

Çek Bölgesel Politikalarının Avrupa Birliği (AB) Bölgesel Politikaları Çerçevesinde Evrimi

Dr. Jan Vozáb

Danışman, Berman Grubu – ekonomik kalkınma hizmetleri

Misafir okutman, Charles Üniversitesi, Prag

vozab@bermangroup.cz

Özet

Çek Cumhuriyeti'nde bölgesel politikalar 1990'dan beri çeşitli etkilerle şekillendirilmektedir: (i) 90'ların başlarında bölgesel politika ve planlamanın reddedilmesinden sonra bölgeler konusunda bazı maddeler içeren Çek ulusal politikalarının dönüşümü ve gelişimi; (ii) "Phare" aracı ve daha sonraları dolaylı olarak Çek bölgesel politikalarının politika odağını ve dar çerçevede farklı programların içeriklerini oluşturan katılım öncesi dönemde "ISPA" ve "Sapard" araçları; (iii) ilgi alanlarını anlatan ve başarılmak istenen konuları açıkça ifade edebilen yeni yapılara olanak veren güçlü bir desantralizasyon mekanizması olarak kamu yönetimi reformu; (iv) programların içeriğinde olduğu gibi uygulama yapıları ve prosedürleri açısından da yeni müdahale mekanizmalarının oluşmasını sağlayan Avrupa Birliği katılım süreci. Bu makale, Çek bölgesel politikalarının evrimini anlatmakta yukarıdaki belirleyiciler temelinde bu politikaların özelliklerini analiz etmektedir. Özellikle katılım öncesi dönem araçlarının niteliği ve Çek dünyasına tanıtılan yeni bir (kurumsal) paradigma olarak Avrupa Birliği bölgesel politikalarının gerekliliği üzerinde odaklanmaktadır. Son olarak, Çek bölgesel politikalarının gelişimi ve bu politikaların kurumsal geçmişleri bağlamında, yeni programların oluşturulması dönemindeki mevcut durum anlatılmaktadır.

1. Giriş: Çek Bölgesel Politikalarının Geçmişi

Bölgesel politikalar her zaman daha geniş bir ulusal politika çerçevesinin parçasıdır. Özellikle de etraflı bir bölgesel politikaya sahip olmayan ama aşağı yukarı kasti sayılabilecek bir bölgesel etkiyle gelişmiş araçlar, ölçümler ve politikalar kümesine sahip Çek Cumhuriyeti'ndeki durum buna iyi bir örnektir (Uhlř, 2004). Sonuç olarak, bölgesel politikaların evrimi ve özellikleri, bölgesel eşitsizliklerin ve bölgesel kalkınma konularının ölçeği ve niteliği kadar ulusal politikaların gelişimi ile de bağlantılıdır. Ayrıca, yeni Avrupa Birliği üye devletlerindeki ulusal politikalar, Ekonomik ve Sosyal Uyum Politikası'nın ve Avrupa Birliği Bölgesel Politikası'nın gereklerini göz önünde bulundurmak zorundadır ve bu durum Çek Cumhuriyeti içinde bölgesel politikadan daha geniş politika çerçevelerini de etkilemektedir. Sonuç olarak, ulusal politikaların ve bölgesel eşitsizliklerin özellikleri çok önemlidir çünkü bunlar bölgesel politikaların daha doğrudan etkilerle oluşturulacağı bir zemin yaratmaktadırlar.

1.1. Çek Bölgesel Farklılıkları

Çek Cumhuriyeti, komünist geçmişinden çok küçük bölgesel farklılıklar miras aldı ve bu farklılıklar 90'ların ikinci yarısına kadar, büyük sosyal farklılıklar ve bölgesel eşitsizliklere neden olmayan bir ekonomik dönüşüm yaşandığı için çok yavaş gelişti (Blažek, 2000). Farklılıklar artmaya başladıktan sonra üç seviyede ortaya çıktılar. Birincisi, mikro bölgesel

eşitsizlikler yerel olarak sınırlı bir ölçekte 90'ların ilk yarısında ortaya çıktı ve bu tarihten itibaren diğer alanlara yayılmaya devam ettiler. İkincisi, Prag ve yakın çevresi ulusal ortalamadan çok daha hızlı olarak çok erken gelişmeye başladı ve Prag ve diğer NUTS 2 bölgeleri arasındaki farklılıklar, birçok özelliği açısından ülkenin geri kalanındaki NUTS 2 ve NUTS 3 bölgeleri arasındaki diğer farklılıklardan çok daha büyüktür. Üçüncüsü, Çek Cumhuriyeti'nde bölgesel kalkınma konusu ağırlıkla batı-doğu çizgisinde ele alınmaktadır bulunmaktadır. Batı bölgeleri, doğuda bulunan ülkelerden genellikle daha başarılıdır. 90'ların ikinci yarısında bölgesel eşitsizliklerin artması ile yapısal olarak etkilenen Kuzey-batı Bohemya ve Kuzey Moravya ve Silesya gibi yerler bölgesel politikaları teşvik edici ulusal müdahalelerin en önemli konuları haline geldiler.

1.2. Çek Cumhuriyeti'nde Ulusal Politika Çerçevesi

Çek ulusal politikaları, çoğu bu politikaların uygulanmasında olumsuz etkilere sahip olan geleneksel özelliklere sahiptir. Bu sorunun henüz üstesinden gilememiştir ve bu durum 1989 yılında komünist rejimin yıkılmasından sonraki dönemin tamamı için de geçerlidir. Çek bölgesel politikası bunlarla baş etmek ve düzeltmek zorundadır.

Çek ulusal politikaları, genellikle bazı konularda dezavantajlı olan -ya da oldukları iddia edilen- farklı aktörleri desteklemeyi amaçlayan bir sübvansiyon mekanizması olarak anlaşılmaktadır. Bu politikalardan faydalananlar büyük sosyal gruplar, topraklar-araziler, mesleki gruplar, vb olarak belirlenebilir. Çek politikaları (kalkınma kavramı ile ters olan) refah kavramı temeline dayanır. Ayrıca, bu politika ve uygulama araçları arasında politika hedefleri ve kamu fonlarının gerçekleşen harcamalarının sonuçları arasında bir uyumsuzlukla sonuçlanabilecek bir boşluk ya da en azından zayıf bir bağlantı bulunmaktadır. Bu kısım, çünkü Çek Cumhuriyeti, kendi politikalarını ve kamu harcama mekanizmalarını geliştirmeye eğilimli, geleneksel olarak güçlü sektörel bakanlıklara sahiptir ve diğer aktörlerle sınırlı bir koordinasyon bulursa bile kararlar hükümet düzeyinde alınmaktadır. Kamu harcama mekanizmalarının diğer bir kalıtsal özelliği de teknik, resmi konular üzerinde odaklanması ve kamu müdahalesinin amaçlarını, hedeflerini ve sonuçlarını çok sınırlı olarak göz önüne almasıdır. Sonuç olarak, kamu müdahaleleri bazen program belgeleri olsa da genellikle Avrupa Birliği çerçevesinde anlaşıldığı anlamda programlar ile yürütülmemektedir. Bu nedenle "harcama mekanizmaları" kelimeleri sadece, Çek ulusal politikaları için genel olan teknik temellere dayanan kamu müdahalelerini, Avrupa Birliği bölgesel politikasının önemli özelliklerinden biri olan programlama temeline dayanan müdahalelerden ayırmak için kullanılmaktadır. Tüm bu özelliklerden dolayı Çek Cumhuriyeti'ndeki (bölgesel olduğu gibi merkezi seviyelerde de) ulusal müdahaleler büyük ölçüde parçalanmış ve her biri bir diğerinden soyutlanmıştır (Blažek, Vozáb, 2004). Örneğin, 2005 yılında ulusal müdahaleler, birçok devlet ve kamu yetkilisi ve onların ajansları tarafından yönetilmiş 150'den daha fazla az ya da çok soyutlanmış harcama mekanizmasından oluşmaktaydı. Bunlar, arı yetiştiricisine yapılan küçük sübvansiyonlardan başlayıp büyük ölçekte Aktif İşgücü Piyasası Politikası projesine kadar uzanmaktaydı (MMR ČR, 2005).

Çek Cumhuriyeti'nin ulusal olduğu kadar bölgesel politikaları, programları ve harcama mekanizmalarını etkileyen temel bir özelliği yetkinliklerin yönetimin üç düzeyi arasında idari ve mekânsal olarak ayrışmasıdır. Çek Cumhuriyeti 6000'den fazla belediye yönetimi bulunmaktadır. Bunların büyük çoğunluğu, başkanlarının sadece başka yerlerdeki kendi asıl işlerinden sonra faaliyet gösterebildiği küçük köylerden oluşur. Diğer bir taraftan, kentler ve bölgesel yönetimler, (özelirlerine ya da merkezi transferlere dayalı) bütçeleri Çek Cumhuriyeti'nde yapılan kamu yatırımlarının yarısından daha fazla olduğundan bölgesel

kalkınmada çok güçlü rol oynamaktadır. (Macešková, 2007). Böyle güçlü bir paydaş oldukları için, kent ve bölge yönetimleri yeni oluşturulan ekonomik ve sosyal uyum politikasını olduğu kadar ulusal politikaları da etkilemektedirler.

Tüm bu anlatılan özellikler bütün Çek kamu politikaları ile bağlantılı olsa da Çek bölgesel politikasının henüz tam anlamıyla neden Avrupa Birliği bölgesel politikasının gereklerine göre düzenlenemediğinin de önemli sebeplerinden biridir. İlerde tartışılacak konulardan biri de Avrupa Birliği bölgesel politikasının gerekleri ne olursa olsun, bunların sadece kısmen değiştirilerek ulusal politika çerçevesine dâhil dimesi gerektiği ya da böyle bir çerçeve içerisinde belirli bir soyutlukta paralel olarak yer alması gerektiğidir. Çek bölgesel politikasını daha doğrudan etkiler oluştursa bile tüm ulusal politika çerçevesi, bu Çek bölgesel politikasının niteliksel sonuçları üzerinde önemli etkilere sahip olmuştur (ve hala olmaktadır).

2. Çek Bölgesel Politikası Aşamaları ve Oluşturulmasındaki Temel Etkiler

AB üyeliğine kadar Çek bölgesel politikasının oluşturulmasındaki bazı etkiler kısmi konulara odaklanan diğer makalelerde de anlatılmaktadır. Örneğin Çek Cumhuriyeti'nin gelecekteki AB üyeliğinden nasıl etkileneceğinin tahminiyle ilgili (Blažek, Boeckhout, 2000), yeni bölgelerin rollerinin tartışılması ile ilgili (Uhlř, 2004), AB prgramlama ve değerlendirme problemleriyle ilgili (Blažek, Vozáb, 2003; Blažek, Vozáb, 2006) makaleler bulunmaktadır. Biçimlendirici güçlerin tamamı, diğerleri ile çakışmalar ya da bütünleştirmeler olsa da zaman içerisinde çok önemli hale gelen "Avrupa faktörleri" ile değişmektedir. Bir sonraki bölümdeki tanımlar ve tartışmalar önceki yazarların çalışmaları üzerine yapılandırılmıştır ve Çek bölgesel politikası gelişiminin sonuçlarını anlatmanın yanında asıl etkilerin kısa ve öz bir tanımını yapmaya çalışmaktadır.

2.1. Çek Bölgesel Politikasının 2000 Yılına Kadar Gelişimi

90'lı yılların birinci yarısında (1991-1992 yılları hariç), yerel vergilerden sağladıkları gelirleri belirli bir seviyenin altında olan belediyeler için sağlanan eşitleme hibeleri gibi önemli bölgesel etkileri olan araçlar olmasına rağmen Çek Cumhuriyeti'nde bir bölgesel politikanın uygulandığından bahsedilemez. (Blažek, 2002). Ayrıca, kalkınma veya geçici olarak problemlerle kısmi olarak ilgilenen devletin sektörel müdahaleleri vasat bir düzeyde kalıyordu ve bunların bölgesel etkileri amaç gözetilmeden gerçekleşmiş ve büyük ölçüde kavranamamıştı (Blažek, Vozáb, 2004). Ekonomik liberalizmin (çok tutarlı olmasa da) 1993-1996 yılları arasındaki resmi politikaları, hakim olan "piyasa faktörleri tüm problemleri çözer" ve "devlet sadece sınırlı bir ölçüde müdahale etmelidir" düşüncesine izin verdi. Sınırlayıcı destek mekanizmaları, büyük ölçüde proje temelinde KOBİ'leri desteklemeyi amaçladı. Bu dönemde ortalama bir kapsamda bazı hizmet ajansları kurulmasına rağmen bu tür müdahaleler için bütün olan bir yasal ya da kurumsal bir çerçeve yoktu. Avrupa Birliği bölgesel politikası 90'ların ilk yarısında pek etkili değildi çünkü Avrupa Birliği'ne giriş hala kesinleşmiş değildi ve tek finansal araç –Phare programı- merkezi seviyede ekonomik geçiş ve kurumsal yapılandırma üzerine odaklanmıştı.

90'ların ikinci yarısında durum birkaç sebepten dolayı değişmeye başladı: (i) artan işsizlik ve NUTS 2 ve NUTS 3 seviyesinde gelişen bölgesel eşitsizlikler, 1998'den itibaren yeni sosyal demokrat devlet görüşleri ile de güçlendirilen devlet müdahalelerinin kullanışlı olabileceği düşüncesinin gelişmesine neden oldu; (ii) yeni yönetim ile neo-liberal paradigmalardan terk edildi ve devlet bölgesel politika alanında ilk adımlarını hazırlayacak ve uygulayacak duruma geldi;

bu ayrıca (iii) Avrupa Birliği'ne katılım müzakerelerinin 21. Bölümü'nün gerekli kıldığı bölgesel politikalar tarafından da teşvik edildi.

Yukarıda anlatılan teşvik edici etkiler Çek Cumhuriyeti'nde bölgesel politikaların ortalama düzeyde ve hala çok zayıf olmasıyla sonuçlandı. Uygulama için çok küçük bütçelere sahip olmalarına, uygulama prosedürleri ve yapıları olmamasına, ya da politika bağlantılarının zayıf olmasına ve içerikleri çok genel çerçevede olmasına rağmen ilk olarak bölgesel Kalkınma için Ulusal Strateji ve Bölgesel Kalkınma Stratejileri Kümesi gibi ulusal program dokümanları taslak olarak kaleme alındı. Bu ilk ulusal bölgesel politika programları dokümanlarının uygulamaları çok kesin olmayan, şüpheli uygulamalardı. Bazı planlı müdahalelerin gerçekleştirilmiş olduğu söylene de herhangi bir program alıştırmaları olmaksızın gerçekleştirilip gerçekleştirilemeyecekleri konusunda şüpheler vardı. Bu ilk program girişimleri ile yeni hizmet ajansları kuruldu ya da Bölgesel Kalkınma Ajansları ya da Bölgesel Kalkınma Merkezleri gibi bazı eski kurumlar güçlendirildi. Bu sürecin sonunda, bölgesel politikanın hedeflerini, kurumlarını ve yapılarını tanımlayan ilk kapsayıcı yasal düzenleme olan Bölgesel Kalkınma Kanunu da oluşturuldu.

Bölgesel politikaların öneminin artışı, Çek Cumhuriyeti'nin yeni yönetiminin politik gündeminde yer alan bölgesel farklılıklarla baş edebilme ve bölgesel kalkınmayı gerçekleştirme konusundaki iç gereksinimleri ile oldu. Fakat yeni politikanın yapısı ve şekli ve birazda içeriği, (90'ların yarısında) 2000 yılında gerçekleşeceği beklenen Avrupa Birliği'ne giriş umudu ile belirlendi. Örneğin, ulusal/bölgesel program dokümanlarının resmi yapısı Avrupa Birliği eylem programları yapısına çok benzerdi.

Avrupa Birliği Ekonomik ve Sosyal Uyum Politikasına mütevazı bir yaklaşım 90'ların ikinci yarısında, kısmen yukarıda bahsedilen program pratiklerini izleyerek, kısmen de Phare programları desteği ile başladı. 90'ların sonunda, ilk operasyonel programlar ve ilk ("alıştırma") ulusal kalkınma planı kaleme alındı ve ulusal, bölgesel ve yerel seviyelerde geniş bir katılımcı dizisi arasında uzlaşma sağlandı. Fakat bu programlar tamamıyla uygulanamadı. Bunun sebebi kısmen, yeterince erdemli olmamaları, kısmen herhangi bir ulusal kurumsal yapıya ya da uygulama yapısına dayanmıyor olması, kısmen de uygulama için hiç ödenek ayrılmamış olmasıdır. Phare programı da sınır ötesi koordinasyon programı alanında olmasına rağmen, odak noktasını kurumsal yapılaşmadan yatırım desteğine ancak 90'ların sonunda çok yavaş bir biçimde değiştirmeye başladı

Yukarıda anlatılanlardan, 90'ların ikinci yarısında Çek bölgesel politikası hiçbir gerçek etkisi olmayan bir pratik olarak görünebilir. Ama bütün bu pratikler, resmi olarak bölgesel politika yatırımlarının ve müdahalelerinin hazırlanmasına odaklanmasına rağmen kurumsal çevre üzerinde önemli etkiler yarattı. Ulusal ve bölgesel düzeyde katılımcılar, bölgesel kalkınma üzerine planlama müdahaleleri pratikleri ve Avrupa Birliği bölgesel politikası programlama prensipleri ve prosedürleri konusunda bilgi sahibi oldular. Avrupa Birliği bölgesel politikası gerekleri her düzeyde katılımcı arasında yayıldı ve müdahalelerin planlanmasını koordine etmek için ilk gayri resmi ilişkiler kuruldu. Hemen hemen bu pratiklerin hiçbiri gerçek yatırımlara ve kamu müdahalelerine dönüşmese de kurumsal çevreyi gelecek için, 2001'den sonra geliştirilecek daha geniş ve daha yoğun bir programlama çabası için hazırlamış oldu.

Bazı başarıların (ve başarısızlıkların) yukarıda anlatılmasına rağmen üzerine düşünölmüş bölgesel politikaların aslında 90'larda ulusal politika çerçevesinin çok küçük bir parçası olarak kaldığı da dile getirilmeli. Bazı bölgesel etkilere sahip olmaya devam etseler de bölgesel olmayan politika araçları ve destek mekanizmaları daha üstün olarak yer aldılar

(Blažek, Nejd, Přikryl, 2002). Ayrıca, Phare programı Avrupa Birliği bölgesel politika konusunun önemini kavramaya başladı ama Çek politikaları ve müdahaleleri üzerinde etkisi yine de çok küçük kaldı. Phare projeleri ve kararları da özellikleri açısından Çek ulusal politikalarından ayrıldı: paralel bir sistem olarak yapılandırıldı(özünde Avrupa Birliği'nin bir dış yardımı olması nedeniyle) ve Çek Cumhuriyeti'nin 2004'te Avrupa Birliği'ne girişine kadar devam etti.

2.2. Çek Bölgesel Politikasının 2000-2004 Yılları Arasındaki Gelişimi Avrupa Birliği'ne Giriş için Yoğun Hazırlık Dönemi

90'ların sonu Çek bölgesel politikasının yavaş da olsa geliştiği bir dönem olarak tanımlanırsa, 2000'den sonraki ve 2004 Avrupa Birliği'ne girişten önceki yıllar, Avrupa Birliği Ekonomik ve Sosyal Uyum Politikası ve Yapısal Fonlar için yapılan hazırlıklar sayesinde bu politikaların asıl geliştiği dönem olarak düşünülebilirler. 90'ların sonunda başlayan eğilimler, destek programları ve harcama mekanizmaları ile özellikle ulusal politikalar çerçevesinde sadece küçük değişiklikler ile devam etti. Ayrıca, ekonominin kısmen de olsa yabancı yatırımlarla nakit akışı nedeniyle gelişmesine rağmen bölgesel politikaların, bölgesel eşitsizliklerin ve bölgesel kalkınmadaki eşitsizliğin sebepleri değişmedi (Berman Group, 2005). İşsizlik, NUTS II ve NUTS III bölgeleri arasındaki işsizlik açısından var olan farklılıklarda olduğu gibi yüksek düzeylerde (%10 civarı) kaldı.

Ama Avrupa Birliğine girişten önce Çek bölgesel politikasını iki temel faktör etkiledi. Birincisi, 2001'de 14 NUTS III bölgesinde bölgesel yönetim yapısını oluşturan kamu yönetimleri reformu ve ikincisi de Çek Cumhuriyeti'nin Avrupa Birliği Ekonomik ve Sosyal Uyum Politikası'na hazırlanmasıdır (Blažek, Vozáb, 2004). Yeni oluşturulan bölgesel yönetimler, özellikle ilk yıllarda bölgesel politika alanında önemli aktörler haline geldiler çünkü kalkınma ve gelişim konularında çevre kesimler arasında koordinasyonu başlatmaları gibi bölgesel faydaları merkez düzeyinde ifade etmeye de başladılar. Çek Cumhuriyeti'nin seyrek yerleşim yapısından dolayı, bölgesel yönetimlerin politik güçleri, devlet yönetiminden (belediyeler ya da ajansları) bölgesel otoritelere geçen sorumluluklar ile ilgili giderek artan hizmetlere olduğu kadar daha küçük belediyelerin faydaları konusunda taraf olmalarına da dayanıyordu. Özellikle sosyal hizmetler, sağlık hizmetleri ve bölgesel ulaşım bölgesel yönetimlerin önemli sorumlulukları haline geldi. Güçlerin devlet yönetiminden bu şekilde transfer edilmesi, bölgesel yönetimleri ve geniş kentleri güçlü kılacak kamusal hizmetlerin finanse edilmesi konusundaki reformlar ile başarılıydı. Fakat bölgesel yönetimlerin toplam yatırım bütçesi, belediyelerin toplam yatırım bütçeleri ile karşılaştırıldığında daha düşük düzeylerde kaldı (Macešková, 2007). Bu yönetimlerin belediyelere ve diğer aktörlere karşı olan koordinasyon rolü, bölgesel düzeyde üretilen (ve hatta kısmen uygulanan) program ve stratejik dokümanlar ve hatta diğer aktörlerle olan ilişkilerinde ya da bu süreçlerde aldıkları rollerde bölgesel yönetimlerin kendileri sayesinde daha iyi gösterilebildi. Diğer bir yandan, bu program ve stratejilerin çoğu bir bölgenin içinde bile olsa koordine edilemedi ve birçoğu uygulama yapıları ya da mali olanaklar ile devam ettirilemeden sadece bir plan pratiği olarak kaldı. Ne yazık ki, bölgesel programlama pratikleri, Çek Cumhuriyeti'nin Avrupa Birliği Ekonomik ve Sosyal Uyum programlarına hazırlık süreçlerinden bağımsız olarak tamamlandı. Son olarak, bölgesel yönetimlerin rolü 2001'den beri artıyor olsa da, onların bölgelerinde ve çevrelerinde kapsamlı bölgesel politikalar elde etmeye çalışmadılar.

Çek Cumhuriyeti'nin Avrupa Birliği'ne giriş ve Yapısal Fonlara hazırlığı 2000 ve 2004 yılları arasında yeni bölgesel politika çerçeveleri, öğeleri ve yapılarına ağırlık verilerek yoğunlaştırıldı. Tamamıyla yeni program yapıları (Ulusal Kalkınma Planı, operasyonel

programlar, program tamamlayıcıları) yaratılarak yeni kalkınma programları hazırlandı. Bu süreci, Avrupa Birliği programlarına sunmak üzere geniş bir proje hazırlığı izledi. Programlama ile ilgili önceki tecrübeler ve iki program taslağı sonrasında hazırlanan programların kalitesi çok yüksek olmasa bile, programlar özü yeterince belirlenmeksizin müdahaleler için çok çeşitli olanaklar sunar biçimde çok geniş ve şüpheli değildi (Blažek, Vozáb, 2003). Sonuç olarak, programlar detaylı müdahaleler hazırlamak için bir rehber olarak hizmet edemedi. Bu problemin asıl nedeni, yukarıda anlatıldığı gibi ulusal ve bölgesel düzeyde geniş ve belirsiz olan politika hedefleri ve mekanizma ya da programlar arasındaki ayrılıktı. Bu ayrılık da programlamanın politika düzeyinden bağlantısız daha zayıf ve genel olarak kamu müdahalelerinin adaletten uzak olmasına neden oldu.

Geniş bir programlama çabası ile birlikte Çek Cumhuriyeti, Yapısal Fon programlarını yürütebilmek ve uygulayabilmek için yeni yapı ve kurumlar hazırladı. Bu yapılar, ulusal/bölgesel kaynaklar ile ilgili müdahalelerden sorumlu olan mevcut organizasyonlara paralel olarak ya da mevcut yönetim yapıları içerisinde yeni bir birim olarak oluşturuldu. Yapısal Fonlar için operasyonel programlar mevcut zayıf ulusal politikalara (bölgesel politikaları da kapsayarak) zayıf bağlantılarla hazırlandı. Avrupa Birliği bölgesel politikası ve onun Yapısal fonları için gerekli tüm hazırlık, Avrupa Birliğine girişten sonra uygulanacak müdahaleler konusunda tamamıyla paralel sistemlerin yaratılmasıyla sonuçlandı.

Sonuç olarak, Phare programı ve diğer katılım öncesi araçlarının hepsi bu dönemde Çek bölgesel politikasını etkiledi. Bu dönemde fazlasıyla Avrupa Birliği bölgesel politikası gerekleri için ülkenin hazırlanması üzerine odaklanılmıştı. 2000-2004 yılları arasında yatırımlar artarken ve fonlar Avrupa Birliği bölgesel politikası ile aynı çizgide olan projelere dağıtılırken kurumsal yapılandırmaya ayrılan fonlar azaltıldı. Ayrıca, üç küçük Çek Cumhuriyeti bölgesinde uygulanan, Yapısal Fon prosedürlerini uygulamaya çalışan üç küçük ölçekli plan bulunmaktaydı. Ne yazık ki, Phare programı proje bazlı kalmak zorundaydı. Uyum politikaları müdahaleleri üzerine yoğunlaşmanın artışı ile Yapısal Fon ve Avrupa Birliği bölgesel politikası konularında bazı yanlış beklentilerin yapılanmasına neden oldu.

2000-2004 döneminde Çek Cumhuriyeti, Avrupa Birliğine girişten sonra ortaya çıkacak sorunlar ile ilgili bir temel oluşturan “politikalar” ve müdahaleler sistemini kurdu. Bölgesel politika, Avrupa Birliği bölgesel politikasının gerekleri ve Çek sistemini resmi olarak bu politikalara uyumlu hale getirme zorunluluğu nedeniyle politik gündemin çok önemli bir parçası haline geldi. Ama, bütün bu durum Çek bölgesel politikasının, ulusal yapıya ve kurumlara tam olarak adapte olmamış dış faktörler/zorunluluklarla şekillendiği yorumuyla sonuçlandırılabilir. Ayrıca, bu dönemde Çek bölgesel politikasının içeriği ve odağının kesin politika hedefleri yerine bir proje ya da müdahale olarak oluşturulduğu da diğer bir tartışma konusudur.

2.3. Çek Bölgesel Politikasının 2004-2006 Yılları Arasında Gelişimi İki Paralel Sistem

Avrupa Birliğine giriş ve Avrupa Birliği bölgesel politika araçlarını kullanan uyum çabaları içerisine katılım olanağından çok Yapısal Fonlardan fon yardımı alma olanakları Çek bölgesel politika gelişiminin 2004-2006 yılları arasındaki dönemde en etkili itici güçleriydi. Avrupa Birliği Ekonomik ve Sosyal Uyum Politikası (bölgesel politikası) her düzeyde devlet ve yönetim sisteminden birçok kamu aktörüne gündemin önemli bir parçası haline geldi. Ama

önceki dönemde yapılandırıldığı için ulusal politikalara, programlara ve harcama mekanizmalarına paralel ama ayırık bir sistem olarak devam etti.

Çek Cumhuriyeti Avrupa Birliği uyum politikası için oldukça izole bir şekilde programlar, uygulama yapıları, kurallar ve prosedürler sistemi geliştirdi. Bu sistem ülkenin ulusal yasal ve yönetsel alışkanlıkları içerisinde gizlenmiş ve proje seviyesinde ilişkilendirilmişti. Çek ulusal politika, program ve destek mekanizmalarının parçalanması, sınırlı fonlarla geniş sayılarda ölçütler yaratılarak Avrupa Birliği programlarına dönüştürüldü. Avrupa Birliği eylem programlarının uygulama mekanizmaları, mevcut ulusal sistemi kısmen dönüştürerek, 5 operasyonel program altında 60 hibe planının ortaya çıkmasını sağladı. Hibe planı geniş bir dizi katılımcıyı desteklemeyi mümkün kılabilmek için yeniden dağıtıcı araçlar olarak kullanıldı. Eski ulusal politikalar, yapıları ve programları ya da harcama mekanizmalarıyla devam etti. Ulusal programların ve Avrupa Birliği eylem programlarının aynı faydalar ve projeler için yarışması çelişkili durumlara neden oldu. Ulusal programlar ve Avrupa Birliği eylem programları tarafından desteklenen müdahaleler bazen birbirine çok benzer ya da hemen hemen aynı projeler oldular.

Ulusal politikalar ilan edilen hedefler ve içeriklerinden de anlaşıldığı gibi Avrupa Birliği uyum politikalarından görünüşte etkilendi ama odak ve müdahaleleri pek değişmedi. Üst düzey ulusal politikalar ve sahadaki uygulamaları arasındaki zayıf bağlantılar hala var ve bazı mantıksal ve hiyerarşik bağlar sadece Yapısal Fon programları dokümanları ve kısmen de programların içerisinde takip edilmektedir. Sonuç olarak, Avrupa Birliği uyum politika müdahalelerini başarmak için yönetim ve ödeme otoriteleri, uygulama birimleri ve hatta son faydalanıcılar gibi ayrı uygulama yapıları oluşturuldu. Bu uygulama yapıları bazen İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı için Bölgesel İşgücü Ofisleri, ortak Bölgesel Operasyonel Program için Bölgesel Konsey Sekreteryalrı ve Endüstri ve İşletmeler Operasyonel Programı için Çek Yatırım Ajansı'nın bölgesel ofisleri gibi yeni birimler Yapısal Fonların uygulanmasına dair sorumluluk yüklenerek mevcut yapıların bir parçası olarak oluşturuldular. Paralel programlar ve uygulama yapıları, sahada yapılan müdahalelerin finansmanı için finansal mekanizmalar ve nakit akışlarına paralel olarak tamamlandı.

İlk programlama döneminde, yapısal fonlar ve Avrupa Birliği uyum politikası, Çek Cumhuriyeti içindeki sistemde aşağı yukarı paralel olarak birlikte var oldu ve bunu ulusal politika konularını, politik tartışmaların odağında bölgesel gündemlere getirerek oluşturdu. Fakat Çek ulusal politikasının asıl içerik, yapı ve kurumları, hala zayıf olan Çek bölgesel politikası ile çok fazla değişmedi. Çek harcama mekanizmaları ve programları 2007'ye kadar devam etti çünkü onları kaldırmak ya da özünü değiştirmek için çok büyük bir baskı yoktu. Yapısal Fonlardan gelen fon miktarı da temel değişiklikleri gerektirmedi çünkü müdahaleler çok geniş değildi ve Çek ulusal programlarından bağımsız olarak uygulanabilirdi.

2.4. 2007'den sonra Çek Bölgesel Politikası

Ulusal ve Avrupa Birliği Politika ve Programlarının Birleştirilmesindeki Zorluklar

2007-2013 dönemi programlaması büyük bir değişiklik yaptı ve sadece Çek bölgesel politikası için değil ayrıca ulusal kalkınma politikaları ve kurumları için bir zorluk oluşturdu. Bunun iki sebebi var: (i) politik ve (ii) pratik/finansal sebepler. Politik düzeyde Lizbon gündemi, Ulusal Reform Planları ve Topluluk Stratejik İlkeleri, her ülkenin katkıda bulunacağı ve bu katkı ve başarının (bir şekilde) ölçüleceği bir hedefler kümesi oluşturdu. Çek Cumhuriyeti şimdiye kadar bölgesel politika hedeflerini çok basit bir yolla değerlendirmeye alışkın olduğu için ve Yapısal Fon programları dışında müdahalelerinin

sonuçlarını ölçmediği için gerçekleştirilecek yeni taahhütlerin ulusal politikaların zeminine dâhil edilmesi gerekti ki bu ulusal politikalar, sonuçların da değerlendirilmesi işinin başarılmasını kapsayan Avrupa Birliği uyum politika standartlarına uygun olarak düzenlenecekti.

Önceki programlama döneminin tersine, Çek Cumhuriyeti tarafından da kabul edilmiş yeni Avrupa Birliği bölgesel politika hedefleri yenilikçilik, araştırma ve geliştirme, işgücü ve insan kaynakları gelişimine adaptasyon alanında yeni türde müdahaleler getirdi. Bölgesel ve kentsel düzeyde güçlü müdahaleler geliştirdi. Çek Cumhuriyeti bu tür müdahaleleri geçmişinde tecrübe etmemiş olsa da 2007'den beri bunlara başlamış durumdadır. Bu, bahsedilen müdahalelerin asıl çerçevede bölgesel politikanın asıl çerçeve olarak ele alınarak ulusal politikaların özüyle bütünleşmek zorunda olacağı anlamına gelmektedir.

Çek bölgesel politikasının içeriğinin Avrupa Birliği uyum politikası ile düzenlenmesi, uygulama yapıları ve mekanizmalarında değişiklik ile başarılmak zorundadır. Böylece iki paralel sistem örtüşecek ve Avrupa Birliği bölgesel politikası ulusal politikaların birer parçası haline gelecektir. Uygulanacak birçok yeni program ve başlayacak yeni tür müdahaleler nedeniyle, sadece müdahaleler ile ilgili alanlarda mevcut yeni yönetim birimlerinin ana yapısının bir kısmı kullanılarak 2007 yılında yeni uygulama yapıları yaratıldı. Bölgesel Operasyonel Programların yönetim otoriteleri haline gelen ofisleri ile NUTS II düzeyindeki Bölgesel Konseyler gibi bazı yeni yapıların kurulması kaçınılmazdı. Diğer yapıların rolleri ve görevlerinin yerleşmesi için hala zamana ihtiyaç bulunmaktadır. Sadece bazı personelin tecrübe ettiği eski ve yeni uygulama yapılarının kombinasyonu, müdahalelerin koordinasyonda bazı zorluklara neden olabilir.

Pratik düzeyde 2007-2013 dönemi, Avrupa Birliği fonları için eşleştirme fonu olarak kullanılmak üzere ulusal programlar ve harcama mekanizmalarında temel değişiklikler gerektirmektedir. Çek Cumhuriyeti, Avrupa Birliği fonlarından yapılacak beşinci en geniş mali yardım ve üye ülkeler arasındaki kişi başına en büyük yardımı almak üzere anlaştı. Bu, ulusal yatırım fonlarının eşleştirme fonu olarak kullanmak için tekrar yönlendirileceği anlamına gelmektedir çünkü iki müdahale sistemini de yürütecek yeterli ulusal fon olmayacaktır. Sonuç olarak, Yapısal Fon müdahaleleri ile belli bir ölçüde rekabet içinde olan ekonomik ve sosyal uyum alanındaki birçok ulusal program ve harcama mekanizması operasyonel programlarının parçası haline gelmek zorunda kaldı. Ama onların bu programlar içerisindeki bütünleşme seviyesi farklılaşmaktadır. Ayrıca, bu bütünleşme bir ölçüde yapay, mekanik ve politikalar temeline değil teknik zorunluluklara dayanmıştır. Bu kısmen tutarsız programlara (Çevre Operasyonel Programı ve Bütünleşik Operasyonel Program) neden olduğu gibi ulusal (ve AB uyumu) politika hedeflerinden türemiş ve birbirlerine mantıksal olarak bağlanmış müdahalelere dayalı olacağı yerde önceleri merkezi yönetim birimleri arasında paylaştırılmış müdahalelere dayalı çok sayıda operasyonel programın (ve dolayısıyla uygulama yapısının) ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Yeni programlama dönemi ile Çek bölgesel politikası ve uygulamalarına getirilen değişiklikler çok geniş olsa da bunların hepsi tam olarak aydınlığa kavuşmadı. Burada, Avrupa Birliği fonları ile finanse edilen yeni politika ve programların uygulamalarının henüz 2007'de başlatılmadığı da vurgulanmalıdır. Sonuçta, yeni yapıların yeni programlama döneminin zorluklarıyla tüm programların uygulanması başlayana kadar nasıl başa çıkacağını değerlendirmek zordur. Yeni Çek bölgesel politikası ve ayrıca daha geniş düzeyde AB uyum politikasının başarısı gelecekte yalnızca AB fonlarından ne kadar yararlandığıyla değil daha

önemlisi yukarıda belirtilen politikalar çerçevesinde sosyal ve ekonomik sonuçların etkilerin değerlendirilmesiyle ölçülebilir.

3. Sonuç

Aşağıdaki tablo Çek bölgesel politikasını oluşturan temel faktörler, etkileri ve zaman içerisindeki değişiklikleri göstermektedir. Bunların bir kısmı etkilerine devam ederken, bir kısım faktör de çelişkili bazı etkileri sonucu ortadan kalktı ya da ilgisiz duruma geldiler.

Şekil 1 Çek Bölgesel Politikasının Aşamaları

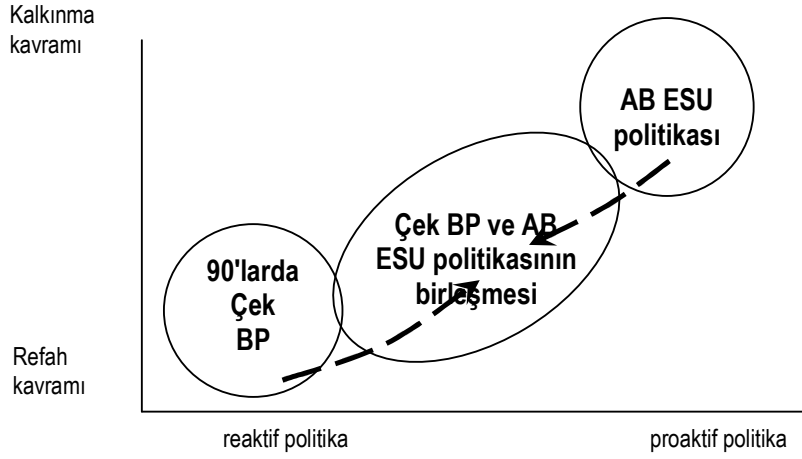
90'ların ilk yarısı	90'ların ikinci yarısı	Katılım öncesi 2000-2004	AB öncesi 2004-2006	Yeni programlama dönemi 2007 +
				Politika bütünleşmesine doğru
		AB'ye giriş için hazırlık	İki paralel sistem	
		Bölgesel yönetimlerin yaratılması ve yetki devri		
	Phare aracı ve katılım öncesi fonlar			
	Ortalama profide bölgesel politika			
Ekonomik dönüşüm				

Bu makalenin ilk bölümünde anlatılan temel kurumsal yapıyı ve politika çerçevesini, ekonomik dönüşüm ve komünist rejimin yıkılmasından sonra özellikle yeni kamusal politikaların oluşumu oluşturdu. Sonuç olarak, şu andaki Çek bölgesel politikasının kökleri ilk döneme aittir ve o zamandan beri gerçekleşen değişikliklere rağmen hala fark edilebilir. 90'ların sonu ve 2000'lerden sonraki ilk yıllar, Çek bölgesel politikasının o dönemde önemli hale gelen Avrupa Birliği'nin etkisi ile ilerlediği bir dönemdir. 2000'de bölgesel otoritelerin yaratılması, daha aktif bölgesel müdahale ihtiyacını hızlandıran Çek kurumsal sistemine yeni bir öge ekledi. Ama Avrupa Birliği ve Çek programları, Avrupa Birliğine giriş ve daha sonra da ekonomik ve sosyal uyum çerçevesinde ulusal ihtiyaçları yansıtan aynı politikaların parçaları haline gelirken, Çek Cumhuriyeti, 2007'ye kadar iki paralel müdahale sistemini yürüttü. Çek politika ve müdahalelerinin Yapısal Fon temeline dayanan Avrupa Birliğinininkilere adaptasyonu, 2007-2013 yılları arasında Avrupa Birliği fon programlarının hazırlanması ile iki sebeple daha da gerekli hale gelmiştir: (i) tüm Avrupa hedeflerini ve Çek Cumhuriyetinin Avrupa Birliği fonlarının harcanması konusunda aldığı sorumluluğu başarabilmek için politik alanda artan sorumluluk, Avrupa Birliği uyum politikalarını ulusal politikaların merkezine koymayı ve aslında şimdiye kadar bağlantısız olan müdahale sistemlerini dahil etmeyi gerektirdi, (ii) finansal yönetim alanında Çek Cumhuriyetinin artık iki müdahale sistemini yürütemediği görünür hale geldi.

2007-2013 yeni programlama dönemi, gerektirdikleri ve iddialarıyla Çek ulusal politikaları üzerinde önemli bir etkiye sahip oldu. Birincisi, bölgesel politika gündemi Bölgesel OP'ler ile ulusal düzeyde daha güçlü bir gündem haline geldi. İkincisi, ulusal sektörel politikalar açık bölgesel kalkınma hedefleri formüle edemeseler bile bölgesel faktörler Avrupa Birliği'nin finanse ettiği programların büyük bir kısmı için daha önemli hale geldi. Bölgesel eşitsizliklerin azaltılması hedefleri programlama hedefleri içerisinde ifade edilmese ve daha kapalı olsa bile en azından, politikaları uygulamak için programlar arasında yapılan mali dağıtımlar, bu politikaların bölgesel kapsamını yansıttı. Üçüncüsü ve en önemlisi de belki

ulusal (bölgesel) politikalarının refah kavramından kalkınma kavramına doğru değişen paradigmalarıdır. Bu yeni tutum politika düzeyinde ortaya konuldu ve programlara dâhil edildi. Bunun sebebi özellikle, ulusal politika çerçevesinin, kalkınma sonuçlarını ve müdahale etkilerini açık olarak gerektiren operasyonel programları dâhil edilmesidir. Ama bu yeni kavram tüm paydaşlar tarafından kabul edilmedi ve sonuç olarak, tüm uygulama mekanizmaları ve yapılarıyla tamamıyla bütünleşemedi. AB bölgesel politikası Çek kurumsal çerçevesine dâhil olması ve böylece onu kısmen dönüştürmesiyle Çek ve AB politikalarının birleştirilmesinin iki taraf için de kaçınılmaz olarak değişiklikler gerektireceği söylenebilir.

Şekil 2 Avrupa Birliği Ekonomik ve Sosyal Uyum Politikasının Çek Bölgesel Politikasıyla Birleştirilmesi



BP: Bölgesel Politika

ESU: Ekonomik ve Sosyal Uyum

2007-2013 yeni programlama dönemi sadece yapıların, önlemlerin ve kalkınma aktörlerinin yeni politika kavramlarına sürekli olarak uyumunu ve benimsemesi dönemi değil aynı zamanda kavramların içeriklerinin Çek Cumhuriyeti yapılarına kısmen adaptasyon dönemi olacaktır. Mevcut ya da ortaya çıkan problemlere geçici tepkiler temeline dayanan refah kavramının tersine, yeni kavram, program ve projelerle takip edilen stratejik kararlar temeline dayanan daha aktif bir tutuma ihtiyaç duyacaktır. Çek politikasının kalkınma hedefleri kaynağını, daha geniş Avrupa hedeflerine katkı sağlamayı amaçlayan Çek Cumhuriyeti'nin ihtiyaçlarından ve ulusal ekonomik düzey ve Avrupa Birliği ortalaması arasındaki açıklığı azaltmayı amaçlayan Çek politik hedefinden alır. Bununla birlikte bu kalkınma hedeflerinin tüm düzeylerde paydaşlar tarafından gerçekleştirilecek eylemlere dönüşebilmesi için Çek kurumsal çerçevesine entegre olma ihtiyacı halen devam etmektedir.

Kaynakça:

BERMAN GROUP (2005): Statistická identifikace klastrů, závěrečná zpráva. Výzkumná studie pro CzechInvest, Praha, 68 p.

BLAŽEK, J. and BOECKHOUT, S. (2000), 'Regional Policy in the Czech Republic and the EU Accession', in Bachtler J. et al (eds), Transition, Cohesion and Regional Policy in Central and Eastern Europe, Ashgate, London.

BLAŽEK, J. (2000): (In)consistency and (In)efficiency of the Czech Regional Policy in the 1990s, *Informationen zur Raumentwicklung*, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Nr. 7/8, pp. 373-380.

BLAŽEK, J. (2002): Local government finances in the Czech Republic as a framework for local development: 12 years of trial and error approach, *Acta Universitatis Carolinae - Geographica*, Vol. XXXVII, No.2, pp. 157-173.

BLAŽEK, J., NEJDL, T., PŘIKRYL, J. (2002): Capital Investment Funding in the Czech Republic, final report for OSI/LGSRI, Budapest, 70 p.

BLAŽEK, J., VOZÁB, J. (2003): Forming evaluation capacity and culture in the Czech Republic: experience with the first set of ex ante evaluations of programming documents (with special focus on evaluation of NDP), paper presented at 5th Structural Funds evaluation conference held in Budapest, June, 2003, 13 p.

BLAŽEK, J. and VOZÁB, J. (2004), 'The Institutional and Programming Context of Regional Development in the Czech Republic: A Critique', in Drbohlav, D., Kalvoda, J., Voženílek (eds), *Czech Geography at The Dawn of the Millenium*, Olomouc, Czech Geographic Society.

BLAŽEK, J., VOZÁB, J. (2006): Ex ante Evaluation in the New Member States: The Case of the Czech Republic; *Regional Studies*, Vol. 40.2, pp 237-248.

MACEŠKOVÁ, M. (2007): Regional dimension of fiscal policy on the example of public investment expenditure in Czechia. *Geografie-Sborník ČGS*, 112, 1, pp 17-32.

MMR ČR (2005): 5/04 Identifikace, analýza a zhodnocení rozložení rozvojových programů EU a českých rozvojových programů s cílem navrhnout koordinovanější a racionálnější systém. Závěrečná zpráva. Pro MMR ČR zpracovala DHV Česká republika, 134 p.

UHLÍŘ, D. (2004), 'Regional Versus National Development: What Sort of Policy for the New Czech Regions', in: Drbohlav, D., Kalvoda, J., Voženílek (eds), *Czech Geography at The Dawn of the Millenium*, Olomouc, Czech Geographic Society.