

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 belirlenmesi ve bir araya getirmesini teşvik etmiştir. Burada amaç bölgesel fırsatları tam olarak kullanmak ve ekonomik kararların alınmasından sorumlu olanların ortak hedeflere yönelik birlikte ve etkili bir şekilde çalıştıklarını temin etmektir. Bu stratejilerin ekonomik görüşü, İngiliz bölgelerindeki uygun yöreleri kapsayan 2000–2006 AB Yapısal Fonları'nın Tek Programlama Belgeleri için temel oldu. BKA'lar her üç yılda bir stratejilerinin tümünü gözden geçirmek zorundadır.

İngiliz BKA liderliği ve yönetimi

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

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

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

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

İngiliz bölgelerinde merkezi ve yerel yönetim ile ilişkiler

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

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

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

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

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

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

İngiliz BKA finansmanı

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

İngiliz BKA Kurumsal Planları ve Görevlendirme Çerçevesi

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

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

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

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

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

İngiliz BKA'ları arasındaki işbirliği

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

İngiliz BKA performansının değerlendirilmesi

Temmuz 2003'de, Ticaret ve Sanayi Bakanlığı paydaşların BKA algıları ile ilgili bölgesel araştırmanın sonuçlarını yayınladı. Araştırmalar bağımsız bir araştırma organizasyonu olan MORI Sosyal Araştırma Enstitüsü tarafından yapıldı⁵. Araştırmalar, BKA'ların performanslarını dışardan kişilerin görüşleriyle 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 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 çerçevesi 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 adillığı hakkında şüphe uyandırdı

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

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

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

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

Romanya'daki BKA'ların merkezi ve yerel yönetimlerle ile 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 BKAların 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 doğruydü. Bu durum halen BKA'ların uygulama kapasitesinin ve performansının bir bütün içinde değerlendirilmesini engelleyen bir etken olmaya devam etmektedir.

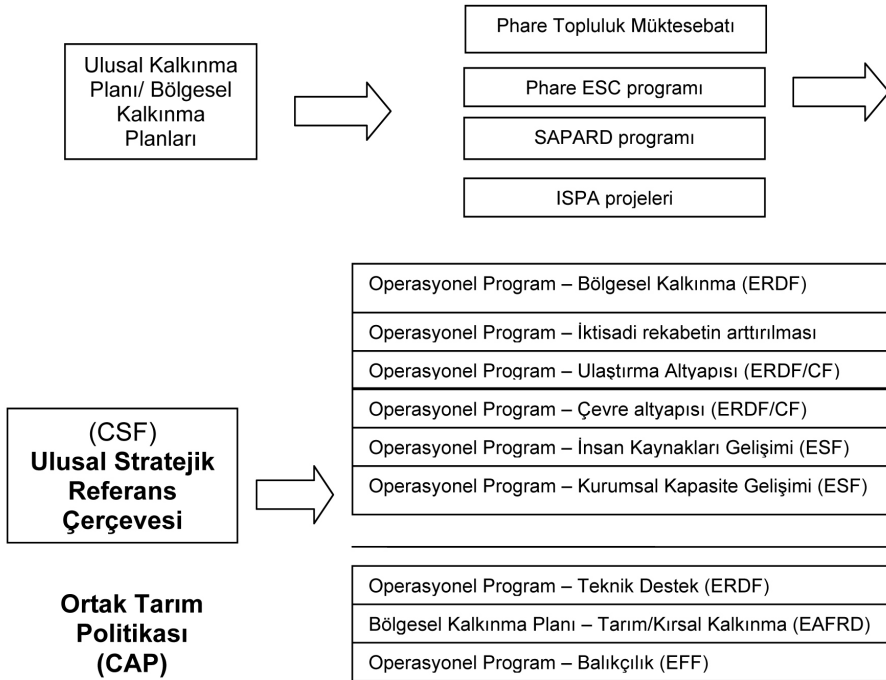
Her bir BKA'daki yönetim kapasitesinin ileri bir değerlendirmesi halen Price Waterhouse Coopers tarafından yapılmaktadır, fakat değerlendirme raporu henüz hazır değildir.

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, ortaklıksız 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 bölgedeki 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.