

**TÜBİTAK**

2007-648  
✓

**TÜRKİYE BİLİMSEL VE TEKNOLOJİK ARAŞTIRMA KURUMU**  
THE SCIENTIFIC AND TECHNOLOGICAL RESEARCH COUNCIL OF TURKEY

**Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırma Grubu**

Social and Human Sciences Research Grant Group

96280

EK-1

PROJE NO: 107K155

**ADAY ÜLKELERİN AVRUPA BİRLİĞİ BÖLGESEL FONLARINI  
EMİLİM (ABSORBSİYON) PERFORMANSI:  
TÜRKİYE ÖRNEĞİ**

**Doç. Dr. Aylin Ege  
Dr. Ebru Ertugal Loewendahl  
Dr. Sait Akşit**

**EKİM 2007  
ANKARA**

AS  
TJZ

## Önsöz

*Bu çalışma, Avrupa Birliği'ne katılım sürecinde 'Avrupa Birliği bölgesel politikası ve yapısal uyum' müzakere başlığı altında Türkiye'den talep edilen düzenlemelerin, Türkiye'nin merkezi idari sistemini nasıl etkilediğini araştırmaktadır. Çalışma, Ortadoğu Teknik Üniversitesi, İktisat Bölümü öğretim üyesi Doç. Dr. Aylin Ege, Avrupa Çalışmaları Merkezi araştırmacıları Dr. Sait Akşit, Dr. Ebru Ertugal Loewendahl tarafından ve TÜBİTAK Hızlı Destek Programının desteğiyle gerçekleştirilmiştir.*

*Çalışma boyunca bizimle çalışan ODTÜ Avrupa Çalışmaları Merkez'nde kısa dönemli araştırma yürüten Siena Üniversitesi doktora öğrencisi Pınar Özen Rosati'ye, bize her türlü imkanı sağlayan ve sorularımızı yanıtlayan DPT uzmanlarına, bizi illerinde misafir eden Erzurum, Erzincan, Bayburt illeri, Yeşilirmak Havzası ve Orta Karadeniz bölgesi Program Uygulama Birimi çalışanlarına, bize zaman ayıran Samsun, Çorum, Çankırı, Sinop, Erzincan ve Bayburt proje ofisi çalışanlarına, görüştüğümüz tüm proje sahiplerine teşekkürü bir borç biliriz.*

*Doç. Dr. Aylin Ege*

*Dr. Ebru Ertugal Loewendahl*

*Dr. Sait Akşit*

## İÇİNDEKİLER

Kısaltmalar.....	5
Tablo ve Şekil Listeleri.....	6
Öz.....	7
Abstract.....	8
BİRİNCİ BÖLÜM.....	9
GİRİŞ.....	9
İKİNCİ BÖLÜM.....	14
LİTERATÜR VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE.....	14
1. Yeni-işlevselcilik (Neofunctionalism).....	14
2. Hükümetlerarasıcılık (Intergovernmentalism).....	15
3. Çok Düzlemli Yönetişim (Multi-Level Governance).....	15
4. AB Bölgesel Politikasının Gelişimi.....	16
5. Politikayı 'Uygulayan' Yönetişim ağlarının Analizi.....	21
6. 1988-1993 Reformlarından Sonra AB Bölgesel Politikasının Uygulama Aşaması 22	
7. Emilim Performansı.....	23
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM.....	27
ARAŞTIRMA.....	27
1. Araştırma Sorusu ve Hipotez.....	27
2. Değişkenler.....	28
3. Yöntem.....	34
4. Vak'a Seçimi.....	34
5. Zaman Dilimi.....	35
6. Veri Toplama Yöntemi.....	36
7. Ölçme ve Değerlendirme Yöntemi.....	36
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM.....	37
TÜRKİYE'NİN EMİLİM KAPASİTESİ.....	37
1. Osmanlı Mirası.....	37
2. Türk Kamu Yönetimi.....	39
3. Yerel Yönetimlerin Yönetim Kapasitesi.....	42
4. Türkiye'de Yerelleşme Hareketleri.....	46
5. Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Politikaları.....	48

6. Türkiye'nin AB Bölgesel Politikasına Uyumu .....	53
BEŞİNCİ BÖLÜM .....	60
ARAŞTIRMA BULGULARI .....	60
1. Bağımlı Değişken: AB Destekli Bölgesel Kalkınma Programları'nda Absorbsiyon Emilim Performansı .....	60
2. Yönetim ve Eşfinansman Performansları .....	64
ALTINCI BÖLÜM .....	77
SONUÇ .....	77
EK-2 .....	81
REFERANSLAR .....	81
EK-3 .....	89
PROJE ANKET VE MÜLAKAT SORULARI .....	89
Avrupa Birliği Bölgesel Kalkınma Hibe Programlarının Yönetim Performansının Değerlendirilmesi PUB ve Proje Ofisi Çalışanları Anket ve Mülakat Soruları .....	89
Avrupa Birliği Bölgesel Kalkınma Hibe Programlarının Yönetim Performansının Değerlendirilmesi Proje Sahipleri Anket ve Mülakat Soruları .....	93
EK-4 .....	98
PROJE ÖZET BİLGİ FORMU .....	98

## Kısaltmalar

<b>AAET:</b>	Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
<b>AB:</b>	Avrupa Birliği
<b>ABKF:</b>	Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu
<b>AET:</b>	Avrupa Ekonomik Topluluğu
<b>AKÇT:</b>	Avrupa Kömür Çelik Topluluğu
<b>AKTD:</b>	Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu
<b>ASF:</b>	Avrupa Sosyal Fonu
<b>ATF:</b>	Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönverme Fonu
<b>BKA:</b>	Bölgesel Kalkınma Ajansı
<b>DPT:</b>	Devlet Planlama Teşkilatı
<b>EEB:</b>	Erzurum, Erzincan, Bayburt illeri
<b>GSMH:</b>	Gayri Sayfi Milli Hasıla
<b>KOBİ:</b>	Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler
<b>MFİB:</b>	Merkezi Finans ve İhale Birimi
<b>NEI:</b>	Netherland Economy Institute
<b>OKAB:</b>	Orta Karadeniz Kalkınma Birliği
<b>PUB:</b>	Program Uygulama Birimleri
<b>PYG:</b>	Program Yetkilendirme Görevlisi
<b>STK:</b>	Sivil Toplum Örgütü
<b>TDC:</b>	Topluluk Destek Çerçevesi
<b>TYE:</b>	Teknik Yardım Ekibi
<b>YHKB:</b>	Yeşilirmak Havzası Kalkınma Birliği

## Tablo ve Şekil Listeleri

- Şekil 1: NEI Modeli
- Şekil 2: Araştırmanın hipotezi
- Şekil 3: Türk Kamu Yönetimi Şeması
- Şekil 4: İldeki yönetim birimlerinin görev ve sorumlulukları
- Şekil 5: Mayıs 1999 itibarıyla Merkezi Yönetimden Yerel Yönetimlere transfer edilen Vergi Gelirleri
- Şekil 6: TR82, TR83 ve TRA1 bölgelerinde kazanılan hibe miktarları
- Şekil 7: Nüfusun İllere göre Dağılımı
- Şekil 8: İllerde kazılan hibe miktarlarının illere göre dağılımı (Yüzde olarak)
- Şekil 9: İllerde kişi başına düşen hibe miktarları
- Şekil 10: İllerde kişi başına düşen proje sayısı
- Şekil 11: Farklı Program Bileşenleri altında Hibe almaya Hak Kazanan Projelerin İllere göre Dağılımı
- Şekil 12: PUB ve Proje Ofisi Çalışanları
- Şekil 13: Bölge merkezindeki illerde bulunan PUB'lerden gerektiği gibi yararlanabildiğinizi düşünüyor musunuz?
- Şekil 14: İzleme görevlilerinin AB programında çalışmayı isteme nedenleri
- Şekil 15: Programı nereden duydunuz?
- Şekil 16: Program süresince en çok hangi kurumla görüştiniz?
- Tablo 1: 1990-1999 yılları arasında tahsis edilen, sözleşmeye bağlanan ve harcanan PHARE fonu miktarları
- Tablo 2: AB destekli Bölgesel Kalkınma Programlarında aktörlerin görev ve sorumlulukları
- Tablo 3: Eşfinansman miktarları
- Tablo 4: Bölgelerarası GSMH dağılımı 1980-2000 (Türk Lirası 1987 yılı fiyatları)
- Tablo 5: Bölgelerin ulusal GSMH'dan aldıkları pay (Türk Lirası 1987 yılı fiyatları)
- Tablo 6: AB bölgesel politikası ve Türkiye geleneksel kalkınma politikası arasındaki farklar
- Tablo 7: Avrupa Komisyonu İlerleme Raporlarında 21. Müzakere Bölümü
- Tablo 8: TR82, TR83 ve TRA1 bölgelerinin nüfusu
- Tablo 9: İllerde kazanılan hibe miktarları ve proje sayısı
- Tablo 10: Türkiye 2005 yılı GSMH ve GSYİH verileri
- Tablo 11: Türkiye 2005 yılı GSMH ve GSYİH büyüme oranları
- Tablo 12: AB destekli Kalkınma Programının bütçesi
- Harita 1: Türkiye'de AB destekli bölgesel kalkınma programları
- Harita 2: Türkiye'de bölgesel kalkınma planları

ASZ

## Öz

Avrupa Birliği'ne adaylık sürecinde, tüm aday ülkeler gibi Türkiye'den, 22. müzakere faslı olan '*Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu*' başlığı altında, Avrupa Birliği (AB) bölgesel politika araçlarının, AB normlarına uygun, etkin ve verimli biçimde uygulanabilmesi için gerekli '*yönetim kapasitesi*'ni geliştirmesi istenmektedir. 2001 yılından bu yana, Avrupa Komisyonu, tüm İlerleme Raporlarında, Türkiye'nin bu '*yönetim kapasitesi*'nden yoksun olduğunu vurgulamış, ve bu kapasitenin geliştirilmesi için bir dizi öneride bulunmuştur. Ancak, Raporlar'da sözü edilen yetersiz '*yönetim kapasitesi*'ne rağmen AB Yapısal Fonları kuralları çerçevesinde ilk kez hazırlanan ve uygulanan AB bölgesel kalkınma programlarında, Türkiye'ye tahsis edilen bölgesel kalkınma fonları %98'lere varan oranlarda harcanmıştır. Fonların Türkiye'deki bu yüksek harcanma oranı, AB'ye yeni üye olan ve halen aday olan ülkelerin ilk deneyimleriyle karşılaştırıldığında şaşırtıcı ölçüde yüksektir.

Bu çalışmada, Türkiye'de AB destekli bölgesel kalkınma fonlarını *emilim performansı*'ni etkileyen faktörler araştırılmıştır. Bu amaçla, AB destekli bölgesel kalkınma programları tarafından tanımlanan aktörlerin yönetim ve eşfinansman kapasiteleri analiz edilerek, yerel yönetimlerin ve sivil toplum örgütlerinin düşük kapasitelerine rağmen Türkiye'nin nasıl yüksek bir emilim performansı yakaladığı açıklanmıştır. Araştırma, her ilde Valilik ve emrindeki kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimlerin ve sivil toplum örgütlerinin düşük kapasitelerini telafi ettiğini ortaya koymuştur.

### Anahtar Kelimeler:

*Absorpsiyon (emilim) kapasitesi, absorpsiyon (emilim) performansı, yönetim kapasitesi, Türkiye, AB bölgesel politikası, AB bölgesel kalkınma programı, adaptasyon süreci*



## Abstract

Turkey, just like the other candidate countries, is required to develop necessary administrative capacity to implement effectively European Union (EU) regional policy instruments. Since 2001, however, in all Regular Reports the *administrative capacity* of Turkey regarding the implementation of regional policy instruments has been found deficient, and subsequently a series of recommendations for the development of administrative capacity have been made. Nonetheless, despite her so called *deficient administrative capacity*, by the end of the first round EU regional development programs, Turkey has been able to absorb almost 98% of the total funds devoted to the program areas (State Planning Organisation, December 2006). This high absorption performance of Turkey is extra-ordinary and unexpected when compared to the first experiences of the other candidate countries as well as of the new member states.

This research analyses the factors affecting absorption performance of the EU regional development funds in Turkey. For this purpose, the administrative and co-financing performances of the actors defined in the EU supported regional development programs are determined, in order to understand how Turkey has managed to achieve a high absorption performance of the Union funds, despite a considerable insufficiency of the administrative capacity of the local governments and non-governmental actors. The research conveyed that, the provincial administrations of the central government have compensated the insufficient capacity of the local governments and non-governmental organisations.

### Keywords:

*absorption capacity, absorption performance, administrative capacity, Turkey, EU regional policy, EU regional development program, adaptation process*

AK

# BİRİNCİ BÖLÜM

## GİRİŞ

Aday ülkelerin Topluluk Fonları'nı etkin bir şekilde uygulamak için hazırlanması AB'nin son genişleme döneminin en önemli konularından biri olmuştur. Eğer fonların verimli ve etkin biçimde emilimi (absorbsiyonu) için gerekli kapasite oluşturulabilirse, Topluluk Fonları aday ülkeler için son derece önemli katkılar sağlayacaktır. Ancak, üye ülkelerle daha önce yaşanan tecrübelerle dayanarak<sup>1</sup>, bazı Komisyon uzmanları, aday ülkelerin ekonomik durumlarını ve idari yapılarını göz önüne alarak bu ülkelerin yeterli emilim (absorbsiyon) kapasitesi<sup>2</sup> olup olmadığından şüphe etmişlerdir. Hatta, yüksek miktardaki dış yardımın bu ülkelerin makro-ekonomik emilim (absorbsiyon) sorunları, bütçe açıkları ve yapısal sorunlar yaşamalarına sebep olmasından bile bahsedilmiştir (Dehousse and Coussens, 2002:9).

Bu nedenle, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin AB'ye katılımına 1 yıldan az bir süre kala Topluluk Fonları Düzenlemeleri (Council Regulation (EC) 1260/99<sup>3</sup>) içerisinde sıralanan tüm koşullar yerine getirilmeden, katılım ülkeleri için Topluluk Fonlarının onaylanmayacağı açık ve net bir biçimde belirtilmiştir (EC, COM(2003) 433 final, 2003:3)<sup>4</sup>. Bu nedenle, '*Topluluk Fonları'nın absorpsiyonu (emilimi) için yeterli kapasiteyi ve fonların etkin yönetimi için gerekli idari yapılanmayı sağlamak*', Avrupa Komisyonu tarafından aday ülkeler için bir zorunluluk olarak belirtilmiştir, (EC, COM(2003) 433 final, 2003:2). Aday ülkelere, Topluluk Fonlarının<sup>5</sup> yönetiminin özgül şartları gereğince, Avrupa Birliği'ne (AB) katılım

<sup>1</sup> AB'ye yeni katılan Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri hatta eski üye ülkeler Topluluk Fonlarının emilimde çeşitli sorunlar yaşamış, bu nedenle de ülkelerin Topluluk Fonlarını absorbe etmek için sınırlı bir kapasiteleri olduğu ve bundan sonra yapılacak transferlerin ülkelerin GSMH'lerinin %4'ünü aşmayacak şekilde planlanması gerektiğine karar verilmiştir (Council Regulation (EC) 1260/99, Madde 7-8).

<sup>2</sup> Emilim kapasitesi, pek çok farklı kaynaktan farklı şekilde tanımlandıysa da biz çalışmamızda emilim kapasitesini Avrupa Komisyonu resmi websitesinde tanımladığı gibi '*ulusal idarenin dış kaynaklı mali yardım planlama ve uygulamaya koyma kapasitesi*' olarak tanımlayacağız. Bu durumda emilim performansını da dış kaynaklı fonların planlama ve uygulamaya koyma performansı olarak tanımlayabiliriz.

**Kaynak:** Avrupa Komisyonu websitesi,

Glossary: [http://ec.europa.eu/enlargement/financial\\_assistance/phare/glossary\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/phare/glossary_en.htm)

<sup>3</sup> Yapısal Fonlar üzerine geniş bilgi için bakınız: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l60014.htm>

<sup>4</sup> Avrupa Komisyonu'ndan Avrupa Parlamentosuna ve Avrupa Konseyine Bilgilendirme Notu, COM(2003) 433 final, Brüksel, 16.7.2003

<sup>5</sup> AB bölgesel politikasının araçları Yapısal (Structural) ve Kaynaşma (Cohesion) fonlarıdır.

müzakereleri içinde ‘*Bölgesel Politika ve Yapısal Fonların Koordinasyonu*’ başlığı altında gerekli idari yapıları oluşturmaları istenmektedir<sup>6</sup>.

Ancak, Topluluk politikasının doğası gereği, bir aday ülkede AB fonlarının emilim kapasitesinin nasıl ölçüleceğine dair iyi tanımlanmış göstergeler ve ölçütler yoktur. Bunun temel nedeni de, Avrupa seviyesinde karar verilen Topluluk politikalarının her üye ülkede, o ülkenin ulusal hükümetlerinin kontrolü altındaki idari sistemler tarafından uygulamaya konulmasıdır (Ansell, 2000). Bu nedenle, yapılan çalışmalar AB bölgesel politikası araçlarının her ülkede o ülkenin idari sistemi içerisinde farklı şekilde uygulandığını ortaya koymuştur (Marks, 1996). Dolayısıyla, Topluluk Fonları’nın etkin ve verimli yönetimi için aday ülkelerden talep edilen emilim kapasitesinin nasıl bir idari yapılanma gerektirdiği müzakere başlıkları altında açıkça belirtilmemiştir.

AB fonlarının emilim kapasitesinin nasıl ölçüleceğine dair iyi tanımlanmış göstergeler ve ölçütler olmayışı, Birliğin son genişleme döneminde hem aday ülkeler hem de Komisyon için önemli bir sorun teşkil etmiştir. Bir yandan aday ülkeler Topluluk fonları için gerekli emilim kapasitesi için yeterli bir ‘yönetim kapasitesi’ oluşturma konusunda sıkıntıya düşerken, diğer yandan Komisyon bu ülkelerdeki gelişmeleri izlemekte ve değerlendirmekte zorlanmıştır. Bunun üzerine, Komisyon 2001 yılında Hollanda Ekonomi Enstitüsünden (Netherland Economy Institute (NEI)), aday ülkelerin yerine getirmesi istenen detaylı bir emilim kapasitesi için detaylı bir gösterge seti hazırlamasını talep etmiştir. Bu göstergeler aynı zamanda kurumsal kapasite geliştirme programlarına yön vermek için de kullanılacaktır (NEI, 2002).

NEI Raporunda Topluluk fonlarının emilim kapasitesinin, programların eşfinansman kapasitesi (mali kapasite) ve yönetim kapasitesinden meydana geldiği belirtilmiş, dolayısıyla emilim performansı da bir ülkedeki eşfinansman performansı ve yönetim performansının bütünü olarak tanımlanmıştır. NEI göstergeleri, absorpsiyon (emilim) kapasitesi ve

---

<sup>6</sup> İlerleme Raporu, 22. Fasal, AB Bölgesel Politikası ve Yapısal Araçların Koordinasyonu:

Bu bölümdeki mevzuat, ulusal mevzuatın yerini alması gerekmeyen uygulama düzenlemeleri ve çerçevesinden meydana gelmektedir. Bunlar Yapısal Fon programları ve Kaynaşma Fonu eylemlerinin uygulanması ve onayı için gerekli düzenlemeleri tanımlarlar. Üye ülkenin projeleri seçerken ve uygularken kamu ihalesi, rekabet ve çevre gibi alanlarda Topluluk hukukuna genel olarak uyması ve hem işletme hem de finansal kontrol anlamında etkin ve verimli bir yönetim için gerekli kurumsal yapılara sahip olması elzemdir.

performansı için bu raporda geçen ve Komisyon tarafından 2004'te AB'ye katılan on yeni üye ülkenin kapasitesini değerlendirmek için kullanılmıştır (bakınız, EC, COM(2003) 433 final, 2003). Bu nedenle bu çalışmada, NEI Raporunun tanımları kullanılacaktır.

Türkiye, 1999'da düzenlenen Helsinki Zirvesi'nde AB'ye aday ülke statüsü kazanmış ve 3 Ekim 2005'te katılım müzakereleri resmi olarak açılmıştır. Diğer aday ülkeler gibi Türkiye'den de 22. Fasıl altında Yapısal Fonların uygulanması için gerekli düzenlemeleri yerine getirmesi istenmiştir.

Bu başlık altında Türk kamu idaresinin, özellikle yapısal araçların uygulanmasından sorumlu olacak yerel idarelerin kapasitesi hemen tüm Komisyon raporlarında önemli bir engel olarak gösterilmiş ve bir dizi hukuksal ve idari düzenleme tavsiye edilmiştir. 2001 - 2005 yılları arasında bu başlık altındaki Komisyon tavsiyeleri gerekçe gösterilerek yerel idarelerin harcama, yönetim ve örgütlenme yetkileri artırılmış, Devlet Planlama Teşkilatı'na (DPT) yeni görev ve yetkiler verilmiş, yeni bölgesel istatistik birimler oluşturulmuş, bu bölgelerin bazılarında bağımsız kamu kuruluşları; kalkınma ajansları kurulmuştur. Tüm bu hukuki değişiklikler, merkezi bir planlama sistemi tarafından formüle edilen ve merkezi idare tarafından yönetilen geleneksel kalkınma politikasının yerine, yerel yönetimlerin ve sivil toplum örgütlerinin politika sürecine katılımını amaçlayan AB bölgesel politikasının, etkin ve verimli biçimde uygulanmasını hedeflemektedir.

Yeni AB politika araçlarının uygulamaya konulması, aday ülkelerin kurumsal yapılarından ve geleneksel politika araçlarından ne kadar farklı olursa, o ülkelerin bu araçları etkin biçimde kullanmayı öğrenmeleri o kadar uzun zaman alacaktır (Börzel, 2002; Börzel, T. & T. Risse, 2003). Bu durumda, Türkiye'nin geleneksel bölgesel kalkınma politikasından hayli farklı olan AB bölgesel politikasının yönetimi ve fonların etkin ve verimli biçimde harcanabilmesi için bu yeni politika araçlarının 'öğrenilmesi' gerekmektedir. Bu öğrenme süresi şüphesiz her ülkenin kendi kurumsal yapılarına göre değişmektedir. AB bölgesel politikasını ulusal kurumlara adapte etme baskısı altında özellikle ülkelerin hukuki ve idari yapılarında ani ve radikal değişimler yaşanmış, ancak bu değişikliklerin uygulamada aynı hızda yapılamadığı gözlenmiştir (Keating eds., 2003). Nitekim, AB'ye yeni katılan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin genel olarak, katılım öncesi fonlarını (PHARE, ESC, ISPA, SAPARD) harcama oranlarında önemli farklılıklar gözlenmiştir. (Martens, 2001; EC, 2003).

AB'ye son dönemde katılan Çek Cumhuriyeti, Slovak Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Slovenya, Romanya ve Bulgaristan'da AB'ye katılım öncesi fonların emiliminin ilk uygulamalarda düşük gerçekleştiği belirtilmiştir (Sumpikova, ed. Al. (2004); Horvat, 2004; Martens, 2000).

**Tablo 1:1990-1999 yılları arasında tahsis edilen, sözleşmeye bağlanan ve harcanan PHARE fonu miktarları (milyon Euro)**

Ülkeler	Ülkeye tahsis edilen (milyon Euro)	Sözleşmeye Bağlanan (milyon Euro)	Harcanan (milyon Euro)	Emilim Kapasitesi (%)
Polonya	2.016,7	1.731	1251	62
Romanya	1.178,9	971	598	51
Macaristan	961,9	864	567	59
Bulgaristan	850,6	749	479	56
Çek Cumhuriyeti	613,4	389	196	32
Litvanya	334,7	272	146	44
Slovakya	447,4	253	133	30
Latvia	248,2	206	115	46
Estonya	189,3	162	95	50
Slovenya	192,1	131	78	41
<b>Toplam</b>	<b>7033</b>	<b>5728</b>	<b>3658</b>	<b>52</b>

Kaynak: Martens, B. (2000) Ekler Tablo 7

Türkiye'de PHARE katılım öncesi fonlarının harcanma performansı ise AB destekli bölgesel kalkınma programlarının ilk uygulamasında çok yüksek çıkmıştır. Örneğin TR81, TR82 ve TRA 1'deki AB Bölgesel Kalkınma programları için tahsis edilen fonların %98'i, bu bölgelerdeki yerel yönetimler, küçük ve orta büyüklükteki işletmeler, sivil toplum örgütleri ve üniversitelerin sunduğu projelere aktarılmak üzere hibe sözleşmesine bağlanmıştır (DPT, Aralık 2006 verileri). Sözleşmeye bağlanan hibelerin yaklaşık %90'ının da programın bitiminde harcanması (DPT, Ağustos 2007 verileri)<sup>7</sup> beklenmektedir. Türkiye'deki yerel yönetimlerin ve sivil toplum örgütlerinin yönetim kapasitesileri göz önüne alındığında bu sonuç, beklenen emilim kapasitesinin hayli üzerindedir.

<sup>7</sup> Lütfen bakınız, DPT resmi web sitesi: [http://www.dpt.gov.tr/bgyu/abbb/Programlar/SKE\\_bilgi.html](http://www.dpt.gov.tr/bgyu/abbb/Programlar/SKE_bilgi.html) ve AB destekli bölgesel kalkınma programının web sitesi: <http://www.skekalkinma.org.tr/>

Bu çalışma, Türkiye'nin geleneksel bölgesel kalkınma politikasından hayli farklı olan AB bölgesel politikası araçlarını nasıl uygulamaya koyduğu ve bu yüksek emilim performansını nasıl yakaladığını açıklamayı amaçlamaktadır. Bu amaçla, ikinci bölümde AB bölgesel politikası üzerine oluşturulan literatüre kısaca değinilerek, *emilim performansı* ve bu performansı belirleyen *yönetim kapasitesi* Avrupa Komisyonu dahili literatürü içerisinde tanımlanmıştır. Üçüncü bölümde, Türkiye'de AB destekli bölgesel kalkınma programlarında gösterilen emilim performansını etkileyen faktörleri tespit etmek için kullanılan yöntem ve araştırma projesi anlatılmıştır. Dördüncü bölümde Türkiye'deki kamu yönetimi tarihsel bir çerçevede betimlenmiş ve Türkiye'deki bölgesel kalkınma çabaları anlatılmıştır. Bununla birlikte, Türkiye'deki geleneksel bölgesel kalkınma politikası ile AB bölgesel politikası karşılaştırılarak, Türkiye'nin AB bölgesel kalkınma politikalarını uygulamak için sahip olduğu yönetim kapasitesi ortaya konulmuştur. Çalışmanın, beşinci bölümünde ise Türkiye'nin az gelişmiş bölgelerindeki yerel yönetimlerin düşük kapasitelerine rağmen, AB bölgesel programlarında nasıl yüksek performans yakalandığı tartışılmaktadır.

## İKİNCİ BÖLÜM

### LİTERATÜR VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Avrupa Birliği'nin karmaşık politika oluşturma<sup>8</sup> sistemi tek bir kuram ile açıklanamaz. Bu karmaşık sistemi anlamak için yapılan tüm katkıları sıralamak ise mümkün olmayacaktır. Bu nedenle Avrupa siyasi sistemi üzerine yazılan literatürü Anglo-Amerikan realist ve çoğulcu uluslararası ilişkiler kuramları ile sınırlandıracağız. Bu temel kuramlar içinde bir yandan Avrupa düzeyinde politika yapma süreciyle ortaya çıkan Avrupa siyasi sistemini açıklayan, diğer yandan da sürekli devinim halinde olan Avrupa bütünleşmesinin üye ülkeler üzerindeki etkisini anlamaya çalışan çalışmalar yapılmıştır. Avrupa bölgesel politikasının gelişim sürecinde araştırmacının açıklamaya çalıştığı bağımlı değişkene göre çeşitli politika sektörlerini; politika hedeflerini, araçlarını, çıktılarını ve etkilerini konu alan sayısız çalışma yapılmış; neden sonuç ilişkileri farklı yöntemlerle incelenmiştir. Biz, bu çalışmaların en önemlilerini araştırma konumuz çerçevesinde özetlemeye çalışacağız.

Avrupa ülkelerinin işbirliği ve bütünleşmesi üzerine yapılan çalışmalar, 1950'lerden itibaren uluslararası ilişkiler literatüründen türeyen iki karşıt kuramla şekillendi. Bu kuramlar daha çok Avrupa ülkeleri arasındaki bütünleşmenin niteliği ve ilerleme hızıyla ilgilendiler.

#### 1. Yeni-işlevselcilik (Neofunctionalism)

Pluralist gelenekten gelen *yeni-işlevselcilik* kuramı (Haas 1958, Lindberg, 1963 Burley and Mattli, 1993) ulusal hükümetler bütünleşme için ilk adımı atar atmaz, sürecin kendi başına gelişeceğini ve hükümetleri ilk başta düşündüklerinden çok uzakta bir noktaya sürükleyeceklerini savundu. Neofunctionalistlere göre bu bütünleşme süreci zamanla bir çeşit federal Avrupa devleti haline gelecektir. (Yeni-işlevselcilik'deki yeni dönem tartışmaları için bakınız Caposaro ve Keeler, 1995; George, 1994; Risse-Kappen, 1996; Bache, 1998).

1950'lerde yeni-işlevselcilik kuramı Avrupa'da meydana gelen gelişmeleri, özellikle de Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'ndan Avrupa Ekonomik Topluluğu'na geçişi açıklamakta

<sup>8</sup> İngilizce literatürde 'Policy making' olarak geçen kavram.

başarılı oldu. Ancak kuram yalnızca tahminde bulunmuyor, federal bir Avrupa'yı öngören normatif bir yön taşıyordu. Böylece Komisyon üyeleri ve federal devlet yanlıları tarafından yeni-işlevselcilik detaylı bir plan haline geldi. Ne var ki, Fransız devlet başkanı Charles de Gaulle'ün Topluluk kararını veto etmesi 1965-1966 yıllarında 'boş sandalye krizi' olarak adlandırılan siyasi bir krize neden olması, ulusal hükümetlerin Avrupa bütünleşmesinin hızını ve niteliğini belirleyecek güce sahip olduğunu göstermiş oldu.

## 2. Hükümetlerarasıcılık (Intergovernmentalism)

Bu krizin ardından neofunctionalistleri ilk eleştiri Hoffman'dan geldi. Hoffman (1966:882), ulusal hükümetler için gözden çıkarılamayacak bir çıkar söz konusu olduğunda, ulusal hükümetler kendi siyasi çıkarlarını sonuna kadar savunduklarını iddia etti. Hükümetlerarasıcılık kuramına göre Avrupa Topluluğu, başka bir uluslararası örgütten çok farklı değildir; üye ülkelerin kontrolündedir ve üye devletler tarafından kendisine biçilen rolü oynar. Realist gelenekten gelen *hükümetlerarasıcılık* kuramına göre bütünleşmede başka aktörler ve çıkarlar rol oynasa da hayati kararlar alınırken baş rolü ulusal hükümetler oynarlar. (Hoffmann, 1964, 1966, 1982; Moravcsik, 1991, 1993; Garrett, 2003).

Avrupa Komisyonu'nun ve ulusal hükümetlerin bütünleşmenin niteliğini belirleyen kilit kararlar alınırken oynadıkları rol, birbirine karşı fikirler savunan *hükümetlerarasıcılık* kuramı ve *yeni-işlevselcilik* için temel araştırma konusu ya da bağımlı değişken olmuştur. Bunun yanı sıra *hükümetlerarasıcılık* kuramı içinde 1977'de Helen Wallace, ardından Simon Bulmer'in (1983) katkılarıyla, ulusal hükümetlerin Topluluk müzakerelerinde aldıkları farklı tavırları kendi iç politikaları ve idari yapılarıyla açıklayan önemli çalışmalar yapıldı. Bu katkılar Avrupa Topluluğu'nda yapılan karmaşık siyasetin yalnızca Avrupa Komisyonu perspektifinden açıklanamayacağını göstermek bakımından önemlidir.

## 3. Çok Düzlemli Yönetişim (Multi-Level Governance)

1985'te ortak pazarın kurulmasına yönelik çabaların artmasıyla Avrupa bütünleşmesinde yeni bir döneme girilmiş oldu. Bu dönemde pluralist ve realist gelenekler içinde önemli kuramsal değişimler meydana geldi. Pluralist gelenek içinde *çok düzlemli yönetişim* olarak adlandırılan



yeni bir kavram ortaya çıktı (Marks, 1992, 1993; Holliday, 1994; Constantelos, 1994; Hooghe, 1995; Marks *et al.*, 1996). Bu kavramın özünde müşterek karar alma pratiği ve Avrupa kurumlarının bağımsız rolünün ulus devletlerin egemenliğini erozyona uğrattığı savı vardır. Bununla birlikte, ulus devletler giderek diğer ulusal aktörlerin de uluslararası arenadaki etkinliklerini kontrol etmekte zorlanırlar. Başka bir deyişle “*Avrupa Birliği, politika yapma ve yönetme gücünün farklı yönetim kademeleri; ulusüstü, ulusal ve ulusaltı idareler, arasında paylaşıldığı bir siyasi yapıdır*”, (Marks *et. al.* 1996:342). Marks (1993) bölgesel ve yerel yönetimlerin güçlenmesi ve harekete geçmesini hesaba katmadıkları gerekçesiyle *hükümetlerarasıcılık* kuramı ve yeni-işlevselcilik yaklaşımlarını AB’de politika oluşturmayı açıklamakta yetersiz buldu ve görüşleri AB’ni tanımlamada büyük ölçüde kabul gördü.

*Çok düzlemli yönetim* kavramı için Avrupa bölgesel politikasının formüle edilmesi ve uygulanması çok iyi bir model çalışması oldu. Öyle ki, Ortaklık prensibi pek çok yazarın, AB yönetişimini, politika yapma ve yönetme otoritesinin yerel/bölgesel, merkezi ve Avrupa yönetimleri arasında dağıldığı, pek çok farklı aktörün de katılım ve etkilemesine fırsat sağlayan (Gualini, 2003) çok kademeli olarak tanımlanmasına neden oldu (Risse-Kappen, 1996; Marks, Hooghe ve Blank, 1996). Bu nedenle biz de Avrupa bölgesel politikasının 1970’lerden bu yana gelişiminden ve bu gelişmelerin Avrupa çalışmaları literatürüne nasıl yansıdığından bahsedeceğiz.

#### 4. AB Bölgesel Politikasının Gelişimi

Avrupa’da 1950 ve ‘60’ların bölgesel kalkınma politikası Fordist sistem içinde şekillendi. Fordist sistemde gelişimin motoru büyük ölçekli imalat sanayi idi, bu nedenle geri kalmış bölgelerin kalkındırılması için tipik strateji; devlet tarafından yol, liman, havaalanı, telekomünikasyon, fabrika binaları yapılması veya geri kalmış bölgelerde yatırım için vergi indirimi gibi teşvikler vermektir. Bu paradigmada bölgesel kalkınmanın başaktörü merkezi yönetimdi ve bölgesel kalkınma politikalarının formüle edilmesi ve uygulanması merkezi yönetimin sorumluluğundaydı (Keating, 1998).

1970’lerden itibaren ise devlet eliyle yatırım yerine kendi kaynaklarıyla büyümeyi öngören (Bachtler, 1993) yeni bir paradigma popülerlik kazanmaya başlayadı. Avrupa ülkelerindeki bölgesel politika teknolojik yenilik ve büyümeyi sağlayacak koşullar yaratmayı hedeflemeye

başladı. Bölgesel kalkınma için anahtar sektörlerde sektörel kümelenme, kurumsal işbirliği ve işbirliği ağlarının desteklenmesi, istihdam oluşturma ve eğitim politikalarına kaynak ayrıldı (Bachtler, 1997). Geri kalmış bölgeye yatırım çekilmesi vurgulanmaya devam edildi, fakat yatırım teşvikleri ve vergi indirimlerinin gibi politika araçlarının yerini bölgenin iş yapmak için sahip olduğu rekabet avantajlarını tanıtmaya artırma etkinlikleri aldı (Trigilia, 1996). Bu tür arz yanlı politikaların başrolü ise merkezi yönetimler değil, yerel birikime, deneyime, yerel bağlantılara ve yatay entegrasyon kapasitesine sahip bölgesel ve yerel yönetimler oynamaya başladı (Cappelin, 1995). Avrupa bölgesel politikası daha çok bu ikinci paradigma içerisinde gelişti ve bu paradigmanın politika hedeflerini ve araçlarını benimsedi.

Avrupa'daki bölgelerarası gelişmişlik farklarına Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun kuruluş yıllarından itibaren vurgu yapıldıysa da geri kalmış bölgeleri kalkındırma görevi üye ülke yönetimlerine bırakılmıştır. 1950 ve '60'larda geri kalmış bölgeleri kalkındırma amacıyla Avrupa çapında fonlar (Avrupa Sosyal Fonu ve Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Fonu gibi) oluşturulmuş ve Avrupa Yatırım Bankası tarafından kredi sağlanmışsa da, bu tarihlerde henüz Topluluk düzeyinde uygulanan bir bölgesel politikadan söz edilemez.

1967'de Avrupa Topluluklarının (AET, AKÇT ve AAET) birleşmesiyle, Topluluğun yürütme organı Avrupa Komisyonu olmuştur. Böylece Avrupa Komisyonu içerisinde bölgesel politikadan sorumlu bir Genel Müdürlük kurulmuştur. 1969'da bu birimin çabalarıyla Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nun (ABKF) oluşturulmasına ilişkin teklif Avrupa Konseyi'ne sunulmuştur. 1972'ye kadar Komisyon'un bu konudaki bir dizi teklifi üye ülkeler arasında tartışılmış ve özellikle İtalya tarafından desteklenmişse de bir sonuca ulaşamadı. Fakat 1969'dan sonra Komisyon'un rekabet politikası uyarınca ulusal sanayi teşviklerini kontrol altına alma çabası ile İngiltere ve İrlanda'nın Topluluk'a katılmaları bu durumu değiştirdi, (Bache, 1998).

1972'deki Paris Zirvesi'nde, ekonomik ve parasal birliğini etkileyecek Topluluk içindeki yapısal ve bölgesel eşitsizliklerin giderilmesine öncelik verilmesi oy birliğiyle karara bağlandı. Böylelikle Topluluk bölgesel politikasını yürütmek için gerekli olan Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu oluşturmak için çalışmalara başlandı. 1973 yılında Komisyon tarafından sunulan ve Thomson Raporu olarak da bilinen 'Genişleyen Topluluğun Bölgesel Sorunları Üzerine Rapor' sunuldu. Bu raporda Avrupa'daki bölgelerin ekonomik durumları,

Avrupa bölgesel politikasının çerçevesi ve Avrupa hedeflerine ulaşılabilmesi için ABKF'nin nasıl işlemesi gerektiğine dair ilkeler belirlendi (Bache, 1998):

- 1) *Ekleme (additionality) ilkesi*: Topluluk bölgesel kalkınma fonları ulusal bütçede bölgelere ayrılan bütçenin yerini almayacak, bölgesel kalkınma program bütçelerinin yalnızca %50'sini karşılayacak, geri kalanı ulusal kaynaklarla sağlanacaktı;
- 2) *Koordinasyon (coordination) ilkesi*: Topluluk düzeyindeki pek çok mali aracın bölgesel kalkınma için biraraya getirilmesi;
- 3) *Yoğunlaşma (concentration) ilkesi*: Topluluk fonlarının en çok ihtiyaç duyan bölgelere verilmesi.

Bölgelere ayrılan fon miktarları üzerine üye ülkeler ve Topluluk'a yeni katılan İngiltere ve İrlanda arasındaki uzun tartışmalardan sonra Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu 1975'te yürürlüğe girdi. ABKF'in bu ilk döneminde sanayi ve altyapı projeleri desteklendi.

İlk dönemde AB bölgesel politikasının bütçesini Avrupa Konseyi sayesinde temelde üye ülkelerin ulusal hükümetleri belirledi. Avrupa Komisyonu Avrupa düzeyindeki karar alma aşamasında gündemi belirleme çalışmaları etkili olduysa da son kararı hep ulusal hükümetler verdi. Bununla birlikte Komisyon, uygulama aşamasında ABKF harcamalarına iki şekilde müdahale edebilirdi; birincisi üye ülkelerden gelen proje tekliflerini onaylamak ikincisi ekleme prensibi uyarınca üye ülkelerdeki harcamaları denetlemek. Ancak üye ülkelerin ekleme prensibini kendi iç politikalarına uygun gördükleri şekilde yorumlamaları nedeniyle bu konuda da pek etkili olamadı. ABKF, her ülkenin kendi idari yapısına, iç politika hedeflerine ya da o dönemdeki bütçe ihtiyacına göre farklı şekilde uygulandı (Marks, 1992).

Bu dönemin önemli özelliklerinden biri de politikanın asıl uygulayıcıları olmalarına karşın bölgesel ve yerel yönetimlerin bölgesel politika bütçesinin Avrupa düzeyindeki tartışmalarına katılamamalarıydı. Bölgesel idareler ve merkezi yönetim arasında bir koordinasyon sağlanması gereğini kabul etmiş olsalar da, fonların ülkede nasıl harcanacağına merkezi yönetimler karar verdi. Böylece ilk dönem ABKF harcamaları, uygulama aşamasında ulusal yönetimlerin kontrolü altına geçerek ortak bir bölgesel politikanın hedeflerinden hayli uzaklaştı.

Avrupa bölgesel politikasının ulusal hükümetlerin kontrolü altında beklenen hedeflere ulaşmaması sonucu, Komisyon'un önderliğinde Topluluk düzeyinde bir bölgesel politika oluşturmanın önemi ve ABKF'nin daha etkin yönetilmesi için 1979 ve 1984'te yapılan iki reform ile kayda değer bir iyileşme sağlanamadı (Bache, 1998).

1985'te İspanya ve Portekiz'in Topluluk'a katılması ve 1986'ta Tek Avrupa Senedi ile ekonomik ve parasal birliğe doğru adım atılmasıyla Avrupa bölgesel politikasının mali araçlarında reform yapılması aciliyet kazandı. 1987 yılında Komisyon, Avrupa bölgesel politikasının çerçevesinde ABKF, Avrupa Sosyal Fonu (ASF) ve Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (ATF) Avrupa bölgesel politikasının mali araçları olarak 'Yapısal Fonlar' başlığı altında toplaması için teklif sundu. Böylece Avrupa bölgesel politikasının mali araçları olan Yapısal Fonlar, 1987-1993 mali döneminde Topluluk bütçesinin %25'ine varacak şekilde genişledi (Marks, 1992:193).

Böylelikle Avrupa Bölgesel politikası için önemli bir kaynak ayrılmış oldu. Önceki dönemden farklı olarak bu kaynak, Topluluk politikasının etkin yönetiminden sorumlu Komisyon'a da önemli bir müdahale alanı sağlamış oldu. Böylelikle Topluluk fonlarının politika hedeflerine uygun yönetilmesini güvence altına almak için, fonları kullanımına iki yeni ilke eklendi.

- 1) *Programlama (programming) ilkesi*: Yapılan harcamaların Topluluk hedeflerine uygun olup olmadığını denetim altında tutmak amacıyla üye ülkenin hazırlayacağı ve Komisyon'un onayına sunacağı uzun dönemli bölgesel kalkınma planları ve operasyonel programlar hazırlanması kabul edildi.
- 2) *Ortaklık (partnership) ilkesi*: Ortaklık prensibiyle ilk defa fonların yönetiminde ulusaltı yönetimler resmi olarak katılımı şartı konuldu. Böylece Yapısal fon operasyonlarının yönetimi, sunumu, bütçelenmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesinde, yani Komisyon'a sunulan bölgesel planların hazırlanması, operasyonel programların müzakere edilmesi, onaylanan ve bütçelenen operasyonel programların uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi aşamalarında bundan böyle merkezi yönetim ve Bölgesel idareler arasında ortaklık kurulacaktı. Böylece ortaklık prensibiyle Avrupa bölgesel politikası ilk 'yalnızca bölgeler için' değil aynı zamanda 'bölgeler tarafından yönetilen' bir politika oldu, (Keating, 1998). Komisyon, böylelikle yerindelik (subsidiarity) ilkesi gereği yerel sorunların yerel aktörler tarafından politika sürecine aktarılmasını ve

ortak karar verilen çözümlerin yerel aktörler tarafından uygulanmasıyla, fonların amacına uygun harcanmalarını güvence altına almak istiyordu.

Bu ilkelere ek olarak, 'yoğunlaşma' ilkesi altında farklı fonlarla (ASF, ATF ve ABKF) ile desteklenecek beş ayrı hedef bölge belirlendi. Böylece 'geri kalmış bölge' statüsüne girmeyen bölgelere de destek sağlanmış oldu<sup>9</sup>.

Yapısal Reformlar'ın 1993 Reformu ise radikal bir reform olmaktan çok 1988 Reformu'nun devamı niteliğindedir. Bunu dönemin siyasi ve ekonomik şartlarının da 1988 Reform sürecinden farklı olmasına bağlayabiliriz. 1993 Reformu'nu belirleyen iki önemli olay, Avrupa Topluluğu'nun Avusturya, Finlandiya, İsveç ve Norveç'i içine alacak şekilde genişlemesi ve 1991'de Avrupa Birliği'ni kuran Maastricht Senedi'nin imzalanması oldu (Marks, 1992).

Öncelikle, İspanya ve Portekiz'den farklı olarak, yeni üye ülkeler mevcut üye ülkelere göre hayli zengindiler. Bu nedenle yoğunlaşma ilkesinde öngörülen 'geri kalmış bölge' tanımlamasına giren bölgeleri yoktu. Yeni üye ülkelerin de Yapısal Fonlar'dan faydalanabilmesi için yoğunlaşma ilkesinin tanımladığı Hedef bölgelerine 'düşük nüfus bölgeleri' şeklinde yeni bir tanım, Hedef 6, eklenerek bu sorun aşılmış oldu (Wishlade, 1996).

1993 Reformu'ndan sonra ortaklık ilkesi gereğince bölgesel politikaların hazırlanma ve uygulanma süreçlerinde Avrupa Komisyonu, merkezi yönetim ve Bölgesel idareler arasında kurulması istenilen ortaklıklar, işçi sendikaları, ticaret ve sanayi odaları, sivil toplum örgütleri, üniversiteler gibi ekonomik ve sosyal aktörleri de içine alacak şekilde genişletildi. Kuramcılar, reform sonrası daha da karmaşıklaşan AB'de politika oluşturma sürecinin '*Avrupa Komisyonu'nun müdahalesi, kullanılan politika araçları ve ulusal politikalara bağlı olarak çok değişken*', (Wallace, 1983:52) olduğunu görmeye başladılar. Ortaklık ilkesiyle birlikte AB politika sürecini kuramsallaştırırken artık çeşitli yerel, bölgesel ve hükümet dışı

<sup>9</sup> 1988 Reformunun Hedef Bölgeleri:

Hedef 1: geri kalmış bölgeler; GSYİH Topluluk ortalamasının %75'ine yakı ya da altındaki bölgeler, ABKF, ASF ve ATF ile desteklenecektir

Hedef 2: düşüş yaşayan sanayi bölgelerinin dönüşümü ABKF ve ASF ile desteklenecektir.

Hedef 3: uzun süreli işsizlik sorunu yaşayan bölgeler ASF ile desteklenecektir.

Hedef 4: gençlere istihdam sağlamak için tüm bölgeler ASF ile desteklenecektir.

Hedef 5: tarımsal bütünleşmeyi sağlamak için tüm bölgeler ABKF, ASF ve ATF ile desteklenecektir.

aktörlerin politika oluşturma sürecinin farklı aşamalarındaki etkisini hesaba katmak durumundaydılar. Özellikle, AB seviyesinde karar alma ve bu politikanın üye devletlerde uygulanması aşamalarının birbirinden ayrı düşünülmesi gerekiyordu. Uluslararası ilişkiler kuramları bu ayrımı göz ardı etmişlerdir. Çok düzlemli yönetim bu ayrımın altını çizdiyse de politikanın uygulanma aşaması, AB politikalarının az çalışılan bir yönü olarak kaldı.

## 5. Politikayı 'Uygulayan' Yönetişim ağlarının Analizi

Yapılan kısıtlı çalışmalarda AB politikalarının uygulama aşaması daha çok iç politikadaki çıkar gruplarının uzlaştırılması modeli olarak geliştirilen *politika ağları yaklaşımı* ile analiz edildi. Bu konuda Avrupa (Rhodes, 1988, 1997, 1999; Börzel, 2003; Kickert, Klijn ve Koppenjan, 1997) ve Amerika'da (O'Toole ,1997; Salamon, 2002) geniş bir literatür oluşturuldu. Bu literatür, iki geniş düşünce okuluna ayrılabilir: güç bağımlı yaklaşım ve rasyonel aktör yaklaşımı.

- 1) *Güce Bağımlı* yaklaşıma göre yönetim ağları kaynağa bağımlı örgüt kümeleridir. Buna göre her örgüt ya da aktör diğerine kendinde olmayan bir kaynağı sağlamak için bağımlıdır. Buna göre, tanımlı 'oyun' içinde aktörler hedeflerine ulaşmak için oyun teorisinin kuralları gereğince hareket ederler (Rhodes, 1997 ve 1999).
- 2) *Rasyonel Seçim* yaklaşımına göre yönetim ağları, politika problemleriyle uğraşan kamu ve özel tüzel kişileri arasındaki haber, teknik bilgi, uzmanlık alış-verişini sağlayan iletişim kanallarıdır (O'Toole, 1997)

Peterson (1992, 1995) Rhodes (1981) tarafından geliştirilen politika ağları modelini AB'ye uyarladı. Bu başarılı deneme başkaları tarafından da takip edildi (Bomberg, 1993). Ancak Peterson ve Bomberg'in (1993) de belirttiği gibi politika ağları, öngörülerde bulunan bütün bir kuram değil yalnızca yönetim birimleri ya da yönetim kademeleri arasındaki bağlantıları ve yönetim ile çıkar grupları arasındaki ilişkileri analiz etmeye yarayan analitik araçlardır. Kısacası politika ağları yaklaşımı aktörler arasındaki bağlantıları göz önüne sermeye yardımcı olur, ancak AB'de politika oluşturma ile ilgili bir değerlendirme yapmaz.

*Çok düzlemli yönetim* kuramı da politika ağları literatüründen yararlandı. Üç ayrı seviyedeki yönetim ile diğer sosyo-ekonomik aktörlerin oluşturduğu bu yeni siyasi yapıyı geniş ve çok

katmanlı bir 'politika ağı' olarak tanımlayan yazarlar oldu (Ansell, Parsons ve Darden, 1997; Heinelt ve Smith ed., 1996).

## 6. 1988-1993 Reformlarından Sonra AB Bölgesel Politikasının Uygulama Aşaması

1988 Reformu ile uygulamaya konulan ortaklık ilkesi, üye ülkelerin merkezi yönetim ve Bölgesel idareleri politika oluşturma sürecinde biraraya getirmeyi amaçlıyordu. Reform sonrası dönemde bu hedefin ne ölçüde gerçekleştirildiği üzerine önemli çalışmalar yapıldı.

Reformun ardından yapılan en kapsamlı çalışma, Lisbet Hooghe'un (1996) koordinatörlüğünde gerçekleşti. Ortaklık ilkesinin 'idari yapılanma' üzerindeki etkisi üzerine 8 üye ülkede yapılan bu kapsamlı çalışma şu sorulara yanıt aradı: "*Birbirinden farklı idari yapılar, tek bir Avrupa politikasının baskısı altında bölgesel ve yerel otoritelerin politika oluşturma sürecine sistematik katılımı sağlayacak şekilde bütünleşir mi? Yoksa AB düzenlemeleri üye ülkelerde var olan farklılıkların Topluluk düzeyine yansıtacağı şekilde esnetilir mi?*". (Hooghe, 1996:2) Bu çalışma, tek bir AB düzenlemesine rağmen, ortaklık ilkesinin her ülkede farklı şekilde uygulandığını göstermiştir (Hooghe, eds., 1996).

Nanetti'nin (1996) 1988 Reformu'nun ardından birbirinden farklı idari yapılara sahip 5 üye ülkede Topluluk Destek Çerçevesinin Topluluk Destek Çerçevesi (TDC) uygulama aşamasındaki ortaklıkları incelemiş ve merkezi ve merkezi olmayan idari yapılara sahip ülkeler arasında hem TDC'lerin hazırlanma süreçleri hem de politika çıktıları bakımından büyük farklar tespit etmiştir. Buna göre istatistiki bölgelere sahip Portekiz ve Yunanistan ile tek bir bölgeden oluşan İrlanda'da ulusaltı yönetimler CSF'lerin hazırlık ve müzakere sürecine katılmazken, bölgesel hükümetlere sahip İtalya ve İspanya'da Bölgesel idareler karar alma sürecinde baş rol oynamışlardır. CSF'lerin uygulama ve bütçe yönetimi sürecinde de İspanyol ve İtalyan bölgeleri merkezi yönetimden daha bağımsız hareket edebilirken, İrlanda, Yunanistan ve İrlanda da ulus altı yönetimler merkezi yönetimin verdiği kararları uygulamıştır.

Bunun dışında Almanya (Anderson, 1996) ve Britanya'da (Bache, 1996; Bache, George ve Rhodes, 1996) ortaklık ilkesinin nasıl uygulandığı ve merkezi yönetimlerin süreci ne kadar denetim altında tuttuğu üzerine çalışmalar yapılmıştır.

Avrupa bölgesel politikası ortaklık ilkesinin her ülkede nasıl uygulamaya konulduğu üzerine yapılan ampirik çalışmalar, genişlemeye ve derinleşmeye başlayan Avrupa siyasi yapısını ve Avrupa'da politika oluşturma sürecini açıklamak bakımından önemli sonuçlar ortaya koymuştur. Çünkü bu çalışmalar, ortaklık ilkesinin her ülkedeki farklı uygulamasına rağmen, tüm ülkelerde yerel ve Bölgesel idareler ile diğer hükümet dışı aktörlerin uygulama aşamasında politika sürecine dahil olmaya başlayarak, merkezi yönetimler, yerel/Bölgesel idareler ve hükümet dışı aktörler arasındaki geleneksel hiyerarşik ilişkiyi tehdit ettiğini ortaya koymuştur (Keating, 1998). Fakat, ortaklık ilkesinin üye ülkelerin yönetim sistemlerine olan bu etkisi, ülkelerin kendi siyasi ve idari kurumlarına göre kimi zaman daha güçlü, kimi zaman daha zayıf olmuştur (Marks, 1996).

## 7. Emilim Performansı

Reform sonrası AB bölgesel politikasının üye ülkelerde uygulanması üzerine yapılan çalışmalar, AB bölgesel politikasının çok çeşitli idari sistemler içinde uygulandığını, aynı zamanda Topluluk Fonlarının yönetimi için Avrupa'da homojen bir idare sistemi bulunmadığını ortaya koymuştur. Bu durum, Avrupa Komisyonu'nun Topluluk politikalarının uygulanması için üye ülkelerin ulusal hükümetlerinin kontrolü altındaki idari sistemlere bağımlı olması nedeniyle, politika sürecini ve hedeflerini kontrol etmekte bir hayli zorlamıştır (Ansell, 2002).

Son genişleme döneminde, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin yanı sıra Malta, Kıbrıs, Romanya ve Bulgaristan ve Türkiye gibi ülke GSMH'sı Topluluk ortalamasının hayli altında olan adaylar nedeniyle AB'ye katılım fonları (PHARE) ve katılım sonrası bu ülkelere aktarılan Topluluk fonlarını için AB bütçesinde önemli bir pay ayrılmıştır.<sup>10</sup> Bu durum, Avrupa Komisyonu'nun bölgesel kalkınma için aday ülkelere aktardığı fonların emilimini

<sup>10</sup> Lütfen Avrupa Komisyonu resmi websitesinde Agenda 2000'e bakınız:  
[http://europa.eu.int/comm/agenda2000/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/agenda2000/index_en.htm)

AZ



güvence altına almak için bu ülkelerdeki yönetim kapasitesi üzerine odaklanmasına neden olmuştur.

Ancak, AB bölgesel politikasının Topluluk içinde standart bir yönetim modeli olmaması Komisyonu, aday ülkelerin AB'ye katılım hazırlıklarını izleme ve değerlendirme sürecinde oldukça zorlanmasına neden olmuştur. Böylelikle, emilim kapasitesi ve performansına ilişkin yeni bir sorun ortaya çıkmıştır.

Akademik ve AB dahili literatürü incelendiğinde Yapısal Fonların emilim sorunlarını kapsayıcı biçimde inceleyen bir kavramsal çerçevenin eksik olduğu görülecektir. Dış kaynaklı fonların emiliminden bahseden en eski tarihli çalışma, Herve ve Holzman'ın (1998) 'Fiskal Transferler ve Avrupa'da Ekonomik Bütünleşme' isimli çalışmasıdır. Herve ve Holzman, fiskal federalizm, kalkınma ekonomisi, kamu seçimi (*public choice*) teorik ve ampirik literatürü içinde değerlendirmiştir. Bu çalışmada *absorpsiyon kapasitesi* dışarıdan gelen fonların üretken sermaye yatırımlarına dönüştürülmesi olarak tanımlanmış ve emilim kapasitesinin daha çok ekonomik yönleri üzerinde durulmuştur. Böylece AB ülkelerinde Yapısal Fonlar'ın emilimi yönetim kapasitesi, fonların yatırım yerine üretime harcanması, aktör çatışması, makro ekonomik performans, yetersiz bilgilendirme gibi faktörlerle açıklanmıştır.

Avrupa Komisyonu dahili literatüründe Yapısal Fonların kullanımı ve etkilerine ilişkin bir çok değerlendirme raporu bulunmaktadır, ancak bu raporların hiç birinde spesifik olarak emilim kapasitesi kavramına değinilmemiştir (Horvat, 2004). Bu kavrama yalnızca 2003'ten sonra Üçüncü Kaynaşma Raporunda değinilmiştir (OIR, 2003). Bunun dışında Avrupa Komisyonu'nun aday ülkelerin AB'ye katılım için yerine getirmeleri gereken kriterlere göre gösterdikleri gelişimi incelemek üzere 1998'den itibaren her ülke için hazırladığı İlerleme Raporları önemli bir kaynak olabilir. Avrupa Bölgesel Politikası ve Yapısal Fonların Koordinasyonu için konulan kriterler 22. fasıl başlığı altında sunulmuştur, ancak bu belgelerde de niteliksel ve niceliksel bir emilim kapasitesi analizi bulunmamaktadır.

Bu durumda elimizde emilim kapasitesine ilişkin en önemli belgeler, 2002 yılında Avrupa Komisyonu Bölgesel Politika Genel Müdürlüğü için Hollanda Ekonomi Enstitüsü (NEI) tarafından hazırlanan üç ayrı rapordur. Bu raporlarda İrlanda, İspanya, Portekiz, Doğu

Almanya *Lander*'da uygulanan bölgesel kalkınma programlarının performansları; yönetim, programlama, uygulama, izleme ve değerlendirme aşamalarını karşılaştırmak için bir dizi gösterge ve ölçüt geliştirilmiştir. Bu raporda 'fonların absorpsiyonu' ifadesi programların uygulanması aşamasında, fonların tümünün faydalanıcı projelerine dağıtılması olgusu için kullanılmıştır.

2003 yılında Komisyon bu göstergelerin ve ölçütlerin 8 aday ülkede test edildiği bir rapor yayınladı (Papadopoulous, 2003). Bu rapora göre aday ülkelerin genel olarak, AB bölgesel politika araçlarını yönetim kapasiteleri, özel olarak da absorpsiyon kapasiteleri oldukça düşük çıkmıştır.

NEI tarafından 2002 yılında hazırlanan raporlardaki gösterge ve ölçütler, daha sonra aday ülkelerin bölgesel kalkınma fonlarını emilim performansı ile ilgili daha yeni çalışmalarda kullanılmıştır. Çek Cumhuriyeti'nin PHARE fonlarını etkin kullanma performansını inceleyen Sumpikova et. al. (2004:1), *emilim kapasitesi*'ni, bir ülkenin kendisine ayrılan AB fonlarını, verimli ve etkin biçimde bütünüyle harcama yetisi olarak tanımlamıştır (NEI, 2002).

Bu çalışmaya göre, emilim kapasitesi belirleyen iki temel bileşen vardır (NEI, 2002):

- 1) *Arz bileşeni*, ülkenin makro-ekonomik durumu, AB tarafından tahsis edilen fonların faydalanıcılara ulaşmasını sağlayan yönetim kapasitesi ve eşfinansman kapasitesi olmak üzere üç bileşenden meydana gelir.
- 2) *Talep bileşeni*, fonların faydalanıcıları olan yerel aktörlerin AB normlarında geçerli, proje hazırlama ve uygulama kapasiteleridir.

Bu iki temel bileşenden meydana gelen emilim kapasitesi ise bir ülkedeki emilim performansını belirler. Buna göre bir ülkenin makro-ekonomik kapasitesi ülkenin GSMH'si ile ölçülürken, eşfinansman kapasitesi AB Yapısal Fonları 'eş finansman' prensibi sebebiyle ulusal idare, yere idare ve özel finans kapasitesi ile ölçülür. Yönetim kapasitesi ise ulusal, bölgesel ve yerel otoritelerin AB normlarına uygun plan ve operasyonel program hazırlama, yürütme ve koordinasyon kapasitelerine işaret eder (NEI, 2002).

Bu bölümde, emilim kapasitesi ve performansı kavramlarını daha iyi açıklayabilmek ve bir kavramsal çerçeve içine oturtabilmek amacıyla, Avrupa Birliği'nin entegrasyonu, AB

bölgesel politikası ve politika araçları üzerine oluşturulan literatürü kısaca özetlemeye çalışıldı. Üçüncü bölümde, emilim performansını Türkiye örneğinde nasıl analiz edeceğimizi anlatılacaktır.

# ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

## ARAŞTIRMA

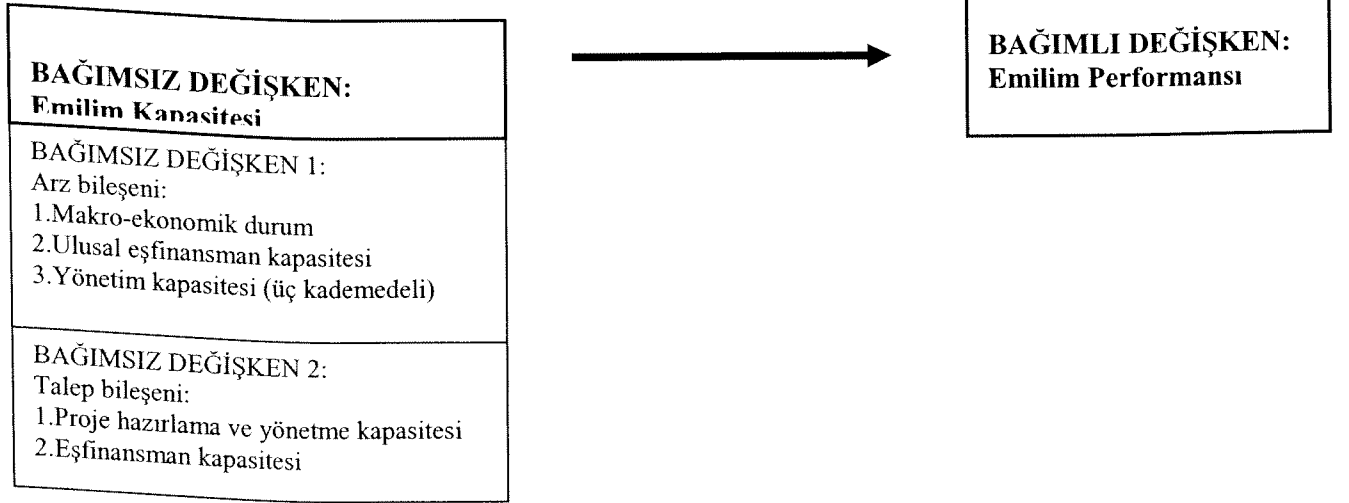
Emilim kapasitesi ve performansı kavramlarını daha iyi açıklayabilmek ve bir kavramsal çerçeve içine oturtabilmek amacıyla, Avrupa Birliği'nin entegrasyonu, AB bölgesel politikası ve politika araçları üzerine oluşturulan literatürü ikinci bölümde kısaca özetlendi. Bu bölümde, AB destekli bölgesel kalkınma programlarında hibe edilen katılım öncesi fonlarının, Türkiye'deki emiliminin nasıl analiz edileceği tartışılacaktır.

### 1. Araştırma Sorusu ve Hipotez

Çalışma, AB destekli bölgesel kalkınma programlarında hibe edilen katılım öncesi fonlarının Türkiye'deki emilim performansını belirleyen faktörleri araştırmaktadır. Bu nedenle Avrupa Komisyonu'nun aday ülkelerin katılım sonrası Topluluk fonlarını absorbe etme kapasitelerini belirlemek için kullandığı NEI modeli kullanılacaktır.

NEI modeline göre bir ülkedeki Topluluk fonlarının emilim performansını belirleyen temel faktörün emilim kapasitesi olduğunu ileri sürer. Emilim kapasitesi ise arz bileşeni ve talep bileşeni olmak üzere iki temel bileşenden meydana gelir ve hem Topluluk fonlarının yönetiminden sorumlu idari birimlerin yönetim ve eşfinansman kapasiteleri, hem de projeler yardımıyla fonları kullanan aktörlerin yönetim ve eşfinansman kapasitelerinin tamamına eşdeğerdir. Katılım müzakereleri, Avrupa Komisyonu ve aday ülkelerin hükümetleri arasında gerçekleştiği için Komisyon ,emilim kapasitesinin oluşturulmasından ulusal hükümetleri sorumlu tutar.

Şekil 1: NEI Modeli



Topluluk fonlarından yararlanmayı talep edecek proje sahiplerinin kimler olacağı, fonların aktarılacağı programlar dahilinde belirlenir. Bu nedenle, emilim kapasitesinin talep bileşeni, yani harcamaları gerçekleştirecek aktörlerin kapasiteleri, programın öngördüğü faydalanıcılara göre değişkenlik gösterir. Aşağıda NEI modeli AB destekli kalkınma programları çerçevesinde Türkiye için değerlendirilmiştir.

## 2. Değişkenler

### 2.1. Makro-ekonomik durum:

Türkiye’de programların uygulamaya konulduğu dönemdeki genel makro-ekonomik durumdur ve ülkenin Gayri Sayfi Milli Hasılası ile ölçülür.

### 2.2. Ulusal eşfinansman kapasitesi:

Türkiye Cumhuriyeti hükümetinin AB destekli bölgesel kalkınma programlarının bütçesine AB bölgesel politikasının ekleme ilkesi gereği yaptığı eşfinansmanı gerçekleştirebilme kapasitesidir.

### 2.3. Yönetim kapasitesi:

Türkiye’de AB destekli bölgesel kalkınma programlarının uygulanabilmesi için merkezi ve bölgesel kademedeki yeni yönetim birimleri kurulmuştur. Arz bileşenindeki yönetim kapasitesi, tüm bu birimlerin yönetim kapasitesine eşdeğerdir.

AZ

### **2.3.1. Avrupa Kademesinde**

*Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu:* Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu, Türkiye ile Katılım Öncesi Mali Yardım Programı çerçevesinde, Avrupa Birliği tarafından finanse edilen projelerin tüm faaliyetlerinin ön onayından sorumludur.

### **2.3.2. Merkezi Kademe de Bölgesel Politikadan Sorumlu Yönetim Birimleri**

*Ulusal Fon:* Hazine Müsteşarlığı denetimindeki AB Yapısal fonları Ulusal Fona aktarılır.

*Program Yetkilendirme Görevlisi (PYG):* PYG (aynı zamanda MFİB başkanı) SKE Düzey 2 Bölgeleri Kalkınma Programında yer alan hibelerin bütçeleştirme, teklife çıkma, sözleşmelerin düzenlenmesi, ödemeler, hesaplamalar ve mali raporlamalarından sorumludur. PYG Türkiye’de AB tarafından finanse edilen programlarda yer alan hizmet alımı, mal alımı, inşaat işleri ve hibelerin satın alımlarının bütçeleştirme, ihaleye çıkma, sözleşmelerin ve ödemelerin yapılması, muhasebe kayıtlarının tutulması ve mali raporlamasından sorumludur. Bunun yanı sıra PYG, Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu tarafından onaylanması gereken dokümanları da sunmakla yükümlüdür.

*Sözleşme Makamı:* Hibe Faydalanıcıları ile imzalanacak olan sözleşmeler için sözleşme makamı MFİB’dir. MFİB sözleşme yapılması, sözleşmelerde değişiklik yapılması, raporların nihai onayı ve hibe faydalanıcılarına yapılacak ödemelerden sorumludur.

*Devlet Planlama Teşkilatı (DPT):* DPT, programın faydalanıcısı durumundadır ve programın teknik uygulamasının koordinasyonundan sorumlu olup ayrıca hibe sözleşmelerinin izlenmesini de koordine eder.

### **2.3.3. Bölgesel Kademe de Bölgesel Politikadan Sorumlu Yönetim Birimleri**

*Kalkınma Birlikleri:* Avrupa Birliği Kalkınma Programları’nın uygulama birimleri, 1997 yılında Sekizinci Beş yıllık kalkınma planları çerçevesinde hazırlanan ve havzadaki 5 ili (Amasya, Çorum, Samsun, Tokat ve Yozgat) kapsayan Yeşiltırmak Havzasını Geliştirme

Az

Projesinin uygulanması için kurulmuş olan “Yeşilirmak Havzası Kalkınma Birliği<sup>11</sup>” model alınarak kurulmuştur.

YHKB modeli Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu tarafından cazip bulunmuş ve Avrupa Birliği bölgesel kalkınma programları konusunda bölgesel birimler için bilgilendirme, yardımları koordine etme ve projelerle ilgili değerlendirmede bulunma için diğer Düzey II bölgelerine model alınması uygun görülmüştür. Yeşilirmak Havzası, Orta Karadeniz ve Erzurum, Erzincan Bayburt İlleri Kalkınma Birlikleri bu amaçla kurulmuş tüzel kişiliği haiz birliklerdir.

Birlikler, üye illerin İl Özel İdarelerinin katılımı ile kurulmuş olup bu iller dahilindeki belediye ve köyler Birliğe üye olabilirler. Kalkınma Birlikleri'nin başkanı Birlik'in bulunduğu ilin valisi, genel sekreterleri ise ilin vali yardımcısıdır. Birlikler Program Uygulama Birimlerine (PUB) personel sağlamak ve kaynak temin etmekte yükümlüdürler..

*Program Uygulama Birimi (PUB):* PUB, teknik yardım ekibi ile işbirliği içerisinde programın günlük uygulaması, hibe faydalanıcılarıyla eşgüdümün sağlanması, programa ilişkin bilgilendirme yapılması, projelerin izlenmesi ve projeler üzerinde noktasal kontrollerin yapılması işlemlerinden sorumlu tutulmuştur. Program kapsamındaki üç Düzey 2 Bölgesinde kurulan Hizmet Birlikleri bünyesinde, programın yerelde tanıtımı, faaliyetlerin organizasyonu, teknik yardım ekiplerinin çalışmalarının koordinasyonu ve denetimi ile projelerin izlenmesinden sorumludur. PUB'lar hibe faydalanıcılarının projelerini uyguladıkları süre boyunca asıl irtibat noktası olarak hareket ederler.

*Teknik Yardım Ekibi:* Programa ilişkin tüm hususlarda PUB'ların gözetimi altında eğitim ve destek hizmetleri şeklinde teknik yardım sağlayan Türk ve uluslararası uzmanlardan oluşan ekiptir.) üç hibe programının uygulanmasıyla ilgili tüm faaliyetlerde PUB'ları destekler. TYE, PUB'ların koordinasyonu altında, her bir bölgede hibe faydalanıcılarına eğitim ve tavsiye desteğinde bulunur. Ayrıca TYE uzmanları sözleşmelerin imzalanmasını takiben iki ay içerisinde gerçekleştirilecek ilk izleme ziyaretlerine ve ihtiyaç duyulması halinde diğer izleme ziyaretlerine katılım sağlar.

<sup>11</sup> 2003 yılında DPT ve DİE tarafından yürütülen İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması çalışması sonucunda; 12 adet Düzey-I, 26 adet Düzey-II ve 81 adet Düzey-III bölge birimi oluşturulmuştur. Bu yeni düzenlemeye göre Yozgat ili, Ocak 2004 itibarıyla TR83 Bölgesinden ve Hizmet Birliği üyeliğinden ayrılarak, Kayseri-Sivas-Yozgat Bölgesini oluşturmuştur. 2004 yılında ise Tüzük değişikliğine gidilerek Yeşilirmak Havzası İl Özel İdareleri Hizmet Birliğinin adı Yeşilirmak Kalkınma Birliği olarak değiştirilmiştir.

*Proje Ofisleri:* Bununla birlikte resmi program dokümanlarında yer almayan ancak bizim pratikte gözlemlediğimiz PUB Ofislerinin dışında her program bölgesinde Valilik bünyesinde birer 'Proje Ofisi' oluşturulmuştur. Bu Proje Ofisleri, kendi illerinde PUB'un görevlerini yerine getirmektedir.

Yukarıda tanımladığımız aktörlerin AB destekli bölgesel kalkınma programı boyunca üstlendikleri görev ve sorumluluklar şu şekildedir:

**Tablo 2: AB destekli Bölgesel Kalkınma Programlarında aktörlerin görev ve sorumlulukları**

DÖNEM	FAALİYET	SORUMLU
Hazırlık	1. Hibe Rehberlerinin ve Başvuru Paketinin Hazırlanması	PUB, DPT, MFİB
	2. Hibe Rehberlerinin ve Başvuru Paketinin Onayı	AKTD
	3. Teklif Çağrılarının Ulusal ve Yerel Medyada Yayımlanması	PUB, DPT, MFİB
Teklif Çağrısı Dönemi	1. Potansiyel proje sahiplerine Bölgelerde Bilgilendirme Toplantıları Düzenlenmesi	PUB, DPT
	2. Potansiyel proje sahiplerine Bölgelerde Proje Hazırlama Eğitimlerinin Düzenlenmesi	PUB, DPT
	3. Potansiyel proje sahiplerine Sorularına Cevap Verilmesi	MFİB, AKTD
	4. Potansiyel proje sahiplerine Hazırladıkları	Proje Sahibi
	5. Projeleri MFİB'ye Teslim Etmeleri	
Proje Değerlendirme	6. Değerlendirme Komitelerinin Oluşturulması, Bağımsız Değerlendiricilerin Seçimi, Değerlendirici Eğitimlerinin Verilmesi	DPT, MFİB
	7. Projelerin Değerlendirilmesi	MFİB
	8. Projelerin Onayı	AKTD
	9. Başarılı Olan Projelerle Hibe Sözleşmelerinin İmzalanması	MFİB
	10. Başarılı Olamayan Projelerin Sahiplerinin Bilgilendirilmesi	MFİB
Proje Uygulama - İzleme	11. Başarılı proje sahiplerine Proje Uygulamasına Yönelik Eğitimler Verilmesi	PUB, DPT
	12. Başarılı proje sahiplerine İlk Ödemelerin Yapılması	MFİB
	13. Projenin Uygulanması Aşamasında İzleme Ziyaretlerinin Yapılması, İzleme Raporlarının Hazırlanması	PUB, DPT
	14. Proje Sahipleri Tarafından Ara /Son Raporun MFİB'ye Teslim Edilmesi, Değerlendirilmesi ve Onayı	PUB, DPT, MFİB
	15. Başarılı proje sahiplerine Son Ödemelerin Yapılması	MFİB

Kaynak: DPT resmi sitesi AB destekli bölgesel kalkınma programları

Az



## 2.4. Yerel Aktörlerin Proje Hazırlama ve Yönetme Kapasitesi:

AB-Türkiye Mali İşbirliği kapsamında yürütülen bölgesel kalkınma programlarında belirlenen öncelik alanlarında hibe programı uygulamasıyla projeler desteklenmiştir. Bu çerçevede programların öncelik alanlarında belirlenecek şartlara uygun olarak hazırlanan projelerden yarışma ortamında seçilecek başarılı projeler hibe almaya hak kazanırlar.<sup>12</sup>

Finanse edilmesi talep edilen faaliyetlerin ilgili bölgesel program kapsamındaki illerin sınırları içinde yürütülmesi koşuluyla, yerel yönetimler ile kar amacı gütmeyen kurum ve kuruluşlar başvuruda bulunabilmektedir. Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerin (KOBİ) ise doğrudan gelir artırıcı nitelikte olmayan faaliyetlerine hibe verilebilmektedir. Bu niteliğe sahip kurum ve kuruluşlar şunlardır<sup>13</sup>:

- Yerel yönetimler (belediye, il özel idaresi, köy tüzel kişiliği, muhtarlıklar),
- KOBİ'ler,
- Sivil toplum kuruluşları ve ilgili tüm yerel inisiyatifler,
- Sanayi, ticaret, ziraat, meslek oda ve kuruluşları, vakıflar, dernekler, sendikalar, kooperatifler,
- Üniversiteler, araştırma enstitüleri ve eğitim kurumları

Hibe Başvuru Rehberinde aksi belirtilmedikçe merkezi yönetim teşkilatı içerisinde yer alan kamu kurum ve kuruluşları hibeden yararlanamamakta ancak projelerin hazırlanması ve uygulanmasına destek verebilmekte, bu amaçla “iştirakçi” olabilmektedir.

## 2.5. Yerel Aktörlerin Eşfinansman Kapasitesi:

AB destekli bölgesel kalkınma programı gereğince proje sahiplerinin her bir hibe bileşeni için yapmaları gereken eşfinansman katkısı şu şekildedir:

Tablo 3:Eşfinansman miktarları

Hibe Bileşenleri	Eşfinansman Miktarları
Yerel kalkınma inisiyatifleri	%10
Altyapı bileşeni	%10
KOBİ bileşeni	%50

<sup>12</sup> Kaynak: DPT AB destekli bölgesel kalkınma programları bilgi notu

<sup>13</sup> Kaynak: DPT AB destekli bölgesel kalkınma programları bilgi notu

## 2.6. Emilim Performansı

AB Mali İşbirliği kapsamında yürütülen bölgesel kalkınma programlarının hedeflerine ve belirlenen öncelik alanlarına uygun olan ve her program için özel olarak hazırlanan başvuru rehberlerinde belirtilen şartları taşıyan projeler hibe ile desteklenmektedir.

Projeler, Merkezi Finans ve İhale Birimi koordinasyonunda “Bağımsız Değerlendirme Komiteleri” tarafından, “Teklif Çağrısı Başvuru Rehberi”nde belirtilen standart değerlendirme ölçütlerine göre titizlikle değerlendirilir. Değerlendirme ölçütleri; projelerde önerilen faaliyetlerin uygunluğunu, teklifler için yapılan çağrının hedefleriyle tutarlılığını, niteliğini, beklenen faydasını, sürdürülebilirliğini ve maliyet etkinliğini kapsar<sup>14</sup>.

Seçilen projeler hibe almaya hak kazanırlar ve MFIB ile hibe sözleşmesi imzalarlar. Proje sahiplerinin hibe sözleşmesinde almaya hak kazandıkları hibe miktarları emilim kapasitesini meydana getirir. Projeler tamamlandıktan ve proje final raporları onaylandıktan sonra proje sahiplerine toplam proje bütçesinin %18’i ödenir. Proje başarıyla tamamlandıktan sonra proje sahipleri tarafından harcanan toplam hibe miktarına ise emilim performansdır.

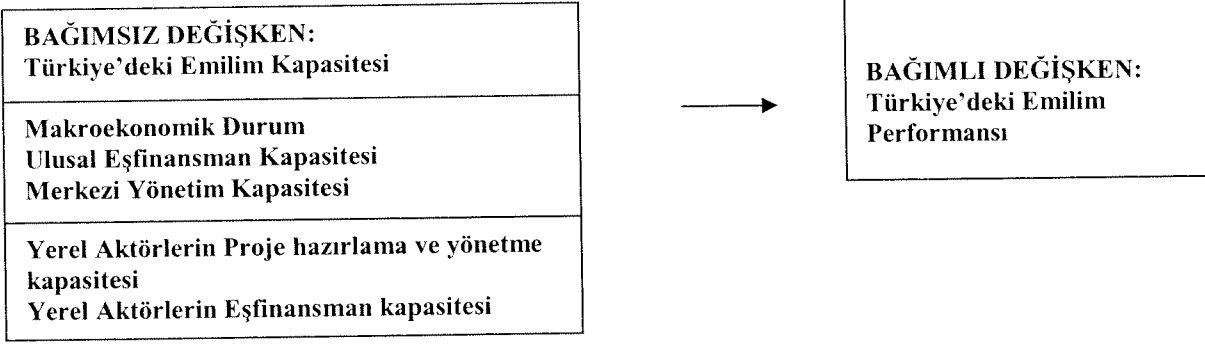
Türkiye’deki AB destekli bölgesel kalkınma programlarının uygulama süresi proje başvurularının değerlendirilmesi oldukça gecikmiş ve projelerin ancak 31 Mayıs 2006’da imzalanabilmiş olması nedeniyle 30 Kasım 2007 tarihine kadar uzatılmıştır. Bu nedenle, Ekim ayı itibarıyla projelerin %95’i teslim edilmiş olsa da resmi emilim performansları açıklanmamıştır.

Bu nedenle, emilim performansı göstergesi için sözleşmeye bağlanan hibe miktarı ve kazanan proje sayısını kullanacaktır.

Böylece çalışmanın hipotezi aşağıdaki gibi oluşturulmuştur:

<sup>14</sup> Kaynak: DPT AB destekli bölgesel kalkınma programları bilgi notu

Şekil 2: Araştırmanın hipotezi



### 3. Yöntem

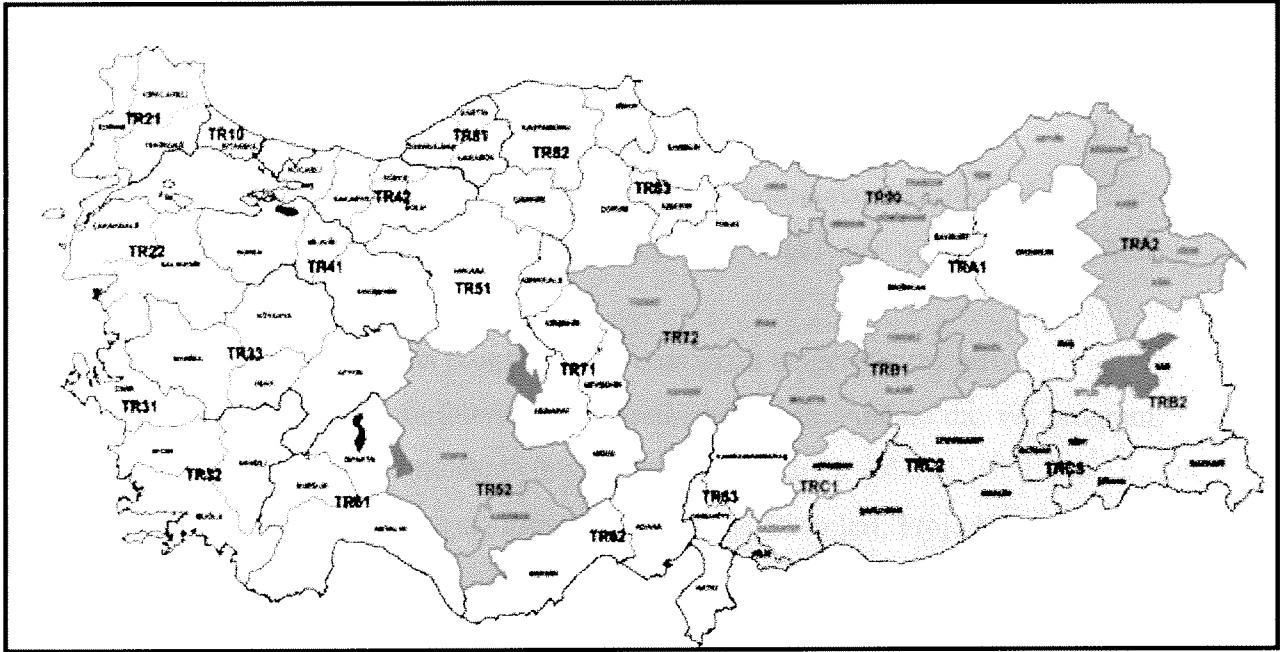
Türkiye'de uygulanan AB destekli bölgesel kalkınma programlarındaki emilim performansını etkileyen faktörleri belirlemek için Türkiye'de aynı tip programın uygulandığı üç bölge incelenecektir.

### 4. Vak'a Seçimi

AB destekli bölgesel kalkınma programları Türkiye'de toplam 12 istatistiki Düzey II bölgesinde uygulanmaktadır. Bu programlar, başlangıç ve bitiş tarihlerine, kullandıkları katılım öncesi fonlarına, program öncelikleri ve uygulama esaslarına göre beş ayrı grup altında toplanmıştır.

AS

Harita 1:Türkiye’de AB destekli bölgesel kalkınma programları



Kaynak: DPT resmi sitesi

Programın başlangıç ve bitiş tarihleri ile araştırma alanlarının Ankara’ya coğrafi uzaklıklarını göz önünde bulundurarak Erzurum (TRA1), Samsun (TR83) ve Kastamonu (TR82) bölgeleri, araştırma alanı olarak belirlendi. Araştırma çerçevesinde TRA1, TR83 ve TR82 bölgelerinde bulunan 10 ilin ziyaret edilmesi öngörülmüş, ancak araştırmanın gerçekleştirildiği tarihlerde Tokat ili proje ofisinde çalışan personelin çeşitli sebeplerle görev yerinde bulunmayışı nedeniyle, bu ilin ziyareti iptal edilmiştir.

## 5. Zaman Dilimi

Seçtiğimiz bölgelerdeki programın Teknik Yardım Ekibi Nisan 2005’te göreve başlamıştır. Programa ilişkin teklif çağruları Mayıs 2005’te yayınlanmış ve son başvuru tarihi Temmuz 2005 olarak belirlenmiştir. Proje başvurularının değerlendirilmesi oldukça gecikmiş ve projeler ancak 31 Mayıs 2006’da imzalanabilmiştir. Uygulamanın tamamlanması için son tarih ise 30 Kasım 2007 tarihine kadar uzatılmıştır.

*ARZ*

## 6. Veri Toplama Yöntemi

Bağımsız değişkeni ölçmek için gerekli veriler ise dört şekilde temin edildi:

1. Türkiye’de kamu yönetimi ve bölgesel kalkınma politikaları üzerine oluşturulan literatürü tarayarak, Türkiye’de bölgesel seviyede nasıl bir yönetim kapasitesi bekleyebileceğimizi tespit etmeye çalışıldı.
2. AB destekli bölgesel kalkınma programlarına dair yazılı belgeler incelendi.
3. Haziran –Temmuz 2007 tarihlerinde program hakkında Ankara’da ve program bölgelerindeki yetkililerden mülakat yöntemiyle bilgi alındı.
4. Program bölgelerinde görev yapan Program Uygulama Birimleri, Proje Koordinasyon Merkezleri çalışanları ve proje sahipleriyle toplam 81 anket yapıldı.

Bağımlı değişkeni ölçmek için gerekli veriler DPT resmi web sitesinde yayınlanan raporlardan temin edildi. (Mülakat ve anket sorularına ilişkin daha ayrıntılı bilgi için lütfen bakınız EK-3)

## 7. Ölçme ve Değerlendirme Yöntemi

Araştırmada derinlemesine mülakat yöntemiyle öncelikle program uygulama birimleri (PUB) ve proje ofisi çalışanlarıyla görüşülmüştür. Böylece programla ilgili genel bilgi hem de programın bölge ve ildeki uygulamasıyla ilgili özgün bilgi alınmıştır. Bölgelere yapılan gezilerde, PUB ve proje ofisi çalışanlarının eşliğinde projeler ziyaret edilmiş, proje sahipleriyle de derinlemesine mülakat yapılmıştır. Daha sonra bu mülakatlar doğrultusunda anket soruları hazırlanmıştır.

Anket yöntemiyle toplanan verilerle, ‘SPSS’ istatistik programı yardımıyla bilgisayar ortamında bir veri tabanı oluşturuldu. Daha sonra bu veri tabanı ile elde edilen istatistiklere göre AB destekli bölgesel kalkınma programlarını uygulayan yönetim birimlerinin ve proje sahiplerinin programın yönetimi ile ilgili tespitleri belirlendi. Bu tespitler, incelenen yazılı evrakların ve ayrıntılı mülakatların yardımıyla açıklandı.

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### *TÜRKİYE'NİN EMİLİM KAPASİTESİ*

Emilim kapasitesi, Topluluk fonlarının yönetiminden sorumlu idari birimlerin yönetim ve eşfinansman kapasitesi ile bu fonları kullanan proje sahiplerinin proje hazırlama ve yönetim kapasitelerinden oluşur. AB destekli bölgesel kalkınma programları çerçevesinde Emilim kapasitesi ise, Türkiye’de AB destekli bölgesel kalkınma programlarının uygulanmasından sorumlu merkezi yönetim birimleri ile program bölgelerindeki yerel yönetimler ve sivil toplum örgütlerinin yönetim ve eşfinansman kapasitelerine eşdeğerdir. Bu bölümde, tarihsel bir süreç içinde Türk kamu yönetimini ve Türkiye’de bölgesel kalkınma politikalarının yönetiminden sorumlu idari yapılanmayı incelenerek, Türkiye’de AB destekli bölgesel kalkınma programlarının hayata geçirilmesinden sorumlu aktörlerin siyasi, ekonomik ve idari kapasiteleri ortaya konulacaktır.

#### **1. Osmanlı Mirası**

Türkiye, komşusu olduğu Ortadoğu ülkelerine kıyasla demokratikleşme çabasında göreceli bir başarıya sahiptir. Türkiye’nin bu göreceli başarısındaki temel faktör, Türkiye’nin Ortadoğu ülkelerinin koloni geçmişleri ve siyasi yapılarından farklı 600 yıllık Osmanlı uygulamasına dayanan merkezi devlet geleneğidir. Fakat, Türkiye’nin Batı ülkelerine kıyasla demokratik temsili sistemi ve serbest pazar ekonomisini yerleştirmede geç kalmasının temel nedeni de yine bu köklü merkezi devlet geleneğidir (Kökler, 1995).

Osmanlı devletinin ‘ataerkil’ karakteristikleri (sarayın merkezi otoritesi, birbirleriyle sürekli rekabet halinde olan farklı güç odaklarının bulunmayışı vb.) ve Avrupa ‘feodalizmi’ (otoritenin pek çok güç odağı arasında bölünmüş olması) arasında çok büyük farklar vardır (Mardin, 1996). Türkiye’nin tarihten gelen ve yerel siyaseti vesayeti altında tutan güçlü bir merkezi bürokratik devlet geleneği vardır.

Batı'da yerel yönetimlerin tarihi, ulusal devletin kurulmasından önceye uzanırken Osmanlı'da ilk yerel yönetim ve yerel bürokrasi 19. yüzyılın ortalarında, vergi toplama sisteminin iyileştirilmesi amacıyla merkezi hükümet eliyle kurulmuştur. Batı'da ulusal devletin temeli olan vatandaşlık ve demokratik katılım kavramları ilk kez yerel yönetimlerde ortaya çıkarken geleneksel Osmanlı mutlakiyet sisteminde siyaset yapma ve yönetme yetkisi devletin tekelindeydi. Yerel yönetimler, merkezi hükümetin emirlerini ve direktiflerini yerine getiren yerel bürokrasilerden ibaretti. Başkentte alınan kararların uygulamasının yerel yönetimlere bırakılması da halka değil, Sultan'a karşı sorumlu olan yerel liderlerin çıkarlarının korunmasından ileri gelir (Kökler, 1995).

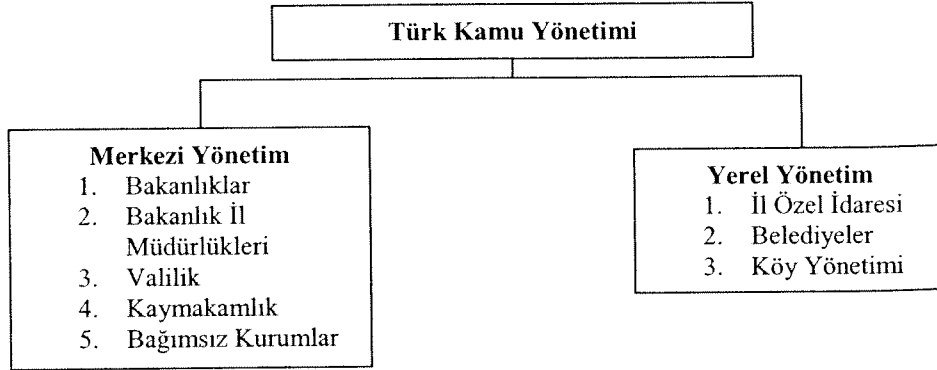
19. yüzyıldan başlayarak Batı standartlarında eğitim görmüş Osmanlı ordu subayları ve sivil bürokrasisi, Birinci Dünya Savaşı'nın sonunda başını çektikleri silahlı mücadeleyi kazanmış ve 1923'te Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasıyla birlikte, yeni devletin yönetici sınıfı olma meşruiyetini kazandı. Böylece, Osmanlı mirası ve Osmanlı cemaatiyle tüm bağlarını koparıp, çağdaş, demokratik, laik ve Türk milliyetçiliğine dayalı yeni bir ulus-devlet kurma görevini üstlenmiştir. Ancak bu çağdaşlaşma projesinin, Osmanlı döneminden kalan cemaatin şiddetli muhalefetine maruz kaldığı için -nitekim Cumhuriyetin ilk yıllarında çıkan ayaklanmalar güçlükle bastırılmıştır- merkezi bir sistem içinde, yukarıdan aşağıya doğru gerçekleştirilmesi gerekiyordu. Böylece demokratik ve laik bir devlet kurmak için çağdaşlaşma projesinin ilk aşamasında demokratikleşmeden vazgeçmek gerekti. Bu nedenle Cumhuriyetin temelinde, yönetim aygıtlarını kuran bir devlet yerine, Osmanlı İmparatorluğundan devrimci bir kopuşa rağmen Osmanlı mutlakiyetçiliğinin bir uzantısı olarak milletini yaratan bir devlet vardır (Yerasimos, 2000:17).

Osmanlı hükümetinin çevreye olan güvensizliği, yeni Cumhuriyetin devlet anlayışında da sürmüştür (Mardin, 1996). Cumhuriyet döneminde yerel yönetimler, merkezi yönetimin vesayeti ve denetimi altında çalışacak biçimde, merkezi yönetim eliyle kurulmuştur. Ancak 1960'larda başlayan hızlı kentleşmeyle birlikte yerel yönetimlerin iş yükü artmış, buna karşılık bu sorunları çözmek için merkezi yönetime, özellikle de merkezden gelecek bütçeye olan bağımlılığı artmış, sistem işlemez olmuştur.

## 2. Türk Kamu Yönetimi

Günümüz Türk idari sistemi, 1982 Anayasası'nda yer alan siyasi ve hukuki temellere dayanır. Anayasa'ya göre kamu yönetimi, yürütmenin içinde yer alır, ancak kendi tüzel kişiliği olan bağımsız bir kurumdur. Bu kurum, hükümetin, TBMM'nin ve yargının kontrolindedir.

Şekil 3: Türk Kamu Yönetimi Şeması



Türkiye'de kamu yönetimi, merkezi yönetim ve yerel yönetim olmak üzere ikiye ayrılır. Türkiye'de merkezi yönetimin idari yapılanması, coğrafik ve ekonomik koşullar ile kamu hizmetlerine olan ihtiyaçlar temel alınarak illere; iller ise kendi içlerinde ilçelere ve nahiyelere bölünmüşlerdir (Anayasa, Madde 126). Bazı bakanlıklar ve bunlara bağlı merkezi kurumların, bir kaç ili kapsayan bölge teşkilatları da bulunmaktadır. Bir yandan merkezi yönetimin taşra teşkilatı, diğer yandan da yerel yönetim birimi olan il ikili bir işleve sahiptir. Ancak ilin, taşra teşkilatı olarak üstlendiği fonksiyonlar büyük ölçüde idaridir. Yerel yönetimler ise illerde yaşayan halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş kamu tüzel kişileridir (Anayasa, Madde 127). Yerel yönetimlerin karar alma organları seçimle iş başına gelir (Anayasa, Madde 127).

### 2.1. Kamu Yönetiminin İlerdeki Teşkilatlanması

#### *Vali*

İl Özel İdaresi Yasası'na göre, ilde en büyük mülkü idare amiri Validir. Vali, İçişleri Bakanlığına tarafından atanır. Valinin ille ilgili programların yönetimi, merkezi yönetimin taşra teşkilatının teftişi ve denetimi, ildeki merkezi yönetim kurumlarının faaliyetlerinin



planlanması ve eşgüdümü, kamu düzeni ve güvenliğinin korunması, ve devlet ve merkezi yönetimin o ilde temsil edilmesinden sorumludur.

### *İl Özel İdaresi*

İl özel idaresi üyeleri beş yıllık dönem için seçimle iş başına İl İdare Kurulu'ndan ve bu kurula başkanlık eden Vali'den oluşur. İl özel idaresi, il sınırları içinde belediye sınırları dışında kalan alanlarda kamu hizmeti sunmakla yükümlüdür. İl özel idarelerinin yaptığı harcamalar merkezi yönetim tarafından ilde yapılan harcamaların sadece onda birini oluşturmaktadır. İl özel idarelerinin başlıca gelir kaynağı, merkezi yönetim tarafından yapılan transferlerdir.

### *Belediye*

Belediye yönetimi; üyeleri seçimle iş başına gelen belediye meclisinden, belediye encümeninden ve beş yıllık dönem için seçilen ve encümenle meclise başkanlık eden belediye başkanından oluşur. Belediye meclisi, yıllık bütçeyi ve imar planlarını onaylar, yerel projeleri planlar ve kredileri müzakere eder. Belediye Meclisi tarafından incelenen belediye bütçesi, onaylanması için yörenin en büyük mülki idare amiri olan vali veya kaymakama gönderilir.

Büyükşehir belediyeleri, 1983 yılında ilk olarak uygulamaya konan yeni bir yerel yönetim birimidir. Bu birimin ortaya çıkmasındaki temel amaç, daha geniş bir yetki alanına sahip büyükşehir belediyesinin, sınırları içindeki belediyelerin faaliyetlerini koordine etmesini kolaylaştırmaktır. Büyükşehir belediyeleri ile ilgili esasları düzenleyen yasaya göre, belediyelerin yetki alanları içinde toplanan vergilerin %5'i büyükşehir belediyelerine transfer edilir.

### *Köy İdaresi*

Köyler en küçük yerel yönetim birimleridir. Köy yönetiminin zorunlu görevleri arasında sağlık hizmetleri, sosyal ilişkilerin güçlendirilmesi, düzen ve güvenliğin sağlanması ve köydeki temizlik ve inşaat işlerinin yürütülmesi bulunmaktadır. Köy yönetimi; beş yıllık dönemler için seçilen köy meclisi, ihtiyar heyeti ve köy muhtarından oluşur. Muhtar aynı zamanda, merkezi yönetimin köydeki temsilcisidir ve maaşını devletten alır. Köy yönetiminin

ana gelir kaynağı, köydeki hane halklarından toplanan salma adlı vergidir. Bunun dışında, işler imece usulüyle köy halkı tarafından ortaklaşa yapılır.

Anayasanın 123. maddesine göre kamu yönetiminde teşkilat ve görev bakımından birliğin sağlanması için taşra teşkilatları ve yerel yönetimlerin uyum içinde çalışmaları gerekmektedir. Bu nedenle, yerel yönetimler Valilik vesayeti ve kontrolü altındadır ve hiç bir yasama yetkileri yoktur. Yerel yönetim bütçeleri, personel ödemeleri ve rutin yönetim işlerinin tümü, merkezi yönetim temsilcisinin (vali ya da kaymakam) onayına tabidir. İl özel idarelerinde ise tüm yönetim işleri, merkezi yönetim tarafından atanan memurlar tarafından yürütülmektedir.

Şekil 4: İldeki yönetim birimlerinin görev ve sorumlulukları

Sorumluluk	Güvenlik	Sosyal Yatırım	Eğitim	Refah-Sağlık	Ekonomi
Merkezi yönetim	Diplomasi Savunma Yargı Suçluların cezalandırılması Polis teşkilatı Sicil işleri	Otoyollar Ulusal yollar Limanlar Alt bölgeler için fiziki planlama	Üniversiteler Liseler İlköğretim okulları	Sosyal sigorta Mesleki denetim İlaç ruhsatları Ulusal sağlık sigortası	Para politikaları Ticaret ve gümrükler Posta hizmetleri Ekonomik politikalar
İl Özel İdareleri	Yok	Yerel yollar (genellikle bakım-onarım)	İlköğretim okulları (genellikle bakım-onarım)	(İsteğe bağlı) Hastaneler Yetimhaneler	Sergiler Fuarlar
Belediyeler	Kamu alanlarının denetlenmesi	Kent planlaması Yerel yollar İnşaat ruhsatları Sosyal konutlar Kanalizasyon (Diğer isteğe bağlı hizmetler) Otel, restoranlar, hamamlar, pazar yerleri, terminal binaları, belediye hizmet binaları, sinema salonları, mezbahalar, soğuk hava depoları, ekmek fırınları	Oyun bahçeleri Halk kütüphaneleri	(Hepsi isteğe bağlı) Hastaneler Yetimhaneler Çocuk yuvaları Su temini Çöplerin toplanması ve depolanması Toplu taşıma	Fiyat ve kalite denetimi

Kaynak: DOKAP çalışması nihai rapor Cilt VII, 2000:2)

Taşra teşkilatındaki her birimin ve il müdürlüklerinin, bağlı oldukları bakanlık ile doğrudan ilişkileri olmasına karşın, teknik ve mali bilgiler ve bütçe ile ilgili tüm talepler, validen geçerek merkezi yönetime ulaştırılır. Ancak pratikte, merkezi yönetim kurumlarına bağlı bölge ve il teşkilatları arasında eşgüdüm sorunları yaşanmaktadır. İl müdürlükleri doğrudan

valiye bağı olarak çalışırlar ve valiliğın otoritesi ve denetimi altındadırlar. Bölge teşkilatları ise bakanlıklara veya diğeri merkezi kurumlara bağıdırlar. Eşgüdüm ile ilgili problemlerin çözümünde İl Koordinasyon Kurulu başarılı olamamaktadır. Çünkü valiler bölge teşkilatı temsilcilerinin Kurul toplantılarına katılmasının zor olduğunu düşünmektedirler. Bunun yanı sıra, bölge teşkilatları ile merkezi kurumlar arasındaki ilişkiler, il düzeyindeki eşgüdüm çabalarını olumsuz yönde etkilemektedir (DOKAP çalışması nihai rapor Cilt VII, 2000:2)

### 3. Yerel Yönetimlerin Yönetim Kapasitesi

Türkiye’de merkezi yönetimin yerel yönetim üzerinde kat’i bir kontrolü vardır. Bu merkezi kontrol yerel yönetime dair kanunlarda, kararlarda, planlarda, bütçe ve mali aktarımlar yoluyla tatbik edilir. Karar alma yetkilerinin çoğunluğu merkezi yönetimin elinde bulunduğundan yerel yönetimlerin siyasi gücü, idari, mali, insani ve teknik kapasitesi çok düşüktür. Türkiye’de yerel karakterli hizmetlerin yaklaşık %85’i merkezi yönetim tarafından idare edilir (World Bank, 2004). AB ülkelerinde GSMH’nin yaklaşık %15’ini yerel yönetim harcamaları oluştururken Türkiye’de bu oran %4 civarındadır (Yılmaz ve Kerimoğlu, 2005:34). Yerel yönetimlerin toplam harcamaları, Türkiye’de yapılan toplam kamu harcamalarının %10’undan daha azdır. Yerel yönetimlerde istihdam edilen kişi sayısı da toplam kamu istihdamının sadece %10’unu oluşturur.

Genel olarak belediyeler yerel yönetim birimleri arasında daha önemli bir yere sahiptir. 1996 yılı verilerine göre belediye bütçelerinin toplamı, il özel idaresi bütçelerinin toplamının 20 katıdır. Türkiye’deki yerel yönetimlerin kapasiteleri en iyi belediyelerin kapasiteleriyle örneklendirilebilir. Belediye, nüfusu 2000’nin üstünde olan yerleşmelerde yerel hizmetleri sunmakla yükümlü tüzel kişilik olarak tanımlanmıştır. Bu kapsamda 2000 kişilik nüfus sınırını aşan köyler, istekleri durumunda belediye haline gelmektedirler. Türkiye’de 3215 belediye vardır ve bunların 16 tanesi büyükşehir belediyesidir. Belediyelerin %78,4’ünün nüfusu 10.000’i altındadır ve %51,7’sinin nüfusu da 5000’i geçmez. Pek çok belde belediyesi mekansal ve fiziksel yapı bakımından kırsal karakteristikler gösterir (Erkan, 2006).

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’nın 1994’te yaptırdığı bir araştırmaya göre belediye personeli 250.000 civarındadır. Bu personelin de %90’ının eğitimi ilk ve ortaokul düzeyindedir. Belediye personelinin yalnızca %6’sının lise diploması ve yalnızca %4’ünün üniversite

diploması vardır. Tüm personelin 15.000'i teknik personeldir ve bu personelin yalnızca %33'ünün üniversite diploması vardır (Erkan, 2006).

Türk kamu yönetimi sisteminde pek çok örgütlenme iç hizmet eğitimi vermektedir. Ancak bu eğitim çok yetersizdir ve belediyelerin yaklaşık %96'sı bu eğitimi merkezi yönetim kurumlarından talep etmektedir(Erkan, 2006).

Belediyeler merkezi yönetim kurumlarına kıyasla çok daha yüksek sayıda geçici işçi çalıştırmalar. Bu iş güvenliği koşulları da siyasi kayırma ve sömürmeyi beraberinde getirmektedir. ECOTEC (2005) araştırmasına göre belediye başkanları kendi partizanlarını işe almaktadır (Erkan, 2006).

Belediyelerin hizmetleri için gerekli teçhizatı ve teknik ekibi yoktur. Sıklıkla, kent planı, altyapı ya da yol projesi gibi uzmanlık gerektiren konularda dışarıdan desteğe ihtiyaç duymaktadırlar, (Ünal, 2000).

Tüm bu fiziki, insani ve teknik kapasite düşüklüğünüm temel sebebi mali kaynak yetersizliğidir (Ünal, 2000). Belediyeler sorumluluklarıyla orantılı ölçüde kaynakla donatılmamışlardır. Belediyelerin üç tür gelir kaynakları vardır<sup>15</sup>: yerel gelirler, merkezi bütçeden aktarılan paylar ve merkezi yönetimden yapılan transferler.

Bu vergi transferleri, aşağıdaki bileşenlerden oluşmaktadır:

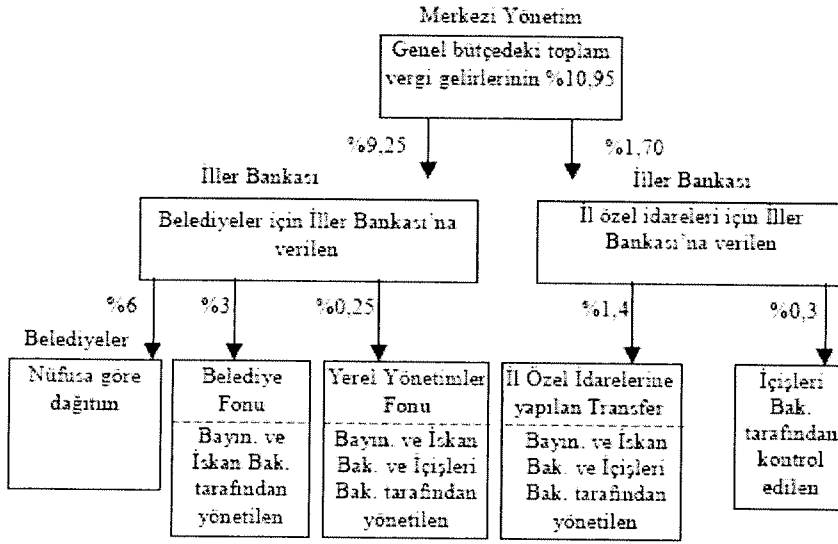
- Belediyelerin nüfusuna göre dağıtılan vergi gelirleri,
- İl özel idarelerinin nüfusuna göre dağıtılan vergi gelirleri,
- Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından yönetilen belediye fonu,
- Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı tarafından yönetilen yerel yönetimler fonu,
- İçişleri Bakanlığı tarafından yönetilen fonlar.

<sup>15</sup> Türkiye'de belediyelerin gelirleri aşağıdaki kalemlerden oluşmaktadır:

- Genel bütçeden aldıkları vergi payları (belediye gelirlerinin %50'si),
- Özel yardımlar ve transferler (hibeler) %5,
- Belediye gelirleri: %8,
- Kamu kurumlarının sağladığı mal ve hizmet bedelleri: %3,
- Diğer gelirler (belediye mülklerinden/teşebbüslerinden elde edilen gelirler, harçlar, cezalar, vb.): %34.

Merkezi yönetimin yerel yönetimlere transfer ettiği vergilerin akışı Tablo 5'te gösterilmiştir.

Şekil 5: Mayıs 1999 itibarıyla Merkezi Yönetimden Yerel Yönetimlere transfer edilen Vergi Gelirleri



Kaynak: DOKAP çalışması nihai rapor Cilt VII, 2000:2

Belediyelerin yerel vergileri toplama, muhasebe etme, bütçeleme ve harcama kontrolleri varken, merkezi bütçede yapılan payları ve transferleri merkezi yönetim belirler. Merkezi bütçeden belediyelere aktarılan vergi payları GSMH'nin %2'si ve belediye bütçelerinin yaklaşık %50'sini oluşturur. Oranları merkezi yönetim tarafından belirlenen yerel vergiler de belediye gelirlerinin yaklaşık %35-40'ını oluşturur. Ancak yerel vergi toplama oranı oldukça düşüktür ve çok çeşitli vergileri toplamak da belediyeler için oldukça maliyetlidir (World Bank, 2004).

Bu durumda belediyeler, yerel gelir kaynaklarını arttırmak zorunadırlar. Ancak özellikle geri kalmış yörelerdeki belediyeler, yerel gelir kaynaklarını arttırmakta güçlük çekmektedirler. Türkiye genelindeki toplam belediye harcamalarının %40,5'i Marmara Bölgesi'nde görülürken Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde bu oran %4'lere varır (DPT, 2001). Dahası merkezi bütçe içinde belediyelere ayrılan vergi oranı sabit değildir. Gelir tahmini ve bütçe oluşturma ister istemez yıllık farklar getirir (Yılmaz ve Kerimoğlu, 2005:39). Sonuç

olarak, yeterli ve düzenli gelirleri olmadığı sürece belediyelerin yatırım harcamalarında bağımsız oldukları söylenemez.

Türkiye’de yerel yönetimler kamu hizmetleri sunmak dışında , aynı zamanda kâr amacı güden faaliyetlerde de bulunabilirler. Bu hizmetlerin ve faaliyetlerin gelirleri ve giderleri, belediye bütçesi içinde önemli bir yer tutmaktadır. 1983-1995 yılları arasında toplam belediye gelirlerinin üçte birini oluşturan vergi dışı gelirlerin oranı, 1996 yılında %43’e yükselmiştir. Belediyeler tarafından işletilen kurum ve şirketlerin gelirleri ile belediyeye ait menkul ve gayrimenkullerin satışından veya kiralanmasından elde edilen gelirler, bu kategorideki toplam kazançların 1993 yılında %30’unu, 1995 yılında ise %49’unu oluşturmuştur. Belediyelerin mali yapısında bu kadar önemli bir yer tutmalarına karşın, belediye teşebbüslerinin mali kayıtları ayrı olarak tutulmamaktadır. Bu faaliyetlerin bir kısmı büyük zarar etmesine rağmen, her faaliyetin kâr-zarar bilançosunu ayrı ayrı görmek mümkün değildir (DOKAP çalışması nihai rapor Cilt VII, 2000).

Belediye faaliyetlerinin daha etkin bir şekilde işlenmesini sağlamak için, 1984 yılından beri büyük belediyeler ve büyükşehir belediyeleri giderek artan bir oranda tüzel şirketler kurma eğilimi içerisinde oldukları. Belediye şirketleri, normal şirketler gibi özel şirket yasasına tabidir. Belediyeler, merkezi yönetimin yerel yönetimlere uyguladığı birçok kısıtlamadan kurtulmak için, bu fırsattan yararlanmaya çalışmaktadırlar. Ancak, 1994 yılında yürürlüğe giren Özelleştirme Yasası ile yerel yönetimlerin şirket kurmaları Bakanlar Kurulu.nun iznine bağlı hale getirilmiştir. Belediye şirketleri, kuruluş aşaması dışında belediye meclisleri tarafından kontrol edilememektedir. Bu noktada çok tartışılan bir konu, belediye şirketlerinin büyük çoğunluğunun, mal ve hizmetlerin sunumunda özel firmalar kadar etkin olup olmadığıdır(DOKAP çalışması nihai rapor Cilt VII, 2000).

Çok sınırlı yetkileri olduğu için belediyeler merkezi yönetimin siyasi ve mali baskısını hissederler (Göymen, 1997). Ne yazık ki, AB’ye katılım koşullarının da dahil olduğu bir dizi dış baskı sonucu gerçekleştirilen son yerel yönetim reformu var olan sorunlara çözüm getirmekten uzaktır. Reform merkezi yönetimin bazı işlev ve sorumluluklarını yerel yönetime devrederken belediyeleri yeterli idari ve mali kaynaktan mahrum bırakmıştır (Yılmaz ve Kerimoğlu, 2005).

Özetle, Türkiye'deki yerel yönetimlerin, yani il özel yönetimleri, belediyeler ve köylerin, insani, fiziki, teknik, idari ve mali kapasiteleri her zaman son derece düşük ve merkezi yönetimin kontrolü altında kalmıştır. Bu nedenle özellikle geri kalmış bölgelerdeki yerel yönetimlerin yönetim kapasiteleri merkezi yönetimin kapasitesine göre oldukça düşüktür.

#### 4. Türkiye'de Yerelleşme Hareketleri

Türkiye'de pek çok siyasi ve ekonomik çıkar grubu yerel düzeyde, il içerisinde, ilçe içerisinde ya da daha küçük yerel birimlerde örgütlenmiştir. Örneğin milletvekili seçim bölgeleri illerin içindedir, pek çok sivil toplum örgütü, kamu kuruluşu, sanayi ve ticaret odaları il ya da ilçe düzeyinde örgütlüdür. Bu nedenle, hızlı kentleşme ile giderek büyüyen sorunlarının çözümü için merkezi yönetimin görev ve müdahale alanını sorgulayan ve daha fazla hareket alanı ve gelir talep eden bölgesel gruplar değil yerel yönetimler olmuşlardır. Keating'in (1998) bahsettiği Avrupa'da bölgeselleşme trendinin aksine, Türkiye'de 1970'lerin ortalarından bugüne kadar iniş çıkışlar yaşayan bir yerelleşme trendi vardır.

Yerelleşme; yani kamu politikaları oluşturma sürecinde merkezi yönetimin elinde bulunan karar alma ve uygulama yetkilerinin ve kamu kaynaklarının yerel yönetimlere devredilmesi talebi, geri kalmış yörelerden değil, politik, ekonomik ve kültürel olarak aktif bölgelerden gelmiştir. 1970 ve 1980'ler boyunca uygulanan devlet teşvikleri bölgelerarası farkların azalmasını sağlayamasa da kamu yatırımlarıyla merkezi kaynaklardan faydalanan kimi Anadolu kentlerinin yerel ekonomilerinin gelişmesine önayak olmuştur. Yatırıma elverişli Denizli, Gaziantep, Konya, Kayseri gibi pek çok orta ölçekli ilin sanayileşme sürecinde altyapı yatırımları ve devlet teşvikleri yerel burjuvazinin gelişimine büyük katkı sağlamıştır. Böylece Anadolu kentlerinde homojen ve geleneksel değerlere sahip yeni bir kentli sınıfın ortaya çıkmıştır. Özellikle 1980 sonrası döneminin liberal politikaları, girişimciliği destekleyerek ve devlet müdahalesini azaltarak yerel ekonomilerin gelişimine büyük katkı sağladılar. Böylece büyüyen orta ölçekli Anadolu kentlerinin ve kalabalıklaşan büyükşehirler, Türkiye'nin ekonomik ve politik dinamiklerini arttırmıştır (Özcan, 1992).

Cumhuriyet düzenlemesi içinde yerel yönetimler, merkezi yönetime tamamen bağımlı bir konumdaydı. Bu dönemde tüm yerel vergiler merkezi yönetim tarafından toplanıyor ve sanayi yatırımlarına aktarılıyordu. Bu nedenle belediyeler ekonomik ve siyasi olarak çok zayıftılar.

Tarımda makinalaşmayla birlikte köyden kente göç ve sanayileşme ile gelen kentsel büyüme baskısı, belediyelerin ve kent yöneticilerinin önemini 1960'lerden itibaren arttırmaya başlamıştır. 1970'lere gelindiğinde hızlı kentleşme belediyelerin iş yüklerini, dolayısıyla gerekli hizmetleri sunabilmek için gerekli kaynak için merkezi yönetime olan bağımlılığını arttırdı. Bununla birlikte seçimle işbaşına gelen yerel yöneticiler de parti kontrolü altındaydı. Mecliste çoğunluğu bulunan rakip siyasi parti, merkezi bütçeden belediyelere aktarılan payı kısılabiliyordu. Bu siyasi baskıyla mücadele edebilmek için 1970'lerde Ege ve Marmara Bölgelerindeki sosyal demokrat belediye başkanları, örgütlü bir çıkar grubu gibi hareket etmek için Belediyeler Birliği'ni kurdular. Bu belediyeçilik hareketi, yerelleşmeyi ve yerel katılımı demokrasinin olmazsa olmazı olarak gören daha geniş bir ideolojinin parçası olarak ortaya çıkmıştır, (Kökler, 1995)

1970'lerde katılımcı demokrasi için yapılan yerelleşme hareketini 1980 ve 1990'larda yeni yerelleşme trendleri takip etti. Merkezi yönetim kentsel alanların artan ihtiyaçlarına cevap veremez olunca yerelleşme için ekonomik ve siyasi baskılar da arttı. 1980'lerin trendi, gittikçe büyüyen kentsel sorunlara ve kentsel altyapı ihtiyacına hızla cevap verilmesi için yerelleşme talep eden daha çok teknokratik bir mantığa sahipti. 1980'lerin bu trendi daha çok dönemin liberal politikalarına, teknokrasi, dışa açılma ve özelleştirme politikalarına paralel bir çizgi izledi (Kökler, 1995).

1980'lerden itibaren yeni bir mali rejimle belediyeler, bir dönüşüm sürecine girdi. 1980'lerin ortalarında çıkan bir kanunla kentsel planlama, yerel vergilerin toplanması ve kamu ihalelerine çıkılması gibi bazı yetkiler belediyelere devredildi. Böylece Türkiye'deki her şehirde kentsel altyapı projeleri ve kentsel imar planlarının yapılmasına teknik destek ve düşük faizli kredi veren İller Bankası'nın belediye harcamalarındaki yeri azalmaya başlamıştır (Erkan, 2006). Belediyeler, kentsel planlama, su temini, kanalizasyon gibi hizmetlerin sunumu için giderek küçük ve orta ölçekli işletmelerle yerel projeler etrafında işbirliği yapmaya, ve siyasi olarak birlikte hareket etmeye başladılar. Bu durum KOBİ'lere yeni fırsatlar çıkmasını sağlarken, belediyeleri ve yerel politikacıların da elini güçlendirmiştir. Öte yandan bu durum İller Bankasının otoritesini sarsmış ve büyük şirketlerin yerel kamu ihalelerine katılmasını ve kazanmasını önlemiştir. Özellikle yeni gelişen orta ölçekli Anadolu kentlerinde yerel projeler belediye ve yerel grupların inisiyatifleriyle yapılmaya başlamıştır.



Bunu takip eden on yıllık bir süreç içinde kentsel projelerde dış destek uluslararası organizasyonların kentsel projelere etkisi ve sağladıkları (Özcan, 1992). Bu ise yerel yönetimlerin, merkezi yönetimi araya uluslararası organizasyonlar ve bankalardan fon temin etmesini sağ ilişkileri yeni bir döneme girmiştir.

Ne var ki Türkiye'deki yerelleşme hareketi zayıf bir vatandaşlık ve belediyelerin zayıf yönetim kapasitesiyle karakterize olmuştur. araştırmaları akrabalık ilişkileri ve dini cemaat ilişkilerinin yerel belirlenmesi ve kaynakların aktarılmasında çok önemli bir rol oynamıştır (Özcan, 1999). Bu nedenle zayıf sivil kültür, kişisel bağlar yerel ha projeler yapılmasını zorlaştırmaktadır. Böylelikle, yerel iş çevreleri l iş fırsatlarını değerlendirirken, dikkatsiz mali rejim sonucunda beledi yükün, yerel politikalara katılım ve kontrolü olmayan yerel halkın ü bakılırsa mali rejimin yerelleştirilmesi 1990'ları sonunda rekor se borçlarından anlaşılacağı gibi yerel yönetimler için bir felaket olmuşt

## 5. Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Politikaları

Türkiye, 1920'lerdeki kırsal ekonomisini 1990'ların sonunda büyük ekonomiye dönüştürmüştür. Bu dönüşüm elbette belli başlı sorunla Türkiye, AB'ye tüm yeni üye ve aday ülkeler arasında demogr: altyapı anlamında en büyük bölgeler arası farkın görüldüğü ülkedir.

Bunu takip eden on yıllık bir süreç içinde kentsel projelerde dış destekli kredi kullanımı ve uluslararası organizasyonların kentsel projelere etkisi ve sağladıkları fon miktarları artmıştır (Özcan, 1992). Bu ise yerel yönetimlerin, merkezi yönetimi araya sokmaksızın doğrudan uluslararası organizasyonlar ve bankalardan fon temin etmesini sağlamış ve merkez-çevre ilişkileri yeni bir döneme girmiştir.

Ne var ki Türkiye'deki yerelleşme hareketi zayıf bir vatandaşlık ve katılım kültürüyle, ve belediyelerin zayıf yönetim kapasitesiyle karakterize olmuştur. Dahası, ayrıntılı vaka araştırmaları akrabalık ilişkileri ve dini cemaat ilişkilerinin yerel siyasetin önceliklerinin belirlenmesi ve kaynakların aktarılmasında çok önemli bir rol oynadığını ortaya koymuştur (Özcan, 1999). Bu nedenle zayıf sivil kültür, kişisel bağlar yerel halkın ihtiyaçlarına uygun projeler yapılmasını zorlaştırmaktadır. Böylelikle, yerel iş çevreleri kamu ihaleleri sayesinde iş fırsatlarını değerlendirirken, dikkatsiz mali rejim sonucunda belediyelerin üstüne kalan mali yükün, yerel politikalara katılım ve kontrolü olmayan yerel halkın üstüne yıkılmıştır. Aslına bakılırsa mali rejimin yerelleştirilmesi 1990'ları sonunda rekor seviyelere ulaşan belediye borçlarından anlaşılacağı gibi yerel yönetimler için bir felaket olmuştur (Özcan, 1999).

## 5. Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Politikaları

Türkiye, 1920'lerdeki kırsal ekonomisini 1990'ların sonunda büyük ölçüde sanayileşmiş bir ekonomiye dönüştürmüştür. Bu dönüşüm elbette belli başlı sorunları da beraberinde getirdi. Türkiye, AB'ye tüm yeni üye ve aday ülkeler arasında demografik, sosyo-ekonomik ve altyapı anlamında en büyük bölgeler arası farkın görüldüğü ülkedir. Bir yandan, Türkiye'nin GSMH'sı ve alım gücü AB 15 avarajının üçte biri kadardır, diğer yandan Türkiye'nin Batısı ve Doğusu arasında çok büyük bir fark vardır (Avrupa Komisyonu 1999 İlerleme Raporu).

Türkiye'de bölgeler arasındaki GSMH dağılımı Tablo 8'de gösterilmiştir. Bunlar 1980 ile 2000 yılları arasında 7 coğrafi bölge arasındaki gelir farkını göstermek için 1987 sabit fiyatlarına göre hazırlanmıştır (Uğurlu, 2006).

**Tablo 4: Bölgearası GSMH dağılımı 1980-2000 (Türk Lirası 1987 yılı fiyatları)**

Bölgeler	Akdeniz	Doğu Anadolu	Ege	Güneydoğu	İç Anadolu	Karadeniz	Marmara	Türkiye
1980	1.234.507	153.889	1.413.290	603.166	1.039.173	903.692	1.323.847	1.143.919
1981	1.262.511	153.626	1.396.983	637.687	1.042.810	916.896	1.331.405	1.169.945
1982	1.328.564	183.752	1.519.523	638.763	1.103.711	903.215	1.438.993	1.176.822
1983	1.359.137	153.150	1.474.193	654.550	1.043.072	904.410	1.479.831	1.196.037
1984	1.307.335	151.049	1.357.093	614.848	1.101.174	943.698	1.675.524	1.260.022
1985	1.213.223	182.420	1.606.168	648.619	1.111.454	934.448	1.131.829	1.271.326
1986	1.279.144	164.114	1.682.390	638.874	1.140.377	994.454	1.242.134	1.327.719
1987	1.392.593	179.033	1.763.388	833.874	1.335.397	929.497	1.232.730	1.421.616
1988	1.373.390	167.484	1.781.973	808.696	1.326.385	934.206	1.182.669	1.420.590
1989	1.402.577	170.861	1.723.854	815.347	1.228.656	939.270	1.169.730	1.393.377
1990	1.481.551	165.865	1.822.911	830.773	1.364.712	1.001.788	1.274.573	1.482.082
1991	1.401.332	161.715	1.771.806	914.658	1.339.325	1.004.797	1.237.249	1.472.090
1992	1.453.898	166.713	1.858.538	918.758	1.424.737	1.077.467	1.300.052	1.530.808
1993	1.254.780	148.356	1.987.365	953.989	1.305.712	1.097.752	1.455.326	1.623.613
1994	1.452.261	143.754	1.918.373	873.544	1.427.376	1.083.617	1.169.456	1.507.340
1995	1.518.992	150.947	2.006.304	800.839	1.491.057	1.110.456	1.323.991	1.397.934
1996	1.551.031	147.181	2.103.366	858.399	1.519.848	1.213.393	1.037.202	1.670.637
1997	1.706.576	160.216	2.246.740	936.220	1.639.513	1.294.737	1.434.291	1.802.763
1998	1.712.832	173.334	2.280.039	989.641	1.708.810	1.356.794	1.467.003	1.829.753
1999	1.617.766	156.732	2.117.534	902.960	1.623.860	1.326.361	1.472.931	1.719.359
2000	1.607.872	135.411	2.234.412	935.812	1.650.019	1.379.616	1.623.463	1.760.856

Kaynak: Tablo Uğurlu (2006)'dan alınmıştır.

Bu tabloya göre Marmara Bölgesi Türkiye ortalamasından daha yüksek olan GSMH'si ile Türkiye'nin en zengin bölgesi olmuştur. Sırasıyla Doğu Anadolu, Güneydoğu Anadolu ve Karadeniz Bölgeleri de ulusal GSMH'ye göre en fakir bölgeler olmuşlardır. Örneğin Türkiye'nin en zengin ili olan Kocaeli'nin milli GSMH'nin %287 katı geliri varken, Türkiye'nin en fakir ili Ağrı'nın geliri ulusal gelir ortalamasının %26'sı kadardır. Bu durum Tablo 9'deki bölgelerin ulusal GSMH'dan aldığı paylarına baktığımızda da değişmez.

**Tablo 5: Bölgelerin ulusal GSMH'dan aldıkları pay(Türk Lirası 1987 yılı fiyatları)**

Bölgeler	Akdeniz	Doğu Anadolu	Ege	Güneydoğu	İç Anadolu	Karadeniz	Marmara	Türkiye
1980	11.79	5.00	14.46	4.21	14.73	17.14	33.62	100
1981	11.85	5.02	15.91	4.74	16.44	11.93	34.26	100
1982	11.37	8.77	15.92	4.02	15.64	19.86	33.23	100
1983	11.62	4.83	16.41	4.18	15.97	11.32	33.68	100
1984	11.48	4.57	16.58	4.12	16.09	11.17	38.04	100
1985	10.79	4.72	16.82	4.32	15.91	19.66	36.78	100
1986	10.78	4.62	16.80	4.24	15.87	19.25	37.12	100
1987	11.96	4.09	16.58	5.23	16.91	9.97	33.26	100
1988	11.87	4.09	16.80	3.56	16.52	9.85	33.00	100
1989	12.43	3.99	16.50	3.21	15.56	10.12	33.98	100
1990	12.37	3.97	16.48	3.49	16.19	9.73	33.86	100
1991	11.89	3.83	16.21	3.72	16.54	9.67	36.13	100
1992	11.85	3.77	16.37	3.39	16.20	9.78	36.35	100
1993	12.10	3.62	16.55	3.54	16.03	9.21	36.94	100
1994	12.24	3.81	17.24	3.40	16.28	9.12	33.63	100
1995	12.22	3.49	17.15	3.23	16.02	9.15	36.74	100
1996	11.95	3.34	17.12	3.20	15.67	9.33	37.58	100
1997	12.12	3.28	16.75	3.37	15.33	9.04	38.14	100
1998	12.03	3.27	16.75	3.31	15.66	9.20	37.78	100
1999	12.13	3.27	16.55	3.29	15.72	9.39	37.72	100
2000	11.73	3.27	16.56	3.11	16.07	9.93	37.98	100

Kaynak: Tablo Uğurlu (2006)'dan alınmıştır.

Bölgeler arasındaki müthiş fark yalnızca Türkiye'nin ekonomik gelişiminin önünde duran büyük bir engel değil aynı zamanda önemli bir siyasi çatışma kaynağıdır. Bu nedenle bölgeler arasındaki farkın azaltılması Türkiye için hayati önem taşımaktadır. Gerçekten de dengeli ekonomik gelişmeyi ve büyümeyi sağlamak tüm Türk hükümetlerinin önceliklerinden olmuştur. Türkiye'de geri kalmış bölgelerin kalkındırılması için alınan geleneksel tedbirler merkezi bir planlama sistemi içerisinde formüle edilmiş ve uygulanmıştır. Merkezi planlama sisteminde planlar bölgesel değil, sektörel bir mantıkla yapılır ve bu planlar bölgesel ya da yerel bir otorite tarafından değil, bizzat merkezden yönetilir (Sezer, 1999). Oto yol, liman, havaalanı gibi altyapı yatırımları merkezi yönetim tarafından yürütülmektedir. Bu yatırımların finansmanı, çoğunlukla ilgili Bakanlıklar tarafından sağlanmaktadır.

Türkiye'de ekonomik ve sosyal kalkınma politikalarının bilimsel bir yaklaşımla planlaması görevi, 1960 yılında Başbakanlık'a bağlı bir teknik birim olarak kurulan Devlet Planlama Teşkilatı'na verilmiştir. Böylece DPT'nin ulusal hükümete danışmanlık görevi gördüğü merkezi planlama sistemi kurulmuş oldu.

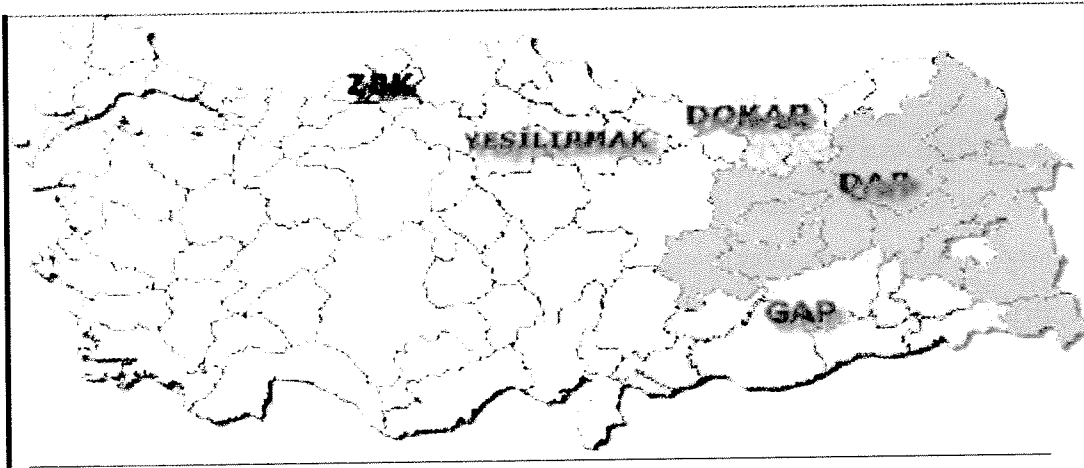
Ulusal planlama pratiğine mekansal boyut ancak 1968'te İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972) çerçevesinde, kalkınmada öncelikli illerin belirlenmesiyle girdi. Kalkınmada öncelikli iller tanımlamasındaki amaç, özel sektörün çeşitli devlet teşvikleri ve vergi indirimleriyle desteklenmesi ve yatırıma özendirilmesiydi. Böylece hem bu illerdeki yatırımcılar için yatırım koşulları iyileştirilmiş olacak, hem de dışarıdan gelen yatırımcılar için bu illere yatırım cazip hale getirilecekti.

24 Ocak 1980 kararlarıyla Türkiye ekonomisi radikal bir dönüşüm sürecine girdi. Gümrük duvarlarının ve fiyat kontrolünün kaldırılması, dış ticaretin serbestleştirilmesi, özelleştirme, ekonomiye devlet müdahalesinin azaltılması, yabancı yatırımcıların yatırıma teşvik edilmesi politikaları bu değişimin en önemli unsurlarıdır. Devlet, bu dönemde özel sektörü, devlet teşvikleri, vergi indirimleri ve altyapı harcamaları ile destekledi. 1980 sonrasında DPT, ekonomik kalkınma planlarını ve yıllık programlarını bu yeni liberal politikalara göre hazırladı. IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar bu dönemde liberal politikaların kurumsallaşması için çok etkili bir destek vermişler ve daha sonraki dönemlerde de Türkiye ekonomik planlamasının en önemli aktörlerinden olmuşlardır (Sezer, 1999).

Türkiye'nin bir dizi bölgesel kalkınma planlama girişiminin içinde en önemlisi, Güneydoğu Anadolu Projesi'nin hayata geçirilmesi de 1980 sonrası döneme rastlar. Güneydoğu Anadolu Projesi Başbakanlık'a bağlı olarak kurulan GAP İdaresi tarafından yönetilir. GAP İdaresinin karar organı, Başbakan'ın başkanlık ettiği bakanlardan kurulu bir komisyondan meydana gelir. GAP İdaresinin merkez ofisi Ankara'da, bölgesel teşkilatı ise Şanlıurfa'dadır. GAP İdaresi sorumlu olduğu bölgede yıllık program ve projeler hazırlamak; konut, maden, tarım ve enerji alanlarında altyapı yatırımları yapmakla yükümlüdür. Bununla birlikte GAP İdaresi eğitim seviyesinin yükseltilmesi için çeşitli tedbirleri almak ve bölgedeki çeşitli kamu kurumlarının uyum içinde çalışmasını koordine etmekle yükümlüdür.

1990'lerde DPT tarafından Doğu Anadolu (DOKAP), Doğu Karadeniz (DAP), Zonguldak-Bartın-Karabük bölgeleri ve Yeşilirmak Havzası için çok sektörlü, bölgelerin spesifik ihtiyaçlarını ve sorunlarını tespit eden kalkınma planları hazırlanmıştır.

#### Harita 2: Türkiye'de bölgesel kalkınma planları



Kaynak: DPT resmi sitesi

Ancak bu planların hiç biri planların sorumluluğunu alacak bölgesel düzeyde bir yönetim teşkilatı ve yeterli insani, teknik ve mali kaynak bulunmadığı için uygulamaya konulamamıştır.

Görüldüğü gibi geri kalmış illerde özel sektörü yatırıma teşvik amacıyla için verilen devlet teşvikleri, vergi indirimleri gibi tedbirler Türkiye'de geleneksel bölgesel kalkınma

politikasının araçları olmuştur. Bu politika araçları merkezi bir planlama sistemi içerisinde DPT tarafından formüle edilmiş, yörelerin farklı sorunları göz önüne alınmadan her tür sorun için aynı çare önerilmiş, bu sektörel planların uygulanmasından da bakanlıklar sorumlu olmuştur. Böylece 1990'lara kadar DPT planlarının uygulanması için hiç bir idari yapıya ihtiyaç duyulmamıştır (Ertugal, 2005). Özerk bir idareye ve bütçeye sahip olan GAP hariç, DPT tarafından 1990'larda hazırlanan hiç bir bölgesel kalkınma planı, bu planları uygulamaya koyacak bölgesel bir idari teşkilatlanma ve bütçe bulunmadığından hayata geçirilememiştir.

Pek çok araştırma göstermiştir ki, bölgelerarası gelişmişlik farklarının giderilmesi için gösterilen neredeyse elli yıllık çaba başarısızlığa uğramıştır. Berber et. al (2000), Altınbaş et. al (2002), Öztürk (2005), Aldan ve Gaygısız (2006) 1975 ve 2002 yılları arasında bölgelerin içlerindeki ve bölgelerarasındaki gelirüçurumu artmıştır. Gezici ve Hewings'in (2004) araştırmasına göre kalkınmada öncelikli illerin 1980 ve 1997 yılları arasında daha hızlı çok geliştiklerine dair hiç ir kanıt yoktur. Bu yazarlara göre bölgelerarası fark, Türkiye ekonomisinin 1980 sonraki gelişimine paralel olarak büyümüştür. Kırdar ve Saraçoğlu (2006) 1975-2000 dönemi için Türkiye'de illerinin büyüme oranları arasında her yıl %0.7'lik bir fark oluştuğunu tespit etmişlerdir. Bu da kısaca, daha yavaş bir büyüme oranı olan geri kalmış bölgelerin, daha hızlı büyüyen bölgeleri hiç bir zaman yakalayamayacağı anlamına gelir.

Pek çok araştırmacıya göre dengeli ekonomik büyümenin başarısızlığa uğramasının en önemli sebebi ulusal gelişimin bölgesel gelişimin önünde tutulmasıdır (Gezici ve Hewings, 2004; Eşiyok, 2005). Dahası bölgesel politikanın merkezde planlanıp merkezde uygulanması yerel ve bölgesel katılıma hiç fırsat vermediği ve yerel/bölgesel sorunların dile getirilmesine engel olduğu için eleştirilmiştir.

Bölgelerarası farkları azaltmak için yapılan politikaların merkezde formüle edilmesi ve uygulanması DPT'nin kendisi tarafından da eleştirilmiştir. Özellikle son dönemdeki bölgesel kalkınma planlarının uygulanması için bölgesel kademedeki bir idari yapılanma gereği dile getirilmeye başlanmıştır:

*"DPT koordinasyonunda hazırlanan bölgesel gelişme planlarında ana planın uygulanmasına yönelik araçlar değerlendirilerek planlara özgü kurumsal düzenleme önerileri geliştirilmiştir. Bu amaçla planlarda; kurumlararası koordinasyon ve işbirliğini sağlayacak, plan uygulamalarını katalize eden, özerk, kendini finanse edebilen, teknik karakterli ve bölgesel*

*gelişmeyi teşvik edici yapıların oluşturulması öngörülmüş ve çeşitli model önerileri tartışılmıştır”, ( Akkahve, 2003:23).*

Çeşitli aktörlerin bölgesel planların formüle edilmesine katılması, sürdürülebilir kalkınma ve verimli uygulama için gerekli görülmektedir. DOKAP, DAP, Batı Karadeniz ve Yeşilirmak Havzası planlarının hayata geçirilemeyişinin ardından bölgesel kalkınma projelerine ayrılmış belirli bir bütçenin olması gereği daha da çok vurgulanmaktadır. DPT zaman zaman bu planların uygulanması için GAP İdaresi gibi bölgesel teşkilatı olan idari birimler kurmak için önerilerde bulunsa da Türkiye'nin AB'ye katılım süreci başlayana kadar somut bir adım atılamamıştır.

## **6. Türkiye'nin AB Bölgesel Politikasına Uyumu**

Aday ülkeler, AB'ye katılım sürecinde, AB'ye üye devletlerin içeriğini belirlediği ve hazırlanma aşamasında müzakere edebildiği AB mevzuatını, değiştirmeksizin kabul etmek ve kendi ulusal mevzuatlarıyla uyumlu hale getirmek zorundadırlar (Keating, 2003). Üstelik aday ülke yasa ve düzenlemelerinin AB mevzuatıyla uyumlu hale getirilmesi de tek başına yeterli olmaz. AB mevzuatının gerektiği biçimde uygulanabilmesi için aday ülkelerin bu mevzuatı uygulamaya uygun kurumsal kapasite<sup>16</sup> geliştirmesi gerekir. Bu noktada Avrupa Komisyonu'nun AB mevzuatının koruyucusu ve denetimcisi olarak sınırsız müdahale ve müzakere hakkı vardır (Keating, 1998).

Avrupa Komisyonu, her aday ülkede AB mevzuatının adaptasyonu için yapılan hazırlıkları, aday ülkelerle imzalanan Katılım Öncesi Sözleşmesi çerçevesinde denetler. Katılım Öncesi Sözleşmesi içinde AB mevzuatının her bir politika alanı için yerine getirilmesi talep edilen düzenlemeler 'müzakere başlıkları' altında toplanmıştır. Dolayısıyla AB'ye katılım sürecinde aday ülkenin göreceği baskı, müzakere sürecinde Komisyon'un aday ülke ulusal hükümetinden yerine getirmesini istediği bu düzenlemelerdir. Komisyon bu baskıyı iki temel şekilde hissettirir:

---

<sup>16</sup> Kurumsal kapasite: politikanın uygulamaya konulması için gerekli fiziksel, mali, idari, teknik ve insan gücü kapasitesi. (Bina, bütçe, idare yetkisi, know-how, personel vb.)

1. Komisyon, talep edilen değişiklikler konusunda kaydedilen ilerlemeleri izler ve senelik İlerleme Raporları'nda belirtir. Bu Raporlara göre müzakerelere devam edilir veya müzakereler kapatılır.
2. Katılım öncesi mali yardım programları ulusal hükümet ve Komisyon arasında müzakere edilir ve Komisyon'un onayına sunulur (bakınız EK-1).

'AB Bölgesel Politikası ve Yapısal Araçların Koordinasyonu' müzakere başlığı altında bölgesel politikanın etkin ve verimli biçimde uygulanabilmesi için aday ülkelerden hem merkezi hem de bölgesel düzeyde bir yönetim kapasitesi oluşturmaları istenmektedir. Ancak bu yönetim kapasitesinin direktiflerle spesifik bir tanımı yapılmamış ve yönetim modeli her ülkenin kendi inisiyatifine bırakılmıştır. Bununla birlikte Birlik'e yeni üye olan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin AB'ye katılımı sırasında, Avrupa Komisyonu bu ülkelere bölgesel düzeyde bağımsız idari yapılar (bölgesel kalkınma ajansları) kurmalarını tavsiye etmiş (Hughes, Sasse and Gordon, 2001), hatta bu yapıların kurulması için mali ve insani kaynak aktarmıştır.

Böylece Komisyon tarafından ev ödevi verilen şartların yerine getirilmesi için yapılması gereken hukuki ve idari düzenlemelerin tartışılması süreci başlar. Bu süreçte her ülke, tarihi bir süreç içinde gelişen kendi kurumlarına uygun bir düzenleme yapmaya çalışır. Bu aşamada yapılması şart koşulan yeni düzenleme, ülkenin kendi kurumlarından ne kadar farklı ise bu düzenlemenin gerçekleşmesi hem karar alma hem de uygulama aşamasında o kadar zor olacaktır (Börzel, 2002).

Türkiye'nin geleneksel bölgesel kalkınma politikası, politika hedefleri, politika araçları, politikanın faydalanıcıları, politika oluşturma sürecine katılım ve politikayı uygulamaya koyan yönetim ağları bakımından AB bölgesel politikasından hayli farklıdır. Bu farkları aşağıdaki Tabloda karşılaştırdık:



Tablo 6: AB bölgesel politikası ve Türkiye geleneksel kalkınma politikası arasındaki farklar

	Türk geleneksel kalkınma politikası	AB bölgesel kalkınma politikası
<b>Kalkınma paradigması</b>	Kalkınma politikası Fordist sistem içinde şekillendi.	Kalkınma politikası devlet eliyle yatırım yerine içten büyüme ya da kendi kaynaklarıyla büyüme paradigması içinde gelişti.
<b>Politika hedefleri</b>	Fordist sistemde gelişimin motoru büyük ölçekli imalat sanayi idi, bu nedenle geri kalmış bölgelerin kalkındırılması için tipik strateji; devlet tarafından yol, liman, havaalanı, telekomünikasyon, fabrika binaları yapılması veya geri kalmış bölgelerde yatırım için vergi indirimi gibi teşvikler vermektir.	Teknolojik yenilik ve büyümeyi sağlayacak koşullar yaratmak için sektörel kümelenme, kurumsal işbirliği, KOBİ'leri destekleme, yerel kalkınma, istihdam oluşturma, mesleki eğitim, bilimsel çalışmaları destekleme, bölgenin rekabet avantajlarını geliştirme ve tanıtma, teknoloji merkezleri, parkları, vb. kurma tipik stratejiler oldu.
<b>Politikanın faydalanıcıları</b>	Büyük imalat sanayi yatırımcıları	KOBİ'ler, yerel girişimciler, araştırma merkezleri, üniversiteler, danışmanlık şirketleri, organize sanayi bölgeleri, teknoloji parkları, STK'lar, vb.
<b>Planlama sistemi</b>	Kalkınma politikası merkezi bir planlama sistemi içinde oluşturuldu.	Kalkınma sistemi merkezi olmayan bir planlama sistemi içinde oluşturuldu.
<b>Kaynak dağıtım mekanizması</b>	Kalkınma politikası, ulusal vergilerin geri kalmış bölgelere devlet eliyle dağıtılmasına dayanan yeniden dağıtım mekanizması içinde oluşturulur.	Kalkınma politikası, devletin müdahale yerine düzenleme fonksiyonu üstlendiği bir mekanizma içinde oluşturulur.
<b>Planlar/program</b>	Kalkınma planları sektörel planlardır.	Kalkınma planları çok yıllık çok sektörlü bölgesel programlardır.
<b>Politika ve yönetim ağları</b>	Kalkınma politikasının planlanmasından DPT, Bakanlar Kurulu ve Hazine Müsteşarlığı, uygulanmasından ise Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Çalışma ve sosyal Güvenlik Bakanlığı gibi sektörel bakanlıklar, illerde bakanlık taşra teşkilatları ve Valilikler sorumludur.	Kalkınma politikasının planlanmasından ve uygulanmasından Avrupa Komisyonu Bölgesel Politika Gn Müd., Avrupa Konseyi, üye ülkelerin ulusal hükümetleri, üye ülkelerin bölgesel ve yerel idareleri, çeşitli STK'lar, sendikalar, sanayi ve ticaret odaları, üniversiteler ve özel sektör firmaları sorumludur.
<b>Yönetim kapasitesi</b>	Yönetim kapasitesi merkezi yönetimin elinde ve daha çok Ankara'daki merkezi yönetim birimlerinde toplanmıştır. Yerel yönetimlerin kapasiteleri oldukça düşüktür. Türkiye'de bölgesel idare olmadığından bölgedeki kapasite, merkezi yönetimin il idareleri ve yerel yönetimlerin kapasitelerinden oluşmaktadır.	Yönetim kapasitesi ulusüstü, ulusal ve ulusaltı yönetim kademelerinde oluşmuştur. Bunun yanında STK'lar da politika oluşturma sürecine etkin olarak katılırlar.
<b>İşbirliği Stratejisi</b>	Alınan kararlar hiyerarşik bir yönetim şeması içinde uygulanır.	Alınan kararlar yatay bir politika ağı aracılığıyla çok çeşitli aktörlerin işbirliği ve koordinasyonu ile uygulanır.

Görüldüğü gibi bölgesel kalkınmayı amaçlayan iki politika sistemi arasında çok keskin farklar vardır. AB bölgesel politikasına katılımı amaçlanan yerel yönetimler ve STK'ların Türkiye'nin geleneksel bölgesel kalkınma politikasında aktif bir rol oynaması öngörülmediği için, bu aktörlerin yönetim kapasiteleri oldukça düşüktür. Bu nedenle, Türkiye'den 'Avrupa

*Bölgesel Politikası ve Yapısal Araçların Koordinasyonu*' müzakere başlığı altında bir takım düzenlemeler talep edilmiş, ve bu düzenlemelerin bir kısmı, Türkiye'nin özgül hukuki ve idari kurumları çerçevesinde gerçekleştirilmiştir.

**Tablo 7: Avrupa Komisyonu İlerleme Raporlarında 21. Müzakere Bölümü**

21. Bölümde Öngörülen Maddeler	Tespit Edilen Durum	Tespit Edilen İlerleme
İdari Yapılanma	<ul style="list-style-type: none"> <li>Türkiye Avrupa Komisyonu'na, AB mevzuatına uygun olarak Düzey I, Düzey II ve Düzey III bölgesel sınıflandırması sunulmuştur (2000).</li> <li>Türkiye her ir Düzey II biriminde entegre bir bölgesel planlama sistemi kuralmalıdır (2002).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>26 yeni Düzey II bölge birimini kuran kanun 2002'de kabul edilmiştir. Bu kanun 81 ili 26 Düzey iki bölgesinde gruplandırmıştır.</li> <li>Ancak Düzey II istatistiki bölge birimleri hiç bir idari birime denk gelmemektedir (2004). Yeni Düzey II sınıflandırmasından bağımsız olarak geleneksel coğrafi birimleri referans olarak kullanmaya devam etmektedirler (2006).</li> </ul>
Hukuki Çerçeve	<ul style="list-style-type: none"> <li>Türkiye'nin bölgesel politikası bir dizi ili kalkınmada öncelikli il olarak tanımlar ve bu illerdeki yatırımcılara teşvik vermektedir. Ancak bu politika şimdiye kadar gözle görülür bir başarı kaydedememiştir (2000).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Türkiye'nin bölgesel politikanın uygulanması konusundaki hazırlığı devam eden Kamu Yönetimi Reformuna bağlıdır. Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyeleri Kanunu ve İl Özel İdareleri Kanunu 2005'te çıkarılmıştır (2005).</li> <li>Kalkınma Ajanslarının Kurulması, Koordinasyonu ve Görevlerine Dair Kanun 2006'ta yürürlüğe konulmuştur. Amaç Bakanlar Kurulu Kararıyla yediyıl içinde 26 DüzeyII bölgesinde Bka kurulmasıdır (2006).</li> </ul>
Programlama	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kamu yatırımları analizi, geri kalmış bölgeler için önemli bir efora işaret etmemektedir (2000).</li> <li>Türkiye 2003-2005 dönemini kapsayan, ve entegre bölgesel planları da içeren bir ön ulusal kalkınma planı hazırlamalıdır (2002).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Türkiye'nin ön ulusal kalkınma planı 2003'te onaylandı. GAP, DOKAP, DAP ve ZBK bölgesel kalkınma planları AB'nin isteğiyle operasyonel prbogramlara dönüştürüldü. Bu bağlamda, Avrupa Komisyonu AB mali yardımlarının bu programlara göre verileceğini belirtti (2004).</li> <li>9. yedi yıllık kalkınma planı 2006'da DPT tarafından yayımlandı. Bu plan bölgesel perspektife ve kalkınma kavramına verilen önemi vurgulamaktadır (2006).</li> </ul>
Yönetim Kapasitesi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Türk bölgesel politikası DPT'nin sorumlu olduğu bir merkezi planlama sistemi içinde yürütülmektedir. GAP İdaresi istisnası dışında, Ankara dışında bir idari birim</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2002'de DPT, AB bölgesel programlarından sorumlu yeni bir birim kumuştur. BKA'larm kurulmasını bekleme aşamasında DPT</li> </ul>

	<p>bulunmamaktadır. Türkiye bölgesel kalkınmayı yönetmek için gerekli idari birimleri hem merkezi hem de bölgesel seviyede kurmalıdır (2001).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bölgesel seviyedeki yönetimler zayıf, hizmet birlikleri yapısal fonların yönetimi için gerekli yapıların yerini tutamamaktadır (2004).</li> <li>• AB bölgesel kalkınma programlarında tüm sözleşme ve ihale prosedürlerinden sorumlu olan MFİB'nin personeli ve kaynakları yetersizdir .</li> <li>• DPT hem bölgesel planların yapılmasından hem de bölgesel kalkınma programlarının uygulanmasına destek vermekten sorumludur. Hizmet birliklerinin kapasitesi yeterli olmadığından bu görev bu birliklere devredilememektedir ve bu birlikler için sürekli dışarıdan destek gerekmektedir (2005).</li> </ul>	<p>Düzy II bölgelerinde AB bölgesel kalkınma programlarının uygulanması için hizmet birlikleri kurmuştur (2003).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adana ve İzmir bölgelerinde iki BKA kurmuştur. Bu BKA 'lar önümüzdeki yıllarda hizmet birliklerinin işlevlerini üstleneceklerdir. BKA 'ların gelirleri ulusal bütçeden, il özel yönetimsi bütçesinden, belediyelerden ve odalardan yapılan transferlerden meydana gelir (2006).</li> </ul>
Bölgesel İstatistik	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Türkiye'nin Düzy II bölgelerini AB Düzy II bölgeleriyle kıyaslanabileceği bir istatistiki veri yoktur.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DPT'nin bölgesel Kalkınma ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü Düzy II seviyesinde veri toplamaya başlamıştır. İlk istatistikler 2003 yılı için oluşturulmuştur (2003).</li> </ul>
Mali Kontrol ve Yönetim	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yeni bir Kamu Mali Yönetimi Kontrolü Kanunu hazırlanmaktadır.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kamu Mali Yönetimi Kontrolü Kanunu 2005 yılında yürürlüğe girmiştir (2005).</li> </ul>
İzleme ve Değerlendirme		<ul style="list-style-type: none"> <li>• DPT bölgesel kalkınma programlarının izleme ve değerlendirmeden sorumlu yeni bir birim kurdu (2004).</li> <li>• DPT 2006'ta izleme ve değerlendirme için bir çerçeve hazırlayarak süreçteki aktörlerin görevlerini belirledi. İzleme Rehberleri hazırlandı ve web tabanlı ortak bir İzleme Enformasyon Sistemi hazırlandı ve operasyona konuldu (2006).</li> </ul>
Koordinasyon	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yatırım stratejisinin belirlenmesinde kilit rol oynayan DPT içerisindeki sektörel ve bölgesel birimler arasındaki koordinasyon güçlendirilmelidir.</li> <li>• Bölgesel kalkınmaya dair nakanlık arasında koordinasyonu yürüten de hiçbir yapı bulunmamaktadır(2005).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kurumsal çerçeve özellikle de strateji, bakanlıklar arası koordinasyon ve bunlara yönelik bölgesel idari yapılar uygunsuzdur (2006).</li> </ul>

**Kaynak: Avrupa Komisyonu İlerleme Raporları**

Tüm İlerleme Raporlarında görüldüğü üzere katılım öncesi bölgesel fonlarının etkin yönetimi için merkezde ve bölgelerde yeterli bir kurumsal kapasite oluşturulmasına Avrupa Komisyonu tarafından büyük önem verilmiştir. Bölgesel politikanın formüle edilmesi ve uygulanması için merkezi yönetim kapasitesinin yanı sıra, kalıcı bölgesel idari yapıların oluşturulması Türkiye

için şart koşulmuştur. Fakat, Türkiye'nin bu şartı yerine getirmek için kendi idari sistemi içinde bulduğu çözümler, Avrupa Komisyonu Raporları'nda yeterli görülmemektedir.

Avrupa kademesinde ve merkezi kademedeki yönetim birimlerinin yapısı Avrupa İlerleme Raporları'nda 'uygun' bulduysa da bölgesel kademedeki geliştirilen çözüm, 2004 İlerleme Raporu'nda idari kapasite bakımından çok zayıf ve merkezi olmayan mali yönetim kurallarına aykırı bulunmuştur. Bunun en önemli nedeni, bölgede oluşturulan yönetim birimlerinin tüzel kişiliğe haiz bölgesel idareler olarak değil, merkezi yönetiminle organik bağları bulunan merkezi yönetimin bölgedeki taşra teşkilatı gibi çalışmalarıdır.

Ancak, bölgesel politikanın formüle edilmesi ve uygulanmasından sorumlu bir bölgesel yönetim modeline karar verilmesi ve bu modelin operasyonel hale getirilmesi zaman almaktadır. Merkezi hiyerarşik yapıların planlama ve uygulama görevlerini bölgesel seviyedeki yönetimlere devretmesi çok sıkıntılıdır. Bu zaman içinde DPT, AB bölgesel programlarının uygulandığı istatistiki Düzey 2 bölgelerine geçici hizmet birlikleri kurmuş ve programlar bunlar tarafından uygulanmıştır. Temelde hizmet birlikleri il, ilçe ve yerel yönetimler arasında kurulmuş bir ortaklıktır ve sürekli yapılar kurulduğu yerlerini bu Bölgesel idarelere devredeceklerdir.

Sonunda 2005 yılında bölgesel kalkınma ajanslarının kurulmasına yönelik kanun taslağı hazırlanmıştır. Bu kanunla 26 istatistiki Düzey 2 bölgesinde BKA kurulması öngörülmüş ve her birinin kurulması Bakanlar Kurulu kararına bağlı olan ajansların tamamlanmasının 7 yılı bulması planlanmıştır. Ancak AB bölgesel politikasının istatistiki Düzey 2 düzeyinde uygulanmasından sorumlu olacak BKA'ların kurulması çok uzun ve sıkıntılı bir sürece dönüşmüştür. BKA'ların temelde hizmet birliklerinin yerini alması planlanırken, ilk iki BKA program bölgeleri dışında kalan İzmir ili ve Mersin-Adana bölgesinde kurulmuştur. 2006'ta göreve başlamalarından hemen sonra da BKA'ları kuran yasa, yönetimin birliği prensibini ihlal ettiği gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'ne sevk edilmiş ve yürütmeyi durdurma kararı alınmıştır.

Bu bölümde, AB destekli bölgesel kalkınma programlarını uygulamaya koyan yönetim ağının arz ve talep bileşenlerinin kapasitesi değerlendirilmiştir. Türkiye'nin özgül koşulları

içinde gelişen bu yönetim ağı içinde Türkiye’de merkezi yönetim, yerel yönetimlere devredilmesi gereken bazı fonksiyonlar da dahil olmak üzere tüm kalkınma faaliyetlerini yürütmekten sorumludur. Tüm kamu hizmetleri, yerel sosyal hizmetler ve idari fonksiyonlar merkezde toplanmıştır. Bu yoğunlaşmaya bağlı olarak, yerel yönetimlerin yukarıda sıralanan fonksiyonları yerine getirebilecek mali kaynakları yoktur. Yukarıda anlatılan aşırı merkeziyetçi yapının sonucunda, ortaya güçsüz yerel yönetimler çıkmıştır (DOKAP çalışması nihai rapor Cilt VII, 2000:2).

Bunun değerlendirmeler sonucunda, Türkiye’nin merkezi yönetim birimlerinin yönetim ve eşfinansman kapasitesinin yeterli olduğu ancak fonları projeler üzerinen harcaması gereken yerel yönetimlerin ve STK’ların yeterli insani ve mali kapasiteye sahip olmadıkları sonucuna varılmıştır. Bu durum, Türkiye’de AB destekli bölgesel kalkınma programlarının emilim kapasitesinin talep bileşeninin düşük bir kapasiteye sahip olduğunu ortaya koymaktadır. Bu yetersiz emilim kapasitesine rağmen nasıl yüksek bir emilim performansı gösterildiği beşinci bölümde ortaya konulmuştur.

# BEŞİNCİ BÖLÜM

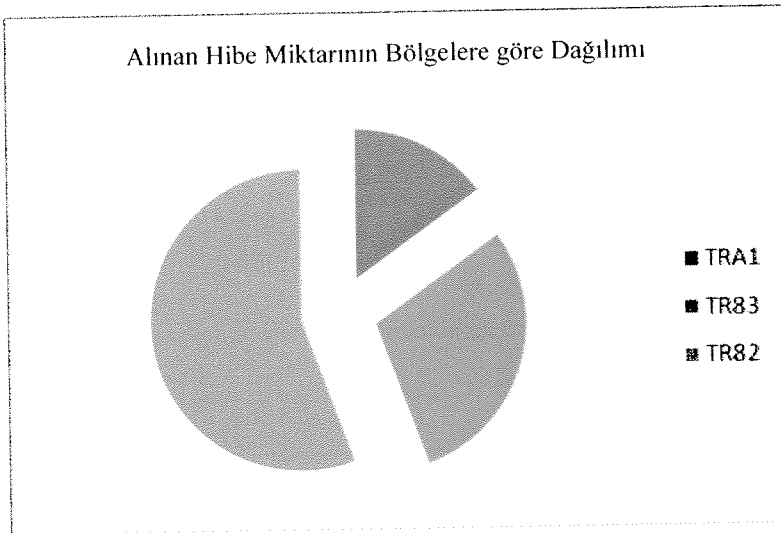
## ARAŞTIRMA BULGULARI

Dördüncü bölümde, pek çok kamu hizmeti, yerel sosyal hizmetler ve idari fonksiyonların merkezi yönetim tarafından gerçekleştirildiği ve AB destekli bölgesel programlarında proje hazırlama ve yönetme kapasitesine sahip olması beklenen yerel yönetimlerin insani, teknik, idari ve mali kaynaklarının son derece kısıtlı olduğu bu nedenle de Türkiye’de AB destekli bölgesel kalkınma programlarının emilim kapasitesinin talep bileşeninin düşük bir kapasiteye sahip olduğu tespit edilmiştir. Bu bölümde bu yetersiz emilim kapasitesine karşın, Türkiye’deki AB destekli bölgesel kalkınma programlarının ilk uygulamalarında emilim performansının nasıl yüksek oranlarda gerçekleştiği ortaya konulacaktır.

### 1. Bağımlı Değişken: AB Destekli Bölgesel Kalkınma Programları’nda Absorbsiyon Emilim Performansı

Araştırma alanı olarak seçtiğimiz Samsun (TR82), Kastamonu(TR83) ve Erzurum (TRA1) Düzey 2 bölgelerinde yapılan proje değerlendirmelerinden sonra bölgelerin kazandığı hibe miktarları aşağıdaki gibidir.

Şekil 6: TR82, TR83 ve TRA1 bölgelerinde kazanılan hibe miktarları



**Tablo 7 : TR82, TR83 ve TRA1 bölgelerinin nüfusu**

Bölgeler	Nüfus	Alınan Hibe Miktarı
TRA1	1351588	11845945
TR83	2999460	23063102
TR82	4698892	43673374
Toplam	9049940	78582422

İlk bakışta, bölgelerin hibe kazanma performansları nüfuslarıyla orantılı görünmektedir. Ancak hibe kazanma performansını il düzeyinde karşılaştırırsak alınan hibe miktarı ya da hibe almaya hak kazanan proje sayısının illerin nüfuslarıyla orantılı olmadığını görmekteyiz.

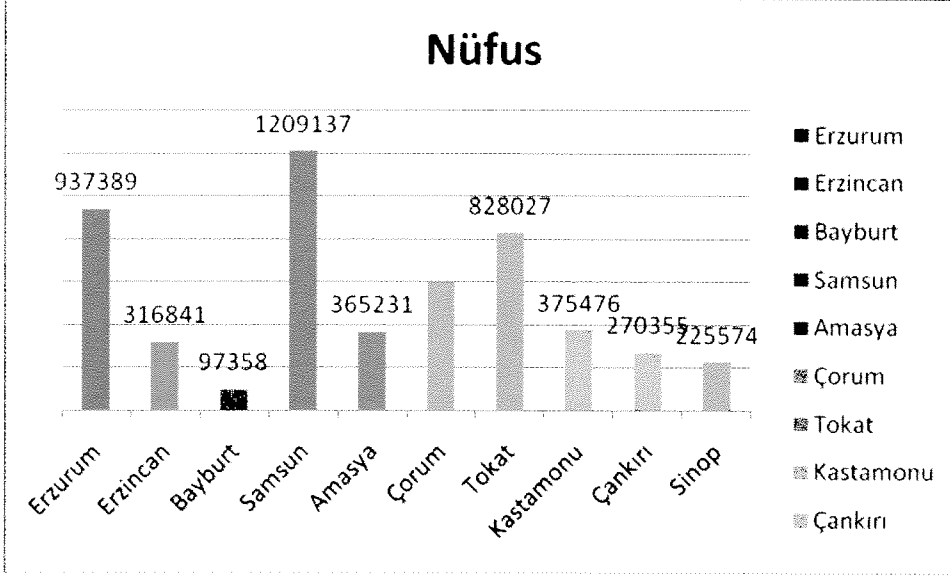
**Tablo 9: İllerde kazanılan hibe miktarları ve proje sayısı**

İller	Alınan Hibe Miktarı (Euro)	Nüfus	Kişi Başına Düşen Hibe Miktarı Hibe/Nüfus	Yerel Kalkınma Proje Sayısı	KOBI Proje Sayısı	Altyapı Proje Sayısı	Toplam Proje Sayısı
Erzurum	3972523	937389	4,24	31	31	0	62
Erzincan	3606551	316841	11,38	12	14	6	32
Bayburt	4266871	97358	43,83	14	3	8	25
Samsun	7796560	1209137	6,45	27	47	8	82
Amasya	2168651	365231	5,94	6	18	2	26
Çorum	5852771	597065	9,8	9	30	5	44
Tokat	7245120	828027	8,75	17	21	4	42
Kastamonu	6815136	375476	18,15	18	21	8	47
Çankırı	4656583	270355	17,22	5	11	2	18
Sinop	1893432	225574	8,79	8	8	2	18
TOPLAM	48274199	5222453	9,24	147	204	45	396

**Kaynak: DPT AB destekli bölgesel kalkınma programları resmi sitesi**

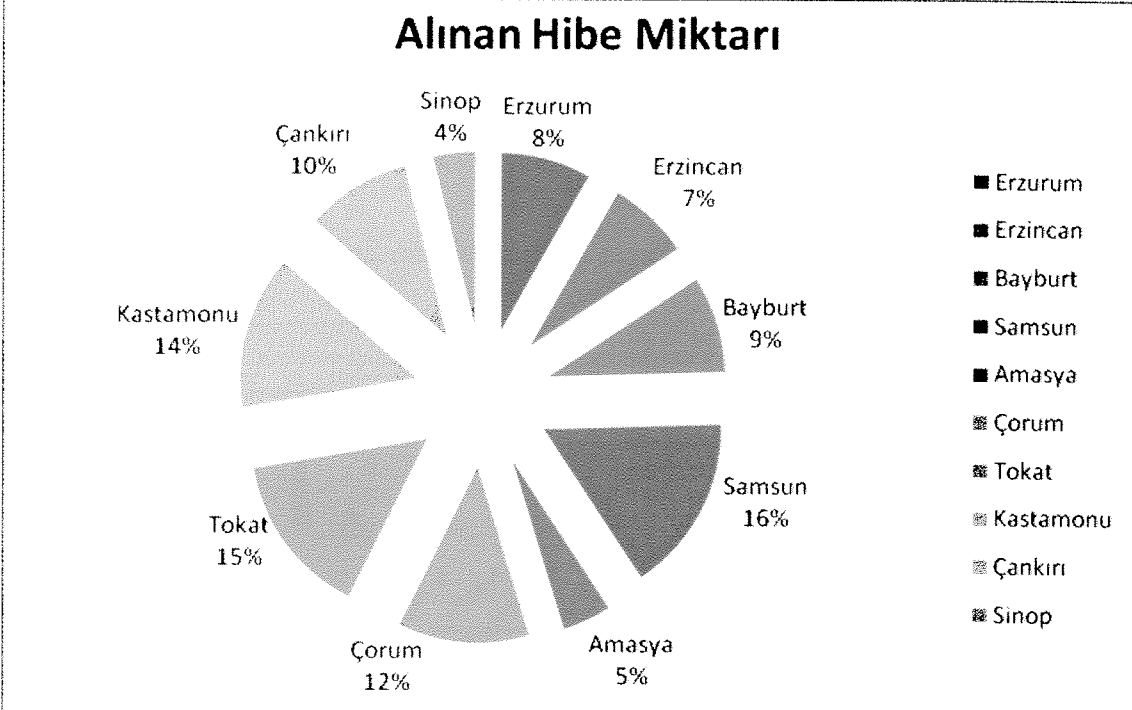
Örneğin, Samsun, Erzurum ve Tokat sırasıyla nüfusu en kalabalık iller iken, sırasıyla Samsun, Tokat ve Kastamonu toplam hibe miktarından en fazla pay alan iller olmuşlardır.

Şekil 7: Nüfusun İllere göre Dağılımı



Kaynak: DPT AB destekli bölgesel kalkınma programları resmi sitesi

Şekil 8: İllerde kazılan hibe miktarlarının illere göre dağılımı (Yüzde olarak)

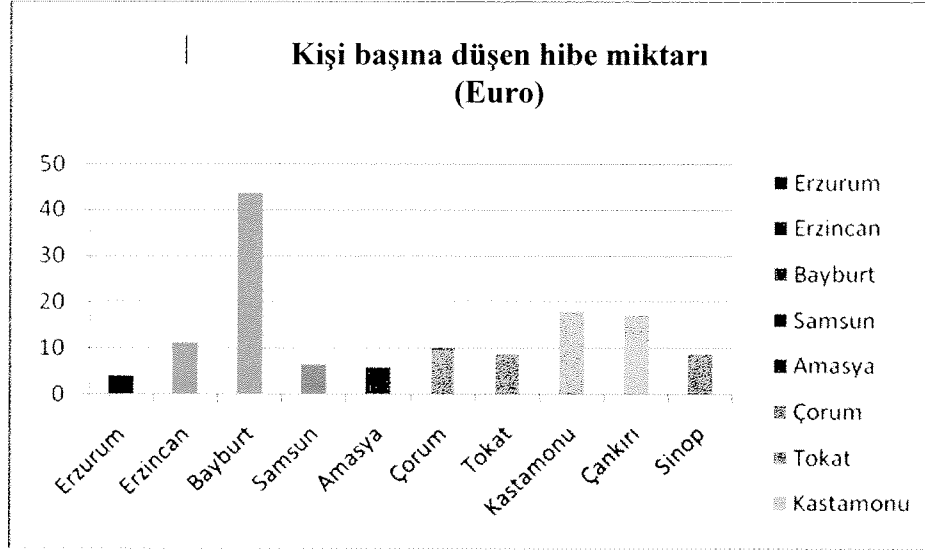


Kaynak: DPT AB destekli bölgesel kalkınma programları resmi sitesi

Bununla birlikte, 97358 nüfusa sahip Bayburt'ta kişi başına düşen hibe miktarı 43,83 Euro iken, 1209137 nüfuslu Samsun'da bu miktar 6,45 Euro'ya inmektedir.



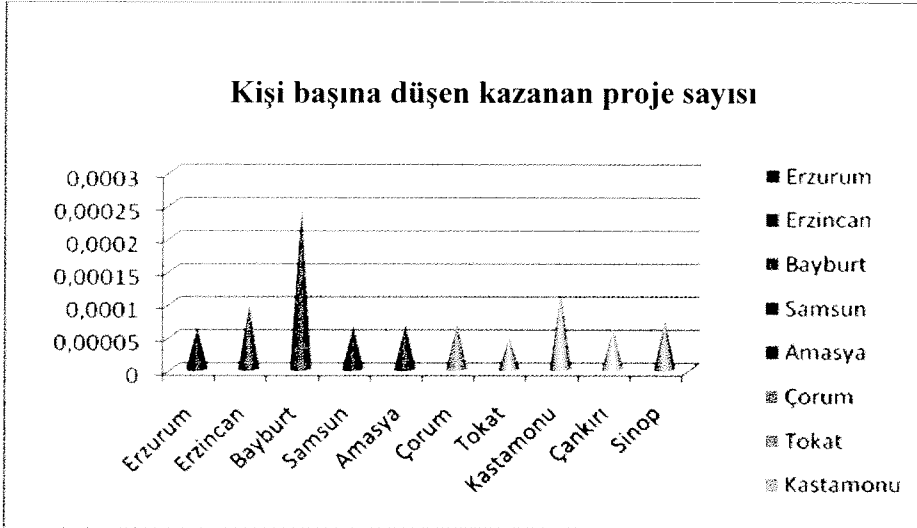
Şekil 9: İllerde kişi başına düşen hibe miktarları



Kaynak: DPT AB destekli bölgesel kalkınma programları resmi sitesi

Bununla birlikte, bir ildeki kazanan proje sayısı da ilin emilim performansının önemli bir göstergesidir. Örneğin birbirlerine yakın nüfusları olan Amasya ve Erzincan illerinin kişi başına düşen proje sayılarına baktığımızda Erzincan'ın emilim performansının Amasya'dan daha yüksek olduğunu görüyoruz.

Şekil 10: İllerde kişi başına düşen kazanan proje sayısı miktarları

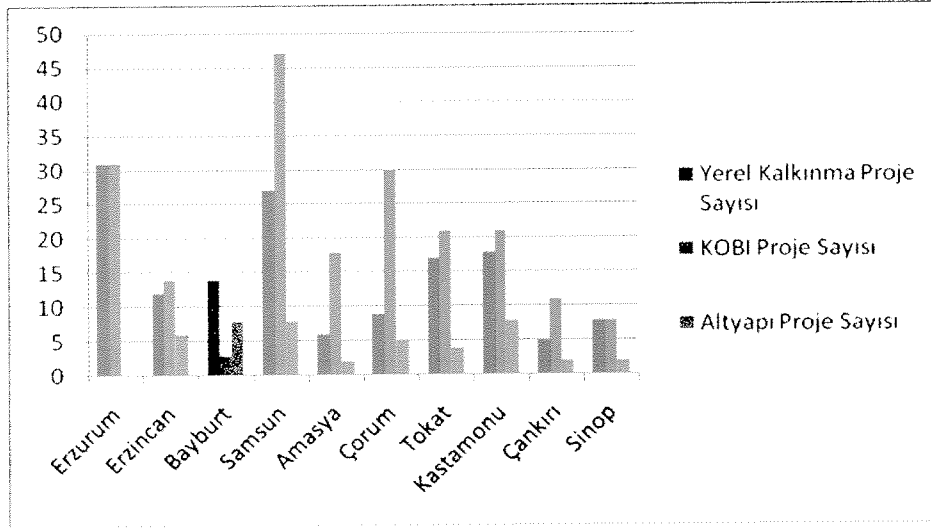


Kaynak: DPT AB destekli bölgesel kalkınma programları resmi sitesi

Araştırmamız boyunca hangi ilin AB bölgesel kalkınma programında daha büyük bir yönetim performansı gösterdiğini kavramakta zorlandık. Örneğin Samsun ili 82 projeye toplam 7.796.560 Euro hibe kazanırken, Tokat ili 42 projeye toplam 7.245.120 Euro hibe

kazanmıştır. Bunun temel sebebi altyapı bileşenindeki projelerin, yerel kalkınma ve KOBİ bileşeni altındaki projelerden çok daha büyük miktarlarda hibeye hak kazanmasıdır.

Şekil 11: Farklı Program Bileşenleri altında Hibe almaya Hak Kazanan Projelerin İllere göre Dağılımı



Kaynak: DPT AB destekli bölgesel kalkınma programları resmi sitesi

Tek bir program döneminde, Türkiye’de hangi ilin AB destekli bölgesel programlarında daha başarılı bir yönetim performansı ortaya koyduğunu göstermek mümkün olmasa da, araştırma emilim performansının bölgeler arasında değil, iller arasında değiştiğini tespit etmiştir. Kazanılan hibe miktarları ya da proje sayıları bölge düzeyinde nüfusla orantılı iken, il düzeyinde farklılaşmaktadır. Bir başka deyişle, yönetim performansı bölge ölçeğinde değil il ölçeğinde değişmektedir. Bu da emilim performansını, bölge ölçeğinde değil il ölçeğinde faaliyet gösteren aktörlerin daha fazla etkilediğini göstermektedir.

## 2. Yönetim ve Eşfinansman Performansları

### 2.1. Makro-ekonomik Durum:

Türkiye’nin Gayri Sayfi Milli Hasılası ile ölçülür. AB programları proje teklif çağruları 2005 yılında yapıldığından, bu yılın verileri kullanılmıştır.

**Tablo 10: Türkiye 2005 yılı GSMH ve GSYİH verileri**

	(Cari Üretici Fiyatlarıyla, Bin YTL.)
GSMH (Alıcı Fiyatlarıyla)	486.401.032
GSYİH (Alıcı Fiyatlarıyla)	487.202.362

**Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu**

**Tablo 11: Türkiye 2005 yılı GSMH ve GSYİH büyüme oranları**

	(1987 Üretici Fiyatlarıyla, Yüzde Değişme)
GSMH (Alıcı Fiyatlarıyla)	7,6
GSYİH (Alıcı Fiyatlarıyla)	7,4

**Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu**

## 2.2. Ulusal Eşfinansman Performansı:

AB destekli Bölgesel Kalkınma Programı çerçevesinde 2004-2006 yılları arasında üç bölge için ayrılan toplam bütçe 52,33 milyon Euro 'dur. Ancak bölgesel kalkınmaya yönelik katılım öncesi mali yardımları ve Türkiye Cumhuriyeti bütçesinden aktarılan transferlerle oluşturulan AB destekli bölgesel kalkınma programlarının bütçesi geri kalmış bölgelerin ihtiyaçlarını gidermek için yeterli değildir. Bu nedenle, programın genel amacı geri kalmış bölgeleri kısa sürede kalkındırmak değil, Türk Hükümetine, üç farklı Düzey II bölgesinde bölgesel kalkınma politikası uygulanması konusunda destek sağlamaktır. Bu kapsamda söz konusu bölgelerde sürdürülebilir ekonomik kalkınmanın teşvik edilmesi, ve yerel önceliklere uygun AB eş finansmanlı hibe programlarının yürütülmesinde, bölgesel düzeyde deneyim sağlanması hedef alınmıştır<sup>17</sup>.

**Tablo 12: AB destekli Kalkınma Programının bütçesi**

Programın Öncelik Alanları	AB Desteği (Milyon €)	Türkiye Katkısı (Milyon €)	TOPLAM (Milyon €)
Yerel Kalkınma Girişimleri	7,4	2,46	9,86
KOBİ'ler	11,1	3,7	14,8
Küçük Ölçekli Alt Yapı	18,5	6,17	24,67
Teknik Yardım	3,0		3,00
<b>TOPLAM</b>	<b>40,0</b>	<b>12,33</b>	<b>52,33</b>

**Kaynak: DPT resmi sitesi AB destekli bölgesel kalkınma programları**

<sup>17</sup> Kaynak: AB destekli bölgesel kalkınma programları bilgi notu

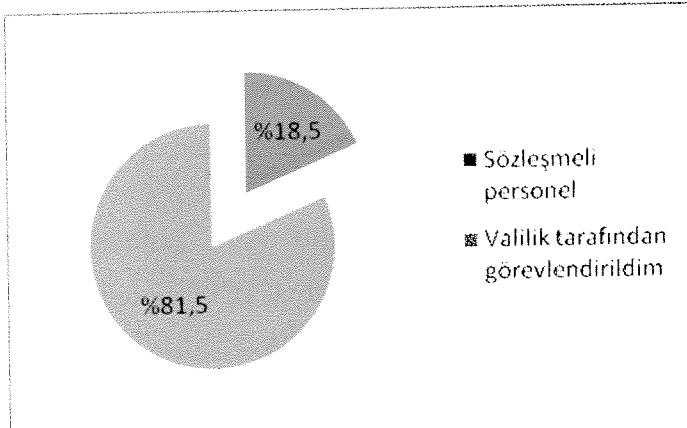
Toplam 52,33 milyon Euro'luk bütçenin %20'si yerel kalkınma inisiyatiflerine, %30'u KOBİ'lere ve %50'si küçük ölçekli alt yapı projelerine tahsis edilmiştir. Teknik Yardım bileşeni için 3 milyon Euro tahsis edilmiştir.

### 2.3. Yönetim Performansı

Kazanılan hibe miktarı ve proje sayısından çıkardığımız ipucu üzerine Ankara'da, DPT'de görüştüğümüz uzmanlar, programın başarısını etkileyen en önemli faktörün vali ve vali yardımcılarının AB programlarına olan desteği olduğunda hem fikirdiler. Araştırmamızın bulguları da yönetim ağlarının merkezinde Valilik olduğunu tespit etmiştir.

Valilikler, bir taraftan programın yürütülmesinden sorumlu Program Uygulama Birimi (PUB) personeline, fiziki çalışma koşulları, personel maaşları, görev için yapılan çeşitli harcamalar vb., kaynak sağlamakta bir taraftan da programın uygulanması için gerekli personel açığını emrindeki kamu personeliyle tamamlamaktadır. Başka bir deyişle, bölgede programın yürütülmesinden sorumlu tüm personel, Valilik denetimi altındadır. Haziran ve Temmuz aylarında (2007) üç program bölgesindeki toplam 9 ilde yaptığımız görüşmelerde AB destekli bölgesel kalkınma programında çalışan ekiplerin büyük bir bölümünün Valilik tarafından programın yürütülmesi için görevlendirilen kamu memurları olduğunu gördük.

Şekil 12: PUB ve Proje Ofisi Çalışanları



Valilik'in programa nasıl personel sağladığına örnek vermek için karşılaştığımız istisnai bir durumu aktarmakla başlayalım. Erzurum, Erzincan, Bayburt illeri (EEB) Kalkınma Birliği'nde sözleşmeli personel olarak çalışan PUB görevlileri Şubat 2006 tarihinde Kalkınma

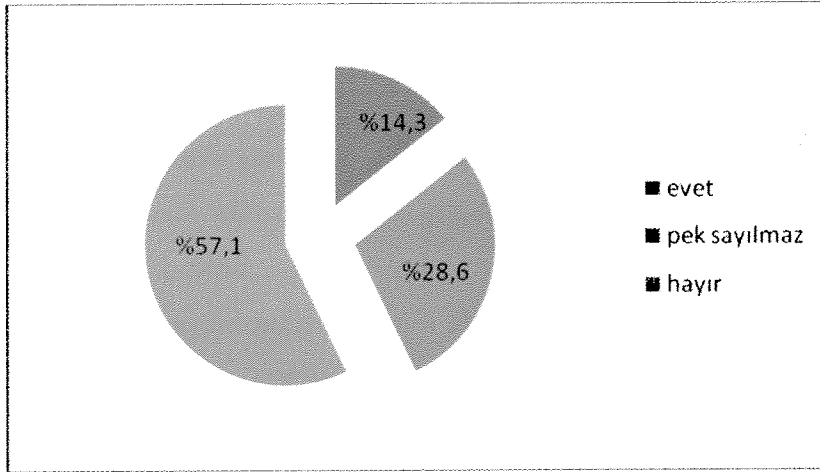
Birliği genel sekreteriyle yaşadıkları kişisel bir anlaşmazlık yüzünden görevden ayrılmışlar. Bu tarihten sonra yeni sözleşmeli personel almak yerine, Erzurum Valiliği, PUB'a İl Özel İdaresine bağlı bulunan Köy Hizmetleri'nden ve çeşitli bakanlıkların il müdürlüklerinden memurlar atamıştır. PUB ekibinin yerini alan ve AB bölgesel politikaları ya da proje yönetimi konusunda uzman olmayan bu kamu görevlileri, Teknik Yardım Ekibinin PUB'lara verdiği eğitimden Kasım 2006 tarihine kadar yararlanabilmişler. Bu tarihten sonra Teknik Yardım Ekibinin sözleşmesi sona erdiğinden, program süresince proje sahiplerinin sorularına PUB personelinin yerini alan bu ekip yanıt vermiştir (Erzurum PUB, Haziran 2007).

Orta Karadeniz ve Yeşilirmak Havzası PUB'larında ise programda öngörüldüğü gibi sözleşmeli personel çalışmaktadır. Ancak bu personelin maaşları, çalışma koşulları ve PUB ofisi için gerekli kaynakların temini Kalkınma Birliği'nin başkanı olan Vali ve genel sekreteri olan Vali Yardımcısının takdiriyle belirlenmektedir. Öyle ki, PUB'ların yönetim performansını belirleyen en önemli faktör Vali ve Vali Yardımcısının konuya ilgisi ve PUB personeliyle olan ilişkileridir.

Bununla birlikte, bölgelerde PUB ofislerinin bulunmadığı, Erzurum, Kastamonu ve Amasya dışında kalan 7 ilde Valilik bünyesinde, PUB'ların bu illerde yapacakları faaliyetlere yardımcı olmaları için bir 'Program Koordinasyon Birimi' oluşturulmuştur. Ancak AB programlarında başarı kaydetmek isteyen illerin hemen hepsinde bir ya da iki kişiden oluşan program koordinasyon birimleri proje ofislerine dönuşmüştür. Bu proje ofisleri hem o ilde AB destekli bölgesel kalkınma programlarının tanıtımını PUB'larla birlikte koordine etmiş, hem il özel idareleri, köyler ve istisnai durumlarda diğer potansiyel proje sahipleri için proje yazmış, hem de ilde proje hazırlayan potansiyel proje sahiplerine destek vermişlerdir.

Çevre illerde 'Proje ofisleri'nin kurulması ihtiyacı, çeşitli nedenlerle çevre illerin bölge merkezindeki PUB'lardan ve Teknik Destek Ekibi'nden gerektiği gibi yararlanamamasından kaynaklanmıştır. Bölgelerde PUB ofislerinin bulunmadığı, Erzurum, Kastamonu ve Amasya dışında kalan 7 ilde görüştüğümüz görevlilerin %57'si PUB'lardan gerektiği gibi yararlanamadıklarını belirtmişlerdir.

**Şekil 13: Bölge merkezindeki illerde bulunan PUB'lardan gerektiği gibi yararlanabildiğinizi düşünüyor musunuz?**



Erzincan ve Bayburt'taki proje ofislerinde bu ihtiyacın en önemli gerekçesi PUB'lara olan fiziki uzaklık olarak gösterilmiştir. Bayburt Valiliği'nde çalışan bir görevli Proje ekibinin kuruluşunu şu şekilde aktarmıştır:

*“Erzurum Teknik yardım ekibinden çok yardım aldı ancak biz bu ekipten pek yararlanamadık. Dil çok büyük sıkıntı yarattı. Gelen Türk uzmanların da anlattıklarından pek bişey anlayamadık. (İl Planlama Müdürümüz), UNDP'nin Ticaret Odası ortaklığıyla yaptığı ilk eğitimlere katılmıştı ve proje yazmayı İŞKUR projeleri esnasında öğrenmişti. Önce Bayburt Valiliğinde bir ekip kuruldu sonra (İl Planlama Müdürümüz) 'den eğitim aldık”, (26 Haziran 2007, Erzurum).*

Nitekim Kastamonu PUB'una görece daha yakın olan Sinop'ta sistemli bir proje ofisi oluşmamıştır. Samsun ve Çorum'da ise ildeki potansiyel proje sahiplerinden gelen destek talebinin Amasya'daki PUB tarafından karşılanamaması, bu ilin birbiriyle rekabeti ve koordinasyon eksikliği Proje Ofisleri'nin kurulması ihtiyacı için gösterilen nedenlerdir, (Samsun Kalkınma Ofisi, Temmuz 2007).

PUB'lar gibi proje ofislerinin personelinin çalışma koşulları ve kaynakları, her ildeki Vali'nin ya da Vali Yardımcısının AB fonlarına ve programlarına olan ilgisine göre şekillenmiştir. Örneğin Samsun'daki proje ofisi, diğer illerdeki proje ofislerinden farklı olarak Samsun Valilik dışında yeni ve rahat bir ofise sahiptir. Samsun proje ofisi, Samsun Kalkınma Ofisi, Samsun AR-GE ve Yatırım Koordinasyon Ofisi olmak üzere üç birimden meydana

gelmiştir ve toplam 9 çalışanı vardır. Samsun Ofisi çalışanları ofislerinin kuruluşunu şu şekilde aktarıyor:

*“Vali yardımcısı ilk dönemde çok destek oldu. Fakat projelerin yazılması aşamasında çok zorlu şartlarda çalışıyorduk. Doğru dürüst çalışan bir bilgisayarımız, sakin bir odamız bile yoktu. Gece gündüz çalıştık... sonra Samsun'dan tam 85 proje fon almaya hak kazandı...*

*Bunun üzerine yeni gelen Vali Bey, göreve başlar başlamaz bizi görmek istedi ve bu ofisin kurulmasını sağladı”, (4 Temmuz 2007, Samsun).*

Bayburt Proje Ofisi ise Bayburt Valisi'nin üstün çabalarıyla kurulmuş ve Bayburt'un gösterdiği başarıda en önemli aktörü olmuştur. Vali'nin Bayburt'taki liderliği Erzurum PUB çalışanı tarafından şu şekilde aktarılmıştır:

*“Bayburt'ta projelere önderlik eden Bayburt Vali'sidir. Vali Bey programlar açılır açılmaz hiç vakit kaybetmeden tedbir aldı. Bayburt'taki yerel kalkınma ve Aydıntepe ve Demirözü'ndeki altyapı projelerine Valilik önderlik etti”, (26 Haziran 2007, Erzurum).*

Bununla birlikte, Bayburt Valiliği Proje Ofisinde çalışan bir görevli Vali'nin desteğini şu şekilde aktarmıştır:

*“Vali Bey'den çok büyük destek aldık. Diğer altyapı projelerini de kaymakamlık yürütüyor.. kaymakamların ilgisi de valilerden kaynaklanıyor. Vali Bey, ildeki tüm kamu kurum ve kuruluşlarına yazı yazdı. İl Koordinasyon Kurulu toplantılarında AB bölgesel kalkınma programlarından bahsetti”, (28 Haziran 2007, Bayburt).*

Bayburt İl Müdürü ise şunları aktarmıştır:

*“Sonra bir proje yazma ekibi kurduk. Ekipte işsiz üniversite mezunları, kamu personeli ve STK çalışanları vardı. Bu ekipteki işsiz gençlere projede çalışmayı vaad ettik. Aynı şekilde Demirözü ve Aydıntepe ilçelerinde de böyle bir ekip oluşturduk. (Böylece) Proje sahipleri valilik bünyesinde buluşuyorlard,” (28 Haziran 2007, Bayburt).*

Bayburt Valisi'nin kendisi ise Proje Ofisi'nin kuruluş hikayesini şu şekilde aktarmıştır:

*“3 yıl önce göreve başladım. O dönemde İŞKUR projeleri vardı, bu iş bize şevk verdi. Ancak İl Özel İdaresinin bütçesi çok küçüktü. Önce bir vizyon oluşturduk ve ihtiyaçları belirledik. Sonra bir ekip kurduk.*

*İl Planlama Müdürlüğü'nde AR-GE eksikliği vardı, eleman yoktu. UNDP desteğiyle 70'in üzerinde kişiye eğitim verdik. O dönemde bize gelen tüm firmaları, STK'ları ve köyleri birbirinden ayırmadık.*

*Psikolojik harekat yaptık. Ben muhtara anladığı dilden programı anlattım, 'Yarış var, en iyi projeyi yapan kazanıyor' dedim. Sonra da 'Altyapı istiyorum' diye gelene 'Bana projersiz gelme', dedim.*

*İlde KOBİ yok, STK yok.. olanların hepsine proje yaptık. Bazılarına İl Özel İdaresi ortak oldu”, (28 Haziran 2007, Bayburt).*

Bayburt'taki ekibin başarısının anahtarlarından biri de program boyunca Proje Ofisi'nde aktif olarak çalışan, proje yönetimi konusunda eğitilmiş (2003'te DAKAP'tan 100. Yıl Van Üniversitesi hocalarından eğitim) ve deneyimli (2002 Özelleştirme Sosyal Destek projesi ve İŞKUR projesi) bir öndere sahip olmalarıydı. Gerçekten de Bayburt İl Planlama Müdürü hem Bayburt hem de çevre illerde proje yönetimi konusunda Proje Ofisi çalışanlarına ve potansiyel proje sahiplerine büyük destek vermiştir. Öyle ki, Bayburt'ta sözleşme imzalayan hiç bir proje danışmanlık şirketleriyle çalışmamıştır. Halbuki yaptığımız görüşmelerde proje yazan kamu personelinin yalnızca %46,7'sinin AB formatında proje yazma (PCM) eğitimi aldığını ve yalnızca %33,3'ünün daha önce proje yazma deneyimi olduğunu gördük.

Bunun dışında dikkatimizi çeken ve daha sonra diğer bölgelerde de sık sık karşılaştığımız bir durum; programda yerel yönetim statüsünde faydalanıcı konumunda olan İl Özel İdaresi adına sunulan projelerin, Valilik bünyesinde ya da il müdürlüklerinde çalışan devlet memurları tarafından hazırlanması oldu. Üstelik proje yazmak için fazla mesai harcayan bu memurların bir kısmı, proje çalışmaları için ek ücret alamayacaklarını öğrenince proje yazmaktan vazgeçmişler, (Haziran 2007, EEB PUB çalışanları mülakatından). Bunu Erzincan proje ofisinde görüştüğümüz bir memur şu şekilde aktarıyor:

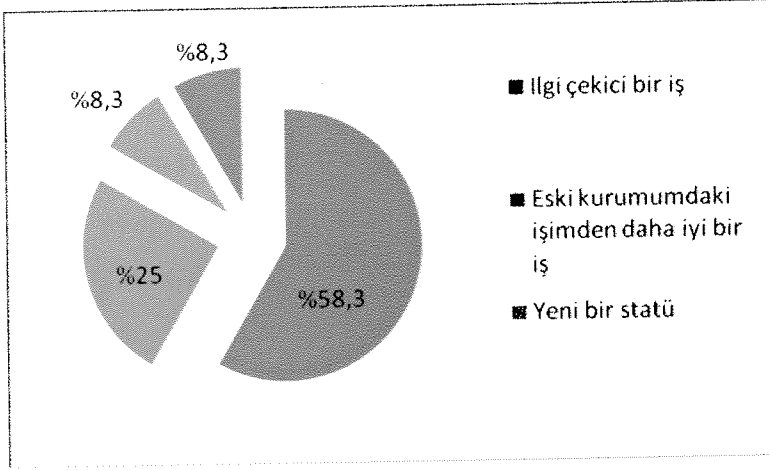
*“Bundan sonra Valilik baskısı olmadığı sürece hiç bir devlet memuru bu işin içine girmez”, (27 Haziran 2007, Erzincan).*

AS



Ancak biz yaptığımız araştırmada, proje yazan izleme görevlilerinin %55,6'sının tekrar aynı görevde çalışmak istediğini tespit ettik. Bunun en önemli sebebi ise yapılan işin 'ilgi çekici' ve 'kurumumdaki görevimden daha iyi bir iş' olarak gösterilmiş.

Şekil 14: İzleme görevlilerinin AB programında çalışmayı isteme nedenleri



Fakat devlet memurlarının yerel yönetimler adına proje yazması başka türlü sorunları da beraberinde getiriyor. Amasya'da görüştüğümüz bir mühendis bize AB programları için yazdığı projeyi şu şekilde aktarıyor:

*"Köy Hizmetleri olarak 6 proje sunduk. Bu projelerin fizibiliteleri önceden yapılmıştı sadece finansmanları eksikti. Şimdi kazanamayan köylere haksızlık oldu. Bu projelerde çalışan kamu personeli hiç bir ek ücret almadı", (3 Temmuz 2007, Amasya).*

Vali'nin emriyle ildeki devlet memurları tarafından il özel idaresi veya köy yönetimi adına altyapı projesi hazırlanmasına hemen hemen bütün illerde rastladık. Köy Hizmetleri Müdürlüğü'nin İl Özel İdaresi ile birleştirilmesinden sonra Valilik bünyesinde çalışan eski Köy Hizmetleri personeli hemen bütün illerde il özel idaresi veya köy yönetimi adına proje hazırlamıştır. Bunun dışında eski Köy Hizmetleri mühendislerinin yeterli sayıda olmadığı hallerde diğer il müdürlüklerinden de proje yazımı için teknik personel temin edilmiştir (Temmuz 2007, Çorum, Çankırı proje ofisi mülakatından). Elbette bu durum tüm köyler için geçerli değildir, konuştuğumuz proje sahipleri içinde altyapı projesini bağımsız bir uzmana hazırlatan köyler de vardı (Temmuz 2007, Amasya Saz Köyü mülakatından). Fakat genel olarak köy idaresinin AB projelerini yürütecek teknik kapasiteleri olmadığını ve pek çoğu için

AB programlarına ve İngilizce'ye hakim bağımsız bir uzman tutmak oldukça masraflı olduğunu gördük.

Bununla birlikte, bazı illerde, merkezi yönetim ajansları tarafından yalnız il özel idaresi ve köy için değil, ildeki STK'lar ve belediyeler için de proje yazıldığını şaşırarak gördük. Erzincan Tarım İl Müdürlüğü'nde görev yapan ve AB programında izlemeci olarak çalışan bir görevli bize şunları aktarmıştır:

*“Daha önce Dünya Bankası'nın Kırsal Kalkınma Yatırımlarının Desteklenmesi Programı için proje yapma işiyle ilgilenmeye başladım. İŞKUR Projesiyle ilk projemi Üzümlü Belediyesi için yazdım.*

*2004'teki Vali Yardımcımız AB programlarıyla çok ilgiliydi. Tüm İl Müdürlükleri'ni topladı ve o dönemde EEB PUB'da çalışan sözleşmeli personel tarafından (Erzincan'da) bir tanıtım toplantısı düzenlendi. Fakat zaman geçti hiç proje hazırlayan olmadı. O dönemde bizim Tarım İl Müdürümüz bu işe çok meraklıydı, Vali'ye ben çok proje yaptırıcım diye söz verdi ancak tayini çıktı ve gitti. Bunun üzerine Erzincan Valisi bizleri topladı ve bizlerden proje yazmamızı istedi. İşte ben o zaman bir Proje Ofisi kuralım diye fikrimi söyledim. Bunun üzerine (Erzincan Valiliği bünyesinde) bir proje ofisi kuruldu ve gerçekten de pek çok proje yazıldı. Proje ekibindeki herkes, çeşitli il müdürlüklerinde çalışan devlet memurlarıdır. “*

*(27 Haziran 2007, Erzincan).*

Proje sözleşmeleri imzalandıktan sonra göreve başlayan İzleme Ekipleri de yine Valilik bünyesinde ya da Valilik atamasıyla il taşra teşkilatlarında çalışan devlet memurlarından oluşturulmuştur. İzleme ekiplerinde çalışan personelin önemli bir kısmı daha önce proje hazırlanması aşamasında proje yazar, hatta İl Özel İdaresi adına kazanan altyapı projelerinin koordinatörü olarak çalışan memurlardır. Aşağıda program bölgesindeki 9 ilde PUB ve Proje Ofisi çalışanlarıyla yaptığımız anketin sonuçlarına göre görüşülen personelin %81,5'i Vali tarafından AB programında çalışmak üzere görevlendirilen devlet memurlarıdır.

Yaptığımız çalışmada PUB'larda sözleşmeli personel olarak çalışan personelin hiç bir kurum için proje yazmadığını gördük. İllerde izlemeci olarak çalışan personelden proje yazarların tamamı devlet memuru statüsünde çalışmaktadır ve programdaki görevine Valilik tarafından

AE

atanmıştır. Programda çalışan izleme görevlilerinin %53,8'i AB destekli bölgesel kalkınma süresince en az bir proje sahibi adına proje yazmıştır. Bu da birbirleriyle hiç bir 'çıkartışması' olmaması gereken proje faydalanıcıları ve izleme ekipleri arasında AB program kurallarına aykırı bir durum meydana getirmektedir.

Bununla birlikte, izleme görevlileri, programın ilk kez uygulanmasından kaynaklanan tecrübesizlik nedeniyle izledikleri proje sahiplerine çoğu zaman danışmalık yapmak durumunda kalmışlardır. Amasya'da görüştüğümüz bir izleme görevlisi durumu şu şekilde anlatıyor:

*"Sözleşmeden sonra proje faydalanıcılarıyla bire bir ilgilendik. İhale dosyalarının hazırlanması ve faturaların kesilmesiyle.. KOBİ'lerin tüm kılavuzları İngilizce'yd'i", (3 Temmuz 2007, Amasya).*

Valilerin program boyunca karşılaşılan sorunları çözme konusunda da çok hayati bir rol oynadığını gördük. Bunu Amasya'da görüştüğümüz proje sahibi bir köy muhtarı aktarıyor:

*"42 tarlanın toplu şerhi alınacaktı. 8 ayı il müdürünün imzası gerekiyordu. Vali'ye çıktık. Vali Bey sağ olsun tüm müdürleri tek tek aradı, gerekli tüm belegelerin hazırlanmasını istedi. Biz de köylüyü otobüslerle şehre taşıdık. Herkes imzaladı. İşler 1 gün içinde halledildi", (3 Temmuz 2007, Amasya).*

Yukarıdaki örneğe benzer örnekler, pek çok durumda karşımıza çıktı. Gördük ki, ilde programla ilgili herhangi bir sorun yaşandığında Valiler ve Vali yardımcıları, ildeki en büyük idari amirler olarak proje sahiplerinin karşılaştığı sorunları çözmek için önemli bir güce sahipler.

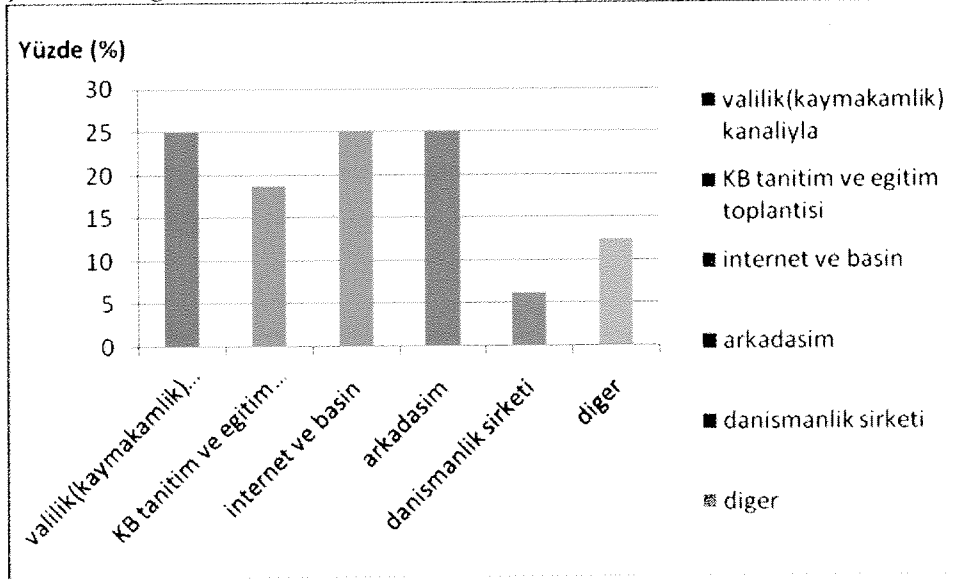
Aynı nedenle, program boyunca karşılaşılan en önemli sıkıntılardan biri Valilerin ve Vali yardımcılarının görev sürelerinin dolmasıyla birlikte başka bir ile atanmaları olmuştur.

EEB Kalkınma Birliği'nde altyapı koordinatörü olan bir görevli bu sıkıntıyı şu şekilde aktarmıştır:

*'Kalkınma Birliği'ndeki tüm idari işleri birebir yürüten vali yardımcısının değişmesi herşeyi yeni baştan öğretmemizi ve yeni vali yardımcısının adaptasyonunu gerektirdi', (27 Haziran 2007, Erzurum).*

Valiliklerin elinde bulunan önemli bir kaynak da bilgidir. AB programlarıyla ilgili haberlerin önemli bir bölümü, ilde Valilik kanalıyla dağıtılmıştır.

Şekil 15: Programı nereden duyduunuz?



Program bölgesinde görüştüğümüz proje sahiplerinden, yerel yönetimlerin, üniversitelerin ve bazı kamu kurumlarının programı ilk kez Valilik tarafından gönderilen resmi yazıyla duyarken, KOBİ'ler ve sivil toplum örgütleri programı daha çok internet ve basın, danışmanlık şirketleri veya bir arkadaşları vasıyasıyla duyduklarını belirtmişlerdir.

Bayburt Valisi, kendisiyle yaptığımız mülakatta, Valilik kurumunun Türkiye'deki önemini altını çizerek, bölgesel kalkınma programlarında Vali'nin önemini şu şekilde dile getirmiştir:

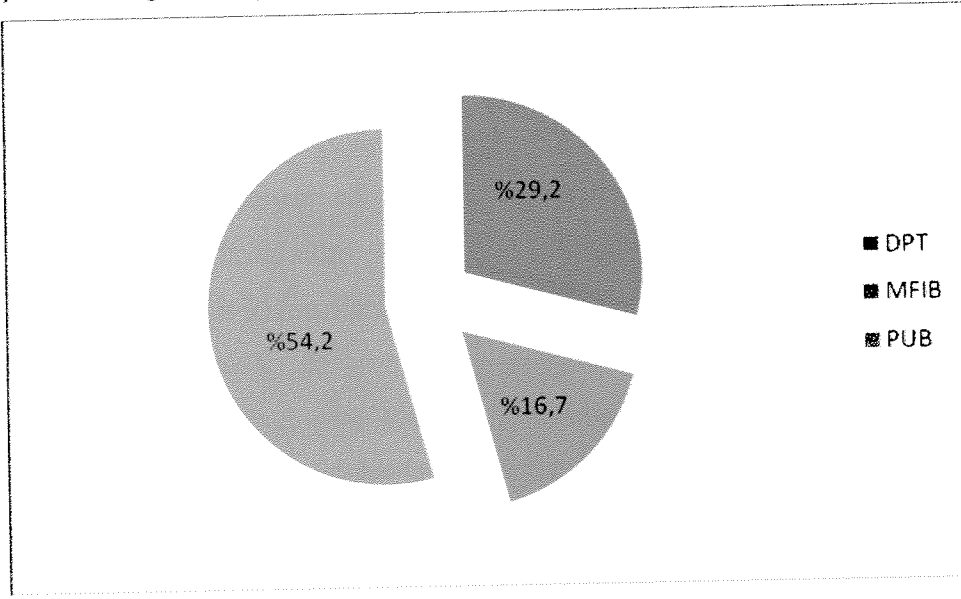
*"Türkiye'de mülki idari amirliği anahtardır. Yerel Planlı kalkınma mutlaka mülki idari amirlerinin içinde olduğu bir modelle yapılmalı", (28 Haziran 2007, Bayburt).*

Bununla birlikte bölgelerdeki yönetim performansı merkezdeki yönetim performansından oldukça etkilenmiştir. Avrupa Delegasyonu'ndan kaynaklı problemler nedeniyle sözleşmelerin başvuru tarihinden yaklaşık 10 ay sonra imzalandığını, bu nedenle bazı KOBİ'lerin projeye almayı planladığı imalat makinalarını bürokratik işlemlerin uzaması nedeniyle kendi cebinden aldığını gördük.

AS

Buna ek olarak, mal alımı için kullanılması gereken PRAG İhalesinin Türk kanunlarına uyumlaştırılması ve ihale kurallarının Türkçe'ye çevrilmesi gerekmesi ve bu çalışmanın vaktinde hazır olmaması da pek çok projenin mal alımı sırasında önemli sıkıntı çekmesine, bazı durumlarda projeyi ertelemesine, hatta projeyi kaybetmesine neden olmuş. Burada programı ilk kez uygulayan MFIB'nin yönetim kapasitesinin zaman zaman yetersiz kaldığı ve bu aksaklıkların bölgedeki faydalanıcıları önemli ölçüde etkilediği gözlemlenmiştir.

Şekil 16: Program süresince en çok hangi kurumla görüşünüz?



Yukarıdaki grafikte görüldüğü gibi programın yürütülmesinden sorumlu görevlilerin toplam %46'sı en çok merkezi kademedeki yönetim birimlerinden kaynaklı sorunlardan sıkıntı duymuş ve en çok bu kurumlarla görüşmüştür.

## 2.4. Eşfinansman Performansı

Bölgelerde genel olarak yerel yönetimlerin, meslek yüksek okullarının ve STK'ların eşfinansman katkısı<sup>18</sup> ödemekte oldukça zorlandıkları tespit edilmiştir. Gerek altyapı projeleri ve gerekse KOBİ ve yerel kalkınma projelerindeki eşfinansman katkısı proje faydalanıcılarını çok büyük sıkıntıya sokmaktadır. Öyle ki, belediyeler başta olmak üzere, yerel yönetimler ve sivil toplum örgütleri eşfinansmanı karşılayamadıkları için proje sunmaktan vazgeçmişlerdir.

<sup>18</sup> toplam bütçenin %10'luk kısmı (KOBİ'ler için %50) ve final raporundan sonra gelen hibenin %20'lik kısmı

Erzincan'da, Çorum'da, Bayburt'ta, Sinop'ta görüştüğümüz pek çok STK, yine Erzincan'da görüştüğümüz meslek yüksekokulu öğretim görevlileri eşfinansman için gerekli parayı bulmakta çok ciddi güçlükler çektiklerini belirtmişlerdir. Yapılan anketlerde, 'AB programları tekrar açılrsa katılmak ister misiniz?' sorusuna hayır yanıtı veren proje sahiplerinin %65'i katılmak istememe nedeni olarak eşfinansman güçlüklerini göstermişlerdir.

Yaptığımız bu görüşmelerde eş finansmanı sağlamak için özellikle STK'ların ve meslek yüksekokullarının İl Özel İdaresi ve çeşitli kamu kuruluşlarıyla ortaklık kurduklarını tespit ettik (Erzincan, Haziran 2007) .

Araştırmanın bulguları göstermiştir ki, AB destekli bölgesel kalkınma programının emilim performansını etkileyen en önemli aktör ildeki en büyük idari amir olan Valiler ve Vali yardımcılardır. Programın yürütülmesi için gerekli kaynakların (mali, insani, idare yetkisi, haber) önemli bir kısmı ildeki en büyük idari amir olan Valiler'in kontrolündedir. Nitekim, Valiler bu kaynakları program boyunca kendi illerinin başarısı için seferber etmişlerdir. Bu nedenle AB bölgesel politikasının yönetim ağlarının merkezinde Valilik yani merkezi yönetimin taşradaki en büyük idari amiri bulunmaktadır. Bu durum, Türkiye gibi merkezi bir idari sistemine sahip bir ülkede daha önce de belirttiğimiz kapasite sorunu yüzünden beklediğimiz bir durumdur.

Bununla birlikte, görmeye çalıştığımız diğer bir nokta, aktörlerin bölgesel ölçekte işbirliği veya ortaklığa girişip girişmedikleri oldu. İncelenen hiç bir örnekte bölgesel ölçekte bir işbirliğinde bahsedemeyiz. Aksine program bölgelerindeki illerde bulunan aktörlerin, diğer illerdeki aktörlerle rekabet içinde bulunduğunu ve bunun da en azından elimizdeki örnekte bölgesel bir ortaklığı engellediği söyleyebiliriz. Program içinde farklı illerde bulunan aktörlerin ortaklığında yürütülen hiç bir projeye rastlamadık. Buna istisna tek durum, farklı illerdeki proje ofisleri ve PUB'lar arasında gerçekleştirilen programın teknik konularına ilişkin bilgi alışverişinde ibarettir. Fakat asıl önemli nokta, programda yönetici işlevi gören Valiliklerin de birbirleriyle rekabet halinde olması ve birlikte çalışamamasıdır. Bu durum, gelecekte kurulması planlanan bölgesel idarenin yönetim kapasitesini şüphesiz etkileyecektir..

AE

## ALTINCI BÖLÜM

### SONUÇ

Avrupa Birliği, 1990'ların sonunda Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile başlayan Akdeniz adaları, Balkan ülkeleri ve Türkiye'yi kapsayan bir genişleme dönemine girmiştir. AB'ye yeni üye ve aday olan tüm ülkelerin Topluluk ortalama GSMH'sının altında bir gelire sahip olması, hem AB bölgesel politikası hem de yeni üye ve aday ülkeler için çok önemli sonuçlar doğurmuştur. Bir yandan, Avrupa Komisyonu, aday ülkelerin Topluluk Fonları'nın etkin bir şekilde yönetilmesi için yeterli emilim kapasitesini oluşturmasını güvence altına almaya çalışırken, bir yandan da aday ülkeler AB'ye katılım aşamasında aktarılan önemli miktardaki dış yardımı en verimli ve etkin şekilde kullanma çabasındadırlar.

Avrupa Komisyonu, aday ülkelere aktarılan katılım öncesi yardım fonlarının Topluluk politikalarının hedeflerine ve ilkelerine uygun, verimli ve etkin yönetilmesi için AB'ye katılım müzakere başlıklarından '*Bölgesel Politika ve Yapısal Fonların Koordinasyonu*' başlığı altında, fonların emilimi için gerekli yönetim kapasitesini geliştirmelerini istemektedir. Ancak, Topluluk politikasının doğası gereği, aday ülkelere talep edilen yönetim kapasitesinin oluşturulması için ulusal mevzuata uyarlanması gereken bir Topluluk mevzuatı bulunmamaktadır. Bu nedenle, özellikle Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin AB'ye katılım sürecinde, Avrupa Komisyonu aday ülkelerin Topluluk fonlarını kullanmaya hazır olup olmadığını objektif bir biçimde değerlendirmekte oldukça zorlanmıştır.

Bu nedenle, Komisyon 2001 yılında Hollanda Ekonomi Enstitüsünden (Netherland Economy Institute (NEI)), aday ülkelerin yerine getirmesi istenen detaylı bir emilim kapasitesi için detaylı bir gösterge seti hazırlamasını talep etmiş ve aday ülkelerin emilim kapasitesini 2002'de yayımlanan NEI Raporunda yer alan göstergelere göre değerlendirmiştir (EC, 2003). Buna göre Topluluk fonlarının emilim kapasitesi; ülkenin makro-ekonomik durumu, ulusal, bölgesel/yerel düzeydeki yönetim kapasitesiyle ve eşfinansman kapasitesi ile belirlenebilir.

Avrupa Birliği'ne adaylık sürecinde, tüm aday ülkeler gibi Türkiye'den de, 22. müzakere faslı olan '*Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu*' başlığı altında, Avrupa

Birliği (AB) bölgesel politika araçlarının, AB normlarına uygun, etkin ve verimli biçimde uygulanabilmesi için gerekli '*yönetim kapasitesi*'ni geliştirmesi istenmektedir. 2001 yılından bu yana, Avrupa Komisyonu, tüm İlerleme Raporlarında, Türkiye'nin bu '*yönetim kapasitesi*'nden yoksun olduğunu vurgulamış, ve bu kapasitenin geliştirilmesi için bir dizi öneride bulunmuştur. Ancak, Raporlar'da sözü edilen yetersiz '*yönetim kapasitesi*'ne rağmen AB Yapısal Fonları kuralları çerçevesinde ilk kez hazırlanan ve uygulanan AB destekli bölgesel kalkınma programlarında, Türkiye'ye tahsis edilen bölgesel kalkınma fonları %98'lere varan oranlarda (DPT, Aralık 2006 verileri) sözleşmeye bağlanmıştır.

Bu çalışma, Türkiye'nin AB destekli bölgesel kalkınma fonlarında gösterdiği '*yüksek emilim kapasitesinin*' nedenlerini açıklamayı amaçlamıştır. Bu doğrultuda, AB bölgesel politikası üzerine oluşturulan literatürü özetleyerek, emilim kapasitesi ve emilim performansı kavramları bu çerçevede açıklanmaya çalışılmıştır. Çalışmanın üçüncü bölümünde ise araştırma projesi anlatılmıştır. Araştırmada, AB destekli bölgesel kalkınma programlarını uygulayan idari birimlerin yönetim ve eşfinansman kapasitesi ile hibelerden yararlanacak proje sahiplerinin yönetim ve eşfinansman kapasiteleri emilim performansını etkileyen temel faktörler olarak belirtilmiş ve bu faktörlerin göstergeleri açıklanmıştır. Araştırma, AB destekli bölgesel kalkınma programlarının uygulandığı üç bölgenin değişkenlerini bu göstergeler doğrultusunda incelemiştir. Bu amaçla programla ilgili belgelerin analizi ve mülakat yöntemiyle veri toplanmıştır. Mülakatlar Ankara'da DPT uzmanlarıyla, seçilen bölgelerdeki (TR 81, TR 82 ve TR A1 düzey II bölgeleri) dokuz ilde, AB bölgesel kalkınma programlarının Program uygulama birimi ve proje ofisi çalışanları ve proje sahipleri ile gerçekleştirilmiştir. Samsun bölgesinde bulunan Tokat ilinde araştırmanın yapıldığı tarihlerde programdan sorumlu yetkililerin çeşitli sebeplerle görevde olmaması nedeniyle görüşülememiştir.

Çalışma, Türkiye'de, ülkenin tarihsel, siyasi ve ekonomik koşulları içinde gelişen merkezi idari sistemi içerisindeki AB bölgesel politikasının politika sürecine katılımını amaçladığı yerel yönetimler ve sivil toplum örgütlerinin yönetim ve eşfinansman kapasitelerinin oldukça düşük olduğunu ortaya koymuştur. Bu sorun, Avrupa Komisyonu Türkiye İlerleme Raporlarında da önemle vurgulanmış ve Türkiye'den Topluluk fonlarının emilimi için gerekli yönetim kapasitesini geliştirmesi istenmiştir. Fakat, Türkiye, yerel yönetimlerin ve sivil

Az



toplum örgütlerinin bu düşük kapasitesine karşın, AB destekli bölgesel kalkınma programlarında oldukça yüksek bir emilim performansı göstermiştir.

Türkiye’de on ili kapsayan üç istatistiki Düzey II bölgesinde, AB destekli bölgesel kalkınma fonlarından alınan hibelerin bölgeler arasında nüfusla orantılı dağıldığını, ancak iller arasında aynı nüfusa sahip iller arasında performans farkları olduğunu tespit ettik. Bunun en önemli nedeni ise, Türkiye’de ulusal yönetim ağlarının bölgede değil, ilde örgütlenmiş olmasıydı.

Gerçekten de programların ildeki performanslarını doğrudan veya dolaylı olarak etkileyen en güçlü aktörlerin merkezi yönetimin temsilcisi Valiler veya Vali Yardımcıları olduğunu tespit ettik. Valilerin (veya Vali Yardımcılarının) kontrolü altındaki mali, insani, teknik, haber kaynakları ve idari yetkileri yerel yönetimlerin ve STK’ların kaynaklarından çok daha fazladır, bu nedenle de programın uygulama sürecinde Valiler yönetim ağlarının odak noktası olmuşlardır. AB programlarının bölgelerdeki uygulama birimi olan PUB’lar ve Teknik Yardım ekipleri, yerel yönetimler ve tüm potansiyel proje sahipleri programın yürütülmesi için Valilerin denetimindeki kaynaklara bağımlıdır. Başka bir deyişle bölgelerdeki yönetim ve eşfinansman kapasitesi merkezi yönetimin il teşkilatlarında yoğunlaşmıştır.

Yapılan alan araştırmasında, AB destekli bölgesel kalkınma programları süresince yerel yönetimlerin ve sivil toplum örgütlerinin düşük yönetim ve eşfinansman kapasitelerinin merkezi yönetimin il teşkilatları tarafından telafi edildiği ortaya konulmuştur. Bununla birlikte, bu ilk uygulama döneminin ardından, proje sahiplerinin %93,75’i proje hazırlama ve proje yönetmeyi öğrendiklerini, ancak eşfinansman konusunda durumlarının aynı kaldığını belirtmiştir.

AB destekli bölgesel kalkınma programlarında gösterilen yönetim performansını böylece tespit ettikten sonra, bu yönetim ağlarının Türkiye’deki merkezi hükümet, yerel yönetimler ve sivil toplum örgütleri arasındaki ilişkileri nasıl değiştirebileceğini yorumlamaya çalışalım:

- 1) AB destekli bölgesel kalkınma programları yerel yönetimleri ve hükümet dışı aktörleri merkezi yönetime karşı siyasi ve idari olarak güçlendirmemiştir. Türkiye’de merkezi yönetimin yerel yönetime ve sivil toplum örgütlerine göre üstün konumu ve

A3

kapasitesi, program süresince en etkili aktörün merkezi yönetimin ildeki en büyük idari amiri olması sonucunu doğurmuştur.

- 2) Bununla birlikte, merkezi yönetim içindeki kurumların görev ve yetkilerinin AB destekli bölgesel kalkınma programı çerçevesinde değiştiğini görüyoruz. Buna göre 2000'li yıllara kadar yalnızca planlama ve danışma fonksiyonlarını yerine getiren DPT, AB destekli bölgesel kalkınma yürütücüsü olmuştur. Bağımsız düzenleyici kurum statüsündeki MFIB ise ulusal kademedede programın tüm sözleşmeleri ve ödemelerinden sorumlu olmuştur. Ulusal kademedeki bu yürütücü kurumları ise Avrupa kademesinde AKTD denetlemiştir. Yukarı açıkladığımız nedenlerden ötürü Valiliklerin AB programların yerel kademedeki yürütücüsü konumunda olduğunu görüyoruz. Bu durumda, merkezi yönetimin bazı denetim ve karar alma yetkilerini Avrupa kademesine aktardığını, ulusal kademedede kendi içinde yeni bir yapılanmaya girdiğini ve AB bölgesel politikasının yürütülmesi için bakanlıklardan bağımsız kurumları görevlendirdiğini, yerel kademedede ise merkezdeki yürütme yetkilerini taşraya devrettiğini gözlemliyoruz.
- 3) AB destekli bölgesel kalkınma programı çerçevesinde verilen hibelerin yarışma mantığı içinde dağıtılması da yönetim ağlarının odağında bulunan Valilikleri ya da illeri rekabet içine sokmuştur. Bu nedenle iller, istatistiki bölge birimi içerisinde işbirliği yapamamakta ve kaynakları bölge bazında koordine edememektedirler. Bu sorun ileride kurulması planlanan Bölgesel Kalkınma Ajanslarının bölgesel değil birbiriyle rekabet eden yerel yönetim ağlarıyla program uygulaması anlamına gelecektir.

Tüm bu çıkarımlar doğrultusunda, Türkiye'de AB bölgesel kalkınma programlarını uygulanması sürecinde merkezi yönetim, yerel yönetimler ve sivil toplum örgütleri arasındaki geleneksel güç ilişkisinin değişmediği söylenebilir. AB fonları, görünürde yerel aktörlere yeni kaynaklar sağlarken aslında yerel aktörlerin bu kaynakların kullanımı için merkezi yönetime bağımlı olduğu tespit edilmiştir.

AS

## EK-2

### REFERANSLAR

- AKKAHVE, D., Bölgesel Gelişme Planlarının Yönetişim Açısından Değerlendirilmesi, Bölgesel Yönetişim Konferansı Tebliğ, İstanbul, (2003)
- ALDAN, A. ve Gaygısız, E., Shaping EU Regional Policy: Economic, Social and Political Pressures, ed. Regional Studies Association, Leuven, Belgium (2006)
- ALTINBAS, S., Doğruel, F. ve Güneş, M., Türkiye’de Bölgesel Yakınsama: Kalkınmada Öncelikli İller Politikası Başarılı Mı?, VI. ODTÜ Uluslararası Ekonomi Kongresi, Ankara, (11-14 Eylül, 2002)
- ANDERSEN, S.S. ve S.A., *The European Union: How Democratic Is It?*, Eliassen, London/Thousand Oaks, Sage, (1996)
- ANSELL, C., The Networked Polity: Regional Development in Western Europe, *Governance*, vol.13, no.3, pp: 303-33, (July 2000).
- ANSELL, C., C. Parsons ve K. Darden, Dual Networks in European Regional Development Policy, *Journal of Common Market Studies*, vol. 35, no.3, pp: 347-357, (1997).
- BACHE, I., *The Politics of European Regional Policy. Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?*, Sheffield University Press., Sheffield, (1998)
- BACHE, I., The Extended Gatekeeper: Central Government and the Implementation of EC Regional Policy in the UK, *Journal of European Public Policy*, no.6, vol.1, pp: 28-45, (1999)
- BACHTLER, J. „Spatial Policy in a Divided Nation, ed. Harrison, R.T. ve M. Hart, London: Jessica Kingsley, (1993).
- BEGG, I., EU Investment Grants Review, World Bank Technical Paper No. 435, ECA PREM series, (1999).
- BOLDRIN, M. ve Canova, F., Inequality and convergence: Reconsidering European Regional Policies, 31st Economic Policy Panel, Lisbon, (April 2000)
- BACHTLER, J, et al., The Impact of EU Enlargement On Cohesion: Background Study for the 2nd Cohesion Report, DIW-EPRC, (2001).
- BERBER, M., Yamak, R. and Artan, S., 9. Ulusal Bölge Bilimi ve Bölge Planlama Kongresi Bildiriler Kitabı, pp: 51-59, (2000).
- BÖRZEL, T., *States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in*

*Germany and Spain*, Cambridge, Cambridge University Press, (2002).

BÖRZEL, T. ve T. Risse, Conceptualizing the Domestic Impact of Europe, *The Politics of Europeanization*, ed. K. Featherstone e C.M. Radaelli, Oxford, Oxford University Press, pp. 57-80, (2003).

BULMER, S., Domestic Politics and EC Policy Making, *Journal of Common Market Studies*, vol. 21, no. 4, (1983). Pp: 261-280.

BURLEY, AM. ve Mattli, W., *Europe Before the Court*, International Organization, vol. 47, p. 1, (Winter, 1993).

CAPORASO, J. ve J. Keeler, The State of the European Union, ed: C. Rhodes and S. Mazey, Vol. 3: Building a European Polity?, Pp: 29-62, Longman, London, (1995).

CAPPELLÌN, R. ve Batey P.W. J. ed., *Regional Networks, Border Regions and European integration*, Pion publishing, London (1993).

COMMISSION OF EUROPEAN UNION, Council Regulation, No 1260/99, Articles 28, 31, 32, (21 June 1999)

COMMISSION OF EUROPEAN UNION, Communication From The Commission To The European Parliament And The Council, On The Implementation Of Commitments Undertaken By The Acceding Countries In The Context Of Accession Negotiations On Chapter 21 – Regional Policy And Coordination Of Structural Instruments, COM(2003), 433 final, , Brussels SEC, (16 July 2003)

COMMISSION OF EUROPEAN UNION, Second Report on Economic and Social Cohesion, [online], (2001)

COMMISSION OF EUROPEAN UNION, 9th Annual Report of the Structural Funds (1997); presented by the Commission, Brussels, (30 Ekim 1998)

COMMISSION OF EUROPEAN UNION, 11th Annual Report on the Structural Funds (1999); Report from the Commission, Volume 1, Brussels, (13 Kasım 2000)

COMMISSION OF EUROPEAN UNION, 12th Annual Report on The Structural Funds (2000); Report from the Commission, Brussels, (03 Ekim 2001)

COMMISSION OF EUROPEAN UNION, Second Report on Economic and Social Cohesion, Brussels, (31 Ocak 2001)

COMMISSION OF EUROPEAN UNION, Phasing-Out of PHARE in the acceding countries, the revision of the PHARE Guidelines and the revision of the PHARE Cross-Border Commission Regulation No. 2760/98; Communication to the Commission, European Commission, Brussels, (6 Eylül 2002)

COMMISSION OF EUROPEAN UNION, Draft Report on the Management and Control Systems for the ERDF communicated by the Member States for 2000-2006 Structural Fund

Programmes; Document of the Commission services, DG Regional Policy, Brussels, (30 Nisan 2003)

COMMISSION OF EUROPEAN UNION, Annex to The Phare Programme Annual Report 2001; Report to the Commission, European Commission, Brussels, (3 Mart 2003)

COMMISSION OF EUROPEAN UNION, 2006 Turkey Progress Report, COM(2006) 649 final, SEC(2006) 1390, Brussels,( 6 Kasım 2006)

COMMISSION OF EUROPEAN UNION, 2005 Turkey Progress Report, COM (2005) 561 final, SEC (2005) 1426, Brussels, (9 Kasım 2005)

COMMISSION OF EUROPEAN UNION, 2004 Turkey Progress Report, COM(2004) 656 final, SEC(2004) 1201, Brussels,( 6 Ekim 2004)

COMMISSION OF EUROPEAN UNION, 2003 Turkey Progress Report, Brussels,( 2003)

COMMISSION OF EUROPEAN UNION, 2002 Turkey Progress Report, COM(2002) 700 final, SEC(2002) 1412, Brussels,(9 Ekim 2002)

COMMISSION OF EUROPEAN UNION, 2001 Turkey Progress Report, SEC(2001) 1756 , Brussels,( 13 Aralık 2001)

COMMISSION OF EUROPEAN UNION, 2000 Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession, Brussels,( 8 Kasım 2000)

COMMISSION OF EUROPEAN UNION, 1999 Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession, Brussels,( 13 Ekim 1999)

DEHOUSSE, F. ve COUSSENS, W., The Commission's Propositions For The Enlargement Negotiations On Agriculture, Structural Funds And The Budget: An Analysis, ECC Agriculture Proposals, ( 24 Şubat 2002)

DPT MÜSTEŞARLIĞI ve Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA), DOKAP Çalışması Nihai Rapor Kurumsal Gelişme, Cilt VII, (2000)

ERKAN, G.H., *Local Institutional Capacity and Decentralization of Power*, (Master Tezi) Graduate School of Social Sciences of Middle East Technical University, (2006).

ERTUGAL, E., Europeanization of Regional Policy and Regional Governance: The Case of Turkey, *European Political Economy Review Vol. 3, No. 1.*, pp: 18-53, (2005)

ESİYOK, B. A., AB Sürecinde Türkiye'de Kalkınmanın Dinamikleri: Sabit Sermaye Yatırımları, Tasarruflar ve Büyüme. [online]. Ankara: Türkiye Kalkınma Bankası A.S. Arastırma Müdürlüğü GA-05-10-23, (2005).

FEATHERSTONE, K., ve C.M. Radaelli, *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press. Oxford, (2003).

AE

GARRETT, G., *The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union*, Cambridge University Press, (2003).

GEORGE, S., *An Awkward Partner: Britain in the European Community*, Oxford University Press, Oxford, New York (1994).

GEZICI, F., ve G. J. D. Hewings, Regional Convergence and the Economic Performance of Peripheral Areas in Turkey, *RURDS*, vol. 16, no. 2., Pp: 113-132, (2004).

GÖYMEN, K., *Türkiye 'de Kent Yönetimi*, Boyut Kitapları, İstanbul, (1997).

GUALINI, E., *Multi-Level Governance and Institutional Change. The Europeanization of Regional Policy in Italy*, Aldershot, Ashgate, (2004).

HAAS, E. B., *The Uniting of Europe : Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*, University of Notre Dame Press, (1958).

HALE, WM., *The Political and Economic Development of Modern Turkey*, Croom Helm, Oxford, (1981).

HALL, P. A., Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain, *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3, pp: 275-296, (1993)

HALL, PA ve R.C.R. Taylor , Political Science and the Three New Institutionalisms, MPIFG Discussion paper, *Political Studies*, (1996).

HEINELT, H., Smith R., *Policy Networks and European Structural Funds*, Aldershot, Avebury, UK, (1996).

HOFFMAN, S., Reflections on the nation state in Europe today, *Journal of Common Market Studies*, vol. 21, Pp: 21-37, (1982).

HOLLIDAY, I., Critical Reflections on the Europe of Regions: Identity and the Incidence of Success, Unpublished MS in Ansell, C., C. Parsons and K. Darden: Dual Networks in European Regional Development Policy, *Journal of Common Market Studies*, vol.35, no.3, pp. 347-357, (1994).

HOOGHE, L., Sub-national Mobilization in the European Union, *West European Politics*, vol.18, no. 3, pp: 175-198, (1995)

HOOGHE, L., Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance, ed. Hooghe, L., Oxford, Clarendon Press, (1996).

HOOGHE, L., *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance*, Oxford, Clarendon Press, (1996).

HOOGHE, L., Marks G., Europe with the Regions: Channels of Regional Representation in the European Union, *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 26, no.1,

AG

pp:73-91, (1996).

HORVAT, A., *Absorption Problems in the European Union's Structural Funds Focussing on Administrative Absorption Capacities in the Candidate Countries*, (Ph.D. thesis), Vienna University of Economics and Business Administration, (2004).

HERVE, Y. ve R. Holzmann, *Fiscal Transfers and Economic Convergence in the EU—An Analysis of Absorption Problems and Evaluation of The Literature*, NOMOS, Baden-Baden, (1998).

HUGHES, J., G. Sasse ve C. Gordon, *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe : The Myth of Conditionality*, Palgrave Macmillan, New York, (2001 ve 2004).

KEATING, M., *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Edward Elgar Publishing, (1998).

KEATING, M., ve J. Hughes, The Regional Challenge in Central and Eastern Europe, Territorial Restructuring and European Integration, *Regionalism and Federalism Series*, ed. Peter, P.I.E. ve S. A. Lang, (2003).

KIRDAR, M. G. ve Saraçoğlu D.S., *Does Internal Migration Lead to Faster Regional Convergence in Turkey? An Empirical Investigation*, Turkish Economic Association Discussion Paper, (Haziran, 2006).

KÖKLER, L., Local Politics and Democracy in Turkey: An Appraisal, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 540, pp: 51-62, (1995)..

KRASNER, S.D., Sovereignty: An Institutional Perspective, *Comparative Political Studies*, vol. 21, pp: 66-94, (1988)..

LADRECH, R., Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France, *Journal of Common Market Studies*, (1994).

MARDIN, S., Power Civil Society and Power in the Ottoman Empire, *Comparative Studies in Society and History*, vol.11, pp: 258-81, (1969).

MARKS, G., *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance*, ed. Hooghe, L., Oxford, Clarendon Press. (1996).

MARKS, G., Euro-politics. Institutions and Policymaking in the "New" European Community, ed: Sbragia A., Washington, DC, The Brookings Institution, (1992)..

MARKS, G., Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC, ed: Rosenthal, G. et.al., *The State of the European Community*, vol. 2, The Maastricht Debates and Beyond, pp: 391-410, (1993).

MARKS, G.: An Actor-Centered Approach to Multi-Level Governance, *Regional*

AK

*and Federal Studies*, vol.6, no.2, pp: 20-40 (1996).

MARKS, G. ve L. Hooghe, The Making of a Polity: The Struggle over European Integration, *European Integration online Papers*, vol. 1, no. 4, (1997).

MARKS, G. ve L. Hooghe, Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance, *American Political Science Review*, vol.97, no.2, pp.233-43, (2003).

MARKS, G. ve L. Hooghe, Multi-Level Governance: Inter-disciplinary Perspectives, ed: Bache I., Flinders M., Oxford, Oxford University Press, (2004).

MARKS, G., L. Hooghe ve K. Blank: European Integration from the 1980s: State-Centric versus Multi-Level Governance, *Journal of Common Market Studies*, vol.34, no.3, pp: 341-78, (1996).

MARTENS, B. The Performance of the EC Phare Programme as an Instrument for Institutional Reform in the EU Candidate Member States, 4th IMAD Conference on Institutions in Transition, Portoroz, Slovenia, (23-24 Haziran, 2000)

MORAVSCÍK, A., Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community, *International Organization*, Vol. 45, No. 1., Pp: 19-56, (Winter, 1991)

MORAVSCÍK, A. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, *Journal of Common Market Studies*, (30th Anniversary Edition) (December 1993).

MORAVCSIK, A., Economic and Political Integration in Europe. Internal Dynamics and Global Context, ed. S. Bulmer ve A. Scott, Oxford, Blackwell Publishers, pp: 29-85, (1994).

NETHERLANDS ECONOMIC INSTITUTE FOR THE NATIONAL AGENCY (NEI), Absorption Capacity for Structural Funds in the Regions of Slovenia; Final Report in the framework of PHARE: Special Preparatory Program for Structural Funds in Slovenia, Ljubljana, (2002).

O'TOOLE , Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration, *Public Administration Review*, vol. 57, (1997).

ÖZCAN, G.B. (1999), Local Economic Development, Decentralisation and Consensus Building in Turkey, *Progress in Planning*, Pergamon, London

ÖZEN, P., Old Wine in New Bottles, working paper in Florence Gradual Conference, (Haziran, 2007).

ÖZTÜRK, L. Interregional Income Inequality: An Analysis with Inequality Indexes by Considering Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS) 1965-2001, *Akdeniz I.I.B.F. Dergisi*, vol.10, pp: 95-110, (2005).

*AK*



PAPADOPOULOS, A., Administrative Capacity Study Phare Region – Phase 2, Main Report to the European Commission, 2nd Draft, (19 Mart, 2003)

PAPADOPOULOS, A., Administrative Capacity Study Phare Region – Phase 2, Country Reports to the European Commission, (Mart, 2003)

PETERSON, J. ve E. Bomberg, *Decision-Making in the European Union*, St. Martin's Press New York,(1999).

PUTNAM, R.D., Leonardi, R. ve Nannetti, R.Y., *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, (1993).

RHODES, R.A.W., *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-central Governments of England*, London, Unwin Hyman. (1988).

RHODES, R.A.W., The New Governance: Governing Without Government, *Political Studies*, vol. 44, no. 4, pp: 652-67 (1996)..

RHODES, R.A.W., *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham/Philadelphia, Open University Press, (1997).

RHODES, R.A.W. e D. Marsh ed., *Policy Networks in British Government*, Oxford, Oxford University Press (1992).

RHODES, R.A.W., Bache I., George S., *Policy, Cohesion Policy and European Integration*, ed: Hooghe, L., Oxford, Clarendon Press, (1996).

RISSE-KAPPEN, T., *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press (1996).

SALAMON, L. M., *The Tools of Government :A Guide to the New Governance*, ed. Salamon, L. M., Oxford, New York, Oxford University Press, (2002).

SEZER, S., *Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye 'de Planlama Teşkilatı*, TODAIE, Ankara (1999)

SUMPIKOVA, M.; J. Pavel ve S. Klazar, *EU Funds:Absorption Capacity and Efectiveness of Their Use, with Focus on Regional Level in Cezech Republic*, Report based on Grand Agency Czezh Republic, project no: 402/03/1221, (2004)

DIE, *Belediyeler ve İl Özel İdarelerinin Hesapları*, Devlet İstatistik Enstitüsü, Ankara (2003)

DIE, *Belediyeler, Köyler ve İl Özel İdarelerinin Bütçeleri*, Devlet İstatistik Enstitüsü, Ankara DIE verileri (2005)

AKZ

TRIGILIA, C., *Italy At a Crossroads : International Economy and Society in the 1990s: Coping with the South : A New Strategy for An Old Problem*, Cambridge, Minda de Gunzburg Center for European Studies, Harvard University, (1996)

TEKELI, I. Yerel Siyaset, Demokrasi ve Sivil Toplum,. *Kent Gündemi*, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, vol. 6, (2004).

UGURLU, Ü., *Relationship Between Regional Policy and Regional State Aid Policy in European Union and the Implications for Turkey*, Master Thesis Submitted to Graduate School of Social Sciences of Middle East Technical University, (2006).

YERASİMOS, S Türkiye’de Sivil Toplum ve Milliyetçilik, İletişim Yayınları, Araştırma İnceleme Dizisi, 104, pp: 13-25, (2000).

YELDAN, E., *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi*, İletişim Yayınları, (2001)

YILMAZ, H.H. ve B. Kerimoglu, Mali Yerelleşme: Yoksulluk ve Bölgesel Esitsizlik Sorunlarının Çözümü İçin Yeni Yaklaşım, TESEV Yayınları , Ağustos, (2005).

WALLACE, H., *Policy-Making in the European Communities*, ed. H Wallace, et.al., London, John Wiley&Sons, pp:137-163, (1977).

WİSHLADE, *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance*, ed. Hooghe, L., Oxford, Clarendon Press. (1996).

WORLD BANK, *Turkey Municipal Sector Review*, Turkey Country Unit, Infrastructure and Energy Services Department, Europe and Central Asia Region, The World Bank, (September 2004).

AZ

## EK-3

### PROJE ANKET VE MÜLAKAT SORULARI

Araştırma projesi kapsamında sırasıyla DPT program koordinasyon görevlileri T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı AB Bölgesel Programlar Dairesi Başkanı Deniz Akkahve, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü İzleme ve Değerlendirme Daire Başkanı Sayın Ömer Bilen, uzman Sayın Volkan İdris Sarı, Erzurum, Erzincan, Bayburt, Amasya, Samsun, Çorum, Çankırı, Kastamonu ve Sinop illerindeki tüm PUB ve Proje Ofisi çalışanları Bayburt Valisi Sayın Musa Küçük Kurt ile mülakat yapılmıştır. PUB ve Proje Ofisi çalışanlarından 26 kişiyle ayrıca anket yapılmıştır.

Bununla birlikte ziyaret edilen 9 ilde toplam 32 proje sahibi ile mülakat ve toplam 55 proje sahibi ile anket yapılmıştır.

#### Avrupa Birliği Bölgesel Kalkınma Hibe Programlarının Yönetim Performansının Değerlendirilmesi PUB ve Proje Ofisi Çalışanları Anket ve Mülakat Soruları

1) Hangi ilde çalışıyorsunuz? (Lütfen aşağıdaki kutucuklardan birini işaretleyiniz.)

- Erzurum
- Erzincan
- Bayburt
- Amasya
- Samsun
- Çorum
- Tokat
- Kastamonu
- Sinop
- Çankırı

2) Kalkınma Birliği'nde veya Valilik bünyesindeki Proje Ofislerinde hangi statüde çalışıyorsunuz? (Lütfen aşağıdaki kutucuklardan yalnızca birini işaretleyiniz.)

- Kalkınma Birliği'nde AB Hibe Programları süresince sözleşmeli personel olarak çalışıyorum.
- Valilik tarafından kurumumdan bu görev için atandım. Devlet memuruyum.
- Diğer (Lütfen belirtiniz).....

3) Kalkınma Birliği'nde veya Valilik bünyesindeki Proje Ofislerinde çalışmaya ne zaman başladınız? (Lütfen tam tarihini yazınız.)

.....

4) AB Hibe Programları için proje yazdınız mı? (Lütfen aşağıdaki kutucuklardan birini işaretleyiniz.)

- Evet (Lütfen proje sahibi kurumun adını belirtiniz).....  
 Hayır

5) İzleme görevi yürütüyor musunuz? (Lütfen aşağıdaki kutucuklardan birini işaretleyiniz.)

- Hayır  
 Evet (Lütfen izleme yaptığınız projelerin isimlerini belirtiniz)  
i)  
ii)  
iii)  
iv)  
v)  
vi)  
vii)  
viii)

6) Bir daha aynı görevde çalışmak ister misiniz? (Lütfen aşağıdaki kutucuklardan birini işaretleyiniz.)

- Evet  Hayır

6a) Cevabınız EVET ise nedeni nedir? (Birden fazla yanıt işaretleyebilirsiniz)

- İlgi çekici bir iş, yeni şeyler öğrenmek hoşuma gidiyor  
 Fazla mesailerim için ek prim ödeniyor  
 Kurumdaki görevimden daha iyi bir iş yapıyorum  
 Yeni bir statü ve kariyer sahibi oldum

6b) Cevabınız HAYIR ise nedeni nedir? (Birden fazla yanıt işaretleyebilirsiniz)

- Fazla mesai gerektiren bir iş  
 Projede çalışan kurum personeline fazla mesai için ek ücret ödenmiyor  
 Kurumdaki görevim devam ediyor, oradaki işlerimi bitiremiyorum  
 Kendi alanımın dışında bir iş, ilginç bulmuyorum

7) Kalkınma Birliği ya da Proje Ofisinizdeki görevinize başlamadan önce proje yazma deneyiminiz var mıydı?

Hayır

Evet (Lütfen daha önce hangi projeyi yazdığınızı belirtiniz).....

8) Kalkınma Birliği ya da Proje Ofisinizdeki görevinize başlamadan önce proje döngü yönetimi eğitimi almış mıydınız?

Hayır

Evet (Lütfen eğitiminizi nereden aldığınızı belirtiniz).....

9) Projelerin hazırlanması aşamasında Kalkınma Birliği merkez ofisinden destek gördünüz mü? Lütfen bu soruyu Kalkınma Birliği Merkez Ofisinin bulunmadığı diğer illerde (Bayburt, Erzincan, Sinop, Çankırı, Tokat, Çorum, Samsun) görev yapıyorsanız yanıtlayınız.

- Evet, projelerin yazıldığı dönem boyunca Birlik Merkez Ofisi'nden bir fiil destek aldık.  
 Pek sayılmaz, projelerin yazıldığı dönem boyunca Birlik Merkez Ofisi'ne yalnızca programın genel kurallarıyla ilgili teknik destek aldık.  
 Hayır, proje hazırlamayla ilgili herşeyi kendi imkanlarımızla öğrendik.

10) Kendi ilinizdeki potansiyel faydalanıcılara proje yazma konusunda eğitim verdiniz mi? (Lütfen aşağıdaki kutucuklardan birini işaretleyiniz.)

- Evet  
 Hayır

11) Kendi ilinizdeki potansiyel faydalanıcılara AB hibe programlarını tanıtmak maksadıyla çeşitli toplantılar düzenlediniz mi? (Lütfen aşağıdaki kutucuklardan birini işaretleyiniz.)

- Evet  
 Hayır

12) Kendi ilinizdeki potansiyel faydalanıcılara projelerini yazılması aşamasında birebir destek (proje fikirlerini tartışmak, proje metinlerini ya da formatını tartışmak, bütçeleme konusunda yardımcı olmak vb.) verdiniz mi? (Lütfen aşağıdaki kutucuklardan birini işaretleyiniz.)

- Evet  
 Hayır

13) Kendi bölgenizde bulunan diğer illerdeki potansiyel faydalanıcılara proje yazma konusunda eğitim verdiniz mi? (Lütfen aşağıdaki kutucuklardan birini işaretleyiniz.)

- Evet  
 Hayır

14) Kendi bölgenizde bulunan diğer illerdeki potansiyel faydalanıcılara AB hibe programlarını tanıtmak maksadıyla çeşitli toplantılar düzenlediniz mi? (Lütfen aşağıdaki kutucuklardan birini işaretleyiniz.)

- Evet  
 Hayır

15) Kendi bölgenizde bulunan diğer illerdeki potansiyel faydalanıcılara projelerini yazılması aşamasında birebir destek (proje fikirlerini tartışmak, proje metinlerini ya da formatını tartışmak, bütçeleme konusunda yardımcı olmak vb.) verdiniz mi? (Lütfen aşağıdaki kutucuklardan birini işaretleyiniz.)

- Evet  
 Hayır

16) Program süresince Ankara'ya projeye ilgili görüşmeler yapmak için kaç kez gittiniz? (Lütfen aşağıdaki kutucuklardan birini işaretleyiniz.)

- En fazla 5 kez  
 5 ila 10 arası  
 10'dan fazla  
 20'den fazla  
 Hatırlamıyorum

17) Program süresince **en çok** hangi kurumlarla irtibat halinde oldunuz? (Lütfen aşağıdaki kutucuklardan **yalnızca birini** işaretleyiniz.)

- Ankara'da DPT  
 Ankara'da Merkezi İhale ve Finans Birimi  
 Kalkınma Birliği'nin Merkez Ofisi  
 Bölgemizde Kalkınma Birliği Merkez Ofisi'nin bulunmadığı diğer iller

18) Aşağıdaki ifadelerden hangisine katılırsınız? (Lütfen aşağıdaki ifadelerin **hepsini okuduktan sonra** kendi ilinizde yaşadığınız tecrübelerle dayanarak katıldığınız ifade(ler)i işaretleyiniz.)

- Sayın Valimiz AB Hibe programları ilan edildikten sonra ilimizdeki tüm potansiyel faydalanıcı kurum ve kuruluşlara bilgilendirme yazısı gönderdi.  
 Sayın Valimiz AB Hibe programları ilan edildikten sonra ilimizdeki tüm ilgili kurum ve kuruluşlara 'projelerin hazırlanması ve yürütülmesi için gerekli kolaylıkların gösterilmesini' öngören resmi yazı gönderdi.  
 Sayın Valimiz AB Hibe programları ilan edildikten sonra tüm resmi kurum ve kuruluşların katıldığı bilgilendirme toplantılarına iştirak etti.  
 Sayın Valimiz AB Hibe programları ilan edildikten sonra yerel yönetimlerin (belediye ve köy) temsil edildiği bilgilendirme toplantılarına iştirak etti.  
 Sayın Valimiz AB Hibe programları ilan edildikten sonra ilimizde faaliyet gösteren sivil toplum örgütlerinin (dernek, vakıf, sanayi ve ticaret odası, esnaf ve sanatkarlar odası vb.) katıldığı bilgilendirme toplantılarına iştirak etti.  
 Sayın Valimiz AB Hibe programları ilan edildikten sonra üniversite ve meslek yüksek okullarının temsil edildiği bilgilendirme toplantılarına iştirak etti.  
 Sayın Valimiz AB Hibe programları ilan edildikten sonra tüm resmi kurum ve kuruluşların katıldığı bilgilendirme toplantılarına iştirak etti.  
 Sayın Valimiz AB Hibe programlarının açıklanmasının ardından Valilik bünyesinde bir proje ekibi oluşturdu ve Valilik bünyesinde oluşturulan bu ekip için çeşitli il müdürlüklerinde çalışan devlet memurlarını görevlendirdi.  
 Sayın Valimiz, Valilik bünyesinde oluşturulan proje ekibine sivil toplum örgütleri ve üniversiteler gibi çeşitli kurum ve kuruluşlardan da destek sağlanması için yoğun çaba harcadı.  
 Proje sırasında karşılaştığımız sorunları doğrudan Sayın Valimizle görüştük.  
 Proje sırasında karşılaştığımız sorunları Sayın Valimiz'e Genel Sekreterimiz kanalıyla ilettik.

19) Aşağıdakilerden hangisi sizin durumunuzu daha iyi açıklıyor? (Lütfen aşağıdaki kutucuklardan birini işaretleyiniz.)

- Proje sözleşmeleri imzalandıktan sonra Valilik bünyesindeki Proje Ofisimizin fiziki çalışma koşulları topyekün iyileştirildi.

- Proje sözleşmeleri imzalandıktan sonra Valilik bünyesindeki Proje Ofisimize projelerin yürütülmesi için gerekli makina, araç ve teçhizat sağlandı.
- Proje sözleşmeleri imzalandıktan sonra Valilik bünyesindeki Proje Ofisimizin çalışma koşullarında bir değişiklik olmadı.
- Proje sözleşmeleri imzalandıktan sonra Valilik bünyesindeki Proje Ofisimizin çalışma koşullarında bir değişiklik olması gerekmedi, çünkü çalışma koşullarımız zaten yeterince iyiydi.

20) Genel Sekreteriniz program süresince değişti mi?

- Hayır
- Evet (*Tarihi hatırlıyorsanız, lütfen belirtiniz*).....

Katkılarınız ve zamanınızı ayırdığınız için çok teşekkür ederiz.

## Avrupa Birliği Bölgesel Kalkınma Hibe Programlarının Yönetim Performansının Değerlendirilmesi Proje Sahipleri Anket ve Mülakat Soruları

1) Projenizi hangi ilde gerçekleştirdiniz? (*Lütfen aşağıdaki kutucuklardan birini işaretleyiniz.*)

- Erzurum
- Erzincan
- Bayburt
- Amasya
- Samsun
- Çorum
- Tokat
- Kastamonu
- Sinop
- Çankırı

2) Proje faydalanıcısı kurum veya kuruluşunuz aşağıdakilerden hangisidir? (*Lütfen aşağıdaki kutucuklardan birini işaretleyiniz.*)

- İl Özel İdaresi
- Köylere Hizmet Götürme Birliği
- Köy
- Belediye
- Büyükşehir Belediyesi
- Üniversite veya Meslek Yüksek Okulu
- Dernek, Vakıf, Esnaf ve Sanatkarlar Odası, Birlik, Kooperatif
- Ticaret ve Sanayi Odası
- KOBİ
- Diğer (lütfen belirtiniz).....

3) Kaç tane proje iştirakçiniz (ortağınız) var? (Lütfen aşağıdaki kutucuklardan birini işaretleyiniz ve işaretlediğiniz seçeneklerin yanına proje iştirakçilerinizin isimlerini yazınız.)

- 1 .....
- 2 .....
- 3 .....
- 4 veya daha çok .....
- .....
- .....
- .....

4) AB Hibe Programlarını **ilk kez** nereden duydunuz? (Lütfen aşağıdaki kutucuklardan birini işaretleyiniz.)

- Valilik (ya da Kaymakamlık) kanalıyla kuruma gelen resmi yazı ile duydum.
- Sayın Vali ya da Sayın Kaymakamın kendisinden bizzat duydum.
- Valilik (ya da Kaymakamlık) tarafından proje hazırlamak üzere görevlendirildim.
- Kalkınma Birliği'nin düzenlediği tanıtma ve eğitim toplantıları ile duydum
- Valilik bünyesindeki Proje Ofislerinden öğrendim.
- İnternet ve basın yolu ile kendim öğrendim.
- Proje hazırlayan başka bir arkadaşım söyledi.
- Proje hazırlayan danışmanlık şirketlerinden ya da bağımsız uzmanlardan öğrendim.
- Diğer (Lütfen belirtiniz).....

5) Bulduğunuz ilde AB hibe programlarını tanıtmak maksadıyla düzenlenen toplantılara katıldınız mı? (Lütfen aşağıdaki kutucuklardan birini işaretleyiniz.)

- Evet  Hayır

6) Projeyi hazırladığınız süreçte veya öncesinde proje yönetim döngüsü eğitimi aldınız mı? (Lütfen aşağıdaki kutucuklardan birini işaretleyiniz.)

- Evet  Hayır

6a) Eğer cevabınız Evet'se; Lütfen nereden eğitim aldığınızı belirtiniz:

- Teknik Yardım ekibinin düzenlediği eğitimlere katıldım.
- Valilik bünyesindeki proje ofislerinden eğitim aldım.
- Daha önce UNDP Doğu Anadolu Kalkınma Programı kapsamında eğitim almıştım.
- Başka bir yerden eğitim almıştım.

6b) Eğer cevabınız Hayır'sa; Lütfen aşağıdaki kutucuklardan birini işaretleyiniz:

- Eğitim almadım ama daha önce proje hazırladığım için tecrübem vardı.
- Hiç bir eğitim almadım. Kendi kendime öğrendim.
- Hiç bir eğitim almadım fakat Valilik bünyesindeki proje ofislerinden destek alarak proje yazdım.
- Hiç bir eğitim almadım. Projemizi bir danışmanlık firması hazırladı.

7) Teknik Yardım ekibinin düzenlediği eğitimlerden gerektiği gibi yararlanabildiniz mi? (Teknik Yardım Ekibinden eğitim aldıysanız lütfen aşağıdaki kutucuklardan birini işaretleyiniz.)



Evet

Hayır

7a) Cevabınız Hayır ise niçin yararlanamadığınızı belirtiniz: (Birden fazla yanıt işaretleyebilirsiniz)

- Yabancı uzmanlarla dil sorunu yüzünden anlayamadık  
 Kavramlar bizim için çok yabancıydı, ders çok teorikti ve pratik örnekler çok azdı.  
 Eğitimci bizimle iletişim kuramadı  
 Eğitimci bize yeterince zaman ayırmadı  
 Diğer (Lütfen belirtiniz).....

8) Projenizi hazırladığınız dönem içinde Başvuru Rehberleri, broşürler ve programın web siteleri ihtiyacınız olan bilgileri sağlayabildi mi?

Evet

Pek sayılmaz

Hayır

9) Projelerinizin **yazılması** aşamasında herhangi bir kurum, kuruluş veya kişiden projenizin amacı, içeriği ve formatı konusunda destek aldınız mı? (Lütfen aşağıdaki kutucuklardan birini işaretleyiniz.)

- Evet, projenin neredeyse tamamını destek aldığım kurum, kuruluş ve kişinin yardımlarıyla yazdım diyebilirim.  
 Yalnızca bazı teknik konularda destek aldım diyebilirim,  
 Hayır, kimseden destek almama gerek kalmadı, başvuru rehberleri ve internetten edindiğim bilgiler yeterli oldu.

10) Projelerinizin **yazılması** aşamasında **en çok** nereden destek aldınız? (Lütfen aşağıdaki kutucuklardan **yalnızca birini** işaretleyiniz.)

- Erzurum'da bulunan Program Uygulama Birimi'nden  
 Erzincan'da bulunan Proje Ofisi'nden  
 Bayburt'ta bulunan Proje Ofisi'nden  
 Amasya'da bulunan Program Uygulama Birimi'nden  
 Samsun'da bulunan Proje Ofisi'nden  
 Çorum'da bulunan Proje Ofisi'nden  
 Tokat'ta bulunan Proje Ofisi'nden  
 Kastamonu'da bulunan Program Uygulama Birimi'nden  
 Sinop'ta bulunan Proje Ofisi'nden  
 Çankırı'da bulunan Proje Ofisi'nden  
 Danışmanlık şirketi veya bağımsız uzmandan  
 Ticaret ve Sanayi Odasından  
 Üniversiteden  
 Proje yazan bir başka arkadaşımın  
 Hiç kimseden, Başvuru Rehberi ve web sitesinden yararlanarak projemi kendi başıma yazdım

11) Programdan önce proje fikriniz var mıydı? (Lütfen aşağıdaki kutucuklardan birini işaretleyiniz.)

Evet, programdan önce proje fikrim vardı ama gerçekleştirecek kaynağım yoktu.

Hayır, bir proje hazırlamaya AB Hibe programları hakkında bilgi sahibi olduktan sonra karar verdim.

12) Aşağıdaki ifadelerden hangisine katılırsınız. (Lütfen aşağıdaki kutucuklardan birini işaretleyiniz.)

AB Hibe Programları ilk kez ilan edildiğinde, kazanan projelere vaat edilen hibenin sağlanacağından hiç şüphe etmedim.

AB Hibe Programları ilk kez ilan edildiğinde, kazanan projelere vaat edilen hibenin sağlanacağından şüphe ediyordum.

13) Aşağıdaki ifadelerden hangisine katılırsınız? (Lütfen aşağıdaki kutucuklardan birini işaretleyiniz.)

AB Hibe Programlarının ardından 'Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyeliği' ile ilgili fikrim olumlu yönde değişti. Şimdi Türkiye'nin AB üyeliğini daha çok destekliyorum.

AB Hibe Programlarının ardından 'Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyeliği' ile ilgili fikrimde herhangi bir değişiklik olmadı. Türkiye'nin AB üyeliğini eskisi gibi desteklemiyorum.

AB Hibe Programlarının ardından 'Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyeliği' ile ilgili fikrimde herhangi bir değişiklik olmadı. Türkiye'nin AB üyeliğini eskisi gibi destekliyorum.

AB Hibe Programlarının ardından 'Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyeliği' ile ilgili fikrimde olumsuz yönde değişti. Şimdi Türkiye'nin AB üyeliğini daha az destekliyorum..

14) Bugün yeni bir hibe programı açılrsa katılmak ister misiniz?

Evet

Hayır

14a) HAYIR ise nedenini belirtiniz: (Birden fazla kutucuk işaretleyebilirsiniz)

Projenin gerektirdiği katkı payını finanse edemeyeceğim için

Proje bürokrasisi çok fazla ve proje uygulamak çok zahmetli

AB menşeyli makina almak istemediğim için

Hibe sözleşmeleri çok geç sonuçlandığı ve projeyi gerçekleştirmede çok zaman kaybettiğim için

Bu iş için eleman istihdam edemediğim için

**Diğer:** \_\_\_\_\_

15) Bu projenin ardından yeni bir projeyi yazmayı ve yönetmeyi öğrenebildiğinizi düşünüyor musunuz?

Evet

Hayır

16) Bu projeden sonra yeni bir proje hazırlayıp yurt içi ve yurtdışı fonlarla desteklenen herhangi bir programa sundunuz mu?

AS

Hayır

Evet (*Lütfen hangi programa proje sunduğunuzu belirtiniz*).....

17) Örneğin IPA programı kapsamında proje yazdınız mı?

Evet (*Lütfen kaç tane proje yazdığınızı belirtiniz*).....

Hayır

18) Bu projeyi yürütmek için yeni eleman (proje koordinatörü, uzman gibi) istihdam ettiniz mi?

Hayır

18a) Hayır ise projeyi kimin yürüttüğünü lütfen belirtiniz:

Evet

18b) Evet ise projeyi yürütmek için kaç tane yeni eleman aldınız lütfen belirtiniz:.....

19) Projeyi tamamladıktan sonra işyerinizde ya da kurumunuzda çalışacak yeni elemanlar istihdam edildi mi?

Evet (*Lütfen kaç kişi istihdam edildi belirtiniz*).....

Hayır

Katkılarınız ve zamanınız için çok teşekkür ederiz.

AS

## EK-4

### PROJE ÖZET BİLGİ FORMU

**Proje Başlığı:** ADAY ÜLKELERİN AVRUPA BİRLİĞİ BÖLGESEL FONLARINI EMİLİM (ABSORBSİYON) PERFORMANSI: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

**Proje Yürütücüsü:** Doç. Dr. Aylin Ege

**Araştırmacılar:** Dr. Ebru Ertugal Loewendahl, Dr. Sait Akşit

**Projenin Yürütüldüğü Kuruluş ve Adresi:** ODTU Avrupa Çalışmaları Merkezi

**Projenin Başlangıç ve Bitiş Tarihleri:** 15 Haziran 2007 - 15 Ekim 2007

#### Öz:

Avrupa Birliği'ne adaylık sürecinde, tüm aday ülkeler gibi Türkiye'den, 22. müzakere faslı olan '*Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu*' başlığı altında, Avrupa Birliği (AB) bölgesel politika araçlarının, AB normlarına uygun, etkin ve verimli biçimde uygulanabilmesi için gerekli '*yönetim kapasitesi*'ni geliştirmesi istenmektedir. 2001 yılından bu yana, Avrupa Komisyonu, tüm İlerleme Raporlarında, Türkiye'nin bu '*yönetim kapasitesi*'nden yoksun olduğunu vurgulanmış, ve bu kapasitenin geliştirilmesi için bir dizi öneride bulunulmuştur. Ancak, Raporlar'da sözü edilen yetersiz '*yönetim kapasitesi*'ne rağmen AB Yapısal Fonları kuralları çerçevesinde ilk kez hazırlanan ve uygulanan AB bölgesel kalkınma programlarında, Türkiye'ye tahsis edilen bölgesel kalkınma fonları %98'lere varan oranlarda (DPT, Aralık 2006 verileri) harcanmıştır. Fonların Türkiye'deki bu yüksek harcanma oranı, Birlik'e yeni üye olan ve halen aday olan ülkelerin ilk deneyimleriyle karşılaştırıldığında şaşırtıcı ölçüde yüksektir.

Bu çalışmada, Türkiye'de AB destekli bölgesel kalkınma fonlarını *emilim performansı*'nı etkileyen faktörler araştırılmıştır. Bu amaçla, AB destekli bölgesel kalkınma programları tarafından tanımlanan aktörlerin yönetim ve eşfinansman kapasiteleri analiz edilerek, yerel yönetimlerin ve sivil toplum örgütlerinin düşük kapasitelerine rağmen Türkiye'nin nasıl yüksek bir emilim performansı yakaladığı açıklanmıştır. Araştırma, her ilde Valilik ve emrindeki kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimlerin ve sivil toplum örgütlerinin düşük kapasitelerini telafi ettiğini ortaya koymuştur.

**Anahtar Kelimeler:** AB bölgesel kalkınma politikası, Türkiye, AB destekli bölgesel kalkınma programları, emilim (absorbsiyon) performansı

**Projeden Yapılan Yayınlar:** Henüz projeden yapılan yayın yoktur.