

**BÖLGESEL KALKINMA VE YÖNETİŞİM,  
AVRUPA PERSPEKTİFİ**

**Oturum Başkanı: *Serap KAYASÜ***

**Regional Development Agencies and Multilevel Governance:  
European Perspectives /**

Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Çok Düzlemli Yönetişim  
*Prof. Henrik Halkier*

**Regional Development in the EU and Turkey /  
AB ve Türkiye’de Bölgesel Kalkınma  
*Teresa Reeves***

**Regional Development Agencies:  
The Tool to Stimulate Economic Development in Regions /  
İktisadi Kalkınmayı Canlandırma Aracı Olarak  
Bölgesel Kalkınma Ajansları  
*Prof. David Walburn***



# **REGIONAL DEVELOPMENT AGENCIES AND MULTILEVEL GOVERNANCE: EUROPEAN PERSPECTIVES**

**Prof. Henrik HALKIER**

*Aalborg University*

With the introduction of the concept of regional development agencies (RDAs), an institutional framework has been created that may take regional development in Turkey closer towards prevailing European approaches, both in terms of the nature of policy initiatives and the governance structures surrounding sub-national economic development activities. While the role of the new bodies in the Turkish regions remains to be worked out in more detail<sup>1</sup>, it may be useful to reflect on the European experience with regionally-based development bodies because although it is possible to distil certain key features of RDAs which most organisations have in common, the degree of variation between nations and regions is striking and their role has evolved over time. In short, RDAs are not just RDAs but a group of development bodies with some shared features and significant degrees of spatial and temporal variation.

The aim of this text is to outline key features, variations and development trends among RDAs in Western Europe, in order to identify current and future challenges for this approach to regional policy, challenges many of which may also turn out to be relevant in the context of Turkey. The analysis is based on extensive surveys of both the existing academic literature and primary research undertaken in the form of in-depth case studies and a comparative survey<sup>2</sup>, most recently in the context of *Eurodite*, an Integrated Project sponsored by the 6<sup>th</sup> framework programme of the European Commission<sup>3</sup>.

## **GREAT EXPECTATIONS: DEFINING RDAS**

A an RDA can be defined as,

a regionally based, publicly financed institution outside the mainstream of central and local government administration designed to promote indig-

enous economic development through an integrated use of predominantly ‘soft’ policy instruments<sup>4</sup>

and this approach to regional policy has often been defined in opposition to traditional central government measures, as illustrated by the adjoining Table 1.

**Table 1.** Regional policy approaches compared

<i>Key features</i>	<i>Top-down</i>	<i>Bottom-up</i>
Organisation	National designation	Regional designation
	Departmental	Semi-autonomous
Strategies	Redistribution of growth	Strengthen indigenous growth
	Interregional solidarity	Interregional competition
Policy instruments	‘Hard’ resources	‘Hard’ and ‘soft’ resources
	Non-selective, reactive	Selective, proactive

Source: Halkier 2006 Table 2.2, cf Halkier & Danson 1998.

Essentially, traditional top-down regional policies were attempts by central government to promote equality between regions by redistributing economic activity to problem areas by means of a system of ‘carrots’ and ‘sticks’, primarily relying on ‘hard’ policy instruments such as infrastructure and financial subsidies. Bottom-up regional policies, on the other hand, have been conducted within individual regions, principally aiming to improve the competitiveness of indigenous firms, often through ‘soft’ policy instruments such as advice, networks, or training. Moreover, within the bottom-up approach responsibility for regional policy was frequently moved away from government departments and instead vested in semi-autonomous public bodies with responsibility for development and implementation of economic development initiatives.

Making regional policy the responsibility of public bodies operating at arm’s-length of government at the regional level was seen as having important advantages over the traditional redistributive policies of central government. Firstly, designing policies at the regional level would make it possible to target specific problems of individual localities and focus on strengthening indigenous firms. Secondly, being outside the mainstream structure of government would provide some degree of protection of policy implementation from party-political or parochial interests and thereby further long-term strategies at the expense of short-term gesturing or butter-spreading approaches. And thirdly, being outside the mainstream structure of government would allow recruitment of staff with relevant business experience that could implement the new knowledge-intensive ‘soft’ policy instruments such as advisory services, inter-firm networks, and public private partnerships and implement these in a proactive and integrated manner. All in all its key characteristics can in other words be summarised as

- *organisationally* being in a semi-autonomous position vis-à-vis its sponsoring political authority,
- *strategically* supporting mainly indigenous firms by means of ‘soft’ policy instruments, and
- *implementation* being integrated, i.e. drawing upon a broad range of policy instruments.

Clearly this is a Weberian ideal type which leaves plenty of scope for variation, and it will therefore be instructive to take a closer look at the way in which the idea of bottom-up arm’s-length regional policy has been put into practice across Europe.

### **RDA DIVERSITY: SPONSORSHIP, STRATEGY AND IMPLEMENTATION**

The rapid growth of bottom-up regional policy from the 1980s onwards has spawned a rich literature consisting primarily of detailed regional and national case-studies<sup>5</sup>. Till now the only systematic comparative research to have been published stem from the early 1980s and early 1990s respectively<sup>6</sup>, and below the most important results of the most recent Western European survey are reported<sup>7</sup>.

#### **Political Sponsorship and Bureaucratic Autonomy**

An ideal-type RDA is expected to be situated outside the mainstream government apparatus in a semi-autonomous position vis-à-vis its political sponsors, and a sequence of possible relationships can be defined between the authority legitimising development activities and the executive in the front-line of policy implementation, stretching from outright incorporation as part of the government administrative apparatus, via semi-department positions where the freedom of manoeuvre is strengthened by the introduction of external actors in a formal advisory structure,

to organisations positioned at arm’s-length with one or more political sponsors having agreed to provide resources without exercising close control of policy development and implementation<sup>8</sup>.

As illustrated by Figure 1, the vast majority of the organisations surveyed have been found to be in a semi-autonomous position, with 2/3 of the relying exclusively or predominantly

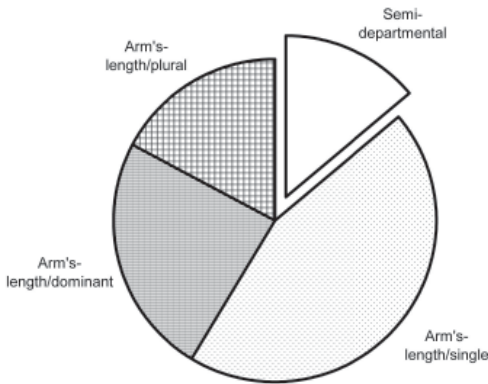


Figure 1. Bureaucratic Autonomy of RDAs

on one political sponsor, while the rest of the organisations were either in a semi-department position or arm’s-length bodies sponsored by a plurality of public (and sometimes also private) actors.

All in all it can be concluded that from an organisational perspective the development bodies surveyed comply remarkably well with the ideal-type expectations of an RDA, with more than 80% positioned at arm’s-length distance from the sponsoring political authority. At the same time the precarious nature of this semi-autonomous position was, however, also underlined by the fact that the vast majority of organisations rely exclusively or predominantly on one single economic and political sponsor, and hence the potential for extensive political interference in the activities of the legally independent RDAs is obvious.

**Development Strategies and Policy Instruments**

According to the RDA approach to regional policy, strengthening the indigenous sector by means of ‘soft’ policy instruments should be an important part of the policy profile of a development body. In order to operationalise this requirement, the activities in which the organisations engage have been classified according to their strategic orientation as well as the specific type of support provided, as illustrated by Figure 2. On the one hand we have the ‘traditional’ measures complementing or replacing the redistributive policies of central government by facilitating the import of growth from outside the region, and then follow the ‘new’ measures, not found in the traditional armoury of central government and primarily aimed at stimulating the growth and competitiveness of indigenous firms.

As can be seen from Figure 2, the three most common activities are all advisory services. Two of them clearly focus on indigenous firms through general manage-

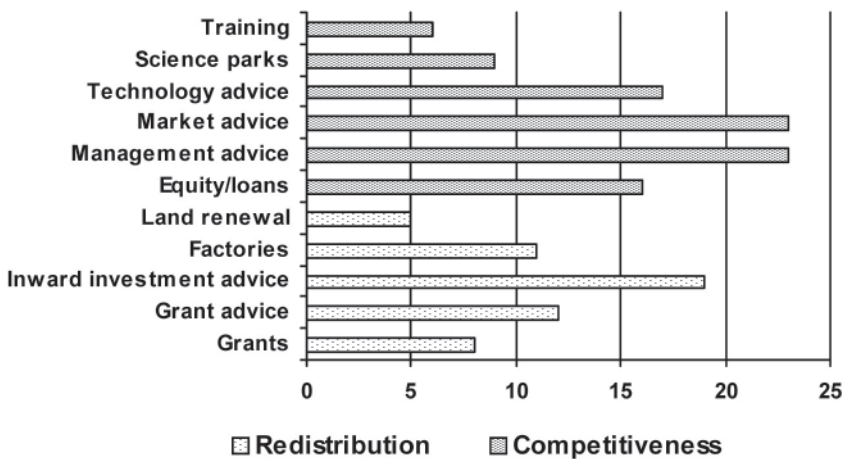


Figure 2. RDA strategies and policies

ment support, especially for SMEs, and information about market opportunities, e.g. promotion of subcontracting or trade fairs. Contrary to this the third most common advisory service, attraction of inward investment, entails a rather different perspective on regional development and its prominence underlines the diversity of the activities undertaken by the organisations investigated.

**Table 2.** Organisations by policy profile

		<i>Primary activity</i>	
		Traditional	New
<i>Degree of specialisation</i>	Specialised	8	13
	Mixed	4	5

In order to take both the relative weight and the overall distribution of different types of development activities into account, the character of the policy profile of each organisation in the sample was determined by combining two criteria, namely 1) the traditional/new nature of the most important policy area, and 2) the degree to which the organisation specialises in activities with a strategic perspective similar to that of its most important policy programme. This divides the sample into four groups according to priority activity and degree of specialisation<sup>9</sup>, and, as can be seen from Table 2, nearly half of the organisations surveyed specialise in new policy areas, while the remainder are evenly divided between those specialising in traditional measures and development bodies with a mixed policy profile. As RDAs are supposed to give an important, but not necessarily exclusive, role to policies focusing on the needs of indigenous firms, organisations that specialise in traditional policy areas cannot be said to comply with this requirement. From the perspective of policy profiles and strategic orientation, only those with either specialised-new or mixed policy profiles fulfil this criterion, amounting to 75% of the organisations surveyed.

### **Integrated implementation**

An ideal-type RDA was not only expected to be involved in new types of policy areas but also to go about its task in a way that differed from that of the traditional regional incentive schemes of central government. Whereas the latter consisted primarily of a limited number of segregated programmes, RDAs were expected to operate in an integrated manner, being able to draw upon a range of policy instruments in order to tackle structural problems within the regional economy or specific difficulties faced by individual firms in an effective manner. The capacity for integrated implementation depends on two features: the number of policy areas in which an organisation is engaged, and the diversity of the policy resources at its disposal. In the survey only organisations involved in four or more different policy areas and having both ‘soft’ (advice) and ‘hard’ (finance, infrastructure) resources at their disposal were accepted as being able to tailor a specific incentive

structure that can induce private and other actors to adopt new patterns of behaviour and thereby address a particular weakness in the regional economy.

**Table 3.** RDAs capacity for integrated implementation

		<i>No. of policy areas</i>	
		<i>1-4</i>	<i>4+</i>
<i>Diversity of policy instruments</i>	<i>Either hard/soft</i>	3	1
	<i>Both hard/soft</i>	4	22

As can be seen from Table 3, involvement in too few policy areas appears to be a more common cause of non-compliance than is exclusive reliance on either hard or soft resources, while nearly 75% of the organisations surveyed fulfil both criteria. Although of course the extent to which this *potential* for integration has actually been fulfilled cannot be established on the basis of a survey approach<sup>10</sup>.

**RDAs: Ideal-type and Otherwise**

Having established that with regard to sponsorship, policy profile, and implementation a significant majority of the organisations surveyed comply with the ideal-type requirements for RDAs, attention is now turned on the extent to which individual organisations fulfil all of these criteria in order to get a fuller, multi-dimensional picture of bottom-up regional policy in Western Europe.

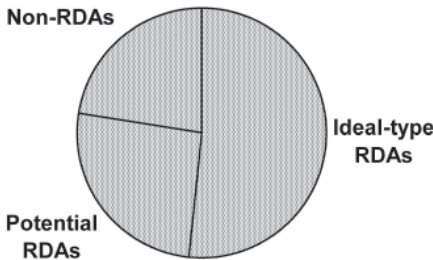


Figure 3. RDAs and other development bodies

By combining the three criteria, the 30 development bodies surveyed can be divided into three groups: ‘ideal-type RDAs’ fulfilling all three criteria, ‘potential RDAs’ fulfilling two out of three, and finally ‘non-RDAs’ complying with only one or none of them. As can be seen from Figure 3, more than half of the organisations can be classified as ‘ideal-type RDAs’, while the rest is evenly divided between

those failing by only one criterion and those clearly not complying with the expectations of an RDA. This of course does not imply that the current state of development policy in half of the regions surveyed is inherently superior to that in the other half, but merely that the existing patterns are in varying degree of accordance with the RDA approach to regional policy with its integrated implementation of competitiveness-oriented policies by an arm’s-length institution at the regional level.

Amongst the ideal-type RDAs, three distinct sub-groupings can be identified on the basis of particular combinations of policy profile and resources<sup>11</sup>. Organisations



with a mixed-traditional policy profile are generally large, probably reflecting the relatively costly nature of many traditional policies with their reliance on grants and factory building, while most of those with mixed-new or specialised-new profiles generally operate on a much smaller scale. Although RDAs are by definition characterised by relatively broad policy profiles, this clearly does not necessarily require a large organisation in terms of financial resources.

A closer look at the group of organisations dubbed ‘potential RDAs’ justifies the adoption of this apparently prejudicing label, as the more diverse of the organisations specialising in traditional activities lack only one additional new policy area each to achieve a mixed profile and qualify as RDAs. A fairly large group of relatively small organisations in other words would appear to be capable of becoming ideal-type RDAs if they, and/or their political sponsors, should decide to go down this road - although the seemingly high degree of concentration on one particular activity may in many cases make it difficult to develop an integrated approach in practice. The non-RDA group is dominated by development bodies under relatively strict political supervision and organisations narrowly specialised in traditional regional policy activities, and as all of them comply with only one of the three criteria, major changes would have to be undertaken should it be decided to move these organisations in the direction of ideal-type RDAs.

**RDAS IN REGIONAL POLICY: TOWARDS MULTI-LEVEL GOVERNANCE**

Having established the presence of RDAs as a major element in regional development policies in Western Europe, it is, however, also important to stress that the role of this type of organisation has changed over the years, and thus in order to be able to identify the challenges currently faced by RDAs in Europe, it is necessary to introduce a historical perspective to the analysis.

**Table 4.** Four paradigms of regional policy

	<i>Spatially selective</i>	<i>Spatially inclusive</i>
<i>Single-tier</i>	National top-down	Regional bottom-up
<i>Multi-tier</i>	European Structural Funds	Growth partnerships

As illustrated by Table 4<sup>12</sup>, it is possible to identify four different approaches to regional policy, depending on the specific combination of spatial and organisational characteristics:

- Some policies have been spatially selective by being applied exclusively to regions designated for support by national or European authorities, while

other policies have, potentially or actually, been applied throughout the national territory.

- Some policies have been designed and implemented by one tier of government, while other policies have involved inter-tier collaboration resulting in multi-level governance type of partnerships.

In brief, the development of European regional policy sees the main emphasis moving away from the top-left quadrant of national-level top-down policies, in direction of the bottom-right quadrant, although with great variations in the speed and relative importance of the three new forms of regional policy.

In Western Europe the first phase of regional policy, stretching from the post-war years through to the late 1970s, was near-exclusively dominated by central government measures of a top-down nature<sup>13</sup>. Financial and other ‘hard’ resources were employed to achieve interregional equality through redistribution of economic growth, especially through diversion of firms and investment from more prosperous part of the country to designated problem regions with high levels of unemployment. Policy programmes were generally only spatially selective, i.e. they did not focus on particular (manufacturing) industries or types of firms, and they operated in a reactive manner with government offices considering applications from individual firms for e.g. financial support for particular investments. In this form of regional policy, RDAs played no role at all: policies were designed and implemented by central government departments and did not take the specific development problems of individual regions as their point of departure.

From the 1980s onwards this situation changed dramatically, as, firstly, both regional and European actors came to play important roles in regional development alongside central government, and, secondly, an increasing number of policy programmes, not least those emanating from the European level, came to involve cooperation between several tiers of government. The regional programmes of central government were maintained in most countries<sup>14</sup>, but expenditure was reduced— in 1990/91 British real term expenditure constituted only 13% of the maximum recorded in 1975/76<sup>15</sup> – and programmes became increasingly selective, not least with regard to the types of investment projects that were supported through financial incentives. Parallel to this, an explosive growth occurred in what became known as ‘bottom-up’ regional policy, i.e. initiatives specific to individual regions which often involved the setting up of separate development bodies<sup>16</sup>. Regionally-based institutions would be able to target the specific needs of individual areas and operate in a more proactive manner when devising programmes and projects, and policies tended to focus mainly, but not exclusively, on attempts to strengthen the competitiveness of the region by supporting indigenous firms by means of ‘soft’ policy instruments like advisory services, inter-firm networks, and public-private partnerships, although in many cases ‘harder’ forms of support, such as technological infrastructure or venture capital, were part of the armoury too.

In parallel with this mushrooming of economic development initiatives ‘from below’, the European level also emerged as a major actor in regional policy<sup>17</sup>. Developing gradually from being mainly a system for reimbursing national expenditure on regional policy and supporting basic infrastructure projects, the European Structural Funds came to constitute a regional policy programme in its own right with a separate system of designated ‘problem areas’ and development programmes from 1988 onwards. Although ‘hard’ policy instruments such as infrastructure and investment subsidies continued to play a major role, support for ‘softer’ measures such as advisory services and network building gradually became increasingly important, and the introduction of regional development programmes as the vehicle through which support is channelled to individual regions could also be interpreted as similar to the specific targeting entailed in the bottom-up approach.

Finally, it should be stressed that the three levels of regional policy have not only coexisted but also interacted in a variety of ways, something that in some EU member states have resulted in inter-tier partnership becoming the governance principle used to structure regional development activities throughout the national territory. Not only has the introduction of Structural Funds programming in the new CEE member states resulted in relatively homogenous systems of subnational development bodies relying primarily on EU funding, but also in relatively prosperous countries such as France, Austria, Sweden and Denmark have similar structures been created in order to ensure that the contribution of every region to national growth is maximised<sup>18</sup>.

Clearly, the emergence of extensive patterns of multi-level governance in regional policy has had important implications for RDAs in Europe<sup>19</sup>. Whereas many of the early regionally-based development bodies appear to have operated primarily on a stand-alone basis where squaring the ambitions of their political sponsors with the perceived needs of the regional economy was the central challenge, in the beginning of the 21<sup>st</sup> century RDAs find themselves in a dense network of public and private organisations with overlapping policy remits and potentially conflicting interests with regard to regional development. Paradoxically, it would appear that while the role of RDAs in the current networked governance of regional policy has been maintained in terms of strategy development, their role as policy implementers to some extent may have been reduced in some countries and regions, making the regionally-based development body a node in a strategic network that attempts to reach its goals by influencing other policy actors rather than posturing – like classical stand-alone RDAs with a wide range of policy instruments at their disposal - as being a cure-all solution to any regional development problem imaginable.

## FUTURE CHALLENGES: NETWORKING RDAs

The current challenges faced by the new networked set-up can be summarised under the same three heading that were used to analyse the earlier phase dominated by stand-alone RDAs.

In terms of *sponsorship* the new circumstances clearly involve a more complex situation, with more political authorities the support of which must be maintained. While for some organisations this could result in greater degrees of operational freedom compared to a situation with one single or dominant sponsor, the balancing of potentially opposing demands may also result in difficulties with regard to maintaining a strategic focus. This would not only seem to make it even more important for RDAs to develop well-defined strategies – a challenge also faced by stand-alone bodies – but also to be clear about the potential importance of non-economic concerns with regard to e.g. territorial politics of their multitude of stakeholders.

With regard to *development strategies* the fact that regional policy has now become ubiquitous – i.e. practiced not only in declining industrial and remote rural regions but also in strong metropolitan areas – means that individual RDAs more than ever will have to be realistic about the possible impact of their policies. Obviously, many factors are outside the reach of regional actors in a globalising world, but now competing regions are more likely than ever to be engaged in similar activities. At the same time, unlike traditional stand-alone RDAs, contemporary development bodies will not have to rely solely on its own imagination and the inspiration from working with client firms in order to develop and refine its activities, the dense network relations may also serve as a source of inspiration and innovation.

Nonetheless, with regard to *policy instruments* the new situation would still seem to involve the risk of ‘copy-cat’ policies which import measures regarded as ‘best practice’ within the network without making the necessary allowances and adaptation to specific regional circumstances. Moreover, the need to maintain support from stakeholders and networking partners is likely to increase the importance of corporate PR and branding – it is not enough to ‘do the right thing’ but also to be *seen* to be doing so in order to maintain the flow of resources to the organisation.

On this reading, the decision to introduce RDAs in Turkey poses an interesting challenge for all actors involved:

- For *central government* which will have to give the new bodies some degree of authority in order to be able to design specific policies for regions in very different socio-economic circumstances – or run the risk of making little difference in practice, except of course making a token gesture in the direction of EU-agreeable decentralisation.

- For *European actors* which in the pre-accession period are likely to be seen as a potential source of additional resources and which, hopefully, will be able to benefit from lessons learned in regional development initiatives in and beyond the new CEE member states of the EU – or run the risk of making policies less effective and efficient than might otherwise have been the case.
- For *regional actors*, public as well as private, who have to take up the challenge of designing and implementing regional development initiatives in a situation where resources are likely to be limited and possibly disputed – or run the risk of making little difference in practice.

In facing up to these challenges, many lessons and much inspiration may be derived from European experiences with regional development in recent decades – but at the end of the day it will be the extent to which these findings are digested and translated into the specific socio-economic and institutional context through intensive and interactive learning processes that will determine whether the RDA concept will end up making a significant impact on the development of regions across Turkey.

## **BIBLIOGRAPHY**

Alden, Jeremy & Boland, Philip (eds.) (1996) *Regional Development Strategies - A European Perspective*, London: Jessica Kingsley Press.

Bachtler, John (1997) New Dimensions of Regional Policy in Western Europe, in Keating, Michael & Loughlin, John (eds.): *The Political Economy of Regionalism*, London: Frank Cass, pp 77-89.

Balme, Richard (1998) The French Regions as a Space for Public Policy, in Galès, Patrick le & Lequesne, Christian (eds.): *Regions in Europe*, London: Routledge, pp 181-198.

Benneworth, Paul (2001) *Regional Development Agencies - The Early Years*, Seaford: RSA.

Cameron, Greta *et al.* (2000) Institutional Change, Governance and Regional Development: Problems and Perspectives, in Danson, Mike *et al.* (eds.): *Governance, Institutional Change and Regional Development*, Aldershot: Ashgate, pp 266-75.

Danson, Mike *et al.* (eds.) (2000) *Governance, Institutional Change and Regional Development*, Aldershot: Ashgate.

Downes, Ruth (2000) EU and National Regional Policies in Austria, in Danson, Mike *et al.* (eds.): *Governance, Institutional Change and Regional Development*, Aldershot: Ashgate, pp 246-65.

Dulupcu, Murat Ali (2005) Regionalisation for Turkey - An Illusion or a Cure?, *European Urban and Regional Studies* 12 (2): 99-115.

Ferry, Martin & McMaster, Irene (2005) Regional Governance in Industrial Regions in Central and Eastern Europe: A Polish-Czech Comparison, in Sagan, Iwona & Halkier, Henrik (eds.): *Regionalism Contested. Institution, Society and Governance*, Avebury: Ashgate, pp 177-200.

Halkier, Henrik (1999) *The Europeanisation of Regional Policy: Institutions and Regional Development*, SIRIUS Summer School, Glasgow 28.6.99.

Halkier, Henrik (2001) Regional Policy in Transition - A Multi-level Governance Perspective on the Case of Denmark, *European Planning Studies* 9 (3): 323-38.

Halkier, Henrik (2006a) *Institutions, Discourse and Regional Development. The Scottish Development Agency and the Politics of Regional Policy*, Brussels: PIE Peter Lang.

Halkier, Henrik (2006b) *Regional Policy and Knowledge Processes: Towards a Framework for Analysis*, Aalborg University.

Halkier, Henrik & Damborg, Charlotte (2000) Development Bodies, Networking and Business Promotion - The case of North Jutland, Denmark, in Danson, Mike *et al.* (eds.): *Governance, Institutional Change and Regional Development*, Aldershot: Ashgate, pp 92-114.

Halkier, Henrik & Danson, Mike (1998) Regional Development Agencies in Europe - A Survey of Key Characteristics and Trends, in Halkier, Henrik *et al.* (eds.): *Regional Development Agencies in Europe*, London: Jessica Kingsley, pp 26-44.

Halkier, Henrik & Flockhart, John Evan (2002) The Danish Cases - Bottom-up Initiatives between Regional and National Environments, in Östhol, Anders & Svensson, Bo (eds.): *Partnership Responses - Regional Governance in the Nordic States*, Stockholm: Nordregio, pp 41-84.

Halkier, Henrik *et al.* (eds.) (1998) *Regional Development Agencies in Europe*, London: Jessica Kingsley Publishers.

Östhol, Anders & Svensson, Bo (eds.) (2002) Partnership Responses - Regional Governance in the Nordic States, *Nordregio Report R2002* (6).

Sagan, Iwona & Halkier, Henrik (2005) Regional Contestations: Conclusions, in Sagan, Iwona & Halkier, Henrik (eds.): *Regionalism Contested. Institution, Society and Governance*, Avebury: Ashgate, pp 265-72.

Sagan, Iwona & Halkier, Henrik (eds.) (2005) *Regionalism Contested. Institution, Society and Governance*, Aldershot: Ashgate.

Staeck, Nicola (1996) The European Structural Funds - Their History and Impact, in Heinelt, Hubert & Smith, Randall (eds.): *Policy Networks and European Structural Funds*, Aldershot: Avebury, pp 46-73.

Velasco, Roberto (1991) The Role of Development Agencies in European Regional Policy - A Report for the DG XVI of the European Commission, Brussels.

Wishlade, Fiona (1996) EU Cohesion Policy: Facts, Figures and Issues, in Hooghe, Liesbet (ed.): *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-level Governance*, Oxford: Oxford UP, pp 27-58.

Wren, Colin (1996) Grant Equivalent Expenditure on Industrial Subsidies in the Post-War UK, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 58 (2): 317-53.

Yuill, Douglas (ed.) (1982) *Regional Development Agencies in Europe*, Aldershot: Gower.

## NOTES

1. See e.g. Dulupcu 2005.
2. Halkier 2001, 2006a; Halkier & Danson 1998, Halkier & Damborg 2000, Halkier & Flockhart 2002.
3. Halkier 2006b, cf <http://www.eurodite.bham.ac.uk/>.
4. Halkier & Danson 1998, cf Velasco 1991, Benneworth 2001.
5. For an overview, See Halkier 2006a Section 2.1.
6. Yuill (ed.) 1982, Halkier & Danson 1998. The results of the the ongoing *Eurodite* survey will be published in 2007/2008 (cf Halkier 2006b).
7. The survey covered 30 members of the *Eurada* interest organisation
8. Halkier 2006a section 3.4, cf Halkier & Danson 1998.
9. In order to allow for the greater number of policy areas with an indigenous strategic focus (cf Figure 2), an organisation with predominantly new activities will be regarded as specialised if it engages in no more than one traditional activity, and an organisation with predominantly traditional activities will be regarded as specialised if it engages in no more than two new policy areas.
10. See e.g. Halkier 2006a for a case-study approach to this.
11. Halkier & Danson 1998.
12. Halkier 2006b, cf Halkier 1999.
13. For an extended argument, see Halkier 2006a Section 2.1.
14. Denmark is the exception in that all central government regional subsidies were terminated in 1991 (Halkier 2001).
15. Calculated on the basis of Wren's grant-equivalent figures (1996 p. 328).
16. For case studies of individual agencies and countries, see e.g. Alden & Boland (eds.) 1996, Halkier, Danson & Damborg (eds.) 1998, Danson, Halkier & Cameron (eds.) 2000, Sagan & Halkier (eds.) 2005.
17. For overviews, see Wishlade 1996, Staeck 1996, Bachtler 1997.
18. See e.g. Ferry & McMaster 2005, Östholl & Svensson (eds.) 2002, Downes 2000, Balme 1998.
19. See e.g. Cameron *et al.* 2000, Sagan & Halkier 2005.

# **BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI VE ÇOK DÜZLEMLİ YÖNETİŞİM: AVRUPA PERSPEKTİFİ**

**Prof. Henrik HALKIER**

*Aalborg University*

Bölgesel kalkınma ajansları (BKA) kavramının ortaya çıkmasıyla gerek politika girişimlerinin doğası ve gerek ulusaltı iktisadi kalkınma faaliyetlerini kapsayan yönetim yapıları açısından, Türkiye’de bölgesel kalkınmayı, hâkim olan Avrupa yaklaşımlarına doğru yaklaştıracak kurumsal bir çerçeve yaratıldı. Birçok BKA’da ortak olan belirli temel özellikleri ortaya çıkarmak mümkün olsa da ülkeler ve bölgeler arasındaki farklılığın yüksek olması ve BKA’ların rollerinin zaman içinde değişmiş olması nedeniyle, Türkiye bölgelerindeki yeni oluşumların rolleri daha detaylı çalışılmayı beklerken<sup>1</sup>, Avrupa’nın bölgesel ölçekli kalkınma kurumları konusundaki deneyimini yansıtmak yararlı olabilir. Kısacası, BKA’lar yalnızca BKA değil, aynı zamanda ortak özellikleri, ciddi oranlarda mekânsal farklılıkları olan ve sürekli değişen bir grup kalkınma organıdır.

Bu metnin amacı söz konusu bölgesel politika yaklaşımının, birçoğu Türkiye bağlamında da ortaya çıkabilecek mevcut ve gelecekteki zorluklarını belirlemek için, Batı Avrupa’daki BKA’ların kilit özellikleri, farklılıkları ve kalkınma eğilimlerinin bir çerçevesini oluşturmaktır. Analiz, mevcut akademik yazının kapsamlı olarak taranması, derinlemesine alan çalışmaları biçiminde yürütülen ön araştırmaya ve yakın zamanda Avrupa Komisyonu’nun 6. Çerçeve Programı tarafından desteklenmiş ve entegre bir proje olan Eurodite bağlamında gerçekleştirilen<sup>2</sup> karşılaştırmalı bir çalışmaya<sup>3</sup> dayanmaktadır.

## **BÜYÜK BEKLENTİLER: BKA’LARI TANIMLAMAK**

*BKA aşağıdaki gibi tanımlanabilir;*

Merkezi hükümet ve yerel yönetim ana yapısının dışında, çoğunlukla ‘yumuşak’ politika araçlarını entegre biçimde kullanarak yerel iktisadi kalkınmayı destekleyen, bölgesel bazda yerleşik, kamu tarafından finanse edilen kurumlardır<sup>4</sup>.



Tablo 1’de gösterildiği gibi, bölgesel politikayla ilgili bu yaklaşım, genellikle geleneksel merkezi hükümet önlemlerinin tersi olarak tanımlanır.

**Tablo 1.** Bölgesel politika yaklaşımları karşılaştırması

<i>Temel özellikler</i>	<i>Yukardan aşağıya</i>	<i>Aşağıdan yukarıya</i>
Organizasyon	Ulusal sıfat Merkezi yönetim birimlerine ait	Bölgesel sıfat Yarı özerk
Stratejiler	Büyümenin yeniden dağıtılması Bölge içi dayanışma	Yerel büyümenin güçlendirilmesi Bölge içi rekabet
Politika araçları	‘Sert’ kaynaklar Seçici olmayan, re-aktif	‘Sert’ ve ‘yumuşak’ kaynaklar Seçici, proaktif

*Kaynak: Halkier & Danson 1998’in Halkier 2006 Tablo 2.2*

Bu yüzden, geleneksel yukardan aşağıya bölgesel politikalar merkezi hükümetler tarafından, bölgeler arasındaki eşitliği desteklemek için ‘havuç’ ‘sopa’ sistemi ile ‘sert’ politika araçları kullanılarak, örneğin altyapı ve finansal destekler gibi, sorunlu bölgelere ekonomik faaliyetlerin yeniden dağıtılması ile denenmiştir. Diğer taraftan, tek bölgeyi kapsayan aşağıdan yukarıya bölgesel politikalar ilkesel olarak, öneriler, bağlantılar veya eğitim gibi genellikle ‘yumuşak’ politika araçları ile yerel şirketlerin rekabetçiliğini arttırmayı sağlar. Ek olarak, aşağıdan yukarıya yaklaşımda bölgesel politika için sorumluluk genellikle kamu kurumlarından uzaklaşır ve bunun yerine, sorumlulukları kalkınma ve iktisadi kalkınma girişimleri olan yarı özerk kamu kurumlarına geçer.

Bölgesel politikanın bölgesel seviyede yürütmenin doğrudan bir parçası olmayan kamu kurumlarının sorumluluğu olarak tanımlamasının merkezi yönetimin geleneksel yeniden dağıtım politikaları üzerinde önemli avantajlar sağladığı düşünülmektedir. İlk olarak, politikaları bölgesel seviyede tasarlamak, tek bir bölgenin belirli sorunlarının hedeflenmesi ve yerel şirketlerin güçlendirilmesine odaklanmayı mümkün kılmaktadır. İkinci olarak, yürütmenin ana çalışma yapısı dışında olmak politika uygulamasında parti-politikaları veya kısa vadeli beklentiler veya popülist yaklaşımlardan bir ölçüye kadar korunma sağlar. Üçüncü olarak, hükümetin ana çalışma yapısı dışında olmak, danışmanlık servisleri, şirket içi ağlar ve kamu özel ortaklığı gibi bilgiye dayalı yeni ‘yumuşak’ politika araçlarının proaktif ve bütüncül olarak uygulanmasına imkan sağlayacak belirli iş deneyimi olan personel alınmasını mümkün kılacaktır. Diğer bir deyişle, bütün olarak ele alındığında politikaları bölgesel seviyede tasarlanmanın temel özellikleri aşağıdaki gibi özetlenebilir;

*Organizasyon aşamasında* yarı özerk pozisyonu aşağıdan yukarı yaklaşımın politik otoritesinin destekçisidir; *stratejik* olarak ‘yumuşak’ politika araçları ile temel olarak yerel şirketlerin desteklenmesi ve *uygulamanın* entegre olması, örneğin politika araçlarının geniş aralıkta çizilmesi.

Açıkça bu, çeşitlenmeyi öne çıkaran Weberyan düşünce tarzıdır; Avrupa’da yaygın olarak uygulanan aşağıdan yukarıya bölgesel politika fikrine yakından bakmak öğretici olacaktır.

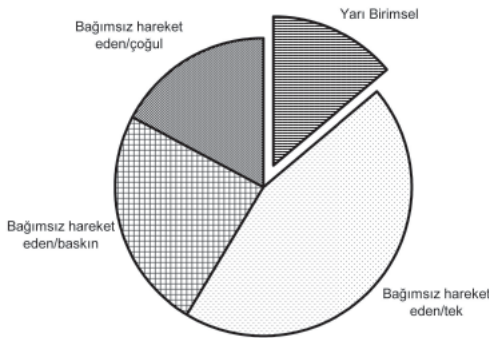
## **BKA ÇEŞİTLİLİĞİ: DESTEK, STRATEJİ VE UYGULAMA**

1980’lerden itibaren aşağıdan yukarıya bölgesel politikanın hızlı büyümesine bağlı olarak, detaylı bölgesel ve ulusal örnek çalışmalarını kapsayan zengin bir yazın oluşmuştur<sup>5</sup>. Sırasıyla 1980’ler ve 1990’ların başlarından beri basılan tek sistematik karşılaştırmalı araştırma<sup>6</sup> ve en yeni Batı Avrupa saha araştırma sonuçları aşağıda verilmiştir<sup>7</sup>.

### **Politik Destek ve Bürokratik Özerklik**

İdeal tip BKA’nın yürütmenin ana mekanizması dışında, politik destekçileri ile yarı özerk bir pozisyonda ve olası bir ilişkinin sırasının kalkınma faaliyetlerini düzenleyen otorite ile politika uygulanmasında ön safhada olan yönetici arasında tanımlanabildiği; yarı-bölüme ait pozisyonlarının yasal danışmanlık yapısı içinde yürütmenin idari mekanizmalarının bir parçası olarak dışsal aktörlerin katılımı ile hareket özgürlüğünün güçlendirildiği; politika geliştirilmesinde ve uygulanmasında yakından müdahale etmeden kaynak sağlamayı kabul etmiş bir veya daha fazla politik destekçinin olduğu bir konumda olması beklenir<sup>8</sup>.

Şekil 1’de gösterildiği gibi, araştırılan kurumların büyük kısmının yarı özerk pozisyonda oldukları, bunların 2/3’ünün tamamen veya kısmen bir politik destekçiye bağlı oldukları, geri kalan kurumların kamu aktörleri (ve bazen özel) tarafından desteklenen ya yarı-bölüme ait pozisyonu ya da uzantı organları olduğu görülmektedir.



Şekil 1. BKA'ların bürokratik özerkliği

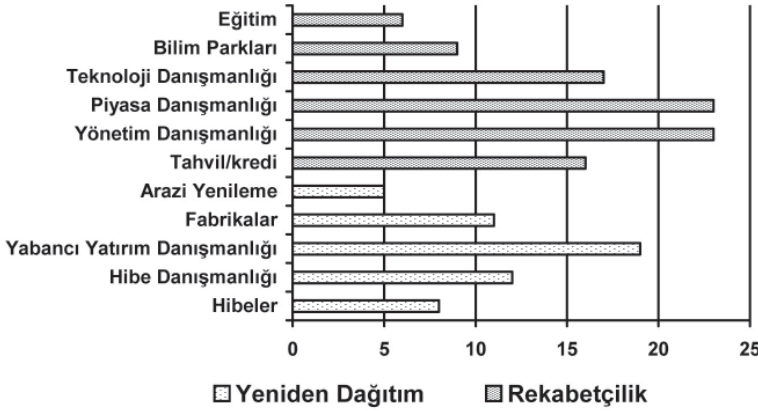
Bir bütün olarak ele alındığında, organizasyon perspektifinden araştırılan kalkınma yapılarının %80’inin destekçi politik otoriteden bağımsız şekilde hareket ederek tamamen BKA’ların ideal tip beklentilerini karşıladıkları görülmüştür. Aynı zamanda bu yarı özerk pozisyonun istikrarsız doğası, ne yazık ki kurumların büyük kısmının önemli ölçüde veya kısmen tek bir ekonomik ve politik

destekçiye bağlı olması sonucunu doğurmuş, ve bu yüzden yasal olarak bağımsız BKA’ların faaliyetleri potansiyel politik müdahaleye açık hala gelmiştir.

## Kalkınma Stratejileri ve Politika Araçları

BKA'nın bölgesel kalkınma yaklaşımına göre yerel sektörü 'yumuşak' politika araçları ile güçlendirmek bir kalkınma kurumunun politika profilinin önemli bir parçası olmalıdır. Bu koşulu operasyonel yapmak için, kurumların katıldığı faaliyetler, Şekil 2'de gösterildiği gibi kurumların stratejik konumlanmalarının yanı sıra sağlanan belirli tipteki desteğe göre de sınıflandırılır. Bir taraftan, büyümenin bölge dışından ithal edilmesini sağlayan merkezi yönetimin yeniden dağıtım politikalarını tamamlayan veya yerine geçen 'geleneksel' araçlara ve diğer taraftan takip eden merkezi yönetimin geleneksel yapısında bulunmayan ve birincil olarak büyümeyi ve yerel şirketlerin rekabetçiliğini teşviği amaçlayan 'yeni' araçlara sahibiz.

Şekil 2'de görüldüğü gibi, en yaygın görülen üç faaliyetin hepsi danışmanlık servisleridir. Bunlardan ikisi genel yönetim desteği, özellikle KOBİ'lere, ve örneğin taşeronluğun önerilmesi veya ticaret fuarları gibi piyasa fırsatları ile ilgili bilgi aracılığı ile açıkça yerel şirketlere odaklanmaktadır. Bunların aksine üçüncü en yaygın danışmanlık servisi, yerli yatırımın cazipliği, bölgesel kalkınma ile ilgili farklı bir perspektif gerekliliğini ortaya koymakta ve bunun önemi araştırılan kurumların faaliyet çeşitliliğinin altını çizmektedir.



Şekil 2. BKA stratejileri ve politikaları

Farklı tiplerdeki kalkınma faaliyetlerinin görece ağırlığı ve genel dağılımını dikate almak için örnekteki her kurumun politika profilinin özelliği iki kriter birleştirilerek belirlenmiştir; 1) en önemli politika alanının geleneksel/yeni yapısı ve 2) kurumun en önemli politika programındaki benzer stratejik perspektif ile özelleştiği faaliyetlerdir. Örneği öncelikli faaliyet ve özelleşmenin derecesine göre dört gruba ayırdığımızda<sup>9</sup>, Tablo 2'de görülebileceği gibi, neredeyse araştırılan kurumların yarısı yeni politika alanlarında özelleşmiş, geri kalanlar geleneksel

araçlara bağlı kalanlar ve karma politika profili olan kalkınma kurumlarına eşit olarak dağılmaktadırlar. BKA'ların yerel şirketlerin ihtiyaçlarına odaklanan politikalarına önemli fakat tek olması gerekmeyen bir rol verilmelidir fakat geleneksel politika alanlarında özelleşen kurumların bu koşulu karşılayabilecekleri söylene-  
mez. Politika profilleri ve stratejik konumlandırma perspektifinden bakıldığında araştırma yapılan kurumların özelleşmiş-yeni veya karma politika profilleri olan sadece %75'i bu kriteri karşılamıştır.

**Tablo 2.** Politika profiline göre kurumlar

		<i>Birincil Faaliyet</i>	
		Geleneksel	Yeni
<i>Uzmanlaşma derecesi</i>	Özelleşmiş	8	13
	Karışık	4	5

### **Bütünleşik Uygulama**

İdeal bir BKA'nın sadece yeni tiplerdeki politika alanlarına dâhil olması değil, merkezi yönetimin geleneksel bölgesel teşvik şemalarından farklı görevleri için hareket etmesi beklenmektedir. Daha sonra öncelikli sınırlı sayıda ayrılmış programlar kapsamına rağmen, bölgesel ekonomi veya şirketlerin karşılaştığı belirli zorlukların üzerinden etkili bir şekilde gelecek bir takım politika araçlarının oluşturulması için, BKA'ların entegre bir şekilde hareket etmeleri beklenmektedir. Bütünleşik uygulama için beklenen kapasite iki özelliğe bağlıdır: organizasyonu bağlayan politika alanlarının sayısı ve bunun düzenlenmesindeki politika alanlarının çeşitliliğidir. Araştırmaya, sadece dört ve daha fazla farklı politika alanlarına dâhil olan ve düzenlenmesinde 'yumuşak' (tavsiye) ve 'sert' (finans, altyapı) kaynakları bulunan, özel ve diğer aktörleri yeni davranış biçimleri uygulamaya teşvik edebilen ve böylece bölgesel ekonomideki belirli bir zayıflığı işaret eden belirli yaklaşım yapısı uyarlayabilen organizasyonlar dâhil edilmiştir.

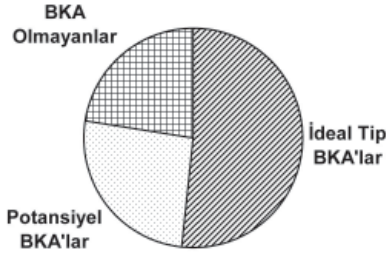
**Tablo 3.** Bütünleşik uygulama için BKA'ların kapasitesi

		<i>Politika alanlarının sayısı</i>	
		1-4	4+
<i>Politika araçlarının çeşitliliği</i>	<i>Sert veya Yumuşak</i>	3	1
	<i>İkiside Sert veya Yumuşak</i>	4	22

Tablo 3'de görülebileceği gibi, sert veya yumuşak kaynaklara büyük ölçüde bağlılığa göre çok az sayıda politika alanına katılmak uygun olmanın genel bir nedeni iken, araştırılan organizasyonların yaklaşık %75'i her iki kriteri de karşılamaktadır. Tabi ki bütünleşme için bu *potansiyel* aslında karşılanırsa da, kapsam bu araştırma yaklaşımı üzerine kurulamaz<sup>10</sup>.

### BKA'lar: İdeal tip ve Diğerleri

Destek, politika profili ve uygulama göz önüne alındığında, araştırılan organizasyonların önemli bir çoğunluğu BKA'ların ideal niteliklerini karşılamakta; şimdi ise dikkatler, bunun ötesinde, tek bir organizasyonun, Batı Avrupa'daki aşağıdan yukarıya bölgesel politikanın tam ve çok boyutlu resmini elde edebilmek için tüm bu kriterleri karşılaması kapsamına çevirmektedir.



Şekil 3. BKA'lar ve diğer kalkınma kurumları

Üç kriteri birleştirmek suretiyle, araştırılan 30 kalkınma organı üç gruba ayrılabilir: üç kriteri de karşılayan “ideal tip BKA'ları”; üç kriterin ikisini karşılayan “potansiyel BKA'ları”; ve son olarak da sadece bir veya hiçbir kriteri karşılamayan ‘BKA olmayanları’ belirtir. Şekil 3’de görülebileceği gibi, kurumların yarısından fazlası “ideal BKA'lar” olarak sınıflandırılabilirken, geri kalanlar sadece bir kriteri karşılamayanlar ve BKA'lardan beklenenleri açıkça yerine getiremeyenler arasında eşit olarak dağılmaktadır. Bu tabii ki araştırılan bölgelerin yarısında şu an ki kalkınma politikasının durumunun diğer yarıdakilere göre çok daha iyi olduğunu göstermemektedir; fakat sadece var olan yollar, bölgesel politikaların BKA yaklaşımlarına bağlı olarak rekabet merkezli politikaların bölgesel seviyede kurumsal yaklaşımlar tarafından entegre edilerek uygulanmasında çeşitlidirler.

İdeal tip BKA'lar arasında, politika profili ve kaynaklarının belirli kombinasyonlarına dayanarak üç tane alt grup belirlenebilir<sup>11</sup>. Karışık-geleneksel politika profili olan kurumlar genellikle büyük, hibelere ve fabrika binalarına olan bağımlılıkları ile birçok geleneksel politikaların göreceli maliyetli doğalarını yansıtırken, karışık-yeni veya uzmanlaşmış-yeni profilleri olanların birçoğu genellikle çok daha küçük boyutta çalışmaktadır. BKA'lar tanımları gereği göreceli geniş politika profilleri tarafından karakterize ediliyorsa da, bu açıkça finansal kaynaklar açısından büyük bir organizasyon gerektirmeyebilmektedir.

“Potansiyel BKA'lar” olarak adlandırılan kurumlar grubuna yakından bakılması bu önyargılı etiketin kullanılmasını, geleneksel faaliyetlerde uzmanlaşan organizasyonlar daha fazla çeşitlendikçe, her biri karma profilin üstesinden gelen sadece ek bir yeni politika alanı olmasının eksikliği ve BKA'lar olarak sınırlanması ile gerekçelendirilmektedir. Diğer bir deyişle, bir çok durumda belirli bir faaliyete yüksek derecede odaklanmak, uygulamada entegre bir yaklaşımın geliştirilmesini zorlaştırırsa da, eğer görece küçük kurumların önemli bir kısmı ve/veya bunların politik destekçileri bu yoldan gitmeye karar verirler ise bu kurumların ideal tip BKA olma kapasiteleri vardır. BKA olmayan grup, görece katı politika nezaretinde kalkınma organları tarafından domine edilmekte ve kurumlar geleneksel böl-

gesel politikalarda dar kapsamda özelleşmekte ve bunların hepsi sadece bir kriteri karşılamaktadır, bu yüzden de büyük değişiklikler yapılarak bu kurumlar ideal-tip BKA'lar yönünde hareket ettirilmelidirler.

### **Bölgesel Politikada BKA'lar: Çok Düzlemli Yönetişime Doğru**

Batı Avrupa'da BKA'ların görünüşü bölgesel kalkınmanın temel elemanı olarak oluşmuştur, fakat bu tip kurumların rolünün yıllar içinde değiştiği ve bu yüzden Avrupa'da BKA'ların karşılaştıkları zorlukların belirlenebilmesi için analizlere tarihsel bir perspektifin eklenmesi gerektiğinin belirtilmesi de önemlidir.

**Tablo 4.** Bölgesel politikanın dört paradigması

	<i>Mekânsal olarak seçici</i>	<i>Mekânsal olarak kapsayıcı</i>
<i>Tek seviyeli</i>	Ulusal Yukardan aşağıya	Bölgesel aşağıdan yukarıya
<i>Çok seviyeli</i>	Avrupa Yapısal Fonu	Büyüme ortaklığı

Tablo 4<sup>12</sup>'te gösterildiği gibi, mekânsal ve organizasyonel niteliklerine bağlı olarak dört farklı bölgesel politika belirlenebilir:

- Bazı politikalar mekansal olarak seçici olup ulusal veya Avrupa otoritelerinin destek kapsamına aldığı bölgelere özel olarak uygulanırken diğer politikalar potansiyel olarak veya fiilen ülkenin her yerinde uygulanmaktadır.
- Bazı politikalar yönetimin bir seviyesinde tasarlanıp ve uygulanırken bazıları çok düzeyli yönetim türü ortaklıklarla sonuçlanan yönetim seviyeleri arası işbirliğini gerektirir

Kısaca, bölgesel politikaların üç yeni formunun hız ve görece önemlerinde ciddi farklılıklar olsa da, Avrupa bölgesel politikasının gelişimindeki temel vurgu, sol üst köşedeki ulusal seviyede yukarıdan aşağıya politikalardan, sağ alt köşeye doğru kaymaktadır.

Batı Avrupa'da savaş sonrası yıllardan 1970'lerin sonlarına doğru yayılan bölgesel politikanın ilk safhasında merkezi hükümetin yukarıdan aşağı tedbirleri oldukça yaygındır<sup>13</sup>. Finansal ve diğer 'sert' kaynaklar, özellikle yüksek işsizliğin olduğu belirlenen sorunlu bölgelere, daha iyi durumdaki bölgelerdeki şirketlerin ve yatırımın kaydırılmasıyla, ekonomik büyümenin yeniden dağılımı ile bölgeler arası eşitliği sağlamak için kullanılmıştır. Politika programları genellikle belirli endüstrilere (imalat) veya şirket tiplerine odaklanmadan, sadece mekânsal olarak seçiciydiler ve bu programlar, hükümetler ile re-aktif bir yaklaşımda belirli bir yatırıma yönelik finansal destek için belirli şirketlerden başvuru yapanlara odaklandılar. Bu tipte bir bölgesel politikada BKA'lar hiçbir rol oynamamışlardır: politikalar merkezi hükümet birimleri tarafından tasarlandı ve uygulandı ve bunlar başlangıç noktası olarak belirli bir bölgenin belirli kalkınma sorunlarını seçmedi.

Bu durum 1980'lerden günümüze önemli ölçüde değişti, ilk olarak, merkezi hükümetlerle birlikte hem bölgesel hem de Avrupalı aktörler önemli roller üstlendi ve ikinci olarak, sayıları giderek artan, sadece Avrupa seviyesinde ortaya çıkan değil, birçok politika programında hükümetin birçok birimi işbirliğinde bulundu. Merkezi hükümetin bölgesel programları birçok ülkede yenilendi<sup>14</sup>, fakat harcamalar azaltıldı - 1990/91'de Britanyalıların gerçek harcaması 1975/76'daki en yüksek olarak kaydedilen harcamanın %13 oldu<sup>15</sup> - ve finansal yöntemlerle desteklenen yatırım projeleri dışında programların birçoğu seçici oldu. Buna paralel olarak, örneğin ayrı kalkınma organlarının kurulmasında etkili olan belirli bölgelere özel yaklaşımlar gibi 'aşağıdan yukarıya' olarak bilinen bölgesel politikada patlama derecesinde büyüme meydana geldi<sup>16</sup>. Bölgesel kurumlar belirli bölgelerin belirli ihtiyaçlarını hedefleyebilirler ve birçok durumda teknolojik altyapı veya risk sermayesi gibi desteğin 'sert' formları da kullanılan yöntemlerden olsa dahi, bölgenin rekabet edebilirliğini arttırmaya yönelik politika, plan ve programları hazırlarken danışmanlık servisleri, şirketler arası ağlar ve kamu-özel ortaklığı gibi 'yumuşak' politika araçları ile yerel şirketlerin desteklenmesine odaklanarak daha pro-aktif bir şekilde çalışabilirler.

'Aşağıdan' iktisadi kalkınma yaklaşımlarının hızlı bir şekilde türemesiyle birlikte, Avrupa seviyesi de bölgesel politikada büyük bir aktör olarak öne çıkmaktadır<sup>17</sup>. 1988'den beri belirlenen 'sorun alanları' ve kalkınma programlarında bölgesel politika ile ilgili harcamaları karşılamak ve alt yapı projelerini desteklemek için Avrupa Yapısal Fonları ayrı bir sistem içinde bölgesel politika programı olarak geliştirilmiştir. Altyapı ve yatırım destekleri gibi 'sert' politika araçları önemli rol oynamaya devam etse de, danışmanlık servisleri ve ağ oluşturma gibi 'daha yumuşak' araçların giderek daha önemli olmaya başladığı ve desteğin belirli bir bölgeye yönlendirildiği araç olarak bölgesel kalkınma programlarının kullanılmaya başlanması aşağıdan yukarı yaklaşımdaki özel hedeflemeye benzediği söylenebilir.

Son olarak, ulusal bölge genelinde bölgesel kalkınma faaliyetlerini yapılandırmanın hükümet prensibi olduğu bazı AB üye devletlerinde sıralar arası bir ortaklık ile sonuçlanan, bölgesel politikanın üç seviyesinin sadece bir arada var olmadığı aynı zamanda birçok şekilde etkileştiği belirtilmelidir. Sadece Yapısal Fonlar programlamasının CEE (Orta ve Doğu Avrupa) üye devletlerinde kullanılmaya başlanması, birincil olarak AB fonlamasına bağlı görece homojen ulus altı kalkınma kurumları sistemi ile sonuçlanmamış, aynı zamanda her bölgenin ulusal büyümeye katkısının artırılması için Fransa, Avusturya, İsveç ve Danimarka gibi görece refah içindeki ülkeler için de benzer yapılar oluşturulmuştur<sup>18</sup>.

Açıkça, bölgesel politikada çok düzlemli yönetişimin birçok modelinin ortaya çıkışı, Avrupa'daki BKA'lar açısından önemlidir<sup>19</sup>. Fakat bölgesel ekonominin ihtiyaçları politik destekçilerin dikkate aldıkları asıl sorun olduğundan, eski bölgesel bazlı kurumların birçoğu, önceleri tek başlarına çalışsalar da, bölgesel kalkınma



dikkate alındığında 21. yüzyılın başında BKA'lar kendilerini yoğun kamu ve özel kuruluşların birbirini tekrarlayan politika önerileri ve olasılıkla bir biriyle çelişen çıkarları arasında bulmuşlardır. Paradoksal bir biçimde bölgesel politikanın mevcut yönetim ağı içinde BKA'ların rolü strateji geliştirme düzeyinde devam ederken bazı ülkelerde ve bölgelerde politika uygulayıcıları düzeyine indirgenerek bölgesel olarak örgütlenen böyle bir kalkınma kurumu stratejik bir ağ yapısı içinde işin kendisini yapmak yerine diğer politika aktörlerini etkilemeye çalışan (çok çeşitli politika araçlarına sahip klasik bağımsız BKA'lardaki gibi) ve her türlü bölgesel kalkınma probleminin çaresi olarak görünen bir hale gelmiş olabilir

### **GELECEKTEKİ ZORLUKLAR: BKA'LAR AĞININ OLUŞTURULMASI**

Günümüzde yeni ağ oluşturulmasında karşılaşılan zorluklar, bağımsız BKA'ların ağırlıklı olduğu daha önceki kısımlarda incelediğimiz aynı üç başlığın altında özetlenebilir.

*Destekçilik* bakımından yeni ortaya çıkan durumların desteğinin alınması gerekli olan daha çok politik otoritenin yer aldığı daha karmaşık durumları beraberinde getirdiği çok açıktır. Bazı kurumlar için bu durum tek veya baskın destekçinin olduğu duruma göre daha büyük çalışma özgürlüğü ile sonuçlanırken, potansiyel zıt taleplerin dengelenmesi stratejik odak oluşturulmasında yaşanan zorluklar ile sonuçlanabilir. Bu – bağımsız BKA'ların da karşılaştıkları zorluk olarak – BKA'ların sadece iyi tanımlanmış stratejiler geliştirmeleri gerektiğini değil ayrıca iktisadi olamayan sorunların (ör. Paydaşlarla ilgili yerel politikalar) potansiyel önemi konusunda açık ve anlaşılır olmalarını gerektirir.

*Kalkınma stratejileri* dikkate alındığında gerçek, bölgesel politikanın şu anda her yer için var olduğudur, örneğin sadece düşüş yaşayan endüstriyel ve uzak kırsal alanlarda değil aynı zamanda güçlü metropolitan alanlarda çalışılmaktadır. Bunun anlamı, her bir BKA'nın, politikalarının olası etkileri konusunda hiç olmadığı kadar gerçekçi olmak zorunda olacaktır. Açıkça, birçok faktör küreselleşen dünyada bölgesel aktörlerin erişebilecekleri sınırların dışındayken şimdi birçok rekabetçi bölge hiç olmadığı kadar benzer faaliyetler içindedir. Aynı zamanda, geleneksel bağımsız BKA'ların aksine, çağdaş kalkınma kurumları sadece kendi hayal gücüne bağlı kalmak zorunda olmayacak ve kendi faaliyetlerini geliştirmek ve gözden geçirmek için iş yaptığı şirketlerden ilham alacaktır. Yoğun ağ ilişkileri ilham ve inovasyon kaynağı olarak da hizmet verecektir.

Fakat politika araçlarına bakıldığında, yeni durumun hala gerekli ödemeleri yapmadan ve belirli bölgesel durumlara adaptasyon sağlanmadan ağ içinde 'en iyi uygulama' denilen önlemleri ithal eden 'taklitçi' politika riskini taşıdığı görünmektedir. Ayrıca, paydaşlardan ve ağ ortaklarından destek alınma ihtiyacı, kurumsal halkla ilişkiler ve markalamanın önemini artırması olasıdır –kuruma akan kaynakların oluşmasını sağlamak için 'doğru şeyin yapılması' yeterli değildir aynı zamanda bunun *görülmesi* gereklidir.



Bu kapsamda, Türkiye’de BKA’ların oluşturulma kararının, katılan tüm aktörler açısından ilginç zorluklar doğurabilir:

- *Merkezi hükümet* açısından, çok farklı sosyo-ekonomik koşulları olan bölgeler için belirli politikalar tasarlanması için yetkinin bir seviyeye kadar yeni kurumlara verilmesi gerekecektir – veya AB’ye uyumlu bir yerelleşme yönünde sembolik bir jest yapmadan uygulamada küçük değişiklikler yapma riski alınabilir
- Katılım öncesi süreçte ek kaynak potansiyeli olarak görülen *Avrupalı aktörler* açısından ümit edilir ki, bölgesel kalkınma yaklaşımları açısından AB’nin yeni CEE üye devletlerinde ve ötesinde öğrenilen derslerden yararlanabilsinler – veya olması gerekenden daha ez etkili ve etkin politika yapma riskini sürdürürler
- Özel ve kamusal, *bölgesel aktörler* açısından kaynakların olasılıkla sınırlı veya ihtilafli olduğu durumlarda bölgesel kalkınma yaklaşımını tasarlama ve uygulama zorluğunu üstleneceklerdir - veya uygulamada küçük farklılıklar yapma riski alınabilir.

Bu güçlüklerle yüzleşmek açısından, bölgesel kalkınmada son on yıllarda Avrupa deneyiminden birçok ders ve ilham alınabilir - fakat BKA konseptinin Türkiye bölgelerinin kalkınmasında önemli bir etki ile sonuçlanıp sonuçlanmayacağını sonuçta belirleyecek olan bulguların ne kadar hazmedildiği yoğun ve interaktif öğrenme süreci ile belirli bir sosyo-ekonomik ve kurumsal yapıya ne kadar dönüştürüldüğüdür.

## KAYNAKÇA

Alden, Jeremy & Boland, Philip (eds.) (1996) *Regional Development Strategies - A European Perspective*, London: Jessica Kingsley Press.

Bachtler, John (1997) New Dimensions of Regional Policy in Western Europe, in Keating, Michael & Loughlin, John (eds.): *The Political Economy of Regionalism*, London: Frank Cass, pp 77-89.

Balme, Richard (1998) The French Regions as a Space for Public Policy, in Galès, Patrick le & Lequesne, Christian (eds.): *Regions in Europe*, London: Routledge, pp 181-198.

Benneworth, Paul (2001) *Regional Development Agencies - The Early Years*, Seaford: RSA.

Cameron, Greta *et al.* (2000) Institutional Change, Governance and Regional Development: Problems and Perspectives, in Danson, Mike *et al.* (eds.): *Governance, Institutional Change and Regional Development*, Aldershot: Ashgate, pp 266-75.

Danson, Mike *et al.* (eds.) (2000) *Governance, Institutional Change and Regional Development*, Aldershot: Ashgate.

Downes, Ruth (2000) EU and National Regional Policies in Austria, in Danson, Mike *et al.* (eds.): *Governance, Institutional Change and Regional Development*, Aldershot: Ashgate, pp 246-65.

- Dulupcu, Murat Ali (2005) Regionalisation for Turkey - An Illusion or a Cure?, *European Urban and Regional Studies* 12 (2): 99-115.
- Ferry, Martin & McMaster, Irene (2005) Regional Governance in Industrial Regions in Central and Eastern Europe: A Polish-Czech Comparison, in Sagan, Iwona & Halkier, Henrik (eds.): *Regionalism Contested. Institution, Society and Governance*, Avebury: Ashgate, pp 177-200.
- Halkier, Henrik (1999) *The Europeanisation of Regional Policy: Institutions and Regional Development*, SIRIUS Summer School, Glasgow 28.6.99.
- Halkier, Henrik (2001) Regional Policy in Transition - A Multi-level Governance Perspective on the Case of Denmark, *European Planning Studies* 9 (3): 323-38.
- Halkier, Henrik (2006a) *Institutions, Discourse and Regional Development. The Scottish Development Agency and the Politics of Regional Policy*, Brussels: PIE Peter Lang.
- Halkier, Henrik (2006b) *Regional Policy and Knowledge Processes: Towards a Framework for Analysis*, Aalborg University.
- Halkier, Henrik & Damborg, Charlotte (2000) Development Bodies, Networking and Business Promotion - The case of North Jutland, Denmark, in Danson, Mike *et al.* (eds.): *Governance, Institutional Change and Regional Development*, Aldershot: Ashgate, pp 92-114.
- Halkier, Henrik & Danson, Mike (1998) Regional Development Agencies in Europe - A Survey of Key Characteristics and Trends, in Halkier, Henrik *et al.* (eds.): *Regional Development Agencies in Europe*, London: Jessica Kingsley, pp 26-44.
- Halkier, Henrik & Flockhart, John Evan (2002) The Danish Cases - Bottom-up Initiatives between Regional and National Environments, in Östhol, Anders & Svensson, Bo (eds.): *Partnership Responses - Regional Governance in the Nordic States*, Stockholm: Nordregio, pp 41-84.
- Halkier, Henrik *et al.* (eds.) (1998) *Regional Development Agencies in Europe*, London: Jessica Kingsley Publishers.
- Östhol, Anders & Svensson, Bo (eds.) (2002) Partnership Responses - Regional Governance in the Nordic States, *Nordregio Report R2002* (6).
- Sagan, Iwona & Halkier, Henrik (2005) Regional Contestations: Conclusions, in Sagan, Iwona & Halkier, Henrik (eds.): *Regionalism Contested. Institution, Society and Governance*, Avebury: Ashgate, pp 265-72.
- Sagan, Iwona & Halkier, Henrik (eds.) (2005) *Regionalism Contested. Institution, Society and Governance*, Aldershot: Ashgate.
- Staeck, Nicola (1996) The European Structural Funds - Their History and Impact, in Heinelt, Hubert & Smith, Randall (eds.): *Policy Networks and European Structural Funds*, Aldershot: Avebury, pp 46-73.
- Velasco, Roberto (1991) The Role of Development Agencies in European Regional Policy - A Report for the DG XVI of the European Commission, Brussels.
- Wishlade, Fiona (1996) EU Cohesion Policy: Facts, Figures and Issues, in Hooghe, Liesbet (ed.): *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-level Governance*, Oxford: Oxford UP, pp 27-58.
- Wren, Colin (1996) Grant Equivalent Expenditure on Industrial Subsidies in the Post-War UK, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 58 (2): 317-53.

Yuill, Douglas (ed.) (1982) *Regional Development Agencies in Europe*, Aldershot: Gower.

## NOTES

1. Örneğin Dulupcu 2005'e bakınız
2. Halkier 2006b, cf <http://www.eurodite.bham.ac.uk/>.
3. Halkier 2001, 2006a; Halkier & Danson 1998, Halkier & Damborg 2000, Halkier & Flockhart 2002
4. Halkier & Danson 1998, cf Velasco 1991, Benneworth 2001.
5. Özet bir bakış için Halkier 2006a Bölüm 2.1'e bakınız
6. Yuill (ed.) 1982, Halkier & Danson 1998. Devam eden ve 2007/2008'de (cf Halkier 2006b)'de basılacak bir *Eurodite* çalışmasının sonuçları
7. Araştırma *Eurada* ilgili 30 üye kurumunu kapsamaktadır.
8. Halkier 2006a bölüm 3.4, cf Halkier & Danson 1998.
9. Yerel stratejik odaklı bir çok politika alanında izin vermek için (cf Şekile 2), eğer bir kurum birden fazla geleneksel faaliyette bulunmuyorsa, ağırlıklı olarak yeni faaliyetleri uzmanlık olarak dikkate alınacaktır, ve eğer kurum ikiden fazla yeni politikaya katılmıyorsa, ağırlıklı olarak geleneksel faaliyetleri uzmanlık olarak dikkate alınacaktır.
10. Bunun bir örnek çalışma yaklaşımı için örneğin Halkier 2006a bakınız
11. Halkier & Danson 1998.
12. Halkier 2006b, cf Halkier 1999.
13. Geniş tartışma için Halkier 2006a Section 2.1.'ye bakınız
14. Bütün merkezi hükümet destekleri 1991'de sona erdi, Danimarka bunda istisnadır (Halkier 2001).
15. Wren'in (1996 p. 328) hibe eşiti şekillerine dayanarak hesaplanmıştır.
16. Tek kurum ve ülkelerin örnek çalışmaları için, Alden & Boland (eds.) 1996, Halkier, Danson & Damborg (eds.) 1998, Danson, Halkier & Cameron (eds.) 2000, Sagan & Halkier (eds.) 2005 bakınız.
17. For overviews, see Wishlade 1996, Staeck 1996, Bachtler 1997.
18. Bkz. Ferry & McMaster 2005, Östholl & Svensson (eds.) 2002, Downes 2000, Balme 1998.
19. Bkz. Cameron *et al.* 2000, Sagan & Halkier 2005.

## **REGIONAL DEVELOPMENT IN THE EU AND TURKEY\***

**Teresa REEVES**

*Delegation of the European Commission to Turkey*

### ***Abstract***

*This text examines the fundamental concepts of economic and social cohesion that have underpinned and shaped regional policy in Europe and how these can be applied in the Turkish context. Disparities between richer and poorer regions in Turkey are extremely high and a focus of Turkey's accession strategy in relation to regional development is the application of policies and means that aim to narrow the gap between its more developed regions and those lagging behind. Current EU funded programmes that address the issues of disparities in development are reviewed.*

*The objectives of the structural funds up to 2006 are to be examined as well as those of the next implementation period 2007-2013 particularly in the context of the goals set by the Lisbon agenda. The direction of future regional policy of Turkey on the road to the EU will be commented in the light of the priorities of the new Instrument for Pre-Accession, which has a bridging function to future structural funds.*

### **PATTERNS OF REGIONALISATION IN EUROPE**

There has been no uniform pattern of regionalisation in Europe. In some cases regions have been superimposed on existing or former territorial groupings. This is the case, for example in Italy, Belgium and Spain and a high degree of autonomy has developed from what might be described as historical regions. Characteristic of these regions has been a bottom up approach, in contrast to the top down approach which has led to administrative or statistical creations with artificially drawn boundaries. This is the case of Sweden, Greece and the UK. Other examples represent a mix of the historical and administrative division, as is the case with Germany. In Eastern Europe, following the collapse of the Communist regime the main drive was towards decentralisation but with smaller and fragmented regions

---

*\* The views in this paper are the author's and do not necessarily reflect the position of the European Commission.*

being grouped into larger administrative units. This was the case for Bulgaria, Hungary, Slovakia and Slovenia. Generally speaking, where administrative and functional criteria such as size and characteristics have not coincided with an existing regional identity, the former have prevailed, although there is little correlation between the state of economic development and the kind of regionalisation.

Disparities between regions in EU member states existed long before the creation of the European Community, but were an internal matter for individual nations to address as they saw fit. The Treaty of Rome in 1957, which formed the basis of the European Communities recognised the need to “*promote throughout the Community a harmonious, balanced and sustainable development of economic activities, a high level of employment and of social protection*” as well as “*raising the stand of living and quality of life, and economic and social cohesion and solidarity among Member States*”. The aim is to enable all regions to benefit fully from the opportunities offered by the single market. Thus, one of the basic concepts of EU regional policy is that of solidarity, through the provision of Community level assistance to narrow the gap between the richer and poorer regions and help those regions which are “lagging behind” to overcome their disadvantage and catch up. Between 2000 and 2006 one third of the Community budgets, made up of contributions from member states, was spent on regional policy, targeting the regions which are most in need of assistance.

## **INSTRUMENTS FOR SOCIAL COHESION**

The financial instruments by which this solidarity drive to help the least favoured regions is implemented are the Structural Funds and the Cohesion Fund.

The EU provides financial assistance under multi-annual regional development programmes which are negotiated between the regions themselves, for the Member States and the Commission.

The first of the Structural Funds to have been created was the European Social Fund (ESF), to promote employment and improve the mobility of workers within the community. This fund aims to help the workforce to adapt to changes in the labour market, as well as help the unemployed and other disadvantaged groups get back to work. The focus of its funding is training and recruitment schemes.

The biggest of the funds is European Regional Development Fund (ERDF) which finances infrastructure, productive investment for job creation, local development projects and assistance to SMEs. This was created in 1975 following the first wave of enlargement and initially served to help regenerate declining industrial regions in the UK. After Greece, Spain and Portugal joined, the remit of the ERDF gradually extended to cover all the regions whose development was lagging behind.

The Maastricht treaty of 1992 made economic and social cohesion one of the Community’s priority objectives. By laying down criteria for economic and bud-

getary convergence for the Member states, this treaty imposed tight controls on public deficits. For the less well off countries, this meant establishing strict budgetary policies and at the same time increasing investment in infrastructure to speed up development. It was clear that countries such as Spain, Greece, Ireland and Portugal would not be able to achieve this without EU support. It was at this point that the Community set up the Cohesion Fund, to show solidarity with these less prosperous Member States

For the implementation of Structural Funds eligible areas were designated as "Objective 1 or 2 or 3" regions in the 2000-2006 period. Objective 1 were those regions whose average per capita GDP is less than 75% of the European Union average. This objective also covers the most remote regions. Two thirds of Structural Fund operations have been concentrated on Objective 1 regions, which prior to enlargement, covered 20% of the Union's total population.

Objective 2 targeted support for the economic and social conversion of regions in structural difficulties that do not qualify for Objective 1 status, such as declining rural areas, those suffering from declining industries and urban areas experiencing difficulties.

Objective 3 gathered together all the measures for human resource development outside the regions eligible for Objective 1.

The total budget for the SF amounted to €195 billion in 2000-2006, not including the Cohesion fund, of which around 70% was designate for to Objective 1 regions (€135.9 billion), 11.5% to objective 2 and 12% to Objective 3. The four main principles underpinning the operation of the SF are that assistance must be part of a programme, that as many parties as possible must be involved, that community assistance must not replace national funds (and this principle of additionality is a cornerstone of EU funding for both member states and candidate countries) and that spending of the funds must be properly managed, monitored and evaluated, with proper controls on payments.

Programming is based on the preparation of multi-annual development plans which involve a partnership based decision making process, in several states, until the measures are taken over by the public or private bodies entrusted with carrying them out. Development and conversion plans must be based on national and regional priorities. The concept of partnership has been expanded to include regional and local authorities.

The results of a Commission study on the economic impact of Objective 1 between 2000 and 2006 are encouraging in that they indicate that allocated funding steps up significantly the economic growth of the regions receiving assistance, but also has a knock on effect, with one quarter of total expenditure benefiting other regions of the EU. Indicators on technological progress, however, confirm that

southern European countries are still lagging behind in terms of technological innovation, with disparities particularly acute in leading edge technology sector.

Every 3 years the Commission produces a report on the progress made towards achieving economic and social cohesion and on the extent to which Community policies have contributed to it. Despite the fact that economic growth slowed down significantly in the EU since the mid-1990s, the general trend towards economic convergence is confirmed with disparities falling across the EU since 1995. The so called cohesion countries which include Spain Greece, Portugal and Ireland, have continued to catch up with other Member States. Ireland has been a notable success story. At the same time, however, regional disparities within Member States have actually grown (i.e. internal regional disparities in several Member States are increasing).

## **IMPACT OF ENLARGEMENT AND REFORM OF STRUCTURAL FUNDS**

The enlargement of the EU to 27 member States, with Bulgaria and Romania joining in 2007, has dramatically increased disparity levels across the EU. The new Member States have markedly lower levels of income per head and employment rates than other EU countries. At the same time, in recent years they have also shown dynamic growth both in terms of GDP and productivity.

With enlargement, regional disparities almost doubled. 48 regions amongst the Europe of 15 Member States 18% of the total population or 68 million inhabitants had a per capita income less than 75% the Community average. With the biggest single wave of enlargement, to encompass 10 new Member States, the number of such regions rose to 67( or 25% of the population and around 116 million persons, two thirds of which are in the new Member States. Only 30 regions in the EU of 15 Member States (12% of the population i.e. around 47 million people) remain under the threshold for 75% and would continue to be considered less favoured areas.

In June 2004, the EC adopted the programmes setting out the strategies to be supported by the SF for the 10 new Member States. Together with Cohesion Fund allocations, the SF are made more than €24 bn available from the European budget to the 10 new Member States over the 2004-2006 period of which €8.5 bn was been allocated to the Cohesion fund.

With enlargement and the sharp disparities between “old” and “new” Member States, there has been a revision of the Structural Funds to cover the period from 2007 to 2013.

Essentially, the strategy and resources of cohesion policy will be grouped into three new priority objectives for structural actions: 1) Convergence; 2) Competitiveness and Employment; 3) Cooperation. These will be covered by 3 financial

instruments (ERDF, ESF and Cohesion Fund), rather than 6 under the 2000-2006 regulations.

The three former priority Objectives of the Structural Funds – Objective 1: regions lagging behind in development; Objective 2: regions undergoing economic and social conversion; Objective 3: training systems and employment promotion – were thus replaced in 2007 respectively by convergence, competitiveness and cooperation regions.

Around 82% of the total funds for cohesion amounting to €308 billion in 2007-13 will be allocated to convergence, the bulk of the effort being in favour of the new member states by improving conditions for growth and speeding up, as the term implies, their convergence with existing member states.

Around 16% is earmarked for the regional competitiveness objective. Outside the least developed Member States and regions, the Commission proposes a two-fold approach: First, regional development programmes will help regions to anticipate and promote economic change by strengthening their competitiveness and attractiveness. Second, interventions aim at creating more and better jobs by adapting the workforce to economic change.

Supporting co-operation of regions at cross border, transnational and interregional level to further develop the balanced integration of the Union's territory is at the core of the third objective. Less than 3% will be spent for this priority.

## **THE LINK BETWEEN STRUCTURAL FUNDS AND PRE-ACCESSION FUNDS**

It is important to understand the revision of Structural Funds in order to better grasp the rationale behind the revision of assistance for countries which, like Turkey, are candidates to join the European Union.

Assistance for candidate countries is determined by the accession process and the need for candidate countries to harmonise with the EU. Their legislation needs to be aligned with the “*acquis*”, the substantial body of EU law. The accession partnership has set out the road map for the alignment process and progress is monitored annual in the Regular Report which reviews the process chapter by chapter. For the present candidate countries, accession is at least a medium term goal and assistance therefore operates in a medium rather than a long term perspective like traditional development aid. This assistance can be viewed as a precursor to the Structural Funds

The main instruments for pre-accession hitherto have included:

*Phare*: for implementation of the *acquis*, investments in economic and social cohesion, cross-border co-operation



*ISPA*: environment and transport infrastructure – precursor of Cohesion Fund

*SAPARD*: CAP *acquis* and Rural development – precursor of Rural Development plans

*Turkey pre-accession instrument*: same scope as Phare

As from 2007, a new instrument for pre-accession (IPA) came into force, within the context of the revision of the External Aid framework also covering the period 2007-2013. Essentially, IPA will replace the other instruments listed above and aim to reinforce the bridging function towards the adoption of the rules and principles of Structural Funds management. Candidate countries, which include Turkey, Croatia and Macedonia, are thus given the opportunity to “practice” the Community cohesion and rural policies by applying rules as closely as possible to the Structural (and Rural Development ) funds before accession.

Under the IPA framework regulation there will be 5 main components:

- Transition Assistance and Institution Building
- Regional and Cross-Border Co-operation
- Regional Development
- Human Resources Development
- Rural Development

The rationale of these components is that Candidate Countries will be confronted with exactly the same situation in the Community’s cohesion and agricultural after accession. IPA will support policy development as well as preparation for the implementation and management of the Community’s cohesion policy and in particular the preparation for the European Regional Development Fund and Cohesion Fund. Under components III-V Turkey will be assisted to address economic development needs with the aim of convergence with the EU. These needs include the creating employment, modernising agriculture and reducing regional disparities. The EU budget for Turkey under IPA will not be sufficient to have a major impact across all the areas that need to be addressed. Funds will therefore be concentrated along sectoral and geographical lines in order to maximise their impact. Nevertheless the bulk of effort, particularly in tackling regional disparities, will have to come from Turkey’s own resources. EU funds will be directed primarily to furthering alignment with the *acquis* and introducing applying the management principles that are applied to EU instruments. The framework for the regional development and human resources components of IPA ( III and IV) will be the Community Strategic Guidelines on Cohesion for the 2007-2013 period. The guidelines make it clear that two set of conditions need to be met in the pursuit of economic development: firstly, the existence of basic infrastructure and a labour force with the necessary levels of skills and training. Secondly, the wide

accessibility of information and communications technologies and high priority given to innovation.

The priority areas under the regional component cover environment, energy, transport, education and health and aid to SMEs, reflecting the priorities of the convergence objective under the structural funds.

## **REGIONAL DEVELOPMENT IN TURKEY UNDER IPA**

Turkey is characterised by considerably disparities between its regions, these being more pronounced than in any EU member state, new or old. Per capita GDP in the five poorest regions is between one third and a half of the national average and another seven regions fall below 75% of the national average. In contrast, income in the five richest regions is between 127% and 190% of national average. GDP is not the only indicator to be taken into account. When other socio economic indicators are taken into account, disparities are equally striking in terms of life expectancy, literacy rates, employment rates, access to health services, endowment in infrastructure including sanitation services etc. The poor facilities and employment prospects in the less favoured regions has accelerated the migration process. Not only is there a large rural exodus towards urban areas, but for many migrants the provincial towns are just a staging post towards the bigger cities of the western half of Turkey, Istanbul, Izmir, Bursa, Ankara and Antalya.

Harmonisation with the EU has been a key driver for Turkish regional policies. This process is monitored by the European Commission each year in its regular report on progress towards alignment with the *acquis communautaire*, the body of EU law, currently divided into 35 chapters, of which chapter 22 deals specifically with regional policy. The annual progress report has emphasised that persisting regional disparities need to be addressed and that important legal and administrative measures need to be taken for the successful implementation of regional policy. Turkey has taken several important steps in recent years.

Driven by the accession process, in 2002 Turkey grouped its 81 provinces into 26 territorial units for statistical purposes to align itself with the EU's NUTS II classification. This was an important move because it is at this NUTS II level that Structural Funds are implemented. This was followed by the preparation, spear-headed by Turkey's State Planning Organisation, of a National Development Plan indicating how EU funds would be allocated in the 2004-6 period, outlining the main priority axes and those targeted as "priority regions" for development. These first steps also paved the way for the creation of new structures at regional level, with the longer term view of setting up regional development agencies (DA) in each of the NUTS II regions. The law on the establishment of the DAs was adopted in 2006 and the first two agencies are being set up in Izmir and Adana. In the future, these agencies are expected to play an important role in regional planning and as drivers of the regional economy.

## **EU REGIONAL DEVELOPMENT FUNDING IN TURKEY: PRESENT AND FUTURE**

Hitherto, EU funded regional development programmes in Turkey have focused on the provision of funding primarily for the poorest regions or those with special needs, with integrated programming responding to local priorities. This has been accompanied with capacity building at regional level to implement programmes in a decentralised manner and in an effort to encourage a more participatory (or bottom up) approach to regional planning with involvement of both public and private sector local stakeholders.

Typical areas covered by existing programmes include: small scale infrastructure projects; human resource development; income generation and employment creation; agricultural extension and support; tourism development; rural development; environmental protection and quality of life.

The GAP regional development programme (2001 budget – MEDA regulation) – Budget €47 million (no Turkish co-financing): This was the first EU funded action with a specific regional focus, covering the 9 provinces of the GAP region in Turkey’s South East, an area that has also been the focus of the Turkey’s ambitious dam building programme. The EU funded project, however, is essentially a poverty alleviation initiative rather than an integrated regional development programme. It has 3 components: Rural Development Grant Scheme (€ 20 mn); cultural Heritage Grant scheme (€ 12 mn); SME grant scheme (€ 2 mn). The project is due to finish in 2008. The rural development grant schemes aim to assist farmers to improve their skills and farming methods through training, capacity building and investment and to diversify their sources of income generation. Under the cultural heritage component, many building of historical interest in the region have been restored and, most frequently are being used to generate income and employment in the region. Under the SME component, funding has been provided to local GIDEMs

The Eastern Anatolia Development Programme (2001 budget – MEDA regulation) – Budget €45 million (no Turkish co-financing). This programme represents the first attempt at a more integrated approach to regional programming. It covers four provinces in the east of the country (Van, Hakkari, Bitlis and Muş). Its implementation is decentralised (i.e. management responsibility has been delegated to the Turkish authorities) and there are 5 main strands: 1) capacity building; 2) agriculture and rural development; 3) support for SMEs; 4) tourism and environment; 5) social measures. Under the rural development component, extensive training has been given to farmers to help them improve their skills and the quality of their produce and livestock. A grant scheme was also launched to assist farmers both with capacity building and with investments. The SME component aims to improve entrepreneurial skills in the region through training and capacity building for local business support organisations. A grant scheme for SMEs is

under implementation to support local small enterprises with their investments. The tourism and environment component has sought to boost the image of this beautiful region as a tourism destination, highlighting its natural and cultural assets. The grant scheme was also designed with the aim of improving business infrastructure and preserving the environment. Many municipalities submitted their projects for waste management under this scheme. As one of the poorest regions in the country and an area of rapid migration to urban areas, poverty is widespread and the social component aimed to assist the most vulnerable groups in particular and build capacity in local social services and NGOs to provide assistance and services to these groups. This component also included the procurement of two mobile health units to provide services in particular for women and children in the more remote villages.

The Samsun, Kastamonu, Erzurum NUTS II Regional Development programme has a budget €52.33 million (of which EU contribution €40). It is a pre accession decentralised regional programme with 3 components to fund projects in small scale infrastructure, support to SMEs and support to local development initiatives. The components of the 3 grant schemes funded by this programme are similar in scope to the EADP grant schemes.

The Malatya, Ağrı, Konya, Kayseri NUTS II regional Development Programme (which covers 13 provinces) is the largest of them all with a budget of €90.62 million of which EU is financing 75%. The most ambitious programme so far, both in size and geographical coverage, comprising four components. Its scope and content is similar to that of the SKE programme but with the addition of extensive training for farmers.

Trabzon regional development programme € 26 million. This programme will cover 5 provinces of the Eastern Black Sea coast and is similar in both cope and content to the SKE programme.

As we have seen, the main “delivery mechanism” for the funds under these programmes is through grant schemes. If properly targeted, these play an important role in stimulating local initiatives across several sectors of activity and in acting as a catalyst for regional development.

With the introduction of IPA the emphasis is set to change, with the bulk of funds under regional development being spent on investment projects (with 25% co-funding from national sources), much of this will be on heavy cost investment to improve infrastructure in line with the priorities identified under the regional development component of IPA. Under this component, there will be three so called “operational programmes” for Turkey focusing on transport, the environment and support to SMEs. The first of these two will take a more sectoral than regional approach. But in a country with such wide regional disparities as exist in Turkey, central government cannot afford to lose sight of the regional dimension. Under

structural funds and under IPA itself, the burden of maintaining the regional balance will fall largely on national authorities given that the EU funds are so limited in relation to Turkey's GDP.

In future therefore, we can probably envisage the implementation of EU assisted regional development falling largely under the responsibility of individual ministries, with a strong coordinating role reserved for the State Planning Organisation which will continue with its primary function of planning, including regional planning.

Regional planning is important because it provides the framework for development. Without this framework, development is likely to be dictated primarily by market forces and inevitably will suffer the consequences of market failures. Planning also implies intervention which in free market economies is considered to be desirable when it tackles market failures, redresses imbalances or prevents them from occurring. Regional problems are ranked among the difficulties which are often above the ability of the market to solve. But intervention may also be seen in a more dynamic and positive light, aiming to increase competitiveness beyond current limits, or accelerating growth. This will be the focus of the regional competitiveness operational programme under IPA.

For Turkey there are many challenges ahead on the path to convergence with the EU. There is a need to continue alignment with the *acquis communautaire* and the competitiveness of the Turkish economy needs to increase to bring it closer to EU levels. Reduction of regional disparities will continue to be a key element under chapter 22 on regional development. In order for IPA funds to make an impact, they must be concentrated on a limited number of operational programmes. The big push towards reducing regional disparities, as we have noted, must come from the Turkish side and through Turkish funds. Interwoven with this priority is the need to increase employment, to restructure agriculture, to mitigate the effects of rapid urbanisation and to improve the protection of the environment. It is likely the Turkish authorities will pursue these goals through a "growth pole" strategy focused on transforming selected provincial towns in the less developed regions into hubs of economic growth and employment which can act as drivers for the regional economy.

## AB VE TÜRKİYE'DE BÖLGESEL KALKINMA\*

**Teresa REEVES**

*Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu*

### **Özet**

*Aşağıdaki metin Avrupa'da bölgesel politikayı belirleyen ve destekleyen ekonomik ve sosyal uyumun temel kavramlarını ve bunların Türkiye bağlamında nasıl uygulanabileceği incelemektedir. Türkiye'de zengin ve yoksul bölgeler arasındaki eşitsizlikler çok yüksektir ve Türkiye'nin bölgesel kalkınmaya ilişkin AB'ye katılım stratejisinin odak noktasında geri kalmış bölgelerle kalkınmış bölgeler arasındaki farkın azaltulmasını amaçlayan politikaların ve araçların uygulanması bulunmaktadır. Kalkınmadaki eşitsizlikler konusundaki AB fon programları yeniden gözden geçirilmektedir.*

*2006'ya kadarki yapısal fonların hedefleri ve özellikle Lizbon stratejisinde belirlenen hedefler bağlamında 2007–2013 uygulama dönemi incelenmiştir. Türkiye'nin AB yolunda gelecekteki bölgesel politikasının yönü yapısal fonlar için köprü işlevi gören katılım öncesi oluşturulan yeni aracın öncelikleri ışığında yorumlanacaktır.*

### **AVRUPA'DA BÖLGESELLEŞME BİÇİMLERİ**

Avrupa'da bölgeselleşme tek bir kalıpta gerçekleşmemiştir. Bazı durumlarda bölgeler var olanlar ya da eski bölgeler temelinde oluşturulmuşlardır. Örneğin, yüksek derecede özerkliğin gelişmiş olduğu ve tarihsel bölgeler olarak tanımlanabilen İtalya, Belçika ve İspanya bölgelerindeki durum böyledir. Bu bölgelerin özellikleri idari ya da yapay olarak çizilen sınırlarla istatistiksel oluşumlara yol açan yukarıdan aşağıya yaklaşımın tersine aşağıdan yukarıya gelişen yaklaşımdır. İsveç, Yunanistan ve Birleşik Krallık'taki durum da böyledir. Almanya gibi diğer örnekler tarihsel ve yönetsel bölümlenmelerin bir karışımını temsil eder. Komünist rejimin çökmesinin ardından Doğu Avrupa'daki ana yönelim yerelleşme yönünde oldu ancak bu küçük ve bölünmüş bölgelerin birleştirilerek daha büyük

---

\* Bu yazıdaki görüşler yazarın kendisine aittir ve Avrupa Komisyonu'nun görüşlerini yansıtmayabilir.

yönetim birimlerinin oluşturulmasıyla gerçekleşti. Bulgaristan, Macaristan, Slovakya ve Slovenya’da da bu şekilde gerçekleşti. Bölgenin fiziksel büyüklüğü ve karakteristik özellikleri gibi idari ve işlevsel ölçütler mevcutta var olan bir bölgesel kimlik ile çakışmadığında, iktisadi kalkınmanın durumuyla, bölgeselleşme türü arasındaki ilişkinin düşük olmasına karşın genellikle önceki üstün geldi.

AB üye devletlerinde bölgeler arası eşitsizlikler Avrupa Topluluğu’nun kurulmasından çok önce vardı, fakat bu her ülkenin uygun gördüğü biçimde tanımlayacağı kendi iç sorunuydu. Avrupa Topluluğunun temellerini kuran 1957’deki Roma Anlaşması “*Topluluk kapsamında ekonomik faaliyetlerin uyumlu, dengeli ve sürdürülebilir kalkınması, yüksek seviyede istihdam ve sosyal korumayı yaygınlaştırmak*“ ve “*Üye Devletlerde yaşam standardını ve kalitesini ve ekonomik ve sosyal uyum ve dayanışmayı yükseltmeye*” olan ihtiyacı belirlemiştir. Amaç tek bir piyasa tarafından sunulan fırsatlardan tüm bölgelerin tamamen yararlanmasını sağlamaktır. Bu nedenle, Topluluk düzeyinde desteğin sağlanmasıyla zengin bölgeler ile fakir bölgeler arasındaki farkı azaltmak ve dezavantajlarının üstesinden gelmek konusunda “geri kalmış” bölgelere, diğerlerine yetişmeleri için yardım etmek açısından AB bölgesel politikasının temel kavramlarından bir tanesi dayanışmadır. 2000 ile 2006 yılları arasında üye ülkelerin katkısı ile oluşturulan Topluluk bütçesinin üçte biri, desteğe en çok ihtiyaç duyan bölgeleri hedefleyen bölgesel politika için harcandı.

## **SOSYAL UYUM ARAÇLARI**

Bu dayanışmanın az gelişmiş bölgelere yardım için kullandığı finansal araçlar Yapısal Fonlar ve Uyum Fonudur.

AB, bölgelerin kendileri arasında, Üye Ülkeler ve Komisyon ile müzakere ettikleri çok yıllık bölgesel kalkınma programları çerçevesinde finansal destek sağlar.

Yapısal Fonların ilki, istihdamı teşvik etmek ve topluluk içinde iş gücü hareketliliğini geliştirmek amacıyla oluşturulan Avrupa Sosyal Fonuydu (ESF). Bu fon, işçilerin iş gücü piyasasındaki değişikliklere ayak uydurmasına yardımcı olmak ve aynı zamanda işsizlerin ve diğer dezavantajlı grupların işe dönmeleri için destek vermeyi amaçlar. Bu fonun odaklandığı konular eğitim ve işe alma çerçevesindedir.

Fonların en büyüğü alt yapı, iş imkânları oluşturulması için verimli yatırımlar, yerel kalkınma projeleri ve KOBİ’lere desteğin finanse edildiği Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu’dur (ERDF). Bu fon, ilk genişleme dalgasını takiben 1975 yılında oluşturuldu ve ilk olarak Birleşik Krallık’taki düşüşe geçen sanayi bölgelerinin ayağa kalkmasına yardım etmek için kullanıldı. Yunanistan, İspanya ve Portekiz’in katılımından sonra, ERDF zamanla kalkınmada geri kalmış tüm bölgeleri kapsayacak şekilde genişletildi.



1992’deki Maastricht antlaşması, ekonomik ve sosyal uyumun Topluluğun öncelikli hedeflerinden bir tanesi olduğunu belirtti. Bu anlaşma, üye ülkeler için ekonomik ve bütçesel uyum için ölçütlerin belirlenmesiyle, kamu açıkları üzerinde sıkı kontroller getirmiştir. Daha kötü durumdaki ülkeler açısından bu, katı bütçe politikaları oluşturulması ve aynı zamanda kalkınmayı hızlandırmak amacıyla alt yapıya yatırımın artırılması anlamına gelmiştir. İspanya, Yunanistan, İrlanda ve Portekiz gibi ülkelerin bunu AB desteği olmadan başaramayacağı çok açıktı. Topluluk bu noktada, refah seviyesi düşük olan üye ülkelerle arasındaki dayanışmayı göstermek için Uyum Fonlarını oluşturdu.

Yapısal Fonların uygulanması için uygun alanlar 2000–2006 dönemi için “Hedef 1, 2 ve 3” bölgeleri olarak belirlendi. Hedef 1 bölgeleri kişi başı ortalama GSYİH’si Avrupa Birliği ortalamasının %75’inden düşük olan bölgelerdi. Bu hedef aynı zamanda en uzak bölgeleri de kapsamıştır. Yapısal Fon çalışmalarının üçte ikisi Genişlemeden önce, Hedef 1 bölgeleri üzerine yoğunlaşmış ve Birliğin toplam nüfusunun %20’sini kapsamıştır.

Hedef 2, çökmekte olan kırsal bölgeler, sanayinin azalmasından kaynaklanan sorunları bulunan bölgeler ve zor durumda olan kentler gibi Hedef 1 statüsüne girmeyen fakat yapısal zorlukları olan bölgelerin ekonomik ve sosyal dönüşümünü desteklemeyi hedefledi.

Hedef 3, Hedef 1 dışında kalan bölgelerdeki insan kaynaklarının gelişimi için tüm önlemleri bir araya getirdi.

Yapısal Fonlar için 2000–2006 arasında 195 milyar € toplam bütçenin, Destek Fonları hariç, %70’i Hedef 1 bölgeleri (135,9 milyar €), %11,5 Hedef 2 ve %12’si Hedef 3 bölgeleri için ayrıldı. Yapısal Fonların işleyişinin temellerini oluşturan dört ana ilke şöyledir. Destek programın bir parçası olmalıdır; mümkün olduğunca çok tarafın katılımı sağlanmalıdır; topluluk desteği ulusal fonların yerine geçmemelidir (bu “katkı yapma -additionality” ilkesi aday üye ve üye ülkeler için AB fonlarının temel taşıdır) ve fonların harcanması düzenli ödeme kontrolleriyle düzgün bir şekilde yönetilmeli, izlenmeli ve değerlendirilmelidir.

Programlama bazı ülkelerde, kamu veya özel kurumlar tarafından uygulamayla ilgili önlemler alınana kadar, karar verme sürecindeki bir ortaklığı içeren çok yıllık kalkınma planlarının hazırlanmasına dayanmaktadır. Kalkınma ve dönüşüm planları bölgesel ve ulusal önceliklere bağlı olmak zorundadır. Ortaklık kavramı bölgesel ve yerel yönetimleri kapsayacak şekilde genişletilmiştir.

2000 ile 2006 yılları arasında Hedef 1’in iktisadi etkisi üzerine Komisyon’un çalışmasının sonuçları, kullandırılan fonların destek alan bölgelerde ekonomik büyümeyi ciddi ölçüde arttırdığını göstermekte fakat AB’nin diğer bölgeleri tarafından yararlanılan, toplam harcamanın dörtte birinin ikincil etkisinin de olduğu. Öte yandan teknolojik ilerleme göstergeleri, güney Avrupa ülkelerinin hala teknolojik inovasyon açısından geri olduğunu doğrulamaktadır.



Komisyon her 3 yılda bir ekonomik ve sosyal uyumun başarılmasında geline nokta ve bunu destekleyen Topluluk politikalarını izlemek için bir rapor hazırlar. AB içinde ekonomik büyümenin 1990'ların ortalarından beri ciddi ölçüde yavaşlamasına rağmen ekonomik uyumda genel eğilim, 1995'den beri AB genelinde eşitsizliklerin azaldığını göstermektedir. Uyum ülkeleri olarak adlandırılan İspanya, Yunanistan, Portekiz ve İrlanda diğer üye devletleri yakalamaya devam etmektedirler. İrlanda dikkate değer bir başarı öyküsü olmuştur. Öte yandan üye devletler içindeki bölgesel farklılıklar büyümüştür. Diğer bir deyişle birçok Üye Devlette ülke içindeki bölgeler arası eşitsizlikler artmaktadır.

## GENİŞLEMENİN ETKİLERİ VE YAPISAL FONLARDA REFORM

AB'nin, 2007 yılında Bulgaristan ve Romanya'nın da katılımıyla, 27 üye devlete genişlemesi, AB içindeki eşitsizlikleri ciddi ölçüde artırmıştır. Yeni üye devletlerdeki kişi başına düşen gelir ve istihdam oranları diğer AB ülkelerine göre oldukça düşüktür. Bununla beraber, bu ülkeler son yıllarda GSYİH ve üretkenlik açısından dinamik bir büyüme eğilimi göstermektedirler.

Genişleme ile bölgesel farklılıklar neredeyse iki katına çıkmıştır. Avrupa genelinde 15 Üye Devletteki 48 bölgede toplam nüfusun %18'i veya 68 milyonluk nüfusuyla Topluluk ortalamasının %75'inden daha düşük kişi başına düşen gelire sahiptir. 10 yeni üye devletin katılımını içeren tek seferdeki en büyük genişleme dalgasıyla, bu tür bölgelerin sayısı 67'ye (ya da nüfusun %25'i ve üçte ikisi yeni üye devletlerde olmak üzere yaklaşık olarak 116 milyonluk bir nüfusa) yükseldi. 15 üye devletin yalnızca 30 bölgesi (toplam nüfusun %12'si, yaklaşık 47 milyon kişi) %75'lik eşğin altında kaldı ve daha az gelişmiş bölge olarak kabul edilmeye devam edilecekler.

Avrupa Komisyonu (EC) Haziran 2004'te, Yapısal Fonlarla desteklenecek yeni 10 üye devlet için stratejileri belirleyen programları kabul etti. 2004-2006 döneminde, 10 yeni üye devlete Uyum Fonu ödenekleriyle birlikte, Yapısal Fonlar çerçevesinde Avrupa bütçesinden 24 milyar €'dan fazla kaynak sağlandı ve bunun 8,5 milyar €'su Uyum Fonu olarak kullanıldı.

Genişleme ile "eski" ve "yeni" üye devletler arasında oluşan keskin farklılıklar göz önünde bulundurularak 2007 ile 2013 dönemini kapsayan Yapısal Fonlar yenilendi.

Temel olarak uyum politikasının strateji ve kaynakları, yapısal faaliyetler için üç yeni öncelik hedefinde gruplanacak: 1) Uyum; 2) Rekabet edebilirlik ve İstihdam; 3) İşbirliği. Bunlar 2000–2006 düzenlemelerindeki 6 finansal araç yerine, 3 finansal araç tarafından karşılanacak (ABKF, ASF ve Uyum Fonu).

Yapısal Fonların üç eski öncelikli Hedef – Hedef 1: kalkınmada geri kalan bölgeler; Hedef 2: ekonomik ve sosyal dönüşüm geçiren bölgeler; Hedef 3: eğitim

sistemi ve istihdam teşviği – 2007 yılında sırasıyla uyum, rekabet edebilirlik ve işbirliği bölgeleri ile değiştirilmiştir.

Yaklaşık olarak toplam fonların %82'si olan 308 milyar €'yu bulan uyum fonları 2007–13 arasında uyum fonuna aktarılarak, harcanacak çabanın önemli bir kısmı, yeni üye devletlerde büyüme ve diğer üye ülkeler ile aralarında farkları hızlı bir şekilde kapatarak birleşmelerine odaklanmıştır.

Fonların yaklaşık %16'sı bölgesel rekabet edebilirlik hedefi için ayrılmıştır. Daha az gelişmiş Üye Ülkeler ve bölgeler dışında, Komisyon iki uçlu bir yaklaşım önermiştir: İlki, bölgesel kalkınma programlarının yardımıyla rekabet edebilirliklerini ve cazibelerini arttırarak ekonomik değişimin sağlanması ve teşvik edilmesi, ikincisi, iş gücünü ekonomideki değişime uyarlayarak, daha fazla ve iyi iş imkânlarının yaratılmasını amaçlayan müdahalelerdir.

Bölgelerin sınır ötesi, ülkeler ötesi ve bölgeler arası seviyede ortaklığını desteklemek, Topluluk alanında daha fazla dengeli entegrasyonun gelişimi, üçüncü hedefin çekirdeğini oluşturmaktadır. Bu öncelik için %3'den daha az miktarda fon kullanılacaktır.

## **YAPISAL FONLAR VE KATILIM ÖNCESİ FONLAR ARASINDAKİ BAĞLANTI**

Yapısal Fonların revizyonu anlamak, Avrupa Birliği'ne katılmak için aday olan Türkiye gibi ülkelere sağlanacak yardımın revizyonu arkasındaki mantığı anlamak açısından önemlidir.

Aday ülkeler için yardım müzakere süreci ve aday ülkelerin AB ile uyumlulaştırılması ihtiyacı ile belirlenir. Bu ülkelerin yasal düzenlemelerinin AB kanununun önemli parçası olan müktesebat ile uyumlulaştırılması gereklidir. Katılım ortaklığı uyum süreci için yol haritası hazırlanmış durumdadır ve ilerleme sürecin başlık başlık gözden geçirildiği Düzenli Rapor ile yıllık olarak takip edilir. Şu anki aday ülkeler için müzakere süreci en az orta vadeli bir amaç durumundadır ve bu yüzden yardım, geleneksel kalkınma yardımı gibi uzun yerine orta vadeli perspektiftedir. Bu destek Yapısal Fonlar için öncü olarak görülebilir.

Katılım öncesi temel araçlar şu ana kadar aşağıdakileri içermiştir:

*Phare*: müktesebatın uygulanması, ekonomik ve sosyal uyum, sınır ötesi işbirliği için

*ISPA*: çevre ve ulaşım alt yapısı – Uyum Fonlarının öncüsü

*SAPARD*: Ortak tarım politikası müktesebatı ve kırsal kalkınma – Kırsal kalkınma planlarının öncüsü

*Türkiye katılım öncesi aracı*: Phare ile aynı kapsam

2007’den itibaren, 2007–2013 dönemini de kapsayan Dışsal Yardım çerçevesinin gözden geçirilmesi kapsamında, yeni bir katılım öncesi araç (IPA) kullanılmaya başlanmıştır. Aslında IPA yukarıda listelenen araçların yerine geçecek ve Yapısal Fon yönetiminin kuralları ve prensiplerinin benimsenmesi için getirilen fonksiyonları güçlendirmeyi amaçlayacaktır. Böylece Türkiye, Hırvatistan ve Makedonya’yı kapsayan aday ülkelere müzakerelerden önce Yapısal (ve Kırsal Kalkınma) fonlarını kuralları mümkün olan en yakın şekilde uygulayarak Toplulukla uyumu ve kırsal politikaları “pratik etmeleri” için fırsat veriliyor. IPA çerçeve düzenlemesi altında 5 ana bileşen bulunmaktadır:

- a) Geçiş Desteği ve Kurumsal Yapılanma
- b) Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği
- c) Bölgesel Kalkınma
- d) İnsan Kaynakları Gelişimi
- e) Kırsal Kalkınma

Bu bileşenlerin mantığı Aday Ülkelerin müzakerelerden sonra Topluluğun uyumu ve tarım alanında tamamen aynı durum ile karşılaşmasıdır. IPA, politika geliştirilmesinin yanı sıra uygulamaya hazırlık ve Topluluğun uyum politikasının yönetimini ve özellikle Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve Uyum Fonu için hazırlanmayı destekleyecektir. III-V bileşenleri kapsamında, Türkiye, AB’ye uyumunun sağlanması amacıyla iktisadi kalkınma ihtiyacına yönelik destek alacaktır. Bu ihtiyaçlar istihdam yaratılması, tarımın modernizasyonu ve bölgesel farklılıkların azaltılmasını içermektedir. IPA altında Türkiye için ayrılan bütçe belirtilen ihtiyaç alanlarının tümünde büyük bir etki yaratmak için yeterli olmayacaktır. Bu yüzden etkilerini en yüksek seviyeye taşımak için fonlar sektörel ve coğrafi hatlara odaklanacaktır. Bununla birlikte çabanın büyük kısmı, özellikle bölgesel farklılıkların azaltılmasında, Türkiye’nin kendi öz kaynaklarından sağlanmak zorundadır. AB fonları öncelikle müktesebat ile uyum çalışmaları ve AB araçlarına uygulanan yönetim prensiplerinin uygulanmasını gerçekleştirmek için kullanılacaktır. IPA’nın bölgesel kalkınma ve insan kaynakları bileşenleri (III ve IV) için çerçeve, 2007–2013 dönemi için Uyum için Topluluk Strateji Rehberidir. Rehberler, iktisadi kalkınmanın sağlanması için iki koşulun sağlanması gerektiğini belirtmiştir: ilki var olan temel alt yapı ve yeterli eğitim ve niteliklere sahip iş gücünün oluşmasıdır. İkincisi ise bilgi ve iletişim teknolojilerinin geniş kitlelerce ulaşılabilirliği ve inovasyona yüksek önceliğin verilmesidir.

Bölgesel bileşen altındaki öncelik alanları çevre, enerji, ulaşım, eğitim ve sağlık ve KOBİ’lere desteği kapsamakta, yapısal fonların altındaki uyum hedef önceliklerini yansıtmaktadır.

## **IPA KAPSAMINDA TÜRKİYE’DE BÖLGESEL KALKINMA**

Türkiye’deki bölgeler arasındaki farklılıklar, yeni veya eski herhangi bir AB üyesi ülkeden daha fazla dile getirilmekte olup, Türkiye’yi önemli ölçüde karakterize

etmektedir. En fakir beş bölgede kişi başına GSYİH ulusal ortalamasının üçte biri ile yarısı arasındadır ve diğer 7 bölge ulusal ortalamasının %75’nin altında kalmaktadır. Bunun aksine, en zengin beş bölgedeki gelir ulusal ortalamasının %127 ile %190 arasındadır. GSYİH göz önünde bulundurulmuş tek gösterge değildir. Yaşam süresi, okuma-yazma oranı, istihdam oranı, sağlık hizmetlerine erişebilirlik ve sağlık koruma hizmetleri de aralarında olmak üzere altyapı yatırımları gibi diğer sosyo-ekonomik göstergeler dikkate alındığında da farklılıklar aynı şekilde çarpıcıdır. Az gelişmiş bölgelerde kalitesiz tesisler ve istihdam sorunu göçü arttırmıştır. Göç sadece geniş kırsal yerleşimlerden şehirlere yaşanmamaktadır. Birçok göçmen il merkezlerini bir geçici konaklama yeri olarak kullanarak ülkenin batı yarısındaki İstanbul, İzmir, Bursa, Ankara ve Antalya gibi büyük şehirlere göç etmektedir.

Türk bölgesel politikaları için AB ile uyumlulaşma önemli bir itici güç olmuştur. Bu süreç Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan, şu anda 35 başlıktan oluşan ve bunların 22’sinin özel olarak bölgesel politikayı kapsayan, AB kanununun bütünü olan topluluk müktesebatı ile uyum çalışmalarında geline aşamanın incelendiği olağan yıllık raporlar ile takip edilmektedir. Yıllık ilerleme raporu süregelen bölgesel farklılıklarla ilgilenilmesi ve bölgesel politikanın başarılı bir şekilde uygulanması için önemli yasal ve idari önlemlerin alınması gerektiğini belirlemektedir. Türkiye son birkaç yılda önemli adımlar atmıştır.

Katılım sürecinin itici gücüyle, 2002 yılında Türkiye AB’nin NUTS II sınıflandırmasına uyum sağlamak için 81 ilini istatistiksel amaçlarla 26 bölgesel birimde grupladı. Bu gelişme yapısal Fonların NUTS II seviyesinde uygulanıyor olması nedeniyle önemliydi. Bunu takiben, Türkiye Devlet Planlama Teşkilatı’nın öncülüğünde AB fonlarının 2004–2006 arasında nasıl dağıtılacağını gösteren, ana öncelik konularını belirleyen ve kalkınma için “öncelikli bölgeler”i hedef alan Ulusal Kalkınma Planı hazırlandı. Bu ilk adımlar aynı zamanda uzun vadede her bir NUTS II bölgesinde bölgesel kalkınma ajanslarının (KA) kurulması gibi bölgesel seviyede yeni yapıların oluşturulmasının önünü açtı. KA’ların kurulması ile ilgili yasa 2006 yılında kabul edildi ve ilk iki ajans İzmir ve Adana’da kuruldu. Gelecekte, bu ajansların bölgesel ekonomi için itici gücü olarak bölgesel planlamada önemli rol oynaması ve olmaları beklenmektedir.

## **TÜRKİYE’DE AB BÖLGESEL KALKINMA FONU: ŞİMDİ VE GELECEK**

Şimdiye kadar, Türkiye’deki AB destekli bölgesel kalkınma programları, fonların yerel önceliklere göre uyarlanan entegre programlama ile öncelikle en fakir veya özel ihtiyaçları olan bölgeler için kullanılması üzerinde durdu. Programların ademi merkezîyetçi bir anlayışla uygulanması ve kamu ve özel sektörden yerel paydaşların bölgesel planlamaya dahil olması için daha fazla katılımcı (veya aşağıdan

yukarıya) yaklaşımı teşvik eden bir çaba sarf edilerek bölgesel seviyede kapasite geliştirme çalışmaları da gerçekleştirildi.

Varolan programların kapsadığı tipik alanlar: küçük ölçekli alt yapı projeleri; insan kaynaklarının gelişimi; gelir ve istihdam yaratılması; tarımsal büyüme ve destek; turizm gelişimi; kırsal kalkınma; çevrenin korunması ve yaşam kalitesi.

GAP bölgesel kalkınma programı (2001 bütçesi - MEDA yönetmeliği) – Bütçe 47 milyon € (Türkiye eş finansmanı yok): Bu Türkiye'nin Güney Doğusunda Türkiye'nin çok büyük baraj yapım program alanı olan GAP'ın 9 ilini kapsayan ve AB tarafından fonlanan belirli bir bölgesel odağı olan ilk faaliyetti. Fakat AB tarafından fonlanan proje entegre bölgesel kalkınma programından daha çok bir yoksullukla mücadele yaklaşımı şeklindedir. 3 bileşeni vardır: Bölgesel Kalkınma Hibe Çerçevesi (20 milyon €); Kültürel Miras Hibe Çerçevesi (12 milyon €); KOBİ Hibe Çerçevesi (2 milyon €). Proje 2008 yılında tamamlanacaktır. Bölgesel kalkınma hibe programları çiftçilere; eğitim, kapasite geliştirme ve yatırım yoluyla becerilerini ve çiftçilik yöntemlerini geliştirme ve gelir kaynaklarını çeşitlendirmeleri için destek vermeyi amaçlamaktadır. Kültürel miras bileşeninin altında, çoğunlukla gelir elde etmeye yönelik ve bölgede istihdam sağlayacak işlerde kullanılmak üzere tarihsel önemi olan birçok bina restore edilmiştir. KOBİ bileşeni altında ise yerel GİDEM'ler (Girişimci Destekleme Merkezi) için fon sağlandı.

Doğu Anadolu Kalkınma Programı (2001 bütçe – MEDA yönetmeliği– Bütçesi 45 milyon €, Türkiye eş finansmanı yok). Bu bölgesel programlama için daha entegre yaklaşımı olan ilk teşebbüsü temsil etmektedir. Bu program ülkenin doğusundaki dört ili kapsar (Van, Hakkari, Bitlis ve Muş). Uygulanması merkezi değildir (yani yönetim sorumluluğu Türk otoritelerine verilmiş olan) ve 5 temel standardı vardır: 1) kapasite geliştirme; 2) tarım ve kırsal kalkınma; 3) KOBİ'lere destek; 4) turizm ve çevre; 5) sosyal önlemler. Kırsal kalkınma bileşeni altında, çiftçilere becerilerini ve ürün ve hayvanlarının kalitelerini arttırmalarına yardım etmek için yoğun eğitim verilmektedir. Çiftçilere hem kapasite geliştirme hem de yatırımlar konusunda destek vermek için ayrıca bir hibe çerçevesi oluşturuldu. KOBİ bileşeni bölgeye eğitim ve yerel iş destek kuruluşları için kapasite geliştirme aracılığı ile girişimciliği desteklemeyi amaçlamaktadır. Yerel küçük şirketleri yatırımlarında KOBİ'leri desteklemek için hibe çerçevesi uygulama aşamasındadır. Turizm ve çevre bileşeni, bu çok güzel bölgenin imajını doğal ve kültürel güzelliklerini öne çıkarıp güçlendirerek turizm merkezi olmasını sağlamayı hedefledi. Hibe çerçevesi aynı zamanda iş altyapısını güçlendirmek ve çevreyi korumak amacıyla tasarlandı. Birçok belediye bu hibe programına atık yönetimi projeleri ile başvuru yaptı. Ülkedeki en fakir bölgelerden biri ve şehre en hızlı göç veren bu bölgede yoksulluk oldukça yaygındır ve sosyal birleşende, özellikle en zayıf gruplara destek olmak ve yerel sosyal servislere kapasite geliştirmek ve STK'ların bu gruplara destek ve hizmet sağlanması hedeflenmiştir. Bu bileşende

iki mobil sağlık birimi tedarik edilerek uzak köylerdeki özellikle çocuk ve kadınlara hizmet sağlanmasını da içermiştir.

Samsun, Kastamonu, Erzurum (SKE) NUTS II Bölgesel Kalkınma programı, 52.33 milyon € (bunun 40 milyon €’su AB katkısıdır) bütçeye sahipti. Bu 3 bileşenli katılım öncesi merkezi olmayan bölgesel program ile küçük ölçekli alt yapı, KOBİ’lerin desteklenmesi ve yerel kalkınma girişimlerinin desteklenmesine yönelik fon sağlandı. Bu program ile fonlanan 3 hibe şemasının bileşenleri Doğu Anadolu Kalkınma Programı hibe şemasının kapsamı ile benzerdir.

Malatya, Ağrı, Konya, Kayseri NUTS II bölgesel Kalkınma Programı (13 ili kapsamaktadır) bunların içinde %75’i AB tarafından sağlanan 90.62 milyon € bütçesi ile kalkınma programları içindeki en büyüğüdür. Gerek boyutu gerekse de kapsadığı jeolojik alan açısından şu ana kadar en iddialı program olup, dört bileşeni vardır. Kapsamı ve içeriği SKE programına benzerdir fakat bu programda ek olarak çiftçilere geniş eğitim verilmesi bulunmaktadır.

Trabzon bölgesel kalkınma programı 26 milyon € bütçesi ile Doğu Karadeniz kıyısındaki 5 ili kapsayacaktır ve gerek kapsamı gerekse de içeriği açısından SKE’ye benzer olacaktır.

Gördüğümüz gibi, bu programlar kapsamında fonların temel “dağıtım mekanizması” hibe çerçevesidir. Eğer uygun şekilde hedeflenirse, birçok sektörel faaliyetlerde yerel girişimlerin canlanması ve bölgesel kalkınmada katalizör görevi görmesi açısından bu programlar önemli rol oynarlar.

IPA’nın devreye girmesiyle, bölgesel kalkınmanın altındaki fonların büyük bir kısmı yatırım projeleri (ulusal kaynaklardan %25 eş finansman ile), bunların büyük bir kısmı da IPA’nın bölgesel kalkınma bileşenin altında belirlenen alt yapının iyileştirilmesi öncelikleri kapsamında yüksek maliyetli yatırımlar olacaktır. Bu bileşen altında Türkiye için, ulaşım, çevre ve KOBİ’lerin desteklenmesi alanlarına odaklanan, “operasyonel programlar” olarak adlandırılan üç tane program olacaktır. Bunlardan ilk ikisinin bölgesel olmaktan çok sektörel bir yaklaşımı olacaktır. Türkiye’deki gibi büyük bölgesel farklılıkların olduğu bir ülkede, merkezi hükümet bölgesel boyuta ilişkin görüşünü kaybetmeyi karşılayamaz. Yapısal fonlar ve IPA’nın kendisinin altında dahi, Türkiye’nin GSYİH’nın yanında AB fonları çok sınırlı olduğundan, bölgesel dengenin kurulmasında yükün büyük kısmı ulusal otoritelere kalmaktadır.

Bu yüzden gelecekte, AB destekli bölgesel kalkınmanın uygulamasının büyük ölçüde, ilgili bakanlıkların sorumluluğu altında olacağı ve Devlet Planlama Teşkilatı’nın güçlü bir koordinasyon rolüne sahip olup bölgesel planlama da dahil olmak üzere birincil işlevi olan planlama işlevini sürdüreceği bir yapıda olacağı öngörüsünde bulunabiliriz.

Bölgesel planlama, kalkınma için bir çerçeve oluşturduğu için önemlidir. Bu çerçevenin yokluğunda, kalkınma ilk olarak piyasa güçleri tarafından dikte edile-

cektir ve buna bağlı olarak piyasa başarısızlıklarından kaynaklanan sorunlar yaşanacaktır. Serbest piyasa ekonomileri dikkate alındığında planlama, piyasa başarısızlıklarını dengeleyecek veya olmasını engelleyecek şekilde müdahaleyi gerektirir. Bölgesel sorunlar, genellikle piyasanın çözebilme kabiliyetinin üzerinde olan zorluklar arasında sıralandırılır. Fakat daha dinamik ve pozitif bir çerçevede, müdahalecilik şu anki limitlerin ötesinde rekabetçiliği arttırmayı amaçlayan veya büyümeyi hızlandıran bir şekilde görülebilir. Bu, IPA altındaki bölgesel rekabet edebilirlik operasyonel programının odağı olacaktır.

AB ile bütünleşmede Türkiye açısından birçok zorlu konu bulunmakta. Müktesebata uyum çalışmalarına devam etme gerekliliği bulunmakta ve Türk ekonomisinin rekabet gücünün AB seviyesine yükseltilmesi gereklidir. Bölgesel farklılıkların azaltılmaya devam edilmesi, bölgesel kalkınma ile ilgili Bölüm 22'nin temel ögesidir. IPA fonlarının bir etki yaratabilmesi için bunların belirli sayıda operasyonel programa odaklanması gereklidir. Belirttiğimiz gibi bölgesel farkların azaltılmasında itici gücün ekseriyetle Türk tarafından ve Türkiye fonları aracılığıyla gelmesi gerekir. İstihdamın artırılması, tarımın yeniden yapılandırılması, hızlı kentleşmenin etkilerinden kaçınılması ve çevre korumasının artırılması bu öncelikle iç içedir. Türk yetkililerinin bu amaçları, az gelişmiş bölgelerden seçilen il merkezlerinin bölgesel ekonominin itici gücü olabilecek ekonomik büyüme ve istihdam merkezlerine dönüştürülmesine odaklanan "büyüme eksenini" stratejisi ile takip edecekleri anlaşılmaktadır.



## **REGIONAL DEVELOPMENT AGENCIES: THE TOOL TO STIMULATE ECONOMIC DEVELOPMENT IN REGIONS**

**Prof. David WALBURN**

*European Association of Development Agencies*

I am here with you, speaking very much as an economic development practitioner. I have spent the last 20 years working for Greater London Enterprise (GLE) where I was Chief Executive for ten years. GLE is a rather special type of agency being wholly commercial in its operations, making a profit, yet being wholly in the public sector being owned by the 33 London local authorities. A couple of years ago that I stopped doing that for the more challenging waters of academia at London South Bank University where I am now doing research on delivery of economic development. I am speaking also on behalf of the European Association of Development Agencies (EURADA), which is an association over 150 agencies across Europe. It is a membership organisation – agencies have to choose to join - so we do not have all the agencies in Europe as members. However, we have a close and effective relationship with the European Commission. Our activities are concentrated very much on exchanging best practice, developing public policy in economic development, lobbying the European Commission on economic development issues and generally doing what we can to improve the quality of the economic development work that all the members of our network do.

I want to start my remarks today by just making a few background comments about the issues that really concern economic development agencies and to try get some sort of realism into some of the strategic objectives that we hear so much about from regional development agencies.

Firstly I want say something about the concepts of market failure a concept which is ubiquitous in documents of the European Commission. Despite this, I think that understanding about what market failure is amongst economic development folk, and how we address it is far from clear. Euro economists will talk about the efficiencies or otherwise of markets. However, or myself, the only useful way of seeing market failure is in a situation where the market working on its own



has not produced the outcomes that public policy wants to see, whether it be for a particular sector, or whether it be for a region as a whole. And it is the job of public policy to try to intervene in that market process in the best way it can to produce some outcome which is closer to what public policy wishes to see. It is essential that in developing a strategy, a development agency must be absolutely clear about what the failures in the market it is seeking to address and then to ensure that its programmes are designed precisely for this purpose. I will say little bit more about that as I go on.

It is really very important for everyone involved in public policy in economic development to be aware of just how strong commercial markets are. They place clear limits on what development agencies are able to do. I fear that a number of people who work in agencies, who come across what they consider to be a market failure and then rather with the zeal of social workers get to work to show how the mighty public sector is going to get in there and jolly well sort things out. It is very difficult to do that. Usually, things are as they are in commercial markets for very good reasons. And I think here particularly of my own area expertise which is the financing small businesses. Small businesses struggle because commercial marketplace is only too well aware that they are more risky than bigger firms, are costly clients to service, lack skilled management, and find it more difficult to grow. There are no perverse factors at work here which public policy can easily address.

So I think it is important to recognize the strength of markets. That means recognizing the limitations on what an agency can achieve both in the short and the medium term. And it also means –going to my third point here- that we should be looking at programmes which go with the grain of the market. By that I mean; if we are looking, for example, at banks in their financing of enterprise, rather than trying to introduce wholly new mechanisms, we should be looking at ways in which we can provide incentives to encourage them to do that a little bit extra to help the small businesses, rather than trying to reinvent a whole system from scratch.

I think it is also very important that a long term strategic commitment is made to addressing market failures. It takes a very long time for some of these policies to bear fruit and this is a real problem when we are looking at the political leadership of agencies because the political cycle is relatively short. Politicians want to commit resources in the current period so that within two, three, four years at the most they want to see some outcomes. And that is very difficult to do.

If we look at the experience, for example, in the US, there are many programmes there, which agencies use, which really go back to the Second World War. The federal government's Small Business Administration (SBA) and its work is a very good example of this. Recently, an American colleague said to me that even poor programmes, if they in existence for a long time, can be quite good in their effect

because people get to know how to use them, how to work the system and to get what they want out of them.

The problem in the UK, and I suspect it happens elsewhere in the Europe too, is that we only try things for about four or five years before the government comes along and says this won't do, we're not getting value for money, and programmes are dismantled.. And then you loose the expertise, careers are disturbed, and strategic objectives are not achieved. Then of course the whole cycle often starts up again as another set of politicians decides that "something must be done" about the same problems of economic development. So it is very important to have a long view in terms of introducing economic development agencies here in Turkey I think.

Much was said earlier about the importance of leadership and multi-sector partnerships within the region, working together with the RDA, so I won't spend further time on that now.

I just want make a comment to about a real paradox in economic development and regional economic development which it is very important for policy makers to be aware about. It is the tension which exists between economic growth and regional development. We just heard a little while ago about the importance of reducing regional disparities and producing balanced growth in Turkey. It is clearly very important for regions which are lagging in economic development performance to want to do something to improve their position vis-à-vis both in European average and also their national average.

However, we have programmes, such as the EU's Lisbon Agenda, which are all about economic growth at the Europe-wide level and the need to compete globally benchmarking ourselves against the United States. This means, for example if we are concerned about creating a high-tech, growing, competitive small business sector in Europe, we should be putting our resources into the more successful regions. Because if one thinks there is market failure in the way the commercial sector helps and supports small businesses, you go to the regions where there are more are small businesses or where there is more activity. This means in the UK putting more resource into the London and the South East of England: - the most successful regions in the country.

But if you want to address regional disparity then that is the last thing you should do. There is a real tension in policy here. And I think the fact that you have big disparities between regions in Turkey that is something which is going to be very important in policies for the future. If I go from experience in the UK, I would have to say that although a great deal of public policy in effort has gone into addressing regional disparities almost the last century, the poor regions that were in existence early in the last century are still the poor regions today. And if we look at the North of England for example; the net job growth in the North of

England in the last fifty years has been virtually zero. So it is a really difficult task in bringing relatively disadvantaged regions forward and I think it is very important to be aware with that. Of course what we are talking here is really the importance of maintaining two agendas which are distinct. One of growth for the economy as a whole (which has to be done at the regional level because that is where you can most effectively intervene) but also achieving social cohesion overall which means special measures for distressed regions.

I now move on to problems of definition: what exactly is a Regional Development Agency? You have wholly funded government organization as we do in UK; you can have public/private partnerships; you can have RDAs that concern themselves with specific areas of policy like improving support for high-tech businesses or inward investment, or you can have agencies that cover a broad range of policy issues. If I look at what happens across Europe within the EURADA membership, sometimes a region has an agency that is set up as an independent agency and then a few years later the politicians change and they bring the agency back into the bureaucracy the local authority where people continue pursuing the same objectives but in a very different context.

The working contexts of agencies can vary enormously and here I contrast the situation between the UK and US:

In the UK we have nine large regional development agencies set up and funded under a national programme with a top-down approach. In London we have one which has got over 400 staff now and then annual budget of £400 million. Alongside that within the same region we have local authorities deploying just as many staff and just as large a budget in pursuit of economic development. We have a small business service. We have enterprise agencies and we have skills agencies or working toward similar objectives. This may all seem very complicated with a high overhead cost in maintaining so many delivery organisations.

If we look at the situation in the US, regional economic development is driven by the fact that the regions want to maintain their tax base. This is not a system where central government sets the goals out into the regions. The regions have got to generate tax from companies and from people working in their jurisdictions. This means that economic development for cities and regions in the US is about having programmes to attract firms and individuals which may include making the facilities in those cities in areas such as education and health as high quality as possible. This produces a very different model of regional development agencies than we are used to in Europe and also a context in which public and private sectors have a common interest in successful outcomes.

We now look at the functions which we might expect to see in an RDA. The starting point would be the development of a regional strategy and that should involve the political system and also the businesses in the region. In the UK, because we

have top-down government programmes implemented through RDAs, it is often hard to engage businesses at the regional level which may have its own agendas. Strategy should identify the market failures and then prioritize action. Then there follows the devising and implementing the programmes to fulfil that strategy.

I think it is very important that the RDA itself should be a centre of expertise on good practice around the world. It is very easy now, using the internet and international networks to actually gather a lot of information about what works and what does not work and how our common policy concerns should be addressed. And I think that that resource should be used to devise and implement the strategy I am talking about. The agency obviously should be a centre of research and intelligence on its regional economy and it should establish a leadership within the region on its development agenda. And also of course the RDA has to fit in with the national programmes and strategies and make the very most of these for its own ends.

On this slide I list just of some of the things which I think it is really important for regional development agencies to have in terms of good practice and effectiveness. The RDA's must work effectively in partnership with all sectors which are vital to the local economic development of the region. That may include the business sector, the voluntary sector, politicians, and all sorts of people who may have an influence on what is happening in economic development. It never makes sense for an agency to try to do everything itself.

It is also very important, and this is particularly so in areas where public spending is very limited, that programmes should be devised which draw resources broadly from regional sectors through some form of partnership working. This may consist of cash to help to do things but it is also more likely to involve people and expertise. Such strong partnership working can create highly effective programme implementation.

Following on from this, I would say that the more that one can find what we might call commercially based solutions, the better for an agency. There is a real problem about setting up a government bureaucracy in a region, calling it a development agency, giving it well-funded programmes to implement and then asking it to go out and to interface and interconnect with commercial organisations. Experience shows that this is a very difficult thing to do. Businesses work on a very different dynamic – and let's not forget that business are at the heart of economic development. They have to do things quickly and flexibly in order to earn revenue, to pay the wages and all the other costs they face. RDAs can be much more relaxed about it. I think that getting the business/RDA interface right is really very important and that the agency should not be a sort of a citadel of public interest separate from what is happening in the region.

I also think it is very important from the very beginning in establishing regional development agencies to have a regime of valuation of the work of the agency. This is vital to ensure that the agency can always justify its existence when the political cycle starts to change and the questions start to be asked about whether the money being spent in agencies is good value.

So, although the title of my talk was about agencies themselves being the tools of the governments, I'd like to think actually of the agencies themselves being small and flexible organisations which would then be wielders of tools which are those public programmes we have been talking about to achieve economic development.

As I draw to a close, I highlight on this slide the four main areas of market failure which appear to be common concerns of RDAs across all sorts of different economies. This suggests that across Europe we can really exchange best practice and find out what other people are doing and what things might be most appropriate for our region:

- Small business development and finance is absolutely critical in every economy both in terms of economic growth and employment
- Skills and training
- Inward investment and making the region itself really attractive for firms and individuals to both come and to stay there
- Real estate, including accommodation for small businesses.

These factors are problems in rich regions and poor regions. I hope that the opportunities available through EURADA membership will help emerging RDAs in Turkey to plug into a relevant resource of expertise and support.

Finally, this slide sets out some pitfalls for RDAs to avoid – or rather golden rules to follow:

- Always be sure to demonstrate adding value to the region.
- Put a high proportion of the resources in an agency into program delivery and not into the overhead cost of the agency
- Only embark on programmes which are well researched, fit for purpose, and clear examples of good practice - and avoid rushing into programmes because of political pressure which says “something must be done”.
- Maintain flexibility of action, ensuring that the agency learns from experience but maintains a consistency to achieve the long term objectives.

## **BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI: BÖLGELERDE İKTİSADİ KALKINMAYI CANLANDIRMANIN ARAÇLARI**

**Prof. David WALBURN**

*Avrupa Kalkınma Ajansları Birliği*

Sizinle burada iktisadi kalkınma uygulayıcısı olarak konuşmak üzere bulunuyorum. 10 yıldır icra direktörlüğü görevini yürüttüğüm Greater London Enterprise’da (GLE) 20 yıl süreyle çalıştım. GLE, faaliyetlerinde tamamen ticari olan, kar elde eden, fakat Londra’daki 33 yerel yönetimin sahibi olduğu ve tamamen kamu sektöründe yer alan, özel yapısı olan bir kurumdur. Birkaç yıl önce Londra South Bank Üniversitesi’nde akademinin daha iddialı sularında iktisadi kalkınmanın yayılması üzerine araştırma yapmak üzere GLE’deki görevimi bıraktım. Ayrıca burada, tüm Avrupa genelinde 150’den fazla üye ajansı bulunan Avrupa Kalkınma Ajansları Derneği (EURADA) adına da konuşuyorum. Ajansların gönüllü olarak üye olabilecekler bir kuruluş olması nedeniyle Avrupa’daki tüm ajanslar üyemiz değildir. Ancak Avrupa Komisyonu ile yakın ve etkin ilişki içindeyiz. Faaliyetlerimiz genel olarak, iyi uygulamaların yayılması, iktisadi kalkınma alanında kamu politikalarının geliştirilmesi, iktisadi kalkınma konularında Avrupa Komisyonu’nda lobi faaliyetleri ve ağıımızdaki üyelerin iktisadi kalkınma alanındaki faaliyetlerinin kalitesini arttırmak amacıyla gerçekleştirdiğimiz çalışmalar üzerine yoğunlaşmaktır.

Konuşmama, iktisadi kalkınma ajanslarını oldukça ilgilendiren konular üzerine arka plandan bazı yorumlar yaparak ve bölgesel kalkınma ajanslarından çok fazla duyduğumuz stratejik hedeflerin bazılarını somutlaştırarak başlamak istiyorum.

İlk olarak, Avrupa Komisyonu belgelerinde sıklıkla rastlanan “*piyasa başarısızlığı*” (market failure) kavramı üzerine bir şey söylemek istiyorum. Sıklıkla kullanılmasına rağmen piyasa başarısızlığı kavramının ne olduğu iktisadi kalkınma üzerine çalışanlar arasında hala tam olarak anlaşılmalı değildir. Euro ekonomistleri bu kavram için verimlilikten ya da piyasadaki verimsizlikten bahsederler. Ancak bence piyasa başarısızlığı yalnızca, belirli bir sektörde ya da bir bölgenin tamamında, piyasanın kendi başına çalışarak, kamu politikasının görmek istediği

sonuçları ortaya çıkarmaması durumunda görebilir. Kamu politikasının görmek istediğine yakın bazı sonuçların üretilebilmesi için, mümkün olan en iyi şekilde, piyasa işleyişine müdahale etmeye çalışmak da kamu politikasının işidir. Bir kalkınma ajansının strateji geliştirmesinde piyasa mekanizmasında işlemeyen yönlerin ne olduğuna dair kesinlikle net olması ve programlarının tam olarak bu amaca yönelik tasarlandığını garanti etmesi çok önemlidir. Devam eden kısımlarda bu konudan biraz daha bahsedeceğim.

Ticari piyasaların ne kadar güçlü olduğunun farkında olmak iktisadi kalkınma konusundaki kamu politikasına dâhil olan herkes için oldukça önemlidir. Bunlar kalkınma ajanslarının yapabileceklerini belirgin bir biçimde sınırlamaktadır. Korkarım, piyasa başarısızlığı olarak tanımladıkları bir durumla karşılaşan bir grup ajans çalışanı, kamu çalışanlarının da isteği doğrultusunda, kudretli kamu sektörünün duruma müdahale edip sorunları nasıl hoş bir şekilde düzenlediğini göstermek için çalışacaktır. Bunu yapmak çok zordur. Ticari piyasalarda genellikle olaylar oldukça geçerli nedenlerle oldukları gibidir. Burada özellikle benim de uzmanlık alanım olan küçük işletmelerin finansmanı konusunun olduğunu düşünüyorum. Küçük şirketler, ticaret piyasasının, küçük şirketlerin büyük firmalara göre daha fazla risk içerdiğinin oldukça farkında olması, müşterilerine daha maliyetli hizmet sunmaları, kalifiye bir yönetimin eksik olması ve daha zor büyüyecekleri için sürekli bir mücadele içindedirler. Burada, kamu politikasının kolayca yönelebileceği ters faktörler yoktur.

Dolayısıyla, piyasaların gücünü fark etmenin önemli olduğunu düşünüyorum. Bu bir ajansın kısa ve orta vadede başarabileceklerinin limitlerini fark etmesi anlamına gelir. Bu aynı zamanda -burada üçüncü konuya geliyorum- piyasaların yapısıyla uyumlu programları değerlendiriyor olmamız gerektiği anlamına geliyor. Bununla, tamamen yeni mekanizmalar geliştirmek yerine örneğin, bankaların şirketleri finanse etmelerine bakıyorsak, tüm sistemi yeni baştan keşfetmektense, küçük işletmelere birazcık daha fazla yardım etmeleri için onları cesaretlendirecek teşvikler sağlayan yollara bakmamız gerektiğini ifade ediyorum.

Ayrıca piyasa başarısızlıklarının belirlenmesi amacıyla uzun süreli bir stratejik taahhüdün olmasının da çok önemli olduğunu düşünüyorum. Bu politikaların bazılarının meyve vermesi çok uzun sürebilir ve ajansların politik liderliğini göz önünde bulundurduğumuzda, siyasi döngünün görece kısa olmasından dolayı, bu büyük sorun yaratmaktadır. Politikacılar iki, üç, en fazla dört yıl içerisinde bazı sonuçlar görmek istediklerinden, kaynakları mevcut dönemde kullanmak isterler ve bunu yapması oldukça zordur.

Örneğin ABD'deki deneyime bakarsak, ajansların kullandığı birçok programın İkinci Dünya Savaşı'na kadar uzandığını görürüz. Federal Hükümet'in Küçük İşletme Yönetimi (SBA) ve SBA'nın çalışmaları buna güzel bir örnektir. Geçenlerde, bir Amerikalı meslektaşım, zayıf programların bile, eğer uzun zamandır mevcuttarsa, etkilerinin gayet iyi olabileceğini, bunun nedeninin insanların bunları nasıl



kullanacaklarını ve sistemi nasıl çalıştıracaklarını öğrenmeleri ve bunlardan almak istediklerini almaları olduğunu söylemişti. Birleşik Krallık'taki sorun, bunun Avrupa'da başka yerlerde de olduğunu zannediyorum, işleri sadece, hükümetin gelip olmayacağını, para almayacağımızı söylemesi ve programların yürürlükten kaldırılmasından önce yalnızca dört veya beş yıl süreyle deniyoruz. Dolayısıyla, deneyim kayboluyor, kariyerler zarar görüyor ve stratejik hedefler gerçekleştirilemiyor. Ardından tabii ki tüm döngü başka bir grup politikacının iktisadi kalkınmanın aynı sorunları için "bir şeyler yapılmak zorunda" olduğuna karar vermesiyle baştan başlıyor. Bu nedenle Türkiye'de iktisadi kalkınma ajansları oluşturulurken uzun vadeli görüşe sahip olmanın önemli olduğunu düşünüyorum.

BKA ile birlikte çalışan kurumların, bölge içinde çeşitli-sektör ortaklıklarının ve liderliğin önemiyle ilgili daha önce birçok şey söylendiği için bunun üzerinde şu anda daha fazla durmayacağım.

Yalnızca, iktisadi kalkınma ve bölgesel iktisadi kalkınmada, politika geliştirenlerin farkında olmalarının çok önemli olduğu bir paradoks üzerine bir yorum yapmak istiyorum. Bu paradoks, iktisadi büyüme ve bölgesel kalkınma arasında var olan gerilimdir. Biraz önce Türkiye'de bölgesel farklılıklarının azaltılması ve dengeli büyümenin oluşturulmasının önemini dinledik. İktisadi kalkınma performansında geri kalmış bölgelerin hem Avrupa ortalaması ve hem de ulusal ortalama karşısında pozisyonlarını iyileştirmek için bir şeyler yapmak istemelerinin çok önemli olduğu açıktır.

Bunun yanında, örneğin AB Lizbon Stratejisi gibi, tamamen Avrupa genelinde iktisadi büyüme ile ilgili ve Birleşik Devletlere karşı küresel rekabetin gerekliliğinden dolayı kendimizi kıyaslayacağımız, programlarımız var. Bu, örneğin, biz eğer Avrupa'da büyüyen, rekabetçi küçük işletme sektörünün ileri teknoloji yaratmasını dikkate alıyorsak, kaynaklarımızı daha başarılı bölgelere koyuyor olmalıyız anlamına gelir. Çünkü ticari sektörün küçük işletmelere yardım etme ve onları destekleme yönteminde piyasa başarısızlığı olduğunu düşünürseniz, daha fazla küçük işletmenin olduğu ya da daha çok faaliyetin gerçekleştirildiği bölgelere yönelirsiniz. Bu da Birleşik Krallık'ta ülkenin en başarılı bölgeleri olan Londra ve Güney Doğu İngiltere'ye daha fazla kaynak aktarılması demektir.

Öte yandan, eğer üzerinde durmak istenilen bölgesel eşitsizlikse yukarıda belirtilen yaklaşım yapılması gereken en son şeydir. Buradaki politikada ciddi bir gerilim var. Türkiye'de bölgeler arasında ciddi farklar olduğundan, bunun gelecekteki politikalarda çok ciddi yer alacak bir konu olduğunu düşünüyorum. Eğer Birleşik Krallık'taki deneyimden devam edecek olursak, geçen yüzyıl boyunca kamu politikasında bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi için büyük çabalar harcanırsa da, geçtiğimiz yüzyılın başlarında yoksul olan bölgelerin, bugün hala yoksul olduklarını belirtmek zorundayım. Örneğin Kuzey İngiltere'ye bakarsak, Kuzey İngiltere'de son on beş yıldaki net iş büyüklüğünün neredeyse sıfır olduğunu görürüz. Bu yüzden görece dezavantajlı olan bölgeleri öne çıkartmak gerçekten



zor bir iştir ve bunun farkında olunması bence çok önemlidir. Burada tabii ki iki ayrı gündemin sürdürülmesinin öneminden bahsediyoruz. Hem ekonominin bir bütün olarak büyümesinin (en etkili müdahalenin bölgesel düzeyde yapılabilmesi dolayısıyla bunun bölge ölçeğinde yapılması gerekir) hem de gerilimli bölgelerde genel olarak sosyal uyumun sağlanması için özel önlemlerin alınması gerekir.

Şimdi tanımlama sorunlarıyla devam edeceğim: Bölgesel Kalkınma Ajansı tam olarak nedir? Birleşik Krallık'ta olduğu gibi tamamen hükümet tarafından fonlanan bir kuruluş olabilir; özel/kamu ortaklıkları kurulabilir; kendilerini ileri teknolojiye üretime desteğin artırılması ya da yabancı yatırımlar gibi belirli politika alanları ile ilgilenen BKA'lar olabilir ya da daha geniş politika konularını kapsayan ajanslar olabilir. Avrupa genelinde EURADA üyelerine baktığımızda, bazen bir bölgede ajansın bağımsız bir ajans olarak kurulmuş olmasına rağmen birkaç yıl sonra politikacıların değişmesiyle ajanslar tekrar yerel yönetim bürokrasisine sokulmaktadır. Bunun sonucunda ajans çalışanları aynı hedeflere, tamamen farklı bir yapıda ulaşmaya devam ederler. Ajansların çalışma içerikleri çok çeşitli olabilir. Burada Birleşik Krallık ile Amerika Birleşik Devletleri arasındaki farklılığı inceleyeceğim.

Birleşik Krallık'ta dokuz tane büyük bölgesel kalkınma ajansı kuruldu ve yukarıdan aşağıya yaklaşımla gerçekleştirilen ulusal bir program kapsamında fonlandı. Londra'daki ajansın şu anda 400'ün üzerinde çalışanı ve yıllık 400 milyon £ bütçesi bulunmaktadır. Bunun yanı sıra aynı bölgedeki yerel yönetimler de iktisadi kalkınmayı gerçekleştirmek amacıyla hemen hemen aynı miktarda personel ve bütçe kullanmaktadır. Küçük işletmelere yönelik hizmetler bulunmaktadır. Şirket ajansları ve beceri ajansları ya da benzer amaçlara yönelik çalışan ajanslar vardır. Tüm bunlar, bu kadar çok dağıtım organizasyonunun kurulabilmesi için gereken yüksek sabit maliyetlerle oldukça karmaşık görünebilir.

Birleşik Devletler'deki duruma bakarsak, bölgesel iktisadi kalkınma, bölgelerin vergi matrahlarını sürdürmek istemeleri gerçeğiyle yürütülmektedir. Bu bölgelerin hedeflerini merkezi idarenin belirlediği bir sistem değildir. Bölgeler, kendi yetkileri dahilindeki şirketlerden ve kişilerden toplanacak vergi üretmek zorundadırlar. Bu, yatırım yapacak şirketleri ve kişileri, Birleşik Devletler'deki şehirler ve bölgelere çekecek, iktisadi kalkınma çerçevesinde, mümkün olan en yüksek kalitede eğitim ve sağlık hizmetlerini sağlamak gibi faaliyetleri içeren, programların olması gerektiği anlamına gelir. Bu Avrupa'da kullandığımızdan oldukça farklı bir bölgesel kalkınma ajansı modelini ve başarılı sonuçlar için kamu ve özel sektörün paralel amaçlarının olduğu bir yapıyı ortaya çıkarmaktadır.

Şimdi bir BKA'da görmeyi beklediğimiz işlemlere bakalım. Başlangıç noktası, bölgesel bir stratejinin geliştirilmesi olabilir ve bu politik sistemi ve bölgedeki iş ortamını da kapsamalıdır. Birleşik Krallık'ta, yukarıdan aşağıya hükümet programları BKA'lar aracılığı ile uygulandığından, kendilerine göre ayrı öncelikleri olabilen işletmeleri bölgesel düzeyde sürece dâhil etmek genellikle zordur. Stra-

teji piyasa başarısızlıklarını tanımlamalı ve sonra çalışmaları başlatmalıdır. Ardından stratejiyi yerine getirmek için düzenlemeler ve programların uygulanması gelmektedir.

Bence BKA'nın kendisinin dünyadan en iyi örnekler konusunda uzmanlaşan bir merkez olması çok önemlidir. Şu anda internet ve uluslararası ağları kullanarak neyin işlediğini ve neyin işlemediğini ve bizim genel politika önceliklerimizi nasıl öne çıkartmamız gerektiği hakkında birçok bilgiye kolayca ulaşabiliriz. Ve bu kaynağın, bahsettiğim stratejinin düzenlenmesi ve uygulanması için kullanılması gerektiğini düşünüyorum. Ajans açıkça araştırma ve bölgesindeki ekonomi ile ilgili bilginin merkezi olmalı ve ajans bölgede kalkınma ajandası ile ilgili liderlik geliştirmelidir. Ve elbette BKA ulusal programlara ve stratejilere uygun olmak zorundadır ve bunlardan birçoğunu kendi amaçları için yapmalıdır.

Bu noktada, etkinlik açısından bölgesel kalkınma ajanslarının sahip olmalarının gerçekten önemli olduğunu düşündüğüm ve iyi örnek olabilecek bazı şeylerden bahsedeceğim. BKA'lar bölgede iktisadi kalkınma için çok önemli olan tüm sektörlerle ortak olarak etkili bir şekilde çalışmalıdır. Bunlar iş dünyasını, sivil toplumu, politikacıları ve iktisadi kalkınmaya etkisi olan herkesi kapsayabilir. Bir ajansın her şeyi kendisinin yapmaya çalışması hiçbir zaman mantıklı değildir.

Aynı zamanda, özellikle kamu harcamalarının çok sınırlı olduğu alanlarda, programların, kaynakları çeşitli ortaklıklar yoluyla bölgesel sektörlerden çekecek biçimde düzenlenmesi de çok önemlidir. Bu bir şeylerin yapılmasını için parasal yardımı içerebilir ama daha çok kişilerin ve uzmanlığın katılımıdır. Böyle güçlü bir ortaklıkla çalışmak oldukça etkili programların uygulanmasını sağlayabilir.

Bunun ardından, ticarete dayalı çözümler olarak tanımlayabileceğimiz türde çözümleri ne kadar çok üretebilirse ajans için o kadar iyi olacağını söyleyebilirim. Bir bölgede, kalkınma ajansını tanımlamak, ajansa uygulamak üzere iyi fonlanmış programlar vermek ve ardından bu kurumdan ticari kuruluşlarla bağlantı kurmasını ve ilişkiye geçmesini istemek anlamında, idari bürokrasinin oluşturulması konusunda büyük sorun bulunmaktadır. Deneyimler bunun yapılmasının zor olduğunu göstermektedir. İş hayatı çok farklı dinamikler üzerinde çalışmaktadır ve işletmelerin iktisadi kalkınmanın kalbinde olduğunu unutmamalıyız. Şirketler, kazanç elde edebilmek, maaşları ve karşı karşıya kaldıkları diğer tüm giderleri ödeyebilmek için çok hızlı ve esnek bir şekilde çalışmalıdır. BKA'lar bu konuda çok daha rahat olabilirler. İş dünyası/BKA ilişkisini doğru kurmanın gerçekten çok önemli olduğunu ve ajansın bölgede olanlardan ayrı bir çeşit kamu yararı kalesi olmaması gerektiğini düşünüyorum.

Aynı zamanda bölgesel kalkınma ajanslarının kuruluşunun en başından itibaren, ajansın çalışmasını değerlendirecek bir rejimin olmasının da çok önemli olduğunu düşünüyorum. Politik döngünün değişmesiyle ajanslara harcanan paranın iyi

değer yaratıp yaratmadığı sorgulanmaya başlandığında, ajansın her zaman varlığını gerekçelendirmesini sağlayabilmesi açısından bu çok önemlidir.

Bundan dolayı, her ne kadar konuşmamın başlığı ajansların kendilerinin hükümetlerin bir aracı olduğu ile ilgili olsa da, aslında ajansların kendilerinin, iktisadi kalkınmayı gerçekleştirmek üzere konuştuğumuz kamu politika araçlarını kullanan, küçük ve esnek organizasyonlar olduğunu düşünmek istiyorum.

Son yaklaşırken tüm farklı ekonomi tiplerinde BKA'ların ortak olarak üzerinde durdukları dört ana piyasa başarısızlığı alanına dikkat çekmek istiyorum. Avrupa genelinde iyi uygulamaları karşılıklı değerlendirebilir ve diğerlerinin ne yaptığını ve kendi bölgemiz için en uygununun hangisi olabileceğine bakabiliriz:

- Küçük işletmelerin gelişimi ve finansmanı, iktisadi büyüme ve istihdam açısından her çeşit ekonomide, kesinlikle çok önemlidir
- Kalifiye insanlar ve eğitim
- Yabancı yatırımlar ve firmalar ve kişilerin gelmesi ve kalması için bölgeyi geçekten cazip hale getirmek
- Küçük işletmelerin yer almasını sağlayan gayrimenkuller

Bu faktörler hem zengin bölgelerin hem de fakir bölgelerin ortak sorunlarıdır. Türkiye'de kurulan BKA'ların uzmanlık ve destek kaynaklarına erişim sağlamaları açısından, EURADA üyeliği yoluyla erişebilir olan fırsatların yardımcı olacağını umut ediyorum.

Son olarak, BKA'ların kaçınmaları gereken gizli tuzaklar ve izlemeleri gereken altın kurallar şunlardır:

- Bölgeye katılan değer gösterildiğinden her zaman emin olun.
- Bir ajanstaki kaynakların büyük bir kısmının ajansın sabit giderleri için değil, programın yayılmasında kullanın.
- Sadece iyi araştırılmış, amaca uygun ve başarılı uygulamaların açık örnekleri olan programlara başlayın ve “bir şeyler yapılmalı” diyen politik baskıdan dolayı programların içine kontrolsüz girilmesinden kaçının.
- Ajansın deneyimden öğrenmesi ve aynı zamanda da uzun dönemli hedeflerin gerçekleştirilmesi için bağlılık oluşturması açısından faaliyetlerin esnek olmasını sağlayın.