

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.