

BÖLGESEL KALKINMA VE YÖNETİŞİM DENEYİMLERİ

Oturum Başkanı: *Ahmet YAMAN*

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

Emilia-Romagna'da Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim:

ERVET Deneyimi

Roberta Dall'olio

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

Macaristan'da Bölge İnşası,

Güney Trans Tuna Bölgesi Örneği

Prof. Ilona Pálné Kovács

**Regional Development Agency Experiences
in England and Romania /**

İngiltere ve Romanya'da Bölgesel Kalkınma Ajansı Deneyimleri

Richard Harding

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

Deniz Akkahve

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

Roberta DALL'OLIO

Emilia-Romagna Regional Agency for Territorial Development

Abstract

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

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

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

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

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

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

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

Three principle lines of activities of ERVET were the following:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Roberta DALL'OLIO

Emilia-Romagna Bölgesel Kalkınma Ajansı, İtalya

Özet

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

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

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

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

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

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

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

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

ERVET faaliyetlerinin üç temel ilkesi şunlardı:

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

- Programlarının yürütülmesinde Emilia-Romagna Bölgesine teknik destek sağlamak

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

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

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

Ajansın yeni yetkileri şunları içerir:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Prof. Ilona Pálné KOVÁCS

Centre for Regional Studies, HAS

Abstract

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

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

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

INTRODUCTION - INTERNATIONAL BACKGROUND

Changing picture at meso-level administration in Europe

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

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

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

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

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

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

Special challenges of the management of regional development

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

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

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

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

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

The new regional policy required a new management in general:

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

Special impact of Structural Funds

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

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

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

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

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

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

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

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

THE HUNGARIAN HISTORICAL AND ADMINISTRATIVE BACKGROUND

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

Historical legacies

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

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

Changing territorial power structure after 1990

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

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

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

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

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

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

NEW CHALLENGES OF THE REGIONAL POLICY

The law about regional policy in 1996

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

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

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

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

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

Changes in the public administration due to regional policy

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REGION-BUILDING IN HUNGARY

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

Development (NUTS 2) regions

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Attempts to create political regions

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

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

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

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

Summary

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

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

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

SHAPING OF THE SOUTH TRANSDANUBIAN REGION

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

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

The most important regional actors and their networks

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

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

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

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

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

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

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

Pilot programme in South Transdanubia

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

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

SETTING THE AGENDA

Considerations on the future

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

What can drive regionalism then?

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

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

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

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

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

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

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

CONCLUSIONS

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

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

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

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

REFERENCES

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

MACARİSTAN'DA BÖLGE İNŞASI: GÜNEY TRANS TUNA BÖLGESİ ÖRNEĞİ

Prof. Ilona Pálné KOVÁCS

Centre for Regional Studies, HAS, Pécs

Özet

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

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

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

GİRİŞ: ULUSLARARASI ARKA PLAN

Avrupa'da orta düzey yönetimdeki değişen resim

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bölgesel kalkınmanın yönetimindeki zorluklar

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

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

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

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

Yeni bölgesel politika genel olarak yeni bir yönetimi gerektirmiştir:

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

Yapısal Fonların Etkisi

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

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

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

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

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

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

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

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

MACARİSTAN'IN TARİHSEL VE İDARİ GEÇMİŞİ

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

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

Tarihsel miras

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

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

1990'lar sonrasında değişen bölgesel güç yapısı

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

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

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

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

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

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

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

BÖLGESEL POLİTİKADAKİ YENİ ZORLUKLAR

1996’ daki bölgesel politika yasası

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

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

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

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

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

Kamu yönetiminde bölgesel politika nedeniyle gerçekleşen değişiklikler

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

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

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

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

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

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

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

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

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

MACARİSTAN'DA BÖLGELERİN İNŞASI

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

Kalkınma Bölgeleri (Düzyey 2)

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

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

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

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

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



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

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

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

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

Bölgesel yönetim oluşturma girişimleri

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

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

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

Özet

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

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

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

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

GÜNEY TRANS TUNA BÖLGESİ'NİN ŞEKİLLENMESİ

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

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

En önemli bölgesel aktörler ve aralarındaki ağlar

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

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

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

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

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

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

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

Güney Trans Tuna'da pilot program

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

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

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

GÜNDEMİ OLUŞTURMAK

Gelecek üzerine düşünceler

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

Bu durumda bölgeselleşme nasıl yürütülebilir?

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

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

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

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

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

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

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

SONUÇLAR

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

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

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

KAYNAKLAR

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REGIONAL DEVELOPMENT AGENCY EXPERIENCES IN ENGLAND AND ROMANIA

Richard HARDING

UK Twinning Advisor in EU Structural Instruments - Romania

Abstract

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

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

INTRODUCTION

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

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

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

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

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

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

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

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

RDAs IN ENGLAND³

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



Source: Department of Communities and Local Government

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

The English RDAs are public bodies directly accountable to central government and Parliament, currently under the responsibility of the Department of Trade and Industry (DTI). Each RDA operates within a unique economic environment reflecting the strengths, activities, infrastructure, and character of their region and each one faces diverse challenges. However they must all balance the interests of the region with national policy requirements whilst managing the conflicting demands of different regional stakeholders.

English RDA mission

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

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

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

English RDA leadership and management

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

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

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

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

Relationship with central and local government in the English regions

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

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

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

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

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

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

English RDA financing

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

English RDA Corporate Plans and Tasking Frameworks

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

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

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

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

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

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

Collaboration between the English RDAs

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

Evaluating English RDA performance

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

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

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

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

ROMANIA'S RDAs

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

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



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

Institutional framework for regional development in Romania

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

National Board for Regional Development (NBRD)

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

Regional Development Boards (RDBs)

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

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

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

National Agency for Regional Development (NARD)

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

Regional Development Agencies (RDAs)

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

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

Regional development in Romania - from concept to reality

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Romanian RDA functions

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

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

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

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

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

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

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

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

Source – Ministry of European Integration

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

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

Financing and capacity building of the Romanian RDAs

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

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

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

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

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

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

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

Romanian RDA relationships with central and local government

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

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

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

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

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

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

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

Collaboration between RDAs

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

Evaluating the performance of the Romanian RDAs

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

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

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

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

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

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

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

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

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

FUTURE EVOLUTION OF THE ENGLISH AND ROMANIAN RDAs

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

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

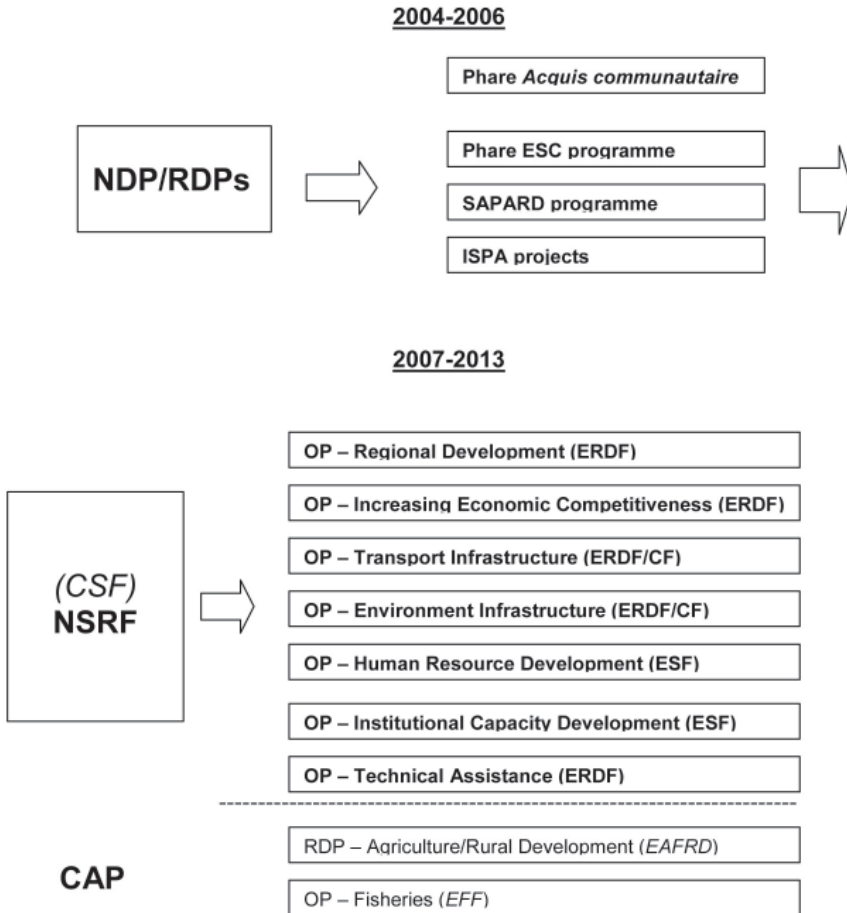


Figure 2. Structure of Pre- and Post- Accession Programmes in Romania

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

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

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

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

Internal EU borders

- OP Romaina / Hungary
- OP Romania / Bulgaria

External EU borders

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

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

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

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

REGIONAL DECENTRALISATION PERSPECTIVES

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

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

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

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

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

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

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

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

CONCLUSIONS

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

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

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

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

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

NOTES

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

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

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

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

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

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

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

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

İNGİLTERE VE ROMANYA'DA BÖLGESEL KALKINMA AJANSI DENEYİMLERİ

Richard HARDING

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

Özet

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

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

GİRİŞ

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

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

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

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

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

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

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

İNGİLTERE'DE BKA'LAR³

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

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

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

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



Kaynak: Topluluklar ve Yerel Yönetim Bakanlığı

İngiliz BKA misyonu

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

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

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

İngiliz BKA liderliği ve yönetimi

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

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

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

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

İngiliz bölgelerinde merkezi ve yerel yönetim ile ilişkiler

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

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

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

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

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

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

İngiliz BKA finansmanı

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

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

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

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

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

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

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

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

BKA'lar uygun bölgelerde "Tek Kap"tan kaynaklarını Avrupa fonları için eş finansman gibi kullanarak AB Yapısal Fonlarına başvurabilirler. Bu yolla, kendi projelerini genellikle diğer organlarla ortak olarak ve mutabık olunan Bölgesel Ekonomik Stratejilerle aynı çizgide geliştirip AB programlarına götürüyorlar. 2000'den beri BKA'ların sponsor olduğu projelere aktarılan Yapısal Fonlar şu alanları kapsamıştır:

- Terk edilmiş (örn. kirlenmiş) alan iyileştirmesi
- İşletme ve bilim parklarının geliştirilmesi;
- Kentsel ve kırsal alanlarda fiziksel yenilenme
- Turizm teşviki
- Yeni başlayanlarda dâhil olmak üzere işletmeleri finansman ve danışmanlık yoluyla desteklemek
- Öğrenim ve Beceriler Konseyleri ile ortak olarak diğer aktif iş gücü piyasası önlemleri ve eğitim

İngiliz bölgelerinde BKA'lar şimdi AB Yapısal Fon programlarının en büyük faydalanıcılarıdır.

İngiliz BKA Kurumsal Planları ve Görevlendirme Çerçevesi

Kurumsal planlar BKA'ların her biri için belirlenmiş hedeflere ulaşılması sürecinde bütçeyi nasıl dağıtacağı ile ilgili olarak detaylı bilgi sağlar. Kurumsal Planlar, hükümetin harcama gözden geçirme dönemlerine uygun olarak üç yıllık dönemleri kapsar. Ticaret ve Sanayi Bakanlığı Nisan 2005'te yürürlüğe giren BKA görevlendirmesinde yeni bir yaklaşımın gelişimini koordine etti. Bu yeni Görevlendirme Çerçevesi her BKA'nın 2005–2008 için kurumsal planında Bölgesel Ekonomik Strateji belgesinde belirlenmiş önceliklere yer vermesini ve aynı zamanda hükümetin Kamu Hizmet Anlaşması (KHA) ile ilgili özellikle aşağıda yer alan üst düzey hedeflerin yerine getirilmesine katkıda bulunmasını gerektirir:

- Bölgesel Ekonomik Performans;
- Sürdürülebilir Kalkınma;
- Verimlilik / Kırsal Verimlilik.

Bu bağlamda, BKA'ların aşağıdaki altı alanı kapsayan bazı "temel çıktıları" yerine getirmesi gereklidir:

- İstihdam yaratma (yaratılan veya korunan iş sayısı)
- İstihdam desteği (iş bulması için desteklenen insan sayısı);
- İş yaratılması (bölgeye çekilen yeni işler de dâhil olmak üzere yaratılan ve 12 ay sonra gelişme gösteren yeni iş sayısı)
- İşletme desteği (performanslarını geliştirmek için yardım edilen iş sayısı);
- Yenilenme (kamu ve özel yenileme altyapı yatırımının borçlanarak finanse edilmesi)
- Beceriler (BKA programları tarafından beceri gelişimlerinde yardım edilen insan sayısı)

Her BKA her temel çıktısı için kendi nicel hedeflerini koymuştur, fakat bu çıktıların içeriğinde ne olduğunun belirlenmesinde yüksek derecede bir esnekliği vardır. Her bir BKA tarafından elde edilen çıktılar yılda iki kez yayınlanır.

İngiliz BKA'ları arasındaki işbirliği

BKA'ların kurul başkanları yaklaşık her 6 haftada bir toplantı yapar. Toplantılar BKA Ulusal Sekreteryası tarafından düzenlenir. Her BKA, BKA gündeminin belli bir bölümü üstlenir. Kurul başkanlarından biri rotasyonel olarak 6 aylık periyotlarla "Başkanların Başkanı" olarak görev yapar. Toplantılarda Başkanlar tüm İngiliz BKA'larını etkileyecek temel konuları tartışır ve tüm bölgelerin ortak çıkarları çerçevesinde Hükümete birlikte politika önerilerinde bulunmanın yollarını araştırırlar. Başkanlar BKA'ların çalışmalarını raporlamak ve ilgili politik konuları konuşmak için düzenli olarak Bakanlarla toplanırlar.

İngiliz BKA performansının değerlendirilmesi

Temmuz 2003'de, Ticaret ve Sanayi Bakanlığı paydaşların BKA algıları ile ilgili bölgesel araştırmanın sonuçlarını yayınladı. Araştırmalar bağımsız bir araştırma organizasyonu olan MORI Sosyal Araştırma Enstitüsü tarafından yapıldı⁵. Araştırmalar, BKA'ların performanslarını dışardan kişilerin görüşleriyle karşılaştırılabilir olarak değerlendirebilmesini sağladı. Genelde, sonuçlar olumluydu ve BKA'lar her ne kadar yeni kuruluşlar olsa da, paydaşların çoğunluğunun, tutarlı Bölgesel Ekonomik Stratejiler geliştirmede başarılı olduklarını ve bölgesel girişimler yapılmasında lider ortaklar gibi etkili çalıştıklarını gösterdi. Fakat araştırmalar BKA'ların başarmaya çalıştıkları şeyin ne olduğunu daha net anlatmaları için daha çok çalışmaları ve faaliyetlerini daha iyi tanıtmaları gerektiğini gösterdi⁶.

Ek olarak, BKA'ların bağımsız bir değerlendirmesi 2005'te Ulusal Denetim Ofisi (NAO)da başladı ve hala yazım aşamasındadır⁷. İzlenen yaklaşımda, BKA'ların

öz değerlendirme raporları, bağımsız denetim ve uzman raporları bir araya getirilerek hırs, önceliklendirme, kapasite, performans yönetimi ve başarımların ana temalarında değerlendirme yapıldı. Değerlendirmelerin ilk turunda, Kuzey Batı Kalkınma Ajansı (NWDA) 24 puan üzerinden 20 puan olarak genelde güçlü bir performans sergiledi. Doğu İngiltere Kalkınma Ajansı (EEDA) değerlendirme temalarının yarısında iyi bir performansa denk, fakat diğerlerinde yeterli puan alamayarak, toplamda 15 puanı aldı. Her bir BKA NAO'nun değerlendirmesini kendi gelişme planını gözden geçirmek için kullanacak. Gelişme planının uygulanmasındaki ilerleme her BKA tarafından kendi kurullarına sunulan her altı ayda bir yayımlanarak hükümet ile de paylaşılan düzenli performans raporları ile raporlanacaktır.

Daha kişisel bir düzeyde, BKA çalışanlarından alınan bazı resmi olmayan görüşler Ajansın hızla genişleyen rolünü yerine getirirken arka planda bazı gerçek zorlukların olduğunu göstermektedir. Bir ölçüde "değerlendirme yorgunluğu" da çalışanların görevlerini yürüttüğü sırada değerlendirmelerin yapıldığı durumlarda tespit edilebilir.

ROMANYA'DA BKA'LAR

1989'dan beri, ulusal-düzyer idare ve illerdeki (Judet) yerel konseyler, Belediye ve Komün düzeyleri temel alan genellikle merkezi bir yönetim sistemini muhafaza etmiştir. Merkezi hükümet işlevleri ulusal bakanlıkların yetki genişliği çerçevesindeki hizmetlerinin 42 ilde kurulmuş valilikler tarafından koordine edilmesi şeklinde yerine getirilmektedir.

Bölgesel Kalkınma Politikası üzerine Yeşil Kitap (1997) Romanya'da, EU Phare programının desteği ile hazırlanmış NUTS II düzeyinde 8 kalkınma bölgesinin oluşturulması ve her bölgede bölgesel kalkınma için yeni kurumsal bir çerçevenin temel elemanı olan BKA'ların kurulmasını tavsiye etmiştir. Genel yasal çerçeve ertesı yıl 151/1998 sayılı Romanya'da Bölgesel Kalkınma Yasası ile belirlenmiştir. İngiliz BKA'larının kurulması ile aynı zamanlarda, 1999'da, Kalkınma Bölgelerinin yedisinde, 2000 yılında da Bükreş-Ilfov Bölgesinde RDA kurulmuştur.



Şekil 1. Romanya'nın kalkınma bölgeleri
Kaynak Avrupa Entegrasyonu Bakanlığı

Romanya’da bölgesel kalkınmanın kurumsal çerçevesi

151/1998 yasası aşağıdaki karar-almalar ve icra yapıları için konulmuştur:

Bölgesel Kalkınma için Ulusal Kurul (BKUK)

BKUK Romanya’daki tüm bölgesel kalkınma faaliyetleri için birincil karar-alma organı olarak kurulmuştur. BKUK ilk olarak Başbakan tarafından başkanlık edilen ve Bölgesel Kalkınma Kurullarının Başkanları ve Başkan Yardımcıları ile eşit temsil edilen 16 bakandan oluşan bir yapıda kuruldu. (bakınız aşağıda). 151/1998 Yasası BKUK’yi Bölgesel Kalkınma için Ulusal Fonun kurulması ve bölgesel kalkınma için AB fonlarının kullanımının onaylanması ve izlenmesi ile görevlendirmiştir. Bu bağlamda, BKUK, Ulusal Kalkınma Planı (UKP) gibi temel stratejik belgeleri ve bölgesel kalkınma projeleri ile ilgili bölgesel düzeyde alınan kararları onaylar. BKUK aynı zamanda bölgesel kalkınma alanındaki yeni tüm mevzuatın içeriği ile ilgili kararlar almaktadır.

Bölgesel Kalkınma Kurulları (BKK’ler)

Bölgesel Kalkınma Kurulu (BKK) her bölgede tüzel kişilik olmadan yerel yönetimlerin gönüllü bir derneği gibi kuruldu, BKK’ler şunlardan oluşmaktadır:

- İlgili bölgedeki İl Konseylerinin Başkanları (BKK’nin yıllık dönüşüm başkanlığı ile)
- Her İldeki Yerel Belediye Meclislerinden bir temsilci;
- Her İldeki Kasaba Meclislerinden bir temsilci;
- Her İldeki Yerel “Komün” Meclislerinden bir temsilci.

BKK’ler bölgelerinde, bölgesel plan ve program belgelerinin onaylanması da dâhil olmak üzere, bölgesel kalkınma planları üzerine stratejik kararlar almak için kuruldu. Amaçları her bölgede kurulu bir Bölgesel Kalkınma Fonu tarafından desteklenecek – BKA’lar tarafından bir araya getirilen seçim komitelerinin tavsiyelerine dayanarak- bölgesel kalkınma projelerinin seçimleri ile değerlendirme kriterlerine karar vermektir.

Bölgesel Kalkınma için Ulusal Ajans (BKUA)

NARD, bölgesel kalkınma programının tüm açıları ve bölgesel politika uygulamasının koordinasyonu ile sorumlu bir merkezi hükümet kurumu olarak kuruldu. BKUA’nın ana işlevleri yeni Bölgesel Kalkınma Ulusal Fonu’nun uygun finansal ve teknik yönetimini yürütmek ve Fonun dağıtımını için tüm kriterler ve prosedürleri hazırlamaktaydı. UKP ile ilgili Avrupa Komisyonu ile tüm anlaşmalarda ulusal müzakereci olarak hareket etmek ve BKA’lara kurumsal-gelişim desteği temin etmek de BKUA’nın görevleri arasındaydı.

Bölgesel Kalkınma Ajansları (BKA'lar)

BKA'lar her bölgede Judetler ve Yerel Yönetimlerin katkılarıyla oluşan Bölgesel Kalkınma Fonu ve Bölgesel Kalkınma Ulusal Fonu tarafından finanse edilen, ayrıca başka kaynaklardan da gelir elde edebilen kâr amacı gütmeyen kuruluşlardır.

BKA'lar bölgeleri için bölgesel kalkınma stratejisi ve programı tasarlayıp ilgili BKK'nin onayına sunarlar. Ayrıca RDB'lere Bölgesel Kalkınma Fonu'ndan finanse edilmesi için projeler önerirler. Diğer yandan BKA'lar BKUA'ya bölgesel öneme sahip kendi geliştirdikleri ve uygulayacakları projeleri Bölgesel Kalkınma Ulusal Fonu'ndan desteklenmesi için önerirler.

Romanya'da bölgesel kalkınma – kavramdan gerçeğe

Kurumsal yapı ile ilgili ilk göze çarpan özellikle ortaklık alanında Yeşil Belge'nin tavsiyelerinden özellikle ortaklık alanında farklılaşmasıdır. Yeşil Belge BKUK'nin "Başbakan tarafından atanan çok kıdemli bir iş adamı veya akademisyen tarafından başkanlık edilmesi" gerektiğini tavsiye etmiştir. BKUK'nin üyeliği aşağıdakilerden temsilciler içermelidir:

- Bakanlıklar ve merkezi hükümet ajansları, komisyonlar ve STK'lar (şehirlerin kendi aralarından kurdukları federasyonlar, küçük ve orta ölçekli işletme dernekleri, ticaret birlikleri, işverenler ve diğerleri);
- Bölgesel kalkınmayla ilgili sektörler: tarım, sanayi, ulaşım ve telekomünikasyon, işçi, kamu çalışmaları, sağlık, çevre, turizm, araştırma⁸.

Sonuç olarak bazı diğer organlar her ne kadar gözlemci olmak için çağırılsa da, 151/98 nolu yasayla tamamı kamu sektöründen oluşan bir BKUK oluşturuldu.

Merkezi hükümetin BKUK üyeliği daha sonra 2002'de değiştirilerek, Başbakanın Başkan olduğu ve Bakanların üye olduğu yapıdan, bir Bakanın başkanlık ettiği ve bakanlıklardan müsteşarların üyeleri olduğu yapıya dönüştürülmüştür.

Benzer olarak, BKK'lerin üyeleri Yeşil Belge'nin tavsiye ettiği "temsil edilmesi gereken organlar"ı tamamen içermemektedir. Yeşil Belge aşağıdaki kurumların temsil edilmesini tavsiye etmekteydi:

- Judet Meclisleri
- Komünlerin kendi aralarında kurdukları dernekler;
- Makamlar;
- Ticaret ve İş Odası
- İş dünyası kurumları,
- Çiftçi dernekleri;
- Bölgesel sendikalardan temsilciler;
- Akademik kuruluşlar ve/veya araştırma sektöründen temsilciler;
- Diğer bölgesel organların iş geliştirme ile ilgili temsilcileri.⁸

BKA'lar üzerinde yalnızca yerel yönetim temsilcilerinin yer aldığı Kurullar tarafından yapılan kontrol, bölgelerde gerçek ortaklıkların gelişimini ve BKA'ların yerel politik etkiden bağımsız olarak hareket edebilme yeteneklerini kısıtladı. Bu durum birçok uygulamanın -özellikle proje seçimleri- şeffaflığı ve adilliği hakkında şüphe uyandırdı

İkinci olarak 151/98 nolu yasanın birçok önemli maddesi yasalaşmadı. Bölgesel Kalkınma Ulusal Fonu ciddi bir yapıda kurulamadığı gibi Bölgesel Kalkınma Fonları da hiçbir zaman bölgelerde yatırım amaçlı olarak kurulamadı. BKA'ların kendileri tarafından bölgesel projelerin geliştirilmesi ile ilgili kanun hükmü ilk olarak AB Phare '98 pilot bölgesel kalkınma yatırım programı altında fonlansa da hiç ileri taşınmadı. Phare '98'in bağımsız değerlendirmesi şöyle görüş bildirmiştir; *“Bu durum, BKA'ların bölgesel öneme sahip projelerin belirlenmesi ve teşvik edilmesi konusunda deneyim geliştirme gerekliliğini ve BKK'lerin kendi çıkarları [bölgedeki Judetler için en iyisinin ne olduğu] ile bölgesel ihtiyaçları [bölgenin bütünü için en iyisinin ne olduğu] dengelemesini öğrenmesi gerekliliğini ortadan kaldırmıştır. Bu bileşenin kaldırılmasıyla bu hayati deneyimler kaybolmuştur”*

2003'de Romanyalı yetkililer Ulusal Kurumlararası Planlama Komitesi (KPK) ve sekiz Bölgesel Planlama Komitesini (BPK) Avrupa Komisyonu'nun ısrarıyla, 2004-2006 için Ulusal Kalkınma Planlamasında ortaklık girdisini güçlendirmek için kurdu. KPK ve BPK'lerde ulusal bakanlıkların ve yerel yönetimlerin ötesinde, sosyal ortak organizasyonları da içeren geniş bir sektörden üyeler yer aldı. Bu hareket orijinal BKUK ve BKK yapılarındaki paydaş üyeliğinin sınırlandırılmış olmasının tasdiki olarak görülebilir. KPK'nin ilk günlerinde Bakanlık çalışanlarının sosyal ortaklar ve bazı kâr amacı gütmeyen organizasyonları UKP taslağı üzerinde görüşmeler için bir araya getirmesi, daha önceki süreçlerde bu yöndeki deneyim eksiklikleri göz önüne alındığında muhtemelen oldukça zor olmuştur. KPK/BPK yapısı 2007-2013 planlama çalışmaları için aynı kaldı ve danışma süreçleri gitgide iyileşti.

1999'dan beri merkezi hükümet iki değişikliğe gitti. BKUA lağvedildi ve sorumlulukları önce Kalkınma Bakanlığına (KB) ardından Avrupa Entegrasyonu Bakanlığına (AEB) transfer edildi. Bununla birlikte ulusal düzeydeki çalışanların sayısı devir hızları da hesaba katıldığında bu değişikliklerden etkilenmeyerek aynı kaldı.

Romanya BKA işlevleri

Genelde, BKA'lar oluşturulduklarından beri iki ana rolde evrimleştiler: Romanya'nın Ulusal Kalkınma Planını (UKP) besleyen Bölgesel Kalkınma Planlarının (BKP'ler) temel ortakları ile danışılarak oluşturulması ve şu an AEB tarafından yürütülen AB Phare Ekonomik ve Sosyal Uyum (ESC) programı altında

yıllık olarak finanse edilen ulusal düzeydeki bölgesel kalkınma yatırımlarının bölgelerindeki uygulamaları.

Bölgesel kalkınma planlaması söz konusu olduğunda, BKA'lar BPK'leri koordine ederek sürece aşağıdan-yukarıya doğru olan bir süreçle girdi sağlamıştır. Ancak, BKA'lar tarafından farklı planlama yaklaşımları da uygulanmıştır. Bazıları yerel düzey ortaklık gruplarının koordinasyonuna vurgu yapmış, diğerleri ise daha çok bölgesel düzeydeki tematik ortaklıkları ile çalışmıştır. Bir BKA bölgesinin yüksek öğrenim sektörü ile güçlü ilişkiler kurmuştur.

Phare ESC için, BKA'ların görevleri büyük ölçüde teklif çağrılarını açmayı, proje değerlendirmeyi ve proje izlemeyi içerir. Kontrat ve ödemeler AEB tarafından ele alınır. Son beş yılda, Romanya'daki Phare ESC yatırımları yıllar arasındaki değişimle birlikte şu alanları kapsamıştır:

- Çevre (atık yönetimi ve küçük ve orta ölçekli kasabalarda su temini)
- Altyapı (yerel ulaşım ve iş ve turizm için alan hazırlığı)
- İnsan Kaynakları Gelişimi (Teknik ve Mesleki Eğitim Okullarının rehabilitasyonu ve iş sahibi ve işsiz insanları eğitmeyi hedefleyen hibe programları)
- Yerel sosyal hizmetler;
- KOBİ gelişimi (küçük hibe programları, iş tavsiyesi ve ardından daha iyi destek hizmetleri ağı kurulması)

Phare ESC altında Romanya'daki fon katkıları her yıl giderek artmaktadır. 1998'den 2006'ya toplam katkının 1 milyar € - yaklaşık 765 milyon € (%75'i) AB'den ve 254 milyon € (%25'i) Romanya hükümetinden gelmektedir.

Tablo 3. Phare ESC (Yatırım)ında Finansal Katkılar Romanya – 1998-2006

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

Kaynak : Avrupa Entegrasyonu Bakanlığı

Romanya'da Phare altında kontrat yapmak genellikle katkı yılından iki yıl sonrayı takip eder—örn. Phare 2004, 2006 yılında imzalanmış, bu yüzden toplamın %50 si zamanında kontratlaşmıştır.

Ana iş akışına ek olarak, BKA'ların çoğu bölgesel teşvik, enformasyon sağlanması ve bölgelerindeki finansal yardım kaynaklarının yönlendirilmesi gibi farklı faaliyetleri geliştirebilmektedir. Oldukça düşük bir temelden, tüm BKA'lar kamusal profillerini yükseltmeyi başarmışlardır. BKA'ların bir kısmı RIS girişimleri, Eu-

ropa vb. gibi geniş tabanlı AB programlarına katılmaktadır. Romanya sınırlarında kurulanlar AB fonlu sınır ötesi işbirliği projelerini yürütmektedirler.

Romanya'daki BKA'ların finansmanı ve kapasite oluşturulması

Oluşumlarının başında BKA'ların gelişimi oldukça kırılgan olan finansal durumları tarafından kısıtlandı. BKA'ların 151/98 nolu yasada öngörülen Bölgesel Kalkınma Ulusal Fonu'ndan finanse edilmesi, fon oluşturulmadığı için gerçekleşmedi. BKA'lar bu yüzden neredeyse tamamen, yasada zorunlu kılınmamış olsa da, bölgelerindeki yerel yönetimlerin katkılarına bağlı kaldı. Bu sürede, yerel yönetimler kendi yöreleri için değerli gördükleri projelere onay alırlarsa katkı yapmaya meyilliydiler. BKA'lar bu dönemde önemli nakit akışı sorunlarıyla karşılaştı ve açıkçası bu durum proje değerlendirme sürecinde hissettikleri politik baskıyı ağırlaştırdı.

2002/3'de Kalkınma Bakanlığı/Avrupa Entegrasyonu Bakanlığı tarafından, BKA'ların Phare ESC'nin uygulanmasındaki yürütme maliyetlerini finanse etmelerinde yardımcı olmak için toplam 2 milyar € sağlayan acil bir önlem alındı ve Avrupa Komisyonu Delegasyonu tarafından oldukça desteklendi. Bu kaynak Bakanlık ve her bir BKA arasında bir hizmet anlaşması ile verildi. Bu anlaşmalar BKA'lara daha önce olmayan ve Bakanlık tarafından eksikliği hissedilen kontrol ve işletme yaklaşımı getirmeye niyetliydi. Her BKA'ya ayrılan kısım yürütülen Phare ESC bütçesinin oranına bağlıydı. Geniş tanımlarla, hizmet anlaşmaları diyebileceğimiz yöntem BKA'ların yıllık işletme bütçelerini ikiye katladı. Bu yolla her yıl 2 milyar € Bakanlık bütçesinden BKA'lara aktarılmaya devam ediliyor.

BKA'lar, ortaklık gelişiminde, planlama ve programlamada, proje değerlendirmesi ve izlemesinde, finansal kontrolde ve personel yönetiminde kapasite oluşturulması için, merkezden kontrol veya yürütülen Eşleştirme ve Teknik yardım projelerinin altında AB Phare programından gelen kurum oluşturma desteğinden kayda değer miktarda yararlanmışlardır. En önemlisi, her bir ilki BKA Phare 2000 altında ikincisi Phare 2003'te Eşleştirme projeleriyle toplam altı AB Üye Devlet ile Eşleştirme ortaklığı yapmıştır. Halen yeni Eşleştirme projeleri BKA'lar için hazırlanmaktadır.

Kapsamlı bir eğitim programı, 2000-2005 Bölgesel Kalkınma Eğitimi için Program (PRDT), ulusal-düzey Phare '98 Eşleştirme projesi altında tüm BKA'larda dahil olmak üzere Romanya'da tüm bölgesel kalkınma yapısı için eğitimlerin verilmesi ve izlenmesi için çerçeve olarak formüle edilmiştir. Fakat, BKUA lağvı ve ulusal politika sorumluluklarının Kalkınma Bakanlığı'na transferinden kısa bir süre sonra, merkezi eğitim birimi dağıtılmış ve PRDT yasalaşmamıştır. Program kapsamında birbirini takip eden kurumsal yapılanma projeleri altında hâp şeklinde olsa da geniş bir eğitim içeriği BKA çalışanlarına verildi. Orijinal PRDT'nin yapısına karşılık gelen bir eğitim veritabanı 2004-2005 yıllarından AEB'de oluşturulmuş ve şu an BKA'lar ile paylaşılmaktadır.

Phare bölgesel kalkınma yatırımları için ortak bilgisayarlı yönetim bilgi sistemi olan IRIS'in geliştirilmesi ve tanıtılması, 2002'nin ortasından günümüze uzanan uzun ve genellikle zor bir süreç olmuştur. Sistem BKA'ların kendi ihtiyaçları çerçevesinde geliştirdikleri bağımsız sistemlerinin kapatılmasını gerektirse de bugün BKA'lar için AB fonlarının yönetiminde güçlü ve düzenli bir platform sağlamaktadır.

Zor bir başlangıçtan sonra, BKA'lardaki çalışan düzeyleri 2003'de Ajans başına 22 ile 35 kişi arasına ulaştı. Bugün her BKA'da 40 ila 50 kişi çalışıyor. BKA'ların yarıya yakını yukarıda belirtilen Phare ESC olmayan AB programları altında proje yaparak sınırlı ek gelir elde ediyor.

Romanya'daki BKA'ların merkezi ve yerel yönetimlerle ilişkileri

Bölgelerde, yukarıda belirtildiği gibi, BKA'ların Bölgesel Kalkınma Kurulları'nın yerel yönetim temsilcileri olan üyeleriyle resmi ilişkileri doğası gereği merkezidir. BKA Direktörleri Kurullar tarafından atanır ve ikisi hariç tüm durumlarda BKA'ların kuruluşundan beri görevdedir. BKA'ların birçoğu onlara İl Meclisi tarafından verilen binalarda çalışmaktadır. Birçok BKA yerel yönetimlerle ilişkilerini her İl Meclisinin ofisine az sayıdaki çalışanını 'iliştirerek' veya İl Meclisi çalışanlarını BKA görevlerine dağıtarak, veya bazı durumlarda her İlde ayrı uydu BKA ofisleri bulundurarak geliştirmektedir.

Geleneksel olarak Romanya'da, devletin yerinden yönetim hizmetleri il düzeyinde düzenlenir ve şu ana kadar bölgesel kalkınmada oldukça az katkısı olan Valilikler tarafından koordine edilir. Çeşitli Bakanlıklar ve hizmetlerin, bölgesel düzeyde ofisleri vardır veya açmaktadırlar (örn. Bölgesel İstihdam Ajansları, Bölgesel Çevre Koruma Ajansları, KOBİ'ler için Ulusal Ajanslar) fakat özellikle bölgesel kalkınma planlamasında BKA'lar tarafından teşvik edilen ortaklık faaliyetlerinin ötesinde aralarında resmi bir koordinasyon yoktur.

Hem AEB'de ve hem de BKA'larda BKUA'nın lağvından sonra aralarındaki ilişkilerin bozulduğuna dair yaygınca savunulan görüşü destekleyen çok sayıda sözlü kanıt bulunmaktadır. AEB çalışanları, statülerinin kamusal olmayışı ve yerel yönetimlere bağlılıkları nedeniyle, BKA'lar üzerindeki merkezi kontrol eksikliğini bölgesel kalkınma için kurumsal çerçevede büyük bir zayıflık olarak görmekte ve düzenli olarak vurgulamaktadırlar. BKA çalışanları ise sıklıkla Bakanlıktan düzenli bir destek alamadıklarından ve bakanlığın alt düzeylerdeki işleri yürüterek bölgesel düzeyde iş tekrarına neden olmasından şikayet ederler. Bölgesel kalkınma planlarının aşağıdan yukarı belirlenen bölgesel önceliklerinin ulusal kalkınma planına ve ulusal düzeydeki ilgili programların bölgesel önceliklerine ne ölçüde entegre edildiği konusunda da sıkça görüş anlaşmazlıkları yaşanmaktadır.

Her ne kadar bu görüş farklılıkları temel alınmasa da herhangi bir ülkedeki normal sayılabilecek ulusal/bölgesel tansiyonların ötesinde, Bakanlık ve BKA'lar arasında ciddi iletişim problemlerinin olduğunu söylemek adil olur. BKA'ların

belirsiz statüleri ve yerel düzeydeki politik değişimlerle bağlantılı olarak genel yaklaşımlar konusunda Ajansların bariz şekilde artan bir şekilde farklılaşması da bu duruma yardım etmemektedir.

Ayrıca, Phare ESC altında yıldan yıla kazanılan uygulama deneyimi sistemin bütün bir şekilde işleme için büyük bir yarar sağladığı söylenebilir. AEB “Uygulama Ajansı” olarak tüm kontrole sahip iken, diğer bakanlıklar, özellikle Çalışma, Eğitim ve Çevre, giderek artan aktif bir rol oynamış ve BKA’lar ile daha geniş kapsamlı iletişim kurmuşlardır. Bu olumlu gelişim Phare ESC yatırımlarının kalkınmaya olan kayda değer katkısı ve faydalanıcıların artan deneyimi ile birleşerek, BKA’lar ve uygulama sistemindeki çeşitli diğer organlar arasındaki ilişkilerin gelişmesine yardımcı oluyor.

MEI ve BKA’ların çalışmalarının kamuoyunda tanınırlığı Gallup Romanya’nın değerlendirmesine göre 2005’de Phare ESC için yapılan bilinçlendirme kampanyası sırasında patlama yaşadı¹¹. Kampanya kapsamında Romanya’daki beş ulusal TV istasyonunda başarılı projeleri konu eden kısa filmler görüntüldü. BKA’lar TV kampanyasının ulusal düzeyde başlaması ile eş zamanlı olarak bölgesel düzeydeki çeşitli halkla ilişkiler faaliyetlerini koordine etti. AEB tarafından kampanya sırasında verilen bilgilere göre Romanya’ya taahhüt edilen Phare ESC fonlarının emilim oranını yaklaşık %86 olarak belirtildi. Bunun ISPA ve SAPARD’ın Romanya’daki emilim oranından daha yüksek olduğu ve göreceli olarak BKA’ların performanslarını olumlu bir şekilde yansıttığı belirtildi.

BKA’lar arasında işbirliği

2003’te Romanya BKA’larının ulusal bir derneği Eşleştirmeden ve Eurada ile birlikte ikili yabancı danışmanlardan tavsiye alarak kuruldu. Şimdiye kadar, bu derneğin büyük bir başarı kazandığı söylenemez. Bazı BKA Direktörleri derneğin faydaları hakkında ikna olmadılar. Direktörlerin uzlaşma alanları farklı gündemleri nedeniyle başarması zor bir dizi politika ve operasyonel konular üzerinde sınırlı kalmaktadır. Dernek şu anda güçlüklerle işlemektedir.

Romanya BKA’larının performanslarının değerlendirilmesi

Çeşitli Phare değerlendirmeleri içinde aydınlatıcı bir takım yorumlar bulunsa da BKA’ların performansları ile ilgili kapsamlı bir değerlendirme yapılmamıştır. Phare ’98 altındaki ilk pilot yatırımların değerlendirmesine göre *“BKA’ların hızlı bir biçimde verimli ve coşkulu yapılara dönüşmüştür. Fakat aşağıdaki bazı engellerle karşılaşmıştır:*

- Finansal zorluklar
- Çalışan azlığı (finansal problemleri nedeniyle)
- Yetersiz eğitilmiş çalışanlar
- Gelecek hakkındaki belirsizlik.

BKA personelinin eğitimi Kalkınma Bakanlığının (KB) bir sorumluluğundadır, fakat bu konuya BKA'ların çok az ilgi göstermeleri bizi şaşırttı. Ayrıca BKA'lar kendi aralarında ağ kurarak mümkün olduğunca maliyetleri paylaşmak ve azaltmak ve tartışmalarda KB'nin karşısına birleşik bir yön ile çıkmak için de çok az çalışmaları şaşırtıcıdır.

BKA ve MDP arasındaki enformasyon sistemlerinin uyumu konusundaki eksiklik bulgularımıza eklediğimiz ve çözülmesi gereken önemli bir sorundur.

BKA'ların kendilerine ait proje imkanları'nın kaybolması ile birlikte, BKA'ların gerçek rolü kaybolmuş ve maalesef Kalkınma Bakanlığı'nın bölge teşkilatı haline gelmiştir.

Ulusal programların yönetimi (bölgesel düzeyde) konusunda oldukça etkili bir kapasite geliştirmiştir, fakat program ve bölgesel kalkınma programlarının uygulanması konusunda neredeyse hiç kapasite geliştirmemiştir.”⁹

2003'te Dominus tarafından, merkezi hükümet için yatırım programlarının gerçekleştirilmesi görevlerinde Phare Genişlemiş Merkezi Olmayan Uygulama Sistemine (EDIS) akreditasyon için BKA'ların hazırlık düzeylerine bakan bir değerlendirme yapıldı. Bu bağlamda Dominus değerlendirmesi, BKA'ların kurum içi yazılı kurallarını geliştirmek ve etkili bir iç denetim işlevi oluşturmak için daha fazla çalışmaları gerekse de, diğer birçok operasyonel açıdan EDIS'in minimum gereksinimlerine uygun olduğunu belirtmekteydi. Bu tür prosedürler ve işlevler EDIS akreditasyonu için temel görünebilse de, Dominus şunu belirtmiştir: “*her Ajansın gelişiminin farklı aşamalarını yansıtan 8 ile 18 aylık bir sürede BKA'ların ilgili ulusal kurumların tam desteğiyle ve bu kurumlarla birlikte ortak çabalar gösterildiği ve Avrupa Komisyonu tarafından zamanlı bir yardımla desteklendiği bir çerçevede yukarıdaki alanda belirtilen uyumsuzlukların giderilebileceği görüşündeyiz”*

Makalenin yazımı sırasında, EDIS akreditasyonu hala Romanya'da Phare ESC için bekletiliyordu. Dominus değerlendirmesi farklı BKA'ların gelişiminin farklı aşamalarından bahsetme konusunda doğruydı. Bu durum halen BKA'ların uygulama kapasitesinin ve performansının bir bütün içinde değerlendirilmesini engelleyen bir etken olmaya devam etmektedir.

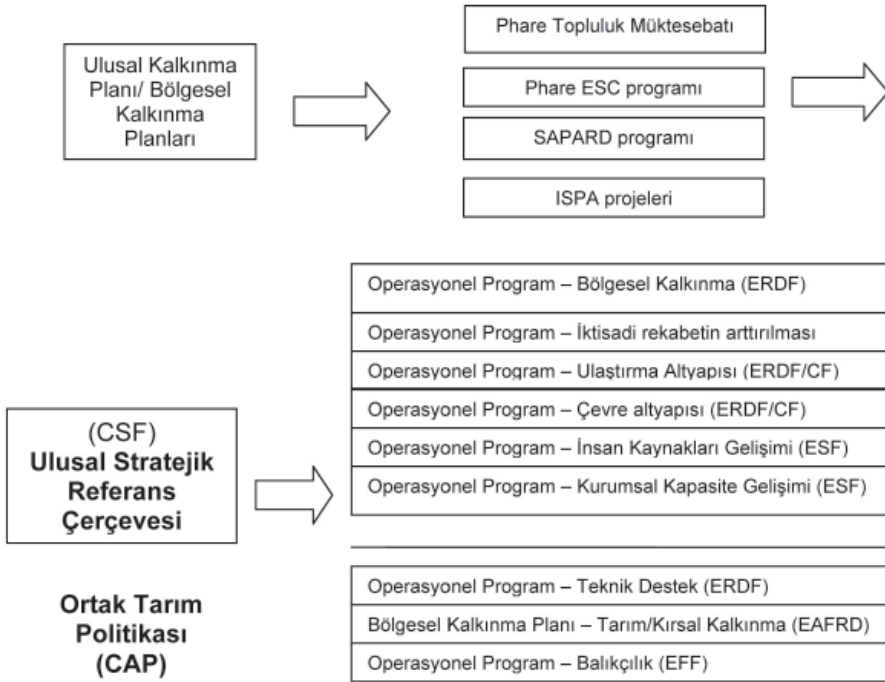
Her bir BKA'daki yönetim kapasitesinin ileri bir değerlendirmesi halen Price Waterhouse Coopers tarafından yapılmaktadır, fakat değerlendirme raporu henüz hazır değildir.

İNGİLİZ VE ROMANYALI BKA'LARIN GELECEKTEKİ EVRİMİ

İngiltere'de, BKA operasyonlarının ölçekleri önemli ölçüde genişlemektedir. Şimdi İngiltere'de BKA'ların ulaşım, turizm teşviki, planlama ve konutlaşmada sorumluluklarının artmasının yanında iş destek önlemlerinin büyük bir kısmının

yerine getirilmesi sorumlulukları vardır. Birkaç yıl içinde kırsal kesimdeki sosyo-ekonomik kalkınma, uluslararası ticaret ile ilgili yeni sorumluluklar alacak ve iş ve üniversiteler arasında bağlar geliştireceklerdir. BKA'lar aynı zamanda ulusal politikaların oluşturulmasına eskisinden daha fazla katılmaktadır. Hazine, Bütçe ve Harcama ile İlgili Gözden Geçirme Raporlarının hazırlanmasında BKA'ların bölgesel perspektiflerini dikkate almaktadır. Ulusal Denetim Ofisi (NAO), 2003 Bütçe çalışmalarında BKA'ların girdileri konusunda görüş bildirmiş, Bölgesel Bilim ve Sanayi Konseyleri ve Bölgesel Beceriler Ortaklığında BKA'ların liderliği gibi örneklerle Ajansların artan etkilerinin gelişimini vurgulamıştır¹².

2007-2013 dönemi için hükümet tarafından İngiliz bölgelerinde yönetilen Yapısal Fonlarla ilgili büyük bir değişim planlanmıştır.⁵ Yeni öneride AB program yönetimi sorumluluğunun GO'lardan BKA'lara geçtiği görülmektedir. GO'lar BKA'lara personelini bu amaç için transfer edecek ve daha stratejik politika koordinasyon rolü üstleneceklerdir. Öneri AB'nin yeni Bölgesel Rekabetçilik ve İstihdam Hedefi altındaki azaltılmış kaynak tahsisleri paralelinde Yapısal Fonların yönetiminin yurt içi düzenlemelerle içselleştirilmesi konusundaki hükümet politikasıyla da uyumludur, ancak detaylar henüz sonuçlandırılmamıştır. Bu durumun Yapısal



Şekil 2. Romanya'da katılım öncesi ve sonrası programların yapısı

Fon programlarının yöneticileri olan ve bölgedeki AB fonlarından en fazla yararlananlardan da biri olan BKA'ları tuhaf bir duruma sokabileceği açıktır.

Romanya'da, Yapısal Araçlar, aşağıda yazara ait şemada da görüldüğü gibi, mevcut katılım öncesi durum ile karşılaştırıldığında AB Uyum Hedefi altında Operasyonel Programlara radikal olarak farklı bir çerçeve getirecektir. AB fonları da artacaktır. 2007–2013 için Romanya'nın Ulusal Stratejik Referans Çerçevesine AB'den 17,2 milyar € üzerinde toplam katkı verilecektir.

NSRF'nin altında özel bir Teknik Destek Operasyonel Programı ile birlikte Beş Sektörel Operasyonel Program ve bir Bölgesel Operasyonel Programın (BOP), olması düşünülmektedir. Bu Operasyonel Programlardan tüm bölgeler faydalana- cak olsa da, BOP her bir Kalkınma Bölgesinin sosyo-ekonomik ihtiyaç endeksine göre hesaplanan tahmini bir finansal pay ayıran tek program olacaktır. BOP için tahmin edilen toplam AB payı 3,27 milyar €'dur, bu 2006 için Phare ESC ödene- ğinin üç katına eşittir.

BKA'lar, Avrupa Entegrasyonu Bakanlığı'nda¹⁴ bulunan Yönetim Otoritesi altın- da çalışan BOP¹³ için Ara Kurumlar olarak gösterildi. BKA'lara, hiçbir Sektörel Operasyonel Program'da herhangi bir resmi görev verilmedi.

Fakat, Kuzey Doğu, Kuzey Batı, Batı, Güney Batı ve Güney Bölgeleri'ndeki BKA'lara Avrupa Bölgesel İşbirliği İnisiyatifi kapsamında önümüzdeki dönem- lerde yapılacak sınır ötesi programları takip etmek için yönetim birimlerinin ku- rulması önerildi:

AB içindeki sınırlar

- OP Romanya/Macaristan
- OP Romanya / Bulgaristan

AB sınırları

- OP Romanya / Moldova / Ukrayna
- OP Romanya / Sırbistan

2007-2013 için planlanan Operasyonel Programların karmaşık sistemleri düşü- nüldüğünde BKA'ların sadece ulusal düzeyde değil kendi aralarında da güçlü işbirliğinin gerekli olduğu açıktır. Taslak NSRF belgesinde, Sektörel OP'ler ve BOP, Dönüşüm ve Avrupa Bölgesel İşbirliği Hedeflerinin yanı sıra, bunlar ile Ulusal Kırsal Kalkınma Programları ve Balıkçılık OP'leri tarafından desteklenen- ler altında finanse edilen tüm uygulamalar arasında NUTS II bölgesel seviyesinde tutarlılığı sağlamak için, ek mekanizmalara ihtiyaç olduğunu Romanya otorite- leri belirtmektedir. “8 Kalkınma Bölgesinin her birinde Koordinasyon Komitesi kurulacaktır. Bölgesel Koordinasyon Komiteleri, tutarlı bir proje sisteminin ge- liştirilmesi, ayrıca destek için seçilen tüm operasyonlar arasında sinerjiyi en üst seviyeye çıkartmak ve tekrarlardan kaçınmak için proje geliştirilmesine ve tüm OP'lerin seçim işlemlerine, alt komiteler / çalışma grupları aracılığı ile gerekli

*olduğu şekilde girdi sağlayacaktır. Bölgesel Koordinasyon Komiteleri, her bölge için Bölgesel Kalkınma Planı ile ilişkili işlemin takibini de üstleneceği*¹⁵ belgede belirtilmiştir.

Bölgesel Koordinasyon Komiteleri'nin başkanlığının, bileşimi ve sekretarya düzenlemelerin detayları hala görüşülmektedir. BKA'ların bunların çalışmalarında ne rol üstlenecekleri henüz net değildir.

BÖLGESEL YERELLEŞME PERSPEKTİFLERİ

Operasyonel gereklilikten doğan Bölgesel Koordinasyon Komitesinin gelecekte NUTS II seviyesinde idari yerelleşme için bir platforma nasıl dönüşebileceği konusunda Romanya'nın ne planladığı konusunda sadece tahmin yürütülebilir. Fakat şu anda, açıkça görülmektedir ki bölgesel yerelleşme hükümet gündeminde değildir. Ekim 2003 yılında referandum ile onaylanan Romanya Anayasası bölgesel seviyede idari yapının oluşturulması konusunda herhangi bir atıfta bulunmamaktadır. 339/2004 sayılı alt kanun yerelleşme konusunda sadece yerel yönetimlerin merkezi hükümete karşı bağımsız olduğunu belirtmektedir.

Romanya'da bazı Kalkınma Bölgelerinin sınırları konusunda fikir ayrılıkları (özellikle Kuzey Batı, Merkez, Güney Doğu ve Güney bölgeleri) kısmen de olsa Macar kökenlilerin çoğunlukta olduğu 4 ildeki sorundan dolayı, devam etmektedir. 151/1998 sayılı Bölgesel Kalkınma Kanunu'nun yerine geçen, 315/2004 sayılı kanunun ekinde belirtilen özel prosedür ile 8 Kalkınma Bölgesindeki iller listelenmektedir. Bu hareket Avrupa Komisyonu'nun Romanya ile ilgili periyodik raporunda, müzakere sürecinde istikrara önemli katkı sağladığı için olumlu bulunmuştur.

İngiltere'de ise hükümet, bölgesel yerelleşme için 2003 yılı boyunca gerçekleştirilen Beyaz Kitap danışma çalışmalarında yoğun mesai harcamıştır. Hükümet aşağıda bazıları belirtilen politikaların sorumluluğunu merkezi yönetimden alacak doğrudan seçilmiş Bölgesel Meclislerin oluşturulmasını desteklemektedir.

- İktisadi kalkınma
- Beceriler ve istihdam
- Konutlaşma
- Spor, kültür ve turizm
- Ulaşım
- Arazi kullanımı ve bölgesel planlama
- Çevre koruması, biyolojik çeşitlilik ve atık
- Kamu sağlığı¹⁶

Beyaz Kitap, yeni Bölgesel Meclislerin, kamunun hesap verebilirliğini artırması ve bölgesel seviyedeki farklı programların ve girişimlerin daha iyi bir şekilde bir araya getirilmesiyle politika uygulamasının etkinliğinin artacağını belirtmektedir.

Bu öneriler “evet” oyunun çıkacağı tahmin edilen ve bunun için en uygun Kuzey Doğu bölgesinden başlanarak referanduma sunuldu. Fakat Kasım 2004’de Kuzey Doğu bölgesi referandumda sürpriz bir şekilde öneriyi reddedince, hükümet vizyonu üzerinde ağır bir darbe oldu ve bölgeselleşme denemesi devam etmedi.

Hem İngiltere’de hem de Romanya’da BKA’lar şimdilik yerelleşme araçları olarak değil de merkezi hükümet politikalarının uygulayıcıları olarak görülmelidir. BKA’ların kamu hizmet kurallarının ve seçim süreçlerinin ne ölçüde üstünde olduğu bu makalenin başında da belirtildiği gibi, tartışmalıdır. İki İngiltere’de merkezi hükümet, Romanya’da yerel yönetimler olmak üzere iki vakada da BKA’ların operasyonlarının üzerinde güçlü kontrol etkisi vardır ve tarafından bunların operasyonları üzerinde güçlü bir kontrol etkisi bulunmaktadır.

SONUÇLAR

Girişte vurgulandığı üzere, İngiltere ve Romanya’nın BKA deneyimleri arasındaki doğrudan bir karşılaştırma bu makalenin amacı değildir ve çok farklı insan kaynakları ve finansal kaynaklar düşünüldüğünde böyle bir karşılaştırma adil olmayacaktır. İngiltere, güçlü bir ekonomisi ve oldukça gelişmiş kâr amacı gütmeyen sektörüyle olgun bir demokrasidir. Oldukça farklı ve sıklıkla yenilikçi formlar alan ekonomik kalkınma alanında uzun bir ortak çalışma geleneği vardır. Romanya hâla totaliter geçmişinin etkisinden çıkmaya çalışmakta, AB katılımına yaklaştıkça sosyo-ekonomik alanda ve kamu idare reformlarında geniş çaplı değişimlerle uğraşmaktadır. Dahası, makale iki ülkedeki BKA’ların oluşumu ve işleyişini çevreleyen karışık ilişkileri ancak yüzeysel olarak gözden geçirmiş ve kaynağı kamuya açık metinlerin kişisel deneyime dayalı kanıtların eşit olmayan bir karışımından oluşmaktadır. Her şeye rağmen, bölgesel kalkınma ajanslarının ve bölgesel kalkınma için diğer yapıların kurulmasındaki zorluklara biraz da olsa bakılabilmektedir. Bu iki hikâyeden diğer çalışmalara da yardımcı olabilecek birkaç temel ders çıkarılabilir:

- Ortaklık ve şeffaflık tüm bölgesel kalkınma yapılarında başından itibaren kurulmalıdır. Bu ortaklık çalışması hakkında hiçbir deneyimi olmayan bir ülkede zor olsa da, ortaksız olmanın maliyeti birçok paydaş arasında yüksek olabilir. Kurumlar, diğer organizasyonlar ve çıkar grupları arasındaki güven eksikliği, başarılı kalkınma konusundaki güveni sarsabilir ve değerli kaynakların israfına neden olabilir. İngiliz BKA’larının Kurullarının yönetiminde temsil edilen çıkarların geniş sayısı ve tâbi oldukları çalışma kuralları iyi uygulamanın temel girdileri olarak görülmelidir.
- BKA’ların net ve somut rapor çizgilerinin olması gerekir. Eğer ekonomik kalkınma için sorumluluğu olan desantralize bir bölgesel idareye sahip bir ülkede çalışıyorlarsa bu aşamaya kadar raporlamaları doğaldır. Bu makalede tartışılan deneyimler eğer BKA’lar ulusal politikaların öncelikli uygulayıcılarsa, kalkınma fonları ana faydalanıcıları arasında yer alan yerel yöne-

timlerden ziyade ulusal seviyeye rapor vermeleri gerektiğini önermektedir. BKA'ların merkezi düzeye raporladığı durumda ise, sadece birine değil, ekonomik kalkınma ile ilgili bütün Bakanlıklara raporlamalıdır.

- Bölgesel düzeyde idari yapılanmanın olmadığı yerlerde BKA'lar ulusal politikalar ve yerel ortakların tutkuları arasında dürüst araçlar olarak görülmeli ve bölgesel kalkınma planı bir ortaklık çalışması olmalıdır. Eğer BKA'lara bir planlama rolü verildiyse, BKA'ların yerel ortaklarla net stratejik hedeflere dayalı geniş çerçevede kalkınma sorunlarını müzakere etmesi için merkezi yönetim tarafından güçlü bir yetki verilmelidir. Bunun yerine BKA'lar planlama sürecinde sadece yerel ortakların savunucusu olursa, merkezi hükümet ile sonraki yüzleşme kaçınılmaz olacaktır, tüm taraflarda tatminsizliğe ve oluşan planın değerinde olası güven eksikliğine yol açacaktır.
- Bölgesel düzeyde idari yapılanmanın olmadığı bir ülkede, merkezi hükümetin yerinden hizmetleri BKA'ları desteklemek için güçlü bir kaynaktır. Eğer bu hizmetler bölgesel düzeyde koordine edilirse, sağlayacakları destek BKA'larla daha çok ilişkili olacaktır. Bölgesel düzeydeki bir çatının altındaki yerinden hizmetlerin eş yerleşimi İngiltere'de önemli bir başarı etkeni olmuştur, fakat ilgili farklı bakanlıkların fonlarının birleşimiyle tek bir bölgesel kalkınma bütçesi oluşturması kadar değerli değildir.
- BKA'lar, yatırım projelerinin finansmanına dâhil olsun veya olmasınlar, yapmaları istenen görevler için yeterince kaynağa sahip olmalıdırlar. Avrupa'da, yeni bir BKA oluşturulmadan önce gerekebilecek fonun seviyesinin analizini mümkün kılacak kadar farklı türdeki BKA'ların deneyimi bulunmaktadır. En önemlisi fonlama, bir BKA'nın tutarlı bir kalkınma planı izleyebilmesi için, tahmin edilebilir olmalıdır. En başından itibaren çalışanların eğitimine ve insan kaynakları geliştirmesine ciddi yatırımlar yapılmalı, bu BKA'ların temel bir özelliği olmalıdır. Bu çabalar ilgili ülkedeki tüm BKA'larda koordine edilmelidir, böylece bazı Ajansların diğerlerinin arkasında kalması engellenmiş olur.
- Her başarılı kuruluş gibi başarılı BKA'lar, performanslarını düzenli bir şekilde değerlendirenlerdir. BKA'larını tüm bölgelerinde kurmuş bir ülke performanslarını değerlendirmek için standart bir çerçeve geliştirmelidir. BKA operasyonları için anlamlı performans hedefleri belirlenmeli ama aynı zamanda hedeflerin nasıl başarılabacağına ilişkin bir esneklik de sağlanmalıdır. Bununla birlikte, İngiliz deneyimlerinin gösterdiği gibi, aşırı değerlendirme düşük verimliliğe yol açabilir. Bu yüzden denge kurulmalıdır. Performans değerlendirmelerinin sonuçlarının yayınlanması BKA'ların sürekli iyileştirmeyi taahhüt eden güvenilir bir ortak olarak görülmesine yardımcı olur.

Kurumsal çevrenin akışkan olduğu birçok yeni AB Üye Devletinde ve Aday Ülkelerde bu tür derslerin yazması kolay ancak uygulaması zordur. Bir BKA bölge- sindeki farklı çıkar grupları arasında olduğu gibi, bölgesel kalkınma arenasında tüm ülkelerde her zaman ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerde gerginlikler vardır. BKA'ların başarılı olması için en başından itibaren tüm paydaşlarla etkili bir şekilde iletişim kurulmalıdır. Bu tür şeffaf bir yaklaşım, ortak kuruluşların BKA'nın amacını anlaması ve ortak kuruluşların BKA'ların kapasitesinin geliştirilmesinin her aşamasında güçlü katkılar sağlamaları için en iyi yoldur.

NOTLAR

1. Danson Mike, Halkier Henrik and Cameron Greta eds. (2000) *Governance, Institutional Change and Development*, London: Ashgate.
2. Ministry of Public Finance (2006) *Romania's National Development Plan 2007-2013*
3. Extensive use made of UK Department of Trade and Industry website <http://www.dti.gov.uk/regional/regional-dev-agencies/index.html>. See also English RDA website <http://www.englishsrda.com/home.aspx>
4. Regional Development Agencies Act 1998, (1998) HMSO
5. HM Treasury & Office of the Deputy Prime Minister (2006) *Review of the Government Offices*, HMSO
6. MORI (March-April 2003) *Stakeholders' Views of RDAs*, Pilot National Survey Report conducted for the Department of Trade and Industry, <http://www.dti.gov.uk/files/file11846.pdf>
7. National Audit Office (2006) *Independent Performance Assessments of North West of England and East of England Development Agencies*, http://www.nao.org.uk/pn/05-06/0506_RDA_assessments.htm. See also (2005) *Guidance on the Independent Performance Assessment of RDAs*, <http://www.nao.org.uk/guidance/rdas.htm>
8. Romanian Government and European Commission (1997) *Green Paper on Regional Development Policy in Romania*, Phare Programme
9. West Midlands Enterprise Ltd. (2001) *Evaluation of the Romania Phare 1998 Regional Policy and Cohesion Programme*, Phare Contract No. ZZ 00.04.02.18
10. Dominus Assessment Report (2003) *Support for Monitoring and Evaluation of Regional Development Projects*, Phare Programme
11. Ministry of European Integration (2006) *Final Report of National campaign for information and publicity for Phare ESC Programme - Ref: RO 2002/000 – 586.05.02.04.01.03.*
12. NAO (2003) *Success in the regions*, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 1268, Session 2002-2003
13. Government of Romania (2004) *Government Decision GD 1179/2004*
14. Government of Romania (2004) *Government Decision GD 497/2004*
15. Ministry of Public Finance (April 2006), *Draft National Strategic Reference Framework Romania 2007-2013*

Richard Harding

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

Strathclyde Üniversitesi Avrupa Politikaları Araştırma Merkezi'nden Prof. John Bachtler ve Dr. Martin Ferry'ye teşekkürlerimi sunarım.

AB DESTEKLİ BÖLGESEL KALKINMA PROGRAMLARININ YÖNETİMİ VE YAPISAL FONLARA HAZIRLIK

Deniz AKKAHVE

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı

Özet

Katılım Öncesi Mali Yardımlar aday ülkelerin üyelik öncesinde gelişmelerine katkı sağlanmasını, ekonomik ve sosyal uyum hedefine yaklaşılmasını ve Birlik içerisinde bölgesel gelişme farklarının azaltulmasını hedeflemektedir. Türkiye, aday ülkelerin yararlandığı PHARE, ISPA ve SAPARD başlıkları altında toplanan fonlardan destek alamamıştır. Mevcut durumda Türkiye, Avrupa Birliğinin “Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardım” başlığı altındaki fonlarından yararlanmaktadır. Türkiye, 2004-2006 döneminde sağlanacak olan ekonomik ve sosyal uyuma yönelik katılım öncesi mali yardımların kullanımına temel teşkil etmek üzere Avrupa Komisyonunun 2001 yılında talep ettiği ve diğer aday ülkeler tarafından da hazırlanmakta olan ilk Ön Ulusal Kalkınma Planını (ÖÜKP) hazırlamıştır.

ÖÜKP döneminde katılım öncesi mali yardımın etkili bir şekilde kullanılması ve üyelik sonrası yapısal fonların kullanımına ilişkin altyapının hazırlığına başlanması hedeflenmektedir. Bu kapsamda ÖÜKP'nin 4. Ekseni olan “Bölgelerin ekonomik gücünün artırılması, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının azaltılması ve kırsal kalkınmanın hızlandırılması” başlığı altında öncelikli 12 İstatistik Bölge Birimi Düzey 2 Bölgesinde AB destekli bölgesel kalkınma programları uygulaması başlatılmıştır.

Bu Programlar gerek uygulama yapıları gerekse kullanılan mekanizma açısından Türkiye'nin yapısal fonlara hazırlanmasında kapasite oluşturmaya yardımcı olmaktadır. Türkiye bu tecrübenin daha etkin ve işler bir mekanizmaya dönüştürülerek Kalkınma Ajanslarına aktarılması yönünde kararlı tutumunu 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun ile ortaya koymuştur.

Bu çerçevede çalışmanın amacı; ülkemizin tam üyelik sürecinde AB yapısal fonlarına hazırlık konusunda ortaya koyduğu uygulamaların ve attığı adımların değerlendirilmesi, kalkınma ajansları açısından elde edilen birikimin paylaşılmasıdır.

AB BÖLGESEL KALKINMA PROGRAMLARININ STRATEJİK ÇERÇEVESİ

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne (AB) ekonomik ve sosyal uyumuna yönelik çalışmalar, AB'nin 1999 yılındaki Helsinki Zirvesinde Türkiye'nin AB üyeliğine aday bir devlet olduğunu açıklaması ve diğer aday ülkeler gibi, mevcut Avrupa stratejisi doğrultusunda reformlarını hızlandıran ve destekleyen katılım öncesi stratejiden yararlanmasını kararlaştırmasıyla ivme kazanmıştır. Söz konusu kararın ardından AB Konseyi 2001 yılında, Türkiye-AB Katılım Ortaklığı Belgesini onaylamış, Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti de AB Müktesebatının Üstlenilmesi-ne İlişkin Ulusal Programı (UP) kabul etmiştir.

Avrupa Komisyonu 2001 yılı Ekim ayında diğer aday ülkelerden olduğu gibi Türkiye'den de, UP'nin eki niteliğinde ve Türkiye'nin AB'ye ekonomik ve sosyal uyumuna yönelik katılım öncesi mali yardımların programlamasına yönelik stratejik bir çerçeve oluşturmak üzere, 2004-2006 dönemini kapsayan Ön Ulusal Kalkınma Planı (ÖÜKP) hazırlamasını talep etmiştir. 2002 yılı ve 2003 yılı İlerleme Raporlarında bu husus vurgulanarak ÖÜKP'nin daha sonraki aşamalarda AB üyesi ülkelerdeki Hedef 1 bölgeleri için istenen nitelikte bir plan haline getirilmesi hususu yer almış ve ÖÜKP'nin AB'de kullanılan türden planlama ve programlama belgeleriyle uyumlu olması ve Türkiye'nin AB ile ekonomik ve sosyal uyumuna ilişkin stratejisindeki gelişmeye paralel biçimde güncellenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Türkiye için katılım öncesi mali yardım, 17 Aralık 2001 tarih ve 2500/2001/EC sayılı Konsey Tüzüğü ile 26 Şubat 2001 tarih ve 390/2001/EC sayılı Konsey Tüzüğü ile düzenlenmektedir. Türkiye için "Katılım Öncesi Mali Yardım" çerçevesinde 2004-2006 dönemi için 1 milyar 50 milyon Avro kaynak tahsis edilmiştir. Bu kapsamda sağlanacak mali yardımların yüzde 35'inin ekonomik ve sosyal uyuma yönelik olarak kullanılması öngörülmüştür.

ÖÜKP döneminde katılım öncesi mali yardımın etkili bir şekilde kullanılması ve üyelik sonrası yapısal fonların kullanımına ilişkin altyapının oluşturulmaya başlanması hedeflenmiştir. Bu kapsamda Türkiye'nin ilk ÖÜKP'si, Türkiye-AB ilişkileri çerçevesinde AB tarafından 2004-2006 döneminde sağlanacak olan ekonomik ve sosyal uyuma yönelik katılım öncesi mali yardımların kullanımına temel teşkil etmek üzere Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın koordinasyonunda hazırlanmıştır.

ÖÜKP'de İlerleme Raporları ve 2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesindeki hususlar dikkate alınarak ülke genelinde ekonomik ve sosyal uyum politikasının oluşturulmasına ve AB'ye yakınsama sağlanması yönünde stratejik çerçevenin ortaya konulmasına çalışılmıştır. Bu stratejik çerçevenin Uzun Vadeli Strateji (2003-2023), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), 2003 yılı Katılım Öncesi Ekonomik Program ve UP hedef ve öncelikleri ile uyumlu olmasına dik-

kat edilmiş, ayrıca AB'nin ilgili mevzuatı ve politika öncelikleri de göz önünde bulundurulmuştur.

AB ile yapılan müzakereler sonucunda nihaileştirilen ÖUKP, Yüksek Planlama Kurulu'nun 22 Aralık 2003 tarih ve 2003/61 sayılı kararıyla kabul edilmiştir. ÖUKP stratejisi, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında tanımlanan orta vadeli stratejinin AB perspektifi bağlamında geliştirilmiş bir alt kümesi niteliğinde olup, dört ana gelişme eksenini altında özetlenmiştir:

- Gelişme Eksenini 1: İşletmelerin rekabet gücünün artırılması,
- Gelişme Eksenini 2: İnsan kaynaklarının geliştirilmesi ve istihdamın artırılması,
- Gelişme Eksenini 3: Altyapı hizmetlerinin iyileştirilmesi ve çevrenin korunması,
- Gelişme Eksenini 4: Bölgelerin ekonomik gücünün artırılması, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının azaltılması ve kırsal kalkınmanın hızlandırılması.

ÖUKP kapsamında 26 İstatistik Bölge Birimi (İBB) Düzey 2 bölgesini kapsayan analiz yapılmış, geniş katılımlı atölye çalışmalarının yanı sıra, bölgelerde yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve üniversitelerle yapılan görüşmeler ve çalıştayların sonuçlarından da yararlanılarak orta vadeli ulusal düzeyde bölgesel gelişme stratejisi hazırlanmıştır. Stratejinin öncelik alanları;

- İnsan kaynaklarının güçlendirilmesi ve kendi hesabına çalışma potansiyellerinin artırılması,
- Mevcut ve yeni kurulacak KOBİ'lerin desteklenmesi ve şebeke tarzı etki-leşim örgütlenmeleri biçiminde işbirliği-ortaklık potansiyellerinin yükseltilerek, kolektif düzeyde rekabet etme güçlerinin artırılması,
- Yeni yatırımların gerçekleşmesi ve kentsel yaşam kalitesinin yükseltilmesi açısından önem taşıyan fiziki ve sosyal altyapı yatırımlarının desteklenmesi,
- Kırsal alanda ekonomik faaliyet çeşitliliğinin sağlanması,
- Yerel katılımı artıracak olan girişim alanlarını geliştirecek ve yerel ekonomik gelişmeye yerel aktörlerin kolektif müdahalesini düzenleyecek yeni yerel yönetim modelleri ile kurumsal yapının güçlendirilmesidir.

Türkiye'nin 26 İBB Düzey 2 bölgesi için geliştirilen bu strateji, ÖUKP'nin 4 numaralı gelişme eksenini için genel bir çerçeve oluşturmaktadır. Bu doğrultuda gelişme eksenini kapsamında AB'nin önerileri de dikkate alınarak belirlenen öncelikli 12 bölgenin istihdam düzeyinin ve rekabet gücünün artırılması yoluyla bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının azaltılması amaçlanmaktadır. Bu çerçevede söz konusu 4. eksenin öncelikleri;

- KOBİ'lerin desteklenmesi ve güçlendirilmesi,
- Küçük ölçekli altyapı inşaatlarının desteklenmesi,
- Yerel inisiyatiflerin desteklenmesi,
- Kurumsal kapasitenin oluşturulması ve güçlendirilmesi olarak belirlenmiştir.

Söz konusu öncelikli bölgeler, 26 bölge arasında sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasına göre en alt sırada bulunan 12 İBB Düzey 2 bölgesidir. Bu bölgeler 42 ili kapsamakta olup, uygulama sırasıyla; TRC1 (Adıyaman, Gaziantep, Kilis), TRC2 (Diyarbakır, Şanlıurfa), TRC3 (Batman, Mardin, Siirt, Şırnak); TRB2 (Bitlis, Hakkari, Muş, Van); TR82 (Çankırı, Kastamonu, Sinop), TR83 (Amasya, Çorum, Samsun, Tokat), TRA1 (Bayburt, Erzincan, Erzurum); TRA2 (Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars), TR72 (Kayseri, Sivas, Yozgat), TR52 (Karaman, Konya), TRB1 (Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli) ve TR90'dır (Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Trabzon).

AB DESTEKLİ BÖLGESEL KALKINMA PROGRAMLARININ YÖNETİMİ

ÖUKP'de tanımlanan bölgesel kalkınma programları, Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardım kapsamında yer alan diğer program ve projelere uygulanmakta olan Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi (DIS) kurallarına tabidir.

Helsinki Zirvesi'nde (10-11 Aralık 1999) Türkiye'ye adaylık statüsü verilmesinden sonra Avrupa Birliği tarafından 17 Aralık 2001 tarihinde "Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardıma Dair Çerçeve Tüzük" yayımlanarak Türkiye'ye sağlanan mali yardımlar "Türkiye İçin Katılım Öncesi Mali Yardım" Başlığı altında tek bir program çerçevesine alınmıştır.

Ülkemiz, adaylık döneminde Avrupa Birliğinden sağlanacak mali yardımların diğer aday ülkelerde de uygulanan ve "Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi (DIS)" olarak adlandırılan sistem çerçevesinde kullanılması için gerekli düzenlemeyi, 18 Temmuz 2001 tarih ve 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile yapmıştır. Söz konusu Genelge'de DIS altında yürütülecek program ve projelerle ilgili oluşturulan yapılar tanımlanmış ve bu yapıların görev ve sorumlulukları belirlenmiştir.

Ulusal Mali Yardım Koordinatörü

18 Temmuz 2001 tarih ve 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile Avrupa Birliği ile Katılım Öncesi Mali İşbirliğinin koordinasyonunu sağlayacak Ulusal Mali Yardım Koordinatörlüğü görevinin, Avrupa Birliği ile ilişkilerden sorumlu Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı tarafından yürütüleceği kararlaştırılmıştır. Genelge Ulusal Mali Yardım Koordinatörünün bu görevi yerine getirmek üzere gerektiğinde bir temsilci atayabilmesine imkan vermektedir. Ulusal Mali Yardım Koordinatörünün başlıca görevleri şunlardır:

- Topluluk mali yardımının katılım süreci ile ilişkilendirilmesi ve fonların sadece bu amaç için kullanılmasını teminen gerekli koordinasyonu sağlamak,
- Mali işbirliği kapsamında değerlendirilecek projelerin Katılım Ortaklığı Belgesi ve Ulusal Programda yer alan öncelikler doğrultusunda yönlendirilmesini, seçilmesini, uygulanmasını ve izlenmesini sağlamak,
- Yıllık Finansman Anlaşmalarını, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi ve ilgili Bakanlıklar ile bağlantılı olarak hazırlamak ve koordine etmek,
- Programların izlenmesini ve değerlendirilmesini koordine etmek.

Ulusal Mali Yardım Koordinatörlüğü'nün sekretarya hizmetleri, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği tarafından yürütülmektedir.

Mali İşbirliği Komitesi

Mali işbirliği ile ilgili olarak yürütülen çalışmalar arasında gerekli uyumu sağlamak üzere "Mali İşbirliği Komitesi" kurulmuştur. Mali İşbirliği Komitesi; Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Avrupa Birliği Genel Sekreterliği temsilcilerinden oluşur. Komiteye, Ulusal Mali Yardım Koordinatörü veya görevlendireceği temsilcisi başkanlık eder. Komitenin sekretarya hizmetleri Avrupa Birliği Genel Sekreterliği tarafından yürütülür.

Mali İşbirliği Komitesinin başlıca görevleri şunlardır:

- Mali kaynakların kullanımında öncelikleri belirlemek,
- Saptanacak öncelikler kapsamında yıllık programları hazırlamak,
- Mali kaynakların öncelikler doğrultusunda dağıtımını gözetmek,
- Mali işbirliği uygulamasını izlemek ve değerlendirmek.

Ulusal Fon ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisi

Avrupa Birliğinden sağlanacak mali yardımlar Hazine Müsteşarlığı tarafından açılacak ve yönetilecek bir Ulusal Fonda toplanacaktır. Fonu yönetmek üzere Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanı, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi olarak tanımlanmıştır. Genelge Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin, bu görevi yerine getirmek üzere gerektiğinde bir temsilci atayabilmesine imkan vermektedir. Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin başlıca görevleri şunlardır:

- Komisyon'dan fonların transferini talep etmek ve fonları yönetmek,
- Finansman Anlaşmasında geçen ulusal ve diğer mali kaynakların akışını sağlamak,
- Avrupa Birliği mali yardımları için Avrupa Birliği tarafından kabul edilmiş mali raporlama sistemi oluşturmak,
- Finansman Anlaşmasında belirtilen usule uygun olarak fonları Merkezi Finans ve İhale Birimine transfer etmek.

Ortak İzleme Komitesi

Ortak İzleme Komitesi, Ulusal Mali Yardım Koordinatörü, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Mali İşbirliği Komitesi ve Avrupa Birliği Komisyonu temsilcilerinden oluşur. Ortak İzleme Komitesi yılda en az bir kez toplanarak programları gözden geçirir. Ortak İzleme Komitesinin başlıca görevleri şunlardır:

- İzleme raporları kapsamında Finansman Anlaşmalarında yer alan hedeflerin gerçekleşmesini değerlendirmek,
- Belirlenen hedeflere ulaşılabilmesi için önceliklerde değişiklik, programlar arasında kaynak aktarımı ve gerekli hallerde program bazında ilave mali kaynak önerisinde bulunmak.

Merkezi Finans ve İhale Birimi

18 Temmuz 2001 tarih ve 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesinde Avrupa Birliği ile Katılım Öncesi Mali İşbirliği kapsamındaki projelerin Komisyon tarafından belirlenen yöntemeye uygun olarak ihalelerinin, ödemelerinin ve raporlama işlemlerinin Başbakanlık Proje Uygulama Birimi tarafından yerine getirileceği belirtilmektedir.

Ancak Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi çerçevesinde 14 Şubat 2002 tarihinde Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Komisyonu arasında imzalanan “Merkezi Finans ve İhale Birimi’nin ve Ulusal Fon’un Kurulmasına Dair Mutabakat Zabıtları” TBMM tarafından kabul edilmiş ve 20 Mart 2003 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Söz konusu Mutabakat Zabıtları’nda Merkezi Finans ve İhale Biriminin görevleri genel olarak aşağıdaki şekilde tanımlanmıştır:

- Merkezi Finans ve İhale Birimi; Türkiye’de Avrupa Birliği tarafından finanse edilen programlar çerçevesinde gerçekleşen hizmet, mal, iş ve hibelere ilişkin ihalelerin;
 - genel bütçeleme
 - ihaleye çıkma
 - sözleşme imzalama
 - ödeme
 - muhasebe ve mali raporlaması bakımından tek sorumlusudur.
- Merkezi Finans ve İhale Birimi; hizmetlerin, malların, işlerin ve hibelerin ihalesine ilişkin Avrupa Birliği kural, düzenleme ve usullerine bağlı kalınmasını ve uygun bir raporlama sisteminin işlemlerini sağlayacaktır.
- Programın uygulanmasına ilişkin teknik konuların tüm sorumluluğu her bir program için, uygulamadan sorumlu olan yetkilidir (Kıdemli Program Görevlisi).

- Merkezi Finans ve İhale Birimi, Kıdemli Program Görevlisine, talebi üzerine, Avrupa Birliği dış yardım uygulama usulleri (ihale ve sözleşme usulleri gibi) ile ilgili tavsiyelerde bulunacaktır. Bununla birlikte, teknik uygulamanın tüm sorumluluğu Kıdemli Program Görevlisinde olacaktır. Merkezi Finans ve İhale Birimi, ihtisaslaşmış danışmanlık kapasitesi geliştirecek ve bu amaç için gerekli dokümantasyonu bulunduracaktır.

Ulusal Fon ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisi

Ulusal Fon, Hazine Müsteşarlığı içerisinde yer alan ve Topluluk fonlarının faydalanıcı ülkeye aktarıldığı merkezi hazine birimi olarak tanımlanmış ve Avrupa Birliği fonlarının mali yönetiminin genel sorumluluğu Ulusal Fon'a başkanlık eden Ulusal Yetkilendirme Görevlisi'ne verilmiştir. Bu çerçevede Ulusal Yetkilendirme Görevlisi'nin görevleri aşağıdaki şekildedir:

- Ulusal Yetkilendirme Görevlisi Avrupa Birliği fonlarının mali yönetiminin genel sorumlusudur. Ulusal Yetkilendirme Görevlisi; satın alma, raporlama ve mali yönetimle ilgili Avrupa Birliği kurallarına, düzenlemelerine ve usullerine riayet edilmesini ve usulüne uygun bir raporlama ve proje bilgi sisteminin işletilmesini sağlayacaktır. Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, bir programın tamamlanmasına kadar, o programla ilgili Avrupa Birliği fonlarının genel olarak tüm sorumluluğuna sahip olacaktır.
- Uygun mali denetim Hazine Kontrolörleri ve Sayıştay tarafından yerine getirilecektir. Ulusal Yetkilendirme Görevlisi tüm Avrupa Birliği fonları için bir finansal raporlama sistemi oluşturacaktır. Ulusal Yetkilendirme Görevlisi fonların kullanımından Komisyona karşı sorumlu olacaktır. Bu sorumlulukları yerine getirirken aşağıdaki görevlerden sorumlu olacaktır:
 - Komisyondan fonları talep etmek ve yönetmek,
 - Ulusal Mali Yardım Koordinatörüne danışarak Merkezi Finans ve İhale Birimi veya her bir Uygulama Birimi içerisindeki Program Yetkilendirme Görevlilerini atamak,
 - Komisyon ve ilgili Türk yetkililerince seçilen ve onaylanan Merkezi Finans ve İhale Birimi veya her bir Uygulama Birimi ile Finansman Anlaşmaları imzalamak,
 - Avrupa Birliği Programları Finansman Zabıtlarında belirtildiği şekilde ulusal ve diğer ortak finansman kaynaklarının akışını sağlamak,
 - Avrupa Birliği fonları ile ilgili raporlama sisteminin düzenli olarak güncelleştirilmesini ve Merkezi Finans ve İhale Birimi veya Uygulama Birimleri tarafından raporlama usullerine uyulmasını sağlamak,

- Finansman Anlaşmalarında belirtilecek mekanizmalar çerçevesinde fonları Merkezi Finans ve İhale Birimi veya Uygulama Birimlerine transfer etmek,
- Ortak İzleme Komitesi'ne, Komisyon ve Ulusal Mali Yardım Koordinatörü ile birlikte katılmak,
- Programın sonunda Merkezi Finans ve İhale Birimi veya Uygulama Birimlerinden kullanılmamış fonları geri almak.
- İhalenin yapılması ve sözleşme imzalanması aşaması dahil, programın uygulamasıyla ilgili teknik ve idari konular tamamıyla, Uygulama Birimi, Merkezi Finans ve İhale Birimi veya ilgili Bakanlık/kuruluşun sorumluluğunda olacaktır.
- Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, şüphelenilen ve gerçekleşen her türlü yolsuzluk ve kuraldışı ile yapılan denetimlerde ortaya çıkan bulguları anında Avrupa Komisyonu'na rapor edecektir.
- Ulusal Yetkilendirme Görevlisi yanlışlıkla ödenen her meblağı geri almak ve Avrupa Komisyonu'na transfer etmekle yükümlüdür.

18 Temmuz 2001 tarih ve 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi ve Merkezi Finans ve İhale Birimi'nin ve Ulusal Fon'un Kurulmasına Dair Mutabakat Zabıtları ile Ulusal Mali Yardım Koordinatörü Avrupa Birliği ile ilişkilerden sorumlu Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı olarak, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi ise Hazineden sorumlu Devlet Bakanı olarak belirlenmiştir.

Ancak Ulusal Yetkilendirme Görevlisi olan Hazineden sorumlu Devlet Bakanı Ali BABACAN'ın 3 Haziran 2005 tarihli 2005/15 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile, Baş müzakereci olarak görevlendirilmesi ile Ulusal Mali Yardım Koordinatörü ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisi görevlerinin aynı makamda birleşmesi sorunu ortaya çıkmıştır.

Bu sorun, 10 Mayıs 2006 tarih ve 5500 sayılı "Merkezi Finans ve İhale Biriminin Kuruluşuna İlişkin Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Avrupa Komisyonu Arasındaki Mutabakat Zaptına 1 Nolu Ekin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun" ile giderilmiştir. Söz konusu Kanun ile Ulusal Mali Yardım Koordinatörü ile Ulusal Yetkilendirme Görevlisi'nin tanımları aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Ulusal Mali Yardım Koordinatörü yardımdan faydalanan ülkede programlama ile görevlendirilmiş Avrupa Birliği Genel Sekreteridir. Ulusal Yardım Koordinatörü aynı zamanda, Topluluk mali yardımının kullanımıyla genel katılım süreci arasında yakın bir ilişki kurulmasını sağlar ve Avrupa Birliği programlarının izlenmesinden ve değerlendirilmesinden sorumludur. Ulusal Yardım Koordinatörü aynı anda Ulusal Yetkilendirme Görevlisi veya Program Yetkilendirme Görevlisi olamaz.

Ulusal Yetkilendirme Görevlisi Ulusal Fona başkanlık eden Hazine Müsteşarıdır. Ulusal Yetkilendirme Görevlisi Avrupa Birliği fonlarının sağlam şekilde mali yönetiminin genel sorumluluğunu üstlenmiştir. Ulusal Yetkilendirme Görevlisi aynı anda Ulusal Yardım Koordinatörü veya Program Yetkilendirme Görevlisi olamaz.

Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu

DIS’de Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu (AKTD) “ön onay” yetkisine haizdir. Tüm ihaleler ve hibeler AB Dış Yardım Sözleşme Usulleri Hakkında Pratik Rehberde (PRAG) tanımlanan usuller çerçevesinde Komisyonun onayına tabidir. Bu ön onay için AKTD, aşağıdaki hususları yerine getirir;

- İhale ilanından önce ihale dosyasının içeriğinin onayı (hibe programlarında “hibe başvuru rehberinin onayı)
- Değerlendirme Komitesi üyelerinin onayı
- Değerlendirme Raporunun kontrolü ve onayı
- Hibe Programlarında hibe almaya hak kazanmış proje listelerinin onayı
- Projenin AB tarafından desteklenmeye uygun olduğunun teyidi olarak sözleşmenin imzalanması

Kıdemli Program Görevlisi

DIS’de programların teknik sorumluluğunu, programın yönetim ve uygulamasında “yararlanıcı” rolü üstlenen kurumun üst düzey yetkilileri arasından belirlenen Kıdemli Program Görevlisi (KPG) üstlenmiştir. KPG; proje ve programların teknik düzeyde iyi ve zamanında uygulanmasını sağlamak üzere projeye ilgili bakanlık veya kuruluş tarafından atanan bir kamu görevlisidir. KPG proje ve programların AB kural, düzenleme ve usullerine uygun olarak programlaması, koordinasyonu, yönetimi ve izlenmesinden sorumludur. Bu çerçevede KPG’nin sorumlulukları genel olarak;

- AB tarafından finanse edilen projelerin programlama çalışmalarını yürütme, proje ve programların teknik açıdan yürütülmesini koordine etme ve izleme,
- Planlama, raporlama ve teknik konularda Komisyonla temasları sürdürme,
- MFİB’nin faaliyetleri için gerekli belgelerin ve raporların hazırlanması için veri sunma,
- İhale belgelerini (hibe başvuru rehberleri ve teknik şartnameleri) hazırlama veya hazırlanmasını temin etme,
- MFİB’ye ihaleye çıkılması için teklifte bulunma,
- MFİB’ye sözleşmelerin imzalanması için talepte bulunma,
- Fatura karşılığı ödemeleri onaylama (işin gerçekleştiğine onay verme: okundu ve onaylandı)

AB destekli bölgesel kalkınma programlarında KPG, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı (DPT), Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürüdür. 2001 yılında MEDA kapsamında planlanan ve ÖUKP kapsamında yer alan (GAP Bölgesel Kalkınma Programı hariç) tüm bölgesel kalkınma programlarının yönetimi, DPT koordinasyonunda oluşturulan yapı içerisinde gerçekleştirilmektedir. Bu yapıda merkezde DPT Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü içerisinde; AB Bölgesel Programları Dairesi ve İzleme ve Değerlendirme Dairesi olmak üzere iki daire kurulmuştur.

DIS çerçevesinde hibe programlarının uygulanmasında AB Bölgesel Programları Dairesi; nihai faydalanicılarla sözleşmelerin imzalanmasına kadar geçen süreçte teklif çağrılarının etkin bir şekilde hazırlanmasından ve yönetiminden sorumlu kılınmıştır. İzleme ve Değerlendirme Dairesi ise teklif çağrısı neticesinde uygulamaya geçen projelerin izlenmesinden ve programların performans değerlendirmesinden sorumludur.

AB destekli bölgesel kalkınma programlarının yerelde düzey 2 bazında uygulanmasını sağlamak üzere ise ilgili düzey 2 bölgelerinde yer alan illerin valilerinin girişimiyle “Hizmet Birlikleri” kurulmakta ve bu birliklerin çatısı altında “Program Uygulama Birimleri (PUB)” oluşturulmaktadır. PUB’larda gerek diğer kamu kuruluşlarından görevlendirmelerle gerekse ilan yoluyla seçilen uzmanların işe alınmasıyla belirlenen personel, DPT tarafından eğitime tabi tutulmakta; Proje Döngüsü Yönetimi, hibe mekanizması, AB satın alma kuralları, proje izleme ve değerlendirme konularında düzenlenen sertifikalı eğitim programları ile personelin AB kural, düzenleme ve usulleri konusunda bilgi birikimi sağlaması hedeflenmektedir. 2006 yılı sonu itibarıyla ÖUKP kapsamında yer alan düzey 2 bölgelerinde 8 adet Hizmet Birliği kurulmuş olup, 2006 sonu itibarıyla PKM ve PUB’larda toplam 108 personel görev yapmaktadır.

Şekil 1’de yer alan şemadan görüleceği üzere PUB, Birlik Müdürü görevini yürüten ilgili Vali Yardımcısı tarafından yönetilmektedir. Bu birimlerin her birinde, bir teknik koordinatör ile Programın öncelik alanlarından sorumlu koordinatörler görev yapmaktadır. Hizmet Birliği modelinde KPG, bazı yetkilerini Hizmet Birliği ile imzalanan protokoller çerçevesinde PUB’a devretmekte ve PUB personeli programın yerel düzeyde uygulamasını ve projelerin izlenmesini gerçekleştirmektedir. PUB ayrıca Programın bölgede tanıtımından ve Teknik Yardım Ekibi ile ilişkilerden de sorumludur.

PHARE kapsamında yürütülen bölgesel kalkınma programlarının hizmet birliği modelinden farklı olarak Doğu Anadolu Kalkınma Programında Van İlinde kurulmuş olan Program Koordinasyon Merkezi (PKM), programın yerel düzeyde uygulanmasını, tanıtımını, projelerin izlenmesini gerçekleştirmektedir. PKM’nin başında diğer PUB’larda olduğu gibi vali yardımcısı bulunmaktadır. PKM’de 2006 sonu itibarıyla 26 personel görev yapmaktadır.



Şekil 1. Program Uygulama Birimi / Program Koordinasyon Merkezi Yapısı

AB DESTEKLİ BÖLGESEL KALKINMA PROGRAMLARI

AB destekli bölgesel kalkınma programları ÖUKP’de belirlenen stratejik çerçeveye uygun olarak Planda belirlenen öncelikli düzey 2 bölgelerinde uygulanmaktadır. ÖUKP’nin dördüncü eksenini olan “Bölgelerin Ekonomik Gücünün Artırılması, Bölgeler Arasındaki Gelişmişlik Farklarının Azaltılması ve Kırsal Kalkınmanın Sağlanması” Gelişme Ekseninin ana hedefi; bir yandan bölgelerin nispi rekabet edebilirliklerinin artırılması, diğer yandan ülkenin tamamı için en önemli sorun olmakla birlikte geri kalmış bölgelerde daha fazla hissedilen işsizliğin azaltılması olarak belirlenmiştir.

Bölgesel gelişme eksenini kapsamında yer alan bölgelerdeki KOBİ’ler için üretim yöntemlerini modernize edecek ve ilave istihdam yaratacak projelerin uygulanmasına öncelik verilmesi öngörülmüştür.

Diğer taraftan öncelikli bölgelerde yatırımların artırılmasına imkân sağlayacak bir iklimin yaratılması büyük önem taşımaktadır. Bu çerçevede hedef bölgelerdeki yerel yönetimler tarafından uygulanacak küçük ölçekli altyapı projeleri ile bölgelerdeki yaşam koşullarının iyileştirilmesi, altyapı kalitesinin yükseltilmesi ve işletmeler için ihtiyaç duyulan altyapı inşasının desteklenmesi öngörülmüştür.

Hedef bölgelerdeki kar amacı gütmeyen Sivil Toplum Kuruluşlarının ve yerel yönetimlerin kamu kurum ve kuruluşlarının katılımı ile gerçekleştirecekleri kırsal alanda gelir artırıcı küçük ölçekli projelerin desteklenmesi hususu gelişme ekseninin bir diğer öncelik alanı olarak belirlenmiştir. Tamamlayıcı ve alternatif tarımsal faaliyetler yoluyla çiftçilerin gelir kaynaklarının çeşitlendirilmesi, turizm

ve tanıtım faaliyetlerinin desteklenmesi, mesleki eğitime yönelik programların yaygınlaştırılması ve araştırma faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi planlanmıştır.

Bölgesel gelişme ekseninin bu öncelik alanlarında nihai faydalanıcılar tarafından hazırlanacak projelerin desteklenmesi ile bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının azaltılmasına katkıda bulunulması hedeflenmektedir.

Bu çerçevede ÖUKP kapsamında uygulanmakta olan AB destekli bölgesel kalkınma programlarının öncelik alanları;

- tarım ve kırsal kalkınma,
 - küçük ölçekli altyapının desteklenmesi,
 - KOBİ'lerin desteklenmesi,
 - yerel inisiyatiflerin desteklenmesi,
 - sosyal kalkınma
- olarak belirlenmiştir. Bölgesel kalkınma programlarında bölgelerin ihtiyaçlarına göre bu öncelik alanlarına yer verilmektedir.

ÖUKP döneminde hedef bölgelerde yerel paydaşlar tarafından hazırlanacak küçük ölçekli projelerin uygulamaya konmasıyla 2007-2013 döneminde hazırlanacak operasyonel programlar için önemli bir öğrenme sürecinin yaşanması ve gerek merkezde gerekse yerelde kapasite oluşturulması hedeflenmektedir. Programlar kapsamında yer alan hibe mekanizmalarının uygulama sürecinde yerel paydaşların, kalkınma çabalarında geniş katılımı daha çok sorumluluk almasının teşvik edilmesi böylece kalkınma girişimlerinde sahiplenme sağlanması öngörülmüştür.

Hibe mekanizmalarının planlanması, yönetimi ve izlenmesi için oluşturulan kurumsal yapılar, bölgelerde düzenlenen geniş katılımlı eğitim faaliyetleri ile AB normlarında proje hazırlamaya dair kazanılan deneyim ve projelerin tüm taraflarca sahiplenilmesini, ortak sorumluluk oluşturulmasını sağlayan eş-finansman uygulamaları, Türkiye için Yapısal Fon Tüzüklerinde yer alan koşulların yerine getirilmesinde önemli bir deneyim olarak görülmektedir.

ÖUKP'nin tek uygulama alanı bulan dördüncü ekseninde planlanan bölgesel kalkınma programlarının hayata geçirilebilmesi için ön şart niteliğindeki akreditasyon süreci DPT'nin çalışmaları ile tamamlanabilmiş ve hibe programı uygulamaları için Türkiye, Temmuz 2004 yılında akredite olmuştur. DPT Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü akreditasyon için bölgesel kalkınma programlarında hibe programlarının yönetimini üstlenen birim olarak DIS çerçevesinde ve PRAG kurallarına göre oluşturulması gereken yapıyı ve koşulları hazırlamıştır. Bu çerçevede;

- programların DIS altında yönetiminde sorumluluk alması öngörülen yapılar belirlenmiş,
- program yönetiminin farklı düzeylerinde yer alan personelin iş tanımları yapılmış ve

- prosedürleri tanımlayan ve standart formları içeren belgeler hazırlanmıştır.

Bu çerçevede hibe programları sürecinde rol alan merkez ve bölgelerdeki yapıların görev ve sorumluluklarını tanımlayan, teklif çağrısı sürecini tarif eden “Hibe Yönetim Rehberi” hazırlanmış, merkezde DPT içerisinde ve bölgelerde Program Koordinasyon Merkezi/Program Uygulama Birimlerinde görev alan personelin iş tanımları netleştirilmiş, DIS ana aktörlerinin sorumluluk alanları belirlenmiş, raporlama şekilleri tanımlanmıştır.

Merkezdeki bu çalışmalara paralel olarak bölgelerde ÖÜKP kapsamındaki illerde “hizmet birlikleri”nin hazırlıkları İçişleri Bakanlığı ile DPT’nin işbirliğinde valiliklerin girişimiyle gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede DIS altında hibe programı uygulamalarının gerçekleştirilmesine yönelik olarak hizmet birliklerinin tüzükleri hazırlanmış, görevlendirmeler tamamlanmıştır.

Diğer taraftan hibe programlarının uygulanmasında görev alan personele yönelik eğitim ihtiyacı analizi yapılmış ve bu çerçevede bilgilendirme faaliyetleri ve eğitim programları düzenlenmiştir. PUB personeline yönelik olarak tasarlanan program, AB bölgesel politikası, bölgesel fonlar, uygulama mekanizmaları, DIS aktörleri, rol ve sorumlulukları, AB satın alma kural ve uygulamaları, teknik yardım ekibinin programlardaki rolü ve PUB ile ilişkileri, uygulamada elde edilen tecrübenin paylaşılması konularını içerecek şekilde standart hale getirilmiştir.

Bu düzenlemelerin ardından uygulaması başlatılan bölgesel kalkınma programları 11 düzey 2 bölgesinde 36 ili kapsamakta olup, toplam 235 milyon Avroluk bütçeye sahiptir. 6 ili kapsayan Doğu Karadeniz Kalkınma Programı’nın (DOKAP) 2007 yılı başında uygulamaya konulması ile ÖÜKP’de hedeflenen 12 düzey 2 bölgesi de (42 il) bölgesel programların kapsamına alınmış olacak ve Türkiye - Bulgaristan Sınır Ötesi İşbirliği Programı ile birlikte kullanılan bütçe toplam 278,5 milyon Avroyu bulacaktır.

Türkiye - Bulgaristan Sınır Ötesi İşbirliği Programı ekonomik ve sosyal uyum altında Katılım Öncesi Mali İşbirliği çerçevesinde desteklenmekte olan bir program olup, 2004-2006 dönemini kapsayan uygulamaları yine DPT’nin koordinasyonunda gerçekleştirilmiştir. Bu programın yönetimi program kapsamındaki Edirne ve Kırklareli illerinde valiliklerde oluşturulan ve “yerel teknik sekreteryar” olarak adlandırılan PUB benzeri yapıların yardımıyla yürütülmektedir. Programda bölgesel kalkınma programlarındaki teklif çağrısı mekanizması uygulanmakta olup, tanımlı projeler de yer almıştır. Bunlardan Edirne İlinde yer alan Ekmekçizade Kervansarayının Restorasyonu Projesinin ihalesi tamamlanmış ve 2006 yılı Mart ayında yapımına başlanmıştır. 3,135 milyon Avroluk Projenin 18 ayda tamamlanması öngörülmüştür.

Tablo 1. AB Destekli Bölgesel Kalkınma Programları Bütçe Dağılımı

Program	Bütçe (Milyon Avro)		TOPLAM (Milyon Avro)
	AB Desteği (Milyon Avro)	Türkiye Katkısı (Milyon Avro)	
DAKP (TRB2)*	45	-	45
GAP*	47	-	47
TR82, TR83, TRA1	40	12.33	52.33
TR72, TR52, TRA2, TRB1	70	20.67	90.67
DOKAP (TR90)**	18	6	24
Sınır Ötesi İşbirliği***	15	4.5	19.5
TOPLAM	235	43.5	278.5

* DAKP ve GAP MEDA kapsamında planlanan programlar olup, ulusal katkı içermemektedir.

** 2005 yılı programlamasında yer almakta olup, hazırlık çalışmaları devam etmektedir.

*** Türkiye-Bulgaristan Sınır Ötesi İşbirliği Programını içermektedir.

Kaynak: Finansman Anlaşmaları (2002, 2003, 2004, 2005)

Bölgesel Kalkınma Programları kapsamında Doğu Anadolu Kalkınma Programı (DAKP) ve Doğu Karadeniz Kalkınma Programında (DOKAP) olduğu gibi tek bir düzey 2 bölgesine yönelik uygulamalar olabildiği gibi; Samsun, Kastamonu, Erzurum Düzey 2 Bölgeleri Kalkınma Programı (üç düzey 2) ve TRA2, TR72, TR52 ve TRB1 Düzey 2 Bölgeleri Kalkınma Programında (dört düzey 2) olduğu gibi birden fazla düzey 2 bölgesini kapsayan programlar da uygulamaya konulmuştur.

Doğu Anadolu Kalkınma Programı (DAKP)

Doğu Anadolu Kalkınma Programı (DAKP), yenilikçi bölgesel politika ve planlama yaklaşımlarını uygulamaya yönelik merkezde ve bölgede kapasite oluşturmak ve bölgenin kalkınmasını sağlamak üzere hazırlanmış bir bölgesel kalkınma programıdır. Program; Bitlis, Hakkâri, Muş ve Van illerini kapsamaktadır. Avrupa Birliği MEDA fonundan desteklenen Programın projelendirme çalışmaları DPT ve AB teknik uzmanlarının ortak çalışmasıyla 2001 yılında başlatılmış ve Spesifik Finansman Anlaşması 05 Ağustos 2003 tarihinde imzalanmıştır. AB söz konusu Programa 45 milyon Avro hibe kaynak tahsis etmiştir.

Programın Öncelik Alanları

Programın öncelik alanları;

- tarım ve kırsal kalkınma
- küçük ve ortak ölçekli işletmelerin (KOBİ) desteklenmesi
- turizm ve çevre
- sosyal kalkınma ve
- kapasite geliştirme faaliyetleridir.

Tarım ve Kırsal Kalkınma

Tarım ve Kırsal Kalkınma öncelik alanının genel hedefi program bölgesinde kırsal alanlarda yaşayan insanların ve konu ile ilgili kuruluşların kapasitelerinin (bilgi ve becerilerinin) geliştirilmesine ve çiftçilerin, kırsal toplulukların ve tarımsal/kırsal kuruluşların gelirlerinin artırılmasına katkıda bulunmaktır.

Bu öncelik alanında desteklenecek projeler ile; çiftçilerin (kadın ve erkek) tarımsal uygulamalarının, bilgi ve becerilerinin iyileştirilmesi; tarımda üretkenliğin, canlı hayvan/ürün kalitesinin ve verimin artırılması; yeni gelir getirici faaliyetler yoluyla geçim kaynaklarının çeşitlendirilmesi; canlı hayvan ve çayır-mera yetiştiriciliği ile ıslahının iyileştirilmesi; çevre bilincinin artırılması ve kırsal doğal kaynak yönetiminin iyileştirilmesi amaçlanmaktadır.

Tarım ve Kırsal Kalkınma Hibe Programı'nın öncelikli konuları arasında, kırsal kalkınmaya yönelik, sosyal ve çevresel koşulların iyileştirilmesine katkıda bulunacak projelerin desteklenmesi yer almaktadır.

Bu program çerçevesinde “Kapasite Oluşturma” projeleri için verilen hibelerde asgari tutar 20.000, azami tutar 250.000 Avro; “Yatırım” projeleri için verilen hibelerde ise asgari tutar 10.000, azami tutar 100.000 Avro olarak belirlenmiştir. Hibe almaya hak kazanan proje sahiplerinin, kapasite oluşturma projeleri için yüzde 10, yatırım projeleri için ise yüzde 40 nakdi yerli katkı (eş finansman) sağlaması öngörülmüştür.

KOBİ'lerin Desteklenmesi

KOBİ öncelik alanının amacı; yeni kurulan işletme sayısının artırılması, mevcut işletmelerin sürdürülebilirliğinin sağlanması, istihdam yaratılması, iş hayatına ilişkin bilgi ve becerilerin artırılması yoluyla insan kaynaklarının geliştirilmesidir. KOBİ Hibe Programı reel sektörü canlandırmak ve özellikle mikro ve küçük ölçekli işletmeleri bölgeye yatırım yapmaya teşvik etmek üzere tasarlanmıştır.

KOBİ Hibe Programında bir proje için verilebilecek maksimum hibe tutarının 100.000 Avro olması ve hibe almaya hak kazanan KOBİ'lerin asgari yüzde 50 nakdi yerli katkı (eş finansman) sağlaması öngörülmüştür.

Turizm ve Çevre

Turizm ve Çevre öncelik alanının genel amacı; çevre kalitesini iyileştirmek, kültürel/tarihi mirası korumak ve turizm sektöründe gelir getirici faaliyetleri geliştirmek suretiyle program bölgesinde sürdürülebilir çevre ve turizm kalkınmasını teşvik etmektir.

Çevre sektöründeki öncelikli faaliyet/proje konuları; biyolojik çeşitliliği korumak ve geliştirmek, çeşitli kirlilik ve sağlık tehditleri ile mücadeleyi ve/veya çevre yönetimini geliştirmek, çevre bilincini artırmak olarak belirlenmiştir.

Turizm sektöründeki öncelikli faaliyet/proje konuları ise; tarihi eserleri korumaya yönelik faaliyetler ve restorasyon projeleri; görsel ve doğal değerleri, güzellikleri korumaya yönelik faaliyetler; tarihi ve doğal değerlere erişim olanaklarını geliştirme amaçlı projeler ve çevre düzenlemeleri; turizm arz ve talebini artırmaya yönelik projeler olarak belirlenmiştir.

Hibeden faydalanacak projeler için, asgari yüzde 10 nakdi yerli katkı (eş finansman) sağlanması ve proje başına verilecek asgari hibe miktarının 10.000 Avro ve azami hibe miktarının ise 300.000 Avro olması öngörülmüştür.

Sosyal Kalkınma

Sosyal Kalkınma öncelik alanının genel amacı, mevcut yaklaşımların ve yeni etkin hizmet ve yönetim tekniklerinin geliştirilmesi suretiyle sosyal hizmetler alanında kapasite kullanımının artırılmasıdır. DAKP Sosyal Kalkınma Hibe Programı çerçevesinde kadınlar, gençler ve çocuklar; engelliler; kırsal alanda ya da büyük kentlerin gecekondularında yaşayan yoksullar gibi mağdur/dezavantajlı grupların sosyal koşullarının iyileştirilmesine yönelik projelerin desteklenmesi öngörülmüştür.

Sosyal Kalkınma Hibe Programında hibeden faydalanacak projeler için, asgari yüzde 10 nakdi yerli katkı (eş finansman) sağlanması öngörülmüş olup, proje başına verilen asgari hibe miktarı 10.000 Avro ve azami hibe miktarı ise 100.000 Avro olarak belirlenmiştir.

DAKP'nin yukarıda kısaca tanıtilen öncelik alanlarında yarışma ortamında projelerin desteklenmesi öngörülmüştür. Ayrıca Program kapsamındaki illerde çiftçiler ile Tarım ve Köyişleri Bakanlığının teknik personeline yönelik eğitim programları düzenlenmesi; bölgedeki KOBİ'lerin ihtiyaçlarına göre belirlenecek konularda eğitim faaliyetleri gerçekleştirilmesi; bölgenin turizm potansiyelinin tanıtımına yönelik olarak Turizm Tanıtım Planı hazırlanması, internet tabanlı bilgi bankası oluşturulması ve Program kapsamındaki 4 il için birer gezici sağlık ünitesinin alımı planlanmıştır.

Programın Bütçesi

Tablo 2. Doğu Anadolu Kalkınma Programı Bütçe Dağılımı

Programın Öncelik Alanları	AB Desteği (Milyon Avro)
Tarım ve Kırsal Kalkınma	17.00
KOBİ'lerin Desteklenmesi	8.50
Turizm ve Çevre	7.50
Tatvan Atıksu Arıtma Tesisi	2.00
Sosyal Kalkınma (hibe programı + gezici sağlık birimi alımı)	2.50
Kurumsal Gelişme	1.50
Performans	1.00
Teknik Yardım	5.00
TOPLAM	45.00

Kaynak: DAKP Teknik ve İdari Hükümler Belgesi, 2003

Programın Uygulanması

AB tarafından finanse edilen ve DPT koordinasyonunda yürütülen bu ilk bölgesel kalkınma programının, program ana dokümanı olan Teknik ve İdari Hükümler Belgesi (TAPs) gereği Van İlinde kurulacak Program Koordinasyon Merkezi (PKM) marifetiyle ve uluslar arası ihale yoluyla belirlenecek Teknik Yardım Ekibinin desteği ile uygulanması öngörülmüştür.

Programın teknik yardım hizmeti alınmasına yönelik hizmet ihalesi 2003 yılında gerçekleştirilmiş gecikmeler sonucu müşavir firmanın ekibi ancak Şubat 2004'de şartnamede belirtilen görev yeri olan Van merkezinde ofisine yerleşebilmiştir. Bu süreç zarfında Türk tarafının yükümlülüğü olarak ana dokümanda yer alan PKM'nin kurulması çalışmaları, DPT'nin ve Van Valiliğinin işbirliği ile 2004 yılı başında tamamlanmıştır. Böylece Programın uygulanması 16 Şubat 2004 tarihinde fiilen başlatılmıştır.

Programın Tarım ve Kırsal Kalkınma öncelik alanında "Hızlı Kırsal Tarama" yöntemi kullanılarak çiftçilerin uğraşı alanlarıyla ilgili temel ihtiyaçları, eksik ve sorunları tespit edilmiştir. Bu çerçevede çiftçiler ile Tarım ve Köyişleri Bakanlığının bölgedeki personeline yönelik eğitim programları belirlenmiştir. Sığır ve koyun yetiştiriciliği ile sebze ve meyve üreticiliği alanlarında Program kapsamındaki 4 ilde toplam 43 köyde 95 kurs açılmış ve toplam 2430 çiftçi bu eğitimlere katılmıştır (DAKP PKM, Kasım 2006).

Tarım ve Köyişleri Bakanlığının bölgedeki personeline yönelik olarak Mayıs-Ekim 2006 döneminde 8 çalıştay düzenlenmiş; Bitlis'den 6, Hakkâri'den 66, Muş'tan 92 ve Van'dan 66 olmak üzere toplam 244 personele eğitim verilmiştir.

KOBİ öncelik alanında KOBİ'lerin eğitim ve danışmanlık ihtiyaçlarını ortaya koyan rapor hazırlanarak "pazarlama" konulu 9 kurs açılmış ve dört ilden yaklaşık 130 kişi katılmıştır. Ayrıca muhasebeci ve mali müşavirlere yönelik olarak düzenlenen "iş danışmanlığı" konulu kursa 40 kişinin katılımı sağlanmıştır. "FİNANSAL YÖNETİM" konulu kurs programının ise hazırlıkları devam etmekte olup, 100 kişinin katılımını sağlamak üzere bilgilendirme faaliyetleri düzenlenmektedir (DAKP PKM, Kasım 2006). Yine bu öncelik alanında program bütçesinden her ilde birer teknisyen istihdam edilmiş; KOSGEB ve ticaret odaları ile çalışmaya başlamıştır.

Turizm ve Çevre öncelik alanında "turizm gelişme stratejisi" hazırlıkları devam etmektedir. Turizm Tanıtım Planı onaylanmış olup, tanıtım malzemelerinin temini için ihale yapılmıştır. Türkçe ve İngilizce olarak hazırlanan turizm veri tabanı onay aşamasındadır.

Ayrıca Programda dört yerleşimin (Bitlis merkez ile Bitlis'in Adilcevaz ve Güroymak ilçeleri; Van'ın Gürpınar ilçesi) atık su arıtma tesisinin önümüzdeki dönemde (2007-2013) Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) kapsamında ülkemizin kullanacağı AB fonları çerçevesinde yapımını sağlamak üzere AB kurallarına ve standartlarına uygun olarak fizibilite çalışmaları hazırlanmaktadır. 20 Mart 2006 tarihinde hazırlıkları başlatılan fizibilite çalışmaları tamamlanma aşamasına gelmiştir.

Diğer taraftan Programda rehabilitasyon işi olarak yer alan Tatvan Atık Su Arıtma Tesisiyle ilgili olarak çalışmalar yürütülmüş, fizibilite çalışması sonucunda tesisin yeniden yapımı gereği ortaya çıkmıştır. Bunun üzerine yapım işinin AB kurallarına uygun olarak ve AB standartlarında gerçekleştirilmesine yönelik olarak uluslararası uzmanlarla çalışma bitirilmiş ancak Komisyonun bu değişikliğe onay vermemesi neticesinde söz konusu proje Program kapsamından çıkarılmıştır.

Sosyal Kalkınma öncelik alanında ise her il için bir adet olmak üzere toplam 4 adet gezici sağlık ünitesinin alımı işi planlanmış, ihale dosyaları AB kurallarına uygun olarak hazırlanmış ve ihalesi 7 Temmuz 2006'da ilan edilmiştir. Değerlendirme MFİB'nin gözetiminde devam etmektedir.

Teklif Çağruları

Programın 4 öncelik alanında teklif çağruları 19 Nisan 2005 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. 20 Nisan 2005 tarihinde Van'da Milli Eğitim Bakanı Sn. Doç. Dr. Hüseyin ÇELİK'in katılımı ile Programın açılış toplantısı düzenlenmiştir. 20-25 Nisan 2005 tarihleri arasında Program kapsamındaki 4 ilde düzenlenen bilgilendirme günlerine kamu kuruluşları, yerel yönetimler, üniversite ve sivil toplum kuruluşlarından 721 kişi katılım sağlamıştır. Bilgilendirme günlerinin ardından yerli kısa dönemli uzmanlar ve Program Koordinasyon Merkezi elemanları tarafından DPT uzmanlarının katılımı ile Program kapsamındaki illerde ve büyük ilçelerde proje hazırlama eğitimleri düzenlenmiştir.

Tarım ve kırsal kalkınma alanında 4 ilde 18 ilçede 47 çalıştay düzenlenmiş bu eğitimlere Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ile belediyelerin personeli, üniversite temsilcileri, kooperatiflerin, sivil toplum kuruluşlarının, çiftçi birliklerinin temsilcileri olmak üzere 2494 kişi katılmıştır. Teklif çağrısının yaygın tanıtımı için merkezde DPT tarafından ulusal düzeydeki sivil toplum kuruluşları ile tarım, hayvancılık ve veterinerlik bölümleri olan üniversitelere (yaklaşık 71 kuruluş) başvuru koşulları hakkında detaylı bilgi verilmiştir. Benzer toplantılar Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ve Ziraat Bankası ile tekrarlanmıştır.

Yoğun şekilde gerçekleştirilen bu bilgilendirme, tanıtım ve eğitim faaliyetleri sonucunda Tarım ve Kırsal Kalkınma Hibe Programında MFİB'ye 344 proje başvurusu yapılmıştır. Değerlendirme süreci sonunda ise başarılı bulunan 148 proje ile 1 Eylül 2006 tarihinde sözleşmeler imzalanmıştır. Tarım ve Kırsal kalkınma Hibe Programına ayrılan fonun sözleşmeye bağlanma oranı yüzde 79'dur. Proje sahiplerine 3 günlük "Proje Yönetimi ve Uygulaması konusunda 12 çalıştay düzenlenmiştir.

KOBİ öncelik alanında 4 ilde proje hazırlama, mantıksal çerçeve, uygunluk kriterleri, iş planı, başvuru formu konularında 29 çalıştay düzenlenmiş; bu eğitimlere 825 özel sektör temsilcisi katılmıştır. Teklif çağrısının yaygın tanıtımı için merkezde DPT tarafından Halkbank Genel Müdürlüğü ve KOSGEB ile toplantılar düzenlenerek başvuru koşulları hakkında detaylı bilgi verilmiştir. Benzer toplantı TOBB ile tekrarlanmış ve TOBB uzmanlarının bölgedeki KOBİ'lere proje hazırlama desteği vermesi konusunda işbirliği yapılmıştır.

Bölgedeki 4 ilin Ticaret Odalarında başvuru ofisleri oluşturulmuş ve bu ofislerde Program kapsamında istihdam edilen proje teknisyenlerinin yardımıyla KOBİ eğitimlerine katılacakların kayıtlarının tutulması ve başvuru dokümanlarının dağıtılması sağlanmıştır.

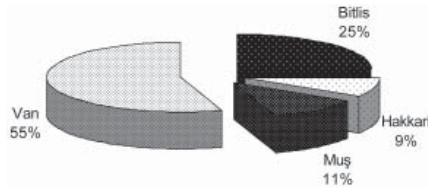
Bölgenin KOBİ açısından oldukça sınırlı potansiyeline rağmen KOBİ Hibe Programında MFİB'ye 119 proje başvurusu yapılmıştır. Değerlendirme süreci sonunda ise başarılı bulunan 68 proje ile 1 Ekim 2006 tarihinde sözleşmeler imzalanmıştır. KOBİ Hibe Programına ayrılan fonun sözleşmeye bağlanma oranı yüzde 54'dür. Proje sahiplerine 3 günlük "Proje Yönetimi ve Uygulaması konusunda 6 çalıştay düzenlenmiştir.

Turizm ve çevre öncelik alanında 4 ilde proje hazırlama konusunda 18 çalıştay düzenlenmiş; bu eğitimlere 176 kişi katılmıştır. Teklif çağrısının yaygın tanıtımı için merkezde DPT tarafından Kültür ve Turizm Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı ve İller Bankası ile toplantılar düzenlenerek başvuru koşulları hakkında detaylı bilgi verilmiş ve proje hazırlama konusunda yerel yönetimlere destek verilmesi hususunda işbirliği sağlanmıştır. Diğer taraftan 33 sivil toplum kuruluşuna başvuru koşulları hakkında detaylı bilgi verilmiştir.

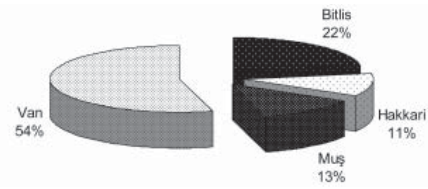
Yoğun şekilde gerçekleştirilen bu bilgilendirme, tanıtım ve eğitim faaliyetleri sonucunda Turizm ve Çevre Hibe Programında MFİB'ye 139 proje başvurusu yapılmıştır. Değerlendirme süreci sonunda ise başarılı bulunan 49 proje ile 1 Ekim 2006 tarihinde sözleşmeler imzalanmıştır. Turizm ve Çevre Hibe Programına ayrılan fonun sözleşmeye bağlanma oranı yüzde 124'dür. Proje sahiplerine 3 günlük "Proje Yönetimi ve Uygulaması konusunda 4 çalıştay düzenlenmiştir.

Sosyal kalkınma konusunda illerde düzenlenen 22 çalıştaya 240 kişinin katılımı sağlanmıştır. Sosyal Kalkınma Hibe Programında yapılan 106 proje teklifi arasından başarılı bulunan 44 proje ile 1 Ekim 2006 tarihinde sözleşmeler imzalanmıştır. Sosyal Kalkınma Hibe Programına ayrılan fonun sözleşmeye bağlanma oranı yüzde 148'dir. Proje sahiplerine 3 günlük "Proje Yönetimi ve Uygulaması konusunda çalıştay düzenlenmiştir.

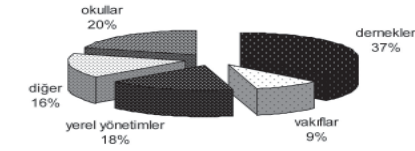
MFİB yönetiminde yapılan değerlendirme çalışmaları sonucunda 4 hibe programında başarılı bulunan 309 projenin sahipleri ile MFİB arasında sözleşmeler Eylül ve Ekim 2006 tarihleri itibarıyla imzalanmış ve projelerin uygulamaları başlamıştır. DPT tarafından Bölgesel Kalkınma Programları Ortak İzleme Rehberi hazırlanmış ve PKM personeli izleme faaliyetleri için söz konusu rehber çerçevesinde eğitim almıştır. Projelerin izleme faaliyetleri devam etmektedir.



Şekil 2. DAKP Hibe Programlarında Toplam Hibenin İller İtibariyle Dağılımı



Şekil 3. DAKP Hibe Programlarında Sözleşme İmzalanan Projelerin İller İtibariyle Dağılımı



Şekil 4. DAKP Hibe Programlarında Proje Sahiplerinin Yasal Statüleri

Söz konusu 309 projeden; 148'i Tarım ve Kırsal Kalkınma Hibe Programı, 68'i KOBİ Hibe Programı, 49'u Turizm ve Çevre Hibe Programı ve 44'ü Sosyal Kalkınma Hibe Programı kapsamındadır. Van İli 167 proje ile dikkat çekmektedir. Bitlis 69 proje ile ikinci sırada yer alırken Bitlis'i, 39 proje ile Muş ve 34 proje ile Hakkari izlemektedir (Şekil 3).

Programda hibeler için ayrılan kaynağın (33.5 milyon Avro) yüzde 87'si sözleşmeye bağlanmıştır. Şekil 2'de görüldüğü üzere toplam hibenin yüzde 55'i Van İlindeki projelere dağılırken, bunu yüzde 25 ile Bitlis, yüzde 11 ile Muş ve yüzde 9'luk pay ile Hakkari izlemektedir.

Tarım ve Kırsal Kalkınma ile Sosyal Kalkınma Hibe Programlarında oldukça geniş bir faydalanıcı kitlesine ulaşılmıştır. Tarım ve Kırsal Kalkınma Hibe Programında en çok pay alan gruplar çiftçiler (yüzde 43) ve kooperatiflerdir (yüzde 17). Sosyal Kalkınma Hibe Programında ise Şekil 4’de görüldüğü üzere en büyük payı yüzde 37 ile dernekler ve yüzde 20 ile okullar almıştır.

TR82, TR83 ve TRA1 Bölgeleri Kalkınma Programı

TR82, TR83, TRA1 Düzey 2 Bölgeleri Kalkınma Programı PHARE kapsamında uygulamaya konulan ilk bölgesel kalkınma programıdır. Üç düzey 2 bölgesinde yer alan; Amasya, Bayburt, Çankırı, Çorum, Erzincan, Erzurum, Kastamonu, Samsun, Sinop ve Tokat olmak üzere toplam 10 ili kapsamaktadır. Program 2003 yılı Mali İşbirliği Programlaması kapsamında olup, program ana dokümanı olan Proje Fişi AB’den sağlanan teknik destek ile hazırlanmıştır. Finansman Anlaşması Avrupa Komisyonu ve Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti tarafından 01 Mart 2004 tarihinde imzalanmıştır. AB söz konusu Programa 40 milyon Avro hibe kaynak tahsis etmiş, 12.33 milyon Avroluk ulusal bütçe katkısı ile Programın toplam bütçesi 52,33 milyon Avro olarak belirlenmiştir.

Programın amacı; hedef düzey 2 bölgelerinde yerel kalkınma girişimleri, KOBİ’ler ve küçük ölçekli altyapı için hibe programları uygulamasının gerçekleştirilmesi ve programın uygulanmasına destek vermek üzere teknik yardım hizmetinin uygulamaya konulmasıdır.

Programın Öncelik Alanları

Programın öncelik alanları;

- yerel kalkınma girişimleri,
- KOBİ’ler ve
- küçük ölçekli altyapının desteklenmesidir.

Yerel Kalkınma Girişimleri

Yerel Kalkınma Girişimleri Hibe Programı kapsamında; mesleki eğitim veya müteşebbis eğitimi sağlamaya yönelik faaliyetler, danışmanlık veya iş destekleme faaliyetleri, araştırma faaliyetleri, kırsal kalkınma faaliyetleri, bölgenin iş veya turizm merkezi olarak imajını artırmayı hedefleyen faaliyetler desteklenmektedir.

Bu öncelik alanındaki faaliyetlerle, bölgenin ihtiyaçlarına yönelik yerel kalkınma çabalarının ve ortak hizmetlerin teşvik edilmesi, işbirliğinin güçlendirilmesi, kırsal alanda yaşayan nüfusun gelir kaynaklarının çeşitlendirilmesi amaçlanmıştır.

Yerel Kalkınma Girişimleri Hibe Programında hibeden faydalanacak projeler için, faydalanıcı tarafından asgari yüzde 10 nakdi yerli katkı (eş finansman) sağlanması öngörülmüş olup, proje başına verilen azami hibe miktarı 90.000 Avro olarak belirlenmiştir.

KOBİ'lerin Desteklenmesi

Bu öncelik; tarım, imalat sanayi ve hizmetler sektörlerindeki küçük ve orta ölçekli işletmelerin ihtiyaçlarına yöneliktir. KOBİ Hibe Programı kapsamında; küçük ve orta ölçekli işletmelere fiziksel yatırım kaynaklarının sağlanması; işletme eğitimi, danışmanlık ve bilgiye daha iyi ulaşım gibi hizmetler vasıtasıyla insan kaynaklarının ve yönetiminin güçlendirilmesi, girişimcilik faaliyetlerinin teşvik edilmesi konularında projeler desteklenmektedir.

Bu öncelik alanında desteklenecek projeler ile; teknoloji transferi ve yenilik yaratma, yönetim ve organizasyon geliştirme, finans yönetimi, pazarlama ve reklam (ihracat için irtibatlar kurulması dahil), insan kaynaklarının geliştirilmesi ve böylece işletmelerin rekabet gücünün artırılması amaçlanmıştır.

KOBİ Hibe Programında hibeden faydalanacak projeler için, faydalanıcı tarafından asgari yüzde 50 nakdi yerli katkı (eş finansman) sağlanması öngörülmüş olup, proje başına azami hibe miktarı 100.000 Avro olarak belirlenmiştir.

Küçük Ölçekli Altyapı

Küçük Ölçekli Altyapı Hibe Programı kapsamında yerel yönetim ve birliklerinin bölgenin yaşam kalitesinin artırılmasına katkı sağlayan küçük ölçekli altyapı projeleri desteklenmektedir.

Bu öncelik alanında desteklenecek projeler ile, altyapı bakımından öncelikli ihtiyaçların karşılanması ve böylece yerel nüfus ve işletmeler için yaşamsal olan hizmetlerin sağlanması amaçlanmıştır.

Küçük Ölçekli Altyapı Hibe Programında hibeden faydalanacak projeler için, asgari yüzde 10 nakdi yerli katkı (eş finansman) sağlanması öngörülmüş olup, proje başına asgari hibe miktarı 90.000 Avro ve azami hibe miktarı 1.800.000 Avro olarak belirlenmiştir.

Programın Bütçesi

Tablo 3. TR82, TR83 ve TRA1 Bölgeleri Kalkınma Programı Bütçe Dağılımı

Programın Öncelik Alanları	AB Desteği (Milyon Avro)	Türkiye Katkısı (Milyon Avro)	TOPLAM (Milyon Avro)
Yerel Kalkınma Girişimleri	7,4	2,46	9,86
KOBİ'ler	11,1	3,7	14,8
Küçük Ölçekli Alt Yapı	18,5	6,17	24,67
Teknik Yardım	3,0		3,00
TOPLAM	40,0	12,33	52,33

Kaynak: TR82, TR83 ve TRA1 Bölgeleri Kalkınma Programı Proje Fişi, 2003

Programın Uygulanması

AB ve Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti tarafından ortak finanse edilen ve DPT koordinasyonunda yürütülen bu bölgesel kalkınma programının, program ana dokümanı olan Proje Fişi gereği düzey 2 bölgelerinde kurulacak hizmet birlikleri bünyesinde oluşturulan Program Uygulama Birimleri (PUB) marifetiyle ve uluslararası ihale yoluyla belirlenecek Teknik Yardım Ekibinin desteği ile uygulanması öngörülmüştür.

Program kapsamındaki ilgili düzey 2 bölgelerinde, programın uygulanması, koordinasyonu ve izlenmesinden sorumlu olacak Program Uygulama Birimleri; Hizmet Birliklerinin merkezleri konumundaki Amasya, Erzurum ve Kastamonu illerinde 2003 yılında çalışmalarına başlamıştır.

Programın teknik yardım hizmeti alımına yönelik hizmet ihalesinde yaşanan gecikmeler sonucu müşavir firmanın ekibi ancak 3 Nisan 2005 tarihinde göreve başlatılabilmektedir.

Programa ilişkin teklif çağrıları 4 Mayıs 2005 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanmış olup, proje başvuru süreleri; Yerel Kalkınma Girişimleri Hibe Programı için 15 Temmuz’da; KOBİ Hibe Programı için 20 Temmuz’da; Küçük Ölçekli Altyapı Hibe Programı için 22 Temmuz’da sona ermiştir. MFİB’ye son başvuru tarihlerinden önce toplam 1050 proje başvurusu olmuştur.

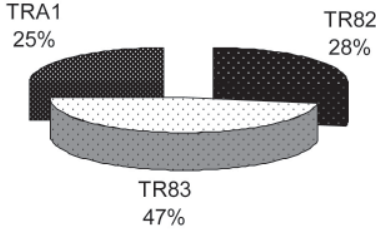
Teklif çağrısı kapsamında, 4 Mayıs 2005 tarihinde Ankara’da Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Sn Doç Dr. Abdülatif ŞENER’in katılımı ile basın toplantısı düzenlenmiş ve 10-13 Mayıs 2005 tarihlerinde bölgedeki 10 ilde paralel bir şekilde bilgilendirme günleri gerçekleştirilmiştir. Programın Teknik Yardım Ekibi tarafından PUB personeline 19-21 Mayıs 2006 tarihlerinde ve illerde eğitim programını yürütecek kısa dönemli uzmanlara ise 6-7 Haziran 2005 tarihlerinde eğitim verilmiştir.

Program bölgelerinde yer alan 10 ilde, 9 Haziran 2006 - 9 Temmuz 2006 tarihleri arasında yoğun bilgilendirme faaliyetleri ve ücretsiz proje hazırlama eğitimleri düzenlenmiştir. Bilgilendirme günlerine 3200’ün üzerinde katılım sağlanmış, eğitimlere ise toplam 1446 kişi katılmıştır.

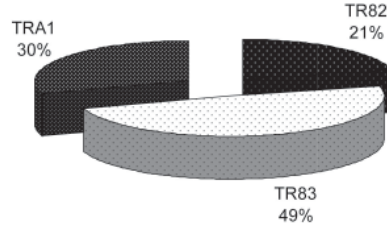
MFİB yönetiminde yapılan proje değerlendirme çalışmaları sonucunda başarılı bulunan 396 projenin sahipleri ile MFİB arasında sözleşmeler 31 Mayıs 2006 tarihi itibarıyla imzalanmış ve projelerin uygulamaları başlamıştır.

Söz konusu 396 projeden; 147’si Yerel Kalkınma Girişimleri Hibe Programı, 204’ü KOBİ Hibe Programı ve 45’i Küçük Ölçekli Altyapı Hibe Programı kapsamındadır. Programda hibeler için ayrılan kaynağın (49.33 milyon Avro) yüzde 98’i sözleşmeye bağlanmıştır.

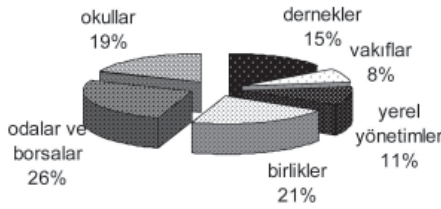
Şekil 5’de görüldüğü üzere toplam hibenin yüzde 47’si Amasya, Çorum, Samsun ve Tokat illerindeki projelere dağılırken, Çankırı, Kastamonu ve Sinop illerinin payı yüzde 28 ve Bayburt, Erzincan ve Erzurumun payı ise yüzde 25 olmuştur.



Şekil 5. TR82, TR83 ve TRA1 Düzey 2 Bölgeleri Hibe Programlarında Toplam Hibenin Bölgeler İtibarıyla Dağılımı



Şekil 6. TR82, TR83 ve TRA1 Düzey 2 Bölgeleri Hibe Programlarında Sözleşme İmzalanan Projelerin Bölgeler İtibarıyla Dağılımı



Şekil 7. Yerel Kalkınma Hibe Programlarında Proje Sahiplerinin Yasal Statüleri

Projelerin dağılımında da TR83 düzey 2 bölgesi 193 proje ile (yüzde 49) başı çekmektedir. TRA1, 119 proje ile (yüzde 30) ikinci iken TR82, 84 proje ve yüzde 21'lik pay ile son sırada yer almıştır (Şekil 6).

Küçük Ölçekli Altyapı Hibe Programında sözleşme imzalayan proje sahiplerinin tümü teklif çağrısının ön koşulu gereği yerel yönetimdir. Farklı

statülerdeki nihai faydalanıcıların kullanımına açılmış olan Yerel Kalkınma Girişimleri Hibe Programında ise Şekil 7'den izlenebileceği üzere en büyük payı alan grup, yüzde 26 ile odalar ve borsalar olmuştur. Birlikler yüzde 21'lik pay ile ikinci sırada ve okullar yüzde 19 ile üçüncü sıradadır.

DPT tarafından Bölgesel Kalkınma Programları Ortak İzleme Rehberi hazırlanmış ve PUB personeli izleme faaliyetleri için söz konusu rehber çerçevesinde eğitim almıştır. Projelerin izleme faaliyetleri devam etmektedir.

TRA2, TR72, TR52 ve TRB1 Bölgeleri Kalkınma Programı

TRA2, TR72, TR52 ve TRB1 Düzey 2 Bölgeleri Kalkınma Programı dört düzey 2 bölgesinde yer alan; Ağrı, Ardahan, Bingöl, Elazığ, Iğdır, Karaman, Kars, Kayseri, Konya, Malatya, Sivas, Tunceli ve Yozgat olmak üzere toplam 13 ili kapsamaktadır. Program 2004 yılı Mali İşbirliği Programlaması kapsamında olup, Finansman Anlaşması Avrupa Komisyonu ve Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti tarafından 12 Ocak 2005'te imzalanmıştır.

Avrupa Birliği PHARE kuralları çerçevesinde desteklenmekte olan Programın bütçesi, 70 milyon Avro'su Avrupa Birliği desteği ve 20,67 milyon Avro'su Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti katkısı olmak üzere 90,67 milyon Avro'dur. Bu miktarın 8 milyon Avro'su programın uygulama faaliyetlerinde (tanıtım toplantıları, eğitim

programları, vb.) PUB'lara destek verecek Türk ve yabancı uzmanlardan oluşan Teknik Yardım Ekibi için ayrılmıştır. Program bütçesinin 1 milyon Avro'luk kısmının ise 'Yönetim Yapılarına Destek Bileşeni' kapsamında PUB'lara ofis ekipmanı alımı için kullanılması planlanmıştır.

Programın genel amacı, Ön Ulusal Kalkınma Planında ekonomik ve sosyal uyum kapsamında desteklenmesi öngörülen düzey 2 bölgelerinde ekonomik kalkınmaya katkıda bulunmanın yanısıra merkezi ve bölgesel düzeyde proje hazırlama ve uygulama kapasitesini artırmaktır.

Programın Öncelik Alanları

Programın öncelik alanları;

- tarım ve hayvancılık
- yerel kalkınma girişimleri
- KOBİ'ler
- küçük ölçekli altyapı
- kapasite geliştirme
 - proje uygulamasını desteklemek üzere teknik yardım hizmeti alınması
 - yönetim yapılarına destek olarak belirlenmiştir.

Tarım ve Hayvancılık

Bu öncelik alanı, kırsal alanda yaşayan ve tarım sektöründe çalışan nüfusun ekonomik güvenliğini ve gelirlerini artırmayı amaçlamaktadır. Bu alandaki faaliyetler Tarım ve Köyüşleri Bakanlığını, üretici birliklerini, kooperatifleri, çiftçileri ve diğer ilgili kuruluşları desteklemek amacıyla yürütülecektir. İlgili düzey 2 bölgelerinde verilecek eğitimler sonucunda tarımsal üretime katkı sağlanması ve gelir getirici faaliyetlerin çeşitlendirilmesi amaçlanmaktadır.

Eğitim programları aracılığıyla bölgelerde gelir getirici faaliyetlerin çeşitlendirilmesi, modern tarım tekniklerinin kullanımının artırılması, hayvancılıkta verimliliği artıracak tekniklerin yaygınlaştırılması programın beklenen sonuçları arasındadır.

Yerel Kalkınma Girişimleri

Yerel Kalkınma Girişimleri Hibe Programının amacı müşterek faydası bulunan faaliyetleri geliştirmek; özellikle kırsal kalkınma için, yerel kaynaklı girişimleri teşvik etmek ve program bölgesinde gelir getirici faaliyetlerin çeşitlendirilmesine katkıda bulunmaktır.

Bu Hibe Programı kapsamında gerçekleştirilecek "kapasite geliştirme projelerinin" amacı; bölgenin imajının, tarımsal turizmin, eko-turizmin, kültürel turizmin geliştirilmesi, KOBİ'lere danışmanlık ve eğitim hizmetleri verilmesi, yerel ürünlerin işlenmesi ve pazarlanması, ağaçlandırma, el sanatları gibi küçük ölçekli faaliyetlerin desteklenmesi yoluyla yerel aktörler için kapasite oluşturulmasıdır.

Bu Hibe Programı kapsamında tarım sektörü için gerçekleştirilecek “yatırım projelerinin” amacı ise tarımsal amaçlı kooperatifler ve kooperatif birlikleri ile tarımsal üretici birlikleri tarafından gerçekleştirilecek, program bölgesindeki tarımsal uygulamaları geliştirecek ve etkin toprak-kaynak yönetimini tanıttacak yatırımları desteklemektir.

Bu program çerçevesinde “Kapasite Oluşturma” projeleri için verilen hibelerde asgari tutar 10.000 Avro, azami tutar 150.000 Avro; “Yatırım” projeleri için verilen hibelerde ise asgari tutar 10.000 Avro, azami tutar 100.000 Avro olarak belirlenmiştir. Hibe almaya hak kazanan proje sahiplerinin, kapasite oluşturma projeleri için yüzde 10, yatırım projeleri için ise yüzde 50 nakdi yerli katkı (eş finansman) sağlaması öngörülmüştür.

KOBİ'lerin Desteklenmesi

KOBİ Hibe Programının amacı özellikle küçük ve mikro işletmeler olmak üzere tarımsal ürün işleme, imalat ve hizmet (turizm dahil) sektörlerinde, hedef bölgelerde özel sektörün ihtiyaçlarına cevap verebilecek nitelikli projeler üretip uygulayarak KOBİ'lerin kapasitesinin geliştirilmesidir.

KOBİ Hibe Programında hibeden faydalanacak projeler için, faydalanıcı tarafından asgari yüzde 50 nakdi yerli katkı (eş finansman) sağlanması öngörülmüş olup, proje başına azami hibe miktarı 100.000 Avro olarak belirlenmiştir.

Küçük Ölçekli Altyapı

Küçük Ölçekli Altyapı Hibe Programının amacı; hedef bölgelerde yaşam kalitesinin artırılmasına, çevrenin korunmasına, iş geliştirme ve turizmin teşvikine, tarımsal üretim kapasitesinin ve kırsal nüfusun yaşam kalitesinin artırılmasına yönelik müşterek altyapıların sağlanması ve niteliklerinin artırılmasına katkıda bulunmaktadır.

Küçük Ölçekli Altyapı Hibe Programında hibeden faydalanacak projeler için, asgari yüzde 10 nakdi yerli katkı (eş finansman) sağlanması öngörülmüş olup, proje başına asgari hibe miktarı 90.000 Avro ve azami hibe miktarı 1.800.000 Avro olarak belirlenmiştir.

Bu öncelik alanında ayrıca, Program Uygulama Birimlerinin ön çalışması ile belirlenecek ihtiyaçlara yönelik olarak her düzey 2 bölgesi için birer adet olmak üzere toplam 4 altyapı projesinin AB standartlarında fizibilite çalışmalarının Teknik Yardım Ekibi tarafından sonuçlandırılması öngörülmektedir. Bu projelerin önümüzdeki dönem AB Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) kaynaklarından desteklenerek hayata geçirilmesi planlanmaktadır.

Diğer taraftan yine bu öncelik alanında kısa dönemli yerli ve yabancı uzmanlar tarafından nihai faydalanıcılara yönelik olarak AB standartlarında altyapı projesi hazırlanması, gerekli ek belgelerin niteliği ve formatı konularında eğitim programları düzenlenmesi öngörülmüştür.

Programın Bütçesi

Tablo 4. TRA2, TR72, TR52 ve TRB1 Bölgeleri Kalkınma Programı Bütçe Dağılımı

Programın Öncelik Alanları	AB Desteği (Milyon Avro)	Türkiye Katkısı (Milyon Avro)	TOPLAM (Milyon Avro)
Yerel Kalkınma Girişimleri	12.26	4.08	16.34
KOBİ'ler	18.37	6.13	24.50
Küçük Ölçekli Alt Yapı	30.62	10.21	40.83
Teknik Yardım	8.00		8.00
Yönetim Yapılarına Destek	0.75	0.25	1.00
TOPLAM	70.0	20.67	90.67

Kaynak: TRA2, TR72, TR52 ve TRB1 Bölgeleri Kalkınma Programı Proje Fişi, 2004

Programın Uygulanması

Program kapsamındaki düzey 2 bölgelerinde Hizmet Birliklerinin kurulması çalışmalarını 2004 yılı ilk çeyreğinde tamamlanmıştır. Hizmet Birlikleri bünyesinde, programın uygulanması, koordinasyonu ve izlenmesinden sorumlu olacak Program Uygulama Birimleri (PUB) oluşturulmuştur. PUB elemanlarına yönelik olarak DPT tarafından 15 günlük eğitim programı düzenlenmiştir.

DPT yetkilileri ve uzmanlarının katılımı ile, 2005 yılı Eylül ayı içerisinde program kapsamındaki tüm illerde Teklif Çağrısı öncesi ön bilgilendirme toplantıları düzenlenmiştir. Söz konusu toplantılarda, Programın tanıtımı ve hibe mekanizmasına dair bilgilendirmeyi takiben soru cevap bölümü düzenlenmiştir. Bu toplantıların akabinde, PUB'lar tarafından Program kapsamındaki tüm illerde ve birçok ilçede Programın tanıtılması çalışmaları sürdürülmüştür.

Yine Program ile ilgili olarak, 9 Eylül 2005 tarihinde Ankara'da Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Sn. Doç. Dr. Abdülatif ŞENER, DPT Müsteşarı Sn. Dr. Ahmet TIKTIK ve İçişleri Bakanlığı Müsteşarı Sn. Şahabettin HARPUT'un katılımı ile, Program kapsamındaki illerin Valileri ve Hizmet Birliklerinin Müdürleri ile bir istişare toplantısı düzenlenmiştir.

Programın Teknik Yardım İhalesinin hazırlığında şartnamenin Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu tarafından onayının diğer iki bölgesel kalkınma programından farklı olarak oldukça uzun bir süre alması nedeniyle teknik şartname yaklaşık 2 yılda neticelendirilebilmiş olup, müşavir firmanın belirlenmesinde son aşamaya gelinmiştir. Firma ile MFİB'nin sözleşmeyi imzalamasının ardından 2006 yılı sonu ve 2007 Ocak ayının başında Programın uygulanmasına teknik destek sağlayacak olan Türk ve yabancı uzmanlardan oluşacak teknik yardım ekibinin bölgelerde faaliyete geçmesi planlanmaktadır.

Program bütçesinden karşılanmak üzere PUB'lara ofis mobilyası ve ekipman alımı için tedarik ihalesi 25 Mayıs 2006 tarihi itibarıyla tamamlanmış ve malzeme-

ler 2006 yılı Haziran ayı içerisinde bölgelere teslim edilmiştir. PUB personeline bilgisayar alımı için 1 Eylül 2006 tarihinde ihaleye çıkılmış olup değerlendirme devam etmektedir.

Program kapsamında Yerel Kalkınma Girişimleri, KOBİ'ler ve Küçük Ölçekli Altyapı öncelik alanları için Proje Teklif Çağrısı İlanları 18 Nisan 2006 tarihinde yayınlanmıştır. 20 Nisan 2006 tarihinde Yeni Başbakanlık Binası Konferans Salonunda Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Sn. Doç. Dr. Abdüllatif ŞENER'in katılımıyla basın toplantısı düzenlenmiştir. Bu toplantıyı müteakiben 25-29 Nisan 2006 tarihleri arasında Program kapsamındaki 13 ilde paralel olarak Bilgilendirme Toplantıları gerçekleştirilmiştir.

Bilgilendirme toplantılarının ardından, potansiyel başvuru sahiplerine yönelik olarak 13 ilde düzenlenen ücretsiz eğitim programları kapsamında; hibe programları tanıtılmış, proje hazırlamaya yönelik olarak başvuru formlarının doldurulması, bütçe ve mantıksal çerçevenin hazırlanması, KOBİ'ler için iş planı hazırlanması ve küçük ölçekli altyapı projeleri için fizibilite çalışmaları ile Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) hazırlıklarına ilişkin bilgi verilmiştir. Söz konusu eğitimler, çerçeve sözleşmeler yoluyla görevlendirilen kısa dönemli yerli ve yabancı uzmanlar aracılığı ile gerçekleştirilmiştir. Eğitim programlarına PUB'lardan ilgili hibe programı sorumluları da katılmış, Program kapsamında koordinatör olarak görev yapan DPT uzmanları ise bu eğitim faaliyetlerinde bölgelerde gözlemci olarak bulunmuşlardır.

Başvuru süreleri; KOBİ Hibe Programı için 12 Temmuz 2006, Yerel Kalkınma Girişimleri Hibe Programı için 17 Temmuz 2006, Küçük Ölçekli Altyapı Hibe Programı için 19 Temmuz 2006 tarihlerinde sona ermiştir. Merkezi Finans ve İhale Biriminin yönetiminde toplam 1589 proje başvurusunun değerlendirmesi süreci tamamlanmıştır. Başarılı proje sahipleri ile Merkezi Finans ve İhale Birimi arasında sözleşmelerin imzalanmasını müteakip projelerin uygulamasına 2006 yılı sonunda başlanması öngörülmektedir.

AB DESTEKLİ BÖLGESEL KALKINMA PROGRAMLARININ UYGULAMA MEKANİZMASI

Bölgesel kalkınma programlarında belirlenen önceliklerin tasarlanmış hibe programları (teklif çağrısı) vasıtasıyla uygulamaya geçirilmesi öngörülmüştür. Diğer taraftan bölgesel kalkınma programlarında hizmet ve mal alımı olmak üzere tedarik ihaleleri ve yapım ihaleleri PRAG kuralları çerçevesinde hayata geçirilmektedir.

Hibe Programlarında rekabete açık bir ortamda önceden belirlenmiş objektif kriterlere göre seçilecek projelerin hibe ile desteklenmesi gerçekleşmektedir. Avrupa Komisyonu mali desteği şeffaf seçim prosedürleri uyarınca sağlanmaktadır. Projeler tam şeffaflık ve tarafsızlık ilkeleri uyarınca, yarışmacı usullerle seçilmekte-

dir. İhale ve sözleşmelere ilişkin kurallar ve uygunluk kriterleri ihale başvurusundan önce belirlenmekte ve hazırlanan “hibe başvuru rehberleri”nde paydaşlara duyurulmaktadır.

AB Mali Yönetmelikleri uygunluk şartlarını taşıyan gerçek ve tüzel kişiler için eşit erişim ve adil muamele ilkelerini uygulamayı öngörmektedir. Bu ilkeler uyarınca yapılacak seçimin, ekonomik açıdan en avantajlı teklif olması gereklidir. Bu prensipler çerçevesinde “Teklif Çağrısı” yönteminde merkezde ve bölgelerde yoğun faaliyetler gerçekleştirilmektedir (Tablo 5).

Teklif Çağrısının İlanı ve Proje Hazırlık Süreci

Teklif çağrısının duyurulması MFİB tarafından Resmi Gazete’de, internette, ulusal ve yerel basında kamuoyuna ilan yoluyla gerçekleştirilmektedir. Genelde nihai faydalanıcılar için 60-90 günlük bir proje hazırlık süresi verilmektedir.

Tablo 5. Teklif Çağrısı Mekanizmasında Başlıca Faaliyetler

Faaliyet
Proje Fişinin hazırlanması
Finansman Anlaşmasının imzalanması
Hizmet Birliğinin kuruluşu
Teknik Yardım ihalesinin gerçekleştirilmesi
Başvuru Paketinin hazırlanması ve onayı
Teklif Çağrısının ilanı
Bilgilendirme Günlerinin organizasyonu
Eğitim faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi
Sıkça Sorulan Soruların ve cevaplarının yayınlanması
Projelerin MFİB’ye teslim edilmesi
Bağımsız değerlendiricilerin seçimi ve eğitimi
Değerlendirme Komisyonunun belirlenmesi
Projelerin MFİB’nin kontrolünde değerlendirilmesi
Başarılı bulunan proje listesinin AKTD tarafından onaylanması
Hibe almaya hak kazanan nihai faydalanıcılarla MFİB’nin sözleşme imzalaması
Proje sahipleri ile başlangıç toplantısının yapılması ve rehberlerin dağıtılması
Proje sahiplerinin eğitimi
İzlemecilerin eğitimi
Proje uygulamalarının raporlanması
Proje sahiplerine nihai ödemelerin yapılması ve projenin sonuçlanması

Kaynak: DPT, Avrupa Birliği Bölgesel Programları Dairesi

Bu süre içerisinde Hibe Programı kapsamındaki illerde bilgilendirme toplantıları ve ücretsiz eğitimler düzenlenmekte; bu eğitimlerde nihai faydalanıcılara AB standartlarında proje hazırlama yöntemi anlatılmakta; başvuru için gerekli şartlar ve proje formatı tanıtılmaktadır. Diğer taraftan proje başvurusunda bulunacak tüzel kişilerin başvuru koşullarına ilişkin olarak MFİB’ye yönelttikleri sorular ve AKTD’nin ön onayı alınarak hazırlanan cevapları MFİB, DPT ve Hizmet Birliklerinin internet sayfalarında yayınlanmaktadır.

Proje Değerlendirme Süreci

Hibe Başvuru Rehberlerinde belirlenen sürenin sonunda nihai faydalanıcıların proje önerilerini MFİB'ye sunmasının ardından proje değerlendirme safhası başlamaktadır. Başvurular sözleşme makamı olan MFİB'nin yönetiminde bağımsız değerlendiricilerin desteğiyle incelenmekte ve rehberlerde belirtilen usullere göre değerlendirmeye alınmaktadır.

Proje değerlendirmesi için kamu kuruluşlarından görevlendirilen uzmanların oluşturduğu "Değerlendirme Komiteleri" kurulmaktadır. Proje sayısı ve uygulamaların Programın süresi dahilinde bitirilmesi gereği nedeniyle süre kısıtı dikkate alınarak projelerin "bağımsız değerlendiriciler" tarafından değerlendirilmesi sağlanmaktadır. Bu amaçla MFİB ilan yoluyla konusunun uzmanı kişileri seçmekte ve sözleşme imzalayarak proje değerlendirme işinde görevlendirmektedir.

Değerlendirme 2006 yılında yayınlanan yeni PRAG'a göre 4 aşamada gerçekleştirilmektedir. İlk aşama olan açılış oturumu ve idari kontrolün ardından ikinci aşamada proje ön teklifinin hibe başvuru rehberlerinde belirlenmiş ve duyurulmuş olan kriterlere göre değerlendirilmesi yapılmaktadır. Üçüncü aşama başvuru formunun değerlendirilmesi aşamasıdır ve bu aşamada seçim kriterleri ve hibe verme kriterleri olmak üzere iki tür değerlendirme kriteri bulunmaktadır. Son aşamada ise başvuru sahibi ve ortaklarının uygunluğuna bakılmaktadır.

Her projenin en az iki ayrı değerlendirici tarafından yine Hibe Başvuru Rehberlerinde belirlenmiş olan kriterler çerçevesinde notlandırılması gerçekleştirilmektedir. Değerlendirme Komitesinin nihai kararıyla belirlenmiş olan başarılı proje listesi Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu'nun (AKTD) ön onayına sunulmaktadır.

Sözleşmelerin İmzalanması

AKTD'nin onayının tamamlanmasının ardından sözleşme imzalayacak projelerin ve başarısız bulunan projelerin sahiplerinin MFİB tarafından yazılı olarak bilgilendirilmeleri sağlanmaktadır. MFİB ile proje sahibi nihai faydalanıcı arasında sözleşmenin imzalanması ile uygulama başlamaktadır.

AB DESTEKLİ BÖLGESEL KALKINMA PROGRAMLARINDA KAPASİTE OLUŞTURMA FAALİYETLERİ

Katılım öncesi mali yardım kapsamında kullanılmakta olan hibelerin AB'ye tam üyelikle birlikte kullanılmaya başlanacak Yapısal Fonlar için bir hazırlık dönemi oluşturduğu düşünülmektedir. Bu nedenle hibelerin miktarından çok uygulama süreçleri, mekanizmaları ve kurallarının kurumsallaşması; bu konularda merkezde ve yerelde kapasite oluşması büyük önem taşımaktadır.

Bu çerçevede AB destekli bölgesel kalkınma programlarının kapsamlı yapısı gereği hizmet, mal, iş ve hibeleri içermesi sonucu bu programların uygulamaları,

2007-2013 döneminde uygulanacak operasyonel programlar için önemli bir öğrenme sürecinin yaşanması ve gerek merkezde gerekse yerelde kapasite oluşturulması açısından önemli bir fırsat oluşturmaktadır.

Programların uygulamalarına yönelik olarak merkezde ve bölgelerde oluşturulan yapılar, bu yapılarda görev alan personele ihtiyaçları doğrultusunda sağlanan eğitimler ve nihai paydaşlara yönelik illerde düzenlenen eğitim programları sayesinde önemli bir kapasite oluşturulmuştur. AB destekli bölgesel kalkınma programlarına dâhil olan illerde düzenlenen eğitimler ücretsiz olup, programlar kapsamında çalışan müşavir firmaların tuttuğu kısa ve uzun dönemli yerli ve yabancı uzmanlar tarafından verilmektedir.

DPT koordinasyonunda uygulamaları başlatılmış olan üç bölgesel kalkınma programı kapsamındaki 27 ilde teklif çağrısı öncesi gerçekleştirilen ön bilgilendirme faaliyetlerine ve teklif çağrısı sırasında il bazında organize edilen Bilgilendirme Günlerine toplam 13000’den fazla kişi; eğitim programlarına ise yaklaşık 7000 kişinin katılımı sağlanmıştır (Tablo 6).

Bu eğitimlerde nihai faydalanıcıların proje hazırlıklarının AB kuralları ve söz konusu teklif çağrısının öngördüğü şartlara göre neticelendirilmesine yönelik yardım sağlanmakta, hibe programının öncelik alanına uygun olarak KOBİ’ler için iş planı hazırlama yöntemleri; yerel yönetimlere yönelik olarak fizibilite ve çevresel etki değerlendirmesi raporları ve formatları hakkında bilgi verilmekte, başvuru formalarının doldurulması, AB’nin proje döngüsünün ana unsurunu teşkil eden ve proje başvurularında hazırlanması ön şart olan “mantıksal çerçeve” konusunda sertifikalı eğitim verilmektedir.

Bu eğitimlerin hem eğitimi veren yerli uzmanlar hem de eğitime katılan nihai faydalanıcılar açısından önem taşıdığı; eğitim ve danışmanlık hizmetlerinin kalitesinin artırılabilmesi için bir öğrenme süreci olduğu düşünülmektedir. AB’ye üyelik sürecinde bu konuda yetişmiş uzman havuzu oluşması ve uzmanların sunduğu hizmetin takibi ile niteliğinin artırılabilmesi de program uygulamalarında olduğu gibi tüm aktörlerin işbirliğini gerektirmektedir.

Tablo 6. DPT Koodinasyonunda Yürütülen Bilgilendirme ve Eğitim Faaliyetleri

Program	Toplam Bütçe (Milyon Avro)	Düzye 2 Bölgesi	İl Sayısı	Bilgilendirme Günlerine Katılım	Eğitim Faaliyetlerine Katılım	Proje Başvuru Sayısı
DAKP	45	1	4	721	1943	708
TR82, TR83, TRA1	52.33	3	10	4253	1446	1050
TR72, TR52, TRA2, TRB1	90.67	4	13	8365	3552	1589
TOPLAM	188	8	27	13339	6941	3347

Kaynak: DPT, Avrupa Birliği Bölgesel Programları Dairesi

DAKP örneğindeki Program Koordinasyon Merkezi (PKM) ve diğer iki bölgesel kalkınma programındaki Program Uygulama Birimlerine (PUB) yönelik olarak hibe programları uygulamasında iç işleyişlerini tanımlayan, programların yönetiminde çeşitli düzeylerde rol alan kuruluşlarla ilişkilerini belirleyen, özellikle programların yönetiminde Hizmet Birlikleri ile DPT'nin işbölümünü ayırıştırın; PKM ve PUB'larda görevli uygulama ve izlemeden sorumlu uzman personelin iş tanımlarını netleştiren yönerge ve protokoller düzenlenmiştir.

Diğer taraftan Programlar kapsamında süreç ve kuralları belirleyen ve bütün programlar için geçerli olan "hibe yönetim rehberi" ve "izleme rehberi" ile programlara özel hibe başvuru koşullarını tanımlayan "hibe başvuru rehberleri"; nihai faydalanıcılar için "iş, hizmet ve mal alım rehberleri" hazırlanmıştır. AB'ye üye ülkelerin kullanmakta olduğu belgeler niteliğindeki tüm bu belgeler PRAG'a uyumlu olarak hazırlanmıştır.

Edinilen bu kazanımların, 5444 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkındaki Kanun uyarınca kurulan ve kurulacak Kalkınma Ajanslarının uygulamaya geçmesinde değerlendirilmesi hedeflenmektedir. Bölgesel Kalkınma Programlarında kazanılan tecrübeler doğrultusunda gerekli ikincil mevzuat çalışmaları yürütülmekte; Kalkınma Ajansları personeline yönelik olarak eğitim programları tasarlanmakta; Kalkınma Ajanslarının bölgelerindeki kalkınma çalışmalarına destek sistemi bu yapıya oturtulmaktadır.

SONUÇ

Türkiye'nin AB'ye ekonomik ve sosyal uyumuna yönelik katılım öncesi mali yardımların programlamasına stratejik bir çerçeve oluşturmak üzere, 2004-2006 dönemi için hazırlanan Ön Ulusal Kalkınma Planı'nın (ÖUKP) tümüyle uygulamaya geçirilebilmiş tek eksenini "Bölgelerin Ekonomik Gücünün Artırılması, Bölgeler Arasındaki Gelişmişlik Farklarının Azaltılması ve Kırsal Kalkınmanın Sağlanması" Gelişme Eksenidir.

Sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksine göre en alt sıralarda yer alan ve ÖUKP'de öncelikli olarak belirlenen 12 İstatistikî Bölge Birimi Düzey 2 bölgesinde uygulamaları devam eden AB destekli bölgesel kalkınma programlarının; AB katılım öncesi mali işbirliği çerçevesinde ülkemizin kullanımına açılan fonların bölgelelerin kalkınma çabalarına yardımcı olmak üzere yerinde ve usulüne uygun olarak kullanımını sağlamaktan öte edinilen tecrübe açısından büyük katkıları olmuştur.

Bu programlar; kapsadıkları coğrafi alan, içerdikleri sektör ve konular, uygulama mekanizması olarak seçilen teklif çağrısı yöntemi, uygulamada yer alan aktörlerin kapasite sorunları, sistemin yeni kurulmuş olmasının getirdiği güçlükler göz önünde bulundurulduğunda uygulamaları oldukça güç, emek yoğun programlar olarak değerlendirilmektedir.

Özellikle pilot uygulamanın olmayışı ve tüm program uygulamalarının aynı dönemde gerçekleştirilmek zorunda kalınması ve teklif çağrısı mekanizması ortak yöntem olmakla birlikte her programın kendine özel yapısı ve özellikle hazırlık aşamasında ön onay prosedürlerinde yaşanan gecikmeler nedeniyle uygulamada standart bir yaklaşım gerçekleştirilememiştir.

Her program kendine özgü fırsatları ve problemleri bir arada barındırmaktadır. Bir yandan farklı teknik yardım ekiplerinin (TYE) görev alması nedeniyle farklı ülkelerin uygulamaları konusunda bilgi edinilirken, diğer yandan farklı sorun alanları ve uygulamalar nedeniyle merkezde ve bölgelerde oldukça büyük bir iş yükü ile karşılaşmaktadır.

Bu çerçevede DAKP'da uygulamanın tek düzey 2 bölgesinde büyük bir TYE desteğiyle gerçekleştirilmesi koordinasyonda ve organizasyonda kolaylık sağlarken, şartnamesi uluslararası uzmanlar tarafından hazırlanan TYE'nin iş tanımlarında netlik sağlanamamış, TYE'nin ekip lideri ve uzun dönemli uluslararası uzmanlarının çok sık değiştirilmek zorunda kalınması ve ilk program olması nedeniyle DIS aktörlerinin tecrübesizliği uygulamada büyük gecikmelere yol açmıştır.

TR82, TR83 ve TRA1 Bölgeleri Kalkınma Programında ise uygulamanın üç düzey 2 bölgesini kapsamayı koordinasyonu oldukça güçleştirirken teknik yardım hizmetini sunacak müşavir firmanın belirlenmesi sürecinde yaşanan gecikmeler teklif çağrılarının çok kısa bir süreye sıkışması sorununu yaratmıştır. Yine uluslararası uzmanların hazırladığı teknik yardım şartnamesinde programın yaygın coğrafyası nedeniyle faaliyetler ve bütçe doğru tahmin edilememiştir. Ayrıca TYE yerli ve yabancı uzmanlarının düzey 2 bölgelerinde konuşlandırılması sonucu merkezde teknik destek alınmadan program yönetimi gerçekleştirilmiştir.

TRA2, TR72, TR52 ve TRB1 Bölgeleri Kalkınma Programında ise TYE yapısı tüm bu sorunları gidermek üzere DPT tarafından tasarlanmış ancak bu defa teknik şartnamenin ön onay aşamasında AKTD ile yaşanan problemler nedeniyle TYE zamanında başlatılamamıştır. Bunun sonucu olarak program uygulaması kısa dönemli yerli ve yabancı uzmanlarla yürütülmeye çalışılmış ve merkeze büyük bir iş yükü getirmiştir.

Tüm bu güçlüklerle rağmen her üç programda da ayrılan hibe kaynağın nihai faydalanıcıların kullanımına açılması gerçekleştirilebilmiştir. DPT'nin koordinasyonunda uygulamaya konulan bölgesel kalkınma programlarında 2006 yılı sonu itibarıyla yaklaşık toplam 77,3 milyon Avroluk hibe kaynağı ÖUKP'de belirlenen öncelik alanlarında hibe başvuru rehberlerinde belirlenen koşullar çerçevesinde nihai faydalanıcılara dağıtılmıştır. Bu çerçevede 27 ilde toplam 705 proje desteklenmiştir. Dört düzey 2 bölgesini kapsayan ve uygulaması 2006 yılı Nisan ayında başlatılan bölgesel kalkınma programında ise yaklaşık 81,7 milyon avro 2006 yılı sonunda sözleşmeye bağlanacaktır.

Bölgesel kalkınma programları çerçevesinde gerçekleştirilen faaliyetler; merkezde DPT Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğünde ve bölgelerde; Program Uygulama Birimlerinde, nihai faydalanıcı olarak belirlenen yerel yönetimler, ticaret odaları, üniversite ve yüksek okullar, sivil toplum kuruluşları, kooperatifler, birlikler, çiftçiler ve hazırlanan projelere “iştirakçi” sıfatıyla destek veren yatırımcı kuruluşların bölge müdürlükleri ile il müdürlüklerinde kapasite oluşturulması yönünde büyük katkı sağlamıştır.

Özellikle programlar kapsamında gerçekleştirilen eğitim faaliyetleri ile AB fonlarının kullanımı sürecinde farklı roller üstlenen yerel yönetimlerin; proje yönetme, uygulama ve izleme kapasitesinin artırılması en öncelikli konular arasında mütalaa edilmektedir. Yerel yönetimler DIS altındaki hizmet birliği modelinde program uygulaması, teklif çağrılarının duyurulması ve projelerin izlenmesinde rol alırken kalkınma ajanslarının hayata geçirilmesiyle nihai faydalanıcı konumuna geleceklerdir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin proje hazırlama ve yönetme kapasitesi stratejik önceliklerinin hayata geçirilmesinde bir ön şart oluşturmaktadır.

Bölgesel kalkınma programları nihai faydalanıcıların küçük ölçekli projelerinin desteklenmesi yoluyla bölgelerin kalkınmasına katkı sağlamakla kalmamakta aynı zamanda pilot uygulamalarla AB kurallarına uygun proje hazırlama ve yönetme kapasitesinin artırılmasına destek olmaktadır.

Bölgesel kalkınma programları kapsamında merkezde ve yerelde sağlanan birim;

- stratejik planlama yaklaşımının kazanılması,
- Proje Döngüsü Yönetiminin yaygın bir faydalanıcı grubu tarafından benimsenmesi,
- özellikle yerelde AB formatında proje hazırlama ve uygulama konusunda deneyim kazanılması,
- AB satın alma kuralları ve PRAG uygulamalarının inceliklerinin öğrenilmesi,
- yapısal fon uygulamaları benzeri raporlama tekniklerinin yerleştirilmesi,
- sahiplenme ve işbirliği duygusunun güçlendirilmesi,
- yerel işbirliği ağlarının kurulması ve güçlendirilmesi,
- yapısal fon uygulamaları benzeri yapıların oluşturulması olarak ifade edilebilir.

Diğer taraftan programlar yapıları gereği yapısal fon uygulamalarının tüm koşullarının tecrübe edildiği ortam yaratmaktadır:

- Çok yıllık programlama/bütçeleme sistemi: Program kapsamındaki tüm sözleşmelerin finansmanın taahhüt edildiği yılı takip eden 2 yıl içerisinde gerçekleştirilmesi ve tüm ödemelerin 3 yıl içerisinde tamamlanması (n+2+1) gerekmektedir.

- Eş finansman mekanizması: Programlarda AB katkısının yanısıra yüzde 25 oranında ulusal katkı sağlanmaktadır. Proje bazında ise nihai faydalanıcılar tarafından ayrıca belirlenmiş miktarlarda nakdi yerli katkı sağlanmaktadır.
- Kurumsal kapasitenin oluşturulması: Uygulamada yer alan yapıların sorumluluk alanları, personelin iş tanımları, iş akış şemaları, raporlama sistemi tanımlanmakta ve uygulamayı yürütecek, bütçede söz sahibi olacak yapılar bu konularda akredite olmaktadır. Personelin ihtiyacına yönelik olarak düzenlenen eğitim programları ile kapasite artırımı sağlanmaktadır.
- Katılımcı yöntemler: Programlama sürecinin başlangıcından itibaren çeşitli mekanizmaların (yönlendirme ve danışma komiteleri gibi) yardımıyla programlamadan etkilenecek paydaşların sürece katılımı ve uygulamayı sahiplenmesi, maliyeti paylaşması öngörülmektedir.
- Stratejik yaklaşım: Programlar ve projeler ana stratejik belgelerin (ÖUKP, Proje Fişi) öncelik alanlarına göre ve operasyonel yaklaşımla tasarlanmaktadır.
- İzleme ve değerlendirme sistemi: Programların etkinliğinin ölçülmesi, projelerin gelişiminin izlenmesi, uygulamanın başarıyla sonuçlanmasına yönelik olarak destek sağlanması amacıyla izleme bilgi sistemi oluşturulmaktadır.
- Mali kontrol mekanizmaları: Program ve projelerin iç ve dış denetimi Hazine Kontrolörleri ve Sayıştay tarafından gerçekleştirilmekte ve uygun raporlama sistemi oluşturulmaktadır.

AB'ye tam üyelik sürecinde tarama çalışmalarında DPT koordinasyonunda hazırlıkları gerçekleştirilen 22 numaralı "Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu" faslı çerçevesinde ele alınan sistemin genel çerçevesi ve ayrıntıları göz önünde bulundurulduğunda, AB destekli bölgesel kalkınma programlarında edinilen bu kazanımların gerek 2007-2013 döneminde uygulanacak operasyonel programlar için gerekse üyelik sonrası kullanıma açılacak yapısal fon uygulamaları için önemli bir fırsat olduğu düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

DPT (2000) *Bölgesel Gelişme Ö.İ.K. Raporu*, DPT: Ankara

DPT (2000) *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001- 2005)*, DPT: Ankara

18 Temmuz 2001 tarih ve 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi

Merkezi Finans ve İhale Birimi'nin ve Ulusal Fon'un Kurulmasına Dair Mutabakat Zabıtları, 20 Mart 2003 tarihli Resmi Gazete

AB Türkiye Temsilciliği (2002) *Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu*, DPT: Ankara, 2002

- DPT (2003) Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006), DPT: Ankara Aralık 2003
- DPT (2003) *Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi*, DPT: Ankara Nisan 2003
- DPT (2003) *Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2003 Yılı İlerleme Raporu*, DPT: Ankara, 2003
- DPT (2004) *Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2004 Yılı İlerleme Raporu ve Tavsiye Metni*, DPT: Ankara, 2004
- Akkahve, Deniz (2004) *Türkiye ile AB Arasındaki Ortaklık İlişkileri ve Sosyo-Ekonomik Uygulamalar*, 89. Dönem Kaymakamlık Kursunda yapılan sunum, 31 Aralık 2004
- 2003 Yılı Finansman Anlaşması ve TR82, TR83 ve TRA1 Bölgeleri Kalkınma Programı Proje Fişi*
- Doğu Anadolu Kalkınma Programı Spesifik Finansman Anlaşması*, 2003
- Doğu Anadolu Kalkınma Programı Teknik ve İdari Hükümler Belgesi*, 2003
- 2004 Yılı Finansman Anlaşması ve TRA2, TR72, TR52 ve TRB1 Bölgeleri Kalkınma Programı Proje Fişi*
- Manual For Grant Schemes (Eastern Anatolia Development Programme)*, DPT: May, 2004
- Doğu Anadolu Kalkınma Programı Tarım ve Kırsal Kalkınma Hibe Başvuru Rehberi*, 2005
- Doğu Anadolu Kalkınma Programı Turizm ve Çevre Hibe Başvuru Rehberi*, 2005
- Doğu Anadolu Kalkınma Programı KOBİ'lere Destek Hibe Başvuru Rehberi*, 2005
- Doğu Anadolu Kalkınma Programı Sosyal Kalkınma Hibe Başvuru Rehberi*, 2005
- TR82, TR83 ve TRA1 Bölgeleri Kalkınma Programı KOBİ'lere Destek Hibe Başvuru Rehberi*, 2005
- TR82, TR83 ve TRA1 Bölgeleri Kalkınma Programı Küçük Ölçekli Altyapı Hibe Başvuru Rehberi*, 2005
- TR82, TR83 ve TRA1 Bölgeleri Kalkınma Programı Yerel Kalkınma Girişimleri Hibe Başvuru Rehberi*, 2005
- DPT (2005) *Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2005 Yılı İlerleme Raporu*, DPT: Ankara, 2005
- DPT (2005) *2005 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Program*, DPT: Ankara Kasım 2005
- TRA2, TR72, TR52 ve TRB1 Bölgeleri Kalkınma Programı KOBİ'lere Destek Hibe Başvuru Rehberi*, 2006
- TRA2, TR72, TR52 ve TRB1 Bölgeleri Kalkınma Programı Küçük Ölçekli Altyapı Hibe Başvuru Rehberi*, 2006
- TRA2, TR72, TR52 ve TRB1 Bölgeleri Kalkınma Programı Yerel Kalkınma Girişimleri Hibe Başvuru Rehberi*, 2006
- 10 Mayıs 2006 tarih ve 5500 sayılı 'Merkezi Finans ve İhale Biriminin Kuruluşuna İlişkin Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Avrupa Komisyonu arasındaki Mutabakat Zaptına 1 Nolu Ekin Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun'*