

tepav | eprî

**POLONYA'DA KALKINMA
AJANSLARI**

İÇİNDEKİLER:

1. AVRUPA BÖLGESEL POLİTİKASI	5
2. POLONYA'DA KALKINMA AJANSLARI	7
2.1. Polonya'da idari örgütlenmenin yeniden yapılandırılması	8
2.2. Yasal Çerçeve	9
2.3. Merkezi Kurumlar	10
2.4. Kalkınma Ajanslarının Finansmanı	12
2.5. Personel	13
2.6. Kalkınma Ajanslarının Faaliyetleri	14
2.7. Kalkınma Ajanslarının İşlevleri	14
2.8. İşbirliği	15
2.9. Finansörlere Bağımlılık	15
2.10. Ajansların Karşılaştıkları Engeller	16
3. SONUÇ	17

TABLolar:

Tablo 2-1 Polonya’da İstatistiki Bölge Birimleri	9
Tablo 2-2 Kalkınma Ajanslarının Kurucuları	11
Tablo 2-3 Kalkınma Ajanslarının Ana Hissedarları	11
Tablo 2-4 Fon Kaynakları	13
Tablo 2-5 Kalkınma Ajanslarının Yürüttükleri Aktivitelerin Kendileri için Önemi	14
Tablo 2-6 Kalkınma Ajanslarının Diğer Kurum ve Kuruluşlarla İlişkileri	15
Tablo 2-7 Kalkınma Ajanslarının Bağımlılığı	16
Tablo 2-8 Kalkınma Ajanslarının Karşılaştıkları Engeller	16

KISALTMALAR:

AB	Avrupa Birliği
BKA	Bölgesel Kalkınma Ajansı
PARD	Polonya Bölgesel Kalkınma Ajansı
IDA	Polonya Sanayi Ajansı

1. AVRUPA BÖLGESEL POLİTİKASI

Batı Avrupa'da bölgesel politika, son yirmi yılda pek çok başka politika alanı gibi belirgin biçimde evrildi. Bu evrilme aslında bölgesel kalkınmaya yönelik ulusal politikaların Avrupalılaşması süreci olarak da görülebilir. Avrupa Topluluğunun kuruluşundan günümüze değin genişlemesi (üye ülke sayılarının giderek artması) ve derinleşmesi (üye ülkelerin ulusal politikalarının ortak prensipler çerçevesinde bütünleşmesi) sürecinde, Birliğin ekonomik ve politik bütünleşmesinde en önemli faktör olarak görülen bölgelerarası farkları gidermeye yönelik tekil ülke deneyimleri de karar alma ve uygulama mekanizmaları ve yeni aktörleriyle bütünleşti, kurumsallaştı Avrupalılaştı. Bugün Avrupa Birliğinin bölgesel politikasını destekleyen Yapısal Fonlar ve aynı mekanizmayı kullanarak bu politikayı aday ülkelerde de kurumsallaştıran Katılım Öncesi Fonları şüphesiz bu politika entegrasyonu sürecinin en önemli katalizörü oldular. Böylece üye ve aday ülkelerin bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltmaya yönelik çabaları, Avrupa'nın bölgesel politikaya yönelik ortak hedeflerini gerçekleştirdikleri sürece desteklendi.

1970'lere kadar bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmaya yönelik politikalar merkezi hükümetin tekelindeydi. Bu dönemin kalkınma politikaları daha çok ulusal gelirin daha az gelişmiş yörelere çeşitli mekanizmalarla yeniden dağıtımını üzerine kuruluydu. 1980'lere gelindiğinde ise sosyal refah devletinin sıkıntıya girmesi ve merkezi hükümetten gelen gelirlerin giderek azalmasıyla birlikte yerel ekonomik kalkınmayı gerçekleştirmek için bölgenin rekabet gücünü arttırmaya yönelik politikalar izleyen yerel inisiyatiflerin sayıları giderek artmaya başladı.

Öte yandan bölgesel farklılıkların giderilmesine yönelik çabaların Avrupa ölçeğinde değerlendirilmesi, Roma Anlaşması'na (1958) kadar uzanır. Önceleri Avrupa Yatırım Bankası tarafından desteklenen geri kalmış yörelere kalkındırılması çabaları, 1973'de İrlanda, Birleşik Krallık ve Danimarka'nın üyelik başvurusunun ardından Avrupa ölçeğinde daha sistemli bölgesel politika araçları geliştirilmesi ihtiyacını doğurdu. Bunun üzerine 1975 yılında Topluluğun yapısal sorunlar yaşayan bölgelerini desteklemek amacıyla Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF) oluşturuldu ve benzer sorunların çözümü için ortak politikalar benimsendi.

1981'de Yunanistan'ın, 1986'da İspanya ve Portekiz'in Topluluğa katılmasıyla bölgelerarası gelişmişlik farklarının önemli bir sorun olduğu ortaya kondu. Bu önemli sorun Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonunun genişlemesine, ardından da sayıları hızla artan projelerin yönetilmesi için yeni araçların geliştirilmesine neden oldu. 1980'ler boyunca İngiltere'de özellikle de İskoçya'da başarıya ulaşan yenilikçi bölgesel kalkınma stratejileri ve planları, Avrupa ölçeğinde geliştirilecek bölgesel politikaya temel teşkil etti. Akdeniz ülkelerinin Topluluğa üyeliklerinin ardından Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF), Avrupa Sosyal Fonu (ESF), Tarımsal Kılavuz ve Garanti Fonu (EAGGF) entegre edilerek Yapısal Fon oluşturuldu. 1988'de kabul edilen ve 1989-1993 döneminden itibaren uygulamaya konulan yeni düzenlemelere göre Fonların kullanımı, bir dizi program dahilinde (Community Support Framework, Operational Programmes, Single Programming Documents) ve çeşitli kriterlere göre belirlenen *Hedef Bölgelerle* sınırlandırıldı (de Vet, 1999)

Parasal Birliğin gerçekleştirilmesinin ardından özellikle Avrupa'nın güney bölgelerindeki üye ülkeler Avrupa Birliği'nden daha etkin yeniden dağıtım politikaları talep etti. Bunun üzerine 1994-1999 döneminde ulaşım ve çevresel iyileştirme projeleri aracılığıyla geri kalmış bölgelerde ekonomik kalkınmayı destekleyen Uyum Fonu oluşturuldu. Bu arada, 1990'ların

başında, o dönemde gerçekleştirilen Yapısal Fonların revizyonuna diğer bir katkı da, Avrupa Birliği'yle müzakere masasına oturan Finlandiya, Norveç ve İsveç'ten geldi.

1993'de Avrupa Birliği'nin Orta ve Doğu Avrupa ülkelerini kapsayan önemli bir genişleme sürecine girmesiyle, Avrupa Konseyi 1994'te aday ülkelerin AB üyeliğine hazırlanmaları için katılım stratejisi belirledi. Böylece katılım süreci boyunca aday ülkelerin AB müktesebatına uyum sürecini destekleyecek bir dizi mali araç da geliştirilmiş oldu. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin pazar ekonomisine geçiş süreci, bölgelerarası gelişmişlik farklarının giderek büyümesine neden olmuştur. Bu nedenle bu ülkelerin Birliğe katılım süreçlerinde ekonomik ve kurumsal yapılanma, kapsamlı bölgesel kalkınma politikaları ve bu politikaları destekleyecek mali yardım araçlarıyla gerçekleştirildi (Brusis, 1999). Aday ülkelerde, üye olduktan sonra Yapısal Fonları kullanabilecek kurumsal kapasitenin geliştirilmesi bu ülkelerin idari yapılarını ve politika araçlarını köklü biçimde değiştirmiştir. Ancak aday ülkelerin bölgesel politikalarının Avrupalılaşması, aynı zamanda Avrupa bölgesel politikasının ve Yapısal Fonlarının da kapsamlı olarak revize edilmesine neden olmuştur.

Böylece 2000'li yıllara gelindiğinde Avrupa bölgesel politikası, karar alma ve uygulama süreçleri, politika araçları, finans mekanizmalarıyla ve yeni aktörleriyle oldukça karmaşık bir olgu haline aldı. Bölgesel politika üzerine oluşturulan literatüre baktığımızda, özellikle politika dönüşümünün kökeni, yeni stratejiler ve yeni politika enstrümanlarının sonuçları, bölgesel politikaların diğer politika alanlarıyla etkileşimi, karar alma ve uygulama mekanizmaları üzerine odaklanan çalışmaların kapsamlı analitik bir yaklaşım oluşturamadığı görülüyor. Yine de tartışmasız kabul edilen bölgesel kalkınma alanında son yirmi yıldaki en çarpıcı değişim, karar verme ve uygulama mekanizmalarının giderek yerelleşmesidir (Halkier *et al.*, 1998). Bu değişim şüphesiz akademik literatürün odağını da giderek yerel ya da bölgesel düzeyde faaliyet gösteren yeni aktörlere kaydırmıştır. Ancak akademik literatürde birkaç bireysel çalışma dışında, neredeyse elli yıldır çeşitli Avrupa ülkelerinde faaliyet gösteren bu yerel ya da bölgesel oluşumlara odaklanan, karşılaştırmalı analizler yer almamıştır. Elimizdeki ilk önemli çalışma, Yuill ve Allen'in 1982'deki Avrupa ölçeğinde karşılaştırmalı olarak inceleyen çalışmasıdır. 1990'lara kadar, kalkınma ajanslarının sayısının hızla arttığı yıllar içinde bu çalışmayı aynı nitelikte başka bir karşılaştırmalı çalışma izlememiştir (Halkier *et al.*, 1998).

1991'de Halkier ve Danson, EURADA (European Association of Development Agencies)'nin da katkılarıyla gerçekleştirdikleri çalışmalarında bölgesel politikaların yeni aktörleri olarak gördükleri kalkınma ajanslarını tanımlamaya çalıştılar. 1995 ve 1996'da gerçekleştirilen Avrupa çapında iki büyük konferansla bölgesel kalkınma üzerine ülke deneyimlerinin aktarıldığı araştırmalar ilk kez 1998 yılında basılan bir kitapla bir araya getirildi. Halkier'in bu birikiminin ardından sunduğu ve kalkınma ajanslarının diğer merkezi ve yerel aktörlerle ilişkilerini inceleyen kavramsal çerçevenin (Halkier, 2000) bölgesel politika ve kalkınma ajansları üzerine oluşturulan geniş literatürü incelerken ve özellikle bugün Türkiye'de kalkınma ajansları meselesini incelemek için oldukça yararlı olacağına inanıyoruz.

TEPAV'ın web sayfasında her ay düzenli olarak yayınlamayı amaçladığımız *Avrupa'da Kalkınma Ajansları Üzerine Politika Notları*'yla, Avrupa Birliği bölgesel kalkınma politikalarının yeni aktörlerini, kalkınma ajansları üzerine yapılmış çalışmaları tarayarak, Türkiye'de, üzerinde düşündüğümüz konulara ilişkin bilgi sağlayacağız.

2. POLONYA'DA KALKINMA AJANSLARI

AB'ye yeni üye olan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin hemen hepsinde bizim bugün tartıştığımız “Bölgesel Kalkınma Ajansları Nedir?” sorusu uzun uzun tartışıldı. Elbette her geçiş ülkesi bölgesel kalkınma ajansları konusunda farklı deneyimler yaşadı, ancak hepsinin en azından başlangıç aşamasında tartıştıkları tipik sorular, bölgesel kalkınma ajanslarının hukuki statülerinin ve görev tanımlarının ne olacağı ile bu yeni organizmanın diğer kamu kurumları ve özel sektörle ilişkilerinin nasıl düzenleneceği oldu.

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin çoğunda bölgesel kalkınma ajansı kavramı Avrupa'dan ithal edildi. Söz konusu ülkelerin pek çoğunda ilk kalkınma ajansları, Avrupa Birliği'nin uzmanları tarafından kuruldu ve hatta birebir AB tarafından finanse edildi. Aslına bakılırsa bölge kalkınma ajanslarının bu şekilde kurulması şüphesiz bazı kolaylıklar sağladı, ancak hiç beklenmedik bazı uyum zorluklarına da yol açtı. Böylece 1990'ların başında AB üyeliğine hazırlanan Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri kendi kurumsal yapılarına uymayan ve bu mevcut yapılar içinde gerektiği biçimde çalışmayan yeni ithal kurumlarla tanıştılar.

Bu ilk tanışma süreci başlangıçta kurumlar arası kan uyuşmazlığına neden olsa da, ekonomik reformu ciddiyetle yöneten ülkelerde, bölgesel kalkınma ajansları, pazar ekonomisine ve demokratik karar alma mekanizmalarının etkin olduğu bir politik sisteme geçiş sürecinde yerlerini buldular. 1996'ya gelindiğinde özellikle bazı ülkelerde bölge kalkınma ajanslarının durumu, bu ülkelerdeki ekonomik reformların geldiği aşamayı gösterir oldu. Başka bir deyişle bir taraftan özelleştirmenin ve özel sektörün geldiği düzey, öte yandan da buna paralel olarak merkezi devletin giderek küçülmesi ve yerelleşme¹ hareketi kalkınma ajanslarını birebir etkiledi ve işlevsel kıldı.

Politika Notları'nın bu ilk ayında kalkınma ajanslarına dair Türkiye'de gündemde olan tartışmalara yeni bir satır eklemek üzere Türkiye'nin bugün karşılaştığı sorunlara benzer sorunlar yaşamış bir ülkenin, Polonya'nın deneyimini ele aldık. Aşağıdaki makale, Polonya'daki kalkınma ajanslarının %85'inin kuruluş aşamasının tamamlandığı 1994 yılının sonunda 42 kalkınma ajansını kapsayan bir araştırmayı yansıtmaktadır. Makale *Grzegorz Gorzelak, Marek Kozak, Wojciech Roszkowski* tarafından 1995 ve 1996'da gerçekleştirilen Avrupa'da Bölgesel Kalkınma Ajansları adlı konferansta sunulmuştur. Polonya'daki kalkınma ajanslarının kuruluş aşamalarındaki deneyimlerini aktardığından Türkiye'deki tartışma açısından güncelliğini hala korumaktadır. Öte yandan Polonya'da 1998'de gerçekleştirilen ve AB istatistikî bölge birimlerine göre yeniden düzenlenen idari yapı nedeniyle çalışmanın ilk bölümünde 2001 yılında Polonya Bölgesel Kalkınma Ajansı tarafından gerçekleştirilen *Polonya'da Bölgesel Kalkınma* adlı makaleden alıntı yapılmıştır.

¹ Yerelleşme 'decentralization' anlamında kullanılmaktadır.

2.1. Polonya’da idari örgütlenmenin yeniden yapılandırılması

1975’ten beri Polonya 49 *voivodship*’e yani merkezi teşkilata bağlı 49 ile bölünmüştür. 1998’de Polonya’nın AB’ye yakınlaşma ve ekonomisini dönüştürme çabaları merkezi teşkilatın bölgesel düzeyde yeni bir örgütlenme oluşturmasını gerektirdi. Böylece önceki 49 *voivodship* birleştirilerek bölgesel düzeyde yeni 16 *voivodship* oluşturuldu. 1998’de yeni *voivodshi*lerde merkezi teşkilata bağlı olmayan ve seçimle iş başına gelen bölgesel bir hükümet kurulması kanunlaştı. Böylece Polonya 16 *voivodship*’e (bölge), 380 *poviat*’a (il) ve 2489 *gminas*’a (belediye) bölündü.

Polonya’nın yeni idari teşkilatlanması, Voivodshipler (İller)



Yeni idari sistemde bölgesel düzeyde karar alma organı, seçimle iş başına gelen *Voivodship* parlamentosudur. Yürütme organı *Voivodship* Kurulu’dur ve bu kurula bölgedeki seçmenin oyuyla işbaşına gelen *Marshal* başkanlık eder. *Marshal*’ın en önemli görevi bölgesel kalkınmayı gerçekleştirmektir. Bununla birlikte *voivodship*’in en yüksek mülki idare amiri, *Voivod*, yani bölge valisidir. *Voivod*lar, Devlet Hazinesinin temsilcileridir ve Başbakan tarafından atanırlar.

2000 yılında bölgesel ölçekte politikaların geliştirilebilmesi için AB standartlarında etkin veri toplanması amacıyla istatistiki bölge birimi sistemi (NUTS) kabul edildi. Buna göre Polonya 5 NUTS birimine bölündü.

Tablo 2-1 Polonya’da İstatistiki Bölge Birimleri

Polonya’da NUTS birimleri	Birim Sayısı
NUTS 1 Tüm Polonya	1
NUTS 2 Voivodshipler	16
NUTS 3 Poviast Grupları	44
NUTS 4 Poviastlar	373
NUTS 5 Gminalar	2489

Polonya’da 2000 yılında kabul edilen bir diğer önemli kanun ise *Bölgesel Kalkınmanın Desteklenmesine Dair Kanun*’dur. Bu kanuna göre merkezi hükümet ve bölgesel hükümet arasında ilişki, özellikle de bölgesel kalkınma programlarının yürütülmesine ilişkin görev ve sorumluluklar düzenlenmiştir.

Buna göre *Voivodship* Kurulları;

- Girişimciliğin ve KOBİ’lerin desteklenmesi,
- İstihdam yaratılması,
- Altyapı yatırımları,
- Kurumsal kapasite geliştirme,
- Çevrenin korunması,
- Eğitim ve kültür,
- Araştırma ve öğrenim aktiviteleri için detaylı proje hazırlayarak devlet bütçesinden fon talep edebilirler.

2.2. Yasal Çerçeve

Polonya’daki kalkınma ajanslarının çok büyük bir kısmı anonim şirket biçiminde kurulmuştur. Bu modelin en büyük avantajı, Polonya’da Ticaret Kanununun şirket yönetimlerinin performanslarını, mali etkinlik ölçütüne göre oldukça sıkı bir biçimde sınırlandırmasıdır. Şirket performansının karlılığa göre değerlendirilmesi hiç şüphesiz bölgesel ekonomik kalkınmayı amaçlayan bir organizasyonun ortakları için şirket yönetimini denetleyebilecekleri önemli bir kontrol faktörüdür.

Bununla birlikte anonim şirket modelinin önemli dezavantajları da vardır. Anonim şirket olarak kurulan ve aslen kar amacı gütmeyen aktivitelerde bulunan kalkınma ajanslarının Ticaret Hukukuna tabi olmaları ciddi sorunlara neden olmaktadır. Öncelikle, Ticaret Hukuku, “kar amacı gütmeyen şirket” kavramını tanımadığı için ajanslar faaliyetlerini yürütürken çok farklı hukuki güçlüklerle karşılaşmaktadırlar. İkinci dezavantaj ise Ticaret Kanununun, kar payının, kar amacı gütmeyen aktiviteler için kullanımına ancak tüm pay sahiplerinin katıldığı bir toplantıyla karar verilmesini öngörmesidir, bu durum karar alma sürecini oldukça yavaşlatmaktadır.

Alternatif bir kalkınma ajansı modeli, kuruluş sermayeleri daha düşük olabildiğinden “limited şirket modeli” olmuştur. Ancak başlangıçta çekici bir çözüm olarak görülen bu model de karın ancak tüm ortaklarının kararıyla dağıtılması hükmü sebebiyle anonim şirket modeliyle aynı güçlükleri yaşamıştır.

Ticaret Hukuku'na tabi olan anonim şirket ve limited şirket modellerinin diğer bir ortak dezavantajı da bu modellerin kamu kurumu statüsü taşınamaları sebebiyle diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla, özellikle de devletle ilişkilerinde önemli açmazlar yaşanmasıdır.

Şirket modeli deneyiminin ardından, özellikle 1991 ve 1993 yıllarında, kalkınma ajansları Dernekler ve Vakıflar Yasası'na tabi olarak sivil toplum örgütü biçiminde kurulmuşlardır. Ancak sivil toplum örgütü modeli bu kez de hantal bürokratik işlemler nedeniyle son derece verimsiz ve yavaş işlemeye başlamıştır. Diğer bir sorun ise Ticaret Hukukuna tabi olan kurum ve kuruluşların STK modelinden çok şirket modelini desteklemeleri olmuştur. Böylece Polonya'da kısa zamanda içinde sivil toplum örgütü modeli terk edilmiş ve şirket modelinin mevcut kanun içinde daha iyi işlemesi için çeşitli çözümler düşünülmeye başlanmıştır.

2.3. Merkezi Kurumlar

Polonya'da merkezi hükümet düzeyinde örgütlenmiş bölgesel kalkınma ajanslarının işlevinden sorumlu üç temel kurum bulunmaktadır:

Bunlardan ilki Polonya Bölgesel Kalkınma Ajansı (PARD)'dır. PARD AB kaynaklı fonların bölgesel ya da yerel kalkınma ajanslarına dağıtımını koordine eden kamu otoritesidir². İkincisi, yerel düzeyde faaliyet gösteren pek çok ajansın sermaye ortağı olan Sanayi Kalkınma Ajansı (IDA)'dır. Sonuncusu ise kalkınma ajansları için çeşitli faaliyetler (eğitim, network oluşturma, bilgi değişimi vb.) yürüten STK modelindeki Bölgesel Kalkınma Ajansları Ulusal Birliğidir.

IDA ve PARD ulusal politikaları yürütmek amacıyla merkezi hükümet tarafından kurulmuş kamu kurumlarıdır. PARD sadece bölge kalkınma programlarını yürütmek göreviyle kurulmuş tek devlet ajansıdır.

Bunun dışında Polonya'da bölgesel kalkınma programları ve kurumları farklı nitelikteki yerli ve yabancı kuruluş tarafından desteklenmiştir. Bu katkılar içinde en önemlisi AB tarafından finanse edilen PHARE programıdır.

Polonya'da *bölgesel kalkınma ajansı* olarak adlandırılan ve yerel/bölgesel düzeyde faaliyet gösteren ilk kuruluşlar 1991 yılında ortaya çıkmaya başlamıştır. Ajansların çok büyük bir bölümü 1993 yılında, küçük bir kısmı ise 1995 yılında kurulmuştur.

² Managing authority

Ajansların %85'i voivodshielerin ve yerel yönetimlerin inisiyatifleriyle kurulmuştur, bunu PARD'ın ve birkaç örnekte de ticaret ve sanayi odalarının inisiyatifleri takip eder.

Tablo 2-2 Kalkınma Ajanslarının Kurucuları

Kurucu üye	Yüzde olarak örnekler
Voivodship	43
Yerel yönetimler	23
PARD	20
Yerel komiteler	7
Diğer	7
Toplam	% 100

Kalkınma ajanslarının dörtte birinde kuruluş aşamasında dışarıdan destek alındığı görülmektedir; pek çok örnekte bu desteği sağlayanlar araştırma kuruluşları, sivil toplum örgütleri ya da özel sektör kuruluşlarıdır, bunun dışında birkaç örnekte ise IDA'nın desteği görülmüştür.

Tablo 2-3 Kalkınma Ajanslarının Ana Hissedarları

Ana hissedar	Hisse yüzde olarak
Girişimciler	21
Yerel yönetimler	19
Voivodship	14
Banka	12
IDA	12
Vakıflar ya da şahıslar	11
Sanayi ve Ticaret Odası	4
Diğer	7
Toplam	% 100

Kalkınma ajanslarının %80'i kuruluş aşamasında sorun yaşamışlardır. Bu sorunlardan ilki mali kaynakların yetersiz oluşu, ikincisi ise kuruluş aşamasında yerel otoritelerin ve yerel elit grupların desteğini kazanmanın güçlüğüdür. Kuruluş aşamasında karşılaşılan güçlüklerin pek azı hukuki sorunlar ya da kalifiye personel bulmakla ilgilidir.

2.4. Kalkınma Ajanslarının Finansmanı

Kalkınma ajanslarının finansmanı iki açıdan incelenebilir; bunlardan ilki başlangıç sermayesinin büyüklüğü, ikincisi ise yıllık bütçeleridir.

İncelenen ajansların başlangıç sermayelerinin 2.000 PLN³ ile 11.200.000 PLN arasında değişmesine karşın, büyük çoğunluğunun başlangıç sermayesi 381.000 PLN civarındadır. Bir diğer önemli veri ise incelenen ajansların yaklaşık yarısının başlangıç aşamasında IDA'yla yarı yarıya ortak finanse edildiği görülmüştür. Finansmanın geri kalanı ise tamamen söz konusu bölgeden sağlanmıştır. Son yıllarda IDA'nın katkısı %10'lara kadar düşmüş ve sivil toplum örgütü modeliyle sınırlı kalmıştır. Ancak ajansların yeni kurulduğu ilk dönemde IDA'nın çok önemli katkıları olmuştur.

Polonya'da yerel/bölgesel düzeyde faaliyet gösteren kalkınma ajanslarının en önemli ortakları voivodshipler, yerel yönetimler ve IDA'dır. Örneklerin pek çoğunda girişimciler ana hissedar gibi görünse de hisseleri toplam sermayenin %25'ini geçmez.

Kurucu ortaklarla ilgili diğer bir önemli veri ise araştırmaya katılan ajansların yarısından fazlasının hissedarlarının zaman içinde değişmesidir. Ajansların %40'ında hissedarların sayıları artmış, geri kalan %20'sinde ise azalmıştır. Hissedar sayısı artan ajanslar başlangıçta da hissedar sayısı yüksek olan ajanslardır. Bu ajanslarda yeni hisselerin daha çok özel sektör ve IDA tarafından satın alındığı, yerel yönetimlerin hisselerinin ise giderek küçüldüğü görülmektedir.

Polonya örneğinde hatırlanması gereken diğer bir nokta, başlangıç sermayesinin çoğunlukla aynı sermaye olarak, örneğin özelleştirme sırasında satılamayan kamu binaları ya da diğer taşınmaz malların devri biçiminde oluşturulmasıdır. Bu durum kalkınma ajanslarını başlangıçta ciddi nakit sıkıntısına sokmuştur. Yine de ajansların %40'ından fazlası başlangıç sermayelerini arttırmayı başarmışlardır.

AB'deki diğer kalkınma ajanslarının aksine, Polonya'daki kalkınma ajanslarının hemen hepsi bir kerelik sermaye katkısından sonra kendi hallerine bırakılmışlardır. Ne yerel yönetimler ne de voivodshipler, ajansların aktiviteleri için destekte bulunmuşlardır. Bunun sebebi hem kaynak aktarımını kısıtlayan yasal engeller, hem de yerel yönetimlerin iyi işleyen bir kalkınma ajansının yöreye sağlayacağı faydaları yeterince kavrayamamalarından kaynaklanmıştır.

Polonya'daki kalkınma ajansları bölgesel kalkınma adına yaptıkları aktiviteleri kendi kaynaklarından finanse etmek zorundadırlar ancak bu kaynaklar son derece sınırlıdır.

Bu durumda kalkınma ajanslarının etkin olabilmeleri ve yeterli hizmetleri sağlayabilmeleri için daha büyük mali kaynaklara ihtiyaçları ortaya çıkmıştır. *“Yerel kaynaklar bu ihtiyacı sağlayamadığına göre bölgesel kalkınma ajansları merkezi hükümet kaynakları tarafından mı desteklenmeli?”* sorusu kaçınılmaz olarak gündeme gelmektedir.

Polonya'daki kalkınma ajansları, eğitim programları, değişim projeleri, çalışma gezileri gibi bazı faaliyetlerini dış kaynaklı küçük fonlardan sağlamaya çalışmışlardır. Bu fonlar küçük olmalarına karşın kalkınma ajanslarının faaliyet çeşitliliğini ve sayısını önemli ölçüde

³ 1 PLN = 0,29 USD = 0,25 EUR

arttırmıştır. Böylece dış kaynaklı fonları önemli bir kaynak olarak keşfeden kalkınma ajanslarının bütçelerindeki dış kaynaklı yardımların payı sistematik olarak artmıştır (1992’de %16 olan bütçe payı 1995’de %50’lere ulaşmıştır)

Tablo 2-4 Fon Kaynakları

Fon Kaynakları	%	Ortalama
İşbirliği, know how fonu	30	335,000
PHARE (PLI, STRUDER, CROSSBORDER)	30	1,016,000
Britanya Hükümeti	10	702,600
Polonya Ulusal Fonları	8	16,000
US AID, TOR.10, Japon Hükümeti	7	765,000
AB programları	5	172,000
Diğer Kaynaklar	10	208,000

Polonya’da Avrupa fonlarıyla finanse edilen kompleks kalkınma programlarını yürüten on büyük bölgesel kalkınma ajansının aktiviteleri yıllık toplam 2-3 milyon dolarlık bir bütçeye sahiptir. Bu programlardan en büyük ikisi AB tarafından finanse edilen ve PARD tarafından koordine edilen PHARE-STRUDER (Programme for Structural Development in Selected Regions), diğeri ise Birleşik Krallık tarafından finanse edilen Girişimciliğin Gelişimi için Polonya-Britanya Programıdır.

2.5. Personel

Yetişmiş insan gücü, şüphesiz kalkınma ajanslarının etkinliğini belirleyen en önemli faktördür. Yapılan araştırma da, kalkınma ajanslarının çalışan sayısının sermaye büyüklükleriyle örtüştüğünü ortaya koymuştur. Polonya’daki kalkınma ajanslarının personelleri 1-83 kişi arasında değişmekte olup ortalama 19 kişiden oluşmaktadır.

Uzman personel içinde en yaygın meslek grubunu mühendisler oluşturmakta, bunu ekonomistler ve avukatlar izlemektedir.

2.6. Kalkınma Ajanslarının Faaliyetleri

AB'deki pek çok ajansın aksine Polonya'daki kalkınma ajanslarının çoğu Ticaret Hukuku'na tabi olmaları ve kurumsal yapıları nedeniyle kar amacı güden faaliyetlerde bulunmaktadır. Pek çok kalkınma ajansı için birinci derecede önemli faaliyet, bölgenin yerli ve yabancı yatırımcılara tanıtılması ve yatırımın bölgeye çekilmesidir. Bunu girişimciye danışmanlık hizmetleri izlemektedir.

Tablo 2-5 Kalkınma Ajanslarının Yürüttükleri Aktivitelerin Kendileri için Önemi

Faaliyetler	Çok Önemli	Önemli	Önemsiz	Gerçekleştirilmiyor
Bölgenin Pazarlanması	86	14	0	0
Danışmanlık Hizmetleri	45	45	10	0
Eğitim Programları	57	31	10	2
'İş inkubatörleri' kurmak	36	36	24	5
Kredi sağlamak	41	21	36	2
Fuarlar düzenlemek	24	38	33	5
Ortaklıklar ve şirketler kurmak	21	45	26	7
Kendi gelir getirici aktiviteleri	31	19	45	5
Diğer	36	5	0	60

2.7. Kalkınma Ajanslarının İşlevleri

Daha önce sözü edildiği gibi kuruluş aşamalarında Polonya'daki ajansların mali durumları birbirlerinden oldukça farklıydı. Kalkınma ajanslarının bölgelerinde kalkınmayı gerçekleştirme misyonu, bu misyonu gerçekleştirmek için sürdürdükleri faaliyetleri finanse edecek mali kaynakları olmaması gerçeğiyle çatışmaktadır. Yeterli gelirleri olmayan ajansların kaynak yaratma zorunluluğu, Polonya'daki kalkınma ajanslarını kar amacı güden bir şirket gibi gelir getirici faaliyetler yapmaya itmiştir. Kalkınma ajansları hizmet, üretim veya ticaret sektörlerinde kendi işlerini yürüterek diğer firmalarla rekabete girmişlerdir. Bu ajansların içinde kendi mağazalarını işleten, büyük şirketlere danışmanlık hizmeti veren ajanslar vardır.

Bölgedeki diğer firmalarla rekabet içine girmek büyük sanayi ve kent merkezlerinde çok önemli sonuçlar doğurmamıştır, ancak özel sektörün yeni yeni geliştiği kırsal kesimde bölgenin tanıtımından ve kalkınmasından sorumlu bir kurumun bazı sektörlerdeki potansiyel rekabeti engelleme riski söz konusu olmuştur. Bununla birlikte kalkınma ajanslarının fuar organizasyonları düzenlemeleri; serbest ticaret ve üretim bölgeleri, teknoparklar ve iş destek merkezleri oluşturmaları bu bölgelerde çok önemli bir iş potansiyeli yaratılmasını sağlamıştır.

Polonya'daki pek çok bankanın aksine kalkınma ajanslarının borçlarının yüzdesi çok düşüktür. Pek çok kalkınma ajansının borç verme ve kefil olma gibi karlı faaliyetleri yatırımlarını güçlendirmiş, istihdamını ve karlılığını arttırmıştır. Benzer biçimde girişimcilere yönelik eğitim programları başarılı olmuş ve önemli bir gelir getirici aktiviteye dönüşmüştür. Yine de kalkınma ajanslarının hizmet sektöründeki bu tür aktiviteleri diğer küçük ve orta ölçekli firmalara bırakması gereği önemli bir tartışma konusu olmuştur. İdeal olarak kalkınma

ajanslarının aktivitelerini yerli girişimcinin yatırım yapamadığı ya da yapmak istemediği alanlarda gerçekleştirilmesi ve bu alanların gelişimine ön ayak olması beklenir. Böylece kalkınma ajansının görevi sektöre yenilik getirdikten ve yerli girişimciye yol açtıktan sonra sona ermelidir.

Kalkınma ajanslarının ticari faaliyetlerde bulunması her zaman olumsuz sonuçlar doğurmamıştır. Pek çok durumda örneğin bölgeler arası işbirliği, dış pazarlara açılma, yeni teknolojileri kullanma gibi yeni eylemler ve yeni çözümler için ateşleyici güç olmuştur.

2.8. İşbirliği

Kalkınma ajansları hem yönlerini hem de politika araçlarını etkileyen bir kurumsal ortam içinde hareket etmektedirler. Araştırmaya katılan ajansların büyük bir bölümü, işbirliği yaptıkları en önemli ortaklarının voivodshipler ve özel sektördeki girişimciler olduğunu belirtmişlerdir. Ajansların en az işbirliği yaptıkları kurumlar ise üniversiteler ve araştırma merkezleridir.

Tablo 2-6 Kalkınma Ajanslarının Diğer Kurum ve Kuruluşlarla İlişkileri

	Çok İyi	İyi	Zayıf	Kötü	İşbirliği Yok
Voivodship	38.1	40.5	19.0	-	2.4
Özel girişimciler	26.2	47.6	14.3	4.8	7.2
Yerel Yönetimler	26.2	42.9	23.8	2.4	4.8
Danışmanlık şirketleri	23.8	45.2	14.3	-	16.7
Kentlerdeki kamu otoriteleri	26.2	38.1	28.6	-	7.2
Bankalar	19.0	45.2	23.8	-	11.9
PARD	35.7	23.8	19.0	-	21.5
IDA	28.6	28.6	21.4	-	21.4
Üniversiteler ve araştırma merkezleri	21.4	31.0	16.7	-	16.7
Büyük kamu iktisadi teşebbüsleri	9.5	40.5	33.3	-	16.7
Diğer	31.0	16.7	-	4.8	47.6

2.9. Finansörlere Bağımlılık

Ajanslar finansman için çok farklı kaynaklara bağımlı olduklarından politikalarını oluştururken de bu kaynakların taleplerinden etkilenmektedirler. Ajansların çoğunda ajansın politikasına ve yürütülecek faaliyetlere ana hissedar karar vermektedir.

Tablo 2-7 Kalkınma Ajanslarının Bağımlılığı

	Karşılaşılan örnek yüzdesi
Ajansın tamamıyla otonom olduğu ve bağımsız karar aldığı örnekler	17
Ajansı bazı faaliyetler için destekleyen finansörlerin ajansı bu faaliyetler konusunda kısıtladığı örnekler	45
Büyük hissedarların ajansı sürekli olarak kontrol ettiği örnekler	38

2.10. Ajansların Karşılaştıkları Engeller

Araştırmaya katılan kalkınma ajansları, faaliyetlerini sürdürmelerini engelleyen bir dizi engel belirlemişlerdir. Bu engellerden en önemlisi bölgenin veya yörenin ihtiyaçlarıyla uyuşmayan ve merkezdeki kurumlarca belirlenen bölgesel politikadır. İkincisi ise mali kaynakların yetersizliğidir. Bu engelleri ajansların işleyişini güçleştiren kanuni düzenlemeler ve mevcut hukuk sistemi, bölgedeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla yeterli işbirliğinin sağlanamaması gibi yönetim sorunları ile kalkınma ajanslarının yönetim kurullarının yeterli otonomiye sahip olmaması ya da hissedarları arasında anlaşmazlıkların yaşanması gibi içsel nedenler izlemektedir.

Tablo 2-8 Kalkınma Ajanslarının Karşılaştıkları Engeller

	Çok büyük	Büyük	Küçük	Çok küçük	İlgisiz
Devletin bölgesel politikası	50	33	7	-	10
Yetersiz mali kaynaklar	50	31	5	12	2
Hukuk sistemi	38	36	12	-	14
Yerli elitlerin ilgisizliği	5	55	16	12	12
Dış yardımın olmayışı	10	40	31	7	12
Yeterli kalifiye personel olmayışı	2	17	38	17	26
Yerel yönetimlerle işbirliği yapılamaması	2	14	14	14	56
BKA faaliyetlerinin anlaşılması	5	12	29	14	40
Voivodshiplerle işbirliği yapılamaması	2	12	29	14	40
Yönetim kurulunun yeterince bağımsız hareket edememesi	2	5	17	13	60
İdari teşkilatlanma (1998'den itibaren değişmiştir)	7	2	21	7	63
Diğer	7	2	-	-	91

3. SONUÇ

Polonya’da kalkınma ajanslarının kuruldukları günden bugüne yerel ve bölgesel ekonomilerin dönüşümünde çok önemli bir rol oynadıkları şüphe götürmez. Polonya’daki kalkınma ajanslarının getirdiği belki de en önemli yenilik, özel sektör ile kamu sektörü arasında keskin bölünmelerin olduğu bir ülkede kamu sermayesi ile özel sermayeyi birleştirebilen yeni bir organizasyon yapısını başarıyla sürdürmeleridir. Özel sektörle kamu yönetiminin kesiştiği bir noktada özerk bir yapıyı sürdürmek bile başlı başına bir başarıdır. Karşılaştıkları tüm hukuki, örgütsel ve mali güçlüklerle karşıml kalkınma ajansları bu yeni özerk yapıyı kabul ettirmeyi başarmışlardır.

Bugün Polonya’da merkezi hükümet, kalkınma ajansları için sistematik bir mali destek sağlamadığı için kalkınma ajansları bölge ekonomisini güncel ihtiyaçlara göre yeniden yapılandırma çabalarında çok ciddi mali güçlüklerle karşılaşmışlar ve kendilerinden beklenen hizmetleri yeterince yerine getirememişlerdir. Kalkınma Ajanslarının finans mekanizmaları zaman içinde revize edilse bile sürekli büyümeleri ve yeni aktivitelerde bulunmaları hala kar amaçlı faaliyetlerini sürdürmelerine bağlıdır.

Kalkınma Ajanslarının etkinliği, faaliyetlerini sürdürdükleri ekonomik ve kurumsal ortama bağlıdır. Gelişmiş kentlerde ya da sanayi bölgelerinde faaliyet gösteren kalkınma ajanslarının her türlü insani, teknolojik ve mali kaynaklara daha yakın oluşu şüphesiz onların kırsal bölgelerde faaliyet gösteren kalkınma ajanslarından çok daha fazla sayıda ve daha komplike projeler yürütmesini sağlamıştır. Bununla birlikte kalkınma ajanslarının siyasal kaygı taşımayan yönelimleri ve yenilikleri özendirici yapıları gerek kırsal bölgelerde gerekse gelişmiş sanayi bölgelerinde bölgesel ekonominin gelişimine önemli katkılar sağlamıştır.

KAYNAKLAR:

1. Brusis, Martin, 1999, *Institution Building for Regional Development: A Comparison of Bulgaria, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovakia*
2. De Vet, Jan Marteen, 1999, *EU Enlargement and Pre-Accession: Reflections Concerning Central and Eastern Europe*
3. Halkier, Henrik; Danson, Mike; Damborg, Charlotte, 1998, *Regional Development Agencies in Europe*, Regional Policy and Development 21, published by Regional Studies Association, London
4. Halkier, Henrik, 2000, *Regional Policy, An Inter-organisational Approach*, Regional and Industrial Research Paper, number 37, published by European Policies Research Center, Glasgow
5. Kosarczyn, Hanna, 2001, *Regional Development In Poland: An Overview*, Polska Agencja Roawoju Regionalnego
6. Gorzelak, Gregorz; Kozak, Marek; Roszkowski, 1995, *Polish Agency for Regional Development*, s.104-125; Halkie Henrik; Danson, Mike; Damborg, Charlotte 1998, editted *Regional Development Agencies in Europe*, Regional Studies Association, Jessica Kingsley Publishers, UK