Avrupa Birliği uyum politikalarını ulusal politikaların merkezine koymayı ve aslında şimdiye kadar bağlantısız olan müdahale sistemlerini dahil etmeyi gerektirdi, (ii) finansal yönetim alanında Çek Cumhuriyetinin artık iki müdahale sistemini yürütemediği görünür hale geldi.

2007-2013 yeni programlama dönemi, gerektirdikleri ve iddialarıyla Çek ulusal politikaları üzerinde önemli bir etkiye sahip oldu. Birincisi, bölgesel politika

gündemi Bölgesel OP'ler ile ulusal düzeyde daha güçlü bir gündem haline geldi. İkincisi, ulusal sektörel politikalar açık bölgesel kalkınma hedefleri formüle edemeseler bile bölgesel faktörler Avrupa Birliği'nin finanse ettiği programların büyük bir kısmı için daha önemli hale geldi. Bölgesel eşitsizliklerin azaltılması hedefleri programlama hedefleri içerisinde ifade edilmese ve daha kapalı olsa bile en azından, politikaları uygulamak için programlar arasında yapılan mali dağıtımlar, bu politikaların bölgesel kapsamını yansıttı. Üçüncüsü ve en önemlisi de belki ulusal (bölgesel) politikalarının refah kavramından kalkınma kavramına doğru değişen paradigmalardır. Bu yeni tutum politika düzeyinde ortaya konuldu ve programlara dâhil edildi. Bunun sebebi özellikle, ulusal politika çerçevesinin, kalkınma sonuçlarını ve müdahale etkilerini açık olarak gerektiren operasyonel programları dâhil edilmesidir. Ama bu yeni kavram tüm paydaşlar tarafından kabul edilmedi ve sonuç olarak, tüm uygulama mekanizmaları ve yapılarıyla tamamiyle bütünleşemedi. AB bölgesel politikası Çek kurumsal çerçevesine dâhil olması ve böylece onu kısmen dönüştürmesiyle Çek ve AB politikalarının birleştirilmesinin iki taraf için de kaçınılmaz olarak değişiklikler gerektireceği söylenebilir.

Şekil 2 Avrupa Birliği Ekonomik ve Sosyal Uyum Politikasının Çek Bölgesel Politikasıyla Birleştirilmesi



2007-2013 yeni programlama dönemi sadece yapıların, önlemlerin ve kalkınma aktörlerinin yeni politika kavramlarına sürekli olarak uyumunu ve benimsemesi dönemi değil aynı zamanda kavramların içeriklerinin Çek Cumhuriyeti yapılarına kısmen adaptasyon dönemi olacaktır. Mevcut ya da ortaya çıkan problemlere geçici tepkiler temeline dayanan refah kavramının tersine, yeni kavram, program ve projelerle takip edilen stratejik kararlar temeline dayanan daha aktif bir tutuma ihtiyaç duyacaktır. Çek politikasının kalkınma hedefleri kaynağını, daha geniş Avrupa

hedeflerine katkı sağlamayı amaçlayan Çek Cumhuriyeti'nin ihtiyaçlarından ve ulusal ekonomik düzey ve Avrupa Birliği ortalaması arasındaki açıklığı azaltmayı amaçlayan Çek politik hedefinden alır. Bununla birlikte bu kalkınma hedeflerinin tüm düzeylerde paydaşlar tarafından gerçekleştirilecek eylemlere dönüşebilmesi için Çek kurumsal çerçevesine entegre olma ihtiyacı halen devam etmektedir.

Kaynakça

- BERMAN GROUP (2005): Statistická identifikace klastrů, závěrečná zpráva. Vízumná studie pro CzechInvest, Praha, 68 p.
- BLAŽEK, J. and BOECKHOUT, S. (2000), 'Regional Policy in the Czech Republic and the EU Accession', in Bachtler J. et al (eds), *Transition, Cohesion and Regional Policy in Central and Eastern Europe*, Ashgate, London.
- BLAŽEK, J. (2000): (In)consistency and (In)efficiency of the Czech Regional Policy in the 1990s, *Informationen zur Raumentwicklung*, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Nr. 7/8, pp. 373-380.
- BLAŽEK, J. (2002): Local government finances in the Czech Republic as a framework for local development: 12 years of trial and error approach, *Acta Universitatis Carolinae - Geographica*, Vol. XXXVII, No.2, pp. 157-173.
- BLAŽEK, J., NEJDL, T., PŘIKRYL, J. (2002): *Capital Investment Funding in the Czech Republic*, final report for OSI/LGSRI, Budapest, 70 p.
- BLAŽEK, J., VOZÁB, J. (2003): Forming evaluation capacity and culture in the Czech Republic: experience with the first set of ex ante evaluations of programming documents (with special focus on evaluation of NDP), paper presented at 5th Structural Funds evaluation conference held in Budapest, June, 2003, 13 p.
- BLAŽEK, J. and VOZÁB, J. (2004), 'The Institutional and Programming Context of Regional Development in the Czech Republic: A Critique', in Drbohlav, D., Kalvoda, J., Voženílek (eds), *Czech Geography at The Dawn of the Millenium*, Olomouc, Czech Geographic Society.
- BLAŽEK, J., VOZÁB, J. (2006): Ex ante Evaluation in the New Member States: The Case of the Czech Republic; *Regional Studies*, Vol. 40.2, pp 237-248.
- MACEŠKOVÁ, M. (2007): Regional dimension of fiscal policy on the example of public investment expenditure in Czechia. *Geografie-Sborník ČGS*, 112, 1, pp 17-32.
- MMR ČR (2005): 5/04 Identifikace, analýza a zhodnocení rozložení rozvojových programů EU a českých rozvojových programů s cílem navrhnout koordinovanější a racionálnější systém. Závěrečná zpráva. Pro MMR ČR zpracovala DHV Česká republika, 134 p.
- UHLÍŘ, D. (2004), 'Regional Versus National Development: What Sort of Policy for the New Czech Regions', in: Drbohlav, D., Kalvoda, J., Voženílek (eds), *Czech Geography at The Dawn of the Millenium*, Olomouc, Czech Geographic Society.

Evolution of the Czech Regional Policy in the Context of the EU Regional Policy

Dr. Jan Vozáb

**Consultant, Berman Group – Economic Development Services
External Lecturer, Faculty of Science, Charles University, Prague**

1. Introduction: the background of the Czech regional policy

Regional policy is always part of much broader national policy framework. This is particularly the case of the Czech Republic, which does not have any comprehensive regional policy but rather evolving set of tools, measures and policies with more or less intentional regional impacts (Uhlíř, 2004). Therefore the features and evolution of what can be called regional policy relate to the evolution of national policies as well as of the nature and scope of the regional disparities and of the regional development issues. Moreover, national policies in the new EU member states also had to take into account requirements of the Economic and Social Cohesion Policy, the EU regional policy, which consequently, in the Czech Republic, influences much broader policy framework than the regional policy itself. Hence the characters of the national policies and of the regional disparities are very important because they create a ground on which the regional policy is formed by more direct influences.

1.1. Czech regional differences

The Czech Republic had inherited very small regional differences from its communist past and these differences grew quite slowly until the second half of 90s due to an economic transformation which caused neither large social differences nor regional disparities (Blažek, 2000). As soon as the differences started to increase they emerge at three different levels. First, the micro regional inequalities emerged locally in a limited scope in the first half of 90s and since then they have continued to spread to other areas. Second, Prague and its close hinterland has begun to grow very early much faster than the national average and in many characteristics the differences between Prague and other NUTS 2 regions are much larger than any other differences among NUTS 2 and NUTS 3 regions in the rest of the country. Third, there is a prevailing west-east gradient in the level of regional development in the Czech Republic, with western regions being generally more successful than the eastern ones. With the growth of regional disparities in the second half of 90s, the structurally affected areas such as Northwest Bohemia and North Moravia and Silesia became the most important issue for national interventions which stimulated the regional policy.

1.2 National policy framework in the Czech Republic

Czech national policies have certain traditional features, many of them with negative implications to implementation of these policies. These features have not been overcome yet and are more or less present through the whole period after the fall of communist regime in 1989. Czech regional policy had to cope with them or had to adjust to them.

Czech national policies are generally understood as a subsidising mechanism with the aim to support various groups of actors that may be – or may claim to be – disadvantaged in a certain way. Beneficiaries of such policies may be specified as wide social groups, territories, professional/occupational groups, etc. Czech policies are based on a welfare concept (which is contrary to the development concept). Moreover, there is a gap or at least weak link between these policies and implementing instruments which may result in the mismatch between the policy objectives and the results of real spending of public funds. It is partly because the Czech Republic has got traditionally strong sectoral ministries which tend to develop their own policies and public spending mechanisms with limited co-ordination with other actors though the agreement is formally made at the government level. Another inherited feature of the public spending mechanisms is the focus on technical, formal issues and very limited (if any) consideration of the purpose, objectives and results of the public intervention. Therefore the public interventions are not usually driven by the programmes as they are understood in the EU context, even if sometimes there are certain programming documents available. Hence the words „spending mechanisms“ are used to distinguish only technically based public interventions that are common for the Czech national policies from programming based interventions that are one of the key features of the EU regional policy. Due to all these features the national interventions in the Czech Republic (both, at the central as well as at the regional levels) are extremely fragmented and isolated from each other (Blažek, Vozáb, 2004). For example in 2005 the national interventions consisted of more than 150 more or less isolated spending mechanisms administered by numerous state and public authorities and their agencies, starting from minor subsidies for beekeepers to the Active Labour Market Policy scheme which was likely the largest one (MMR ČR, 2005).

Specific feature of the Czech Republic which influences the national as well as regional policies, programmes and spending mechanisms is the settlement and administrative structure and division of competencies between the three levels of government. The Czech Republic has got more than 6000 municipalities with local government. Majority of them are small villages, with the mayor acting only after his/her main job elsewhere. On the other hand the cities and regional governments

play very strong role in regional development as they budgets (based on their own revenue or on state grants) represent more than half of the public investments spent in the Czech Republic (Macešková, 2007). Being such a strong stake-holders, the city and regional governments influence the national policies as well as newly formed policy of the economic and social cohesion.

Though the above described characteristics are relevant to all of the Czech public policies, they are one of the fundamental reasons why the Czech regional policy has not been fully adjusted to the requirements of the EU regional policy yet. As it will be argued later, whatever are the requirements of the EU regional policy they should be incorporated into the national policy framework, changing it only partially, or they are existing in parallel within such a framework, in a certain isolation. Even if the more direct influences have formed the Czech regional policy, the overall national policy framework has had (and still have) significant influence on the resulting nature of the Czech regional policy.

2. Stages of the Czech Regional policy and main influences forming it

Some influences forming the development of the Czech regional policy until the EU accession has been described in other articles focusing on partial issues, such as estimation of impacts of future EU accession on the Czech Republic (Blažek, Boeckhout, 2000), discussing the role of the new regions (Uhlíř, 2004) or dealing with EU programming and evaluation problems (Blažek, Vozáb, 2003; Blažek, Vozáb, 2006). Combination of formative forces has been changing in time with the „European factors“ becoming more and more significant, though overlapping or summing up with others. The description and arguments in the following chapters built on the work of previous authors and try to provide both a concise description of main influences as well as explanation of consequences of the Czech regional policy evolution.

2.1. Evolution of the Czech regional policy until 2000

In the first half of 90s (with the exception of 1991-1992) there was no regional policy at all carried out in the Czech Republic though there existed instruments with very significant regional impact, such as equalisation grants for municipalities which income from the locally levied taxes was below certain level (Blažek, 2002). Also state sectoral interventions aiming at supporting development or tackling various partial problems on an ad hoc basis were moderate and their regional impact was unintentional and mostly also unconceived (Blažek, Vozáb, 2004). The official policy of economic liberalism (though not very consistent) between 1993-1996 led to the prevailing opinion that market forces will solve all the problems and state should intervene only in a very limited extent. Quite restrictive supporting mechanisms were aimed mostly at SME support provided for on a project basis. There was no coherent legislative or institutional framework for such interventions though first delivery agencies of a moderate scope were established at that period. EU regional policy had no influence in the first half of 90s, because the accession to the EU was still uncertain and the only financial instrument – Phare programme – was focused on economic transition and institutional building at the central level.

In the second half of 90s the situation has started to change for several reasons: (i) increasing unemployment and growing regional disparities at NUTS III and NUTS II levels gave rise to the opinions that state interventions may be useful, which was also strengthened by the overall political view of the new social democratic government since 1998; (ii) with the new government the neo-liberal paradigm has

been abandoned and the government became to prepare and implement the first conceived steps in the field of the regional policy, which has also been stimulated by (iii) the first preparatory steps for the EU accession which required the deliberate regional policy as part of the Chapter 21 of the negotiation on the EU accession.

The above described stimuli resulted in the moderate and still quite weak regional policy of the Czech Republic. The first set of national programming documents, such as National Strategy for Regional Development and set of Regional Development Strategies, were drafted, though they had either no or very small budgets for implementation, almost no implementation procedures and structures, loose links to policies and their contents was very general one. Therefore the implementation of this first set of national regional policy programming documents was very questionable. Although it could be argued that some of the planned interventions were realized there are doubts whether they would not be realized anyhow, without the programming exercise. Together with the first programming attempts new delivery agencies were either established or some of the older ones strengthened, such as RDAs or Centre for Regional Development. The Act on Regional Development was also adopted at the end of this period which was the first overall legal act to codify the goals, institutions and structures of the regional policy.

It can be generalised, that the new rise of the regional policy was driven by the internal needs of the Czech Republic to tackle regional differences and to stimulate regional development, which was also an important part of the political agenda of the new government. Nevertheless the form and the structures of the new policy, and partly also the contents, were determined by the hope of EU accession which was expected (in the half of 90s) to happen in 2000. For example the formal structure of national/regional programming documents was very similar to the structure of the EU operational programmes.

Modest preparation to the EU policy of the Economic and Social Cohesion started during the second half of 90s, partly as the follow up of the above mentioned programming exercises, partly supported by the Phare programmes. At the end of 90 the first set of operational programmes and first („training“) national development plan were drafted and negotiated among wide array of stake-holders at national, regional and local levels. Yet these programmes were not implemented at all, partly because they were not mature enough, partly because they were not based on any national institutional or implementation structure and no money were allocated for their implementation. Phare programme also slowly started to change its focus from the institutional building to the investment support in the late 90s, though it was mostly in the field of the cross-border co-operation programme and not in the main national component of Phare.

It may seem, from the above description, that the Czech regional policy in the second half of 90s was just an exercise with no real impact. Nevertheless these exercises, though officially focused on preparation of regional policy investments and interventions, had considerable impact on institutional environment. The stake-holders at national and regional levels became aware of the programming principles and procedures of the EU regional policy as well as with the practices of planning interventions for regional development. Requirements of the EU regional policy spread among stake-holders at all levels and the first informal partnerships were established in order to co-ordinate the planning of interventions. Though almost nothing of these exercises brought in real investment and real public interventions, it prepared the institutional environment for the future, much wider and much more intensive programming effort after 2001.

Despite some successes (and failures) described above it must be stated, that deliberate regional policy as such remained very small part of the national policy framework during the 90s. Non-regional policy instruments and support mechanism prevailed, though they continued to have some, often unconceived, regional impacts (Blažek, Nejdí, Přikryl, 2002). Moreover, the Phare programme started only to recognise the importance of the issue of EU regional policy in its focus and its influence on the Czech policies and interventions was still very small. Phare projects and decision making was also separated from the Czech national policies in all its features: it was built as a parallel system (because of its nature as EU external aid) which remained true until its finish with the Czech Republic entering the EU in 2004.

2.2. Evolution of the Czech regional policy between 2000-2004

An intensive preparation for EU accession

If the later 90s could be described shortly as the slow rise of the Czech regional policy, the years after 2000 and before the EU accession in 2004 were the years of its further development driven by the preparation to the EU Economic and Social Cohesion Policy and its Structural Funds. Trends started in late 90s continued, particularly concerning the national policies, supporting programmes and spending mechanisms, with only small changes. Also the reasons for regional policy, regional disparities and uneven development of regions, did not change though the economy began to grow, partly because of the inflow of foreign direct investors (Berman Group, 2005). The unemployment remained at a high level (around 10%) as well as did the differences in unemployment among NUTS II/NUTS III regions.

Yet two major factors influenced the Czech regional policy before the accession to the EU. First, public administration reform which, among others, created regional government structures in 14 NUTS III regions in 2001, second the preparation of the Czech Republic to the EU Economic and Social Cohesion Policy (Blažek, Vozáb, 2004). Newly created regional governments became important stake-holders in the field of the regional policy, in the first years particularly because they started to articulate regional interests at central level as well as started co-ordination of development issues within their territories. Due to the very scattered settlement structure of the Czech Republic, the political powers of regional governments were partly based on their defending the interests of (smaller) municipalities as well as on gradually increased provision of services which was related to the gradual transfer of responsibilities from the state (ministries and their agencies) to the regional authorities. Especially social services, health care and regional transportation became important responsibilities of the regional government. This gradual transfer of powers from the state was accompanied by the reform of financing of public service which also strengthened the regional governments (and larger cities). Nevertheless the total investment budgets of the regional governments remained in average much smaller comparing to the total investment budgets of municipalities (Macešková, 2007). Co-ordination role of regional governments towards municipalities and other actors was also manifested by increasing number of programmes and strategic documents that were created (and partly even implemented) at the regional level, either by the regional governments themselves (in partnership with other stake-holders) or with regional governments taking the leading role in these processes. On the other hand, most of these programmes and strategies were not mutually co-ordinated even within one region and many of them remained only a planning exercise not being followed by implementing structures and financial means. Unfortunately, the regional programming exercises were carried out almost independently from the Czech preparation to the EU Economic and Social Cohesion Policy programmes. Finally, even if regional governments' role had been generally increasing since 2001, they did not pursue coherent (regional) policies within the territory of their regions.

Czech preparation to the EU accession and to the Structural Funds intensified between 2000 and 2004 giving rise to the new regional policy features, elements and structures. New development programmes have been elaborated (National Development Plan, operational programmes, programme complements) creating completely new programming structure. It was followed by an extensive project preparation to be submitted to the EU programmes. Despite the previous experience with programming and two rounds of programme drafting the quality of programmes was not too high, the programmes were too broad and vague (Blažek,

Vozáb, 2003) opening up various possibilities for interventions without specifying enough their substance. Consequently the programmes did not serve as a guidance to prepare detailed interventions on the ground. Main likely reason for this problem was the above mentioned gap between broad and perhaps too vague policy objectives at the national and regional levels and mechanisms or programmes. This gap caused the programming to be disconnected from the policy level, which itself was rather weak, and generally led to the lack of justification of public interventions.

Together with the extensive programming effort the Czech Republic prepared the new structures and institutions to manage and implement the Structural Funds programmes. These structures were built as parallel ones to the existing organisations responsible for interventions from the national/regional resources, or were built as new departments within the existing administrative structures. For the Structural Funds operational programmes were elaborated with loose links to the weak existing national policies (including the regional policy) the whole preparation for the EU regional policy and its Structural Funds resulted in creation of the completely parallel system of interventions to be implemented after the EU accession.

Finally, the Phare programme and other pre-accession instruments also influenced the Czech regional policy during this period. It was more and more focused on the preparation of the country for the EU regional policy requirements. The amount of funds devoted to the institutional building decreased while the real investment part increased during 2000-2004 and the funds were given to the projects which were in line with the EU regional policy. There were also three small scale schemes implemented in the three microregions of the Czech Republic pretending Structural Funds procedures. Unfortunately the Phare programme had to remain project based. Together with its increasing focus on cohesion policy interventions it contributed to building false expectations concerning the Structural Funds and broader EU regional policy issues.

In the period 2000-2004 the Czech republic established the system of “policies” and interventions which put grounds for the problems after the accession to the EU. The regional policy became a significant part of the political agenda because of the requirements of the EU regional policy and necessity to make the Czech system formally compliant to it. Nevertheless it may be concluded that the Czech regional policy was shaped by the external forces/requirements which weren't fully absorbed into the national structures and institutions. It can also be argued that the contents and focus of the Czech regional policy in this period was formed from the lower levels as it was project and intervention driven, rather than driven by explicit policy objectives.

2.3. Evolution of the Czech regional policy between 2004-2006

Two parallel systems

The EU accession and the opportunity to simply get funding from Structural Funds (rather than the opportunity to participate in cohesion effort using the EU regional policy tools) was the most influential driving force of the Czech Regional policy evolution during the programming period 2004-06. The EU Economic and Social Cohesion Policy (regional policy) has become an important part of the agenda of many public actors across the administrative and government system at all levels. But it continued as a separated system, parallel to national policies, programmes and spending mechanisms, as it was built in the previous period.

The Czech Republic has developed quite an isolated system of programmes, implementing structures, rules and procedures for the EU cohesion policy, which was embedded into the national legislation and administrative habits and linked to them mostly at the project level. The fragmentation of the Czech national policies, programmes and support mechanisms has been transformed into the EU programmes by creating large number of measures, often with limited funding. The delivery mechanisms for the EU operational programmes were also partly transformed from the existing national system which led to more than 60 grant schemes throughout the only 5 operational programmes. The grant schemes were used as redistributive tools in order to enable supporting wide array of stakeholders. The old national policies, their structures and programmes or spending mechanisms continued. It led to the paradoxical cases where the national programmes and EU operational programmes competed for the same final beneficiaries and projects. The types of interventions supported by the national programmes and EU operational programmes were sometimes similar or almost the same.

Though the national policies have been seemingly influenced by the EU cohesion policy as it was apparent from their pro-claimed objectives, their content, focus and interventions almost did not change. The loose links between the upper level national policies and their implementation on the ground still existed and certain logical and hierarchical ties have been pursued only in case of Structural Funds programming documents (and partly also in the programmes themselves). Therefore the separated implementing structures have been built (managing and payment authorities, implementing bodies and even final beneficiaries) in order to carry out the EU cohesion policy interventions. Sometimes these bodies became part of the existing structures in the form of a new departments endowed with responsibilities for the Structural Funds implementation, such as Regional Labour

Offices for HRD OP, in many cases the new bodies were established, e.g. regional offices of Centre for regional development, secretariats of the Regional Councils at NUTS II level for Joint Regional OP, or regional offices of CzechInvest for Industry and Enterprise OP. Parallel programmes and implementing structures were completed by parallel financial mechanisms and financial flows for funding the interventions on the ground.

During the first programming period the Structural Funds and the EU cohesion policy co-existed as a more or less parallel system in the Czech Republic, forming the national policy issues quite substantially by bringing in the regional agenda to the focus of political debates but the real content, structures and institutions of the Czech national policies did not change too much with the Czech regional policy being still rather weak. The Czech spending mechanisms and programmes continued until 2007 because there was not a big pressure to cut them off or change their substance. The amount of funds available from the Structural Funds also did not require major changes since the interventions were not (all together) too large and still could be implemented independently out of the Czech national programmes.

2.4. Czech regional policy after 2007

Challenges of merging national and EU policies and programmes

The programming period 2007-13 has made a big change and has created a challenge not only for the Czech regional policy but for the Czech national development policies and their institutions as a whole. The reason has been twofold: (i) the political one and (ii) the practical/financial one. At the political level the Lisbon agenda, National Reform Plans and Community Strategic Guidelines have established set of objectives which each country will have to contribute to and this contribution and success will be (somehow) measured. As the Czech Republic used to justify its regional policy objectives in quite a simple way so far and since the Czech Republic has not measured the results of its interventions, with the exception of the Structural Funds programmes, new commitments to be fulfilled have required to be incorporated into the grounds of the national policies which will have to be substantially adjusted to the EU cohesion policy standards, including evaluation of results achieved. Unlike the previous programming period, the new EU regional policy objectives, which have been agreed also by the Czech Republic, have introduced very new kind of interventions in the field of innovations, research & development, adaptation of workforce and HRD as well as stronger interventions at regional and urban levels. Even if the Czech Republic has not experienced such

interventions in the past, it has had to start them since 2007. It means that these interventions will have to be integrated into the core of the national policies, with the regional policy as a leading framework.

The adjustment of the content of the Czech regional policy to the EU cohesion policy will have to be accompanied by the change of the implementing structures and mechanisms so that the two parallel systems are merged and the EU regional policy will become part of the mainstream national policies. Because of the many new programmes to be implemented as well as because of the new types of interventions to be started, the new implementing structures have been created during 2007, only partly using the skeleton of the existing administrative bodies in the relevant areas of interventions. Some of the new structures have been inevitable, such as the Regional Councils at NUTS II level with their offices becoming the Regional Operational Programmes managing authorities. Other structures are still subject to certain changes which roles and tasks may take some time to settle. Combination of old and new implementing structures, of which only some staff are experienced, may cause difficulties in co-ordination of interventions.

At the practical level the programming period 2007-13 has required major change of the national programmes and spending mechanisms to be used for match funding of the EU funds. The Czech Republic has negotiated the fifth largest financial allocation from the EU funds and the largest per capita allocation among all the member states. It means that the national investment funds will have to be re-oriented to match funding simply because there will not be enough national funds to run two systems of interventions. Consequently many existing national programmes and spending mechanisms in the field of economic and social cohesion, which were to a certain extent competitive to the interventions of Structural Funds, has had to become part of the operational programmes. But the level of their integration into these programmes differs. Moreover, this integration has been often to a certain extent artificial, mechanical and has not been based on policies but on technical requirements. This has led to partly incoherent programmes (such as OP Environment or Integrated OP) as well as to an extensive number of operational programmes (and therefore implementing structures) which have been based more on previous division of interventions among state administration bodies rather than on the logically linked sets of interventions derived from the national (and EU cohesion) policy objectives.

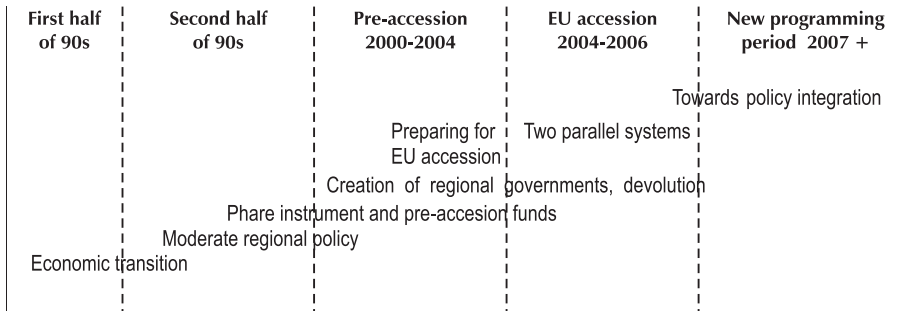
Though the changes introduced with the new programming period to the Czech regional policy and its implementation have been quite extensive, not all of them have come to light in full yet. It must be also stressed that the implementation of the new policies and programmes, funded from the EU funds, almost has not

started yet in the 2007. Therefore it is difficult to assess how the new structures will cope with the challenges of the new programming period until all the implementation of all programmes is fully started. The success of the new Czech regional policy as well as the broader EU cohesion policy should be measured in the future not only by the level of drawing down the EU funds but more importantly by measuring the social and economic results and impacts that have been achieved by the interventions within the framework of the above mentioned policies.

3. Conclusion

The chart below shows the main factors forming the Czech regional policy, their influence and changes in time. Some of the factors have become almost irrelevant or disappeared while others still persist, but sometimes with contradictory effects.

Figure 1 Evolution stages of the Czech regional policy.

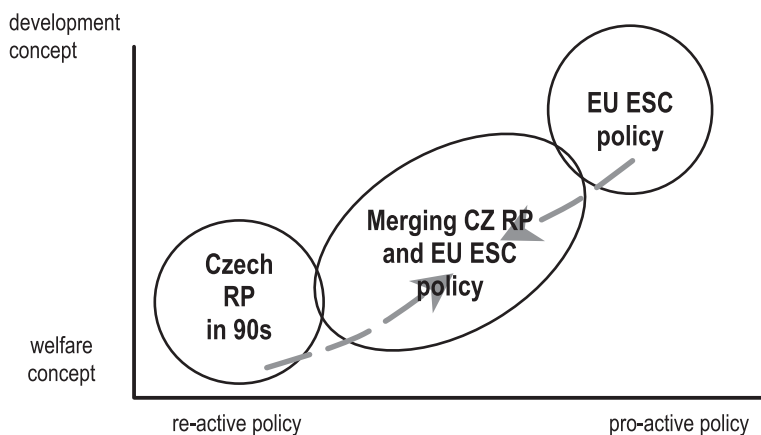


Source: CENSIS – 41st yearly report on the social state of the nation

Economic transformation and especially the new formation of public policies after the collapse of the communist regime established the main institutional features and policy framework as described in the first part of this paper. Therefore the roots of the current Czech regional policy are in this very first period and still can be recognised despite many changes since that time. Late 90s and early years after 2000 are periods of the rise of the Czech regional policy with the EU influences becoming more and more important. The creation of the regional authorities in 2000 added a new element to the Czech institutional system which sped up the need of more active regional interventions. Nevertheless the Czech Republic has run two parallel systems of interventions until 2007 though the EU and Czech programmes have been becoming more and more part of the same policies, reflecting the national needs in the context of the EU accession and later on of the economic and social cohesion. The adaptation of the Czech policies and interventions to the EU ones based on the Structural Funds has become more necessary with the preparation of the EU funds programming period 2007-13 for two main reasons: (i) in the political field the increased responsibility for achieving the overall European objectives and accountability of the Czech Republic for spending EU funds has required to put the EU cohesion policy into the core of national policies and in fact merge the so far disconnected systems of interventions, (ii) in the financial management field it has become apparent that the Czech Republic cannot afford two intervention systems any more.

The new programming period 2007-13, its requirements and challenges have had considerable impact on the Czech national policies. First, the regional policy agenda became much stronger agenda at the national level as well as through the Regional OPs. Second, even if the national sectoral policies do not formulate the explicit regional development objectives, the regional factors became rather important for most of the EU funded programmes. At least the regional scope of these policies insreflected by varying allocations in the programmes to implement the policies, though their objectives to decreasing the regional disparities are rather implicit and consequential and not conceived in the programming objectives. Third, and most important, is probably the changing paradigm of national (regional) policies from the welfare concept to the development concept. This new attitude has been proclaimed at the policy level and is being incorporated to the programmes, particularly because of the merging the national schemes into the operational programmes which explicitly requires development results and impact of interventions. But apparently the new concept has not been accepted by all stake-holders yet and therefore could not be integrated in full into all the implementation and delivery mechanisms and structures. Therefore, merging the Czech and EU policies will inevitably require changes at both sides as the EU regional policy concepts will be incorporated into the Czech institutional environment and by it partially transformed.

Figure 2. Merging the EU Economic and Social Cohesion Policy into the Czech regional policy



The programming period of 2007-13 will be the period of continuous adjustment and adaptation of the structures, measures and development actors to the new policy concept, but also the period of partial adaptation of the content of the concepts to the structures of the Czech Republic. The new concept, unlike the

previous welfare concept based on the ad-hoc reaction to existing or emerging problems, will need more pro-active attitude, based on strategic decisions made in advance, pursued by the programmes and projects. The development objectives of the Czech policy stem from the need of the Czech Republic to contribute to wider European objectives as well as from the overall Czech political goal to decrease the gap between the national economic level and EU average. Nevertheless these development objectives will still need to be integrated into the Czech institutional environment in order to be really transformed into the activities of individual stakeholders at all levels.

References

- BERMAN GROUP (2005): Statistická identifikace klastrů, závěrečná zpráva. Výzkumná studie pro CzechInvest, Praha, 68 p.
- BLAŽEK, J. and BOECKHOUT, S. (2000), 'Regional Policy in the Czech Republic and the EU Accession', in Bachtler J. et al (eds), *Transition, Cohesion and Regional Policy in Central and Eastern Europe*, Ashgate, London.
- BLAŽEK, J. (2000): (In)consistency and (In)efficiency of the Czech Regional Policy in the 1990s, *Informationen zur Raumentwicklung*, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Nr. 7/8, pp. 373-380.
- BLAŽEK, J. (2002): Local government finances in the Czech Republic as a framework for local development: 12 years of trial and error approach, *Acta Universitatis Carolinae - Geographica*, Vol. XXXVII, No.2, pp. 157-173.
- BLAŽEK, J., NEJDL, T., PŘIKRYL, J. (2002): *Capital Investment Funding in the Czech Republic*, final report for OSI/LGSRI, Budapest, 70 p.
- BLAŽEK, J., VOZÁB, J. (2003): Forming evaluation capacity and culture in the Czech Republic: experience with the first set of ex ante evaluations of programming documents (with special focus on evaluation of NDP), paper presented at 5th Structural Funds evaluation conference held in Budapest, June, 2003, 13 p.
- BLAŽEK, J. and VOZÁB, J. (2004), 'The Institutional and Programming Context of Regional Development in the Czech Republic: A Critique', in Drbohlav, D., Kalvoda, J., Voženílek (eds), *Czech Geography at The Dawn of the Millenium*, Olomouc, Czech Geographic Society.
- BLAŽEK, J., VOZÁB, J. (2006): Ex ante Evaluation in the New Member States: The Case of the Czech Republic; *Regional Studies*, Vol. 40.2, pp 237-248.
- MACEŠKOVÁ, M. (2007): Regional dimension of fiscal policy on the example of public investment expenditure in Czechia. *Geografie-Sborník ČGS*, 112, 1, pp 17-32.

- MMR ČR (2005): 5/04 Identifikace, analýza a zhodnocení rozložení rozvojových programů EU a českých rozvojových programů s cílem navrhnout koordinovanější a racionálnější systém. Závěrečná zpráva. Pro MMR ČR zpracovala DHV Česká republika, 134 p.
- UHLÍŘ, D. (2004), 'Regional Versus National Development: What Sort of Policy for the New Czech Regions', in: Drbohlav, D., Kalvoda, J., Voženílek (eds), *Czech Geography at The Dawn of the Millenium*, Olomouc, Czech Geographic Society.

KALKINMA AJANSLARININ YÖNETİŞİMİ VE KURUMSAL DENEYİMLERİ

Oturum Başkanı: Necip Kalkan

İzmir Vizyonu ve Yönetişim
Haluk Tezcan

Kalkınma Ajansları ve Yapılması Gerekenler
Ümit Özgümüş

**Yerelde Yönetişim Olgusunda Demokratik Kazanımları:
Teorik ve Pratik Temelli Yaklaşımlar (Türkiye ve İzmir)**
Prof. Dr. Zerrin Toprak

İzmir Vizyonu ve Yönetişim

Haluk Tezcan

**Ege Bölgesi Sanayi Odası
Yönetim Kurulu Başkan Yardımcısı**

Kentler yaşam alanlarının ötesinde bir anlama sahiptir. Artık ülkeler sahip olduğu kentsel özellikleri ile kentlerin isimleri ile anılmaktadır. Tanınmanın ve kalıcı olmanın en etkin yolu da sahip olunan vizyondur. Bir kentin vizyonu o kentin ileriye dönük bakışıdır. Ortak değerler bütünü olan kent vizyonu, o kentin kültürünün vazgeçilmez bir parçasıdır. Günümüzde kent vizyonu olarak yapılan çalışmalar modern kentlerin dış dünyaya açılma çabasından kaynaklanmaktadır. İki binli yılların kent yüz yılı olarak adlandırılmasının da sebebi budur. Vizyonu dar olan ülkelerin, ekonomik sınırlarının geniş olması da mümkün değildir. Bu yüzden, kendileriyle birlikte ülkelerini geleceğe taşıyacak kentlerin, değişime ve gelişime açık olması kaçınılmazdır.

- bir kentin vizyonu nasıl olmalıdır?
- bir kent nasıl marka olur?
- marka olabilmek için neler yapılmalıdır?

Son zamanlarda sıkça sorulan bu sorular kentlere yön verenleri de harekete geçirmiştir.

Her şeyden önce oluşturulan vizyon; kente rekabet gücü kazandırmalı, bir dünya kenti niteliği vermelidir. Her kent sahip olduğu kendine has özellikleri ile adından söz ettirir. Örneğin Eyfel Kulesi bizlere hemen Paris'i, Petronas Kuleleri Kuala Lumpur'u çağrıştırmaktadır.

Yabancılar için bugün İzmir Saat Kulemiz ya da Kordon'umuz bir şey ifade etmeyebilir. Bu nedenledir ki İzmirli olarak büyük düşünmeli ve dünya çapında belli simgesel örnekler gündeme getirilmeliyiz. İzmir denince ne çağrıştırıyor ya da neyin çağrışmasını istiyoruz? Belki de ilk önce bu soruların cevabı aranmalıdır.

Kentlerin vizyon çalışmalarında özellikle turizm sektörünün öne çıktığını çok rahat görebilmekteyiz. Hemen hemen bütün iller, sahip oldukları doğal, tarihi ve kültürel zenginliklerini turizm projeleriyle değerlendirmek istemektedir.

Birçok avantaja bir arada sahip olabilen sayılı şehirlerden biri olan İzmir, marka olmak için büyük bir potansiyele sahiptir. İzmir de; fuarlar, kongreler, kültür, sanat, turizm ve sanayi kenti olarak kendine bir vizyon belirlemiştir. Yıllardır fuar ve kongre şehri olmayı kendine hedef olarak belirleyen İzmir, fuar tecrübesi, dünya kenti olma yolundaki projeleri, Akdeniz Oyunları ve üniversite organizasyonları ile kendini ispatlamış bir şehirdir.

İzmir'in bilinen liman ve ticaret kenti olması dışında, en belirgin özelliği de, uygarlık tarihinin beşiği kabul edilen bir coğrafyanın en eski ve büyük kentlerinden biri olmasıdır. Batı uygarlığının doğduğu yer olarak kabul edilen bu bölgede bugüne kadar yapılan kazılarda bulunan eserler, taşıdığı mirasın ve zenginliğin ne kadar eşsiz

olduğunun göstergesidir. Kaldı ki Anadolu yarımadası, 7.000 yılı aşan tarihi ile dünyanın en yoğun uygarlık üreten bölgesidir.

Böylesine önemli ve kitlelerin ilgisini çekebilecek ikinci bir coğrafya bulmak olanaksızdır.

Dünyanın bir numaralı arkeoloji müzesi olmayı hedefleyen, projelendirilmesinden itibaren dünyanın tüm bilim ve kültür çevrelerinin ve medyanın dikkatini çekecek özel mimariye sahip bir Mega Müze'nin kurulması kararı EXPO'nun İzmir'de yapılmasını da hızlandıracak bir süreç olacaktır. Doğu ile Batı'nın buluşma noktasında olan Türkiye'de ve onun batıya açılan penceresi olan İzmir'de gerçekleşecek böyle bir müze, içinde bulunduğumuz coğrafyanın en nadide tarihi ve kültürel örneklerini barındıracağı için büyük bir cazibe merkezi oluşturacaktır. Bu proje, çekeceği milyonlarca entelektüel ve varlıklı ziyaretçi ile İzmir'in turizmini sadece rakamsal olarak değil, kalite olarak da yepyeni bir düzleme yükseltmiş olacaktır. Bu ziyaretçi kitlesinin yaratacağı zincirleme etkiyle, senelerdir yapılması için çaba harcanan kongre merkezleri, otel kompleksleri, termal tesisler, iç ve dış yatırımcılar tarafından kendiliğinden gerçekleştirilecektir. Engelleri aşabildiğimiz takdirde; bu yatırım hamlesi sadece İzmir için değil, belki de Türkiye'nin tamamı için büyük bir ekonomik hamlenin başlangıcı olabilecektir. Belki de ileriki yıllarda İzmir size neyi çağırıyor cevabı Mega Müze olacaktır.

Diğer yandan İzmir, sanayide de ben varım demektedir. İzmir; 19 organize sanayi bölgesi, 2 serbest bölgesi, teknoloji geliştirme bölgesi ile Türkiye'nin en önemli sanayi kentlerinden biridir. Sadece deniz turizmi değil, kruvaziyer turizmi ve dünyanın en bereketli jeotermal kaynaklara ve kaplıcalara sahip olması İzmir'i sağlık turizminde de bir adım öne çıkarmaktadır. İzmir'in; turizmden kültüre, sanattan sağlığa kadar birçok ana temayı içinde barındırdığı örnekleri daha da geliştirebiliriz.

Görülmektedir ki İzmirimiz zengin bir potansiyele sahiptir. Ancak net bir marka ya da net bir imaj yaratamama sorunu söz konusudur. Bu sorunun temelinde de sahip olduğumuz zengin çeşitlilik yatmaktadır. Sanırım İzmir'in farklılığı da burada kendini göstermektedir.

Her kentin bir kimliği, bir ruhu olmak zorundadır. Yoksa bir diğerinden hiçbir farkı kalmayacaktır. Vizyonu ve geleceğe yönelik beklentisi olmayan şehirler yerinde saymaya mahkumdurlar. Sürdürülebilir kalkınma ile sürdürülebilir kentler yaratmak ancak önceden belirlenen hedeflerle mümkün olabilmektedir.

İzmir'in kendine en yakın zamanda belirlediği EXPO 2015 hedefi de bir şehrin vizyonunu belirlemede ve marka olmada çok önemli bir adımdır. İzmir'in geleceğine olumlu yönde büyük açılımlar sağlayacak olan EXPO'nun İzmir'de

gerçekleşmesi en büyük temennimizdir. EXPO'da; hem yerel yönetimler, hem merkezi yönetim, hem de sivil toplum kuruluşları örnek teşkil edecek bir güç birliği içine girmişlerdir. Yerel toplulukların kendi sorunlarına çözüm bulmada, kendi güçlerini birleştirmede, yerel kaynakların yetişemediği konularda devlet gücünden yararlanmaları sağlanmalıdır. Tıpkı EXPO örneğinde olduğu gibi.

Küreselleşmeyle birlikte yerel değerler ve yerel güçler artık ön plana çıkmaktadır. Küreselleşme bir yandan rekabeti artırırken, diğer yandan da çeşitli fırsatlar yaratmıştır. Küresel sistemde etkin bir rol oynayan yerel yönetimler mevcut avantajlarını kullanarak kurumlarla işbirliğine giderek daha etkin olmayı başaracaklardır.

Biliyoruz ki yerel kalkınma, kalkınma ajansları ile etkinliğini koruyacak ve geliştirecektir. Bölgesel kalkınma olgusu gelişmiş ülkelerde son 60 yıldır üzerinde önemle durulan bir kavramdır. Bölgesel kalkınma, hedeflenen yörelerde ve sektörlerde yatırım düzeyinin yükseltilmesini, böylece bu yörelerde ekonomik kalkınmanın sağlanmasını öngörmektedir. Türkiye, yaklaşık 40 yıldır uygulamakta olduğu bölgesel gelişme modeli, politika ve araçlarını bir yana bırakarak yeniden bir yapılanma içine girmiştir. Bu yeni yapının temelini de Bölgesel Kalkınma Ajansları oluşturmaktadır.

Türkiye'de bölgelerarası eşitsizliklerin giderilmesi önceliği üzerine kurulan ve uygulanan bölgesel gelişme politikaları, AB'de ise bölgesel rekabet önceliği üzerine kurulmuştur. Büyük çoğunluğu Avrupa'da olmak üzere 500'ün üstünde bölgesel ve yerel ekonomik kalkınma ajansı mevcuttur. Birçok ülke hemen her eyalet hatta pek çok alt bölge, dışarıdan yatırımcı çekmek ve kendi içindeki teşebbüsleri desteklemek amacıyla ekonomik kalkınma teşkilatları kurmuşken, bizim bu konuda geç kalmış olmamız büyük kayıptır.

İzmir'de kurulan Kalkınma Ajansı; İzmir ve Ege Bölgesi'nin kalkınması, büyümesi ve gelişmesi için çok önemli bir rol oynayacaktır. Kalkınma Ajansı ile iş ve yatırım imkanları ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtılacak, yerli ve yabancı yatırımların bölgeye gelmesi sağlanacaktır. İşletmeler AR-GE, Yenilik ve Teknoloji transferleri konusunda desteklenecek, bölgesel rekabet ve yenilik gücünü arttırmak için çalışma ve organizasyonlar en üst düzeye çıkartılacaktır. Böylesi getirileri olan ve İzmir için büyük bir fırsat teşkil eden, Kalkınma Ajansı'nın çalışması ve kaynaklarının doğru kullanılmasıyla ekonomimiz daha da canlanacaktır.

Tabii ki kalkınma ajansları tek başına kurumsal yapıdaki boşlukları dolduramayacaktır. Yerel olan diğer kurumlarla işbirliğine gitmeden ve merkezi kurumlarla desteklenmeden kalkınma ajanslarının etkinliği de sınırlı kalacaktır. Sivil toplum kuruluşları, kamu kuruluşları ve diğer yerel idari birimler arasında işbirliği ve koordinasyon sağlanması zaruridir.

1990'lı yıllardan sonra küreselleşme süreci ile birlikte gündeme gelen yerelleşme olgusu kalkınmadaki etkinliğini dünya toplumlarının gündemine taşımıştır. Artık kalkınmanın da yerelden sağlanması gerekliliği kabul gören bir gerçektir. Yerel kalkınmanın başarısında sadece doğru yönetimler yeterli olmamakta, doğru yönetişimler de zorunlu görünmektedir.

Geride bıraktığımız 20. yüzyılın özellikle son çeyreğinde teknolojiye bilim, ekonomiden siyasete kadar geniş bir alanda yaşanan hızlı gelişim ve değişimler etkilerini artırarak ve gelişerek sürdürmeye devam etmektedir.

21. yüzyılın meydan okumasına 19. yüzyıldan kalma yönetim anlayışıyla karşılık veremezsiniz.

Bu nedenle de değişim hareketlerinin yoğunlaştığı kavram ve kurumlardan birisi de “Yönetim”dir. Bilgi toplumu artık organizasyonları yönetim kavramıyla tanımlamaktadır. Yönetişim gereği toplumsal iş bölümünün başarılmaması büyük önem taşımaktadır. Kendi kalkınmasını sağlayacak bir bilincin oluşturulması, bir katılım sürecinin başlatılması yerel kalkınma için önemli bir husustur. Katılımcılık şehir halkının şehrine sahip çıkmasını gerektirmektedir.

Türkiye’de ekonomi politikalarının belirlenmesinde, toplumsal kesimlerin katkısını sağlamaya çalışan mevcut yapıların başarısı çok sınırlı kalmıştır. Planlarda belirlenmiş hedeflerimizin gerçekleştirilememesinin bir nedeni de bu hedeflerin toplumumuza mal edilememesi ve sağlıklı bir yönetim oluşturulmamasıdır.

Türkiye’nin yönetimden, yönetime geçmesi çok da kolay olmayacaktır. Dönüp arkamıza baktığımızda değişimler her zaman zor ama gerekli olmuştur. Şeffaflık, hesap verebilirlik ve katılım üçgeninde yer alan yönetimde ülkemiz daha fazla zaman kaybetmemelidir.

Bugün Birleşmiş Milletler Gelişme Programı, Dünya Bankası ve birçok bölgesel kalkınma bankasının özellikle gelişmekte olan ülkelerde yolsuzluk ile mücadelede bir yöntem olarak önerdiği iyi yönetişimin yaygınlaşması adına herkes sorumluluğunun bilincinde olmalıdır. Gelişmiş ülkelere gelişmekte olan ülkelere kadar çok sayıda ülkede yönetim yaygın olarak kullanılmaktadır. Çünkü yönetimin ulaşılabilir, hesap verebilir, katılımcı ve şeffaf olması her toplumun arzu ettiği, olmasını istediği yönetilme biçimidir.

Tabii ki yönetim bir mucize değildir.

Sistemin diğer parçaları ile bütünleşemeyen bir yönetimde; istenilen sonuçları elde etmek o kadar da kolay olmayacaktır. Demokratik, insan haklarına

saygılı, saydam, katılımcı ve halka hesap veren yönetimler ile sivil toplumların etkin katılımı, sürdürülebilir gelişmenin temel koşullarıdır. Bu koşulları gerçekleştirmede anahtar kavram da iyi yönetişimdir.

Ülkemizin iyi yönetişimlere ihtiyacı olduğunun en iyi göstergesi, sanırım, yaşadığımız süreçtir.

Kendi içinde katılımcı ve şeffaf bir ekonomik, siyasi ve sosyal karar mekanizması oluşturmamayan hiçbir ülkenin, dünyanın değişim dinamiği ve sürecine ilişkin karar mekanizmasına katılımı gerçek anlamda mümkün olmayacaktır.

Bu kapsamda iyi yönetişim modeline ilişkin unsurların Türkiye için soyut bir kavramdan öteye giderek, yaşamın bir parçası haline gelmesini, ülke gündeminde hak ettiği yeri almasını temenni ediyorum.

Vizyonunu belirlemiş, marka şehir olma yolunda çalışmalar yürüten İzmir; bugüne kadar her zaman değişimlere açık ve modern bir şehir olmuştur.

Bundan sonra da yapacağı projelerde bir dünya şehri olma hedefinde yönetişimin gereğini başarıyla yürüteceğine olan inancım sonsuzdur.

Ülkemizin gelişimine ve kalkınmasına yön verebilecek nitelikteki Sempozyumun organizasyonunda emeği geçen herkese teşekkürlerimi sunar, sizleri saygıyla selamlarım.

Kalkınma Ajansları ve Yapılması Gerekenler

Ümit Özgümüş
Adana Sanayi Odası

Günaydın, şahsım ve Adana Sanayi Odası adına öncelikle sizleri saygıyla selamlıyorum. Hem dünkü oturumlara baktığımızda, hem de programa baktığımızda bu iki günlük oturumların ağırlıklı olarak çok akademik olduğunu görüyorum. Ben akademik ve teorik olmadan sadece alanın içerisinde, şantiyenin içerisinde, fabrikanın içerisinde, tarlanın içinden gelen birisi olarak sadece olaya pratik yönden bakmak istiyorum. Kalkınma ajanslarını çok uzun zamandan beri tartışıyoruz. Ben bu tartışmanın yasa taslağı hazırlanırkenki sürecinde vardım, daha öncekinde vardım ve çok uzun zamandan beri özellikle kalkınma ajanslarında bir konuya karar veremedik; hala bu kararsızlığımız devam ediyor. Biz kalkınma ajanslarını Avrupa Birliği mevzuatına uydurmak için mi, Avrupa istediği için mi, onun istediği kalıplar içerisinde AB fonlarına ulaşmak için mi kuracağız yoksa Türkiye'nin kendi özgün ihtiyaçlarına göre, kendi koşullarına göre bir kalkınma ajansı mı kuracağız buna bir türlü karar veremedik, bu süreç devam ediyor. Biz çok uzun zamandan beri ikinci gruptayız. Yani Türkiye'nin kendi koşullarına göre kalkınma ajansının kurulmasından ve yönetilmesinden yanayız. Geçen yıl ODTÜ'de yapılan sempozyumda yaptığım konuşmada da vardı. 2000 yılında hazine müsteşarlığında teşviklerle ilgili yapılan toplantının kayıtlarında da vardı. Mutlak suretle kalkınma ajanslarının Türkiye'nin kendi gerçeklerine göre kurulmasını ve teşvik sisteminin de kalkınma ajanslarıyla entegre edilmesini savunan bir yapıdan yanayız. Yani şu anda olduğu gibi teşvik sistemleri hazine, kalkınma ajansları DPT de davulun tokmağı birisinde davul başkasında değil ikisinin iç içe geçtiği bir yapıyı savuna geldik bugünde savunmaya devam ediyoruz.

Kalkınma ajanslarının faaliyetleri ne yazık ki devam etmedi, Danıştay yürütmeyi durdurdu ve maalesef bugün burada çok fazla deneyimlerimizi çok fazla doğruları yanlışlarımızı konuşma fırsatı olmadı. Onun için bugün ağırlıklı olarak geçen sempozyumdaki gibi AB'deki deneyimlerden konuşuyoruz. Bunun çok yararlı olduğu düşüncesinde değilim çünkü oradaki yapılarla bizdeki yapılar çok farklı. Avrupa bizden iki yüz yıl önce sanayileşmeye başlamış, ondan sonra geçen yüz yıl içerisinde Asya ve Afrika'daki sömürgeleri aracılığıyla oranın doğal kaynaklarını sömürerek ciddi bir sermaye birikimi sağlamış, o sermaye birikimini teknolojiye, ARGE'ye ayırmış ve daha sonraki AB fonları ile birlikte orda kurulan kalkınma ajanslarının bizimle çok bağdaşmadığını görüyorum. İrlanda Bölgesel Kalkınma Ajansını görüyoruz. İrlanda'nın kendisi bizim Adana-Mersin'de kurulan Çukurova Kalkınma Ajansının yüzölçümü ve nüfusu kadar bir yer. Mesela İrlanda'nın kalkınma ajansının modelini konuşurken nasıl kalkındığını, işçilik ücretlerinin nasıl düşürüldüğünü konuşuyoruz ama işçilik ücretlerinin düşürülmesinin temel nedeni İrlanda'nın 1973'de AB'ye girmesi ve o zaman daha şişkin olan AB fonlarının kullanılması. Bugün bizim kuracağımız kalkınma ajansına ne kadar uyar? Biz AB'den işçilik ücretlerinin düşürülmesi için fon alabilir miyiz, dün

burada uzmanlar alınamayacağını söylediler. Biz bugün faiz dışı fazla % 6,5 mı 7 mi olsun tartışması yaparken faiz dışı fazlayı aşağı düşürecek olan işçilik üzerindeki yükleri aşağı çekemeyiz onun için bunlar çok fazla gerçekçi yaklaşımlar değil. Onun için sürekli burada yönetim, metodoloji, bilişim, yöntem konularını konuşuyoruz ve bir türlü de bir hareket elde edemiyoruz.

Yönetişim konusuna da çok fazla bakmamak gerekir, yönetime karşı olduğum anlamında değil. Yıllardan beridir biz Türkiye'nin merkezi yönetim yerine yönetim şekli ile biraz daha âdemi merkezîyetçi yerelden yönetilmesini savunduk ama bunu da abartmamak gerekir bir noktaya getirmek gerekir. Kalkınma ajanslarının modelinin kurulması kendisi bir yönetim modeli zaten ama bir süre önce DPT'nin yaptığı gibi 5–6 yıl önceydi. Sayın Genel Müdürüm de geldi, Adana Sanayi Odasına, diğer sanayi odalarına yazı yazıp sayın sanayiciler üyelerinize bir sorun bölgenize hangi konuda yatırım yapılmalı gibi bir yöntem bence yönetişimin abartılı şekli. Çünkü artık belli bir aşamadan sonra bu merkezi olarak ve uzmanlık konusu olarak yönetilmesi gereken bir süreç. Yani güneydoğuda terörün nasıl önleneceği adına yönetim faydalı olabilir ya da bir kentte kentsel gelişim konusunda orada yaşayan insanlarla birebir iletişim kurarak anket yaparak onlara sorarak ihtiyaçlarını saptamak yönetim açısından başarılı doğru bir model olabilir. Ama hangi kentte hangi konuda yatırım yapacağını oradaki insanlara sormak bana göre yönetişimin abartılı bir şekli çünkü zaten şu an Türkiye'nin birçok yerinde yatırımcı girişimci, sermayesi olan insan özellikle Türkiye'de DPT başta olmak üzere diğer kurumlara bakarak neye yatırım yapması gerektiğini soruyor. Yani biraz para edinen çiftçi, madenci ya da sermaye birikimi olan insan DPT'ye sorarken biz neye yatırım yapmalıyız? Türkiye'nin gelecekteki avantajlı sektörleri hangileridir? Diye sorarken DPT'de oraya soruyor bunun da çok doğru bir yöntem olduğunu sanmıyorum. Sahadan gelen birisi olarak çok fazla aktaracağımız deneyimimizin olmadığını söylemişim çünkü çalışmalara başladık çalışmalarımızda yönetim kurulu toplantılarımızın ilk belki 10 yönetim kurulu kararı kitap, masa, sandalye alınması, duvarların boyanması, genel sekreterin atanması personel atanması için kurul oluşturulması ama yinede bazı şeyler ortaya çıktı yavaş yavaş.

Bunlardan bir tanesi geçen dönemde kalkınma ajanslarının yönetimi ne kadar sivil olsun ne kadar merkezi olsun tartışmaları vardı. Biz kalkınma ajanslarının başkanının vali olmasının doğru olacağını savunduk. İki tane gerekçemiz vardı. Bir tanesi burada kamu kaynakları kullanılıyordu. Vali, en azından yürütme kurulunun başında kamu adına bir denetim mekanizması oluştururdu. İkincisi kalkınma ajansları düşüncesi ortaya çıktığı zaman Türkiye'de acaba bölünmeye mi gidiyor? Acaba eyalet sistemine mi gidiyor? Acaba Türkiye'nin belirli bölümlerinde farklı yönetimler oluşur mu tartışmaları vardı. O tartışmaların da biraz önüne geçmek için

en azından, başlarında valinin olmasını savunduk. Danıştay'ın iptal kararına baktığımız zamanda bu görüşümüzün de haklı olduğunu ama iptali engellemeye de yetmediğini gördük. Çünkü Danıştay'ın iptal kararında diyor ki: "hiç bir teşkilat Türkiye'nin bütünlüğünü, Türk milletinin varlığını tehlikeye düşüremez". Türkiye'nin çeşitli yerlerindeki valilerin ellerinin altında silahlı kuvvetleri, jandarması, silahlı polisi, bütün memurları, ataması, yetkisi varken tehlikeli olmuyor. Ama Adana-Mersin'de iki tane kentte 30 tane uzman genç bir araya gelip ekonomik araştırma yaptığı zaman Türkiye'nin toprak bütünlüğü ya da Türkiye bölünme tehlikesi ile karşı karşıya kalıyor. Bunu anlayabilmemiz mümkün değil. Yine önümüzdeki süreçte en azından epeyce bir süre başlarında valilerin olmasında yarar olduğunu düşünüyorum.

Taslak aşamasından bugüne kadar çok ısrarla savunduğumuz bir şey vardı. Dedik ki kalkınma ajanslarının görev tanımı çok geniş. İçerisinde ne ararsanız var. Geçen seneki konuşmamda örnek verdim mi bilmiyorum Türk Ticaret Kanunu'nda anonim şirketlerin iştirak konusu diye bir maddesi var. O iştirak konusu maddede ne varsa ancak onu yapabilirsiniz. Örneğin eğer A Petrolcülük Taşıma diye bir şirket kurmuşsanız tarımcılık yapamazsınız, zirai ilaç satamazsınız. Onun için anonim şirketler kurulurken şöyle kurulur: A Anonim Şirketi iştirak konusu döküm, makine, ziraat, otelcilik, gemi taşımacılığı, tarımcılık, tarım ilaçları üretme, satma diye aklınıza gelen bütün konuları içerisine koyar gelecekte yardımcı olsun diye. Kalkınma ajanslarının iştirak konusu ya da görev tanımı yeni deyimle bu mantık üzerine kurulmuş ama bu bizi taslak aşamasından beri söylediğim çok yanlış bir aşamaya getiriyor. Çünkü görev tanımının bu kadar geniş tuttuğunuz zaman ne ile uğraşacağınız konusunda belli konuya yoğunlaşmıyorsunuz.

Farklı bir şey daha var. Yönetim kurulu başkanları vali, ilin Büyükşehir belediye başkanları yönetim kurulunda; Büyükşehir belediye başkanları siyasetçi, il genel meclisi başkanları var siyasetçi, öyle olunca bu kalkınma ajansları bizde kurulduğu zaman önce muhtarlar gelmeye başladılar. Dediler ki bize köprü lazım köprümüz yok. Bazı mahallenin yöneticileri geldi, dediler ki sağlık ocağımız yok. Sonra bir süre sonra biz yerel kalkınma modelinin nasıl olması gerektiğini, nasıl bir çalışma yapması gerektiğini anlatırken belediye başkanlarımız toplantının sonunda dedi ki kalkınma ajanslarımız sadece sanayiye ekonomiyle, kalkınmayla mı ilgilenecek? Bize bir şey yok mu? Biz kaldırım yaptıramayacak mıyız? Buna benzer şeylerle karşılaştık ve bizim görev tanımı konusundaki hassasiyetimizin de yine doğruluğu ortaya çıktı. Bugün henüz daha faaliyetlerine başlamamış olması dolayısıyla görev tanımının çok ciddi bir biçimde daraltılıp orda yönetim kurulundaki farklı unsurların burada yetki kullanamayacağı bir noktaya getirilmesi gerekir. Bundan yola çıkarak yine baştan söylediğimiz yönetim kurulunda siyasetten gelen belediye

başkanlarımız ve il genel meclisi başkanlarının kesinlikle olmaması gerekiyor. Olduğu zaman kalkınma ajansları burada bir avanta para var, bunu şurada kullanırsak puan bize yazar düşüncesi ne yazık ki hala geçerli.

Bir başka nokta bu kalkınma ajansında konuşmamın başında söylediğim Avrupa Birliği'ndeki örnekleri mi örnek alacağız yoksa kendimize özgün bir yapı mı yaratacağız düşüncesinde. Kalkınma ajansları kamuoyunda kurulduktan sonra şöyle düşünüldü: getir projeyi al parayı, burada para duruyor. Böyle olunca birden bire kentteki bütün sivil toplum örgütleri, o güne kadar parası olmadığı için, bütçesi olmadığı için, elemanı kadrosu olmadığı için faaliyet gösteremeyen sivil toplum örgütleri bir an baktılar ki orada 30 trilyon para var. İşte belediyelerin kurduğu iftar çadırlarındaki gibi getir tencereyi al çorbayı. Gerçekten hangi amaca hizmet edeceği belli olmayan, belli bir daraltılmış kulvar içerisinde olmayan çeşitli projeler ortaya çıktı. Belki de kalkınma ajanslarının Danıştay tarafından yürütmesinin durdurulmasının böyle bir hayırlı tarafı olacak. Bu süreç içerisinde bunlar değiştirilebilirse, düzeltilebilirse, alan daraltılabilirse çok daha yararlı olacağını düşünüyorum.

Şimdi ne yapacağımıza karar veremeyince, yani nasıl bir kalkınma ajansı modeli, nasıl bir yerel kalkınma modeli ortaya koyamayınca yaptığımız çalışmalarda yine aynı şekilde darmadağın ve belli bir amaca hizmet etmeyen çalışmalar. Şimdi birinci aşamada yani Danıştay durduruncaya kadar geçen aşama içerisinde kalkınma ajanslarında bir ön bölgesel gelişme planı çalışması yapıldı. Daha önceki yaptığım konuşmalarda, daha önceki yaptığım sunumlarda böyle çalışmaların yapılmaması gerektiğini, bunların bir işe yaramayacağını, bunların aslında çok emek sarf edilerek yapıldığını ama bölgeleri bir adım öteye götürmeyeceğini söyleye geldim. Bugünde ısrarla söylüyorum. Bu elimdeki Çukurova Kalkınma Ajansı Ön Bölgesel Gelişme Planı, Devlet Planlama Teşkilatı'nın Ankara'dan gönderdiği yanlış bilmiyorsam öğretim üyesi olup Devlet Planlama Teşkilatı adına gelen bir arkadaşımızın başkanlığında bir ekibin hazırladığı, çok zahmetli bir çalışma ama hiç bir işe yaramaz. Yani bunun gibi Türkiye'de şu anda doğuda, güneyde, GAP'ta, Karadeniz'de, üniversitelerde, sanayi odalarında yüzlerce belki binlerce buna benzer çalışma var. Bu tür konular gündeme geldiği zaman ilk akla gelen şey SWOT analizi.

Şimdi buna baktığım zaman aklıma gelen şey şuydu. Öğrencinin bir tanesi doktora tezi hazırlamış, hocasına vermiş, hoca bir türlü okuyamıyor. Hocam okudunuz mu? Okumadım. Hocam okudunuz mu? Okumadım. Aradan epey bir zaman geçiyor, en son bir gün amfi çıkışında merdivende hocasını yakalıyor. Hocam okudunuz mu? Hoca okudum diyor. Çocuk heyecanlanıyor. Nasıl? Diyor ki: tezinde çok doğru ve yeni görüşler var. Ama bir konu var diyor. Yeni görüşlerin doğru değil.

Doğru görüşlerin yeni değil. Şimdi ön bölgesel kalkınma planı tam buna uygun bir şey. İçinde yeni şeyler var, doğru değil; doğru şeyler var, yeni değil. Bir defa başlarken ki amaç bölümünde, vizyon bölümünde bakın mesela temel amaçlar bölümünün birinci maddesini okuyorum size: “bölgenin potansiyel fiziki, teknik, doğal ve bunun gibi yeteneklerini ortaya koymaya dönük araştırmalara; bölgesel cazibenin artırılmasına yardımcı olacak çalışmalara destek sağlanması”. Böyle bir cümleyi buraya yazmak için uzman olmaya gerek yok. Adana’da gidin liselere bir anket yapın yüzde seksen bu cümleler çıkar. Bu güne kadar yüz binlerce kez söylenmiş genel geçer şeylerden başka bir şey değil. Bu doğru olup yeni olmayan bir görüş. Hemen altında “yerel yönetimlerin altyapı, kentsel dönüşüm, yol, su, kanalizasyon ve çöp işleme gibi ve çevre kalitesini arttırmaya yönelik projeler üretmesine destek sağlanması”. Bu da yeni görüş ve doğru değil. Çünkü kalkınma ajansları böyle şeylerle uğraşmamalı, uğraşamaz, gücü de yetmez, parası da yetmez, vizyonu da yetmez. Zaten yol, su kanalizasyon, çöp işini orada yapacak belediye var. Belediye yasalarla kurulmuş bir yapı. Kalkınma ajanslarının yapacağı o kadar çok şey var ki.

Temel amaçların bir başka bölümünde “her kademedeki eğitim kurumlarının bilim ve sanat merkezi, spor tesisi ve laboratuvar kurma gibi projelerine destek sağlanması”. Kalkınma ajanslarını tamamıyla hayır kurumu, lotary, lions kulüpleri şekline sokan bir yapı. Bütün bunların hepsinin burada olmaması gerektiğini savunduk. Bir başka yerde “bölgenin yüksek tarım potansiyelini değerlendirecek tarımsal sanayinin kurulmasına yönelik çalışmaların desteklenmesi”. İçi boş, hiç bir anlamı olmayan bir ifade. Yani Çukurova bölgesinde tarımsal sanayinin neyini destekleyeceksiniz. Bizim bölgemizde buğday çok fazla üretildiği için un bizim bölgemizde tarımsal bir sanayi. Ama şu anda tüm un fabrikaları % 30–40 kapasite ile çalışıyor. Yani o zaman tarımsal sanayi diye yeni un fabrikalarının kurulmasını destekleyecek miyiz? “Girişimcilere dolaylı destek sağlayacak risk sermayesi şirketlerinin kurulması”. Ben geçen dönem TOBB, Halk Bankası ve KOSGEB’in kuruluşu olan KOBİ AŞ’nin yönetim kurulundaydım. Sermayesini 30 trilyona çıkardık eski parayla ama yinede rantabl değil çünkü 30 trilyon sermaye bir risk sermayesi veya adını girişim sermayesi koyduk, girişim sermayesinin çalışması için yeterli değil. Çünkü aynı anda 20–30 tane şirketle çalışmazsa eğer bu şirket kara geçemiyor, rantabl olmuyor. Elemanlar boş duruyor. Toplamda bütün bu çalışmaları yapmak için 30 trilyon sermayesi olan bir kalkınma ajansının risk sermayesinin kurulması ile ne ilgisi var biz onu çözemedik.

“Sanayinin verim, kapasite, ARGE, yüksek katma değerli ürüne geçiş projelerine mali hibe desteği”. Bunu yapan Türkiye’de Halk bank var, KOSGEB var, TÜBİTAK var. Kalkınma ajansları bu tür konulara girmemeli. Onun altında mevcut

durum diye epeyce kapsamlı bir çalışma var. Bunlarda hepsi doğru bilgiler ama yeni değil. İsteyenler “www.adaso.org.tr” Adana Sanayi Odası'nın web sitesine girerse bundan çok daha kapsamlı, sadece Türkiye İstatistik Kurumu'nun değil, aynı zamanda Tarım Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, diğer bakanlıkların bölgeyle ilgili bütün bilgilerini bulabilirler. Yine aynı şekilde güçlü-zayıf yönler analizinde doru görüşler var yeni değil; yeni görüşler var doğru değil. Bunların tek tek ayrıntılarına girmek istemiyorum ama gerçekten çok ciddi çelişkileri olan, yani görev yerine getirmek için yapılmış olan çalışmalar ve bunlardan yüzlerce benzerleri var. Peki, o zaman bu tür çalışmalar yerine neler yapmalıyız, tekrarlamak istemiyorum geçen sempozyumda çok uzun biçimde bizim uzun yıllardan beri düşündüğümüz şeyleri anlattık. Ama burada daha önce var olan, bizim sitemizde var olan bilgiler yerine ya da işte genel geçer bilgiler yerine çok daha somut, çok daha hedefe yönelik bilgilerin olması gerekirdi.

Mesela bizim bölgemiz narenciye bölgesi, yılda yaklaşık bir milyon ton narenciye üretiriz. Geçen sene 920 bin ton çıktı. Ama bölgemizde narenciye yatırımı için çok farklı şeylere ihtiyaç var. Örneğin, ağaçların sayısına ihtiyaç var. Ağaçların sayısı yetmez, yaşlarına ihtiyaç var. O da yetmez bu ağaçların yaşlarına göre önümüzdeki 10 yılda bölgemizdeki narenciye üretimiyle ilgili bir vizyona, bir hesaplamaya da ihtiyaç var. Bugün 100 bin ton narenciye üretebiliriz de ağaçlarımız yaşlıdır, 5 yıl sonra 5 bin tona düşebilir, daha somut. Geçtiğimiz 4–5 sene içerisinde Adana Valiliği Adana'da çiftçilerin ekmesi için 650 bin fidan zeytin dağıttı. Bu zeytin için çalışmalar yapılmalı. Bu zeytinin şu anda yaşı kaç? Hangileri hangi yılda ürün verecek, ona göre bir vizyon çizerek bölgemizde zeytinyağı üretimi veya salamura zeytin veya zeytinin çekirdeğinden yakacak yapacak olan yatırımcılara somut, önlerini yollarını aydınlatacak bilgilere ihtiyaç vardı.

Adana'da Yumurtalık ve Karataş gibi yerlerimizde balıkçılık yaygın, balıkçılıkla geçiniyor insanlar ama oralarda balık kalmadığı için artık denizin tabanını trollerle sıyırmaya başladılar, balık nesli bitiyor. Ama burası aynı zamanda çok ciddi denizanası bölgesi ve denizanasından Çinliler ve Japonlar çorba yaparak çok ciddi biçimde tüketiyorlar. Kalkınma ajansı oradaki denizanası miktarını, her yıl çıkabilecek miktarı saptayıp, orada denizanasını işleyecek bir fabrikanın rantabl olup olmadığını gösterseydi yatırımcıya çok daha ciddi sonuçlar çıkabilirdi.

Sürekli olarak Kalkınma Ajansları'nın görevlerini bir tek cümleyle özetlemeye çalışıyoruz. Avrupa Birliği'nden fon almaya çalışalım. Avrupa Birliği'ne girmeye çalışalım. Avrupa Birliği'ne Avrupa Birliği projeleri yapmaya çalışalım. Ama önce zaten var olan kendi atıl sermayemizi harekete geçirmek için ne yapmamız gerektiğini ortaya koymaya çalışıyoruz. Adana'da şu anda, Mersin'i bilmiyorum; Adana'da şu anda bankalarda 2,5 milyar doların üzerinde tasarruf mevduatı var.

Mevduat oranı çok daha yüksek. Şirketleri ayırdığınız zaman yaklaşık olarak 2,5 milyar dolar tasarruf mevduatı oluyor. Bunun çok önemli bir kısmı yatırıma dönmek istiyor. Ama neye yatırım yapacağını bilmiyor ve bunu Türkiye'de bilen kurum da yok. Devlet Planlama Teşkilatı dâhil Adana Sanayi Odası dâhil, Türkiye İstatistik Kurumu dâhil ve Türkiye'nin üniversiteleri, benim üniversitem dâhil. Bu insanlara eğer bir yol gösterirsek, önce kendi bankalarımızdaki atıl durumdaki fonları bir kullanalım, yine Avrupa Birliği'nden fon almaya devam edelim. Bakın Türkiye'de şu anda Orta Anadolu'daki şekerçileri, pancarcıları bekleyen tehlike var. Avrupa Birliği'nde şu anda şeker fiyatları 450 € civarında, 2012'ye kadar 350 €'ya indirme taahhütleri var. Bu koşullarda Türkiye'de şeker fiyatlarının bu seviyeye inmesi mümkün değil. Şimdi yeni hükümetteki yeni sanayi bakanımız da açıkladı, şeker fabrikalarını özelleştirecek. Bu çok kısa bir süre içerisinde Orta Anadolu'nun ekonomisinin, tarımının göçmesi demek. O zaman biz burada dışarıda 350 dolarken şeker Türk halkına 850 dolara şeker yedirelim diyemeyeceğimize göre Orta Anadolu'daki Kalkınma Ajansı orada pancarın nasıl verimli olacağına, pancarın yerine hangi ikame ürünlerin ekileceğine yönelik çalışmalar yapmak zorunda.

Başka bir örnek benim ilimde Pozantı diye bir ilçem var ve şu anda D 400 Karayolu geçiyor içerisinden ve bütün geliri aradan geçen insanların durmasıyla, konaklama yerlerindeki lojistik destekle geçinen bir ilçemiz. Ama çok yakın bir zamanda TEM otoyolu burayı baypas ediyor ve ekonomisi göçüyor. O zaman burada neler yapılabilir? Örneğin, Avrupalıların gelip orada yerinde çok yüksek fiyata aldığı çok kaliteli kiraz, vişne üretimi var. Bunlar sanayi mamulü haline getirilebilir mi kalkınma ajansları bunlarla uğraşmalı. Güneydoğuda çok ciddi sorun var. Güneydoğuda yoksulluk güneydoğuda, işsizlik güneydoğuda ekonominin geri kalmış olması terörün tam olarak kesinlikle nedeni değil ama terörü besleyen çok ciddi unsur. O zaman güneydoğuda ne yapacaksınız? Nokta olarak nerelerde ne yapacaksınız? Kalkınma ajansları güçlü-zayıf yönler, bu tür böyle teorik, metodolojik, bilişimsel, yönetsel konular yerine çok daha somut yerinde şantiye çalışması ile bunu yapması gerekir ve kalkınma ajansları mutfak olmalı. Yani bu tür projeleri getir projeyi al parayı, burada para dolu yöntemi yerine kendi içerisinde mutfak çalışması yapmalı, projeler hazırlamalı. Türkiye'nin her yerinde gelecekte hangi sektörlerin aslında sektörler değil alt sektörlerin alt sektörler değil hangi konuların tek tek üretim konularının rekabetçi olacağını saptayıp; Adana gibi veya başka şehirlerde atıl duran atıl sermayeyi, kişisel tasarrufları yatırıma yönlendirecek çalışmaları ortaya koymalı.

Çok teşekkür ediyorum.

**Yerelde Yönetişim Olgusunda
Demokratik Kazanımları
Teorik ve Pratik Temelli Yaklaşımlar
(Türkiye ve İzmir)**

Prof. Dr. Zerrin Toprak
Dokuz Eylül Üniversitesi

Bu makale demokrasinin değerlerine inanan ve uygulayanlarla duygusal paylaşım için yazılmıştır. Herkes için yazılmadı nasılsa anlayamayacaklardır...

Giriş

Modern hukuka ve evrensel değerlere saygılı devlet yönetiminin varlık temelinde toplumsal huzuru korumak ve sağlıklı yerleşimler oluşturmak yer almaktadır. Bağlantılı olarak yerelde mal ve hizmetlerin etkin dağılımı ile demokratik katılımın sağlanması, modern kent yönetimlerinin “olmazsa olmaz” dayanaklarıdır. İnsanlık tarihinde her dönemde topluma yönelik hizmetlerle yapılacak işler az çok benzer gelişmiştir.

Yakın zamanlardan ve modern yaklaşımlardan örnek vermek gerekirse, Beveridge'in(1942) sosyal siyaset ve bütünleşik hizmetlere yönelik¹ geliştirdiği temel yaklaşımda belirtildiği gibi insanlığı beş büyük sorun tehdit etmektedir. Stratejik olarak, ihtiyaç ve sefaleti “sosyal güvenlik”; hastalığı, “sağlık hizmetleri”; bilgisizliği, “eğitim reformları”; pislik ve sefaleti, “konut politikaları”; tembellik ve işsizliği ise, ekonomik programlar geliştirerek ve üretim artışı ile ortadan kaldırılabileceğini savunan Beveridge'in meşhur raporuyla çok bağlantılı olduğunu düşündüğüm J.J. Rousseau'nun denge ve kontrol temelli toplumsal yaklaşımları² insanlık tarihinde her dönemde değerlendirilmesi gereken önemli hususlardır. Nitekim Türkiye'nin Dokuzuncu Kalkınma Planı(2007–2013) toplumsal kalkınma hedeflerine ilişkin temel stratejik yaklaşımlar neredeyse belirtilen Raporun adeta bir kopyası gibidir.

Devlet yönetiminde, merkezi ve yerel düzeyde, karar ve yürütme mekanizmalarında katılıma dayandırılmış iyi yönetim veya yönetim başlıkları altında yorumlanan yeni yönetim stratejilerindeki yaklaşımlar, bizi “toplumsal sermaye”³ kavramına yönlendirmektedir. Toplumsal sermaye; insanların ortak amaçları için, bireyler, gruplar ya da organizasyonlar halinde bir arada çalışma

1 Sir William Beveridge(1942): Social and Allied Services (The Beveridge Report), Modern History Sourcebook; bkz. <http://www.fordham.edu/halsall/mod/1942beveridge.html>, erişim: 24/09/2007

2 “İnsanlar ne başkalarını satın alacak kadar zengin, ne Kendilerini satacak kadar yoksul olmamalıdır. Servetler arasındaki büyük eşitsizlikler; Hazine, sahiplerinin ellerinden alarak değil; hazine kurmanın yollarını ortadan kaldırarak; Yoksulluğu yoksullar için bakımevleri kurarak değil yoksulluğu ortadan kaldırarak önlemek en temel yönetim sorunlarından biridir”:J.J. Rousseau alıntı, <http://sosyalpolitika.fisek.org.tr/?p=27>, erişim: 24/09/2007

3 “social capital” terimi, Türkçe metinlere genelde “sosyal sermaye” olarak aktarılmış ise de, ben devlet yönetimi, örgütlenme gibi kavramları da kapsadığını düşündüğüm “toplumsal sermaye” kavramını kullanmayı tercih etmekteyim.

yeteneği olarak⁴ yorumlanmaktadır. Toplumsal sermaye, iş hayatı, ekonomi, örgütsel davranış, politika bilimi ve sosyolojinin taşıdığı tüm unsurları merkezine alan bir değer olarak görülmektedir.

Bugüne gelişerek gelen, “maddi ve manevi değerler bütünü” olarak da belirtilen “insan ve toplumsal sermaye” olgusu, ülkelerin yönetim anlayışı, yasal karar alıcıların toplumla ilişkileri gibi örgüt ve çevresi bütünlüğündeki ilişkiler ağında bir bakıma demokrasiye bakışın çerçevesini tanımlamaktadır.

Toplumsal sermayeye yönelik, yönetim stratejilerinin yol açtığı bir yeniden fark ediş midir?

Toplumsal Sermaye; sosyal bilimlerde aslında yeni bir kavram olmayıp, toplumsal sürdürülebilirliği “asabiyyet teorisi”⁵ ile ilişkilendiren İbn-i Haldun(1331–1405) yanında yüzyıllar sonra Adam Smith(1723–1790), Emile Durkheim(1858–1917), Max Weber(1864–1920) ve Montesquieu(1689–1755) ve diğer yazarlarca önemsenmiş ve işlenmiş bir konudur. Modern anlamda toplumsal sermaye sözcüğünü; siyaset araştırmacısı Robert D. Putnam(1970)⁶ ve sosyolog James Coleman (1988) çalışmalarında tanımlamışlardır.

Toplumsal Sermaye'nin termo-dinamik kurallarla açıklanabilirliği konusuyla Putnam(1995) ilgilenmiştir. Toplumsal sermayenin, yoktan var olmadığı veya yok edilemediği ancak insanlar arasında paylaştırılabilirliği ya da ekonomik gelişme trendinin getirdiği liberalleşme ve bireysellik nedeniyle eski gücünü giderek kaybetmekte mi olduğunu sorgulamaktadır. Bowling oyununun, yalnız oynandığı hallerde bile, yine de toplumsal buluşmalara vesile olduğuna dikkat çekerken yeni ve etkili toplumsal buluşma mekanizmalarının gerektiğini dile getirmektedir.⁷

İnsanların bir araya gelmesini kolaylaştırmak, toplumsallaşmada önemli bir adım olmakla beraber, tek başına toplum adına bu yolla bir gelişmenin sağlanabileceğini söylemek kolay değildir. Kişisel sermayenin değeri elde edilebilir eğitim koşullarında oluşmaktadır. Toplumsal sermaye ise, bir sistem bütünüdür. Demokratik ve ekonomik koşulların farklı seviyelerinde olsa bile kendiliğinden oluşmaz. Sosyal sermayenin oluşması, işlevselliği ve sürdürülebilirliği için

4 A. Selami Sargut(2006); Sosyal Sermaye: Yapının Sunduğu bir Olanak mı, Yoksa bireyin Amaçlı Bir Eylemi mi?, Akdeniz İİBF Dergisi(12), s.1–13

5 İklimin insan karakteri ve toplumların oluşumu ve gelişimi üzerindeki tartışılmaz etkisini ortaya koyan tarihteki ilk kuramcısı: <http://www.uludagsozluk.com/k/ibn-i-haldun/> : erişim, 29.09.2007

6 http://en.wikipedia.org/wiki/Social_capital : erişim, 29.09.2007

7 Robert Putnam(1995); Bowling Alone, Journal of Democracy 6:1; s.75,

iktidarın(hükümet) onaylama kararı alması ve tüm idari kademelerde kolaylaştırılması gerekir. Çünkü tarih boyunca toplanmanın fikir üretmeyi teşvik ettiği ve aynı zamanda idarenin icraatının değerlendirilmesi yolunu açtığını bilen üst kademe yöneticilerinin, toplumsal buluşmaları tehdit olarak algıladığı bilinmektedir. Bu nedenle de, “toplum güvenliği” gibi makul bir nedenle, gösteri, toplantı, yürüyüş özgürlüklerinin toplumsal yaşama katılımda demokrasi adına “dikkatle” düzenlenen hükümler olduğu herkesçe bilinmektedir.

Taşıdığı özellikleri itibarıyla toplumsal gelişme dinamikleri içinde; demokrasi kazanımları ile ekonomik özgürlükler, diploması(doğruluk, sabır, alçakgönüllülük)⁸ ve toplumsal sermaye üçlüsü yer almaktadır. Konfigürasyon adı altında toplanan bu üç değer her biri de yalnız başına tam bir anlam ifade etmemektedir. Her biri, birlikte ve birbiriyle iç içe olarak önemli hale gelmekte ve birbirini tamamlamaktadır. Bu birliktelik, güven, bilgi, iletişim ve diyalog gibi değişkenler ile desteklenmektedir.

Küresel ilişkiler ağında yukarıda belirtilen sosyo-ekonomik değişkenlerin güçlenmesi, aslında yeni bir göç türü olarak emekli yabancılar ile de ilişkilendirilebilir. Kendi ülkeleri dışında özellikle uygun iklim koşulları nedeniyle yerleştikleri mekânlarda da, etkileşim içinde oldukları uluslar arası idari, sosyo-kültürel, siyasi vb bütünleşik ilişkiler ağında yabancıların, yabancı toplumsal sermaye(foreign social capital) olarak, sadece ekonomik katkı değil, ayrıca beldeye sosyo-kültürel bir değer de katabileceklerinin farkında olmak gerekir. Yerelde bütünleşme(local integration); **“nitelikli eğitim, sosyal alanda örgütlenme ve kuruluşların karşılıklı kültürel açılımları”** temelinde ve karşılıklı etkileşim ağında “katılım” bağlantılarını kuran bir dizi siyasa ile birlikte değerlendirilmektedir.⁹ Bağlantılı olarak, farklı kültür, hoşgörü ve dayanışma vb özelliklere sahip yabancı ülkelerden göçle gelenlerin, yerel halk ile geliştirecekleri sosyo-kültürel ve yönetsel-politik beraberlikler, üzerinde araştırma yapılması ve strateji gereken konulardandır.

Katılım bir taraftan optimal hizmet verimini sağlayacak alan oluştururken, diğer taraftan katılımcı programlar ile sosyal sermayenin gelişimi, kişilerin sosyalleşmesi yoluyla karşılıklı ilişkilerde güven algılamasının yükselmesi olgusunu güçlendirecektir. Katılım aynı zamanda bilgiye hızla erişme ve yönetimin karar ve faaliyetlerinin kontrolü anlamına da gelmektedir.

8 Toplumsal gelişmenin ögesi olarak gösterilen diplomasinin açılım sağladığı ideal diplomat olmak için, doğruluk, kesinlik, dürüst, düzenli, sabırlı, iyi huylu, alçakgönüllü ve sadakat huylarının gerektiği için bkz.Harold Nicolson(1970); Diploması, Çev.Mete Ergin, s.114-115

9 Council of Europe Publishing(2004); Foreigners' Integration and Participation in European Cities,15-16 September 2003, Studies and texts no: 90, Strasbourg, s. 26

Yönetim; insan odaklı, mekân ve iktidar/güç kavramları ile ilişkilendirilen bir kavramdır. Yöneten ve Yönetilen keskin ayrımı, temsil sorununa yol açtığından bu krizin nasıl aşılabacağı gündeme gelmiştir. Öteden beri yürürlükteki, iktidarın tek elde toplanması ve yönetimde katı merkeziyetçiliğin esas alındığı, yönetim modelleriyle, kamu yönetimlerinin başarısızlığı aşılamayınca “yönetişim” paradigması ortaya bir çözüm olarak konulmuştur. Katılım ve çok ortaklı katılım anlayışı yeni bir yönetim felsefesidir. Özellikle Rio Zirvesinin(1992) toplum merkezli ve katılımcılık temel yaklaşımının, “yönetişim” pratiklerinde güçlendirici etkisi olmuştur. Bağlantılı olarak, sadece “idare merkezli” ve atanmış - seçilmiş yasal karar alıcıların güçlü bir şekilde biçimlendirdiği yönetim modelleri yaklaşımları, toplumun geleceğini ilgilendiren kararların yine toplum tarafından sahiplenilmesi stratejisi adına gözden düşmüştür. Yönetişim bu anlamda, belirtilen temsil krizinin vatandaşta yarattığı “yoksunluk/beklentilerin altında kalma” etkilerini azaltmaya yönelik bir eylem planlamasıdır.

Yönetişim felsefesi, çok aktörlü bir sistemin birlikte ve karşılıklı etkileşimle toplum yararına yönlendirme sürecini önermektedir. Böyle bir ele alışıta çözümleri tek öznenin hâkimiyetinde aramak yerine, yerel, ulusal ve uluslar arası alandaki ortaklıklarda değerlendirmek önem kazanmaktadır. Yönetişim ile sadece hükümet dışı aktörleri de içeren esnek bir yapı değil, aynı zamanda demokratiklik, açıklık, sorumluluk¹⁰, çoğulculuk, kararın yerelde ve halka en yakın birimlerce alınması, katılımcı bir anlayışla biçimlendirilmesi önem taşımaktadır¹¹. Yönetimde merkeziyetçiliğin, bürokratik toplum ve siyasi-idari yabancılaşma yaratmasına karşı geliştirilen bu tepki modelinin temelinde şüphesiz, yerel yönetimlerin örgüt ile birlikte çevresi (hemşehri) bütünlüğünde, demokrasinin kaçınılmaz unsuru olduğunu da kabul etmek yer almaktadır.

Bugün kente yönelik; tarihi eserlerin korunması, kültürel yaklaşımlar, mekânsal planlama(planlamaya stratejik yaklaşım) gibi hemen her konunun işlenişinde “toplumsal gelişmenin” önemli bir unsur olduğu belirtilmektedir. Bağlantılı olarak, geri dönülemez ve karşı konulamaz büyümesiyle, günümüzün sorunlar yumağı haline gelen kentlerinden beklenen; sürekli öğrenen ve bilgiyi kullanabilen, “yaratıcı ve yarışmacı kent” olmasıdır. Bir bakıma geleceğin kenti “ilim kenti”dir. Bir kentin ilim kenti olabilmesi;

- **ekonomik değer yaratma** ve bu süreçte ahlaki kural ve değerleri dikkate alma,

10 Yönetişim ile bağlantılı ifadesini bulan “accountability” sözcüğünün aslında “sorumluluk” olarak telaffuz edilmesi gerekirken, Türkçe literatürde “hesap sorma olarak” bir özlemi ifade etmek adına, daha çok kullanıldığını düşünmekteyim.

11 İlhan Tekeli(1999); Modernite Aşılırken Siyaset, Ankara, s.247–248, vd.

- **yönetimde birlikte karar alma**, örgütlenme ve yönetim ilişkilerinde bizzat merkezde ve karar verici olmama,
- **kaynak verimliliği** demek olan, daha aza rağmen daha çoğu elde etmeyi başarma,
- **sektörel işbirliğini** sağlama ve sürdürebilme,
- **kültürler arası yaşam**; dünya çok kültürlülüğe giderken yarattığı tehdit ve fırsatları saptamak ve tehditleri işbirliği projeleriyle kazanca çevirmek,
- **bilgi toplumu**; ilgi gruplarından istifade edebilme, bilgilendirilmiş toplumun, genç, yaşlı, kadın, erkek gibi çeşitli gruplarından gelen bilgi ve çabaları değerlendirmek.
- **geçmişin ve bugünün bilgi ve tecrübelerini**, hedeflere ulaşmada buluşturup kullanabilmek,
- Sonucu alınmış programlardaki, **başarı ve başarısızlıktaki sorumluluğu taşıyabilmek** ve **yeniden programlayabilmek**¹² koşullarını gerçekleştirmesine bağlı görülmektedir.

Kenti ve bağlantılı olarak toplumu yaşatan insan faktörünün sosyalleşmesi, bireyin içine doğduğu sosyal grubun ya da toplumun değer-norm sistemini, davranış kalıplarını içselleştirmesini anlatmaktadır. Başka bir ifadeyle kent toplumunun değer-norm sistemini, kentli insanın düşünme, davranış biçimlerini ve farklılıklarla birlikte yaşama deneyimini öğrenmeyi ifade etmektedir. Kuşkusuz bu, her bireyin ya da grubun geçmiş yaşam deneyimi ile, kentte bulunma süresiyle, etkileşim içinde bulunduğu sosyal çevreyle, yaptığı iş, aldığı eğitim gibi bir çok değişkenle yakından ilişkilidir. Bu ilişki günün getirdiği değişmelere ve gelişmelere açıktır. Değişimin bireye ve kente katkı vermesi anlamında bir **gelişim** olması beklenmektedir.

Birlikteliği gerektiren programların uygulama sürecinde, karşılıklı olumlu etkileşim kuramamanın yönetim krizine yol açması kuvvetle beklenebilir. Nitekim kurumlar ve kişiler arasında etkileşim kuramama, ülkelerin katı bürokratik yönetim ve bürokratik toplumsal yapısına büyük ölçüde bağlıdır. Aslında toplumsallaşma için hazırlanan katılımcı ortamların, daha çok gerilim yaratması ve her buluşmada **Squash**¹³ oynandığının düşünülmesinin, bu tür programlardan “uzak durma” sonucunu doğuracağı rahatlıkla söylenebilir. Programların da bu durumda hedefine ulaşacağını düşünmek mümkün değildir.

12 Karşılaştırınız. Charles Landry(2000);The Creative City, London, s.244 vd

13 Küçük bir top ve raket kullanarak duvarla oynanan oyun.

Uluslararası katılımcı programların temel yaklaşımları

Bu makalede, Habitat Gündemi'nin ve Binyıl Kalkınma Hedefi'nin uygulanmasında yerel yönetimler, özel sektör ve hükümet dışı kuruluşlar dahil olmak üzere tüm ortakların işbirliğini sağlamaktan sorumlu Birleşmiş Milletler(BM) İnsan Yerleşimleri Programı ve bu Programın düzenlediği; BM İnsani Çevre Konferansı/Stockholm (1972), BM Kanada HABITAT I Zirvesi/ Vancouver (1976), BM Yeryüzü Zirvesi/ Rio (1992), BM İstanbul HABITAT II Zirvesi (1996), BM Binyıl Zirvesi ve BM Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi/ Johannesburg (2002) olmak üzere 6 önemli konferans ile Roma Antlaşması(1957), Avrupa Tek Senedi(1987), Maastricht Antlaşması(1993), Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı(1988), temel uluslar arası hukuki dayanaklardır.

Uluslararası katılımcı programlar ve Türkiye'de izlenebilir etkisi

Uluslararası katılımcı program olarak Türkiye ölçeğinde Yerel Gündem 21 çalışmaları öne çıkmaktadır. Birleşmiş Milletler 1992 Rio Konferansı'nın hedef çıktısı olan Gündem 21, kalkınma ve çevre arasında denge kurulmasını hedefleyen "sürdürülebilir gelişme" kavramının yaşama geçirilmesine yönelik bir eylem planı niteliğini taşımaktadır. Yerel düzeyde katılıma dayanan başarılı bir programı olduğu uluslar arası kabul görmüştür.¹⁴

Projelerin ortak yaklaşımı, Gündem 21'in dayanağı olan "küresel ortaklık" yaklaşımı çerçevesinde, katılımcılığa ve ortaklıklara dayalı "yönetişim" (governance) anlayışını temel almaktadır. Bağlantılı olarak, yerel yönetimin "kolaylaştırıcı" ve "yapabilir kılıcı" rolü ile desteklenen, belde halkının gücüne dayalı, yerel ilgi grupları ile işbirliğini ve "eşit ortaklıkları" teşvik eden, demokratik ve katılımcı bir yönetim ("yönetişim") anlayışının gelişmesi ve yerleşmesi yönünde kalıcı adımlar atılması amaçlanmıştır. Sloganı, Yeni Bir Bilinç: "kentine sahip çıkmak"; Yeni Bir Anlayış: "çözümde ortaklık", Yeni Bir Davranış; "aktif katılım" dır. Temel olarak 4 aşamada gelişimi incelenen Yerel Gündem 21 çalışmaları aşağıda özetlenmiştir.

Birinci aşama¹⁵

Yerel Gündem 21'lerin Teşviki ve Geliştirilmesi hedefi, Gündem 21'in 28. Bölümünde yer almaktadır. Dünyanın tüm ülkelerindeki yerel yönetimlere,

14 Sadun Emrealp(2007);Yerel Yöneticinin 1 Nisan Rehberi, UCLG-MEWA Yayınları, İstanbul, s.75, 77-79

15 <http://www.la21turkey.net/index.php?pages=topic&op=cat&cid=106>: erişim 5 Ekim 2007

katılımcı bir süreci başlatmaları ve kendi kentleri için bir Yerel Gündem 21 konusunda görüş birliği sağlamaları için evrensel bir çağrı yapılmıştır. Bu çağrıdan hareketle, özellikle Habitat II Konferansı sonrasında Türkiye'deki bazı yerel yönetimlerin öncülüğünde başlatılan Yerel Gündem 21 uygulamalarına destek olabilmek amacıyla, IULA-EMME – Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı'nın yönlendiriciliğinde, "Türkiye`de Yerel Gündem 21'lerin Teşviki ve Geliştirilmesi" başlıklı bir proje geliştirilmiştir.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) Türkiye Daimi Temsilciliği ve UNDP Kapasite 21 Programı'nın çatısı altında ve desteğiyle gerçekleştirilen Proje, Eylül 1997 içerisinde UNDP, IULA-EMME ve T.C. Hükümeti tarafından imzalanarak yürürlüğe girmiştir. Proje Dokümanı, 6 Mart 1998 tarihinde T.C. Resmi Gazete'nin mükerrer sayısında yayınlanmıştır. Yeni ortakların katılması ve uygulamaların tüm ülke ölçeğinde yaygınlaştırılması amacıyla Ekim 1998'de yapılan Proje Revizyonu ise, 8 Şubat 1999 tarihli T.C. Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

Proje (Birinci Aşama), Aralık 1999'da sona ermiştir. Yaklaşık iki yılı kapsayan bir uygulama dönemi sonunda, geride bıraktığımız yüzyılın bitimine denk düşecek şekilde tamamlanmıştır.

İkinci aşama¹⁶

Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Uygulanması olarak tanımlanan (II. Aşama); 2000-2003 dönemini kapsamaktadır. İkinci aşama olarak tasarlanan "Türkiye`de Yerel Gündem 21`lerin Uygulanması" Projesi, birinci aşamada olduğu gibi, IULA-EMME'nin koordinasyonunda ve UNDP'nin desteğiyle yürütülmüştür. Ocak 2000 içerisinde başlanan ikinci aşama çalışmaları, 2003 yılı ortalarında tamamlanmıştır.

Üçüncü aşama¹⁷

Türkiye'de Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı Yoluyla BM Binyıl Bildirgesi Hedefleri ve Johannesburg Uygulama Planının Yerelleştirilmesi Projesi(III. Aşama) Uygulama Dönemi 2004- 2006 yıllarını kapsamaktadır.

Proje; kampanyalardan ve kapasite geliştirme girişimlerinden yararlanarak, yerel ve ulusal düzeylerde YG–21 süreçlerinin ve mekanizmalarının kurumsallaştırılmasını ve Binyıl Bildirgesi Hedefleri ve WSSD Uygulama Planı'nın

16 <http://www.la21turkey.net/index.php?pages=topic&op=cat&cid=105>: erişim 5 Ekim 2007

17 <http://www.la21turkey.net/index.php?pages=topic&op=cat&cid=104>: erişim 5 Ekim 2007

yerel düzeyde teşvik edilmesi ve somutlaştırılması amacıyla, bir Yerel Gündem 21 Küçük Ölçekli Hibeler Programı başlatılmasını amaçlamaktadır.

Dördüncü aşama¹⁸

Türkiye'de Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı Kanalıyla BM Binyıl Kalkınma Hedefleri'nin Yerelleştirilmesine yönelik bütünleşik eylem planlarına dayanmaktadır. Söz konusu bu Proje; 1997–2005 yılları arasında Birleşmiş Milletler Kalkınma Programınca (UNDP) yürütülen ve T.C. Bakanlar Kurulu'nun ilgili kararlarıyla desteklenen, birbiriyle bağlantılı ve karşılıklı olarak birbirini destekleyen bir dizi demokratik yönetim projesini içermektedir. Türkiye Yerel Gündem 21 (YG–21) Programı'nın sağladığı bilgi birikiminden ve “yerel ve ulusal toplumsal sermaye”den yararlanmaktadır.

Proje, yerel düzeyde BM Binyıl Kalkınma Hedefleri'ne (BKH) en yüksek önceliğin verilmesinin teşviki yoluyla merkezi yönetimin BKH konusundaki taahhütlerinin yerelleştirilmesini amaçlamaktadır. Proje stratejisi, sivil toplumun ve vatandaşların yerel düzeyde BKH'nin gerçekleştirilmesine ve bu konudaki yetersizliklerin belirlenmesine yönelik harekete geçmesi, cinsiyet eşitliğinin sağlanmasında yerel yönetimlerin oynadığı önemli rolün vurgulanması ve merkezi yönetimin BKH konusundaki taahhütlerinin yerelleştirilmesine, özel sektör dahil, toplumun daha geniş kesimlerinin dahil edilmesini sağlayan bir temel araç olarak, katılımcı yerel yönetime(governance) dayanmaktadır. 24 Nisan 2007 tarihli ve 26502 sayılı Resmi Gazetede milletlerarası andlaşma olarak, 2007/11942 Karar Sayısı ile yayınlanmıştır.

Ulusal Eylem Planı ile Yerel Gündem 21 çalışmalarının nasıl ilişkilendirileceği geliştirilmesi gereken önemli bir konudur. Yerel Gündem 21 çalışmaları,"küresel ortaklık çerçevesinde", Birleşmiş Milletlere bağlı kuruluşlar ve yerel aktörler arasındaki işbirliğinin en kapsamlı örneklerindendir. Yukarıda bahsedilen aşamalar içindeki yerel katılımlar incelendiğinde, birinci aşamada 23 kentte örnek uygulamalar başlatılmış iken, Kasım 2005 itibariyle Program ortağı 52 kente ulaşıldığı görülmektedir.

Bu sayılar ve kentsel hizmetlere ve avantajsız kesimlere yönelik(gençler, kadınlar, engelliler gibi) çalışmalar, Türkiye'nin yerel toplumsal sermayesinin İdarenin iznine bağlı kolaylaştırıcılığında, emeği yerele ve ulusal koordinatörlere ait büyük bir başarıdır. 2007 de yerel ortakların sayısı 60'a çıkacağı düşünülmektedir.

18 <http://www.la21turkey.net/index.php?pages=topic&op=cat&cid=103&tid=268>; erişim 5 Ekim 2007

2008 yılının sonuna kadar asgari 200 yerel yönetim tarafından Birleşmiş Milletler Binyıl Kalkınma Hedeflerinin(BHK) kendi karar organlarıncı benimsenmesi ve farklı büyüklük, özellik ve coğrafi yapıya sahip 150 yeni kentte katılımcı mekanizmaların belediyeler tarafından kurulması öngörülen hedeflerdendir.¹⁹

İzmir yönüyle değerlendirildiğinde; İzmir Büyükşehir Belediyesinin organizasyonunda 1996 İstanbul Habitat sürecine bilimsel tanı ve eylem planı öngörülerıyla katkı koymuştur. İzmir Yerel Gündem 21, 1997 yılından bugüne, Büyükşehir Belediye Başkanlarının desteğinde ve kolaylaştırıcılığında, kentsel gelişme stratejilerini ve eylem planlarını kamu, özel ve sivil dayanışma içinde fiilen kesintisiz sürdürmektedir. Yine İzmir bu çalışmalar içinde yukarıda açıklanan bilgi kenti hüviyetini, stratejik yaklaşımlar ve uygulamaya yönelik çalışmalarıyla, başlangıçta Dokuz Eylül Üniversitesi, Ege Üniversitesi ve İzmir Yüksek Teknoloji Enstitüsü olarak bugün ise Ekonomi ve Yaşar Üniversitelerinin de katılımlarıyla yürütmektedir. Kısaca değerlendirildiğinde, bütünleşik olarak 5 üniversitesiyle öğrenen kentlerin yapılabilir kılama çalışmalarında kendinden beklenen rolünü başarıyla oynamaktadır ve geliştirmeye hazırdır.

19 "Türkiye'de Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı Kanalıyla BM Bin Yıl Kalkınma Hedeflerinin Yerelleştirilmesi Projesi" Gelişme Raporu, No.4, 1 Temmuz 2007-30 Eylül 2007, s.14

Ulusal mavzuatta demokratik katılımı sağlayan mekanizmalar

Uluslar arası programlarda çerçevesi ortaya konulan ve eylem boyutlarıyla yerel aktörlerin geliştirdiğı gönüllü gelişen Yerel Gündem 21 çalışmalarının başarısı Türkiye'nin geneline yaygınlaştırılmıştır. Başka bir ifadeyle ulusal mevzuatı etkilemiştir. Bağlantılı olarak; 2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu, 2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2005 tarihli ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununda yer alan katılımcı düzenlemeler yapılmıştır.

Daha demokratik ortam beklentilerinden önceki mevcut durum

1982 Anayasası ve bağılı mevzuatın hızla düzenlenmesi çalışmalarının ardından beklenen ivme sağlanamamış, sosyo-ekonomik gerileme durdurulamamıştır. Yönetimlerin performansı ve sınırlı kapasiteleri karşısında çoğu kere uğranılan hayal kırıklığı, halkın, yönetime katılımına duyulan ihtiyacın daha iyi anlaşılmasına yol açmıştır. Kent yönetimlerine katılımın, demokratik ölçülere daha yakın ve daha ulaşılabilir nitelik taşıdığı özellikle 1990'lı yıllardan sonra akademik olmayan ilgi gruplarınca daha da önemsenmeye başlamıştır. Kamu yönetiminde yeniden yapılanma gerekliliğı sorgulanmaya başlanmış, aslında tartışılan sorunların mevcut güçlü merkeziyetçi yapının yarattığı "sonuçlar" olduğı artık açıkça gözler önüne serilmiştir.

Araştırmaların ortak değerlendirmesi, ülkemizde sivil toplum örgütlenmesinin, Batı Modeli anlamında gelişmeyi hedefleyen yönetici kadrolar tarafından ideal olarak benimsenmekle birlikte, sivil toplumun ayırıcı unsuru olan "idari ve mali özerklik" tehlikeli görüldüğü için beklenenin aksine "bürokratik toplum" modeli ortaya çıkması tespitidir. Ne demokratik yapılanmanın temel yapı taşlarını oluşturan yerel yönetimlerde ne de diğler toplumsal örgütlenmelerde, hizmet etkinliğini ve demokratik katılımı artırmaya yönelik yapılanmalar oluşturulamamıştır. Cumhuriyetin başlangıcından günümüze güçlü merkeziyetçi yönetsel yapı titizlikle korunmakta ve idarenin kamuoyu ile denetlendiğı "yapılanma modellerine" de konu olamamaktadır. Yönetimde, kamu dışındaki diğler sektörleri yönetime katmama ancak "sorgulayan" tarafta bırakma eğilimi 2000'li yıllara geldiğinde hala yüksektir.

Bürokratik toplum yapılanması nedeniyle, toplumsal dinamikleri oluşturan "Partilerin", "Sivil Toplum Örgütleriyle", Sivil Toplum Örgütlerinin birbirleriyle ve

hepsinin yerel yönetimler ve özellikle de belediye ile işbirliği genelde bulunmamaktadır. Birbirinden kopuk bir görüntü olduğu ortadadır. Birliktelikleri zaman zaman konjonktüre göre ortaya çıkmaktadır. Hukuki düzenlemeden kaynaklanan, belediyenin özelleştirme faaliyetlerine sendikaların olumsuz bakması benzeri farklı çıkar ortamlarında, çatışma çıkmaması hemen hemen imkânsızdır. Esasen kamu, özel ve sivil olarak birlikte bir Projede buluşmaları ve sürdürmeleri çok nadir görülmektedir.

Türkiye'nin önerdiği Avrupa Projelerinde sivil örgütlenmelerin öncülüğü ve diğer sektörlerin özellikle kamunun **kolaylaştırıcılığına** vurgu yapılırsa da, **kamunun öncelikte** ısrarı nedeniyle birçok projenin bu nedenle kabul edilemez değerlendirilmesine alındığı uzmanlarca hassasiyetle, **strateji sorunu** olarak belirtilmektedir. Bu eğilimin temel nedenini kurumsal taassubun henüz tam olarak aşılabilmesinde aramak gerekir. Personel yapılanması, kamunun geleneksel emret yapsın eğilimini, “özendir yapsın” yöntemine değiştirmekte oldukça kısıkançtır. Hatta kamunun kolaylaştırıcı roller ve /veya sivil örgütlenmelerin bütünleşik programlar içinde kamuya yardımcı roller üstlenmesi çoğu kere “yetki devri” olarak algılanmaktadır. Özellikle kadın merkezli dernekler en fazla toplumsal proje ve işbirliğine yakın görünse de, bürokratik toplumsal yapının getirdiği engellerle, aslında en fazla uzakta kalmıştır. Bu çekingenlikte, şüphesiz yol göstericiliğin bulunmaması da önemli rol oynamaktadır. Bu sorunu gidermek amacıyla kadın çalışmalarının önünün açılmasına ilişkin Yerel Gündem 21 aktivitelerinin toplumsal diyaloga ciddi katkısı olmuştur.

Avrupa Birliği yönetim programlarının da etkisiyle, 2000'li yılların başlangıcında artık katılım ile yönetimde "yasal karar alıcıları" etkileyen aktörler; önceki dönemlerde öne çıkan şikâyet eden konumlarını terk etmeye başlamıştır. Kamu sektörü yanında özel sektör ve sivil toplum örgütleri olarak; toplumda gönüllü, sosyal, devlet yönetiminin dışında sorgulamak yanında yardımcılığa hazır ve hizmet sunan kurumlar özelliklerini geliştirmişlerdir.

Aslında tüm sivil, özel ve kamusal aktörlerin yer aldığı katılım modelinde, demokrasiye, yurttaşların toplumda herkesin geleceğini etkileyebilecek politik sorunları çözümledikleri bir sistem olarak bakılmaktadır.²⁰ Ancak yasaların uygulamaya konulmasını talep eden organize bir grup var olmadıkça reform yasalarının bir işe yaramayacağı da anlaşılmıştır. Bu tespitler, sivil örgütlenmelerin özel konumunu ortaya çıkarmaktadır.

Toplumda tüm grupların çıkarları her zaman uyumlu bir beraberlik içinde olmayabilir. Çatışan yönleri uzlaştırarak, daha etkili ve katılımcı bir yönetim

20 Zerrin Toprak Karaman (1998); Habitat II ve Yerel Gündem 21 Sorumluluğu, Türk İdare Dergisi, Yıl.70, Sayı.421.

modeli ile demokrasi geliştirilebilir.²¹ Yönetişim temelli çalışmalardan en kıdemlisi olan Yerel Gündem 21'lerin katılım yönüyle verimli olmadığı eleştirisini de çok yönlü değerlendirmek gerekir. Eleştiride öne çıkan nedir? Önerilen sistemin **çok ortaklı katılım felsefesi mi?** Yoksa yerleşimin ve ülkenin sosyo-politik ve yönetsel özelliklerinin etkilediği **insani değerler** mi **“sorunlu”** hususlarını değerlendirmek gerekmektedir. Bu husus, vatandaşın kendisini oynadığı roller itibarıyla, bireysel ve toplumsal dinamikler içinde “toplum adına” yeniden gözden geçirmesini önemli hale getirmektedir. Yönetişim çalışmaları içindeki kişiler birlikteliklerini daha olumlu gelişmelere taşıyabilirken, dışarıdan değişimlere bakakalan “eleştirel kulübün” Not In My Back Yard (NIMBY)²² benzeri sendromu da ayrıca incelemeye değerdir.

Toplum içinde kişilerin, kendileriyle ve başkalarıyla anlamlı ilişkiler içinde olması, iyi bir toplum için beklenen değerlerdir. Tekeli, bir toplumda ideal ilişkiler açısından söz edildiğinde, ideal söylemin yaşamın ideal koşullarıyla ilişkisine de bakmak gerektiğini belirtmektedir. Özgürlük ve adalet olmaksızın iyi bir toplum olamaz. Bir toplumda değerler üzerinde ideal bir söylemin kurulabilmesi şüphesiz yaşamın ideal koşullarıyla ilişkilidir.²³ Nitekim bazı yerleşimlerde, yeni yeni başlayan katılımcı programlarda, gözlemlenen mükemmeliyetçi olmayan insani yaklaşımları aslında, toplumsal yapının yetersizliklerinden kaynaklanan tecrübesizlikler olarak değerlendirmek gerekir.

Demokratik bir toplumun en temel göstergesi, örgütlü toplum yapılanmasıdır. Yukarıda belirtildiği gibi, hiçbir katkı koymadan gazete köşelerinden ve toplantı salonlarından bütünleşik yönetimi sağlama çalışmalarına karşı yönlendirilebilen çatışmacı yaklaşımlardan, örgütlü toplum yapılanmasının toplumun tüm kesimlerince sahiplenilen bir hedef olamadığı anlaşılmaktadır. Bugünün hükümet erkine karşı baskı gruplarınca geliştirilen bu olumsuz tepkiler bir bakıma, “babaya gücü yetmeyen mahallelinin oğlunu haksız ve yersiz hırpalamasına” benzetilebilir.

Aslında, örgütlü toplum, devlet(toplum) çıkarları ile topluluk menfaatlerini uzlaştırabilen ve/veya sahip çıkan toplumdur. Çünkü çıkarlar her zaman birbirleriyle uyumlayabilir. Gelişmiş ülkelerde demokrasi, bu yapılar arasındaki uyumsuzlukların diyalog ve işbirliği ile çözülmesi işlevini görmektedir. Bununla birlikte demokrasi geleneği güçlü olmayan ülkelerde, ülke içindeki gerekse dışındaki yönetim ve kurumlar, uyumsuzluğun getireceği gerginlikleri çözmek için destek vermekte istekli değildir.

21 Zerrin Toprak, Karaman(1997); “Türk Yerel Yönetimlerinin İşlevselliği”, Türk İdare Dergisi, Yıl.69, Sayı.417.

22 yerel ittifaklarla oluşturulan redlere ilişkin bkz. Daniel Mazmanian and David Morell, (1990); “The NIMBY Syndrome = Facility Siting and the Failure of Democratic Discourse”, Environmental Policy in the 1990s. Edit. Norman J. Vig ve Michael E. Kraft, 3. Baskı, USA, s.125-133.

23 İlhan Tekeli(1991); Kent Planlaması Konuşmaları, TMMOB Yayını, Ankara, s. 71–72

Ayrıca Türkiye'nin yerel yönetimleri, uluslar arası “karanlık network ağından” gelen etkilerin yarattığı toplumsal “mağduriyetleri” en geniş anlamda maddi ve manevi zaman zaman yaşamaktadır. Kamuoyu demokrasinin fırsatlarının kullanılarak, güya “yerelin güçlenmesi” adına ulusal bütünlüğe karşı geliştirilebilecek dış kaynaklı tehditlerden haklı olarak korkmaktadır. Ancak olası dış tehditleri adres göstererek, yerel yönetimlerin idari ve mali özerklik eşliğini düşük tutmak, modern yerel yönetim yapılanmasında kabul edilebilir değildir. Bu noktada, “ulusal ve uluslar arası sivil –toplumsal dayanışma”²⁴ önem taşımaktadır.

Katılımı güçleştiren diğer unsurlar; katılımcıların kararları etkilemekte güçsüz kalması, zaman yetersizliği ve farklı görüşlere tahammülsüzlük olarak özetlenebilir. Katılımcı programlar ile halkın gündem oluşturabilme kabiliyetinin ortaya çıkması, “etkisiz kalma korkusunu” eskisi kadar güçlü bir faktör olmaktan çıkarmıştır. Ancak seçimle gelmeyenlerin, talepleri gündeme alınsa bile seçilmişlerin oluşturduğu meclisten, beklenti doğrultusunda karar vermeme kararı çıkması olasıdır. Öte yandan, “zaman yetersizliği” ve “konu ve/veya kişiye tahammülsüzlük” hala yerel yönetimlere katılımı engelleyen geçerli sorunlardır.

1996–2007 sürecinde katılım programlarının ulusal ve yerel düzeyde yarattığı kazanımlar

Sürdürülebilir kentler, toplumsal tabanlı kalkınma anlayışına dayanmaktadır. 1996 İstanbul/Habitat Zirvesinden sonra Türkiye'de Yerel Gündem 21 çalışmaları, ulusal ve yerel düzeyde, gözardı edilemeyecek kazanımlar getirmiştir. Toplum kalkınmasına da hizmet eden kazanımlar aşağıda kısaca gösterilmiştir.

- **siyasi kararlılık**; sürdürülebilirliğin eyleme geçirilmesinde merkezi ve yerel yönetimlerin ulusal ve yerel potansiyelleri “katılımcı programlar” kolaylaştırıcılığına harekete geçirmesi ve desteklemesi,
- **merkezi ve yerel yönetimin kolaylaştırıcılığı**; bütünsel bir yönetim mekanizması ve kurumsal yapılanmalar içinde ilgi grupları/sorumlu aktörler arası eşgüdüm sağlanması ve uygulamalar içinde tanıma ve çözümlemelerin sağlanması,
- **yeni strateji ve yaratıcı mekanizmaların geliştirilmesi**; ilgi grupları/sorumlu aktörler ve bireylerin etkin katılımını öngören, amaçların, hedeflerin, görev ve sorumlulukların, çalışma ve danışma gruplarının açıkça belirlendiği açık ve izlenebilir yapılanmaların oluşturulması,

24 Zerrin, Toprak - Hamit Palabıyık (1998-2000); “Participation and Civil Society;The Experiences of İzmir Local Agenda 21 (1995-2000)”, Turkish Public Administration, Annual, Vol.24-26.

- **sistematiik eylem planlaması**; Sistematiik planlamayı gerektiren, sorunların tartışıldığı ve üzerinde uzlaşma sağlanan amaç ve hedeflerle birlikte politikaların, programların geliştirilerek uygulamaya geçildiği, sonuç ve geri bildirimlerin değerlendirildiği uygun katılımcı mekanizmalar ve süreç oluşturulması,
- **sosyal ve ekonomik kalkınma ile diğer sektörlerin de yer aldığı bütünleşik yönetim**; yerel, bölgesel ve ulusal düzeydeki bağlantılı siyasi ve yönetsel politikalarla desteklenmesi farkındalığı ve çalışmaları,
- **duyarlılık**; Farkındalıkla desteklenen duyarlılığın arttırılması,
- **bilgi ağı ve etkinlikler**; kentsel sürdürülebilirliğin olmazsa olmazı durumundaki bilgi ve veri birikiminin sağlanmasına ilişkin çalışmaların başlaması özellikle temel bilgilerin toplandığı muhtarlık birimlerinin öne çıkarılması ve toplumca öneminin hatırlanması, kurum ve kuruluşlar arası iletişimin gelişmesi, hemşehrilerin bilinçlendirilmesi/bilgilendirilmesi ve dialogların geliştirilmesi,
- **uluslararası örgütlenmelere katılım ve sınırötesi işbirliği**; küresel sürdürülebilirliğe ulaşmada yerel sürdürülebilirliğin ve uluslararası işbirliğinin sağlanmasının öneminin hatırlanması ve sivil –akademik-özel sektör ilişki ağlarının güçlendirilmesi, yerel yönetim birimleri ve özellikle Belediye Birliklerinin katılımcı mekanizmalarla güçlendirilmesi,
- **genç, çocuk, engelli ve kıdemli hemşehri (yaşlı) kavramları ve bu grupların beklentileriyle toplumun tanıştırılması**; Toplumun sağlıklı sürdürülebilmesi için insan unsurunun taşıdığı tüm özellikleriyle önemsenmesi, verimli ve huzurlu bir yaşantıya hazırlanması ve iyi yönetim için toplumsal ortaklıkların kurulması,
- **kadının toplumsal yaşama iadesi**; aşama aşama toplumsal hayatın tüm yönlerinden çekilerek eve hapsedilen kadının, yerelden başlamak üzere katılımcı mekanizmalar içinde yer alarak fark edilmesinin sağlanması, bilgilendirilmesi, siyasi, yönetsel hayata katılımı
- **yerel halkın kente yönelik kararlara katılımcılığının normatif temellerinin oluşturulması**; 2007 itibariyle 50'ye ulaşan özellikle il merkezi belediyelerde Yerel Gündem 21 faaliyetlerinin gösterdiği başarıya bağlı olarak, katılımcılığın örgütsel modelleri ulusal ölçeğe kurumsal olarak taşınmıştır.

Bütün bu hedeflerin temelinde toplumsal işbirliğinin yaygınlaştırılması, birbirinden habersiz ve kopuk uygulamaların birleştirilmesi, emek, zaman ve para israfını engelleme isteği öne çıkmaktadır. Toplumsal pratiklerin, yerel halkının gücüne dayalı ve ilgi gruplarının katkı ve beklentilerine bu "eşit ortaklıkta" cevap verecek şekilde bütünleşik geliştirilmesi, giderek önem kazanmaktadır.

1996–2007 sürecinde yerel örgütlenme ve hemşehri çevresi yönüyle kazanılmış tecrübeler - İzmir için bir yaklaşım

Birbiriyle bağlantılı gelişen aşağıdaki olgular kazanımlar değerlendirilmesine alınabilir:

- politik katılımın ana unsurlarından birisi olan kamu, özel ve sivil ortaklarda kendi içinde ve karşılıklı “güven eşiği” yükselmiştir,
- yerel gündem 21 (YG21) çalışmalarının metodu gereği, YG21 proje başkanı olan Belediye Başkanı ve onun adına YG21'in yetkili organları tarafından yapılan toplantı çağrıları “yerel siyasi muhalefete” konu olmamıştır. Sivil toplum kuruluşları, kamu ve özel sektörün ilgili olduğu konuya göre daha çok olmak üzere ve genel içerikli konularda da katılım sağlanmıştır.
- belediyelerin karar organı statüsündeki meclisin çalışmalarına bilgi ve aktivite desteği sağlamak amacıyla “Kent Konseyleri” kurulmuştur (2005 tarihli ve 5393 sayılı kanun, md.76). Belirtilen bu yapılanmayla seçimle gelmeyen ve temelde kurumsal temsile dayanan bir yardımcı organ oluşmuştur. Bu yardımcı organın aynı zamanda Seçimle oluşan Belediye Meclisine gündem teklif edebilmesi sağlanmıştır
- belediye kanunun “Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım” (2005 tarihli ve 5393 sayılı kanun, md.77) düzenlemesi de, kente yönelik kararlara fikri ve eylemli katılımı sağlamıştır. Bu gelişim ile 1930 tarihli ve 1580 sayılı yürürlükten kalkan Belediye Kanununda yer almakla birlikte uygulamasının yapılmadığı “hemşehrilik hukuku”na ilişkin hak ve borçlara yönelik düzenlemeler(1580, md.13) daha algılanabilir ve uygulanabilir hale gelmiştir.
- Belediye (5393, md.24), Büyükşehir Belediyesi (5216, md.15) ve İl Özel İdareleri (5302, md.16/4) ölçeklerinde “ihtisas komisyonlarına” katılarak görüş bildirme yeniden tüm ilgi gruplarını da içine alacak şekilde düzenlenmiştir.

Yerel Gündem 21 çalışmalarında “yönetişim olgusunun” başarısı, kentlerin eylem planlarından ve raporlarından görülmektedir. Ancak, Belediye ve İl Özel İdare örgütlenmesi içindeki katılımcı mekanizmalar ne kadar başarılıdır. Ülke bütününde YG21 faaliyetleri dışında Kent Konseyleri yapılması henüz tamamlanmamıştır. Gerek belediye gerekse il özel idaresinin “ihtisas komisyonlarına” katılıma ilişkin kendi kanunlarında yapılan “genel ve açık davet”, kanunda sayılan ilgi gruplarınca ya bilinmemektedir ya da özel davetiye/**ilgi** beklenmektedir. Tek taraflı ve/veya karşılıklı, kentten kente değişen özellikleriyle, yerel yönetimler ve halk yönüyle, yasada belirtilen katılım mekanizmalarının işletilmesine hazır olunmadığı izlenmektedir. İzmir de belirtilen bu “örgütsel

hazırsızlık" genelde yaşanmaktadır.

Geleneksel güçlü merkeziyetçi ve talimatlarla gelen yönetim öğretisinin²⁵ aşılması, yönetime ve hatta siyasete katılımdan uzak durmanın, yerelden ulusala açılan kademelenmede giderilmesi için; sadece yerelde belediye başkanı ve meclis üyelerine yönelik değil, yerelde ve ulusal ölçekte, halkı ve bürokratik mekanizmaları da içine alan eğitim programları yürürlüğe konulmalıdır. Program içeriğinde, yeni yönetim ve yönetişim felsefesinin açıklanması, değişen rol ve sorumlulukların yeniden belirlenmesi, gönüllü çalışmaların cesaretlendirilmesine yönelik bilgiler önem taşımaktadır.

Kalkınma Ajansları- İzmir Kalkınma Ajansı örgütlenmesi

Bölgesel gelişme için uygulanabilecek araçlara ilişkin öteden beri literatürde kalkınma ajanslarının önemi ve gerekliliği görüşleri yer almıştır. Bu çalışmaların bir çıktısı olarak, 2006 tarihli ve 5449 sayılı "Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında" Kalkınma Ajansları Kanunu gereğince, "Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair Karar"ın yürürlüğe konulması; Bakanlar Kurulunun 2006/10550 sayılı "Kararı ile **31.5.2006** tarihinde kararlaştırılmıştır. Buna göre; Adana İli merkez olmak üzere Adana ve Mersin illerini kapsayan TR62 ve İzmir İli merkez olmak üzere TR31 Düzey 2 bölgelerinde Kalkınma Ajansları kurulmuştur.²⁶

Kalkınma Ajansları kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgelerarası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak amacıyla kurulmuştur. Kalkınma Ajansları, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının gönderecekleri temsilcilerden oluşmaktadır. Kalkınma kurulu, il/illerin dengeli şekilde temsilini sağlayacak yapıda, en fazla yüz üyeden oluşmaktadır.

Ajansın karar organı olan Yönetim Kurulu(5449, md.10), tek ilden oluşan bölgelerde vali, büyükşehir belediye başkanı, il genel meclisi başkanı, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile kalkınma kurulu tarafından özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından seçilecek üç temsilciden oluşmaktadır. Birden fazla ilden oluşan bölgelerde de; il valileri, büyükşehir belediye başkanları veya Büyükşehir olmayan illerde il merkez belediye başkanları, il genel meclisi başkanları ve her ilden birer kişi olmak kaydıyla ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluşmaktadır.

İzmir Kalkınma Ajansı Yönetim Kurulu 5'i doğal ve 3'ü Kalkınma Kurulu içinden

25 Zerrin Toprak(2006); Yerel Yönetimler, 6.Baskı, Nobel Yayını, s. 9

26 Bkz. <http://www.deu.edu.tr/DEUWeb/Icerik/Icerik.php?KOD=11181>, erişim 15.09.2006.

seçilen üyeler ile birlikte toplam 8 üyeden oluşmuştur. Yönetim Kurulu 11 toplantı yapmıştır ve son toplantısı 27 Nisan 2007 tarihinde gerçekleşmiştir.

İzmir Kalkınma Ajansı Kalkınma Kurulu 100 kişiden oluşmaktadır. Kamu kurumları 30, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları da 70 kişiyle temsil edilmektedir. Yönetim Kurulu kararlarının oluşumuna, “çalışma grupları” aracılığıyla ve “kurumsal” geliştirdikleri **görüş katkıları** yapılanmada öne çıkmaktadır. İlk Kalkınma Kurulu toplantısı 4 Ağustos 2006 tarihinde ve son toplantı 13 Ocak 2007 tarihinde yapılmıştır. Kalkınma Kurulu 4 toplantı gerçekleştirmiştir. İzmir Kalkınma Ajansı'nın(TR31) Kuruluşunda belirlenen 100 üyesi Ocak 2007 toplantısından sonra istifalarla 94'e gerilemiştir. İleride bu konuya tekrar döneceğim.

Kalkınma Kurulu üyelerinin yaş ortalaması 53'dür. Kurul'da 10 kadın üye bulunmaktadır. Avantajsız grupları(kadın ve engelli) temsilen 3 dernek/vakıf bulunmaktadır. Görüldüğü gibi İzmir gibi gelişmiş ve her fırsatta demokratik kent özelliği vurgulanan bir büyük kentte ancak %10 oranında bir kadın temsilci il düzeyinde önemli bir organizasyonda yer alabilmiştir. Benzer dramatik durum, Yönetim Kurulu için de geçerlidir. Kuruldaki 8 temsilcinin içinde kadın bulunmamaktadır.

Ajansın çalışmaları **14.03.2007** tarihli, Danıştayın, Bakanlar Kurulu Kararının yürütmesinin durdurulmasına dair kararı gerekince durdurulmuştur Danıştay 10. Dairesi, yönetmeliğin dayanağı olan 5449 sayılı Kalkınma Ajansları'nın Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un bazı hükümlerinin iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemiyle de Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur.²⁷ Buna göre;

- ajansın teşkilat yapısını,
- yönetim kurulunun görev ve yetkileri,
- yatırım destek ofislerinin kuruluşunu, oluşumunu ile yatırım destek ofislerinin görev ve yetkileri,
- ajansların, bölgeler esas alınarak, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakan'ın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile kurulması,
- tüzel kişiliği haiz ve bu kanunla düzenlenmemiş bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabi olacağı,

Hükümlerinin iptali ve yürürlüğünün durdurulması talep edilmektedir.

Özetle yukarıda belirtilen nedenler ileri sürülerek, Ajansın faaliyetleri belirtilen tarihten bu yana aşağı yukarı 7 aydan bu yana durdurulmuştur.

27 http://www.metalurji.org.tr/docs/danistay_karari.pdf erişim 12.10.2007

İzmir Kalkınma Ajansının demokratik pratikler yönüyle değerlendirilmesi

İzmir Kalkınma Ajansının kurulması büyük bir heyecan yaratmıştır. İzmir'in Pilot iller arasına alınması için çeşitli yerel ilgi gruplarınca(ticaret ve sanayi odası gibi) lobicilik yapılmıştır. Kalkınma Kurulunun ilk toplantısında, İzmir Valisinin Ajansı tanıtımına ilişkin konuşmasını takiben, Kalkınma Kurulu Başkanı ve vekili ile Kalkınma Kurulundan meslek odaları temsilcilerinden 3 üye “Yönetim Kuruluna” seçilmiştir. Ancak sonraki toplantılarda Kalkınma Kurulu üyelerinin “katılım” heveslerinin azaldığı dikkati çekmiştir. Üyelerin büyük çoğunluğunun Toplantıların başlangıcında katılım defterini imzalayıp, toplantı bitiminde kadar sabredememeli ve “salonu terk etmeleri” eleştirilmiştir. Bu yabancılaşmanın nedeninin “Kalkınma Kurulunun” üyelerinin çoğunda “çalışmalarının Yönetim Kurulunca ciddiye alınmayacağı” algısı olduğu sanılmaktadır(?).

Aslında Kurul üyelerinin çoğu daha işin başında asıl yetkili birimin “Yönetim Kurulu” olduğundan hareketle, yukarıda bahsedilen zaman darlığı, kararlarda etkili olamama unsurlarını öne çıkarmıştır. Buna karşılık Yönetim Kurulu, 11 toplantı ile iyi bir performans gösterdiği tahminlenebilir veya sanılabilir. Çünkü Yönetim Kurulunda alınan kararlara Kalkınma Kurulu üyeleri ve diğer izleyicilerin erişmesi bugüne kadar (Ekim 2007) mümkün olamadığından değerlendirme yapmak da kolay değildir. Başka bir ifade ile Yönetim Kurulu Kararları internet ortamında veya herhangi bir şekilde kamuoyu ile paylaşılmamıştır.

Yönetim Kurulunun, Kalkınma Kurulu tarafından görülebilen ilk icraatı, çizimlerini kendisinin yaptığı ve kabul ettiği “**Ajansın ambleminin**” belirlenmesidir. Kalkınma Kuruluna bir toplantıda Kalkınma Ajansı amblemi tanıtılmıştır. Diğer bir faaliyeti, Yönetim Kurulu üyelerinin temsil ettiği kurum/veya kurumlarca hazırlanmış, “İzmir İlinin Ön Bölgesel Gelişme Planı Taslağıdır”. Bu taslak çalışmanın aslında Kalkınma Kurulunca oluşturulup geliştirilmesi ve Yönetim Kurulunun katkılarıyla nihai hale getirilmesi gibi beklenen olağan sürecin aksine hareket edilmesi ciddi eleştiri almıştır. Ayrıca Yönetim Kurulu çalışmaları ve gündeminden Kalkınma Kurulu başkanının haberi olmadığı ve davet edilmediği de bilinmektedir.

Kısaca değerlendirmek gerekirse, yönetim temelli bir Kalkınma Ajansı yapılanmasında bile, İzmir örneğinde kendi organları içinde ve halk ile “yönetişimin” sağlanamadığı görülmektedir. Bu negatif husus aslında Türkiye'nin güçlü merkezîyetçi bürokratik yapısının biçimlendirdiği “bürokratik toplum” anlayışı ile kolaylıkla ilişkilendirilebilir. Yine Kamu Yönetiminin temel sorunu olan, Yönetim Birimlerinin “danışma ihtiyacı” hissetmemesi ve “bilgi alan konumunda

olması" Ajans yapılanmasında da açıkça görülmektedir. Nitekim Yönetim Kurulu bilgi alan, Kalkınma Kurulu ise görüş oluşturan ve veren konumunda açıkça yasal olarak biçimlendirilmiştir. Yönetim Kurulu ile Kalkınma Kurulu arasındaki iletişim ağı Ajansın faaliyetleri durduruluncaya kadar olan dönem için özetlemek gerekirse, "tek yönlü" işlemiştir.

Kalkınma Kurulundaki çalışmalar Toplantıya halkın katılımı serbest olduğu için, ilgi duyanlar açısından izlenebilmiştir. Ayrıca Kurul çalışmaları ve toplantı kararlarına internet ağından erişilebilmektedir.

İletişimin iki yanlı etkileri değerlendirildiğinde, uygulamadaki olumsuzlukların yol gösterdiği durum, Kalkınma Kurul Başkanı ve/veya vekilinin doğal üye olarak Yönetim Kurulu toplantılarına katılımlarının sağlanmasını davete gerek bırakmadan yeniden düzenleme gerekliliğidir. Yönetim Kurulu kararlarının kamuoyuna açıklanması Kurul Başkanının iznine tabidir (Yönetmelik, md.18/2). Yeri gelmişken, Kalkınma Kurulu içinden seçilmiş üç Yönetim Kurulu üyesinin de, belki bu nedenle, Kalkınma Kurulunu bilgilendiremediği söylemek gerekir. Aslında rasyonel mantık gereği, Kalkınma Kurulu içinden seçilen temsilcilerin, temsil görevlerini Kalkınma Kurulu ile danışarak gerçekleştirmesi beklenmektedir. Kuruluş amacı esas itibarıyla toplum kalkınmasına dayandırılan bir Ajansın Yönetim Kurulunun 11 toplantısının hiçbirisini neden kamuoyu ile paylaşmadığının mantıklı açıklaması ne olabilir?

Mamafih, son Kalkınma Kurulu toplantısında, her iki Kurul temsilcileri bir araya gelerek İzmir İli Bölgesel Gelişme taslağının oluşturulmasında birlikte verimli bir çalışma ortaya çıkarmışlardır. Belki iyi bir başlangıç sağlanabilmişti ve sürdürülecekti. Ancak yukarıda da belirtildiği gibi faaliyetlerin tamamen durdurulduğu bir süreç hukuken başlatılmıştır. Bu süreç içinde ilgi gruplarının Bölgesel Kalkınmanın önemi ve özellikle Avrupa Birliğinde Kalkınma Ajansı uygulamalarına yönelik bilgilendirme faaliyetleri devam etmiştir. Ajansa yönelik eleştirilere karşı olumlu değerlendirmeler Ajansın içinde yer alan Ticaret Odası gibi bazı ortaklarca dile getirilmiştir. Ancak toplumun bütününden İzmir Kalkınma Ajansına güçlü bir sahip çıkma veya kamuoyu baskısının varlığından söz etmek mümkün değildir. Belki yeni bir kuruluş olduğu için, bir İzmir Kalkınma Ajansı kurulduğuna sıradan halk açısından farkındalık da bulunmamaktadır.

Baskı gruplarının Ajanstaki kurumsal etkileri incelendiğinde; Yasal olarak Ajansların faaliyetlerinin durdurulma süreci girişimleri sırasında, bazı kurumların üyelerinin istifalarıyla Ajansın 100 üyesinin 94'e gerilediği görülmüştür. Kanun gereği, kurumsal temsil ile atanan bireyler "kurumlarından gelen talimatlar ile" Kalkınma Kurulundan çekilmiştir. Çekilmenin nedenleri ve haklılığı bu tebliğinin şüphesiz konusunu oluşturmamaktadır. Ancak teknik olarak bakıldığında, bu

“katılımı bırakma veya bıraktırılma” olgusu, üzerinde durulması gereken önemli bir konudur.

Aslında katılımcı programlarda baskı grupların olumsuz etkisi, literatürde sıkça işlenen konular arasındadır. Programların işlemesine bir tehdit değerlendirmesine de alınabilir. Bu husus herhalde yönetim pratiğinin kendi kuruluşu dışındaki kurumsal çevreden gelen müdahaleye açık zayıf yanıdır. Çeşitli nedenlerle(olağan veya olağan dışı) ayrılmalar bir önemli faktör değerlendirmesine alındığında, ülkemizin bürokratik toplum yapılanması koşullarında, Kalkınma Ajansının Kalkınma Kurullarında öngörülen 100 üye sayısını bir bakıma makul hale getirmektedir.

Henüz kamuoyu gündemine gelmemiş bir diğer öngörüm ise; Kalkınma Ajansı yapılanmasında, Yönetim kurulu üyeleri ile genel sekreter ve ajansta istihdam edilecek tüm personelde Türk vatandaşı olmak, açıkça belirtilmiş bir koşul iken Kalkınma Kurulu açısından böyle bir ön koşul düzenlenmesinin bulunmadığına ilişkindir. Öte yandan yürürlükteki Belediye Kanununa göre “Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir.²⁸ Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır...(5393, md.13/1) düzenlemesi gereğince yabancıların da Kalkınma Ajansında, “yabancı sosyal sermaye” olarak yer alabileceğini düşünmek mümkündür.

Çeşitli Avrupa ülkelerinde kalkınma ajansı yapılanması

Avrupa ülkelerinden bazılarında, kalkınma ajansları yapılanması aşağıda örgütsel yapısı itibariyle kısaca incelenmiştir:

İngiltere; Yönetim Kurulu ve danışma kurulu/çalışma gruplarının öne çıktığı bir yapı mevcuttur. Advantage West Midlands RDA 6 kişilik yönetim kurulu, Northwest Regional Development Agency 15 kişilik yönetim kurulu South East Development Agency 14 kişilik yönetim kurulu ile çalışmaktadır.²⁹ Çalışma gruplarının konuları oldukça çeşitlidir. Örneğin London Development Agency'de 2012 Olimpiyatlarıyla ilgili bir çalışma grubu bulunmaktadır.

Romanya; Türkiye'deki Yönetim Kurulu ve Kalkınma Kurulu'nun yetkilerine sahip bir yapı içinde programlanmıştır. Yönetim kurulu kamu, sivil ve özel ortakların

28 Yürürlükten kalkan Belediye Kanununda hemşeri tanımı; “ Her Türk, nüfus kütüğüne yerli olarak yazıldığı beldenin hemşehrisidir(1580, md.13)” olarak düzenlenmiştir.

29 http://www.adrnorddest.ro/present_institutions_cdr.php,<http://www.nwda.co.uk/who-we-are/the-board.aspx>,
http://www.seeda.co.uk/About_SEEDA/Board_Members/, erişim: 09/10/2007

katılımıyla oluşmaktadır ve üye sayısı 20 civarındadır. Örneğin West Regional Development Board 16 üye, South Muntenia Development Board 28 üye, North-East Regional Development Agency 24 üyedir.³⁰

Fransa; Yönetim Kurulları yanında uzmanların ve onların yönlendirdiği grupların öne çıktığı yapı mevcuttur. Örneğin Paris Development, Paris Belediye Başkanı tarafından atanan 8 kişilik yönetim kurulu ve bunun yanında konularında uzman yaklaşık 20 kişi çalışmaktadır. Agence de Developpement de la Reunion'da ise yönetim kurulu daha çok özel sektör temsilcilerinden oluşmaktadır.³¹

İtalya; Yönetim Kurulu, Denetim Kurulu ve uzmanların yönlendirdiği çalışma gruplarından oluşan bir yapı görülmektedir. Örneğin ERVET 7 kişiden oluşan yönetim kurulu ve 3 kişiden oluşan denetim kurulu, Milano Metropoli 8 kişilik yönetim kurulu ve 5 denetim kurulu bulunmaktadır. Planlama, muhasebe, kalite ve güvenlik, bilgi teknolojileri gibi çalışma grupları ve her grubun uzman bir yöneticisi bulunmaktadır. Lamoro Agenziadi'de 8 kişilik yönetim kurulu ve 3 kişilik denetim kurulu Yine benzer bir şekilde çalışma grupları ve bunların başında bir yönetici/uzman yer almaktadır.³²

Rusya; Kaliningrad Regional Development Agency'de 4 kişilik bir kalkınma kurulu ve görevi ajansın görevlerinin en iyi şekilde yerine getirilmesini sağlamak ve sıkı bir denetim sağlamakla görevli olan kuruldan (Board of Guardians) oluşmaktadır. 7 kişi olan Board of Guardians kamu, sivil, özel ve üniversitelerin temsilcilerinden oluşmaktadır.³³

İspanya; Essone Development Agency'de 4 kişilik yönetim ekibi ve kamu, sivil ve özel ortaklardan oluşmuş ve diğer Avrupa örneklerine göre daha kalabalık 41 kişiden ve adı “yöneticiler kurulu” olan Türkiye örneği benzerindeki gibi kalkınma kurulu bulunmaktadır.³⁴

Almanya; Federal yönetim yapısı etkisinde birbirinden farklı yapılanmalar bulunmaktadır. Örneğin, Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH – WRS 1 ajans müdürü, 13 kişilik yönetim kurulu ve bu kurulda ayrıca 4 kişilik danışma

30 <http://www.adr5vest.ro/index.php?page=domain&did=49>, http://www.adrmuntenia.ro/upl/pdf/Componenta_CpDR_Sud_Muntenia.pdf, http://www.adrnordest.ro/present_institutions_cdr.php, erişim: 09/10/2007

31 <http://www.parisdeveloppement.com/qui-sommes-nous/nos-instances-dirigeantes.html?langue=2>, <http://www.adreunion.com/English/index.asp>, erişim: 09/10/2007

32 <http://www.ervet.it/htmleng/organi.asp>, <http://www.milanomet.it/en/chi-siamo/board.html>, <http://www.lamoro.it/eng/organizzazione.lasso>, erişim: 09/10/2007

33 <http://www.kaliningrad-rda.org/en/about/structure.php>, erişim: 09/10/2007

34 <http://www.essonne-developpement.com/en/aee/equipe.php>, erişim: 09/10/2007

amaçlı üye bulunmaktadır. Investitionsbank Berlin'de Ajansı temsil etme, hazine, risk yönetimi vb. görevlere haiz ve Ajans içindeki bazı atamaları gerçekleştiren 2 kişilik yönetim kurulu ve yönetim kurulunun görevlerini yerine getirebilmesi için yardımcı vasıfta 9 kişiden oluşan Yönetmel Kurul (Administrative Board) bulunmaktadır.³⁵

Hırvatistan; Yönetim Kurulu ve Kalkınma Kurulu oluşumu ile, Türkiye'deki Kalkınma Kurulu'na benzer bir yapılanma bulunmaktadır. Ajans, bulunduğu bölgeyi oluşturan 5 kentten 1/5 oranında temsilcinin katılımıyla oluşmaktadır.³⁶

Ukrayna; Odessa Oblast Kalkınma Ajansı'nda 5 kişilik yönetim ve 6 kişilik denetim kurulu bulunmaktadır.³⁷

Çek Cumhuriyeti; Yönetim Kurulu, Denetim Kurulu ve uzmanların bulunduğu yapı görülmektedir. Örneğin, Regionali Rozvojova Agentura Usti bölgesinde yer almaktadır ve bölgede Belediyeler, Bölge Yönetimi, Ticaret odası, Ziraat Odası, Ticaret Birlikleri ve üniversitenin dengeli katılımına ve dağılımına dikkat edilmiştir. Uzmanların yönlendirdiği bir yapı öne çıkmıştır. Ajans, 5 kişilik yönetim kurulu, 6 kişilik denetim kurulu ve 20 kişilik uzmandan oluşmaktadır.³⁸

Özetle, ülkelerin idari yapısına ve bölgelerin özelliklerine göre **Ajansların** yapılanması değişmektedir. Bu nedenle de tek tip model yapılanma doğal olarak görülmemektedir. Ajansları bazı ülkelerde şirket, bazı ülkelerde bölge yönetiminin altında bir yapılanma bazı ülkelerde de kamu, sivil, özel ortaklaşa girişimleri şeklinde görmek mümkündür.

Açıkça görüleceği gibi, ülkenin idari yapısı ile Ajans yapısı ve toplumsal duruşlar birbirini etkilemektedir. Türkiye'de Kamu Yönetiminin “merkezde karar alma”, “gizlilik”, “kapalılık” ve katılıma uzak duran klasik³⁹ sorunları yereldeki yönetim amaçlı yapılanmalarda bile bir şekilde “yeniden canlanmaktadır”. Bu nedenle yukarıda bahsettiğim toplum merkezli ve katılımcı modellerin faydasının anlaşılabilirliğini sağlayacak bir kurumsal-toplumsal eğitim gerekliliği ortadadır.

Aslında bahsedilen bu Ajans modeli yapılanmasında, daha demokratik algılamalara sahip üyelerle, daha uzlaşmacı ve verimli ortamlar geliştirilebilir. Ancak bu durumda Ajans faaliyetlerindeki beklenen demokratik katılımcılık ve işbirliği

35 <http://wrs.region-stuttgart.de/sixcms/detail.php/264015>, <http://www.investitionsbank.de/en/desktopdefault.aspx/tabid-135/>, erişim: 09/10/2007

36 http://www.dan.hr/_en/index.php?option=content&task=view&id=19&Itemid=34, erişim: 09/10/2007

37 <http://investinodessa.com/content/view/28/59/>, erişim: 09/10/2007

38 <http://www.rra.cz/eng/?a=rra&p=index>, erişim: 09/10/2007

39 Zerrin Toprak, Emin Göktaş, ve Gökhan Tenikler (2004): Ed.,21. Yüzyıla Başlarken Türkiye'de Uzlaşmacı ve Çatışmacı Değerler, Yerel Gündem 21 Yayını, İzmir.

kurumsallaşmamış olacaktır. İzmir örneğine bakılarak, yasal düzenlemenin kurumsal olarak, kapallılığı cesaretlendirdiği rahatlıkla söylenebilir.

Diğer bahsetmeden geçilemeyecek önemli bir konu ise, Türkiye'de bölgesel organizasyonlardan öteden beri korkulmasıdır. Çeşitli araştırmalarda, Avrupa ülkeleri yönüyle de bölge konusunun merkez ve yerel ilişkiler yönüyle önem taşıdığı vurgulanmaktadır. Bölge ölçeğinin belirlenmesinde en önemli konu siyasal muhalefeti asgariye indirecek, merkezi yönetime direnmeyi zorlaştıracak modellemeler olduğu belirtilmektedir.⁴⁰ Avrupa, yerel ve bölgesel hizmetlerde etkinlik konusunu, genelde, idari öncelikler olarak yapılanma çalışmalarında değerlendirebilmektedir. Türkiye için “büyük ölçekli alanların” etkinliklerle nasıl yönetileceği konusu ise bir idari sorun olarak devam etmektedir.

Kalkınma Ajanslarına yönelik eleştirilerde temel kurgulama, Kalkınma Ajanslarını, Kamu Yönetimi teşkilatı kademelenmesinde bir birim gibi değerlendirip, bu ön kabulden sonra, Ajansların hukuki yapısına ilişkin hükümlerin Türk İdari Teşkilatına uymadığı gerekçesiyle faaliyetlerin durdurulmasıdır. Başka bir ifadeyle idari değil, istatistikî birimler bağlantılı hizmet örgütlenmesi esasına göre kurulmuş Ajans örgütlenmesi, merkezi yönetim kademelenmesinde idari bir birim oluşturulmuş gibi değerlendirilmiştir. Ayrıca, bu şekilde bölgeler oluşturmak suretiyle, ülkenin bölünmesine giden yolun programlandığı gibi yaklaşımlar, hukuka aykırılık yanında ileri sürülen “sosyo-fenolojik” diğer varsayımlardır. Aslında İl İdaresi Kanununda(5442), “bölge” bir idari kademelenme olarak yer almamaktadır.

Yargı sürecinde, toplumun kalkınma ajansı modelinden, zarar göreceği iddiasının yasal ve toplumsal dayanaklarının bulunmaması olasılığı mümkündür. Ancak büyük alanlara yönelik hizmet organizasyonlarını olumsuz değerlendirme tanısı aşılabirirse, eleştirilen diğer hususlara yönelik, toplum/devlet lehine toplumsal uzlaşmayı sağlayacak düzenlemeler yapılması çok daha kolay görülmektedir.

Toplumsal kalkınmada, yönetim temelli organizasyonlar, bilgiden değer üretmeye uygun yapılanmalardır. Bu bakış açısından “inovasyon” etkisi yarattıklarını söyleyebiliriz. Üniversiteler, araştırma merkezleri ve çeşitli kurumlarca geliştirilen ve üretilen bilgilerin kuşkusuz toplumla paylaşılması gerekmektedir.⁴¹ Çeşitli çalışmalarda inovasyon aktarım merkezleri gerekliliğinden bahsedilmektedir Kalkınma Ajansları genel yapısına kamu, özel ve sivil ortakların buluşma ve fikir geliştirme ortamları olarak toplumla ilişkilerin geliştirilmesi için, bilim insanı, uzman, bürokrat ve eylem gruplarıyla bütünleşik çalışan uygun mekanizmalar ve ilişki ağları

40 İlhan Tekeli (1972); Bölge Planlama Üzerine, İTÜ. MF Yayını, İstanbul, 1972, No:51'den Lebre L. J. Guide Pratique de L'enquete en vue de L'Amenagement Regionale. P.U.F. 1986.

41 Cemil Arkan (2007); Bilgi Çağı, Yıl.3, Sayı 36, s.41

yaratabilme özelliğine sahip yapılanmalardır. Somut ihtiyaçlar ve bilgi birikimine dayalı stratejilerin ve eylem planlarının şekillenmesi, yerel ve merkezi yönetimlere öngörüler yönelterek etkin siyasetlerin oluşumunu sağlamada, Kalkınma Ajansı ve benzeri yapılanmalar uygun oluşumlardır. Ancak Ajans felsefesi ile merkeziyetçi modeller içinde eğitimini tamamlamış insani sermayesinin beklentileri birbirleriyle yukarıda da belirtildiği gibi uyuşmayabilmektedir.

17. ve 18.yüzyıllarda, devletin sahip olduğu ve kendisini öteki örgütlenmiş topluluklardan ayıran, hiçbir denetime tabi olmayan kesin buyruklar verme gücünün, bir egemenlik yetkisi olduğu düşünölmüştür. Jean Bodin, ilk defa meşhur “Politika Bilimi” kitabında (De la Republique,1577) egemenlik kavramını açıklarken, tamamen yönetime ait sürekli bir güç tanımını kullanmıştır. Bununla beraber Bodin tarafından formüle edilen egemenlik, limitsiz değildi, yasalarla kendi kendini sınırlamaktaydı. Aslında devletin üstünde hiçbir otoritenin bulunmaması, devletlerin uyması gereken herhangi bir kurallar bütününün de söz konusu olmayacağı anlamında değerlendirilebilir. Oysa toplumsal ve tarihsel gereklilikler, Avrupa’da 1648 Westphalia anlaşmalarıyla başlayan ve devletlerarasında giderek yerleşen bir ortak düzenin, uluslar arası hukuk düzeninin doğmasını zorunlu kılmıştır. Ülke kendi sınırları içinde kendi egemenlik hakkına sahiptir. Gelişen ve değışen dinamikler ortak fikirler ve adımları gerekli kılmaktadır. Örneğin bütün dünyayı etkileme özelliğı nedeniyle çevre koruma kullanma dengesinin sağlanması başta olmak üzere birçok konuda uluslar arası işbirliğı gerekli hale gelmiştir.⁴² Uluslar arası gelişmelere, sadece egemenlik hakkı adına uygulamada uzak durmak birlikteliğı engellemektedir. Bodin bu sorunu, “aksi takdirde karışıklığa(kaos) düşölür ki; bu ülkenin çok şey hatta belki de kendi egemenliğini bile kaybetmesi sonucunu yaratabilir”⁴³ ifadesiyle ortaya koymuştur. Bu görüşten hareketle eğer toplum kendi içinde diyaloglarını geliştiremez ve ülkenin kalkınması için uluslar arası gelişmeleri takip etmez/edemez ise parçalanma ve yok olma için ayrıca “bir kalkınma ajansına” ihtiyacı bulunmayacağını rahatlıkla söylemek mümkündür.

İzmir Kalkınma Ajansının faaliyetleri dursa da, İzmir’de kurumsal olarak 1996 yılından bu yana sürdürölen yönetim temelli katılımcı programlar devam etmektedir. Programların yürütöldüğü yerleşimlerdeki başarılarının yanı sıra, yerel mevzuatın katılımcılığa ilişkin şü anda yürürlükteki hükümlerinin ve programlarının tüm ülkede benzer uyum ve ahenk ile çalıştırılamamasının izlenebilir engelleri aşağıda kısaca listelenmektedir.

42 Zerrin Toprak, Karaman-Asuman Altay(1997); “Global Governance Caused By New World Order”, Marmara Journal of European Studies, Volume 5, No;1-2, 1997, <http://www.geocities.com/yereldemokrasi/gg.htm> erişim13.10.2007

43 bkz. Oppenheim. L.(Lauterpach.H);International Law, A .Treatise, 1961, supra note I, s.20 , aktaran, Aslan Gündüz “Eroding Concept of National Sovereignty: The Turkish Example”Marmara Journal of European Studies, Volume,1.1991, p.100.

Türkiye'de yerel yönetimlerin katılıma açık organlarında insan faktörüne bağlı sorunlar

Belediye ve İl Özel İdare örgütlenmesinde yukarıda bahsedilen gerek ihtisas komisyonlarının katılımcı bir anlayışla çalıştırılması, gerekse belediyelerde kent konseyi oluşumu(yerel gündem 21 uygulamaları dışındaki kentlerde) beklenen işlevselliği genelde sağlamamıştır. Uygulamaya yönelik, “yapılabilir modeller” ne kentteki sektörel katılımcılar ne de yerel yönetimler tarafından geliştirilememiştir veya geliştirilmemiştir(?). 2015 yılına kadar Birleşmiş Milletler Bin Yıl Bildirgesinin uygulanabilirliğini sağlamak amacıyla Türkiye'de Yerel Gündem 21yönetişim ağı kanalıyla BM Bin Yıl Kalkınma Hedeflerinin Yerelleştirilmesi programı yürürlüğe konulmuştur. Bu gelişmenin, belirtilen bu demokratik eksikliği ortadan kaldıracağı kuvvetle düşünülmektedir. Bu görüşler üst düzey yöneticileri ve bürokratlar tarafından çeşitli toplantılarda dile getirilmektedir.

İzmir Büyük Şehir Belediyesinde 1996 İstanbul Habitat'a hazırlık ve günümüze kadar gelen süreçte birlikte çalışılan 3 başkan ile eylem yönüyle performans yıllara göre değişse de “yerel gündem 21 çalışma ortamlarında” fikir üretme, farkındalık sağlama ve katılım yönüyle 2007 yılına dek sürdürülebilir bir gelişme sağlanmıştır. Ancak bu 10 yıllık tecrübeye rağmen, İzmir' de de 2007 yılı itibarıyla yerel yönetimler ihtisas komisyonlarına halkın katılımı konusunda gerek belediye gerek il özel idaresi yönüyle “literatüre girebilecek” bir başarı sergilenmemiştir.

İzmir'in gelecek senaryosunda, sürdürülebilir bütünleşik stratejik yönetimi çalışmaları ve stratejik yaklaşımlar

İzmir Büyükşehir Belediyesi idari alanında Sağlıklı Kentler ve İzmir'in Bütünleşik Stratejik Yönetimi Çalışmaları sürdürülebilir İzmir için geliştirilmektedir. Sağlıklı Kentler yaklaşımı, kentte yaşayan ve çalışan insanların fiziksel, zihinsel, sosyal ve çevresel kapasitelerini arttırmaya yönelik stratejilerdir.⁴⁴ İzmir Büyükşehir Belediyesi Mayıs 2006 Meclis Kararının ardından 7 Eylül 2006 tarihinde Sağlıklı Kentler Birliğine Üye olmuştur.

İzmir ilinde Valilik ve Üniversiteler ile protokoller yapılarak Dünya Sağlık Örgütü Avrupa Bölge Ofisinin yürüttüğü, “Sağlıklı Kentler Projesi” ile yerel düzeyde “Herkes İçin Sağlık” uygulamasını gerçekleştirmek hedefli çalışmalar başlatılmıştır. Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ) Sağlıklı Şehirler Projesi, Avrupa ölçeğinde sağlığı karar vericilerin gündeminde ön sıralara yerleştirmeyi, ve 21.yy'da ve Yerel Gündem

44 www.saglikkentlerbirligi.org.tr/erişim;17.10.2007

21'de herkes için Sağlık stratejisinin prensipleri ve hedefleri doğrultusunda sağlık ve sürdürülebilir kalkınma için kapsamlı yerel stratejiler geliştirmeyi amaçlamaktadır.

Çalışma planının temelinde;

- sağlıklı toplum politikalarını teşvik etmek
- destekleyici toplumsal çevreyi oluşturmak
- kaynakların doğru kullanımını sağlamak
- toplum katılımını artırmak ve geliştirmek
- kişisel kapasitelerin geliştirilmesi ve teşviki
- sağlık hizmetlerinin yeniden tanımlanması unsurları öne çıkmak
- bütünleşik kent sağlığı program ve planlamalarını hazırlamak
- ulusal ve uluslar arası proje ortaklıkları oluşturmak yer almaktadır.

Sağlıklı Kentler çalışmaları hakkında, Yerel Gündem 21 ve üniversiteler başta olmak üzere diğer haber ağlarından bilgilendirmeler ve katılım için sürekli çağrılar yapılmaktadır. Çalışma grupları 2007 Ekim itibarıyla henüz oluşmaktadır.

İzmir'in sürdürülebilir bütünleşik stratejik yönetimi çalışmaları

2010 yılına kadar, Kentlerin Bütünleşik Stratejik Planlarını tamamlamaları hedefine yönelik olarak çalışmalar İl ölçeğinde başlatılmıştır. İzmir Büyükşehir Belediyesi, İl Özel İdaresi ve Üniversiteler başta olmak üzere, kurumların kendi stratejik planlarını hazırlamalarından sonraki bu süreçte, kurumların eylem planlarında kente yönelik ve bütünleşik çalışabilecekleri çalışmaları belirlemeleri beklenmektedir. İzmir'de, Yerel Gündem 21 çalışmaları temel alınarak, 2007 Ağustos içinde başlatılan ve 3 Eylül 2007 tarihinde 3 hazırlık toplantısı, İzmir'in Sürdürülebilir Bütünleşik Stratejik Yönetimi Çalışma Grubu olarak yapılmıştır.

Teknoloji ve Bilim Kenti olarak sürdürülebilir hedef gösterilen tema ile de bağlantılı olarak, İzmir'de faaliyetlerini sürdüren üniversiteler(Dokuz Eylül, Ege, Yaşar, Ekonomi Üniversiteleri ve İzmir Yüksek Teknoloji Enstitüsü) kente yönelik olarak kendi stratejik planlarında gösterilen eylemler ve kente katkılarının yönü ile ilgili olarak sunuşlarını yapmışlardır. Ayrıca İzmir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planlama Birimince İzmir Büyük Şehir Belediyesi stratejik planlarındaki kurumsal-toplumsal katkıların artırılmasına yönelik beklenti açıkça belirtilmiştir.

İzmir Büyükşehir Bütünündeki kurum ve kuruluşların kente yönelik bütünleşiklik çalışmalarını sağlama fikri, Üniversitelerden başlamak üzere geliştirilmektedir. Bu süreç içinde, uygulamanın aşamalarına yönelik stratejik yaklaşımlar planlanmakta olup, "konu" özelinde ortaya çıkmış bir eylem planı henüz geliştirilmemiştir.

Kuramsal olarak, bütünleşik olarak geliştirilecek hedeflenmiş hizmetlerdeki esas sorunun, bütünleşik kamu hizmeti yapılanmasındaki en son kullanıcıya kadar bütün unsurlar arasındaki bilgi teminindeki işbirliği eksikliği olduğu genelde bilinmektedir. Bu nedenle bütünleşikliği sağlayacak iletişime önem verilmesi gerekmektedir. Öte yandan kentte ve il bütününde yürütülen Yerel Gündem 21, Sağlıklı Kent ve Bütünleşik Stratejik Yönetişim çalışmalarının katılımcıları genelde farklı olduğundan, faaliyetlerin birbirinden ayrı olmadığı veya bağlantılı olduğunun da hatırlatılması önem taşımaktadır. Aksi takdirde yeni yeni merkezîyetçi grupların doğması mümkündür. Sürdürülebilir Yönetişim programlarının amacına uygun gelişmesi için ayrıca hemşerileri de yazılı ve görsel basın yardımıyla bilgilendirmek ve desteğini almak, katılım ve katkıları ile sahip çıkmasını sağlamak öncelikli yapılacak işler arasında yer almaktadır. Bu faaliyetleri, iletişim imkânlarındaki teknolojik gelişmelerin kolaylaştıracağı düşünülmektedir.

Demokrasinin getirdiği dayanışma güçlü bir duygu özelliği taşımaktadır. Kentlerin gelişiminde, hemşehrilerin rol almasının dayanışma ile gelen birlikteliğin sağlanmasında önemi bulunmaktadır. Katılıma yönelik cesaretlendirici idari yapılanmaların geliştirilmesinin toplumdaki psikolojik gerilim ve stresleri yatıştıran bir etkiye sahip olduğunu kuvvetle düşünmekteyim.

Sonuç ve değerlendirme

Örgüt ve çevresi bütünlüğünde, demokratik yerel yönetimlere ulaşmak için yerel ve merkezi yönetimin birlikte düşünülmesi gerekmektedir. Oysa yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yaklaşımında “merkezi yönetimden gelen mali yardımların artırılması” düşüncesi hala kamuoyu yönlendirmesinde ağırlığını korumaktadır. Aslında, yerel yönetimlerin ve toplumsal sermayesinin kapasitelerinin” artırılmasının da toplum kalkınmasında önemi bulunmaktadır. Bu hedefe erişmede, yerel yönetimlerin demokrasinin temeli olduğunu kabul etmek ve güçlendirmek “olmazsa olmaz” dır.

Türkiye’de bürokratik toplum yapılanmasını aşmak, çözülmesi gereken diğer acil bir sorundur. Bu sorunun giderilmesinde toplumsal diyalogları geliştirici katılımcı programlar kadar, idarenin karar alımında bu çalışmaları dikkate alan merkeziyetçi olmayan tercihleri de önemli role sahiptir. Destekleyici olarak, gerek demokratik katılım gerekse kentsel hizmetlerin verimliliğinin artırılmasında hemşehriye/ilgi gruplarına/sektörlere düşen rollerin ve sorumluluklarının “tanısı” yapılmalı ve toplum çevresiyle yeniden tanıştırılmalı ve barıştırılmalıdır.

Gençler özellikle sürdürülebilir gelecek ve toplum için önem taşımaktadır. Gençlerin gelişmesi ve toplumsal bütünleşmesini sağlamak gereklidir. Demokrasinin ders tahtası başında öğretilmesi yeterli olmayıp, gençlerin de içinde yer aldığı projeler ve ekip çalışmaları içinde bütünleşik programlar uygulanmalıdır.⁴⁵

Bütünleşik hareket etmenin (eşgüdüm, hedeflerde uzlaşının sağlanması) mevzuat desteğinde özendirilmesi de önem taşımaktadır. Mevzuat düzenlemelerinin uygulanabilirliği için, iş tanımlamalarının günün değişen koşullarına ve ihtiyaca göre yeniden gözden geçirilmesi planlanmalıdır. Katılım bilgiye hızla erişme ve yönetimin karar ve faaliyetlerinin kontrolü anlamına da geldiğinden, yöneticiler tarafından, katılımcılara çekingen davranılması olasıdır. Ancak birlikte çalışmanın faydaları doğru algılanırsa, yönetime sahip çıkma gibi olumlu bir yönü de bulunmaktadır. Yasal karar alıcılara yönelik, yönetişim felsefesinin gerektirdiği rollerin içselleştirilmesine yönelik eğitimlerin olumlu katkısı beklenmektedir. Nitekim bir eğitim programı gibi değerlendirilebilecek Yerel Gündem 21 çalışmalarının yürütüldüğü kentlerde, kent konseyleri uzlaşmacı ve toplumsal katkılara açık faaliyetlerini sürdürebilmektedir. Yine, kent planlaması gibi farklı programların katılımcı boyutları da diğer kentlere göre daha kolay biçimlendirilebilmektedir.

45 Gökhan Tenikler (2004); “Gözden Geçirilmiş Gençlerin Yerel ve Bölgesel Yaşama Katılımlarına İlişkin Avrupa Şartı”, Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmalarında Avrupa Konseyi, Edit(Zerrin Toprak, Hikmet Yavaş ve Mustafa Görün), İzmir, s. 254 – 255, 256–271

Toplumun, kazanılmış ve alışılmış kurumsal menfaatleri sürdürebilmek için, yerel üzerinden siyaset yaparak, toplum kalkınmasına faydalı eylemlerin reddedenleri “algılaması” ve demokratik usullerle “tepki göstermeyi” öğrenmesi gerekmektedir.

Toplumun birlikte karar verme ve iş görme kabiliyetini sürekli öğrenme araçlarının yardımıyla geliştirmek ve sürdürebilmek, demokratik kazanımları geliştirmek ideal toplum biçimlenmesine giden iyi bir strateji olarak görülmektedir.

KALKINMA AJANSLARININ FAALİYETLERİ VE GELECEK VİZYONLARI

Oturum Başkanı: Fikret Toksöz

Yönetişim, Bölgesel Kalkınma ve Kalkınma Ajansları:
Çukurova Kalkınma Ajansı Uygulaması
A. Celil Öz

Türkiye'de Bölgesel Kalkınmanın Aracı Olarak
Kalkınma Ajansları: İzmir Kalkınma Ajansı Örneği
Ergüder Can

**Yönetişim, Bölgesel Kalkınma ve
Kalkınma Ajansları:
Çukurova Kalkınma Ajansı Uygulaması**

A. Celil Öz
Çukurova Kalkınma Ajansı Genel Sekreteri

1- Giriş

Son çeyrek yüzyılda küreselleşmenin ve uluslar arası ve uluslar üstü kurumların da etkisiyle kamu yönetimi kamu işletmeciliğine dönüşmeye başlamış, yönetim, stratejik planlama, yerelleşme, yerindenlik, performans denetimi, açıklık, çok düzlemsellik gibi yeni kavramlar geliştirilerek bu ilke ve kavramlar doğrultusunda yeni kurumlar oluşturulmaya başlanmıştır.

Her ülkede farklı yapılarda ve fonksiyonlarda olmakla birlikte Kalkınma Ajansları da bu ilke ve esaslarla çalışabilecek esnek ve genel yönetim dışında çalışan kurumlar olarak oluşmuştur.

Bölgesel eşitsizlikleri gidermek, dengeli ve sürdürülebilir büyümeyi sağlamak için başta Avrupa Birliği ülkeleri olmak üzere pek çok ülkede politika ve araçlar geliştirilmiş ve bunlar büyük fonlarla desteklenmiştir. Bölgesel gelişmeyle ilgili, bir kısmı ülkemizde de uygulanan, sanayi bölgeleri, girişim sermayesi, teknoloji geliştirme bölgeleri, iş geliştirme merkezleri, kümelenmeler gibi araçlar söz konusudur.

Kalkınma Ajansları da bu araçlardan biri gibi görülse de bütün araçları yönlendirecek, temel strateji ve politikaları belirleyecek ve işbirliğini sağlayacak, koordinasyon merkezi niteliğindedir. Kalkınma Ajansları bu araçlarını yerini almayacak, bölgede kurumsal kapasiteyi geliştirerek bunlar arasında da uyumu sağlayacaktır.

2- Çukurova Kalkınma Ajansı'nın kuruluşu

Bölgesel kalkınmanın tarihsel altyapısı incelendiğinde, Türkiye Cumhuriyeti ekonomi-politiğinin çeşitli kalkınma yöntemlerinin denenmesine sahne olan, güçlü merkezi yönetim birimlerinin oluşturduğu kompleks bir görünüm arz ettiği görülebilir. Bir yandan ulusal kalkınma planlarının bölgesel gelişme ve bölgeler arası dengesizlikleri giderme konusundaki işlevselliğinin gözden geçirildiği, diğer yandan bölgesel gelişme politikalarının Avrupa Birliğine katılım sürecine eklenildiği bir dönemde, bölgesel kalkınmada yeni bir eksenin benimsenmesi ihtiyacının ortaya çıktığı ileri sürülebilir. Bu ihtiyaç, çeşitli parametrelerde kurgulanan bölgesel gelişme araçlarının değerlendirilmesiyle yeni bir çerçeve kazanmaktadır. Kuşkusuz, bu “yeni çerçevenin” mimarları, yeni kamu yönetim anlayışına ek olarak geleneksel bölgecilik anlayışından yeni bölgecilik yaklaşımına doğru yaşanan geçiş sürecidir. Bölgesel kalkınma planları ve kırsal kalkınmaya ilişkin gerçekleştirilen projeler ve finansal nitelikli desteklerin yansısı, bu çerçevenin içerisine yerleştirilebilecek araçların en önemlilerinden biri kalkınma ajanslarıdır. Kalkınma ajansları ile Türkiye Cumhuriyeti, planlı dönemin başladığı yıllardan bu yana bölgesel kalkınmaya ilişkin oluşturduğu politikaları ve bu politikaların uygulanmasında kullandığı araçları köklü bir yeniliğe tabi tutmaktadır.

Buradan hareketle ülkemizde oluşturulan kalkınma ajansı modelinin aşağıdaki işlevleri sergilemesi beklenebilir:

- kamu, yerel yönetimler, özel sektör ve sivil toplum işbirliği ile yerel potansiyeli harekete geçirecek ve yerel kalkınmanın sağlanmasında önderlik yapacaktır.
- bölgedeki paydaşlarla birlikte Ulusal Planlarla uyumlu olarak kalkınma stratejisinin oluşturulmasını ve uygulanmasıyla birlikte izleme ve değerlendirmesini üstleneceklerdir.
- oluşturulacak Bölgesel Kalkınma Stratejisine uygun olarak, yerel aktörlerce hazırlanacak proje ve faaliyetler, hibe şeklinde desteklenerek; bölgemizin potansiyelleri harekete geçirilecektir.
- bölgeye yerli ve yabancı yatırım çekmek için çalışmalar yapacak; girişimciliği geliştirmek için yatırımcıların izin ve ruhsat işlemlerini tek elden takip ve koordine edecektir.

Çukurova Kalkınma Ajansı, 25.01.2006 tarihli ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'a dayanarak, 06.07.2006 tarih ve 26220 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2006/10550 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulmuştur.

3- Ajansın yapısı ve organları

Ajansın karar organı kamu kesimi, yerel yönetimler, özel kesim ve sivil toplum temsilcilerinden oluşan Yönetim Kuruludur. Yönetim Kurulu il valileri başkanlığında bir araya gelmektedirler.

Amacı ajansı yönlendirmek olarak ifade edilen Kalkınma Kurulu, özel sektör, sivil toplum kuruluşları, kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler ve üniversitelerden gelen temsilcilerden oluşturulmuştur.

Çukurova Kalkınma Ajansının teknik birimi, yüksek nitelikli uzman personelden oluşturulan Genel Sekreterliktir. Ajans personeli İş Kanunu hükümlerine göre istihdam edilmektedir ve bu durum performans esaslı ödeme ve esneklik sağlama açısından önemlidir. Halen 19 uzman ve 5 destek personel istihdam edilmektedir. Uzman personel kamudan gelebildiği gibi özel sektörden ve yeni mezun olarak açıktan da gelebilmektedir. Mevcut uzman personelin 8'i lisans 13'ü yüksek lisans 3'ü de doktora derecesine sahip veya öğrenimi devam etmekte olup; 3'ü yeni mezun, 4'ü üniversite kadrolarından, 9'u özel sektör ve 8'i kamu kurumlarından gelmiştir.

4- Ajansın faaliyetleri

Gerçekleştirilen örgüt analizi çalışmaları, ajansta gerek fonksiyonel uzmanlaşmayı ve gerekse sektörel uzmanlaşmayı olanaklı kılan, esnek bir örgüt tasarımı gerçekleştirilmesini işaret etmiştir. Bu doğrultuda, yatay ve dikey uzmanlık hedefleyen bir matris organizasyon yapısı modeli tercih edilmiş ve başarıyla uygulanmaktadır. Bu çerçevede Ajans, planlama ve programlama, proje yürütme, izleme değerlendirme ve yatırım destek gibi uzmanlık birimleri çerçevesinde çalışmalarını sürdürmektedir.

Rekabetin arttığı günümüz koşullarında, yerli ve yabancı sermayeyi çekmek, girişimciliği geliştirmek için kullanılan önemli araçlardan biri olarak kurulan yatırım destek ofislerinin (tek durak ofisler) temel görevleri şunlardır:

- bölge illerinde, yatırımcıların izin ve ruhsat işlemlerini tek elden takip ve koordine etmek, yatırımları izlemek,
- ilgili mevzuattaki başvuru koşulları ve istenen belgeler doğrultusunda yatırımcıya bilgi vermek ve yol göstermek.

Planlama ve programlama faaliyetleri ise bölgesel kalkınma için yoğunlaşılacak temel öncelikli alanların belirlenmesi hedefine yönelmiştir. Öncelikli alanlarda yürütülecek faaliyet ve proje konuları ile bu alanlara tahsis edilen ödenekler bu kapsamda belirlenmektedir. Proje çağrısı, projelerin değerlendirme ve seçim sürecini takiben projenin uygulanması ve izleme-değerlendirme faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi, proje yürütme ve izleme-değerlendirme birimlerinin görev tanımı içerisinde yer almaktadır. Çukurova Kalkınma Ajansının kuruluşundan bu yana geçen süre içerisinde, yukarıda belirtilen örgütlenme ilkeleri çerçevesinde temel olarak aşağıdaki faaliyetler gerçekleştirilmiştir.

A Planlama Programlama Birimi:

- Ön Bölgesel Gelişme Planı hazırlandı, revize edildi,
- plan çerçevesinde Yıllık Program ve Bütçe hazırlandı,
- Bölgesel Gelişme Planı hazırlık çalışmaları başlatıldı,
- bölgesel ve ulusal aktörlerle temas, işbirliği ve koordinasyon geliştirilmektedir,
- bölge istatistik envanteri oluşturulmaya başlandı,
- sektörel analiz çalışmaları sürdürülmektedir,
- ajansın uluslararası ilişkileri ve üyelikleri gerçekleştirilmektedir,
- personel eğitim ihtiyaçları sürekli değerlendirilmektedir,
- ilgili çerçevede diğer kamu kurumlarının teknik işbirliği ihtiyaçları karşılanmaktadır,

B. Proje Yürütme Birimi:

- proje destekleme rehberleri hazırlığı büyük oranda tamamlanmış olup, proje çağrılarının çıkmak için yasal sürecin netleşmesi beklenmektedir,
- bilgilendirme ve eğitim faaliyetleri için kurum içi çalışmalar gerçekleştirilmektedir.

C. Yatırım Destek Ofisleri:

- bölge yatırım ikliminin değerlendirilmesi yapılmaktadır,
- yatırımlar için gerekli bürokratik işlemlere ilişkin kurumsal hafıza güçlendirilerek kurumlarla temasa geçilmiştir.
- bölgeye gelecek yatırımcı için yatırımcı rehberleri oluşturulmaktadır.

Diğer yandan, proje grupları oluşturularak uzman personelin bölgeye ilişkin bilgilerini geliştirmesi ve güncellenmesi hedeflenmiştir. Bu çerçevede uzman personel, ilk etapta bölgeyi tanımaya, mevcut durum analizi ve potansiyelini değerlendirmeye ve kurumlarla diyalog geliştirmeye yönelik 12 proje grubu içerisinde bir araya getirilmiştir. İkinci etapta, Adana ve Mersin bölgesinin ekonomik potansiyelinin araştırılması, ortaya çıkarılması ve değerlendirme becerileri bakımından geliştirilmesi hedefini temel alarak 3 temel proje grubu oluşturulmuştur. Grupların proje hedefleri aşağıdaki gibidir:

- Adana ve Mersin illerinin ekonomi ve sanayi perspektifinde ekonomik ve sosyal niteliklerinin incelenmesi,
- Adana ve Mersin illerinde rekabet edebilir, dinamik ve yüksek katma değer yaratabilen öncü sektörlerin belirlenmesi,
- Yapılacak muhtemel yatırımlar için yatırımcılara yönelik her türlü izin ve ruhsat işlem prosedürlerinin ortaya konulduğu “yatırım süreçleri” ile yatırımcılara yönelik ulusal ve uluslararası yatırım destek ve teşvik tedbirlerinin araştırılarak “yatırımcı destek kılavuzları”nın hazırlanması ve Adana ve Mersin illerinde faaliyet gösteren işletmelere yönelik finansman olanaklarının araştırılması

Ayrıca, kümelenme, veri tabanı bilgi işlem altyapısının oluşturulması ve bölge istatistik envanterinin oluşturulması alanlarında çalışmalar sürdürülmektedir.

Uzmanlık ve proje gruplarıyla eş zamanlı olarak, uzmanlar sürekli eğitim programlarına tabi tutulmaktadır.

5- Sonuç ve öneriler

TMMOB tarafından Danıştay'a açılan dava dolayısıyla verilen yürütmenin durdurulması kararı ve Anayasa Mahkemesine itiraz edilmesi belirsizlik, çalışanlar ve bölge insanı arasında ümitsizlik ve çalışma şevkinin kırılmasına yol açmıştır. Dava sürecinin bir an önce sonuçlanarak, gerekirse düzeltmeler yapılarak uygulamanın ülke yararına devamı sağlanmalıdır. Bu tür bilimsel ortamlarda konunun tartışılması akademik çevrenin ve kamuoyunun farkındalığını ve desteğini artıracaktır.

Kalkınma Ajansları ile ilgili uygulamalar, ajansların görev ve yetkileri bütün dünyada olduğu gibi ülkemizde de zamanla ve uygulandıkça gelişecek ve ihtiyaca göre şekillenecektir. Kuramsal yapı, yazın ve pratiğin bu tür bilimsel ortamlarda değerlendirilmesi ileride uygulamanın şekillenmesi ve yönlendirilmesinde etkili olacaktır ve sağlıklı sonuçlar alınmasına katkı sağlayacaktır. Çünkü mevcut uygulamalar pilot uygulama niteliğindedir ve buralardan alınan dersler gelecekte yönlendirici olacaktır.

Kalkınma Ajansları bölge gelişme planları vasıtasıyla plan ve uygulama arasında bütünlüğü sağlayacak ve bunun için kaynak ve teknik kadroya sahip olacaktır. Mevzuatımızda bölgesel bazda planlama ve planlar arası bağlayıcılık konusunda net bir düzenleme ihtiyacı bulunmaktadır.

Kalkınma Ajanslarının bölgede uygulanan kalkınma politika ve projeleri ile ilgili koordinatör olabilmesi için, bu amaçla oluşturulan yeni yapılanmaların görev tanımlarında mutlaka ajanslarla işbirliği yer almalı ve bu yapılar ajanslarla uyumlu çalışmalıdırlar.

Kalkınma Ajanlarının kamu yatırımlarının programlanması, izlenmesi ve değerlendirilmesinde yetkili olması bu süreçlerin etkinliğini ve verimliliğini artıracaktır.

Birden fazla ili kapsayan Kalkınma Ajanslarında merkez dışındaki illerde sadece yatırım destek ofisi oluşturulması yerine diğer uzmanlarla takviye edilmiş, ajansın diğer fonksiyonlarını da yürütecek birimler oluşturulması ajans merkezi olmak için yarışı azaltacaktır. Çukurova Kalkınma Ajansı, halen belirtilen öneriyi uygulamakta ve geliştirmeye çalışmaktadır.

Kalkınma Ajansları yeni bir idari yapılanma getirmediği gibi idari birimlerin yerini ve görevlerini almayan ve Anayasamızın 166.maddesinde ifadesini bulan ekonomik ve sosyal kalkınma için devlete verilen görevin gerçekleştirilmesinin bir aracı olarak kurulan yapılardır.

Kalkınma Ajansları başarıyla çalıştığı takdirde iyi yönetim anlayışına uygun olarak; kamu, yerel yönetimler, özel sektör ve sivil toplum katılımı yapısı, bütçesi ve

güçlü teknik kadrosu ile bölgesel kalkınmanın kurumsal altyapısını oluşturacak; bu amaçlarla bölgesel hafıza ve deneyim oluşturma ve aktarma mekanizması olarak çalışabileceklerdir.

Türkiye'de Bölgesel Kalkınmanın Aracı Olarak Kalkınma Ajansları: İzmir Kalkınma Ajansı Örneği

Ergüder Can
İzmir Kalkınma Ajansı

Giriş

Türkiye'de diğer ülkeler gibi bölgelerarası hatta bölgeler içinde kalkınma farklılıkları yaşayan bir ülkedir. Bölgesel kalkınma yaklaşımının geldiği son noktada ülkenizin, bölgenizin refah içinde olmasını istiyorsanız, insanların daha iyi şartlarda yaşamasını istiyorsanız mutlaka farklı araçlar gereklidir. Günümüzde kullanılan araçlardan bir tanesi Kalkınma Ajanslarıdır. Kalkınma Ajansları konusunda Türkiye'de 2006 Ocak ayında kabul edilen “*Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun*” ile ajansların kuruluşu için önemli bir adım atılmıştır. Bu bağlamda ilk adım olarak iki pilot bölgede, İzmir ve Çukurova'da Kalkınma Ajansları kurulmuştur.

İzmir Türkiye'nin üçüncü en gelişmiş ilidir. Fakat İzmir içerisindeki ilçeleri arasında da ekonomik ve sosyal gelişmişlik farklılıkları mevcuttur. Bu farklılıklara baktığımızda 850 ilçe üzerinden yapılan DPT araştırmasına göre Aliaga ilçesi 850 ilçe arasında 5. sıradayken, Kiraz ilçesi 644. sıradadır. Yani demek ki İzmir'de bölge içi gelişmişlik sorunu yaşayan bir ildir. İzmir'de Aliaga, Konak, Karşıyaka, Çiğli, Çeşme gibi gelişmiş ilçelerin yanında Beydağ, Kınık, Bayındır gibi az gelişmiş ilçeler de mevcuttur. Bölgesel kalkınma politikaları artık sadece az gelişmiş bölgelere odaklı değildir, bu bağlamda İzmir'in kalkınması ve daha ileriye ulaşabilmesi için Kalkınma Ajansı'nın bölgede kurulması diğer bölgeler de olduğu kadar bir gereksinimdir. Buna ek olarak bu tip pilot uygulamaları en ihtiyaç duyulan yerlerde kurmak tabii ki önemlidir. Ancak oralarda kurulduğu zaman projenin ve uygulamanın devam etmesi ve sürdürülebilmesinde sorun çıkması olasıdır.

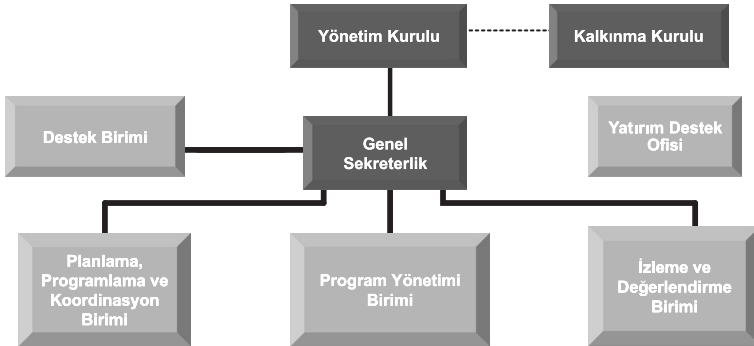
DPT koordinatörlüğünde İzmir Kalkınma Ajansı (İZKA) kuruluş çalışmalarına 06.07.2006 tarihinde yayımlanan Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasını öngören Bakanlar Kurulu 2006/10550 sayılı kararnamesi ile hızla başlanmıştır. Bu yazıda İzmir Kalkınma Ajansı'nın genel yapısından ve gerçekleştirdiği faaliyetlerden kısaca bahsedilecektir.

İzmir Kalkınma Ajansı: Genel yapısı ve faaliyetleri

Kanunda BKA'larda dört temel örgütsel yapının olması öngörülmüştür. Bunlar:

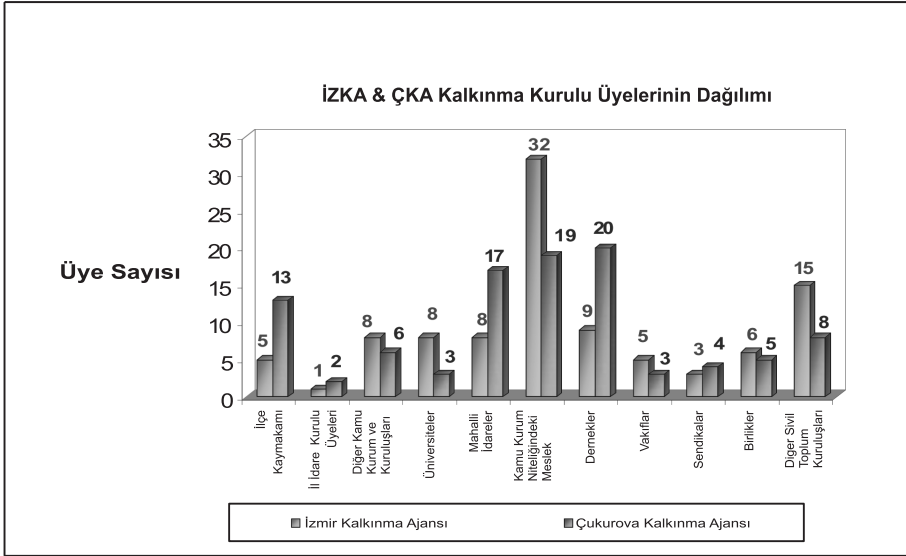
- Yönetim Kurulu: Ajansın karar organıdır. Valilerin başkanlığını yapacağı Yönetim Kurulu büyük şehir belediye başkanları veya il merkez belediye başkanları, il genel meclisi başkanları, sanayi ve ticaret odaları başkanları ve özel kesim ve/veya STK'dan üç temsilciden oluşacaktır.
- Kalkınma Kurulu: Danışma kurulu gibi faaliyet gösteren Kurul bölgedeki kamu, özel ve STK gibi aktörlerin katılımından oluşacaktır.
- Genel Sekreterlik: Ajans'ın yürütme görevini üstlenir.
- 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 takip ve koordine etmek ve yatırımları izlemekle sorumludur.

İzmir Kalkınma Ajansı'nın örgütsel yapısı da kanuna uygun olarak oluşturulmuştur (Şekil 1). Kanunda dört temel örgütsel yapı bu şekilde belirtilmiş olmasına rağmen ajansların kalkınma kurulları ve yönetim kurullarının oluşumu, genel sekreterliğin iç organizasyonu konusunda farklılıklar mevcuttur. İzmir tek ilden oluşan Kalkınma Ajansı olarak, kanunla gelen doğal üyeler; Vali, Büyükşehir Belediye Başkanı, İl Genel Meclisi Başkanı, Ege Bölgesi Sanayi Odası Başkanı, İzmir Ticaret Odası Başkanı'ndan oluşan beş kişi ve kalkınma kurulunun kendi üyeleri arasında seçilen üç üye ile toplamda sekiz yönetim kurulu üyesine sahiptir. Çukurova Kalkınma Ajansı'nda ise yönetim kurulunda kalkınma üyeleri arasından seçimle gelen üye bulunmamaktadır. Kurul sadece kanunda sayılan doğal üyelerden oluşmaktadır. Çukurova'nın bu durumu eleştirilmektedir. Katılımcılık ve seçimle gelen yönetim kurulu üyelerinin olması beklentisi doğaldır. Yeni uygulamaya geçmiş olan ajanslarda unutulmamalıdır ki uzun vadede süreçte bazı değişiklikler yapılabilecektir.



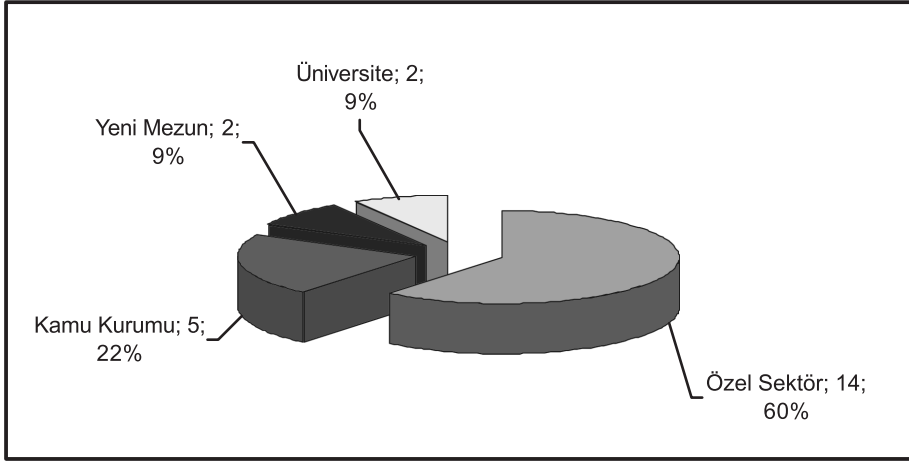
Şekil 1: İZKA Organizasyon Yapısı

İzmir Kalkınma Kurulu'nun toplam 100 üyesi bulunmaktadır. Bu üyelerden 30 tanesi kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinden, 70 üye ise sivil toplum kuruluşları, özel sektör temsilcileri ve üniversite üyelerinden oluşmaktadır (Grafik 1). İzmir Kalkınma Ajansı Kalkınma Kurulu'nda %30 kamu kurumu temsilcileri varken Çukurova Kalkınma Ajansı'nda bu oran %40'dır. Yani Çukurova Kalkınma Kurulu'na üyelikte kamu kurumları temsilcilerinin oranı daha fazla iken, İzmir Kalkınma Ajansı Kalkınma Kurulunda STK'lar ve özel sektörün temsili oldukça yüksek seviyededir. Kalkınma Kurulu kanunda danışma organı olarak belirtilse de ajansın faaliyette bulunduğu dönemde daha aktif görev almak gibi bir beklentisi oluşmuştur. Kalkınma Kurulu'nun kanunda yılda en az iki kere toplanması gerektiği belirtilmektedir. Fakat İzmir'de Kalkınma Kurulu ajansın faaliyette bulunduğu süreç içerisinde dört kez toplanmıştır. Yani karar alma mekanizmasında ve görüşmelerde danışma organı olarak daha çok yer alması mümkün olmuştur. Bunun için herhangi bir engel yoktur.



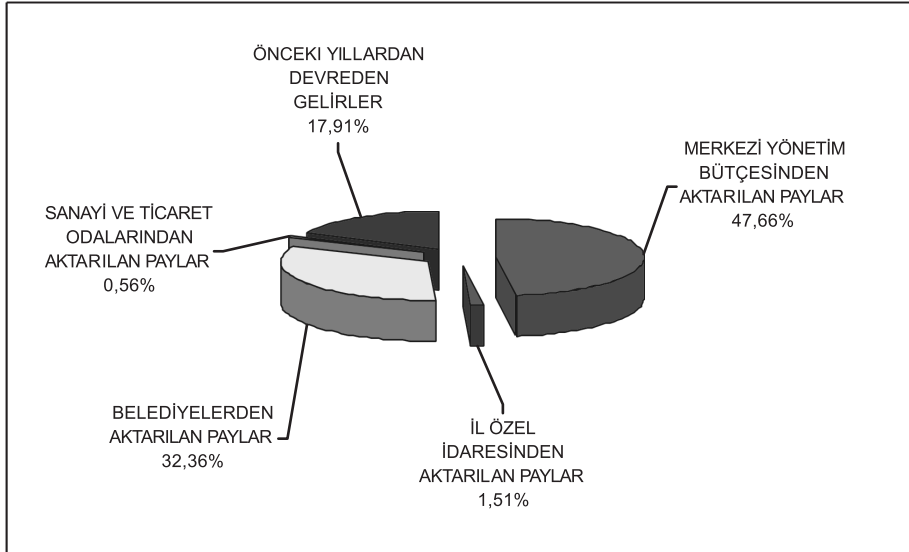
Grafik 1: Ajansların Kalkınma Kurulları Dağılımı

Ajansa Eylül 2006 tarihinde Genel Sekreter seçimi yapılmıştır. Aralık 2006 tarihine kadar Genel Sekreterliğin uzman ve destek personelden oluşan kadrosu tamamlanmıştır. Değişik alanlardan 21 uzman ve 5 destek personel ile İZKA Genel Sekreterliği çalışmalarına başlamış ve Ocak 2007'de Ajansın resmi açılışı gerçekleştirilmiştir. Ajans personeli farklı kurum ve kuruluşlardan gelmiştir (Grafik 2).

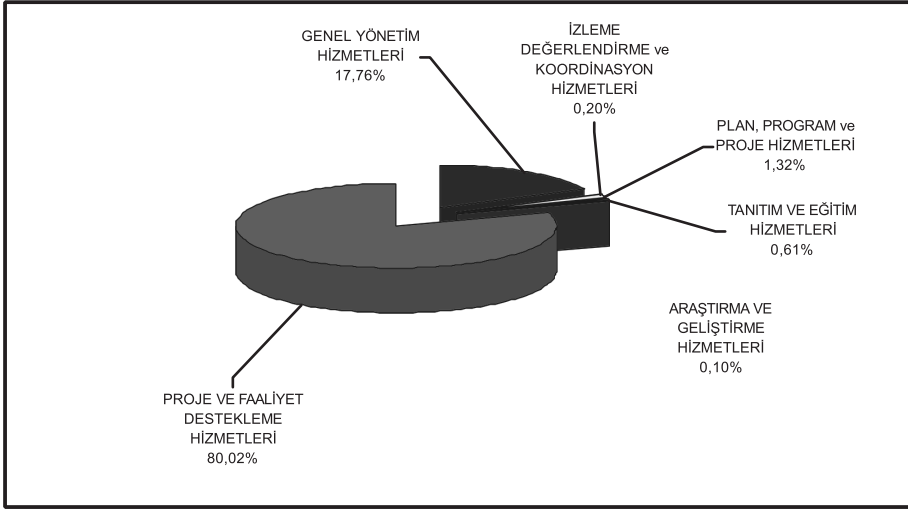


Grafik 2: Ajans personelinin dağılımı

Ajansın gelirleri genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan binde beşlik pay, il özel idare ve belediyelerden, ticaret ve sanayi odalarından aktarılan yüzde birlik pay ve kendi faaliyet gelirleri ve uzun vadede de eğer ajanslar akredite edilirse Avrupa Birliği Fonlarıdır. Ajansın 2007 yılı bütçesi 48 Milyon YTL olmuştur (Grafik 3, 4). En büyük payı merkezi yönetim bütçesinden aktarılan kısım oluşturmaktadır. Bütçe giderlerine bakıldığında zaman en büyük kısım hibe programları için ayrılmıştır.



Grafik 3: İzmir Kalkınma Ajansı 2007 yılı Bütçe Gelirleri

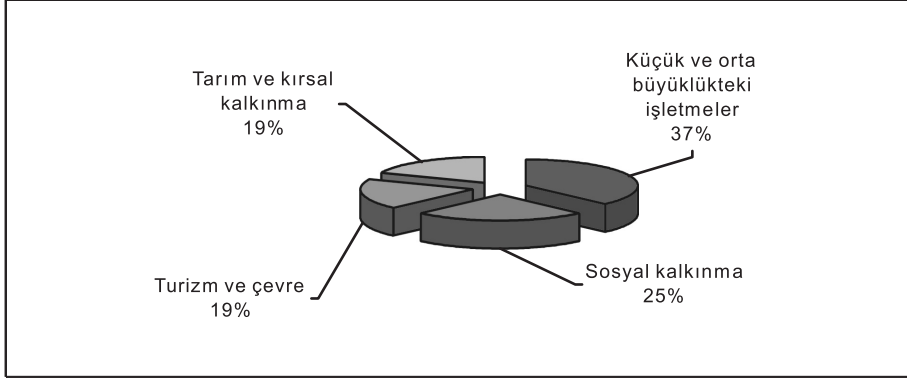


Grafik 4: İzmir Kalkınma Ajansı 2007 yılı Bütçe Giderleri

Ajanslar bölge plan ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak; bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak; kamu kesimi, özel kesim ve STK arasındaki işbirliğini geliştirmek, bölgenin içsel potansiyeline yönelik araştırmalar yapmak, bölgenin tanıtımı yapmak, yatırımcılara ve girişimlere çeşitli hizmetlerle sağlamaya yönelik faaliyet ve aktivitelerle sorumludur. Ajans faaliyette olduğu 4 aylık dönemde kanunda belirtilen çalışma alanlarına yönelik faaliyetlerini sürdürmüştür. Bu dönemde kurumsal yapılanma ve kurumsal kimlik çalışmaları, hibe programı sürecine ilişkin çalışmalar, ajans tanıtımı ve işbirliği geliştirme çalışmaları, araştırma çalışmaları ve yatırımcılara yönelik çalışmalar gerçekleştirmiştir.

Ajansın faaliyetlerinin temelinde bölge için hazırlanacak bölgesel gelişme planları bulunmaktadır. Bu kapsamda 2007-2008 dönemi için bir ön bölgesel gelişme planı hazırlanmıştır. 2009-2013 için ise yeni bir Bölgesel Gelişme Planı hazırlamaya yönelik çalışmalara başlanmıştır. Bu planda İzmir'in gelişimine yön vermeye çalışılacak ve öncelik alanları ve gelişme stratejileri belirlenecektir. Ajansın yürüteceği hibe programlarındaki öncelik alanları bu planlar doğrultusunda belirlenecektir. 2007 yılı için 38 milyon YTL hibe dağıtılması planlanmıştır. Bu bağlamda 4 öncelik alanı belirlenmiştir (Grafik 5). Bu öncelik alanları tarım ve kırsal kalkınma, turizm ve çevre, sosyal kalkınma için, küçük ve orta büyüklükteki işletmelerdir. Hibe programlarına yönelik ajansta yapılan ilk çalışma hibe mekanizmasının tasarımı olmuştur. Bu bağlamda Destekleme ve Yönetim Kılavuzu hazırlanması, hibe başvurusu nasıl olacağı konusunda rehberlerin hazırlanması,

bağımsız uzmanların seçilmesi ile ilgili kriterlerin hazırlanması, sözleşme örneklerinin hazırlanması üzerine çalışmalar gerçekleştirilmiştir.



Grafik 5: Öncelik alanlarına ayrılan hibe miktarlarının payları (%)

Ajansın bölgedeki en önemli görevlerinden birisi de çeşitli konularda farkındalık yaratmak ve işbirlikleri oluşturmaktır. Bu bağlamda faaliyetlerine 28 ilçede ajansı tanıtmaya yönelik ziyaretlerle başlamıştır. Buna ek olarak sivil toplum kuruluşlarıyla, özel sektörle, odalarla, belediye ve kaymakamlıklarla toplantılar yapılmış ajansın misyonu ve özellikle hibe programı anlatılmaya çalışılmıştır.

Ajans faaliyette olduğu dönemde bölgeyi tanımaya ve bölgenin kalkınmasına nasıl yön verilmesi gerektiği üzerine İzmir’le ilgili ve genel araştırma çalışmaları yapmıştır. Bu çalışmalardan önemli ikisi; İzmir’in yükselen sektörlerini tespit etmeye yönelik sektörel araştırmalar ile analiz çalışması ve Avrupa ülkelerindeki kalkınma ajansı örnekleridir.

Ajans bölgeyi tanıtmaya ve yatırımcıların bölgeye çekilmesi için yabancı yatırımcıya bilgi sağlamanın yanında “Invest in İzmir” web sitesinin hazırlıklarına başlamıştır. Ulusal olarak görev yapan Başbakanlık Yatırım, Destek ve Tanıtım Ajansı’yla beraber çalışmalar gerçekleştirmiştir.

Ajans gelecek dönemde 2009-2013 Bölgesel Gelişme Planı, hibe programlarının uygulanması, izlenmesi, değerlendirilmesi, proje yazma kapasitesinin artırılmasına yönelik eğitimler, yatırım destekleme faaliyetleri, bölgenin ve ajansın tanıtımına yönelik faaliyetler, yatırım rehberi, İzmir inovasyon stratejisi, kent marka stratejisi, küme haritası, kent kültür envanteri çıkarılması ve hazırlanması ile bölgenin kalkınma sorunlarına çözüm olabilecek benzer diğer çalışmaları yapmayı planlamaktadır.

Sonuç

Türkiye için yeni bir kalkınma aracı olan ajansların 26 bölgede kurulması planlanmaktadır. Dünyadaki örneklerle baktığımızda ihtisaslaşmış ajansların başarılı şekilde bölgelerinin kalkınmasına katkıda bulundukları görülmektedir. Türkiye'de gelecekte sektörel odaklı ve ihtisaslaşmış ajansların da oluşacak olan kalkınma ajansları ağına ve sistemine dahil edilmesi önemlidir. Örneğin İzmir'de çevre konusunda, turizm konusunda ihtisaslaşmış ajansların olması faydalı olacaktır.

Ajansların başarıya ulaşmasında en önemli faktörlerden birisi işbirliğidir. Ajansların başarısı katılımı gerektirmektedir. Günümüzde kalkınma katılım ve işbirliği içinde gerçekleştirilebilecek bir olgudur. Ajansların önemi de bu noktada ortaya çıkmaktadır. Esnek bir örgütlenme yapısına sahip ajanslar bunu bölgelerinde bunları geliştirebilecek kurumlardır. Bölgedeki aktörlerin hep beraber kalkınmayı sağlamak için işbirliği içinde olmaları ve bu bilince sahip olmaları gereklidir. Bu konuda ajanslara çok önemli görevler düşmektedir. Bölgelerde bu konudaki farkındalığın artırılması gereklidir.

Kalkınma Ajansları yerelin potansiyelini harekete geçirecek önemli bir araçtır. Yerelde projesi olan fakat kaynak sıkıntısı çeken kaymakamlıklar, meslek kuruluşları ve işletmelere hem mali hem de teknik destek ajanslar tarafından sağlanması öngörülmüştür. Bu yapılırken ajansın bir görevi de bölgedeki içsel kalkınma potansiyeli ortaya çıkarmak, yeni fikir ve projelerin gelişmesine katkı sağlamaktır.

Ajanslar yeni kurulmuş kurumlar olduğu için eksiklikleri ve uygulamada yaşanacak sıkıntılar olacaktır. Örneğin örgütsel yapılanması, kalkınma kurulu ve yönetim kuruluyla ilgili zaman içerisinde daha etkin çalışabileceğine yönelik çalışmalar gerebilecek fakat uygulama içerisinde bu sorunların önüne geçilecektir. Yani ajanslar da yaparak ve uygulamayla öğrenme olarak sözü edilen bir süreç içersindedirler. Bu süreç içerisinde öncü olan İzmir ve Çukurova Kalkınma Ajanslarına önemli görevler düştüğü de açıktır.

BÖLGESEL KALKINMA ARAŞTIRMA ÇALIŞMALARI VE DENEYİMLER

Oturum Başkanı: Sedef Akgüngör

Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Araştırması
Taner Kavasoglu

Bölgesel Gelişme ve Sektör-Bölge Yığınlaşmaları
Leyla Bilen Kazancık

**Politika Ağlarının Rekabet Gücüne Katkısı:
İzmir Bölgesindeki Yerleşmelerin Gelişmesinde Politika
Ağlarının Rolü**

*Prof. Dr. Ayda Eraydın, Bilge Armatlı Köroğlu,
Hilal Erkuş Öztürk ve Suna S. Yaşar*

**Yerel Kalkınma Kuruluşları (YKK'lar)
ve Bölgesel Kalkınma Ajansları (BKA'lar)**
Emin Çetin Haşar

Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Araştırması

Taner Kavasoglu
Devlet Planlama Teşkilatı

Giriş

Kalkınma Planlarımızda, ülke coğrafyasında ve kesimler arasında dengeli bir gelişme sağlanması hedefi, ülke ekonomisi için hedef alınan yüksek bir kalkınma hızı kadar önemli görülmektedir. Dengeli gelişme amacı doğrultusunda alınması gereken tedbirlerin ve uygulanacak politikaların beşeri ve fiziki kaynakların dağılım deseni ile tutarlı olması ve kamu yatırımlarının dağılımında ekonomik coğrafyanın, bölgesel gelişmenin ve sosyal faydanın dikkate alınması kısaca; mekan ve sosyal yapı ile ilişkinin sağlanması önemle belirtilen hedefler arasında yer almaktadır.

Kalkınma Planlarında belirtilen temel hedefler doğrultusunda, Müsteşarlığımızca, ilçelerin, illerin ve bölgelerin sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyindeki değişmelerin ortaya konulması amacıyla yapılan araştırmalar; ilçelerin, illerin ve bölgelerin ekonomik ve sosyal sektörler itibarıyla zaman içinde izlenmesini ve karşılaştırmalar yapılmasını sağladığı gibi, Kalkınmada Öncelikli Yörelere belirlenmesine, kamu kaynaklarının tahsisine ve özel sektör yatırımlarının yönlendirilmesine ilişkin politikaların belirlenmesinde temel dayanak niteliği taşımaktadır.

İllerin sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralaması araştırmalarında; illerin performansı ile geldikleri durumun belirlenmesi ve değerlendirilmesinde, sadece Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYİH) ile ölçülen gelir ögesi üzerinde durulmamakta, GSYİH değişkeninin de içinde yer aldığı ekonomik, sosyal ve kültürel alanlardan seçilen çok sayıda değişkenden oluşan veri seti kullanılmaktadır.

Bu kapsamda çalışmanın öncelikli amacı, Sosyal ve ekonomik alanlardan seçilen değişkenler baz alınarak, illerin sosyo-ekonomik gelişmişlik seviyelerini tespit etmek ve bu tespit doğrultusunda gelişmişlik sıralamalarını yapmaktır. İkinci amaç ise, aynı veri setini kullanarak, benzer özellikleri taşıyan il grupları ile coğrafi bölgeler ve istatistiki bölge birimlerine göre gelişmişlik sıralamaları elde etmektir. Üçüncü amaç ise iller, coğrafi bölgeler ve istatistiki bölge birimlerine göre sektörel (sanayi, eğitim, sağlık) gelişmişlik sıralamaları yapmaktır.

Araştırmanın kapsamı

Araştırma, mevcut idari yapı çerçevesinde 81 ili kapsamaktadır. Ayrıca aynı veri tabanı ve araştırma tekniği kullanılarak 7 coğrafi bölge ile istatistiki bölge birimleri (düzey-1 ve düzey-2) araştırma kapsamında yer almaktadır.

Kullanılan değişkenler

Bu araştırmada, gelişmişliğin mümkün olduğu kadar çok boyutunu hesaba katabilmek için, değişken sayısının güvenilir ve tutarlı veri bulunabildiği ölçüde geniş tutulmasına çalışılmıştır. Araştırmada kullanılan temel bileşenler analizi tekniği, birbiriyle bağımlı olan çok sayıda değişkenin kullanılmasına imkan verdiğinden, belirli bir boyutu açıklayan birden fazla değişken kullanılmıştır.

Ülkemiz idari bölünüşünde son yıllarda çok sayıda mekansal değişiklik yapılmıştır. 1988 yılında 67 olan il sayısı, 1996 yılına gelindiğinde 79 ile, 2003 yılında ise 81'e ulaşmıştır. Dolayısıyla, illerde zaman içerisinde meydana gelen gelişmeler ile değişikliklerin izlenmesini sağlayan ve gelişme dinamiğini yansıtan değişkenlerin, seri olarak elde edilmesi olanağı belirli ölçüde ortadan kalkmış bulunmaktadır.

Kullanılan değişkenler; belli bir dönem içindeki gelişmeleri değil, belirli bir dönemdeki mevcut durumu yansıtmaktadır. Dolayısıyla, yapılan analiz bir kesit çalışması niteliğindedir.

Araştırmaya, ülke genelinde 81 ilin sosyo-ekonomik gelişmişlik seviyelerini yansıttığı varsayılan ve gelişmişliğin neden ve/veya sonucu olarak ortaya çıkan 100'e yakın göstergenin çeşitli kurum ve kuruluşlardan temin edilmesi ile başlanmıştır. Bu aşamada, göstergelerin tutarlılığı ve güvenilirliği konusunda yapılan ön inceleme ve değerlendirmeler sonunda, il ölçeğinde ancak 58 göstergenin kullanılabilir nitelikte olduğu görülmüştür.

Daha sonra, seçilmiş göstergeler, yardımcı veriler aracılığıyla oranlanarak, değişken haline getirilmiştir. Bu işlem yapılırken, illerin nüfus büyüklüğü etkisini ortadan kaldırmak için, verilerin tamamına yakın bir kısmı il nüfuslarıyla veya bu etkiyi ortadan kaldıracak çeşitli büyüklüklere bölünerek, oransal hale getirilmiştir. Böylece, illerin gelişmişliğinin, yüzölçümleri yada nüfuslarıyla orantılı olarak değil, büyük ölçüde fert başına düşen refah payı olarak değerlendirilmesi sağlanmıştır.

Diğer taraftan, illerin sahip oldukları nüfusun, sosyo-ekonomik gelişmeden etkilenen önemli bir unsur olduğu da gözardı edilemez. Gelişme sürecinde, azgelişmiş yerleşim birimlerinden, ekonomik ve sosyal açıdan daha cazip durumda olan yerleşim birimlerine doğru nüfus hareketleri olmaktadır. Gelişmişlik farklılıklarından kaynaklanan nüfus hareketleri sonucu, azgelişmiş illerin nüfusu azalırken, ya da düşük oranlarda artarken, gelişmiş illerin nüfusunda önemli oranda artışlar olmaktadır. Kullanılan tüm değişkenlerin nüfusa oranlanıp, fert başına düşen değerler ölçeğinde kullanılması halinde, nüfusu oldukça fazla olan iller aleyhinde bir durum ortaya çıkmaktadır.

Bu nedenle, göstergelerin duyarlılığını artırdığı durumlarda değişkenler; orantılı ya da fert başına düşen değerler olarak, bunun dışında ise iller itibarıyla toplam mutlak büyüklükler olarak kullanılmış ve denge sağlanmaya çalışılmıştır. Böylece, bir taraftan, nüfusu fazla olan illerin bu nedenle üst sıralarda yer almaları önlenirken, diğer taraftan bu illerin aynı nedenle daha alt sıralarda yer almaları sakıncası giderilmiştir. Araştırma sonucunda elde edilen illerin sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamaları incelenirken, bu hususun önemle dikkate alınması gerekmektedir.

Araştırmada kullanılan değişkenler

Sosyal değişkenler

A. Demografik değişkenler

Araştırmada kullanılan demografik göstergeler nüfusun; sayısal yönü, büyüme hızı ve mekansal dağılımı gibi unsurları içermektedir. Demografi ile ilgili gelişmişlik unsurlarını açıklamak için; toplam nüfus, şehirleşme oranı, yıllık ortalama nüfus artış hızı, nüfus yoğunluğu, doğurganlık hızı ve ortalama hane halkı büyüklüğü değişkenleri kullanılmıştır.

B. İstihdam değişkenleri

İstihdam göstergelerini oluşturan değişkenler, illerde; tarım, sanayi, ticaret ve mali kurumlar işkollarında çalışan nüfus ile ücretli çalışanlar, ücretli kadın çalışanlar ve işverenlerin, toplam istihdam içindeki yüzde paylarını ifade etmektedir.

İstihdamın sektörel dağılımı, illerin temel ekonomik faaliyetlerinin yapısını göstermesi bakımından önemli bir göstergedir. Modern tarımsal üretim tekniklerinin kullanılmadığı ve buna bağlı olarak, tarımsal verimliliğin düşük olduğu görece geri kalmış yörelerde, tarım kesiminde çalışanların, toplam istihdam içerisindeki payının görece olarak yüksek olduğu gözlenmektedir. Sosyo-ekonomik gelişmeyle birlikte, toplam istihdam içinde, tarım sektörünün payı görece olarak gerilerken, sanayi ve hizmetler sektörlerinin payı artmaktadır. Bununla birlikte, iktisadi faaliyetlerin gelişmesi ve çeşitlilik göstermesiyle gelir ve refah düzeyinin artmasına paralel olarak, ticaret ve mali kurumlarda çalışan kesimin payı da görece olarak artmaktadır.

Diğer istihdam değişkenlerinden, ücretli çalışanların ve işverenlerin toplam istihdam içindeki payının artması ise, iş hacminin genişlemesi ve iktisadi faaliyetlere katılımın yaygınlığı anlamına gelmektedir. Yine, ücretli çalışanlar içinde kadınların oranı, kadınların çalışma hayatına ve ekonomik faaliyetlere katılımı yanında, sosyal gelişmişliği de açıklamaktadır.

C. Eğitim değişkenleri

Eğitim göstergeleri; okur-yazar nüfus oranı, okur-yazar kadın nüfus oranı, üniversite bitirenlerin oranı ile ilköğretim, liseler ile mesleki ve teknik liselerde okullaşma oranları olmak üzere, sosyo-kültürel gelişmişlik düzeyini yansıtabilen nicel değişkenler tarafından oluşturulmuştur.

Neden-sonuç ilişkisi bakımından, ekonomik ve sosyal gelişmişlik düzeyi ile toplumu oluşturan fertlerin genel eğitim seviyesi arasında güçlü bir bağ bulunmaktadır. Ekonomik ve sosyal gelişmenin sağlanmasında en önemli araçlardan biri, gerekli sayıda ve nitelikte insan gücü yetiştirilmesi olmaktadır.

Nitekim, insan gücünün bilgi ve becerilerinin artırılması ile sosyal yaşama katılımın asgari gereği olarak kabul edilen, okur-yazarlık oranı değişkeni, illerin genel eğitim düzeyini göstermesi açısından önem taşımaktadır. Okuma yazma bilen kadın nüfus oranı, kadınların sosyo-ekonomik statülerini yansıtmaktadır. İlköğretim, liseler ile mesleki ve teknik liselerde okullaşma oranları ise, eğitimin yaygınlığı ve katılım düzeyini göstermektedir.

Diğer taraftan, ekonomik ve sosyal faaliyetler itibariyle çeşitlilik gösteren gelişmiş iller, yüksek öğretim görmüş nitelikli işgücü için çekim merkezi olmaktadır. Dolayısıyla, sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyinin artmasına paralel olarak, yüksek öğrenim görmüş nüfus oranı da artmaktadır.

Çalışmada kullanılan okur-yazar nüfus oranı, illerde altı ve yukarı yaştaki toplam nüfusun; okur-yazar kadın nüfus oranı ise, altı ve yukarı yaştaki kadın nüfusun içinde okuma yazma bilenlerin oranını göstermektedir. Üniversite bitirenlerin oranı, yüksekokul ya da fakülte bitirenlerin 22 yaş ve üstü nüfusa oranlanmasıyla elde edilmiştir. İlköğretim, liseler ile mesleki ve teknik liselerde okullaşma oranları ise ilgili eğitim kademelerindeki öğrenci sayılarının çağ nüfusuna oranlanması suretiyle bulunmuştur.

D. Sağlık değişkenleri

Sağlık göstergeleri, illerde, on bin kişiye düşen hekim, diş hekimi, eczane ve hastane yatak sayısı ile bebek ölüm oranı değişkenlerinden oluşmaktadır.

Bireylerin yaşamlarını sağlıklı sürdürürebilmeleri bakımından, sağlık hizmetleri arzı ve bu hizmetlerden yararlanma potansiyeli, sosyal gelişme düzeyini yansıtan unsurlar arasında bulunmaktadır. Ayrıca, eğitilmiş işgücü olarak da nitelendirilebilecek sağlık personelinin gelişmiş yöreler doğrultusundaki tercihi, illerin sosyo-ekonomik gelişme düzeyiyle doğrudan ilişkilidir. Bu nedenlerle on bin kişiye düşen; hekim, diş hekimi, eczane ve hastane yatağı değişkenleri, araştırma kapsamında sağlık göstergeleri olarak kullanılmıştır

Bebek ölüm oranı ise, illerdeki sağlık hizmetlerinin yaygınlığı, eğitim ve kültür düzeyinin yüksekliği, ekonomik olanakların artması gibi çeşitli sosyo-ekonomik unsurlarla yakından ilgilidir. Bebek ölüm oranı değişkeni, sosyo-ekonomik gelişmeyle birlikte düştüğü için, gelişmeyle zıt yönde bir bağlantı yapısına sahiptir.

E. Altyapı değişkenleri

Altyapı göstergeleri olarak, illerde, kırsal yerleşmelerde asfalt yol oranları, içme suyuna sahip nüfus oranı ve devlet ve il yollarında asfalt yol oranı değişkenleri kullanılmıştır.

Altyapı göstergeleri, nüfusun çağdaş hizmet ve olanaklardan yararlanma düzeyi kadar, diğer sektörlerin gelişmesi için de önem taşımaktadır. Yatırımların kuruluş yeri seçiminde, elektrik, su, ulaşım gibi altyapı imkanlarının yeterli düzeyde olduğu yöreler daha fazla tercih edilmektedir.

F. Diğer refah değişkenleri

Diğer refah göstergelerini oluşturan değişkenler, illerde, onbin kişiye düşen özel otomobil ile motorlu kara taşıtı, fert başına düşen telefon kontör değeri ve elektrik tüketim miktarı ve yeşil karta sahip nüfus oranıdır.

Sosyo-ekonomik gelişme aynı zamanda gelir ve refah düzeyinin yükselmesi anlamına gelmektedir. Gelir ve refah düzeyinde sağlanan gelişmeler, çağdaş hizmet ve araçlardan yararlanma olanakları ile kitle iletim ve iletişim araçlarından faydalanma oranını da artırmaktadır.

Ekonomik değişkenler

A. İmalat sanayii değişkenleri

İmalat sanayii göstergeleri, illerde faaliyet gösteren kamu sektörüne ait işyerlerinin tamamı ile özel sektörde on ve daha fazla işçi çalıştıran işyerlerini kapsamaktadır. Bu kapsamda kullanılan değişkenler, işyeri sayısı, yıllık çalışanlar ortalama sayısı, toplam çevirici güç kapasitesi, fert başına tüketilen elektrik enerjisi miktarı ve fert başına düşen imalat sanayii katma değeri ile illerde faal durumda bulunan organize sanayi bölgelerindeki parsel sayıları ve küçük sanayi siteleri işyeri sayılarından oluşmaktadır.

Sanayileşme, geleneksel tarım toplumundan modern sanayi toplumuna geçişin yaşandığı bir değişim süreci olmakla beraber, toplumun sosyo-kültürel yapısını ve ekonomik sistemi bir bütün olarak etkilemektedir.

Sanayi sektörünün gelişmesi tarım ve hizmetler sektörlerini de olumlu yönde etkilemektedir. Tarım sektörü, gelişmesini sürdürmek ve verimliliğini artırmak için sanayi sektöründen girdi almak zorunda olduğu gibi, bu sektöre hammadde de sağlamaktadır. Sanayinin gelişmesiyle beraber ticari ve mali kesim ile diğer hizmetler sektörü faaliyetleri de canlılık kazanarak yaygınlaşmaktadır. Bunun yanında, sanayi, gerek yan sanayi dallarını gerekse iç ve dış sermaye kanallarını harekete geçirerek kendi kendini yenileyen bir mekanizmanın oluşmasını sağlamaktadır. Bu anlamda, sanayileşme sosyo-ekonomik gelişme ya da kalkınmanın temel dinamiğini oluşturmaktadır.

Çalışmada ülke genelindeki toplam sanayi üretiminin büyük bir kısmını oluşturan imalat sanayii göstergeleri kullanılmıştır.

B. İnşaat değişkenleri

İnşaat göstergesini oluşturan değişkenler, daire sayısı ve borulu su tesisatı bulunan daire oranıdır.

İnşaat sektörü, gerek diğer sektörlerle olan bağlantısı gerekse yarattığı katma değer ve istihdam bakımından ekonominin önemli sektörlerinden birini oluşturmaktadır. İnşaat sektörü, ekonomik ve sosyal gelişmeyle birlikte görülen hızlı, nüfus artışı, göç ve şehirleşme hızı unsurlarına bağlı olarak gelişim göstermektedir.

C. Tarım değişkenleri

Tarım göstergeleri; illerin, kırsal nüfus başına düşen tarımsal üretim değeri ile ülke tarımsal üretim değeri içindeki payını gösteren değişkenlerden oluşturulmuştur.

Ülke genelinde, GSYİH içinde yüzde 15 paya sahip olan tarım sektörü, toplam istihdamın yüzde 54'ünü oluşturmaktadır. Çalışan kesimin yaklaşık yarısının gelirini tarım sektöründen elde ettiği dikkate alınırsa, illerdeki tarımsal gelişmeyi ve üretim düzeyini açıklayan göstergelerin bilinmesi önem taşımaktadır.

Tarımsal üretim ve gelişme mekansal olarak farklılıklar göstermektedir. İllerin coğrafi yapısı, iklim özellikleri, gelişmiş pazarlara yakınlığı, tarımsal üretimde modernizasyon gibi özellikleri bu farklılıkların başlıca nedenleri arasındadır.

Kırsal nüfus başına düşen tarımsal üretim değeri değişkeni, tarım sektöründe çalışan kesimin gelir düzeyini ve verimliliği yansıtmaktadır. Tarımsal üretim değerinin ülke tarımsal üretiminin içindeki payı ise, illerin tarımsal üretim değerine yaptıkları katkıyı gösterdiği gibi, tarımsal potansiyeli ve üretimin gerçek boyutlarını ortaya koymaktadır.

D. Mali değişkenler

Mali göstergeler adı altında toplanan değişkenler, illerdeki; gelir seviyesini, sermaye birikimini, sermayenin yatırıma dönüşme düzeyini, kamu ve özel sektör yatırım harcamaları, mahalli idareler tarafından yapılan harcamalar ile ihracat ve ithalat miktarlarını yansıtan, parasal büyüklüklerle ilgili verilerden oluşmuştur.

Üretilen tüm mal ve hizmetlerin toplam değeri olan GSYİH, doğal olarak, ekonomik gelişmişlik düzeylerinin karşılaştırılmasında kullanılan en önemli değişkenler arasında yer almaktadır.

Gelişmiş ekonomilerde bankalar, ekonomik işlemler sırasında gelirin kullanılması ve saklanması ile borçlandırılmalarda yoğun bir şekilde kullanılmaktadır. Ticari ve sınai faaliyetlerin finansmanı için bankalar tarafından kullandırılan krediler, yatırım potansiyeli ve tasarrufların yatırıma dönüşme eğilimiyle doğrudan ilişkilidir. Banka mevduatı ise, büyük ölçüde, gelir düzeyi, tasarruf eğilimi ve sermaye birikimine bağlı olarak değişmektedir.

Bankacılık işlemleri ile ilgili olarak; tasarruf hacmi, kullandırılan kredi düzeyi ve hizmetlerin yaygınlığı gibi unsurlar, gelişmişlik göstergeleri olarak ele alınmıştır. Bu göstergeleri oluşturan değişkenler, iller itibarıyla olmak üzere; banka şube sayısı, fert başına düşen banka mevduatı, toplam mevduat içindeki pay, toplam krediler içindeki pay, kırsal nüfus başına düşen tarımsal krediler ile fert başına düşen sınai-ticari-turizm kredileri olmaktadır.

Kişisel ve kurumsal gelir düzeyini yansıtan diğer göstergeler ise; fert başına düşen bütçe gelirleri ile fert başına düşen gelir ve kurumlar vergisi değişkenleridir.

Büyük ölçüde altyapıya yönelik yatırımları kapsayan, kamu yatırım harcamaları ve mahalli idareler tarafından yapılan harcamalar da, sosyo-ekonomik gelişmeyi hızlandıran unsurlar arasındadır. Bu bakımdan, mali göstergeler içinde fert başına düşen kamu yatırım harcaması ve fert başına düşen belediye gideri değişkenleri de yer almıştır. Kamu yatırım harcamaları, 1995-2000 dönemini kapsamakta olup, ilgili yılların nüfuslarına bölünerek elde edilen “fert başına düşen” değerlerin ortalaması alınarak oluşturulmuştur.

Fert başına düşen teşvik belgeli yatırım tutarı değişkeni, özel sektörün kalkınma faaliyetlerine katkısı, girişimcilik potansiyeli ve yatırım dinamizmini göstermektedir. Değişken, 1995-2000 döneminde, yatırım teşvik belgeli toplam yatırım tutarlarının, ilgili yılların nüfusuna bölünerek bulunan değerlerin ortalaması alınarak elde edilmiştir.

Son olarak, mali göstergeler arasında yer alan, fert başına düşen ihracat ve ithalat rakamları ise, 1995-2000 yılları ortalama değerlerini içermektedir.

Araştırma tekniği

Teknik seçimi

İllerin gelişmişlik sıralamalarının yapıldığı benzer çalışmalarda, önceleri endeksleme ve taksonomi gibi istatistik teknikleri kullanılmıştır. Bu gibi tekniklerde, gelişmişliği tanımlayan değişkenler, araştırmacı tarafından seçilmekte ve her değişken eşit değer taşımaktadır. Böylece, araştırmacıya farklı değişken gruplarıyla, farklı gelişmişlik sıralamaları elde etme fırsatı tanımaktadır. Belli bir değişken ya da değişkenler grubu açısından illerin sıralamasını yapmak için söz konusu teknikler kullanılabilir. Ancak, yapılmak istenen genel bir gelişmişlik sıralaması ise kullanılacak tekniğin nesnelliği vazgeçilmez bir koşul olmaktadır.

Endeksleme ve taksonomi teknikleri, değişkenler için somut ve objektif bir ağırlıklandırma getirememiş olmaları yanında, ağırlıklandırma ve sonuçlar üzerinde de araştırmacıya çok fazla inisiyatif tanımaktadır. Bunların yerine, daha tutarlı sonuçlar verebilen, istatistiki anlamlılık testleri yapılabilen ve birçok ülkede değişik araştırmacılar tarafından benzer amaçlarla yaygın olarak kullanılan, temel bileşenler analizi (*principal components analysis*) tekniği kullanılmış ve kabul görmüştür.

Temel bileşenler analizi, kabaca, çok sayıdaki özelliklerin belli bir nitelik yönünden özetlenmesi ve ortak nitelik ve biçimlerden bir soyutlama yapabilmeyi mümkün kılmaktadır. Bu özelliğiyle temel bileşenler analizi, çok sayıda ve farklı boyuttaki bilgi setinin kapsadığı ortak ve temel anlamı veya bilgi özünü açığa çıkarabilme, görebilme ve tanımlayabilmeyi sağlayan istatistiksel bir tekniktir.

Değişkenler arasındaki ilişkilerin büyük bir bölümü ise tek bir temel faktörün etkisi sonucu ortaya çıkmaktadır. Araştırmalarda, sosyo-ekonomik gelişmişlik seviyelerinin, kullanılan tüm değişkenlere etki eden ve birlikte değişimlerini sağlayan “genel nedensel faktör” olduğu kabul edilmiştir.

Araştırmalar genel olarak değerlendirildiğinde, ülkemizde mekansal içerikli kanun, yönetmelik ve benzeri uygulamalarda ve özel sektör yatırım planlamalarında gelişmişlik endeksleri veri olarak kullanılmaktadır.

Ancak araştırmalarda kullanılan bazı değişkenler ticari sır niteliğinde olduğundan gizli veri kapsamındadır. TÜİK'in kuruluş kanununun yürürlüğe girdiği tarihe kadar olan süreçte bu tür bilgiler Müsteşarlığımız tarafından DİE'den temin edilebilmekte ve gizliliğine riayet etmek kaydıyla bu ve benzeri çalışmalarda kullanılabilmekteydi. Yeni yasal düzenlemelerle bu tür veriler TÜİK tarafından mahkemelere dahi verilememektedir.

Ayrıca araştırmalarda kullanılan GSYİH değişkeni de 2001 yılından sonra iller bazında üretilmemektedir. Bu sebeplerden dolayı sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralaması araştırmaları çalışmalarının geleceği belirsizliğini korumaktadır.

Bölgesel Gelişme ve Sektör-Bölge Yığınlaşmaları

Leyla Bilen Kazancık
Devlet Planlama Teşkilatı

1. Giriş

Günümüzde sosyo-ekonomik refah düzeyi bakımından gelişmiş ve azgelişmiş ülkeler olduğu gibi; her ülkenin sınırları içerisinde gelişmiş ve azgelişmiş bölgelerde bulunmaktadır. Bu farkın oluşmasındaki temel neden, dinamik bir yapıya sahip olan ve gelişme sürecine yön veren iktisadi ve sosyal faktörlerin ülke mekanı üzerinde farklı yoğunluklarda dağılmasıdır.

Küreselleşme süreci ile birlikte yerel ekonomilerin önemi artmış, yerel aktörler dünya ile doğrudan etkileşim içine girmişlerdir. Bu süreç ile birlikte artan rekabet, esnek ve uyum yeteneği yüksek yapılarıyla KOBİ'leri, yeni sanayi odaklarını ve küçük ve orta boy kentleri öne çıkarmıştır. Yaşanan süreçte; yerel kurumlar, organizasyon yapıları ve dayanışma önem kazanmış ve genel olarak yerelleşme olgusu küreselleşmenin bir gereği olarak belirginleşmiştir.

Bununla birlikte dünya ekonomisinde yaşanan diğer bir boyut ise, küresel rekabet sürecinin karşılaştırmalı üstünlükler temelinde, yerel uzmanlaşma sürecini hızlandırmasıdır. Yerel girişimcilik, yerel kaynaklar, bilgi ve beceri stoğu ve diğer yerel potansiyellere de bağlı olarak belirli sektörlerde uzmanlaşma becerisi gösteren yöreler, karşılaştırmalı bir üstünlük ve rekabet avantajı elde edebilmektedir.

Bu yeni ortamın iyi anlaşılması ve ülkemizin bu ortamdan azami düzeyde yararlanmasi bakımından sektörel ve bölgesel düzeyde kapsamlı analizlerin yapılması şarttır. Bu bağlamda 2002 Yılı Genel Sanayi ve İşyerleri Sayımı Sayımının geçici sonuçları ve 2001 Yılı Genel Tarım Sayımı verileri kullanılarak, Ülkemizdeki tarım ve sanayi sektöründeki uzmanlaşma ve yerelleşmenin boyutları ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Bu teknik çalışma ile bölgelerimizin tarım ve sanayi sektörlerindeki göreceli üstünlüklerini belirlenmesi amaçlanmıştır.

Tarım ve imalat sanayiine yönelik yapılan bu çalışmada hem sektörlerin ülke genelindeki yığınlaşmaları hem de bölgelerin sektörel çeşitliliklerini tespit etmek amacıyla Herfindahl endeksleri oluşturulmuş; sektörlerin bölge düzeyinde yığınlaşma katsayıları ve bölgelerin kendi içindeki sektörel yığınlaşma katsayıları bulunmuştur. Tüm bu hesaplamalar bir bütün olarak değerlendirilmiş ve bölgelerin tarım ve imalat sanayiindeki yapıları ortaya konulmaya çalışılmıştır (Tüsiad 2005).

2. Türkiye ve Avrupa Birliği ülkelerinde bölgesel gelişmişlik farkları

Avrupa Birliği, ekonomik açıdan dünyanın en gelişmiş bölgelerinden biri olmasına rağmen, sadece 25 üye ülke arasında değil, Topluluktaki 254 Düzey 2 bölgesi arasında da sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi ve yaşam standartları açısından önemli ölçüde farklılıklar bulunmaktadır.

Geçtiğimiz 10 yıllık dönemde, AB-15'in en zengin 10 bölgesinin GSYİH'sı, en yoksul 10 bölgeye göre 3,5 kat daha büyük olmuştur. Ayrıca, en kötü durumdaki 10 bölgedeki işsizlik, en avantajlı 10 bölgeye kıyasla 7 kat daha yüksek olmuştur.¹ Bu farklılıklar 15 üyeli bir AB'den 25 üyeli AB'ye geçişle birlikte eskisine oranla 2 kat daha artmıştır. Yeni üye ülkelerin bölgelerinin hemen hemen tamamı bölgesel amaçlı kullanılan Yapısal Fonlar Hedef 1 Bölgeleri kapsamında olup, bu ülkelerin nüfuslarının üçte ikisi AB-25'in GSYİH ortalamasının yarısından daha az GSYİH'ya sahip bölgelerde yaşamaktadırlar.

2002 yılı verilerine göre, AB-25 ortalaması 100 olarak kabul edildiğinde kişi başı GSYİH en geri kalmış bölgede 32 olurken, en gelişmiş bölgede yüzde 315 olmuştur. (Tablo 1)

TABLO 1: AB-25'TE DÜZEY 2 BÖLGELERİNE GÖRE KİŞİ BAŞI GSYİH (2002)

Satın alma gücü paritesine göre, (AB-25=100)

En Gelişmiş 11 Bölge		En Geri Kalmış 11 Bölge	
1 Inner London (UK)	315	1 Lubelskie (PL)	32
2 Bruxelles-Capitale (BE)	235	2 Podkarpackie (PL)	33
3 Luxembourg	213	3 Warmińsko-Mazurskie (PL)	34
4 Hamburg (DE)	188	4 Podlaskie (PL)	35
5 Île de France (FR)	176	5 Świętokrzyskie (PL)	36
6 Wien (AT)	173	6 Észak Magyarorság (HU)	37
7 Berkshire, Buckinghamshire & Oxfordshire (UK)	162	7 Opolskie (PL)	37
8 Provincia Autonoma Bolzano (IT)	160	8 Eszág-Alföld (HU)	38
9 Stockholm (SE)	158	9 Východné Slovensko (SK)	39
10 Oberbayern (DE)	158	10 Latvia	39
11 TR42 (Kocaeli, Bolu, Sakarya, Yalova, Düzce)	53	11 TRB2 (Van, Mus, Bitlis, Hakkari)	10

Kaynak: Eurostat News Release 47/2005- 7 April 2005

Ulusal düzeydeki bölgesel farklılıklar, Topluluk düzeyinde farklılıklardan daha azdır. Nitekim, AB-25 içinde gelişmişlik farkı açısından en iyi konumda olan Yunanistan'da en zengin ve en fakir bölgeler arasındaki kişi başı milli gelir farkı 1,4 kat iken, en kötü konumdaki Birleşik Krallık'ta 4,1 kattır. Topluluk içindeki milli gelir farklılığı ise 10 kata kadar çıkmaktadır.

1 http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/regions1_en.htm

Topluluk düzeyinde yaşanan bölgesel gelişmişlik dengesizliğini, ülkelerin sadece kendi gayret ve kaynaklarıyla aşmaları beklenmemekte ve bu amaca yönelik olarak Topluluk ölçeğinde düzenlemeler yapılmaktadır.

Gelişmişlik farklarını azaltmak için AB bölgesel politikaları oluşturulmuş ve üye ülkelere önemli destekler sağlanmıştır. Üye devletlerin bölgesel politikaların, Topluluk rekabet ve devlet yardımları kurallarıyla uyumlu ve koordinasyon içinde olması ve Topluluğun muhtelif politika ve mali araçlarının geri kalmış bölgeler dikkate alınarak uygulanması ve kullandırılması önem arz etmektedir.

Türkiye'nin AB üye ve aday ülkeleri ile karşılaştırıldığında satınalma gücü paritesine göre kişi başına GSYİH'sinin AB ortalamasının **yüzde 30'unda** kaldığı görülmektedir. Türkiye'de 2000 yılı itibarıyla satın alma gücü paritesine göre GSYİH AB-25=100 olarak kabul edildiğinde en gelişmiş bölge (Kocaeli Bölgesi=53) ile en geri kalmış bölge (Van Bölgesi=10) arasında **5.3** kat fark bulunmaktadır. En gelişmiş bölgemiz olan Kocaeli, AB-15 kapsamında yer alan ülkelerin en az gelişmiş bölgelerinden daha da geri konumdadır. Ancak yeni üye ülkelerden, Estonya ve Letonya ile Polanya'nın Lubelskie bölgesi ve Slovakya'nın Vychodne Slovensko bölgesinden daha iyi konumdadır.

Türkiye'nin en önemli problemlerinden biri bölgelerarası gelişmişlik farkıdır. Bu gün büyük şehirlerimizin yoğun göç baskısı altında olmasından, çarpık kentleşmeye, sosyal dışlanmaya kadar pek çok sorunun temelinde bölgeler arası gelişmişlik farkı yatmaktadır.

Planlı kalkınma döneminin başlangıcından günümüze kadar, bölgesel gelişmenin sağlanması ve bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması yönünde kalkınma planlarında pek çok tedbir alınmış ve çeşitli politikalar benimsenmiştir. Ancak hala gelişmişlik farkı devam etmektedir.

TABLO 2. AB'DE DÜZEY 2 BÖLGELERİNE GÖRE KİŞİ BAŞI GSYİH (2002)

(satın alma gücü paritesine göre) (AB-25=100)

ÜLKELER	DÜZEY 2 BÖLGELERİ	ENDEKS DEĞERİ	KATSAYI FARKI
Belçika	Bruxelles-Cap	234.5	3.1
	Hainaut	74.9	
Çek Cumhuriyeti	Praha	152.8	2.9
	St. Edni Marova	52.4	
Danimarka	Danimarka	122.5	-

Almanya	Hamburg	187.8	2.8
	Dessau	66.5	
Estonya	Estonya	46.6	-
Yunanistan	Attiki	82.3	1.4
	Dytiki Ellada	58.3	
İspanya	Madrid	126.7	1.8
	Andalucia	71.1	
Fransa	Ile de France	176	3.1
	Guyane	57.3	
İrlanda	Southern and Eastern	147.5	1.6
	Border,Midland and Western	91.5	
İtalya	Bolzano	159.1	2.4
	Calabria	67.7	
Macaristan	Közep Magyarorszag	96	2.6
	Eszak Magyarorszag	37.3	
Hollanda	Utrecht	154.5	1.7
	Flevoland	90.4	
Avusturya	Wien	172.9	2.1
	Burgenland	81.5	
Polonya	Mazowieckie	69.5	2.2
	Lubelskie	32	
Portekiz	Lisboa	111.8	1.8
	Norte	61.5	
Slovenya	Slovenya	75.3	-
Slovakya	Bratislavsky kraj	119.7	3.1
	Vychodne Slovensko	38.7	
Finlandiya	Aland	154.9	1.9
	Ita Suomi	81.9	
İsveç	Stockholm	158.2	1.6
	Norra Mellansverige	97.9	
Birleşik Krallık	Inner London	315.4	4.1
	West Wales	75.5	

Kaynak: Eurostat News Release 47/2005- 7 April 2005

Günümüzde sürdürülebilir ve dengeli büyüme için makro modellerin sektör ve bölge düzeyinde belirlenecek mikro modellerle desteklenmesi, geleneksel sektörel modellerin ötesine geçilerek, sektörel analizlerin mekansal analizlerle bütünleştirilmesi önem kazanmıştır.

Her bölgenin mutlaka göreceli bir üstünlüğü ve potansiyeli bulunmaktadır. Önemli olan bu potansiyelin ortaya çıkarılıp harekete geçirilmesidir.

3. Tarım sektörünün alt sektörler itibarıyla analizi

Ülkemizin coğrafi yapısı, iklimi ve nüfusun önemli bir kesiminin kırsal bölgelerde yaşadığı göz önünde bulundurulduğunda, tarım sektörü özellikle sanayinin gelişmediği kesimlerde hayati önem arz etmektedir. Bu nedenle tarım sektöründeki potansiyelin de ortaya konulması, bölgesel politikaların belirlenmesinde faydalı olacaktır. Bu bölümde tarım sektörünün genel bir profilini çizmek amacıyla sektörün coğrafi yığılma oranları ve sektörel yığılma katsayıları ve oranları hesaplanarak analiz edilmiştir.

2003 yılında tarım sektöründe bitkisel üretim miktarı 93,8 milyon ton ve üretim değeri cari fiyatlarla yaklaşık 40,6 milyar YTL, canlı hayvanların toplam değeri yaklaşık 14,4 milyar YTL ve toplam hayvansal üretim değeri 13,4 milyar YTL olmuştur.

2003 yılı itibarıyla ülkemizdeki 10.000 kişiye düşen hayvan sayıları AB Üyesi ülkelerle karşılaştırıldığında büyükbaş hayvan (1.388) sayısında, Fransa (3.258), Hollanda (2.328), Almanya'dan (1.665) düşük, küçükbaş hayvan sayısında (4.515) ise Fransa (1.742), Hollanda (903) Almanya'dan (342) yüksek, kümes hayvanlarında (39.772) ise, Fransa (43.318), Hollanda (62.834)'dan düşük, Almanya'dan (14.707) yüksektir. Bunun yanı sıra, ülkemizde 10.000 kişiye düşen domuz sayısı 0,4 iken, Fransa'da 2.517, Hollanda'da 6.916 ve Almanya'da 3.183'dür.

Ülkemizde toplam canlı hayvan değeri içinde büyükbaş hayvanların oranı yüzde 57,9, küçükbaş hayvanlar oran yüzde 27,7 ve kümes hayvanları oranı ise yüzde 12,3'dur.

Ülkemizde tarım ve hayvancılık sektörlerinin hangi düzey 2² bölgelerinde ne düzeyde yığılaştığını tespit edebilmek için *yığılma katsayısı (coefficient of localization)*³ ve *yığılma oranları (localization quotient)*⁴ kullanılmıştır. Yığılma katsayısının yüksek olması, bölgelerde sektörel yığılmanın yüksek, düşük olması ise bölgede sektörün yığılmadığını göstermektedir. Yığılma oranının 1'den

2 Düzey 2 bölgeleri Ek'te verilmektedir.

3
$$LC = \left[\frac{E_{ij}}{E_j} \right] - \left(\frac{E_i}{E} \right)$$

4
$$LQ = \frac{E_{ij}/E_i}{E_j/E} = \frac{E_{ij}/E_j}{E_i/E}$$

E_{ij} : i Bölgesinde j sektöründeki üretim değeri E_j : Türkiye'de j sektöründeki üretim değeri

E_i : i Bölgesinde üretim değeri

E : Türkiye'deki toplam üretim değeri

büyük olması; sektörde bölgenin Türkiye ortalamasından daha iyi olduğu, 1'den küçük olması ise Türkiye ortalamasının altında kaldığını anlamına gelmektedir.

Sebze üretiminde bölgelerde kısmi bir çeşitliliğin olduğu söylenebilir. Tablo III.2.1.2'ye göre birinci derecede Antalya, Bursa, İzmir, Samsun bölgelerinde, ikinci derecede Balıkesir ve Aydın Bölgelerinde, üçüncü derecede Adana ve Ankara Bölgelerinde yığınlaşma olduğu söylenebilir.

TABLO 3. SEBZE ÜRETİMİ SEKTÖRÜNDE YIĞINLAŞMA

DÜZEY 2 (Alt Bölge)	Yığınlaşma katsayısı	Yığınlaşma oranı
TR61 Antalya Alt Bölgesi	5,3609	1,7158
TR41 Bursa Alt Bölgesi	4,0645	1,7615
TR31 İzmir Alt Bölgesi	3,1071	1,8011
TR83 Samsun Alt Bölgesi	2,9565	1,4808
TR22 Balıkesir Alt Bölgesi	2,1253	1,5199
TR32 Aydın Alt Bölgesi	1,5790	1,2552
TR62 Adana Alt Bölgesi	0,4344	1,0502
TR51 Ankara Alt Bölgesi	0,3255	1,1160
TR10 İstanbul Alt Bölgesi	0,1787	1,5196
TR63 Hatay Alt Bölgesi	0,1571	1,0278

Meyve üretimi sektöründe de kısmi bir çeşitliliğin olduğu söylenebilir. Tablo III.21.3 incelendiğinde birinci derecede Trabzon, Adana ve Antalya bölgelerinde, ikinci derecede Gaziantep, Manisa, Malatya ve Kocaeli ve Aydın Bölgelerinde yığınlaşmanın olduğu görülür.

TABLO 4. MEYVE ÜRETİMİ SEKTÖRÜNDE YIĞINLAŞMA

DÜZEY 2 (Alt Bölge)	Yığınlaşma katsayısı	Yığınlaşma oranı
Tr90 Trabzon Alt Bölgesi	4,4680	2,3373
TR62 Adana Alt Bölgesi	3,3623	1,3882
TR61 Antalya Alt Bölgesi	2,0880	1,2788

TRC1	Gaziantep Alt Bölgesi	1,6746	1,5123
TR33	Manisa Alt Bölgesi	1,5353	1,2016
TRB1	Malatya Alt Bölgesi	1,4713	1,7663
TR42	Kocaeli Alt Bölgesi	1,4480	1,5387
TR32	Aydın Alt Bölgesi	1,3300	1,2149
TR81	Zonguldak Alt Bölgesi	0,2589	1,4619
TR63	Hatay Alt Bölgesi	0,0684	1,0121

Hayvan yetiştiriciliği; büyükbaş, küçükbaş ve kümes hayvanları yetiştiriciliği olmak üzere üç alt sektör bazında analiz edilmiştir. Analiz sonucunda büyükbaş hayvan yetiştiriciliği ve küçükbaş hayvan yetiştiriciliği arasında ters yönde zayıf bir ilişkinin olduğu görülmüştür. Örneğin Van Bölgesi küçükbaş hayvan yetiştiriciliğinde yoğunlaşırken, büyükbaş hayvan yetiştiriciliğinde en az yoğunlaşan bölgelerden biri olmuştur. Bu durum pekçok bölge içinde geçerlidir. Kümes hayvanı yetiştiriciliğinde ise bu sektörün diğer iki sektörden bağımsız olarak özellikle Kocaeli Bölgesinde yoğunlaştığı ve uzmanlaştığı görülmektedir.

Büyükbaş hayvan yetiştiriciliğinde Samsun, Kayseri, Tekirdağ, Erzurum ve Trabzon bölgelerinde birinci derecede, Aydın ve Kastamonu bölgelerinde ikinci derecede, Zonguldak ve İzmir bölgelerinde ise üçüncü derecede yoğunlaşma olmuştur.

TABLO 5. BÜYÜKBAŞ HAYVAN YETİŞTİRİCİLİĞİ SEKTÖRÜNDE YIĞINLAŞMA

DÜZEY 2 (Alt Bölge)	Yığınlaşma katsayısı	Yığınlaşma oranı
TR83 Samsun Alt Bölgesi	1,6822	1,3300
TR72 Kayseri Alt Bölgesi	1,4772	1,2706
TR21 Tekirdağ Alt Bölgesi	1,3576	1,4343
TRA1 Erzurum Alt Bölgesi	1,3320	1,2747
TR90 Trabzon Alt Bölgesi	1,2668	1,3981
TR32 Aydın Alt Bölgesi	1,0155	1,2452
TR82 Kastamonu Alt Bölgesi	1,0010	1,3690
TR81 Zonguldak Alt Bölgesi	0,5147	1,3439
TR31 İzmir Alt Bölgesi	0,4541	1,1474
TR10 İstanbul Alt Bölgesi	0,3071	1,4099

Küçükbaş hayvan yetiştiriciliğinde ise, Van ve Şanlıurfa bölgelerinin birinci, Mardin, Ağrı, Malatya ve Gaziantep bölgelerinin ikinci, Antalya ve Konya bölgelerinin üçüncü derecede yığınlaştığı görülmektedir. Bu sektörde kısmi uzmanlaşmanın olduğu söylenebilir.

Kümes hayvanı yetiştiriciliğinin Kocaeli bölgesinde büyük farkla birinci derecede, Adana, Balıkesir, Konya bölgelerinde ikinci ve Zonguldak bölgesinde üçüncü derecede yığınlaştığı görülmektedir. Bu sektör Kocaeli bölgesinde uzmanlaşmıştır.

TABLO 6: KÜMES HAYVANLARI YETİŞTİRİCİLİĞİ SEKTÖRÜNDE YIĞINLAŞMA

DÜZEY 2 (Alt Bölge)	Yığınlaşma katsayısı	Yığınlaşma oranı
TR42 Kocaeli Alt Bölgesi	29,5010	5,3361
TR62 Adana Alt Bölgesi	7,3665	3,0607
TR22 Balıkesir Alt Bölgesi	5,3709	2,0439
TR52 Konya Alt Bölgesi	1,1979	1,2350
TR81 Zonguldak Alt Bölgesi	0,5837	1,3900
TR31 İzmir Alt Bölgesi	0,1878	1,0609
TR33 Manisa Alt Bölgesi	0,1428	1,0216
TR41 Bursa Alt Bölgesi	0,1739	0,9414
TR10 İstanbul Alt Bölgesi	0,4147	0,4464
TR51 Ankara Alt Bölgesi	0,5319	0,7172

Bitkisel üretim kapsamında tarla ürünleri Ülkenin iç kesimleri, Trakya ve kısmen Güney Doğu Anadolu bölgelerinde yığınlaşıırken, sebze üretimi Akdeniz, Ege ve Marmara'nın güney doğu kısımları, kısmen de Orta Karadeniz bölgesinde yığınlaşmıştır. Meyve üretimi Akdeniz, Ege'nin güney kesimleri, Güney Doğu Anadolu'nun bir kısmı ve Doğu Karadeniz bölgesinde yığınlaşmıştır.

Büyükbaş ve Küçükbaş hayvancılık Ülkenin daha çok doğu bölümünde yığınlaşmıştır. Büyükbaş hayvancılık Karadenizin orta ve doğu kesimlerinde, Kayseri ve Erzurum bölgelerinde yığınlaşıırken, küçükbaş hayvancılık ise Güney Doğu ve Doğu Anadolu bölgelerinde yığınlaşmıştır. Kümes hayvanları Kocaeli bölgesinde yığınlaşmıştır. Genelde büyükbaş hayvan yetiştirilen bölgelerde süt üretimi, küçükbaş hayvan yetiştirilen bölgelerde de et üretimi öne çıkmaktadır.

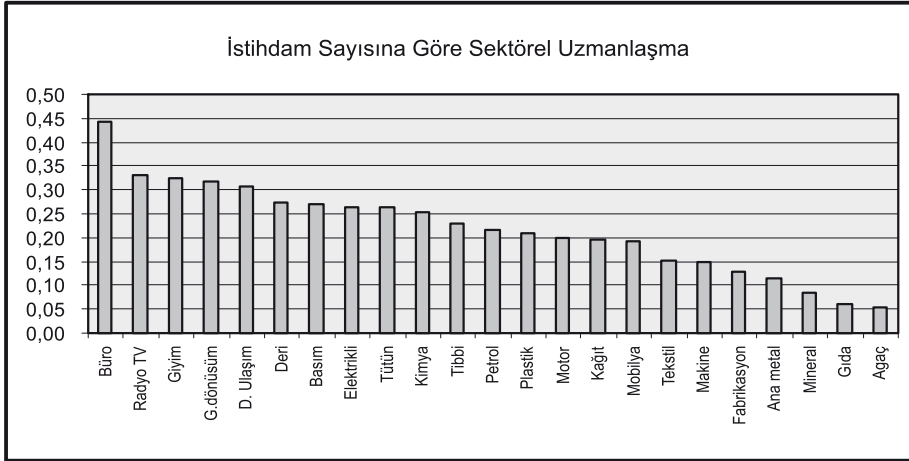
4. Sanayinin alt sektörler itibarıyla analizi

Sanayi sektöründe, 26 düzey 2 bölgesinde 22 alt sektörün yapısı analiz edilmiştir. Genel Sanayi İşyeri Sayımının geçici sonuçları kullanılmıştır. İşyeri ve çalışan sayısına göre 26 bölgede istihdamın 23 alt sektörde Herfindahl endeksi kullanılarak uzmanlık ve çeşitlilik analiz edilmeye çalışılmıştır. Türkiye genelinde sektörlerin yığılma oranları ve bölgeler bazında yığılma katsayıları ve yığılma oranları hesaplanarak hangi sektörün hangi bölgede yığılaştığı ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Sektörel uzmanlaşma

2002 Genel Sanayii ve İşyerleri Sayımı geçici sonuçları kullanılarak yapılan bu çalışmada Ülkemizdeki sektörel uzmanlaşma ve yerleşmenin boyutlarının ortaya konulması amaçlanmıştır. Çalışmada sektörel uzmanlaşma ve çeşitlilik istihdama göre *herfindahl sektörel uzmanlaşma endeksi*⁵ ile hesaplanmıştır. Bu endeks 0 ile 1 arasında değer almakta, değer arttıkça sektörel uzmanlaşma artmakta, azaldıkça da çeşitlilik artmaktadır. Çalışan sayısına göre hesaplanan Herfindahl sektörel uzmanlaşma endeksleri incelendiğinde sektörlerin uzmanlaşma düzeyleri arasında büyük farklılıkların olduğu görülmektedir.

Grafik1:



$$5 \quad Herfindahl = \sum \left(\frac{E_{ij}}{E_j} \right)^2 \quad \begin{matrix} E_{ij} : i \text{ bölgesinde } j \text{ sektöründeki istihdam sayısı} \\ E_j : j \text{ sektöründeki istihdam sayısı} \end{matrix}$$

Ülke genelinde, büro makineleri ve bilgisayar imalatı, radyo, televizyon, haberleşme teçhizatı ve cihazları imalatı, giyim eşyası imalatı; kürkün işlenmesi ve boyanması, geri dönüşüm, diğer ulaşım araçlarının imalatı, derinin tabaklanması ve işlenmesi; bavul, el çantası, saraçlık, koşum takımı ve ayakkabı imalatı, basım ve yayım; plak, kaset ve benzeri kayıtlı medyanın çoğaltılması sektörlerinde önemli düzeyde uzmanlaşmaya gidilirken, ağaç ve ağaç mantarı ürünleri imalatı (mobilya hariç); saz, saman ve benzeri malzemelerden, örülerek yapılan eşyaların imalatı, gıda ürünleri ve içecek imalatı ve makine ve teçhizatı hariç; fabrikasyon metal ürünlerin imalatı, metalik olmayan diğer mineral ürünlerin imalatı ve ana metal sanayii sektörlerinde ülke geneline yayılmış bir çeşitlilik söz konusudur.

Sektörel yığınlaşma

Sektörlerin hangi bölgelerde ne oranda yığınlaştığını tespit edebilmek için yığınlaşma katsayısı (coefficient of localization) ve yığınlaşma oranları (localization quotient) hesaplanmıştır. Yığınlaşma katsayısının yüksek olduğu bölgelerde sektörel yığınlaşma söz konusudur. Yığınlaşma oranının ise 1'den büyük olması; bölgenin sektörde Türkiye ortalamasından daha iyi durumda olduğunu göstermektedir. Çalışmada bazı sektörlerin bölgelerdeki yığınlaşması yer almaktadır.

a. Büro makineleri ve bilgisayar imalat

Türkiye'de en büyük uzmanlaşma büro makineleri ve bilgisayar imalatı sektöründedir. Herfindahl sektörel uzmanlaşma endeksinin 0,4441 olması ve bu sektörü en yakından takip eden sektörün 0,3298 uzmanlaşma endeksine sahip olması sektördeki uzmanlaşmanın ne kadar büyük olduğunu bir göstergesidir. Sektörel yığınlaşma katsayılarına göre; İstanbul bölgesinin bu sektöre hakim olduğu görülmektedir. İstanbul Bölgesinde yığınlaşma katsayısı 32,2937 iken bölgeyi en yakından takip eden Kocaeli bölgesinde bu katsayı sadece 3,5294 ve Adana bölgesinde ise 1,9435'tir. İstihdam açısından bakıldığında İstanbul bölgesinde bu sektörde 1690 kişi istihdam edilirken, Kocaeli Bölgesinde 239, Adana Bölgesinde ise 139 kişi istihdam edilmiştir. Kocaeli bölgesinin kendi içindeki yığınlaşması da sektörün on birinci sırada geldiği (öncelikli olmadığı) görülmektedir. Bu sonuçlara göre büro makineleri ve bilgisayar imalatı sektörü için en büyük yığınlaşma ve uzmanlaşma İstanbul bölgesindedir. Bu bölgeyi Kocaeli, Adana, Antalya bölgeleri çok gerilerden takip etmektedir.

Harita-1 : BÜRO MAKİNALARI VE BİLGİSAYAR İMALATI SEKTÖRÜNDE YİĞİNLAŞMA



b. Radyo televizyon, haberle me teçhizat ve cihazlar imalat

Türkiye'de **ikinci** sıradaki uzmanlaşma, *radio televizyon, haberleşme teçhizatı ve cihazları imalatı* sektöründedir. Herfindahl sektörel uzmanlaşma endeksi 0,3298 olarak elde edilmiştir. Bu endekse göre sektörün büro makineleri ve bilgisayar imalatı kadar uzmanlaşmasa da yine de önemli düzeyde uzmanlaşma söz konusudur. Sektörün birinci derecede Manisa ve İstanbul bölgelerinde ve ikinci derecede Tekirdağ bölgesinde yoğunlaştığı görülmektedir. Manisa Bölgesinde yığılma katsayısı 19,4966, İstanbul Bölgesinde 17,8815 iken bölgeyi en yakından takip eden Tekirdağ bölgesinde bu katsayı 5,7219'dur. Bunun yanında yığılma oranlarının her üç bölge için de yüksek olduğu görülmektedir. Bölgelerin kendi içindeki sektörel yığılma oranları incelendiğinde bu sektörün Manisa ve Tekirdağ Bölgelerinde üçüncü, İstanbul Bölgesinde ise dokuzuncu sırada yoğunlaştığı görülmektedir. Dolayısıyla bu sektör Manisa ve Tekirdağ bölgeleri için önem arz etmektedir.

**Harita-2 : RAYO TELEVİZYON HABERLEŞME TEÇHİZATI VE CİHAZLARI
İMALATI SEKTÖRÜNDE YİĞİNLASHMA**



c. Gıda ürünleri ve içecek imalatı

Sektörlerin uzmanlaşma düzeylerini belirlemek amacıyla hesaplanan çalışan sayısına göre Herfindahl uzmanlaşma endeksi bu sektör için 0,0609 gibi küçük bir değer olarak elde edilmiştir. Bu endekse göre gıda sektörünün hemen her bölgede yaygın olduğu görülmektedir. Ayrıca bu sektör **çeşitliliği** en yüksek olan **ikinci** sektördür. Yığınlaşma katsayısına göre sektör birinci derecede Trabzon, Konya, Balıkesir, Samsun ve Şanlıurfa bölgesinde, ikinci derecede Gaziantep, Adana, Manisa, Malatya, Kırıkkale ve Kastamonu bölgelerinde, üçüncü derecede Antalya, Ağrı, Erzurum, Van ve Mardin bölgelerinde yığınlaşmıştır.

Sektörün Samsun, Malatya, Şanlıurfa, Ağrı, Erzurum, Van ve Mardin bölgelerinde birinci, Gaziantep Bölgesinde ikinci sırada geldiği görülmektedir. Bunun nedeni gıda sanayiinin bu bölgelerde büyük olması değil, diğer sektörlerin gelişmemiş olmasıdır. Sonuç olarak bu bölgeler için gıda sektörü çok önemli olmakla birlikte sektör açısından bölgelerin çok önemi olmadığı görülmektedir.

Harita-3 : GIDA ÜRÜNLERİ VE İÇECEK İMALATI SEKTÖRÜNDE YIĞINLAŞMA

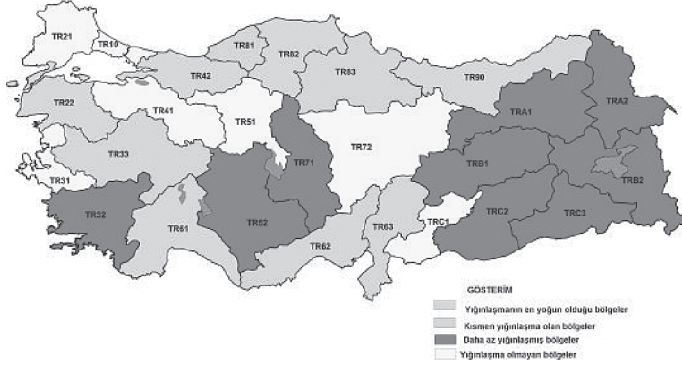


d. Ağaç ve ağaç mantarı ürünleri imalatı (mobilya hariç); saz, saman ve benzeri malzemelerden, örülerek yapılan eşyaların imalatı

Herfindahl endeksi 0,0543 gibi çok küçük bir değer bulunmuştur. Bu sonuca göre Türkiye'de bölgesel **çeşitliliği en yüksek olan sektör** ağaç sektörüdür. Yığınlaşma katsayılarına bakıldığında da hemem hemen bütün bölgelerde katsayıların birbirine yakın değerler aldığı görülmektedir. Ancak, yine de bir gruplama yapılacak olursa; Kocaeli, Antalya, Trabzon, Kastamonu ve Balıkesir bölgelerinin birinci, Manisa, Zonguldak, Samsun, Adana, Hatay bölgesinin ikinci, Aydın, Konya, Kırıkkale, Malatya, Erzurum, Ağrı, Van, Şanlıurfa ve Mardin bölgelerinin üçüncü derecede yığınlaştığı görülmektedir.

Sektör, Van ve Erzurum Bölgelerinde ikinci, Ağrı ve Şanlıurfa bölgelerinde üçüncü, Malatya ve Mardin bölgelerinde dördüncü sırada yığılaşmıştır. Buna göre sektör bölge ekonomileri için son derece önemlidir.

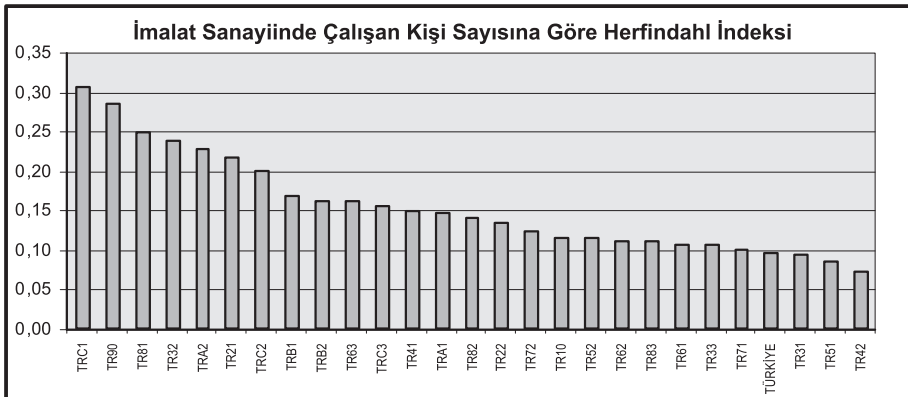
Harita-4 : AĞAÇ VE AĞAÇ ÜRÜNLERİ İMALATI SEKTÖRÜNDE YIĞINLAŞMA



Bölgesel çeşitlilik

Çalışmada bölgesel çeşitlilik, istihdam sayısına göre *herfindahl bölgesel çeşitlilik endeksi* ile hesaplanmıştır. Hesaplanan Herfindahl bölgesel uzmanlaşma endekslerine göre; bölgelerin çeşitlilik düzeyleri arasında büyük farklılıklar vardır. Bu endekse göre, bölgesel çeşitliliğin en az olduğu bölgeler Gaziantep, Trabzon, Zonguldak, Aydın, Ağrı, Tekirdağ, Şanlıurfa bölgeleri, çeşitliliğin en fazla olduğu bölgeler ise Kocaeli, Ankara, İzmir, Manisa, Kırıkkale bölgeleri olmuştur. Kocaeli, Ankara ve İzmir bölgelerinde sektörel çeşitlilik Türkiye'deki çeşitlilikten daha fazladır.

Grafik 2:



Ülke genelinde, orta ve yüksek teknoloji gerektiren sektörlerde uzmanlaşmaya gidildiği, düşük teknoloji gerektiren sektörlerde ise çeşitliliğin olduğu görülmektedir. Uzmanlaşmış sektörlerin İstanbul Bölgesi başta olmak üzere geleneksel sanayi bölgelerinde ve ard bölge illerinin bulunduğu bölgelerde yığınlaştığı görülmektedir. Az gelişmiş bölgeler olan Doğu ve Güney Doğu Anadolu Bölgeleri ile Karadenizin Doğu kesimlerinde ise çeşitliliği olan sektörler yığınlaşmıştır. Ancak, bu bölgeler için çeşitliliği yüksek olan sektörler hayati önem taşıırken, sektörler için bu bölgeler ikinci derecede önem arz etmektedir.

Harita-5 : SEKTÖREL YIĞINLAŞMA VE BÖLGESEL ÇEŞİTLİLİK



Gelişmiş bölgelerde sektörel çeşitliliğin yüksek olduğu, gelişmemiş bölgelerde ise çeşitliliğin olmadığı görülmektedir. Bununla birlikte Gaziantep, Zonguldak, Aydın, Tekirdağ illerini de içeren TRC1, TR81, TR32 ve TR21 bölgeleri hem gelişmiş hem de çeşitliliği az olan bölgelerdir. Bu bölgelerden TR81 bölgesi ana metal sanayii sektöründe, TRC1, TR21 ve TR32 bölgeleri ise tekstil sektöründe uzmanlaşmışlardır.

Harita-6 : YIĞINLAŞMA KATSAYISINA GÖRE BÖLGELERDE YIĞINLAŞAN SEKTÖRLER



Bölge içi sektörel yığılmalara bakıldığında, teknoloji gerektiren sektörlerin Ankara, İstanbul, İzmir, Kocaeli ve Bursa illerini içeren bölgelerde yığılaştığı, düşük teknoloji gerektiren sektörlerin ise gelişmiş bölgelerde yığılması ile birlikte az gelişmiş bölgelerde de yığılaştığı görölmektedir.

5. Sonuç

Günümüzde mekanlar arası ilişkilerin yoğunlaştığı ve karmaşıklaştığı, ekonomik rekabet sürecinde belli bir mekanda gerçekleşen ilişkiler bütünlüğünün öneminin belirginleştiği gözlemlenmektedir. Geleneksel sektörel analizler ve bu analizlere dayalı politikalar, bu yeni ortamda yetersiz kalabilmektedir. Bu kapsamda, sektörel analizlerin mekansal analizler ile bütünleşmesi ve bu bütünlük içinde daha etkili politikalar üretilmesi gündeme gelmektedir.

Bu çalışmada, geleneksel sektörel analizlerin ötesine geçilerek, sektör-mekan bağlamında, tarım ve imalat sanayii alt sektörler bazında analiz edilerek, sektörlerin bölgesel düzeyde yığılaşmaları, bölgelerin ise kendi içinde sektörel yığılaşmaları hesaplanarak bölgeler arası etkileşim ve bölgelerin mukayeseli üstünlükleri ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Tarım sektöründe; bitkisel üretim ve hayvancılık alt sektörleri bölgeler düzeyinde analiz edilmiştir. Özellikle geri kalmış yörelerimizde büyükbaş ve küçükbaş hayvancılığın önemli bir potansiyel arz ettiği görülmektedir. Ancak bu bölgelerimizde sebze ve meyve üretimlerinin yaygın olmadığı, tarla ürünlerinde de verimliliğin oldukça düşük olduğu görülmektedir.

İmalat sanayiinde 23 alt sektörde, ülke geneli ve 26 düzey 2 bölgesi için sektörel ve bölgesel herfindahl endeksleri, sektörel ve bölgesel yığılaşma katsayıları ve oranları incelendiğinde; gıda, ağaç ürünleri gibi birkaç sektör dışında Türkiye geneline yayılan sektörel bir çeşitlilik olmadığı ve özellikle geri kalmış yörelerde sektörel çeşitliliğe ilave olarak gerçek anlamda sektörel bir uzmanlaşmanın da bulunmadığı görülmektedir. Bu sonuçlar; demografik, ekonomik ve sosyal göstergelerle birlikte değerlendirildiğinde bölgeler arası gelişmişlik farklarının ülkemizde büyük boyutlara ulaştığı anlaşılmaktadır.

İstanbul ilinin imalat sanayiinde hemen hemen tüm alt sektörlerde başat konumunda olduğunu ve İstanbul'un etki alanında bulunan komşu bölgelerin İstanbul'u takip ettiği görülmektedir.

Ağaç ürünleri, gıda, metalik olmayan mineral ürünler imalatı, ana metal ve metal ürünleri dışındaki sektörlerde ülke geneline yayılmış belirgin bir çeşitlilik görülmemektedir.

Sektörlerin yığılaştığı bölgeler ise İstanbul-Kocaeli-Ankara aksı ile İzmir'den Konya'ya kadar uzanan akstır. Samsun-Amasya-Tokat-Çorum ile Balıkesir-Çanakkale düzey 2 bölgelerinde de bir yığılaşma söz konusudur.

Aydın Bölgesi'nde tekstil ürünleri ve madencilik, Edirne Bölgesi'nde ise tekstil,

deri ve radyo, televizyon, haberleşme teçhizatı sektörlerinde yığınlaşma görölmektedir.

Ölke genelinde yayılmış bulunan gıda sektöründe ön plana çıkan bölgeler ise; Doğü ve Orta Karadeniz bölgeleri, Manisa ve Konya illerinin bulunduğu TR33 ve TR52 bölgeleri, TR22, TRC2 (Şanlıurfa, Diyarbakır) bölgeleridir.

Ölke geneline yayılmış sektörlerden biri olan ağaç ürünlerinde ön plana çıkan bölge Kocaeli ve Antalya bölgeleridir. Bu bölgeyi Karadeniz Bölgesi takip etmektedir.

Makine teçhizatı imalatında İzmir ile birlikte yığınlaşması en yüksek olan bölge Orta Anadolu'dur.

Doğü ve Güneydoğü Anadolu bölgelerinde bulunan Düzey 2 bölgelerinin hemen hemen tamamında bölge içi sektör sıralamasında gıda sektörü ilk sırada yer almaktadır. Ağaç ürünleri, tütün ve madencilik sektörleri bölge içi sıralamalarda gıdayı takip etmektedir. Ancak Kars'ın bulunduğu TRA2 bölgesinde deri sektörünün, Erzurum'un bulunduğu TRA1 bölgesinde mobilya sektörünün kısmen yığınlaştığı da görölmektedir.

Orta Anadolu'nun doğusu ve Güneydoğü Anadolu bölgelerinde sektörel bir çeşitlilik olmadığı gibi, belirgin bir sektörel yığınlaşma da söz konusu değildir. Bu bölgelerde önemli bir bitkisel üretim potansiyeli (Şanlıurfa-Diyarbakır bölgesi hariç) görölmemesine rağmen hayvancılık önem arz etmektedir. Ölke genelindeki küçük baş hayvan varlığının önemli bir kısmı Kars-Mardin-Şanlıurfa aksında bulunmaktadır. Toplam canlı hayvan miktarı açısından Van'ın bulunduğu TRB2 bölgesi ölke genelinde ilk sırada yer almaktadır. Önemli miktarda canlı hayvan varlığına sahip Doğü Anadolu bölgesinin üretim değeri Ege ve Marmara gibi batı bölgelerine nispeten daha düşüktür. Hayvan varlığının yüksek olduğu Doğü Anadolu bölgesinde, hayvancılığın daha büyük ölçekte ve modern tekniklerle yapıp, hayvansal ürünlerden bölgenin aldığı pay önemli ölçüde artırılabilir. Diğer taraftan bölgede bulunan üniversitelerin hayvancılıkla ilgili bölümlerinin güçlendirilmesi gerekmektedir.

Sektörel kümeleşmenin çok önem arz ettiğı günümüzde, özellikle gelişmişlik düzeyleri ölke ortalaması civarında veya altında olan bölgelerin; potansiyeli, gelişme eğilimleri, sektörel yapıları ve sektörlerin ileri geri bağlantıları mutlak suretle dikkate alınarak bu bölgelerin üstlenebileceğı roller ortaya konulmalıdır.

Makro ve sektörel düzeyde ulusal ölçekte belirlenen politikaların yerel ve mekansal düzeyle etkileşimli olarak yeniden değerlendirilmesi, uygulama safhasında da yeni bir yaklaşımı gerektirmektedir. Çok düzeyli ve çok aktörlü hale

gelen politika oluşturma süreci, aynı şekilde uygulama aşamasına da taşınmak zorundadır. Bu noktada en önemli husus değişik düzeyler ve aktörler arasında birbirlerini tamamlayıcı ilişkilerin ve etkili bir iletişimin kurulmasıdır. Böylece, sistemin toplam etkinliği ve uyumu da artırılmaktadır. Bu bakımdan, ulusal düzey ile yerel düzey arasındaki ilişkilerin yeni bir anlayışla, eskisinden de güçlü bir şekilde kurgulanması şarttır.

1980'li yıllarda özellikle geri kalmış yörelere, sanayi alanında yatırım için çok önemli devlet yardımları verilmiştir. Ancak bu yatırımlar, ya gerçekleştirilmemiş ya da gerçekleştirilmesine rağmen sürdürülebilir olmamıştır. Yatırımı gerçekleştiren işletmeler bir kaç yıl sonra işletme sermayesi ve pazarlama alanında ciddi sıkıntılar yaşamış ve bir çoğu da ayakta kalamamıştır. Rekabetin çok yoğun olarak yaşandığı dünyamızda mekansal düzeyde belirli bir sektörde kümeleşme önem kazanmış, firmalar ortak hammadde ithalatından birlikte pazarlamaya kadar bir çok alanda işbirliği yapma eğilimine girmişlerdir. Dolayısıyla, her şeyden önce yörenin; gelişme eğilimlerini, potansiyelini ve mukayeseli üstünlüklerini dikkate alan ve uygun yatırım iklimi olduğu kanaatine varılan alanlarda yatırım gerçekleştirilmelidir.

Bu çerçevede, değişik sektörel faaliyetlerin mekansal düzeyde yansımalarının analiz edildiği, mekansal anlamda mukayeseli avantajlar ve potansiyellerin ortaya konduğu bu çalışmanın alınacak olan kararlara destek olması düşünülmektedir. Elbette ki bu analizler çok boyutlu ve ayrıntılı olarak yapılmaya devam edilmeli ve tekil çalışmaların sonuçları ihtiyatla yorumlanmalıdır. Ancak, yapılan çalışma günümüzdeki eğilimlerin ihtiyaç duyduğu yeni bakış açısını örneklendirmesi bakımından önem taşımaktadır.

Bu çalışmanın değişik aktörler tarafından çeşitli amaçlara yönelik olarak kullanılması mümkündür. Ulusal düzeyde genel mekansal stratejilerin belirlenmesinde, devlet yardımları gibi düzenlemelerde, sektörel bazı politikaların mekana yansımalarının değerlendirilmesinde, bu ve benzeri çalışmaların katkı sağlayabileceği düşünülmektedir. Yerel yönetimlerin kendi yörelere dönük planlama ve uygulama süreçleri de yapılan bu analizlerden girdi temin edebilecektir. Ayrıca yerel, ulusal ve uluslararası düzeyde özel kesimin bu analizleri kullanarak yatırım kararlarına dahil etmeleri beklenebilir. Günümüzde önem ve ağırlığı artan sivil toplum kuruluşları da, özellikle sosyal sorunlara çözüm üretme sürecinde bu analizlerden yararlanabilir.

Elbette ki bu yararların elde edilebilmesi için bu yeni yaklaşıma dayalı analizlerin çoğaltılması ve bu analizlerden çıkan bilgilerin özel kesim başta olmak üzere ilgili tüm taraflara etkili bir şekilde ulaştırılması gerekmektedir.

Kaynakça

- Beine, M. 2004. 'Economic Integration and Regional Industrial Specialization: Evidence from the Canadian-U.S. FTA Experience'.
- Isard, W. 1998. 'Location Analysis for Industry and Service Trades: Comparative Cost and Other Approaches', *Methods of Interregional and Regional Analysis*, 2, 7-39
- OECD Regions at a Glance 1,2,3 - 2004.
- Territorial Disparities: Situation and Dynamics*, OECD, Ocak 2001.
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Yayınları.
- Uluslararası Ekonomik Göstergeler 2004*, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Yayınları.
- 2002 Genel Sanayi ve İşyerleri Sayımı*, DİE.
- Eurostat News Release 47/2005- 7 April 2005*.
- http://www.absoluteastronomy.com/encylopedia/H/He/Herfindahl_index.htm
- http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/regions1_en.htm
- http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/regions2_en.htm
- <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l60015.htm>
- <http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal>
- <http://faculty.washington.edu/krumme/systems/localiz.html>
- <http://people.hofstra.edu/geotrans/eng/ch3en/meth3en/ch3m3en.html>
- <http://people.hofstra.edu/geotrans/eng/ch3en/meth3en/ch3m4en.html>
- Elvan L., Sorguç N., Bilen Kazancık L., Öztürk A., Türkiye'de Bölgesel Gelişme Politikaları Sektör-Bölge Yığılşmaları, TÜSİAD Yayınları, 2005

**Politika Ağlarının Rekabet
Gücüne Katkısı:
İzmir Bölgesindeki Yerleşmelerin
Gelişmesinde Politika Ağlarının Rolü**

**Prof. Dr. Ayda Eraydın*, Bilge Armatlı Köroğlu⁺,
Hilal Erkuş Öztürk* ve Suna S. Yaşar***

***Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara.**

⁺ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Gazi Üniversitesi, Ankara.

*Prof. Dr. Ayda Eraydın, Bilge Armatlı Köroğlu,
Hilal Erkuş  zt rk ve Suna S. Yaşar*

Giriş

Yeni yönetim biçimleri üzerine gelişen yazın uluslararası ve ulusal kentsel kademelerin yeniden tanımlanmasının (Brenner, 1999, 2003, 2004) ve farklı ölçeklerdeki politika ağlarının önemini vurgulamaktadır (Amin ve Thrift, 1995; Cooke ve Morgan, 1993; Leitner, Pavlic ve Sheppard, 2002). Nitekim, Healey (2006) yönetim biçimlerine ilişkin çelişen görüşler olmasına karşın, devlet ve toplum arasındaki yeni ilişkilerin kavramsallaştırılma aracı olarak politika ağları ile şekillenen yönetişiminin giderek daha fazla ilgi çektiğini belirtmektedir (Leitner, Pavlic ve Sheppard, 2002; Peters, 1998).

Yönetişim odaklı çalışmalar uluslararasından yerele kadar farklı coğrafi ölçeklerde politika ağlarının artan önemini vurgulamaktadır. Ortak çıkarları paylaşan ve paylaştıkları çıkarlar doğrultusunda kaynak değişimine istekli olan (Börzel, 1997a ve 1997b; Raab, 2002) farklı özel ve kamusal aktörler arasında eşitliğe dayalı ilişkileri tanımlayan (Rhodes ve Marsh, 1992; Klijn, 1997; Klijn ve Koppenjan, 2000; Kickert ve diğerleri, 1997) ve farklı ölçeklerde ortaya çıkan politika ağlarının önemine odaklanmış geniş bir yazın bulunmaktadır (O'Toole, 1997; Kickert ve diğerleri, 1997; Healey, 2004; Meijers, 2005; Stanley, 2005; Leitner, Pavlic ve Sheppard, 2002).

Politika ağları yardımıyla gerçekleşen yönetişiminin iki özelliği ilgi çekmekte ve bu özellikler yeni oluşan yazının iki başlık altında toplanabilmesini olanaklı kılmaktadır. Birinci grup yazın, politika ağlarını eski düzenleme mekanizmalarına yeni bir seçenek olarak kabul etmekte ve rekabete dayalı süreçlerin etkisi ile idari mekanizmalardaki değişimi vurgulamaktadır (Stoker, 1998; Le Gales, 2001). Bu süreçte politika ağları, kamu yararının birlikte belirlenmesinin (Dixon ve Dogan, 2002; Marsh, 1998) ve özerk ancak birbiriyle ilişkili örgütler arasında ortak faydayı sağlayacak eylemler düzenlenmesinin temel aracı olarak (Healey, 2004; Jessop, 1998) tanımlanmaktadır. Yanısıra, günümüzde kamu yönetiminin ağ ilişkileri ile şekillendiği savunulmaktadır. Kamusal sorunların gün geçtikçe karmaşık bir hal alması ve karar mekanizmalarının daha geniş ve çeşitlilik içeren bir çerçevede ele alınması için kurumsal bir değişiklik yapılması gereği ağlara dayalı ilişkilerinin öneminin artmasının nedenleri olarak gösterilmektedir (Simmonds ve Hack, 2000; Scott, 2001; Collin ve diğerleri, 2002; Leibovitz, 2003). Bu bakış açısı, yönetimlerin azalan gücü ve farklı kurumlar arası ilişkilerin yeniden düzenlemeler sonucu oluşan karmaşa ortamına çözüm getirmesiyle önem kazanmakta (Bresser ve O'Toole, 1998; Hay, 1998) ve kesin sınırlarla belirlenmiş kademeli yönetim biçimlerinin yeni oluşan sorunlara çözüm olamadığını savunmaktadır (Morçöl, 2005).

İkinci grup tartışma rekabetçilik üzerinde odaklanmakta, rekabet gücünü artırabilmek (Meijers, 2005; Governa ve Salone, 2005; Stanley, 2005) ve küresel pazarda ortaya çıkan fırsatları kullanabilmek için (Sotarauta ve Linnamaa, 1998) yerleşimler arasında artan işbirliği ve ortaklık ağlarının öneminin altını çizmektedir. Kunzmann (2004) ve Goldsmith ve Eggers (2004) ağlar üzerinden kurgulanan yönetim biçiminin yenilikçi politika süreçlerini, yaratıcı kurumları ve aktörleri desteklediğini ve ortak projelerin işlerliğini artırdığını savunmaktadır. Bu bakış açısına göre ağlar, kentleri ölçek ekonomilerinden faydalanabilir kılmakta ve geniş bir nüfusa ve ekonomik etkinliklere erişilebilirliğin artması ile ortak rekabet gücünün artırılmasını sağlamaktadır.

Yukarıda değinilen iki tartışma politika ağlarının değişen içerik ve tanımlarını vurgulamaktadır. Temelde, politika ağları kavramı, devlet ile farklı çıkar grupları arasında bir aracılık mekanizması olarak tanımlanmaktadır. Politika ağları, devlet ve çıkar grupları arasında farklı tipteki ilişkilerin genel bir tanımıdır ve 1950'lerden başlayarak ABD'de kamu ve özel sektör arasındaki ilişkilerin değerlendirilmesinde bir araç olarak kullanılmaktadır. Buna karşılık, 1980'lerden bu yana özellikle Avrupa'da yönetim kavramı politika ağları ile birlikte tanımlanmakta ve karar alma süreçlerini yeni aktörlere açmanın ve etkileşimli karar alma süreçlerinde yeni aktörlerin yer almasının (Klijn ve Koppenjan, 2000) ve kişisel ilişkilerden ötesinde siyasal kurumlar arasındaki ilişkilerin önemi vurgulamakta kullanılmaktadır (Marsh, 1998). "Politika ağları" kavramı için hala kuşkuvar olsa ve kavram veya yöntem olarak kullanımına yönelik bir fikir birliği henüz tam olarak oluşmasa da, farklı aktörlerin ilişkilerini ve politika kuramlarınca açıklanamayan politika süreçlerinin sonuçlarını tanımlamakta yararlı bir kavram olduğu düşünülmektedir (Dowding, 1995). Politika ağları yeni değildir, fakat Börzel'in (1997a:15) ortaya koyduğu gibi kademeli ve piyasaya dayalı düzenlemelerin bir yönetim biçimi olarak önemini yitirdiği karmaşık ve dinamik bir ortamda politika ağları ile desteklenen yönetim biçimleri çok daha geçerli olmakta ve politika ağları tartışmaların odağı haline gelmektedirler.

Ağlara dayalı yönetim üzerine yapılan tartışmalar rekabet yazını için önemlidir, çünkü ilgili yazın sadece mekanların özelliklerini belirtmemekte, rekabet edebilme düzeyleri önemli olan kentler ve bölgeler arasındaki ağları da tanımlamaktadır (Turok, 2004). Ancak, mekansal rekabet edebilirlik hala tartışılan bir kavramdır ve ağsal yönetim ile rekabetçilik arasındaki kavramsal ilişki tam olarak kurulmamıştır. Porter'in (1990; 1995) sunduğu rekabet kavramını benimseyen pek çok tartışma, firmalar arası rekabetin mekanlar arası rekabete denk olduğunu varsayarak başlamakta ve işlevsel uzmanlaşma ve kümelenme ile sağlanan becerili ve eğitilmiş iş gücü, modern altyapı, yüksek çevre standartları,

yüksek yaşam kalitesi gibi rekabetçiliğe neden olan yerel nitelikleri tanımlamaktadır. Neo-liberal yaklaşım çerçevesinde kamu-özel ortaklığı ve farklı yerellikleri birbirine bağlayan politika ağlarının, yenilikçiliği ve rekabet gücünü arttırdığını vurgulanmaktadır (Sheppard, 2002). Diğer bir deyişle, neo-liberal yaklaşımda politika ağları kentlerin ve bölgelerin rekabet gücünün artırılmasında önemli araçlar olarak tanımlanmaktadır.

Diğer yandan neo-liberalizme alternatif ekonomik yaklaşımlarda, mekanlararası rekabetin firmalararası rekabete indirgenemeyeceği savunulmakta, ulusal ve bölgesel kurumların önemi, düzenleme sistemleri, gelenekleri, normları, bunun yanı sıra değişmekte olan siyasal ve ekonomik sistemler içinde kentlerin ve bölgelerin rolleri vurgulanmaktadır (Sheppard, 2002; Leitner ve Sheppard, 1999). Bu tür bir algılama mekan rekabetçiliğinin daha geniş bir çerçevede değerlendirilmesini gerektirmektedir. Kalkınmacı yaklaşımda kentler arası ağlar, kentlerin ve bölgelerin geleceklerinin belirlenmesinde kademeli güç yapısı ve devingen finans sermayesinden çok daha önemli bir araç olarak tanımlanmaktadır.

Ağlar üzerinden gerçekleşen yönetim üzerine artan sayıdaki tartışma farklı ağ biçimlerine ve ağ türü ilişkilerin kentlerin ve bölgelerin rekabetçiliğindeki rolüne daha yakından bakmayı gerektirmektedir. Bu makalede, rekabetçilikle ilişkili olarak politika ağlarına dayalı yönetim yazını değerlendirilmekte ve kuramsal ve görgül olarak kentlerin diğer özelliklerinin yanı sıra farklı politika ağlarının kentlerin performansına nasıl katkı sağladığı tartışılmaktadır.

Bu amacı gerçekleştirmek için makalenin ilk bölümü rekabetçilik faktörlerinden biri olarak kentler arasında oluşan politika ağlarının rolüne odaklanmakta ve kentlerin rekabet gücünü artırmaları açısından kurdukları ağların önemini ele almaktadır. İkinci bölüm, kentler arasındaki ağların özelliklerini ve yapısını tartışmayı mümkün kılan çözümlemeleri sunmaktadır. Bu bölümde İzmir bölgesindeki yerleşmeleri kapsayan alan araştırmasında benimsenen kavramlar, yöntem, kullanılan veriler ve bu verilerin değerlendirilmesi verilmektedir. Üçüncü bölüm, İzmir bölgesindeki kentsel yerleşmeler arasında oluşan politika ağlarının kentlerin rekabet gücündeki önemini tanımlamaktadır. Makalenin bu bölümünün katkılarından biri, bugüne kadar ayrı ayrı ele alınmış olan politika ağları ile kentlerin rekabetçiliği üzerindeki analizlerin ekonometrik yöntemlerle nasıl bütünleştirilebileceğini ortaya koymasındır. Sonuç bölümü ise, ağlar üzerinden gerçekleşen yönetim ve kamu politikalarının uygulamaları üzerine yapılan tartışmaların yeniden değerlendirilmesine odaklanmaktadır.

Mekansal rekabet faktörlerinden biri olan politika ağıları

Pek çok yerel ekonomik kalkınma stratejisi ve mevcut yönetim uygulamaları politika ağlarının güçlendirilmesi ve politikaların ekonomiyi daha rekabetçi yapacak şekilde tanımlanması gerektiğini belirtmektedir. Rekabetçilik ve politika ağları ile desteklenen yönetim karmaşık ve tartışmalı konular olduğu halde yalnızca akademik tartışmalarda yer almamakta, politikacıların ve uluslararası kuruluşların hazırladığı politika dokümanlarında da geniş yer tutmaktadır (Krugman, 1994 ve 1996). Nitekim, kavramsal tartışmalarda belirtilen kuşku ve kentsel ve bölgesel rekabet (Budd ve Hirmis, 2004; Boschma, 2004; Kresl, 1995; Begg, 1999; Gordon, 1999) ve ağ yönetimi üzerine (O'Toole, 1997, Kickert ve diğerleri, 1997; Sotarauta ve Linnaama, 1998; Healey, 2004; Le Gales, 2001; Leibovitz, 2003; Balducci ve diğerleri, 2004; Meijers, 2005; Stanley, 2005) olan bu çalışmalar için bir engel olmadığı izlenmektedir.

Ulusal ve küresel ekonomilerdeki görece paylarının artırmış olan kentlerin ve bölgelerin gelişmelerinde gözlenen başarılar, rekabetçiliğe olan ilgiyi arttırmaktadır. Buna karşın, mekansal rekabetçiliğin herkes tarafından benimsenen bir tanımı yoktur. Rekabetçilik üzerine farklı tanımlar yükselen yaşam standartlarını, verimliliği, reel ücretlerde artışı, iş fırsatlarını ve uluslararası pazarlarda yer alabilecek mal ve hizmetleri üretme kapasitesini vurgulamaktadır (Martin, 2003). Bu koşulları sağlayabilmek için uluslararası pazarlara mal ve hizmet üreten kentler ve bölgelerde uluslararası piyasalara üretim yapan firmaların önemli sayılara ulaşması firmalar ve kentlerin çıkarlarının çoğu kez koşul olduğunu göstermektedir. Öte yandan, ulus devletin politikaları da önemlidir, çünkü ulus devletler özellikle de önde gelen metropoliten alanların rekabet güçlerinin artmasının ulus devletin ekonomik performansını olumlu etkileyeceğine inanmaktadır. Görgül araştırmalara dayalı bulguları öne çıkaran mevcut yazın da bu görüşleri desteklemekte ve bu çalışmalarda rekabet gücü kent ve bölgelerin görece ekonomik performanslarını ve gelir, işgücü, yeni girişimciler üretme başarılarını ve rekabetçi küresel ekonomide verimliliklerini, AR&GE faaliyetlerini ve yenilikçiliklerini geliştirerek ekonomideki paylarını arttırmak şeklinde tanımlanmaktadır (Turok, 2004).

İlgili yazında oldukça geniş bir liste oluşturan rekabet faktörleri altyapı, erişilebilirlik, insan kaynakları ve üretken çevre olmak üzere dört başlık altında toplanabilir (Martin, 2003). Bu başlıklar altında bilgi altyapısı, yüksek nitelikli işgücü, yenilikçilik ve sektörel yoğunlaşmadan, kurumsal kapasiteye kadar değişen faktörler rekabet gücünün çeşitli boyutlarını belirtmektedir. Bu faktörler temelde kentlerin ve bölgelerin özellikleriyle ilişkili olup, rekabetçilik çalışmaları genel olarak mekanları bağımsız birimler olarak ele almaktadır. Az sayıdaki örnek dışında mevcut

araştırmalarda diğer kent ve bölgelerle yapılan işbirliği ve ortaklık ilişkileri ile değişik ağlar tarafından yaratılan bilgi yayılımına fazlaca önem verilmemiştir (Benington ve Harvey, 1998; Leitner, Pavlic ve Sheppard, 2002; Taylor, 2001 ve 2003).

Buna karşılık, son yıllarda metropoliten alanların kentsel bölgeye dönüşümünü sağlayan yerleşme birimleri arasındaki ağların önemine dikkat çeken çalışmaların sayısı artmıştır (Camagni ve Salone, 1993; Sotarauta ve Lannamaa, 1998; Malecki, 2002; Polenske, 2004). Özellikle çok merkezli kentsel bölgeler ve çok merkezli metropoliten alanlarda ortaya çıkan politika ağları üzerine yapılan çalışmalar yeni ortaya çıkan yönetim biçimlerinin ve mekanın yeniden şekillenmesinin anlaşılmasında önemli bir birikim sağlamışlardır (Meijers, 2005; Governa ve Salone, 2005; Salet, 2006).

Bu çalışmalar, ağların katkısını, mekansal yarışmacılık ve yönetim ilişkisini de kavramsallaştırmaya yardımcı olan üç konu başlığını tanımlamaktadır. İlk olarak, farklı kentlerdeki kurumlar arasında ortak politika ve stratejik kararların bu yerleşmelerin rekabetçiliğe katkıda bulunduğu ve yerleşmelerin biraraya gelmesi ölçek problemlerinin çözümüne yardımcı olduğu belirtilmektedir (Scott, 1998; Buck ve diğerleri, 2002; Turok, 2002). Yerleşmeler arasında iyi çalışan ağlar ve etkin bir yönetim sistemi kurulduğunda büyük kentler için avantaj olan kentsel ölçek, daha küçük kentlerce de yakalanabilmektedir. Benzer tipteki kentler arasındaki dayanışma ağları uzmanlaşmanın getirilerini artırırken, farklı özelliklerdeki kentler arasında oluşturulan ağlar çeşitliliğin faydalarını sağlamaktadır. İkinci olarak, birbirine farklı ağlarla bağlanmış olan kentlerin ağların sağladığı dışsallıklarından yararlanabildikleri görülmektedir. Ağsallığın dört ana düzlemi olan ilgili kurumlar arasında politika belirleme ve karar süreçlerinde ortaklık, stratejik ortak eylemler, bilgi paylaşımı ve farklı konularda ortak projeler oluşturma da rekabet konularıyla yakından ilişkilidir (Balducci ve diğerleri, 2004; Kunzmann, 2004). Ağlarla birbirileri ile ilişkilerini pekiştiren kentler bu ağların yardımıyla yaratılan sinerjiyi kullanmaktadırlar. Bu nedenle, kentler için ağlarla gerçekleşen ortaklıklar, küresel ekonominin bir ortağı olabilmek ve kendilerini uluslararası olarak yeniden konumlandırabilmek açısından son derece önemlidir (Scott ve diğerleri, 2001; Clark ve diğerleri, 2004). Çünkü “yerel aktörler arasında yerel sinerji yaratmanın tetiklediği rekabet gücü dünyadaki diğer birimler ile bütünleştirilerek desteklenmelidir” (Camagni, 2002:89). Üçüncü olarak, aynı ağda yer alan diğer aktörlerden bilgi edinme, kentler için hızlı değişen dışsal koşullarda rekabet gücünü ve performansını sürdürebilme açısından son derece vazgeçilmezdir. Politika ağlarının ana yararlarından biri, en iyi deneyimi transfer edebilmeleri ve ilişkilerini esnek bir şekilde kurabilmelerini sağlamalarıdır (Leibovitz, 2003; Provan ve Milward, 2001). Mevcut yerel niteliklere ve kaynaklara dayalı avantajların kısa

zamanda aşınması, bu konunun öneminin artmasına neden olmaktadır. Storper'ın (1995) belirttiği gibi, kentler arasında formel ve enformel dayanışma ve bilgi ağlarını da içeren ticari olmayan bağımlılıklar, kentlere değişen koşullarda hızlı yanıt verebilme fırsatı sağlamaktadır.

Yukarıda sunulan tartışmalar ve görüşler ağsallığın yalnızca pozitif yanlarına vurgu yapmakta ve eşit olmayan güç ilişkileri, ağ katılımcıları arasında çatışma ve hatta bazı grupların dışlanması gibi sorunlar gözardı edilmektedir. Kamu sektörü ve yönetim birimlerinin halen devam eden egemen konumları (Lyall, 2007), politikacılarla diğer aktörler arasındaki sürtüşmeler (Klijn ve Koppenjan, 2000) önemli sorun alanlarıdır. Ayrıca bu süreci yönetmede devletin rolü pek çok tartışmada gözardı edilmektedir. Devletin ağsallığa ve rekabet gücüne katkısı kuramsal söylemlerde kolayca okunamamaktadır. Doğal olarak yukarıda sıralanan sorunlar farklı mekanlar arasında ağsallıktan sağlanacak beklentileri azaltmakta ve ağlara dayalı yönetim uygulamalarına şüpheyle bakılmasına yol açmaktadır (Marsh, 1998). Ancak ağların yönetim pratiğinin önemli elemanları olduğu konusunda herhangi bir kuşku yoktur.

Kentlerin rekabeti için önemli olan ağların özellikleri

Politika ağları üzerine yapılan kısa bir değerlendirme kentlerin ve bölgelerin rekabeti için bu ağların önemi üzerine tartışmaların çoğunun son derece basitleştirilmiş ve soyutlanmış olduğunu göstermektedir. Bu nedenle bu bölümde mevcut yazın daha odaklanmış bir şekilde irdelenmekte ve politika ağlarının farklı özelliklerinin kentlerin rekabeti için ne ölçüde önemli olduğu sorusu tartışılmaktadır. Diğer bir deyişle, amaç rekabet ve yönetim arasındaki ilişkiyi anlamak ve bazı kentleri diğerlerinden daha rekabetçi yapan ağları tanımlamaktır. Aşağıda yer alan farklı söylemler ağlara dayalı yönetişiminin farklı yönlerini ve kentlerin rekabetinde nasıl önemli olduklarını açıklamaya çalışmaktadır.

Birinci söylem, rekabet ve yönetim üzerine tartışmalar politika ağlarının amaçlarını ve ortaya çıkış nedenlerini vurgulamaktadır. Aslında ağların ne olduğu ve ne olmadığı katılımcıların amaçlarıyla ilişkilidir. Nitekim, Hay (1998:38) tarafından verilen ağ tanımında “ortak eylemin düzenlenmesinin biçimleri karşılıklı ortak algı ve tamamlayıcı stratejik gündem aracılığıyla tanımlanmakta ve kurulmakta” olduğu belirtilmektedir. Mevcut yazında temel motivasyonlarına göre iki çeşit ağ tanımlanmıştır: strateji kurma ve bilgi paylaşımı amaçlı ağlar ve tanımlanan politikaları uygulamaya yönelik eylem amaçlı ağlar. Farklı düzeylerde yer alan kurumlar arasında ilişkinin kısıtlı olması sorununu aşabilmek ve özel ortaklar ve sivil toplum örgütleriyle sıkı ilişkiler kurabilmek için son yıllarda farklı tipte politika ağları

geliştirilmiştir (Börzel, 1997a). Leibovitz'e (2003) göre bu ağlar karar alma süreçlerinde kamu ve özel sektör arasında olduğu kadar, devlet ve piyasa arasında da köprü oluşturma çabasıdır, Meijers (2005) politika ağlarında gönüllü ortaklığa dayalı yönetim sistemlerinin kent bölgelerin rekabet gücünü arttıracığını savunmaktadır. Diğer taraftan eylem temelli ağlar görece olarak kentlere farklı konularda yeni kapasiteler sağlamak ve ortak projeleri ve eylemleri desteklemektedir. Bazı çalışmalarda da ağlar tamamlayıcı ve işbirliği ağları olarak gruplandırılmaktadır. Tamamlayıcı ağlar bölgedeki yerleşimler arasında çeşitliliğin artmasıyla oluşurken, işbirliği ağları tüm bölgenin rekabet gücünü ve yeterliliğini arttırmayı hedeflemektedir (Leibovitz, 2003). İşbirliği ağları karşılıklı ilişkileri ve yerleşimler arasında sosyal ve ekonomik eylemleri düzenlemektedir. Bu da, politika ağlarının neden yalnızca tek tek yerleşmelerin rekabet gücü için değil, fakat aynı zamanda bütün bölgenin rekabet gücü için önemli olduğunu anlatmaktadır.

İkinci söylem, yönetim ağlarının yoğunluğu kentler ve kentlerin rekabet edebilirliği için önemli olduğunu belirtmektedir. Massey (1999:160) "ilişki yoğunluğunun kentlere yaratıcılığı geliştirme yetisi verdiğini" savunmaktadır ve aynı şeyin bölgedeki farklı kentler arasında oluşan ağlar için de geçerli olduğu açıktır. Buna karşın dayanışma ve ortaklık ağlarının kurulmasında pek çok ön koşul vardır. Lackey ve diğerlerine (2002) göre en yaşamsal ön koşul ortak amaçların varlığı ve eski ortaklık çabalarında kazanılan deneyimlerdir. Bu ön koşullar sağlandığı durumda bile ağları oluşturmak kolay değildir. Nitekim, yerel aktörlerin ortaklığı konusundaki engeller üzerine tartışan geniş bir yazın bulunmaktadır (Lackey ve diğerleri, 2002; Cigler, 1999; Baker, 1992; Bradshaw, 2000; Cox ve Wood, 1994). Bu engeller arasında, yerel aktörlerin için ortaklığın öncelikli olmaması, birlikte çalışmak için oluşturulan gruplarda gerekli olan örgütlenme deneyiminin olmaması ve amaçların örtüşmemesi gibi bazı engellerin aşılması kolay değildir (Kunzmann, 2004; Eraydin, 2005). Bireycilik ve yerel aktörler arasında güven eksikliği gibi geleneksel kültürel özellikler de yönetiminde göz önünde bulundurulması gereken engeller olarak tanımlanmaktadır (Leibovitz; 2003). Yukarıda tanımlanan bütün bu faktörler politika ağlarının yoğunluğunu olumsuz etkilemektedir. Bu engeller karşısında Olson'a (1965) göre ortak eylem için dışardan özel destek ve baskıya ihtiyaç vardır, çünkü dış dünyadan gelen etkiler davranışsal değişiklik için içsel güç yaratabilirler.

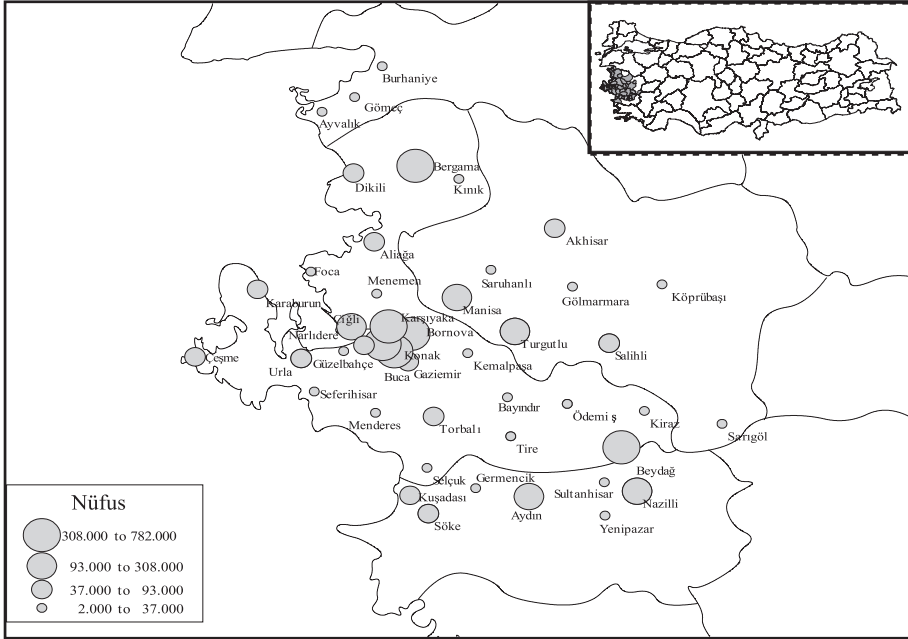
Üçüncü söylem, ağ yönetimi ve aktörlerin mevcut ağlarda birbirleriyle nasıl ilişki kurdukları üzerinde yoğunlaşmaktadır. Pek çok kuramsal tartışmada politika ağlarında aktörlerin eşit koşullarda ilişki kurdukları (Morçöl, 2005; Rhodes, 1997; Sotara ve Linnamaa, 1998) ve ağ üyeleri arasındaki ilişkilerin üyeler tarafından uzlaşılan kurallarla belirlendiği (Kickert ve diğerleri, 1997; Klijn ve Teisman, 1997)

savunulmaktadır. Buna karşılık uygulamada bu ideal durumu gözlemek oldukça zordur. Pek çok görgül araştırmada ağ üyeleri arasında kademeli ve asimetrik güç ilişkileri saptamıştır. Le Gales (2001:182) gerçekleştirdiği araştırma bulgularına dayanarak ağların mevcut kademeleri ve güç ilişkilerini pekiştirdiğini savunmaktadır. Benzer şekilde Camagni ve Salone'nun (1993) çalışması Fransa'nın kırsal alanında ağların kademelenmiş yapısını vurgulamaktadır. Görgül veriler, kuramsal çalışmalarda benimsenen eşitler arası ilişkiler ve merkeziliğin olmaması şeklindeki varsayımlara karşıt olarak ağlarda bazı aktörlerin önceliğini ve önemini vurgulayan merkeziliğin ve kademelenmenin varlığına işaret etmektedir. Doğal olarak, eşitliğe dayalı ilişkiler kentlerin eşit kazanımı için önem kazanırken, kademeli ve eşitsiz güce dayalı ilişkiler, merkezi konuma sahip olanların çıkarları uğruna, kazanımların dağılımını saptırıp bozabilmektedir.

Bu kuramsal tartışmalar politika ağlarının farklı tip ve özellikleri ile ağlara dayalı yönetim ve rekabet üzerine yapılan bulguları ilişkilendirmenin önemini göstermektedir. Bu nedenle görgül araştırmalar politika ağlarının özelliklerini göz önünde bulundurmak zorundadır. Politika ağları, özellikle farklı yerleşimlerin bir araya gelmelerinin yarattığı dışsallıkları kullanmak isteyen, ekonomik yapısını dönüştürmek ve değişen koşullara uyum sağlamak için uğraşan bölgeler için önemlidir. Bu nedenle İzmir Bölgesinde yapılan görgül çalışma kentsel yerleşmelere ekonomik performanslarını arttırmak ve birlikte rekabet gücünü artırabilmek için politika ağlarının farklı tiplerinin rolleri ve görelî önemi üzerine bir bakış açısı geliştirecek şekilde tasarlanmıştır.

Alan çalışması: İzmir kent bölgesi

Çalışma alanı İzmir Bölgesinde bulunan farklı büyüklük, ekonomik yapı ve uzmanlaşmaya sahip 38 yerleşimi kapsamaktadır (Şekil 1). Çalışmada ele alınan İzmir Bölgesi yönetsel bir birimi değil, akademik ve planlama çalışmalarından esinlenerek oluşturulan işlevsel bir bölgeyi temsil etmektedir. Mevcut idari bölgelerin yeniden tanımlanması için çok sayıda girişim olsa da, dünyada pekçok hızlı büyüyen bölgede olduğu gibi, mevcut idari birimler ve sınırlar bölgenin değişim dinamiklerini ve yeni oluşan ilişkileri yansıtamamaktadır.



Şekil 1. İzmir Kent Bölgesindeki Yerleşimler

İzmir Bölgesinin bu çalışma için önem taşıyan ayırt edici iki özelliği bulunmaktadır. Birincisi, 1980'lerden sonra ulusal ekonomi politikalarındaki değişime koşut olarak bölgenin başarılı bir ekonomik dönüşüm geçirmesidir. 1970'lerdeki bunalıma çözüm olarak gündeme gelen dışsıyım politikaları, finansal piyasaların yeniden düzenlenmesi, ticaretin desteklenmesi bölgenin büyümesinde önemli katkı sağlamıştır. İkincisi, 1980'lerle birlikte bölgede ortaya çıkan yeni sivil toplum örgütleri sosyal grupların dayanışmacı ve katılımcı bir karar verme sürecini farklı platformlarda geliştirmesini sağlamıştır. Denilebilir ki İzmir yönetim deneyimi açısından Türkiye'nin önde gelen bölgesidir (Eraydın, 2005).

Yerel ekonomideki büyüme ve gelişme ekonomik faaliyetlerin değişmesinin sonucudur. İlk olarak imalat sanayindeki değişim göze çarpmaktadır. 1980 öncesi sanayi gelişmesi farklı tüketim mallarında çeşitlilik gösterirken, bunun içinde tekstil ve gıda sanayi en yüksek oranlara sahipti. 1980 sonrası yüksek teknoloji sanayilerin yanısıra tüketim mallarında da yeni sektörler gelişmeye başlamıştır. Bu gelişim sürecinde sanayi faaliyetlerinin büyük bölümü merkezde değil, İzmir Metropoliten Alanı dışında kuzey ve güneyde yer seçmiştir. İzmir Metropoliten Alanı içindeki sanayi bölgelerine ek olarak, 1990'lı yıllarda 12 Organize Sanayi Bölgesi farklı yerleşmelerde kurulmuştur ve bunlara 2000'lerde yeni serbest ticaret ve üretim bölgesi ile diğer yenileri eklenmiştir. Bu yeni sanayi bölgeleri uluslararası pazarın talebine uygun üretim yapmaktadır. Bölgede makina, kimya ve elektronik sanayinde yeni sanayi kümelerinin gelişmesi ve altyapı ve ulaşım ağlarına yönelik kamu projeleri de bazı yerleşmelerin büyümesini hızlandırmıştır.

Makina, elektrik ve elektronik gibi yeni gelişen sanayiler dışarıya yönelmiştir. Ayrıca altyapı kalitesinin ve farklı uzmanlıkları olan firmaların sayılarının artması bölgeye yabancı sermaye yatırımını çekmiş, böylelikle bölge İstanbul'dan sonra ülkenin ikinci yabancı sermaye odağı haline gelmiştir. Yabancı sermayeli firmalar temelde ham maddeye dayalı imalat sanayinde yer alsalar da, hizmet sektöründeki payları da artış göstermeye başlamıştır. Nitekim, bölgede bulunan önemli sayıda yerleşim farklı tarım ve imalat ürünlerinde ticaret ve dağıtım merkezi fonksiyonu üstlenmiş olup, bölgedeki büyük kentlerde finans, sigorta ve danışmanlık hizmetlerinde uzmanlaşmış firma sayısındaki artış göze çarpmaktadır.

Bölgedeki yerleşimlerin farklı türde ve seviyede kaynaklara sahip olması, imalat, hizmet, tarım ve turizm gibi farklı faaliyetlerde rekabet avantajı sağlamaktadır. 2000 yılında bütün yerleşimlerde baskın ekonomik faaliyet hizmetler iken, halen bazı yerleşimlerin nüfusunun önemli bir bölümü tarım ve ilgili faaliyetlerle uğraşmakta olup, imalat sanayi de önemli sayıda istihdam yaratmaktadır. Bunun yanında doğal ve tarihi kaynakları bulunan bir grup kıyı yerleşimi de turizm sektöründe uzmanlaşmıştır.

Yerel politikacılar ve lider girişimciler, büyüyen ve gelişen yapısına karşın, İzmir'in İstanbul'un gerisinde kalması karşısında hayal kırıklığına uğramıştır. Bu durum ortak çabaları destekleyerek farklı birimler arasında dayanışma ve ortaklık ağlarının gelişmesine neden olmuştur. Bu çabalar kamu yönetimi reformu kapsamında yapılan yeni yasal düzenlemelerce de desteklenmektedir.

Türkiye'de yerel yönetim sistemi belediyeler, büyükşehir belediyeleri, il özel idareleri ve merkezi yönetime bağlı il müdürlüklerinden oluşmaktadır. 1984 ve 2004-2005 yıllarındaki yerel yönetim reformları yönetimde desantralizasyonu

getirmiş, bu kapsamda yetki aktarımı ile belediyelerin kapasitelerinin artırılması hedeflenmiştir. Yönetim yapısının yeniden düzenlenmesi çalışmaları belediyelerin daha iyi hizmet vermesini, finansal kaynaklarını daha verimli kullanmasını ve politika oluştururken merkezi yönetimle işbirliği yaparak aktif katılımı sağlamayı amaçlasa da halen Türk kamu yönetimi merkezi bir yapıya sahiptir.

5215 sayılı yeni Belediye Yasası (2004 yılı) ile belediyelerle diğer aktörler arasında ilişkilerin geliştirilmesi desteklenmiştir. 5355 sayılı Belediyeler Birliği Yasasıyla belediyeler arasında su, kanalizasyon, hizmetler, çevre ve sürdürülebilir ekolojik kalkınma gibi ortak hedeflerde proje geliştirmek yasal hale gelmiştir. Bunun yanında, 5253 sayılı Dernekler Yasası'nın 2004'te çıkması ile sivil toplum kuruluşlarının yasal zemini kuvvetlendirilmiştir. Bu kapsamda, sivil toplum kuruluşlarının uygulamaları üzerindeki merkezi yönetim baskısı azaltılmış, belediyelerle ortak proje geliştirme desteklenmeye başlanmıştır.

İzmir Bölgesinde yer alan yerleşimlerde belediyeler, dernekler ve kurumlar arasında ikili ilişkilerle fikir paylaşma, proje hazırlama, kalkınma stratejileri ve plan yapma amaçlı farklı platformlar oluşturulmuştur. En ilginç örneklerden biri 1995'te kurulan EGEV'in (Ege Ekonomik Kalkınma Vakfı) çalışmalarıdır. EGEV bölgedeki bütün girişimcilerle işbirliği yaparak bölge için kalkınma stratejileri ve katılımcı stratejik bölge planları üretip ekonomik kalkınmayı sağlamayı amaçlamaktadır. Farklı yerleşmelerde konferanslar düzenleyerek belediyeleri, kamu ve özel kuruluşları biraraya getirmekte, bölge için vizyon, yerleşimler için de stratejiler ve projeler belirlemektedirler. Son aşamada, paydaşların projelerin yapılabilirliğini tartıştığı ve kendi uygulamalarını üstlendikleri konferansta çok sayıda belediye temsilcisi bir araya gelmiştir. Fiziksel sonuçları sınırlı kalsa da, bu çabalar karar verme süreçlerinde katılımın ve demokratikleşmenin genişlemesine yardımcı olmuştur. Düzenlenen uluslararası konferanslarla yurtdışındaki yönetim pratikleri öğrenilmektedir. Bu girişimlerin de etkisiyle Kalkınma Ajansları Yasası 2006'da gündeme gelmiş ve İzmir Kalkınma Ajansı kurulmuştur. Diğer önemli bir örnek ise bir kent yönetim modeli tanımlamayı amaçlayan İzmir Kent Hareketi'dir. Süreç içinde engeller yaşansa da demokratikleşme ve karar vermede şeffaflık sağlama konusunda kalıcı uygulamalardan söz etmek mümkün olabilmektedir.

Ağlara dayalı yönetim yaklaşımının ilk örnekleri olarak geliştirilen bu uygulamalar yerel karar vericilerin dikkatini çekmiş ve bölgedeki yerleşimler arasında rekabet gücünü destekleyen dayanışmacı ve işbirliği temelli faaliyetler ortaya çıkmıştır. İlerdeki bölümde sunulan görgül araştırmada rekabet faktörleri ve politika ağları bu bağlamda değerlendirilmektedir.

Yöntem

Bölgedeki yerleşimlerin rekabet gücünde önemli olan faktörleri ortaya çıkarmak ve politika ağlarının rolünü tanımlamak üzere 3 aşamalı bir çalışma tasarlanmıştır. Araştırmanın ilk aşamasında İzmir Bölgesindeki yerleşimlere ilişkin rekabet göstergeleri TÜİK, DPT, Türkiye Patent Enstitüsü, TCGV ve TÜBİTAK gibi farklı kurumlardan toplanmıştır. Bu kurumlardan toplanan veriler yerleşimlerin sosyo-ekonomik dönüşümü ve rekabet gücü düzeylerinin ortaya çıkarılması için kullanılmıştır.

İkinci aşamada ise bölgede üç grup aktör; merkezi hükümetin yerel aktörleri, belediyeler ve STK'lar arasındaki farklı türdeki ağ ilişkilerini ortaya çıkarmak üzere İzmir bölgesinde yer alan kurumlarla bir anket çalışması yapılmıştır. Politika ağlarını ayrıntılı bir şekilde incelemek için bölgede bulunan 37 yerleşim belediyesi ve İzmir Metropolitan Merkezdeki sekiz ilçe belediyesi ile Haziran -Kasım 2005 döneminde derinlemesine görüşmeler yapılmıştır. Derinlemesine görüşmelerde ele alınan temel konular (1) yerleşmelerin performansları (2) yerleşmelerin ilişkilerinin coğrafi düzeyi (yerel, ulusal, küresel) (3) belediyeler arasında farklı türdeki ilişkiler ve farklı yerleşimler arasında merkezi hükümetin yerel kurumları ve sivil toplum kuruluşları arasında oluşan politika ağlarıdır. Derinlemesine görüşmelerle gerçekleşen çalışmada belediyeler ile farklı yerleşimlerdeki diğer yönetim birimleri arasındaki ilişkileri ortaya çıkarmak için tasarlanan dört tablo belediye başkanları ve belediyeedeki uzmanlar tarafından doldurulmuştur. Bu sorularda politika ağları dört başlık altında toplanmıştır, bunlar stratejik karar verme (kamu ve yarı kamu kurumları arasında), bilgi paylaşımı, ortak projeler ve kültürel-çevresel eylemleri içeren ağlarıdır. Kurumların birbirleri ile olan ilişkilerine yönelik veri elde edildikten sonra, sosyal ağ analizi yöntemi bu ilişkilerin özelliklerini belirlemek için kullanılmıştır.

Sosyal ağ analizi, aktörler arasındaki ilişkileri modelleme ve grup ilişkilerinin yapısını tanımlamaya olanak sağlayan faydalı bir araçtır (Morone ve diğerleri, 2005). Analizde noktalar yerleşimleri, kenarlar ise ilişkileri temsil etmektedir. İlişkilerin grafik temsiliinin matematiksel tabanı ise sütunların yerleşimlerin ilişki içinde olduğu aktörleri, satırların ise ilişkileri olan aktörler olarak belirlendiği kare, tek tip ve 0-1 (var-yok) elemanlarını içeren sosyo-matriksden oluşmaktadır. Tek tip ağlar aktörlerin arasındaki ilişkileri ölçmemize olanak sağladığından (Wasserman ve Faust, 1994) yönetim ağlarının incelenmesinde kullanılmış, ucinet 6 programı da bu ilişkileri ölçüp grafik olarak test etmemizi sağlamıştır. Ancak, yapılan analizler ilişkilerin niteliği konusunda bir bilgi sağlamadığı için ağlar içinde yer alan kurumlar arasındaki güven, karşılıklık, güç ilişkileri ve ideolojik farklılıkları ve benzerlikleri ölçülemediği.

İzmir bölgesindeki yerleşimlerin rekabet edebilirlik analizi: Rekabet göstergeleri ve faktörlerin tanımlanması

Daha önce de konu edildiği gibi, kentlerin rekabet gücü tanımı üzerine tam bir görüş birliği olmamasına karşın rekabet gücü verimlilik (Krugman, 1994 and 1996), yüksek yaşam standardı, kişi başına GSYİH (Martin, 2003), ücretlerdeki artış (Huggins, 2003; Porter, 2003) ve yüksek sürdürülebilir istihdam seviyesi (European Commission, 2002) gibi önemli göstergelerle ölçülmektedir. Bu çalışmada diğer göstergelere ilişkin verilerin elde edilme zorluğundan dolayı sadece kişi başına GSYİH rekabet göstergesi olarak alınmıştır.

İkinci aşamada ise rekabetçiliğin önemli faktörleri tanımlanmıştır. Bu konu ile ilgili yazın rekabetçilik faktörlerini ölçülebilen ve ölçülemeyen olarak, farklı başlıklar altında gruplamıştır. Bu çalışmada rekabet faktörleri ile ilgili çeşitli çalışmalar incelenerek (Marsh ve Tokarick, 1994; Pinelli, Giacometti, Lewney ve Fingleton, 1995; Deas ve Giordano, 2001; Martin, 2003; Huggins, 2003; OECD, 2001; IMD, 2006), bu faktörler altyapı, insan sermayesi, üretken çevre ve politika ağları olarak gruplanmıştır.

İlk grup gösterge altyapı ile ilgilidir. Çevresel ve kentsel kaliteyi yükselten nitelikleri yanı sıra, bilgi altyapısı (internet, telekom, bilgi iletişim teknolojileri), iletişim altyapısı gibi teknik altyapılar kuramsal tartışmalar ve görgül çalışmalarda rekabet gücünü artıran öğeler olarak sıklıkla vurgulanmaktadır. Küresel ekonomiye eklemlenmede özellikle teknik altyapı ve telekomünikasyon altyapısı kuşkusuz önemli bir rol oynamaktadır (Camagni, 2002; Turok, 2004; Begg, 1999; Storper, 1994; Kresl, 1995). Olası göstergeler içinde bilgi altyapısına yönelik bölge ve ülke düzeyinde detaylı veri olduğu halde, yerleşimler düzeyinde ilgili veri olmadığından, çalışmada temel bir gösterge olarak 1000 kişiye düşen telekom kullanıcı sayısı (internet, telefon ve diğer kolaylıklar) altyapı göstergesi olarak alınmıştır.

İkinci grup rekabetçilik göstergesi olarak ilgili yazındaki güçlü bir şekilde vurgulanan insan sermayesi kullanılmıştır. İnsan sermayesi için çeşitli çalışmalarda farklı göstergeler kullanılsa da, bu konudaki en önemli gösterge işgücünün eğitim düzeyi ve yüksek nitelikli işgücü oranıdır. Bilgi yoğun faaliyetlerin artan önemi üniversitelerin yüksek nitelikli işgücünün geliştirmesinde kritik önemde kurumlar olarak ele alınmasına, yüksek eğitilmiş kişilerin de insan sermayesi göstergelerinden biri olarak tanımlanmasına neden olmuştur (Eraydın, 2003). Bu çalışmada, üniversite mezunlarının toplam nüfusa oranı insan sermayesi göstergesi olarak kullanılmıştır.

Rekabetçilik yazınında tanımlanan üçüncü grup gösterge yerleşimlerdeki

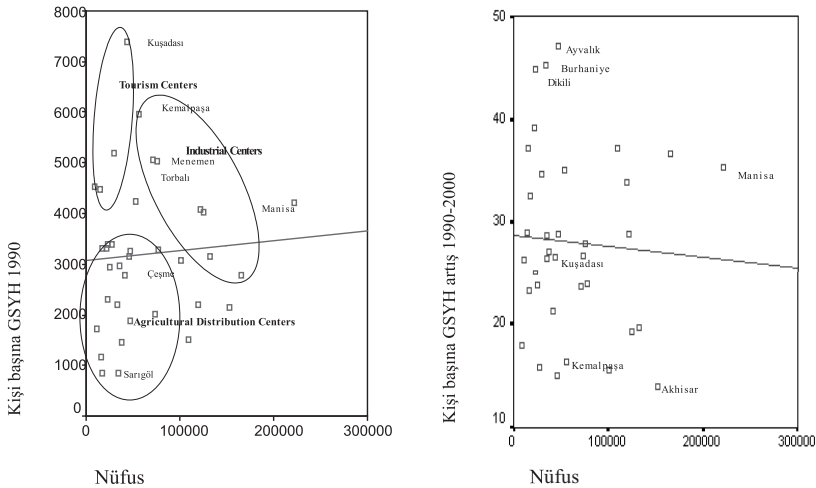
üretken çevreye ilişkindir. Kent ve bölge seviyesinde uzmanlaşma ve yenilikçilik kapasitesi gibi çeşitli faktörler rekabetçiliğin belirleyicileri olarak kullanılmaktadır. Üretken çevrenin en temel göstergelerinden biri olan yeniliğin, bölgesel kalkınma ve rekabet gücünü arttırdığı üzerinde görüş birliği vardır (Porter, 1998; Camagni, 2002; Malecki, 2002). Pek çok çalışmada yenilikçiliği tanımlamada iki temel gösterge kullanılmaktadır; AR-GE harcamaları ve patent sayıları. İzmir bölgesindeki yerleşimler için AR-GE harcamalarına ilişkin uygun veri elde edilemediğinden, çalışmada yenilikçilik göstergesi olarak yalnızca 1000 çalışan nüfus başına düşen patent, faydalı model, endüstriyel tasarım belgesi sayısı kullanılmıştır. Benzer şekilde, ekonomik yapıdaki çeşitlilik özellikle metropoliten merkezlerde rekabet edebilirliğin nedeni olarak ele alınsa da, uzmanlaşma bir çok çalışmada rekabet faktörü olarak kullanılmıştır (Jacobs, 1969). Uzmanlaşma sınırlı bir coğrafi alanda benzer üretimin yapılmasından dolayı ortaya çıkan avantajları işaret ederken, mekansal olarak yakın ve benzer firmalar arasındaki bilgi yayılımına da dikkat çekmektedir (Henderson ve diğerleri, 1995). Bu çalışmada yerleşimlerin uzmanlaşma düzeyi Krugman uzmanlaşma indeksi kullanılarak hesaplanmıştır.

Rekabetçilik çalışmalarında sıkça kullanılan göstergelerin yanında, bu çalışmada kapsamında politika ağlarıyla ilgili göstergeler de tanımlanmış ve makalenin temel hipotezi; “Politika ağları sağladıkları ağ dışsallıkları, yığılma ekonomileri ve bilgi yayılımını kolaylaştırmalarından dolayı yerleşimlerin rekabet gücünde önemlidir” şeklinde tanımlanmıştır. Bu kapsamda diğer yerleşimlerle olan toplam ilişki sayısı o yerleşimin rekabet gücü göstergesi olarak alınmıştır. Buna ek olarak, çalışmada toplam ağ ilişkilerinin kentlerin ekonomik performansında önemli olduğu, ağların özelliklerinin ve ağlarda kentlerin rolünün önemli olduğu savunulmuş, ve bunlar gelecek bölümde sunulan analitik çalışmaların temelini oluşturmuştur. Rekabet gücü faktörleri üzerine bu kısa tartışma rekabet gücü faktörleri için farklı göstergeler kullanmanın mümkün olabildiğini göstermektedir. Bu analitik çalışmada kuramsal tartışmaların yanı sıra kullanılabilir veri tabanının sınırlılıkları da göstergelerin seçim sürecinde önemli bir rol oynamıştır.

Rekabet edebilirlik üzerine veri analizi

İzmir bölgesi 1990 ve 2000 yılı değerleriyle ortalama kişi başına gelir bakımından ülke ortalamasının yaklaşık 2 katından fazlasına sahip olup, Türkiye'nin en gelişmiş bölgeleri arasında yer almaktadır (İzmir bölgesi=4156\$; Ülke ortalaması= 2987\$). Ancak, bölgedeki yerleşimler arasında önemli gelir farkları olup, farklılıklar 1990 yılından 2000 yılına anlamlı bir artış göstermiştir ve değişim katsayısı 0,426'dan 0,432'ye yükselmiştir. İzmir Metropolitan Alanı (İMA) en yüksek kişi başına gelire sahipken, Aliağa yerleşmesi bu kentte bulunan rafineriden dolayı 2. sırada yer almaktadır. Ancak rafineriden elde edilen gelirin ne kadarının Aliağa'da kaldığına ilişkin veri olmadığı ve tüm veri seti içinde sorun yarattığı için analizlerde Aliağa dışarda tutulmuştur.

Bölgedeki en büyük yerleşim olan İzmir Metropolitan Merkezi hizmetler, ticaret ve hatta imalat faaliyetlerinde önemli bir yere sahiptir. Günümüzde yarattığı istihdam ve GSYİH olarak imalat sanayi ve ticaret bölgenin ekonomisinde büyük bir pay alsa da, İzmir Metropolitan Merkezi görece olarak yüksek teknoloji gerektiren alanlarda uzmanlaşmaya başlamıştır. Öte yandan, önemli tarımsal ve tarihi altyapısı nedeniyle İzmir bölgesinde yüksek GSYİH'ya sahip yerleşimler farklı konularda uzmanlaşma göstermektedir. Kıyıdaki yerleşimler örneğin Kuşadası turizmde, Torbalı-Kemalpaşa-Menemen gibi yerleşimler ise imalat sanayinde (Şekil 2a) uzmanlaşmışlardır. Tarımsal açıdan verimli alanlarda yerleşmiş yerleşimlerin kişi başına gelirleri verimsiz alanlardaki yerleşimlere göre daha yüksektir.

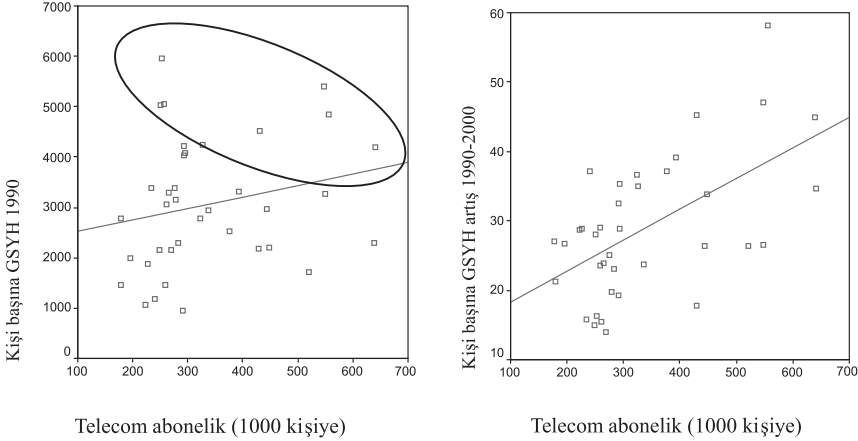


Şekil 2: Farklı nüfus büyüklüklerindeki yerleşmelerin 1990 yılındaki kişi başına GSYİH değeri ve kişi başına GSYİH değerinin 1990-2000 arasındaki değişimi

Yerleşimlerin büyüklükleri ve GSYİH değerleri arasındaki ilişkiye bakıldığında, kentin büyüklüğünün ana rekabet faktörlerinden biri olarak ele alındığı klasik yaklaşımın İzmir için geçerli olmadığı söylenebilir. Şekil 2'de nüfus büyüklüğü ile GSYİH'nın artışı arasında anlamlı bir ilişki gözlenmemesi yerleşimlerin rekabet gücünde büyüklüğün çok da önemli olmadığını göstermektedir. Ağlar yardımıyla gerçekleşen ilişkiler daha önce de tartışıldığı gibi belirli kentlerin ölçek probleminin aşılması için önemli bir yoldur.

Hangi faktörler yerleşimlerin rekabet gücünü tanımlamakta öne çıkmaktadır? Çalışmanın bu bölümünde beş faktörden oluşan rekabet göstergeleri elde edilen verilerle kısa bir biçimde değerlendirilmiştir.

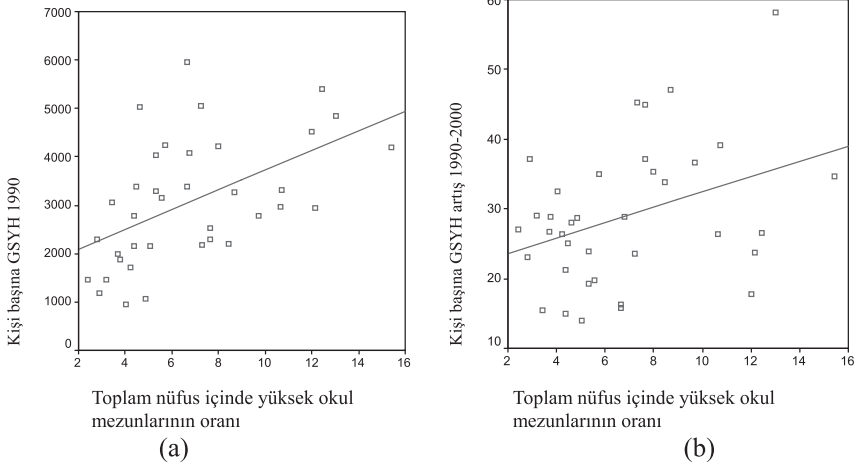
Rekabetçilik düzeyini belirleyen faktörlerinin ilki iletişim altyapısı altında ele alınan 1000 kişiye düşen telekom abone sayısıdır. Kıyı yerleşimlerde telekom kullanıcıları sayısı fazla olsa da, 1990 yılında diğer yerleşimlere göre 1000 kişiye düşen telekom abonesi sapma katsayısı (0,377) düşüktür. Kişi başına düşük gelire sahip olan ve tarım ve hizmetlerde uzmanlaşmış küçük yerleşimlerin iletişim altyapısının daha düşük olduğu gözlenmektedir. 1990-2000 yılları arasında yüksek iletişim altyapısına sahip yerleşimlerin istatistiksel olarak daha fazla büyüdüğü görülmektedir. ($R^2=0,568$ 0.005 düzeyinde anlamlı)



Şekil 3. 1000 kişiye düşen telekom abone sayısının kişi başına düşen GSYİH ve 1990-2000 yılları arasındaki kişi başına düşen GSYİH artışı arasındaki ilişkisi

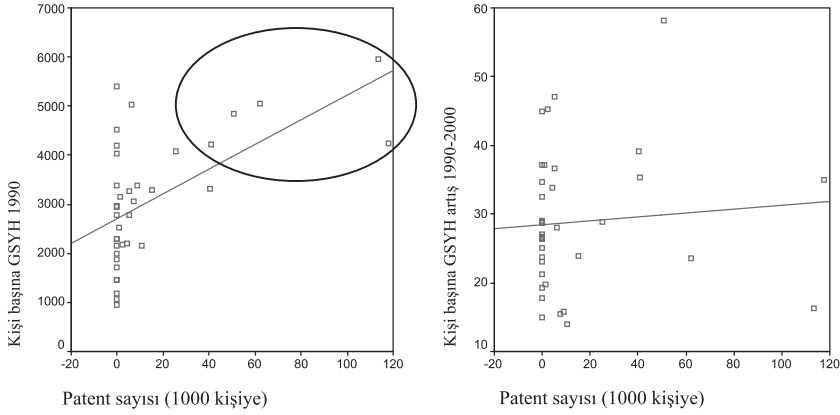
Benzer bir ilişki deseni insan sermayesi göstergesi olarak alınan yüksek okul mezunlarının toplam nüfusa oranında da gözlenmektedir. Bu gösterge için, 1990 yılı içinde saptanan sapma katsayısı (0,486) telekom abone sayısına göre daha fazladır. Yüksek okul mezunlarının toplam nüfusa oranı kıyı yerleşimlerinde yüksek

iken, tarımın hakim olduğu iç yerleşmelerde düşüktür. Bu durumun iki sebebi vardır; turizmle ilgili firmaların yüksek oranda üniversite mezunu istihdam etmesi ve kıyı yerleşimlere göç eden emekli nüfusun çeşitli küçük ölçekteki sahil kasabalarında emeklilik sonrasında iş kurması. Şekil 4a da görüldüğü üzere insan sermayesi ve kişi başına GSYİH arasında yüksek korelasyon görülse de (Pearson korelasyon katsayısı .519, 0.001 seviyesinde anlamlı), bu ilişki kişi başına GSYİH artışı bağlamında daha az önemlidir ($R^2=0,363$, 0,05 düzeyinde anlamlı). Ancak, istatistiksel olarak yüksek eğitilmiş kişilerin bulunduğu yerleşimlerin daha hızlı büyüdüğü söylemek mümkündür.



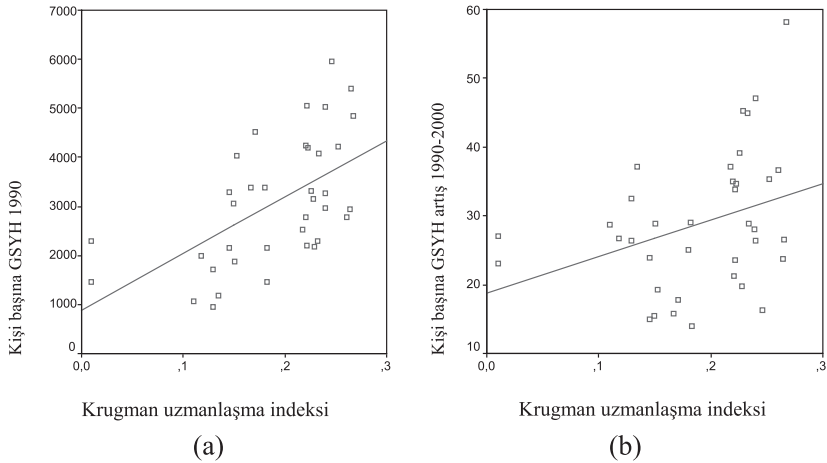
Şekil 4. Yüksek okul mezunlarının toplam nüfusa oranı ile kişi başına düşen GSYİH ve 1990-2000 yılları arasındaki kişi başına GSYİH artışı arasındaki ilişkiler

Rekabet faktörlerinden bir diğeri olan yenilikçilik göstergesi olarak 1000 kişiye düşen patent sayısı alınmıştır. Türkiye'de ve Türkiye'nin gelişmiş bir bölgesi olan İzmir'de henüza AR-GE alanında uzmanlaşan girişimlerin sayısı azdır. Ürün ve süreç geliştirme ile ilgilenen firmalar, ürün geliştirip, yeni süreçler denese bile bunun pahalı bir uğraş olduğunu düşündüğünden patent almak için başvurmamaktadırlar. Bu nedenle, çoğu yerleşimde bulunan AR-GE firmalarından patent başvurusu gelmemektedir. Bunun yanında, yerleşmelerin uzmanlaşma alanları yenilikçilik açısından önemlidir. Turizm ve tarımla uğraşan firmaların yenilikçilik düzeyinin imalat sanayindeki firmalara oranla daha düşük olduğu görülmektedir. Sadece dokuz yerleşimde bu gösterge ortalamasının üzerindedir. Bu nedenle patent sayıları ile GSYİH arasındaki korelasyon katsayısının düşük olduğu görülmektedir (Şekil 5.).



Şekil 5. 1000 kişiye düşen patent sayısının kişi başına GSYİH ve 1990-2000 yılları arasındaki kişi başına düşen GSYİH'nın artışı arasındaki ilişkiler

Sonuncu gösterge olarak Krugman Uzmanlaşma İndeksi ile yerleşimlerin GSYİH değerleri arasındaki ilişki değerlendirilmiştir. Yerleşimlerin uzmanlaşma alanları farklı olmasına karşılık, bazı yerleşimler dışında genelde yerleşimlerin uzmanlaşma düzeylerinin yüksek olduğu görülmektedir (Şekil 6). Kişi başına GSYİH ve uzmanlaşma katsayısı arasındaki korelasyon anlamlıdır. ($R^2=0.572$, 0,001 düzeyinde anlamlı). Benzer şekilde kişi başına GSYİH artışı ve uzmanlaşma indeksi arasında daha düşük olmakla birlikte istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki olup, bu durum uzmanlaşma oranı yüksek olan yerleşimlerin daha hızlı büyüdüğünü göstermektedir.

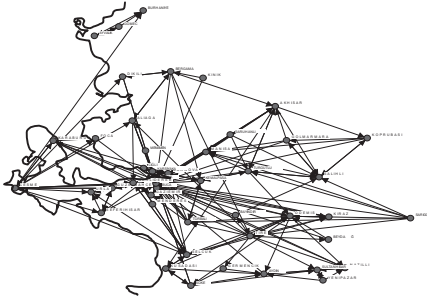


Şekil 6. Krugman Uzmanlaşma İndeksi ile kişi başına düşen GSYİH ve 1990-2000 yılları arasındaki kişi başına düşen GSYİH artışı arasındaki ilişki

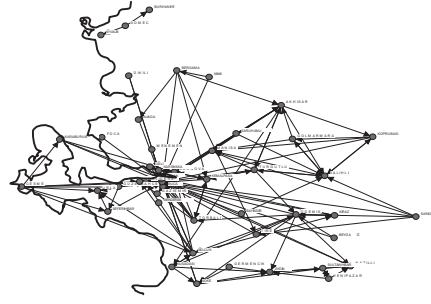
Rekabet gücü faktörleri olarak farklı politika ağları

Rekabet gücü faktörlerine ait verilerin büyük bir bölümü değişik kurumlardan elde edilebilmesine karşılık, politika ağlarına ilişkin veriler için bu durum söz konusu değildir. Politika ağlarına yönelik veri toplamak daha önce de bahsedildiği gibi ancak emek ve zaman gerektiren anket araştırmaları ile mümkün olabilmektedir. Makalenin bu bölümünde, İzmir bölgesi'ndeki 38 yerleşme ve İzmir Metropolitan Merkezdeki 8 ilçe belediyeleri arasında ve belediyelerle gerek kamu kuruluşları gerekse sivil toplum örgütleri arasındaki politika ağlarının tiplerini ve özelliklerini sorgulayan anketin sonuçlarına yer verilmiştir. İzmir Metropolitan Merkez dışındaki ilçe belediyelerinin çalışmada ele alınmasının nedeni bu belediyelerin İzmir Büyükşehir Belediye dışında kendi başlarına kurdulari politika ağlarının bulunup bulunmadığının saptanmasıdır. Politika ağları dört başlık altında incelenmiştir: stratejik karar verme, bilgi paylaşımı, ortak proje ve kültürel-çevresel eylemlere yönelik ağlar. Şekil 7'de toplam politika ağları ve farklı tipteki ağlar sunulmaktadır.

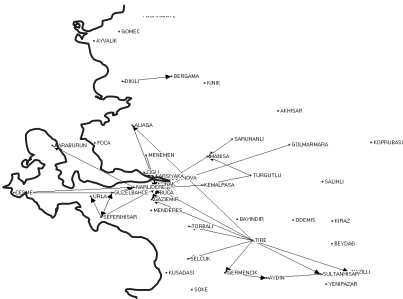
Politika ağları



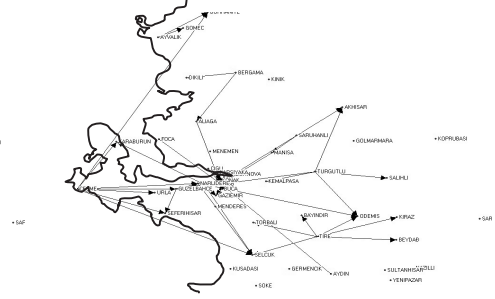
Stratejik karar ağları



Ortak proje ağları



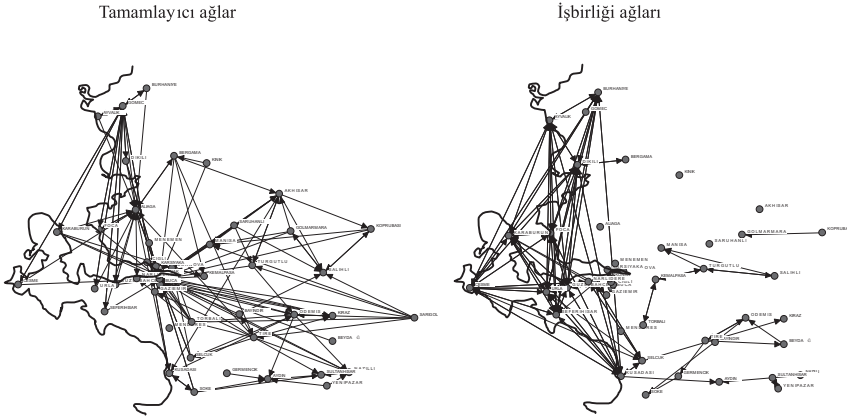
Bilgi paylaşım ağları



Tablo 1: Ağ tiplerine göre ağ özellikleri

	Aktör sayısı	İlişki sayısı	Bağlantısı olmayan yerleşme ve belediye sayısı	Kapsayıcılık oranı %
Stratejik karar verme ağları	46	140	1	97
Ortak aktivite ağları	46	104	1	97
Bilgi ağları	46	59	7	84
Proje ağları	46	39	17	63
Ortak kültürel çevresel etkinlikler	46	53	12	73
Toplam	46	187	1	97

Politika ağlarının bir başka sınıflaması ise üyelerinin yapısal özelliklerine dayalı olarak yapılmıştır. Bu çalışmada benzer ekonomik yapıdaki yerleşmeler arasındaki ilişkiler işbirliği ağları ve farklı ekonomik yapıdaki yerleşmeler arasındaki ilişkiler ise tamamlayıcı ağlar olarak tanımlanmıştır. Her iki ağ tipi üzerinde yapılan analizler bu ağlar içindeki bağlantı sayılarının birbirinden oldukça farklı olduğunu ortaya çıkarmıştır. Kıyı yerleşimleri arasındaki ikili ilişkilerde daha çok işbirliği türündeki ağlar önemliyken, farklı büyüklükteki ve farklı konularda ihtisaslaşmaya sahip yerleşmelerde tamamlayıcı türdeki ilişkiler görece daha önemlidir (bakınız Şekil 8).



Şekil 8: Tamamlayıcı ağlar ve işbirliği ağları

Şekil 7 ve Şekil 8'de sunulan grafikler farklı yerleşmeler arasındaki ilişkilerin yoğunluğu hakkında genel bir fikir vermek için kullanılabilir. Ancak, sosyal ağ analiz yöntemleri yardımı gerçekleştirilen yoğunluk ve merkezilik göstergeleri politika ağlarının yoğunluklarını tanımlamak açısından önemli bulgular sunmaktadır.

İlişkilerin var-yok şekilde belirlendiği bir ağın yoğunluğu toplam bağlantı sayısının olası toplam bağlantı sayısına bölümüdür. İlişkilerin sayılarının belirtildiği bir ağ için yoğunluk ise, toplam bütün değerlerin toplamının olası bağların sayısına bölümüdür. (Borgatti ve diğ., 2002). İzmir bölgesinde mevcut ağların çok yoğun olduğundan söz etmek mümkün değildir. Tablo 2'de görüldüğü üzere, stratejik karar

verme ağlarında yoğunluk en yüksek düzeye ulaşırken, eylem odaklı ağlarda yoğunluk görece olarak daha düşüktür.

Tablo 2: Farklı ağların yoğunluk ölçütleri

	Yoğunluk
Stratejik karar verme ağları	0.0648
Bilgi ağları	0.0273
Proje ağları	0.0180
Kültürel çevresel aktivite ağları	0.0245
Toplam	0.0865

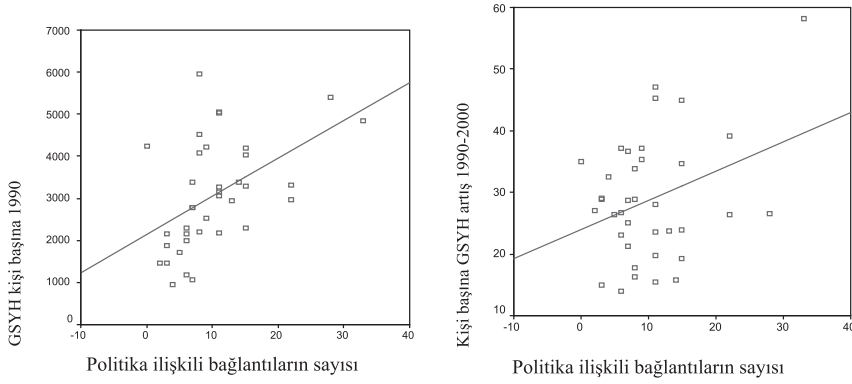
Birbirleri ile politika ağları oluşturmuş yerleşmelerin performansında aktörlerin ağ içinde nasıl konumda olduğu da önemlidir. Bundan dolayı da analizlerde yerleşmelerin merkezi bir pozisyonda olup olmaması ve ağların yapısı üzerinde durulmuştur. Merkezi konumda olmak Freeman'ın merkezilik ölçütü yani simetrik bir grafikte belirli bir köşe noktaya (vertex) komşu diğer noktaların sayısının maksimum olası ilişki sayısına bölünmesiyle elde edilen yüzdendir (Borgatti ve diğerleri, 2002). Değerler yüzde yüze ne kadar yakın ise merkezilik derecesinin o kadar yüksek olduğu kabul edilmektedir.

Tablo 3'te görüldüğü üzere, belediyeler kamu kurumları ve STK'ların arasında oluşan stratejik karar verme ağları eylem odaklı ağlardan göreceli olarak daha fazla merkezi yapı göstermektedir. Bilgi aktarımı amacıyla oluşan ağların ise daha az merkezi bir yapısı olduğu görülmektedir.

Tablo 3: Merkezilik ölçüsü

	Freeman Merkezilik indeksi
Stratejik karar verme ağları	60.29%
Bilgi ağları	15.12%
Proje ağları	28.21%
Kültürel çevresel etkinlik	22.42%
Toplam	61.55%

İzmir bölgesindeki yerleşmelerin gelir seviyesi ve ekonomik büyümeleri politika ağlarının oluşmasından nasıl etkilenmektedir? İstatiksel analizler kişi başına düşen GSYİH'si daha yüksek olan yerleşmelerin diğer yerleşimlerle olan bağlantılarının GSYİH'si düşük olanlardan daha fazla olduğunu göstermiştir (Pearson korelasyon katsayısı= 0,490, 0,005 düzeyinde anlamlı). Fakat GSYİH'nin artışı ile yerleşmelerin farklı amaçlarla kurduğu bağlantı sayısı arasındaki ilişki daha zayıftır (bakınız Şekil 9a,b). Ancak, farklı ağ tiplerine göre bulgular farklılaşmaktadır. Kişi başına düşen GSYİH değerleri ile ortak projeler ve diğer ortak eylem ağları arasında anlamlı ilişkiler bulunamamıştır. Bunun bir nedeni proje ve ortak faaliyetler konusundaki işbirliğinin mekansal yakınlığa daha duyarlı olmasıdır. Aksine, stratejik karar verme ve bilgi paylaşımı odaklı bağlantılar yerleşmelerin rekabet güçlerine koşut olarak artmaktadır.



Şekil 9: Yerleşmelerde 1990-2000 arası kişi başı GSYİH ve GSYİH artışına göre politika ilişkili bağlantıların toplam sayısı

Rekabetçilik göstergeleri arasındaki ilişki

Farklı rekabetçilik göstergeleri arasındaki ilişki ve bağlantıların düzeyine yönelik bulgular göstergeler arasındaki korelasyon katsayılarının hepsinin pozitif olduğunu ve bazılarının istatistiksel olarak anlamlı olduğunu göstermektedir. (bakınız Tablo 4). Ancak, korelasyon katsayıları çok yüksek değildir. Bu durum katsayıların bir sonraki bölümde anlatılacak ekonometrik analizlerde bağımsız değişkenler olarak kabul edilebileceğini göstermektedir.

Tablo 4: Farklı rekabetçilik göstergeleri arasındaki korelasyon katsayıları

	Kişi başına GSYİH artışı 1990-2000	Kişi başına GSYİH 1990	Yüksek eğitilmiş nüfus oranı	Telekom 1000 kişiye %	Çalışan nüfus içinde girişimci oranı	Patent 1000 kişiye	Krugman uzmanlaşma indeksi	Toplam politika ağları
Kişi başına GSYİH artışı 1990-2000	1	-,090	,354(*)	,463(**)	,401(*)	,106	,152	,337(*)
Kişi başına GSYİH 1990	-,090	1	,530(**)	,254	,600(**)	,568(**)	,615(**)	,490(**)
Yüksek eğitilmiş nüfus oranı	,354(*)	,530(**)	1	,679(**)	,704(**)	,101	,645(**)	,618(**)
Telekom 1000 kişiye %	,463(**)	,254	,679(**)	1	,537(**)	-,043	,417(*)	,573(**)
Çalışan nüfus içinde girişimci oranı	,401(*)	,600(**)	,704(**)	,537(**)	1	,469(**)	,555(**)	,498(**)
Patent 1000 kişiye	,106	,568(**)	,101	-,043	,469(**)	1	,292	,019
Krugman uzmanlaşma indeksi	,152	,615(**)	,645(**)	,417(*)	,555(**)	,292	1	,478(**)
Toplam politika ağları	,337(*)	,490(**)	,618(**)	,573(**)	,498(**)	,019	,478(**)	1

İzmir bölgesindeki yerleşmelerin performansı açısından diğer rekabet faktörleri ile birlikte politika ağlarının göreceli önemi

Bir önceki bölümde sunulan analitik çalışmalar 1990'lı yılların başında bölgedeki yerleşmelerin rekabetçilik seviyesinin birbirlerinden oldukça farklı olduğunu ve aynı zamanda farklı büyüme oranlarına sahip olduklarını açıkça ortaya koymuştur. İzmir bölgesinde yerleşmelerin GSYİH'larının büyümesinde hangi faktörler öne çıkmaktadır? Farklı yerleşimler arasındaki politika ağları ekonomik büyümede önemli midir? Bu iki soru bu bölümde sunulan çalışmaların odak noktasıdır.

Glaeser'in (1994) belirttiği gibi ekonomik büyümenin nedenleri üzerine bir uzlaşma yoktur. Fakat sermaye birikimi modellerinin (Solow modelleri) büyüme oranının büyük bir kısmını açıklamadığına yönelik genel bir düşünce vardır. Bu durum bilginin üretimi (Romer, 1988), bilginin yayılımı (Lucas, 1988), yığılma ekonomileri ve insan sermayesi (Rauch, 1991; Glaser, 1992) gibi konuların ekonomik büyüme yazınına girmesine neden olmuştur.

Bu konular dikkate alınarak bu çalışmada neoklasik sermaye birikim modeli yerine, üretim fonksiyonuna bağımlı olmayan ve bilgi kalitesine çok duyarlı olmayan bir model kullanılmıştır. Kullanılan model Barro (1991) tarafından geliştirilmiş ve sonra Barro ve Sala-i Martin (1995) tarafından geliştirilmiştir. Martin'e (2003:5-5) göre "Barro'nun formülasyonu, koşullu ve koşulsuz beta-yakınsamanın ekonometrik irdelenmesini yapmayı sağlarken, farklı mekansal birimler arasında OLS regresyonu ile kişi başına GSYİH yakınsamasının da test edildiği büyük bir yazının temelini oluşturmaktadır". Bu model farklı mekanlar arasında yakınsama veya ıraksama olup olmadığına dair bulguları ortaya çıkarmakta, böylelikle farklı yerleşimlerin başlangıç kişi başına GSYİH'larının birbirinden farklı olmasının ve büyüme sürecindeki diğer değişkenlerin önemini saptamak mümkün olabilmektedir. Bu yaklaşımın en büyük avantajlarından bir tanesi esnek yapısıdır. Buna rağmen veriye ulaşmadaki sorunlar analizleri kısıtlamaktadır. Nitekim bazı verilere erişilemediği için bu çalışmada bazı faktörleri model çalışmalarına eklemek mümkün olamamıştır. Bunların başında sosyal sermaye, güç ve güven gelmektedir.

Model çalışmalarında kullanılan regresyon denkleminde 1990-2000 yılları arasında (i) yerleşiminin kişi başına düşen GSYİH artışının başlangıç kişi başına GSYİH değerleri ile ilişkili olduğu ve teknik gelişme düzeyinin tüm yerleşimlerde benzer olduğu varsayımları kullanılmaktadır. Diğer açıklayıcı değişkenler olmadan

elde edilen model sonuçları yüksek GSYİH artış oranlarının düşük kişi başına başlangıç GSYİH değerleri ile bağlantılı olup olmadığı bilgisini sağlarken, diğer açıklayıcı değişkenlerin eklenmesi koşullu yakınsamanın irdelenmesini mümkün kılmaktadır.

Bu makalede yapılan analizlerde Barro regresyonuna ekonomik büyüme kuramlarındaki temalardan yararlanılarak çeşitli değişkenler eklenmiştir. Bazı değişkenlere ilişkin verinin bulunmaması durumunda ise bunların yerine geçebilecek ek değişkenler kullanılmıştır. Bu çalışmada kullanılan değişkenler son dönemde yapılan diğer görgül çalışmalarla benzerlik göstermektedir (George, Oxley ve Carlaw, 2004; Martin, 2003; Durlauf ve Quah, 1998). Çalışmada bilgi, yenilik ve bilginin yayılımı üç değişkenle tanımlanmıştır; toplam nüfusta yüksek okul mezunları oranı, 1000 kişi başına düşen patent sayısı ve yerel Moran endeksi ile hesaplanmış yayılım etkileri değişkenleri. Lucas'ın (1988) değindiği gibi insan sermayesi ve yenilikçiliğe ek olarak kentlerin en temel işlevlerinden biri diğer dışsallıklarla birlikte bilgi transferidir. Görgül pek çok çalışma bilgi ve insan sermayesi birikimi olan yerleşmelerin büyüme sürecince bilginin yayılımını kolaylaştırıcı bir rol oynadığını göstermiştir. Bundan dolayı mekansal otokorelasyon ölçütleri farklı şehirler arasındaki bilgi yayılım seviyelerini tanımladıkları için önemlidir. Yukarıda bahsedilen üç değişkene ek olarak 1000 kişiye düşen telekoma kayıtlı kişi sayısı bilgi altyapısını göstermek için kullanılmıştır.

Son olarak bölgedeki yerleşimlerin kişi başına düşen GSYİH büyümesindeki politika ağlarının önemini irdelemek için 2 değişken kullanılmıştır. Bu değişkenlerden yerleşmelerin bağlantı yoğunluğu bir yerleşmenin mevcut toplam bağlantı sayısının o yerleşmenin konularda (stratejik karar verme, strateji oluşturma, bilgi paylaşımı, proje hazırlama ve kültürel ve çevresel faaliyetler) toplam olası bağlantı sayıları içindeki payı ile ölçülmekte, Freeman'in merkezilik indeksinde ise her yerleşme için o yerleşmenin toplam ilişkiler bütünü içindeki konumunu belirten indeks değeri kullanılmaktadır.

Son iki değişken hariç analizde kullanılan değişkenler 1990 yılına aittir. Son iki değişken saha araştırmasında gerçekleştirilen anket sonuçlarına dayanmaktadır. Bu ilişkilerin ne zaman oluştuğunu kesin olarak ortaya çıkarmak mümkün olmamakla birlikte hepsinin 1990-2000 yılları arasında ortaya çıktığı saptanmıştır. Bu nedenle değişkenlerin ait olduğu zaman dilimi açısından önemli bir sorun bulunmamaktadır. Değişkenler, değişkenlerin tanımları ve veri kaynakları Tablo 5'de sunulmaktadır.

Tablo 5: Modelde kullanılan değişkenler

	Göstergeler	Tanımları	Yıl	Verinin Kaynağı
Altyapı	ALTYAPI	1000 kişiye düşen Telekom üyelik sayısı	1990	DPT
Yüksek nitelikli işgücü	İNSAN SERMAYESİ	Yüksek eğitilmiş nüfusun oranı (%)	1990	TÜİK Yıllık istatistikler 1990
Bilgi birikimi	YENİLİK	1000 kişiye düşen patent, ürün ve süreç geliştirme, yeni tasarım sayıları	1990	TTGV TUBITAK
	UZMANLAŞMA	Krugman uzmanlaşma indeksi	1990	TÜİK Yıllık imalat istatistikleri 1990
Bilginin yayılımı	YAYILMA	Mekansal otokorelasyon Yerel Moran istatistiği	1990	Karayolları Genel Müdürlüğü
Politika ağları	YOĞUNLUK	ilişkisi sayısının olası ilişki sayısına bölümü	1990 to 2000	Araştırma sonuçları 2004
	MERKEZİLİK	yerleşmenin ağdaki merkeziliği		

Yapılan çalışmalarda üç model geliştirilmiştir. Birinci modelde başlangıç dönemi olan 1990'a ait kişi başına düşen GSYİH'nın yanında bilgi ve bilgi altyapısına ait üç açıklayıcı değişken, ikinci modelde diğer değişkenler yanısıra bilgi yayılımı tanımlayan yerel Moran I değişkeni, üçüncü modelde ise, ikinci modelde kullanılan değişkenlere ek olarak politika ağlarına yönelik değişkenler kullanılmıştır. Her üç modelde de bağımsız değişken 1990-2000 yılları arası kişi başına GSYİH artışı olarak alınmıştır.

Sonuçlar İzmir bölgesinde 1990-2000 yılları arasında koşullu bir yakınsamanın söz konusu olduğunu göstermiştir. Kişi başına GSYİH'sı yüksek olan yerleşimler düşük GSYİH artışı yaşarken, düşük GSYİH'sı olan yerleşmelerde gelir artışı daha yüksek olmuştur. Bunun en önemli nedenlerinden birisi büyük yerleşimlere olan yoğun göçtür. Farklı bölgelerden ana yerleşim merkezlerine olan iç göç bu yerleşimlerdeki kişi başına gelir artış oranlarını olumsuz bir şekilde etkilemiştir.

Bilgi altyapısını tanımlayan faktörlerin model çözümlerinde pozitif ve istatistiksel olarak anlamlı sonuç vermeleri yerleşmelerin büyümesinde bilgi faktörlerinin önemini göstermektedir. Benzer şekilde ikinci modelde kullanılan bilgi yayılımı değişkeninin de işareti pozitif ve 0,05 düzeyinde anlamlıdır. Buna rağmen bu faktörün analize eklenmesinin kişi başına düşen GSYİH büyüme oranını açıklamakta katkısı oldukça düşüktür. Yerleşimlerin ağlardaki performansına yönelik iki değişken de istatistiksel olarak anlamlıdır ve GSYİH artış oranlarının diğer modellerde açıklanamayan büyük bir kısmını yakalamıştır. İlgili yazında da değinildiği gibi ağ yoğunluğu yerleşmelerin büyüme performansları ile pozitif olarak ilişkilidir. Merkezilik ölçüsü ise çeşitli çalışmalarda (Camagni ve Salone, 1993; Le Gales, 2001) bulguların aksine negatif bir işarete sahiptir. Bulgular merkezi konumlara sahip yerleşimler görece daha düşük GSYİH büyüme oranlarına

sahip olduğunu göstermiştir. Sonuçlar ağların çeperinde yer alan yerleşimlerin yüksek büyüme oranına sahip yerleşimler olduğunu göstermektedir.

Tablo 6: Model bulguları

	Katsayı	Standart sapma	t-ratio	Anlam düzeyi	VIF
MODEL 1:					
Bağımlı değişken: INCREASE					
INTERCEPT	1,326	0,438	3,026	0,005	
Ln GSYH kişi başına 1990	-0,354	0,311	-3,143	0,004	1,382
Ln ALTYAPI	0,444	0,145	3,071	0,004	1,318
Ln İNSAN SERMAYESİ	0,278	0,103	2,699	0,11	1,358
Ln YENİLİK	0,028	0,013	2,146	0,04	1,485

R²=0,510

F= 8,312 0,000 düzeyinde anlamlı

Durbin-Watson= 1,763

	Katsayı	Standart sapma	t-ratio	Anlam düzeyi	VIF
MODEL 2:					
Bağımlı değişken: INCREASE					
INTERCEPT	1,410	0,433	3,258	0,003	
Ln GSYH kişi başına 1990	-0,354	0,311	-3,143	0,002	
Ln ALTYAPI	0,435	0,141	3,094	0,004	
Ln İNSAN SERMAYESİ	0,235	0,102	2,311	0,027	
Ln YAYILMA	0,069	0,027	2,525	0,017	

R²=0,532

F(4,32)= 9,1 000 düzeyinde anlamlı

Durbin-Watson= 1,46

MODEL 3:					
Bağımlı değişken: INCREASE					
	Katsayı	Standart sapma	t-ratio	Anlam düzeyi	VIF
INTERCEPT	1,395	0,397	3,511	0,001	
Ln GSYH kişi başına 1990	-0,467	0,108	-4,328	0,000	1,34
Ln ALTYAPI	0,567	0,136	3,511	0,000	1,548
Ln İNSAN SERMAYESİ	0,231	0,093	2,500	0,018	1,344
Ln YENİLİK	0,009	0,014	0,625	0,537	1,920
Ln YAYILMA	0,078	0,025	3,124	0,004	1,550
Ln MERKEZİLİK	-0,219	0,088	-2,477	0,019	8,756
Ln YOĞUNLUK	0,152	0,870	1,739	0,092	8,570

R²= 0,637

F= 8,761 (6,36) 000 düzeyinde anlamlı

Durbin-Watson= 1,704

Tablo 6'da görülen model sonuçları kuramsal tartışmaları desteklemekte ve kişi başına düşen GSYİH artışında mevcut yazında sıkça belirtilen rekabet göstergelerine ek olarak politika ağları ve bilgi yayılımlarının önemini ortaya koymaktadır. Diğer bir deyişle, bulgular yerleşimlerin bireysel niteliklerinin yanısıra ilişkisel kapasiteleri ve bu kapasitelerinin sonucu olarak katıldıkları politika ağlarının önemli olduğu vurgulamaktadır.

Son verirken

Büyük şehirler ve bölgelerde 1990'lı yılların başından beri küresel ekonominin getirdiği yeni koşullarda yeni bölgesel örgütlenmeler, farklı yerleşim birimleri arasında işbirlikleri, bölgesel düzeyde mekansal planlamanın yeniden tanımlanması ve karar süreçlerinin çok aktörlü ve çok düzlemli bir biçimde yeniden düzenlenmesi teşvik etmektedir. Bu ortamda mekanlar arası rekabet ana konulardan biri haline gelmiş ve kentlerin ve bölgelerin rekabet gücü temel konulardan biri haline gelmiştir. Buna karşılık pek çok örnekte yönetsel reformlar sınırlı kalmış ve oluşturulan yeni sistemler ekonomik ve mekansal dönüşümlerin ihtiyaçlarını karşılamakta zorlanmıştır (Brenner, 2003; Salet, Thorley ve Kreukels, 2003). Bu durum yerel aktörler, özellikle belediyeler, merkezi hükümetin taşra teşkilatları ve STK'lar üzerinde farklı yerleşmeler arasında oluşturulmuş ağların sağladığı sinerjiyi kullanabilmek konusunda hem özendirici olmakta hem de bu bağlamda bir baskı oluşturmaktadır. Politika ağları yeni oluşturulmuş mekanizmalar ve yeni yönetim birimlerinin yapmaya çalıştıkları mekansal ve ekonomik dönüşümler ile gerçek ihtiyaçlar arasında ortaya çıkan boşlukları doldurmak için önemli hale gelmektedirler. Aradaki boşluk halen çok önemlidir ve hükümetler genellikle var olan yönetsel sistemlerinde büyük çaplı bir değişiklik yapmaktan kaçınmaktadırlar.

Yönetsel reformlar 1981 yılından beri yabancı sermaye ve dışsattım odaklı üretim faaliyetlerinin yoğunlaştığı İzmir bölgesinin gündemindedir. 1980'lerde gerçekleştirilen yönetsel değişimler merkezi hükümetin yüklendiği bazı işlevlerin, belirli hizmetlerin ve planlama yetkisinin merkezden metropoliten belediyelere ve diğer belediyelere aktarılması ile gerçekleşmiştir. Öte yandan, İzmir bölgesi gibi bir idari tanım olmamasına karşın bölgedeki yerleşmeler arasında kişilerin, malların ve hizmetlerin akışı artmış ve bu bölgede yer alan yerleşmeler arasında ilişkiler ve politika ağları güçlenmiştir. Bu durum 1990'lı yıllardaki yönetim üzerine olan tartışmaları tetiklemiş, ancak 2000'li yılların başında yapılan düzenlemeler kurumsal bir yeniden yapılanmanın istenen şekilde gerçekleşmesini sağlayamamıştır. 2004 yılında yapılan düzenleme ile İzmir Metropoliten Merkezinin sınırlarının genişlemiş olsa bile bu sınırlar yetersiz kalmış olup, mevcut durumda ekonomik olarak bütünleşmiş şehirlerin hepsini kapsamamaktadır.

Günümüzde yerleşmelerin rekabet güçlerini artırabilmeleri için politika ağları ile sağlanan ekonomik dışsallıklara olan gereksinimleri artmaktadır. İzmir bölgesi üzerine olan çalışma belediyeler, kamu kurumlar ve STK'lar arasında çok sayıda ilişkinin mevcut olduğunu göstermiştir. Bunlardan birçoğu ortak politikalar ve stratejiler oluşturma ve fikir ve bilginin dağılımı üzerine odaklanmıştır. Buna karşılık, somut projeler için yeterli düzeyde ortak girişimlerin henüz çok kısıtlı olduğu

izlenmektedir. Bunun bir nedeni bölgede çok yavaş gelişen işbirliği alışkanlığıdır. Ancak araştırma bulguları bölgede etkili kurumsal bir sistem olmamasına ve somut işbirliği gerektiren ilişkilerin az olmasına karşılık mevcut ağlarla sağlanan gelişmelerin bölgedeki yerleşmelerin ekonomik performanslarında etkili olduğunu ortaya çıkarmıştır.

Birlikte hareket etmenin yararları ve ortaklıkların yarattığı olumlu etkilerden yararlanabilmek için yerleşimler arasında yeni ağların oluşturulması politika geliştiren yöneticilerin ve siyasetçilerin dikkat etmesi gereken bir unsurdur. Yapılması gereken kurumsal reformların yenilikçiliğin ve insan sermayesinin gelişmesini, teknik altyapının iyileştirilerek bilgi ekonomi için gerekli koşulların sağlanması kadar bölgedeki yerleşmeler arasında politika ağlarının gelişmesini destekleyen mekanizmaları da içermesi gerekmektedir. İzmir ağların ve bilgi yayılımlarının yerleşimlerin rekabet gücünü ve büyüme potansiyelini arttığı ekonomik bir bölge olup, bu bölgede geliştirilecek yönetim mekanizması eğer farklı yerleşimler arasında ağların gelişmesine yardımcı olabilirse bu bölgenin gelişmesine ve rekabet gücünün artmasına katkı sağlayacaktır.

Kaynakça

- BAKER H. R. (1992) Important factors concerning the discussion of multicomunity collaboration, içinde P. Korsching, T. Borich ve J. Steward (Eds.) *Multicomunity collaboration: An evolving rural revitalization strategy*, 143-148. Ames: Iowa State University Press.
- BALDUCCI A. KUNZMANN K. R. ve SARTORIO F. S. (2004) Towards creative city region governance in Italy and Germany, *DISP* 158, 2-4.
- BARRO B. J. (1991) Economic growth in a cross section of countries, *Quarterly Journal of Economics* 106, 407-44.
- BARRO, R ve SALAI- MARTIN (1995), *Economic Growth*, McGraw-Hill.
- BEGG I. (1999) Cities and competitiveness, *Urban Studies*, 36, 795–809.
- BENINGTON, J. ve HARVEY, J. (1998) *Transnational local authority networking within European Union: passing fashion or new paradigm*, içinde *Comparing Policy Networks*, in: MARSH, D. (Ed) *Comparing Policy Networks*, Open University Press: Buckingham, 149-184.
- BORGATTI S. P., EVERETT M. G. ve FREEMAN L. C. (2002) *Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis*, Harvard M.A: Analytic Technologies.
- BÖRZEL T. (1997a) Policy Networks - A New Paradigm for European Governance?, RSC Working Paper No. 97-19, European University Institute, Florence.
- BÖRZEL, T. (1997b) What's so special about policy networks? An exploration of concept and its usefulness in studying European governance, *European Integration online Papers*

- (EioP), 1, no 16, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm>
- BOSCHMA R. A. (2004) Competitiveness of Regions from an Evolutionary Perspective, *Regional Studies* 38(9), 1001-14.
- BRADSHAW T. K. (2000) Complex community development projects: Collaboration, comprehensive programs, and community coalitions in complex society, *Community Development Journal* 35, 133-45.
- BRENNER, N. (1999) Globalisation as reterritorialisation: The rescaling of urban governance in the European Union, *Urban Studies*, 36, 431-451.
- BRENNER, N. (2003) Metropolitan Institutional reform and the rescaling of state space in contemporary Western Europe, *European Urban and Regional Studies*, 10(24), 297-324.
- BRENNER, N. (2004) *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. London and New York: Oxford University Press.
- BRESSER H. T. A ve O'TOOLE L. J. (1998) The selection of policy instruments: A network-based perspective, *Journal of Public Policy*, 18, 213-39.
- BUCK, N., GORDON, I, HARDING, A., ve TUROK, I. (2002) *Changing Cities: Urban Competitiveness, Cohesion and Governance*, Palgrave Macmillan: Basingstoke.
- BUDD L. ve HIRMIS A. (2004) Conceptual Framework for Regional Competitiveness, *Regional Studies*, 38, 1015-28.
- CAMAGNI R. (2002) Territorial competitiveness, globalisation and local milieux, *European Spatial Research and Policy*, 9, 63-90.
- CAMAGNI R.P. ve SALONE C. (1993) Network urban structure in Northern Italy: Elements for a theoretical framework, *Urban Studies*, 30, 1053-64.
- CIGLER B. A. (1999) Pre-conditions for the emergence of multi-community collaborative organizations, *Policy Studies Review* 16, 86-102.
- CLARK G., PALASKAS T., TTRACEY P. ve TSAMPRA M. (2004) Globalisation and Competitive Strategy in Europe's Vulnerable Regions: Firm, Industry and Country Effects in Labour-intensive Industries, *Regional Studies*, 38, 1085-1100.
- COOKE, P. ve MORGAN, K. (1993) The network paradigm: new departures in corporate and regional development, *Environment and Planning D: Society and Space*, 11, 543 – 564
- COX K. R. ve WOOD A. (1994) Local government and local economic development in the United States, *Regional Studies*, 28, 640-46.
- DOWDING, K. (1995) Model or metaphor? A critical review of policy network approach, *Political Studies*, XLIII, 136-158
- DURLAUF, S.N. ve QUAH, D.T. (1998) "The new empirics of economic growth," Working papers 3, Wisconsin Madison - Social Systems.
- DEAS I. ve GIORDANO B. (2001) Conceptualising and measuring urban competitiveness in major English cities: an exploratory approach, *Environment and Planning A*, 33, 1411-29.

- DIXON J. ve DOĞAN R. (2002) Hierarchies, networks and markets: Responses to societal governance failure, *Administrative Theory and Praxis*, 24, 175-96.
- ERAYDIN, A. (2005) From a Metropolitan core with a large hinterland to a polycentric city region, TÜBİTAK. için hazırlanan yayınlanmamış rapor.
- ERAYDIN, A. (2003) Dynamics and agents of regional growth: The performance of SME clusters in Europe, içinde B. Fingleton A.Eraydın ve R. Paci (Eds.) *Regional Economic Growth, SMEs and the Wider Europe*, Ashgate, Aldershot.
- GEORGE, D.A. R., OXLEY, L. ve CARLAW, K. I. (2004), *Surveys in economic growth: theory and empirics* Oxford: Blackwell.
- GLAESER, E.L. (1994) Cities, information and economic growth, *Cityscape*, 1, 9-47.
- GLAESER, E.L., KALLAL, H.D. SCHEINKMAN, J.A. ve SHLEIFER, A. (2002) Growth in cities, *The Journal of Political Economy*, 100(6), Centennial Issue, 1126-1152.
- GOLDSMITH, S. ve EGGERS, W.D. (2004) *Governing by Network*: Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- GORDON I. R. (1999) Internationalisation and urban competition, *Urban Studies*, 36, 1001-16.
- GOVERNA F. ve SALONE C. (2005) Italy and European spatial policies: polycentrism, urban networks and local innovation practices, *European Planning Studies*, 13, 2, 265-283.
- HAY, C. (1998) The tangled webs we weave: the discourse, strategy and practice of networking, in *Comparing Policy Networks*, D. Marsh (Ed) *Comparing Policy Networks*, Buckingham: Open University Press, 33-51
- HEALEY P. (2004) Creativity and Urban Governance, *DISP* 158, 11-20.
- HEALEY, P. (2006) Transforming governance: challenges of institutional adaptation and the new politics of space, *European Planning Studies*, 14, 299-320.
- HENDERSON, J.V., KUNCORO, A. ve TURNER, M. (1995) Industrial development in cities, *Journal of Political Economy* 103, 1067-1090
- HUGGINS R. (2003) Creating a UK Competitiveness Index: Regional and Local Benchmarking, *Debates and Surveys, Regional Studies*, 37(1), 89-96.
- IMD The Global Meeting Place for Executive Learning (2006), *The World Competitiveness Yearbook*, <http://www.imd.ch/research/publications/wcy/index.cfm>
- JACOBS J. (1969) *The economy of cities*, New York: Random House.
- JESSOP B. (1998) The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development, *International Social Science Journal* 50, 29-59.
- KICKERT W., KLIJN E. H. ve KOPPENJAN J. (1997) *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, Sage Publications.
- KLIJN E. H. ve KOPPENJAN J. (2000) Public management and policy networks: foundations of network approach to governance, *Public Management*, 2, 135-158
- KLIJN E. (1997) Policy networks: an overview içinde W. Kickert, E.H. Klijn ve J.Koppenjan

- (Eds) *Managing Complex Networks, Strategies for the Public Sector*. London: Sage Publications.
- KLIJN E. H. ve TEISMAN G. R. (1997) Strategies and Games in Networks, içinde W. Kickert, E.H. Klijn ve J. Koppenjan (Eds) *Managing Complex Networks, Strategies for the Public Sector*, 98 – 118. London: Sage Publications.
- KRESL P. K. (1995) The determinants of urban competitiveness: a survey, içinde G. Gappert ve P. K. Kresl (Eds) *North American Cities and the Global Economy*, 45–68. Thousand Oaks: Sage.
- KRUGMAN P. (1994) Competitiveness: a dangerous obsession, *Foreign Affairs* 73.2, 28-44.
- KRUGMAN P. (1996) Making sense of the competitiveness debate, *Oxford Review of Economic Policy* 12, 17–25.
- KUNZMANN, K. R. (2004) An agenda for creative governance in city regions, *DISP* 158, 5-10.
- LACKEY S .B., FRESHWATER D. ve RUPASINGHA A. (2002) Factors influencing local government cooperation in rural areas: Evidence from Tennessee Valley, *Economic Development Quarterly* 16, 138-54.
- LE GALES R. (2001) Urban governance and policy networks: On the political boundedness of policy networks, The French case study, *Public Administration*, 79, 167-84.
- LEIBOVITZ J. (2003) Institutional barriers to associative city-region governance: The politics of institution-building and economic governance içinde 'Canada's Technology Triangle, *Urban Studies* 40, 2613-42.
- LEITNER, H. ve SHEPPARD, E. (1999) *Transcending urban individualism: Conceptual issues, and policy alternatives in the European Union*, içinde D. Wilson ve A. Jonas (eds). *The Urban Growth Machine: Critical Perspectives Two Decades Later*, Albany, NY: State University of New York Press, 227-43.
- LEITNER, H., PAVLIC, C. ve SHEPPARD, E. (2002) Networks, governance and politics of scale: interurban networks and the European Union, içinde A. Herod ve W. Wright (Eds) *Geographies of Power*, Oxford, Blackwell Publishers, 274-303
- LUCAS, R. (1988) On the mechanics of economic development, *Journal of Monetary Economics*, 22, 3-42
- LYALL, C. (2007) Changing boundaries: the role of policy networks in the multi-level governance of science and innovation in Scotland, *Science and Public Policy*, 34, 3-14
- MALECKI E. J. (2002) Hard and soft networks for urban competitiveness, *Urban Studies*, 39, 929-45.
- MARSH I. W. ve TOKARICKS S. (1994) *Competitiveness Indicators: A Theoretical and Empirical Assessment*, IMF Working Paper, No. 94/29.
- MARSH, D. (1998) The development of policy network approach, içinde Comparing Policy Networks, içinde D. Marsh (Ed) *Comparing Policy Networks*, Open University Press: Buckingham, pp.3-20

- MARTIN R. L. (2003) A Study on the Factors of Regional Competitiveness, A final report for The European Commission Directorate - General Regional Policy, http://www.camecon.com/services/europe/Downloadable%20files/DGRegio_Cohesion_final_report.pdf.
- MASSEY D. (1999) Cities in the world. içinde D. Massey, J.Allen. and S.Pile (Eds) *City Worlds*, Routledge, London.
- MEIJERS E. (2005) Polycentric urban regions and the quest for synergy: Is a network of cities more than the sum of the parts? *Urban Studies*, 42, 765-81.
- MORÇÖL G. (2005) Networks and complexity: Prospects and challenges for a theory of metropolitan governance, 'Complexity and Policy Analysis' Workshop'unda sunulan bildiri, June, Cork, Ireland.
- O'TOOLE L. J. (1997) Treating networks seriously: practical and research based agendas in public administration, *Public Administration Review*, 57, 45-52.
- OECD (Organisation for Economic Development and Cooperation) (2001), *The New Economy: Beyond the Hype*, OECD Publications: Paris.
- OLSON M. (1965) *The Logic of Collective Action*, MA: Harvard University Press, Cambridge.
- PETERS, G. (1998) Policy network: myth, metaphor and reality, içinde D. Marsh (Ed) *Comparing Policy Networks*, Open University Press: Buckingham, 21-32.
- PINELLI D., GIACOMETTI, R. LEWNEY R. ve FINGLETON B. (1995) European Regional Competitiveness Indicators, Discussion Paper 103 Department of Land Economy University of Cambridge, <http://www.landecon.cam.ac.uk>.
- POLENSKE K.R. (2004) Competition, collaboration and cooperation: An uneasy triangle in networks of firms and regions, *Regional Studies*, 38, 1029-43.
- PORTER, M. E. (2003) The economic performance of regions, *Regional Studies*, 37, 549-578.
- PORTER M.E. (1998) *On Competition*, Boston: Harvard Business School Press.
- PORTER M. E. (1995) The competitive advantage of the inner city, *Harvard Business Review*, 73, 55-71.
- PORTER M. E. (1990) *The Competitive Advantage of Nations*, New York: Free Press.
- PROVAN K.G. ve MILWARD H.B. (2001) Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks, *Public Administration Review* 61, 41-4.
- PUTNAM, R. D. (1993) (1993) *Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton, NJ: Princeton.
- RAAB, J. (2002) Where do policy networks come from?, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4, 581-622.
- RAUCH, J. (1991) Productivity gains from concentration of human capital: Evidence from cities, NBER Working Paper No:3905.
- RHODES R.A.W. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks*, Governance,

- Reflexivity, and Accountability*, Open University Press, Buckingham.
- RHODES R.A.W. ve MARSH, D. (1992) New directions in the study of policy networks, *European Journal of Political Research*, 21, 181-205
- SALET W., THORLEY A. ve KREUKELS A. (2003) *Metropolitan Governance and Spatial Planning*, Spon Press, London ve New York.
- SALET, W. (2006) *Synergy in Urban Networks*, Den Haag, SDU Publishers.
- SCOTT A. (1998) *Regions in the World Economy: The Coming Shape of Global Production, Competition and Political Order*, Oxford: Oxford University Press.
- SCOTT A. (2001) *Global City Regions*, New York: Oxford University Press.
- SCOTT A., AGNEW J., SOJA E.W. ve STORPER M. (2001) Global city regions, içinde A. Scott (Eds) *Global City Regions: Trends, Theory, Policy*, 21-32. New York: Oxford University Press.
- SHEPPARD, E. (2002) *Competition in Space and between Places*, içinde Sheppard E. ve Barnes, T.J. (Eds) *A Companion to Economic Geography*, Blackwell Publishing.
- SIMMODS R. ve HACK G. (2000) *Global City Regions: Their Emerging Forms*, London and New York: Spon Press.
- SOTARAUTA M. ve LINNAMAA R. (1998) Urban competitiveness and management of urban policy networks: Some reflections from Tampere, 'Cities at the millennium' konferansında sunulan bildiri, Kasım, London, England.
- STANLEY B. (2005) Middle East city networks and the "new urbanism", *Cities*, 22, 189-99.
- STOKER G. (1998) Governance as theory: five propositions, *International Social Science Journal*, Mart, 18-28.
- STORPER M. (1994) Institutions in Learning Economy, 'Employment and Growth in the Knowledge-Based Economy' başlıklı OECD Konferansında sunulan bildiri, the OECD Division of Science, Technology and Industry, and the Danish Government, 7-8 Kasım, Copenhagen.
- STORPER M. (1995) Institutions in a learning economy. 'Employment Growth in a Knowledge-based Economy' başlıklı OECD Konferansında sunulan bildiri , Copenhagen, Denmark, Kasım.
- TAYLOR, P.J. (2001) West Asian/North African Cities in The World City Network: A Global Analysis of Dependence, Integration and Autonomy. *GAWC Research Bulletin* 58.
- TAYLOR, P.J. (2003) European Cities in the World City Network. *GAWC Research Bulletin* 105.
- TUOK I. (2004) Cities, Regions and Competitiveness, *Regional Studies*, 38, 1069-93.
- TYSON L. (1992) *Who's Bashing Whom? Trade Conflicts in High-Technology Industries*, Institute for International Economics, Washington, DC.
- WASSERMAN S. ve FAUST K. (1994) *Social Network Analysis: Methods and Applications*, Cambridge University Press, New York.

Yerel Kalkınma Kuruluşları (YKK'lar) ve Bölgesel Kalkınma Ajansları (BKA'lar)

Emin Çetin Haşar
TEPAV

Türkiye'de kalkınma ajansları 5449 sayılı yasayla, merkezi yönetimden ve Avrupa Birliği'nden gelen kaynakları bölgesel projelere aktarmak ve bölgesel kalkınmanın koordinasyonunu sağlamak amacıyla ilk olarak İzmir ve Çukurova Düzey II bölgelerinde kuruldu. Kurulduktan kısa bir süre sonra, kalkınma ajansları personel yönetmeliğinin iptal edilmesi ve yasanın kendisinin de iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmasıyla ajansların devamı yönünde karar alması arasında geçen sürede, çalışmalarda bir duraklama dönemine girilmiş olsa da ajanslar, geçen süre içinde varlıklarını göstermeye yetecek minimum bir düzeyde faaliyet gösterdiler.

Avrupa Birliği süreciyle ilişkisi, kısmen özel yapısı ve yerel iddia sahiplerine dayalı bileşimiyle kamu yönetimi sisteminin içinde nerede yer aldığına ilişkin tartışmalar ve Anayasa Mahkemesi'ne kuruluş yasasının temel maddelerinin iptali istemiyle açılan dava nedeniyle Kalkınma Ajansları kamuoyunda oldukça popüler olsa da Türkiye'de yerel kalkınmayı misyon edinmiş tek girişim değildi. Kalkınma ajanslarının yasayla kurulmasından önce çoğunlukla yerel inisiyatifle kurulmuş ve on yıla varan deneyimlere sahip başka yerel kalkınma kuruluşları¹ da (YKK'lar) bulunmaktadır. Bu kuruluşlar temelde yerel ihtiyaçlara göre, faaliyet gösterilen ölçek, yasal statü, yönetimdeki sahiplik ve liderlik gibi konularda farklılaşmaktadır. Bölgesel ölçekte ya da il ölçeğinde kurulmuş, tüzel kişiliğe sahip olan ya da olmayan kuruluşlar bulunmaktadır. Bir kısmında valilik ya da belediye ön plandayken, bir kısmında ildeki üniversiteler, sanayi ve ticaret odaları ya da özel girişimler lider kuruluş olmuşlardır.

Yerel kalkınma kuruluşlarının yapısında bu kadar çeşitlilik olsa da hepsi salt iktisadi ya da salt sosyal olarak nitelenemeyecek bütünsel bir kalkınma çerçevesi üzerine çalışmaktadırlar. Hemen hepsi, valilikler, belediyeler, odalar, il özel idaresi, üniversiteler ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bir araya gelmesiyle ve bu kuruluşlarla işbirliği içinde çalışmaktadır.

Yazıda kalkınma ajansı gibi çalışan bu kuruluşların deneyimlerini aktaracağız. Bu çerçevede, yerel aktörlerin bir araya gelerek oluşturduğu bu kuruluşların deneyimlerinden ve sorunlarından bahsedeceğiz. Bu yazıdaki YKK'larla ilgili örnekler ve değerlendirmeler, 14 Eylül 2007'de TEPAV'da gerçekleştirdiğimiz, kalkınma ajansları üzerine tartışmaların yapıldığı ve YKK'ların geçtiğimiz dönemdeki faaliyetleri, başarılı çalışmaları ve sorunlarının paylaşıldığı toplantıda, bu kuruluşların temsilcilerinin bizimle paylaştığı bilgilerden derlenmiştir. Toplantıya, Batı Akdeniz Ekonomisini Geliştirme Vakfı (BAGEV), Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı

1 5449 sayılı yasayla kurulan kalkınma ajanslarıyla karışmaması için, yerel inisiyatifle kurulan bu ajanslardan "Yerel Kalkınma Kuruluşları" olarak bahsedeceğiz. Burada değerlendirdiğimiz kuruluşların bir kısmı tamamen kamusal niteliktedir ve yerel inisiyatif tanımına tam olarak oturmamaktadır ancak bu kuruluşların çoğu yerel inisiyatif gibi çalışmış ve koordinasyonu oluşturmayı bir ölçüde başarmışlardır.

(EGEV), Doğu Anadolu Kalkınma Programı (DAKAP), GAP Girişimci Destekleme Merkezleri (GİDEM), Mersin Kalkınma ve İşbirliği Konseyi (MEKİK), Denizli Platformu, Ege Serbest Bölgesi (ESBAŞ), Erzurum Erzincan Bayburt İlleri Kalkınma Birliği, Yeşilirmak Havzası Kalkınma Birliği (YHKB) ve Orta Karadeniz Kalkınma Birliği (OKAB) kuruluşlarından temsilciler katılmıştır.

YKK'larla ilgili değerlendirmelere geçmeden önce, Avrupa Birliği sürecinde Türkiye'yle kamu yönetimi ve bölgesel politika konusunda benzer deneyimleri paylaşan Çek Cumhuriyeti ve Macaristan'daki kurumsal yapılanmadan ve bu ülkelerdeki YKK'ların deneyimlerini kısaca aktaracağız.²

Avrupa Birliği'nin bölgesel farklılıkların giderilmesi amacına yönelik olarak, aday ülkelerden bölgesel politika anlamındaki temel beklentisi bölgesel eşitsizlikleri azaltmak amacıyla oluşturulan fonları dağıtmak üzere bir takım mekanizmaların oluşturulmasıdır. Bu amaçlar üye ve aday ülkelerdeki bölgesel kalkınma önceliklerini de aşağı yukarı belirlemekte ve benzer kurumsal mekanizmalara işaret etmektedir. Kamu yönetiminin bölge düzeyinde yapılanmadığı ülkelerde katılım öncesi mali destekleri ve yapısal fonları kullanabilmek için gerekli bölgesel mekanizma ihtiyacı kalkınma ajansı, kalkınma konseyi, kalkınma meclisi vb. isimlerle oluşturulan kurumsal yapılanmalarla karşılanmıştır.

Avrupa Birliği içinde genel olarak bölgesel kalkınmanın örgütlenmesi de farklılaşmaktadır. Üye ülkelerin kamu yönetimi biçimlerine göre bölge yönetimlerinden yalnızca bölgesel kalkınmaya özgü kurumlara kadar farklı kuruluşlar bulunmaktadır. Tamamen devlet tarafından kurulan ve desteklenen ajanslar olduğu gibi, kamu özel sektör ortaklıkları biçiminde oluşturulmuş iktisadi kalkınma ajansları ya da sosyal kalkınma, kırsal kalkınma gibi belirli sektörlerle ilgilenen ajanslar da bulunmaktadır. Bu kuruluşların, amaçları, kurucuları, yönetim yapıları, faaliyet alanları, fon kaynakları da farklılaşmaktadır.

Bazı ülkelerde bölgeler idari bir birim olarak kurulmuş ve kaynak dağılımı görevi bölge idarelerine verilmiştir. Bu ülkelerde ayrıca bir bölgesel kalkınma ajansı modeli ve yasayla belirlenen resmi bir yapı genellikle yoktur. Buralarda kalkınma ajansı olarak nitelenen yapılar daha çok özel girişimlerle ve yerel inisiyatifle oluşturulmuştur. Bu ülkelerde bölgesel kalkınmanın kurumsal yapılanması çoğunlukla daha kapsamlı bir kamu yönetimi reformu çerçevesinde düzenlenmiştir. Kimisi yerelleşmeyle bölgesel kalkınma arasındaki ilişkiyi birbirini tamamlar nitelikte ve bütüncül bir biçimde tanımlayabilirken, kimisi de bizdekine benzer nedenlerle sıkıntılar yaşamıştır.

2 Bu yazıda Macaristan ve Çek Cumhuriyeti'nin deneyimlerine kısaca yer verilmiş, ayrıntısına girilmemiştir. Bu ülkelerde bölgesel politikanın gelişimi ve kurumsal yapılanması konularında TEPAV'ın internet sayfasında iki ayrı politika notu bulunmaktadır: www.tepav.org.tr

Macaristan'ın bölgesel kalkınma meclisleri

Macaristan'da ilk olarak kamu yönetiminin mevcut idari yapılanmasına entegre olması planlanan; Kalkınma Meclisleri denilen yapılar ulusal, bölgesel ve il ölçeğinde oluşturuldu. Birbirinden bağımsız olarak çalışan aktörlerin çabalarını bütünleştirmek amacıyla kurulan bu yeni örgütlenme modeli oldukça geniş bir görev tanımına sahipti.. Meclis üyeleri çoğunlukla yerel yönetimler, ticaret odaları, sendikalar ve bakanlık temsilcilerinden seçildi. Burada iller bölgesel kalkınmanın ana birimleri haline geldiler. Ayrıca zorunlu olmasa da illerin bir araya getirilerek bölge oluşturulması olanağı tanındı.

Öncelikle, Avrupa Birliği'nin geçiş ülkeleri için oluşturduğu bölgesel kalkınma programı (PHARE) çerçevesinde, 1993–1996 yılları arasında yalnızca iki bölgede kurulmuş olan meclislerin olumlu çalışmalar göstermesi sonucu bu meclislerin tüm ülkede kurulmalarına karar verildi. İl kalkınma meclisleri, il genel meclisi, belediyeler, ticaret odaları ve Tarım ve Bölgesel Kalkınma Bakanlığı'nın temsilcilerinden oluşturuldu. İl kalkınma meclisleri bir planlama birimi olması ve ulusal ve Avrupa Birliği fonlarını dağıtmasıyla önemli bir yere sahip oldu. Bu yapı içinde, belediyeler kendi bölgelerinin kalkınma politikasının belirlenmesine daha aktif bir biçimde katılma olanağı buldular.

Ancak Macaristan'daki kalkınma meclislerinin yasal statülerinin belirsizliği, rolleri konusunda fikir ayrılığına neden oldu ve bu kuruluşlar işlevsel etkililiği ve mali hesap verebilirliği sağlayacak mekanizmalardan yoksun kaldılar. Geniş görev tanımlarına ve kaynaklarına rağmen bu yapılar, devletin klasik idari örgütlenmesinin, bürokratik kaynak dağıtma mekanizmalarının yerini alamadılar.

Macaristan'da Düzey 2 bölgelerinde bölgesel kalkınma meclislerinin kurulması (1999) zorunluluğunun getirilmesi kuşkusuz olumlu ve kaçınılmaz bir gelişme oldu. Ancak yerel temsilin zayıf kalması³ ve merkezi yönetim temsilcilerinin sayılarının artmasıyla meclisteki yerel aktörler merkezi aktörler karşısında azınlık olarak kaldı. Öte yandan bazı bakanlıklar her durumda uzmanlar tarafından temsil edilmemiş ve bazı durumlarda meclis faaliyetleri politize edilmiştir.

Avrupa Birliği'ne katılımdan sonra bugün gelinen durumda, Komisyon, bölgesel kapasitenin güçsüzlüğüne dayanarak, yapısal fonların merkezden yönetimi konusunda ısrarcı davrandı. Böylece, bölgesel kalkınma meclisleri bölgesel politika konusunda önceden olan etkilerini neredeyse tamamen kaybettiler. İdari otoriteler, merkezi yönetim içinde yapılandırıldı ve bölgesel aktörlere yalnızca birlikte çalışma işlevi verildi.

3 Özellikle ticaret odalarına mecliste temsil hakkı verilmemesi yerel sahiplenme anlamında büyük sorunlar

Bölgesel kalkınma ajanslarıysa meclislerle birlikte çalışmak üzere çoğunlukla özel şirket olarak kuruldu. Macaristan'daki ajanslar daha çok bizdeki yerel kalkınma kuruluşları olarak adlandırdığımız yapılarla benzerlik göstermektedir.

Çek Cumhuriyeti'nin bölge yönetimleri

Çek Cumhuriyeti'nde, bölgesel kalkınma faaliyetlerinin yürütülmesi görevi yasayla kurulan bölge yönetimlerine verilmiştir. Bölgeler kendi yetki alanları içinde, bölgenin ihtiyaçlarına göre ve bölge içinde dengeli bir kalkınmanın sağlanması için çalışırlar. Kendi bölgeleri için analizler yapar, bölgesel kalkınma programlarını uygular ve yetki alanları çerçevesinde kendi mali kaynaklarını bölge içi eşitsizlikleri gidermeye katkıda bulunmak amacıyla kullanırlar.

Bölge yönetimlerinin temelde bölgesel kalkınmanın koordinasyonu görevinin yanı sıra, bölgesel kalkınma programlarının üretilmesi, geliştirilmesi ve uygulanması, merkezi devlet otoriteleriyle birlikte çalışma ve tek bir belediyenin sınırlarını aşan bölgesel kalkınma konularında, belediyelerin çıkarlarını koordine etme gibi sorumlulukları bulunmaktadır. Bölge Yönetimleri aynı zamanda bölgesel kalkınmanın desteklenmesi amaçlı kamusal fonların nerelere tahsis edileceğine karar verilmesi süreçlerine de katılırlar.

Çek Cumhuriyeti'nde İstatistiki Bölge Birimleri de kullanılmaktadır ancak bölge yönetimleriyle aynı alanlara tekabül etmemektedirler ve sınırları da bölge yönetimlerinin sınırlarından farklıdır. Düzey II bölgeleri coğrafi bir sınıflandırma olarak yalnızca Yapısal Fonlarının uygulanması amacıyla ve istatistiksel amaçlarla kullanılmaktadır.

Öte yandan bölgesel kalkınma ajansları da Çek Cumhuriyeti'nde aktif çalışmaktadır ve ajanslar bölgesel aktörlerin en önemlilerinden birisidir. Bölgesel kalkınma ajansları, merkezi ya da bölgesel otoriteler tarafından, ekonomik ve sosyal kalkınmanın desteklenmesi ve bölgesel stratejilerin uygulanması amacıyla kurulan yarı özerk kuruluşlardır.

1993'ten bu yana aralarında ticaret odaları, belediye birlikleri, bankalar, özel şirketler ve üniversiteler gibi birçok farklı yerel kuruluş tarafından farklı bölgesel kalkınma ajansları kurulmuştur. Çek Cumhuriyeti'nde bölgesel kalkınma ajansları bağımsızdır ve ilk kurulan iki ajans haricinde hiçbirisi devlet tarafından kurulmamıştır. Ajansların bölgesel kalkınma alanındaki rolleri de yasayla belirlenmemiştir ve dolayısıyla bölgelerdeki işlevleri ve statüleri zaman içinde evrilmiş ve çeşitlenmiştir. Bu durum, merkezi idare, yerel ve bölgesel otoriteler, iş dünyası ve sivil toplumdan birçok aktörün bulunduğu karmaşık kurumsal çerçeveler içinde çalışanlardan, bir bölgede tek başına çalışanlara kadar çeşitli bölgesel kalkınma ajansları oluşmasını sağlamıştır. Bugün ajansların proje geliştirme, yerel yönetimler ve özel sektör için danışmanlık hizmeti verme, proje hazırlamalarında belediyelerle birlikte çalışma gibi faaliyetleri bulunmaktadır.

Bölgesel kalkınma ajanslarının büyüklüğü, statüleri ve hissedar yapıları da farklılaşmaktadır. Bazıları AB ve ulusal aktörlerle bağlantılar oluşturan iyi örgütlenmiş yapılar, diğerleri itibarı az olan, küçük, yeni kurulmuş ve zayıf kuruluşlardır. Bölgesel kalkınma ajansları çoğunlukla kamu ve özel sektörün hisse sahibi olduğu şirketler olarak kurulmuşlardır. Bu özellik ajansları siyasi baskılardan kısmen korumuş, bölge için kalkınma stratejileri oluştururken profesyonel ölçütlere göre seçim yapmalarına olanak sağlamıştır. Ajansların gelirlerini kuruculardan aktarılan kaynaklar, danışmanlık hizmetlerinden kazanılan gelirler ve AB hibeleri oluşturmaktadır.

Ajanslar, bölgesel programlar ve stratejilerin geliştirilmesi süreçlerinde yer almaktadırlar. Çek Cumhuriyeti'ndeki Bölgesel kalkınma ajansları yerel ve bölgesel düzeydeki menfaatlerin birleşmesi ve birlikte çalışma fırsatını sağlamışlardır. Dolayısıyla, program ve projelerin hazırlanması, koordinasyonu ve uygulanmasına destek verilmesi anlamında önemli bir rolleri vardır.

Macaristan ve Çek Cumhuriyeti'ndeki uygulamaları değerlendirdiğimizde, Macaristan'daki merkezi devlet geleneği ve yerelleşme konusundaki kararsızlığın uygulanan yöntemlerde başarısızlık yarattığını, Çek Cumhuriyeti'nde ise bölgeselleşmenin bütünsel bir kamu yönetimi reformu çerçevesinde gerçekleştirilmesinin ve bölge yönetimleriyle, bölgesel kalkınma ajanslarının birlikte çalışabiliyor olmalarının büyük avantaj sağladığını görüyoruz. Her iki örnekte de yerel inisiyatifle oluşturulmuş bölgesel kalkınma ajansları, aktörlerin bir araya gelmesinde ve önceliklerin belirlenmesinde önemli faaliyet göstermişlerdir.

Türkiye'de Kalkınma Ajansları ve Yerel Kalkınma Kuruluşları

Türkiye'de Çek Cumhuriyeti'ndeki gibi bölge idareleri yerine Macaristan'dakine benzer bir biçimde koordinasyon işlevlerini yerine getirmek için kalkınma ajansları kuruldu. Yukarıda bahsettiğimiz gibi, Çek Cumhuriyeti'ne bölgesel kalkınmada esas avantajı sağlayan yapılanma bölge düzeyindeki idari birimlerin, bağımsız kalkınma ajanslarına destek vermesi ve ikisinin birlikte yerel/bölgesel kalkınmada işbirliği yapmalarıdır. Bu yapılanma Türkiye'deki kalkınma ajanslarıyla YKK'ların ilişkilerinde örnek olabilir.

YKK'lar kalkınma konusundaki her türlü çalışmayı faaliyetleri arasında sayabilmektedir. Bunlar arasında bölgesel veri tabanları oluşturma; kendi illeri ve bölgeleri için stratejik plan hazırlama ve planları izleme; girişimcilere teknik destek verme ve yatırımları destekleme; yabancı yatırımcıları bölgeye çekme; finans kaynakları yaratma; lobi faaliyetleri ve eğitim faaliyetleri bulunmaktadır.

Peki, yerel aktörler neden bu kadar önemlidir? Öncelikle, yalnızca merkezden yürütülen kalkınma çalışmalarının verimliliği düşük olmakta ve bu projelerin başarısı sınırlı olmaktadır. Hem Türkiye hem de AB deneyimi, yerel aktörlerin bir ilin ya da bölgenin önceliklerini çok daha iyi tespit edebildiğini göstermiştir. Yerel aktörleri sürece katmayan uygulamalar sürdürülebilir olamamaktadır.

Kalkınma ajansları YKK'ları desteklemeli, bunlarla birlikte çalışmalı ve bunlara benzer yapılar her bölgede, her ilde kurulabilmelidir. Ancak durumun şu an tam böyle olduğu söylenemez. Kalkınma ajansı kurulan yerlerde yerel kalkınma kuruluşları işlevlerini kaybediyorlar. Hatta kalkınma ajansı kurulmamış bölgelerde de nasıl olsa kurulacak düşüncesiyle işlevsiz kaldıkları YKK'lar tarafından belirtiliyor.

Kalkınma ajansları hem mevcut yerel aktörleri yerel kalkınma sürecine daha fazla katkı yapar hale getirecek, hem de daha fazla yerel aktörü bu sürece katacak bir program oluşturmak zorundadırlar. Öte yandan yerel aktörler de kalkınma kurulu⁴ aracılığıyla kalkınma ajanslarının karar sürecini etkileyebilecek konumdadırlar. Bu içiş yapısı bir tür yasal formalite olarak değil bir yerel yönetim modeli olarak çalıştırmak gerekmektedir. Bu açıdan benzer hatta aynı yerel aktörlerin katılımıyla oluşan ve benzer amaçları olan YKK'lar ve BKA'ların stratejik ortak oldukları söylenebilir.

Aslında merkezi idare de uzunca bir süredir YKK'ları izlemekte ve gerektiğinde

4 Kalkınma Kurulu o bölgedeki sivil ve kamu temsilcisi 100 kişiden oluşan kalkınma ajanslarının üst danışma kurulu işlevi gören bir organdır.

onlara yardımcı olmaktadır. Örneğin DPT, EGEV'in ve SABEK'in toplantılarına moderatör göndermiş ve uzmanların deneyimlerinden faydalanmalarını sağlamıştır. Öte yandan, bu kuruluşlardaki sorunların en başında yine kamu kurumları ve merkezi yönetimle ilişkilerdeki zayıflık gelmektedir. Her ne kadar merkezden destek sağlanıyor olsa da yerel kuruluşlar bu desteğin istedikleri oranda olmadığını belirtmektedirler.

YKK'ların diğer bir özelliği kurumsal yapılarından ziyade "liderliğin" oynadığı kritik role ilişkindir. YKK'ların itici gücünü oluşturan kurumların başındaki kişiler kalkınma çalışmalarını sahiplendiği ve desteklediği ölçüde YKK faaliyetleri hem il ölçeğinde hem de bölge içinde her zaman daha başarılı olmakta, il içi ve iller arası koordinasyonu sağlayabilmektedirler. Bunun örneklerine Denizli Platformu ve BAGEV'in faaliyetlerinde karşılaşıyoruz. Denizli'de liderliğin değişmesi çalışmaların duraklamasına neden olmuş, öte yandan BAGEV'de ise bir ivme kazanmasını sağlamıştır.

Yerel aktörlerin de bu kuruluşları sahiplenmesi ve bu kuruluşlarla eşgüdüm içinde olması, hem çalışmaların başarısı açısından hem de kişiler ve kurumlar arasındaki güvene dayalı ilişkilere işaret eden sosyal sermayenin geliştirilmesi açısından önemlidir. Birçok bölgede üniversiteler, ticaret ve sanayi odaları, valilikler ya da belediyeler gibi bazı aktörlerin bir arada çalışabildiğini ve bölgenin ortak çıkarları için, personel katkısı, araştırmalara destek ya da maddi destek anlamında kaynak ayırabildiğini görüyoruz. Ancak bazı bölgelerde bu aktörlerden bir ya da birkaçı süreçte aktif rol almamakta hatta sürece hiç destek olmamaktadır. YKK'ların bir kısmının faaliyetlerinde bu tür sorunlar ortaya çıkmış ve ildeki aktörlerin bir araya gelerek eşgüdümün oluşturulmasında sıkıntılar yaşanmıştır.

YKK'lar söz konusu tüm aktörlerin sürece katılabilmesi ve yerel sahiplenmenin sağlanabilmesi için de önemli bir araçtır. Başta az gelişmiş bölgeler olmak üzere genelde politika geliştirme, yönetim ve sosyal sermaye anlamında kapasite eksikliğinin olduğu dile getirilmektedir. Katılımcı yöntemler, kapasite geliştirme konusunda da en iyi yollardan birisi olarak karşımıza çıkıyor. Bunu Adıyaman, Şanlıurfa, Mardin ve Diyarbakır'da çalışmış olan GİDEM örneğinde görebiliyoruz. Bu illerde, GİDEM'lerin kümelenme çalışmalarına katılan, sivil toplum, kamu ve özel sektör çalışanlarında, kalkınma konuları ya da proje geliştirme gibi alanlardaki bilginin ve kapasitenin geliştiği belirtilmiştir.

Yerel kalkınma kuruluşlarının en temel faaliyetlerinden birisi de planlama çalışmalarıdır. Her kuruluş, çalıştığı bölgenin geleceğine yönelik vizyonunu ve çeşitli içerik ve kapsamda kalkınma önceliklerini belirleyen planlar hazırlamıştır. Bazı YKK'ların yerelde ilgili belli başlı aktörleri planın hazırlanma sürecine kattığını da

görüyoruz. Örneğin, Samsun'da, SABEK tarafından, ildeki paydaşların katılımıyla Samsun İli Gelişim Stratejisi hazırlanmıştır.

Yerel kalkınmanın bir sorun alanı da il ya da bölge ölçeğinde analiz yapmaya yetecek verilerin bulunmamasıdır. YKK'ların hemen hepsi, çalıştıkları alanda politika oluşturmayı sağlayacak verilerin bulunmamasından ve bulunan verilerin de tutarsızlığından yakınmaktadır. İller bazında dahi iktisadi ve sosyal anlamda çok az veri üretilmektedir. Bu kuruluşlar bu aşamada da çok faydalı olabilir ve yerel verilerin toplanması ve analiz edilmesi noktasında da çalışabilirler. Burada da iyi örnek olarak BAGEV'i verebiliriz. BAGEV 2007 yılında başlattığı Bölgesel Gözlemevi Projesi ile bölge ölçekli veri toplamakta ve bu veriler doğrultusunda ihtiyaç analizi yapmaktadır.

YKK'lar finansman sorununu genellikle en son sıraya koymaktadırlar. Bu durum finansmanın önemsiz olduğunu göstermiyor ancak en son çözülecek mesele olduğunu ve diğerleri çözüldükten sonra ele alınması gerektiğine vurgu yapıyor. Finansmanın nasıl sağlanacağı ve elde edilen kaynağın doğru alanlara nasıl aktarılacağı önce diğer alanlardaki sorunların çözümünü gerektiriyor.

Kalkınmanın yukarıdan aşağıya bir planlama sistemiyle gerçekleştiremeyeceği Türkiye'de ve dünyada ortaya çıkmıştır. Yalnızca aşağıdan yukarıya örgütlenen kuruluşlar da tek başına yeterli değildir. Yerel aktörlerle ulusal aktörlerin birarada çalışabilmeleri, yerel ve ulusal önceliklerin uyumlaştırılması gerekmektedir. Herşeyden önce bu bir "yönetişim" meselesidir. BKA'lar ve YKK'lar bu yönetim meselesini çözebilecek potansiyele sahiptir.

Kaynaklar

1. Bachtler J. et. al., (1999). *Regional Development and Policy in the Transition Countries*. European Policies Research Centre.
2. Balázs, I., (2005). *The Hungarian Public Administration in the System of State Organs*. Ministry of Interior, Budapest.
3. Balchin P. (1999). *Transition States of East Central Europe in Regional Policy and Planning in Europe* (ss. 161-192). London: Routledge.
4. Brusis M. (1999). *Institution building for regional development: A comparison of Bulgaria, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovakia*. Political Making of Socio-Economic Progress Workshop. Humboldt University. Berlin.
5. Brusis M. (2003). *Regionalisation in the Czech and Slovak Republics: Comparing the Influence of the European Union*. in Michael Keating and James Hughes (eds.): *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe, Territorial Restructuring and European Integration*, (ss. 89-105). Paris: Presses interuniversitaires européennes/Peter Lang.
6. Bulla, M., Zseni, A., (Eds.). (2003). *National Report Regional Sustainable Development: Hungary*. Győr: Széchenyi István University.
7. CzechInvest (Factsheet 21 (2006), *Regions of the Czech Republic*)
8. Horváth, G., (1998). *Regional and Cohesion Policy in Hungary*. Pécs, Centre for Regional Studies.
9. Joint Report: *Intensification of East–West Relations in the Process of EU Enlargement: the Case of Austria /Czech Republic*. The Vienna Institute for International Economic Studies (WIIW) and Institute for Labour and Social Affairs (VÚPSV) Prague. Vienna. July 2000.
10. Kopányi, M., Wetzel, D., (2004). *Hungary's Macroeconomic and Subnational Context*. in Kopányi, M. et. al., (Eds.), *Intergovernmental Finance in Hungary A Decade of Experience*, (ss. 3-15). Budapest.
11. Kovács, I. P., (2001). *Regional Development and Governance in Hungary*. Center for Regional Studies Hungary.
12. Kovács, I. P., (2005). *Europeanization and two phases of regionalism in Hungary*. RSA. Conference.
13. Lorentzen, A., (1996). *Regional Development and Institutions in Hungary: Past, Present and Future Development*. European Planning Studies, Jun96, Vol. 4, Issue 3.
14. Lorentzen, A., (1998). *Transition, Institutions and Regional Development in Hungary, Baz County*. in Halkier, H., Danson, M., Damborg, C. (Eds.), *Regional Development Agencies in Europe*, (ss. 141-162). London: Jessica Kingsley Publishers.
15. Marek J. et. al., (2004). *Public Administration in the Czech Republic*. Ministry of Interior of the Czech Republic. Prague.
16. McMaster I. et. al., (2003). *Regional Governance in Industrial Regions in Central and Eastern Europe: Case Study of Moravia Silesia*. European Policies Research Center. Glasgow.

17. McMaster I. (2004). *From Regional Deficit to Institutional Overload? – Regional Policy in the Czech Republic*. European Policies Research Center. Glasgow.
18. McMaster I. (2006). Czech Regional Development Agencies in a Shifting Institutional Landscape. *Europe - Asia Studies*, (ss. 347-370). May 2006, Vol. 58, No. 3.
19. Myant M. ve Smith S. (2006). Regional Development and Post-Communist Politics in a Czech Region. *Europe - Asia Studies*, (ss. 147-168). March 2006, Vol. 58, No. 2.
20. *Regional Development Strategy of the Czech Republic (Summary)*. Ministry of Regional Development of the Czech Republic. Prague. May 2006.
21. Rynck F. et. al., (2002). *Local Partnerships in the Czech Republic*. OECD Report.
22. Samková P. (2003). *Implementation of the EU Pre-Accession Aid in Czech Regions*. Univerzita Karlova v Praze. Prague.
23. Szabó, G., (1999). *The intermediate administrative level in Hungary*. in Breska, E., Brusis, M., (Eds.), *Central and Eastern Europe on the Way into the European Union* (ss. 23-39). Bertelsmann Science Foundation.
24. Temesi, I., (2003). *Transfer of Municipal Property in Hungary*. in Peteri, G. (Ed.), *From Usage to Ownership: Transfer of Public Property to Local Governments in Central Europe*, (ss. 27-42). LGI Studies, Budapest.
25. Vajdová Z. (2006). *The Beginnings of Regional Policy in the Czech Republic*. Institute of Sociology of the Academy of Science of the Czech Republic.
26. Vozab, J., (1998). *Regional Development Agencies in the Czech Republic: A Future Solution to Current Problems*. in Halkier, H., Danson, M., Damborg, C. (Eds.), *Regional Development Agencies in Europe*, (ss. 141-162). London: Jessica Kingsley Publishers.

GENEL DEĞERLENDİRME PANELİ

Prof. Dr. İlhan Tekeli
Prof. Dr. Ayda Eraydın
Prof.Dr. Neşe Kumral
Ahmet Yaman

Prof. Dr. İlhan Tekeli
Orta Doğu Teknik Üniversitesi

Şimdi ben biraz genel bir değerlendirme yapacağım. Onun içinden parça parça bazı yerleri açmaya çalışacağım. Şimdi iki gün sabahtan akşama kadar bu konuları konuştuk ve biliyoruz ki Türkiye çok ciddi bir bölgesel problem ile karşı karşıya. Yalnız ekonomik boyutları ile değil, fiili çatışmaya varan bir boyutu olan bir şey var. Bütün katılımcılara şöyle bir test yapmalarını, içlerine dönüp şöyle bir şey düşünmelerini istiyorum. Acaba bizim bu sorunu burada konuşma biçimimiz içlerini rahatlatmış mı? Bu sorunun, bu kadar çok acil ve önemli olan sorunun ortadan kalkabileceği hakkında ufacık da olsa bir ümit yaratılabilir mi? Yoksa biz alelusul olarak mı konuştuk? Bu sorunun çok önemli olduğunu düşünüyorum. Bu sorunun Türkiye'deki bölge sorununun temeli olduğunu düşünüyorum. Ben biliyorum ki her birinin cevabının o soruya olumsuz, benim cevabım da olumsuz. O zaman biz bu işi nasıl çözeceğiz?

Sorunun ciddiyetini biliyoruz. Avrupa Birliği'nin bir ilkesi var, "propotionality" diye bir ilkesi var. Diyor ki elinize aldığınız bir konu varsa bu konuyla uyumlu nitelikte araçları, o güçlü araçları kullanmanız lazım. Eğer o güçlü araçları kullanmıyorsanız o soruyu çözmeye niyetiniz yok. Tabii bunun tersi de geçerli. Yani şöyle bir şey, bir ufak sorunu çözmek için de çok olmayacak kadar büyük güç kullanmak. Sonra yine Avrupa Birliği bunu bize söylüyor. Aman diyor çok güç kullanmayın, aşırı güç kullanmayın diyor son günlerde. Şimdi demek ki ele aldığımız sorun ile ona yaklaşımımız arasında harekete geçirdiğimiz araçlar arasında bir tutarlılık aramamız lazım. Bu tutarlılığı siyasetçiler siyaset kanallarında arayabilirler ama teknisyenler de teknik alanlarda arayabilirler. Acaba bizim kullandığımız kavramlar, bizim yaptığımız analiz biçimi bu sorunu doğru olarak almaya yeterli mi? Acaba nasıl iç tutarsızlıklar taşıyor?

Şimdi böyle bir çıkış noktasından konuşmamı sürdürmeye çalışacağım ve onun sonuçlarını birlikte düşünmeye çalışacağız. Yani ben böyle çok iyi biliyorum da bunların hepsinin yanıtını sizlere vereceğim diye bir iddiada bulunmuyorum ama kaygılar taşıyorum. O kaygıları birlikte paylaşıp, birlikte bir fikir geliştirelim diye düşünüyorum. Tabii bu irdeleme yalnız Türkiye için olmayacak. Avrupa için de olacak. Acaba Avrupa'nın getirdiği kavram bütünü kendi içinde ne kadar tutarlı ve onu ne kadar doğru yorumluyorlar? Böyle bir şeyi sürdürmeye çalışacağım. Önce galiba bizim kendi kendimize karşı sorumluluğumuz var. Doğru olma sorumluluğumuz. Biz, buradan çıkarken, bu sorunun üstesinden gelecek iradeye, araçlara ve inanca sahibiz zorunu taşıyabilmemiz lazım. Bunu taşıyamıyorsak bir şey yapamayız.

Şimdi genellikle biz şöyle bir yöntemi kabul ettik çok kaba olarak. Avrupa Birliği var, biz de onun içine girmek istiyoruz ve o dünyada hakikaten bölgesel sorunlara duyarlı olan bir birlik, onun izlediği yolları izlersek ve onların yaptığı hataları

yapmazsak, sorunumuzu çözebiliriz gibi bir varsayımımız var temelde. Acaba bu varsayım geçerli mi? Şimdi bu varsayım üzerinden baktığımızda Avrupa Birliği nasıl bir karar veriyor, nasıl bir uygulama yapıyor? Yaptığı şu: Avrupa Birliği alanını istatistikî ünitelere bölüyor, refahın bu istatistiksel üniteler arasındaki farklılaşmasının eşitsizliğine bakıyor ve o eşitsizliğe bağlı olarak bazı yeniden dağıtım mekanizmaları, “redistributif” mekanizmalar kuruyor, temelde bu. Bunun ismi o konu, ismi bu konu ama yaptığı şey sonunda bu.

Şimdi bu soruya biz nasıl baktık buradaki tartışmalarımızda dedik ki onların yaptıklarına bakarak dersler çıkartalım ve o yanlışları biz yapmayalım. Şimdi bu tutum, şimdi çizdiğim bu tutum acaba başta koyduğum çok önemli bölgesel problemi ele almak için yeterli midir? Çünkü biz şöyle bir varsayım yapıyoruz, bizim problemimiz bir çeşit programlamada hata yapmama problemidir. Programda hata yapmayabilirsiniz, o program sizin sorununuzu çözmez. O zaman şu soruyu beraber tartışmamız lazım. Avrupa Birliği şöyle bir hedef koyuyor. Diyor ki eşitlik “equality” benim önem verdiğim bir değerdir. Buna karşı çıkmak için hiç bir sebep yok. Gayet humanistik bir değerdir ve biz bunu alır başımıza koruz böylece. Ama o hedefi biraz tartışsak. O hedef nasıl bir hedef?

Biliyoruz ki, şöyle bir sorumuz var. Bir teori var, kocaman bir teori var. Eşitsiz büyüme diye bir teori var. Şimdi biz bu eşitsiz büyüme teorisi karşısına bir eşitlik kriteri koyarak, bunu ortadan kaldıracabileceğimizi varsayıyoruz. Bu niteliği gereği kaçınılmaz olarak idealist bir tutumdur. Bütün idealist tutumların içerdiği zaafılar da vardır. Şimdi bunu söylemiş olmam sizi bir yerde açmazda bırakmak için değil. Başka bir yönteme sığınmak için bir basamak oluşturmaya çalışıyorum. Acaba şimdi bazı analizler yaptık, bazı indeksler yaptık. Biraz önceki oturumda bir arkadaşımız dedi ki Türkiye'nin 5.1 bilmem ne ülkenin ki 1. Yani bir geri kalmışlık olayını, eşitsizlik olayını bir matematiksel süreklilik içinde kavrayabileceğimizi ve bunun marjinal değişikliklerle ortadan kaldırılabileceği kabulünü yapmış oluyoruz. Acaba bu olayın bir süreklilik olduğu kabulünü yapma hakkına sahip miyiz? Bu çok ciddi bir metodolojik problem olarak duruyor. Bu eğer biz onu öyle kabul edersek, o zaman Avrupa'nın yaptığı program türü yaklaşımı transfer etmek için hiç bir engel kalmaz. Ama bu bir süreklilik değil de kesiklilikler taşıyorsa, işte o kesiklikleri biraz sonra göstermeye çalışacağım, onu buraya nakletmekle bir şey çözemeyiz. Acaba bu eşitsizlik olayında, eşitsizliği oluşturan nedenler arasında mesela bir basit “redistribution” problemi ile çözülemeyecek kesiklikler, sıçramalar varsa ne yapacağız? O sıçramalar içinde öyle bir transfer savunulabilir bir şey midir?

Şimdi o zaman diyorum ki eşitsizliği yalnız, demin başta söylemiştim, mekândaki refahın farklılaşması olarak algılamayın. Hem mekânda hem zamanda farklılaşma olarak algılayın. Şimdi bakın öteki analizin içinde zaman boyutu

tamamen elimine edilmiştir. Hâlbuki şimdi benim deşmeye çalışacağım ve sorunun derinliğini değıştireceğim ele alış biçiminde zamanda ve mekânda farklılaşma birlikte düşünülebilir. Tabi zamanda ve mekânda farklılaşma dediğim zaman ne demiş oluyorum, her bir eşitsizliğin tarihine bakmak gerek diyorum. Tarihi analizi bilemezseniz bu marjinal olan etkilerle bunu çözemezsiniz. Şimdi Türkiye'nin bir temel eşitsizlik probleminin doğuya ilişkin olduğunu biliyoruz. Doğudaki bu eşitsizlik bir tarihsel nedensellik taşıyor mu? 1913 yılında Türkiye için yapılmış bir şey var, analiz var. Buradan biliyoruz ki İstanbul ile doğunun arasındaki gelir farkı 3'dü. Bugün bu 10 civarında. Bu neden oldu? Bunun arkasında hem Sovyet Devrimi var, hem de imparatorluğun çözülüp Türkiye Cumhuriyeti'nin doğması var. Çünkü Osmanlı İmparatorluğu 3 tane ekonomik sistemden meydana geliyordu. Bu sistemlerden bir tanesi İstanbul merkezli, diğeri Halep merkezli, üçüncüsü de Kahire merkezliydi. Şimdi Doğu Anadolu'nun doğal pazarları, dışa açılması, Batum ve Halep kanalıyla oldu. Şimdi 1920'lerin olayları ile orayı, sınırları kapadık. Bütün ticari ilişkilerini kesti. Yalnız o olmadı. Birinci Dünya Savaşı içinde oranın nüfusu bir taraftan Ermeni tehciri problemi, diğeri taraftan onların müslümanları katletmelerinin toplamı olarak oranın nüfusu yüzde 50 düştü. Yani hem iç pazarı yok oldu, hem dış pazarı yok oldu. Hem de kendi nüfusunu kaybetti.

Şimdi olaya böyle baktığınız zaman ve bunun ancak Cumhuriyet'in onu dış pazara açabilmesi için kendi demiryolu sistemini kurup 1930'lar sonrasında kuzeyden ve güneyden iki demiryolu sistemini geçirebilmesine bağlı. Şimdi bakın burada tabii tarih dersi vermeye kalkmayacağım, şeyi göstermek istiyorum. O geri kalmışlığın gerisindeki tarihsel analizi ve yapıyı bildiğiniz zaman, marjinal müdahalelerle bu işi halledemeyebilirsiniz. Onun için şöyle bir şey, bizim karşımızda ciddi bir sorun vardır. Bizim bugün kullanmakta olduğumuz araçlar yetersizdir. Bunu bilelim. Tabi alternatifi şimdi arkadaşlarımız bir şeyler yapıyorlar, yapmaya devam etsinler çünkü o kadar olanakları var. Ama biz onunla işin çözüleceğini varsaymayalım. Biz başka şeyler daha bulalım, daha derinden bu işi kavramaya çalışalım. Şimdi burada temelde biz o bölgelerin kalkınması için şeylerini değıştirmek istiyoruz. Oradaki iç dinamikleri yeni şekillerde harekete geçirmek istiyoruz. Bu eşitlik iddiası gibi çok idealist bir iddiadan daha mütevazı bir iddiadır. Ama realist bir iddiadır. Bugün orada bir iç dinamik vardır. O iç dinamik bugünkü eşitsizliği üretmektedir. Benim yapmak istediğim şey o iç dinamiği değıştirerek, bugünkünden daha eşitlikçi bir noktaya gelmektir. Bu bir “redistribution” sorunu değildir. Bu bir yapısal sorundur. Onun için o düzeyde ele almak gerekir.

Şimdi bu bir tarafı olayın. Onu daha götürmeyeceğim. Şimdi soruya Avrupa Birliği'ni de içine alan bir başka sorgulamaya geçmek istiyorum. Ayda arkadaşım sunuşunda bir kavram üzerinde durdu. “Multilevel” ve “multi actor” yönetim

kavraması. Şimdi bu aslında bizim doğu sorunumuzun gerisindeki siyasal problemle de çok yakından ilgili, Avrupa'nın siyasal problemi ile de yakından ilgili. Bugün eğer küreselleşen dünyada barış içinde yaşamak istiyorsak; “multi-level, multi-actor governance” meselesini içine hazmetmemiz, bunun olanaklarını çok iyi kullanmamız gerekiyor.

Şimdi, multi-level, multi-actor governance'ın şimdi multi level'ı üzerinde duracağım. Şimdi biliyoruz ki yerellikler var, bölgesellikler var, uluslar var, tabii Avrupa Birliği bağlamında düşündüğümüz zaman Avrupa Birliği var. Şimdi bu multi-level governance'da şunu kabul ediyoruz; her bir düzeyin kendi sorumlulukları, kendi karar alanları vardır ve her birini de demokratik olarak kullanacaktır ve bunun toplamının çok önemli bir özelliği var. Burada her bir düzeyin kendisinin yarattığı bir kimlik vardır her insan üzerinde. Ben hem İzmirliyimdir, hem Türkiye Cumhuriyeti vatandaşıyım, hem Avrupa Birliğine girersem onun üyesi olacağım. Yani çok kimliklilik üstüne kurulan bir insan biçimi ve demokrasiye inanan bir insan modeli söz konusu. Bu insan modeli kaçınılmaz olarak barışçı model, barışçı bir insandır. Ama siz bu kimliklerden birini diğer kimlikleri ortadan kaldıracak biçimde dominant hale getirirseniz, bu savaş için de kullanılabilir, çok kötüye kullanılabilir ve Avrupa Birliği'nin temelde çözmek istediği soru budur. Şimdi Avrupa Birliği bize gelip diyebilir: sizde “multi-level governance” çalışmıyor, bölgelere bilmem ne yapmıyorsunuz filan diye sorabilir. Ama galiba önce kendisine sorması gereken bir soru var. Niye Avrupa Birliği'nin projesi tıkanı? Niye Avrupa Birliği Anayasasında tıkanı? Avrupa Birliği bunu aşma problemiyle karşı karşıya. İşte bu “multi-level governance”ı gerçekleştiremediğini gösteriyor. Ulusal kimliklerin diğer kimlikleri bastırması ve anayasa tartışmalarını çıkmaza sokması ile ilgili bir olay.

Aslında biz çözebildik mi? Çözemedik. Bizim durumumuz onlardan daha beter. Şimdi burada hep konuşuldu. Bölge kelimesini kullanmaktan korkuyor Türkiye. Desentralizasyon kelimesini kullanmaktan korkuyor ve bu üniterlik ve ulusalcılıkla birleşmiş bir baskısı, bu sistemin çalışmasını engelliyor ve bu şimdi değil. Bu derin bir bürokratik kültür olarak bulunuyor. Ben bu bölge planlama işlerine 1961 yılında bulaştım. Yani ben 46 senedir bu tür tartışmaların içindeyim. Bu öyle bir noktaya vardı ki 3. plan içinde bütün bölge planlama terimleri temizlendi. Düşünebiliyor musunuz? Bir coğrafya teriminin kullanılmasından korkan bir biçim içinde nasıl “multi-level governance”ı gerçekleştireceksiniz? Nasıl bir “multi-level governance” gerçekleştireceksiniz ki bir katılımcı demokrasiden söz edebilesiniz. Yani Türkiye'de şöyle bir büyük illüzyon var. Sanılıyor ki, merkezileştikçe doğru karar verilir ve bütünlük sağlanır. Bunun tamamen tersi bilimsel olarak iddia edilebilir. Siz merkezileştirerek korkular altında bir merkezi, baskıcı yönetim kurduğunuz zaman, bütünleşmenin karşısındaki bütün hareketlerin meşruiyetini sağlamış olursunuz.

Şimdi onun için bu problemi biz bugün doğru dürüst ve sağlıklı bir şekilde tartışmıyoruz. Sağlıklı bir şekilde tartışmamamızın nedeni, bir: bu eşitsizlikle ilgili analiz çerçevelerimiz yanlış. Demokrasi ve demokrasinin mekânsal yansımalarıyla, “territory” ile ilişkileri hakkında doğru olmayan kavramlaştırmalara sahibiz. Eğer bizim kavramlaştırmalarımızda ve metotlarımızda güvenimiz yoksa olayı doğru teşhis etmeye yarayan kavramlara ve onu ortaya koymaya yarayacak doğru yöntemlere sahip değilsek nasıl doğru karar verip nasıl bir ümit yaratacağız. Eğer biz bugün konuştuğumuzda bu konuyu alelusul konuştuk hissini elde ediyorsak ve bunun arkasında bir heyecan göremiyorsak bu soruyu çözecek önemde, çünkü bu bizim bugün Türkiye'nin en önemli sorunu. Bunun çözümüne ilişkin bir ipucu olduğu zaman burada hepimiz kıpır kıpır hale geliriz.

İşte mesele her birimizin burada o proje konuşulduğunda içimizin heyecanla dolması halinde mümkündür. O tüneli ucundaki ışığı gösterebilmelidir. O doğru kavramlarla olabilir. Doğru örgütlenme biçimleriyle ve doğru heyecanlar ile olabilir. Korkularla olmaz. Paranoyalarla olmaz. Olumlu projeyle olur ancak.

Teşekkür ediyorum.

Prof. Dr. Ayda Eraydın
Orta Doğu Teknik Üniversitesi

Bu iki gün süren toplantının sonunda edindiğim izlenimleri ve bu konulardaki görüşlerimi sizlerle paylaşmak istiyorum. Bu toplantının başlığını kalkınma ile yönetim kavramları oluşturunuyordu. Bu kavramlar büyük ölçüde ayrı ayrı tartışıldı. Ancak ikisi konusunda da kaygılarımızı, beklentilerimizi ve umutsuzluklarımızı ortaya koymak fırsatı bulduk ve belirli sunuşlarda bu iki kavramı ilişkilendirmeye çalıştık.

Şimdi isterseniz yönetim konusundan başlamak istiyorum. Bu konuda hangi ilkeler bazında konuştuk ve nasıl bir noktaya geldik, bu konudaki temel kaygılarımız nedir sorular bu toplantıda nasıl yanıtlandı? Bu toplantıda yönetim ile ilgili bütün söylenenleri ve yurt dışından gelen konuşmacıların aktardığı dünya örneklerini irdelediğimizde üzerinde kesin olarak uzlaşmış bir model olmadığını görüyoruz. Diğer bir deyişle şablon olarak kullanacağımız ve uyguladığımızda yönetimden yönetime geçebilirsiniz ve başarılı olabilirsiniz diye sunulabilecek bir model yok. Toplantıda aktarılan başarı modelleri, özellikle Doğu Avrupa ülkelerinden gelen çeşitli başarı öykülerini biraz eşelediğiniz ve derinliğine girdiğinizde onların da çok önemli sorunları olduğu gözüküyor. Bana bu toplantıda sunulanların bir kısmı oldukça iyimser bir çerçeve çizdi gibi geliyor. Ancak aktarılan deneyimlere dayalı olarak şunu açıkça söylemek mümkün; bir değişme gereği var. Yeni dünya düzeni içinde yeni koşullarda var olabilmek, daha iyi yaşam koşulları ve daha onurlu bir yaşam için değişim kaçınılmaz. Mevcut yapılarımızla, politikalarımızla, karar verme biçimlerimizle, hatta mevcut demokrasi anlayışıyla pek bir yere gidemiyoruz. Bu durum değişim ve yeniden yapılanma gereğini ortaya çıkarıyor. Ancak bu noktada temel bir soru gündeme geliyor: Değişime ne kadar hazırız? Değişime toplum olarak, akademisyenler olarak ve uygulayıcılar olarak ne ölçüde hazırız? Herkes değişimden söz ediyor ama bu sürecin niteliklerini ve bu süreçten beklenenleri çok açık ve net olarak ortaya koyamıyoruz. Değişmemeyi gibi seçenek olarak görmüyoruz ama doğrusu toplum içerisinde bunu savunanlar da var. Hatta şunu da söyleyeyim bunun haklı gerekçeleri de olabilir. Çünkü değişimdeki belirsizlik bazı insanları da kaygıya düşürüyor.

Mevcut statüyü korumak dışındaki ikinci seçenek mevcut yapıyı parçalar şeklinde değiştirmeye çalışmak. Doğal olarak mevcut yapı içinde parçacı düzenlemeler yaptığınızda ister istemez eksiklikler ve uyumsuzluklar ortaya çıkıyor. Çok farklı yapılar bazen birbirine tam uyum gösteremiyor, birbiriyle çelişiyor. Mevcut yapıya bir şey eklediğiniz zaman bir sürü sorunlarla karşılaşılırsınız, çünkü önceki ve eklenen yapıların dayandığı çerçeve ve ele alış biçimi farklı. İki çok farklı kaygı ve ilkelere dayalı gelişmiş olan yapıları ve düzenlemeleri bir araya getiriyorsunuz; aradaki uyumu sağlayacak yeni bir çerçeve de kuramıyorsunuz; o zaman uyumsuzluk önemli bir sorun olarak karşımıza çıkıyor. Ondan sonra da biz

bu sorunu nasıl çözeriz diye düşünmeye başlıyoruz. Mevcut sistemin bütün kurgularını koruyup, ona eklemeler yapmak da o kadar kolay çözümler getirmiyor. Pratik olarak belki kolay, ama uygulandığında bir yanlış diğer yanlış da doğuruyor. Ondan sonra tekrar doğruyu bulabilmek hiç de kolay olmayabiliyor.

Üçüncü seçenek de daha radikal ve büyük değişimlere hazır olmak. Bu noktada sanıyorum şu an toplum be kadar radikal değişimlere hazır, bu değişimi kaldırabilecek toplumsal, ekonomik ve de kültürel bir yapımız var mı soruları çok önemli. Değişime hazır veya en azından değişimden yana olan gruplar olsa bile bunun için gerçekten hazırlığınız, gerekli altyapınız ve bir beceri düzeyimiz var mı? Bu konular da gerçekten çok önemli. Değişimden rahatsız oluyoruz, çünkü değişim bize bir takım belirsizlikler getiriyor. Bir takım korkularımız var ve bu korkularımızın bir kısmı haklı da olabilir. Yani her korku mutlaka haksız değil. Çünkü değişimlere herkesi aynı yönde etkilemiyor. Bazılarını olumlu etkiliyor, bazılarını olumsuz etkiliyor. Yeni bir değişim modeli getirirsiniz bundan herkes yararlanır, herkes bundan çıkar sağlar diye bir genelleme yapmak mümkün değil. Onun için bazılarının bu değişimden rahatsız olmaları da bence gerçekçi. Öte yandan, korkuyoruz çünkü “gizli projeler var mı?” diye de kafamızın ardında bir sürü soru var. Burada onlardan çok açık seçik söz edemedik. Türkiye’de çok değişik alanlarda sosyal alanda, ekonomik alanda, kültürel alanda, etnik alanda her yerde “acaba gizli projeler var mı, ben bu değişimi yaparsam bunlara ne ölçüde alet olurum, ne ölçüde bunu çözerim?” diye hep kafamızın ardında kaygılar taşıyoruz. Bu nedenle de çok net veya ardını düşünmeden çok fazla öneri de geliştiremiyoruz. Bu saptama bu toplantıda pek çok arkadaşımızın dile getirdiği güven meselesine değinmeyi gerekiyor.

Konuşmacılardan birinin de değindiği gibi en önemli konulardan biri güven eşliğini yükseltmek. Bugün sanıyorum bütün politikaların hem belirlenmesinde, hem uygulanmasında en önemli sorunumuz güvensizlik meselesi. Politika belirleyenler diğer politika belirleyenlere güvenmiyor; uygulayanlar birbirlerine hiç güvenmiyor. Aslında müthiş bir güvensizlik var toplumda. Diğer bir deyişle hem korku, hem de güvensizlik var. Sivil toplum kuruluşlarına tam güvenilmiyor. Yerel yönetimler “onları karar sürecine katarsak konuları başka yöne çekerler” diye onlara güvenmiyor. Merkezi hükümetin politikalarına bazılarının çıkarına olabileceği nedeniyle güvenilmiyor. Yani bu kadar güvensizliğin olduğu bir ortamda gerçekten kökten bir değişimin gerçekleşmesi ve mevcut yapının büyük ölçüde dönüşmesinde büyük sorunlar olduğunu görüyorum. Çünkü dönüşümü bir ortak proje olarak gerçekleştiremiyorsanız güvensizlikler, soru işaretleri, aldatıldım mı, bir takım gizli projeler mi var soruları gündeme geliyor.

Bu nedenle toplumun bu tür değişimlere bir şekilde hazırlanması lazım. Tüm

kesimlerin beklentilerini ve niyetini açıkça söylemesi lazım. Herkes bir şeyleri tahmin ediyor, ama çok açık ve net bir şekilde ifade edilmediği için de hem güven kazanılmıyor; hem de kişiler, kurumlar, partiler net bir duruş sergileyemiyorlar. Bu durum dünyaya uyum sürecinde Türkiye'nin önünde bir engel olarak ortaya çıkıyor. İlk oturumda da söylemeye çalıştım aslında yönetim odaklı bir karar süreci için en önemli şey hazırlık dönemi. Yönetişim biçiminde bireylerin devletle, kurumların kurumlarla yeniden bir arada olmayı istemesi, birbirine bir güven duyması gibi bir mesele var. Yoksa ben bugünkü ortamda oluşturulan yeni bir kurumun benimsenmesi oldukça zor olabiliyor.

Bu toplantıda üzerinde durulan ikinci kavram kalkınmanın kurumlaşması. Yaptığımız araştırmalardan kurumlaşmanın diğer kişileri ve kurumları içselleştirmesi gerekirken, bazen ötekileştirdiğini saptayabiliyoruz. Eski yönetim sistemi içindeki var olan bir kurumun konumunun yeni bir örgütlenme biçimi gündeme geldiğinde nasıl değişeceği ve yeni sistem içinde yer bulup bulamayacağı, kısaca dışlanma korkusu ortaya çıkıyor. Bu kaygılar kurumlaşma sürecinde önemli bir nokta olarak dikkate alınmalı. En son konuşmacı Çetin arkadaşımız dışlanma meselesine ve sivil toplum örgütlerinin bu konudaki kaygılarına değindi. Özellikle son dönemde sivil toplum kuruluşları yönetim yapısındaki değişimler ve yeni kurumlar ortaya çıkarken, “acaba biz dışlanıyor muyuz?” gibi bir düşünceye sahip. İyi niyetle de olsa yapılan değişimlerin farklı gruplar tarafından içselleştirilmesi ve mevcut ve olası aktörleri dışlamaması gerekiyor. Bugün toplumumuzda hala kişilerin örgütlenme düzeyi ve hevesi oldukça düşük, ama örgütlenme hevesi olanları da destekleyen mekanizmalar yok. Bunu da düşündüğümüz zaman üzerinde durulması gereken konuların başında örgütlenmeyi desteklemek ve ortaya çıkan örgütlerin de mevcut karar mekanizmalarına katılımlarını sağlayacak önlemlerin alınması sağlamak geliyor.

Özellikle kurumlaşma ve ilişkiler konusunda üzerinde durmak istediğim bir diğer konu da yapılan yanlışlar ve de acele karar vermelerinin getirdiği yüksek bedel. Türkiye'de pek çok konuda bir şeyler yapmış olmak için acele bir karar verildiği zaman, geriye dönülmesi zor oluyor. Örneğin acele ile verilen NUTS II bölge tanımları özellikle bölge planlama ve politikası alanında çalışanların rahatsız eden bir karar oldu. Acele ile, belirli konularda birikimi olan kişi ve kurumlara danışmadan, verilen kararların hemen ardından “bu kararı acaba nasıl değiştirim?” diye düşünölmeye ve yeni formüller aranmaya başlanıyor. Özellikle kurumsal yapılara yönelik kararlar oluşturulurken düşünerek, danışarak ve bir fikir birliği oluşturarak karar vermek ve o karar verildikten sonra da çok geriye dönmek lazım. Bölgesel konularda 1961'den beri yeni bir karar düzlemi oluşturmak için çabaladıktan ve uzun bir bekleyişten sonra ortaya çıkan kurumlaşmanın düzgün ve

tüm ilgili taraflarca benimsenebilir olması lazım. Uzun zaman alsa da bu konuda yaparmış gibi çözümler yerine konunun özüne yönelik ve de tüm toplumsal kesimlerin bir arada uzlaşacağı çözümlere doğru gitmek gerekli. Türkiye zaten bu konuda çok vakit kaybetmiş durumda, bu nedenle doğru ve uzlaşma içinde tanımlanan kararların üretilmesi ve yanlışlar yapıp, düzeltmelerle vakit kaybedilmemesi gerekiyor.

Karar verme süreçleri ile bağlantılı diğer bir konu beklenti düzeyi ile ilgili. Bazı kurumlar ve yeni düzenlemelerle ilgili beklenti düzeyi çok yüksek tutuluyor. Bu konudaki en iyi örneklerden biri kalkınma ajansları. Kalkınma Ajanslarından gelişmemiş bölgelerin sorununu çözmesi, bölgesel farklılıkları azaltması ve bunların yanı sıra yönetim yapılarının yerleşmesini sağlaması bekleniyor. Bu denli sihirli bir formül ne yazı ki yok. Yüzyıllardır süren yapısal farklılıkları azaltmasını, farklı gelişme dinamikleri yaratmasını, kurumlar arasındaki ilişkileri ve bu ilişkilerdeki bakış açısını değiştirmesini yalnızca bir kurumdan beklemek mümkün değil. Bir kuruma çok fazla beklenti yüklediğiniz zaman, bu istenen hedeflere ulaşabilmesini daha da zor hale getiriyor. Bu nedenle kalkınma ajanslarının görevleri arasında yerel dinamikleri harekete geçirmesi, bu konularda yerel aktörlere destek sağlaması sıralanabilir. Ama Kalkınma Ajanslarını bölgesel dengesizlikleri giderme aracı olarak sunmak hatalı. Beklentiyi bu denli üst düzeye taşımanın sakıncaları olduğunu düşünüyorum. Bölgesel eşitsizlik konusu yalnızca mali kaynaklarla çözülebilecek bir sorun değil. İtalyan arkadaşımızın aktardığı gibi İtalya'da bunca senelik deneyim Mezzogiorno konusunda harcanan bunca çabadan ve kullanılan ulusal ve Avrupa Birliği mali kaynaklarından sonra hala karşımızda eşitsizlik gelişmeyi görebiliyoruz. Bu deneyim Avrupa Birliğine üye de olsanız da, kaynak aktarımı üst düzeyde olsa da istenen gelişmeyi sağlamak, farklılıkları azaltmanın kolay olmadığını ve bu konuda beklenti düzeyini yüksek tutmakta biraz daha temkinli olunması gerektiğini gösteriyor.

Son olarak gündeme getirmek istediğim konu ise son dönemde yapılan çalışmaların Türkiye'nin gerçek dinamikleri anlamak konusunda ne kadar yeterli olduğu. Çok sayıda sayısal veri üretilmesi ve bunların yan yana koyulması ne yazık ki Türkiye'deki gelişimi ve değişimi tartışmak için yeterli olamıyor. Ben karar verici kurumların Türkiye'nin dinamiklerini, potansiyellerini ve kısıtlarını anlamak için yeterli bilgi ve donanımına sahip olmadıklarını ve bu konuda yeterince çaba sarf etmediklerini düşünüyorum.

Gerçekten araştırma konusunda büyük eksikliklerimiz var. Araştırma sorumluluğunu yalnızca akademik kurumlara kesinlikle yüklememek lazım. Her karar vericinin, bir kararı oluştururken kullandığı kendi bilgi birikimine destek sağlayacak araştırmalara dayanması gerekiyor. Yönetişim konusunda ise karar verici aktörler ve bunların arasındaki ilişkinin belirlendiği ve sürekli değişimin izlendiği

araştırmalar gerekiyor. Hangi aktör ne ölçüde karar verme süreci içinde yer alabilir? Bunun için ne kadar hevesli? Diğer bir deyişle, genel yüzeysel tanımlardan artık her aktörün nasıl hareket edebileceği veya nasıl potansiyelini kullanabileceği yönünde ve yeni politikalara ve düzenlemelere kaynak oluşturacak bir araştırma sistematığının geliştirilmesi gerekir diye düşünüyorum.

Temel olarak benim bu toplantıdan edindiğim ve önemli gördüğüm noktaları sizlere özetlemeye çalıştım. Bölgesel gelişme ve bu olgunun kurumlaşabilmesi ve başarılı olabilmesi konusunda öneriler geliştirebilmek için hem karar verirken, hem araştırırken, kendimize yeni bakış açılarını ne ölçüde benimsemeye hazırız sorusunu da sormalı ve yeni bir bakış açısına ve yaklaşımlara daha açık olmalıyız.

Teşekkürler ederim.

Metropol Bölge ve Yönetişim

Prof.Dr. Neşe Kumral
Ege Üniversitesi İktisat Bölümü

1. Metropol bölge yönetiminde amaç ve ilkeler

Şehirleşme hızının artması ile birlikte büyük şehirlerin veya metropol bölgelerin önemi de giderek artmıştır. Bugün OECD ülkelerine bakıldığında, nüfusun %53' ünün büyük şehirlerde yaşadığı ve ulusal ekonomik faaliyetin önemli bir kısmının, nüfusu 1,5 milyondan daha fazla olan metropol bölgelerde yoğunlaştığı görülmektedir (OECD 2006).

Metropol bölgeler sadece ulusal ekonomilerin değil, küreselleşme süreci ile birlikte dünya ekonomisinin de anahtar aktörleri haline gelmiştir. Bu nedenle günümüzde, metropol bölgelerin sürdürülebilir rekabet gücüne sahip olması, ulusal ve bölgesel düzeyde uygulanan politikaların en önemli amaçlarından birisidir.

Ancak küreselleşme ve teknolojik gelişme, toplumun refah düzeyini artırma potansiyeline sahip olsa bile, bölgeler arasındaki sosyo-ekonomik gelişmişlik farklılıklarının ve, bölgelerin kendi içlerindeki sosyal dışlama riskinin artırmasına neden olabilmektedir. Metropol bölgelerdeki sosyal uyum için önemli bir tehdit oluşturan bu durum, sosyal sermayenin zayıflama riski ile karşı karşıya kalmasına ve, şehrin yaşam kalitesinin düşmesine neden olmaktadır.

Bu nedenle metropol bölgeler için rekabet gücü kadar önemli diğer bir konu yaşam kalitesidir. Rekabet gücü ve yaşam kalitesi bir madalyonun iki yüzü gibidir. **“Yaşam kalitesi yüksek bir yer olabilmek için gerekli koşul, şehirlerin rekabet gücünün yüksek olmasıdır. Diğer yandan, rekabet gücünü belirleyen en önemli faktörlerinden birisi de, şehrin yaşam kalitesidir”**. Rekabet gücünün, sosyal uyumun ve yaşam kalitesinin artırılmasına yönelik politikalardan dengeli bir kombinasyon oluşturulabilmesi, metropol bölge yöneticileri için en zorlu kararlardan biridir. Yöneticiler yerel istekler ve uluslararası amaçlar arasında; kalkınma ve yeniden dağıtım politikaları arasında çok hassas bir denge oluşturmak zorundadırlar (OECD 2001).

Metropol yönetişimine ilişkin tek bir modelden söz etmek mümkün değildir. Bununla birlikte, demokratik yönetim sistemlerinin temel ilkelerini oluşturan şeffaflık, hesap verebilirlik, katılım, temsil, anayasaya uygunluk ve temel özgürlüklerin korunması gibi ilkelerin yanısıranın yanı sıra, günümüz metropol bölge yönetiminde ön plana çıkan diğer ilkeleri şu şekilde sıralamak mümkündür (OECD 2001):

Modern şehirleşme: Metropol bölge, sadece vatandaşlarının ekonomik ihtiyaçlarını karşılamak yönünde değil, aynı zamanda, çekiciliklerini ve yaşanabilirliklerini arttıracak daha yüksek yaşam kalitesini sağlama yönünde geliştirilmelidir.

Politikaların Tutarlılığı: Yönetişiminin amaçları ve kurumsal alt yapısı, ekonomik kalkınma, konut, aşırı nüfus, kentsel yayılım, güvenlik, çevresel kalite ve eski alanların yenilenmesi gibi yerel problemler üzerine odaklanmalıdır.

Koordinasyon: Yönetişim, bütünüyle kentsel bölgenin potansiyelini ve ihtiyaçlarını yansıtmalıdır. Metropol alanlardaki her bir yönetim kademesinin rolleri ve sorumlulukları, politika tutarlılığını ve sektörler arası entegrasyonu sağlamak üzere açıkça tanımlanmalıdır.

İşsel Kalkınma: Ekonomik kalkınmada, bölge dışındaki yatırımcıları finansal ve mali teşviklerle bölgeye çekmek yerine, bölgenin kaynaklarının en avantajlı kullanımına olanak sağlayacak beşeri sermaye ve altyapıya yönelik yatırımların temel alınması gerekir. Metropol bölge yönetişimi, bölgenin güçlü yanlarına ve fırsatlarına dayalı bir kalkınma yaklaşımını benimseyerek öncelikleri belirlemeye yardımcı olabilir.

Etkin Finansal Yönetim: Yönetişim şeffaf , hesap verebilir ve denetlemeye açık olmalıdır.

Esneklik: Ekonomi ve sosyal alanlardaki gelişmelere, teknolojik yeniliğe ve mekansal kalkınmaya uyum sağlayabilmek için kurumlar, değişimlere açık olmalıdırlar. İleri görüşlü, geleceğe yönelik bir yaklaşım, esneklik için olduğu kadar stratejik planlama içinde gerekli ve öncelikli olmaktadır.

Katılım: Yönetişim sivil toplumun, sosyal partnerlerin ve metropol bölgedeki kamu yönetiminin tüm düzeylerde katılımına izin vermelidir. Bilgi ve haberleşme teknolojilerindeki gelişmeler, devleti insanlara daha da yakınlaştırarak daha interaktif bir politika ortamını teşvik edebilir ve destekleyebilir.

Özgürlük: Politikalar bölgenin özellikleri göz önünde bulundurularak hazırlanmış olmalıdır.

Sosyal Uyum: Yönetişim, nüfusun birbiri ile uyum içinde yaşamasını, bölgelerin erişilebilir ve güvenli olmasını, fırsatların geliştirilmesini ve sorunlu kentsel alanların entegrasyonunu sağlamayı, teşvik etmelidir.

Yerinde Hizmet: Yönetişim hizmetlerin mümkün olduğunca yaygın bir şekilde, her düzeyde sunulmasını sağlamalıdır.

Sürdürülebilirlik: Ekonomik, sosyal ve çevre ile ilgili belirlenen amaçlar arasında bütünlük sağlanmalı ve bu amaçlar aynı zamanda metropol bölgenin kalkınma politikaları ile uyumlu olmalıdır.

2. Dünya'da ve Türkiye'de metropol bölgeler

Dünyada bulunan 78 metropol bölgeden, 3 tanesi Türkiye'de yer almaktadır. Sözkonusu bölgeler İstanbul, Ankara ve İzmir'dir (OECD 2006). Aşağıdaki tabloda seçilmiş metropol bölgelere ilişkin sosyo-ekonomik veriler yer almaktadır.

Tablo 1: Metropol Bölgeler

Metropol Bölge	Nüfus (milyon)	Kişi Başı GSYİH (bin USD)	Bölge GSYİH'sının Ulusal GSYİH'daki Oranı (%)	Aktivite Oranı (%) (İşgücünün Nüfusa Oranı)	İstihdam Oranı (%)	İşgücü verimliliği (bin USD)
San Francisco	4,2	62,3	2,2	49,38	95,6	132,1
Washington	5,1	61,6	2,7	57,32	96,9	110,9
Boston	4,4	58	2,2	38,87	95,3	156,6
Seattle	3,2	54,4	1,5	52,55	95,5	108,4
New York	18,7	52,8	8,5	46,69	94,9	119,2
San Diego	2,9	46,8	1,2	44,78	96	108,8
London	7,4	46,2	19,9	48,48	92,8	102,7
Chicago	9,4	45,6	3,7	050	94,4	97
Los Angeles	12,9	45,3	05	44,37	95,1	107,5
Paris	11,2	42,7	27,9	46,13	90,7	102
Dublin	1,6	38,9	47,6	50,87	95,9	79,7
Vienna	2,2	37,6	33,7	49,26	92,4	82,6
Miami	5,4	37,2	1,7	44,32	96,7	86,9
Stockholm	2,2	36,7	31,5	54,27	94,3	71,7
Milan	7,4	35,6	17,2	47,96	95,8	77,5
Munich	6,1	35,2	9,6	52,74	94,6	70,6
Oslo	1,7	35	36,5	53,44	95,7	68,5
Sydney	4,2	35	23,5	52,15	95,3	70,5
Brussels	3,8	35	44,4	45,07	91,9	84,4
Toronto	4,7	34,9	17,7	63,44	93	59,1
Helsinki	1,8	34	42,1	53,54	93,2	68,1
Frankfurt	5,6	33,6	8,3	48,57	92,7	74,6
Copenhagen	2,4	33,5	49,5	54,06	94,9	65,3
Zurich	2,5	33,4	33,1	50,19	97,7	68,1
Rome	3,7	33,1	8,1	44,77	92,5	79,9
Melbourne	3,6	32,7	18,6	52,49	94,6	65,9
Vancouver	02	32	6,9	062	94,3	55
Hamburg	4,6	30,9	6,4	44,74	90,7	76,1
Tokyo	34,2	29,3	30,4	51,92	95,2	59,3
Montreal	3,4	29,1	10,8	58,29	91,3	54,8

Madrid	5,6	29	16,7	51,42	93,3	60,5
Rhine-Ruhr	13,4	27,4	16,4	45,03	90,2	67,4
Lisbon	2,7	27,1	37,9	50,96	92,4	57,6
Osaka	17	26,8	13,8	50,04	93,9	57,1
Manchester	2,5	26,6	3,9	46,23	95,6	60,2
Barcelona	4,9	26	13,1	51,71	89,6	56,1
Prague	2,3	25,6	34,7	52,33	95,4	51,4
Budapest	2,8	23,5	45,6	45,43	95,5	54,3
Warsaw	03	23,1	16,2	43,01	88,5	60,7
Berlin	06	21,3	5,7	51,91	81,6	50,2
Athens	3,9	20,1	37,6	45,17	90,9	48,9
Seoul	23,5	19,1	48,6	48,35	95,8	41,1
Naples	3,1	17,1	3,4	36,32	81,1	58
Mexico City	18,4	14,3	26,7	39,21	98,3	37
İstanbul	11,4	10,9	27,1	40,42	87,9	30,7
İzmir	3,4	10	7,3	42,61	89,2	26,2
Ankara	04	9,6	8,3	38,63	89	27,8

Kaynak: OECD 2006.

Tablo 1' de Türkiye'deki 3 metropol bölgenin, rekabet gücünün önemli göstergelerinden biri olan işgücü verimliliği açısından diğer metropol bölgeler içinde, en alt sıralarda yer aldığı görülmektedir. Yine benzer şekilde refah düzeyinin en önemli göstergelerinden biri olan kişi başına düşen gelir açısından da, söz konusu bölgelerimiz en alt sıralarda yer almaktadırlar.

1980 öncesi dönemde bölgesel politikalar, bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının kaldırılmasına yönelik dengeli ekonomik kalkınma, anlayışına dayalıdır. Bu dönemde geri kalmış bölgelere yapılan yardımlarla gelişmişlik farklılıkları ortadan kaldırılmaya çalışılmış ve bu süreç merkezi bir otorite tarafından yürütülmüştür. 1980 sonrasında küresel ekonomi döneminin dinamikleriyle uyumlu, endojen büyüme kuramına dayalı, az gelişmiş bölgeler kadar gelişmiş bölgeleri de (metropol) politika hedefleri içine alan ve bölgelerin rekabet gücünü arttırmaya odaklanan, yeni bölgesel politikalara geçilmiştir.

Türkiye'de de bölgesel politikalar konusunda benzer bir yol izlenmiş ve 1960 sonrasında DPT tarafından 5 yıllık kalkınma planları çerçevesinde; sektörel yaklaşım, az gelişmiş bölgelere doğrudan yardımlar, dengeli kalkınma, bölgesel farklılıkların giderilmesi önceliklerine sahip, geleneksel bölgesel politikalar izlenmiştir. Söz konusu bölgesel politikalarda 1999 Helsinki süreciyle birlikte gelişmiş ekonomilerin 1980 sonrasındaki gösterdiği değişim görülmeye başlanmıştır. Bu döneme kadar uygulanan politikalar, bölgeler arası sosyo-

ekonomik gelişmişlik farklılıklarının giderilmesinde beklenen sonuçları sağlayamamıştır . Bunun yanı sıra gelişmiş bölge kapsamında yer alan metropol bölgeler için, entegre, rekabet gücünü artırmaya yönelik bölgesel kalkınma politikaları uygulanmamıştır. Sonuç olarak metropol bölgelerimiz bugün, yaşanabilirlik açısından önemli sorunlarla karşı karşıyadır ve küresel piyasalarda sürdürülebilir bir rekabet gücüne sahip değildir.

3. Metropol bölgelerde yönetim kapasitesini geliştirmeye yönelik politikalar ve İzmir'e ilişkin öneriler

Yerel yönetim kapasitesini geliştiren politikaları üç başlık altında toplamak mümkündür (OECD 2004).

3.1. Bölgesel rekabet gücünün artırılması

3.2. Etkin işgücü piyasası

3.3. Sosyal kapasitenin oluşturulması

3.1. Bölgesel rekabet gücü artırmaya yönelik politikalar

Bölgesel farklılıkları azaltma amacını taşıyan ve altyapı yatırımları ile ağır sanayi yatırımlarına dayalı geleneksel bölgesel kalkınma politikalarından, yerel bilgi ve becerileri, rekabet gücünü ve network kavramını vurgulayan endojen kalkınma modeline, bir kayma olmuştur.

Bölgesel rekabet gücünün gelişmesinde tamamlayıcı bir role sahip olan üç network yapısından söz etmek mümkündür. Birincisi, firmalar arasındaki network yapısıdır (kümelenme). Bu network firmaların ürün ve süreç yenilikleri konusunda kapasitesini geliştiren, sinerjik işbirliğine dayalıdır. İkincisi; üretim ve araştırma arasında network yapısıdır. Üretim, eğitim ve araştırma arasındaki network, bilginin uygulanması ve yayılması sürecini hızlandırarak kalkınma sürecine katkıda bulunur. Üçüncüsü; üretim, araştırma ve kamusal aktörler arasındaki network yapısıdır. Kamu birimleri ile, yerel ve bölgesel otoriteler arasındaki işbirliği, entegre bir stratejinin oluşturulmasına katkıda bulunduğu için, yenilik ve rekabet gücü konusunda önemli bir avantaj sağlar. Entegre strateji, yatırım kararlarının sürdürülebilirliği ve kamu hizmetlerinin, yerel ihtiyaçları karşılamadaki yeterliliği bakımından çok önemlidir.

İzmir'in rekabet gücünün gelişmesinde dolayısı ile yönetim kapasitesinin gelişmesinde rol oynayan 3 tür network yapısına ilişkin olarak aşağıdaki değerlendirme yapılabilir.

3.1.1. Firmalar arası network:

Göstergeler açısından bakıldığında İzmir'in yoğunlukla düşük teknoloji sınıfında yer alan üretim faaliyetlerinde uzmanlaştığı görülmektedir İzmir'de öne sektörler, gıda ürünleri ve içecek imalatı, tekstil ürünleri imalatı, tütün ürünleri imalatı, bitkisel üretim'dir (DPT 2006). İmalat sanayinin teknoloji temeline dayalı sınıflaması Ar&Ge yoğunluğuna bağlı olarak yapılmaktadır. Buna göre toplam brüt

üretim değeri içinde Ar&Ge harcamalarının payı %5'den fazla olan sektörler yüksek teknoloji, %1.5-5 arasında olan sektörler yüksek-orta teknoloji, %0.7-1.5 arasında olan sektörler orta-düşük teknoloji, %0.7'den olan sektörler ise düşük teknoloji grubu içinde sınıflandırılmaktadır (OECD 2005).

Mevcut sektörel yapının, katma değeri daha yüksek ürünler üreten bir yapıya dönüşmesi ve aktörleri arasındaki network yapısını güçlendirecek sanayi kümeleri veya bölgesel kalkınma platformlarının oluşturulması, İzmir'in rekabet gücü ve yerel yönetim kapasitesinin artmasında önemli bir role sahip olacaktır. Bu açıdan öncelikle desteklenmesi uygun olabilecek sektörlerle ilişkin şu önerilerde bulunulabilir:

* Organik tarım ve organik tarıma dayalı sanayi ..

* Biyoteknoloji. Bu alanda özellikle;

Tarım biyoteknolojisi: Nitelikli / işlevsel gıda üretimi, bitki hastalıkları ve zararlılarının tanı ve mücadelesinde moleküler biyoloji tekniklerinin geliştirilmesi, nitelikli tohumlar geliştirmek ve hastalık ve zararlılardan, arındırılmış bitki materyallerinin (tohumluk, fide, fidan gibi) kitle üretimlerini gerçekleştirmesi.

Endüstriyel Biyoteknoloji: Alternatif enerji kaynaklarının geliştirilmesi (biyokütleden etanol, aseton, butanol, metan, hidrojen vb. alternatif enerji kaynaklarının üretimi).

Çevre dostu endüstriyel üretim (Bioremediation): Verimi düşük, çevre kirlетici etkisi ve toksik atık oranı fazla, yan reaksiyonları çok ve enerji yoğun kimyasal proseslerin yerini alacak, biokatalizörlerin kullanıldığı çevre dostu üretim; özellikle gıda, tekstil ve kağıt sanayi

Biyoteknolojiye dayalı sanayinin gelişebilmesi için, bu alanda faaliyet gösterecek yeni firmalara ürün geliştirme, pazarlama, ve finansal kaynaklara ulaşabilme konusunda üniversite bünyesi içinde kurulacak bioincubatorler aracılığı ile destek verilmelidir.

* Deneyim ekonomisi (experience economy) yaklaşımı ile Turizm sektörü:

Turistlerin ziyaret etmiş oldukları yerlerde mal ve hizmetleri tüketirken, çeşitli aktivitelere katılırken veya orada yaşarken edindikleri kişisel deneyimler bir ürün gibi düşünülebilir. Deneyim ürün geliştirme son yıllarda bir çok ülkenin turizm politikasında öncelikli bir yere sahip olmaktadır. (Pine II & Gilmore, 1999:1-254). İzmir'in deneyim ekonomisi yaklaşımına göre turizm sektörünü geliştirme potansiyeli oldukça yüksektir. Bu yaklaşım çerçevesinde geliştirilecek bir politikaya ilişkin aşağıdaki örnek verilebilir.

Geçmişten beri Ege Bölgesi ve özellikle İzmir, tarımsal besin açısından Türkiye'nin ihracat bölgesidir. Bu bölge, tarımsal ürünlerin üretim ve işlenmesinde ülkenin en güçlü bölgelerinden biridir ve balık, et, meyve, sebze, zeytin, şarap üretimi gibi alanlarda geleneksel bir başarıya sahiptir. İzmir'de mutfak turizmi'nin (culinary tourism) geliştirilmesi, gourmet enstitülerinin kurularak dünyaca ünlü; şeflerin yetiştirilmesi ve restoranların açılması, gıda festivallerinin düzenlenmesi, organik tarım çiftlikleri ve ekolojik köylerin oluşturulması gibi entegre, yaratıcı ve hem üretime hem de tüketime yönelik çabalar (art-food platforms, culturel/creative clusters), bölgenin geleneksel olarak üstünlüğe sahip olduğu üretim alanlarına daha yüksek katma değer ve rekabet gücü getirecektir.

* Nanoteknoloji Tabanlı Tekstil

* Tıbbi Aletler; Hassas ve Optik Aletler ile Saat İmalatı

Yüksek teknolojiye dayalı bu imalat sanayinde İzmir, işyeri ve istihdam sayısı itibarıyla yüksek bir yoğunlaşma katsayısına sahiptir.

* Motorlu Kara Taşıtı, Römork ve Yarı Römork İmalatı

Özel sektör verimlilik yoğunlaşma katsayısı (işgücünün verimliliği Türkiye ortalamasının üzerinde) ve yabancı sermaye yatırımlarının yüksek olduğu bir sektördür.

* Bilgi ve Haberleşme Teknolojileri (ICT)

Bilgi ve haberleşme teknolojilerine ilişkin altyapının gelişmesi, ve kullanımının artmasının , İzmir'in mevcut geleneksel sanayi yapısının daha yüksek katma değer yaratan, rekabet gücü yüksek bir yapıya dönüşmesi açısından çok önemi bulunmaktadır. İzmir bu açıdan önemli bir insan kaynağına sahiptir. Sahip olduğu beş üniversitede, bilgi ve haberleşme teknolojileri alanında yüksek kalitede eğitim veren, mühendislik bölümlerine sahiptir.

3.1.2. Üretim, araştırma ve kamusal aktörler arasındaki network

İzmir'in rekabet gücünün artmasını ve daha yaşanabilir bir kent haline gelmesini sağlayacak bir yönetim modelinde üretim, araştırma ve kamusal aktörler arasındaki network yapısının önemli bir rolü bulunmaktadır. Sözkonusu network içinde yer alabilecek iki önemli aktör olarak, İzmir Kalkınma Ajansı ve Bölge Bilim Konseyi önerilebilir.

* İzmir Kalkınma Ajansı: İzmir bölgesel kalkınma konusunda oldukça zengin kurumsal alt yapı ve deneyime sahiptir. Bu alanda çok sayıda çalışma yapılmıştır ve uzman yetiştirilmiştir . Bu kapasitenin etkin bir şekilde kullanılabilmesini ve kurumlar

arasında sinerjik işbirliğinin oluşmasını sağlayacak olan İzmir Kalkınma Ajansının kısa süre içinde faaliyete geçecek olması, İzmir'in sosyo-ekonomik kalkınmasında önemli bir adım olacaktır. Ajansın bir metropol olarak ülkenin büyüme motorlarından biri olan İzmir'de, yüksek ve yüksek/orta teknolojiye dayalı sanayilerin gelişmesi ve mevcut geleneksel sektörel yapının rekabet gücünün artması önceliğine sahip planlar çerçevesinde faaliyetlerini yürütmesi gerekir.

*Bölge Bilim Konseyi (regional science council)

Oluşturulacak Bilim Konseyi'nin amacı; Bölgede bilim, teknoloji ve yeniliklere dayalı bir sosyo-ekonomik büyüme stratejisi izlenmesi ve bu şekilde bölgenin sahip olduğu bilimsel ve teknolojik varlıkların, sosyal ve ekonomik yarar sağlayacak şekilde kullanılması olmalıdır. Bilim Konseyi; sanayi, üniversite ve ekonomik kalkınma konusunda faaliyet gösteren kurumların işbirliği ile kurulmalı ve ***bölgeye özgü ortak bir bilim vizyonu ve bu vizyonun hayata geçmesi için gerekli stratejiyi oluşturmalıdır.*** Bilim Konseyinin oluşturduğu sanayi, üniversite ve ekonomik kalkınma kurumları arasındaki işbirliği, bölgedeki bilgi (knowledge) tabanının genişlemesine yol açar ve zaman içerisinde bu bilgi tabanına dayalı uygulama alanları artar (yenilikler/innovations) ve sonuçta yerel endüstriyel faaliyet çeşidi çoğalır. Geniş bir bilgi tabanı büyük çapta üretim yapan ve farklı bilgi parçalarını bir araya getirerek katma değeri yüksek ürünler üreten firmaların bölgede kurulmasını ve bölgeye çekilmesini sağlar.

Sanayideki düşük teknolojiye dayalı uzmanlaşma nedeniyle İzmir'de, yüksek öğretim kurumlarından mezun olan yüksek kaliteli işgücü, iş bulmada güçlük çekmekte veya niteliklerine uygun çalışma koşullarında iş bulamamaktadır. Bu durum yüksek kaliteli işgücünün bölge dışına göç etmesine neden olmaktadır. Buna karşılık iç göç olarak, düşük kaliteli uzmanlaşmamış işgücü bölgeye gelmektedir. Bu yöndeki göç hareketi İzmir'de, yaratıcı sınıfın (creative class) gelişmesine, yenilikçilik kapasitesinin artmasına ve ileri ve ileri/orta teknoloji içeren iç ve dış yatırımların bölgeye gelmesine engel olmaktadır. Mühendislik, mimarlık, sanat, tıp, ekonomi, eğitim, fen gibi alanlarda eğitim veren kurumlar, bir bölgenin yaratıcı sınıfının oluşmasını sağlar. Yaratıcı sınıfın varlığı ve özellikle de heterojen yapısı farklı fikirlerin bir araya gelerek yeni fikirlerin ve bakış açılarının doğmasını, dolayısı ile bölgenin yenilik yaratma kapasitesi dolayısıyla sürdürülebilir rekabet gücünün sağlayabilir. Bilim Konseyi bu süreçte anahtar bir role sahiptir.

3.2. Etkin işgücü piyasası:

Yerel yönetişimin geliştirilmesi, işgücü piyasasına yönelik politikaların etkinliğinin arttırılmasında önemli bir etkiye sahiptir. Ekonomik kalkınma stratejileri ile sosyal politikaların koordine edilmesi ve bunların yerel koşullara

uyumlandırılması ve bu sürece diğer ekonomik aktörlerinde dahil edilmesinin çok önemli yararları bulunmaktadır. Bu işbirliği uzun dönemde işgücü piyasalarında verimliliğin artmasını sağlarken yerel yönetim kapasitesinde artmasını sağlar.

3.3. Sosyal kapasitenin oluşturulması:

Kar amacı gütmeyen organizasyonlar ve çeşitli yerel girişimler yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı girişilen mücadelede önemli katkılar sağlamaktadırlar. Bir çok hükümet bu yapıdaki organizasyonlara; stratejik plan çalışmalarında, yerel kalkınma stratejilerinin tasarımı ve uygulanması aşamasında ve bazı hizmetlerin halka sunumunda daha fazla rol vermeye başlamışlardır.

4. Sonuç

Metropol bölgelerin daha iyi yönetişimi mevcut kurumların yeniden düzenlenmesini, gerekli finansmanın sağlanmasını ve aynı zamanda davranışların ve yönetim kültürünün de değişmesini gerektirmektedir. Yönetişimin daha kapsayıcı ve katılımcı biçimleri, geleneksel “yukarıdan-aşağıya” kural koyan sistemlerin yerini almaktadır. Yönetişim kültüründe değişimi başarmak; bu süreci yeni aktörlere veya paydaşlara açmayı gerektirmektedir. Yönetişim sürecindeki aktörler artık, kentsel alanda bir arada bulunan sosyal ve kültürel olarak daha farklılaşmış bir nüfusu, iş sektörünü ve kamu yönetim düzeylerini içermektedir. Çok aktörün yer aldığı yeni metropol bölge yönetişiminin amacı, metropol bölgelerin daha yüksek rekabet gücü ile birlikte daha yüksek yaşam kalitesine sahip olmasıdır.

Kaynakça

- DPT (2006)** *İllerde Öne Çıkan Sanayiler.*
- OECD (2006)** *Territorial Reviews, Competitive Cities in the Global Economy.*
- OECD (2005)** *Science, Technology and Industry Scoreboard.*
- OECD (2004)** *New Forms of Governance for Economic Development*
- OECD (2001)** *Cities for Citizens, Improving Metropolitan Governance*

Ahmet Yaman
Devlet Planlama Teşkilatı

İlhan hocamız şu ana kadar hiç kimsenin değinmediği bir takım boyutlarına değindi bölgesel gelişmenin. Tabii bunun çatışma noktasına kadar giden tartışmaları ortaya çıkardığını özellikle söyledi ve şu anda maalesef öyle kötü bir ortamdayız. Çatışmaya doğru giden birtakım ayrışmalar var. Tabii ki en önemlisi bütün bölgesel gelişme çabaları, sosyal ekonomik çabalar, eylemler ancak huzurun, sükûnetin, karşılıklı diyalogun, barışın, hoşgörünün olduğu ortamlarda verimli olabilir, kalıcı olabilir. Bu tür bir ortamı sağlamadan bizim konuştuğumuz bütün meseleler tünelde bir ışık gösteremiyor maalesef ve en kısa zamanda tekrar diyalog ortamına dönmeyi, hoşgörü ortamına dönmeyi umut ediyoruz bu manada. “Proportionality” (orantılı müdahale) ilkesinden bahsettik. Bu çok önemli. Tabii ki bölgesel gelişme kendi cesametiyle, büyüklüğüyle, hacmiyle orantılı bir müdahale ihtiyacı gösteriyor. Biz bunu orantılı müdahale olarak çeviriyoruz.

Orantılı müdahale hakikaten çok önemli. Kalkınma ajansları bu manada tabii ki orantılı bir müdahale olamaz. Cesametine göre çok küçük bir önlem diye bakıyoruz. Ona tekrar değineceğim. Tabii ki programda hata yapmamalıyız. Program çünkü bunun eyleme dönük bir tarafı. Avrupa Birliği'nin bölgesel gelişme politikası ve uygulama tarzı, bir “redistributive” (yeniden dağıtımçı) mekanizma. Ben kendi şahsım adına bunu çok başarılı buluyorum. Yani sadece bir mekanizma olarak çok başarılı buluyorum. Ama soruna ne kadar ve ne kalitede çözüm üretebildi o hep tartışılıyor, tartışılmaya devam edecek. Fakat en azından şunu görüyorum ki Avrupa Birliği bir topluluk olarak, ülkeler üstü bir topluluk olarak bunu topluluk seviyesine çekebilmiş, bu koordinasyon mekanizmalarını kurabilmiş, kurallarını koyabilmiş ve en önemlisi de kurumsal altyapısını oluşturup, ciddi bir kaynak da oluşturabilmiş. Yani bu kaynak az buz değil, 2007–2010 için 350 milyar Euro'luk bir kaynaktan söz ediyoruz bu bölgesel kalkınma fonundan bahsederken, bölgesel kalkınma amaçlı fonların büyüklüğünden bahsederken. O açıdan ben bu mekanizmayı çok başarılı buluyorum. Bunun ülke içinde meydana getirilen örnekleri çok azdır dünya düzeyinde. AB'nin kurduğu sistem toplu, ülkeler üstü ölçekte, topluluk ölçeğinde güzel işleyen bir mekanizma ama sonuçları ve etkisi tartışılmaya devam edecek diye düşünüyorum.

Kullandığımız araçlar tabii ki çok yetersiz, bunu kabul etmek lazım. Belki de hiç yoktu yani şu ana kadar, belki son 8–10 yıllık döneme kadar araç diyebileceğimiz birçok şeyden de mahrum olarak biz bölgesel gelişme sorunlarımızı tartışmak, çözmeye çalışmakla uğraştık. Tabii ki çok düzeyli, çok aktörlü yönetim bu da belli bir olgunlukla ancak mümkün olabilecek gibi görünüyor. Hem siyasal açıdan bir olgunluk, hem toplumsal, bireysel açıdan bir olgunluk seviyesinde biz ancak yönetim mekanizmaları kurabileceğimiz gibi geliyor. Bu bakımdan yani iyi yönetim açısından da ajansları bu manada atılmış mütevazı bir adım olarak görmek gerekir diye düşünüyorum.

Ayda hocam da yine yönetim ile başladı konuya o manada tabii ki yine kalkınma ajansının bir takım sorunları, riskleri var önlerinde ve hakikaten beklentiler, toplumsal beklentiler, ajanslardan beklentiler, bölgesel gelişme alanında yapmak istediğimiz eylemlerle ilgili beklentiler toplumun tabii bu alanda değişime ne kadar hazır olduğuyula da ilgili. O açıdan ajanslardaki yüksek beklenti bizim açımızdan bir risk oluşturuyor. Mesela, bu beklentinin hemen ardından mahkeme sürecinde, yargı sürecinde karşılaşılan sorunlar bu açıdan sanki o beklentilerin hayal kırıklığına dönüşmesi gibi bir ortam oluşturdu. Tabii nihai karar verilmiş değil, hepinizin bildiği gibi. Bu karar ne olursa olsun ben Devlet Planlama Teşkilatı'nın bu konudaki bir yetkilisi olarak bu konudaki haklı formül arayışlarımızın devam edeceğini bu sürecin şimdilik radikal bir değişim değil ama pragmatik bir yaklaşımın sonucu olarak ortaya çıktığını söyleyebilirim, hem kalkınma ajansı modelinin hem de şu ana kadar yapılan diğer uygulamaların. Ama şunu da göz ardı etmemek lazım, hemen hemen hiç bir şeyin yapılmadığı bir alanda en azından küçük adımlar atmaya başladık diye düşünüyorum. İleride mutabakat sağlayabildiğimiz birçok konuda da hep birlikte daha köklü çözümler üretebileceğiz diye düşünüyorum.

Tabii yeni kurumların ötekileştirme etkisinden bahsettik. Onu birçok alanda hissediyoruz ve kalkınma ajansları özelinde veya bölgesel gelişme politikası özelinde bize şüphe ile bakan insanlar sürekli etrafımızda birtakım sorular soruyorlar. Şimdi biz bundan sonra ne yapacağız? Yani bu sistem içinde var mıyız, yok muyuz? Tabii ki herkesi içselleştirecek bir yapı kurmaya çalışıyoruz biz burada. Herkesin çabalarını uyumlaştıracak, belli bir mutabakat, belli bir ortak hedef etrafında buluşturacak bir şeyler yapmaya çalışıyoruz. Bunu zamanla başarabileceğimizi düşünüyorum çünkü bu aynı zamanda bir diyalog kültürünü, karşılıklı anlayış oluşturma, karşılıklı tartışma ve işbirliği kültürünü de gerektiriyor. Bu açıdan bu da bir gelişim süreci diye bakıyorum ben.

Bölge tanımlı konusunda benim şahsi sorumluluğum pek yok ama Ayda hocam haklı o konuda. Şahsi görüşüme göre bunun da tartışılan ve kalkınma ajanslarının kurulması aşamasında tekrar bakılması gereken yönleri var. En azından pratik olarak bakılması gereken yönleri var. Yani bazı bölgelerin 5-6 ilden oluşuyor olması bile Kalkınma Ajansları'nın uygulamadaki erişebilirliği ve idare edilebilir olması bakımından ciddi sorunlar ortaya çıkarıyor. Dolayısıyla buna da bir tekrar göz atmamız gerekecek belki çok acele etmeden bu sefer daha tartışarak, danışarak, mutabakat sağlayarak gitmemiz gerekiyor.

Tabii ki analizler çok önemli. Analizler çok önemli ama İlhan hocanın da vurguladığı gibi bu analizler eninde sonunda çoğu zaman noktasal tespitler. Yani belli bir sürekliliği temsil etmiyorlar. Tarihsel süreci temsil etmiyorlar. Belki işte küreselleşme diye bahsediyoruz, küreselleşmenin sunduğu fırsatlardan

bahsediyoruz. Tehdit olarak algılayan kesimlerimizden bahsediyoruz. Ama şunu görmek lazım tabii her şeye zaman ve mekan dinamikleri içinde bir yorum getirebilmek, ona göre birtakım stratejiler politikalar tespit etmek gerekiyor.

O manada Alper hocanın yaptığı sunuşu hatırlamakta fayda var. İşte ulus devletler öncesindeki o tarımsal yapı ve onun kurduğu ekonomik ve sosyal ilişkiler bugünkü dönemden belki çok daha küreseldi insan hareketleri sermaye hareketleri bakımından. Ticari kapitalizm dönemi belki çok daha küreseldi sınırların geçirgenliği, ekonomilerin entegrasyonu açısından. Tabii modern toplumda da artık kapalı ulus devlet, modern ulus devlet toplumunda da başka türlü bir ağ yapısı oluşmuş durumda. Bilgiye dayalı, hem zamanı hem mekanı çok daha hızlı kullanmaya dayalı yeni birtakım fırsatlar ortaya çıkıyor. Bunun örneklerini beraber tartıştık. Hindistan'ın Amerika'ya onların mesai saatleri dışında yazılım desteği vermesi bunun bir örneği ve İrlanda'nın zamanında Amerika Birleşik Devletleri'ne yine bankacılık hizmetlerini, finans hizmetlerini zaman farkından oluşan avantajla vermesi bunların önemli göstergeleri. Tabii bunları görebilecek bir yapıya ihtiyaç var hem insan malzemesi olarak hem de kurumsal altyapı olarak bu fırsatları yakalamak mümkün ve bunlardan çok büyük katma değerler, çok büyük gelişme etkileri hem bölgesel gelişme açısından hem de ulusal kalkınma açısından yakalamak mümkündür diye düşünüyoruz.

Neşe hocanın sunuşunda da İzmir özelinde özellikle tabii bu insan gücü sermayesi, sosyal sermayenin önemine tekrar değindik. Sunuştaki içeriğe göre nitelikli işgücü hareketi, nitelikli nüfus hareketi İzmir aleyhine işliyor gibi görünüyor. Tabii bu genelde bölgesel gelişmenin en kritik problemlerinden bir tanesi. Çünkü o nitelikli kaynaklarını kaybeden bölgeler zaten geri kalıyorlar. Esas oranın akıl fonksiyonlarını, beyin fonksiyonlarını başka tarafa aktardığınız zaman gerek ülke içinde, gerek ülkeler arası beyin göçü vasıtasıyla kaybettiğimiz zaman o kritik geri kalmışlık probleminin merkezine düşüyorsunuz çoğu zaman. Bu da o açıdan çok önemli diye düşünüyoruz.

Kalkınma Ajansları konusuna ben tekrar kısaca bir değineceğim. Tabii burada birçok riskimiz var. Bunların en başında, bölgesel gelişme politikasının ve mekansal odaklanma, organizasyon yaklaşımının katı sektörel-kurumsal yapıya karşı neler yapabileceğini şu anda bilemiyoruz. Gerek kaynak tahsis mekanizmalarımızda, gerekse uygulamalarımızda maalesef hala sektörel, kurumsal uygulamalar ile gidiyoruz. Mekânsal ilişkiler çok önemli. Ancak, özellikle mekânın planlanması ile ilgili süreçler ve bunun hiyerarşisi maalesef bölgesel kalkınma ajansları ve bölgesel gelişme politikasından çok kopuk ve dağınık şekilde gelişmeye devam ediyor. Bu süreçlerle ve hiyerarşi ile paralel ilişkiler kurulabilecek mi? Bu alanda belirsizliklerimiz var. Hep bahsedildi, hem yönetim kurulunda, hem kalkınma

kurulunda hem de en aşağıda proje düzeyindeki uygulamalarda bir yıkıcı değil, dayanışmacı rekabet anlayışı veya işbirliği kültürü kurabilecek miyiz? Karşılıklı güven tesisi oluşturabilecek miyiz? Güven faktöründen bahsedildi. Yani bunun bir takım gizli amaçları olmadığını, bunun hakikaten bütün toplumu kucaklayan gelecek vizyonları ortaya koyduğunu anlayıp bunun etrafında birlikte hareket edebilecek miyiz? Bu önemli bir risk alanıdır. Bir diyalog kurabilecek miyiz birbirimizi kıskanmadan veya birbirimizi dışlamadan; o da önemli.

Kapasite sorunu çok önemli. İzmir ve Çukurova'da bile bu tür sorunlarla hala karşılaştığımızı arkadaşlarımız anlattılar bize. Proje yazamıyoruz, proje hazırlayamıyoruz, uygulamaya geçiremiyoruz yani bulamıyoruz, insan bulamıyoruz; bunun için kurum bulamıyoruz. Bunların bir de Ağrı, Van, Hakkâri, Diyarbakır, Urfa, Şırnak o tür yörelerdeki sıkıntıları çok daha yoğun olacak diye düşünüyoruz. Bir de yerelleşme-yerindenlik açısından bakarsak olaya bu da çok önemli bir prensip. Yani özellikle de uygulama ayağında bunu ne kadar yerindenlik ilkesine uygun olarak çalıştırabileceğiz gibi birtakım risklerle de karşı karşıyayız ve sonuçta şunu da son olarak belirtmem gerekiyor ki, ajansların faaliyet alanı itibariyle beklentiler çok farklı. Yani bu beklentiler belki bizim yanlış mesaj verdiğimiz noktalar da olabilir beklentilerin oluşmasında ama şu kesinlikle belirtilmeli ki ajansın ilgi alanı daha pragmatik, daha parçacı bir bakış açısıyla "hard infrastructure" (fiziksel altyapı) dediğimiz alan değil yani bildiğimiz büyük yatırımlar, belediye yatırımları, otoyollar, bilmem limanlar şeklinde değil ama daha çok hep bahsedilen bu "soft infrastructure" (üstyapı) yani insan sermayesine, sosyal sermayeye, kurumsal altyapıya, kurumsal gelişime yapacağı müdahaleler çok daha öncelikli ve kritik olacak diye düşünüyoruz. Burada da kaynak şimdilik yeterli görünüyor ama ileride bizi neler bekliyor onlara hep birlikte bakacağız.