

Bölgesel Kalkınma Ve Hibe Programları **Ali Şen**

Devlet Planlama Teşkilatı

ÖZET

Rekabetçi hibe programları, proje tabanlı hibe uygulamalarından; katılımcılığı esas alan, eş-finansman içeren ve projelerin rekabetçi bir ortamda seçimini sağlayan bir destek mekanizmasıdır.

Bu bildirinin amacı, yerel potansiyeli ve dinamikleri harekete geçirerek, bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltmak amacıyla uygulanan rekabetçi hibe uygulamalarını, Devlet Planlama Teşkilatı koordinasyonunda yürütülen Avrupa Birliği destekli bölgesel hibe programlarından edinilen deneyimler ışığında takdim etmektir.

GİRİŞ

Ülkemizde bölgelerarası gelişmişlik farkları halen önemli bir sorun olarak devam etmektedir. Planlı dönemde ve öncesinde izlenen politikalar zaman zaman etkili olmakla birlikte değişen dünya koşulları ve uluslararası yükümlülükler nedeniyle zamanla etkilerini kaybetmişlerdir.

Diğer yandan, AB'ye uyum sürecinde farklı destek mekanizmaları bölgesel kalkınma araçları içinde yer almaya başlamıştır. Avrupa-Akdeniz Ortaklığı Uygulamasına Yönelik AB'nin Mali Aracı (MEDA) ve AB - Türkiye katılım öncesi mali işbirliği kapsamlarında AB fonları ile desteklenen bölgesel kalkınma programları uygulamaya geçmiştir. Bu kapsamda rekabetçi hibe programı uygulamalarına özel önem verilmiş olup, uygulanan bölgesel kalkınma programlarında temel araç olarak kullanılması tercih edilmiştir.

Geçmişte başvuru politikaları genellikle özel sektör odaklı olup, yerel aktörleri kapsamamaktadır. Bölgesel kalkınmanın ekonomik ve sosyal boyutları göz önünde bulundurulduğunda sadece özel sektör odaklı desteklerle bölge kalkınmasının tam anlamıyla sağlanamayacağı anlaşılmıştır. Nitekim, Dünya Bankası'nın kalkınma yaklaşımında, yerel sahiplenme olmadan kalkınma politikalarının sürdürülebilir olmayacağı, kalkınmanın kamu idareleri, özel sektör ve sivil toplum arasında işbirliklerini gerektirdiği ve bir ülkenin gelecekteki kalkınmasını desteklemek için, bir yandan makroekonomik ve finansal hususlara, diğer yandan yapısal, sosyal ve beşeri hususlara odaklanması gerektiği vurgulanmıştır.¹

Bu nedenle uygulanacak politika araçlarının yerel aktörleri de içeren bütüncül bir yapıda olması gerekmektedir.

Bu araçlar içerisinde rekabetçi hibe mekanizmaları bu yönüyle öne çıkmakta olup, özellikle yerelde girişimciliğin ve proje geliştirme kapasitesinin artırılmasında sıklıkla başvuru bir bölgesel/yerel kalkınma politika aracıdır. Diğer yandan, yerel yönetimlerin, özel sektörün ve sivil toplum örgütlerinin hazırladığı projelerin belirlenen kriterlerle seçilerek hibe ile desteklenmesinin yanında yerelin inisiyatif olarak kalkınmada söz sahibi olmasına, katılımcılığa ve kaynakların daha etkin kullanımına imkan sağlayabileceği beklenmektedir.

Bu nedenlerle, ülkemizde AB destekli bölgesel kalkınma programları ile yaygınlaşan ve Avrupa Komisyonu (AK) tarafından aday ülkelerin yapısal fonlara hazırlığı için en önemli mekanizma olarak görülen hibe programlarının; gelecekte hem adaylık sürecindeki mali yardımların hem de ulusal kaynakların dağılımında daha fazla başvuru bir politika aracı olması yönünde bir eğilim bulunmaktadır.

Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle

¹ World Bank, 2000: VII

bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklılıklarını azaltmak üzere oluşturulacak Kalkınma Ajanslarının işler hale gelmesi ile hibe programları daha da etkin bir mekanizma olarak kullanılabilir.

HİBE TANIMI VE UYGULAMA ALANLARI

Ekonomik ve sosyal alanlarda yaygın olarak kullanılan hibe, kullanılış amacına, yerine ve türüne göre farklı şekillerde tanımlanmıştır. Bu çalışmanın amacı ile uyumlu olarak hibe aşağıdaki gibi tanımlanabilir;

Önceden belirlenmiş bir amacın gerçekleştirilmesi için uygulanacak bir faaliyeti desteklemek amacıyla kişi veya kuruluşlara geri ödeme beklemezsizin yapılan aynı ya da mali katkıdır.

Hibe Yardımlarının Türleri

Hibe yardımlarını, formül hibeleri ve proje karşılığında sağlanan hibeler olarak sınıflandırmak mümkündür.

1) Formül Hibeleri

Formül hibeleri, belirli kriterleri sağlayan her kişi veya kuruluşun doğrudan faydalanabileceği hibelerdir. Bu hibelerin hedef kitlesi, mali yapıları zayıf ve bu nedenle faaliyetlerini yerine getirmede sorunlar yaşayan gruplardır.

2) Proje Karşılığında Sağlanan Hibeler

Formül hibelerinde destekten faydalanacak kuruluşun ve yapılacak tahsisatların belirli ölçütlere göre seçimi söz konusu iken, bazı programlarda, uygulanacak projelerin seçimi neticesinde hibe desteği sağlanır. *Proje karşılığında sağlanan hibeleri* kendi içinde ihtiyari hibeler, doğrudan hibeler ve rekabetçi hibeler olmak üzere üçe ayırmak mümkündür.

İhtiyari hibelerde, hibe verme kararı, programı yürüten kuruluş tarafından başvuruların değerlendirilmesi neticesinde verilir. Projeler, kısmen rekabetçi bir ortamda seçilmekle beraber, rekabetçi hibe programlarından farklı olarak, belirli bir tarihe bağlı kalınmaksızın “önce gelen hizmeti önce alır” esasına göre değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Mali kaynakların olası talepleri karşılayacak düzeyde yeterli ve sürekli olduğu, seçilecek projelerin kalitesi ve proje uygulayıcılarının yönetim kapasitesi konusunda büyük risklerin olmadığı durumlarda daha yaygın kullanılan bir yöntemdir. Proje seçim esasına göre yürütülen bir hibe türü olduğu için formül hibelerine göre idari maliyetleri daha yüksektir. Bunun yanında, programın çıktı, sonuç ve etkilerinin ölçülmesine imkan verecek göstergelerle desteklendiği takdirde izlenmesi ve değerlendirilmesi görece daha kolaydır.

Bir amaca veya politikaya hizmet edecek tanımlı bir projenin uygulanması için özel uzmanlık ve tecrübenin gerekli olduğu durumlarda, yardım, *doğrudan hibe* yoluyla bu projeyi gerçekleştirebilecek kişi ya da kuruluşlara yapılabilir. Proje seçimi ve değerlendirmesi yapılmayan bu tür uygulamalarda idari maliyetler de düşüktür.

Proje karşılığında sağlanan hibeler içinde rekabetçi hibeler, proje tekliflerinin rekabetçi bir ortamda değerlendirilerek, sıralamaya tabi tutulması yoluyla desteklenecek projelerin belirlendiği hibe türüdür. Hibe kaynağı, bu sıralama esas alınarak en yüksek puanı alan projeden başlayarak projelere tahsis edilmektedir. Hibe programını uygulayan kurum ya da kuruluş, başvuru sayısına ve kalitesine göre asgari bir puan sınırı getirerek, sadece bu sınırın üstündeki projelere hibe aktarabilmekte veya programa ayrılan hibe kaynağı tamamen kullanılacak biçimde tahsisatı gerçekleştirebilmektedir.

Bu tür programların uygulama süreleri ve bütçeleri kısıtlıdır. Projelerin seçim ve uygulama sürelerinin kısıtlı olması, program amaçları hala geçerliken projelerin tamamlanmasını hedeflemektedir.

3. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu 27-28 Kasım 2008, Mersin

Diğer yandan sınırlı bütçe dahilinde, programın hedeflerine ulaşılmasına en büyük katkıyı sağlayacak projelerin seçilebilmesi için projeler kendi aralarında bir yarışa tabi tutulur. Böylelikle, kaynakların en verimli şekilde kullanılması temin edilmiş olur.

Rekabetçi hibe programlarında başvuru, proje seçimi, uygulama, izleme ve değerlendirmeye ilişkin usuller diğer hibe türleriyle kıyaslandığında görece karmaşıktır. Hibe programının idari maliyetlerinin artmasına neden olan bu usuller, bunların şeffaf bir şekilde amaçlarına uygun olarak yürütülmesine katkı sağlamaktadır.

Bu çalışmada detaylı olarak anlatılacak olan DPT koordinasyonunda yürütülen AB destekli bölgesel kalkınma programları kapsamındaki hibe uygulamaları rekabetçi hibe kapsamına girmektedir.

Hibe programlarının bölgesel kalkınma amaçlı kullanılması düşünüldüğünde, ihtiyari hibeler ve rekabetçi hibeler ön plana çıkmaktadır. Ancak, ayrılacak bütçelerin de kısıtlı olacağı hesaba katıldığında rekabetçi hibe programlarının kullanılması tercih edilmektedir. Bu çalışmanın ilerleyen bölümlerinde aksi belirtilmediği sürece hibe programları ifadesi rekabetçi hibe programları için kullanılacaktır.

HİBE UYGULAMALARININ KATKILARI VE ZORLUKLARI

Bölgesel kalkınmada kullanılacak politika araçlarının etkinliği, değişen koşullara göre farklılık göstermekte olup, programların tasarlanmasında bu araçların seçimi, uygulamadaki zamanlaması ve kaynak ihtiyacı gibi hususların göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Bu nedenle, hibe programlarının hangi koşullarda en etkin olarak kullanılabileceğinin tespiti amacıyla bu bölümde hibe uygulamalarının katkıları ve zorlukları aşağıda sunulmaktadır.

Hibe Uygulamalarının Sağladığı Katkılar

Hibe programları, yerel ihtiyaçların daha iyi anlaşılmasına, bunların ulusal önceliklerle uyumlulaştırılmasına, *katılımcılığı* artırarak aşağıdan yukarıya planlama anlayışının geliştirilmesine, yerel *ortaklık ve işbirliklerinin teşvikine*, projecilik kapasitesinin artırılmasına ve şeffaflığın sağlanmasına imkan veren bir politika aracıdır.

Hibe programları, yerel ve bölgesel *önceliklerin tespitine* imkan vererek bu düzeylerdeki plan ve politikaların uygulanabilirliğine katkı sağlar. Hibe programına gelen proje tekliflerinin sayısı, mali büyüklüğü, konu ve içeriği, bölge önceliklerini ortaya koyarken, taleplere bağlı olarak bölgedeki kaynak ihtiyacının anlaşılabilmesine de imkan verir.

Bölgesel kalkınma faaliyetlerinin ulusal önceliklere doğru çekilebilmesi, ulusal stratejilerde tanımlanmış roller çerçevesinde bölgelerin teşvik edilmesi açısından da hibe programları etkili araçlardır. Böylelikle, bir yandan bölgesel önceliklerin ulusal önceliklere yakınsaması sağlanırken, diğer yandan bu önceliklerin yerel aktörler tarafından sahiplenilmesi sağlanmış olacaktır.

Hibe programları, yereldeki aktörlere kendi ihtiyaçlarına yönelik proje hazırlama ve uygulama fırsatı tanımakta olup, yereldeki katılım düzeyinin ve kapasitenin artırılmasına katkı sağlar.

Ortak bir amacın gerçekleştirilebilmesi için iki veya daha fazla tarafın, sorumlulukları, riskleri ve sonuçları paylaşması ile kurulan ortaklıklar, bölgesel kalkınmanın en önemli dinamiklerinden biri olan ortak çalışma kültürü ve işbirliğinin yerel düzeyde yerleştirilmesine büyük katkılar sağlayacaktır. AB destekli bölgesel kalkınma programlarının bölgelerdeki ilk etkileri değerlendirildiğinde, hibe programları, yerel girişimleri harekete geçirmiş olup yerel aktörlerin işbirliği ve ortaklıkların gelişmesine önemli katkılar sağlamıştır.²

Ülkemizde kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının sorun ve ihtiyaçlarına dönük tanımlı ve nitelikli proje üretme ve uygulama kapasiteleri sınırlıdır. Yerele indikçe daha da belirginleşen bu kapasite eksikliği, ulusal ve yerel kaynakların verimli kullanılmasını engellemektedir.

² Integration Consortium, 2007:II

3. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu 27-28 Kasım 2008, Mersin

Hibe programları aracılığıyla yerel düzeyde proje döngüsü yaklaşımı konusunda kapasite geliştirilmesi mümkündür. Nitekim, AB destekli bölgesel kalkınma programları bu çerçevede değerlendirildiğinde, program uygulamalarının ilk yılında; proje hazırlama, uygulama, izleme ve değerlendirme kapasitesinin hem bölgesel hem yerel düzeyde önemli ölçüde arttığı tespit edilmiştir.³

Hibe programları, özellikle son yıllarda kamu yönetiminde ön plana çıkan iyi yönetim uygulamalarına da katkılar sağlamaktadır. Hibe programları; rekabetçi doğası, açık amaçları ve seçim kriterleri, bağımsız değerlendirme, kazananların halka duyurulması gibi aşamalar içerdiği için karar vermedeki şeffaflığı artırır. Diğer yandan, farklı kademelerde işbirliği ve koordinasyonu gerektiren yapısıyla katılımcılığa, her kademedeki aktörün görev ve sorumluluklarının net bir biçimde ortaya konmasıyla da hesap verilebilirliğe katkı sağlamaktadır.

Hibe uygulamalarındaki zorluklar

Politika araçları ancak uygun ortamlarda etkili olmaktadır. Değişen ortamlarda her bir aracın etkisi ve etkinliği farklı olurken, zaman zaman da olumsuz etkilere yol açabilmektedir. Benzer şekilde hibe programları da tasarımından, uygulama, yönetim yapısından ve hibe programlarının karakteristiğinden kaynaklanan nedenlerle amaçlanan etkiyi yaratmada yetersiz kalabilmektedir.

Hibe programlarının tasarımından kaynaklanan sorunlardan ilki, belirlenen hedef grubun kapasite sorunlarıdır. Diğer destek araçlarıyla karşılaştırıldığında, hibe programlarının proje hazırlama ve uygulama usulleri ve sözleşme yükümlülükleri genel olarak karmaşık sayılabilir. Proje uygulama kapasiteleri yetersiz olan hedef grupların bu yükümlülükleri tam olarak yerine getirememeleri, kaynakların verimsiz kullanımı riskini doğurabilir.

Hibe programlarında amaçların ve önceliklerin belirlenmesi ve seçim kriterlerinin net bir şekilde tanımlanması gereklidir. Coğrafi ve tematik odaklanma olmayan programların başarıya ulaşma ihtimali düşüktür. Çünkü, hibeler diğer destek mekanizmaları ile karşılaştırıldığında daha küçük mali kaynaklarla uygulanır ve eğer odaklanma olmazsa bölgesel ve yerel etkileri sınırlı kalır. Ayrıca, genel ve özel amaçları net ve ölçülebilir bir şekilde belirlenmemiş hibe programlarında, çok geniş bir faaliyet alanında sunulacak proje tekliflerinin değerlendirilmesi idari maliyetlerin artmasına yol açabileceği gibi, amaçlar açısından en yüksek katma değeri sağlayacak projelerin seçilmesi de güçleşecektir.

Hibe programlarına ayrılacak bütçe belirlenirken bölgenin kaynak talebi iyi değerlendirilmelidir. Yeterli talep düzeyinin yakalanamaması, programa tahsis edilen kaynakların atıl kalmasına ve bu nedenle kaynakların verimli kullanılamamasına neden olacaktır. Proje başvuruları ile talep edilen kaynak miktarının bütçeyi aşması durumunda ise yerel düzeyde beklentilerin karşılanması kısıtlı kalacak, böylece hibe programlarına olan güven ve sahiplenme düzeyi düşecektir.

Hibe programı tasarlanırken uygulama ve yönetim düzenlemelerine özel önem verilmelidir. Hibe programlarının yönetimine ayrılacak gerek mali kaynaklar gerekse insan kaynakları iyi tahmin edilmelidir. Proje yönetim döngüsünün herhangi bir aşamasında yaşanacak kaynak sıkıntısı, döngünün tamamının aksamasına neden olarak programın başarıya ulaşmasını zorlaştıracaktır.

Hibe programları aracılığıyla finanse edilecek projelerin sürdürülebilirliğinin sağlanabilmesi programların başarısı açısından önemli bir husustur. Hibe yardımının bitiminden sonra projeler mali sıkıntılar nedeniyle varlıklarını sürdüremeyebilirler. Seçim kriterlerinin iyi belirlenmemesi ve seçim sürecinin kalitesinin düşük olması nedenleriyle ortaya çıkabilecek bu durum, hibe programlarının uzun vadeli etkilerini azaltacaktır. Hibe programlarının projelere sürekli destek vermeyeceği her zaman göz önünde bulundurulmalıdır.

Tablo 1: Hibelerin olumlu katkıları ve zorlukları

³ Integration Consortium, a.g.e:II-III

3. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu 27-28 Kasım 2008, Mersin

Olumlu Katkıları

Ulusal öncelikler doğrultusunda bölgesel önceliklerin desteklenebilmesi
Bölge ihtiyaçlarının somut proje teklifleri ile tespit edilmesi
Yerel katılımcılığın desteklenmesi ve sahiplenmenin sağlanması
Ortak çalışma ve işbirliği kültürünün yerleştirilmesi
Proje hazırlama ve uygulama kapasitesinin artırılması

Kamuda iyi yönetim ilkelerinin desteklenmesi

Zorlukları

Hedef gruplarının kapasitesinin düşük olması
Fon kullanım kapasitesinin yetersiz olması riski
Coğrafi ve tematik odaklanma sağlanamaması riski
Uygulamaya ilişkin usullerin, uygulama ve yönetim düzenlemelerinin yoğunluğu
Projelerin sürdürülebilirliğinin sağlanamaması riski

HİBE PROGRAMLARININ UYGULANMASININ UYGUN OLACAĞI DURUMLAR

Bölgesel kalkınmanın teşviki için kullanılması düşünüldüğünde aşağıdaki koşullarda hibe programlarının katkı sağlayabileceği öngörülmektedir.

Yerelde uygulanacak küçük ölçekli çok sayıda projenin finansmanı: Hibe programları doğası gereği, tek elden yürütülmesi güç, çok sayıda küçük ölçekli projenin yürütülebilmesi için uygun bir araçtır.

Yerelin katılımı ve sahiplenmesinin önemli olduğu alanlar: Bölge kalkınmasına hizmet edecek projelerin bölge aktörleri tarafından yürütülmesi yereldeki sahiplenme ve katılımı artıracaktır.

Yereli belli alanlara yönlendirme gereği duyulan alanlar: Ulusal ve bölgesel planlarda bölgenin potansiyellerinin belirli alanlarda kullanılmasının teşvik edildiği durumlarda bölgesel kalkınmaya ayrılacak kaynakların spesifik alanlara yönlendirilmesi gereği ortaya çıkar. Hedef grupların ve desteklenecek proje tiplerinin iyi tanımlanması koşuluyla hibe programları bu yönlendirmenin sağlanabilmesi için uygun bir araçtır.

Sivil toplum gelişiminin desteklenmesi: Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı'nın (TÜSEV) Türkiye'de sivil toplum ve filantropiye dair araştırmaları, sivil toplum sektörünün gerek boyutlarının, gerekse faaliyet alanlarının genişlemesinin, artan kaynak ihtiyacını beraberinde getirdiğini, ancak mevcut bireysel ve kurumsal bağışların bu ihtiyaçları karşılamaktan uzak olduğunu göstermiştir.⁴ Sivil toplum kuruluşlarının (STK) gelirlerinde bağışlara bağımlı oldukları düşünüldüğünde, bölgesel kalkınmanın sosyal ayağına yapacakları katkı da bununla orantılıdır. STK'lara yönelik öncelikleri ve destek alanları iyi belirlenmiş hibe programları, STK'ların bölgesel kalkınmaya katkısını artıracığı gibi, sivil toplum-kamu, sivil toplum-özel sektör ortaklıklarının teşviki için de önemli bir araç olarak kullanılabilir.

Kaynakların kısıtlı olduğu durumlar: Özellikle Türkiye'de devlet eliyle kalkınmanın desteklenmesi kaynak kısıtlarına takılmaktadır. Bu nedenle kamu kaynaklarının ulusal kalkınmayı sağlamak üzere en etkin şekilde dağıtılması önemlidir. Program/proje desteklerinde kaynakların en yüksek katma değeri sağlayacak projelere ve programlara tahsis edilmesi gereklidir. Bu açıdan bakıldığında hibe programlarındaki proje seçim süreçleri bu amaca büyük katkı sağlayacaktır.

Tetikleyici etki: Hibe programları doğası gereği sürekliliği olmayan programlardır. Hibe programının amacı bir faaliyeti ya da kuruluşu sürekli olarak desteklemek değil, karşılaştığı güçlükler açısında geldiği eşik noktaları atlatmak olmalıdır. Sürekliliği olmayan bu programların sürdürülebilirliğinin sağlanması buna bağlıdır.

Eklenebilirlik: Hibe programları ile finanse edilecek projeler hibe desteği olmadan gerçekleştirilmesi mümkün olmayacak projeler olmalıdır.

Hedef Gruplar ve Paydaşlar: Müdahale aracının seçiminde öncelikle hedef grupların ve konu ile ilgili yerel aktörlerin belirlenmesi gereklidir. Sorunun, hedef grupların ve paydaşların katılımı ile yürütülecek bireysel projelerin yürütülmesi ile çözülebileceği durumlarda hibe programlarının bir araç olarak kullanılabilir. Ancak bu durumda hedef grupların ve paydaşların mevcut proje yürütme kapasitelerinin iyi değerlendirilmesi gereklidir.

⁴ Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı, 2006: 2

AB DESTEKLİ BÖLGESEL HİBE PROGRAMLARI

AB destekli bölgesel kalkınma programlarının temel dayanağı, Türkiye'nin AB'ye ekonomik ve sosyal uyumuna yönelik katılım öncesi mali yardımların programlanmasına stratejik bir çerçeve oluşturmak üzere hazırlanan ve 2004-2006 dönemini kapsayan Ön Ulusal Kalkınma Planıdır. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı koordinasyonunda katılımcı bir yaklaşımla hazırlanan bu plan kapsamında bölgesel programların öncelik alanları ve desteklenecek 12 öncelikli düzey 2 bölgesi belirlenmiştir.⁵ AB-Türkiye mali işbirliği kapsamında Ekonomik ve Sosyal Uyum başlığı altında, ÖUKP'de belirlenen öncelikli düzey 2 bölgelerinde bölgesel kalkınma programları (BKP) uygulanmıştır.

DPT koordinasyonunda uygulanan AB destekli BKP'lerde temel destek mekanizması olarak hibe programları uygulanmaktadır. Rekabetçi hibe programları şekilde yürütülen bu programlarda, katılımcılık ön plana çıkmakta, şeffaf ve adil bir değerlendirme sonucu projeler rekabetçi bir ortamda seçilmektedir.

BKP'lerin genel amacı, az gelişmiş bölgelerin istihdam düzeyi ve rekabet güçlerinin artırılması yoluyla bölgeler arası ekonomik ve sosyal gelişmişlik farklılıklarının azaltılmasının yanında merkezi ve bölgesel düzeyde proje hazırlama ve uygulama kapasitesinin geliştirilerek yapısal fonlara hazırlığa katkı sağlanmasıdır.

Söz konusu programlara ilişkin özet bilgiler aşağıda sunulmaktadır.

⁵ Devlet Planlama Teşkilatı, 2003:36

3. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu 27-28 Kasım 2008, Mersin

Tablo 2: DPT koordinasyonunda yürütülen AB destekli bölgesel kalkınma programları özet tablosu

Program	Hibe Programlarına Ayrılan Bütçe (Milyon €)	Sözleşmeye Bağlanan Hibe Miktarı	Hibe Projelerinin Toplam Bütçesi ⁵ (Milyon €)	Uygulandığı Düzey 2 Bölgesi Sayısı	Kapsadığı İl Sayısı	Bilgilendirme Toplantıları ve Eğitim Faaliyetlerine Katılan Kişi Sayısı	Proje Başvuru Sayısı	İmzalanan Sözleşme Sayısı	Sözleşmeye Bağlanma Oranı
DAKP ¹	33,50	29,00	43,40	1	4	2.776	716	309	%87
SKE ²	49,33	48,27	69,77	3	10	4.669	1050	396	%98
AKKM ³	81,67	84,92	119,88	4	13	11917	1680	510	%104
Toplam	164,50	162,19	233,05	8	27	19.362	3.446	1.215	%99
DOKAP ⁴	24,00	- ⁶	-	1	6	-	-	-	-
Genel Toplam	188,50	-	-	9	33	19.362	3.446	1.215	-

¹. Doğu Anadolu Kalkınma Programı

². TR82 (Kastamonu), TR83 (Samsun) ve TRA1 (Erzurum) düzey 2 Bölgeleri Kalkınma Programı

³. TRA2 (Ağrı), TR72 (Kayseri), TR52 (Konya) ve TRB1 (Malatya) düzey 2 Bölgeleri Kalkınma Programı

⁴. TR90 düzey 2 Bölgesi Kalkınma Programı

⁵. Hibe faydalanıcılarının eş finansmanlarının da dahil edilmesiyle elde edilen miktar

⁶. Projelerin seçimi ve sözleşmelerin imzalanması henüz tamamlanmamıştır

Kaynak: DPT, İzleme Bilgi Sistemi, 2008

AB Bölgesel Hibe Programlarından Kazanımlar ve Çıkarımlar

- Programlardan edinilen deneyimler, hibe programlarının devam eden tüm aşamalarında programlama ve planlamadan kaynaklanan eksikliklerin zincirleme sorunlara yol açabileceğini göstermiştir.

- Teklif çağrıları ve başvuru döneminde yapılan yoğun eğitim faaliyetleriyle kamu çalışanları, özel sektör kuruluşları ve STK'ları kapsayan çok geniş bir kitleye ulaşılarak proje hazırlama eğitimleri verilmiştir. Görece az gelişmiş yörelerde uygulanan programlara gelen başvuruların beklentilerin çok üstünde gerçekleşmesi, bilgilendirme ve eğitim faaliyetlerinin başarısının bir göstergesidir. Nitekim, DPT tarafından yapılan ara değerlendirme anketi de bu başarıyı doğrulamaktadır. Bu aşamada merkezi ve bölgesel birimlerin yanında, illerde kurulan AB ofislerinin etkin bir koordinasyon içinde çalışması bu başarının en önemli etkenlerinden biridir. Böylece yerelde, proje hazırlama, uygulama ve izleme konularında önemli bir kapasite oluşturulmuştur.

- Proje seçimi sürecine ayrılacak mali kaynakların, insan kaynaklarının ve zamanın çok iyi belirlenmesi gereklidir. Bu kaynakların gereğinden az ya da fazla olması değerlendirmenin kalitesini düşürebileceği gibi, sürecin uzaması neticesinde zaman aralıklarında sarkmalara neden olabilir. Bu süreçte yaşanacak gecikmeler proje uygulamalarını doğrudan etkilemektedir. Ara değerlendirme anketine göre, faydalanıcıların bir çoğu değerlendirme sürecine ayrılan zamanın projelerini olumsuz yönde etkilediğini düşünmektedir.

- Hibe programlarının yönetim ve uygulama süreçleri doğası gereği çok katmanlı ve aktör sayısının fazla olduğu bir yapı gerektirmektedir. Bu nedenle bu yapıda iş, evrak ve bilgi akışlarında meydana gelebilecek karışıklıkların azaltılması için bütün aşamalar bir yönetim bilgi sistemi ile desteklenmelidir. DPT tarafından kurulan ağ yapısı ile programların uygulanması ve izlenmesi etkin bir şekilde gerçekleştirilmektedir.

- Proje uygulamalarının başlangıcında hibe faydalanıcılarının uygulama konusundaki kapasite eksiklikleri ortaya çıkmıştır. Yoğun eğitim ve destek faaliyetleri bu sorunun çözülmesinde etkili olmuştur. Ara değerlendirme anketine göre, faydalanıcıların büyük bir çoğunluğu verilen eğitim ve destek faaliyetlerinden büyük ölçüde yararlanmış ve memnun kalmışlardır.

- Hibe projelerinin izlenmesine ilişkin DPT tarafından kapsamlı bir altyapı oluşturulmuş olup, bu yapı AB nezdinde de dikkate değer bir gelişme olarak görülmüş, 2006 yılı ilerleme raporunda izleme ve değerlendirmeye ilişkin önemli ilerlemeler kaydedildiği belirtilmiştir.⁶

- DPT koordinasyonunda yürütülen bölgesel kalkınma programları aracılığıyla, merkezi ve bölgesel düzeyde hibe programlarının tasarımı ve uygulanmasına ilişkin önemli bir kapasite oluşmuştur. Bunun yanında, hibe faydalanıcılarına verilen eğitimler ve destek faaliyetleri ile bölgelerde proje hazırlama ve uygulama konularındaki kapasitede artış gözlenmiştir.

- Merkezi, bölgesel ve yerel düzeylerde kurulan ağ yapısı ile merkez ve bölgelerin etkin koordinasyonu ve işbirliği sağlanmıştır.

- BKP'lerle 150 milyon Avro'nun üzerinde kaynak yaklaşık 1300 projeye tahsis edilmiştir. DOKAP projelerinin başlamasıyla bu kaynağa 300'e yakın projeye tahsis edilecek 24 milyon Avro daha eklenmesi beklenmektedir. Faydalanıcıların sağlayacağı eş-finansman katkıları da eklendiğinde, bölgelerde 250 milyon Avro'nun üzerinde bir kaynak bölgesel kalkınma amaçlı projeler için kullanılacaktır. Böylece sağlanan hibe kaynağın yanında yaklaşık 100 milyon Avro bölgesel kaynak faydalanıcıların eş-finansmanı aracılığıyla harekete geçirilmiş olacaktır. (Tablo 2)

- Bölgelerde kurulan birimlerde toplam 47 uzman istihdam edilmiş, valiliklerce görevlendirilen toplam 107 kamu görevlisinin desteğiyle proje uygulamalarının takibi ve kontrolü etkin bir şekilde gerçekleştirilmiştir. Bu, bölgelerde işbirliği ve ortak çalışma kültürüne önemli bir katkı sağlamıştır.

- Oluşturulan bölgesel yapılarda oluşan kapasite neticesinde, bu yapılar hibe programlarını teknik yardım ekipleri olmadan yürütebilecek kapasiteye ulaşmıştır.

⁶ European Commission, 2006c: 54

3. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu 27-28 Kasım 2008, Mersin

- Hibe projelerinin uygulanması için kurulan ortaklıklar, bölgelerde ortaklık kültürünün gelişmesine katkı sağlamıştır. Uygulanan projelerle, kamu, özel sektör ve STK'lar arasındaki işbirlikleri önemli ölçüde gelişmiştir. Ara değerlendirme anketine göre ortağı bulunan faydalanıcıların bir çoğu projelerinin bu işbirliklerine olumlu yönde katkı sağladığını belirtmişlerdir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Türkiye'deki bölgesel kalkınma politikalarının etkinliğini artıracak bölgesel kalkınma araçlarının çeşitlendirilmesine ve bu araçlarla aktarılacak yeni kaynakların bulunmasına olan ihtiyaç devam etmektedir. Bu kapsamda hibe programlarının, özellikle geri kalmış yörelerde, etkin bir bölgesel kalkınma aracı ya da diğer araçları destekleyen bütünleyici bir araç olarak kullanılabilmesi düşünülmektedir. Bu aracın, AB katılım öncesi mali yardımları içerisinde önemli bir yer tutacağı ve önümüzdeki dönemlerde bölgesel gelişmeye ayrılacak kamu kaynaklarının kullanımında da önemli bir paya sahip olacağı beklenmektedir.

Ülkemizde günümüze kadar kullanılan bölgesel politikalar ve araçlar genellikle merkezi bir anlayışla uygulanmış ve bölgesel gelişmişlik farklılıklarının giderilmesine önemli katkılar sağlayamamış olup, bu farklılıklar zamanla artarak devam etmiştir.

Bölgesel kalkınmaya yönelik politika, plan ve programların stratejik çerçeveleri belirlendikten sonra, bunların etkin araçlarla bütünleştirilmesi gerekmektedir. Türkiye'de kullanılan bölgesel kalkınma araçları bu anlamda kısıtlı kalmaktadır. Bu araçların en önemli eksikliği, bölgesel kalkınma sürecine yereli yeterince dahil edememesi ve yerel kapasite oluşumuna katkı sağlayamaması olarak görülmektedir.

Bu bağlamda hibe programlarının, bir bölgesel politika aracı ya da mevcut araçları destekleyici bir mekanizma olarak, bu eksiklikleri giderebilecek özelliklere sahip olduğu görülmektedir. Bu nedenle, ülkemizde de özellikle AB destekli bölgesel kalkınma programlarında hibe uygulamalarına yer verilmiştir.

AB destekli bölgesel kalkınma programlarıyla, merkezi ve bölgesel düzeyde hibe programlarının uygulanmasına ilişkin önemli bir kapasite oluşmuştur. DPT koordinasyonunda yürütülen bölgesel programlarda merkezden yerele kadar bütün aktörleri kapsayan bir ağ yapısı kurulmuş ve etkin bir koordinasyonla işletilmiştir.

Bu yapının merkezinde, DPT Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü hibe programlarının tasarımı, uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi konularında önemli bir deneyim elde edilmiştir.

Diğer yandan, düzey 2 bölgelerinde kurulan mahalli idare birlikleri ise programların bölgesel düzeyde uygulama ve koordinasyonundan sorumlu olurken, il düzeyinde kamu görevlilerinden oluşan yerel izleme birimleriyle desteklenmiştir.

Oluşan bu kurumsal kapasitenin yanında, bölgelerde ortak iş yapma ve birlikte çalışma kültürü önemli ölçüde gelişmiş olup, bölgesel kalkınmaya yerelin katılımının sağlanması yönünde önemli adımlar atılmıştır.

Programlar henüz tamamlanmamış olmasına rağmen, kurulan mekanizmaların işler hale gelmesi ve benzer programların uygulanabilmesi için gerek merkezde gerekse bölgelerde gerekli altyapının oluşmuş olması önemli bir gelişmedir.

Diğer yandan, Kalkınma Ajanslarının kuruluş amaçları ve faaliyet alanları incelendiğinde, hibe programlarının ajanslar için de önemli bir araç olacağı görülmektedir. Hibe programlarının etkinliği, ajansların dinamik yapısı ve destekleyici diğer araçların mevcudiyeti nedeniyle daha da üst düzeylere çıkmaktadır.

DPT'de hibe programları konusunda edinilen deneyimler ışığında oluşturulan Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliğinde hibe mekanizması temel araç olarak göze çarpmaktadır. Ajanslar, teklif çağrısı yöntemi ile rekabetçi hibe programlarını, doğrudan faaliyet desteği ile, ihtiyari hibe programlarını ve güdümlü proje destekleri ile ise doğrudan hibe desteği mekanizmasını geniş ölçüde kullanacaklardır.

KAYNAKÇA

World Bank, *Toward a Comprehensive Development Strategy*, OED Working Paper Series No. 16, Washington D.C., 2000

Integration Consortium, *Sectoral Interim Evaluation, EU Pre-Accession Assistance to Turkey, Economic & Social Cohesion*, 2007.

TÜSEV, *Bağışçılar ve Sivil Toplum Kuruluşları için Sosyal Yatırım Fonları ve Türkiye Arama Konferansı Sonuç Raporu*, İstanbul, 2006.

Devlet Planlama Teşkilatı, *Ön Ulusal Kalkınma Planı*, Ankara, 2003.