



Bu proje Avrupa Birliği ve Türkiye Cumhuriyeti tarafından finanse edilmektedir.



Türkiye'de Bölgesel Rekabet Edebilirliğin Geliştirilmesi



Merkezi Kurumlar ile Kalkınma Ajansları arasındaki Koordinasyonun Geliştirilmesi: Yatay ve Dikey Koordinasyon Stratejileri

NEZAKET ÇEVİRİSİ

İKTİSADİ İŞBİRLİĞİ VE KALKINMA TEŞKİLATI

İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD), hükümetlerin küreselleşmenin ekonomik, sosyal ve çevresel sorunlarını çözmek üzere müştereken çalıştıkları bir forum olma işlevini taşımaktadır. OECD, aynı zamanda çalışmalarıyla kurumsal yönetim, bilgi ekonomisi ve nüfusun yaşlanmasına dair zorluklar gibi yeni gelişmeleri ve endişeleri anlamak ve bunlara cevap vermek konusunda ön sıralarda yer almaktadır. Teşkilatın kapsamındaki düzenekler hükümetlere politika deneyimlerini karşılaştırma, ortak problemlere çözüm arama, doğru uygulamaları teşhis etme ve ulusal ve uluslararası politikalara dair çalışmaları koordine etme imkanlarını sunmaktadır.

OECD üye ülkeleri şunlardır: Almanya, Amerika Birleşik Devletleri, Avustralya, Avusturya, Belçika, Birleşik Krallık, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, Hırvatistan, Hollanda, İrlanda, İspanya, İsrail, İsveç, İsviçre, İtalya, İzlanda, Japonya, Kanada, Kore, Letonya, Lüksemburg, Meksika, Norveç, Polonya, Portekiz, Slovak Cumhuriyeti, Slovenya, Şili, Türkiye, Yeni Zelanda, Yunanistan. Avrupa Birliği OECD'nin çalışmalarına müdahil olmaktadır.
www.oecd.org

İletişim:

Sn. Marzena Kisielewska

Birim Başkanı

Güneydoğu Avrupa

Küresel İlişkiler Sekreteryası

OECD

GRS.contact@oecd.org

*Türkiye’de Bölgesel Rekabet
Edebilirliğin Geliştirilmesi*

**Merkezi Kurumlar
ile Kalkınma
Ajansları Arasındaki
Koordinasyonun
Geliştirilmesi:
Stratejilerin Yatay ve
Dikey Koordinasyonu**

Eylül 2016

NEZAKET ÇEVİRİSİ

Bu rapor OECD Genel Sekreteri'nin sorumluluğunda yayınlanmıştır. Burada ifade edilen görüşler ve kullanılan ifadeler OECD üye ülkelerinin resmi görüşlerini yansıtmamaktadır.

Bu belge ve buraya dahil edilen herhangi bir harita herhangi bir ülkenin statüsüne veya egemenliğine, uluslararası sınır ve hudutlara ve herhangi bir bölge, şehir veya alanın ismine sınırlama getirmemektedir.

Bu belge, Avrupa Birliği finansal desteğiyle hazırlanmıştır. Burada ifade edilen görüşler ve kullanılan ifadeler Avrupa Birliği'nin resmi görüşlerini yansıtmamaktadır.

Ayrıca bu rapor, "Enhancing the Co-ordination between Central Institutions and Development Agencies" yayınının gayri resmi Türkçe çevirisidir. İngilizce'den Türkçe'ye çevirisinde, OECD ve T.C. Kalkınma Bakanlığı ekiplerinin herhangi bir sorumluluğu bulunmamaktadır.

Önsöz

Bölgeler, OECD ekonomilerinde giderek daha önemli bir rol oynamaktadır. Bölgeler vatandaşların yaşamlarını ve iş çevresini doğrudan etkileyen politikaların ortaya konulmasında etki sahibidirler. Bu doğrultuda, politika belirleyicilerin ve uygulayıcıların ekonomilerini anlaması ve en uygun araçlarla karşılaştırıp değerlendirmesi çok önemlidir. Bölgesel ve yerel politika belirleyicilerin artan önemi aynı zamanda ulusal ve bölgesel politika belirlemeyi etkili bir şekilde koordine etmeyi daha da önemli hale getirmektedir.

Bölgelerinin ekonomik gelişmelerindeki büyük eşitsizlikleriyle, Türkiye şu anda bölgesel kalkınma politikaları ve bölgesel rekabet edebilirlik alanlarıyla aktif olarak ilgilenen OECD ülkeleri arasındadır. 2006 yılında, Türkiye Kalkınma Bakanlığı 26 kalkınma ajansını (KA) devreye sokmuştur. Bunlar üç yıl sonra tamamen faal hale gelmiştir. Bu ajanslar bölgesel düzeyde araştırma, analiz ve ekonomik planlama yapmakta, işletmelerde ve eğitim kurumlarında yönetilen hibe programlarını idare etmekte ve yatırım destek ofisleri (YDO'lar) yoluyla yerel yatırımı teşvik etmektedir. Yakın zamanda kurulan KA'ların bir yandan Türkiye politikası ve kurumsal çevredeki yerini bulurken çok önemli bölgesel ekonomik kalkınma politikaları ortaya koymaları beklenmektedir.

Bu arka plana dayalı olarak, OECD bölgesel ve sektörel rekabet edebilirlik politikalarını iyileştirmek ve kalkınma ajansları, Kalkınma Bakanlığı ve diğer ilgili kurumlar arasındaki koordinasyonu daha verimli hale getirmek için Türkiye'de Bölgesel Rekabet Edebilirliğin Geliştirilmesi projesini yürütmüştür. OECD Kalkınma Bakanlığı ile yakın işbirliği içerisinde Avrupa Birliği ve Türkiye tarafından ortaklaşa finanse edilen (Kasım 2014'ten Eylül 2016'ya kadar) 22 aylık projesini uygulamıştır.

Proje faaliyetleri Ankara'nın yanı sıra Türkiye'nin 26 NUTS II bölgesini kapsayan birçok misyon, çalıştay ve eğitim kurslarıyla birlikte birincil ve ikincil veri toplama ve analizini kapsamıştır. Toplamda, proje ekibi 600'den fazla katılımcıdan girdi toplayabilmiştir. Proje faaliyetleri dört tematik bileşene ek olarak tüm dördünü kapsayan çok önemli bir kapasite geliştirme bileşeni içermiştir. Bu dört temel bileşen şunlardır:

- Bileşen 1. Bölgelerin rekabet edebilirliğinin özelleşmiş bir gösterge seti aracılığıyla ölçülmesi, karşılaştırılması ve izlenmesi.
- Bileşen 2. 26 NUTS II bölgesindeki hakim ve dinamik sektörlerin standartlaştırılmış bir çerçeve yoluyla belirlenmesi.
- Bileşen 3. Merkezi kurumlar ile Kalkınma Ajansları arasındaki koordinasyonun geliştirilmesi.
- Bileşen 4. Ulusal sektör rekabet edebilirlik stratejilerindeki mekansal boyutun güçlendirilmesi.

Projenin dört bileşen yapısı doğrultusunda, bulguları dört tematik raporda incelenmiştir. Bu rapor Bileşen 1'i ele almakta ve Türkiye'deki bölgesel rekabet edebilirliğin değerlendirilmesine odaklanmaktadır. Bölgelerin güçlü ve zayıf yanlarına bağlı olarak rekabet edebilirliği destekleyecek uygun politikaların saptanması hedefiyle bu raporun bulguları üzerine daha fazla analiz ve politika tartışmalarının inşa edilebileceği umulmaktadır.

Teşekkür

Bu yayın, T.C. Kalkınma Bakanlığı ile yakın işbirliği içerisinde yürütülen çalışmanın sonucu olarak OECD Küresel İlişkiler Sekreterliği'nin Güneydoğu Avrupa Bölümü tarafından hazırlanmıştır.

Rapor taslağı Anastasia Kossov öncülüğünde hazırlanmış ve OECD Küresel İlişkiler Yayın Kurulu tarafından gözden geçirilmiştir. Proje çalışmaları, OECD Küresel İlişkiler Müdürü Marcos Bonturi ve OECD Güneydoğu Avrupa Bölümü Başkanı Marzena Kisielewska rehberliğinde ve Clément Brenot'un idaresinde gerçekleştirilmiştir. Renaud Delpuch ve Ali Fuad Turgut, veri analizine ve rapor taslağına önemli katkılarda bulunmuştur. Bu projede, başlangıçtan itibaren Anthony O'Sullivan ve Grégory Lecomte'nin rehberliğinden istifade edilmiştir. Ekip ayrıca Eda Bayrak, Véronique Quénéhen, Ken Kincaid ve idare ve yayın desteğı sağlayan diğer OECD çalışanlarına minnettardır.

Güneydoğu Avrupa Bölümü, proje konusundaki destek ve işbirliğinden dolayı proje süresince sürekli yardım ve rehberliğini esirgemeyen Türk yetkililere, uzmanlara ve politika belirleyicilere içtenlikle teşekkür etmektedir. Bunlar arasında şu isimler yer almaktadır: Serkan Valandova, Mustafa Işık, Adnan Saygılı, Mustafa Erdem Kazaz, Nuri Barış Tartıcı, Salih Acar, Mustafa Caner Meydan, Feyzettin Yılmaz, Selcan Zorlu (Türkiye Kalkınma Bakanlığı), Emine Döğer, Gülseren Şeyda Cebe, Halime Aslı Yıldırım, Yasemin Karabaş (MFİB) ve Mustafa Fazlıoğlu (AB Türkiye Delegasyonu). Ayrıca Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ve Türkiye'nin ulusal istatistik kurumu TÜİK'ten uzmanlara teşekkür ederiz.

Ekip ayrıca etkinlik, toplantı, çalıştay ve eğitimlere katılan ve tartışmalarda aktif olarak yer alan bütün uzman ve uygulayıcılara da müteşekkirdir. Özellikle de 26 Kalkınma Ajansındaki Genel Sekreterliklere, Planlama Dairesi uzmanlarına ve Yatırım Destek Ofisi uzmanlarına teşekkür etmek istiyoruz. OECD Küresel İlişkiler Kıdemli Danışmanı Antonio Fanelli, OECD Küresel İlişkiler Avrasya Bölümü Başkanı William Tompson, OECD Küresel İlişkiler DHKD Bölümü Irène Hors ve OECD Küresel İlişkiler'den Asees Ahuja'ya yorumları ve rehberliklerinden dolayı özel teşekkürlerimizi sunarız. Kamu Yönetişimi ve Bölgesel Kalkınma Müdürlüğü'nün Bölgesel Kalkınma Politikası Bölümü ve Yönetişim ve İdareyi Geliştirmeye Yönelik Destek (SIGMA) Girişimi'nden meslektaşlar da yorum ve rehberlik sağlamışlardır.

Raporda, Avrupa Birliği ve Türkiye'nin finansal desteğinden yararlanılmıştır.

İçindekiler

Yönetici Özeti	6
Giriş	8
Bölüm 1. Türkiye Örneği	11
1.1. Türkiye'nin Ulusal Stratejilerinin incelenmesi	12
1.1.1. Ulusal Stratejilerin haritası	13
1.1.2. Yatay Uyum: Ulusal Düzeyde Stratejiler ve Sektörel Öncelikler Arasındaki Bağlantılar	19
1.1.3. Yatay Koordinasyon Zorlukları	22
1.2. Türkiye'nin NUTS II Bölgeleri'nin 2014-2023 Bölgesel Kalkınma Planları Değerlendirmesi	24
1.2.1. 26 NUTS II Bölgesel Kalkınma Planlarına genel bakış	25
1.2.2. 26 NUTS II Bölgesel Kalkınma Planının Sektörel Değerlendirmesi	26
1.2.3. Dikey Uygunluk: NUTS II Bölgesel Kalkınma Planları ile ulusal stratejiler arasındaki bağlantılar	30
1.2.4. Dikey Koordinasyon Zorlukları	31
Bölüm 2. Stratejilerin uyumu ve koordinasyonu: Uluslararası deneyim	33
2.1. OECD üyesi olan ve olmayan ülkelerin koordinasyon mekanizmalarına genel bakış	34
2.1.1. Tam Yetkili Bakanlıklar	35
2.1.2. Kalkınma Ajansları	37
2.1.3. Bölgesel bakanlar	39
2.1.4. Bakanlıklar arası komiteler	41
2.1.5. Sözleşmeler	42
2.1.6. Politika koordinasyonuna yönelik özel birimler	43
2.2. Avrupa Birliği (AB) durumu	44
2.2.1. Açık Koordinasyon Yöntemi	45
2.2.2. AB Daimi Temsilciler Komitesi	46
2.2.3. Ortaklık Anlaşması	49
2.3. Karşılıklı bağlılık döneminde koordinasyon engelleri ve fırsatları	52
2.3.1. Politika belirleme sürecine "silo yaklaşımının" ortadan kaldırılması	53
2.3.2. Bölgesel kalkınmaya paydaş ve vatandaş katılımını geliştirme development	54
Bölüm 3. Bölgesel kalkınmaya paydaş ve vatandaş katılımını geliştirme	59
3.1. Daha etkili bir koordinasyon alt yapısına doğru	60
3.2. Gelişmiş bir koordinasyon alt yapısı için operasyonel önlemler	62
Notlar	67
Kaynakça	69
Ek A: OECD araçları ve yöntemlerine genel bakış	72
Ek B: OECD Devlet Düzeyleri Arasında Etkili Kamu Yatırımı İlkelerini Uygulama Araçları	80

Yönetici Özeti

OECD üyesi olan ve olmayan ülkeler, politika geliştirmenin köşe taşları olarak etkili sosyo-ekonomik stratejilere duyulan ihtiyacı giderek daha fazla kabul etmektedirler. İlgili tüm tarafların¹ bakış açısını yansıtan net ve uyumlu ulusal ve bölgesel stratejiler, yeniliğin yanı sıra rekabet edebilirliği ve kapsayıcılığı geliştirmede kilit bir rol oynayabilir ve nihayetinde insanların yaşam standartlarını iyileştirecek potansiyele ulaşmasını sağlayabilir. Özellikle, Türkiye ve Batı Balkanlar gibi Avrupa Birliğine ön aday ve aday ekonomilerin durumlarında, doğru koordine edilmiş stratejiler ve genel stratejik tutarlılık, AB içinde etkin bir şekilde çalışmak için temel oluşturabilir.

Bu rapor, ulusal ve bölgesel (alt ulusal) stratejilerin tasarımı boyunca kurumlar arası koordinasyona odaklanmaktadır. Üç bölüm, sırasıyla Merkezi Kurumlar ve Kalkınma Ajansları Arasındaki Koordinasyonun Geliştirilmesi konulu 3'üncü proje bileşeninin üç aşamasının ana bulgularını yansıtmaktadır.

Birinci bölüm, Türkiye'nin ulusal ve bölgesel stratejilerinin uyumluluğunu değerlendirir ve temel koordinasyonu özetlemektedir. Çok sayıda stratejinin varlığı ("strateji enflasyonu"), külfetli raporlama yükümlülükleri, bakanlıklar ve diğer ulusal makamlar arasındaki ortak hedeflerin belirsizliği ve yatay koordinasyon (bakanlıklar ve diğer ulusal makamlar arasındaki) konusunda öne çıkan zorlukları ortaya çıkarmaktadır. Ulusal stratejilerin büyük çoğunluğu, bütçelere, hesaplanan finansman ihtiyaçlarına ya da fonlama kaynaklarına net bağlantılar sağlamamaktadır. Ayrıca, şu anda yürürlükte olan birçok ulusal stratejinin bölgesel bir boyutunun bulunmadığı da ortaya çıkmaktadır.

Dikey koordinasyon konusunda (ulusal ve alt ulusal düzeyler arasında), stratejilerin oluşturulduğu zaman çerçevesi, Kalkınma Ajanslarının, belirli ulusal stratejilerle bölge planlarının kapsadığı zaman aralığını uyumlaştırılmasını zorlaştırmaktadır. Ulusal ve bölgesel paydaşlar arasındaki asimetriklerle ve Kalkınma Ajanslarının kurumsal kapasiteleriyle ilgili diğer birçok koordinasyon konusu da ayrıca ortaya çıkmaktadır. İleride, ulusal stratejilerdeki genişletilmiş mekansal bir boyutta, ulusal ve bölgesel stratejilerde bir yandan farklılaşma diğer yandan da uyum sağlamak için kurumlar arası daha güçlü bir koordinasyona ihtiyaç duyulmaktadır. Bu bağlamda, ulusal ve bölgesel paydaşlar arasında Kalkınma Bakanlığı'nın, yatay ve dikey koordinasyon konularına öncülük edecek en meşru makam olduğuna dair büyük bir fikir birliği vardır.

Türkiye örneği, belirli koordinasyon zorluklarını sergilerken, uluslararası arenada son yıllarda gözlemlenen konulara da örnek oluşturmaktadır. Bu yüzden 2'inci Bölüm, Türkiye ile ilgili olan veya potansiyel örnek teşkil edebilecek birçok koordinasyon mekanizmasına odaklanan uluslararası deneyimi sergilemektedir. Etkin bir koordinasyon için her duruma uygun bir kalıp olmadığını ve her ülkenin kendi yaklaşımını tasarlaması gerektiğini de eklemek gerekir. Bu bağlamda küresel politika, sözde kurumsal "siloların" (örneğin politika belirlemeye yönelik bölümlere ayrılmış yaklaşımların) üstesinden gelmeye yardımcı olabilecek ve paydaş katılımının ivme kazanmasını sağlayabilecek konular üzerinde tartışılmaktadır. Türkiye, Kalkınma Bakanlığı'nın ve Kalkınma Ajanslarının son yıllardaki çabaları ile de paydaş katılımı alanında birçok olumlu uygulama sergilemektedir.

Uluslararası deneyim, çok çeşitli mekanizmalar ve iyi uygulama örnekleri sunmaktadır. Etkin koordinasyon çerçevelerinin kurulması ve ileride geliştirilmesi, hükümetler ve paydaşları için hala karmaşık bir çaba ve sürekli bir öğrenme sürecidir. Buna bağlı olarak 3'üncü Bölüm, Türkiye'nin geleceğe dair geliştirilmiş koordinasyon çerçevesine odaklanmaktadır. Türk politika belirleyiciler arasındaki son tartışma, Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulunun (Başbakan tarafından başkanlık edilen bakanlar

düzeyindeki kurul) ve Bölgesel Gelişme Komitesi'nin (müsteşarlar düzeyindeki komite) potansiyelini daha iyi kullanma gereksinimine odaklanmıştır. Bu kapsamda, gerçek teknik danışma platformları olarak hizmet vermek üzere uygulayıcı seviyede çalışma grupları oluşturulabilir. Eğer uygun şekilde hayata geçirilirse bu çalışma grupları, Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulundaki ve Bölgesel Gelişme Komitesi'ndeki müzakere ve politika belirleme çalışmalarını canlandıracak daha efektif girdiler sağlayabilir.

Ayrıca, Türkiye'nin koordinasyon çerçevesini genişletme çabaları şunları içermektedir: i) uygun bir zaman çizelgesinin ileriye dönük olarak izlenmesini sağlama, ii) bilgi paylaşımı için altyapılardaki mevcut bilgi sistemini iyileştirme, iii) dikey ve yatay koordinasyonu kolaylaştırmada Kalkınma Bakanlığı'nın öncü rolünü tekrar teyit etme, iv) ulusal stratejilerde bölgesel boyutu genişletme, v) ortak bir terimlendirme ve tutarlı metodolojiler sağlama, vi) ulusal stratejilerin ve BKP'lerin etkin gelişimine ve izlenmesine odaklanma ve vii) çok sayıdaki stratejiyi elverişli bir takıma indirgeme.

Bu projelerin faaliyetleri kendi içlerinde daha iyi bir koordinasyon elde etmeye katkıda bulunmaktadır. 3'üncü proje bileşeni kapsamında ulusal ve bölgesel paydaşlar, koordinasyon süreçlerini güçlendirmek için çözümler üretme ve görüş alışverişi yapma amacı etrafında toplanmışlardır. Ayrıca bu raporun birçok bulgusuna 2'nci ve 4'üncü proje bileşenlerinde de değinilmiştir. Bu raporun Durum Değerlendirmesi Bölümü, sektörel değerlendirme için ortak bir metodolojinin istendiğine dair kanıt sağlarken projenin 2'inci bileşeni, standartlaştırılmış bir çerçeve aracılığıyla ülkenin 26 NUTS II bölgesinde ekonomik kalkınma için baskın ve dinamik sektörleri tanımlamaya odaklanmıştır. Ulusal stratejilerde bölgesel boyutu genişletme amaçlı 3'üncü bileşenin bulgularına dayanarak 4'üncü bileşenin çıktısı, üretim ile ilgili ulusal sektör stratejilerindeki mekansal boyutun nasıl güçlendirileceğine dair 10 adımlık bir metodoloji ortaya koymaktadır.

OECD, üyesi olan ve olmayan ülkelerin farklı politika alanlarındaki koordinasyon çerçevelerini iyileştirmek için birçok araç geliştirmiştir. Söz konusu bu çalışmaların kapsamı bu raporun ölçeğinin ötesindedir. Bölgesel kalkınma alanıyla özellikle alakalı olan, *Yönetim Seviyeleri boyunca Etkin Kamu Yatırımları ve Uygulama Araçları*'dir. OECD'nin SIGMA girişimi ve Avrupa Komisyonu, *Kamu Yönetimi İlkeleri* aracılığıyla da AB Katılım ülkelerine politika koordinasyonunda ilgili rehberliği sağlamaktadır.

Giriş

Dünya çapında politika çevreleri, özel sektör temsilcilerinin yanı sıra bakanlıklar ve hükümet kurumları ve makamları gibi sayısız ulusal paydaş arasındaki yatay ilişkileri koordinasyon sağlamaya duyulan ve giderek büyüyen ihtiyacın yanı sıra, ulusal ve bölgesel düzeyler arasındaki dikey bağımlılık da giderek daha fazla önem kazanmaktadır.

Aynı zamanda, OECD üyesi olan ve olmayan ülkeler, politika gelişiminin köşe taşları olarak net sosyoekonomik stratejilere duyulan ihtiyacın gitgide farkına varmaktadır. Hükümetlerin tamamının¹ bakış açısını yansıtan net ve uyumlu ulusal ve bölgesel stratejiler, yeniliğin yanı sıra rekabet edebilirliği ve kapsayıcılığı geliştirmede kilit bir rol oynayabilir ve insanların yaşam standartlarını iyileştirecek potansiyele sahip olabilir. Özellikle, Türkiye ve Batı Balkanlar gibi ön aday ve aday AB genişleme ekonomileri olması durumunda iyi koordine edilmiş stratejiler ve genel stratejik tutarlılık, Avrupa Birliği içinde etkin bir şekilde çalışmak için temel oluşturmaya katkı sağlar.

Bu rapor, Türkiye'deki Bölgesel Rekabet Edilebilirliğin Geliştirilmesi Projesi kapsamında hazırlanmıştır ve Merkezi Kurumlar ve Kalkınma Ajansları Arasındaki Koordinasyonun Geliştirilmesi üzerine 3'üncü proje bileşeninin üç aşamasının ana bulgularını yansıtmaktadır. 3'üncü bileşenin 1'inci aşaması, Türkiye'nin ulusal ve bölgesel stratejilerinin değerlendirme vaka çalışmasını içerir. Bu ilk aşama boyunca bu stratejilerin uyumu Kalkınma Bakanlığı ile sıkı bir işbirliği içinde gözden geçirilmiştir ve temel yatay ve dikey kurumlar arası koordinasyon zorlukları, etkileşimli çalıştaylarda ve ikili görüşmelerde tartışılmıştır.² 2'nci aşama, uluslararası bağlamdaki yatay ve dikey strateji koordinasyonunu konu almıştır. Proje paydaşlarına, OECD üyesi olan ve olmayan ülkeler ile AB tarafından kullanılan ana koordinasyon mekanizmalarını sunmuştur. İkinci aşama ayrıca, kurumsal siloları dağıtma ve birbirine bağlılık döneminde paydaş katılımının ivme kazanmasını sağlama ihtiyacı gibi bazı son küresel ve güncel politika konularını da içerir. 3'üncü aşama ise "Türkiye'deki Ulusal ve Bölgesel Stratejilerin Koordinasyonunu Geliştirme" teması üzerine bir araştırma ve çalıştay etrafında gelişmiştir. 100'den fazla çalıştay katılımcısı³, Türk koordinasyon çerçevesini geliştirme üzerine görüşleri ve önerileri tartışmışlardır.

Türk politika görünümünün belirgin bir özelliği, çok sayıda ulusal ve bölgesel stratejilerin varlığıdır. Bu stratejiler, etkin kurumlar arası koordinasyonu, daha önemli hale getirmektedir. Günümüzün karmaşık dünyasındaki birçok ülkede olduğu gibi orkestradaki tüm enstrümanların uyum içinde çalışması artan bir ihtiyaç haline gelmektedir.

Birçok Güneydoğu Avrupa ekonomisinden uygulayıcılar ve uzmanlar, Türkiye'nin, koordinasyon da dahil olmak üzere birçok politika alanında uyumluluğa sahip ilgi çekici bir örnek olduğunu düzenli olarak vurgulamaktadırlar. Nitekim OECD üyesi olmayan birçok ülke Türkiye'yi, gelişen bir pazar ekonomisinde olan bir OECD üye ülkesi olarak görmektedir. Bu yüzden, Türkiye örneğini olumlu ve olumsuz yönleriyle incelemek, Türkiye sınırlarının ötesinde önemli dersler ve örnekler teşkil edebilir.

Bu rapor, ulusal ve bölgesel stratejilerin tasarımı sürecinde kurumlar arası koordinasyona odaklanmaktadır. Özellikle, ulusal düzeydeki (bakanlıklar ve diğer merkezi kurumlar arasındaki) yatay koordinasyonu ve dikey koordinasyonu (ulusal ve alt ulusal düzeyler arasındaki) inceler. Bu rapordaki "strateji" terimi, birçok politika alanını genel olarak kesen ve orta vadeli bir görüşü kapsayan geniş amaçları olan belgeleri ifade eder. Stratejilerin amaçları yalnızca birçok politika, program ve kanun bölümleri geliştirilip, onaylanıp ve uygulanırsa gerçekleştirilebilir. Etkin koordinasyon ve ilgili politika gelişimi olmadan strateji belgelerinin kaderi yalnızca, dışarıda kalmış aktörlerin dilek listesi ya da iyi niyet beyanları olarak kalacaktır.

“Stratejilerin uyumu” kavramıyla, tam olarak birleştirilmiş (OECD, 2012), yani çelişkilerden, tekrarlardan ve çakışmalardan uzak, uyumlu bir strateji çerçevesi kast edilmektedir. En özet ve genel düzeyde koordinasyon, “bir şeyin, insan gruplarının vb. eylemlerinin etkin ve organize bir şekilde bir arada yürütülmesi” olarak tanımlanır⁵. Koordinasyon, bir sonuçtan ziyade (OECD, 2004) kendi başına oluşmayan ve aktif bir yönetim gerektiren bir süreçtir. Kurumlar arasındaki koordinasyon, net liderlik ve paylaşımlı hedefler gerektirir. Uyumlu, etkili sonuçlar elde etme amacının parçası olarak çok ve çeşitli bileşenler ve paydaşlar içerir. Strateji geliştirme bağlamında, etkin koordinasyon, açıklık, bilgi paylaşımı ve gerçek işbirliği aracılığıyla en uygun, uyumlu stratejilerin arayışını içerir.

Hem stratejilerin temel tutarlılığını hem de bunun altında yatan kurumsal koordinasyonu geliştirmenin faydaları çok katmanlıdır ve en etkin politika uygulaması ile en kapsayıcı politikayı belirleme arasında değişir. Bir yandan, temelde ve yasada etkin ve sürdürülebilir bir şekilde uygulanacak yeterince tutarlı politikalar yaratmak için stratejilerin birbirleriyle uyum içinde olması gerekir. Diğer yandan, bu stratejiler yönetimin genel öncelikleriyle aynı düzeye getirilmelidir. Etkili ve tutarlı bir şekilde uygulanabilen politikalar, yönetime duyulan güveni güçlendirebilir. Birçok stratejik ve politik konular paydaşların bilgi alanları ile kesişirken, farklı bakış açılarını içermek ve koordine etmek strateji tasarımının ilk aşamalarında esastır. Aynı sebeple, kurumlar arasındaki koordinasyonu ihmal etmenin riskleri genel olarak, stratejilerin tutarlığında ters etkiler yapar. Eğer yeterli koordinasyon yoksa stratejik belgeler yanlış ayarlanmış, çelişkili ya da paydaş desteği almayan hale gelebilir. Bunun gibi bozulmuş bir stratejik çerçeve ile etkili politikaların uygulanması pek muhtemel değildir.

Bu rapor, stratejileri tasarlama aşamasında özellikle kurumlar arası koordinasyona odaklanırken aynı zamanda ekinde, OECD üyesi olan ve olmayan ülkelerin yatay ve dikey koordinasyonu geliştirmek için kullanabileceği daha kapsamlı OECD belgelerini ve araçlarını da içerir. OECD ve Avrupa Komisyonu'nun SIGMA Girişimi özellikle AB Katılım ülkelerine politika koordinasyonu ile ilgili bir rehberlik sunar. Gelişmiş kamu yönetimi için SIGMA'nın merkezinde, 2014'te geliştirilen *Kamu Yönetimi İlkeleri*⁶ vardır. Bu ilkeler, Avrupa Birliği'ne üye ülkeler tarafından takip edilmesi gereken standartların ana hatlarını çizen SIGMA'nın ilk dokümanı *Kamu Yönetimi için Avrupa İlkeleri* (1999) üzerine kurulmuştur. Bunlar, diğerlerinin yanı sıra Batı Balkan ekonomilerinin ve Türkiye'nin daha geniş anlamda yatay ve dikey koordinasyonu geliştirmeleri için uymaları gereken ana ilkeleri içerir.⁷ 2015'te SIGMA, ilkelere dayalı olarak AB Genişleme ülkelerinin ilk kapsamlı değerlendirmesini yapmıştır. Sunulan ilgili diğer OECD belgeleri ve araçları, OECD Bölgesel Kalkınma Politikaları Komisyonu'nun (RDPC) çalışmasına aittir.⁸ 2014'te, *OECD Hükümet Düzeyleri boyunca Etkin Kamu Yatırımları Önerisi*, OECD Konseyi tarafından onaylanmıştır. Bu, bölgesel politika ve çok düzeyli yönetim alanında ilk ve tek OECD belgesidir. OECD Önerisi'ndeki (OECD Recommendation) ilkelerin uygulanmasını ve anlaşılmasını kolaylaştırmak için göstergeleri ve iyi uygulamaları olan destekleyici bir uygulama aracı geliştirilmiştir ve dünya çapında ulusal ve alt ulusal uygulayıcılar tarafından kullanılabilir.⁹

Türkiye'deki Bölgesel Rekabet Edilebilirliğin Geliştirilmesi Projesi – 3'üncü Bileşenin üç aşamasını yansıtan bu rapor, üç ana Bölümde düzenlenmiştir. 1'inci Bölüm Türkiye'nin ulusal ve bölgesel stratejilerinin tutarlığı ve koordinasyonu üzerine vaka çalışması değerlendirmektedir. 2'nci Bölüm, “silo yaklaşımının” üstesinden gelme ve paydaş katılımını sağlama gibi son tartışmaların ve koordinasyon mekanizmalarının betimleyici bir genel bakışına odaklanan uluslararası bağlama bir genel görünüm sağlar. 3'üncü Bölüm ise ulusal ve bölgesel stratejilerin koordinasyonunu geliştirmeye odaklanır.

Bölüm 1

Türkiye Örneği

Burada sunulan durum değerlendirmesi analizinin amacı Türkiye'nin ulusal stratejileri içinde belirlenmiş öncelikli sektörlerin¹⁰ istikrarının gözden geçirilmesi ve 26 Bölgesel Kalkınma Planının (BKP) yanı sıra ilgili koordinasyon uygulamaları ve zorluklarının değerlendirilmesidir. Bu vaka çalışması Türkiye'nin geniş ulusal ve bölgesel strateji yelpazesi, koordinasyon zorlukları üzerine 2015 yılının Mayıs ayında Ankara'da düzenlenen çalıştay ve bunun yansısı ulusal ve bölgesel paydaşlar arasında yapılan ikili görüşmeler ile telefon görüşmelerine dayanmaktadır. Bu kapsamda, strateji geliştiren tüm bakanlıkların üst düzey temsilcilerinin yanı sıra 26 Bölgesel Kalkınma Planının (BKP) yorumları da dikkate alınmıştır.

Öncelikli sektörlerin istikrarına yönelik somut verilere dayalı değerlendirmeler stratejilerin finansal boyutunun yanı sıra kurumlar arası koordinasyon sorunlarının belirlenmesinde vekil görevi görmektedir. Türkiye'de, 26 BKP'nin yanı sıra çoğu ulusal strateji, ekonomik sektörlere öncelik verilmesi kapsamında NUTS II¹¹ Kalkınma Ajansları¹² tarafından geliştirilmiştir. Bu sektörler tarım, turizm ve tekstil sanayisi ya da tıbbi araçlar gibi cihazları da kapsayan makine sanayisi sektörleri (ve daha birçok diğer sektör) olabilmektedir. Öncelikli sektörlerin istikrarının ve eski ya da yeni etkin bir kurumsal koordinasyonun sağlanması oldukça karmaşık bir sorundur.

Bu çalışma iki bölümden oluşmaktadır. 1'inci Bölüm ulusal stratejilere odaklanmakta ve yatay koordinasyon sorunlarını belirlemektedir. 2'nci Bölüm Türkiye'nin 26 NUTS II bölgesinin BKP'lerinin gözden geçirilmesi ve dikey koordinasyon zorluklarının sunumunu kapsamaktadır.

Türkiye, politika koordinasyonu konusunda özellikle ilginç bir örnektir. Bu ülke, uzun soluklu bir ulusal planlama geleneğine sahiptir. İlk orta vadeli sanayi planları 1930'lu yılların devlet güdümlü sanayileşme çabalarına kadar uzanmaktayken, Türkiye Cumhuriyeti 1961 Anayasası¹³ sosyal ve ekonomik planlamayı resmi olarak devlet görevi kabul etmiş ve Devlet Kalkınma Teşkilatı (DKT)¹⁴ ülkenin 1963'ten 1967'ye kadar olan ilk Beş Yıllık Kalkınma Planı'nı yayınlamıştır. Meclis (TBMM) tarafından onaylanmış Kalkınma Planları, bu nedenle 1960'lı yıllardan beri ülkenin en yüksek sosyo-ekonomik ana planlarını oluşturmaktadır. Bu nedenle, çeşitli kurumlar arası uyum ve koordinasyonun yanı sıra strateji plan belgeleri ve politikalarının devamlı olarak gözden geçirilmesi ve halen yürürlükte olan Kalkınma Planı'nın amaçları doğrultusunda uyumlu hale getirilmesi öngörülmektedir. Ayrıca Türkiye'nin dünyada bölgesel kalkınma planları oluşturan ilk ülkelerden biri olduğu dikkate alınmalıdır.

Türk hukuku, bir anlamda, genel politika bütünlüğünü ve yatay koordinasyonu somutlaştırmaktadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 9'unzu maddesine göre: "Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izlenmesi ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar."

Yüksek Planlama Kurulu ekonomik ve sosyal politika hedeflerinin belirlenmesinin yanı sıra öngörülen plan, strateji ve programların bu amaçlar doğrultusunda olup olmadığının ve bu nedenle merkezi hükümet¹⁶ tarafından onaylanıp onaylanmayacağına tespit edilmesinde Bakanlar Kurulu'na yardımcı olmaktadır. Yüksek Planlama Kurulu Başbakan tarafından yönetilmekte ve beş Bakan ile iki Başbakan Yardımcısından oluşmaktadır. Kalkınma Bakanlığı (KB) Yüksek Planlama Kurulu için sekreteryaya görevi görmektedir. Buna göre, KB bakanlıklar arası koordinasyon ilişkilerinin doğal bir öncüsü olmaktadır.

1.1. Türkiye'nin Ulusal Stratejilerinin incelenmesi

Stratejilerin temel bütünlüğü ve kurumlar arasında güçlü bir koordinasyon olması yatay düzeyde (örneğin bakanlıklar ve diğer ulusal kuruluşlar arası) ve dikey düzeyde (örneğin ulusal ve alt ulusal düzeylerde) eşit önem taşımaktadır. Bununla beraber, ulusal yatay düzeyin özelliği, verimli bir dikey koordinasyon için, bir ön koşul teşkil etmesidir

(OECD, 2010a). Yatay koordinasyon, ulusal hedeflere ulaşmak ve net bir stratejik çerçeve sağlamak için alt ulusal paydaşlar açısından önemli bir engel oluşturur.

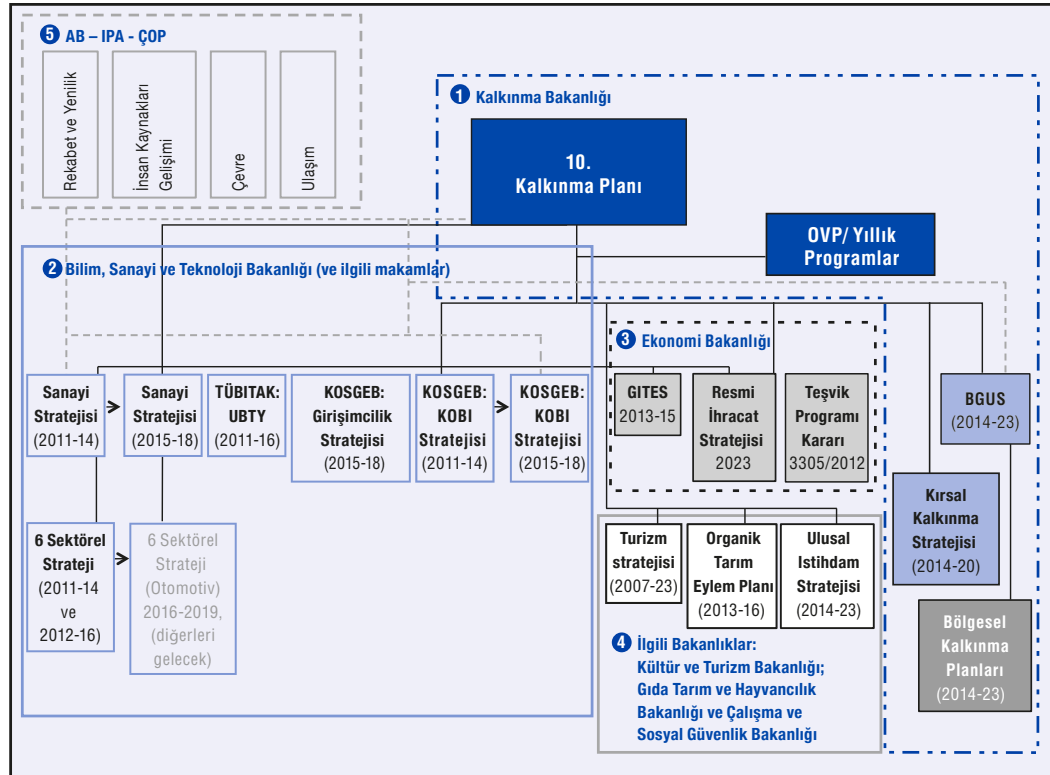
Bu nedenle, ilgili bölgesel kalkınma politikaları, bakanlıklar ve diğer ulusal makamlar toplu bir şekilde koordinasyonu sağlamalıdır. Farklı politika alanları arasındaki karşılıklı bağımlılık giderek arttığından dolayı, stratejileri tasarlarken, daha ilk safhalarda tutarlı ve ortak önceliklerin olması büyük önem teşkil etmektedir.

Stratejik çerçevenin belli bir bölgede temel politikaları belirlemesi beklenmektedir. Buna ulaşmak için, tüm ulusal strateji belgeleri tam olarak birbirleri ile uyumlu hale getirilmelidir, bu uyumda politika sürecine rehberlik edebilecek bir durum sağlayacaktır. Ancak dünyadaki pratik deneyim, böyle bir düzenleme ve rehberliğe total olarak ulaşılamayacağını göstermektedir (OECD, 2010).

1.1.1. Ulusal Stratejilerin haritası

Ulusal stratejilerin haritası boyut, usul, içerik ve uzunluk açısından değişiklik gösteren çok sayıda çok yıllık strateji belgeleri ile karmaşık bir çerçeve olduğunu ortaya çıkarmaktadır (Şekil 1).¹⁷ Genel olarak, ana ulusal stratejileri üreten üç bakanlık vardır. Bu bakanlıklar 1) KB, 2) BSTB'yi içermektedir ve bağlı oldukları kurumlar KOSGEB (Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı) ve TÜBİTAK (Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu) ve buna ilave olarak 3) Ekonomi Bakanlığı'dır. Diğer ilgili bakanlıklar belirli ulusal stratejileri yürütmektedir, bunlar özellikle; 4) Kültür ve Turizm Bakanlığı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ve bunun yanı sıra Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'dır. Son olarak, 5) AB-IPA Çevre Operasyonel Programı da Türkiye'nin çevre stratejilerinde etkili olmaktadır. Belirtilen stratejilerin tanımı özellikle sektörel ve mekansal boyutlarını öne koymaktadır. Ulusal stratejilerin haritası bölümünün geri kalan kısmı bu sektörlerin birbiriyle ne şekilde ilişkili olduğunu incelemektedir.

Şekil 1. Önemli Ulusal Stratejiler Tablosu



Kaynak: OECD analizi

Kalkınma Bakanlığı Stratejik Planları

10. Kalkınma Planı

Meclis tarafından 1 Temmuz 2013 tarihinde kabul edilmiş 10. Kalkınma Planı (2014-18), Türkiye'nin sosyoekonomik kalkınması için mevcut ana plandır. Genel olarak, 2023 hedefleri¹⁸ doğrultusunda 2011 seçimlerinde hükümet tarafından ilan edilen genel nitel ve nicel tüm hedeflerle birlikte bir yol haritası olarak kabul edilmektedir.

Başlangıç bölümünde vurgulandığı üzere, bu Planın istikrarlı, sürdürülebilir ve kapsayıcı büyüme yolunda kamusal ve bireysel karar vericiler için bir rehber olarak göz önünde bulundurulması gerekir. Planın vizyonu mevcut refah seviyesinin ve insani yardımın artırılması; sürdürülebilir bir şekilde çevreyi koruyarak uluslararası rekabet edebilirliğin teşvik edilmesi gibi hedefleri kapsamaktadır. 200 sayfadan uzun olan Plan, üç ana bölüme ayrılmıştır. 1. Bölüm mevcut trendlerin ana hatlarını çizmekte; 2. Bölüm (gelişme bölümlerine göre sırasıyla; i) Nitelikli insan ve güçlü toplum, ii) Yenilikçi üretim ve istikrarlı yüksek büyüme, iii) Yaşanabilir mekanlar, sürdürülebilir çevre, iv) Kalkınma için uluslararası işbirliği) hedefleri geliştirmektedir. Son olarak, 3. Bölüm öncelikli dönüşüm programlarını sunmaktadır.

10. Kalkınma Planı'nın hazırlanması son derece kapsayıcı bir çaba olmuştur. Genel olarak, 66 çalışma grubu ve komisyon toplamda yaklaşık 10.000 paydaşa danışmıştır. Kalkınma Ajansları da Plan'ın geliştirilmesine devamlı olarak katkıda bulunmuştur. Plan, sosyal boyutuyla, – yenilenebilir enerji, tarım, turizm ve madencilik gibi – öncelikli sektörlerle yönelik genel hedefleri, özellikle nitel hedefler ve politika tedbirlerini ve kimyasallar, gıda, tekstil, mobilya, seramik, metal, elektrik ve elektronik eşya, makine, ilaç ve tıbbi malzeme, otomotiv, gemi yapımı, havacılık ve savunma gibi çok sayıda sanayi sektörünü ortaya koymakta; ancak çok sayıda sektör arasında herhangi bir hiyerarşi kurmamaktadır.

10. Kalkınma Planı'nda, bölgesel boyut ancak üçüncü kalkınma ekseninde yer almaktadır. Tarihsel olarak, Türkiye'nin beş yıllık kalkınma planları ulusal gelirinin en üst düzeye çıkarılması ve bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılmasını kapsamaktadır. 10. Kalkınma Planı bu nedenle bölgelerin verimliliğini artırma yoluyla ulusal kalkınma, rekabet edebilirlik ve istihdam için etkin bir biçimde katkıda bulunarak aktif bölgesel kalkınma politikaları öngörmektedir. Bölgesel boyuta ilişkin öncelikler şunlardır: Merkezi düzeydeki politikaların tutarlılığının ve etkinliğinin artırılması, yerel dinamiklere dayalı bir geliştirme ortamının yaratılması, yerel düzeyde kurumsal kapasitenin artırılması ve kırsal kalkınmanın artırılması. Son olarak, 10. Kalkınma Planı Bölgesel Kalkınma Ulusal Stratejisine (BGUS)¹⁹ sıkça başvurmuştur. Plan kapsamında tanımlanmış öncelikli sektörlerin hem daha çok kırsala yönelik nitelikteki faaliyetleri (özellikle, yenilenebilir enerji, tarım ve madencilik gibi mekân ağırlıklı sektörler) hem de yığılma ve küme ekonomilerinden faydalanmaları anlamında daha "doğal" kentsel sanayileri içermesi önemlidir.

Orta Vadeli Programlar

10. Kalkınma Planı kapsamında, 2014-16 ve 2015-17 gibi üç yıllık orta vadeli programlar (OVP) KB tarafından yılda bir duyurulmaktadır. OVP'ler bütçe hazırlama sürecini başlatmak ve gelişim planı politikaları doğrultusunda hazırlanmaktadır. İlişkili yıllık programlar üç yıllık politikalarını nasıl uygulayacaklarını ayrıntılı olarak açıklamaktadır. OVP'lerin ne bölgesel ne de sektörel boyutu vardır. Cari açık düşürülerek büyümenin artırılması ve enflasyon hedeflerinin karşılanması gibi üst düzey makroekonomik hedeflere odaklanmaktadır. OVP'ler ayrıca Türkiye açısından uluslararası ekonomik duruma kapsamlı bir bakış sağlamaktadır.

2014-23 Bölgesel Gelişme Ulusal Strateji

2014'ün sonlarına doğru kabul edilen 2014-23 Bölgesel Gelişme Ulusal Strateji (BGUS), bölgesel kalkınma ve rekabet edebilirliğin artırılması için ulusal düzeydeki koordinasyonu sağlamayı amaçlamaktadır. BGUS Türkiye'nin AB'ye katılım müzakere sürecine paralel olarak düzenlenmiştir. Genel ulusal kalkınma için bölgesel kalkınmanın önemini vurgulamakta; mekânsal ve sosyoekonomik kalkınma politikaları arasındaki bağlantıları güçlendirmeyi ve alt ulusal kalkınma planları için genel bir çerçeve ortaya koymayı amaçlamaktadır. 26 NUTS II bölgeleri için hazırlanan 2014-23 KKP'leri BGUS'un bir parçası olarak oluşturulmuştur. Bildirilen uzun süreli BGUS onay prosedürünün ardından, birtakım KKP taslakları BGUS'un nihai taslağının yayımlanmasından önce kesinleşmişken KKP'ler ve BGUS aynı tarihte kabul edilmiştir. BGUS ve KKP'lerin hazırlanması sırasında Kalkınma Ajanslarıyla zamanlı istişareler ulusal ve bölgesel düzeyde politikalar arasında büyük ölçüde bir uyum olmasını sağlamaktadır. BGUS büyük ölçüde bölgesel kalkınma üzerine yoğunlaşmıştır ve herhangi bir sektörel boyut özelliğine sahip değildir.

Kırsal Kalkınma Stratejisi

2014-20 Kırsal Kalkınma Stratejisi kırsal nüfusun sürdürülebilir çalışma koşullarını elde etmesini, kırsal ve kentsel nüfustaki eşitsizlikleri azaltmayı ve mevcut kırsal politikaları düzenlemeyi amaçlamaktadır. Bu strateji aynı zamanda AB müzakere gereksinimleri bağlamında da oluşturulmuştur. Bu strateji 10. Kalkınma Planı çerçevesinde daha iyi bir kırsal politika elde etme hedefiyle yakından ilgilidir. Kırsal Kalkınma Stratejisi Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı öncülüğünde ayrıntılı yatay koordinasyona bir örnektir. Bu süreçte Kalkınma Bakanlığı'nın yanı sıra Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı gibi diğer bakanlıklar, Hazine Müsteşarlığı, TÜİK ve diğer bazı ulusal makamların destekleride öne çıkmaktadır.

Kırsal Kalkınma Stratejisi NUTS II bölgesel düzeyi yerine NUTS III il düzeyine değinmektedir. Bununla birlikte, Kalkınma Ajansları'nın kısa bir referansı ve uygulamadaki desteği belirtilmiştir. Sektörel boyuta gelince, bu Strateji tarım ve yenilenebilir enerji sektörlerine değinmektedir.

Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile İlgili Makamlarına Bağlı Stratejiler

Sanayi Strateji Belgesi

2011-14 Sanayi Strateji Belgesi Ocak 2011 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Kapsayıcı vizyonu Türkiye'nin "orta ve yüksek teknoloji ürünlerde Avrasya'nın üretim üssü olmak". Genel amacı, "Türk Sanayisinin rekabet edebilirliğinin ve verimliliğinin yükseltilerek, dünya ihracatından daha fazla pay alan, ağırlıklı olarak yüksek katma değerli ve ileri teknoloji ürünlerin üretildiği, nitelikli işgücüne sahip ve aynı zamanda çevreye ve topluma duyarlı bir sanayi yapısına dönüşümü hızlandırmak" olarak belirlenmiştir. Strateji ayrıca belirli politikalara olduğu kadar uygulama ve izleme mekanizmalarına da odaklanmaktadır. Yeni 2015-18 Sanayi Strateji Belgesi Haziran 2015 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Kapsayıcı vizyonu ve genel hedefleri önceki stratejisine bağlı kalmaktadır.

Strateji kanıta dayalıdır ve otomotiv, (beyaz eşya da dâhil olmak üzere) makine, elektrik – elektronik, tekstil, gıda imalatı, demir – çelik gibi birtakım öncelikli sektörleri tanımlamaktadır. Sektör önceliklendirme, ağırlıklı olarak Türk ekonomisinde bu sektörlerin mevcut ağırlığına dayanmaktadır. Stratejinin bölgesel bir boyutu bulunmamaktadır. 2011-14 Sanayi Strateji Belgesi AB katılım şartlarına istinaden oluşturulmuştur. 2015-2018 Sanayi Strateji Belgesi de bölgesel bir boyut taşımamaktadır. Ancak, bölgesel kalkınmanın önemini vurgulamakta ve kısaca eylem planında bölgeler için bazı kapsamlı önlemler belirtmektedir.

Sekiz Ayrı Sektörel Strateji Belgesi (2011-14 ve 2012-16)

Yukarıda belirtilen 2011-14 Sanayi Stratejisi Belgesi kapsamında, BSTB'nin belirli komiteleri farklı zaman çizelgelerini kapsayan belgeleri sekiz bölüme ayırmıştır. Bu stratejiler: i) Otomotiv Sektörü Stratejisi (2016-19), ii) Makine Sektörü Stratejisi (2011-14), iii) Demir Çelik Sektörü Stratejisi (2012-16), iv) Elektrik – Elektronik Sektörü Stratejisi (2012- 16), v) Seramik Sektörü Stratejisi (2012-16), vi) Kimya Sektörü Stratejisi (2012-16), vii) İlaç Sektörü Stratejisi (2015-18) viii) Tekstil, Giyim ve Deri Ürünleri Sektörü Stratejisi (2015-18). Ayrıca her stratejinin kendi izleme komitesi bulunmaktadır.

Tüm bu sektörel stratejiler oldukça benzer bir biçimde yapılandırılmışlardır. Bu stratejiler nicel kanıt ve bazı analitik araçların kullanımını sağlamaktadırlar. İlgili sektörlerin hem iyileştirilmesi hem de derinleştirilmesi için çalışmaktadırlar. Bununla birlikte, bu stratejilerin hiçbiri bölgesel bir boyuta sahip değildir. Genel olarak, sektörel stratejilerin temel hedefleri yüksek teknolojinin yanı sıra özellikle katma değer segmentine odaklanılması; markalaşma ve endüstriyel rekabet edebilirliğin teşvik edilmesi; yerli girdi tedarik payının ve Türkiye'nin küresel piyasalardaki ihracat payının arttırılması etrafında şekillenmiştir. Kapsayıcı istişarelere yönelik ifadeler bulunmasına rağmen, diğer bakanlıklara ne ölçüde başvurulduğu tam olarak açıklanmamıştır.

KOSGEB KOBİ Stratejisi

Türkiye KOBİ Stratejisi ve eylem planı ilk olarak AB müzakere gereksinimleri bağlamında 2007-09 dönemini kapsayacak şekilde 2003 yılında ve daha sonra 2011 yılında hazırlanmıştır. Ancak devam eden eylem plan ve programlarını usulüne uygun olarak tamamlamak için stratejinin süresi KOBİ Strateji Yönlendirme Komitesi tarafından resmi olarak 2014 yılına kadar bir yıl olmak üzere uzatılmıştır. Bu Stratejinin amacı, KOBİ'lerin büyüme, gelişme ve rekabet edebilirliklerine katkıda bulunmak amacıyla iş ortamı ve piyasa koşullarının iyileştirilmesidir. Strateji kanıta dayalıdır, ancak herhangi bir bölgesel boyuta sahip değildir. Strateji'nin mevcut durumunun analizinde sektörel verilere yer verilmesine rağmen, stratejisinin temel metninde sektörel bir boyuta rastlanılmamaktadır.

Revize edilmiş 2015-18 KOBİ Stratejisi Türk KOBİ'lerinin uluslararası bağlamın yanı sıra küresel pazarlardaki rekabet edebilirlik rolüne yönelik geliştirilmiş bir odak sunmaktadır. Hem 2011-14 Stratejisi hem de revize edilmiş Strateji için, diğer bakanlık ve kurumlarla yapılan geniş çaplı istişare ve işbirlikleri KOBİ politikalarının disiplinler arası niteliğini gerçekleştirmiştir.

Ulusal Bilim, Teknoloji ve Yenilik Stratejisi

2011-2016 Ulusal Bilim, Teknoloji ve Yenilik Stratejisi, yenilikçi ürün, süreç ve hizmetleri KOBİ'lerin ve genel ekonominin yararını destekleyerek yaşam kalitesini arttırmak amacıyla yeni bilgilere katkıda bulunmayı ve Ar-Ge tarafından yürütülen yenilikçi teknolojileri geliştirmeyi hedeflemektedir. Strateji bu amaçla işbirliği, Ar-Ge ve yenilikleri teşvik etmenin yanında genel teknik bilgi seviyesi güçlendirmek için dokuz ana stratejik yön önermektedir.

Strateji 2010 yılında Türkiye'nin Bilim, Teknoloji ve Yenilik politikaları belirleme makamı için en yüksek sekretarya rolünde olan TÜBİTAK ve Başbakan başkanlığında Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu (BTYK) tarafından hazırlanmıştır. BTYK, UBTYS tarafından resmi olarak kabul edilmiştir. Strateji 2005-2012 dönemini kapsayan bir önceki yenilik stratejisinin devamıdır. Stratejide bölgesel boyut bulunmamaktadır. Strateji tek başına sektörel bir boyuta sahip olmamakla birlikte otomotiv, makine, bilgi ve iletişim, ilaç, savunma, uzay, enerji, su, gıda ve sağlık gibi çok sayıda güçlü sektörü tanımlamaktadır.

Rekabet Edebilirlik ve Yenilik Sektör Operasyonel Programı

AB-IPA Sektör Operasyonel Programları Türk politika gündemini önemli bir biçimde etkilemektedir. Özellikle, IPA II bünyesindeki Rekabet Edebilirlik ve Yenilik Sektör Operasyonel Programı'nı bu rapor analizi kapsamında ilgilendirmektedir. Bu Operasyonel Program, Katılım Öncesi Yardım Aracı ile ilgili Konsey Tüzüğü uyarınca kendi yetkisi sonucu BSTB tarafından belirlenmiştir. Buna göre BSTB bu programın hazırlanması ve uygulanmasından başlıca sorumlu kurumdur. Program, esas olarak, AB üyeliği yolunda Türkiye'ye destek vermek amacıyla AB mali yardımının önceliklerini ortaya koymakta ve Türk ekonomisi için büyük önem taşımaktadır. Bu Operasyonel Program'ın başlıca hedefleri rekabet edebilirliğin artırılması, iş ortamının iyileştirilmesi ve araştırma, teknolojik gelişme ve yeniliklerin güçlendirilmesidir. Bu strateji belgesinde hiçbir bölgesel boyut bulunmamaktadır. Ancak "IPA Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı'nın" Türkiye'nin en fakir bölgelerinde işletmeleri destekleyerek rekabet edebilirliği arttırmak amacıyla yakın zaman önce kabul edildiğinin vurgulanmasında yarar vardır.

IPA Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı dört ana hedefe ulaşmayı amaçlamaktadır. Bunlar i) özellikle KOBİ'lere ve girişimcilere yönelik, iş sektörünün işleyişinin geliştirilmesi; ii) KOBİ'lere yönelik finansmana erişimin iyileştirilmesi; iii) kümelenme, örgütlenme ve KOBİ'lerin uluslararası boyuta getirilmesinin arttırılması; iv) ekonomik kalkınma desteği kamu ve özel araştırma ve yeniliklerin nitelik ve niceliğini arttırılmasıdır.

Ekonomi Bakanlığı'na Bağlı Stratejiler

2023 Resmi İhracat Stratejisi

2023 Resmi İhracat Stratejisi Ekonomi Bakanlığı ve 2009 yılında Türk İhracatçılar Meclisi (TİM) tarafından başlatılmış ve 2012 yılında Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Resmi Strateji yılda % 12'lik bir artışa işaret ederek Türk Cumhuriyeti'nin yüzüncü yıldönümüne denk gelecek şekilde 2023 yılına kadar devletin ihracat hacmini 500 milyar ABD Doları seviyesine çıkarma hedefini yansıtmaktadır. Ayrıca, 2023 yılı için %80'lik bir ithalat-ihracat oranı hedeflenmiştir. Stratejinin kendisi sektörel bir boyut içermemektedir; ancak strateji düşük katma değerli sektörlerden yüksek teknoloji alanları da dâhil olmak üzere yüksek katma değerli sektörlerle geçişi desteklemektedir. Resmi İhracat Stratejisi ayrıca bölgesel bir boyut da içermemektedir.

Bununla birlikte 2023 Resmi İhracat Stratejisi'nin 2009-10 yıllarında TIM tarafından Ekonomi Bakanlığı'nın işbirliğiyle hazırlanmış Sektörel Destek ile bağlantılı olarak dikkate alınması gerekmektedir. Belge genel olarak 24 sektörü kapsamakta ve neden bu sektörlerin seçilmiş olduğunu açıklamaktadır. 2023 Resmi İhracat Stratejisi için yapılan sektörel yardımda bölgesel bir boyut içermemektedir.

Girdi Tedarik Stratejisi ve Eylem Planı

Girdi Tedarik Stratejisi ve Eylem Planı (2013-15 GİTES) girdi tedarik zincirini etkili bir biçimde güvenceye almak için uygun çözümler sunarak yerli üretimin ithal ürünlere yönelik bağımlılığının sınırlandırılmasını hedeflemektedir. Strateji, daha çok, toplamda 31 yatay ve sektörel önlem ile uygulama odaklıdır. Girdi tedarik stratejisinin temel zorluğu, özellikle yüksek dış bağımlılıkları olan sektörler için ara mal üretimini teşvik ederek sanayi sektörlerini geliştirmeye ve derinleştirmeye çalışmaktır. GİTES 2011-14 Sanayi Stratejisi ile uyumlu bir etkinlik olarak Ekonomi Bakanlığı tarafından hazırlanmıştır. Girdi tedarik stratejisinde hiçbir bölgesel boyutu bulunmamaktadır; ancak strateji demir-çelik ve diğer metalik olmayan mineral ürünler, otomotiv, makine, kimya, tekstil ve tarım gibi çok sayıda öncelikli sektör için alınacak önlemleri belirlemekte ve kabul etmektedir.

3305 Sayılı, 15 Haziran 2012 Tarihli Teşvik Programı Kararnamesi

Mevcut ekonomik Teşvik Programı Ekonomi Bakanlığı tarafından hazırlanmış ve 15 Haziran 2012 tarihinde 3305 Sayılı Kararname olarak kabul edilmiştir. Bu raporda belirtilen diğer ulusal stratejilere kıyasla stratejik bir belge olmamasına karşın bölgesel kalkınma için stratejik öneme sahip önemli bir araçtır. Teşvik Programı'nın kökenleri 2 Nisan 2012 tarihinde döneminin Başbakanı tarafından yapılan kapsamlı bir teşvik paketi duyurusuna dayanmaktadır. Teşvik Programı'nın beyan edilen hedefleri: i) mevcut cari açığın azaltılması, ii) en az gelişmiş bölgelerde yatırımın artırılması, iii) destek araçlarının verimliliğinin artırılması, iv) kümeleme faaliyetlerinin teşviki, v) küresel rekabet edebilirliğin artırılması için yüksek teknoloji yatırımlarının desteklenmesidir. Buna bağlı olarak, 3305 Sayılı Kararname 4 farklı plandan oluşmaktadır; bunlar: 1) Genel Yatırım Teşvik Uygulamaları, 2) Bölgesel Yatırım Teşvik Uygulamaları, 3) Büyük ölçekli Yatırım Teşvikleri Uygulamaları ve son olarak 4) Stratejik Yatırım Teşvik Uygulamaları. Program, ek bölümünde sektörel özellikler bulundurmakta ve bölgesel bir mantığa dayanmaktadır. Teşvikler, KDV istisnası, gelir vergisi indirimi, gümrük vergisi muafiyeti ve potansiyel arazi desteğini içermektedir. Teşviklerin boyutu, ilin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması (SEGE) üzerine kurulu olarak ilgili NUTS III (il düzeyinde) bölgesinin gelişme düzeyine bağlı olarak değişiklik göstermektedir. Teşvikler SEGE 6 düzeyindeki az gelişmiş alanlarda İstanbul, Ankara ya da İzmir gibi SEGE 1 düzeyindeki oldukça gelişmiş alanlara göre daha fazladır.

2 Nisan 2015 tarihinde Başbakan, % 4'lük bir GSYİH büyümesi gibi 2015-17 makroekonomik OVP hedefine ulaşmak amacıyla, yeni bir "istihdam sanayi yatırımı ve üretim destek paketinin" uygulamaya gireceğini ilan etmiştir. Ayrıca uygulamaya girecek olan pakete dair bazı tedbirlerin 3305/2015 Programı'na ait bölgesel teşviklerin çoğunun artacağı şekilde güncelleyecek ve SEGE 1 düzeyindeki bölgeler daha önce sahip olmadıkları yatırımcılar için vergi indirimi erişimine sahip olacaklardır. Bu, tüm bölgelerin rekabet edebilirliğinin artırılmasına bağlı olan bölgesel gelişme paradigmasını iyi bir şekilde yansıtmaktadır. Bu raporun yazıldığı sırada, Ekonomi Bakanlığı yeni bir teşvik programı üzerinde çalışmaktadır.

Diğer Bakanlık Stratejileri

Organik Tarım Eylem Planı

2013-2016 Organik Tarım Eylem Planı tarımsal üretim sürecinin bir dizi özel düzenleme yoluyla daha sürdürülebilir hale getirilmesi amacıyla oluşturulmuştur. Strateji diğer stratejilere kıyasla farklı bir biçimde oluşturulmuştur. Birincisi organik tarımın genel kurallarından oluşan ikincisi mekânsal boyut için takip edilecek organik tarım düzenlemeleri ve süreçleri üzerine yazılmış olan iki detaylı kararnameyi (2004/5262 ve 2010/27676) içerecek şekilde iki bölümden oluşmaktadır. Strateji Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı yetkisi kapsamındaki Alternatif Tarımsal Üretim Teknikleri Çalışma Grubu tarafından 2010 yılında hazırlanmıştır. Açıkçası, bu strateji organik tarım yatırımları için iyi bir uygulama belgesi olarak görülebilir. Stratejinin hiçbir bölgesel boyutu bulunmamaktadır. Strateji sektörel düzeyde tarım üzerine ama aynı zamanda pamuk üzerine yoğunlaşmış olan tekstil sektörüne de eğilmektedir.

Turizm Stratejisi

2007-23 Turizm Stratejisi doğal, kültürel ve coğrafi kaynakların sürdürülebilir bir dengede kullanımını korumayı amaçlamaktadır. Strateji istihdamı artırmak amacıyla turizmdeki alternatifleri zenginleştirmek, bölgesel kalkınmayı arttırmak ve 2023 yılına kadar ülkeyi ilk beş turizm ülkesi arasına yerleştirmek amacıyla ortaya çıkarılmıştır. Strateji büyük ölçüde eylem odaklı ve bölgesel bir boyuttadır ve bölgesel özelliklere bağlı olarak yol haritası ve uygulama tedbirleri önermektedir. Strateji, hâlihazırda var olan turizm alt sektörlerinin yanı sıra, termal turizm, kış turizmi, golf turizmi, deniz turizmi, eko-turizm ve ayrıca kongre ve sergi turizmi gibi alt sektörleri ileriye dönük

olarak desteklemektedir. Strateji, Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından oluşturulmuş ve 2007 yılında Yüksek Planlama Kurulu'nca kabul edilmiştir. Turizm Stratejisi, BGUS ve 10. Kalkınma Planı'nın ardından KKP'lerce en çok atıfta bulunulan stratejidir. Turizm sektörleri tüm KKP'lerde, Ulusal Turizm Stratejisi uygulama amacındaki tedbir ve kalkınma politikalarıyla uyumludur.

Ulusal İstihdam Stratejisi

2014-2023 Ulusal İstihdam Stratejisi işgücü piyasasındaki sorunları belirlemek ve yapısal sorunlara yönelecek, orta ve uzun vadede yüksek kaliteli iş olanakları yaratacak çözüm ve tedbir önerileri sunmak üzere hazırlanmıştır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2009 yılında başlamış olan hazırlık sürecinden sorumlu kurumdur. Strateji üç yıl sonra, 2014 yılında, Yüksek Planlama Kurulu'nca kabul edilmiştir. Ulusal İstihdam Stratejisi'nde hiçbir bölgesel boyut bulunmamaktadır. Strateji özellikle emek yoğunluklu sektörlerin yanı sıra yüksek büyüme potansiyeline sahip sektörler üzerine sektörel mercek ve odaklarını kabul ederken açıkça herhangi bir öncelikli sektör belirlememektedir.

1.1.2. Yatay Uyum: Ulusal Düzeyde Stratejiler ve Sektörel Öncelikler Arasındaki Bağlantılar

Üst düzey Kalkınma Planları ile stratejik çerçevenin maddi düzeyde bir genel bir uyumu olmasına rağmen, sadece altı stratejik belgenin 10. Kalkınma Planı'na atıfta bulundurmaktadır (Stratejik belgelerde yer alan referanslar için bkz. Tablo 1). Ulusal düzeydeki öncelikler ve maddi politikalarda herhangi bir düzenleme hatası ya da çelişki gözlenmemektedir. Ancak, kimi bağlantılar çok kısa çapraz başvuru şeklinde iken, diğerleri iyi argümanlar üstüne kurulmuştur. Eğer bir strateji, diğerine çapraz başvuru yapıyorsa (Tablo 1) kurulan bağlantının mutlaka ayrıntılı olarak açıklanmasına gerek yoktur. Aynı şekilde, çapraz başvuruların olmaması, ilgili stratejilerin herhangi bir ortak yönünün olmadığı anlamına da gelmemektedir. Örneğin, UBTYS herhangi bir çapraz başvuru yapmazken, 10. Kalkınma Planı da dâhil olmak üzere birtakım stratejilere ait birkaç önemli husus paylaşmaktadır.

Ulusal stratejiler arasındaki bağlantıların analizi, her şeyin kalkınma planında belirtilen amaçlara istinaden belirlendiğini göstermektedir. 2013 yılından sonra hazırlanan strateji belgelerinde belirtilen politikalar bu nedenle, 10. Kalkınma Planı ile uyumludur. Daha önceden hazırlanmış olanlar ise 9. Kalkınma Planı ile uyumludur. Nitekim 9. ve 10. Kalkınma Planları arasındaki tutarlılık ve süreklilik 2013 yılından önce oluşturulmuş mevcut geçerli stratejik belgelerin 10. Kalkınma Planı ile uyum gösterdiğini kesinleştirmektedir. Stratejilerin analizi UBTYS ve 2012 Teşvik Programının – 10. Kalkınma Planına da açıkça atıfta bulunmadığını göstermektedir; teşvik, yenilik ve yatırımları arttırmaya dayanan politikaları ve önlemleri tümüyle 9. Kalkınma Planı doğrultusunda yapılmıştır.

Tablo 1. Ulusal Stratejiler Arasındaki Mevcut Bağlantılar

Stratejiler	9. KP	10. KP	BGUS 2014-2023	Kırsal Strateji	Sanayi Stratejisi 2011-14	Otomotiv	Demir-Çelik	Elektrik-Elektronik	Makine	Seramik	Kimya	UBTYS 2011-2016	KOBİ 2011-2013	2023 İhracat Stratejisi	GİTES 2013-2015	Teşvikler 3305/2012	Turizm Stratejisi	Organik Tarım Eylem Planı 2013-2016	Ulusal Kalkınma 2014-2023	IPA – Rekabet ve Yenilik	IPA – İnsan Kaynakları	IPA - Çevre	IPA - Taşınabilirlik
10. KP		/																					
BGUS		X	/	X	X							X	X		X		X						
Kırsal Strateji		X	X	/																			
Sanayi Stratejisi	X				/	X	X	X	X	X	X												
Otomotiv	X				X	/										X							
Demir-Çelik	X				X	/										X							
Elektrik- Elektronik	X				X		/																
Makine	X				X			/															
Seramik	X				X				/							X							
Kimya	X				X					/													
UBTYS												N/A											
KOBİ	X				X								/										
İhracat Stratejisi	X				X									/	X								
GİTES	X				X							X		X	/								
2023 Turizm Stratejisi	X																/						
Organik Tarım Eylem Planı	X																	/					
Ulusal İstihdam	X	X															X		/				
Teşvikler 3305/2012												N/A											
AB-IPA Rekabet ve Yenilik		X	X		X							X	X							/			

Kaynak: OECD analizi.

Çalıştay katılımcıları ve görüşmeciler tüm stratejilerin (kimi daha az kimi daha fazla olmak üzere) stratejik belgelerin genel bir tutarlılığına katkısı olan kapsayıcı istişare süreçlerinden yararlanılarak hazırlanmış olduğunu açıklamışlardır. Aynı zamanda, stratejilerin hazırlanmasının önceki aşamalarındaki daha kapsamlı mülakatların daha iyi genel uyum ile sonuçlanacağını belirtmişlerdir. Aynı zamanda stratejilerin sayısının ortak girişim aracılığıyla düşürmenin de genel uyuma katkıda bulunacağını da altı çizilmiştir.

Vizyonların genel tutarlılığı ile politikalar arasındaki yoğun referanslarla kanıtlanmış olduğu üzere, iyi düzenlenmiş ulusal stratejiler için birçok örnek bulunmaktadır. KB tarafından oluşturulmuş stratejiler – örn. OVP, BGUS ve Kırsal Kalkınma Stratejisi – birbirleri ile ve 10. Kalkınma Planı ile oldukça uyumludur.

Tablo 2. Ulusal Stratejilerde Belirlenen Öncelikli Sektörler

Belge	Tarım	Gıda	Turizm	Tekstil	Kimya	İlaç	Ev Eşyası	Madencilik	Metalcilik	Elektrik-elektronik	Tıbbi Ekipmanlar	Makine	Yenilenebilir	Otomotiv	Gemi yapımı	Diğer
10. KP	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Savunma, havacılık (ağırlıklı olarak)
Sanayi Stratejisi 2011-14		X		X				X	X	X		X		X		Alt-sektör: Beyaz eşya
Sanayi Stratejisi 2016-19	N/A															
Sektör (6) Stratejileri					X				X	X		X		X		Seramik
İhracat Stratejileri 2023	N/A															
İhracat Stratejileri (TIM)	X			X	X	X		X	X	X	X	X		X	X	
UBTYS 2011-2016		X**				X						X	X**	X		Bilişim, Savunma alanı
Turizm Stratejisi 2023			X													
Kırsal Strateji 2014-2023	X**	X**											X**			
BGUS 2014-2023	N/A															
GITES 2013-2015	X			X	X			X				X		X		
KOBİ 2011-2013	N/A															
KOBİ 2015-2018	N/A															
Teşvikler 2012			X			X		X					X	X		Savunma, havacılık, imalat ürünleri
Organik Tarım	X**			X**												
İstihdam Stratejisi 2014-2023	N/A															

Kaynak: OECD analizi

Sektör bazlı ve bölgesel bütünleşmenin halen dikkate alınması gerekmektedir. İncelenen çoğu ulusal strateji öncelikli sektörleri tespit etmesine karşın (Tablo 2), OVP'leri BGUS ve KOBİ stratejileri ile İstihdam Stratejilerinin bütünsel bir yaklaşıma ve sektör öncelendirmemektedir. Genel olarak, ulusal stratejilerdeki öncelikli sektörler tutarlıdır ve 10. Kalkınma Planı'nda öncelik verilmiş olanlar da ulusal stratejik çerçevenin geri kalanına göre yüksek derecede öncelikli olarak kabul edilmektedir (Tablo 3).

Tablo 3. Ulusal Stratejilerde Sektörlerin Kapsamı

Sektör	Analiz stratejileri Oluşumu
Otomotiv, Makine	> %40
Tarım, Tekstil, Madencilik, Gıda, Kimya, İlaç, Metal, Elektrik-Elektronik, Yenilenebilir enerji	%25-30
Turizm	
Savunma	
Tıbbi ekipman	< %20
Gemi inşası	
Ev eşyası	

Kaynak: OECD analizi

(Hepsi Bilim, Sanayi ve Teknoloji bakanlığının altında bulunan) Elektrik-Elektronik Sektörü Stratejisi, Demir-Çelik Sektörü Stratejisi ve UBTYS arasındaki bağlantılar koordinasyonu ve referansla manin daha iyi bir şekilde yapılabileceğini göstermektedir. Elektrik-Elektronik Sektörü Stratejisi birtakım demir ürünlerinin üretimi üzerinde durmasına rağmen, Demir-Çelik Sektörü Stratejisi'nde bu ürünlerden hiç bahsedilmemektedir. Benzer şekilde, Elektrik-Elektronik Sektörü Stratejisi, kendi vizyonunda Ar-Ge'lerin ve bu sektörde yapılacak inovasyonun başrol oynayacağını belirtmektedir. Ancak UBTYS, elektrik-elektronik sektörünü öncelik olarak

saymamakta ve elektrik-elektronik sektöründen doğrudan bahseden herhangi bir önlem sunmamaktadır.

Nihayet, BSTB'ye ait stratejiler kapsamında, tekrarlayan bir dizi önlem sorusunu stratejik belgelerin çok sayıda benzer veya aynı mesajları iletip iletmemesi gerektiği ya da tek bir kapsamlı bir stratejinin daha etkili olup olmayacağını ya da daha sağlam bir koordinasyon belirtip belirtemeyeceğini ortaya çıkarmaktadır. KOBİ'lerde Ar-Ge'nin geliştirilmesi için alınacak önlemler Sanayi Stratejisi Belgesi (bkz. 31. Alt-önlem), UBTYS ve KOSGEB KOBİ Stratejisi (4. Strateji) ile neredeyse aynıdır. Tekrarlayan ölçütler gereğince bir düzenleme yapmayı önerirken, en uygun koordinasyon genellikle tekrarları azaltmayı amaçlamaktadır. En çok çakışmanın KOBİ'lerle ilgili olan strateji ve politikalarda görüldüğünün altının çizilmesi gerekmektedir.

Bazı tutarsızlıklar benzer veya aynı önlemlerin kendi eylem planlarında farklı zaman dilimleri üzerinden uygulamaya konacak biçimde belirlenebilmektedirler. Bu durum, örneğin, i) 2012-2015 boyunca İhracat Stratejisi döneminde, ii) 2011-2014 boyunca Sanayi Stratejisi döneminde ve iii) 2013 yılı sonuna kadar KOBİ Stratejisi kapsamında aynı önlemler olarak ortaya konan ihracat hedeflerinin olduğu bir durumdur.

Ekonomik sektörlerin dalları bakımından, bakanlıklar ve diğer ulusal kurumlar arasında hiçbir ortak isimlendirmenin olmaması dikkat çekicidir. Örneğin, TİM kendi İhracat Stratejisi için 24 sektör ortaya atarken, 10. Kalkınma Planı'nda öncelikli olarak tanımlanan 17 sektör bulunmaktadır. Bununla birlikte, bu 24 sektörden (ya da daha ziyade sektör kesimlerinden) bazıları 10. Kalkınma Planı tanımına uygun olarak bağımsız sektörleri teşkil etmemektedir. Buna göre, 10. Kalkınma Planı'ndaki gibi aynı tanımları kullanarak TİM tarafından öncelik verilen sektörler toplamda sadece 11 sektörler oluşmaktadır.

Türkiye'nin ulusal stratejilerin gözden geçirilmesiyle elde edilen kanıtlar, bölgesel boyutun yalnızca ulusal stratejilerin ufak bir bölümünce karşılandığını göstermektedir (Tablo 4). Bu raporun amaçları doğrultusunda, bölgesel boyut: i) politika etkileri ve NUTS II bölgelerinde veya NUTS III illerinin bakış açıları için yapılan kısa referansların yanı sıra ii) ilgili ulusal stratejilerin, bölgeye özgü öneriler ve/veya ulusal hedeflerdeki kırılma noktaları gibi olguları içerebilen bölgesel (NUTS II veya NUTS III) politika etkilerinin derinlemesine analizini içermektedir.

Tablo 4. Ulusal Stratejilerin Bölgesel Boyutu

Ulusal Strateji	Bölgesel Boyut
10. KP	Sınırlı bölgesel boyut
Sanayi Stratejisi 2011-14	Sınırlı bölgesel boyut
Sanayi Stratejisi 2016-19	Bölgesel boyut yok
Sektör Stratejileri (6)	Bölgesel boyut yok
İhracat Stratejisi 2023	Bölgesel boyut yok
UBTYS 2011-2016	Bölgesel boyut yok
Turizm Stratejisi 2023	Güçlü bölgesel boyut
Kırsal Strateji 2014-2023	Bölgesel boyut yok
BGUS 2014-2023	Bölgesel boyut ana özellik
GITES 2013-2015	Bölgesel boyut yok
KOBİ 2011-2013	Bölgesel boyut yok
KOBİ 2015-2018	Bölgesel boyut yok
Teşvikler 2012	Bölgesel boyut ana özellik
Organik Tarım 2013-2016	Bölgesel boyut yok
İstihdam Stratejisi 2014-2023	Bölgesel boyut yok

Kaynak: OECD analizi.

1.1.3. Yatay Koordinasyon Zorlukları

Ulusal stratejiler arasında yoğun bir tutarlılık derecesi bulunurken, paydaşlar göze çarpan bir dizi koordinasyon konusunu düzgün bir biçimde ele almanın stratejik çerçeveyi daha ileriye taşıyacağı konusunda genellikle hemfikirdir. Envanter çalışması

konusunda, çalıştay katılımcıları²⁰ ve görüşmeciler hep birlikte aşağıda sözü geçen yatay koordinasyonlara işaret etmektedirler.

OECD deneyimi ulusal stratejilerdeki geliştirilmiş bir mekânsal boyut, muhtemelen daha da güçlü bir kurumlar arası koordinasyon gerektirdiğini öne sermektedir. Böylece stratejilerin hepsinin yeterince farklılaşmış, genel olarak tutarlı ve özellikle öncelikli sektörlerle ilişkin olmasını sağladığını göstermektedir. Bölgesel politika sistemi ve kalkınma planı geliştikçe bu durum kaçınılmaz bir sorun haline gelmektedir. Hedeflerin uyumlaştırılmasının en kolay yolu, en genel şekilde yapılmasından geçer. Ardından da en küçük ortak paydada buluşturmak kolaylaşır. Buna karşılık, sektörel araçlar ile KKP ve diğer politika araçlarının giderek artan kapsamlılığı koordinasyon araç ve mekanizmaları için daha fazla dikkat gerektirecektir.

Türkiye’de an itibariyle yürürlükte olan oldukça çok sayıda strateji vardır. Son yıllarda, stratejilerin sayısı “strateji enflasyonu” olarak ifade edilen bir olguyu gündeme getirecek şekilde artış göstermektedir. Bunun bir sonucu olarak, her bakanlığın kendine ait farklı stratejileri bulunmaktadır. Çalıştay katılımcıları çoklu stratejilerin tüm paydaşlar için netlik açısından fayda sağlamadığını ve politikanın etkili bir biçimde uygulanma potansiyelini düşürdüğünü belirterek, bu konuyu genel ve ortak bir endişe olarak vurgulamışlardır. Bu bağlamda, katılımcılar da strateji hazırlamanın ciddi ölçüdeki zaman ve kaynak kaybı yaşattığını ve diğer bakanlık ve kurumlarla yapılan kapsamlı istişareler yoluyla var olanları güncelleme doğurduğu baskı ve yeni stratejiler hazırlamanın politika koordinasyonuna yer bırakmadığını belirtmişlerdir. Ayrıca çok sayıda stratejik belge, çok sayıda istişare toplantısı yapılmasını gerektirmektedir. Çalıştay katılımcıları arasında, bakanlıklar arası istişare toplantılarının başlangıçta faydası olduysa da mevcut odağın bu toplantıların niteliğinden çok niceliğine yönelik olduğu fikrini paylaşmaktadır.

Katılımcılar başlangıçta toplantıların sonuçlarına yönelik düşük beklentiler olduğunu savunmuşlardır. İstişare toplantılarının sadece “kutuyu işaretlemek” amacıyla düzenlendiği, buradan net sonuçlar üretilemediği bildirilmiştir. Bu bağlamda, bazı temsili bakanlıkların bu tür toplantılarda her seferinde aynı savları, bazen ellerindeki konuyla ilgili kendi yorumlarını bile eklemeksizin sundukları gözlemlenmiştir. Benzer şekilde, strateji istişare toplantılarının katılımcıları toplantıdan toplantıya farklılık gösterebilmekte, bu nedenle hangi katılımcıya detaylı bilgi verilmesi gerektiğinin tespit edilmesi zorlaşmaktadır. Çalıştay katılımcıları strateji istişare toplantılarına gönderilen kişilerin yanı sıra ilgili bakanlıkların temsilcilerinin kıdem seviyelerinin (örn. Bölüm Başkanlıkları) uyumuna göre daha iyi bir devamlılığın gerekliliğini belirtmişlerdir.

Toplantılara ilişkin çok sayıdaki stratejiye ek olarak, bakanlıkların kapasiteleri kısıtlanmakta ve strateji bağlamında bildirilen yaygın ve oldukça külfetli raporlama yükümlülüklerinden olumsuz etkilenmektedir. Çalıştay katılımcıları strateji ve politika yapım sürecinde bakanlıkların ilgili hiyerarşilerine bağlı olarak haftalık, aylık, üç aylık ve yıllık rapor hazırlanmasına yönelik resmi zorunluluklar nedeniyle ciddi derecede nitelik kaybı yaşandığının altını çizmektedir. Süreç üzerine yapılan bu tür raporlamalar araştırma, analiz, paydaşlarla yapılan bakanlıklar arası gerçek görüşmeler, başlıca kanaat önderleri ve daha dikkatli oluşturulmuş taslaklar için harcamanın daha iyi olacağı vurgulanmıştır.²¹

Çalıştay katılımcıları ve görüşmecilerce belirtilen bir başka koordinasyon meselesiye stratejiler hazırlanırken mevcut bir bilgi asimetrisine ilişkindir. Bu asimetri uygun süreçler ve ilgili bilgi paylaşım yöntemleri eksikliğinden kaynaklanabilmekte, ama bazen de sistematik olarak veri ve bilgi paylaşımı yapmayan ana aktörlerin davranışlarının sonucu olabilmektedir. Bir yandan, çalıştay katılımcıları veri kullanılabilirliğinin TÜİK ve Ticaret Odalarının bilgilerinin daha yaygın bir biçimde kullanması halinde daha iyi hale getirilebilecek bir durum olduğunun altını çizmektedir. Diğer yandan, katılımcılar bilgi alışverişi için uzman seviyesinde külfetli ve uzun iletişim süreçlerine işaret etmişlerdir. Özellikle, uzmanların meslektaşlarıyla stratejiye ilişkin teknik konularda

yaptığı bilgi alışverişinde hiyerarşilerine bağlı olarak bir onay almalarının gerekiyor olmasının uzman düzeyinde etkili bir koordinasyonu zayıflattığı bildirilmektedir.

Bakanlıklar ve diğer ulusal makamlar arasındaki ortak hedefler üstüne olan belirsizlik, paydaşların, tablonun genel görünümüne dair bilgi eksikliği olduğunu öne sermektedir. Daha açık bir ifadeyle, katılımcılar bakanlıkların daha çok kendi acil öncelikleri ve yerleşik çıkarlarına odaklandığını ifade etmektedirler. Buna ek olarak, bazı çalıştay katılımcıları daha etkili ve şeffaf istişare prosedürlerinin geliştirilmesinin gerekli olduğunu vurgulamaktadır. Nitekim farklı çıkar grupları ve üçüncü şahıslar tarafından yapılan lobileşme çabaları bilgi akışını etkileyebilmekte ve stratejik belgelerin nihai taslaklarını etkileyebilmektedir. Özellikle stratejilerdeki öncelikli sektör seçimi göz önüne alındığında bu durum bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır.

Katılımcılar, ulusal stratejilerin büyük çoğunluğunun bütçeler, tahmini finansman ihtiyacı veya finansman kaynaklarıyla net bağlantılar kurmadığını ifade etmektedirler. Bu bağlantı ve hususların, ilgili stratejilerin alaka ve sağlamlığını arttırmak için ileriye dönük olarak güçlendirilmesi gerektiği varsayılmaktadır. Gerçekçi finansal tahminler bütçe gerçekleri ve politika ihtiyaçlarını iyi hale getirebilmektedir.²²

Ayrıca, yeni nesil stratejilerin son taslak aşamasına getirilmeden önce yorum ve gözden geçirme açısından bakanlıklarda daha etkin bir şekilde dolaşması gerektiği konusunda genel bir fikir birliği vardır. Dolayısıyla, bakanlıkların kendilerine tutarlı ve kurumsal bir şekilde gönderilen stratejik belgelere yanıt verme kapasitesini geliştirmek önemlidir. İstişarelerin genel olarak çok geç kalınarak yapıldığı ve tümüyle ayrıntılı olarak hazırlanmış belgeye odaklanıldığı yönünde endişeler ortaya çıkmıştır. Bunun sonucunda, bu tür istişareler oldukça biçimsel kalmakta; arka plandaki esas varsayımların sorgulanmaksızın ve içeriği değiştirilmeksizin, sadece küçük taslak ayrıntıları fiilen tartışılmaktadır.

Nihayet, çalıştay katılımcıları KB'nin yatay koordinasyon meselelerini yürütmek için en meşru konumda olduğunu vurgulamışlardır. Koordinasyon sürecini yöneten kurumların, stratejilerin uygun bir biçimde birbirleriyle bağlantılı olmasını ve diğer bakanlık ve kurumlarca gerekli durumlarda sağlanan nitelikli bilgiye erişim kapasitesinin geliştirilmesini sağlaması gerektiği vurgulanmıştır. Koordinasyon ve gözden geçirmeden sorumlu olanların (sağlanan bilgilerin niteliğinin düşük olması yahut yeterli görülmemesi halinde) belgelerin daha kapsamlı bir biçimde gözden geçirilmeleri için yetkilerini etkin bir biçimde kullanması gerekmektedir.

1.2. Türkiye'nin NUTS II Bölgeleri'nin 2014-2023 Bölgesel Kalkınma Planları Değerlendirmesi

2006 yılının başlarında, "Kalkınma Ajanslarının (KA'ların) Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında 5449 Sayılı Kanun" yürürlüğe girmiştir. 2010 yılında, tüm Ka'lar tam anlamıyla işlevsel hale gelmiştir. Yasa gereğince, KA'ların i) araştırma, analiz ve planlama ii) kar amacı güden ve gütmeyen kurumlara yönelik programları destekleme iii) bölgelerinde yatırım teşviki ve desteğinden oluşan üç temel görevi vardır. Bununla birlikte, KA'lar gereken şekilde özel kapasite geliştirme ve hizmet sunma görevlerini de üstlenmektedir.

KB, KA'ları koordinasyonu sağlamakta ve resmi olarak yönetmektedir. Aynı zamanda KA'lar teşvik programlarını uygulamak için Ekonomi Bakanlığı gibi diğer ulusal bakanlıklarla giderek artan bir şekilde etkileşime girmektedir. Son yıllarda, KA'lar 2014-23 dönemini kapsayan BKP'leri geliştirmek için görevlendirilmiştir. 3194 Sayılı Türkiye İmar Kanunu'nun 8. Maddesi gereğince BKP'leri yayınlama yükümlülüğü KB'ye aittir. KB bu görevi KA'lar aracılığıyla yerine getirmektedir. 2014 yılı itibarıyla, 26 BKP'nin tümü resmi olarak KB ve Bölgesel Kalkınma Yüksek Kurulu tarafından onaylanmıştır. Bölgesel Kalkınma Yüksek Kurulu, Başbakan tarafından yönetilmekte ve Kalkınma Bakanı ve diğer ilgili bakanlardan oluşmaktadır. Bu Kurul, Bölgesel Kalkınma Ulusal Stratejisi'nin

onaylanması, sektörel ve tematik politikanın uyumunu ve bölgesel kalkınma ile ilgili olan planların ve stratejilerin onaylanması gibi kararları vermekle sorumludur. İlgili bakanların müsteşarlarını kapsayan bir teknik danışmanlık platformu olan Bölgesel Kalkınma Komitesi bu Kurul'a bağlıdır. Bu iki organ bölgesel kalkınma politikası sorunlarıyla ilgili merkezi hükümet düzenlemesine destek olmak için kurulmuştur.

1989 ile 2011 yılları arasında, illerin kalkınmasını hızlandırmak ve özel bölgesel kamu yatırımları projelerinin planlama, programlama, uygulama, izleme ve değerlendirmesini koordine etmek için dört Bölge Kalkınma İdare Başkanlığı (DAP, DOKAP, KOP VE GAP) kurulmuştur. Bu raporun kapsamı NUTS II bölgeleri ve BKP'lerindeki 26 KA iken, Bölgesel Yönetimlerin temsilcileri proje süresince düzenlenen çalıştaylara ve görüşmelere dahil olmuş ve önemli katkılarda bulunmuştur.

1.2.1 26 NUTS II Bölgesel Kalkınma Planlarına genel bakış

Temel Gözlemler

Türkiye'nin NUTS II bölgelerinin 26 BKP'si birbirleri ve hedefler, öncelikler ve politikalarla ilgili olarak ulusal stratejilere genel olarak tutarlıdır. BKP'lerin çoğu iki tamamlayıcı raporu birleştirmektedir: BKP'nin kendisi ve 2013-14 yılları için Bölge'nin sosyo-ekonomik durumunu belirten ekli Mevcut Durum Değerlendirmesi. Yol gösterici olarak, her BKP 2014-23 dönemi için bölgenin kendi kapsayıcı vizyonuna sahiptir. Planlar genel kalkınma hedefleri (sosyal, ekonomik, çevresel, vb.) ve/veya bölgenin genel kalkınma hedefleri çerçevesinde yapılandırılmaktadır. 26 BKP'nin sonunda, genel performans göstergelerinin bir listesi oluşturulmaktadır. Ancak bu göstergelerin sadece tanımı yapılır ve ileriye dönük hedefler olarak nitelendirilemezler.

Çoğu BKP temel olarak KB Kılavuz Kitapçığı'nın yapısına dayanması sebebiyle iyi yapılandırılmış belgelerdir. İsmine rağmen Kılavuz Kitapçığı temel talimatların olduğu kısa bir broşür değildir. Aksine, BKP taslak süreçleri için detaylı bir kılavuz sağlamak için KA'lara bir çerçeve şablonu vermek için KB tarafından hazırlanan 140 sayfalık oldukça kapsamlı bir belgedir. BGUS'un onaylanması sırasında meydana gelen gecikmeler göz önünde tutulursa, Kılavuz Kitapçığı BKP'lerinin hazırlanmasında KA'lar tarafından kapsamlı bir şekilde kullanılan süreli ve ilgili araçlar olarak kullanılmıştır. Kılavuz Kitapçığı BKP'lerin içeriğinin nasıl yapılması gerektiğini açıklamakta, detaylı bir içindekiler şablonu sunmakta, analitik araçların nasıl kullanılabileceğini belirtmekte ve konumsal analizi, kapsamlı süreçlerin ve BKP'nin genel vizyonunun ayrıntısını yapılandırma konusunda gerekli tavsiyeyi vermektedir.

BKP'lerin büyük çoğunluğu KB Kılavuz Kitapçığı'na sadık kalırken, birkaç BKP bazen bu kitapçıktan sapmaktadır. Sonuç olarak, BKP'nin uyumlu ve tutarlı kısmı içinde mantıklı bir şekilde gruplaşmak yerine birkaç bölüme ayrılan belli bir sektörle ilgili bilgiyle kanıtlandığı üzere, sapan bu BKP'lerin yapısı daha az belirgindir.

BKP'lerin uzunluğu 100 sayfadan 430 sayfaya kadar önemli ölçüde değişiklik göstermektedir. Buna rağmen, kendi içinde bunun analitik derinlik, elde edilen ilgili nicel veriler ve ilgili BKP'lerin açıklığı gibi özelliklerle belirlenen BKP'lerin kalitesini etkilemediği belirgin hale gelmektedir. Aynı şekilde, az gelişmiş NUTS II bölgelerinin birkaçının belirgin bir şekilde yapılandırılmış, gerçekçi ve sektör önceliği için ilgili analitik araçları harekete geçiren kapsamlı BKP'ler ürettiğini göz önünde bulundurursak BKP'lerin kalitesinin bölgenin kalkınma düzeyinden de etkilenmediği söylenebilir.

Ancak, en genel düzeyde, aşağıda özetlenen örneklerde detaylı olarak gösterildiği gibi, BKP'lerin hazırlık durumunda (ekonometrik modeller, kapsamlı politika analizi, vb.) ve BKP'lerin uzman niteliğinde uygulanan temel kapsamlı ve özel analizler arasında bir uyumsuzluk olduğu görülmektedir. Buna rağmen, 10 yıldan daha uzun bir süreyi kapsamayı amaçladıkları ve dolayısıyla yeterli esnekliğe müsaade etmeleri gerektiği için, BKP'lerin imkan dahilinde kapsamlı ve istekli kaldıkları anlaşılabilir. Yıllık (ya da altı aylık) Operasyonel Programların KA'lar tarafından uygulanacak ve aksi rapor edilecek daha somut politikalar ve ölçümleri ön plana çıkarmasına rağmen, BKP'ler KA'lar tarafından bölgesel politikaları için genel bir çerçeve olarak görülmektedir.

Bölgesel Kalkınma Planlarından Örnekler

Bir BKP'nin ortalama uzunluğu, ekler olmadan, 220 sayfadır. En kısaları, yaklaşık 100 sayfadan oluşan TR71 Niğde, Aksaray, Nevşehir, Kırşehir, Kırıkkale, TR81 Bartın, Karabük, Zonguldak ve TRC2 Diyarbakır, Şanlıurfa'dır. En uzunları arasında yaklaşık olarak 400 sayfadan oluşan TRC3 Siirt, Batman, Mardin, Şırnak'tır.

Yapıya gelince, Kılavuz Kitapçığı şablonunu yakından takip eden birçok BKP örneği vardır – örneğin, TR41 Bursa, Bilecik, Eskişehir Kalkınma Ajansı; TR33 Manisa, Uşak, Kütahya, Afyonkarahisar; TRB2 Van Muş, Bitlis, Hakkari ve TR21 Trakya, Tekirdağ, Edirne, Kırklareli. TR52 Konya, Karaman gibi birkaç BKP tamamen birleştirilmekte ancak genel yapıları daha az belirgin bir şekilde tanımlamakta ve Kılavuz Kitapçığı'na tam anlamıyla bağlı kalmamaktadır. TR52 Konya ve Karaman ajansı sektör ile bağlantılı bilgilerin bölümlere arası dağıtılmış olması her zaman takip etmesi kolay olmayan bir şablon örnektir.

Yaklaşımlar farklılık gösterebilmesine rağmen, 26 BKP'nin hepsi öncelikli olarak vizyonlarını açıkça belirtmektedir. Amacı bağımsız bir ekonomisine ve yüksek yaşama standartlarına sahip bir bölge olan TR81 Bartın, Karabük, Zonguldak BKP'si gibi bazı BKP'ler bölgesel olarak sınırlandırılmaktadır. Diğerleri kendi görüşlerine göre daha rekabetçidir. Örneğin, TRA1 Erzurum, Erzincan ve Bayburt BKP'si "Yüksek irtifa ve bozulmamış doğal yapıdan kaynaklanan ayırt edici özelliklere sahip tarımsal ürün miktarını artırmış; ürettiğini işleyerek değerinde pazarlayan; kaliteli ve çeşitli hizmet sunumu ile iç ve dış yakın coğrafyası için çekim merkezi olmuş; yaşanabilirliği yüksek bir bölge" olmayı amaçlamaktadır. Diğer vizyonların küresel ölçekte dahi büyük amaçları olmasına rağmen, amacı "yaşam kalitesi yüksek, yeniliğe dayalı üreten, doğasını koruyan, küresel turizm odağı Güney Ege" olan TR32 Aydın, Denizli, Muğla'nın kalkınma planı gibi.

Az gelişmiş bölgelerin BKP'leri genellikle bölgelerini kendine odaklı birer kuruluş olarak görmekten ziyade ülke gelişimine katkı sağlayan kuruluşlar olarak görmektedirler. Buna karşılık, TR31 İzmir, TR10 İstanbul ve TR41 Bursa, Bilecik ve Eskişehir gibi çok daha gelişmiş bölgelerin BKP'leri daha kendine odaklıdır ve kendi gelişimleriyle meşgul olmaktadır. Kendilerini diğer gelişmiş ülkelerdeki en gelişmiş bölgelerle karşılaştırmaktadırlar.

1.2.2. 26 NUTS II Bölgesel Kalkınma Planının Sektörel Değerlendirmesi

Bölgesel Kalkınma Planlarındaki öncelikli sektörler ile ulusal stratejiler arasındaki uyum

Temel Gözlemler

TR31 İzmir haricindeki bütün BKP'ler öncelikli sektörleri tanımlamaktadır. Ancak, çoğu BKP'nin birçok sektöre (örneğin, bölgelerinde mevcut olan tüm ekonomik sektörler) öncelik vermek kavramını hafifleterek aynı ölçüde öncelik verdiğine dikkat çekmek gerekmektedir.

Bir taraftan, diğer sektörler pahasına belli sektörlerden uzak durmak operasyonel yıllık planlar gibi kısa vadeli planlar konusunda daha çok esneklik sağlamaktadır. KA'lar sınırlı sayıda sektöre öncelik vermek istemediklerini (KB'nin beklentisi bu yönde olduğu izlenimine kapılmalarına rağmen) ifade etmektedirler. KA'larına göre, bölgelerinde bulunan neredeyse bütün sektörleri kendi BKP'lerinde öncelikli sektörler olarak tanımlamak önemlidir. Bunu çoğunlukla 2014-23 BKP'lerinin 10 yıllık kapsamıyla, belli sektörlerin olası krizlerden etkilenme riskini azaltmak için bölgesel lobicilik ve farklı öncelikler portföyünü sürdürme yönündeki kararlılıklarıyla açıklamaktadırlar.

Diğer taraftan ise, çok sayıda sektöre öncelik vermek ve çalışmalarını ve sınırlı kaynakları gelecek vadede sektörlere doğru yönlendirmeyi desteklememektedir. Buna rağmen, belirli BKP'lerde öncelik verme esas olarak ulusal stratejileri takip eden belli bir sektörün yüksek katma değerli bölümlerini açık bir şekilde hedef almaktadır.

BKP'ler öncelikli sektörlerine yeni sektörler ekleme konusunda daha tutumlu bir duruş sergiledikleri ortaya çıkmaktadır. Buna karşın, ulusal stratejilerin sektör öncelikleri konusunda daha cesur göründüklerini ifade etmektedir. 26 BKP'de belirtilen sektörel önceliklerin ilaç ve tıbbi cihaz sektörleri haricinde ulusal stratejilerde belirtilenlere genel olarak uygun olduğu yönündedir. Elbette, ilaç ve tıbbi cihaz sektörleri sadece belirli sayıda bölgelerle ve gruplarla ilgilenmektedir. Ancak, ilaç ve tıbbi cihaz sektörü ve bunların stratejik önemine kapsamlı bir şekilde yer veren ulusal stratejilerin aksine bu sektörlerle ilgili olan bölgelerin BKP'leri, TR10 İstanbul gibi, bu sektörleri belirsiz bir şekilde kapsamaktadır.

Bazı BKP'lerin temel sektörel öncelikler konusundaki sessizliği hükümet düzeyleri arasında politik tartışma konusu olabilir, bölgesel düzeydeki hükümet yetkililerinin merkezi önceliklerle tam olarak aşına olmadıklarını ya da merkezi düzey için daha az belirgin olan gelişmeye engel olarak gördüklerini öne sürebilir.

Tablo 5. BKP'lerdeki öncelikli sektörlerin analizi

Sektör Grubu	BKP'lerde Bulunma (BKP'lerin %'si)	Ulusal stratejilerle uyumu	Sektör yoğunluğu	Sektörün bölgesel kurum seviyesi	Alt-sektörler
Tarım	%96	+++	Yaygın	+++	Çeşitli alt-sektörler
Turizm	%96			+	
Yenilenebilir Enerji	%80				
Gıda	%72				
Diğer temel endüstri sektörleri (Tekstil, Mobilya, Makine, Metaller)	%57-65		Yoğun gelişmiş bölgeler (çevresi geniş, limanlara yakın)	++ (potansiyel Sahip)	Plastik artı diğer alt sektörler üzerinde odak
Kimyasallar	%56				Montaj, parçalar, arazi araçları
Otomotiv	%36				Elektronik Parçalar
Elektrik-Elektronik	%32				Küçük gemiler, geri dönüşüm
Gemi inşaatı	%12				
Tıbbi cihazlar	%8				
Eczacılık	%4	-	Oldukça yoğun: özellikle İstanbul	+ (yeniler)	Temel tıbbi cihazlar Belirsiz

Not: ■ Yüksek ■ Orta ■ Düşük

Kaynak: OECD analizleri

Tarım, Turizm, Yenilenebilir Enerji ve Yiyecek sektörleri neredeyse bütün NUTS II bölgelerinde açık öncelikler olarak ortaya çıkmaktadır ki bu da tamamen ulusal önceliklerle uyumludur. Sağlık turizmi sektörüne ve aynı zamanda ulusal düzeyde de öncelik verilen organik tarıma yoğun bir ilgi vardır. Tekstil, Mobilya, Makine ve Metaller gibi temel endüstri sektörleri birkaç bölgenin önceliğindedir, buna rağmen bölgelerin farklı kalkınma seviyeleri arasında mevcuttur ve ulusal stratejilerle uyumaktadır. Kimyasallar, Otomotiv ve Gemi inşaatı gibi diğer önemli sektörler daha çok gelişmiş bölgelerde yoğunlaşmıştır (Tablo 5).

Özel Bölgesel Kalkınma Planlarından Örnekler

BKP'lerin büyük bir çoğunluğu hepsine aynı derecede önem vererek birkaç öncelikli sektör (Tablo 6) tanımaktadır. Sekiz sanayi sektörüne aynı derecede öncelik veren TR63 Hatay, Osmaniye, Kahramanmaraş BKP bunun tipik bir örneğidir. Ancak, bu aynı zamanda bazı az gelişmiş bölgelerin öncelik verecek çok sayıda ekonomik sektöre sahip olmadığını da bir kanıttır. Örneğin, TRA2 Ağrı, Iğdır, Kars, Ardahan BKP'si hiçbir endüstri sektörüne öncelik vermemektedir ve büyük ölçüde tarıma ve daha az oranda ise turizme odaklanmayı tercih etmiştir.

Tablo 6. Bölgesel Gelişim Planlarında Öncelikli Sektörler

Belge	Tarım	Gıda	Turizm	Tekstil	Kimyasallar	İlaç	Mobilya	Madencilik	Metaller	Elektrik- Elektronik	Tıbbi Ekipman	Diğer Makine	Yenilenebilir Enerji	Otomotiv	Gemi İnşaatı	Diğerleri
10. KP	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Savunma, hava-uzay (yoğun)
TR10			X	X	X				X	X	X	X	X	X		Hizmet sektörü (Genel olarak)
TR21	X	X		X	X					X		X		X		
TR22	X	X	X		X			X	X				X			
TR31	X*	X*	X*	X*			X*		X*				X*			
TR32	X	X	X	X	X**				X	X		X	X**	X**		
TR33	X	X	X	X	X			X	X	X			X			
TR41	X	X	X	X	X		X	X	X	X		X		X		Beyaz eşya ve seramikler
TR42	X	X	X	X	X	X**			X	X		X	X	X	X	
TR51	X		X								X**	X**				Savunma ve hava taşıtı**
TR52	X		X		X		X		X			X	X**			
TR61	X	X	X	X	X**			X		X**			X**	X**		
TR62	X	X	X**	X	X		X					X	X	X		
TR63	X	X	X**	X	X		X		X			X	X**			
TR71	X	X	X				X	X	X					X	X	
TR72	X	X	X**				X	X	X	X	X**	X	X**			Savunma
TR81	X		X**				X	X**	X			X**		X**	X	Hizmet sektörü (lojistik)
TR82	X	X	X**	X				X**					X**			
TR83	X	X	X				X	X	X	X	X	X		X**		
TR90	X	X	X	X	X		X	X	X			X				
TRA1	X		X					X**								Hizmet sektörü (çağrı merkezleri)
TRA2	X		X													Hizmet sektörü (çağrı merkezleri)
TRB1	X	X	X	X				X					X**			
TRB2	X		X**		X**			X**	X**			X**	X**			
TRC1	X	X	X**	X	X		X						X**			
TRC3	X	X	X**	X									X			
TRC2	X	X	X**	X				X					X**			

Notlar: *BKP öncelikli sektörleri tanımlamamaktadır **Genellikle potansiyeli olan öncelikli sektörler
Kaynak: OECD analizi

Bölgesel Kalkınma Planlarında sunulan sektör önceliklendirmenin gerekçeleri

Temel Gözlemler

Sektör önceliklendirmenin gerekçelerine gelince, heterojen bölgelerde sektör önceliklendirmeye genel olarak daha granüller bir düzeyde yaklaşıldığı gözlemlenebilir. Bu bölgelerin BKP'leri genel olarak tüm NUTS II için öncelikli sektörleri listelerken, aynı zamanda bölge veya il düzeyinde öncelikli sektörleri sunmaktadır. Görüşme yapılan KA'lar BKP'lerinde sektör önceliklendirmeye daha granüller olarak il ya da ilçe düzeyinde yaklaşmanın onlar için en faydalı seçenek olduğunu vurgulamışlardır. Bunu yapmak, aynı zamanda daha kesin ölçümler elde etmelerini ve hedeflenen paydaşlar dayanışmasına sahip olmalarını sağlamıştır. NUTS II birimlerinin aksine iller ve ilçeler geleneksel olarak daha doğal ve uyumlu bölgesel birliklerdir.

Çoğu BKP'de sektör önceliklendirmenin gerekçeleri geçmiş donüktür. Bölgenin coğrafik konumu ve özelliklerinin yanı sıra bölge ekonomisindeki ilgili sektörlerin tarihsel ve güncel önemi gibi belirgin faktörlere dayanmaktadır. Yenilenebilir enerji gibi bazı sektörler çoğunlukla ileriye dönük temellere (tam olarak ileriye dönük olmamalarına rağmen) dayalı öncelikler olarak tanımlanmaktadır. Buna rağmen, aşağıda gösterilen örneklerde olduğu gibi, birkaç BKP öncelikli sektörler için açık gerekçeler sunmamakta ancak onları basit bir şekilde listelemektedir. Diğer BKP'ler sektör önceliklendirmenin gerekçelerini kullanılan analitik araçlara istinaden basitçe sınırlandırmaktadır.

26 BKP'nin değerlendirmesinin sonucu sektör önceliklendirme için analitik araçlar kullanıldığında ve analitik araçların çoğu (6'ya kadar) bir seferde kullanıldığında tutarlı hiçbir yöntemin olmadığını doğrulamaktadır. Bu sebeple, projenin ikinci kısmında hedeflendiği şekilde BKP'lerin gelecek nesilleri için tüm KA'lar arasında bir tutarlı yöntem kesinlikle daha net ve kolay bir çözüm olacaktır.

Özel Bölgesel Kalkınma Planlarından örnekler

TR33 Manisa, Uşak, Kütahya ve Afyonkarahisar BKP'si tüm NUTS II bölgeleri için tipik bir BKP örneğidir. Buna karşın, TR41 Bursa, Eskişehir ve Bilecik de aynı zamanda sektörlere ve sektör stratejilerine bölge düzeyinde öncelik vermektedir, bu da stratejilerini daha somut hale getirmektedir. Benzer bir şekilde, NUTS II bölgesi olan TRB1 Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli'nin çok sektörlü ekonomisi BKP'sinin en az gelişmiş bölgeleri tarım ve turizm konusunda kısıtlayan ancak daha gelişmiş bölgelerin öncelikli sektörlerinde bazı endüstriyel faaliyetlere (tekstil ve gıda gibi) yer veren sektörlere öncelik verme yöntemine yansımaktadır. TRC2 Şanlıurfa, Diyarbakır BKP'si sektörlerde neredeyse sadece bölgeye göre öncelik vermektedir.

TR42 Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu ve Yalova BKP'si mantıklı bir gerekçenin iyi bir örneğidir. Aksine, TR63 Hatay, Osmaniye ve Kahramanmaraş tipik bir tarihe dayanan gerekçedir. Endüstri sektörlerinin önceliklendirilmesi için açık bir gerekçe sunmamasına rağmen, bölgesel ekonomideki turizm ve tarım gibi sektörlerin şu anki önemlerini dikkate almaktadır. TR90 Ordu, Giresun, Trabzon, Gümüşhane, Rize ve Artvin'in BKP'si öncelikli sektörlerin seçimi için açık bir gerekçe sunamamıştır. Benzer bir şekilde, TR61 Antalya, Isparta, Burdur sektörün açıkça görülen önemini göz önüne alarak turizme neden öncelik verdiğini açıklamamaktadır. TR82 Kastamonu, Çankırı ve Sinop BKP'si bölgede henüz bir desteği olmayan sağlık ve inanç turizmi gibi oldukça ileriye dönük sektörlerde öncelik veren diğer bir ilginç örnektir. TR82 kendini kullanılan analitik araçlarla – örneğin, güçlü yönleri, zayıf yönleri, fırsatları ve tehditleri göz önünde bulunduran (SWOT) analizi ve 3 yıldızlı değerlendirme – kısıtlamaktadır.

İstisnasız bütün BKP'ler analitik araçları kullanmaktadır – metnin ana bölümünde ya da eklerde. En yaygın olarak kullanılan araç SWOT analizidir. Diğerleri – TRA1 Erzurum, Bayburt ve Erzincan gibi- ekte basit bir SWOT analizi kullanırken, bazı BKP'ler – TRB2 Van, Muş, Bitlis ve Hakkari gibi – her bölüm çok ayrıntılı SWOT analizini tercih etmektedir. BKP'lerde yaygın olarak kullanılan diğer analitik araçlar üç yıldızlı değerlendirme, küme analizi ve yer katsayısıdır. TR31 İzmir yaklaşık olarak 25 analitik araç kullandığını ifade etmektedir.

Bölgesel Kalkınma Planlarının Uygulama Odakları

Temel Gözlemler

Gelecek hedefleri ya da amaçları ele aldıklarında, BKP'ler farklı yaklaşımlara sahiptir ve tutarlı bir (niteliksel) yaklaşım ya da yöntem şu anda bulunmamaktadır. Bütün BKP'lerin yaklaşık olarak üçte birinin sektörlerle ilgili bazı belli niteliksek ya da niceliksel hedefleri vardır, ancak birçok durumda, bu hedefler sadece tarım ve turizm sektörleriyle ilgilidir. Sektör stratejileriyle ilgili olarak kaynak bulma ve finanse etme bilgileri genel olarak bulunmamaktadır.

Genel olarak, BKP'ler çerçeve belgelerdir ve somut politikalar, ölçümler ya da araçlar konusunda tam olarak eylem odaklı değildir. Görüşme yapılan KA'lar genel olarak BKP'lerini "bir çerçeve" olarak görmekte ve kendi içerisinde BKP'nin işlemeye uygun olmadığını belirtmektedir, oysa ki yıllık (ya da yılda iki kere olan) Operasyonel Programlar KA'lar tarafından uygulanacak ve rapor edilecek olan kesin ölçümler ortaya koymaktadır.

Özel Bölgesel Kalkınma Planlarından örnekler

Nadiren hedef belirlenmektedir ve bu hedefler belirlendiğinde bile devamlı olarak planlanmamaktadır. Örneğin, TRB1 Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli niceliksel tarım hedeflerini işlenecek olan toplam tarımsal arazi (hektar olarak) olarak belirtirken, TR52 Konya, Karaman BKP'si niceliksel tarım hedeflerini 2018 ve 2023 yılları için üretim hacmine göre belirlemektedir.

TR61 Antalya, Isparta, Burdur daha fazla eylem odaklı olan BKP'nin ilgi çekici bir örneğidir. Her ana bölümde (örneğin, sektörler), BKP sektör stratejilerini listelemekte ve 2023'te başarı elde etmek için (tarım, turizm, sanayi için) performans göstergelerini (gelecek odaklı niceliksel hedefleri) tablo şeklinde göstermektedir. BKP aynı zamanda finansla ilgili (600 Milyon TL/yıl) oldukça genel bilgiler vermekte ve hükümet, Bakanlıklar, KOSGEB, TKDK, TUBITAK, özel bankalar, AB-IPA (Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı) ve diğerlerini içeren finans kaynaklarını belirtmektedir.

1.2.3. Dikey Uygunluk: NUTS II Bölgesel Kalkınma Planları ile ulusal stratejiler arasındaki bağlantılar

Temel Gözlemler

Bütün BKP'ler temel ulusal stratejilerle bir çeşit bağlantı kurmaktadır. BKP'lerin yüksek düzey hedefleri ve stratejilerinin bu ulusal stratejininkilerle aynı doğrultuda olduğunu belirtmek gerekmektedir. Buna rağmen, kurulan bağlantıların özgünlükleri değişiklik göstermektedir. BKP'lerin büyük bir çoğunluğu başlangıçta 10. Kalkınma Planı'na ve BGUS'a uyumlu olduklarını ayrıntılı olarak belirtmekte ya da metnin devamında 10. Kalkınma Planı'nın ve BGUS'un göz önünde bulundurulduğunu basit bir şekilde belirtmektedir. Sadece birkaç BKP, ulusal stratejilerin belli hükümleri ile kendi kalkınma hedefleri arasındaki açık bağlantıları sunma girişiminde bulunmaktadır. BSTB'nin Sektörel Stratejilerinin BKP'lerde oldukça az kullanıldığını belirtmekte yarar vardır (Tablo 7).

Özel Bölgesel Kalkınma Planlarından Örnekler

Çoğu BKP 10. Kalkınma Planı'nı ve BGUS'u referans almaktadır. Örneğin, TR31 İzmir BGUS'u dikkate aldığını ve BGUS'un terminolojisine bağlı kaldığını açık bir şekilde belirtmektedir. TR52 Konya ve Karaman en başından beri BGUS'u ve 10. Kalkınma Planı'na bağlı olduğunu söylemekte ve ulusal stratejiler üzerine kurulduğunu belirtmektedir. TRC2'ye gelince, bu bölgenin şablonu 9. Kalkınma Planı'dır. 10. Kalkınma Planı ve BGUS'dan sadece bahsetmektedir. Çoğu BKP aynı zamanda Ulusal Turizm Stratejisi'ni referans almaktadır.

Tablo 7. Bölgesel Kalkınma Planı'nda referans alınan ulusal stratejiler

Stratejiler	9. KP	10. KP	BGUS 2014-2023	Kırsal Strateji	Sanayi Strateji 2011-14	Sektörel Stratejiler	UBTYS 2011-2016	KOBİ 2011-2013	İhracat Stratejisi 2023	GİTES 2013-2015	Teşvikler 3305/2012	Turizm Stratejisi	Organik Tarım Eylem Planı 2013-2016	Ulusal İstihdam 2014-2023	Diğerleri
TR10		X	X		X		X								X
TR21		X	X	X	X	X	X	X	X			X			X
TR22		X	X								X	X			X
TR31	X	X	X	X	X		X	X	X			X	X		X
TR32	X	X	X			X	X					X			X
TR33		X	X									X	X		X
TR41		X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X
TR42	X	X	X		X	X		X	X						X
TR51		X	X	X	X		X	X				X	X		X
TR52		X	X									X			X
TR61		X	X												X
TR62	X	X	X									X			X
TR63	X	X	X		X				X		X	X			X
TR71		X	X	X	X				X			X			X
TR72		X	X	X	X		X	X	X			X			X
TR81					X		X		X	X		X			X
TR82	X	X	X		X				X			X			X
TR83	X	X	X									X			X
TR90	X				X				X			X			X
TRA1		X	X								X				X
TRA2		X	X	X			X	X				X			X
TRB1		X	X	X								X			X
TRB2		X	X		X							X			X
TRC1		X	X					X				X			X
TRC2	X	X	X												X
TRC3		X	X						X			X			X

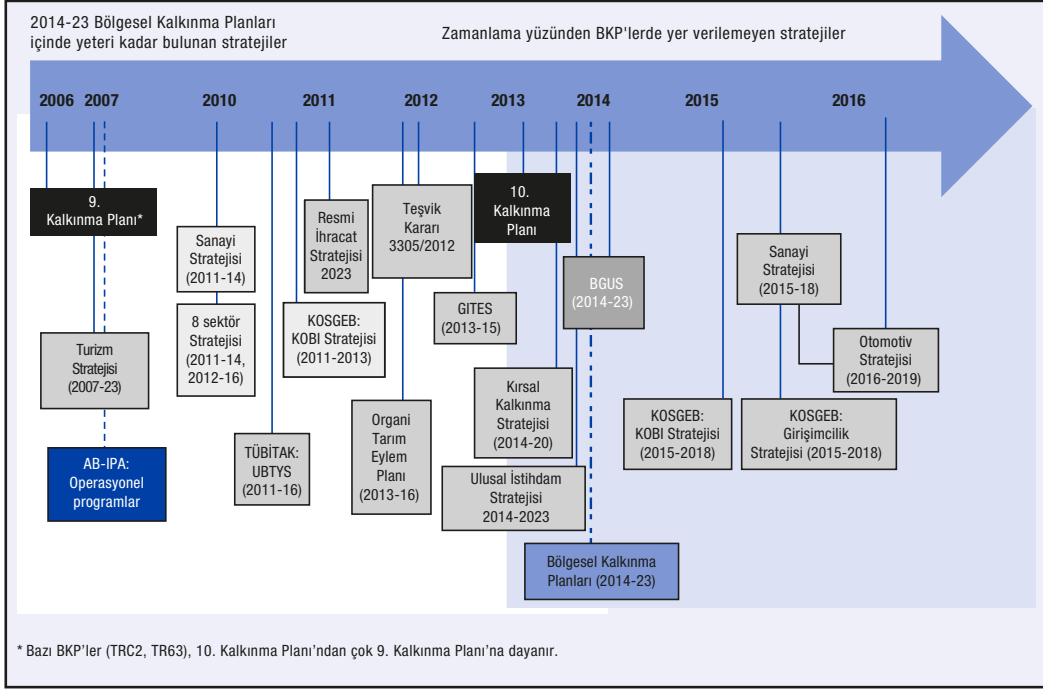
Kaynak: OECD analizi

Temel ulusal stratejiler doğrultusunda, BKP'lerin genel olarak eğilimleri i) yüksek katma değerli sektörler (tarım da dahil olmak üzere), ii) ihracat için yüksek ve orta teknoloji (bugünkü daha düşük teknoloji endüstriyel ürünlerin aksine) ve iii) teknolojik bilgi transferini teşvik etmek için ulusal ve çok uluslu şirketler arasında ortaklıklara yöneliktir. Buna ek olarak, markalaştırma birçok BKP'deki çeşitli sektörlerde yinelenen bir temel sektör stratejisidir.

1.2.4. Dikey Koordinasyon Zorlukları

KA'lar ve ulusal düzeydeki paydaşlar, BKP'ler ile ulusal stratejiler arasındaki dikey koordinasyonun sağlanmasındaki başarı seviyesinin stratejik belgeleri tasarlamının ne kadar sürdüğüyle doğrudan ilişkili olduğunu geniş çapta kabul etmektedir. BGUS dahil olmak üzere, bir zaman çizelgesi sorunundan dolayı, birkaç Ulusal strateji BKP'lere dahil edilememiştir (ya da sınırlı bir ölçüye kadar dahil edilebilmiştir). Bazı ulusal stratejiler BKP'leriyle aynı zamanda tasarlanmıştır ya da hala gözden geçirme aşamasındadır. Sonuç olarak, BKP birkaç temel ulusal stratejiyle özel bağlantılar kuramamış ancak sadece bu stratejilerin "göz önünde bulundurulduğunu" iyi düzeyde belirtebilmiştir.

Şekil 2. Ulusal stratejiler ve BKP'lerin zaman çizelgesi



Kaynak: OECD analizi.

2015 yılı itibariyle, belli BKP'ler süresi dolmuş ulusal stratejilerin %60'ını temel almaktadır. Özellikle, bazı BKP'lerin (örneğin, TRC2, TR63) Oncudan ziyade 9. Kalkınma Planı'nı temel aldığından bahsedilmektedir. Dolayısıyla gelecek nesil BKP'ler için ulusal-bölgesel zaman çizelgesinin ve koordinasyonun geliştirilmiş gerekir. Planlama döngüsü genel anlamda çeşitlilik gösterdiğinden ve mükemmel bir işbirliği neredeyse imkânsız olduğundan, daha iyi kurumsal koordinasyon bu bağlamda uyumun güçlenmesine yardımcı olabilir.

Buna ek olarak, KA'lar bölgesel çalıştaylarda, birçok ulusal stratejinin, özellikle Sanayi Stratejisi, İhracat Stratejisi ve 6 Sektörel Stratejinin, halen bölgesel boyutları anlaşılır bir şekilde ele almamasından dolayı, ulusal ve bölgesel paydaşlar arasında bazı bilgi düzeyi farklılıklarının mevcut olduğu konusundaki endişelerini dile getirmiştir. Aynı şekilde, bölgesel aktörler (mevcut veya yakın gelecekteki) ulusal hedef ve stratejilerin daima farkında olmayabilir. Bazı iletişim kanalları mevcutken, özellikle sorumluluk KB'deyken, diğer icracı bakanlıklar bölgesel boyutun gelecekte daha kapsamlı olacağını düşünebilir.

KA'ların büyük bir çoğunluğu KB'nin gözetim amacıyla bölgelerinde bulunmasının yanı sıra, yönetim kurulu toplantılarına, Bölgesel Kalkınma Konseyi Toplantılarına (bütün bölgelerde düzenlenen) KB'nin katılımının artmasından memnun olacaklarını ifade etmişlerdir. Aynı zamanda, KA'lar bu KB konusunda başarılı olabilmek için kaynakların güçlendirilmesi gerekebileceğinin altını çizmişlerdir.

Türkiye'nin durumunda, ulusal ve bölgesel paydaşlar dikey koordinasyonun BKP hazırlık süreci ve devamı sırasında işlevini daha iyi yerine getirdiği konusunda hemfikirlerdir. Buna rağmen, Bakanlıklar ile diğer ulusal makamlar arasındaki yatay koordinasyonun daha da geliştirilmesinin KA'ların ileriye dönük ulusal düzey eksikliğini gidereceği üzerinde de durmuşlardır. Ayrıca, KA'lar bölgesel boyutun bölgenin gerçekçi güçlü ve zayıf yönlerini hesaba katarak ulusal stratejilerin gelecek nesillerinde daha güçlenmiş olmasından oldukça memnun olacaklardır.

Bölüm 2

Stratejilerin uyumu ve koordinasyonu: Uluslararası deneyim

Türkiye'nin ulusal stratejileri ve BKP'lerinin belirli koordinasyon zorluklarıyla mücadele etmesi gerekirken, son yıllarda uluslararası arenada ortaya çıkan sorunlara da örnek olmaktadır. Örneğin, KA'lar tarafından hazırlanan BKP'lerin varlığı tüm bölgelerin rekabet edebilirliğine doğru bir paradigma değişimi – çoğu gelişmiş ülkede çoktan gerçekleşen ya da yeni ortaya çıkan bir değişikliği - göstermektedir. Buna ek olarak, Türkiye'nin birçok bölgesi BKP tasarımı aşamasında paydaşlarla başarılı bir şekilde görüşmeler yapmış ve paydaş katılımını teşvik ederek diğer bölgeleri etkilemiştir (KB ve UNDP, 2013).

Bu Bölüm ulusal ve bölgesel düzeyler arasındaki koordinasyon konusundaki uluslararası uygulamalar ve eğilimler konusuna açıklık getirmektedir. İlk olarak bölgesel ve ulusal düzey arasında etkili koordinasyonu sağlamak için OECD ve OECD olmayan ülkeler arasında kullanılan temel mekanizmaları inceleyecektir, bu tecrübeye dayanarak her soruna uygun tek bir şemanın olmadığını da eklemek gerekir. Daha sonra Avrupa Birliği (AB) koordinasyon mekanizmalarını analiz etmeye devam edecektir. AB 28 Üye Devletin ihtiyaçlarına hizmet etmeye çalışan oldukça karmaşık bir siyasi birliktir. Aslında, çok seviyeli koordinasyon kavramı tarihsel olarak AB entegrasyon sürecinden ortaya çıkmıştır ve birkaç AB mekanizması ulusal ve yerel düzene göre çoğaltılmıştır. Sonuç olarak, raporun bu bölümü etkili koordinasyon ve kapsamlı paydaş katılımıyla ilgili olan son politika araştırmasını ve tartışmasını inceleyecektir. Kurumsal birimleri parçalamanın ve politika geliştirmek için bütünleşmiş yaklaşımlar elde etmenin karşılıklı bağlılıkla nasıl daha ilgili hale geldiğini anlatmaktadır. Türkiye'deki ve uluslararası etkileşimli paydaş danışmalarında son eğilimler ve iyi uygulamalar da tartışılacaktır.

2.1. OECD üyesi olan ve olmayan ülkelerin koordinasyon mekanizmalarına genel bakış

Geçtiğimiz yıllarda, çoğu OECD üyesi ülke ve temel ortakların bölgesel kalkınma yaklaşımlarında bir değişim başlamış, bütün bölgelerin rekabet edebilirliğini arttırmaya yönelik daha geniş bir politika için müdahalelere başlanmıştır (OECD, 2010). Bölgesel politikalar genellikle belirli bölge ve sektörleri hedef aldığından, koordinasyon gereksinimleri daha düşüktü. Sonuç olarak, politika tasarım ve önlemleri ulusal düzeydeki silolar içinde hareket edebilmekte ve hükümetin düzeyleri arasındaki ayrıma karşın işleyebilmekteydi. Buna karşın, yeni paradigma ve bütünsel doğası kapsamında, koordinasyon önem kazanmaktadır.

Tablo 8. Bölgesel kalkınma politikasındaki paradigma değişimi

		Eski paradigma	Yeni paradigma
Belirlenen konu		Gelir, altyapı ve istihdamda bölgesel tutarsızlık	Bölgesel rekabet edebilirlik eksikliği, kullanılmayan bölgesel potansiyel
Hedefler		Dengeli bölgesel kalkınma aracılığıyla eşitlik	Rekabet edebilirlik ve eşitlik
Genel politika çerçevesi		Reaktif	Potansiyelden yararlanmak
		Geride kalmış bölgelerin konum bazı dezavantajlarını geçici olarak telafi eder, endüstriyel çöküş gibi durumlara karşılık verir	Bölgesel programlama ile kullanılmayan bölgesel potansiyeli kullanır.
	- içerik kapsamı	Sınırlı miktardaki sektörlerde sektör bazlı yaklaşım	Daha geniş politika kapsamında, bütünleşmiş, kapsamlı gelişim projeleri
	- mekansal yönelim	Gecikme yaşayan bölgelere yönelik	Tüm bölgelere odaklı
	- politika müdahale birimi	İdari alanlar	Fonksiyonel alanlar
	- zaman boyutu	Kısa vadeli	Uzun vadeli
	- yaklaşım	Ortak yaklaşım	İçeriğe özel yaklaşım
	- odak	Dışarıdan yatırım ve transfer	Yurtiçi yerel kaynak ve bilgi
Araçlar		Devlet yardımı (çoğunlukla kişisel firmalara)	Çeşitli sermaye yatırımları (iş çevresi, Emek piyasası, altyapı)
Etkenler		Merkezi hükümet	Hükümetin farklı tabakaları, çeşitli paydaşlar (kamu, özel, STÖ)

Kaynak: OECD, 2010.

Bölgesel gelişim politikasının kapsam olarak yayılması ve sektörel ve tematik sınırları aşması daha geniş çaptaki koordinasyon yaklaşım ve mekanizmalarının kullanımını arttırdı. Politika tutarlığı için hükümet yaklaşımının gerekli olduğu konusunda hemfikir olunsa da, OECD ve diğer ülkelerden deliller ortak yaklaşım olmadığını göstermektedir. Sonuç olarak, çeşitli yatay ve dikey koordinasyon mekanizmaları aynı anda kullanılmaktadır (Tablo 9). Bu alt bölüm, OECD üyesi olan ve olmayan ülkelerdeki bu kilit koordinasyon mekanizmalarına genel bir bakış sunmaktadır.

Tablo 9. OECD ülkelerinin politika koordinasyon mekanizmaları

Politika koordinasyon mekanizmaları	Mekanizmanın niteliği	Açıklama	Somut mekanizma örnekleri
Tam yetkili bakanlık	Yatay ve dikey	Güçlü bir liderlikle oldukça bütünleşmiş bir yaklaşım için gerekli olan geniş sorumluluk ve yetkiye sahip bir organ. Bakanlık veya departmanların birleşimiyle kurulabilir.	İç İşleri Bakanlığı (Estonya); İstihdam ve Ekonomi Bakanlığı (Finlandiya); Finans ve Genel İtibar Federal Sekreterliği (Meksika); Kalkınma Bakanlığı (Türkiye)
Kalkınma Kuruluşları	Dikey	Bir yönetici aracılığıyla politikaların bir kısmını veya tümünü kuruluşa vekalet vererek bölgeselleştiren özerk bir yasal varlıktır. Sonrasında kuruluş yasal olarak tanımlanan talepleri uygular.	CzechInvest (Çek Cumhuriyeti); Büyüme Kuruluşları (Danimarka); Bölgesel Endüstriyel Kalkınma Ajansları (İzlanda); İsveç Ekonomik ve Bölgesel Gelişim Kuruluşu (İsviçre); Bölgesel Kalkınma Ajansları (Türkiye)
Bölgesel bakanlıklar	Yatay ve Dikey	Bakanlar, stratejilerin alt ulus menfaatlerine uygunluğunu sağlamak ve belirlemek için atanır. Bakanlar kendi görevlerini bölgesel bakanlıkların görevleriyle birleştirebilir.	Bölgesel Bakanlıklar (Kanada İskoçya Eyalet Sekreterliği/ Kuzey İrlanda/ Galler (Birleşik Krallık))
Bakanlıklar arası kurul	Yatay	Var olan yönetim yapısının üzerine kurulduğundan en basit ve en yaygın yatay yönetim sistemidir. OECD, katılımcı bakanların arasında koltuk değişimini veya bakanlık üstü liderliğini destekler.	Bölgesel Ekonomik Yapının Geliştirilmesinde Birleşik Görev Gücü (Almanya); Bakanlıklar arası Ekonomik Planlama Komitesi (İtalya); Bölgesel Kalkınma Başkanlık Komitesi (Kore)
Sözleşme ve anlaşmalar	Dikey	Karar verme hakkı ve görevlerin alt ulusal partilere aktarılması. Buna karşılık, sonrakine verilen görevin yerine getirilmesi. sözleşmelerin zaman kısıtlaması vardır ve hedefleri, her partinin rolünü ve fon tahsisini belirlemeleri gereklidir. yetkili makam genellikle bu fonun tümünü veya bir kısmını sağlar.	Contrat de plan Etat-region (Fransa); Uygunlaştırılmış teklifsiz anlaşmalar (Lüksemburg); Bölgesel sözleşmeler (Poland); Kapsamlı Ekonomik Kalkınma Stratejileri (Amerika Birleşik Devletleri)
Özel koordinasyon Politikası birimi	Yatay	Sektörler arası politikaların uyumluluğunu merkezi seviyede tutmaya yardımcı olacak planlama ve danışmanlık desteğini sağlayan varlıklardır. Birkaç ülkede sektörler arası tutarlılığı sağlamak amacıyla yüksek seviye özel birimler oluşturulmuştur.	Ulusal ve Bölgesel Planlama Bürosu (Japonya); Konumsal Ekonomik Politika Kuruluşu (Hollanda); Geçici görev güçleri (Birleşik Devletler)
Diğer	Yatay ve/veya dikey	Konferanslar, alt ulusal organizasyonlar, vs.	Avusturya Hükümet Konseyi (Avusturya); Eyalet-Bölge Konferansı (İtalya); Bölgesel Organizasyon Konfederasyonu Konferansı (İsviçre) ; NITI Aayog* (Hindistan)

Not: * Ulusal Dönüşüm Enstitüsü Hindistan Aayog (NITI Aayog) Başbakan yönetiminde Hindistan'ın Planlama Komisyonunu 2015'te hükümet politikası olarak yerini aldı. Yeni heyet Sendika ve Eyaletler arasındaki kooperatif federalizm ve geniş çaptaki paydaş katılımına daha aşağıdan yukarıya bir yaklaşımı hedeflemekte. Aynı zamanda Hindistan'ın Sürdürülebilir Gelişim Amaçlarını nasıl karşıladığını takip etmekte ve koordinasyonlemektedir.

Kaynak: OECD'den (2010) alınmış ve OECD/GRS Sekreterlik araştırma ve analiziyle güncellenmiştir. Bu tablodaki veriler OECD üye ülkeleri veya ana ortakları tarafından gözden geçirilmemiş, üzerine yorum yapılmamış veya onaylanmamıştır.

2.1.1. Tam Yetkili Bakanlıklar

Tam yetkili bir bakanlık, bir alandaki kanunların tasarlanması ve uygulanmasını yönetmek isteyen ulusal bir hükümet için koordinasyon mekanizması olarak hizmet eder. Örneğin bölgesel kalkınma politikaları alanında tam yetkili bakanlıklar çeşitli – ve de geniş- kurumsal yetkileriyle ekonomik, sosyal ya da kentsel sorunlardan sorumlu olabilirler.

OECD'nin (2006) bulduğu üzere ülkeler bölgesel kalkınmalara üç farklı sebepten dolayı tam yetkili bakanlık vermektedir:

- Kanun ve yükümlülüklerin bakanlıklara yayılmış olduğu durumlara karşılık olarak bölgesel kalkınma politikalarının tasarlanmasında uyumu artırmak.
- En etkili gelişim politikalarının inşasını tasarlamada uzmanlaşmak ve beceri toplamak.
- Özellikle çakışan ve tekrar eden politikaların önüne geçerek verimliliği artırmak. Bunun sonucu olarak yeni bakanlık merkezi yönetimi özellikle yönetimin alt ulusal kademeleriyle ilgili işlerinde daha verimli şekilde temsil edebilir.

Polonya, 1990'lı yılların sonunda bölük pörçük politikaları ve yükümlülüklerinden 2000'li yılların başında tekil kalkınma çerçevesine Altyapı ve Kalkınma Bakanlığı adı altında geçiş yapan bir ülke olarak ilginç bir örnektir (OECD, 2013a) (1. Kutu). Uyumluluğunu artırmış, uzmanlığını merkezileştirmiş ve verimliliğini artırmıştır.

Kutu 1. Polonya Kalkınma Bakanlığı

Kalkınma Bakanlığı tüm ekonomik politikaları koordine eden ve hazırlayan üstün bir bakanlıktır. Bu yüzden Polonya'daki tüm bölgesel, ulusal ve AB düzeyindeki kalkınma politikalarında koordinasyon sağlamaktan sorumludur. Konumsal planlama, bölgesel sözleşmeler, bölgeler arası stratejiler, çorak bölgelerin yeniden canlandırılması ve şehir politikaları ile ilgilenen birimleri olan tam yetkili bir bakanlıktır.

AB tarafından Polonya'ya ayrılan çok yüksek miktarda fon sebebiyle (82.5 milyar EUR ile Polonya'yı Avrupa yapısı ve yatırımında en çok faydalanan ülke yapmakta) Avrupa boyutu özellikle önemlidir. Polonya Kalkınma Bakanlığı göreve getirilip Polonya'nın AB ile Üyelik Anlaşmalarını koordine etmektedir ve dijital büyüme, akıllı büyüme veya altyapı ve kalkınmasıyla ilgili olan tüm ulusal Operasyonel Programları (OP) yönetmektedir. Bununla birlikte bölgesel OP'yi yürürlüğe koymada yönetimin alt ulusal kademesini yönlendirmek için ana hatları belirler. Aslında hem yatay hem de dikey koordinasyonu sağlar.

Kalkınma Bakanlığı 2015 yılında kuruldu. Bu bakanlık Altyapı ve Kalkınma Bakanlığı ve Ekonomi Bakanlığının yerini almaktadır. Bunlardan ikincisi 2013 yılında Bölgesel Gelişim Bakanlığı olarak değiştirildi ve Polonya'nın bölgesel politikaları için olan tam yetkili ilk bakanlığı oldu. Şu anda Kalkınma Bakanlığı olan bu kurum 2005'ten beri birçok tekil sektör planlarının kolaylaştırması için 2000'li yılların başı ve 1990'ların sonuna doğru önlemlerin alınmasıyla birlikte daha çok güç kazandı (OECD, 2013a). Bölgesel politika şu anda sadece Kalkınma Bakanlığı tarafından yönetilmektedir.

2015 yılında Kalkınma Bakanlığının kurulmasındaki amaç Polonya İşletme Kalkınma Ajansı, Sınai Kalkınma Ajansı, Ulusal Çevre Koruma Fonu ve Su Yönetimi, Ulusal Araştırma ve Geliştirme Merkezi ve birkaç başka hükümete ait şirketin işlerinde daha iyi denetim ve koordinasyon sağlamaktır (Puls Biznesu, 2015). Bu yeni bakanlık Ekonomi Bakanlığı'ndan görevi devralmıştır (Warsaw Business Journal, 2015). Böylelikle Polonya'daki en önemli bakanlıklardan biri olmuştur.

Kaynak: OECD, 2013a and 2010; Warsaw Business Journal, 2015; Puls Biznesu, 2015.

Tam teşekküllü bakanlıklar, Türkiye gibi ülkelerde merkezileşmiş ya da Avustralya, OECD ülkeleri veya Kolombiya gibi OECD dışı ülkelerde eyaletlere bağlı olarak, çok sayıda ülkede bulunmakta, AB'de, yakın zamanda üye olan birtakım Üye Ülkelerin (Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Slovak Cumhuriyeti, Slovenya) tümü AB fonlarının idaresini kolaylaştırmak ve geliştirmek için tam teşekküllü kalkınma bakanlıkları kurmuştur (2. Kutu).

Kutu 2. Çek Cumhuriyeti Bölgesel Kalkınma Bakanlığı

1996'da kurulan Çek Cumhuriyeti'nin Bölgesel Kalkınma Bakanlığı ("Ministerstvo pro místní rozvoj") tüm kalkınma politikalarından sorumludur. Bölgesel stratejileri ve sektör bakanlıklarının eylemlerini koordine eder. Yetkisi bölgesel politikaların ötesine uzanır ve konut politikalarını, turizm işlerini ve kırsal ve kentsel işleri içerir (Ministry of Regional Development, 2012).

1996 yılında, ülkenin AB üyeliği başvurusunun kabul edilmesiyle birlikte aynı yılda kurulması şartı değildir. AB, aslında, merkez ve Doğu Avrupa ülkelerinin politika belirleme kapasitesini hem verdiği fonlarla hem de sanayi kurucu projeleriyle güçlendirme konusunda merkezi rol oynamıştır. Bölgesel Kalkınma Bakanlığı'nın kurulmasındaki temel amaç Çek Cumhuriyeti'nin katılım öncesi şartları yerine getirebilmesiydi, bu amaca AB müktesebatının kaynaştırılması ve AB Topluluk Yardımı Programı altında katılım öncesi onaylarının Merkez ve Doğu Avrupa Ülkeleri'nde iyi yönetilmesi de dahildi.

Bölgesel Kalkınma Bakanlığı, AB bakımından merkezi bir rol oynamaktadır. Çek Cumhuriyeti ve AB arasındaki ortaklık anlaşmalarını koordine etmek ve yürürlüğe koymakla yükümlüdür. Bir takım ulusal OP'lerden sorumlu da olsa, Çevre Bakanlığı, Endüstri ve Ticaret Bakanlığı ve Ulaştırma Bakanlığı ile yönetimi sağlama rollerini paylaşır ve böylece "genel koordinasyon kompleksi" görevi görür. (OECD, 2010).

Kaynak: OECD, 2010, Çek Cumhuriyeti Bölgesel Kalkınma Bakanlığı, 2012.

2.1.2. Kalkınma Ajansları

Bölgesel Kalkınma Ajansları (Bundan sonra "BKK" olarak anılacaktır) dikey koordinasyon mekanizmalarıdır, bir yönetici (bölgesel) politikaların bir kısmını veya tamamını kurumları temsilci yaparak bölgeselleştirir. Böylece ülkeden ülkeye değişen yasal olarak tanımlanmış yetkiler doğrultusunda politikalar izleyebilir. Başka bir deyişle BKK yöneticilerine fon ve sorumluluk açısından bağımlı olan özerk yasal varlıklardır (OECD, 2015b). Son olarak, özel işlerle direkt olarak etkileşim halindedir, bu durum diğer çoğu bölgesel politik kuruma zıttır. Yönetici ulusal hükümet veya hükümetin alt ulusal kademesinden olabilir.

OECD (2015b) iki tür BKK belirlemiştir:

- Milli BKK. Merkezi hükümet bölgesel kalkınma politikalarını ve/veya bölgesel kapasite inşasının yürütülmesine yönelik bir araç olarak bir takım kuruluşlar kurar. Bu kuruluşlar Kanada ve Türkiye gibi diğer başka ülkelerde bulunur.
- Bölgesel BKK. Bir alt ulusal hükümet bölgesel ekonomik stratejileri ve bazı durumlarda kendi stratejisini biçimlendirmek için bir kuruluş kurar. Bu kuruluşlar Avusturya ve Yeni Zelanda'da bulunur ve en çok OECD ülkelerinde yaygındır.

Milli ve bölgesel BKK daha sonra incelenebilecek türlerdir. Bir takım ülkeler, örneğin, ulusal BKK ile aynı görev ve güce sahip olan "yetkileri azaltılmış kurumlar" olarak adlandırılan kurumlara sahiptir (OECD, 2015b). Bir yetkileri azaltılmış kurum bir bakanlığın merkezi olmayan bir dalı olabilir ve bu da az çok özerk olduğu anlamına gelir (Finlandiya [3. Kutu] ile Çek Cumhuriyeti'ndeki CzechInvest karşılaştırınız). BKK belli bir yönetim mantığına uymak zorunda değildir veya her bölgeyi kapsamak zorunda değildir. Örneğin, Kanada'nın BKK'si yakın zamanda tüm ülkeye yayıldığı halde İsviçre'deki BKK genelde birkaç kanton için bölgesel politika uygular.

BKK ve benzer varlıklar farklı sebep ve görevler için devreye sokulabilir ve bu durum da OECD ülkeleri ve OECD üyesi olmayan ülkelerin profillerindeki çeşitliliği açıklar. Bundan dolayı kesin bir şekilde dikey koordinasyon mekanizması olarak çalışmamalıdır; bunun yerine, hükümetin hedefleri doğrultusunda işleyen çeşitli yapılar olarak görülmelidirler.

OECD (2002, 2015b)'e göre, bir devlet BKK kurarak aşağıdakilerden faydalanabilir:

1. Farklılaştırılmış yönetim yapısı (hiyerarşik ilişkiler, liderlerin sorumlulukları, yönetim/hükümet kurulu kullanımının dayalı olarak)
2. Farklılaştırılmış kontrol ortamı (Örn; farklı personeller ya da finansal kurallar);
3. Daha iyi yönetim özerkliği (performans sözleşmesi, çok yıllık bütçeleme aracılığıyla).

Kutu 3. Finlandiya ve ELY Merkezleri

Finlandiya Ekonomik Kalkınma Merkezi, Ulaşım ve Çevre ya da ELY merkezleri kesin olarak BKK modeline bağlı olmasa da görev aralıkları kuruluşlara ve “yetkileri azaltılmış kurumlara” yakın benzerlik göstermektedir (OECD, 2015b). Finlandiya bölgesel politikaları geliştirme ve yürütmeden sorumlu 15 ELY merkezine sahiptir. 2009’da kurulmuş olan bu merkezler İstihdam ve Ekonomi Bakanlığı’nın idari kontrolündedir. ELY merkezleri resmi olarak üç sorumluluk alanına sahiptir, asıl yeterlilikleri bir merkezden diğerine farklılık gösterebilir (Ely-keskus,2015)

- İş ve sanayi, işgücü, beceri ve kültürel faaliyet;
- Ulaşım ve altyapı;
- Çevre ve doğal kaynaklar.

Ely Merkezleri geleneksel kamu hükümlerinin dışında bir takım hizmetler amaçlar. Sosyal tesislerle birlikte (kütüphaneler veya spor salonları) mültecilerin entegrasyonu için hizmetler sağlayıp yerel firmalara finansal destek, ekonomik tahminler yayınlar ve iş yerlerinin işlerini güçlendirmeyi sağlayan teknoloji uzmanlarını işe alır. Ely merkezleri kamu hizmetleri girişimlerini iş geliştirmeye odaklanan girişimlerle anlamlı bir şekilde birleştirir.

Ely merkezi paydaşlarıyla yakın ilişki içerisinde çalışır. Seçilmiş bölgesel konsey ile birlikte AB fonlarının yönetimini koordine eder ve bunları proje ve firmalara aktarır. Ayrıca teslimatlarını da izlerler. Finlandiya’nın yenilik ağının parçası olarak ELY merkezleri şirketlere finansman olan Finnvera ve FinPro (Export Finland, Invest Finland ve Visit Finland’ı birleştiren bir organizasyon) için bölgesel irtibat noktası rolü de oynar. Hepsini ele alındığında bu üç kurum İstihdam ve Ekonomi Bakanlığının denetimi altında “Team Finland” ekibini oluşturur. Bu sebeple ELY Merkezleri kendi bölgesel yetki sınırlarında çoğu kalkınma politikalarını koordine eder.

Kaynak: OECD, 2015b; Ely-Keskus, 2015; Finlandiya Ekonomi ve İstihdam Bakanlığı, 2015.

Ulusal devlet dairelerinin aksine, BKA’lar yerel aktörlerin isteklerine yanıt verecek uzmanlık ve esnekliğe sahiptirler (OECD, 2015b). Yasal olarak belirtilmiş emir verildiğinde, çakışan çıkarlar olmadan hareket edebilirler ve hükümet ofislerinin aksine başarısızlık durumunda daha kolay devre dışı bırakılabilirler. BKA’lar bu yüzden bölgesel paydaşların günlük ihtiyaçlarına orantılı olan koordinasyon mekanizmalarıdır ve belirli politikalarda uzmanlaşabilirler.

İki ideal BKA tipine daha yakından bakıldığında ulusal BKA’ların daha iyi bölgesel kapasiteler geliştirerek hükümetin bölgesel politikasını güçlendirmesine yardımcı olduğu görülmektedir. Bölgesel modele gelince, kendi politikasını izleyen ve kendi stratejisini yürüten bir alt ulusal yönetime zemin sağlar (OECD, 2015b). Bir modele yoğunlaşmak diğerini devre dışı bırakmaz ve bazı ülkeler (Yeni Zelanda ve Birleşik Devletler gibi) üstten alta ve alttan üste yaklaşımlarını birleştirir – bu da hükümetin farklı kademeleri arasında etkili bir koordinasyon gerektirir. Aynı zamanda ulusal çapta fonlanan ulusal BKA ve bölgesel BKA’ların kurullarında bölgesel paydaş bulmak da sık rastlanan bir durumdur. Diğer birçok koordinasyon mekanizması gibi, uygun türdeki BKA’yı seçmeden önce, bir bölgenin politika açıkları ve ekonomik ihtiyaçlarını değerlendirmek esastır (Charbit, 2011).

BKA ülkeden ülkeye farklılık gösterdiğinden, OECD ülkeleri ve OECD üyesi olan ve olmayan ülkelere ilişkin politika eğilimini belirlemek zordur. Örneğin, Kanada yakın zamanda 3 yeni ajans kurdu ve İsviçre 2009’da ağını sağlamlaştırarak İsveç Ekonomik

ve Bölgesel Büyüme Ajansını (Tillväxtverket) kurdu. Buna karşın, Birleşik Krallık 2010'da dokuz BKA'yı kapattı. Zengin ve fakir arasındaki farkı kapatamadıklarından ve tepeden aşağı yaklaşımlarından dolayı eleştiriye uğradılar (Politics, 2012). Ek olarak, etkinsizlik ve sorumsuzlukla suçlandılar (4. Kutu).

Kutu 4. Birleşik Krallıktaki Bölgesel Kalkınma Ajansları

1998 ve 2000 yılları arasında, BK Hükümeti hem gelişimi desteklemek hem de bölgesel düzeyde istihdamı ve rekabet edebilirliği arttırmak için 9 BKA kurdu. Hükümet tarafından görevlendirilen ve 2009'da yayınlanan iki ciltlik bir PwC raporu, bu ajansların olumlu bir maliyet-fayda oranına sahip olduğunu belirtirken, bazı faaliyetlerin gözden geçirilmesi gerektiğini öne sürdü (UK Department for Business, Innovation and Skills, 2009). Buna karşın, ekonomik gerileme bağlamında, Koalisyon Hükümeti tarafından 2012'de RDA'lar sadece bir başka bürokratik tabaka oldukları gerekçesiyle kaldırıldı (Jones and Norton, 2014).

İngiltere'de, yerel makam ve işyerleri arasındaki gönüllü Yerel Girişim Ortaklıkları'nın (LEP) yerini 2012'de BKA aldı. Bunlar kendi belirli program ve şemalarına sahip, banka, üniversite ve özel sektör temsilcileriyle işleri olan, en iyi iş faaliyetlerini koordine eder ve tanıtan özel sektör ortaklıklarıdır. Her LEP, ulusal büyüme fonlarına erişmek için ilçe düzeyinde hükümetle bir "Büyüme Anlaşması" yapmalıdır. Büyüme Anlaşması ulusal ve yerel, halka açık ve özel fonların karışımından oluşur ve belirli projelere kaynak tahsis eder. LEP makamları tarafından yönetilen ülke çapındaki bir LEP ağı, LEP'lere araştırma bazlı yayınlarında ve en iyi uzmanlıklarda yardımcı olur (LEP network, 2016).

Bu raporun hazırlandığı sırada, RDA'ların kaldırılmasının ve LEP'lerin kurulmasının sonuçları, özellikle Büyüme Anlaşmaları sadece 2014'te duyurulduğundan ve Brexit'in fonlamada büyük etkisi olacağından dolayı henüz değerlendirilmemiştir.

Kaynak : UK Department for Business, Innovation and Skills (2009), "Regional Development Agency Impact Evaluation", available at <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.berr.gov.uk/whatwedo/regional-dev-agencies/Regional%20Development%20Agency%20Impact%20Evaluation/page50725.html> (erişim tarihi 19 Temmuz 2016); Jones, B. and Norton, F. (2014), Politics UK, Roulledge, New York.; LEP network (2016), "About LEPs", <https://www.lepnetwork.net/faqs/> (erişim tarihi 19 Temmuz 2016).

Yine de, RDA'nın bölgesel politikada kullanımının giderek arttığına şüphe yoktur. Yaklaşık 30 OECD ülkesi bir tür RDA'ya sahiptir – ancak bu sayı yüksek düzeyde kurul ve belediyeye ait ajanslarla birlikte gittikçe azalmaktadır (OECD, 2015b). Elbette, "saf" ulusal BKA modeline açısından, sayıları çok daha azdır – Sadece Türkiye, Kanada, Şili ve Macaristan'da bulunabilmektedirler (OECD, 2015b). Ama aranjman çeşitliliğinden dolayı, liste diğer ülkeleri de kapsayacak şekilde uzatılabilir. Örneğin Polonya, sadece belirli bölgelerde merkezi hükümet RDA'larına sahipken, İsveç bölgesel ofislerle eşsiz bir ulusal ajansa sahiptir.

Ekonomik gelişmeyi desteklemeye yönelik açık hedef dışında, RDA'lar belirli bir bölgede politika, belge ve stratejilerin geliştirilmesi için de kurulmuştur. Bu koordinasyon rolü ise bir RDA'nın ilke ve talimatına göre değişebilmektedir. Bu durum, ulusal türde RDA'lar arasında daha önemlidir, çünkü görevleri arasında bakanların görevlerini koordinasyonun yanı sıra özel ve kamu arasındaki işbirliğini de sağlamakla da mevcuttur.

2.1.3. Bölgesel bakanlar

Bölgesel bakanlar, hem İngiltere'de, hem Kanada'da 2015²⁸ yılına kadar dikkat çekici bir şekilde faaliyet gösteren, dikey oldukları kadar yatay da olan koordinasyon mekanizmalarıdır. Bu bakanlıklar belirli bölge veya eyaletleri temsil eden bakanlardır ve sıklıkla bilim, teknoloji, çevre veya sağlık gibi sektörel portföylerine ek olarak, ülkede bölgesel kalkınmayla ilgili koordinasyon sağlarlar (OECD, 2010a) (5. Kutu).

Kutu 5. Kanada’da Bölgesel Bakanlar (2006-15)

Stephen Harper’ın öncülüğünde (2006-15), merkezileşme tarihindeki doruk noktasına ulaştı. Ancak, bölgesel bakanlar görevlerini sürdürmeye devam ettiler ve içlerinde birçok baskın politik şahsiyet mevcuttu, bunların arasında şu kişiler vardır:

- Gary Goodyear: Bilim ve Teknoloji Eyalet Bakanı – Eyalet Bakanı (Güney Ontario Federal Ekonomik Gelişim Ajansı);
- Jason Kenney: Ulusal Savunma Bakanı ve Çok Kültürlülük Bakanı – Güney Alberta Bölgesel Bakanı;
- Leona Aglukkaq: Çevre Bakanı – Kanada Kuzey Ekonomik Gelişim Ajansı Bakanı;
- Rona Ambrose: Sağlık Bakanı – Alberta Kıdemli Bölge Bakanı;
- Shelly Glover: Kanada Mirası ve Resmi Dilleri Bakanı – Manitoba Bölgesel Bakanı
- Denis Lebel: Altyapı ve Topluluklar Bakanı – Kanada Quebec Bölgeleri Ekonomik Gelişim Ajansı Bakanı.

Kaynak : Kanada Hükümeti (2015), “Government”, <http://pm.gc.ca/eng/cabinet> (erişim tarihi 12 Nisan 2016).

Dikey koordinasyonun kilit unsurlarından biri olarak, aynı zamanda federal hükümette yatay olarak bölgesel kalkınma politikasını da düzenlediler. Sektörel bakanlardan eyaletlerini etkileyen sorunlar hakkında bölgesel bakanları bilgilendirmeleri beklendi. Buna karşılık, bölgesel bakanlar sektör kaynaklı politikaların eyaletlerdeki etkisini aynı seviyede tuttu. Bölgesel bakan olmak aynı zamanda sıklıkla BKA’nın yönetilmesi demektir. Kanada’nın bölgesel müdürleri eyalet ve Kabine arasında “çift yönlü iletişim rolüyle” (a.g.e.) kalmayıp, eyaletlerinin çıkarlarını da Kabinede savundular.

2015 yılına kadar, Kanada’nın Başbakan tarafından atanmış bölgesel bakanları bölgesel ve ulusal hükümet faaliyetlerinde koordinasyon sağladılar. Görevleri, dikey koordinasyonu geliştirmek ve bakanlık düzeyindeki kararlara bölgesel çıkarları dahil etmek için temsil ettikleri eyalet ile hükümet arasında ilişki kurmaktır. Aynı zamanda taraflar eyaletlerini etkileyen kararları anlayabilsinler diye bilgilerin federal düzeyden eyalet düzeyine akışını da sağladılar (a.g.e.).

Bölgesel bakanların koordinasyonu denetlemesinin bilinen birçok faydası mevcuttur. Anlaşma, bölgesel çıkarların iyi temsil edilmesini ve merkezi kararların yerel düzeyde anlaşılmasını sağlamanın uygun maliyetli yollarından biridir (a.g.e.). Hükümet harcama ve programlarında bölgelerinin çıkarlarını temsil ederler ve bu da, teoride, hükümet kararlarına meşruiyet verir. Aslında, Kanada ilk olarak bölgesel bakanları atamaya federal hükümet ve uzak eyaletler arasında bir köprü kurmak ve bu eyaletlerin politikalarında dikkate alınmasını sağlamak için başlamıştı (OECD, 2010).

Birleşik Krallık’taki Bölgesel Bakanlar

Birleşik Krallık hükümeti merkezi hükümet ile Birleşik Krallık’ın 4 bileşen ülkesi arasında ilişki kurmak için bölgesel bakanları düzenli olarak görevlendirmektedir. Mevcut durumda, bu bakanlar İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda’nın vekilleridir. Başbakan’a karşı sorumlulardır ve nakil işlemlerinin sorunsuz bir şekilde gerçekleşmesini sağlamakla görevlilerdir. Zamanla, (özellikle İskoçya’da) devredilmiş yönetim yönetimi devralmış ve bir bakan aynı anda iki pozisyonda – Galler ve Kuzey İrlanda vekili- yer almıştır. Birleşik Krallık hükümeti aynı zamanda 2007’de İngiliz bölgelerini temsil etmeleri için, 2010’da koalisyon hükümeti tarafından devre dışı bırakılmalarına rağmen, bölgesel bakanları görevlendirmiştir. Birleşik Krallık’taki tartışma bölgesel bakanın konumuna ilgili belirsiz, değişen sorumluluklara odaklanmıştır. “Bir bölgeyi temsil etmenin” -özellikle sektörel bakanlara ilişkin olarak – yetkilerin birbirleri üzerinde yayılma riskiyle birlikte, bakanların asıl politikası ve kanun yapma yetkisi hakkında çok bir şey ifade etmediği tartışılmaktadır (Hansard, 2009). İngiltere deneyiminin gösterdiği gibi, bölgesel bakanların etkili ve yeterli bir şekilde koordinasyona katkıda bulunmaları bekleniyorsa, yetkilerinin açık bir şekilde tanımlanması çok önemlidir.

2.1.4. Bakanlıklar arası komiteler

Bakanlıklar arası bir komite farklı icracı bakanlıklar ve merkezi kurumlardan temsilcileri bir araya getiren bir yatay koordinasyon mekanizmasıdır. Ulusal hükümetin takip etmesi gereken temel politika direktiflerine karar vermek için çalıştıklarında, komite üyeleri aracılar olmadan bilgi ve fikir alışverişi yapmaktadırlar. Birkaç ülkede, bakanlıklar arası komiteler plan yapma ve bazı ulusal stratejileri onaylamakla görevlendirilmektedir. Bundan dolayı, yönetsel birimleri dağıtmak ve bakanlıklar arasındaki işbirliğini kolaylaştırmak için de kullanılabilirler.

Bakanlıklar arası komiteler Başbakan tarafından yönetilir ve belli bir konu üzerinde çalışma yapan uzman gruplardan oluşur. Liderliğin türü koordinasyonun niteliği açısından önemlidir. Başbakan ya da rotasyonla sırası gelen bir başkan tarafından yönetilen bir komite işbirliği için daha güçlü bir teşvik sağlarken, bir icra bakanı tarafından başkanlık edilen bir komite diğer bakanlıkların dahil olmasını güvence altına almak için çalışabilir (OECD, 2010). Güney Kore'deki Bölgesel Kalkınma ile ilgili Başkanlık Komitesi gibi ilgili bir uzman ya da akademisyen tarafından yönetilen komiteler gibi alternatif düzenlemeler de bulunmaktadır (6. Kutu).

Kutu 6. Güney Kore'deki Bölgesel Kalkınma Başkanlık Komitesi

Bölgesel Kalkınma Başkanlık Komitesi Güney Kore'deki bölgesel kalkınma politikasını koordine etmek ve organize etmek için 2009 yılında kurulmuştur (OECD, 2010). Ulusal ve BKP'leri yasallaştıran ve düzenli olarak inceleyen üst düzey bir komitedir. Güney Kore'deki bölgesel kalkınma için daha entegre bir sistem oluşturma hareketinin bir parçası olarak (2004'te kurulan) Dengeli Bölgesel Kalkınma Başkanlık Komitesi'nin yönetimini devralmıştır.

Başkanlık Komitesi en fazla 30 üyeden oluşmaktadır, bu üyeler arasında Bilgi Ekonomisi Bakanı, Strateji ve Finans Bakanı, Eğitim, Bilim ve Teknoloji Bakanı, Kamu İdaresi ve Güvenlik Bakanı, Kültür, Spor ve Turizm Bakanı, Gıda, Tarım, Ormancılık, Balıkçılık Bakanı, Sağlık Bakanı, Sosyal Yardımlaşma ve Aile Bakanı, Çevre Bakanı, Arazi Bakanı, Ulaştırma ve Denizcilik Bakanı, ulusal idari komisyonların başkanları bulunmaktadır (Kore Yasa Araştırma Kurulu, 2013). Bu kurul aynı zamanda, bölgesel kalkınma politikalarının tasarımı ve uygulanmasıyla ilgili tavsiyeler veren uzmanları ve akademisyenleri de içermektedir.

İsminden de anlaşıldığı üzere, genel başkan bir akademisyen olmasına rağmen, Bölgesel Kalkınma Başkanlık Komitesi Güney Kore Başkanı'nın yetki alanına girmektedir. Toplantılar için hazırlık yapan ve kararları uygulayan bir yönetim ofisi tarafından desteklenmektedir.

Kaynak: OECD, 2010; Kore Yasa Kurumu (2013).

Bakanlıklar arası komiteler, özellikle Almanya'nın Bölgesel Ekonomik Yapıyı Geliştirmeye Yönelik Ortak Çalışma Kolu Koordinasyon Komitesi yüksek düzey komitelerdeki teknik konulara bakan yönetici sekreter ve çalışma grupları tarafından desteklenebilir. Yine, alt komiteler sektörün dışına odaklanmalı ve söz konusu politik alanda yer alan tüm icracı bakanlıklar ve ajansların temsilcilerinden oluşmalıdır.

Bakanlıklar arası komiteler, yeni bir yönetim tabakası veya karmaşık yapısal düzenlemeler gerektirmez. En basit düzenlemede, söz konusu politika alanında bahsi geçen bakanlar, ilgili konuları tartışmak ve bilgi paylaşmak adına gayri resmi olarak buluşabilirler. Bakanlıklar arası komiteler kurumsallaştırıldığında, politikaların ve görevlerin düzenli olarak tartışıldığı resmi ortamlara dönüşmektedir. İki şekilde de, bir önce çözülmeleri halinde, bir proje veya politika alanına uzun süre zarar verebilen hususları ele almak adına hızlı ve doğrudan koordinasyon talep edebilirler.

Bakanlıklar arası komitelerin kapsamı, hükümetin amaçlarına bağlıdır. Bölgesel kalkınma politikalarına gelince, bazı ülkeler, tüm kalkınma politikası alanını kucaklayan komitelere sahiptir. Diğerlerinin odağı daha kısıtlıdır. Portekiz'in Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria ("Bakanlıklar arası Ortaklık Anlaşması Komitesi")

buna örnek olabilir. Komite, yalnızca Ortaklık Anlaşmasının tasarlanma ve izlenme süreçlerini kapsayan Avrupa Yapı ve Yatırım Fonları'na (ESIF) ilişkin politikaların koordinasyonuna tahsis edilmiştir.

2.1.5. Sözleşmeler

Sözleşmeler, ulusal bir otoritenin belli karar verme hak ve görevlerini, belli bir amaca ulaşmak için bir yerel tarafa devretmeyi kabul ettiği bir çeşit dikey koordinasyon mekanizmasıdır. Bu tür anlaşmalar yasal resmi dokümanda saklanır. Sözleşmeler zaman sınırlıdır ve hedefleri, tarafların görevlerini ve fonların tahsislerini anlaşılır biçimde açıklamalıdır. Ulusal makamlar genelde fonlamanın tamamını ya da bir bölümünü karşılamaktadır. Dikey koordinasyon sözleşmelerinin özel olanlardan farklı olduğunu göz önünde bulundurmak önemlidir: alt ulusal makamların hükümetle bir sözleşme yapmalarını genellikle kanun şart koşar. Aslında bu tür “sözleşmeler”, hükümetin farklı düzeyleri arasındaki bağlayıcı ortak anlaşmalar gibidir.

Sözleşmeler hem OECD üye ülkeleri hem üye olmayan ülkeler tarafından da kullanılır. Bunlar, İsviçre Konfederasyonu- Canton Ortak Anlaşması, Şili Convenios de Programacin Polonya Kontrakt Terytorial, Fransa'da de plan d'Etat-region ve Kolombiya'da Contratos-Planos bunlara dahildir. Bu sözleşmelerin esneklikleri, bunları bölgelerin ihtiyaç ve zorluklarına yönelik olarak tasarlayabilecek olan hükümetlerde artan popülerliğe sahip olmalarını sağlar.

Charbit ve Michalun (2009) iki tür sözleşme tanımlamıştır:

- Tarafların ilgili görevlerinin önceden belirleneceği işlemsel sözleşmeler (sözleşme yapmak, teşvik mekanizması uygulamak ve tarafların davranışlarının nasıl kısıtlanacağını kontrol etmek anlamına gelir.)
- “Tarafların birbirine ortak olarak sözleşme dahilinde (sözleşmenin ardından) gerçekleşen durumlarda işbirliği yapmak ve bu amaç doğrultusunda yönetim mekanizması tasarlamaktır”. Burada sözleşme yapmak, iki yönlü görüşme mekanizmasını uygulamak ve iş birliğinin gidişatını uzun vadede garantilemek anlamına gelir. Bu tür sözleşmeler kanun açısından tanımlanmaya uygun olmayan belli bir karmaşık soruna karşılık olma eğilimindedir.

Bu iki tür sözleşme, yelpazenin iki ucunda yer alan uç noktalar ve sözleşme düzenlemelerinin çeşitliliğini yansıtmaz (OECD, 2014a). Mesela, İtalya'nın Ekonomi Bakanlığı ve ülkenin bölgeleri arasında imzalanan Çerçeve Program Anlaşması (ÇPA) ilişkiyel hükümler (amaçlar ortak olarak belirlenir) ve işlemsel hükümler, örn. karmaşık izleme ve değerlendirme sistemi ve bir teşvik mekanizması, içerir. Sözleşmelerin çeşitliliği bu dikey koordinasyon mekanizmasının esnekliğini yansıtır.

Sözleşmelerin ardındaki ekonomik gerekçe belirgindir ve yerel yönetimin mantığını yansıtır- hükümetin alt ulusal tabakaları, alt ulusal problemleri değerlendirip yönlendirme konusunda daha donanımlıdır.(Charbit, 2011). Bu tabakalar daha üst düzey bir anlayışa sahiplerdir ve özellikle yerel ajansları aracılığıyla daha uygun uzmanlık sunarlar. Örneğin, federal devletlerde alt ulusal hükümetler, belli hususlara değinmek için daha büyük bir meşruiyete sahip olarak görülürler. Bu bağlamda, bunları harekete geçmek üzere görevlendirmek ve fonlamak makul görülebilir.

Bu tür bir düşünce koordinasyon mantığıyla tamamlanmalıdır. Ulusal hükümetler sözleşmeleri bölgesel kalkınma sorumlulukları için temsilci atama ve bu atamaların koordinasyonunun sağlanması konusunda şart koşma şekli olarak görürler. Sözleşmeler bu hükümetlere yasal olarak bağlayıcı olan hak ve görevlerini bir süreliğine mevzuat veya anayasaya dair ayrıntılı değişim geçirmeden alt ulusal hükümete resmi olarak devretme imkanı sağlar. Sözleşmeler kesinlikle amaç ve araç seçimi konusunda esneklik sağlayan ortak anlaşmalara dayanırlar (OECD, 2010). Fransa'nın Contrats de plan État-régions sözleşmesi gibi sözleşmeler oldukça kapsamlıdır ve birkaç yıllık zaman zarfında

birçok alanı kapsar (7. Kutu). Kapsam açısından daha dar olan diğer sözleşmeler, yol yapımı gibi daha belirgin amaçlara hizmet ederler. Bu gibi sözleşmelere İspanya'nın Convenios de Colaboracion sözleşmesi de örnek olarak verilebilir.

Dikey koordinasyon seviyesi sözleşme türüne bağlıdır. Tamamen işlemsel, benimsenecek amaç ve araçları açıkça belirten ve izleme ve değerlendirme mekanizmalarını görüntüleyen bir sözleşme, alt ulusal makamın farklı bir yaklaşım edinmesini yasaklamayı amaçlar. Diğer yandan, tamamen ilişkisel sözleşmelerde, amaçlara ulaşma konusunda söz sahibi olmak alt ulusal makamlara taktik manevrası için daha geniş alan tanınır. İki sözleşme türünün de artıları ve eksileri vardır. Seçim, ihtiyaca göre yapılmalıdır.

Kutu 7. Fransa ve Contrats de plan État-région Sözleşmeleri

Fransa, söz konusu Contrats de plan État-région, yani Ülke-Bölge Planlama Sözleşmelerini(CPER) 1982'den beri yürütmektedir. Bunlar OECD ülkelerinde kullanılan hükümetler arası sözleşmeler düzenlemelerin ilk örnekleri arasında yer almaktadır. O zamandan beri, OECD üyesi olan veya olmayan, Polonya, İsveç, İtalya ve Meksika'nın aralarında bulunduğu ülkeler için sözleşme modeli olarak alınmıştır.

CPER'ler, bölgesel konseylerin vali (merkezi hükümetlerin temsilcileri) ve seçimle iş başına gelmiş başkanları tarafından her yedi yılda bir tasarlanan zorunlu dokümanlardır. Öncelikle ulusal ve RD'leri hizaya sokmak için tasarlanan bu dokümanlar, kademeli olarak, hükümetin ulusal ve bölgesel tabakaları arasındaki koordinasyonun birincil mekanizması haline geldiler (Sénat, 2004). CPER'ler, belli zaman aralığında hükümet tarafından verilen belli zaman aralığında ve belli miktarda fonlarla yürütülmesi hedeflenen projeleri detaylı bir şekilde açık açık gösterir. Projeler bölgesel politikanın tutarlılığını sağlamak adına bölgesel ve merkezi hükümetin amaçları doğrultusunda olmalıdır.

CPERleri tasarlamak ve uygulamak, hükümet bakanları valiler ve bölgesel konseyler arasında üst düzey bir işbirliği gerektirir. Tarafların temsilcileri her bölge için yeni projeler sunar ve komite içerisindekileri de düzenler. Koordinasyon, başbakanın otoritesi altında yer alan Bölgesel Eşitlik Genel Komisyonu'nun (CGET) görevidir. CGET aynı zamanda bakanlığın merkezi olmayan hizmetleriyle ilgili bilgi toplar ve valilerle bakanlar arasında toplantılar düzenler. Dolayısıyla CPER'ler büyük ölçüde, düzgün işleyen CGET'in koordinasyon rolüne bağlıdır (CGET,2016).

Kaynak: OECD, 2010; Sénat, 2004; CGET, 2016.

2.1.6. Politika koordinasyonuna yönelik özel birimler

Özel birimler, belli politika alanında hükümete olan tutarlılığı geliştiren yatay koordinasyon mekanizmaları olarak kullanılabilirler. Görevleri hükümetin amaçlarına göre çeşitlenmektedir. Özel politika koordinasyon birimleri, araştırmalara destek olabilir, tüm hükümet düzeyleri için müracaat noktası olarak hizmet verebilir ve politikaların tasarımı ve uygulanmasında daha aktif rol oynayabilir (aynı yer aynı eser).

Özel politika koordinasyon birimi kavramı temelde çeşitli birçok kurum olarak yorumlanabilir. Önem seviyeleri, karar veren merkezlere olan yakınlıklarına bağlıdır (aynı yer aynı eser). Örneğin, Fransa'nın Bölgesel Eşitlik Genel Komisyonu (CGET) doğrudan Başbakanlık Ofisine rapor verir ve birçok görevi vardır; diğer yandan, Hollanda'daki Mekansal Ekonomi Politikası Müdürlüğü, icracı bir bakanlık olan Ekonomi Bakanlığı'nın yönetici branşdır (OECD, 2014a). Özel koordinasyon birimleri çok nadir olsa da, hükümet politikalarının alt ulusal düzeyde - yerel bakanlık birimleri, belediyeler ve bölgesel otoriteler gibi- daha tutarlı halde aktarılmasını sağlamak üzere görevlendirilebilirler. Bu bağlamda, bu özel birimler dikey bir koordinasyon yönü içerebilir.

Özel Politika Koordinasyon Birimlerinin altında yatan gerekçe, tam yetkili bakanlıklarınkiyle aynıdır. Normalde, hükümet içi koordinasyon oluşturmak ve belli alandaki becerileri bir araya toplamak üzere kurulmuştur. Yani, bakanlar ve ajanslar

arasında sektöre ilişkin ve tematik politikaların tutarlılığını sağlamak ve açıklamak üzere kullanırlar. Özel birimler genelde uzmanlardan ve bakanlık temsilcilerinden olduğundan dolayı belli politika alanında sektör dışı yaklaşım - mevcut durumda, “bölgesel kalkınma”- edinebilirler.

Hükümetler, özel koordinasyon birimlerini kurumsallaştırdığında daha spesifik amaçlar edinebilirler. Fransa’daki DATAR (eski CGET), 1960’lı yılların başında yerel yönetimin düzgün işleyişi sağlamak için kurulurken, Japonya’daki Ulusal ve Bölgesel Büro, ülkenin savaş sonrası yeniden yapılanmasını görev edinmişti.

Fransa ve Japonya’ya ek olarak özel kalkınma politikası koordinasyon birimleri birçok ülkede bulunmaktadır. Lüksemburg Bölgesel Planlama Dairesi, Hollanda Mekansal Ekonomi Politikası Müdürlüğü ve Avusturya’nın bölgesel kalkınma politikalarında koordinasyon platformu olarak rol oynayan Avusturya Mekansal Planlama Konferansı (ÖROK) da bunların arasında yer alır (8. Kutu). Amerika Birleşik Devletleri de birçok geçici koordinasyon birimine sahiptir (OECD, 2010).

Kutu 8. Avusturya Mekansal Planlama Konferansı

Avusturya Mekansal Planlama Konferansı (ÖROK), merkezi hükümet, eyaletler ve belediyeler tarafından, mekansal kalkınma politikalarının ulusal düzeye taşınmasını sağlamak adına kurulmuştur (OECD, 2010). Politik karar organları, federal bakanları, eyalet başkanları ve Avusturya Kasabalar Birliği ve Avusturya Halklar Birliği Başkanlarını bir araya getirmektedir. Diğer çeşitli gruplar da temsil edilirler, fakat yalnızca istişari oy oluştururlar. ÖROK, Federal Bakan tarafından yetkilendirilir. Ekonomik ve sosyal ortakların kıdemli yetkili ve temsilcilerinden oluşan yönetimsel düzeyi teşvik eder, politik karar organlarını destekler ve politikalarını uygular (ÖROK, 2015).

ÖROK’un sorumlulukları ve eylemleri, diğer özel birimlerden daha çeşitlidir. Ülkenin yükselen kalkınma stratejisi olan Avusturya Mekansal Kalkınma Kavramı’nın (ÖREK) koordinasyonunu 10 yıldır sağlamaktadır. Aynı zamanda Ortaklık Anlaşmalarını tasarlama ve izleme ve ESIF tahsis etmede önemli rol oynar. Şaşırtıcı olan nokta ise, ÖROK’un, tüm önemli kararlar kendi bölgelerinde yer alan partilerin desteğini güvence altına almak için oy birliğiyle alındığından, koordinasyonda istişari yaklaşım sergilemesidir (OECD,2010).

Kaynak: OECD, 2010; ÖROK, 2015.

Son önemli nokta ise, birçok kurum ve kuruluşlar tarafından yönetilen ve bunlara karşı sorumlu olunan özel koordinasyon birimlerine ilişkindir. Lüksemburg, Hollanda ve Japonya’da, icracı bakanlıkların yönetici branşlarına ait olan bu koordinasyon birimleri, Fransa ve Avusturya’da doğrudan Başkanlık Ofisi’ne uymaktadırlar.

2.2. Avrupa Birliği (AB) durumu

Çok katmanlı yönetimin ve koordinasyonun kuramsal kavramlarının kökeni, AB entegrasyon sürecinde bulunmaktadır (Piattoni, 2009) ve son yıllarda hız kazanmıştır. Barındırdığı 28 Üye Devletin çıkarlarına hizmet etmeyi amaçlayan siyasi bir kişilik olan AB, karışık sorumluluklar, haklar ve görevler dizileri olan çok sayıda kurumlar, kuruluşlar ve birimler içermektedir. Bazı yetkinlikleri, Avrupa kurumlarına, bazıları Üye Devletlerine münhasır olup bazıları da her ikisi arasında paylaşılmaktadır.

Sistemin karışıklığı göz önünde tutulursa etkili bir şekilde koordinasyon, olabilecek en iyi siyasi sonucu güvenceye almada önemlidir. Bu maksatla AB, zamanla birtakım yöntemler tasarlamıştır. AB’nin Üye Devletler arasındaki ilişkileri açısından geleneksel analizlerinin daha ötesine bakıldığında, muhtemelen ulusal ve alt ulusal ortamlara katkıda bulduklarından dolayı bildirinin bu bölümü AB düzeyinde kullanılan somut koordinasyon yöntemlerini açıklığa kavuşturmayı amaçlamaktadır. AB’nin başlıca

üç koordinasyon yöntemi, tüm üyeleri en çok kapsayandan en özele doğru, aşağıdaki gibidir:

1. **Açık Koordinasyon Yöntemi (AKY)** (*Open Method of Co-ordination*), Üye Devletlerin iyi uygulamaları paylaştığı esnek ve gönüllü bir ortamı ve bağlayıcı yükümlülükler olmadan geliştirmeyi sunan bir yönetim yöntemidir.
2. **Daimi Temsilciler Komitesi (COREPER)**, her Üye Devlet'ten elçilerin ve üst düzey görevlilerin birçok konuyu incelemek için haftada birkaç kez bulunduğu bir komitedir. Daimi Temsilciler Komitesi, anlaşmayı güvence altına almayı amaçlamaktadır.
3. **Ortaklık Anlaşması**, Avrupa Yapısal ve Yatırım Fonları'nın kullanımı üzerine Avrupa Komisyonu ve her bir Üye Devlet arasındaki bir anlaşmadır.

Bu üç yöntem, AB içindeki koordinasyonu geliştirmede uzun süreli ve devam eden çabaları göstermektedir. Daimi Temsilciler Komitesi, Üye Devletler arasındaki etkili iletişimi teşvik etmek amacıyla entegrasyon sürecinin ilk zamanlarında 1958'in başlarında kurulmuşken, Açık Koordinasyon Yöntemi AB'nin genel işlevini güçlendirmek amacıyla 2000'li yıllarda uygulamaya konmuştur. Ortaklık anlaşmaları ise, AB gelişim fonlarının doğru kullanımını temin etmek amacıyla 2010'lu yılların başlarında yapılmıştır. Bu yöntemlerin tümü, belirli koordinasyon zorluklarını hem enine hem boyuna ele almaktadır.

2.2.1. Açık Koordinasyon Yöntemi

AKY'nin kökeni ve hedefleri

Açık Koordinasyon Yöntemi, 2000 Lizbon Stratejisi'ne dayanmaktadır. Stratejisi, AB'nin ekonomik durgunluğunu ele alma amacıyla 10 yıllık büyük bir reform programını ana hatlarıyla belirtmişti. Kapsayıcı vizyonu ise 2010 yılına kadar tüm Üye Devletler tarafından uygulanmak üzere politik girişimlerin belirlenmesi aracılığıyla "daha fazla ve daha iyi işlere yol açan ve sosyal bütünlüğü geliştiren en rekabetçi ve en dinamik bilgi ekonomisi" haline gelmekti. Bu önemli hedefe ulaşmak AB'nin; sosyal politikaların, eğitimin, araştırma ve geliştirmenin ve istihdam politikalarının yakınlaşması gibi alanlarda Üye Devletler üstünde yaygınlaşan yaşamaya ilişkin "en iyi uygulamaların" yeni bir yönetim yöntemi olarak AKY'yi resmi olarak uygulamaya koymasına etken olan AB kurumları arasındaki etkili koordinasyonu gerektirdi.

Açık Koordinasyon Yöntemi, stratejik hedeflerin edinimine, en iyi uygulamaları yaymaya ve temel AB amaçlarına doğru yaklaşmayı teşvik etmeye olanak sağlamak amacıyla tasarlanmıştır. Buna bağlı olarak, bu yöntem şunları içermektedir:

- Üye Devletlerin kararlaştırdığı kısa, orta ve uzun vadeli hedeflere ulaşmak için programlarla beraber kılavuz ilkeleri düzenlemek.
- Uygun olduğunda niceliksel ve niteliksel göstergeleri uygulamaya koymak ve dünyanın en iyi işlev gösteren ülkelerini karşılaştırmalı olarak değerlendirmek. Bu göstergeler, dünya çapında en iyi uygulamaları kapsamak amacıyla Üye Devletlerin ve sektörlerin gereksinimlerine uygun hale getirilebilir.
- Ulusal ve bölgesel farklılıklara olanak sağlayan önlemleri benimseyip hedefler belirleyerek ulusal ve bölgesel politikalara Avrupa kılavuz ilkelerini aktarmak.
- Dönemsel izleme ve değerlendirme ve bağımsız değerlendirmeler, karşılıklı öğrenme süreçlerinin parçası olarak düzenlenmektedirler.²⁹

Sonuç, tepeden alta bir yaklaşımın sonucu olmanın aksine Birliği, Üye Devletleri, yerel ve bölgesel makamları, sosyal paydaşları ve sivil toplumu bir araya getiren ortaklaşa bir çalışmanın sonucudur. Bu durum başlıca, temel işbirliği ve tam entegrasyon arasında bir yerde bulunan yöntemin "açık" doğasını açıklamaktadır. Ancak resmi kısıtlamanın yokluğu, Üye Devletler rekabet içinde olursa veya hükümetlerinin siyasi yönelimleri çok uyumsuz olursa bir sorun haline dönüşebilir.

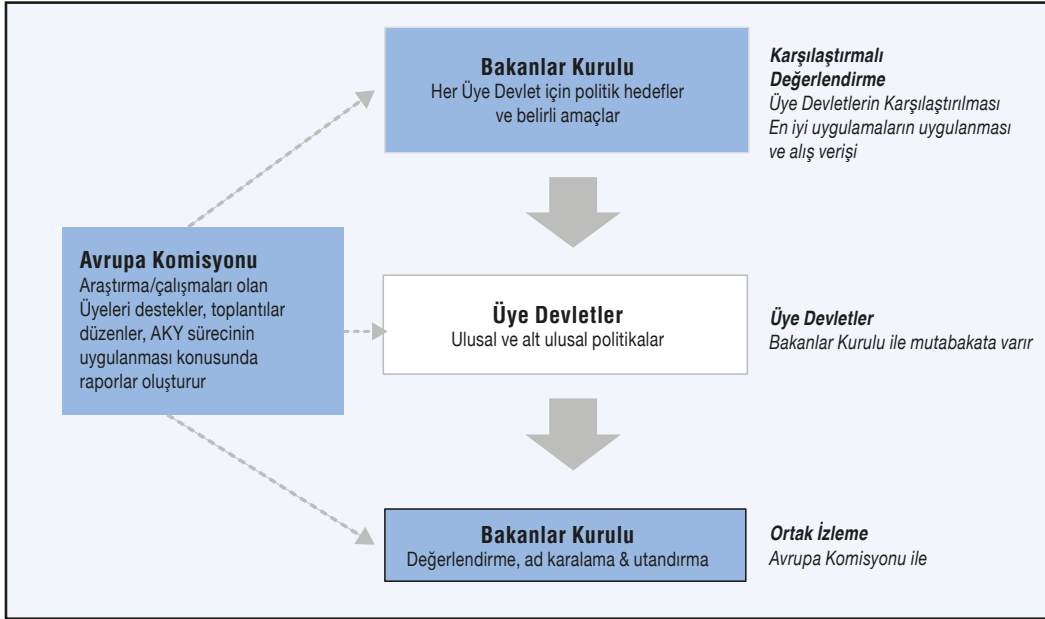
Açık Koordinasyon Yöntemi (AKY) prosedürü

Açık Koordinasyon Yöntemleri, politik alana göre farklılık göstermesine rağmen, bazı prosedür ile ilgili adımlar sabittir:

- 1. Adım, girişim. Bir Üye Devlet, bir Üye Devletler grubu veya Avrupa Komisyonu, Bakanlar Kurulu'na anlaşmalarda ele alınmayan bir politika ile bir önerge sunmanın ilk adımını atabilir
- 2. Adım, taahhütlerde mutabakat. Avrupa Komisyon'u tarafından destek gören Üye Devletler, hedeflerde, bu hedefleri karşılama gereklilikleri ve bunların edinimine yönelik süreci bir izleme yönteminde müzakere edebilir. Sonrasında Üye Devletler grubu, Bakanlar Kurulu ile araçlar³⁰ üzerine nihai anlaşma öncesi somut niceliksel ve/veya niteliksel göstergeler düzenler. Prosedür boyunca, Avrupa Parlamentosu bir danışma konseyi görevi görür.

Esnek bir yöntem olarak Açık Koordinasyon Yöntemi, sabit hedefler (Şekil 3) oluşturmanın yerine kılavuz ilkeleri sunar. Böylelikle Üye Devletler, yerel durumlarına göre eylem planları düzenler. Birbirleri arasında, eylem planlarının zayıflıklarını ve başarılarını karşılaştırıp değerlendirme amacıyla ulusal politikayı belirleyicilere fırsat sağlayan bilgi paylaşımını teşvik edilirler. Resmi kısıtlamanın yokluğu, güçlü ve zayıf performans gösterenlerin alenen maruz kaldığı emsal değerlendirmelerine, ihlal prosedürleri gibi geleneksel AB yöntemlerinin yerine geçen "isimlendirme ve mahcup bırakma" ile olanak sağlar.

Şekil 3. Açık Koordinasyon Yöntemi çerçevesi

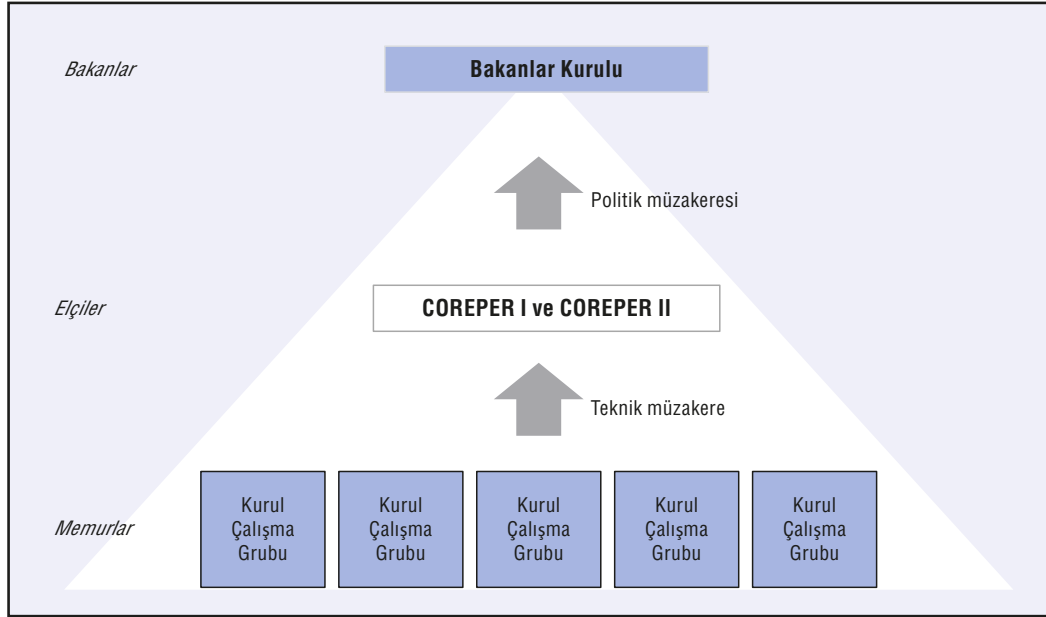


Kaynak: OECD analizi

2.2.2. AB Daimi Temsilciler Komitesi

AB'nin merkez bir politika belirleyici olan Bakanlar Kurulu, AB mevzuatını nispeten kısa bir zaman diliminde ve önemli bir gündem kapsamında müzakere edip kabul eder. Prosedür üç aşamadan oluşmaktadır ve teknik müzakerenin iki alt seviyede yapılması için tasarlanmıştır (Şekil 4): bu düzeyler, (COREPER) Kurul Çalışma Grupları ve Daimi Temsilciler Komitesi'dir. COREPER, Bakanlar Kurulu'nun birçok politik alandaki çalışmalarını koordine eden bir AB kurumsal organıdır.

Şekil 4. Bakanlar Kurulu'nun üç aşamalı mevzuat prosedürü



Kaynak: OECD analizi

Kurulu'nun işlevsel prosedüründe ilk aşama

Resmi olarak "Kurul Çalışma Grupları" olarak adlandırılan 150'den fazla çalışan grubu ve komitesi, Bakanlar Kurulu'nun çalışmalarını hazırlar. Yapıları, politik alanlara (göç, eğitim, belirli ekonomik durumlar, rekabet, vs.) ve gerekli uzmanlığa bağlıdır. Bazı çalışma grupları anlaşmalarla kurulmuşken bazıları da çok belirli konularda bir araya gelmiştir. Geçici (*ad hoc*) komiteler de oluşturulabilir ve sonrasında çalışmaları tamamlanmış olarak kabul edildiğinde dağıtılırlar. Kurul Çalışma Grupları, nihai bir anlaşmaya varmasalar bile COREPER'e tartışmalarının sonucunu sunmak zorundadır.

Bakanlar Kurulu'nun işlevsel prosedüründe ikinci aşama

COREPER, teknik uzmanlığı politik sorumlulukla bir araya getirdiğinden Kurul'un işlevsel sisteminde merkez organdır. 1958 yılında Kurul'un Çalışma Esasları'nın gerekli bölümü olarak oluşturulmuştur. Bu doğrultuda, Kurul'un çalışmasını hazırlamaktan ve Kurul'un tahsis ettiği görevleri yerine getirmekten sorumludur. 1974 yılında, devlet ya da hükümet başkanları karar alma ve karar verme sürecindeki rollerini güçlendirmeye karar verdi. Amaç, Kurul'un çalışmalarını koordine etmek amacıyla daimi bir çalışma grubunu devreye sokmaktır. O andan itibaren, AB Üye Devletleri'nin hükümetleriyle danışarak, COREPER hazırlık çalışmaları gerçekleştirdi ve Kurul'daki oylar öncesi görüşmeler yürüttü.

COREPER başlığı altında her ikisi de haftalık olarak toplanan iki yapılandırma bulunmaktadır:

- Daimi temsilcilerden oluşan COREPER I, istihdam, rekabet edebilirlik, ulaşım, tarım, çevre ve eğitim gibi teknik konular üzerinde çalışır;
- Elçilerden oluşan COREPER II, ticaret, ekonomi, kurumlar, dış ilişkiler, maliye, adalet ve iç işleri gibi politik konuları ele alır.
- COREPER, her ikisi de verimliliği artırma amacıyla "kim ne yapıyor" un geniş vizyonuna katkıda bulunan iki temel sorumluluğu vardır:
- Politik olarak en hassas konuları geride bırakarak kurul toplantılarını hazırlama ve toplantılar öncesi olabildiğince fazla anlaşmayı güvenceye almak;
- Farklı AB üye ülkelerinin farklı bakanlıkları arasında yatay koordinasyon temin etmek.

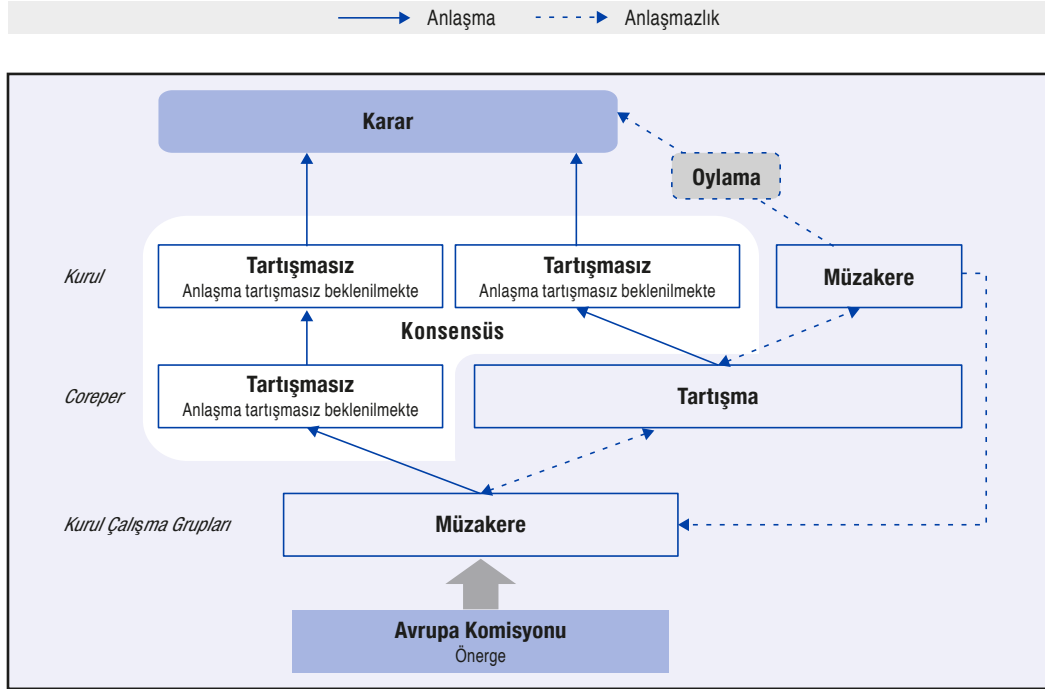
Bakanlar Kurulu'nun işlevsel prosedüründe üçüncü aşama

Son aşama Bakanlar Kurulu'nun kendisidir (bkz. Ek). Mevcut konuya bağlı olarak, 10 yapının herhangi birinde toplanmak için buluşabilir³¹. Toplantıların sıklığı yapıya ve gündeme bağlıdır. Bakanlar, COREPER düzeyinde alınan kararları resmi olarak doğrular ve öne çıkan ve çözüm bulmayan soruların üzerine nihai kararları verir.

Müzakereler çalışma grubu düzeyinde, komite, grup, çalışma grubu, vb. (Şekil 5) olarak başlar. Bir çalışma gurubu, COREPER'e müzakerelerin sonucunu sunar ve çalışma gruplarınca varılan kararlara bağlı olarak COREPER'in aşağıdakiler arasında bir seçimi bulunmaktadır:

- Kurul'a, Kurul'un tartışmasız onayladığı "A" maddesi olarak önergeyi sunmak;
- Maddenin tartışmaya açık olduğu ve Kurul'un çalışma sırasının B kısmına gittiği durum olan bir müzakere yoluyla çözüme varmak;
- Muhtemelen bir anlaşmaya varma adına önerilerle birlikte önergeyi Çalışma Grupları'na geri gönderme;
- Konuyu Kurul'a aktarma.

Şekil 5. Bir Bakanlar Kurulu toplantısındaki prosedür



Kaynak: OECD analiz

Akademisyenler (Hage, 2013; Miller, 2013; Heisenberg, 2005) tarafından son yirmi yılda yürütülen çalışmalar, Kurul kararlarının %70'ine yakınının COREPER bünyesinde oybirliği ile alındığını göstermektedir. Başka bir deyişle anlaşma, Kurul'un kendisi nezdinde konu gelmeden önce genellikle anlaşmaya varılmaktadır (Hoyland and Hansen, 2010). Sonuç, COREPER'in karışık bir politik bağlamda değerli bir koordinasyon yöntemi olarak verimliliğine dikkat çekmektedir.

COREPER aşamasındaki yüksek orandaki oybirliğini iki faktör açıklayabilmektedir. İlk olarak elçiler, şu iki çıkar sistemini savunmak zorundadır; temsil ettikleri ülkenin çıkarı ve Kurul'un düzgünce çalışmasını temin etmek amacıyla bir AB kurumunun çıkarı. Başka bir deyişle elçiler, hiçbir ülkeyi tehdit etmeyen ve AB'ye bir bütün olarak fayda sağlayan bir oybirliğine ulaşması kolaylaşır. İkinci faktör ise elçilerin COREPER II'de sık sık buluşmalarıdır. Her yıl yaklaşık 20 kez bir araya gelen Kurul'dan farklı olarak,

COREPER günlük buluşma için toplanan daimi bir organdır. COREPER I ve II de haftada bir kez toplanır ve bu onlara kimin ne yaptığını ve tüm temsilcilerin politik duruşlarını anlamak amacıyla daha fazla fırsat sağlar.

AB, EUR-Lex Özetler Sözlüğünde sunduğu üzere:

“COREPER, AB'nin karar verme sisteminde çok önemli bir pozisyona sahiptir. Bu durum hem bir diyalog oturumu (Daimi Temsilciler arasında ve kendileri ve ilgili başkentleri arasında) ve politik hakimiyetin (Uzman Gruplar'ın çalışmalarının rehberliği ve denetimi) bir aracıdır.

Dolayısıyla, Kurul'ungündemindeki dosyaların ön incelemesini gerçekleştirmektedir. Her konuda kendi düzeyinde bir anlaşmaya varmayı amaçlamaktadır ve Kurul adına kılavuz ilkeleri, seçenekler veya çözümler önermektedir.”³²

2.2.3. Ortaklık Anlaşması

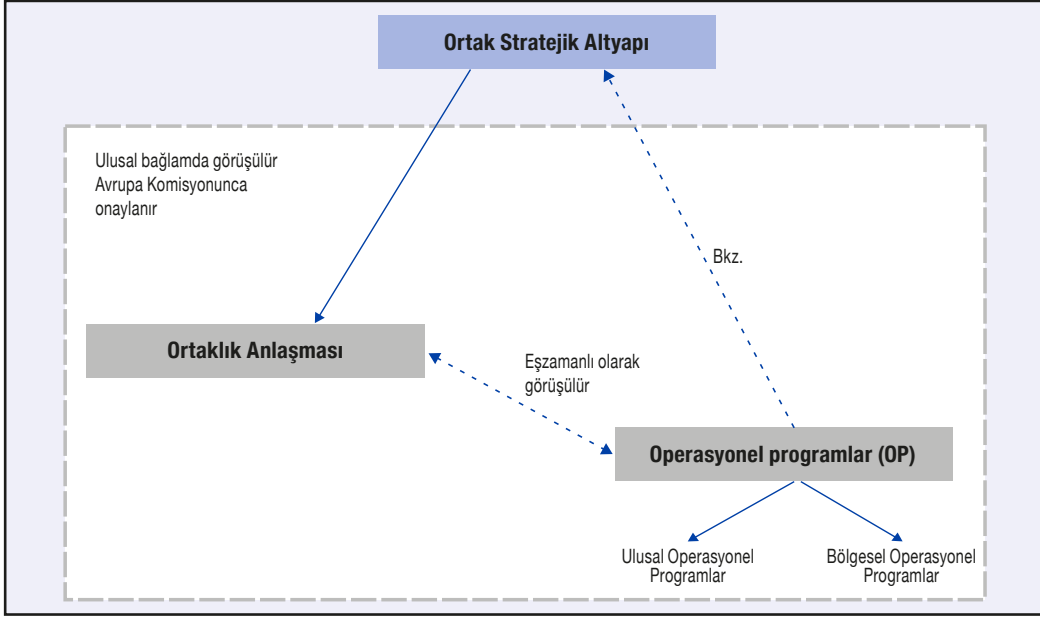
AB Uyum Politikası, "(Üye Ülkelerin) ekonomi birliğinin sağlamlaştırılması ve değişik bölgeler arasındaki farklılıkları ve daha az rağbet gören bölgelerin geri kalmışlıklarını azaltarak uyumlu bir kalkınma sağlanmasının" gerekliliğinin belirtildiği 1957 Roma Antlaşmasının giriş bölümüne dayanmaktadır. AB, zamanla rekabet edebilirlik ve verimliliğe yönelik yeni hedefler belirlemiş ve her bütçe döneminde sağlanan kaynakların oranını büyük ölçüde yükseltmiştir. Şimdilerde tüm AB bütçesinin %35'i Uyum Politikasına ayrılmaktadır.

Politikanın altyapısı sürekli olarak kurumsallaşmıştır. "Kullanılabilir AB kaynaklarının etkisini genişletmek" (Avrupa Komisyonu, 2014) için 2005 Topluluk Stratejik Kılavuz İlkeleri (CSG)³³, Avrupa Yapı ve Yatırım Fonlarını (ESIF) (Uyum Fonu dahil olmak üzere) kontrol eden Ortak Stratejik Altyapı (CSF) ile değiştirildi. CSF'de 2014-20 bütçe dönemi için planlama belgesi olarak Ulusal Stratejik Referans Altyapısı'nı³⁴ (NSRF) geçersiz kılacak şekilde Ortaklık Anlaşması'nın nasıl tasarlanacağına dair tüm Üye Ülkeler için özel bir kılavuz bulunmaktadır. Başka bir deyişle, bir Üye Devlet ve Avrupa Komisyonu tarafından imzalanan bir Ortaklık Anlaşması, tüm Üye ülkelerdeki Uyum Politikası fonlarının kullanımını idare eder.

Ortaklık Anlaşmaları Nasıl İşler

Ortaklık Anlaşmaları, tüm Üye Devletlerin resmi olarak Avrupa Komisyonu ile hemfikir olduğu kapsamlı programlama belgeleridir. Bu anlaşmalar, CSF'de belirtilen, uygulanabilir kapsam ve hedeflere uygun olarak görüşülüp tasarlanır. Ortaklık Anlaşması'nda, Operasyonel Programların (OP) hedefleri ve kullanım şekilleri belirtilir. Operasyonel Programlar, Ortaklık Anlaşmalarında belirlenen hedef ve stratejilerin uygulanmasını sağlayan belgelerdir. Ortaklık Anlaşmasının tasarımı sürecinde Üye Devlet ve Avrupa Komisyonu arasında sürekli iletişimin varlığı, belgeyi yasal kılmaktadır. CSF, Ortaklık Anlaşmalarının görüşülmesinde ve uygulanmasında tüm ilgili paydaşların söz sahibi olması için Üye Ülkeleri desteklemektedir.

Şekil 6. Ortaklık Anlaşmaları ve Ortak Stratejik Altyapı



Kaynak: OECD analizi

Ortaklık Anlaşmalarının resmi içeriği

Avrupa Yapı ve Yatırım Fonları'nın (ESIF) (AB,2013) içerik ve tasarısı hakkında 1303/2013 sayılı AB Düzenlemesi'nde fonlarının idaresini elinde bulunduran CSF'nin görevleri tanımlanmaktadır. Düzenlemeye göre CSF, Ortaklık Anlaşmalarının içeriğine yönelik kılavuzlar sunmalı ve "Avrupa Yapı ve Yatırım Fonları'nın düzenli, sürdürülebilir ve kapsamlı bir gelişimini sağlamak" (Avrupa'nın 2020 hedefi) üzere AB stratejisine nasıl katkıda bulunabileceğini ve "ekonomik, sosyal ve ulusal istikrarın güçlendirilmesine" nasıl yardımcı olabileceğini açıklamalıdır. Düzenlemede Ortaklık Anlaşmalarının şu hususları kapsamaması gerektiği belirtilmektedir:

- ilgili Üye Ülkenin "uyumsuzluklarının, kalkınma ihtiyaçlarının ve gelişme potansiyelinin analizi";
- "(eylem) programlarının önceden tahmin edilen değerlendirmelerinin bir özeti";
- konu ile ilgili seçilen hedefler ve bu hedeflerin her biri için ESI Fonlarından beklenen ana sonuçların bir özeti";
- "ulusal düzeyde konuya ilişkin amaca yönelik AB tarafından sağlanan desteği belirten ödenek".

Bir Ortaklık Anlaşması "ESI Fonlarının verimli bir şekilde kullanılması için düzenlemeleri" ve "ESI Fonlarıyla desteklenen ulusal gelişime yönelik bütünsel bir yaklaşımı" da kapsamalıdır. Bu gibi gereklilikler "Fonların koordinasyonu ve birbiriyle uyumlu bir şekilde uygulanması içindir" (a.g.e.).

Bir koordinasyon aracı olarak Ortaklık Anlaşması

Yeni bir koordinasyon mekanizması

NSRF'nin yerine kullanılan Ortaklık anlaşmaları AB'nin Uyum Politikası için geliştirilen ilk programlama belgesi değildir. Buna karşılık anlaşmaların tasarlanma ve uygulanma şekilleri, Avrupa Komisyonu ve Üye Devletler arasında ve Üye Devletler içerisinde etkili bir koordinasyon sağlamaktadır.

Tüm ulusal Ortaklık Anlaşmalarıyla ayrı tutulan CSF, Üye Ülkelere sağlanan tüm ESI Fonlarını tek bir çatı altında toplamaktadır. CSF, Ortaklık Anlaşmalarının biçim ve içeriğine yönelik stratejik bir kılavuz sağlar. Ancak Ortaklık Anlaşmaları beş ESI

Fonunun hepsini kapsayan ilk planlama araçlarıdır ve bu sayede Fonların Üye Ülkelerce kullanımını etkili bir koordinasyon mekanizmasına bağlanmıştır. Üye Ülkeler, konuya ilişkin 11 hedefe yönelik önceliklerini belirleyerek (örn. ESI Fonlarıyla desteklenen yatırım öncelikleri)³⁵ Avrupa 2020 hedeflerine benzer şekillerde katkıda bulunmuş olur. Bu düzenleme, Üye Ülkeler'in CSF ile belirlenen aynı asgari gerekliliklere uymasını sağlar. Böylece bütünlük sağlanır ve AB bölgesel politikasının uygulanması ve bu politikaya kaynak sağlanması kolaylaşmış olur.

Ayrıca Ortaklık Anlaşmaları'nda ESI Fonları ve ulusal programların koordinasyon yöntemleri de belirtilmelidir. Buna göre Üye Ülkelerin, programlar arasında bütünlük sağlamaları, zamanlamayı ayarlamaları ve ilgili yükümlülükleri açık bir şekilde belirtmeleri beklenir. Birçok ülkede bölgesel politikaya ilişkin kapsamlı tek belgeler Ortaklık Anlaşmalarıdır. Buna sebep olarak AB Fonlarının bu bölgedeki ulusal bütçeden en büyük payı alması veya başka hiçbir ulusal stratejinin bulunmaması gösterilebilir. Hangi fonların, nasıl ve ne amaçla kullanılacağı Ortaklık Anlaşmalarıyla belirlendiğinden bu anlaşmalar bugüne kadar AB bölgesel politikasına en tutarlı yaklaşımı benimseyen koordinasyon altyapılarıdır.

Görüşmeler yoluyla sağlanan yatay koordinasyon

Büyük oranda sağlanan katılım, Üye Ülkeler arasındaki koordinasyonu artırır. Her Üye Ülke, "ortaklarıyla işbirliği içerisinde ve Komisyona danışarak" (AB, 2013) kendi Ortaklık Anlaşması'nı hazırlamalıdır. Bunun için genellikle Sivil Toplum Kuruluşları, sivil toplum temsilcileri ve alt ulusal etkenlerle istişare gereklidir. Buna göre Üye Ülkeler çalışma grupları, platformlar ve komiteler kurmuş ve/veya halk müzakereleri düzenlemiştir. Bu süreç ülkeden ülkeye değişmekle beraber 1-2 yıl sürmektedir. Bu nedenle Üye Ülkelerden ilgili ulusal düzeylerde Ortaklık Anlaşmalarının görüşme ve uygulamalarını koordine etmeleri beklenmektedir.

Ayrıca Üye Ülkeler Ortaklık Anlaşmaları'nı ve Eylem Programları'nı görüşmeli ve düzenlemelidir. Bu sayede belgeler daha iyi düzenlenebilir. Eylem Programları'nın amacı Ortaklık Anlaşmaları'nın amaçlarını eyleme dönüştürmek olduğundan belgeler arasında bir düzen sağlanması son derece gereklidir.

Dikey koordinasyon ve Avrupa Komisyonu'nun rolü

Ortaklık Anlaşmaları, Üye Ülkeler ve Avrupa Komisyonu tarafından tasarlandığından görüşmeler bu iki unsur arasında gerçekleşir. Bu etkileşim sayesinde Avrupa Komisyonu, AB genelindeki bölgesel politikanın koordinasyonu konusunda kayda değer bir etki elde eder. Bu etki farklı şekillerde olabilir:

- Komisyon; Üye Ülkeler için ayrıntılı bir "anımsatıcı notun" da bulunduğu bir Ortaklık Anlaşmaları kılavuzu ve Eylem Programları, önceden tahmin edilen şartlılık ilkesi, taslak şablon ve metodoloji kılavuzu yayınlar.
- İdari yetkililere Eylem Programlarını hazırlamaları konusunda destek sağlar.
- Komisyon ayrıca Ortaklık Anlaşmalarını onaylamadan önce gözden geçirilmelerini talep edebilir.
- Gerekli gördüğü takdirde, örneğin sosyo-ekonomik çevrede bir değişiklik olduğunda, programlama sürecinde Ortaklık Anlaşmalarının veya Eylem Programlarının düzenlenmesini isteyebilir.

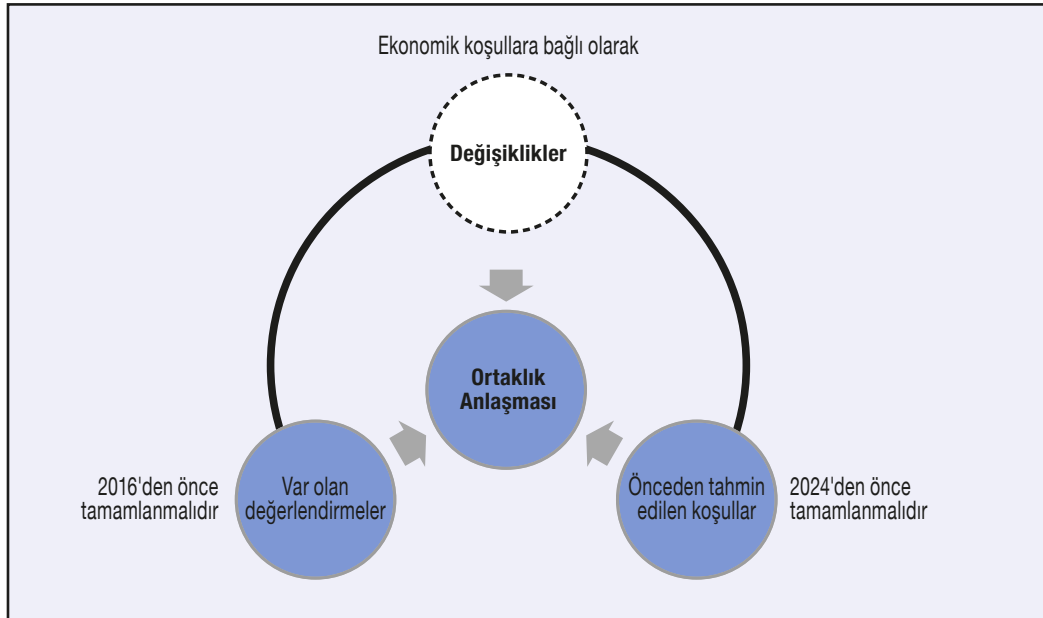
Bir Ortaklık Anlaşması tasarlandıktan sonra Avrupa Komisyonu, anlaşmanın genel düzenlemelere ve daha önceden Ulusal Reform Programı'nda Kurul tarafından yapılan ülkeye özgü önerilere uygun olduğunu doğrulamak için anlaşmayı gözden geçirmelidir. Bir anlaşmayı onaylamadan önce Avrupa Komisyonu, anlaşmanın gözden geçirilmesini talep edebilir. Aynı şekilde buradaki amaç anlaşmanın AB'nin genel önceliklerine uygun olup olmadığını gözlemlemektir. Genel anlamda Ortaklık Anlaşmalarının dikey koordinasyonunda açık bir şekilde tasarlanmış, etkili bir prosedür uygulanır.

Eski (ex ante) koşulluluklar, son (ex post) değerlendirmeler ve düzeltmeler

Ortaklık Anlaşmaları, Üye Ülkelerin AB'nin hedeflerinden sapmasını önlemek için koşullar ve değerlendirme ihtimallerini göz önünde bulundurur. Üye Ülkeler, ayrımcılık karşıtı, fiziksel engellilik ve ex ante koşullar ile (ExAK) karşılaşmalıdır. Ek fonlar ise Ortaklık Anlaşmalarında belirlenen Avrupa 2020 hedeflerine göre değerlendirilen son performans değerlendirmelerine bağlıdır.

Bir Üye Ülke, büyük oranda açık verilmesi veya makroekonomik dengesizlik durumunda ve/veya Kurul'un sunduğu önerilerle uyum sağlanması amacıyla Ortaklık Anlaşması'nın gözden geçirilmesini önerebilir (Şekil 7). Bu işlem doğru bir şekilde tamamlanamazsa ESI Fonları'nın tamamı veya bir kısmı askıya alınabilir. Buradaki amaç geçici surette meydana gelen kötü ekonomik koşullara rağmen Avrupa 2020 hedeflerine uyma gereksinimini yerine getirmektir. Anlaşmanın yeniden gözden geçirilmesi gereksinimi, Üye Ülkelerin sürekli olarak Lizbon Anlaşması'nın "akıllı, kapsamlı ve sürdürülebilir büyüme" hedefine göre planlarını uyarlamalarını sağladığından koordinasyonun farklı bir şekli olarak düşünülebilir.

Şekil 7. Ortaklık Anlaşması içerisindeki şartlılık ilkeleri ve değişiklikler



Kaynak: OECD analizi

2.3. Karşılıklı bağıllık döneminde koordinasyon engelleri ve fırsatları

İletişimin güçlü olduğu ve karmaşık günümüz dünyasında kapsamlı ve sürdürülebilir bir gelişme sağlamak, koordinasyon sürecinde karşılaşılan zorluklara büyük oranda yeni yaklaşımlar geliştirmeyi gerektirir. Kısa vadeli ve bireysel eylemlerin genel anlamda toplumun uzun vadeli hedefleriyle aynı doğrultuda olması büyük önem arz etmektedir. Bu nedenle artık politika tartışmalarının ortak noktası daha çok hükümet içi görüşlerin etkili bir şekilde toplanması amacıyla "silo yaklaşımını" ortadan kaldırmaya doğru kaymıştır. Açıklamalara göre bu değişikliğin amacı, günümüzün temel politik zorluklarına uygun karşılıkları verebilmektir. Buna ek olarak paydaş ve vatandaşların politika belirleme sürecine daha etkili bir şekilde katılımını sağlamak da gittikçe daha çok önem kazanmıştır. Bu akımlar, bilgi paylaşımı ve karmaşık sorunlara çözüm bulmaya yönelik yeni paradigmaları şekillendiren dijital teknolojinin hızlı gelişimi ve erişilebilirlik özelliğiyle ve sosyal medya gibi yeni etkileşim yollarıyla gözle görülür şekilde ilerletilmiştir.

2.3.1. Politika belirleme sürecine "silo yaklaşımının" ortadan kaldırılması

OECD üyesi olan ve olmayan ülkelerdeki hükümetler, en elzem sosyal ve ekonomik zorluklarını dile getirmek için entegre ve çok disiplinli bir yaklaşım geliştirilmesi ihtiyacını giderek daha çok duymaktadır. Buna rağmen, birçok ülkede tam anlamıyla etkili ve entegre bir koordinasyon oluşturulmasının önünde bazı kurumsal ve uygulamaya yönelik engeller bulunmaktadır. Bu bağlamda kurumsal "siloların" sonlandırılması ve farklı politik hedefler arasındaki alışveriş ve sinerjinin hesaba katılması ihtiyacı dünya çapındaki politika belirleyici bireylerce karşılaşılan temel zorluklar haline gelmiştir. Politikaya yönelik bölümlere ayrılmış silo yaklaşımları yerine daha entegre yaklaşımların benimsenmesi; net hedeflerin belirlenmesine, politik bağlılığa, uygulanabilir koordinasyon mekanizmalarına, hükümet yapılarına ve işbirliğinin ve işbirliğine yönelik isteğin güçlü olmasına bağlıdır.

Organize ve kurumsal silolar, ekonomik krizden sonra büyük oranda ilgi topladı. Silolar, 2000'lerden sonra bankaların düzensizliğinden (Tett, 2015), yöneticilerin baş etmesi gereken birçok sorundan (Lencioni, 2006) ve yerel düzeyde gerçekleşen devlet müdahaleleri arasındaki yetersiz sinerjiden sorumlu tutulmuştu. Sonuç olarak dünya çapında birçok uluslararası kuruluş ve politika belirleyici artık siloların ortaya çıkaracağı giderleri de hesaba katmaktadır. "Siloların" kullanıldığı sayısız bağlam göz önünde bulundurulduğundan bu terim, esnek ve geniş tabirlerle tanımlanmalıdır.

Silolar ilk olarak, aynı kurumsal bünye içerisinde birbirine uyum sağlayamayan ve hatta birbiriyle iletişim kuramayan kapalı zümre, bölüm veya grupları ifade eder. Silolar tam olarak olumsuz değildir: bir müessese veya şirketin her biri kendi uzmanlık alanı ve işlem sürecine sahip, çok sayıda köklü ekibi bulunabilir ve bu ekiplerin istenen sonucu elde edebilmesi için birlikte çalışmasına gerek olmayabilir. Buna rağmen, çoğunlukla köklü siloların bulunması bilgi paylaşımını azaltır, kaynakların israfını ve aynı işlemin birçok kez tekrarlanmasını (örn. benzer projelerin farklı ekipler tarafından birbirlerinden habersiz bir şekilde işlenmesi) artırır, sorumluluk bilincini köreltir ve belirsiz bir liderlik anlayışı doğurur. Bu nedenle silolar, kurumsal veya mekânsal engellerin neden olduğu ve bir kuruluşun kurumsal işleyişini veya çalışanlarının zihinsel haritasını etkileyebilen geniş kapsamlı olgular olarak görülmelidir.

Siloların ortadan kaldırılması çokça rağbet gören bir politika hedefi olmuştur. Yine de silo zihniyetinin rutin, kapalı dahili sınıflandırmalar veya bölümler gibi farklı dışavurumlarının tümüne uyacak bir çözüm mevcut değildir. Çözüm şekli ve gereken koordinasyon girişiminin büyüklüğü de buna uygun olarak değişiklik gösterir: yerel bir ajansta bulunan ekipler arasında bilgi akışının zayıf olması, icracı bakanlıkların iddialı ulusal politikaları birlikte tasarlama ihtiyacı ile aynı şekilde çözüme kavuşturulamaz.

Yine de, siloların yan etkilerini azaltmak için bazı önlemler alınabilir. Silo sorunları olan yönetim departmanı veya şirket, bölümler arasında gerçekleşen bilgi akışının kalitesini artırmalı ve her düzeyde birimlere atanan sorumluları daha açık bir şekilde ifade etmelidir. Buna ek olarak, özel politikada koordinasyon birimlerinden anlaşmaları hükümlere kadar birçok alanda, ek kaynak gerektirse dahi daha gelişmiş düzenlemeler uygulanabilir. Siloların ortadan kaldırılması özellikle yatay politikalar söz konusu olduğunda kritik öneme sahiptir. Bunun nedeni ise sektörler arası etkilerin, çeşitli birimlerdeki ve farklı uzmanlık alanlarına sahip ekiplerin tek bir hedef doğrultusunda birlikte çalışacakları entegre bir yaklaşım (Froy ve Guigère, 2010) gerektirmesidir. OECD üyesi olan ve olmayan diğer ülkeler gibi Türkiye de kurumsal silolardan etkilenmekte ve Kalkınma Bakanlığı'nın liderliğinde koordinasyonu artırmak ve birimler halinde çalışmayı destekleyen yaklaşımların etkisini azaltmak için çalışmalar yürütmektedir. Her ülkenin kendi yaklaşımını geliştirmesi gerekse de bazı genel uygulanabilir yaklaşımlar OECD literatüründen ayrılabilir. Bu yaklaşımlar aşağıdaki gibidir:

- Bakanlıklar arasındaki karşılıklı güveni ve işbirliğini geliştirmek amacıyla eğitim ve ekip oluşturmak çalışmaları (OECD Slovenya örneğine bakınız [2015d]);
- Sorunu bütün boyutlarıyla ele almak amacıyla özel sektör ve kamu sektörlerinden uzman ve temsilcileri bir araya getiren bir konsey. Buna örnek olarak su işlerinde karşılaşılan sorunlar hakkında konuşmak için yerel düzeyde bir konseyin toplandığı Japonya'nın Kitakyushu kenti gösterilebilir. (OECD, 2013b);
- Bakanlıklar adına tüm sosyal hizmet yardımlarını ve ödemelerini idare eden tek duraklı sosyal hizmet büroları (Avustralya, OECD, 2014a).

Siloların ortadan kaldırılması ve politika belirleme ve koordinasyon sürecinde entegre yaklaşımların benimsenmesi, bu etkileşim çağında ulusal ve alt ulusal etkenlerin ilgili, çok boyutlu ve sürdürülebilir politikaları benimsemelerini ve uygulamalarını sağlayabilir. Bugün karşılaşılan çoğu politik zorluk büyük oranda devlet genelinde etkili yaklaşımların benimsenmesini gerektirmektedir. Ekonomik Zorluklara Yeni Yaklaşımlar hakkında OECD'de gerçekleştirilen müzakerelerde silo yaklaşımını ortadan kaldırmanın yollarına ilişkin daha fazla analizin gerekli olduğu vurgulanmıştır. Ayrıca bu müzakerelerden elde edilen sonuçlara göre politika belirleme ve koordinasyon süreçlerine yeni yaklaşımların benimsenmesi, politika belirleyicilerinin hedefler, roller ve sonuçlara ilişkin görüşlerini yeniden düzenlemesini ve kısıtlı ve birimsel hedefler benimsemekten uzak durmasını gerektirmektedir.

2.3.2. Bölgesel kalkınmaya paydaş ve vatandaş katılımını geliştirme

Paydaş danışmanlığı dünya çapında daha kapsamlı politikaların oluşturulmasında kilit bileşen olma yolunda ilerlemektedir (Kahane ve ark. 2013). Örneğin, insanların üzerinde özellikle doğrudan bir etkiye sahip olan bölgesel politikalar oluşturulurken, politik stratejiler tasarlanırken ve uygulanırken insanların söz hakkına sahip olması gereklidir. Vatandaş ve paydaş temsilcilerinin politika belirleme sürecine daha çok katılımını sağlamak, insanlar yeni öncelikler hakkında bilgi sahibi oldukça ve bölge yetkililerinin neden değiş tokuşa dayalı ticareti benimsemesi gerektiğini anlamaya başladıkça hükümete duyulan güveni ve şeffaflığı artıracaktır (OECD,2011).

Demokratik zorunluluğa verimlilik argümanı da eklenebilir. Fikir alışverişlerinde sivil toplum ve özel sektör temsilcileri gibi bir dizi paydaşın görüşü ve gönüllü bakış açıları ve verileriyle uzun vadeli bölgesel stratejilere katkıda bulunma fırsatı bulunmalıdır. Politika belirleyiciler, talebe dayalı bileşenleri bölgesel stratejilere dâhil etmek için bunun gibi yerel anlayışlardan yararlanabilirler. Yandaş danışmanlığı, politika belirleyicilerin hedeflenen ve/veya yerel politikaları tasarlarırken sıklıkla uğraştığı bilgi boşluğunu doldurmaya yardımcı olur (Charbit ve Michalun, 2009).

Türkiye, gelişen bir vatandaş ve paydaş katılımına yönelik bu küresel akımın bir parçasıdır. Kalkınma Bakanlığı ve Kalkınma Ajansları ekonomik gelişimi artırmak ve demokratik sorumluluğu geliştirmek için vatandaşlarla işbirliği içinde çalışmak üzere paydaş katılımı için kılavuzlar tasarladı. Sosyal medya ve ortak politik zorluklar yoluyla katılımın arttığı bu bağlamda kılavuzlar; bölgesel politikaların verimlilik, kalite ve şeffaflığını artırmak ve kapsamlı eyleme olan güveni sağlamlaştırmak için vatandaşların daha istikrarlı bir şekilde katılmasını sağlamaktadır.

Bu raporda kalkınma kuruluşlarının, eylemlerinden etkilenen insanlara daha iyi hizmet verebilmesi için izleyebilecekleri bazı pratik öneriler yer almaktadır. Daha çok katılımın sağlanması için eylemlerin nasıl değiştirilebileceğini göstermek üzere birçok ayrıntılı örnek olay çalışmasına da yer verilmektedir. Bu öneriler, bölgesel yetkililerin vatandaşları politika belirleme sürecine bir şekilde dahil ettiklerini kanıtlamaları için kullanmaları gereken katı bir taslak değildir. Buradaki amaç kalkınma kuruluşlarının, halkın kendilerini etkileyen kararlarda söz hakkı edinebilmesini sağlamaktır. Buna uygun olarak raporda "katılımın yedi adımı" (hedefler, bağlam, insanlar, iletişim, katılım, etki ve inceleme) sunulmaktadır. Bu adımlar kalkınma kuruluşları tarafından ihtiyaca uygun olarak düzenlenebilir, ancak paydaşlarla ilişki kurma sürecinde bu

adımlar göz önünde bulundurulmalıdır. Örneğin, bazı projeleri değerlendirmek için bu projelerin bitmesini beklemek daha doğruyken verimlilik sağlamak adına diğerlerinin düzenli olarak gözlemlenmesi gerekebilir. Bölgesel politikaların belirlenmesi sürecine vatandaş katılımının kapsamının ve yoğunluğunun artırılması gerekmektedir. Bununla birlikte her duruma uymasını sağlamak için çeşitli yöntemler gerekebilir.

Bu istişareler önceliklerin belirlenmesi aşamasından son değerlendirmelere kadar politika belirleme sürecinin her aşamasında gerçekleştirilebilir. Bu bağlamda Türkiye, vatandaşlarla ve devletin farklı tabakaları arasında olan işbirliğini daha ileriye taşımak için tasarlanan ve uygulanan, detaylı olarak hazırlanmış bir dizi danışmanlık girişimine ev sahipliği yapmaktadır. Buna örnek olarak 2013'de gerçekleştirilen İzmir Vatandaş Zirvesi (İzmir Citizen Summit) gösterilebilir. Zirve, kamu iletişimi sayesinde yerel ve bölgesel düzeyde gerçekleştirilen politik takasa yönteminin yerel politikanın son kullanıcılarının günlük tercih ve ihtiyaçlarına göre ayarlanabileceğini ortaya çıkardı.

Kutu 9. İzmir Bölge Planı Vatandaş Toplantısı 2013

Bölgesel planlama sürecinin bir parçası olarak İzmir Kalkınma Ajansı (İZKA), İzmir Bölgesel Kalkınma Planı 2014-23 hazırlanırken vatandaşların da fikir belirtmesini sağlamak için bir günlük bir istişari konferans düzenledi (İZKA, 2013). Bu "zirve toplantısı" sayesinde vatandaşlar, görüşmelere şirket temsilcileri veya sivil toplum kuruluşları gibi daha sıklıkla fikir alışverişinde bulunulan paydaşlarla eşit oranda katılma fırsatı yakaladı.

Kapsamlı bir proje

İZKA, Bölgesel Kalkınma Ajanslarının daha önceden belirlenmiş hedef ve alt hedeflerinin tanıtımıyla başladı. 6-8 kişilik gruplar tarafından rastgele seçilen katılımcılar öncelikleri, bu önceliklerin İzmir'in beklentilerine uyup uymadığını ve bölgesel kalkınma yollarını görüşmek üzere davet edildi. Masalardaki moderatörler, görüşmenin yönünü belirlemekten, herkese konuşma hakkı vermekten ve genel veri tabanına sonuçları girmekten sorumluydu. Son olarak katılımcılar, planın son halinde bulunması gerektiğini düşündükleri stratejik hedef ve öncelikler üzerinde tartışıp oylama yaptılar.

Zirvenin ardından bir paydaş çalıştayı gerçekleştirildi. Çalıştayda merkezi ve yerel yönetimler, akademik çevre, sivil toplum ve özel sektörden temsilciler vatandaşların önerilerinden çıkarılan sonuçlar hakkında konuştu. Bölgesel Kalkınma Planı (BKP) ile birçok sonucu ulaşıldı. Vatandaşlar ve uzmanlar arasındaki münakaşa hususlarından İZKA'nın ana önceliklerinin daha açık bir şekilde tanımlanıp sunulması gerektiği anlaşıldı.

Vatandaş ve hükümetleri yakınlaştırmamanın gerekçe ve yararları

Vatandaş zirvesinin arkasındaki gerekçe çift yönlüydü. İlk olarak zirve, bölgede yaşayan ve bölgesel plandan etkilenecek olan herkesin tasarımı süreci ve nihai sonuç hakkında söz sahibi olmasını sağlamak amacıyla tasarlandı.

Zirvenin ikinci amacı ise durumdan en çok etkilenenlerin önceliklerin belirlenmesinde daha çok fikir sahibi olacağı gerekçesine dayanarak bölgesel yetkililer tarafından kullanılan veri ve bilgilerin kalitesini büyük ölçüde artırmaktı. İZKA, müzakerelere yön vermek ve birbiriyle uyumlu olmayan yüzlerce fikir ortaya atılmasını engellemek için önceden belirlenmiş hedefler öne sürdü. Sonuç olarak vatandaşlardan, yeni ve muhtemel surette gerçek dışı fikirler sunmak yerine var olan hedefleri değerlendirmeleri istendi.

Alttan üste doğru ilerleyen bu yaklaşımla birlikte zirvede yerel yetkililerin vatandaş ve paydaşlardan alınan desteği güvence altına almalarına ve kendi kamu ilişkilerinde tasarımı sürecindeki ilerlemeden yararlanmalarına da izin verildi. Genel olarak toplantı, veri kalitesini önemli ölçüde artırdı ve yüzlerce vatandaş BKP tasarımı sürecine doğrudan katkıda bulundu.

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı ve UNDP, 2013.

Bazı kurum ve kuruluşlar da katılım ve paydaş danışmanlığı hakkında kılavuz veya araştırma makalesi yayınladı. Bazıları Dünya Bankası Grubu tarafından hazırlanan gelişmekte olan pazarlarda paydaş katılımı hakkında kapsamlı rehberde olduğu gibi geniş bir bakış açısı benimsemiştir (2007). Bu rehberde izlenecek ilkeler, bir proje döngüsünün her evresinde atılacak adımlar ve durum çeşitliliğini göstermek için örnek olay çalışmalarına yer verildi.

Ancak konuya ilişkin daha dar odaklı araştırma ve rehberlik de bulunmaktadır. Örneğin Birleşmiş Milletler, ormansızlaşma ve orman degradasyonundan kaynaklanan salınımları azaltma konulu BM programlarına yerli ve ağaçlık alanlara bağlı toplulukların katılımını sağlamak için kılavuzlar tasarladı. OECD de "Madencilik Sektörüne Paydaş Katılımı İçin Durum Tespit Kılavuzu"nu (Due Diligence Guidance for Meaningful Stakeholder Engagement in the Extractives Sector) tasarladı (OECD, 2015e). Aslına bakılırsa yirmi yıldır OECD tavsiye, politika incelemeleri ve veri analizi gibi yollarla paydaş katılımının birçok boyutunu dile getirmektedir³⁶. Ayrıca 2015'de gerçekleştirilen Kapsamlı Kalkınma Hakkında Kamu Yönetimi Bakanlık Toplantısı'nda elde edilen sonuçlara göre kamu hizmetlerinde vatandaşla yapıcı bir iletişim sağlanması; daha fazla insana yarar sağlanması ve daha iç içe bir toplum için temel ilkedir.

Yeni teknolojilere ilişkin sayısı giderek artan zorluklar, politikaların birbiriyle bağlantılı ve hükümete duyulan güvenin zayıf olduğu göz önüne alındığında OECD, katılım ve etkileşimi birbirinden ayrı tutmaktadır (2015a). Katılım genel anlamda hükümetlerin vatandaşlara politika belirleme sürecinde daha çok söz hakkı tanınması için yararlanabileceği bir dizi prosedür ve yöntemi ifade ederken, etkileşim; hükümet, vatandaşlar, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör arasında daha iyi bir işbirliği sağlamak amacıyla daha kapsamlı ve büyük bir amaca hizmet etmektedir. Başka bir deyişle, paydaşlar yalnızca katılım sağlamak yerine üretime belirli bir düzeyde ortak olmalı ve politika tasarlama sürecinde işbirliği sağlamalıdır. Kararlar, vatandaşlar adına veya vatandaşlar için değil vatandaşlarla birlikte alınır.

Tüm muhtemel durumlar için geçerli sayılabilecek tümüyle kapsayıcı bir prosedür bulunmasa dahi başarılı bir etkileşime katkıda bulunacak sayısız etken mevcuttur.

- En uygun araçlar ve düzenlemelerin belirlenmesi için hedefler açık bir şekilde tanımlanmalıdır.
- Etkileşim ve sonuçlarının politikanın zaptına yol açmaması için paydaşlar dikkatli bir şekilde seçilmeli ve daha doğru bir temsilcilik sağlamak adına küçük gruplardan da paydaşlar seçilmelidir (OECD, 2016b).
- Paydaşların motivasyonunun yüksek olması için paydaşlar, istişarenin sonuçlarını ve politika belirleme sürecine ne şekilde katkıda bulduklarını net bir şekilde görebilmelidir.
- OECD, ülkelerin bilgi alışverişini politika belirleme sürecine dahil etmeleri gerektiğini savunsa da bu değişikliğin maliyet ve yararları kesin olarak değerlendirilmelidir.

Devletin her tabakası bilgi alışverişini özendirilmeli ve desteklemelidir. Özellikle alt ulusal hükümetler vatandaşların fikirlerinden fayda sağlayabilir. Bu yapılar yalnızca insanların hayatlarını etkileyen hizmetleri sunmakla yükümlü değildir, aynı zamanda vatandaşlarla etkileşim halinde olmaları ve onların beklenti ve ihtiyaçlarını anlamaları gerekir. Bu bağlamda OECD, Uluslararası Hükümet ile birlikte başlatılan "CitizenPoweredCities" (Gücünü Vatandaşlardan Alan Şehirler) adlı girişimindeki bu gerekeciyi destekleyecek 50'den fazla örnek olay çalışmasını bir araya getirdi. Girişim, vatandaşların özellikle yerel düzeyde politikalara deneyim ve yenilik katabileceği fikrini destekler niteliktedir.

Uluslararası kuruluşlarla³⁷ birlikte devletler de kendi kılavuzlarını yayınladı. Örneğin Batı Avustralya Hükümeti (2015) paydaşların kullanımı için boş bir şablon tasarlararken (2015) Birleşmiş Milletler'deki Michigan Ulaştırma Bakanlığı ulaştırma olanaklarının

gelişimine ilişkin bir not yayımladı (2009). Ancak paydaş danışmanlığının zorunlu olarak kamu birimleri tarafından gerçekleştirilmesi gerekmez. Özel işletmeler de bu girişime ortak olmaktadır (Stakeholder Research Associates Canada A.Ş., 2005).

Paydaş katılımı girişimlerinin ve yayınlarının farklı şekillerde bulunabilmesine rağmen Türkiye'de ilerleyen zamanlarda gerçekleştirilebilecek girişimlerle ilgili olarak çıkarılabilecek birçok ders mevcuttur:

- Etkileşim, paydaşlarla sorun yaşanmaya başladığında değil, erken safhalarda başlamalıdır;
- Bir projeden etkilenecek grupların fikrinin alınabilmesi için paydaş yelpazesi çok dar olmamalıdır;
- İstişare şekilleri paydaşların ihtiyaç ve tercihlerine göre düzenlenmelidir (sorunlar, küçük yerel topluluklarda ve bölgesel düzeyde aynı şekilde dile getirilmez);
- İşbirliği; yalnızca daha çok bilgi, şeffaflık ve yükümlülükten fayda sağlayan paydaşlar için değil, projeleri için destek toplayan ve yenilikçi çözümler üretebilen kamu yetkilileri için de kıymetlidir.
- Her durum birbirinden farklı olduğundan hiçbir kılavuz çok katı bir şekilde uygulanmamalıdır.

Bölüm 3

Koordinasyon alt yapılarının geliştirilmesi

Dünya çapında yatay ve dikey koordinasyonun geliştirilmesi bir varış noktasından ziyade bir yolculuk olarak algılanmaktadır. Uluslararası deneyim, çok çeşitli mekanizma ve uygulamalar sergilerken etkili koordinasyon alt yapıları kurmak ve bunları geliştirmek karmaşık bir girişim ve hükümetler ve paydaşlar için sürekli bir öğrenme sürecidir. Diğer ülkelerin benimsedikleri kazançlı uygulamalar kolayca alınıp kopyalanamaz. "Koordinasyonu geliştirme" tabirinin tanımı ve odak noktaları ve getirdiği zorluklar da değişiklik gösterir. Örneğin, Türkiye'de Kalkınma Bakanlığı ulusal ve bölgesel stratejilerin tasarımı aşamasında yatay ve dikey kurumlar arası koordinasyonu geliştirmek için yeni yollar keşfetmektedir. Burada amaç, bu bağlamda temel koordinasyon alt yapısını geliştirerek bir dizi modern strateji ortaya çıkarmaktır. Bu gibi zorluklar AB'ye aday ve aday aday ülkelerde ortak olsa da bu zorlukların dile getirilme şekilleri farklılık göstermektedir.

Türkiye'de Bölgesel Rekabeti Geliştirme projesi kapsamında gerçekleştirilen etkinlikler daha iyi bir koordinasyon sağlanmasına katkıda bulundu. Ulusal ve bölgesel paydaşlar, koordinasyon sürecini güçlendirmek için fikir alışverişi yapmak ve yeni çözüm yolları bulmak amacıyla bir araya geldi. Koordinasyonun de ötesinde diğer proje bileşenlerinin sonuçları geliştirilmiş bir koordinasyon sağlanmasına katkıda bulunabilir. Bu raporun durum değerlendirmesi bölümünde sektör değerlendirmesi için genel bir metodolojinin gerekli olduğu belirtilirken projenin ikinci bileşeni açık bir şekilde standart bir alt yapı yoluyla ülkenin İstatistiksel Bölge Birimleri Sınıflandırması II (NUTS II) kapsamında yer alan 26 bölgesindeki baskın ve dinamik sektörleri belirlemeye odaklanır. Ulusal stratejilerde bölgesel boyutları iyileştirme amacını taşıyan üçüncü bileşenin sonuçlarını temel alarak dördüncü bileşenin sonuçlarında, ulusal sektör stratejilerinin mekansal boyutunun nasıl güçlendirileceğine dair 10 adımdan oluşan bir metodoloji sunulmaktadır.

OECD ve üyesi olmayan ekonomileri, farklı koordinasyon alt yapılarının gelişim sürecinde desteklemek amacıyla bölgesel kalkınma alanındaki ilk aracı olan *Devlet Düzeyleri arasında Etkili Kamu Yatırımı Hakkında Tavsiye* ve buna ilişkin *Uygulama Aracı* da dahil olmak üzere birçok araç ve yöntemler dizisi sunmuştur.

OECD ve Avrupa Komisyonu'nun SIGMA Girişimi AB Aday ülkelerine yönelik özellikle politika koordinasyonuna ilişkin ilgili bir kılavuz sunmaktadır. Ulusal ve bölgesel düzeyde politika belirleyicileri tarafından kullanılabilen bu öneri ve araçlar ekte sunulmuştur. Bu raporun esas kapsamından ayrı olarak eklerde mali ve bütçesel hususlar da dahil olmak üzere çeşitli koordinasyon ve çok düzeyli yönetim uygulamalarına yer verilmiştir.

Raporun bu Bölümü Türkiye'yi ele almaktadır. Birinci ve ikinci bölümlerden elde edilen bulgular ve kapsamlı bir araştırmadan yararlanarak bu bölümde, Türkiye'de Bölgesel Rekabeti Artırma Projesi kapsamında 26 Mayıs 2016'da Ankara'da gerçekleştirilen "Ulusal ve bölgesel stratejilerin koordinasyonunu geliştirme" çalıştayının çıktıları incelenmektedir. Çalışmaya, 26 Kalkınma Kuruluşunun ve ulusal bir strateji geliştirmiş olan tüm Bakanlık ve ulusal birimlerin genel sekreterleri ve planlama başkanları da dahil olmak üzere 100'den fazla birey katıldı. Bu raporun odak noktası NUTS II bölgelerinde bulunan 26 Kalkınma Kuruluşu ve bunların bölgesel kalkınma planı olsa da proje süresince Bölgesel Yönetimlerin temsilcileri de çalıştay ve görüşmelere katılarak büyük katkılarda bulundu. Bundan sonra "(çalıştay) katılımcılar(ı)" ifadesi yukarıda bahsi geçen çalışmaya katılanları ifade edecektir. Raporun bu kısmında verilen yüzdeler, 26 Bölgesel Kalkınma Kuruluşu'nun genel sekreter ve planlama başkanları ve bu raporda bahsedilen bir stratejiyi benimsemiş olan tüm bakanlık ve birimlerin baş temsilcileri gibi paydaşlar tarafından tamamlanan yukarıda bahsi geçen araştırmanın değerlendirmesini ifade etmektedir.

3.1. Daha etkili bir koordinasyon alt yapısına doğru

Türk politika belirleyiciler arasında son zamanlarda yapılan görüşmeler, Bölgesel Kalkınma Yüksek Kurulu (Başbakan önderliğinde toplanan Bakanlık düzeyindeki Kurul) ve Kurul'un Bölgesel Kalkınma Komitesi'nin (Müşteşarlık düzeyindeki Komite) yetkisini artırma ihtiyacına odaklanmaktadır.

Bu iki idari birim 3 Haziran 2011'de yürürlüğe giren KHK/641 Kanunu ile kurulmuştur. Buradaki amaç, bölgesel kalkınma politikası sorunlarında ve bölgesel kalkınmaya etki eden plan ve stratejilerin onaylanması hususunda devlet koordinasyonunun sağlanmasını desteklemektir. Kanun kapsamında Kurul ve Komite'ye kimlerin katılacağını Başbakan belirler. Kanunda Kurul ve Komite'ye katılacağı belirtilen Bakanlıklar aşağıdaki gibidir: Kalkınma Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Komite için ayrıca Maliye Bakanlığı. Kalkınma Bakanlığı, Kurul ve Komite'de müdüriyet görevini üstlenmektedir.

Durum değerlendirmesi uygulamasının bulgularını kanıtlayacak şekilde çalıştayın ilk oturumunda bu iki birimin önemi vurgulandı ve bu birimlere teknik düzeyde daha iyi verilerin sağlanmasının büyük önem arz ettiği anlaşıldı. Mevcut alt yapı, Bölgesel Kalkınma Kurulu'nun "teknik danışmanlık platformu" olarak hizmet vermesi amacını taşıırken çalıştay katılımcıları, son yıllarda edinilen deneyimin teknik düzeyde gerçek danışmanlığın sağlanmasının (örneğin müsteşarlık düzeyinin altında) alt yapının daha etkili işlemesi için gerekli olduğunu gösterdiğine vurgu yapmaktadır. Bu bağlamda katılımcılar, Kurul'un Müsteşarlıklar'ın gündeminden dolayı çok sınırlı sayıda toplantı gerçekleştirdiğini ve Kurul'un teknik ön talimatlarının geliştirilebileceğini vurguladı. Bu nedenle, gerçek birer "teknik danışmanlık platformu" olarak hizmet verebilecek daha düşük seviyeli Çalışma Grupları oluşturulması önerildi.

Doğru şekilde uygulandığında bu gibi Çalışma Grupları, Bölgesel Kalkınma Yüksek Kurulu ve Konseyi'nin karar verme sürecinde ve görüşmelerinde bilgi sağlayabilecek çok değerli veriler sunabilir. COREPER ve Çalışma Gruplarının bu raporun ikinci bölümünde bahsedilen uygulamaları, teknik düzeyde sağlanan başarılı danışmanlıklara ilişkin iyi bir örnek uygulama olacaktır.

Araştırmanın sonucunda bunun gibi Çalışma Gruplarının Bakanlık ve Ulusal Kurumların Genel Müdürlükleri düzeyinde kurulması ve Kalkınma Ajanslarının Genel Sekreterlerini de kapsamı gerektiğine ulaşılmıştır. Teknik uzmanlık ve karar verme yetkisi arasında doğru dengeyi bulmanın ne kadar zor olduğu göz önüne alınırsa yukarıda bahsi geçen düzeyler bu gibi Çalışma Grupları için en uygundur.

Çalıştayın bazı katılımcıları tek bir Çalışma Grubunun yeterli olacağını düşünse de çoğunluk, bölgesel kalkınmaya etki eden alanların genişliğini olması gerektiği şekilde yansıtmak için 2-3 Çalışma Grubunun kurulması gerektiği görüşünü savundu. Araştırma sonucunda Kalkınma Bakanlığı tarafından yönetilen daha belirli danışmanlıkların yakın gelecekte gerçekleştirilmesi gerektiği anlaşıldı. Bu gibi danışmanlıklar, bu kurulların genel sayısını, ilgili kapsamını, bileşenlerini ve toplantı durumlarını belirlemelidir.

Çalışma Grupları'nın gündemine ilişkin katılımcılar, Kalkınma Bakanlığı'nun Çalışma Grubu Üyeleri ile istişarede bulunarak ve mümkün surette Bölgesel gelişme Kurulu'nun onayını alarak gündemi belirlememesi gerektiğini öne sürmektedir. Araştırmaya katılan paydaşların yaklaşık %75'ine göre gündemin temel konularından biri, Kalkınma Ajansları hakkında kanunca gerekli olan Bölgesel Kalkınma Planları'nın uygulamalarının gözlemlenmesi ve değerlendirilmesi olmalıdır. Çalışma Grupları, değerlendirme sonuçlarının görüşülmesi, gelecek inceleme süreçlerinden sonuç çıkarılması ve Kurul'a sonuçların bildirilmesi hususunda önemli bir rol oynayabilir.

Çalıştay katılımcılarının büyük çoğunluğu ve Bakanlık ve Kalkınma Ajansları'ndan gelen katılımcıların³⁸ birçoğu, Bölgesel Kalkınma Yüksek Kurulu ve Komitesi'ne bu gibi Çalışma Grupları yoluyla belirli bilgilerin sağlanmasının ulus düzeyinde bölgesel bakış açılarının daha çok geliştirilmesine ve bu sayede söz konusu durumların anlaşılması ve bu durumlar arasında genel tutarlılık sağlanmasına yardımcı olacağı görüşündedir. Yine de katılımcılar, *etkili bir şekilde işleyen* çalışma gruplarının önemini yadsımamaktadır. Bu noktaya kadar asıl zorluk, sadece başka bir birim oluşturarak koordinasyon alt yapısını geliştirmek değil, oluşturulan yeni birimin katkıda bulunduğundan emin olmaktır.

Uluslararası deneyimin ortaya koyduğu üzere, düzenli olarak toplanmayan veya yerleşik bir yapıya sahip olmayan Çalışma Grupları gözle görülür şekilde daha az nüfuz sağlama eğilimindedir. Bu bağlamda, çalıştay katılımcılarına göre, tarihlerin belirli olması ve Kalkınma Bakanlığı'nın Çalışma Grubu'nun toplantı hazırlıklarını tümüyle idare etmesi Çalışma Grubu üyelerinin bağlılıklarını artıracaktır. Araştırmanın sonuçlarına uygun olarak Çalışma Grubu toplantılarının verimliliği i) belirli sayıda sürekli katılımcının ii) her toplantı için bireysel olarak hazırlanması ile iyileştirilebilir. Bunlara ek olarak iii) net olarak belirlenmiş bir gündem, iv) izleme raporu ve v) Çalışma Gruplarının etkinliklerinin değerlendirilmesi de verimliliğinin artırılmasını sağlayacaktır.

3.2. Gelişmiş bir koordinasyon alt yapısı için operasyonel önlemler

Teknik düzeyde çalışacak Çalışma Grupları'na ek olarak, proje etkinlikleri, araştırma ve çalıştay katılımcılarının görüşlerinden anlaşıldığı üzere mevcut koordinasyon alt yapısını iyileştirmek için üzerinde durulabilecek somut alanların belirlenmesi ve hayata geçirilebilecek kısa ve orta vadeli önlemlerin alınması gereklidir.

Bu raporun önceki bölümlerinde adı sunulan kanıta dayalı bulgular doğrultusunda çalıştay katılımcıları; i) tutarlı bir zaman çizelgesinin izlenmesi, ii) bilgi paylaşımı için mevcut BT alt yapılarının geliştirilmesi, iii) yatay ve dikey koordinasyonun sağlanmasında Kalkınma Bakanlığı'nın rolünü yeniden belirlenmesi, iv) ulusal stratejilerdeki bölgesel boyutların genişletilmesi, v) ortak bir terminoloji ve tutarlı metodolojilerin geliştirilmesi, vi) ulusal stratejilerin ve bölgesel kalkınma planlarının etkili bir şekilde izlenip değerlendirilmesine odaklanılması ve vii) toplam strateji sayısının sınırlı bir diziye indirilmesi gerektiğini savundu.

Tutarlı bir zaman çizelgesinin izlenmesi

Bu raporun 1. Bölümündeki durum değerlendirmesinde ulusal ve bölgesel stratejilerin farklı zaman çizelgelerinde tasarlanmasının ulusal ve bölgesel stratejilerin düzenlenmesinde olumsuz bir etkiye yol açtığı saptandı. Araştırma ve çalıştay sonucunda Ulusal Kalkınma Planı uyarınca ulusal stratejiler arasında bir senkronizasyon sağlanması ihtiyacı anlaşıldı.

Araştırma sonuçlarına göre ulusal (ve bölgesel) stratejiler 5 yıllık Ulusal Kalkınma Planı ile senkronize edilebilir. Başka bir deyişle, bu sayede ulusal ve bölgesel stratejiler Kalkınma Planının tasarlanma sürecine uygun olarak hazırlanabilir.

Araştırmaya katılan paydaşların çoğu senkronizasyon fikrini desteklerken, uygulamanın elverişliliğiyle ilgilenen katılımcılar uygulanabilirlik açısından karşılaşılabilecek muhtemel zorluklara dikkat çekti. Özellikle strateji süreleri zamanın ihtiyaçlarına ve sosyo-ekonomik faktörlere bağlı olarak değişiklik gösterebilir. Oluşturulduğu takdirde Bölgesel Kalkınma Çalışma Grupları, yeni nesil stratejilerin muhtemel senkronizasyonu konusunu daha ayrıntılı bir şekilde inceleyebilir. Ayrıca yeni Kalkınma Planı'nın hazırlık süreci, sektöre ve konuya ilişkin stratejilerin ve temel bölgesel stratejilerin zamanlama sorunlarını dile getirmek için bir fırsat sunabilir.

Bu raporun ikinci bölümünde sunulan, OECD üyesi olan ve olmayan ülkelerden elde edilen deliller zaman çizelgelerinin kusursuz bir şekilde senkronize edilmesinin oldukça zor bir ihtimal olduğunu gösterirken Türkiye'nin içinde bulunduğu durum görüşme ve iyileştirmenin devam edebileceğine dair olumlu bir örnek teşkil etmektedir. Çalıştay katılımcıları, stratejilerin senkronizasyonunun özellikler stratejilerin izlenme ve değerlendirmesi açısından önemli olduğuna dikkat çekti.

Bilgi paylaşımı için mevcut BT alt yapılarının geliştirilmesi

Bu proje kapsamında gerçekleştirilen araştırma sonucunda ulusal ve bölgesel paydaşların yaklaşık %70'inin mevcut veri paylaşımı alt yapılarından memnun olmadığı anlaşıldı. Araştırma sonuçlarına göre kurum içi ve kurumlar arası "silo etkilerinin"

aşılması ve teknik imkanların ve meslektaşların koordinasyon için olan isteklerinin artırılması yoluyla bilgi paylaşımının daha etkili hale getirilmesi ihtiyacı mevcuttur.

Kullanıcı dostu dijital olanaklarının daha etkili biçimde kullanılması ve ileri kapasitenin oluşturulması bilgilerin daha iyi bir şekilde paylaşılmasına ve stratejilerin daha verimli biçimde izlenmesine katkı sağlayabilir. Katılımcılardan bazıları internet tabanlı bilgi paylaşımının yeni stratejilerin ve 11. Ulusal Kalkınma Planı'nın hazırlanmasında daha geniş kapsamda kullanılmasını tavsiye etti. Koordinasyon portallarının uygulanabilir değerlendirmeleri konusunda gönüllü tavsiyelerde bulunuldu ve mevcut teknolojilerin usulüne uygun bir şekilde değerlendirilmesinin yeni dijital çözümlerin ilerlemesini sağlayacağı öne sürüldü. Bu bağlamda özellikle bölgesel düzeyde veri erişilebilirliği ve kullanılabilirliğinin geliştirilmesi ihtiyacı ve yerel verilerle kamu yatırımı bilgilerinin daha detaylı bir şekilde sunulması gerekliliği dile getirildi. Genel veri tabanları ve veri transfer sistemleri (örn. Kalkınma Ajansları ve TÜİK arasında) günümüzde ciddi oranda zaman ve insan gücü gerektiren veri toplama süreçlerinin verimliliğini artırabilir.

Projenin *Bölgelerdeki Rekabetin Uygun Göstergelerle Ölçülmesi, Kıyaslanması ve İzlenmesi* konulu 1. Bileşeni, veri kısıtlamalarının genellikle bölgesel düzeyde analizin önünde büyük bir engel teşkil ettiğini göstermiştir. Örneğin, sektörün katma değeri olan faaliyetleri, iş ve ar-ge etkinlikleri hakkındaki verilerin yetersizliği bölgesel verimliliği etkileyebilir. Bu gibi veri yetersizliklerini dile getirilmesi bölgesel rekabet edebilirliğin daha iyi analiz edilmesini sağlayarak alt ulusal düzeyde kanıtla dayalı kalkınma politikalarının daha sağlam bir temele oturtulmasına zemin hazırlayacaktır. Politika belirleyiciler bu sayede ulusal ve bölgesel stratejileri daha verimli bir şekilde bağdaştırabilecek ve bu bölgelerdeki rekabet edebilirlik potansiyelinin önünün açılması için gereken en iyi çözümlerin belirleyebilecektir.

Araştırma sonuçlarına göre yöneticilerin performans kriterleri de dahil olmak üzere çeşitli yollarla uygun idari teşvikler, mevcut alt yapıların ve bu yapıların işleyişlerinin geliştirilmesine merkezi bir rol oynayabilir. Kapasite oluşturulması ve insan ve diğer kaynakların koordinasyon odaklı olacak şekilde iyileştirilmesi bilgi paylaşımı da katkıda bulunabilir. Bu bağlamda veri ve bilgi paylaşımı halen insan ilişkilerine bağlı olduğundan ve stratejilerin yönetiminde bulunan bireyler sıklıkla değişebileceğinden katılımcılar veri paylaşımının da daha iyi bir şekilde kurumsallaştırılması gerektiğini vurguladı.

Yatay ve dikey koordinasyonun sağlanmasında Kalkınma Bakanlığı'nın rolünün yeniden belirlenmesi

OECD deneyimlerine göre ulusal ve bölgesel stratejilerin gittikçe artan karmaşıklığı genel anlamda koordinasyon araç ve mekanizmalarına daha çok dikkat edilmesini gerekli kılmaktadır. Bu açıdan, raporun önceki Bölümü'nde, Kalkınma Bakanlığı'nın idari kurumlar ve Kalkınma Ajansları arasındaki koordinasyonun yüksek standartlar üzerine kurulmasına odaklanması gerektiği vurgulanmaktadır.

Uluslararası deneyimler analiz edildiğinde doğrudan alınıp kopyalanabilecek, her duruma uygun bir yaklaşımın bulunmadığı anlaşılmaktadır. Tam aksine koordinasyon alt yapılarının geliştirilmesinin temelinde, kapsamlı süreçlerin ve paydaşlarla istişarenin yoğunlaştırılmasının yattığı politika belirleyiciler tarafından kabul edilmektedir. Bu raporun ikinci bölümünde sunulan Türkiye'deki uygulama örneklerinden anlaşılacağı üzere, Türkiye kapsamlı politikalar belirleme ve paydaş danışmanlığı konusunda engin deneyimlere sahiptir. Türkiye'de halihazırda mevcut olan bu zengin deneyimleri temel alarak Türkiye'de Bölgesel Rekabeti Artırma Projesi, geniş bir ulusal ve bölgesel paydaş yelpazesini etkili bir şekilde sürece dahil etme fırsatı yakaladı. Buna ek olarak projede, koordinasyonu artırmak amacıyla metodolojiler (örn. Ulusal sektör stratejilerinde baskın ve dinamik alanların belirlenmesi ve mekansal boyutların güçlendirilmesi konusunda) geliştirildi.

Mayıs 2015 ve 2016 tarihlerinde gerçekleştirilen koordinasyon çalıştaylarında, Kalkınma Bakanlığı'nın koordinasyonundaki idari rolü hususunda ulusal ve bölgesel paydaşlar arasında oy birliği sağlandı. Bu sebeple katılımcılar, Kalkınma Bakanlığı'nın yatay ve dikey kurumlar arası koordinasyonun sağlanması için en uygun konumda olduğunu belirtti. Katılımcıların çoğu bu liderlik rolünün uygulamada daha da güçlü bir şekilde kendini göstermesini talep etmektedir. Bu bağlamda paydaşlar açıklık, bilgi paylaşımı ve işbirliği yoluyla tutarlı stratejiler benimsemek için Kalkınma Bakanlığı'nın etkin rolüne devam etmesini beklemektedir. Araştırma sonucunda belirli bir liderin bulunmasının ve ortak hedeflerin, etkili bir koordinasyon alt yapısı için vazgeçilmez olduğu anlaşıldı.

Başka bir deyişle, araştırma sonuçlarına göre Kalkınma Bakanlığı, yatay ve dikey strateji koordinasyonunda idari rolünü daha çok üstlenerek ve stratejilerin izlenmesi ve değerlendirmesine etabının koordinasyonunda öne çıkmalıdır. Çalıştay katılımcılarından bazıları, Kalkınma Bakanlığı'nın stratejilere ilişkin bütçe onay süreçlerine ve koordinasyon ve bilgi paylaşımı konusunda daha çok eğitimin verilmesi hususuna daha çok etki etme potansiyelinin altını çizdi.

Ulusal stratejilerdeki bölgesel boyutların genişletilmesi

Bu raporun amaçları doğrultusunda bölgesel boyut kapsamına göz önünde bulundurulması gereken unsurlar şunlardır: i) NUTS II bölgeleri veya NUTS III illerinin politikaya etkileri ve bakış açılarına kısa referanslar ii) bölgeye özgü tekliflerin ve/veya ulusal hedeflerin yok olması gibi durumların da dahil edilebileceği ilgili ulusal stratejilerin bölgesel (NUTS II veya NUTS III) politik çıkarımlarının daha ayrıntılı analizi. Türkiye'nin ulusal stratejilerinin analizinden elde edilen kanıtlar, bölgesel boyutun ulusal stratejilerin yalnızca az bir kısmında bahsedildiğini göstermektedir. Bu bağlamda çalıştay katılımcıları, Bakanlığın üstten alta yaklaşımının uygun bir alttan üste bakış açısıyla tamamlayarak ulusal stratejilerin uygulanabilirliğini artırmak amacıyla bu stratejilerde bölgesel boyutun genişletilmesinin gerekli olduğunu savunmaktadır.

Araştırma sonuçlarına göre bölgesel bir boyut ulusal stratejilere dahil edilirken bölgesel farklılıklara özellikle dikkat edilmesi gerektiği anlaşıldı. Bölgesel boyutların ulusal stratejilere iyice katılması oldukça karmaşık bir durumken ulusal kurumların temsilcilerine göre yeni nesil ulusal stratejilerin hazırlık sürecinde bölgesel bakış açısının düşük oranlarda dahil edilmesi düşünülebilir. Katılımcılar bu açıdan Kalkınma Ajansları'nın fikrinin alınmasının önemli olduğu hususunda hemfikirdir. Bu sayede bölgesel bakış açılarının ulusal stratejilere dahil edilmesi bölgesel paydaşların ulusal stratejilere katılımını artırabilir.

Ortak bir terminoloji ve tutarlı metodolojilerin geliştirilmesi

Bu raporun ilk bölümündeki durum değerlendirmesinden anlaşıldığı üzere ulusal stratejiler ve bölgesel gelişme planlarında nadiren ortak bir terminoloji (örn. sektörleri tanımlamak için) kullanılır. Kullanılan analitik metodolojiler de (örn. Sektör önceliklendirmesi için) kurumdan kuruma değişiklik göstermektedir. Bu bulgu, çalıştay katılımcıları, özellikle de yatay (Bakanlıklar arası) ve dikey (Kalkınma Ajansları ile) olarak "aynı dili konuşmaktan" kaynaklanan ciddi koordinasyon sorunlarına örnekler sunan TÜBİTAK tarafından dile getirildi.

Ortak bir terminoloji ve metodoloji sayesinde, stratejiler daha uyumlu bir şekilde geliştirilebilir. Bu uyum sayesinde hazırlık sürecinde zamandan ve kaynaktan tasarruf edilebilir. Ancak konulara ilişkin özgünlüklerin göz önünde bulundurulması için paydaşlara esneklik payı bırakılmalıdır, kısaca çok katı kurallardan kaçınılmalıdır. Katılımcılar, Kalkınma Bakanlığı'nın ortak bir terminoloji benimseme ve ileriye yönelik tutarlı metodolojiler uygulama yolları konusunda somut tekliflerin hazırlanması sürecine önderlik edebileceğini savundu. Ardından bu teklifler Çalışma Grupları düzeyinde görüşülebilir.

Ulusal stratejilerin ve bölgesel kalkınma planlarının etkili bir şekilde izlenip değerlendirilmesine odaklanılması

Stratejilerin gözlemlenmesi ve değerlendirilmesi, etkili bir koordinasyon alt yapısının temel unsurlarındandır. Uygulamaların ve somut yaklaşım ve metodolojilerin izlenmesi ve değerlendirilmesinin faydaları, Kalkınma Ajansları gibi ana paydaşlara daha iyi ve açık bir şekilde açıklanabilir. Katılımcılardan birçoğu farkındalığın artırılmasını ve gözleme ve değerlendirme alanlarında kapasite yaratılmasını talep etti. Bu katılımcılara göre bu süreçler halen yönetim yükü olarak değerlendirilmektedir.

Özellikle mevcut stratejilerin gözleme ve değerlendirme sonuçları, yeni stratejilerin tasarımı süreçlerine ışık tutacağından katılımcıların bu sonuçlardan büyük beklentileri vardı. Bu sayede daha düzenli ve uygulanabilir stratejiler oluşturulabilir. Yalnızca üstünkörü bir yaklaşım edinmenin de ötesinde başarılı gözleme ve değerlendirmelere imza atmak için katılımcılar, Kalkınma Bakanlığı'ndan değerlendirme sürecinde üçüncü şahıslardan yararlanılması da dahil olmak üzere süreçlerin ve rol ve sorumlulukların açıklanması hususunda daha çok önderlik etmesini beklemektedir. Son olarak araştırma sonuçlarına göre muhtemel Çalışma Grupları'nın gündemindeki başlıkların izlenmesi ve değerlendirilmesinin önemi oy birliğiyle doğrulanmıştır. Ekte özet sunulan OECD ve OECD/SIGMA araçları ve deneyimleri, izleme ve değerlendirme sürecine etki eden çeşitli sorunların dile getirilmesinde yarar sağlayabilir.

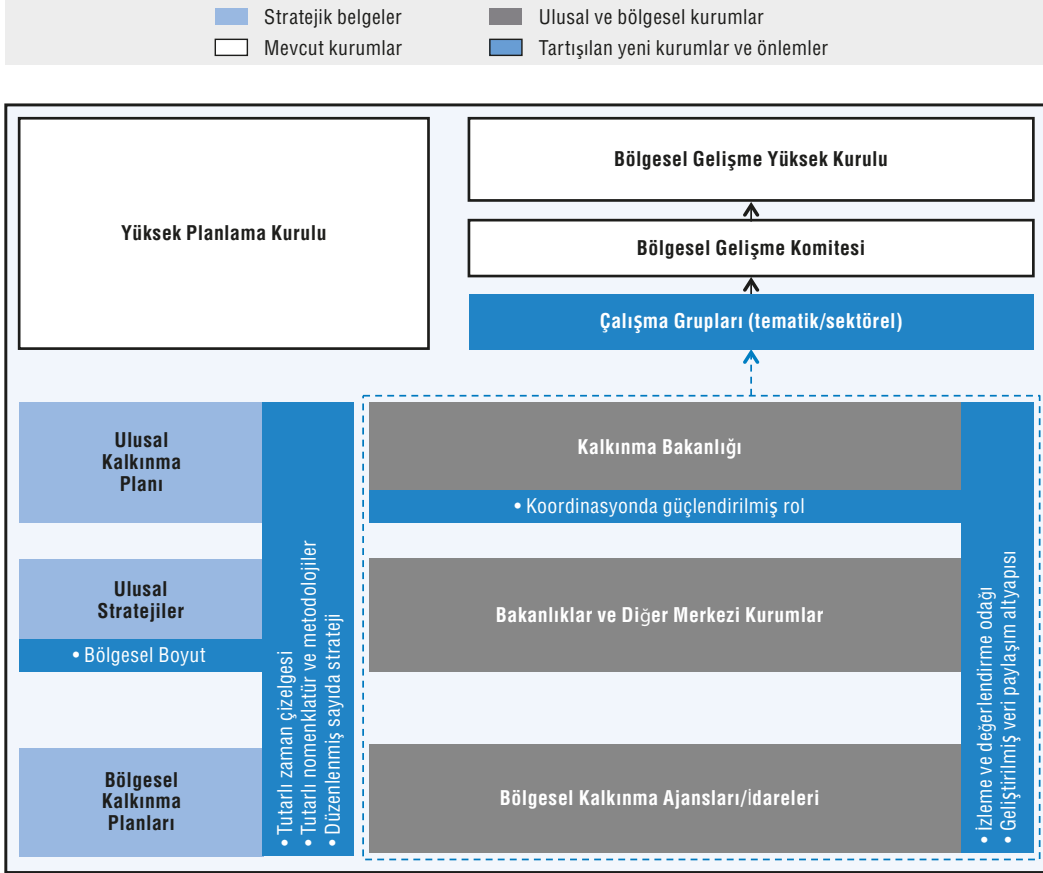
Toplam strateji sayısının sınırlı bir diziye indirgenmesi

Bu raporun ilk bölümünde incelenen "stratejilerin fazlalığı", durumun makul olmadığını göstermektedir. Bu nedenle katılımcılar, çalıştayları ulusal ve bölgesel stratejilerin toplam sayısının azaltılması ve içeriklerinin düzenlenmesi (örn. tekrarların azaltılması, sinerji oluşturulması ve çelişkilerin önüne geçilmesi) konusunda farkındalığın artırılması için bir dönüm noktası olarak görmektedir. Genel mutabakat göz önünde bulundurulduğunda katılımcılar, Kalkınma Bakanlığı fonuyla desteklenen Yüksek Planlama Kurulu ve Bölgesel Kalkınma Yüksek Kurulu gibi yüksek düzeyli mercilerin, strateji sayısını düzenlenmesi ve sonraki projelerin içeriğinin net bir şekilde belirlenmesi ihtiyacını resmi olarak dile getirmesi gerektiği sonucuna vardı.

Katılımcılara göre yatay ve dikey koordinasyon girişimleri yöneten Kalkınma Bakanlığı, aynı zamanda engelleyici önlemler olarak strateji sayısının azaltılmasına da katkı sağlayabilir. Örneğin Kalkınma Bakanlığı, stratejileri geliştirecek olan, bakanlıklar arası özel görev komitesi gibi müşterek girişimler oluşturabilir. Ayrıca Kalkınma Bakanlığı karakteristik olarak bağımsız stratejiler olarak işleyecek stratejileri (örn. Kısa bir belge halinde sunulan sektörel stratejiler) birleştirme konusunda somut önerilerde bulunabilir. Strateji geliştirme konusunda kapsayıcı kılavuz araçları strateji oluşturma sürecinin başında bulunan merkezi ve bölgesel kuruluşlar ile paylaşılabilir. Katılımcılar son olarak bütçe tahsis etkenlerinin ve bütçe ve stratejiler arasındaki güçlü bağların strateji sayısının belirlenmesine katkı sağlayabileceğini dile getirdi. Aynı şekilde bakanlıkları strateji sayısını azaltma konusunda teşvik etme ve stratejileri daha eylem odaklı ve uygulanabilir kılma potansiyelleri göz önünde bulundurulmuş uygulamaların gözlemlenmesi ve değerlendirilmesinin önemi vurgulandı.

Araştırmaya katılan paydaşlardan hiçbiri statükoyu stratejik planlamanın geleceği için uygulanabilir bir seçenek olarak değerlendirmemektedir. Araştırma sonuçlarına göre katılımcıların %92'si için belirgin bir strateji koordinasyon ihtiyacı olduğunun altını çizmektedir, kalan %8'i strateji koordinasyonun ılımlı bir şekilde geliştirilmesi gerektiğini savunmaktadır. Çalıştay katılımcıları mevcut koordinasyon alt yapısında radikal bir değişiklik talep etmese de mevcut alt yapının geliştirilmesi ve görüşülen önlemlerle sağlanlaştırılması gerektiğini dile getirmiştir.

Şekil 8. Türkiye'nin strateji koordinasyon alt yapısı



Kaynak: Kalkınma Bakanlığı

İleriye dönük olarak paydaşlar, strateji geliştirme hususunda müşterek hedef ve ortak bir genel görünüm edinilmesi talebinde bulundu. Proje etkinliklerinden edinilen sonuçlara göre gelişmiş bir koordinasyon yapısına erişilebilir, ancak çoğu OECD üyesi olan ve olmayan ekonomilerde olduğu gibi "silo etkisinin" ve birimlere özgü kısıtlı hedeflerin aşılması paydaşların zaman ve emek harcamasını gerektirecektir. Proje çalıştaylarında genel oy birliğiyle Kalkınma Bakanlığı'nın Türkiye'nin koordinasyon alt yapısının geliştirilmesindeki potansiyel öneminin altı çizilmiştir. Özellikle tüm ilgili ulusal ve bölgesel paydaşların bir araya getirilmesi konusunda etkili bir şekilde çalışmanın zorunlu olduğuna dikkat çekildi. Strateji geliştirme esasında bir öğrenme süreci olduğundan yeni nesil ulusal ve bölgesel stratejilerde, mevcut koordinasyon zorluklarının karşılıklı olarak görüşülüp gözden geçirilmesinden yararlanılabilir.

Notlar

1. Örn. Tüm ilgili hükümet birimlerini kapsayan
2. Çalıştay katılımcıları arasında 26 Kalkınma Kuruluşu, Bölge İdareleri ve bakanlık ve bu raporda adı geçen ilgili ulusal birimlerden üst düzey temsilciler bulunur.
3. 26 Kalkınma Kuruluşu'nun tamamı genel sekreterlik veya planlama başkanlığı düzeyinde temsil edildi. Ayrıca ulusal stratejiye sahip bakanlık ve ulusal birimlerden üst düzey temsilciler de çalışmaya katıldı. Çalışmaya katılan tüm kuruluşlar ayrıntılı bir araştırma sundu.
4. OECD Küresel İlişkiler Sekreterliği Güneydoğu Avrupa Bölümü'nün halen devam eden çalışması kapsamında 26 Şubat 2016'da Paris'de gerçekleştirilen Güneydoğu Avrupa'nın Gelişmesi için Üst Düzey Rekabet Konferansı'nda.
5. Oxford Dictionary'de tanım bulabilirsiniz.
6. SIGMA ilkeleri hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz. <http://sigmaweb.org/publications/principles-public-administration-eu-enlargement-detailed.htm> adresinde "Detailed presentation of the Principles of Public Administration for AB Enlargement Countries (SIGMA 2014)" (AB Genişleme Ülkeleri için Kamu Yönetimi İlkelerinin detaylı sunumu).
7. SIGMA, İlkelerine aykırı olarak AB Genişleme ülkeleri hakkındaki ilk kapsamlı değerlendirmesini 2015'de gerçekleştirdi. Türkiye Raporu'na şu adresten erişebilirsiniz: <http://sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-Turkey.pdf>.
8. Önceki adıyla, 1999'da kurulan "OECD Milli Kalkınma Politikası Komitesi".
9. Kamu yatırımı araçları hakkında daha ayrıntılı bilgi için <https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/> adresini ziyaret edin.
10. Ulusal düzeyde incelenen stratejiler, içerikleri gereği ekonomik olarak öncelikli sektörler ve sosyo-ekonomik politika koordinasyonunun tutarlılığının değerlendirilmesiyle ilgili olanlardır. NUTS II bölgeleri kapsamında Bölgesel Kalkınma Ajansları tarafından hazırlanan ve 2014 23 dönemini kapsayan 26 Bölgesel Kalkınma Planı incelendi.
11. NUTS II ifadesi "İstatistiksel Bölge Birimleri Sınıflandırması II" anlamına gelir. İBB sınıflandırmasında sosyo-ekonomik analiz amacıyla bölgesel ekonomilerine göre ayrılır. NUTS II bölgeleri, bölgesel politikanın geçerli olduğu ana bölgelerdir. Ayrıntılı bilgi için: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/overview>.
12. 1961 Anayasası yerine yeni bir belge olan 1982 Anayasası yürürlüğe sokulmuştur. 82 Anayasası günümüzde geçerliliğini korumaktadır ve kabulünden beri birçok düzenlemeye tabi tutulmuştur.
13. 1960'da kurulan Devlet Planlama Organizasyonu, 641 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Haziran 2011'de Kalkınma Bakanlığı olarak yeniden düzenlenmiştir.
14. Yazarlar tarafından vurgulandı.
15. Bu rapor kapsamında bahsedilen kurul ve komitelere ek olarak bakanlıklar arası koordinasyon açısından Türkiye'de birçok başka kurul ve komite kurulmuştur. Bunlar, temel olarak strateji belgelerine odaklanmasa da farklı devlet birimlerinin koordinasyon uygulamasına dair örnekler sağlamaktadır. Bu gibi kurul ve komitelere aşağıdakiler de dahildir: Ekonomik Koordinasyon Kurulu, Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu, Finansal İstikrar Kurulu, Özelleştirme Yüksek Kurulu ve Savunma Sanayi Yüksek Koordinasyon Kurulu.
16. Tasarlanan ve incelenen stratejiler öncelikli sektörler ve ekonomik politika koordinasyonunun tutarlılığının değerlendirilmesiyle ilgili görülenlerdir. Analizin kapsamı Nisan 2014 İkinci Proje Tavsiye Kurulu tarafından onaylanmıştır.
17. Türkiye 2023'e, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşunun yüzüncü yılı dönümüne kadar dünyanın en güçlü 10 ekonomisinden biri olmayı kendisine hedef olarak belirledi. Bu hedefe ulaşmak için Türkiye 2023'e kadar GSYİH'sini 2 trilyon USD'den fazla olacak şekilde üçe katlamalı ve 500 milyar USD değerinde bir ihracat sektörü oluşturmalıdır.
18. 10. Kalkınma Planı kabul edildiğinde Bölgesel Kalkınma Ulusal Stratejisi taslak halindeydi.
19. İlk koordinasyon çalışmayı 20 Mayıs 2015'de Ankara'da gerçekleştirildi.
20. Strateji değerlendirmesi ve izlenmesine etki eden hususların bu raporun kapsamı dışında olmasına rağmen Çalıştay katılımcılarının Bakanlıklara stratejilerin izlenmesi ve değerlendirilmesi için sağlanan süre ve kaynakların yetersiz olduğunu vurguladıklarını belirtmek gerekir.
21. SIGMA bu konuyu Türkiye hakkında 2015 yılında yayınlanan temel denetim raporunda da değerlendirdi. Daha ayrıntılı bilgi için bkz. OECD/SIGMA Türkiye Hakkında Temel Denetim Raporu, sayfa 21-23.
22. Bu iki idari birim 3 Haziran 2011'de yürürlüğe giren KHK/641 Kanunu ile kurulmuş ve Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. Kanun kapsamında Kurul ve Komite'ye kimlerin katılacağını Başbakan belirler. Kanunda Kurul ve Komite'ye katılacağı belirtilen Bakanlıklar aşağıdaki gibidir: Kalkınma Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Orman ve Su İşleri Bakanlığı. Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Komite için ayrıca Maliye Bakanlığı.

23. Kalkınma Ajansları ve bunların Bölgesel Kalkınma Planlarına ek olarak birçok bölgeler arası idare kurulmuş ve bu idareler temel olarak kamu yatırımlarının uygulanmasına ilişkin eylem planlarına odaklanmıştır. Bu idareler şunlardır: DAP, KOP, GAP ve DOKAP.
24. Örneğin SWOT analizi, 3 yıldız analizi, kümeleme analizi, vb. araçlar ayrıntılı bir şekilde açıklanmıştır.
25. TRC3 Batman ve TR2 Van gibi NUTS II bölgeleri.
26. İki güneydoğu ilinin (Şırnak ve Hakkari) başkentinin sırasıyla Yüksekova ve Cizre ilçelerine taşınması ve illerin bu adlarla anılması için mevzuat, düzleme esnasında tasarlandı ve TBMM'ye gönderildi.
27. Kasım 2015'de Başbakan Trudeau'nun seçilmesini takiben Kanada'da bölge bakanı ataması yapılmadı. Başbakanlık Ofisi'ne göre "tüm bakanlar il, alan ve topluluklarla işbirliği içerisinde çalışacaktır." Tasarı esnasında bu kararın sonuçları sonradan belirlenmek üzere askıda bırakıldı ve paydaşların birçoğu bölge bakanlarının yeniden belirlenmesini istediklerini dile getirdi.
28. Lizbon Avrupa Konseyi 23-24 Mart 2000 - Başbakanlık yargıları §37.
29. Bu araçlar kılavuz, hedefler, göstergeler, karşılaştırmalı değerlendirme ve örnek uygulamalar olabilir.
30. Bu 10 yapı şunlardır: Genel İşleri, Dışişleri, Ekonomik ve Mali İşler, Adalet ve İçişleri, İstihdam, Sosyal Politika, Sağlık ve Tüketiciyi Koruma, Rekabet (İç Pazar, Sanayi ve Araştırma) Ulaştırma, Telekomünikasyon ve Enerji, Tarım ve Su Ürünleri, Çevre, Eğitim, Gençlik ve Kültür.
31. EUR-Lex'in COREPER Özetler Sözlüğü için: <http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/coreper.html>.
32. Community Strategic Guidelines (Milli Strateji Kılavuzları) Lizbon hedeflerinin AB Uyum Politikası için AB genelinde bir stratejiye dönüştürülmesi amacıyla 2006'da yayınlandı.
33. Tüm Üye Ülkeler Avrupa fonlarının kullanım şekillerinin belirlendiği CGS'yi temel olarak bir Ulusal Stratejik Referans Alt Yapısı oluşturur.
34. 11 tematik hedefin kısa bir açıklaması için bkz. http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/glossary/t/thematic-objectives adresindeki EUR-Lex Özet Sözlüğü.
35. OECD (2015a, 2011, 2014c, 2013c, 2015c), Ubaldi (2013) ve Mickoleit (2014) dahil.
36. AB, vatandaşları AB politika belirleme süreçlerine daha çok dahil etme ve kamuda Avrupa ilişkileri farkındalığını artırma amacını taşıyan "Vatandaş Katılımından Politika Etkisine" (U Etkisi) projesi de dahil olmak üzere bir dizi somut girişimde bulundu.
37. Türkiye'de Bölgesel Rekabeti Artırma Projesi kapsamında telefon yoluyla ve yüz yüze yapılan görüşmelere dayanarak.
38. Bu tür çalışma gruplarının oluşturulmasına ilişkin birkaç tereddüt dile getirildi. Ulusal stratejiler Bölgesel Kalkınma Yüksek Kurulu tarafından değil, Planlama Yüksek Kurulu tarafından onaylandığından çalışma grupları yatay koordinasyon sorunlarını dile getirmek için uygun olmayabilir. Sonuç olarak tasarıdaki koordinasyon sorunlarını etkili bir şekilde ele almak için genel müdürlerin bir araya getirilmesinin büyük önem arz ettiği anlaşıldı. Ulusal stratejilerin toplam sayısını düzenlemek için Kalkınma Bakanlığı, bu Çalışma Grupları'nın temel bulgularını ve diğer Kalkınma Bakanlığı bulgularını Planlama Yüksek Kurulu'na bildirebilir.

Kaynakça

- AB (n.d.), "COREPER", EUR-Lex. <http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/coreper.html?locale=en> (erişim tarihi 2 Aralık 2015).
- AB (2013), "Regulation (AB) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council 2013", EUR-Lex, Access to European Union Law. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013R1303>.
- Allain-Dupre, D. (2011), "Multi-level Governance of Public Investment: Lessons from the Crisis", OECD Regional Development Working Papers, No. 2011/05, OECD Publishing. Paris.
- Canadian Government (2015), "Government: Cabinet" <http://pm.gc.ca/eng/cabinet> (erişim tarihi 12 Nisan 2016).
- CGET (General Commission for Territorial Equality) (2016), "Missions". www.cget.gouv.fr/le-cget/missions (erişim tarihi 12 Nisan 2016).
- Charbit, C. (2011), "Governance of Public Policies in Decentralised Contexts : The Multi-level Approach", OECD Regional Development Working Papers, No. 2011/04, OCDE Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5kg883pkxkxhc-en>.
- Charbit, C. and M. Michalun (2009), "Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government", OECD Working Papers on Public Governance, No. 14, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/221253707200>
- Councilium (2015), "The Council of the European Union" <http://www.councilium.europa.eu/en/council-eu/> (erişim tarihi Aralık 2015).
- Ely-Keskus (2015), "Centre for Economic Development, Transport and the Environment". <https://www.ely-keskus.fi/> (erişim tarihi 12 Nisan 2016).
- European Parliament (2014), "Implementation of Cohesion Policy 2014-2020: Preparations and administrative capacity of Member States", http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/regi/dv/pe_529085_/pe_529085_en.pdf (erişim tarihi Aralık 2015).
- Froy, F. and S. Giguere (2010), *Breaking Out of Policy Silos: Doing More with Less*, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264094987-en>.
- Government of Western Australia (2015), "Stakeholder Engagement Guidelines for Community Services Procurement", Government of Western Australia, Department of Finance, Government Procurement, November. https://www.finance.wa.gov.au/cms/uploadedFiles/Government_Procurement/Guidelines_and_templates/Community_Services_Templates_and_Guides/FaCS_Stakeholder_Engagement_Guidelines.pdf (erişim tarihi 16 Nisan 2016).
- Hage, F.M. (2013), "Coalition Building and Consensus in the Council of the European Union", *British Journal of Political Science*, Cilt 43, Basım 3 Temmuz.
- Hansard (2009), House of Commons debates by date archive 1988-2016 : 3 March 2009, Col. 790. www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmhansrd/cm090303/debtext/90303-0013.htm (erişim tarihi 12 Nisan 2016).
- Heisenberg, D. (2005), "The institution of 'consensus' in the European Union: Formal versus informal decision making in the Council", *European Journal of Political Research*, Cilt 44, Basım 1, s. 6590.
- Hoyland, B. and V. Hansen (2010), "Voting in the Consensual Council of Ministers", 5 Haziran.
- Humburg, M. (2008), "The open method of co-ordination and European integration the example of European education policy", *Berlin Working Paper on European Integration*, No. 8.
- IMF (2015), "Making Public Investment more Efficient", *Board Paper*, Haziran.
- İZKA (İZMİR Development Agency) (2013), "İzmir Bolge Plan: Kalkınma değerlendirme çalıştay raporu". www.izmiriplanliyorum.org/static/upload/file/kalikinma_calistayi_degerlendirme_raporu.pdf (erişim tarihi Nisan 2016).
- Jones, B. and Norton, F. (2014), *Politics UK*, Roudledge, New York.
- Kahane, D. et al. (2013), "Stakeholder and Citizen Roles in Public Deliberation", *Journal of Public Deliberation*, Cilt 9, Basım 2.
- KB (Ministry of Development of Turkey) and UNDP (2013), "People Powered: Guidelines for Stakeholder Engagement for Turkish Regional Development".
- Korean Legislation Institute (2013), "Special Act on Balanced National Development", http://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=31914&type=sogan&key=13 (erişim Aralık 2015).
- Lencioni, P. (2006), *Silos, Politics and Turf Wars: A Leadership Fable about Destroying the Barriers That Turn Colleagues Into Competitors*, Jossey-Bass.
- LEP network (2016), "About LEPs", <https://www.lepnetwork.net/faqs/> (erişim tarihi 19 Temmuz 2016).
- Lisbon European Council (2000), "Presidency conclusions", 23 ve 24 Mart 2000, Brussels.
- Michigan Department of Transportation (2009), "Guidelines for Stakeholder Engagement", January, https://www.michigan.gov/documents/mdot/MDOT_Guidelines_For_Stakeholder_Engagement_264850_7.pdf (erişim tarihi 12 Nisan 2016).

- Mickoleit, A. (2014), "Social Media Use by Governments: A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 26, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrcmghmk0s-en>.
- Miller, V. (2013), "Voting behaviour in the AB Council", Commons Briefing papers SN06646, House of Commons, Parliament of the United Kingdom. <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN06646>.
- Ministry of the Employment and the Economy of Finland (2014), "Regional development". https://www.tem.fi/alueiden_kehittaminen (erişim tarihi 12 Nisan 2016)
- Ministry of Employment and the Economy of Finland (2015), "Team Finland". www.tem.fi/en/enterprises/promoting_internationalisation_of_enterprises/team_finland (erişim tarihi 12 Nisan 2016).
- Ministry of Regional Development of the Czech Republic (2012), "Regional Policy". www.mmr.cz/en/Podpora-regionu-a-cestovni-ruch/Regionalni-politika (erişim tarihi 12 Nisan 2016).
- Ministry of Regional Development of Poland (2012), "Regional Policy" www.mmr.cz/en/Podporaregionu-a-cestovni-ruch/Regionalni-politika (erişim tarihi 12 Nisan 2016).
- MLIT (2006), "Duties of the National and Regional Planning Bureau". www.mlit.go.jp/english/2006/b_n_and_r_planning_bureau/01_duties/ (erişim tarihi 12 Nisan 2016).
- OECD (2016a), *Water Governance in Cities*, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264251090-en>.
- OECD (2016b), *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249455-en>.
- OECD (2016c), *Making the Most of Public Investment in the Eastern Slovak Republic*, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264253261-en>.
- OECD (2016d), "RDPC and the Sustainable Development Goals Agenda", Notes, [http://olisweb.oecd.org/vgn-ext-templating/GOV-RDPC\(2016\)11-ENG.pdf?docId=JT03393976&date=1460551020517&documentId=634337&organisationId=1&fileName=JT03393976.pdf](http://olisweb.oecd.org/vgn-ext-templating/GOV-RDPC(2016)11-ENG.pdf?docId=JT03393976&date=1460551020517&documentId=634337&organisationId=1&fileName=JT03393976.pdf) (erişim tarihi 18 Nisan 2016)
- OECD (2015a), *Policy Shaping and Policy Making: The Governance of Inclusive Growth*, OECD Publishing, Paris. www.oecd.org/governance/ministerial/the-governance-of-inclusive-growth.pdf
- OECD (2015b), "Regional Development Agencies (RDAs): A tool for regional development", 33rd Session of the Regional Development Policy Committee.
- OECD (2015c), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>
- OECD (2015d), "Slovak Republic: Better Co-ordination for Better Policies, Services and Results", OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264247635-en>.
- OECD (2015e), "Due Diligence Guidance for Meaningful Stakeholder Engagement in the Extractives Sector", Draft. OECD Publishing, Paris. <https://mneguidelines.oecd.org/OECD-Guidance-Extractives-Sector-Stakeholder-Engagement.pdf>
- OECD (2015f), "Final NAEC Synthesis", Meeting of the OECD Council at Ministerial Level, Paris, 34 Haziran 2015. <http://www.oecd.org/naec/Final-NAEC-Synthesis-Report-CMIN2015-2.pdf> (erişim tarihi 16 Nisan 2015).
- OECD (2015g), *Multi-dimensional Review of Peru: Volume 1. Initial Assessment*, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264243279-en>.
- OECD (2015h), *The Innovation Imperative in the Public Sector: Setting an Agenda for Action*, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264236561-en>.
- OECD (2014a), *OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201415-en>.
- OECD (2014b), *OECD Skills Strategy Diagnostic Report Norway*, OECD Publishing, Paris. www.oecd.org/skills/nationalskillsstrategies/OECD_Skills_Strategy_Action_Report_Norway.pdf
- OECD (2014c), Recommendation of the Council on Digital Government Strategies, adopted by the OECD Council on 15 July 2014, Public Governance and Territorial Development Directorate, OECD Publishing, Paris. www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digitalgovernment-strategies.pdf.
- OECD (2014d), "Recommendation of the Council on Effective Public Investment across Levels of Government", adopted on 12 March 2014, OECD. www.oecd.org/regional/regional-policy/Principles-Public-Investment.pdf.
- OECD (2014e), "Effective Public Investment across Levels of Government: Principles for Action", brochure. <https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/Effective-Public-Investment-Brochure.pdf> (erişim tarihi 18 Nisan 2016).
- OECD (2014f), *The Principles of Public Administration*, OECD/SIGMA, OECD Publishing, Paris. www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf (erişim tarihi 18 Nisan 2016).
- OECD (2013a), *Poland: Implementing Strategic-State Capability*, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201811-en>.

- OECD (2013b), *Green Growth in Kitakyushu, Japan*, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264195134-en>.
- OECD (2013c), "Multi-level governance in Colombia", in *Colombia: Implementing Good Governance*, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-7-en>.
- OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en>.
- OECD (2011), *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264118843-en>.
- OECD (2010), *Regional Development Policies in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264087255-en>.
- OECD (2007), "The Role of Ministries in the Policy System: Policy Development, Monitoring and Evaluation", SIGMA Papers, No. 39, OECD Publishing.
- OECD (2004), "OCDE (2004), "Co-ordination at the Centre of Government : The Functions and Organisation of the Government Office Comparative; Analysis of OECD Countries, CEECs and Western Balkan Countries", SIGMA Papers, No. 35, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60v4x2f6-en>.
- OECD (2002), *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies*, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264177420-en>.
- OECD (2001), *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264195578-en>.
- OECD (1999), "European Principles for Public Administration", SIGMA Papers, No. 27, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60zwd7h-en>.
- OECD (1996), "SIGMA Implementation Report". [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdispl aydocumentpdf/?cote=OCDE/GD\(96\)47&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdispl aydocumentpdf/?cote=OCDE/GD(96)47&docLanguage=En) (erişim tarihi 18 Nisan 2016).
- OECD-AB (2015), "Results of the OECD-CoR Consultation of Subnational Governments", www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/oecd-eu-survey.htm. (erişim tarihi 18 Nisan 2016)
- OECD/SIGMA (2015), *The Principles of Public Administration: Turkey, Baseline Measurement Report*, OECD Publishing, Paris.
- OROK (2015), "Austrian Conference on Spatial Planning – OROK" <http://www.oerok.gv.at/englishsummary/> (erişim tarihi 12 Nisan 2016).
- Piattoni, S. (2009), "Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis", *Journal of European Integration*, Cilt 31, No. 2.
- Politics(2013), "RegionalDevelopmentAgencies". www.politics.co.uk/reference/regionaldevelopment-agencies. (erişim tarihi 12 Nisan 2016).
- Puls Biznesu (2015), "Kwieciński: szczegółowy plan działania resortu rozwoju - w ciągu 3 miesięcy", 8 Aralık 2015 yayını. www.pb.pl/4383832,57180,kwiecinski-szczegolowy-plan-dzialaniaresortu-rozwoju-w-ciagu-3-miesiacy. (erişim tarihi 16 Aralık 2016).
- Rabson, M. (2015), "Trudeau doing away with regional cabinet ministers", *Winnipeg FreePress*, çevrimiçi baskı, Kasım www.winnipegfreepress.com/canada/Trudeau-doing-away-with-regionalcabinet-ministers-351527191.html (erişim tarihi 16 Nisan 2016).
- Senat (2004), "Etat-regions : De nouveaux contrats pour l'aménagement du territoire". www.senat.fr/rap/r03-418/r03-418.html (erişim tarihi 12 Nisan 2016).
- SIGMA (2016), "SIGMA at a glance". www.sigmaweb.org/about/ (erişim tarihi 18 Nisan 2016).
- Stakeholder Research Associates Canada Inc. (2005), "The Stakeholder Engagement Manual: Volumes 1 & 2". www.accountability.org/images/content/2/0/207.pdf (erişim tarihi 16 Nisan 2016).
- Tett, G. (2015), *The Silo Effect*, Simon & Schuster, New York.
- Ubaldi, B. (2013), "Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 22, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en>.
- UK Department for Business, Innovation and Skills (2009), "Regional Development Agency Impact Evaluation", <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.berr.gov.uk/whatwedo/regional/regional-dev-agencies/Regional%20Development%20Agency%20Impact%20Evaluation/page50725.html> (erişim tarihi 19 Temmuz 2016).
- United Nations (2011), "Guidelines on stakeholder engagement: REDD+ Readiness With a Focus on the Participation of Indigenous Peoples and Other Forest-Dependent Communities", UNREDD Programme. www.un-redd.org/StakeholderEngagement/GuidelinesOnStakeholderEngagement/tabid/55619/Default.aspx (erişim tarihi 16 Nisan 2016).
- Warsaw Business Journal (2015), "Poland's new PM Beata Szydło announces cabinet", *Warsaw Business Journal*, 9 November. <http://wbj.pl/polands-new-pm-beata-szydlo-announcescabinet/> (erişim tarihi 10 Kasım 2015). World Bank Group (2007), "Stakeholder Engagement: A Good Practice Handbook for Companies", International Finance Corporation, http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/938f1a0048855805beacfe6a6515bb18/IFC_StakeholderEngagement.pdf?MOD=AJPERES (erişim tarihi 16 Nisan 2016).

EK A.

OECD araçları ve yöntemlerine genel bakış

SIGMA Kamu Yönetimi İlkeleri

OECD ve Avrupa Komisyonu'nun SIGMA girişimi

Avrupa Birliği'ne kabul süreci, işler durumda ve şeffaf kamu yönetiminin etkili bir demokratik idaresi ve tarafsız pazar ekonomisi için bir koşul olarak belirlenmesini gerektirmektedir (OECD, 2014f). Bu nedenle her yeni Üyenin devlet yapısının, rekabet kanunu, çevre yönetmelikleri veya tüketiciyi koruma hakları gibi çeşitli boyutları kapsayan *topluluk müktesebatı*⁴⁰ sağlaması beklenir. Burada bahsedilen "kamu yönetimi" ifadesi ulusal ve idari kamu yönetimi ve anayasa, yasama ve yargı birimleri olarak anlaşılmalıdır. "Doğru yönetim" ifadesi de aday ülkelerin uyması gereken çeşitli kavram ve hedeflere işaret eder. Bazıları bunu demokratik zorunlulukla (örn. Şeffaflık, sorumluluk ve katılım) bağdaştırır. Diğerleri ise daha ekonomik gerekçelere bağlamakta ve tahmin edilebilirlik, güvenilirlik ve düşük maliyet gibi unsurlarla ilişkilendirmektedir. Son olarak yönetim ilkelerini buna dahil eden ve kurumsal kapasite, esneklik ve teknik yetkinlik konularını benimseyen bir grup mevcuttur.

Kamu sektörü kapasitelerini genişletmek ve Orta ve Doğru Avrupa AB aday ülkelerde kamu yönetimi reformlarının uygulanmasına zemin hazırlamak için Support for Improvement in Governance and Management (Yönetişim ve Yönetimi Geliştirme Desteği - SIGMA) girişimi Avrupa Komisyonu ve OECD tarafından 1992'de başlatıldı (OECD, 1996). Bu müşterek girişim zamanla Batı Balkan ülkelerine kadar genişletildi. Arnavutluk, Bosna-Hersek, eski Makedonya Yugoslav Cumhuriyeti, Kosova*,⁴¹ Karadağ, Sırbistan ve Türkiye AB Genişleme ülkeleri olarak ve birçok AB Komşu ülkesi (Cezayir, Ermenistan, Azerbaycan, Mısır, Gürcistan, Ürdün, Lübnan, Moldova, Fas, Tunus ve Ukrayna) girişim kapsamına alındı. SIGMA günümüzde yukarıda adı geçen ülkelere bakanlıklar, meclisler, kamu idareleri ve bağımsız kurumlarla çalışmakta ve bunlara metodoloji, tavsiye, sistem incelemesi, alt yapı, uygulama ve teknik destek sağlamaktadır (SIGMA, 2016).

SIGMA Kamu Yönetimi İlkeleri

SIGMA'nın kamu yönetimini geliştirme çalışmasının merkezinde 2014'de geliştirilen Kamu Yönetimi İlkeleri (bundan böyle İlkeler olarak anılacaktır) yer alır. Bu ilkeler Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin izleyeceği standartların belirlendiği, SIGMA'nın ilk belgesi olan "Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri'ni" (1999) temel alır. İlkeler, AB aday ülkelere kamu yönetiminin iyileştirilmesine katkı sağlar (OECD, 2014f).

Başarılı bir kamu yönetiminin parçası olarak koordinasyonu artırmak için bir dizi ilke sunduğundan bu raporda verilen, yatay ve dikey koordinasyon hakkındaki SIGMA İlkeleri'ni ayrıca vurgulamak gerekir.

Bu İlkelerin asıl amacı AB'nin AB Genişleme ve Komşu ülkelere karşı yaklaşımını güçlendirmek ve AB'ye katılmak için uyulması gereken temel gerekliliklerle birlikte başarılı bir kamu yönetiminin ayrıntılı bir tanımının sağlanmasıdır (OECD, 2014f). Burada net ve kapsamlı karşılaştırma ve uygulama örneklerinin sağlanması amaçlanmıştır. Ayrıca bu İlkeler kapsamında Kamu Yönetimi Reformu (PAR) ele alınmış ve İlkeler reformların uygulanmasını izlemek için politika belirleyicileri tarafından kullanılacak bir gözlemeleme alt yapısı ile tamamlanmıştır (OECD, 2014f). Bu gözlemeleme alt yapısı ilk olarak AB Genişleme ülkeleri ve Moldova'da her bir gösterge için temel değerlerin belirlendiği 2015 "Temel Denetim Raporları'nda" uygulandı.

Genel anlamda başarılı yönetim kriterleri evrensel olsa da OECD/SIGMA AB Genişleme ülkeleri için daha uygun ilkeler ve Avrupa Komşuluk Politikası (ENP) kapsamında faaliyet gösteren ülkeler de dahil olmak üzere birçok ülke için uygun görülen daha genel ilkeler tasarladı. Sonuç olarak bu ilkeler, *müktesebat* gereksinimlerine temel olarak tasarlanmıştır ancak uluslararası standartlar ve AB/OECD üyesi ülkelere başarılı uygulama örneklerini de kapsamaktadır. Her ülkenin kendine has devlet yönetimi ve yönetim yaklaşımı bulunduğu için ilkeler, her tür idari yapıyı düzenleyecek tek bir alt yapı olarak görülmemelidir. Yine de hükümetler özellikle minimum ülke değerlendirmelerinin belirlenmesi için bu ülkelere uymak durumundadır. Belge altı bölüme ayrılmıştır:

1. Kamu Yönetimi Reformunun Stratejik Alt Yapısı.
2. Politika Geliştirme ve Koordinasyon.
3. Kamu Hizmeti ve İnsan Kaynakları Yönetimi.
4. Sorumluluk.
5. Hizmet Sunumu.
6. Kamu Finansal Yönetimi.

Bu alanların her biri bir ilkeler listenin dahil edildiği "temel gereklilikleri" kapsamaktadır. Belirli bir ilkeyi değerlendirirken politika belirleyicilerinin hangi yönde ilerleyeceğini belirleyebilmesi amacıyla her ilke için bir "metodolojik yaklaşım", "bilgi kaynakları" ve "göstergeler" de sunulmuştur (OECD, 2014f).

İlkelerin ikinci bölümü: Politika Geliştirme ve Koordinasyon

Politika Geliştirme ve Koordinasyon İlkeleri ikinci alanın ana fikrini oluşturur. İlkeler kapsamında koordinasyonun daha etkili ve şeffaf bir kamu yönetimi için ana koşul olduğu vurgulanmıştır. Başka bir deyişle, Politika Geliştirme ve Koordinasyon alanı birbiriyle tutarlı dört ana gereklilikten oluşur:

1. "Hükümet kurumlarının merkezi iyi organize edilmiş, tutarlı ve yetkin bir politika belirleme sistemi için gerekli olan tüm eylemleri yerine getirir".
2. "Politika planlaması Devletin finansal durumuyla bir uyum halindedir ve Hükümet'in hedeflerine erişebileceğinin teminatıdır".
3. "Devlet kararları ve yönetmelikleri şeffaf, yasalara uygun ve kamu erişimine açıktır; Hükümetin çalışmaları Meclis tarafından incelenir".
4. "Kapsamlı ve kanıta dayalı bir şekilde politika ve yasamanın geliştirilmesi istenen politik hedeflere ulaşılmasını sağlar" (OECD, 2014f).

Bu ana gereksinimler uygulanma yollarının açıklandığı 12 ilkeye⁴² bağlıdır. Bu ilkelerin üçü doğrudan AB entegrasyonu ile ilgiliyken (2, 4 ve 9) diğer dokuz işler vaziyette ve kapsamlı bir kamu yönetimi için gereken genel hedefleri içerir (1,3,5,6,7,8,10,11 ve 12). Politika Geliştirme ve Koordinasyon bölümünün tüm ilkeleri müstakil olarak koordinasyonu amaçlamazken 1,3,5,6,8, ve 11. ilkeler özellikle yatay ve dikey koordinasyon ile ilgilidir.

Kutu 10. SIGMA Kamu Yönetimi İlkeleri - Seçilen İlgelere Genel Bakış

1. İlke: "Hükümet kurumlarının merkezi iyi organize edilmiş, tutarlı ve yetkin bir politika belirleme sistemi için gerekli olan tüm eylemleri yerine getirir."

Açık bir emir ve belirli sorumluluklarla tanımlanmış, işler vaziyette bir devlet merkezinin kurulması, stratejik öncelikler ve politikaların daha iyi bir şekilde koordine edilmesini sağlayacaktır. Ayrıca bu sayede devlet eylemlerinin ana fikri de daha iyi anlaşılacaktır. Bir devlet merkezi, kamu kurum ve kuruluşları arasında yatay koordinasyonun geliştirilmesi için önemli işlevlere büyük oranda sahip olmalıdır.

3. İlke: "Uyumlu ve orta vadeli politika planlaması ve devlet genelinde kabul edilen açık hedefler mevcuttur ve Hükümetin finansal durumlarına uygundur; sektör politikaları Hükümet hedeflerini karşılar ve orta vadeli bütçe alt yapısı ile uyumludur."

Önceliklerin, stratejilerin ve eylemlerin düzenlenmesi, Devletin hedeflerini idari eylemlere dönüştüren orta vadeli politika planlaması ve orta vadeli bir bütçe alt yapısı ile gerçekleştirilebilir. Sonuç olarak devlet belgelerinin (idari planlama veya sektörel strateji belgeleri olabilir) uygulanması içerik, gelişim ve izlenmeleri açısından birbiriyle tutarlı olmalıdır.

5. İlke: "Devlet etkinliğinin düzenli olarak izlenmesi kamu denetimi sağlar ve Hükümetin kendi stratejik hedeflerini gerçekleştirebildiğini gösterir."

Politikaların uygulamalarının ve sektör stratejilerinin doğru bir şekilde değerlendirilmesi için Devlet başarılarının incelenmesi sorumluluğu açık bir şekilde belirlenmelidir. İzleme ve bildirme etkinliklerinin külfetli işler olması nedeniyle bu işlevlerin koordinasyonu ve merkezileştirilmesinin politika belirleme sürecinde kaynak kullanımını ve kamu ve yasama birimlerine sağlanan bilginin şeffaflığını iyileştirmesi beklenmektedir.

6. İlke: "Devlet kararları şeffaf bir tutumla ve idarenin profesyonel hükümleri temel alınarak hazırlanır; kararların yasal olarak uygun olması sağlanır".

Devlet merkezi, politika hazırlama sürecinde bir kalite kontrol işlemi gerçekleştirmek için gereken yetki ve yetiye sahip olmalıdır. Bu sayede metinlerin hukuki uygunluğu ve tüm politikaların Devlet öncelikleri ve daha önce alınan kararlarla uyumluluğu sağlanır. Ayrıca devlet merkezi, paydaşlara yol göstermek adına son teslim tarihleri ve prosedürleri açık bir şekilde belirlemelidir.

8. İlke: "Bakanlıkların yapı, prosedür ve çalışan atamaları ile, gelişmiş politika ve yönetmeliklerin uygulanabilir ve Devletin hedeflerine uygun olması sağlanır."

Sınırları belirli bir hükümet merkezinin kurulmasının koordinasyonu artırması (1. ilke) beklenirken bakanlık, bölüm ve birimler arasında net sınırların çizilmesi de gereklidir. Politika geliştirme ve yasal tasarı sorumlulukları açık bir şekilde belirlenmelidir.

11. İlke: "Politika ve yönetmelikler, halkın etkin bir şekilde katılımını ve Devlet içerisinde birbiriyle uyumlu bakış açılarının geliştirilmesini sağlayacak şekilde, kapsayıcı bir tutumla tasarlanmalıdır."

Hedeflerin de belirtildiği kapsamlı politikalar geliştirmek için de devlet içerisinde daha iyi bir koordinasyon sağlanması gerekir. Tutarlı bir tutumla uygulandığında başarılı kamu danışmanlıkları, paydaşlar ve hükümet arasındaki diyalogu iyileştirir. Bakanlık veya idari birim etkili bir koordinasyon sağlarsa politika belirleme süreci bu durumdan olumlu bir şekilde etkilenir.

Kaynak: SIGMA Kamu Yönetimi İlkeleri'nden alındı

Bir AB entegrasyonunu geliştirme aracı olarak İlkeler, Batı Balkanlardan aday ülkeler ve Türkiye arasında karşılaştırmalı değerlendirme için kullanılır. SIGMA "Temel Denetim Raporları" İlkeler bölümünde bu altı alan açıklanır ve politika belirleyicileri için tavsiye ve analizler sunulur. 2015'de yayınlanan Türkiye raporunda, topluluk müktesebatının uygulanması ve Türkiye kamu yönetiminin ve kamu hizmetlerinin kalitesine ilişkin sorunlar incelenmiştir.

OECD Bölgesel Kalkınma Politikası Komitesi ve OECD Devlet Düzeyleri Arasında Etkili Kamu Yatırımı Önerisi

OECD Bölgesel Kalkınma Politikası Komitesi (RDPC), üst düzey politika belirleyicilerinin konum odaklı, kapsamlı, çok düzeyli ve yenilikçi bir kalkınma politikasını görüşü belirlemeleri, görüşmeleri ve yaymaları için bir forum düzenlemektedir. Bu bağlamda RDPC, bölgesel kalkınmada ulusal deneyimlerin görüşülmesi, örnek uygulamaların paylaşılması ve standartların belirlenmesi için bir platform sağlar. RDPC'nin bölgesel kalkınma görüşü, çevresel ve sosyal sorunları göz önünde bulundurarak farklı bölgelerde rekabet edebilirlik ve ekonomik kalkınmayı iyileştirme fikriyle ilgilidir. Buna ek olarak RDPC kapsamında üç Çalışma Grubu faaliyet gösterir: i) Ulusal Göstergeler Çalışma Grubu ii) Kırsal Politika Çalışma Grubu iii) Kentsel Politika Çalışma Grubu.

1990'ların sonlarında kurulmasından beri, RDPC Tavsiye veya İlkeler halinde hukuki araçlar ve politika kılavuzluğu konusunda faaliyet gösterdi ve bu sayede bölgesel rekabet edebilirlik, kalkınma ve sürdürülebilir kalkınma hususlarında politika belirleyicilerinin kararlarına rehberlik etti. 12 Mart 2014'de OECD Devlet Düzeyleri Arasında Etkili Kamu Yatırımı Önerisi (bundan sonra OECD Önerisi olarak anılacaktır) OECD Konseyi tarafından kabul edildi. Bu Tavsiye, bölgesel politika ve çok düzeyli yönetim alanında ilk ve tek OECD aracıdır. RDPC çalışmalarından yola çıkarak bu araç, bölgesel politika ve çok düzeyli yönetimin koordinasyon boyutunu ele alır.

OECD Önerisi'nde (2014d) kamu yatırımının insanların yaşamak istediği yerlerden özel yatırımların nasıl harcandığına kadar çoğu ekonomik kararın etkilediğini vurgulamaktadır. OECD Önerisi'nin amacı tüm devlet düzeylerinin güçlü ve zayıf yönleri değerlendirmesin ve kamu yatırımının çok düzeyli yönetimi alanında öncelikler belirlemesine yardımcı olmaktır. Kamu yatırımının idaresi çok sayıda etken ve hükümet düzeyi arasında paylaşılan karmaşık bir yükümlülüktür. Bu nedenle kurumların kalitesi kamu yatırımının başarılı bir şekilde dağıtılmasını sağlar. Başka bir deyişle, alt ulusal yönetimler (bunlar genellikle kamu yatırımın büyük bir kısmını gerçekleştirir) ve ulusal düzey (genellikle yatırıma finans sağlar) arasındaki koordinasyon zorlukları büyük önem taşır ve hükümetler tarafından değerlendirilmelidir.

1990'ların sonlarında kurulduğundan beri RDPC Tavsiye veya İlkeler halinde hukuki araçlar ve politika kılavuzluğu konusunda faaliyet gösterdi ve bu sayede bölgesel rekabet edebilirlik, kalkınma ve sürdürülebilir kalkınma hususlarında politika belirleyicilerinin kararlarına rehberlik etti. 12 Mart 2014'de OECD Devlet Düzeyleri Arasında Etkili Kamu Yatırımı Önerisi (bundan sonra OECD Önerisi olarak anılacaktır) OECD Konseyi tarafından kabul edildi. Bu Tavsiye, bölgesel politika ve çok düzeyli yönetim alanında ilk ve tek OECD aracıdır. RDPC çalışmalarından yola çıkarak bu araç, bölgesel politika ve çok düzeyli yönetimin koordinasyon boyutunu ele alır.

OECD Önerisi'nde (2014d) kamu yatırımının insanların yaşamak istediği yerlerden özel yatırımların nasıl harcandığına kadar çoğu ekonomik kararın etkilediğini vurgulamaktadır. OECD Önerisi'nin amacı tüm devlet düzeylerinin güçlü ve zayıf yönleri değerlendirmesin ve kamu yatırımının çok düzeyli yönetimi alanında öncelikler belirlemesine yardımcı olmaktır. Kamu yatırımının idaresi çok sayıda etken ve hükümet düzeyi arasında paylaşılan karmaşık bir yükümlülüktür. Bu nedenle kurumların kalitesi kamu yatırımının başarılı bir şekilde dağıtılmasını sağlar. Başka bir deyişle, alt ulusal yönetimler (bunlar genellikle kamu yatırımın büyük bir kısmını gerçekleştirir) ve ulusal düzey (genellikle yatırıma finans sağlar) arasındaki koordinasyon zorlukları büyük önem taşır ve hükümetler tarafından değerlendirilmelidir.

Bölgesel farklılıklarının ve kalkınma önceliklerinin tanınması ve ulusal yatırım planlamasına dahil edilmesi için önem arz ettiğinden etkili bir koordinasyon son derece gereklidir. Aynı şekilde hükümetler, bölgesel etkenlerin kamu yatırımı için ulusal politika tasarısına katkıda bulunmasını ve bölgesel önceliklerin ulusal düzeyde yeterince göz önünde bulundurulmasını sağlamalıdır.

OECD Önerisi'nde kamu yatırıma ilişkin sistemli ve çok düzeyli yönetim zorluklarını açıklayan 3 dayanak bulunur:

- 1. Temel: "Devlet düzeyleri ve politikaları arasında kamu yatırımının koordinasyonu". Burada koordinasyon konusundan bahsedilir ve koordinasyonun sağlanmasına yardımcı olacak farklı yönetim düzenlemeleri ve girişimlerine odaklanılır;
- 2. Temel: "kamu yatırımı kapasitesinin güçlendirilmesi ve tüm devlet düzeylerinde politikanın öğrenilmesinin sağlanması". Burada etkili yatırımlara zemin hazırlamak için gerekli olan ana kamu yönetimi kapasiteleri vurgulanmaktadır;
- 3. Temel: "Tüm hükümet düzeylerinde kamu yatırımı için uygun alt yapı koşullarının sağlanması". Burada odak noktası, kamu yatırımı gerçekleştirmek için gerekli olan temel mali koşullardır.

OECD Önerisi'nin ilk Dayanağı özellikle yatay ve dikey koordinasyona odaklanır. İkinci ve üçüncü Temellerin yatay ve dikey koordinasyonla doğrudan bir ilgisi pek olmasa da tüm Temeller birbiriyle tutarlı olduğundan ilk Temel ile ilişkilendirilmelidir. İlk Temel, kamu yatırımının verimliliğini artırmak amacıyla tüm hükümet düzeylerinde politikalar arasındaki sinerji ve uyumlara odaklanır. Bu Temel ise üç "İlkede" ifade edilmiştir:

- "Farklı yerlere göre ayarlanmış entegre bir strateji belirlenmelidir." Kamu yatırım stratejilerinin tasarımı ve uygulanması, ekonomik yapılar, fırsat ve zorluklar göz önünde bulundurularak amaçladıkları coğrafi birimin özelliklere göre ayarlanmalıdır. Sektörel stratejilerde politikaların uyumluluğu ve sinerjisi bakanlık etkinliklerinin düzenlenmesi amacıyla stratejik alt yapı ve koordinasyon mekanizmalarıyla birlikte hükümet düzeyinde bulunmalıdır. Alt ulusal düzeyde veri birikimi ise karar verme sürecinde bilgi sağlamak için desteklenmelidir.
- "Devletin ulusal ve alt ulusal düzeylerinde koordinasyon sağlanması için etkili araçlar benimsenmelidir." OECD ülkelerindeki ademi merkezîyetçiliğin artışıyla birlikte kamu yatırımı gerçekleştirme yetkisi, devletin farklı kademeleri arasında paylaşılmıştır. Bu nedenle sözleşme, komite ve kalkınma kuruluşları gibi paylaşımlı yetkilerin idaresi için farklı mekanizmalar gereklidir. Kuruluşlar arası işbirliğinin oluşturulması zaman alsa da örnek uygulamaların izlenmesi birimlerin etkili bir şekilde koordinasyonlenmesini sağlayabilir. Koordinasyon hedeflerinin açıkça tanımlanması, tekrarların önüne geçmek amacıyla işbirliği içerisinde ve sınırlı sayıda birim oluşturulması veya güçlü bir politik lider seçilmesi bu uygulamalara örnek olarak gösterilebilir.
- "İlgili düzeyde yatırım yapılması için alt ulusal idareler arasında yatay koordinasyon sağlanmalıdır". Alt ulusal düzeyde yatay koordinasyon sağlanması ölçek ekonomileri ve sinerjinin en üst düzeye çıkarılmasına ve politika boşlukları ve tekrarın en aza indirgenmesine yardımcı olur. Bakanlıklar arası sözleşmeler yoluyla stratejilerin koordinasyonu veya ihtiyaca bağlı olarak alt ulusal daireleri tek bir birimde birleştirmek gibi düzenlemeler gerçekleştirilebilir.

OECD Devlet Düzeyleri Arasında Etkili Kamu Yatırımı Önerisini Uygulama Araçları

OECD Önerisi, OECD üyesi olan ve olmayan ülkelere örnek uygulamalar oluşturmak ve kamu yatırımının çok düzeyli yönetimi konusunda karşılaşılan zorlukları aşmak için kullanılabilir. OECD Önerisi'nde belirtilen İlkelerin anlaşılmasını ve uygulanmasını sağlamak için OECD, destekleyici bir uygulama araçları kılavuzu yayınladı. Kılavuzda ulusal ve bölgesel politika belirleyicileri ve uygulayıcılarına yol göstermesi için gösterge ve örnek uygulamalar yer alır.

OECD Önerisi'nin Uygulama Araçları Listesi, tüm devlet düzeylerinde kullanılabilen işlevsel bir araçtır. Politika belirleyiciler bunlardan yararlanarak en iyi uygulamaları belirleyebilir ve bir gösterge dizisine göre politikalarını değerlendirebilir. Bu yayın aynı zamanda daha sonra Araçlar Listesini düzenleyen ve dünya çapında politika

belirleyicilerin erişimine sunan bir internet sitesi tarafından da desteklendi.⁴⁴ OECD Önerisi ve Araçlar Listesi'ni temel alarak OECD, ilkeleri uygulamak istediklerinde alt ulusal yönetimlerin karşılaşılabilecekleri zorlukları değerlendirmek için AB Bölgeler Komitesi ile birlikte bir araştırma gerçekleştirdi.

Araçlar Listesinde OECD Önerisi'nin tüm ülkeleri için gerekçeler açıklanmış, örnek uygulamalar veya OECD ülkelerindeki politika gelişmeleri sunulmuş ve ilkenin uygulamasına ilişkin birçok olası çözüm listelenmiştir. Listede son olarak politika belirleyicilerin kendi politikalarını değerlendirmek için kullanabilecekleri bir öz değerlendirme aracı da bulunur. Bu bölümün geri kalanında Araçlar Listesi'nin OECD Önerisi'nin ana ülkeleri'ne yaklaşımı ele alınacaktır. Seçilen ülkeler koordinasyon ve paydaş katılımıyla ilgilidir. Bu ülkeler, Birinci (2. ve 3. ülke) ve ikinci (5. ülke) Temel ile uyumludur.

- 2. ülke: "Devletin ulusal ve alt ulusal düzeylerinde koordinasyon sağlanması için etkili araçlar benimsenmelidir";
- 3. ülke: "İlgili düzeyde yatırım yapılması için alt ulusal idareler arasında yatay koordinasyon sağlanmalıdır";
- 5. ülke: "Yatırım döngüsü yoluyla paydaşlar ile etkileşim sağlanmalıdır".

2. ülke kamu fonlarının büyük bir çoğunluğunu elinde bulunduran tüm devlet düzeylerindeki maliyet, bilgi ve politika boşluklarını ortadan kaldırmak için gereklidir. Birkaç başarılı uygulama örneğinin (Avustralya ve idari ve federal yönetimler arasında bir forum işlevi gören "Avustralya Hükümetler Konseyi" gibi) ardından sorun ve çözümler listelendi. Bu çözümler arasında "uzun vadeli belirli hedefleri olan entegre ulusal stratejilerin" geliştirilmesi, "yönetimler arasında sürekli bir diyalog için platformlar" oluşturulması ve ulusal bölgesel temsilcileri ve ilgili alt ulusal idareler arasındaki diyalogun" kurumsallaştırılması yer almaktadır. Kaçınılması gereken zorluklar ise "adı geçen koordinasyon sorunlarının yatırım döngüsünün tüm aşamalarında hafife alınması" ve yatırım kararlaştırma sürecinde diğer yönetim düzeyleriyle etkileşime geç girilmesi" yer alır. Son olarak öz denetim aracında birçok somut göstergeye yer verilmiştir.

Tablo A1. OECD Önerisi'nin 2. İlkesi için göstergeler dizisi

2. İLKE		✓	✓	✓
HEDEFLER	GÖSTERGELER			
Bilgi farklılıklarını engellemek amacıyla yönetim düzeyleri arasında koordinasyon sağlanmak	Yönetim düzeylerindeki koordinasyon birimleri Yönetim düzeyleri içerisinde kamu yatırımının koordinasyonu için Resmi mekanizmalar/birimler (resmi platformlar ve geçici düzenlemeler) bulunur.			
	Sektörler arası yaklaşım Bu koordinasyon birimleri/mechanizmalarının çok sektörlü bir yaklaşımı vardır			
	Koordinasyon sözleşmelerinin uygulanması Bu koordinasyon mekanizmaları düzenli olarak uygulanır ve net sonuçlar/ürünler elde edilir			
	Koordinasyon platformlarının verimliliği Bu farklı platformların verimliliğine ilişkin görüşleri (veya deneysel verileri)			
	Akdi sözleşmeler/ortaklıklar Alt ulusal kamu yatırımlarına ilişkin ortak sorumlulukların yönetilmesi için yönetim birimleri arasında akdi sözleşmeler/ortaklıklar geliştirildi			
	Akdi sözleşmelerin geçerliliği Bu sözleşmelere dahil edilen alt ulusal kamu yatırım oranları değerlendirilir			
Ulusal ve alt ulusal düzeylerde öncelikleri düzenlemek	Ortak finansman sözleşmeleri Kamu yatırımı için ortak finansman sözleşmeleri mevcuttur			

Not: Sistem elverişli ve gerektiği şekilde çalışıyor; Sistem elverişli ancak geliştirilebilir;

Sistem elverişli değil veya düzgün çalışmıyor.

Kaynak: OECD Devlet Düzeyleri Arasında Etkili Kamu Yatırımı: Eylem İlkeleri

Alt ulusal düzeyde boşlukların ve tekrarların azaltılması, alt ulusal yetkililerin çıkarları da göz önünde bulundurularak ölçek ekonomilerinden en fazla yararın sağlanması ve belirli bir politikanın diğer politikaları etki etme ihtimalinin denetlenmesi için 3. İlke uygulanmalıdır. Çözüm olarak politika belirleyiciler "paylaşımlı birimler kurma" veya "koordine yatırım stratejileri" gibi yollarla "devlet birimleri arasında iş birliğini artırma girişimleri sağlayabilir". Ama "mevcut alt ulusal yönetimler için yineleyen işlevlerin bulunduğu yatay bir iş birliği mekanizması" oluşturma veya "iş birliğini mali girişimlerin düzensiz olduğu bir noktaya getirme" gibi riskler mevcuttur. Aşağıdaki şekilde 3. İlke için göstergeler dizisi sunulmuştur.

Tablo A2. OECD Önerisi'nin 3. İlkesi için göstergeler dizisi

3. İLKE		✓	✓	✓
HEDEFLER	GÖSTERGELER			
Sınırlar arası ölçek ekonomileri oluşturmak için diğer birimlerle koordinasyonu sağlamak	Yatay koordinasyon Yatırım odaklı, birimler arası ortaklık mümkündür			
	Sektörler arası yaklaşım Birimler arası ortaklık birden fazla sektörü kapsar			
	Devletin daha üst düzeylerinden gelen girişimler Devletin üst düzeyleri, birimler arası koordinasyon girişimlerinde bulunur			
	Yatay koordinasyonun verimliliği Alt ulusal düzeyde birimler arası koordinasyonu kapsayan yatırımların oranı mekanizma ve/veya sektör tarafından denetlenebilir			
Yatırımları özellikle metropoliten alanlarda uygun işlevsel düzeyde planlamak	İşlevsel bölgelerin kullanımı İşlevsel bölgeler yatırım politikasında tanımlanır, belirlenir ve kullanılır			

Not: Sistem elverişli ve gerektiği şekilde çalışıyor; Sistem elverişli ancak geliştirilebilir;

Sistem elverişli değil veya düzgün çalışmıyor.

Kaynak: OECD Devlet Düzeyleri Arasında Etkili Kamu Yatırımı: Eylem İlkeleri

5. İlkede belirtildiği üzere paydaş etkileşimi özellikle kamu yatırımlarının yerli halkın ihtiyaçlarına göre ayarlanması öncelik belirleme sürecine dahil edilmesi ve sürecin menfaat grupları tarafından zapt edilmemesi için son derece gereklidir.

Politika belirleyicilerin "yatırım projesinin boyutuna göre ayarlanmış bir paydaş etkileşim planı geliştirmeleri ve uygulamaları" ve "yatırım bilgilerinin uygun, erişilebilir ve kolay bir şekilde kamuya açmaları" tavsiye edilir. Ayrıca "katılan paydaş sayısının sınırlı olmaması" veya "bu paydaşların projeye geç katılmaması" gerekir. Bahsi geçen gösterge dizisi aşağıdaki şekilde verilmiştir.

Table A3. OECD Önerisi'nin 5. İlkesi için göstergeler dizisi

3. İLKE				
HEDEFLER	GÖSTERGELER	✓	✓	✓
Kamu, özel ve sivil toplum paydaşlarıyla yatırım döngüsü boyunca etkileşimde olmak	Paydaş katılımı mekanizmaları Paydaşları belirleme ve yatırım döngüsüne dahil etme mekanizmaları mevcuttur			
	Paydaşların doğru şekilde temsil edilmesi Yatırım döngüsü danışmanlık sürecinde paydaşların doğru şekilde temsil edilmesi amaçlanır			
	Paydaşların erken aşamalarda katılımı Paydaşlar yatırım döngüsünün ilk aşamalarından itibaren sürece dahil edilir			
	Bilgi erişimi Paydaşlar Yatırım süresince güncel ve ilgili bilgilere kolayca erişebilir			
	Karar verme sürecinde geri bildirim Paydaşlar yatırım sürecinin farklı noktalarından itibaren katılım sağlar ve paydaşlardan alınan geri bildirimler yatırım kararları ve değerlendirmesinde incelenir			

Not: Sistem elverişli ve gerektiği şekilde çalışıyor; Sistem elverişli ancak geliştirilebilir;

Sistem elverişli değil veya düzgün çalışmıyor.

Kaynak: OECD Devlet Düzeyleri Arasında Etkili Kamu Yatırımı: Eylem İlkeleri

Sunulan somut göstergeler ve Araçlar Listesi, OECD Önerisi uygulamasının bir parçasıdır. RDPK ayrıca bir OECD Çok Düzeyli Yönetim Çalışmaları dizisi geliştirmiştir. Bu bağlamda "Making the Most of Public Investment in the Eastern Slovak Republic" (Doğu Slovakya Cumhuriyeti'nde Kamu Yatırımlarında Kazanç Sağlanması) (2016c) yayınında ilkelerin uygulamaya aktarılma şekilleri açıklanmaktadır. Bu yayında Doğu Slovakya Cumhuriyeti'ndeki çok düzeyli yönetim ayrıntılı bir şekilde incelenmiş ve bölgedeki kamu yatırımını gözden geçirilmiştir. Araçlar Listesi ve göstergeler dizisinin uygulanması esnasında Doğu Slovakya Cumhuriyeti yönetim düzeyleri arasındaki koordinasyon birimlerinin geliştirilmesi gerektiği (2. İlke) ve bölgede alt ulusal düzeyde etkili bir yatay koordinasyon bulunmadığı (3. İlke) anlaşılmıştır. Aynı şekilde vatandaşlarla etkileşim sağlandığı ancak bu etkileşimin geliştirilebileceği (5. İlke) gözlemlenmiştir.

Bu yayının, serinin ilk yayını olmasına rağmen OECD daha önceki yayınlarda "Kolombiya'da çok düzeyli yönetim" (OECD, 2013d) ve "Peru'nun çok boyutlu İncelemesi" (OECD, 2015g) gibi çok düzeyli yönetim ve yatay-dikey koordinasyon sorunlarını dile getirmiştir.

EK B.

OECD Devlet Düzeyleri Arasında Etkili Kamu Yatırımı İlkelerini Uygulama Araçları

Tablo B1. OECD İlkelerinin Devlet Düzeyleri Arasında Etkili Kamu Yatırımı adına Uygulanmasının Ölçümüne Dair Göstergeler

- Sistem elverişli ve gerektiği şekilde çalışıyor; Sistem elverişli ancak geliştirilebilir;
 Sistem elverişli değil veya düzgün çalışmıyor.

1. İLKE		✓	✓	✓
HEDEFLER	GÖSTERGELER			
Ulusal hedeflerle uyumlu, ileriye dönük, gerçekçi, sonuç odaklı, uyumlu hale getirilmiş bölgesel bir gelişim planının içerisinde bulunmak.	Devlet Düzeyleri Arasında Uyumlu Planlama Mekanizmalar, alt ulusal yatırım planlarının ulusal ve alt ulusal gelişim hedeflerini yansıttığını kesinleştirmek için varlık sürerler.			
	Uyumlu, mekân-temelli gelişim planı Planlanan projeler ile yerel ihtiyaç ve güçler arasında tekabül yet söz konusudur.			
	Net Kamu Yatırımı Öncelikleri Ulusal ve bölgesel düzeyde net ve otoriter kamu yatırımı önceliklerine dair beyanlar söz konusudur.			
Tümleşik mekân – temelli bir yaklaşımın elde edilmesi için sektörler arasında koordinasyon sağlamak	Teknik ya da teknik olmayan yatırımların bütünlüğü Teknik ve teknik olmayan altyapılar arasındaki tamamlayıcı unsurlara önem verilmektedir.			
	Sektörler Arası Bütünlük Farklı bakanlıklar / departmanlar tarafından yapılan yatırımlar arasındaki potansiyel bütünlük ve zıtlıklara önem verilmektedir.			
	Sektörler Arası Koordinasyon Resmi ve resmi olmayan mekanizmalar, sektörler (ve bağlantılı departmanlar / acenteler) arasında alt- ulusal düzeyde koordinasyon sağlamak amacıyla varlık sürerler.			
Kararları yeterli verilerle desteklemek	İleriye dönük yatırım planları Yetkililer, yatırımların güncel rekabet edebilirliğe, sürdürülebilir gelişime ve bölgesel & ulusal refaha sağlayacağı potansiyel katkıları değerlendirmektedir.			
	Verilerin mevcudiyeti & Yatırım Planının Kullanımı Veriler yerel değerlendirme ve planlama süreçlerini desteklemek için mevcuttur ve kullanılmaktadır.			
2. İLKE		✓	✓	✓
HEDEFLER	GÖSTERGELER			
Bilgi dengesizliklerini azaltmak için devlet Düzeyleri arasında koordinasyon sağlamak	Devlet Düzeyleri Arasındaki Koordinasyon Organları Devlet düzeyleri arasındaki kamu yatırımlarının (yasal platformlar ve özel düzenlemelerin) koordinasyonu için resmi mekanizmalar / makamlar bulunmaktadır.			
	Sektörler Arası Yaklaşım Bu koordinasyon organları / mekanizmaları çok sektörlü bir yaklaşıma sahiptir.			
	Koordinasyon düzenlemelerinin harekete geçirilmesi Bu koordinasyon mekanizmaları düzenli olarak hareket etmekte ve net çıkışlar / sonuçlar üretmektedir.			
	Koordinasyon Platformlarının Tesiri Paydaşların bu farklı platformların etkililikleri üzerine geliştirdikleri duyumsamaları (ya da ampirik verileri).			
	Sözleşmesel Anlaşmalar / Ortaklıklar Devlet düzeyleri arasındaki sözleşmesel anlaşmalar / ortaklıklar alt ulusal kamu yatırımlarının ortak yükümlülüklerini yönetmek amacıyla geliştirilmektedir.			
	Sözleşmesel Anlaşmaların Etkililikleri Bu anlaşmalar tarafından kapsanan alt ulusal kamu yatırımlarının payları ölçülmektedir.			
Ulusal ve alt- ulusal düzeyler arasındaki öncelikleri sıralamak	Eş-Finansman Anlaşmaları Kamu yatırımları için ortak finansman anlaşmaları yapılmaktadır.			

Tablo B1. OECD İlkelerinin Devlet Düzeyleri Arasında Etkili Kamu Yatırımı adına Uygulanmasının Ölçümüne Dair Göstergeler

Sistem elverişli ve gerektiği şekilde çalışıyor; Sistem elverişli ancak geliştirilebilir;
 Sistem elverişli değil veya düzgün çalışmıyor.

3. İLKE		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
HEDEFLER	GÖSTERGELER			
Sınırlar arası ekonomi Ölçeklerini temin etmek Amacıyla diğer yetkililerle koordinasyon sağlamak	Yatay koordinasyon Yasal hakka sahip ortaklıklar arasında gerçekleşen yatırımlar mümkün olmaktadır.			
	Sektörler Arası Yaklaşım Yasal hakka sahip ortaklıklar birden fazla sektörü kapsayabilmektedir.			
	Devletin yüksek düzeylerinden Gelen Teşvikler Devletin yüksek düzeyleri yasal hakka sahip ortaklıklar arasındaki koordinasyonu sağlamak amacıyla teşvik sağlamaktadır.			
Özellikle büyük şehir alanlarında doğru fonksiyonel seviyede yatırım planlaması yapmak	Yatay Koordinasyonun Etkililiği Alt-ulusal düzeydeki yetkililer arası koordinasyonun kullanımını içeren yatırımların payları mekanizma ve / veya sektör tarafından ölçülebilmektedir.			
	Fonksiyonel bölgelerin kullanımı Fonksiyonel bölgeler tanımlanmakta, tespit edilmekte ve yatırım poliçesi kapsamında kullanılmaktadır.			

4. İLKE		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
HEDEFLER	GÖSTERGELER			
Sosyal ve ekonomik etkileri tespit etmek, para ve limit riskleri için değer kesinleştirmek	Tahmin edilen kıymet takdirleri Kamu yatırımlarının büyük bir payı kıymet takdiri tahminlerine tabi tutulmaktadır.			
	Tahmin edilen kıymet takdirlerinin sonuçları Kıymet takdiri tahminlerinin sonuçları, yatırımların öncelik sırasına konması adına kullanılmaktadır.			
kıymet değeri tahminlerini titizlikle yürütmek	Kıymet Takdiri Sürecinin Kalitesi Tahmin edilen kıymet takdirleri, proje değerlendirme becerilerine sahip bir kadro tarafından yürütülmektedir.			
	Kıymet Takdiri Tahminlerinin Bağımsız Teftişi Kıymet takdiri payları, bağımsız teftişe tabi tutulmaktadır.			
	Tahmin edilen Kıymet Takdiri için Kılavuz Tüm devlet düzeylerinde tahmin edilen kıymet takdirleri için teknik kılavuzlar bulunmakta ve kullanılmaktadır.			

5. İLKE		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
HEDEFLER	GÖSTERGELER			
Yatırım döngüsündeki umumi, özel ve sivil toplum paydaşları ile irtibatla olmak	Paydaşları içeren Mekanizmalar Mekanizmalar, yatırım döngüsündeki paydaşları tespit etmek ve içermek amacıyla varlık sürmektedir.			
	Paydaşların Adil Temsiliyeti Yatırım döngüsünün danışma döneminde paydaşların adil temsiliyeti (zabit durumlarından kaçınılması amacıyla) teminat altındadır.			
	Paydaşların Başlangıçtaki Katılımları Paydaşlar, yatırım döngüsünün erken aşamalarında katılım göstermektedir.			
	Bilgiye Erişim Paydaşlar, yatırım döngüsü kapsamında zamanında gelen ve bağlantılı bilgilere kolay erişim sağlayabilmektedir.			
	Karar Alma aşamasında tümleşik geri besleme Paydaşlar, yatırım döngüsünün farklı noktalarına ve kararlar ve değerlendirmeler ile bütünlük olan geri bildirimlere dâhil edilmektedir.			

PRINCIPLE 6		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
HEDEFLER	GÖSTERGELER			
Özel sektör finansmanını, alt ulusal kamu yatırım projelerinin uzun soluklu finansal sürdürülebilirliğinden taviz vermeksizin harekete geçirmek	AUDler KÖO için teknik yardıma erişim sağlayabilmektedir. (KÖO Kamu - Özel Ortaklık, AUD Alt-Ulusal Devletler) Alt-ulusal devletler kamu – özel ortaklıklar için teknik yardıma erişim sağlayabilmekte ve kullanabilmektedir (örneğin, KÖO birimleri, resmi eğitim, doğru uygulama kılavuzu aracılığıyla)			
	Ölçülebilir Göstergelerin Kullanımı Kamu yatırımının birim başına (örneğin Avro, AD) özel finansman miktarı bilinebilmektedir.			
	Bilgiye erişim AUD'ler, yatırım için bulunan (yukarıda bahsi geçen) ulusal fonlara dair bilgilere erişim sağlayabilecektir.			
Alt-ulusal kamu yatırımları için yenilikçi ve geleneksel finansman mekanizmalarını kullanmak	Yenilikçi Finansman Araçlarının Kullanımı Alt-ulusal düzeylerdeki yeni ve yenilikçi finansman enstrümanlarının kullanımı, onların karlılarının, risklerinin ve onları uygulamaya yönelik mevcut olan alt ulusal kapasitelerin değerlendirilmesi ile beraber yürütülmektedir.			

Tablo B1. OECD İlkelerinin Devlet Düzeyleri Arasında Etkili Kamu Yatırımı adına Uygulanmasının Ölçümüne Dair Göstergeler

- Sistem elverişli ve gerektiği şekilde çalışıyor; Sistem elverişli ancak geliştirilebilir;
 Sistem elverişli değil veya düzgün çalışmıyor.

7. İLKE

HEDEFLER	GÖSTERGELER	✓	✓	✓
Kurumsal kapasite ve profesyonel becerileri geliştirmek	Yatırım odaklı becerilere özelliikli odaklanma İnsan kaynakları yönetim poliçeleri kamu yatırıma dâhil olan personelin profesyonel becerilerine özel ilgi yöneltmektedir (örneğin, kiralama hedeflenmekte, ihtiyaç değerlendirmeleri yapılmakta, uygun eğitim sağlanmakta ve kullanılmaktadır.)			
	Atanan Finansal Yardımlar Finansal yardımın atanması kamu yatırımda yer alan memurların teknik eğitimi; eğitim kullanım oranları ile bağlantılıdır.			
	Teknik Kılavuz Teknik kılavuz belgeleri tüm devlet düzeylerinin araçları için, kamu yatırıma dair planlama, uygulama ve değerlendirme işlemlerini netleştirmek amacıyla mevcut olmaktadır.			
Özellikle büyük şehir alanlarında doğru fonksiyonel seviyede yatırım planlaması yapmak	Bağlayıcı kapasite kısıtlamalarının değerlendirilmesi Etkili kamu yatırımı ve ihtiyaçların belirlenmesi ile uygun yenilik dizilişinin değerlendirilmesi adına spesifik değerlendirmeler yapılmaktadır.			

8. İLKE

HEDEFLER	GÖSTERGELER	✓	✓	✓
Görüntüleme gösterge sistemlerini gerçekçi, performans artırıcı hedefler doğrultusunda tasarlamak ve kullanmak	Yerinde Performans Görüntüleme Kamu yatırım uygulamasını görüntülemek üzere performans görüntüleme sistemi kullanılmaktadır.			
	Zamanında Raporlama Görüntüleme sistemleri, masraf ve performansların güvenilir bir şekilde ve zamanında raporlanmasını sağlamaktadır.			
	Çıktılar ve Sonuçlar Gösterge sistemi, çıkış ve sonuç (akıbet) göstergelerini içermektedir.			
	Hedefler Göstergelerin bir kısmı ölçülebilir hedeflerle ilişkili olmaktadır.			
İzleme ve değerlendirme bilgilerini karar alma mekanizmasını geliştirmek Düzenli ve özenli bir şekilde takip mekanizmalarını ve değerlendirmeleri yürütmek	Performans Görüntüleme Bilgileri Karar Alma hususunda kullanılmaktadır. Performans bilgileri, yatırım döngüsünün farklı aşamalarında alınan kararlara katkıda bulunmaktadır.			
	Ardıl Değerlendirmeler • Ardıl değerlendirmeler düzenli olarak yürütülmektedir. Bazı ardıl değerlendirmeler bağımsız makamlar (örneğin araştırma kuruluşları, üniversiteler, danışmanlıklar) tarafından yürütülmektedir. • Net kılavuz belgeleri, ardıl değerlendirme standartları doğrultusunda detaylandırılmaktadır.			

9. İLKE

HEDEFLER	GÖSTERGELER	✓	✓	✓
Devlet düzeyleri arasındaki hedeflerin sıralanmasına yardımcı olması için uygun olan devletlerarası mali düzenlemeleri belirlemek	Devletlerarası mali çerçeve nettir, devlet düzeyleri arasında gerçekleşen aktarımların zamanında gelen göstergelerini ihtiva etmektedir.			
	Tahmin edilen ve gerçekleştirilen aktarımlar arasında minimal sapmalar bulunabilmektedir.			
	Alt ulusal devletler ve onların muadillerinin finansal durumu hakkındaki bilgiler kamuya açık bir şekilde mevcut olmaktadır.			

10. İLKE

HEDEFLER	GÖSTERGELER	✓	✓	✓
Tüm devlet düzeylerinde bütçe şeffaflığını garanti altına almak	Bütçe şeffaflığı Bütçe şeffaflığı prensipleri tüm devlet düzeylerinde uygulanmaktadır.			
	Zamanında Bilgi Kamu yatırıma dair bütçesel bilgiler tüm devlet düzeylerindeki paydaşlara zamanında ve kullanıcıyla-dost bir formatta kamuya açık bir şekilde sağlanmaktadır.			
	Bütçeye Dâhil Edilen Bakım Maliyetleri Altyapı yatırımlarının işlem ve bakım maliyetleri bütçeleme ve planlama kararlarına dâhil edilmektedir.			
Alt-ulusal ve ulusal mali istikrar garanti altına almak	Devlet Düzeylerinde Bütçe Koordinasyonu Ulusal finansal hedefler bağlamında tüm devlet düzeylerinde bütçesel koordinasyon sağlanmaktadır.			
	Çok-yıllık Öngörüler Kamu yatırımı, düzenli olarak teftiş edilen çok yıllık bütçe tahminleri ile bağlantılı olmaktadır.			
Çoklu-yıllık bütçelerle stratejik planlar arasında bağlantı kurmak	Orta Vadeli Bütçe Çerçevesi Orta vadeli planlama ve bütçeleme karkası yıllık bütçeye dâhil edilmektedir.			
	Çok-Yıllı Öngörüler Kamu yatırıma dair çok-yıllı öngörüler düzenli olarak teftiş edilmekte ve güncellenmektedir.			

Tablo B1. OECD İlkelerinin Devlet Düzeyleri Arasında Etkili Kamu Yatırımı adına Uygulanmasının Ölçümüne Dair Göstergeler

Sistem elverişli ve gerektiği şekilde çalışıyor; Sistem elverişli ancak geliştirilebilir;
 Sistem elverişli değil veya düzgün çalışmıyor.

11. İLKE

HEDEFLER	GÖSTERGELER	✓	✓	✓
Şeffaf, rekabetçi tedarik süreçlerine dâhil olmak	Rekabetçi Tedarik			
	• Rekabetçi bir şekilde sonuçlandırılan kamu yatırımının ihalelerinin payları bilinmekte ve kamuya açık bir şekilde mevcut olmaktadır.			
	• İhaleler için katılım oranları bilinmektedir.			
	• Tüm tedarik döngüsüne ait tedarik bilgileri, devletin ulusal ve alt ulusal düzeyleri bağlamında kamuya açık bir şekilde mevcut olmaktadır.			
İlişkili ölçekte tedarike teşvik etmek	Stratejik Tedarik			
	Birden fazla alt ulusal devleti içeren tedarik payları bilinmektedir.			
	• İlk hedeflerin gerçekleştirilmesi amacıyla tedarikler AUDler tarafından stratejik olarak kullanılabilir. • Yenilikçi hedeflerin gerçekleştirilmesi amacıyla tedarikler AUDler tarafından kullanılabilir.			
Tedarik için alt ulusal kapasiteyi güçlendirmek	Tedarik için Alt-Ulusal Kapasiteler			
	• Alımlar müdürüğü, özellikli bir meslek olarak var olmaktadır.			
	• Tedarik prosedürlerine dair resmi kılavuzlar alt ulusal devletlere sağlanmaktadır.			
	• AUDleri yönlendirebilecek tedarik birimleri mevcut olmaktadır.			
	• Sonuçlanan ve alt ulusal tedarik kapsamında AUDlere giden toplam yıllık sözleşmelerin yüzdesi bilinmektedir			
• Çevrimiçi olarak yürütülen ulusal / alt- ulusal tedariklerin yüzdesi bilinmektedir.				

12. İLKE

HEDEFLER	GÖSTERGELER	✓	✓	✓
Devlet düzeyleri arasında uyumu sağlayarak, alt ulusal düzeyde "daha iyi birdüzenleme" çabası içerisinde bulunmak	Devlet Düzeyleri Arasındaki Düzenleyici Koordinasyon			
	Devlet düzeyleri arasındaki düzenleyici hususlara ilişkin olarak belirli yükümlülükler getiren resmi koordinasyon mekanizmaları			
	Düzenleyici Etki Değerlendirmesi			
	Düzenleyici Etki Analizleri (DEA) kullanılmaktadır.			
	Düzenleme Stokunun Tenzilatı			
Düzenleme stokunun azaltılması ya da kamu yatırımlarına dair yönetimsel prosedürlerin kolaylaştırılması adına çaba harcanmaktadır.				
Kamuoyu Görüşünün Alınması				
Kamuoyunun görüşünün alınması, verimli süreklilik, ulaşılabilirlik ve uygun hedeflilik ile ilişkili yeni düzenlemelerle ilişkili olarak yürütülmektedir.				
E-devlet araçlarının kullanımı				
E-devlet araçları, kamu yatırımı projelerinin yönetimsel prosedürleri için kullanılmaktadır.				

Notlar

39. Mevcut olan tüm AB kanuni fiilleri ve yasal kararları.
40. Bu doğrultuda, birinci kilit gereklilik “devlet kurumlarının merkezi” (1. İlke) ve Avrupa entegrasyon ve koordinasyonu (2. İlke) üzerine bir İlkeyi içermektedir; ikinci kilit gereklilik “uyumlu orta vadeli poliçe planlaması” (3. İlke), “Avrupa tümleşikliği işe ilgili olan tüm süreçler için uyumlu [ve tümleşik] bir planlama sistemini” (4. İlke) ve “Hükümetin performanslarının düzenli bir şekilde görüntülenmesi” (5. İlke) üzerine üç farklı ilkeyi kapsayan bir İlkeyi sergilemektedir; üçüncü kilit gereklilik ise hükümet kararlarının şeffaf bir şekilde ve ayrıca yönetimin profesyonel yargıları doğrultusunda hazırlanmasını (6. İlke) ve Parlamentonun poliçe üretiminin hükümet tarafından tahkik edilmesini (7. İlke) içeren bir İlkeyi kapsamaktadır; son olarak dördüncü kilit gereklilik ise uygun “organizasyonel yapı, prosedürler ve bakanlıkların personel paylaşımı” (8. İlke), „Avrupa entegrasyon prosedürleri ve poliçe geliştirme süreci[ndeki] kurumsal yapının“ dahiliyle (9. İlke), kanıt-temelli poliçe üretimi ve yasal taslak süreci (10. İlke), poliçe ve düzenlemelerin dahiliyeti (İlke 11) ve istikrarlı düzenleme ve yasal taslak gereklilikleri (12. İlke) üzerine listelenmiş İlkeleri içermektedir (OECD, 2014f).
41. Araç listesi web sitesi şu adreste mevcuttur: <https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/>.
42. OECD-AB Araştırması üzerine bilgiler şu adreste mevcuttur: www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/oecd-eu-survey.htm.

TÜRKİYE'DE BÖLGESEL REKABET EDEBİLİRLİĞİN GELİŞTİRİLMESİ

Bölgeler, OECD ekonomilerinde önemli bir rol oynamakla beraber vatandaşların hayatlarını ve iş ortamını doğrudan etkileyen politikaların geliştirilmesinden sorumludurlar. Bölgeler arasındaki farklılıkları yüksek olan Türkiye, bölgesel politikalar ve rekabet edebilirliğe etkin bir şekilde ilgi gösteren OECD ülkeleri arasında bulunmaktadır.

OECD, Türkiye'de bölgesel ve sektörel rekabet edebilirliği geliştirmeyi ve yeni kurulmuş bölgesel kalkınma ajansları, Kalkınma Bakanlığı ve ilgili diğer Türk kuruluşlar arasındaki koordinasyonu daha etkin hale getirmeyi amaçlayan Türkiye'de Bölgesel Rekabet Edebilirliğin Geliştirilmesi adlı projeyi gerçekleştirmiştir. 22 ay süren proje OECD tarafından Kalkınma Bakanlığı ile yakın işbirliği içinde, Türkiye ile Avrupa Birliği'nin ortak finansmanı ile gerçekleştirilmiştir.



Bu proje Avrupa Birliği ve Türkiye Cumhuriyeti tarafından finanse edilmektedir

