

**İtalya’da Avrupa Birliği Bölgesel Politikalarının Evrimi
2000-2006 Yapısal fonlar programlama dönemindeki İtalyan deneyimi**

Ruggero Tabossi

Özet

Sunum İtalya’nın hem yönetim hem de gelişim politikalarının hızlı bir özetini yaparak, İtalya’da bölgesel kalkınmanın önemli noktalarını ortaya koymaktadır. Bu çerçevede, programlama yöntemleri ve bölgesel ve ulusal kalkınma politikalarının uyumu hızlı bir şekilde gözden geçirilmektedir.

İtalya’daki bölgesel eşitsizlik ve kalkınmanın dengesizliği tartışmanın odak noktasını oluşturmaktadır. Bilindiği gibi İtalya’nın kalkınma politikaları, ülkenin geri kalanına yetişmesi amacıyla “Mezzogiorno” olarak adlandırılan güney İtalya’nın kalkınmasına odaklanmıştır. Avrupa Yapısal Fonunun büyük bir kısmı önceleri “Objektif 1” bölgeleri olan şimdiki “Uyum” bölgeleri denilen İtalya bölgelerine harcanmaktadır.

İtalya’nın bölgesel politikalarından öğrenilenlerin modellenmesi oldukça zor olup Türkiye gibi ülkeler için referans olarak alınmamalıdır. Her ne kadar Türkiye ve İtalya’nın sosyo-ekonomik uyum zorlukları açısından benzerlikleri olsa da İtalya Türkiye ile anlamlı karşılaştırma yapılamayacak kadar Türkiye’den farklı bir yönetim sistemine sahiptir. Yine de İtalya’nın bölgesel kalkınma ve çok düzeyde yönetim uygulamasında kazandığı deneyimler faydalı ve transfer edilebilir temel faktörler üç önemli konuyu işaret etmektedir: müzakere edilmiş programlama konusunda gelişmiş yöntemler, kamu yatırımlarının değerlendirilmesini gerektiren yönetim prosedürlerinin benimsenmesi ve tüm yönetim düzeyleri için açıkça tanımlanmış ortaklık çerçevelerinin geliştirilmesi.

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

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

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

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

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

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

2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu 25-26 Ekim 2007, İzmir

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

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

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

Bu nedenle Avrupa Birliği Antlaşması ve İtalyan Anayasası hükümleri ile uyumlu olarak, belli bölgelere odaklanmış politikalara önem verilmiştir. Daha ayrıntılı olarak, İtalya'daki bölgesel politikalar merkez veya bölgesel hükümet tarafından yürütülen rutin işleri destekleyen kalkınma politikalarını ifade etmektedir. Bölge politikasının amacının bölgeler arasındaki farkları dikkate aldığı bu bağlamda söylenebilir. Bu nedenle bölge politikası görece avantajlarının kaybına bağlı sosyo-ekonomik farklılıklar, gecikmeler ve kriz durumları arz edenler dâhil olmak üzere tüm bölgelerde rekabet kapasitesinin hedeflerinin başarılmasını temin edecek şekilde düzenlenmiştir.

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

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

Uyum Sorunları

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

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

- Yanlış politikaların bileşik etkisi
- Bireyler ve devlet arasındaki güven sorunu
- Organize suçların bulunmasıdır

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

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

2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu 25-26 Ekim 2007, İzmir

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

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

Güney İtalya (Mezzogiorno) Bölgesindeki organize suç yüzdesi ve olaylar

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

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

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

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

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

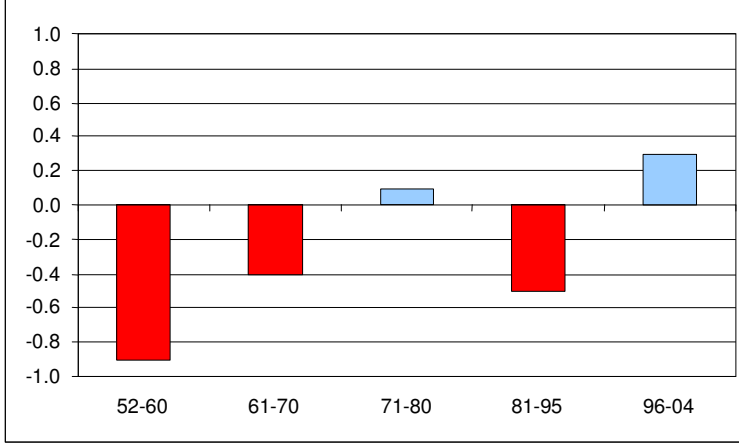
Organize suçla savaşmak için daha güçlü önlemler alınmış ve yeni sosyal ve politik ortam organize suçun belli bir oranda dahi olsa azalmasına yol açmıştır.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kolektif mal üretiminin gerçekleştirilememesi nicel boyutta insan davranışının yetersiz kalması gibi, kültürel zayıflıktan kaynaklanmaktadır: her ne kadar insanlar ortak bir çıkarı

paylaşsa da, çok sayıda insanın olması, toplumun çok parçalı olması, sosyal alışveriş insanların ortak çıkarlarını karşılamaları için gerekli olanı yapmalarını engelleyecek kadar eklemlidir.

Devlet bu kolektif kararı almakla görevlidir.

İtalyan Bölgesel Kalkınma Politikası

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

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

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

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

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

sahip olmuşlardır.

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

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

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

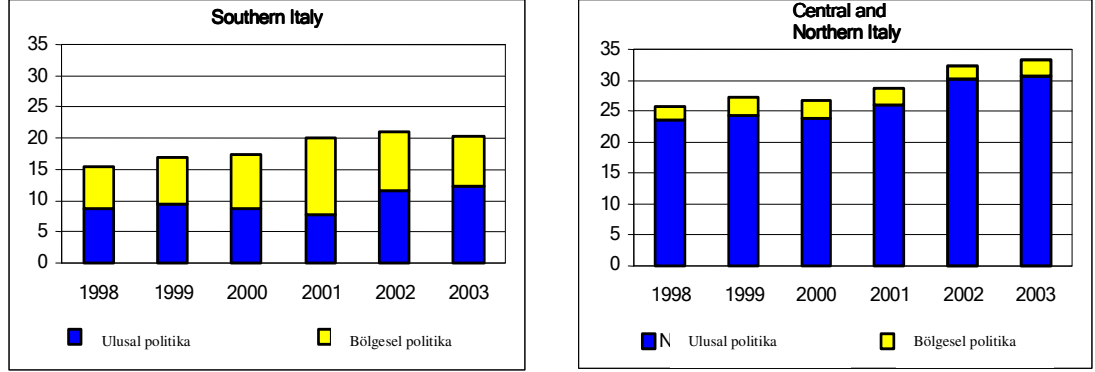
- (Sübvansiyonlar yerine) tamamlayıcıyı ama artan rolü olan teşviklerle bütünleşmiş kolektif hizmetlerin sunulmasına odaklanmak
- merkezi yönetimin kontrol ve rehberlik yaptığı, bölgesel yönetimlerin kalkınma önceliklerini belirlediği ve yerel yönetimlerin uyumlu ve tutarlı eylemler yaptığı çok düzlemli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

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

2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu 25-26 Ekim 2007, İzmir

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

Yeni bölge politikasının finansal boyutu (milyar-avro)



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

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

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

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

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

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

Transfer edilen birkaç milyar avronun bölgelere düzenlenmesinin yönetim kabiliyetinin iyileştirilmesi şartı olarak görülmesiyle; bölgesel yönetimin seviyesinin yükselmesi ve yenilikçi ve kapsamlı ödül ceza metodu kullanımı geliştirilmesi yoluyla bölgesel yönetim etkinliğinin iyileştirilmesi sayesinde önemli gelişim sağlanmıştır.

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

2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu 25-26 Ekim 2007, İzmir

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

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

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

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

İtalyan CSF 2000-2006 – Mali Tablo

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

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

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

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

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

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

2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu 25-26 Ekim 2007, İzmir

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

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

Bu performans payları Bölgeleri hem yoğunlaşma hem de entegrasyon noktasında idari reformları hayata geçirmeleri ve yüksek kalitede proje uygulayabilmeleri açısından cesaretlendirmek üzere oluşturulan uygun teşvik mekanizmalarından oluşmaktadır. AB düzenlemelerince öngörülen %4'lük performans payı, Yönetim Otoritelerinin seviyelerini hızlıca yükseltmek ve daha yüksek kalite standartlara ulaşmak için bir olanak olarak görülmüştür. Komisyon önerisi bu nedenle güçlendirilmiş (%6 ek ulusal pay ile) ve etkili bir ödül sitemine dönüştürülmüştür.

2000-2006 yılları arasındaki bölgesel politikaların değerlendirilebilmesi için mali etkiler (fonların etkin dağılımı ile ilişkili olarak) ve gerçek etkiler (düzenlenen teşviklerin kalitesi ve etkililiği ile ilişkili olarak) ayrı ayrı ele alınmalıdır.

Finansın kullanımı genel İtalyan performansı içerisinde sadece mutlak anlamda değil, çok zayıf performans ve otomatik olarak taahhüt altına girmeme ile tanımlanan daha önceki dönemle karşılaştırıldığında da yeterlidir.

2000-2006 yılları arasında AB Yapısal Fonları

2005 değerleri ve sonuçları karşılaştırması (orta dönem gözden geçirme)

Objektifler	Değer	Sonuç	Kullanım oranı (%)
	(a)	(b)	(c) = 100 x (b)/(a)
objektif 1	12.056,60	12.623,80	104,70
objektif 2	1.366,60	1.453,80	106,40
Objektif 3	2.248,60	2.473,20	110,00
Diğerleri:	673,90	713,70	105,90
<i>IC Urban</i>	<i>56,00</i>	<i>64,50</i>	<i>115,10</i>
<i>IC Interreg</i>	<i>242,50</i>	<i>258,70</i>	<i>106,70</i>
<i>IC Equal</i>	<i>193,40</i>	<i>201,10</i>	<i>104,00</i>
<i>IC Leader Plus</i>	<i>124,40</i>	<i>131,30</i>	<i>105,60</i>
<i>obj 1 dışı FIFG</i>	<i>57,60</i>	<i>58,10</i>	<i>100,80</i>
toplam	16.345,70	17.264,50	105,60

Milyon avro ve %

Ulusal kaynaklara ek olarak Yapısal Fonların oynadığı esas rol Avrupa Birliği'nin de aslında istediği gibi, etkin ve hesap verebilir yönetim ilke ve uygulamalarına dayanan bir erdem döngüsünün harekete geçirilmesi için (dolaylı olarak?) yararlı oldu. Bu durum yönetimin farklı düzeyleri arasında doğru bir yetki dağılımı sisteminin tasarımını gerektirdi.

2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu 25-26 Ekim 2007, İzmir

Esasen, Merkezi ve Bölgesel Yönetimler arasındaki sinerjinin iyileştirilmesi kapasite ve uzmanlığın geliştirilmesi ile birlikte ülkenin tüm bölgelerinde özellikle güney İtalya'da öncelikli bir rol oynayarak AB politikasının ara dönemli hedefini oluşturdu.

Bu çerçevede sonuçların genellikle hedeflere yakın çıktığı söylenebilir:

- Finansal etkinlik hem kaynak kaybının azalmasıyla Avrupa Birliği fonları açısından hem de Ulusal bölgesel fonlar açısından artmıştır.
- Tüm yönetim organlarının yönetim kapasitesi artmıştır
- Teşvik mekanizmasının desteği ve yenilikçi sözleşme yöntemleri sayesinde merkezi ve bölge yönetimleri arasındaki işbirliği kayda değer bir düzeyde artmıştır.
- Bölgesel ve yerel düzeyi de içeren yeni bir ekonomik ve sosyal ortaklık ortaya çıkmıştır.

Genel anlamda, Mezzogiorno'ya atfen, neredeyse bütün bölgelerde yeni bölgesel politikaların uygulanmasıyla, bölgesel yönetimlerin iş yapma biçimini kamu yatırımlarının yönetimi gibi alanlarda radikal olarak değiştirmeye niyetlenen bir teşvik sistemi kurulmuştur.

Final sonuçlarının kayda değer düzeyde olması hizmet kalitesi açısından başarısı bu süreci güçlendirmiş, kaynak yönetimindeki eski pratikleri ortadan kaldırmıştır.

Özellikle güney İtalya'ya bakıldığında final sonuçlarının hedefleri karşıladığı görülmektedir. Bu hem büyüme hızı (daha öncekine göre) hem de hizmet kalitesi açısından doğrudur.

Yeni bölgesel politikaların uygulanmasında karşılaşılan zayıflıklar 3 ana başlıkta özetlenebilir. Bunlar:

- Fonlanan girişimlerin düşük kalitesi (hatta yetersizliği). Bu Operasyonel Programların başlangıcında belirlenen önceliklerin yetersizliği, yenilikçi projelerinin çoğunun fonlanmasında yaşanan ve lider koalisyonlarının oluşturulmasında yaşanan güçlükler bölgeler arası planların yapılması ve işbirliğinde yaşanan başarısızlık ile ölçülmektedir
- Aralıklarla verilen teşviklerin performanslarıyla birlikte yetersiz banka-iş ilişkisi,: bu iki faktör, işletmeleri yeni politikalar sayesinde yaratılan kalkınma olanaklarından yararlanmak için kullanılabilecek bazı mali kaynaklardan yoksun kalmasına katkıda bulunmaktadır.
- Hedefleri gerçekleştirmek için gerekli olan zamanın yanlış hesaplanması: ilk başta kamu yönetiminin Mezzogiorno için yapılan politikalarda geri kalma ve yetersizlik seviyesinin eksik hesaplanması, ara dönem hedeflerin gerçekleştiği zamandan daha önce gerçekleşebileceğini göstermiş ve daha da vahimi, bu durumun proje seçme kapasitesi dolayısıyla etkililiği üzerinde etkisi olmuştur.

Yukarıda çerçevesi çizilen konular 2000-2006 yılları arasındaki programlama periyodu açısından öğrenilen dersleri sunmaktadır ve şüphesiz ki öğrenilen bu dersler 2007-2013 periyoduna değışiklik fikirleri olarak aktarılacaktır.

Yeni programlama periyodu 2000-2006 yılları arasındaki pozitif eğilimlerin devamlılığı ile sınırlamaların devam etmemesine dayanmaktadır.

2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu 25-26 Ekim 2007, İzmir

Önceki dönemden 3 ana pozitif etmen sonraki dönem için yol açmış ve yeni programın kriterlerini oluşturmuştur. Bunlar:

- Avrupa Birliği ve ulusal düzeyde tüm ülkedeki bölgesel politika, sosyal katılma ve yaşam ve çevre kalitesi eşliğinde üretim etkinliği, rekabet gücü ve yenilikçilik hedeflerini gerçekleştirmeyi hedeflemiştir
- Bu yaklaşımın bütün bu hedefleri gerçekleştirmesinin en etkili yolu her yerde, yaşam kalitesini arttırarak, iş ve ticari aktiviteleri, bireyler ve sermaye arasındaki ilişkiyi iyi odaklanmış teşvikler yoluyla bütünleştirerek, bireyleri ve sermayeyi çekerek kolektif hizmetler üretmektir.
- Mezzogiorno hala az kullanılan bir gelişme potansiyeline sahiptir ve öyle çok kritik sorunla karşı karşıyadır ki önceki planlama döngüsünde olduğu gibi çok miktarda kaynak ayrılmasının yanında uygun bir stratejik birliktelik oluşturulmalıdır.

Aynı zamanda 2000-2006 yılları arasındaki deneyimler, bugüne kadar karşılaşılan engellerin aşılması için bölgesel politika eylemlerine çeşitli metodolojik yeniliklerin eklenmesi ihtiyacını göstermektedir.

Yeni programlama dönemini açıklayan en ilgili ve genel örnekler aşağıdaki gibi özetlenebilir.

- Bölgesel politikaların iki fon bileşeninin (AB fonu ve Az Gelişmiş Yerler için Ulusal Fon) birleşmesiyle hem genel planda hem de merkezi ve bölgesel operasyonel eylem planlarında ve aynı zamanda yönetimin her düzeyine uygulanması için sorumluluk bütünlüğü sağlanacaktır
- Bölgesel politikaları finanse ederek yeni ortamı sağlamak için rutin politikalar içinde merkezi ve bölgesel idari organlarının bütünleşmesi, bölgesel politikaların finansmanı ve etkililiği açısından sürdürülmelidir. Bu bölgesel politikanın artık zor durumdaki yerler için bir sübvansiyon sistemi olarak algılanmaması ama genellikle mekânsal kapsamı, hedeflerin açıklığı, yöntemin sertliği ve tasarım ve uygulama süreçlerinin katılımcı doğası açısından eskimiş ve etkisiz sektör politikalarını yenilemeye ve dönüştürmeye yardımcı olacak bir araç olarak algılanmasını sağlamak için bir ön şarttır.
- Öncelikler geçmişe oranla daha cesurca belirlenmiş, önemli etkisi yaratabilecek çok bölgeli projeler özellikle güney İtalya için temel bir rol oynayacaktır. Ancak uygulama süreci boyunca önceliklerin belirlenmesi ve devam ettirilmesi sadece karar verme sürecinin daha cesur dağılımı olduğunda ve daha güçlü değerlendirme kültürü sayesinde desteklenirse mümkün olacaktır.
- Hizmetin kalitesi; teşviklerden kamu yatırımlarına kadar geniş anlamda desteklenmiş ve herkesin rızasıyla yeniden dengeleme yapmanın yanında yer alacak bir şekilde bölgesel politikanın hedefi olmuştur.
- Banka sistemi operasyonel ve stratejik olarak bölgesel politikanın içinde yer alarak teşviklerin yeniden yapılandırılmasında rol almalıdır.

Avrupa Komisyonu'nun Yapısal Fonlar ile ilgili yeni düzenlemeleri doğrultusunda CSF daha esnek olan bir fon yönetimi olan ve OPLerin bütünlük ve tutarlılık açısından tabi olduğu Ulusal Referans Çerçevesi ile değiştirilmiştir.

2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu 25-26 Ekim 2007, İzmir

İtalya'da 66 OP finanse edilecek ve OPlerin yönetim oranındaki dağılımı daha önceki programda olduğu gibi sürdürülmüş; %70'i Bölgesel Yönetimlerin sorumluluğuna, %30'u ise Ulusal Bakanlıklara verilmiştir.

OP'lerin yapısal fondan sağlanan finansları aşağıdaki gibi belirlenmiştir

- ➔ 42 OP, Avrupa Bölgesel Gelişim Fonu (ERDF) tarafından
- ➔ 24 OP Avrupa Yapısal Fonu (ESF) tarafından.

Öğrenilen derslerle birlikte, ulusal ve bölgesel OP farklılaşmasına üçüncü bir tipoloji eklenmiştir, bunlar; birden çok bölgesel ve ulusal aktörü içeren konularda işbirliği sağlamakla görevli bölgeler arası OP'lerdir.

Bütün OPler Avrupa Komisyonunun 2007-2013 yılları için uyum politikasının 3 objektifinden biriyle ilişkilidir:

- ➔ 33 OP orta ve kuzey bölgeler ve Mezzogiorno'nun bazı bölgelerini içine almaktadır ve Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İstihdam Objektifi ile ilişkilidir.
- ➔ 19 OP Mezzogiorno bölgelerini içine almaktadır ve Uyum (Convergence) Objektifi ile ilişkilidir.
- ➔ 7 OP Avrupa Alansal İşbirliği (ETC) ile ilişkilidir.

Bu kısa gözden geçirmenin sonucu olarak, İtalya'nın deneyiminden öğrenilen ana dersler aşağıdaki birkaç cümlede özetlenebilir.

Bölgesel politika güçlü bir ulusal oydaşmaya dayanmalıdır

Bu oydaşma stratejik planlamadan tek bir eylemin uygulanmasına kadar politika uygulamalarının her formunda uygulanmalı ve ifade edilmelidir. Oydaşma oyunun kurallarının her bir oyuncu tarafından kabul edilmesi ve buna saygı duyulması anlamına gelmektedir. Dolayısıyla merkezi yönetimin rolü kuralları koymak ve hem etkinliği ödüllendiren hem de etkililiği sağlayan bir değerlendirme sistemini hayata geçirmektir.

Bu düşünce bağlamında yeni programlama dönemi, ortak kültür ve politik inançlara dayanan bir oydaşmaya göre sürdürülmelidir.

Daha geniş anlamda, bu herhangi bir bölgesel politikaya aktarılması gereken temel bir ilkedir.

2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu 25-26 Ekim 2007, İzmir

Kaynakça

Barca F.	<i>New trends and policy shift in the Italian Mezzogiorno</i>	2001
Barca F.	<i>Notes on the competitive and development-policy discrepancies in the different macro-regions of Italy</i>	2005
Barca F.	<i>State and development: a paradigm and an open workshop</i>	2005
Barca F.	<i>The role of the Department for Development and Cohesion Policies</i>	2005
Barca F.	<i>The rationale and complex governance of place-based development policies</i>	2006
Casavola P.-Tagle L.	<i>Building capacity for evaluation: lessons from Italy</i>	2003
Pellegrini G.-Rossi S.-Tarola O.-Di Palma F.-Marini M.	<i>Regional economic modeling for dualistic countries: the case of the Mezzogiorno</i>	2003
Raimondo L.-Anslemo I.-Utili F.	<i>Making administrations accountable: the experience of the Italian performance reserve system</i>	2004
CENSIS	<i>41° yearly report on the state of the national society</i>	2007
Ministry of Economic Development – Department of Development and Cohesion Policies:	<i>Preliminary National Strategic Framework 2007-2013</i>	2007
Ministry of Economy and Finance – Department of Development and Cohesion Policies:	<i>Communication n°15568 on the absorption of Structural Funds</i>	2005
Ministry of Economy and Finance – Department of Development and Cohesion Policies:	<i>Preliminary National Strategic Document 2007-2013</i>	2005
Ministry of Economy and Finance – Department of Development and Cohesion Policies:	<i>Community Support Framework 2000-2006</i>	2004
OECD - Public Governance and Territorial Development Directorate: Territorial Development Policy Committee	<i>Multi-level governance of regional development: the use of contracts</i>	2006