

BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI: BÖLGELERDE İKTİSADİ KALKINMAYI CANLANDIRMANIN ARAÇLARI

Prof. David WALBURN

Avrupa Kalkınma Ajansları Birliği

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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