

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

**BÖLGESEL DENGESİZLİKLERİN ÇÖZÜMÜNE
YÖNELİK ALTERNATİF KAMU POLİTİKALARI
VE TÜRKİYE ÖRNEĞİ**

72913

HAZIRLAYAN
HALUK TANDIRCIOĞLU

DANIŞMAN
PROF. DR. COŞKUN CAN AKTAN

İZMİR
1998

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum “Bölgesel Dengesizliklerin Çözümüne Yönelik Alternatif Kamu Politikaları veTürkiye Örneği” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

30/07/1998

HALUK TANDIRICIOĞLU



TUTANAK

Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün 24.07.1998 tarih ve 14 sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin 18. maddesi gereğince Maliye Anabilim Dalı yüksek lisans öğrencisi **Haluk TANDIRICIOĞLU'nun** "Bölgesel Dengesizliklerin Çözümüne Yönelik Alternatif Kamu Politikaları ve Türkiye Örneği " konulu tezini incelemiş aday 30.07.1998 tarihinde saat 9³⁰'da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra 60 dakikalık süre içinde gerek tez konusu gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından jüri üyelerince sorulan sorulara verdiği cevaplar da değerlendirilerek tezin başarılı olduğuna oy birliği ile karar verilmiştir.

BASKAN

Prof.Dr.Aytaç EKER



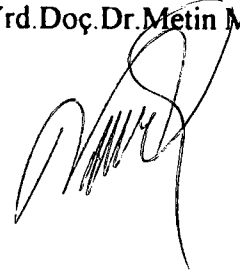
ÜYE

Prof.Dr.Coşkun Can AKTAN



ÜYE

Yrd.Doç.Dr.Metin MERİÇ



TUTANAK

Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsünün / / 1998 tarih ve sayılı toplantısında oluşturulan jüri, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin maddesine göre, Maliye Anabilim Dalı Yüksek Lisans öğrencisi Haluk Tandırcıoğlu' nun "Bölgesel Dengesizliklerin Çözümüne Yönelik Alternatif Kamu Politikaları -Türkiye Örneği-" konulu tezi incelenmiş ve aday / / 1998 tarihinde, saat 'da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayandığı anabilim dallarındaki jüri üyelerince sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin olduğuna oy ile karar verildi.

BAŞKAN

ÜYE

ÜYE

YÜKSEK ÖĞRETİM KURULU DOKÜMANTASYON MERKEZİ
TEZ VERİ FORMU

Tez No :

Konu Kodu :

Üniv. Kodu :

*Not : Bu bölüm merkezimiz tarafından doldurulacaktır.

Tezin Yazarının

Soyadı : TANDIRCIOĞLU

Adı : HALUK

Tezin Türkçe Adı : Bölgesel Dengesizliklerin Çözümüne Yönelik Alternatif Kamu Politikaları ve Türkiye Örneği

Yabancı Dildeki Adı : Public Policies Alternative Towards Eliminating Regional Disparities: The Turkish Case

Tezin Yapıldığı

Üniversite : Dokuz Eylül Üniversitesi **Enstitü :** Sosyal Bilimler Enstitüsü **Yıl :** 1998

Diğer Kuruluşlar :

Tezin Türü : 1-Yüksek Lisans

☒

2-Doktora

☐

3-Tıpta Uzmanlık

☐

4-Sanatta Yeterlilik

☐

Dili : Türkçe

Sayfa Sayısı : 187

Referans Sayısı : 125

Tezin Danışmanlarının

Ünvanı : Prof. Dr.

Adı : C.CAN

Soyadı : AKTAN

Ünvanı :

Adı :

Soyadı :

Türkçe Anahtar Kelimeler :

1- Bölge

2- Bölgesel Dengesizlik

3- Kamu Politikaları

İngilizce Anahtar Kelimeler :

1- Region

2- Regional İmbalance

3- Public Policies

Tarih :

İmza :

ÖZET

Çalışmamız bölgesel dengesizlikleri analiz eden farklı yaklaşımların ve dengesizliklerle ilgili teorilerin gözden geçirilmesi ile başlamaktadır. Kamu politikaları, bir çok durumda, bölgesel dengesizliklerin azaltılmasında belirleyicidir. Bu nedenle, çeşitli kamu politikaları ve etkinlikleri, Türkiye bağlamında analiz edilmektedir.

Türkiye'nin bölgeleri arasında pek çok ülkede de olduğu gibi tarihi ve coğrafi koşullardan kaynaklanan ekonomik ve sosyal kalkınma bakımından dengesizlikler bulunmaktadır. İlk aşamada, bölgesel dengesizliklerin mevcut durumu, nüfus yoğunluğu, kentleşme, sanayi, tarım, işgücü, kamu yatırımlarının dağılımı, eğitim ve sağlık hizmetleri ve diğer sosyal göstere kriterlerine göre incelenmektedir. İkinci aşamada, farklı dönemlerde uygulanan (1960 öncesi dönem ve 1960'da başlayan planlı dönem) bölgesel dengesizlikleri ortadan kaldırmaya yönelik alternatif politikalar değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, mevcut politikaların etkinliğini artırmaya yönelik çeşitli alternatifler tartışılmaktadır. Ayrıca, çeşitli proje ve önerilerde ortaya konulan farklı politikaların başarı koşulları belirlenmeye çalışılmaktadır.

ABSTRACT

The study begins with a review of different approaches analysing regional disparities and alternative policies dealing with these disparities. Public policies, in most cases, are decisive to reduce regional imbalances. Therefore, various public policies and their efficiency are analysed within the Turkish context. Turkey, like many countries, has disparities between its regions in terms of economic and social development originating from geographical and historical conditions. As a first step, the current state of the regional disparities in Turkey is examined based on the criteria such as population density, urbanisation, industry, agriculture, labour, distribution of public investments, educational and health services, and other social indicators. At the second step, alternative public policies implemented in different periods towards eliminating regional disparities are evaluated. The efficiency of policies during the pre-1960 situation and "planned period" which has started in 1960 is researched. As a conclusion, various alternatives are discussed to increase the efficiency of existing policies. Also, conditions for the success of different policies proposed in various reports are tried to be determined.

GİRİŞ.....1

BİRİNCİ BÖLÜM.....4

BÖLGESEL DENGESİZLİK SORUNUNUN GELİŞİMİ VE TEORİK

TEMELLERİ.....4

A. BÖLGE KAVRAMI VE ÇEŞİTLERİ.....4

1. BÖLGE KAVRAMI.....4
2. BÖLGE ÇEŞİTLERİ.....5

- 2.1. Ekonomik Yapı Açısından Bölgeler.....5

- 2.1.1. Homojen Bölge.....5

- 2.1.2. Polarize Bölge.....6

- 2.1.3. Plan Bölge.....8

- 2.2. Ekonomik Gelişme Düzeyi Açısından Bölgeler.....9

- 2.2.1. Gelişmiş Bölge.....9

- 2.2.2. Az gelişmiş Bölge.....10

- 2.2.3. Gelişmekte Olan Bölge.....10

B. BÖLGESEL DENGESİZLİK KAVRAMI VE KRİTERLERİ.....11

1. BÖLGESEL DENGESİZLİK KAVRAMI.....11

2. BÖLGESEL DENGESİZLİK TÜRLERİ.....11

- 2.1. Coğrafi Dengesizlik.....11

- 2.2. Sosyal Dengesizlikler.....12

- 2.3. Ekonomik Dengesizlik.....12

3. BÖLGESEL DENGESİZLİĞİN ORTAYA ÇIKIŞI.....12

4. BÖLGESEL DENGESİZLİK KRİTERLERİ.....15

C. BÖLGESEL DENGESİZLİĞİ AÇIKLAYAN TEORİLER VE MODELLER.....16

1. İHRACAT MERKEZLERİ TEORİSİ.....17

2. SEKTÖRLER TEORİSİ.....17

3. MERKEZ-ÇEVRE MODELİ.....18

4. MEKAN DENGESİ MODELİ.....19

D. BÖLGESEL DENGESİZLİĞİN SEBEPLERİ.....19

1. COĞRAFI NEDENLER.....20

2. SOSYO-EKONOMİK NEDENLER.....21

E. BÖLGESEL DENGESİZLİĞİN ETKİLERİ.....23

1. DEMOGRAFİK ETKİLER.....23

2. SOSYAL ETKİLER.....24

3. EKONOMİK ETKİLER.....25

İKİNCİ BÖLÜM.....29

BÖLGESEL DENGESİZLİK SORUNUNUN ÇÖZÜMÜ.....29

A. BÖLGESEL KALKINMA KAVRAMI.....29

B. BÖLGESEL DENGESİZLİKLERLE MÜCADELEDE UYGULANAN İLKELER.....30

1. Sosyal Karlılık İlkesi.....30

2. Kalkınma Kutbu İlkesi.....31

31	2.1. Kalkınma Kütübu Kavramı.....
32	2.2. Kutuplaşma Mekanzimasının İşleyişi.....
37	3. Halkın Katılımı İlkesi.....
38	C) BÖLGESEL DENGEŞİZLİKLERİ AZALTICI POLİTİKALARIN AMAÇLARI
38	1. GOÇÜN ÖNLENMESİ VE PLANLI KENTLEŞME.....
40	2. AZ GELİŞMİŞ BÖLGELERİN EKONOMİK VE SOSYAL KALKINMASI.....
40	3. KAYNAK DAĞILIMINDA ETKİNLİK SAĞLANMASI.....
42	4. BÖLGESEL GELİR DAĞILIMININ İYİLEŞTİRİLMESİ.....
42	D) BÖLGESEL DENGEŞİZLİK SORUNUNUN ÇÖZÜMÜNE YÖNELİK ARAÇLAR
43	1. TEŞVİK TEDBİRLERİ.....
44	1.1. Teşvik Tedbirlerinin Türleri.....
44	1.1.1. Vergisel Avantajlar.....
47	1.1.2. Kredi Avantajları.....
48	1.1.3. Mali Avantajlar.....
49	1.2. Teşvik Tedbirlerinden Yararlanmada Kullanılan Yöntemler.....
49	1.2.1. Liste Yöntemi.....
49	1.2.2. Ölçüt Yöntemi.....
51	2. DEVLET GARANTİSİ VE KAMU İHALELERİNDE ÖNCELİK HAKKI.....
53	3. ORGANİZE SANAYİ BÖLGELERİ (OSB).....
55	4. BÖLGE PLANLAMA YOLUYLA BÖLGESEL DENGEŞİZLİKLERLE MÜCADELE.....
55	4.1. Bölge Planlama Kavramı.....
58	4.2. Bölgesel Planlama Çeşitleri.....
58	4.2.1. Geni Kalmış Bölgeler İçin Hazırlanan Planlar.....
59	4.2.2. Anakent Planlar.....
60	4.2.3. Kaynakları Zengin Bölgeler İçin Hazırlanan Planlar.....
60	4.2.4. Özel Bölgeler İçin Hazırlanan Planlar.....
61	5. KAMU HARCAMALARI.....
64	6. DİŞ TİCARİET POLİTİKASI.....
70	7. YEREL YÖNETİMLERİ GÜÇLENDİRME VE BÖLGESEL SORUNLARA ADAPTASYON.....
70	7.1. İdari Yapının Yeniden Örgütlenmesi.....
72	7.2. Yönetim Kademelerinde Yetki Devri, Yetki Genişliği ve Yerinden Yönetim İlkesinin Uygulanması.....
74	7.3. Yerel ve Bölgesel Yönetimin Personel ve Mali Olanaklarıyla İlgili Tedbirler.....
75	7.4. Halkın Yönetime Katılımı.....
75	7.5. Yönetim Kademeleri Arasında Koordinasyon Sağlanması.....
76	8. METROPOLİTAN BÖLGELERİN GELİŞİMİNİN SINIRLANDIRILMASI.....
76	8.1. Nüfusun Kırsal Kesimde Tutulması.....
77	8.2. Metropolitian Bölgedeki Faaliyetlerin Bir Kısımının Geni Kalmış Bölgelere Transferi.....
78	8.3. Büyük Kentlerin Nüfuslarının Yeni Kurulacak Kentlere Dağıtılması.....
79	9. REGÜLASYON VE KONTROL POLİTİKASI.....
81	10. PARA VE KREDİ POLİTİKASI.....
84	11. KİT POLİTİKASI.....
87	12. EKONOMİK KALKINMA AJANSLARI.....
90	E. SEÇİLMİŞ BAZI ÜLKELERDE UYGULANAN BÖLGESEL DENGEŞİZLİK POLİTİKALARI
91	1. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ'NDE TENNESSEE VADİSİNİ KALKINDIRMA POLİTİKASI.....
92	2. İTALYA'DA GÜNEY İTALYA'YI KALKINDIRMA POLİTİKASI.....
94	3. İNGİLTERE'DE BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASI.....

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM 98

**TÜRKİYE'DE BÖLGESEL DENGESİZLİK VE BÖLGESEL DENGESİZLİK
POLİTİKALARI..... 98**

A. TÜRKİYE'DE BÖLGESEL DENGESİZLİĞİN ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ.....	98
1. COĞRAFI NEDENLER	98
2. TARİHİ NEDENLER	100
3. SOSYO - EKONOMİK NEDENLER	103

B. BÖLGESEL DENGESİZLİK KRİTERLERİ.....	106
1. NÜFUSUN YOĞUNLUĞU VE ŞEHİRLEŞME	106
3. İŞGÜCÜ DAĞILIMI	112
4. GELİR DAĞILIMI	113
5. KAMU YATIRIMLARININ DAĞILIMI	116
6. EĞİTİM VE SAĞLIK HİZMETLERİ	117
7. TARIMSAL YAPI.....	120
8. DİĞER GÖSTERGELER	122

**C. TÜRKİYE'DE BÖLGESEL DENGESİZLİKLERİ AZALTMAYA YÖNELİK
POLİTİKALAR 123**

1. PLANLI DÖNEM ÖNCESİ UYGULANAN POLİTİKALAR	123
1.1 1923-1950 Dönemi	123
1.2. 1950-1960 Dönemi	124
2. PLANLI DÖNEMDE UYGULANAN POLİTİKALAR	125
2.1. Anayasalarda Bölge Planlaması	125
2.2. Türkiye'de Bölge Planlaması Yapmaya Yetkili Kuruluşlar	128
2.3. Planlı Dönemdeki Uygulamalar	130
2.3.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı	130
2.3.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı	132
2.3.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı	134
2.3.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı	138
2.3.5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı	140
2.3.7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı	143
2.4. Planlı Dönemdeki Uygulamaların Genel Değerlendirmesi.....	145

**D. TÜRKİYE'DE BÖLGESEL DENGESİZLİKLER SORUNUNUN ÇÖZÜMÜNE YÖNELİK
ARAÇLAR 146**

1- TEŞVİK TEDBİRLERİ	146
1.1. Vergisel Avantajlar	146
1.2. Kredi Avantajları	151
1.3. Mali Avantajlar	154
2. DEVLET GARANTİSİ VE KAMU İHALELERİNDE ÖNCELİK	155
3. ORGANİZE SANAYİ BÖLGELERİ	156
4. BÖLGESEL PLANLAMA YOLUYLA BÖLGESEL DENGESİZLİKLERLE MÜCADELE... 157	
5. KAMU HARCAMALARI	159
6. DIŞ TİCARET POLİTİKASI.....	161
7. YEREL YÖNETİMLERİ GÜÇLENDİRME VE BÖLGESEL SORUNLARA ADAPTASYONU164	
8. METROPOLİTAN BÖLGELERİN GELİŞİMİNİN SINIRLANDIRILMASI	167
9. REGÜLASYON VE KONTROL POLİTİKASI	168
10. PARA VE KREDİ POLİTİKASI	170

11. KİT POLİTİKASI.....	172
12. KALKINMA AJANSLARI.....	174
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	177
KAYNAKÇA.....	183



GİRİŞ

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin ekonomik açıdan bir çok sorunu bulunmaktadır. Bu sorunlar gerek ülkenin yapısından gerekse ülke dışındaki sorunlardan kaynaklanmaktadır. Ülkelerin en önemli sorunlardan biri de Bölgesel Dengesizlik olmaktadır.

Bölgesel gelir eşitsizlikleri, bölgeler arası eşitsizlikler, bölgesel farklılıklar gibi tanımlamalarla kullanılmakta olan bölgesel dengesizlik, gerek gelişmiş ülkeler gerekse gelişmekte olan ülkelerde ortaya çıkan bir sorun olmasına karşın daha çok azgelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ortaya çıkmaktadır. Bu çalışmada, bölgesel dengesizlik kavramı ele alınırken uluslararası boyutta değerlendirilmeyip, ülke sınırları dahilinde bir değerlendirme yapılmaktadır. Ülkeler arasındaki bölgesel gelişmişlik farkları inceleme alanımıza girmemektedir.

Gelişmiş ve Gelişmekte olan bölgelerin yapısal analizleri göz önüne alındığında; gelişmekte olan bölgelerin parasal, teknik, demografik ve yapısal faktörler açısından gözle görülür üstünlüğü tespit edilmektedir. Bu bölgeler, diğer bölgelere göre gelir seviyesi yüksek, kendi ihtiyacından fazla üretim gücüne sahiptir ve ülke gelişme hızının üstünde bir gelişme hızı gerçekleştirmektedir. Az gelişmiş bölgeler ise kendi ihtiyaçlarını bile karşılayamayacak düzeydeki üretim miktarı ve düşük şehirleşme oranı geleneksel şehir yapısının mevcut olduğu bir görünüm sergilemektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde daha ciddi boyutlarda yaşanan bölgesel dengesizlik sorununa devletin kayıtsız kalması beklenemeyeceğinden her ülke mevcut kamu politikası araçlarını bu sorunun çözümüne yönelik olarak kullanılmaya çalışılmaktadır. Devletlerin sahip olduğu iktisadi anlayışa göre önemleri değişen bu araçların ayrıntılı analizleri yapılmakta ve etkin olarak kullanılmaya çalışılmaktadır.

Bu bağlamda Bölgesel dengesizliğin teorik açıdan incelenmesi ve bölgesel dengesizliğin giderilmesine yönelik çalışmaların yapılması zorunlu olmaktadır. "Bölgesel

Dengesizliklerin Çözümüne Yönelik Alternatif Kamu Politikaları ve Türkiye Örneği” konulu tez çalışmasının temel amacında teorik açıdan bölgesel dengesizliği incelemek ve Türkiye açısından bölgesel dengesizliği giderici politikaları belirlemektir.

Çalışmanın birinci bölümünde, bölgesel dengesizlik sorunu gelişim süreci içinde teorik açıdan incelenmeye çalışılmıştır. Bu inceleme yapılırken, ilk önce bölge kavramı ve çeşitleri hem ekonomik yapı açısından hem de ekonomik gelişme açısından inceleme konusu yapılmıştır. Bölge kavramı genel anlamda incelendikten sonra bölgesel dengesizlik kavramı ve kriterleri ele alınmıştır. Bölgesel dengesizliğin türleri coğrafi, sosyal ve ekonomik açıdan incelenmeye çalışılmıştır. Ayrıca, bölgesel dengesizliğin ortaya çıkış nedenleri ve bölgesel dengesizliği belirlemede etkili olan kriterlere de değinilmiştir.

Bölgesel dengesizliği açıklayan teoriler ihracat merkezleri ve sektörler teorisi, modeller ise merkez-çevre ve mekan dengesi modeli olarak bu çalışmada incelenmiştir. Birinci bölümün son kısmında ise bölgesel dengesizliğin sebepleri ve etkileri coğrafi, sosyal ve ekonomik açıdan incelenmiştir.

İkinci bölümde ise bölgesel dengesizlik sorununun çözümü inceleme konusu yapılmıştır. İkinci bölümde ilk önce Bölgesel Kalkınma kavramı incelenmiştir. Bölgesel dengesizlikle mücadelede uygulanan ilkeler, Sosyal Karlılık , kalkınma kutbu ve halkın katılımı ilkeleri açısından incelenmiştir. Bölgesel dengesizlikleri azaltıcı politikaların temel amaçları ise göç olgusunun önlenmesi ve planlı kentleşme, kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması ve bölgesel gelir dağılımının iyileştirilmesi açısından inceleme konusu yapılmıştır. Daha sonra, bu temel amaçların sağlanabilmesi için uygulanması gerekli araçlar ele alınmıştır.

Bu araçlar; Teşvik tedbirlerinin uygulanması, Organize sanayi bölgelerinin oluşturulması, Bölge planlamasının yapılması, Kamu harcamalarının etkinleştirilmesi, Dış ticaret politikasının iyileştirilmesi, Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, Metropolitan bölgelerin gelişiminin sınırlandırılması, Regülasyon ve kontrol politikasının uygulanması,

para ve kredi politikalarının yeniden düzenlenerek uygulanması, KİT politikasının verimliliğinin artırılması ve ekonomik açıdan kalkınma ajanslarının oluşturulması gibi başlıklar adı altında bu çalışmada incelenmiştir.

Nihayet, bölgesel dengesizlik amaçlar ve araçlar açısından incelendikten sonra seçilmiş bazı ülkelere yönelik uygulamalara yer verilmiştir. Bu bağlamda ABD, İtalya ve İngiltere' deki bölgesel kalkınma politikaları inceleme konusu yapılmıştır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde, bölgesel dengesizliğin Türkiye açısından incelenmesi yapılmıştır. Bu inceleme de ilk önce, Türkiye'de bölgesel dengesizliğin gelişim süreci incelenmiştir. Bölgesel dengesizliğin belirlenmesinde kullanılan kriterler Türkiye açısından; nüfus yoğunluğu ve şehirleşme, endüstriyel yapı, işgücü dağılımı, gelir dağılımı, kamu yatırımlarının dağılımı, eğitim ve sağlık hizmetleri, tarımsal yapı ve diğer belirleyici göstergeler açısından değerlendirilmiştir. Diğer göstergeler kısmında, kişi başına düşen otomobil sayısı, kişi başına düşen elektrik tüketim miktarı, kişi başına mevduatın dağılımı ve bölgeler sahip olduğu refah düzeyi açısından değerlendirme yapılmıştır.

Bu bağlamda, Türkiye'de bölgesel dengesizliği azaltmaya yönelik politikalar planlı dönem öncesi ve planlı dönem sonrası dikkate alınarak incelenmiştir. Planlı dönem öncesi uygulanan politikalar ilk önce cumhuriyetin kurulmasından 1950 yılına kadar olan dönem çerçevesinde incelenmiş, daha sonra 1950 yılından planlı dönemin başlamasına kadar olan dönem inceleme konusu yapılmıştır. Planlı dönemdeki inceleme beş yıllık kalkınma planları çerçevesinde değerlendirilmiştir. Üçüncü bölümün son kısmında, bölgesel dengesizliği gidermede kullanılan araçların Türkiye açısından değerlendirilmesi yapılarak mevcut politikalarla birlikte alternatif politikalar belirtilmiştir. Çalışma sonuç ve öneriler ile tamamlanmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

BÖLGESEL DENGESİZLİK SORUNUNUN GELİŞİMİ VE TEORİK TEMELLERİ

A. BÖLGE KAVRAMI VE ÇEŞİTLERİ

Geçmişten günümüze hem gelişmiş hem gelişmekte olan ülkeler açısından var olan bölgesel dengesizlik sorununun gelişimi ve teorik temellerinin incelenmesine geçmeden önce bölge kavramı ve türlerini açıklayıp daha sonra bölgesel dengesizlik kavramlarının ve kriterlerinin açıklanmasına çalışılacaktır.

1. BÖLGE KAVRAMI

Bölge kavramı, değişik açılardan tartışıla gelen bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Son yıllara kadar, böyle bir kavramın varlığını reddedenler de olduğu gibi kabul edenler de üzerinde kolaylıkla anlaşmaya varamamışlardır¹. Fakat bugün bölgenin varlığını kabul eden görüşler ağırlıkta olmaktadır ve yapılan bir çok tanımlamada ortak yönlerin arttığı görülmektedir. Bölge kavramı, genel olarak belirli özelliklere göre homojen (mütecannis) mekan parçası şeklinde tarif edilebilir². Bu tanımın analizi bölge kavramının mahiyetini açıklama açısından faydalı olacaktır. Şöyle ki, bölgeler yeryüzünde belirli özelliklerin bir araya gelmesiyle ortaya çıkan sahalar olarak bilinirler. Ancak ele alınan kriterler bakımından benzerlik gösterse de, bu adı geçen sahalar içinde farklılaşmaların ortaya çıkmayacağı şeklinde düşünülmemelidir³. Bölge kavramı ele alınırken; zaman, ele alınan problem ve ölçek bakımından izafi olduğu noktalar göz önünde bulundurulmalıdır⁴. Ele alınan problemin türüne ve zamana göre seçilen bölgeler değişmektedir. Yine ölçek bakımından da bir izafiyet söz konusudur. Bölge ölçeğinin ne olması gerektiği konusunda kesin bir cevap verilememektedir.

¹ Tanju POLATKAN, *Bölgesel Gelişme ve Politikası*, D. P.T. Yayını, No: 560, Ankara, 1968, s. 17.

² Mustafa ERKAL, *Bölgelerarası Dengesizlik ve Doğu Kalkınması*, Şamil Yayınevi, İstanbul, 1972, s. 15.

³ ERKAL, a.g.e., s. 15.

⁴ POLATKAN, a.g.e., s. 19.

Tüm bunlara rağmen; coğrafi, sosyal ve kültürel özellikleri kapsayacak tanımlamalar da yapılmaya çalışılmaktadır. Bu unsurlara göre bölge, şehirden büyük fakat ülke topraklarının bütününden daha küçük olan ve kendine özgü ekonomik, sosyal ve kültürel özellikler taşıyan ülke parçasıdır şeklinde tanımlanabilir¹.

2. BÖLGE ÇEŞİTLERİ

Günümüzde bölgeler iktisadi bakımdan, ekonomik yapı ve ekonomik gelişme düzeyi açısından bölgeler olmak üzere ikili bir ayırımla incelenmektedir.

2.1. Ekonomik Yapı Açısından Bölgeler

Bölge sınırlandırmaları yapılırken ve özellikleri ortaya konulurken ekonomik yapıya göre bölgeleri ele almak bölge iktisadına açıklık getirmek bakımından önem taşır. Ekonomik yapı özelliklerine göre bölgeler “homojen, polarize ve plan bölge” olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Bu üçlü ayırım bölgelerin ekonomik analizinde konuya statik bir yaklaşımdır. Bu ayırım; belirli bir zamanda ve mekanda bölgelerin durumunu ortaya koymakta ekonomik yapıyı belirli bir süreç içinde değerlendirmeye ihtiyaç duymamaktadır².

2.1.1. Homojen Bölge

Sürekli bir homojen alana karşılık olan homojen bölge, mümkün olduğu kadar birbirine yakın karakteristikler gösteren birbirine komşu alanlar grubudur³. Homojen bölgelerin karakteristiklerindeki benzerlik seçilmiş kriterlere göre değişmektedir. Bu kriterler; fiyatlar, sanayileşme düzeyi, kişi başına düşen gelir, üretilen mal ve hizmet türü, sosyal ve kültürel özellikleri ve coğrafi şartlar, vb. olabilmektedir. Homojen bölgelerin tayin edilmesi, benzer özellikteki mahalli birimlerin biraraya getirilmesinden ibaret olmaktadır. Homojen bölgelerin yapısı bölge muhasebesi yoluyla analiz edilmektedir.

¹ Ali Yılmaz GÜNDÜZ, “Türkiye’de Bölgesel Dengesizlikleri Gidermeye Yönelik Politikalar: Güneydoğu Anadolu Projesi Örneği”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir 1988, s. 3.

² M.G.K. Genel Sekreterliği, Türkiye’de Bölge Planlamasının Evreleri, M.G.K. Genel Sekreterliği Yayını, No:2, Ankara 1993, s. 17.

³ Zeynel DİNLER, Bölgesel İktisat, Ekin Kitabevi, Bursa, 1994, s. 82.

Bölge muhasebesi, ele alınan bölge ile diğer bölge kıyaslamasına ve var olan farklılıkların ortaya çıkmasına yardım eder. Bölge muhasebesi, milli muhasebeden daha zordur. Milli ekonomilerde gümrükler vasıtasıyla ithalat ve ihracat kesin olarak bilinirse de bölgelerin belirli ölçülerde milli ekonomi ile bütünleşmiş olmaları bölge muhasebesini zorlaştırır¹. Bölgesel muhasebe konusunda karşılaşılan güçlükler sadece bölgelerin diğer bölgelerle olan ekonomik ilişkilerini gösterecek bir hesabın zorluğu değildir. Bölgedeki çeşitli gelir gruplarının tüketim yapılarına ilişkin verilerin elde edilmesinde de güçlüklerle karşılaşmaktadır. Tüketim yapılarının bilinmesi, bölge planlarının hazırlanması, üretim tahminleri ve efektif talep yapısının gelişiminin bilinmesi açısından önemli olmaktadır.

Bölgesel muhasebe hususunda karşılaşılan problemlerin sayısı sadece belirtmiş olduğumuz problemlerle sınırlı değildir. Fakat bu belirtilen tüm güçlüklerle rağmen bölgesel yapının ve diğer bölgelerle yapılmak istenen kıyaslamaların tespiti açısından çok önemli olmaktadır. Homojen bölge tipi daha çok kısmi teorik açıklamaların soyut modellerinde ortaya çıkmaktadır². Homojen bölge belli bir alanda mevcut durumu saptayan statik bir tanımlamadır. Homojen bölgelere örnek vermek kolay olmamaktadır. Çünkü homojen bölgenin saptanmasında belirtilen kriterlerin aynı olduğu iki bölge bulmak güçtür. Birbirine benzer ve özdeş olmayan bölgeler ise ağırlıkta olmaktadır. Bölgenin dinamik tanımlaması yapıldığında ise “polarize bölge” kavramlarıyla karşılaşılmaktadır.

2.1.2. Polarize Bölge

Kutuplaşmış bölge, fonksiyonel ya da kutup olarak da ifade edilen polarize bölge bir merkezle onu çevreleyen hinterlandından (iç bölgelerden) meydana gelmektedir. Nitekim Amerikan Coğrafyalar Cemiyeti Bölgesel Coğrafya Komitesi şu tanımlı vermektedir: “Bölge bir iç yapısı olan, bir merkez (veya merkezler) ve bu merkeze bağlı çevresel bir alanı kapsayan, çevreyi merkeze bağlayan bağların kaybolması ya da başka bir merkez lehine zayıflaması keyfiyetiyle sınırlanmış bir bilimdir.”³

¹ ERKAL, a.g.e., s. 23.

² Hüsnü ERKAN, *Sosyo-Ekonomik Bölgesel Gelişme (Teorik ve Uygulamalı Bir Yaklaşım)*, Kavram Matbaası, İzmir 1987, s. 56.

³ POLATKAN, a.g.e., s. 22.

Polarize bölge, çeşitli yöreleri tamamlayıcı karakterde olan bir heterojen (gayri mütecanis) alandır. Yapısındaki kutup çevre bölgedeki öteki kutuplarla daha sıkı ilişkilerde bulunur, yani egemen karakterdedir¹.

Kutuplaşmış bölge öğeleri arasında fonksiyonel ilişki söz konusudur. Burada öncelikle bölge içi ilişkiler ağırlıkta olmaktadır. Fakat bölgeler arasında da fonksiyonel ilişkiler ve farklılaşmalar ortaya çıkabilmektedir².

Polarize bölge ayırımı çeşitli birimler arasındaki ilişkiye dayanmakta ve bu yönüyle de homojen bölgeden ayrılmaktadır. Öteki bölgelerle en fazla ilişkide bulunan bölge polarize bölgedir³. Polarize bölgenin tespitinde çok değişik veriler kullanılmaktadır. Çünkü kutuplaşma, sanayi ve ticaretin gelişmesine paralel olarak ortaya çıkmış bir olgudur. Bu tespit, demiryolu ulaşım yoğunluğu, karayolu ulaşım yoğunluğu, telefonla konuşma yüzdesi, nüfus yoğunluğu ve işçi akımı gibi veriler kullanılabilmektedir. Polarize bölge homojen bölge gibi statik olmayan bir inceleme metoduna ihtiyaç duymaktadır. Yani dinamik bir süreçte belirlenir ve dinamik bir inceleme metoduna ihtiyaç duymaktadır.

Bir ülke veya bölgede çevresine oranla ekonomik faaliyetleri çok yoğun olan noktalar birer ekonomik gelişme merkezi niteliğindedir. Bölge içinde bu merkezlerin sayısı birden fazla olabilmektedir. Bu gelişme merkezlerinin bizi polarize bölge kavramına götürdüğü kabul edilirse gelişme merkezleri gibi polarize bölge sayısında birden fazla olabilecektir.

Bir ilin polarize bir bölgenin gelişme merkezi haline gelişi ya doğal olarak ya da suni olarak kalkınma için gerekli şartlara sahip olmasına bağlıdır. Bu merkezin çevresi ve başka merkezlerle olan ilişkisi çevre genişliğine ve ilişkilerin yoğunluğuna bağlı bulunmaktadır. Polarize bölge çevredeki sermaye ve işgücünü tamamen kendine çekerek bölgenin diğer kısımlarının gittikçe fakirleşmesine sebep olabilmektedir⁴. Bu gelişmeler Güney İtalya ile Kuzey İtalya Birliği'nin etkilerinde görülebilir. Birleşmeden sonra Güney

¹ DİNLER, a.g.e., s. 95.

² ERKAN, a.g.e., s. 57.

³ DİNLER, a.g.e., s. 96.

⁴ ERKAL, a.g.e., s. 24.

İtalya Kuzey İtalya'ya nazaran çok daha yavaş ilerlemiştir. Fakat bu birleşmenin olmaması halinde Güney İtalya'daki işsiz kesimin Kuzey İtalya'da istihdam şansının yok olduğu da gözönüne alınarak kutuplaşmanın değerlendirilmesi gerekmektedir.

Polarize bölge oluşturulmasında; eldeki kaynakların verimli kullanılması, gelir dağılımının ve halkın yaşam seviyesinin yükseltilmesi amaçlanıyorsa, polarize bölgeyi çevresini fakirleştirici etkiler yayıcı şekilde değil iktisadi faaliyetlerin giderek yayılmasını sağlayacak şekilde zaman unsurunu göz önüne alarak belirlemek gerekmektedir. Çünkü önceleri olumsuz olan bu etkiler zamanla olumlu dışsallıklar yayar hale gelebilmektedir. Bunlar için gözden kaçırılmaması gereken bir noktada gelişme merkezlerinin önceden tespit edilmesi suretiyle ortaya çıkabilecek olan olumsuz etki sürecini en aza indirmeye çalışmak olmaktadır.

2.1.3. Plan Bölge

Program bölge olarak da ifade edilen plan bölge, bölge kalkınmasını sağlamak için var olan kaynakların en verimli şekilde kullanılması amacını taşıyan bölgelerdir. Plan bölge ile bölgenin kalkınmasın da takip edilecek amaç bakımından bir idari sınıflandırmaya gidilmekte, diğer iki bölge araştırmaları yapıldıktan sonra bu tip bir bölge tespit edilmektedir¹.

Ele alınan problemin türüne göre farklı plan bölgeler oluşturulabilir. Fakat burada dikkat edilmesi gereken nokta çeşitli faaliyetler arasındaki iç bağıllığı göz önünde tutarak, çeşitli problemlerin koordinasyonuna elverişli plan bölgeler seçimidir.

Bölgesel gelişim sürecinin istenilen yönde yönlendirilmesi için plan bölgeler zorunlu olmaktadır. Oluşturulan bölgesel gelişme politikalarının başarılı şekilde yürütülebilmesi için plan bölgeler içindeki ve diğer bölgelerle olan ilişkiler, var olan kutuplaşma yapısı ile birlikte ele alınmalıdır². Bu sebepten dolayı ülke ekonomisi kutuplaşma yapıları göz önüne alınarak alan-bölge anlayışına dayalı alt bölgelere ayrılmalıdır.

¹ M.G.K., a.g.e., s. 19.

² ERKAN, a.g.e., s. 57.

Plan bölgeler oluşturulurken sınırının ne olması gerektiği sorusu incelendiğinde ise ideal olanının doğal koşullar ve yönetsel sınırların göz önüne alınmış olduğu bir sınırlamaya gidilmesidir.

Buradan çıkarılacak sonuç, plan bölgenin, bölge ve milli kaynakları en iyi şekilde kullanarak ahenkli bir büyüme sağlama gayretinde olan planlama otoritelerinin kullandıkları bir araç olduğudur¹.

2.2. Ekonomik Gelişme Düzeyi Açısından Bölgeler

Bölgeler ekonomik gelişmişlik düzeyi açısından; gelişmiş, azgelişmiş ve gelişmekte olan şeklinde üçe ayrılır.

2.2.1. Gelişmiş Bölge

Gelişmiş bölge sahip olduğu ekonomik ve sosyal faktörler ile diğer bölgelere nazaran avantajlı durumda bulunan bölgelere denilir. Gelişmiş bölgelerde kişi başına düşen gelir seviyesi diğer bölgelerin üzerindedir. Yine bu bölgeler gelir artışı hızı itibarıyla da diğer bölgelerden önde bulunmaktadır. Bölgeler arasındaki bu gelişmişlik farkları ilk oluşumunu doğal ve coğrafik yapının dağılımından almaktadır. Çünkü geniş bir alana yayılmış devletlerde, ülkenin iklim ve doğal kaynakları birbirinden farklı alanlara yayılınca, bazı bölgeler doğal olarak gelişmekte ve bazı bölgelerde geri kalmaktadır². İşte bu gelişen bölgelerde eğitim, sağlık, ulaşım hizmetleri gibi altyapı yatırımları yönünden herhangi bir problemle karşılaşmamaktadır. Gelir oranı yüksek olduğu için yatırım da yüksek oranda gerçekleşmektedir. Sosyal ve kültürel yapı hem eğitim seviyesinin yüksekliği hem de gelir seviyesinin yüksekliğine paralel olarak yüksek seviyededir. Şehirleşme gelişmiştir. Tarımsal ve ilkel üretim yapısının yerini modern ve sanayi üretimi almıştır. Bölgenin dış ticareti hem ithalat hem de ihracat yönüyle gelişmiş durumdadır. Tüm bu olumlu yanları sebebiyle diğer bölgelerden göçlerle karşılaşmaktadır.

¹ M.G.K., a.g.e., s. 19.

² Selahattin TUNCER, *Kalkınmada Öncelikli Yörelere ve Vergileme*, İ.Ü. Yayını, Yayın No: 3694, Güney Matbaası, İstanbul, 1993, s. 21.

2.2.2. Azgelişmiş Bölge

Azgelişmiş bölge sahip olduğu ekonomik ve sosyal faktörler açısından diğer bölgelerle kıyaslandığında iktisadi avantajlara sahip olmayan bölge olarak tanımlanmaktadır.

Azgelişmiş bölgede nüfus oranı yüksek, kişi başına düşen sermaye miktarı azdır, halkın büyük bir kısmının tasarrufu yoktur ya da bu oran çok düşüktür. Mevcut endüstriler tarım, orman ve maden endüstrileri olup, istihdam imkanları sınırlıdır. Kullanılan teknoloji ilkel, kültürel imkanlar çok sınırlı olduğundan halkın ancak çok düşük bir yüzdesi bu imkanlardan yararlanabilmektedir. Bu sebeplerden dolayı kişi başına düşen gelir seviyesi çok düşük ve ülke düzeyindeki artış oranının altında seyretmektedir. Bu yüzden diğer bölgelere olan göç oranı yüksek seviyededir. Sağlık hizmetleri gelişmiş bölgelerin aksine pek fazla gelişmemiş olduğundan ölüm oranları yüksektir. Şehirleşme oranı düşük seviyede olup, nüfusun ağırlıklı kısmı köylerde yaşamaktadır. Bu tip bölgeler iklim ve doğa şartları açısından pek elverişli değildir. Her ülkede olduğu gibi azgelişmiş bölge, mekanda görülen ve diğer bölgeler ile arasında sosyal ve ekonomik dengesizliklerin bulunduğu bir bölgedir¹.

2.2.3. Gelişmekte Olan Bölge

Gelişmekte olan bölgeler gelir seviyesi açısından ülke ortalamalarının altında bulunmaktadır. Fakat gelişme hızı ülke ortalamalarının üzerinde seyretmektedir. Bu yüzden azgelişmiş ülkelerden ayrı bir sınıflamaya gidilmektedir. Bu tür bölgeler gelişmiş bölgelerle kıyaslandığında geri kalmış kabul edilseler de gelişme potansiyeline sahip bulunmaktadırlar.

Bölgede mevcut yeraltı ve yerüstü kaynaklarının bilinmemesi veya yeterince değerlendirilememesinin yanı sıra, bölgeye özel veya kamu yatırımlarının çekilmemesi mevcut insan gücü kaynaklarından faydalanılmaması sonucu bölge azgelişmişliğini sürdürmesine rağmen, gelişmesini de devam ettirmektedir.

¹ M.G.K., a.g.e., s. 21.

B. BÖLGESEL DENGESİZLİK KAVRAMI VE KRİTERLERİ

1. BÖLGESEL DENGESİZLİK KAVRAMI

Bölgesel dengesizlik bir ülkede çeşitli bölgeler arasındaki iktisadi, siyasi ve sosyal eşitsizlikleri ifade eder¹.

Bölgesel gelir eşitsizlikleri, bölgelerarası eşitsizlikler, bölgesel farklılıklar gibi tabirlerle de kullanılan bölgesel dengesizliğin hem gelişmiş ülkeler, hem de gelişmekte olan ülkeler için yaşanan bir problem olmasına karşın daha çok azgelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde karşımıza çıkmaktadır. Bölgesel dengesizlik kavramı belirtilirken uluslararası boyutta değerlendirilmeyip, ülke sınırları dahilinde bir değerlendirmenin yapılmasıdır. Ülkeler arasında bölgesel gelişmişlik farkları burada inceleme alanımıza girmemektedir.

Bölgesel dengesizliğin tanımında da belirtildiği gibi çeşitli açılardan ele alınabilecek bir kavramdır ve değişik türleri bulunmaktadır.

2. BÖLGESEL DENGESİZLİK TÜRLERİ

Bölgesel dengesizliğin tanımında da belirtildiği gibi değişik açılardan ele alınabilecek bir kavramdır ve değişik türleri bulunmaktadır. Bunları üç temel gruba ayırarak inceleyebiliriz.

2.1. Coğrafi Dengesizlik

Dengesizliğin bu türü tabii kaynakların ve fiziksel şartların doğrudan doğruya bir sonucunu teşkil ederler². Maden yataklarına sahip bölgeler, kıyı şeridinde sahip bölgeler, iklim şartları açısından yumuşak şartlara sahip bulunana bölgeler diğer bölgelere nazaran daha hızlı gelişme gösterecek ve diğer bölgelerle aralarında farklılıklar doğmuş olacaktır.

¹ Ömer Faruk BATIREL, *Bölgesel Dengesizlikler ve Maliye Politikası*, İ.Ü. Yayınları, Yayın No: 2453, Güryay Matbaası, İstanbul, 1978.

² ERKAL, a.g.e., s. 71.

2.2. Sosyal Dengesizlikler

Çeşitli bölgelerde bulunan kişilerin faydalandıkları sosyal imkanlar açısından oluşan farklılıklardır. Bu farklılıklar hem yaygınlık hem yoğunluk açısından değerlendirilmelidir. Bu dengesizlik türü şehirleşme, eğitim, kültür ve sağlık hizmetleri gibi alanlarda ortaya çıkmaktadır. Sosyal dengesizlikler, insanların davranışları ve değer yargıları arasındaki farklılardır¹.

2.3. Ekonomik Dengesizlik

Bu dengesizlik türünde ise aynı niteliklere sahip üretim faktörleri değişik pazarları olan değişik bölgelerde değişik gelirler elde etmesi verilebilir.

Bu arada, üretim faktörlerinin eşit olmayan dağılımı; gelişmiş ve gelişmekte olan bölgeler arasındaki farkın temel sebeplerinden biri olmaktadır². Üretim faktörlerinin bölgeler arasındaki farklı dağılımı üretim faaliyetinin verimli bir şekilde gerçekleşip gerçekleşmemesinde belirleyici olmakta ve bu faktörlerin bir kısmının az bulunması veya hiç bulunmaması verimliliği direkt etkilemektedir. Her ne kadar üretim faktörleri birbirinin yerine ikame edilebilirse de bununda belli bir sınırı bulunmaktadır. Diğer bir ifadeyle üretim faktörlerinin esnekliği de belli bir noktaya kadar olmaktadır. Üretim imkanlarının sınırlı olması sınai üretimi yapısına geçiş için bir engel olmakta ve geleneksel tarıma dayalı üretim yapısı devam etmektedir. İktisadi dengesizlik içinde yer alabilecek bir çok faktörün dengesizliğin ortaya çıkışında ağırlıklı pay sahibi olduğu genel kabul görmüş görüşler arasındadır.

3. BÖLGESEL DENGESİZLİĞİN ORTAYA ÇIKIŞI

Günümüzde pek çok ülkede mekana göre ekonomik faaliyetlerin, dolayısıyla refahın dağılımının farklılıklar göstermesi yeni bir olay değildir³. Bu dengesizlikler çok öncelerden beri süregelmektedir. Sanayi devrimine kadar olan sürece ilişkin dünya tarihi incelendiğinde, birtakım büyük uygarlıkların yükselme, duraklama ve çökme eşiklerinden

¹ F. YAVUZ, R. KELEŞ, C. GERAY, *Şehircilik Sorunları Uygulama ve Politika*, A.Ü.S.B.F. Yayınları, Yayın No: 415, Ankara, 1978, s. 103.

² ERKAL, a.g.e., s. 71.

³ Bülent AÇMA, "Güneydoğu Anadolu Bölgesinde Sanayileşme", *Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, Kasım 1990, Sayı: 11, s. 31.

geçtikleri görülmekle beraber, söz konusu uygarlıklar (devletler) arasında ulaşılan iktisadi düzeyler açısından büyük farklar olmadığı bilinmektedir. Ancak sanayi devrimiyle birlikte, tarım temelli bir iktisadi yapıdan sanayi temelli bir iktisadi yapıya geçilmesi ve bununla birlikte üretime cansız, mekanize enerjinin (makinenin) girişi bu süreci erken başlatanlarla gecikenler arasında özellikle iktisadi açıdan farklı gelişmişlik düzeyleri yaratmıştır¹.

Sanayi devrimi ile daha belirgin olarak ortaya çıkan bu dengesizlikler aynı ülke içinde görüldüğü diğer bir ifadeyle kalkınma süreciyle bir tutulan sanayileşme sürecinin farklı şekilde gerçekleşmiş olduğu gözlemlenmiştir. Buradaki temel belirleyici unsur sanayi devriminin tüm ülkelerde veya bir ülkenin belirli yörelerinde aynı anda başlamayacağı gerçeğine dayanmaktadır. Bugün genel kabul gören görüş eşitsiz gelişme yasasının her ülkede geçerli olduğudur. Hem gelişmiş hem gelişmekte olan ülkelerde görülen bölgesel dengesizlik 1929 büyük bunalımından sonra dikkatleri çekmiş ve İkinci Dünya Savaşı'nı takip eden yıllarda bu dengesizliklerle mücadelenin temelleri atılmaya başlanmıştır. İşte sanayi devrimi öncesi ve sanayi devrimi sonrası olmak üzere genel hatlarıyla ikiye ayrılan bu dönemi teknik uygarlık devrelerini göz önünde bulundurarak incelersek teknik uygarlıkların dört devreye ayrılarak incelendiğini görmekteyiz². Bunlar:

- Teknik Başlangıcı
- Eski Teknik
- Yeni Teknik ve
- Üçüncü Sanayi Devrimi ve Bilgi Toplumu evresidir.

Bu aşamalardan teknik başlangıç evresi, su ve tahtanın kullanıldığı bir teknik düzeyinden buharlı makinaların icadına kadar olan dönemi kapsamaktadır. Bu dönemde coğrafi açıdan pek elverişli olmayan yerler açısından su enerjisinin yerini rüzgar enerjisi almış ve su değirmenleri döneme damgasını vurmuştur. Bu evrede bölgesel farklılıklar

¹ Serdar ŞAHİNKAYA, "Türkiye'de Bölgesel Gelişmişlik Düzeyi ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere Üzerine Bazı Gözlemler", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Cilt 17, Sayı: 151, Ocak 1993, s. 17.

² DİNLER, a.g.e., s. 125.

tarımsal ve su kaynaklarına göre dağılıyordu. Bu nedenle bölgeler arasında coğrafi farklılıklar ciddi boyutlarda değilse, önemli farklılıklar görülüyordu.

Eski teknik devresi veya birinci sanayi devrimi olarak ifade edilen bu evre demir ve kömürün birlikte kullanıldığı bir teknik düzeyin ifade edildiği ve buhar makinasının icat edilmesiyle başladığı kabul edilen bir evre olmaktadır. Bu dönem ile birlikte üretimde ucuz enerjinin kullanılmaya başlanması demiryollarının sağladığı ulaşım avantajlarıyla birlikte işletme sayıları ve büyüklükleri artmaya başlamıştır. Büyük kentler ve doğal kaynakların bulunduğu yöreler ve ulaşım imkanlarının sahip yöreler hızla gelişirken diğer yöreler geri kalmıştır. Tüm Avrupa ülkelerinde ve A.B.D.'n de bugün görülen bölgeler arası gelişmişlik farklılıkları nın ortaya çıkışı eski teknik dönemine rastlamaktadır.

Yeni teknik evresi olarak adlandırılan üçüncü evrede petrol, metal ve kimyasal bileşimler kullanıldığı bir üst düzeyi simgelemektedir. Bu dönemde enerji kaynakları taşınabilir hale geldiği için ekonomik faaliyetlerin belli bir bölgeye bağlı olunmasından kurtulduğu bir dönemdir. İşletmeler dışsal ekonomilere sahip yörelerde yatırımlarını gerçekleştirmeye başladılar. Bu dönemde her ne kadar enerji kaynaklarının bulunduğu yörelere olan bağımlılık teknik olarak azaldığı halde bu bölgelerin sahip olduğu dışsal ekonomiler bakımından daha güçlü hale geldiklerinden bu dönemde var olan dengesizliklerin şiddetlenmeye başladığını görmekteyiz. Yani birinci sanayi devriminde göze çarpan üretim merkezleri, bu evrede de oldukça fazla kalabalıklaşmaya devam etmiştir. Çünkü şehirleşen bölgelerin art bölgeleri kaynak yönünden oldukça zengindirler¹.

Üçüncü sanayi devriminde ise teknolojik gelişmeler oldukça hızlı gözlenmiş, elektrik enerjisi üretimi artmış, bilgisayarların yaygınlaşması ve yoğunlaşması üretim sürecinin hızlanmasını ve gelişmesini sağlamış olduğu dönemdir. Bilgi toplumu olarak da ifade edilen bu evrede teknolojik ve bilimsel altyapının sağlanması ile bu evre tam olarak yaşanmaya başlanacak ve bunun sonucunda işletmelerin belirli alanlarda toplanmaları döneminden gelişmiş iletişim ağlarının kullanıldığı döneme doğru bir geçiş süreci sağlanmış olacaktır.

¹ Mustafa ELGÜN, "G.A.P. ve Türkiye Ekonomisi'ne Katkıları", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi, S.B.E., İktisat Anabilim Dalı, Bursa 1995, s. 10.

Gelişmeler sonucunda kalabalıklaşan şehirler artık cazibesini yitirecek, çevre sorunları az olan, bu kalabalık şehirlere yakın olan çevre cazip hale gelecektir. Böylece üçüncü sanayi devrimiyle bölgelerarası farkların artması önlenerek ve daha küçük çapta kentler yaşanabilir hale gelecektir¹.

4. BÖLGESEL DENGESİZLİK KRİTERLERİ

Bölgelerarası dengesizliklerin ve bölgelerin gelişme düzeylerinin belirlenmesinde kullanılan temel kriterler olarak alınan ve aşağıda ifade etmeye çalışacağımız göstergeler bölgenin genel durumunu yansıtmaktadır. Bu göstergelerin sayısı aşağıda gösterilenlerin üstünde veya altında görülebilmektedir. Burada göz önünde tutulması gereken husus, bu oranların sahip olduğu büyüklüğe göre bölgesel gelişme farklarının ve boyutlarının ortaya çıktığıdır.

Bu göstergeler şöylece sıralanabilir²:

- Nüfus artış hızı,
- Kentsel nüfus oranı,
- Nüfusun bileşimi içinde 0-14 yaş grubunun oranı,
- Tarımda çalışan nüfusun işgücü içerisindeki payı,
- Firma başına ortalama işçi sayısı,
- İşgücünün sendikalaşma oranı,
- Mali kurumların yoğunluğu,
- Bir kilometrekareye düşen yol,
- Kişi başına gelir,

¹ ELGÜN, a.g.t., s. 11.

² Mehmet ŞAHİN, "Bölgesel Dengesizlikleri Giderici Maliye Politikaları ve Türkiye Uygulamaları", Anadolu Üniversitesi S.B.E., Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 1994, s. 12.

- Kişi başına gelir artış hızı,
- Kişi başına katma değer,
- Kişi başına tasarruf mevduatı,
- Kişi başına gelir vergisi,
- Okur-yazarlık oranı,
- Okullaşma oranı içinde kız öğrencilerin payı,
- Nüfus içindeki yüksek okul mezunlarının oranı,
- Satılan gazete ve mecmualar,
- Yüz kişiye düşen otomobil sayısı,
- Hastanelerde yatak sayısı,
- Doktor başına hasta sayısı,
- Haberleşme ağının gelişmişliğidir*,

C. BÖLGESEL DENGESİZLİğİ AÇIKLAYAN TEORİLER VE MODELLER

Bölgesel dengesizlik gibi çok değişik yönlerle sahip ve karışık bir konunun teorik yönünün ihmal edilerek bu konuda alınacak kararların pek sağlıklı olmayacağı düşünöldüğünden bölgesel dengesizliğin teorik yönü de inceleme konusu olmuştur. Daha önce tanımları yapılan bölge ve bölgesel dengesizlik kavramları incelendiğinde bir bölge için alınan kararların o ülke coğrafyasının tümünü etkileyebileceği görölmüştür. Bu sebeple bölgesel dengesizliğin ortaya çıkmasını sağlayan şartların incelenmesi mekanda ortaya çıkan dengesizliklerin tespitini ve tedbirlerin alınmasını sağlayabilecektir.

* Bu konuya üçüncü bölümde, Türkiye'deki bölgesel dengesizlik kriterleri kısmında değinileceği için burada sadece maddeler halinde sayılmıştır.

Bölgesel dengesizlik ile ilgili başlıca teoriler ve modellere baktığımızda “İhracat Merkezleri Teorisi”, “Sektörler Teorisi”, “Merkez Çevre Teorisi” ve “Mekan Dengesi Modeli” olmak üzere dört ana gruba ayrıldığı görülmektedir.

1. İHRACAT MERKEZLERİ TEORİSİ

İhracat Merkezleri Teorisi, bölgelerin gelişme trendini o bölgelerin başka bölge veya ülkelere yaptıkları ihracatları esas alarak açıklamaktadır¹. Yani bu teoriyi savunanlar bölgesel gelişmenin sadece ihracat ile ilişkili olduğunu ileri sürerler. İhracatın gelişmesini sağlayacak temel faktörlerinde işbölümü, uzmanlaşma, seri imalat ve teknik gelişme olduğunu bildirirler².

Eğer bir bölgede ihraç edilebilecek mal ve hizmetler varsa, o bölgeye yatırıma yönelik olarak sermaye akımı çekilebilmekte ve dolayısıyla bölgenin ihracat hacmi genişlemektedir.

İhracat merkezleri şeklinde gelişen bölge veya bölgeler zamanla ileri teknolojiler takip edilerek uygulamaya konulmaktadır. İleri teknolojinin kullanılmasına bağlı olarak bölge malları gerek üretim ve gerekse pazarlama bakımından daha organize hale gelerek ihracat merkezinin iktisadi önemi artmaktadır³.

Bölgedeki ihracat hacminin artması hem bölgesel ihtiyaçları karşılamaya yönelik olan yerel sanayileri hem de dış talebe yönelik olan ihracat sanayi kollarının gelişmesine yol açmaktadır.

2. SEKTÖRLER TEORİSİ

Bu teori bölge gelişmesinde ihracat merkezleri teorisinin esas aldığı dış faktörlerden farklı olarak daha çok iç faktörleri esas kabul etmekte, ekonomik gelişmenin sağlanabilmesini ise uzmanlaşma ve işbölümünün gerçekleşmesine bağlamaktadır. Ayrıca, bölge dışından gelebilecek etkileri de göz ardı etmemektedir.

¹ ERKAL, a.g.e., s. 40.

² Ali Yılmaz GÜNDÜZ, “Türkiye’de Bölgesel Dengesizlikleri Gidermeye Yönelik Politikalar: GAP Örneği”, Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Haziran 1990, Yıl: 27, Sayı: 6, s. 42.

³ GÜNDÜZ, a.g.m., s. 23.

Ayrıca bölgedeki sektörlerin hangi alanlarda faaliyet gösterdiğini ve mevcut kaynaklar itibarıyla gelişme potansiyellerini önceden yapılacak çalışmalarla ortaya çıkarılması gerekmektedir.

Genel anlamda sektörler teorisi tarım ve sanayi kesimindeki kişi başına düşen geliri esas almaktadır. Kişi başına gelirin özellikle tarım nüfusunun artışıyla daha da azaldığını ancak ikinci derecedeki ekonomik faaliyetlerin artmasıyla arttığı görüşüne dayanmaktadır¹.

3. MERKEZ-ÇEVRE MODELİ

Bu model Friedman'ın geliştirdiği bir modeldir. Bu model merkezle çevre arasındaki ilişkileri incelemektedir. Friedman'a göre merkezin özellikleri, teknolojik gelişim, sermaye oluşumu, hızlı nüfus artışı, faktörlerin verimliliğinin ve gelir seviyesinin yüksek olmasıdır. Modelde rol oynayan en önemli faktör yeniliklerdir.

Yenilikler merkezden devlet müesseseleri vasıtasıyla çevreye yayılırlar. Modelin işlerliği yenilikler sayesinde merkezden çevreye doğru yayılarak yeni merkezler oluşturmasıdır.

Eski merkezlerin yeni merkezlerle rekabeti sonucu tüm bölgenin gelişmesi beklenir. Örnek olarak İstanbul ve Kocaeli illeri verilebilir. Son yıllarda bu modeli genel bir kalkınma teorisi içerisine sokmayı deneyen çalışmalar olmuştur. Bu çalışmalarda daima sanayinin az sayıda metropolitan merkezlerde temerküz ettiği ortaya konulmuştur. Bazı yazarlar, bu modeli kullanarak yatırımları hızlı bir şehirsal sınai gelişme gösteren noktalarda yoğunlaştırmayı, merkezlerdeki yatırımlar nispi önemlerini kaybetmeye başlayınca çevreye yatırım yapmaya başlayarak bir bölge dizileri oluşturulmasını önermektedirler².

Bu modelin merkezle çevre arasındaki yapısal ilişkiler yönünden tamamlanması gerekir. Kutuplaşmış bir yapının ortaya çıkması, başlıca üretim faktörlerinin, müteşebbislerin, hammaddelerin çevreden merkeze doğru yönelmelerine yol açacaktır.

¹ GÜNDÜZ, a.g.t., s. 24.

² POLATKAN, a.g.e., s. 12.

Bunun nedeni, merkezde marjinal verimliliğin çevreye nazaran daha yüksek oluşudur. Bu ilişkilerin ikinci bir özelliği de, çevrenin daima tarımsal ürün ve hammadde üreticisi olarak kalmasıdır. Böylece çevreyle merkez arasındaki ticaret hadleri merkezin lehine gelişmeler gösterebilecektir¹.

4. MEKAN DENGESİ MODELİ

Bu modele göre bölgesel gelişme belirli noktalarda meydana gelmekte ve çevresine iletişim kanalları ile yayılmaktadır. Bu model sanayi kesimini ekonominin lokomotifini saymaktadır. Diğer yan sanayi ve dalları vasıtasıyla tüm ülkeye yayılmaktadır. Ayrıca, yatırımların metropolitan bölgeler dışında çevreye doğru yapılması, merkez çevre modelindeki aksaklıkları ortadan kaldıracak ve merkez ile çevre arasındaki gelişme farkını azaltıp iktisadi dengeyi sağlayacaktır².

Mekan dengesi modeli sınırların bulunmadığı varsayımına göre, mekan ilişkileri sistemi, denge durumundan uzaklaştırılsa bile muhtemelen tekrar bir denge durumuna dönmektedir³.

Bölge farklılıklarının, ekonomik kaynakların dengeli bir dağılımı ile azalacağı görüşü bu modelde hakimdir. Ekonomide faktör hareketlerini önleyici engeller kaldırıldığı zaman mekanda bir dengenin kurulacağı ve bunun optimal olacağı ileri sürülmektedir. Bölgesel dengesizlikleri azaltmada sanayileşme en etkin araç olarak kabul edilmektedir.

D. BÖLGESEL DENGESİZLİĞİN SEBEPLERİ

Hemen her ülkede var olan bölgelerarası gelişmişlik farklarının ister menkul sayılabilecek seviyede olsun ister ülkenin genel ekonomik dengesini etkileyecek büyüklüklerde olsun bölgesel dengesizliğin nedenlerini dört ana başlık altında inceleyebiliriz.

¹ POLATKAN, a.g.e., s. 12.

² GÜNDÜZ, a.g.m., s. 43.

³ ERKAL, a.g.e., s. 45-46.

1. COĞRAFİ NEDENLER

Bölgesel kalkınmanın belirli ülkelerde ve özellikle bu ülkelerin ayrıcalıklı noktalarında (merkezlerinde, kutuplarında, bölgelerinde) başladığını biliyoruz. Ekonomistler de ekonomik gelişmenin her yerde aynı anda başlamasının imkansız olduğunu, bir rastlantı sonucu belki bir noktadaki bu orandaki doğal kaynakların zenginliğine bağlı olarak veya beklenmedik bir buluş ve coğrafi konum sonucu olabileceğini ileri sürmektedirler.

A. Smith'ten beri kalkınmayı olumsuz etkileyen coğrafi etkenler (iklim, yeraltı zenginlikleri, doğal koşullar, ulaşım ve haberleşme olanakları v.s.) azgelişmişlik nedenlerinin başında gösterilmektedir. Coğrafi koşulların ekonomik kalkınmayı frenleyici ya da durdurucu bir rol oynadığı kabul edilir¹.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin dünya üzerindeki konumları incelendiğinde ilginç bir coğrafi dağılım karşımıza çıkar. Avustralya dışında gelişmiş ülkeler kuzey yarımkürede yer alırken, azgelişmiş ülkeler tropikal bölgeler içinde yer almaktadır. İklim olarak incelendiğinde, gelişmiş bölgelerin dört mevsimin yaşandığı bir kuşakta, geri kalmış ülkelerin ise çok sıcak ya da çok soğuk bölgelerde yer aldığı gözlenir ve bu durum ülkelerin gelişmişlik düzeylerinde coğrafi nedenlerin önemini ortaya çıkarmaktadır².

Doğal kaynaklar yönünden de tropikal bölgeler, ılıman bölgelere göre daha fakirdir. İlıman bölgelerde doğal kaynakların çeşitli olması, gelişme için daha elverişli bir durum yaratmaktadır.

İklimin insanların çalışma gücüne doğrudan etki ettiği görülmektedir. Aşırı sıcak iklim, insanları gevşekliğe itmekte, verimliliklerini düşürmektedir. Çalışmak için en uygun iklim, ılıman iklim olmaktadır³.

¹ DİNLER, a.g.e., s. 177.

² Erol TAŞDELEN, "Bölgelerarası Dengesizlikler ve Türkiye - 1923-1993", İ.Ü.S.B.E., İstanbul 1993, s. 39.

³ DİNLER, a.g.e., s. 178.

2. SOSYO-EKONOMİK NEDENLER

Bölgesel dengesizlik türlerinde de ifade edildiği gibi genel dengesizliklerin esas itibariyle ekonomik faktörlerden doğduğu varsayımına dayanarak ekonomik nedenler ağırlıklı inceleme konusu olmuştur.

Gelişmekte olan ve gelişmiş bölgelerin ayrıntılı yapısal analizleri yapıldığında, gelişmekte olan ülkelerin parasal, teknik, demografik ve yapısal faktörler açısından gözle görülür üstünlüğü tespit edilmektedir. Nispeten diğer bölgelere göre gelir seviyesi yüksek olan, kendi ihtiyacından fazla üretim gücüne sahip olan bu bölgeler ülke kalkınma hızının da üstünde bir kalkınma hızı gerçekleştirmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde ise kendi ihtiyaçlarını bile karşılayamayacak düzeydeki üretim miktarı ve cemaat ve köy karakteri taşıyan şehir, şehirleşme oranı düşük bir genel yapı ile göze çarpmaktadır.

Ekonomik anlayışların farklılığına göre gerek bu dengesizlikleri giderici müdahaleler gerekse bu dengesizliklerin piyasa mekanizması içinde çözülebileceğine dair görüşler ekonomik nedenlerin önemini azaltmamıştır.

Bölgesel dengesizliklerin ortaya çıkışı tarihi bir tesadüf olarak ifade edilebileceği gibi belli ekonomik faaliyetlerin belli merkezlerde toplanmış olmasından da kaynaklandığı ifade edilebilir.

Teknolojisi durağan tarımsal ve kentsel kesim meta üretimi serbest meslek faaliyetlerine dayanan bir ekonomide büyük dengesizliklerin ortaya çıkması imkansızdır. Talep baskısı ya da talep değişikliklerinin uyarması, nispi faktör fiyatlarının değişmesi, bilginin ve uygulanmasındaki değişimin belli bir seviyeye ulaşması, buluşların nispi faktör fiyatlarının baskısı altında bulunan alanlara uygulanması ya da bunların saklı bir talebi karşılaması gibi nedenlerle ekonomiye yeni teknolojilerin girmesi kesimsel ve bölgesel teknoloji ve gelir farklılıklarını birlikte getirmektedir¹.

¹ Servet MUTLU, "Bölge Gelişmesinde Temel Etmenler ve Türkiye'de Durum", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 25, Sayı: 3, TODAİE, Ankara, 1992, s. 95.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin özellikleri diğer yönüyle bakıldığında ülkenin ekonomik göstergeleri olmakta ve bölgesel dengesizliklerin belirgin özelliklerini ortaya koymaktadır. Bir bölgede üretim faktörlerinin belli bölgelerde yoğunlaşması o bölgeyi bir cazibe merkezi haline getirmekte bunun sonucunda bir dönem sonra o bölge altyapı yatırımları da dahil olmak üzere bir çok yönden diğer bölgelere göre üstün bir konuma gelebilmektedir. İşte kalkınma hamlelerinin başlatılmasında olumlu gözle bakılan bu kutuplaşma daha sonraki dönemlerde var olan dengesizliklerin azalması veya artırılması yönünde de ortaya çıkan değişik etkilere sebep olmaktadır. Bugün ister gelişmiş bölgeler ister azgelişmiş bölgeler isterse gelişmekte olan bölgeler olsun, gelişme farklılıklarını belirleyen unsurun coğrafi faktörlerle beraber şekillenen ileri ve geri bağlantılarının kuvvetliliği yani dışsal ekonomilerin varlığıdır.

Kalkınma kutbunun ortaya çıkmasıyla beraber bir bölge için olumlu şekilde şekillenen faktörler, diğer bölgeler üzerinde aktif eleman göçü, verimli sermayenin transferi, durağan bölgelerdeki geleneksel sanayi yapısının çöküşü ve altyapı yatırımları yetersizliklerinin daha da büyümesi gibi gelişmeyi durdurucu etkilere yol açabilmektedir.

Bütün bu ifade etmeye çalıştığımız ekonomik kökenli farklılıkların doğuş nedenlerini dört madde halinde ifade edecek olursak bunlar şöyle sıralanabilir¹:

i) Teknolojik açıdan birbirleriyle ileri ve geri bağlantıları olan endüstriler ve işletmeler ulaşım ekonomilerinden faydalanmak için birbirine yakın yerde konumlanır.

ii) İşletmelerin istihdam ettiği işgücü ve buna bağlı nüfus, endüstrilerin konumlaştığı yerde Pazar hacmini büyütür. Pazarın ya da talep hacminin büyümesi özellikle tüketim malları üreten işletmeleri konumlandığı yere çeker ve bu pazarın daha da büyümesini neden olur.

iii) Belli bir yerde pazarın büyümesi işletmelere ölçeklerini büyütme ya da daha büyük ölçekli işletmeler kurmaları ve bu suretle işletmelerin ölçek ekonomilerinden yararlanmalarına olanak sağlar.

¹ MUTLU, a.g.m., s. 95-96.

iv) Belli bir yerde yoğunlaşan işletmeler birbirlerine dışsal ekonomiler sağlar. Bu dışsal ekonomilerden en önemlisi işgücünün hüner ve becerisi açısından çeşitlilik arz eden bir emek piyasasının do masıdır. Hacimli ve farklılaşan bir emek piyasası işletmeler açısından bir cazibe merkezi teşkil edip, daha fazla işletmeyi çektiği gibi bu tür bir piyasanın oluşmadığı yörelerdeki göre iş bulma riskini azalttığından, işgücü içinde bir cazibe merkezi oluşturur. Bu tüketicici piyasasını daha da genişletir. Bunlara ilave olarak yoğunlaşmanın doğması, tamir, bakım, muhasebe ve danışmanlık gibi üretici hizmetlerin ortaya çıkmasına yol açar. Nüfusun artması ve t keticiciye sunulan hizmetlerin çeşitlenmesi, firma b y kl  , istihdam olanaklarını artması gibi gelişme sürecine  nde başlayan firmanın daha da genişlemesini sağlayıcı yönde etkiler doğurur. İşte ifade etmeye  alı tı ımız bu süreç “döngüsel ve birikimli nedenlenme süreci” olarak tanımlanır. Geri kalmış bölgenin var olan eksiklikleri olan yüksek doğurganlık yüzdesi, üretken olmayan nüfusun yoğunluğu, yetersiz kentsel hizmetlerin sonucunda ortaya çıkan kültürel faaliyetlerin ve hizmetlerin yetersizliği cazibe merkezlerine olan ilginin daha da artmasına sebep olurken gelişmekte olan ve geli mi  bölge farkının daha da açılmasına yol açar.

Bu bölgeler arasındaki beşeri sermaye yatırımlarının yetersizliği nedeniyle, eğer devletin de herhangi bir müdahalesi olmazsa, var olan bölgesel dengesizliklerin boyutlarının giderek b y yece i ve sosyo-ekonomik dengesizliğin sebebi olarak devam edeceği kabul edilmektedir.

E. BÖLGESEL DENGESİZLİĞİN ETKİLERİ

Bölgesel dengesizlik gibi bir çok faktöre bağlı olarak şekillenen bir ekonomik sorunun ortaya çıkması ile çeşitli etkilerin doğması muhtemeldir. Bu değişik etkiler gruplanmaya  alı ıldı ında demografik etkiler, sosyal etkiler ve ekonomik etkiler olmak üzere üçe ayrılarak incelenmektedir.

1. DEMOGRAFİK ETKİLER

İnsan faktörü ekonomik kalkınmanın hem amacı hem de aracıdır. Ekonomik faaliyet ve kalkınmanın ortamı ise toplumdur. Bu bakımdan toplumsal ve sosyal

gelişmeler demografik yapı içinde incelenir¹. Bölgesel dengesizliğin meydana çıkmasının ilk etkileri de demografik olmaktadır. Demografik göstergeler, nüfusun sayısal yönü, büyüme hızı ve mekansal dağılımı gibi unsurları içermesi bakımından önemlidir².

Bölgesel dengesizliklerin var olması sosyal ve ekonomik yapıdaki gelenekçiliğin devam etmesi sonucunu da meydana getirdiğinden bu bölgelerin demografik yapısının da gelenekçi bir şekilde oluşmasına yol açmaktadır. Üretim faktörlerinin sınırlılığı yüksek doğurganlık oranıyla birleştiğinde göç gibi kararı zor verilebilecek bir sürecin yaşanmasına yol açmaktadır.

Bu sebeple bölgesel dengesizlik, mevcut ekonomik sorunlar ve boyutları yanında insan faktörünü de içeren çok büyük sosyal problemleri de beraberinde getirmektedir. Diğer etkiler olarak ifade ettiğimiz sosyal ve ekonomik etkilerle iç içe olan demografik etkilerin, yapılması icap eden mücadelelerde ilk göz önüne alınması gereken unsur olarak ele alınması gereklidir. Böylece bölgesel geri kalmışlığın temel sorunları olan yoksulluk, yoksunluk, istihdam ve göç ile mücadele ile ilgili alınacak kararlarda etkinliğin sağlanması gerekmektedir.

Bir ülkenin bölgesel dengesizliğinin ortaya çıkışında rol oynayan faktörler aynı zamanda ülkenin ekonomik göstergeleridir³. Nüfusun yüksek büyüme hızı aynı zamanda yüksek işsizlik oranlarına da sebep olmaktadır. Bu yüksek işsizlik oranı iç göçlerin oranının da artmasına yol açmakta ve gelişme kutuplarının giderek artan nüfus yoğunluğuna ulaşması gibi olumsuz etkilere yol açmaktadır.

2. SOSYAL ETKİLER

Temel ekonomik göstergelerin ekonomik etkilerinin yanında diğer etkilerinin de incelenmeye başlanması bölgesel dengesizlik içinde geçerli olmuştur. Yani bölgesel dengesizliğin yol açtığı sosyal etkiler ekonomik etkileri kadar önemli kabul edilerek incelenmeye başlanmıştır. Kalkınmanın nihai hedefi insandır. İnsan unsuruna gereken

¹ Koray BAŞOL, *Türkiye Ekonomisi*, Anadolu Matbaası, İzmir, 1994, s. 9.

² Feramuz AYDOĞAN, "Doğu ve Güneydoğu Anadolu'daki Sosyo-Ekonomik ve Kültürel Yapının Aileye Etkileri", Van Valiliği ve 100. Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Kavşağında Doğu ve Güneydoğu Anadolu Sempozyumu, Van, 1997, s. 263.

³ DİNLER, a.g.e., s. 135.

önemi vermeyen her türlü plan, program ve projeden istenen sonucu almak mümkün değildir. Bölgesel gelişmenin sağlanması her şeyden önce sosyal, siyasal, kültürel ve ekonomik öğeleri içeren bir sistem bütünlüğü içinde sorunlara ne ölçüde bir müdahalede bulunulduğuna (dış dinamik) ve kalkınma amaçları doğrultusunda toplumsal yapıdaki farklı katmanların ortak amaçlar doğrultusunda ne denli harekete geçirilebildiğine (iç dinamik-benimseme/karşı koyma) bağlıdır¹.

Bölgesel dengesizliğin yol açacağı etkileri minimize edebilmek ancak yukarıda da ifade etmeye çalıştığımız gibi toplumsal bütünlüğün sağlanması ve alınacak kararların etkilerinin iyi analiz edilmesiyle mümkün olacaktır. Aksi taktirde bir çok gelişmekte olan ülkede ortaya çıkan devlet ile halk arasında var olagelen kopukluğun boyutları artma eğilimi gösterebilecektir. Bölgesel dengesizliğin giderilmesinde, ekonomik açıdan ilk hamleyi yapması kabul edilir bir gerçek olan kamu müdahalesinin sosyal alanda da olması bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Meydana gelen problemlerin bir kısmını da politik süreçle ilgili olduğu bu sebeple bölgesel dengesizliğin kriterleri arasında saydığımız unsurların sosyal etkileri azaltıcı yönde yönlendirilmesini gerekli kılmaktadır.

Bölgesel dengesizliği gidermeye yönelik kamunun sosyal açıdan yaptığı müdahaleler ekonomik açıdan da önemli sonuçlar meydana getirebilecektir. Aksi halde dengesizliğin yol açtığı toplumsal inanç kaybı geleneksel toplum yapısının devamı, ulaşım ve iletişim imkanlarını yetersizliği ve gelir dağılımındaki dengesizliklerin ilerleyerek devam edeceği gözlenebilmektedir.

3. EKONOMİK ETKİLER

Bölgesel dengesizliğin ortaya çıkmasında ekonomik etkilerin ağırlıklı payı hissedilmektedir. Bu sebeple en şiddetli etkide ekonomik alanda ortaya çıkmaktadır.

Piyasa koşullarında sermaye marjinal verimi yüksek bölgelerde toplanır. Bu bölgeler, hammadde kaynaklarına ve pazara yakın, vasıflı işgücü bol, altyapısı tamam, yan sanayisi gelişmiş, profesyonel yönetici ve danışmanlar bulabilen yerlerdir. Bu bölgelerde

¹ Ahmet SALTİK, "Kalkınma Sürecinde Sosyal Bilimcinin Rolü", Van Valiliği ve 100. Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Kavşağında Doğu ve Güneydoğu Anadolu Sempozyumu, Van, 1997, s. 95.

sermaye birikimi bir başladı mı, yoğunlaşma artarak devam eder. Çünkü sermaye sanayileşmeyi, sanayileşme iş imkanlarını ve göçü, göçte tekrar sanayileşmeyi hızlandırmaktadır¹.

Hemen her ülkede bazı bölgeler hızla büyürken, bazı bölgeler geri kalmıştır. Bugün geri kalmış bölgelerin sorunu sadece yatırım yetersizliği olmaktan çıkmıştır. Bu bölgelerde eğitim düzeyi ve kalitesi düşük, ulaşım zordur. Sağlık, elektrik, su telefon gibi altyapı hizmetleri yetersizdir. Girişimciler bu bölgeleri tercih etmez, memurlar bu bölgelerde görev yapmak istemezler².

Ekonomide alınan kararlardaki kişisel çıkarı maksimize etme isteği, var olan bölgesel dengesizliklerin boyutunu artırmaktadır. Bu unsur bir sebep olarak ortaya çıktığı gibi bölgesel dengesizliğin bir sonucunu da yansıtmaktadır.

Ekonomik faaliyet sonucunda yaratılan faydanın tümünün üreticiye yansımadağı ya da yaratılan zararın tümünün üretici tarafından yüklenilmediğı sürece ekonomide dağıtımsal etkinliğin sağlanması mümkün olmamaktadır. Üretim süreci içinde üretici dışındakilere yansıyan faydalar ya da masraflar üretim kararlarını etkilememektedir. Net faydanın tümünün üreticiye yansımaması durumunda, yaratılan üretim, sosyal etkin düzeyden daha düşük düzeyde olacaktır. Benzer olarak, eğer yaratılan net masrafın tümü üretici tarafından yüklenilmezse yaratılan üretim, sosyal etkin düzeyden daha yüksek olacaktır³.

Bir mal ya da hizmetin yarattığı faydalar, bu faydayı doğrudan elde eden kişinin dışındakileri de dolaylı olarak Olumlu ya da olumsuz şekilde etkileyebilmektedir (olumlu veya olumsuz dışsallık)⁴.

¹ Osman DEMİR, "Ekonomide Devlet", S.P.K. Yayınları, Yayın No: 71, Ankara 1997, s. 215.

² DEMİR, a.g.e., s. 215.

³ Charles F. WOLF, *Markets or Governments: Choosing Between Imperfect Alternatives (Piyasa veya Devlet, Mükemmel Olmayan İki Alternatif Arasından Seçim)*, Çev. Sedat AKGÜNGÖR-A. Rıza KARACAN, Ege Üniversitesi İ.İ.B.F. Yayınları, No:1, İzmir, 1998, s. 19.

⁴ WOLF, a.g.e., s. 20.

İşte kişiler ve firmaların dışsallıklardan daha fazla yararlanma yönündeki eğilimleri ve gelişmiş bölgelerde içsel ekonomilerden faydalanma imkanları daha fazla olacağından bölgesel dengesizlik artacak ve olumsuz etkileri daha fazla hissedilecektir.

Bölgesel dengesizliğin ortaya çıkması ve devam etmesi ile üretim faktörleri rasyonellikten uzak olarak kullanılacak ekonomideki genel dengelerin sağlanmasında problemler yaşanacak, ülkenin kalkınma hamlesinde kullanabileceği kaynaklar dengesiz gelişmenin olumsuz etkilerini giderme yönünden verimsiz olarak kullanılmış olacaktır.

Bölgesel dengesizlik sorununun çözümünde de ifade edilecek amaçlar ve bu amaçları gerçekleştirmede kullanılacak araçların ağırlığı ekonomik etkileri nötürleme amacındadır. Bu da ekonomik etkilerin nedenli önemli olduğunu göstermektedir.

Bölgesel dengesizliklerin gerek sebepleri arasında belirttiğimiz unsurlardan dolayı gerekse kutuplaşmanın meydana getirdiği olumsuz etkilerin göz önüne alınması gerektiği ekonomik etkiler içerisinde göz ardı edilmemesi gereken bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

Nasıl ki, bir ekonomik faaliyetin görünür ve görünmez maliyetleri göz önünde bulundurularak karar alınıyorsa bölgesel dengesizliğin meydana getirdiği etkilerde de maliyet unsurunun çok yönlü olarak ele alınması gerekliliği önemli olmaktadır. Burada meydana gelen maliyetlerden ekonomik maliyet yanında, sosyal maliyette göz önünde bulundurulmalıdır. Burada ifade edilen sosyal maliyetler ölçülebilirlik yönünden parasal ve parasal olmayan iki gruba ayrılabilir¹;

-Parasal olmayan maliyetler

Aşırı yığılmalar sonucu işletmeler ve bireyler yönünden söz konusu olan ve para ile ifadesi güç olduğundan hesaplarda görülmeyen tüm dezavantajlardır. Bunlar kalabalıklaşmadan doğan zaman ve enerji kaybı, sinirsel yıpranmalar ve bunun gibi nedenler sayılabilir.

-Parasal olan sosyal maliyetler ise üçe ayrılabilir;

¹ Mustafa ELGÜN, a.g.t, s.24-25.

i) Kentsel gelişmenin özel maliyeti, arsa fiyatları, günlük iş ile ev arasındaki değiştirmenin maliyetini kapsar. Arsa fiyatları, yerleşim merkezinin büyüklüğü ve arsanın merkeze olan uzaklığı ile farklılıklar gösterir. Yer değiştirmenin genel maliyeti ise doğrudan doğruya ulaşım için yapılan ödemeler ile yolda geçirilen zamanın, dolayısıyla kaybedilen ücretlerin değerlendirilmesini kapsar.

ii) Kamusal maliyetler; bunlar içinde en iyi bilinebilenler, belediye bütçesinde görülen hizmete yönelik tüm giderler kamusal maliyetleri oluştururlar.

iii) Adaptasyon maliyeti; bir yerleşim merkezindeki nüfusun yararlandığı kamu hizmetlerinin kalitesini artırmak amacıyla yapılan harcamalar ile artan nüfusa var olan hizmeti aynı kalitede götürmek için yapılan yatırımlardır.

Yerleşme merkezlerinin belirli bir noktadan sonra nüfuslarının artmaya devam etmesi sosyal maliyetin artması sonucunu doğurmaktadır. Bu durumda bölgelerarası dengeli gelişme sağlamaya yönelik bir politikanın yürütölmesiyle sosyal maliyetlerin yükselmesi önlenilecektir.

Sonuç olarak, bu bölümde bölge kavramı ve çeşitleri, bölgesel dengesizlik kavramı ve kriterleri, bölgesel dengesizliğe ilişkin modeller ile bölgesel dengesizlik sebep ve etkilerini incelemek suretiyle, ikinci bölümde sunmaya çalışacağımız bölgesel dengesizlik sorununun çözümü konusunda temel oluşturacak, genel bilgiler ortaya konmaya çalışılmıştır.

İKİNCİ BÖLÜM

BÖLGESEL DENGESİZLİK SORUNUNUN ÇÖZÜMÜ

Birinci bölümde bölgesel dengesizlik sorununun gelişimi ve teorik temelleri incelendikten sonra , bu bölümde bölgesel kalkınma kavramı, bölgesel dengesizlikle mücadelede uygulanacak ilkeler, bölgesel dengesizlikleri azaltıcı politikaların amaçları ve bu amaçlara ulaşmada kullanılacak araçlar araştırılacaktır. Son olarak da seçilmiş bazı ülkelerde uygulanan bölgesel dengesizlik politikalarına yönelik örnekler verilecektir.

A. BÖLGESEL KALKINMA KAVRAMI

Bölgesel kalkınma kavramı, iktisat literatüründe gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ayrımından sonra ortaya çıkan bir inceleme konusudur. Bu temel ikili ayrım günümüzde güncelliğini kaybetmiştir. Bu ayrım yerine, “bölgesel iktisat (regional economics)”, “bölgelerarası dengesizlik (interregional imbalance)” ve “bölgesel kalkınma (regional development)” gibi kavramlar önem kazanmaya başlamıştır.

Gerek bir bütün olarak dünya ve gerekse tek tek ülkeler doğal ve coğrafi yapıları bakımından , tekdüzelik göstermedikleri görülmektedir. Bu açıdan ülkesel ve bölgesel gelişmişlik farkları kaçınılmaz olmaktadır. Bunun ilk yansıması gelişmiş ülkeler ile az gelişmiş ülkeler arasında görülen farklılaşmadır. Fakat gelişmişlik ve geri kalmışlık bazen bir ülke açısından da önemli olabilmektedir. Çünkü bir ülkede de çeşitli bölgeler farklı gelişme düzeyine sahip olabilmektedir¹.

Bu farklılıkları azaltmak için bölgesel kalkınma planlarına gidilmektedir. Bölgesel kalkınma bilim adamlarının ve uzmanların dikkatini çekmiş bir kavramdır. Bölgesel kalkınmanın kısaca tanımını yapacak olursak; “bölgesel kalkınma, belli bir bölgenin ve sosyo-ekonomik yapısının olumlu yönde değiştirilmesidir.”

Burada dikkat edilmesi gereken husus şudur, genel anlamda kalkınmanın tanımını yapmaya çalıştığımızda bir toplumun ekonomik, sosyal ve siyasal açıdan belli bir seviyeye

¹ Selahattin TUNCER, “Kalkınmada Öncelikli Yörelere ve Vergileme”, Maliye Araştırma Merkezi, İstanbul Üniversitesi Yayın No: 3694, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayın No: 542, Maliye Araştırma Merkezi Yayın no: 77, Otuzbeşinci Seri, İstanbul, 1993, s. 105.

ulaşmasını kastediyorsak, bölgesel kalkınma da bu bahsettiğimiz genel kalkınma oluşumunun bölge bazında ortaya çıkmasını ifade edecektir.

Bir ülkenin kalkınma sürecini başlatmasının temel unsurunun sanayileşme olduğu kabul edilmektedir. Bölgesel kalkınma, sanayileşmenin belli bölgelerde toplanması sonucu ortaya çıkan bu eşitsizliği ortadan kaldırmak amacıyla geri kalmış bölgelerin sanayileşmesini sağlayarak, adil bir refah dağılımının gerçekleşmesi şeklinde tanımlanabilir¹.

Bölgesel kalkınma özellikle hükümetler tarafından uygulamaya geçirilmiş ve daha sonra da iktisatçılar tarafından incelenmiş bir konudur. Yani hükümetler tarafından alınan tedbirlerin uygulanmaya başlamasından sonra, iktisatçılar bölgesel kalkınmayla ilgili ilke, amaç ve araçların nasıl olması gerektiği konusunda çalışmaya başlamışlardır.

Bölgesel kalkınmanın önemi hem gelişmiş hem gelişmekte olan ülkeler açısından geçerli olsa da, bu konu gelişmekte olan ülkeler için daha önemli olmaktadır. Çünkü gelişmiş ülkelerin yapısal problemleri en alt düzeyde olup, bölgesel dengesizlik farkları daha az görülmektedir.

B. BÖLGESEL DENGESİZLİKLERLE MÜCADELEDE UYGULANAN İLKELER

Bölgesel dengesizlikleri ortadan kaldırmak için belirlenecek bir politikanın uygulanmasında gerekli olduğu kabul edilen üç ilke bulunmaktadır. Bunlar sırasıyla “sosyal karlılık”, “kalkınma kutbu” ve “halkın katılımı” ilkeleridir. Bu ilkeleri genel anlamda açıklamaya çalışalım.

1. Sosyal Karlılık İlkesi

Piyasa ekonomisinin hakim olduğu ülkelerde, yatırım yapan girişimcinin temel düşüncesi karını nasıl maksimize edeceğidir. Bu davranış girişimci ya da onun işletmesi için gerçekçi bir davranıştır. Piyasadan sermaye sağlayan ve var olabilmek için belirli bir karlılık oranını mutlaka sağlamak zorunda olan girişimci için aslında başka bir seçenek de

¹ AÇMA, a.g.m., s. 33.

yoktur. İşte girişimcinin son derece akılcı olan bu davranışı, bazen toplum yararı ile uyuşmayabilir¹.

Öyleyse geri kalmış bölgelerin zorunlu ihtiyaçlarını karşılayacak, aynı zamanda ekonomik gelişmenin başlamasını ve devamını sağlayacak yatırımların kim tarafından gerçekleştirileceği gündeme gelmektedir.

Bölgelerarası dengesizliği ortadan kaldırıp, ekonomik canlılığı sağlayacak ve uzun vadede verimli olabilen bu yatırımların kamu tarafından yerine getirilmesi bu ilkenin gereği olmaktadır. Yani burada devletin özel sektörün yapmış olduğu gibi kar amacını göz önünde tutmayıp, sosyal faydanın maksimizasyonunu sağlayacak ve ancak uzun dönemde getiri sağlayacak yatırımları üzerine alması istenmektedir.

Bu ilke gereğince, devletin az gelişmiş bölgelere müdahalesi olmadan, bölgesel kalkınma politikasından söz etmek mümkün değildir. Devlet sadece yatırımları özendirici önlemler almayıp, aynı zamanda doğrudan müdahalelerde bulunmalıdır².

2. Kalkınma Kutbu İlkesi

Kalkınma kutbu ilkesinin ne olduğunun anlaşılabilmesi için önce kalkınma kutbu kavramı açıklanacak, ve daha sonra kutuplaşma mekanizmasının nasıl işlediği incelenecektir.

2.1. Kalkınma Kutbu Kavramı

Kalkınma kutbu, ekonomik gelişmenin her yerde eş anlı olarak başlamamasına bağlı olarak farklı noktalarda oluşan ve “cazibe merkezi” olarak da ifade edilen yerleri ortaya koymak için kullanılan bir kavramdır³.

¹ Mustafa TEKMEK, “İl Özel İdareleri ve Bölgesel Kalkınma”, İçişleri Bakanlığı Türk İdare Dergisi, Yıl 60, Sayı 380, Ankara, 1988, s. 2.

² TEKMEK, a.g.m, s. 3.

³ Mustafa EREN, “Bölgesel Kalkınma ve Yerel Yönetimler”, İçişleri Bakanlığı Türk İdare Dergisi, Yıl 64, Sayı 396, Ankara, 1992, s. 115.

Sosyal karlılık ilkesine bağılı olarak ortaya çıkan kalkınma kutbu ilkesi ise, bu kutupların oluşturulması ve daha sonra değışik uygulamalarla ekonominin diğere alanlarına yayılması ilkesidir¹.

Bu kalkınma kutupları devlet tarafından oluşturulmalıdır. Bu sayede bölgesel kalkınmanın temelleri meydana kutuplaşma ile sağlanmış olacaktır. Böyle bir yapay kutbun devlete maliyeti yüksek olabilecektir. Fakat uzun dönemdeki olumlu sonuçları hesap edilerek, bu kutuplaşmanın meydana getirilmesi sağlanmalıdır. Bu ilkeye göre, yani bir kutup meydana getirilirken, yatırım çabasının tüm sektörlere birden değıil de, bölgenin durumuna göre, daha hızlı gelişme şansı olan sektöre ve genellikle de ikinci sektöre (endüstriyel sektör) yöneltilmesi amaçlanmaktadır². Kutuplaşma maddi ve kurumsal altyapı ile birlikte bölgesel dengesizlikleri gidermenin, diğere bir deyişle, bölgesel kalkınmayı gerçekleştirmenin ön koşuludur. Bu değıerlendirme çerçevesinde tanım olarak verdiğimiz kutuplaşma ilkesinin işleyiş mekanizmasının açıklanması yararlı olacaktır.

2.2. Kutuplaşma Mekanizmasının İşleyişı

Kalkınma kutupları teorisi bilindiğı gibi, sürükleyici birimin faaliyette bulunduğu yöre ve çevresi ile olan ilişkileri üzerine oturmaktadır. Bu kutuplaşmanın doğduğı yörede sürükleyici endüstrinin büyüklüğü ve faaliyetlerinin etkinliğı, bu kutup noktası ile çevre arasında olan ilişkinin boyutunu etkilemek bakımından önemli olmaktadır. Burada kutup yöresinin özelliklerine ve engelleyici etkilere göre kutuplaşma mekanizmasının işleyişı, çevre ve bölge üzerindeki etkileri şekillenecektir.

Kutuplaşmanın oluşmasında gelişmekte olan küçük bölgeler, gelişmiş durgun bölgeler ve az gelişmiş bölgelerde farklı uygulamalarla yaratılmaya çalışılan kutuplaşmalar çeşitli engellerle karşılaşmaktadır. Gelişmekte olan bölgelerde mevcut yatırımların geliştirilmesi ile gelişmiş durgun bölgede, o bölgeye canlılık kazandıracak işletmenin tespiti ve az gelişmiş bölgelerde yapısal değışiklikleri sağlayacak kalkınma kutuplarının oluşturulması istense de, bu her zaman gerçekleşmeyebilir. Çünkü gerek toplumsal anlayış ve davranış farklılıkları, gerekse hukuksal yapıdan kaynaklanan

¹ TEKMEN, a.g.m., s. 3.

² Kemal ÇELEBİ, "Bölgesel Amaçlı Teşvik Edici Vergi Politikasının GAP ile Bütünleştirilmesi", *Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, Yıl 29, Sayı 3, 1992, s. 43.

problemler ve en önemli engel olarak ortaya çıkan iktisadi engeller, kalkınma kutuplarının oluşmasını olumsuz yönde etkileyebilmektedir.

Kutuplaşma noktası bu şekilde belirlendikten sonra, bu noktada kutuplaşmanın çevre ve bölge üzerindeki etkilerini incelemek yararlı olacaktır.

i) Kutuplaşmanın çevre üzerindeki etkileri: Kutuplaşmanın sürükleyici birimlerinin etkileri iki şekilde doğmaktadır. Bunlar, “gelişmeyi geriletme etkisi” ve “gelişmeyi genişletme etkisi”dir. Eğer bir sürükleyici birim, kutup merkezi olarak, çevredeki üretim faktörlerini kendine çekerek nispeten az gelişmiş bölgenin üretim faktörleri yapısının daha dengesiz bir hale gelmesine neden oluyorsa bu durumda geriletici etkiden söz edilebilir.

Bu etki, özellikle üretim faktörleri açısından ortaya çıkmakta ve kalifiye iş gücünün güç olgusu ile beraber merkeze kayması şeklinde kendini hissettirmektedir. Az gelişmiş bölgelerde, varolan iş gücünün kaybedilmesi, bu bölgelerdeki iş gücü faktörünün maliyetini arttırmakta ve üretim sürecini olumsuz yönde etkilemektedir.

Kutuplaşmanın az gelişmiş bölgeler üzerindeki bu olumsuz etkileri yanında olumlu etkileri de söz konusu olmaktadır. Burada kutbun, çevreden kendi üretimi için üretim faktörü talebinde bulunması çevre bölgelerin üretim faktörleri sunumunda bulunan kişilerin, artan talep yapısını beraberinde getirdiğinden tüketim malları, sanayi gibi bir takım faaliyetlerin harekete geçmesine neden olabilir. Bununla birlikte ekonomik canlılığı giderek artan kutup, önceleri dinamik iş gücünü kendisine çekerken, giderek gizli işsizleri de kendisine çekecektir. Bu ise kutbun çevresinde iş gücünün marjinal verimliliğini arttıran bir etken olacaktır¹.

Yukarıda da belirtildiği gibi bütün kutuplar çevreleri üzerinde sürüklemeye ve gerilemeye etkileri yapmaktadırlar. Az gelişmiş ekonomilerin bütünleşmelerinin bozulması, o yörelerde sürüklemeye etkisinin nispi olarak zayıf, geriletme ilkesinin ise nispi olarak yüksek olmasına yol açmaktadır. Bundan dolayı iç özellikleri itibarıyla kalkınma kutbu rolü oynamaya yatkın birimlerin yaratılması, kalkınma sorununu çözememektedir.

¹ DİNLER, a.g.e., s. 408.

Bununla birlikte kalkınmanın kutuptan itibaren yaygınlaşmasında önemli olan sürükleyici etkileri geniş ölçüde geriletme etkileri tarafından giderilmesini önleyecektir¹.

ii) Kutuplaşmanın bölge üzerindeki etkisi: Gelişmeyi durdurucu ve sağlayıcı etkiler, ister genişletici ister daraltıcı yönde olsun, demografik, sosyal ve ekonomik alanda değişikliklere sebep olmaktadır.

Demografik plandan ortaya çıkan etkilerin en önemlisi olarak, “göç” karşımıza çıkmaktadır. Kutbun olduğu noktaya doğru kutup çevresinden nitelikli veya niteliksiz iş gücü akımları doğmaktadır. Göçün ortaya çıkması, çok defa sadece çalışabilecek durumdaki kişilerin yani aktif nüfusun bu kutup merkezlerine yönelmesi şeklinde olmamaktadır. Göç eden kişi ya tek başına kutup merkezine gidip daha sonra ailesini yanına çekmekte ya da doğrudan ailesiyle birlikte kutup merkezine gitmeyi tercih edebilmektedir. Ne şekilde gerçekleşirse gerçekleşsin, bu göç sonucunda kutup merkezinin nüfus piramiti genç nüfusun ağırlıklı olduğu bir yapıya bürünmektedir. Bunun en büyük sebeplerinden biri, yaşlı nüfusun hayattan beklentilerinin çok fazla olmaması, alışkanlıkları ve yaşam tarzlarını değiştirmelerinin pek mümkün olmamasıdır. Bu nedenle genç nüfusun hayattan beklentileri ve hedefleri fazla olduğundan bu göç olgusuna daha sıcak bakmaktadır.

Demografik plandaki ikinci etkisi ise, kentleşme ilk ortaya çıkışında koşullara göre belli bir yörede toplanmış ve etrafı duvarlarla çevrili kent anlayışından daha sonra Ortaçağda şehir devletlerinden imparatorluk düzenine geçiş aşamalarıyla kentleşmenin önemi azalmış, yine X. yüzyıldan sonra ticari faaliyetlerin arttığı ve XII. yüzyıla kadar devam eden zanaat ekonomisi döneminde kentleşme gelişmesine devam etmiştir. İmparatorluklardan milli devlet düzenine geçerken kentler kendiliklerinden milli bir devleti koruyuculuğuna sığınmışlardır. Endüstri devrimi kentleşme sürecinde gelişmeyi etkileyen önemli bir aşama olarak karşımıza çıkmıştır. Endüstrileşme hareketlerinin başladığı İngiltere’den Almanya, Fransa, İsviçre ve Belçika gibi pek çok ülkeye yayılan

¹ Jaques FREYSSINET, *Az Gelişmişlik İktisadı*, Çev. Tezer ÖCAL-M. Ali KILIÇBAY, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1985, s. 304-305.

bu gelişme süreci köylülerin endüstri bölgelerine göç etmelerine neden olmuştur¹. Böylece göç alan bu kutuplaşma merkezleri zamanla kent kimliğini kazanmaya başlamıştır.

Günümüzde ağırlıklı olarak üzerinde durulan kentleşme, geçmişten günümüze önem taşıyan bir konu olmuştur. Çok hızlı bir gelişim gösteren bu süreç ve kent oluşumu ile ilgili yapılan tanımlamalara bakıldığında, hep yığılmaların ve belirli merkezde toplanmaların vurgulandığı gözlenmektedir. Nitekim Aristo, kenti “insanların daha iyi bir hayat yaşamak için toplandıkları yerler” olarak tanımlamıştır. Zaman içinde sosyo-ekonomik gelişmelerle şekillenen kentleşme konusunda yapılan başka bir tanıma baktığımızda, kentleşme, ticari münasebetlerin ön plana geçmesi ile birlikte bir dereceye kadar olsun otonom hukuk düzeni, belli bir birlik, konfederasyon şekli, bir dereceye kadar bağımsız olması özelliğine sahip olması ile gerçekleşebilecektir. Bu durum kutuplaşmanın kentleşme üzerinde ne kadar önemli olduğunu göstermektedir². Çünkü bu tanımda ifade edilen ticari faaliyetin gerçekleşmesi, ancak belli ticari ve ekonomik faaliyetlerin toplandığı yerlerde olacağından bunun da kentleşmeyi meydana getirmesi mümkündür. Bu sebeple kentleşmenin tanımları yapılırken bunların cazibe merkezleri olarak değerlendirilmeleri söz konusu olmaktadır.

Kutuplaşmanın meydana getirdiği etkilerden biri de, sosyal planda meydana getirdiği değişikliklerdir. Sosyal planda ortaya çıkan etkilerin ne şekilde gerçekleştiği ve şiddetinin nasıl olduğu konusuna baktığımızda, sosyal plandaki etkilerin daha çok ekonomik plandaki etkilerin büyüklüğüne göre şekillendiği görülmektedir. Çünkü bir ekonomide meydana getirilen kutuplaşma ne kadar kuvvetliyse o kutup merkezindeki sosyal etkiler de o kadar şiddetli olacaktır. Ekonomik yapıda meydana gelen değişiklikler, geleneksel uygulamalara da etki edecek, halkın değer yargıları değişmeye başlayacak, böylece önceden varolan örf ve adetlere uygun davranış ve yaşam tarzı yerini, modern tarzda düşünen ve yaşayan bir topluma bırakacaktır.

¹ Zerrin TOPRAK KARAMAN, **Kent Yönetimi ve Politikası**, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1995, s. 2-3.

² TOPRAK, a.g.e., s. 7.

Yine kutuplaşma ile birlikte ortaya çıkan üretim sürecindeki gelişmeler üretim faktörlerinin elde ettikleri gelirlerin yükselmesine yol açacak, böylece tüketim yapısı da değişecektir. Eskiden zorunlu ihtiyaçları için çalışan ve harcamada bulunan bir toplum yapısından, kültürel ihtiyaçları için de harcamada bulunan bir yapıya geçiş sağlayacaktır.

Fakat kutuplaşmanın sosyal plandaki etkileri; olumlu sonuçlar yanında, olumsuz bir takım sonuçları da yapısında bulundurmaktadır. Kutuplaşmaların meydana geldiği kentlerde, her türlü ihtiyacı kolaylıkla karşılayabilen mutlu bir azınlık kesimin yanında, değil eğitim, kültür, sağlık sorunlarını çözümlmek, beslenme gereksinimini bile zor karşılayan, kıtlık ve sefalet içinde yaşayan büyük bir kitle de vardır¹.

Söz konusu varlıklı ve yoksul kesimler arasında büyük uçurumlar açılmıştır. Toplumsal gruplar arasında var olan farklılıklar, bireylerin bağlı bulundukları gruplardan diğerine geçmesini güçlendirmektedir. Kadınların toplum içindeki yeri, yaşanan çevre sorunları, çocukların aile içindeki yeri ve çocuklara verilen önem derecesi açısından da farklılıklar göze çarpmaktadır. Toplumsal yapı açısından değişmeler arasında ifade ettiğimiz gelenek, görenek ve alışkanlıklardaki değişiklikler, kadercı toplum yapısından uzaklaşmayı sağlamak gibi olumlu etkilere yol açtığı kadar, insanlar arasındaki ilişkilerin soğuk, kısa süreli, geçici türden ilişkiler olması gibi olumsuzluklara da neden olmaktadır².

Ekonomik plandaki etkiler kutuplaşmanın yarattığı en önemli etkilerdir. Bu etkileri “reel etkiler” ve “nakdi etkiler” şeklinde ikiye ayırarak incelemek faydalı olacaktır. Reel etkiler olarak, üretim faktörlerinin belli bölgelere çekilmesi sonucu, yeni mahreçler yaratması bölgedeki üretim faktörlerinin eğitilmesini sağlayarak, nitelikli iş gücü yetersizliğinin ortadan kaldırılmasını sağlamaktadır. Bu çerçevede ele alınabilecek yoğun iş gücü istihdam eden faktörlerin, işsizliğin emilmesi gibi olumlu yönde etkileri doğacaktır. Bu kutuplaşmanın doğurduğu dışsallıklar üretim maliyetlerini düşürmek

¹ Zeynep GÖKÇE AVŞAR, “Türkiye’de Kırsal Kesimden Kente Göç ve Bölgeler Arası Dengesizlik (1970-1993)”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Mimar Sinan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyoloji Anabilim Dalı Kurumlar Sosyolojisi Programı, 1995, İstanbul, 19., s. 18.

² AVŞAR, a.g.t., s. 21.

suretiyle olumlu yönde bir etki doğuracak, bu ise üretim sürecinin gelişmesine ve dolayısıyla satın alma gücünün yükselmesine yol açarak yeni yatırımlar için imkan sağlayacaktır.

Kutuplaşmanın ekonomik plandaki etkileri arasında ifade ettiğimiz nakdi etkiler ise, kutuplaşma sonucunda ödenen ücretlerin artması ile kullanılabilir gelir seviyesinin artması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu kesimde doğan müteşebbis grubun ödediği vergiler, devletin en önemli gelir kaynağı olmaktadır. Bunlara ilave olarak kalkınma kutupları esasen, ihracatçı faaliyetlerin doğası nedeniyle yerleştikleri ülke ekonomisi için döviz kaynağıdır.

Daha önce de ifade ettiğimiz gibi, bölge kalkınması ile ülke kalkınması yakından ilişkili olduğundan bu bahsettiğimiz olumlu etkiler doğrudan ya da dolaylı olarak, bölgesel gelişme farklılıklarının azalmasına yol açmaktadır.

Kutuplaşmanın ekonomik plandaki etkilerinin olumsuz yanlarına baktığımızda ise, kutuplaşmanın çok fazla iş gücü takibine ihtiyaç duyması çeşitli sektörlerde niteliksiz iş gücü barınmasına yol açabilmekte ve hangi sektörde yer alıyorsa üretimin istenilen verimlilikten uzak şekilde gerçekleşmesine yol açabilmektedir¹.

Özetlersek, bütün kutuplar çevreleri üzerinde sürüklenme ve geriletme etkileri yapmaktadırlar. Az gelişmiş ekonomilerin bütünleşmelerinin bozulması bu bölgelerde sürüklenme etkisinin nispi olarak zayıf, geriletme etkisinin nispi olarak yüksek olmasını açıklamaktadır. Böylece, iç özellikler itibariyle kalkınma kutbu rolü oynamaya uygun birimlerin yaratılması, kalkınma sorununu çözememektedir. Bu sebeple sürükleyici ve geriletici etkilerin bir arada analizinin yapıp, kalkınma kutuplarının ve kalkınma kutbu yaratmaya uygun birimlerin seçilmesine özen gösterilmelidir.

3. Halkın Katılması İlkesi

Bu ilke, bölgesel kalkınma faaliyetlerine, başka bir deyişle, bölgesel kalkınma planlarına halkın katılmasıdır. Bölgesel kalkınmayı sağlayacak olan kalkınma kutbunun

¹ FREYSSINET, a.g.e., s. 304-305.

başarılı bir şekilde meydana getirilmesi, ancak yöre halkının belirlenen politikada söz sahibi olmasıyla, yani ekonomik ve sosyal ortamın etkin beraberlikleriyle gerçekleştirilebilir¹.

Eğer bir ülkede yapılmakta olan bölgesel dengesizlik mücadelesine halk dahil edilemezse, bu mücadelede başarı beklenmemelidir. Kalkınma politikalarının uygulamaya geçirilmesinde insan faktörünün göz ardı edilmemesi gerekmektedir. Bazı alanlarda başarı, elde edilmiş gibi görünse de halkın tam katılımının sağlanamadığı başarı yapay olacak ve istenilen hedeflere varılamayacaktır.

Halkın katılımı ilkesi ile ifade edilmeye çalışılan husus, toplumu oluşturan fertlerin hem uygulayıcı birimlerde hem de karar alma sürecinde projelere katılımının sağlanmasıdır. Halkın yönetime katılımının sağlanması ile alınan kararlarda, siyasi çıkar ve kaygıların karar sürecine etkilerinin biraz olsun azaltılması şansı elde edilmiş olacaktır. Siyasilere üzerinde oluşturulan bu baskı sayesinde, yapılması istenilen veya yapılan projelerin sağlıklı bir şekilde devamının sağlanması da söz konusu olabilecektir.

C) BÖLGESEL DENGESİZLİKLERİ AZALTICI POLİTİKALARIN AMAÇLARI

Bölgesel dengesizlikleri azaltıcı politikaların temel amaçlarını incelediğimizde, bir çok farklı amaç sınıflandırması yapıldığı görülmektedir. Bu amaçlar incelenirken gözden uzak tutulmaması gereken önemli bir nokta, bu amaçların aynı zamanda bir ülkenin ulaşmak zorunda olduğu makro amaçlar olduklarıdır. Yani bölgesel dengesizliği azaltıcı politikaların amacı, sadece o bölgeyi değil, ülkenin tümünü ilgilendirmektedir. Bölgesel dengesizliği azaltıcı politikaların amaçlarını aşağıdaki gibi açıklayabiliriz:

1. GÖÇÜN ÖNLENMESİ VE PLANLI KENTLEŞME

Ülke nüfusunun gelişmiş bölgelerde yoğunlaşması, az gelişmiş bölgelerden bu bölgelere doğru bir göç hareketi olmasının sonucudur. Bu göç hareketiyle, gelişmiş bölgeler aşırı nüfusun getirdiği pek çok sorunla karşılaşırken, az gelişmiş bölgelerde de azalan nüfus sonucu, temel faaliyetleri dahi yürütecek iş gücü kalmaması gibi bir sorun

¹ DİNLER, a.g.e., s. 277.

ortaya çıkmaktadır. Az gelişmiş bölgelerin kalkındırılmasıyla göç hareketi duracak, hatta tersine bir göç başlayabilecektir¹.

Gelişme sürecine girmiş bölgelerin öteki bölgeler üzerinde gelişmeyi durdurucu etkiler şeklinde ifade ettiğimiz bir takım olumsuz etkileri de bulunmaktadır. Bunlardan ilki, az gelişmiş bölgelerden gelişmiş bölgelere yönelen göç hareketidir. Böylesi göçler, yoğun nüfuslu bölgeler (kalkınma kutuplarının bulunduğu bölgeler) ile nüfus yoğunluğu az olan bölgeler arasındaki farkların daha belirgin şekilde ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Bir bölge gelişmeye başlayıp öteki bölgelerden göç alırken, göç veren bölgeler mevcut canlılıklarını da koruyamayacaktır. Göç veren bölgede istihdam olanaklarının ve hizmetlerin azalması, yeni göçlere neden olacak ve belirli bir noktadan sonra her göç, yeni göçleri uyacaktır².

Göç olgusunun şiddetli bir biçimde yaşanmasıyla, kentleşmenin var olan pozitif dışsallıkları zamanla negatif dışsallıklara dönüşür. Kentlerin nüfusu ve yüzölçümü büyüdükçe, kent hizmetlerinin bir çoğunun kişi başına düşen maliyetinin azalmakta olduğu genellikle kabul edilir. Ancak belirli bir noktadan sonra nüfus artışının hızlı bir şekilde artması sonucu, gerek su, elektrik ve kanalizasyon gibi altyapı hizmetlerinin gerekse eğitim, sağlık ve konut gibi sosyo-kültürel hizmetlerin maliyeti büyük ölçüde yükselir ya da en azından azalma eğilimi göstermez³. Yani, negatif dışsallıkların etkisi, kent üzerinde ağırlıklı olarak ortaya çıkmaya başlar. Bu husus, metropoliten bölgelerin genişleme süreci sonucunda, kent merkezleriyle çevre kentlere kamu hizmetlerinin aynı etkinlikte sunulmasındaki güçlük şeklinde de gözlenebilmektedir.

Kentleşme olgusuna, göçlerin yapmış olduğu ilk olumlu etkiler kadar, göçün sebep olduğu maliyetler de dikkate alınarak, optimal kent büyüklüğünü sağlayıcı politikaların tesbiti açısından da önem vermek gereklidir. Çünkü meydana gelebilecek

¹ ŞAHİN, a.g.t., s. 45.

² DİNLER, a.g.e., s. 279.

³ Ruşen KELEŞ, Yüz Soruda Türkiye’de Şehirleşme ve Konut ve Gecekondu, Gerçek Yayınevi, Ankara, 1983, ss. 57-58.

olumsuz etkileri ortadan kaldırmak ve değişik boyutlarda yeni sorunlarla karşılaşma olasılığını azaltmak, bölgesel dengesizliği azaltıcı politikaların temel amaçlarının başında gelir.

2. AZ GELİŞMİŞ BÖLGELERİN EKONOMİK VE SOSYAL KALKINMASI

Göçün önlenmesi ve planlı kalkınma başlığı altında ifade ettiğimiz amacın gerçekleşebilmesi, az gelişmiş bölgelerin ekonomik ve sosyal kalkınma amaçlarına bağlıdır. Eğer karar verici birimler mevcut önlemler paketini uygularken, ekonomik ve sosyal kalkınma hamlesini gerçekleştiremezlerse, ne göçün önlenmesi ne de planlı kentleşmenin gerçekleşmesi mümkün olmayacaktır. Bölgesel kalkınmanın sağlanmasının temel hedefi, ülke kalkınmasına hizmet etmektir. Ülke kalkınması asıl hedefken, bölgesel kalkınmayı gerçekleştirme amacının asıl amacımızı zedeleyici yönde kullanılması kabul edilemez. Diğer bir ifadeyle, her iki amaç arasında bir koordinasyon sağlanması zorunluluğu bulunmaktadır. Temel amaç, gelişmişlik düzeyi yüksek olan bölgelerin gelişme hızını azaltmak değil, geri kalmış bölgelerin kalkınmasını sağlayarak ekonomiye kazandırılmasını sağlamaktır. Belirtmiş olduğumuz amaçların gerçekleştirilmesinde kullanılan araçları açıklarken de görebileceğimiz gibi rasyonel politikaların uygulanması bu yönde olmaktadır.

Ekonomik ve sosyal kalkınmanın gerçekleşmesi sağlanırken, bu politikaların etkinliği iyi analiz edilmelidir. Tespit edilen politikalar uygulanmadan önce gerekli önlemlerin de alınması ve böylece geleneksel yapıdan sanayi ve onun bir üst aşaması olan bilgi toplumu aşamasına geçişin sağlanması bölgesel dengesizliği azaltıcı politikaların amaçlarından bir diğerini oluşturmaktadır.

3. KAYNAK DAĞILIMINDA ETKİNLİK SAĞLANMASI

Ekonominin temel sorunlarından biri olan üretim faktörü yetersizliklerinin en aza indirilmesi uygulanacak politikalara bağlıdır. Bu politikalar kaynakların rasyonel kullanımı yanında bölgelerarasında dengeli dağılımını da sağlayacak şekilde oluşturulmalıdır. Bugün gerek bölgesel entegrasyonlar ve gerekse kamunun sahip olduğu araçlar vasıtasıyla bu amaç gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır.

Kaynakların özel kesimle kamu kesimi arasında optimal dağılımı, kaynakların iki kesimden herhangi biri tarafından kullanılmasının toplum yönünden fayda maksimizasyonuna olumsuz etkide bulunmamasına bağlıdır. Diğer bir deyişle, kaynaklar iki kesim arasında öyle bir şekilde dağıtılmalıdır ki, bir faktörün bir kesimden diğerine aktarılması toplam üretimde artık bir artış sağlayamasın¹.

Devlet, bu optimal dağılımı sağlayıcı önlemlerin alınması ile yükümlüdür. Kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması tabii ki sadece merkezi idarenin görevi değildir. Devlet otoritesine bağlı kamu kuruluşları da bu etkinliğin sağlanması için gerekli önlemleri almalıdır. Devletin kalkınma kutuplarının optimal şekilde belirlenmesi ve sahip olduğu araçları en iyi şekilde yönlendirmesiyle bu amaca ulaşmada önemli bir yol kat edilmiş olacaktır.

Bugün için hemen bütün ülkelerde, ayrı bir planlama örgütü bulunsun veya bulunmasın, optimal kaynak dağılımının sağlanması için bazı teknik yöntemlerden yararlanılmaktadır. En yaygın şekilde kullanılan yöntemlerden biri olan fayda-maliyet analizi yöntemi ile, belirli kamusal hizmetlerin gerçekleştirilmesinde en etkin olan projenin belirlenmesine çalışılmaktadır.

Devlet burada kaynakların optimal dağılımı ilkesini gerçekleştirirken, planlama çalışmalarına ağırlık vermelidir. Planlama çalışmalarının başarısı ise, bu konuda tutarlı ve etkili politikaların izlenmesine bağlıdır. Örneğin, devletin elindeki mali araçlardan vergiler, nihai mal ve hizmetlerin nispi fiyatlarını veya bazı sektör ve faaliyet kollarının nispi karlılığını değiştirmek suretiyle kaynakların belirlenen alanlara akmasını sağlayabilmektedir².

Burada vergi aracının kullanılmasında, verdiğimiz örnekteki gibi, devlet sahip olduğu diğer araçları da kullanmak suretiyle bölgesel dengesizliği azaltıcı yönde bir mücadeleye girişebilecektir. Bir çok ülke bu amacı gerçekleştirebilmek için yoğun bir çaba harcamaktadır.

¹ Halil NADAROĞLU, *Kamu Maliyesi Teorisi*, Beta Yayınları, İstanbul, 1996, s. 112.

² Aytaç EKER, *Kamu Maliyesi*, Anadolu Matbaası, İzmir, 1997, s. 34

4. BÖLGESEL GELİR DAĞILIMININ İYİLEŞTİRİLMESİ

Çağımız devlet anlayışının özünü temsil eden sosyal refah devletinin, kalkınmanın gerçekleştirilmesi kadar önde gelen görevlerinden biri de adil gelir dağılımının sağlanmasıdır. Devlet sahip olduğu araçları kullanarak, piyasa şartlarında oluşan gelir dağılımı dengesizliklerini gidermeye çalışır. Burada ele alındığı döneme göre değişen adil bir gelir dağılımının ne şekilde gerçekleştirilebileceği sorusuna verilebilecek en güzel cevap , “ülkenin mevcut şartları ve toplumun beklentilerini mümkün olduğunca dengelemeye çalışan bir gelir dağılımı politikası uygulanması ile” şeklinde olacaktır. Ülkelerin nasıl ki bölgeler arasındaki tüm dengesizlikleri gidererek eşit gelişmişlik seviyesine sahip kılmaları söz konusu değilse, tam anlamıyla eşit bir gelir dağılımını da tüm bölgeler açısından sağlamaları beklenmemektedir. Yani, bölgelerarasındaki farklılıkların tümüyle ortadan kaldırılması ile mutlak anlamda bir eşitlik sağlamak değil, ama nispi olarak bir eşitlik sağlanması amacı göz önüne alınmak zorundadır.

Belirtmiş olduğumuz amaçların bazen birbirine ters düşmesi söz konusu olabileceği gibi, bazı hallerde karşılıklı etkileşim içinde olmaları da mümkündür. Örneğin, kaynak dağılımında etkinlik sağlama amacı ile gelir dağılımında adalet sağlanması amacı uygulamada birbirine ters düşmektedir. Fakat eksik istihdamın önleendiği, kesimler arasında kaynakların optimal dağıldığı ve tatminkar bir büyüme hızının yakalandığı bir ekonomide, enflasyonla mücadele daha etkili olarak sağlanabilecek ve bu da; dolaylı olarak sabit gelirlilerin enflasyon karşısında ezilmesini önleyerek, gelir dağılımında etkinlik sağlanması amacının gerçekleşmesini kolaylaştıracaktır¹.

D) BÖLGESEL DENGESİZLİK SORUNUNUN ÇÖZÜMÜNE YÖNELİK ARAÇLAR

Bölgesel dengesizlikleri azaltıcı politikaların amaçlarını sıralarken gördüğümüz gibi, bölgesel dengesizliği azaltmak, bir çok yönden değerlendirilip mücadele edilmesi gereken bir problemdir. Bu yüzden bölgesel dengesizliklere kamunun müdahale edip

¹ BATIREL, a.g.m., s. 50.

etmemesi gereği tartışmaları gerilerde kalmıştır¹. Günümüzde kamunun sahip olduğu araçlarla aktif bir şekilde bölgesel dengesizliklerle mücadeleye giriştiği görülmektedir. Bu araçların neler olduğunu aşağıdaki gibi belirtebiliriz.

1. TEŞVİK TEDBİRLERİ

Bölgesel dengesizliklerin giderilmesinde devlet bir takım teşvik tedbirleri uygulamakta, böylece az gelişmiş bölgenin mevcut potansiyeli ekonomiye kazandırılmaya çalışılmaktadır. Teşvikler, en geniş anlamıyla, “onun yokluğunda gerçekleşmeyecek ya da istenilen düzeyde gerçekleşmeyecek işlerin mümkün hale gelmesini sağlayan, her türlü ekonomik, mali, idari, teknolojik ve sosyal önlem ve politikalar². Teşvik tedbirlerini “doğrudan ve dolaylı teşvik tedbirleri” şeklinde ikiye ayırabiliriz. Doğrudan teşvik tedbirleri, işletmeye verilen ve işletmenin maliyet ve kar düzeyini doğrudan etkileyen mali ve iktisadi teşviklerdir. Bunların başlıcaları; vergi muafiyetleri, vergi indirimleri, vergi iadeleri, sübvansiyonlu krediler, bina-arsa ve teçhizat, yatırım sübvansiyonlarıdır. Dolaylı teşvik tedbirleri ise; belli bir mekanda yer alan tüm ilgili birimlerin kendi kapasiteleri oranında faydalanmalarına açık, kullanımlarında hiç bir işletme ya da birime yasal ayrıcalık tanımayan teşviklerdir. Bunlar, faktör ve ürün piyasalarında işletmenin karşılaştığı risk düzeyini azaltan, faktör maliyetini düşüren, işletmelerin karlarını ve/veya piyasa paylarını arttıran teşviklerdir. Emegın niteliğı, ulaşım, iletişim imkanları, mahalli, fiziki altyapının niteliğı, sektörlerdeki ekonomik faaliyetlerin hacmi ve bunun belirlediğı

¹ Bölgesel dengesizliğin zaman içindeki gelişimini açıklayan değişik görüşler üç başlık altında toplanabilir. İlk olarak, bölgesel dengesizliklerin büyüme sürecinin kendi varlığının gereğı olduğu şeklindeki görüşlere göre, büyüme ile birlikte bu dengesizlikler kendiliğinden azalır, hatta tümüyle ortadan kalkar. Çünkü kalkınma ile birlikte, bütün bölgeler ekonomik büyümeden kendilerine düşen payı alırlar ve dolayısıyla zamanla varolan bölgelerarası farklılıklar kendiliğinden ortadan kalkmış olur. Bu görüş iyimser bir görüştür ve buna göre, bölgesel dengesizliklerin azaltılmasında devlet müdahalesine gerek görülmemektedir. İkinci görüş ise karamsar bir görüş olup; bölgesel dengesizliklerin kendi başına bırakıldığı takdirde azalmak bir yana artacağını ileri sürmektedir. Devlet müdahalede bulunmadığı sürece, geri kalmışlığın artacağını ve bu nedenle devlet müdahalesini savunmaktadır. Üçüncü görüş ise, gelişmiş ülkelerle geri kalmış ülkeler arasında bir ayrım yaparak, bölgesel farklılıkların zaman içinde gelişmiş ülkelerde kendiliğinden azalabileceğini, ancak, geri kalmış ülkelerde bu açıdan pek fazla umutlu olunmaması gerektiğini savunmaktadır. (Ruşen Keleş, *Kentleşme ve Konut Politikası*, (Kentbilim ilkeleri), A.Ü.S.B.F. ve Basın Yayın Yüksekokulu Basımevi, Ankara, 1984, s. 218-219.)

² Servet MUTLU, “GAP Bölgesinde Sanayi ve Gerekli Teşvik Sistemi”, GAP ve Sanayi Sempozyumu 16-18 Ekim 1990, Başbakanlık Güneydoğu Anadolu Projesi, Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Ankara, Nisan 1993.

dışsal ekonomiler, piyasa hacmi ve sosyo-kültürel ortamı geliştirici teşvikler bu gruba girmektedir¹.

1.1. Teşvik Tedbirlerinin Türleri

1.1.1. Vergisel Avantajlar

Devletin en önemli gelir kaynaklarından birisi olan vergiler, gerek engelleyici gerekse teşvik edici yönde, ekonomiyi yönlendirmede bir araç olarak kullanılmaktadır. Vergi avantajları yoluyla temelde ulaşılmak istenen, gelişmekte olan bir bölgede uygulanacak proje içinde yer alan bir tesisin, o bölgede kurulmasının getireceği ek yükü bertaraf etmek ve bu tesisin değerini ülkenin başka bir bölgesinde kurulması halinde ortaya çıkacak değere eşitlemektir². Bölgelerarasında mevcut dengesizlik, sosyal ve siyasal huzursuzlukları da beraberinde getireceği için, bu açıdan vergi politikası ve tabii ki diğer politika araçları vasıtasıyla söz konusu dengesizliklerin asgari düzeye indirilmesine çalışılmaktadır³.

Vergisel avantajlar arasında yer alan ve bir çok ülkede uygulanan vergi indirimlerinin, arz yönlü iktisat yaklaşımının önem kazanmasıyla daha çok üzerinde durulmaya başlanmıştır. Bugün vergi indirimlerinin, tasarrufların oluşmasını olumlu yönde etkilediği, yatırımları teşvik ettiği, vergilerin emek arzı üzerindeki olumsuz etkilerini bertaraf ettiği ve dolayısıyla ekonomik kalkınmada önemli bir rol oynadığı ve iktisadi kalkınmayı hızlandırıcı bir etkiye sahip olduğu kabul edilmektedir⁴.

Sözünü ettiğimiz bu hususlar da, vergi tedbirlerinin bölgesel kalkınmayı sağlamada etkili bir araç olarak ele alınması ve zaman geçirilmeden uygulamaya konulmasını gerekli kılmaktadır.

¹ MUTLU, a.g.m., s. 13-14.

² Jitendra R. MODİ, "Bölgesel Farklılıkların Mali Teşviklerle Azaltılması", Çev. Mehmet TOSUNER, DEÜ İİBF Dergisi, Yıl 1, Sayı 1-2, 1983, s. 308.

³ EKER, a.g.e., s. 104-105.

⁴ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Coşkun CAN AKTAN, Politik İktisat, Takav Matbaası, Ankara, 1994, s.101-106.

Yukarıda genel olarak açıkladığımız vergisel teşvikleri aşağıdaki gibi sıralayabiliriz¹:

- i) Vergi, resim, harç istisnası,
- ii) Gümrük muafiyeti,
- iii) Bina inşaat harcı istisnası,
- iv) Ulaştırma altyapıları resmi istisnası,
- v) Katma Değer Vergisi ertelemeesi,
- vi) Yatırım indirimi,
- vii) Finansman Fonu,
- viii) Konut fonu muafiyeti,
- ix) Yapılan altyapı ve/veya sosyal hizmet yatırımları için harcanan meblağın şirket vergisi matrahından indirilmesi,
- x) Yatırım finansman fonu,
- xi) Teşvik edilmiş bir yatırımın işletmeye açılmasından sonraki belli bir dönem için dolaylı vergilerden muaf tutulması.

Yukarıda belirttiğimiz ve ağırlıklı olarak uygulanma imkanı bulan bu vergisel teşvikler yanında, gelişmekte olan ülkelerde pek uygulanma imkanı bulunmayan bir vergisel avantaj türü olan negatif gelir vergisi de, bölgesel dengesizlikleri azaltmada etkili bir araç olarak uygulanabilir. Ekonomik kalkınmayı hızlandırmak için, sermaye geliri elde eden kişilere sağlanan teşvik tedbirleri yanında vergi sisteminin yapısından kaynaklanan vergiden kaçınma ve vergi kaçırma imkanlarının mevcudiyeti, gelir dağılımının bozulmasına yol açabilir. Bu nedenle negatif gelir vergisi uygulaması ile gelir dağılımı

¹ Ahmet Burçin YERELİ, "Vergisel Bir Teşvik Olarak Yatırım İndirimi ve Türkiye Uygulaması", DEÜ İİBF Dergisi, Yıl 1991, Sayı 2, Cilt 6, s. 228-229.

eşitsizliğin azaltılmasına çalışılabilir¹. Bölgesel dengesizlikleri giderici önlemler alınırken, insan faktörü göz ardı edilemeyeceği için, bu şekilde uygulamalara başvurmak gerekli olmaktadır. Uygulamada belirli bir düzeyde gelir elde edenlerden vergi alınması şeklindeki pozitif gelir vergisi uygulamasına karşın, negatif gelir vergisi ise, belirli bir düzeyin altında gelir elde edenlere devletin bir ödemede bulunması söz konusu olmaktadır. Burada temel amaç, en az gelir düzeyine sahip kesim ile bunun da altında gelir elde eden kesim arasındaki farkı yok etmek ya da en azından azaltmaktır. Böylece sosyal güvenlik kuruluşlarının sunduğu sosyal hizmetlerden daha geniş bir alanı kapsayan bu tür bir vergilendirme ile gelirin yeniden dağılımı sağlanmaya çalışılmaktadır. Üstelik bu tür bir yöntem, sosyal güvenlik kuruluşlarının yardımı şeklindeki bir uygulamadan daha az psikolojik baskı yaratacaktır. Bunun yanında negatif gelir vergisi nedeniyle iş gücü arzında bir azalmanın meydana gelmesi gibi olumsuz bir etki de söz konusu olabilecektir. Fakat bu etki, vergi oranının iş gücü arzını etkilemeyecek bir düzeyde saptanması ve gelire göre değişken olması şeklinde bir uygulama ile önlenabilir². Diğer yandan negatif gelir vergisinin doğurduğu ikame etkisinin giderilmesi için, farklı teşvik önlemleri ve sübvansiyonlar uygulanarak da negatif gelir vergisinin başarı şansı arttırılabilir.

Bizim burada vurgulamak istediğimiz husus, gelişmiş ülkelerde de pek geçerliliği olmayan negatif gelir vergisi uygulamasına daha fazla önem verilmesi ve böylece en az geçim indirimi uygulamalarının bir adım ötesine geçilmesinin gerekliliğidir. Böylece, bölgesel kalkınma hamlelerinin gerçekleştirilmesinde insan unsurunun daha fazla dikkate alınması sağlanacak, düşük gelirli kesimin alım gücü arttırılarak, az gelişmiş bölgede oluşan yeni talep yapısı ile üretim artışı sağlanması da mümkün olacaktır.

Yukarıda ifade ettiğimiz vergisel teşvikler yanında gelişmekte olan ülkelerde kalkınmada öncelikli yöreler uygulaması kapsamında ilave vergisel teşvikler de alınabilmektedir. Bunlar³:

i) Kalkınmada öncelikli yörelerde inşa edilen tesislerde emlak vergisi, resim ve harç muafiyet ve istisnası,

¹ Orhan ŞENER, *Kamu Ekonomisi*, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1996, s. 248.

² ŞENER, a.g.e., s. 249.

³ ÇELEBİ, a.g.m., s. 43.

- ii) Ücret gelirlerinin vergilendirilmesinde özel indirim oranlarının arttırılması,
- iii) Kalkınmada öncelikli yörelerde elde edilen ücretlere düşük gelir vergisi tarifesi uygulanması,
- iv) Kalkınmada öncelikli yörelerde faaliyette bulunan kurumlara daha düşük oranda Kurumlar Vergisi uygulanmasıdır.

Tüm bu vergisel teşvik araçları da diğer vergisel teşvik araçları gibi, bölgesel dengesizliklerin azaltılmasında önem taşımakta ve etkili olarak kullanılmaktadır.

1.1.2.Kredi Avantajları

Geri kalmış bölgelerin kalkınmasını sağlayabilmek için bu yörelerdeki yatırımların teşvik edilmesi kapsamında, vade ya da faiz açısından kredi avantajları da sağlanabilmektedir. Bu bölgelere verilen kredilerin vadeleri, diğer bölgelere verilen kredilere nazaran daha uzun saptanabilir. Bunun yanında bu kredilerin ödenmesinde kredi verilen işletmenin türü ve büyüklüğü göz önüne alınarak, geri ödemesiz bir dönem sağlanabilir. Yani, kredi verilen işletmenin faaliyete geçmesinden sonra kredi geri ödemesine başlaması şeklindeki uygulamalar ile yatırım kararı vermekte zorlanan işletmelerin girişimde bulunmaları teşvik edilebilir.

Diğer yandan faiz oranları da diğer bölgelerdekilere oranla farklılaştırılabilmekte ve geri kalmış bölgelerdeki girişimcilere verilen kredilere daha düşük bir faiz oranı uygulanabilmektedir.

Uygulanan kredisel avantajlar, gelişmekte olan bölge açısından teşvik edici olması yanında, gelişmiş bölgelerde yatırım yapma kararı verecek olanlar içinde caydırıcı önlemler olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Çünkü gelişmiş bölgeye yatırım yapmak istediğinde bu tür kredi avantajları ile karşılaşmayan yatırımcı, bu nedenle yatırım yapacağı bölgeyi değiştirebilmektedir. Fakat, kredi avantajları da diğer teşvik araçları gibi tek başına pek fazla etkili olmayacağı için, bölgesel dengesizliklerle mücadelede diğer araçlarla birlikte uygulanması daha uygun olacaktır.

Her ülkenin fiziki, sosyal, kültürel ve ekonomik yapısı farklı olduğu için, devletlerin uygulayacağı teşvik tedbirleri bileşimi de farklı olacaktır. Örneğin, Danimarka'da, Küçük Sanayi Esnaf ve Sanatkarlar Finansman Kurumu tarafından KOBİ'lere, 10 yıl vadeli olarak makine, araç, fabrika binası, ihracatı geliştirme gibi amaçlarla kısa ve orta vadeli krediler sağlanmaktadır. Direktoratet for Egersudvikling Kurumu ise, kalkınmada öncelikli bölgelerde en fazla 75 işçi çalıştıran firmalara, piyasa faiz haddinin çok altında bir faiz oranı ile yatırım miktarının %4'üne kadar uzun vadeli krediler sağlamaktadır¹. Bu ülkenin belirlemiş olduğu politikalar doğrultusunda uygun koşullu kredi ve garantiler gemi inşasına yönelik olmaktadır. Belçika'ya baktığımızda ise, yeni imalat tekniklerinin kullanıldığı alanlarda kredi avantajlarının daha yoğun olduğu ve bu ülkede de kalkınma bölgesi olan veya olmayan bölgelerde farklılaşmaya gidilebildiği görülmektedir². Sayısını daha da arttırabileceğimiz bu örneklerden çıkan sonuç, kredi avantajlarının devletlerin ulaşmak istedikleri hedefler için bir araç olarak kullandıkları ve kalkınma bölgesinde bu avantajların yatırımları olumlu yönde teşvik ettiği

1.1.3. Mali Avantajlar

Bölgesel dengesizliklerle mücadelede kullanılan vergi ve kredi avantajları yanında değişik mali avantajlar da sağlanabilmektedir. Bunlar; geliştirme ve teşvik fonları, devlet iştiraki, işletmelerin sağladıkları her yeni istihdam için para yardımı (devletin iş gücü giderlerine doğrudan katılması), kamu ulaştırma araçlarında indirimli tarife, bölgedeki işletmelerin eleman yetiştirme giderlerine devlet katkısı ve devlete ya da yerel yönetimlere ait tesis, bina ve arazilerin yeni kurulacak işletmelere uygun fiyata satılması ya da düşük kira ile uzun süreli kiralanması, v.b., şeklinde sıralanabilir³. Bu önlemlerden bazen biri bazen de bir kaç bir arada kullanılarak bölgesel kalkınma gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır.

¹ Aytaç EKER, Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Teşvik Sistemleri ve Teşvik Politikaları, Türk-Alman İşadamları Dernekleri Almanya Federasyonu (TİDAF), Ankara, 1995, s. 101.

² EKER, a.g.e. (1995), s. 84.

³ DİNLER, a.g.e., s. 285.

Mali avantajlar arasında belirtmiş olduğumuz geliştirme ve teşvik fonları, bugün tüm ülkelerde üzerinde önemle durulan araçların başında gelmektedir. Diğer araçlar ağırlıklı olarak işletmelerin kuruluş yerlerini belirleyen unsurlar olarak karşımıza çıkarken, geliştirme ve teşvik fonları doğru ve etkin olarak kullanılırsa işletmenin üretim yapısının şekillenmesine ve bölgenin bir kalkınma kutbu haline gelmesine katkıda bulunabilmektedir. Bugün araştırma geliştirme faaliyetlerine gereken ağırlık verildiği takdirde ilkel yöntemlerle ve emek yoğun bir teknikle üretim anlayışından ölçek ekonomilerinden yararlanılan ve yüksek teknoloji kullanılan üretim anlayışına geçiş için önemli bir adım atılmış olacaktır. Batıda bu faaliyetleri özel sektör kendi bünyesinde gerçekleştirmeye başlamış olmakla birlikte gelişmekte olan ülkelerde henüz bu büyüklükte kuruluşlar sınırlı sayıdadır. Bu nedenle devlete bu alanda önemli görevler düşmektedir. Böylece AR-GE faaliyetlerinin bölgesel düzeyde desteklenmesi yanında diğer mali avantajların uygulanmasıyla birlikte, bölgesel dengesizliklerin azaltılmasında önemli bir aşamaya ulaşılacaktır.

1.2. Teşvik Tedbirlerinden Yararlanmada Kullanılan Yöntemler

Teşvik tedbirlerinden yararlanmada kullanılan yöntemleri ikiye ayırabiliriz. Bunlardan birincisi “liste yöntemi”, ikincisi ise “ölçüt yöntemi”dir.

1.2.1. Liste Yöntemi

Bu yöntemde devlet, geliştirilmesini ve yönlendirilmesini istediği alanlarla ilgili projelerin bir listesini yapmakta ve bunun yanında bu projelerin hayata geçirilmesinde önemli bir rol oynayan teşviklerin süresinin de belirtilmesi yoluna gidilmektedir. Burada uygulama açısından bir basitlik söz konusu olduğu kadar, belli ölçütlerin bu proje

teşviklerinde göz önüne alınıp alınmadığı yönündeki tereddütlere sebebiyet vermesi açısından sakıncalı olmaktadır.

1.2.2. Ölçüt Yöntemi

Liste yöntemine göre belli ölçütleri göz önüne alan bir yöntemdir. Bazen bir bazen tümüyle dikkate alınmak suretiyle bir projenin teşvik kapsamına alınıp

belirlenmesinde kullanılan ölçütler şu şekildedir: Bir projenin tamamlanması durumunda yaratacağı katma değer ne olacaktır? Yani “o projenin milli gelire katkısı nedir?” şeklinde bir değerlendirme söz konusu olmaktadır. Bir diğer ölçüt, yatırımın yaratacağı iş gücü telebinin ne olacağıdır. Başka bir deyişle sermaye yoğun veya emek yoğun bir teknoloji arasında nasıl bir tercih yapılacağının değerlendirilmesi yapılmaktadır. Diğer bir ölçüt ise, projenin dış ödemeler dengesini ne şekilde etkileyeceğinin tespit edilmesi şeklindedir. Bir diğer ölçüt ise, projenin yaratacağı sosyal faydanın hesap edilmesine çalışılmasıdır.

Bir çok değişik sınıflandırması yapılan teşviklerin, bölgesel kalkınmadaki rolleri inkar edilemez boyuttur. Teşvikler; iktisadi-mali-teknolojik teşvik araçları ya da bölgesel kalkınma teşvikleri-yabancı sermaye teşvikleri-ihracat teşvikleri-yatırım teşvikleri şeklinde sınıflandırılabilir. Bu da bize teşviklerin boyutlarının ne derece geniş olduğunu göstermektedir.

Günümüzde teşviklerin önemi inkar edilemez olsa da teşviklerden her zaman beklenen sonuçların elde edilmesi mümkün olmayabilir. Bizim burada üzerinde durduğumuz teşvikler, özel teşviklerdir. Yani bu teşviklerde kıt kaynakların seçicilik esasına göre tercih edilmesi ön plana çıkmaktadır¹. Bugün, “bölgesel dengesizliklerin çözümünde kullanılan bu teşviklerin seçiciliğinde uygulanan kıstaslar sağlıklı bir şekilde değerlendirilebiliyor mu?” sorusuna her zaman “evet” şeklinde cevap verilememektedir.

Bölgesel farklılıkların azaltılmasında teşvikler uygulanırken, politikayı belirleyenler, sabit kıymetlerde ilave yatırımlar meydana getirilmesine ağırlık verilmesi ve bunun sonucunda meydana gelecek ilave yatırımların üretim ve istihdam üzerinde olumlu bir etkiye sahip olacağı inancı taşımaktadırlar. Ancak bu tür teşvikler genellikle bazı ilave yatırımların oluşmasını sağlarken, sadece istisnai hallerde önemli ilave üretim veya istihdam imkanı sağlamaktadırlar². Çünkü girişimcilerin sermaye yoğun üretim tekniklerini tercih etmeleri yüzünden istihdam olanakları sınırlı kalabilmektedir. Genellikle arz arttırıcı yöndeki teşviklerin akla getirdiği bir soru da, girişimcilerin teşviklerden sadece mevcut olmalarından dolayı mı yoksa gerçekten kârlılıklarını yükselttikleri için mi

¹ Hasan LOK, Avrupa Birliği'ne Entegrasyonda Türk Turizm Sektörünün Rekabet Şansını Arttırıcı Yeni Teşvik Politikaları, Sınai Yatırım ve Kredi Bankası A.O., İstanbul, 1995, s. 67.

² TOSUNER, a.g.m., s. 315.

faaydalandıklarıdır. Her iki durumda da mevcut politika tayin etme metodunun geliştirilmesi için önemli birer alan görünümünde bulunmaktadır.

Teşviklerle ilgili belirtilmesi gereken bir husus da teşviklerin belirlenmesinde uygulamadaki metodların çeşitli yönlerden eksik olmasıdır. Yine bir diğer eksiklik, politikayı tespit edenlerin teşviklerin amacını tam olarak tespit etmemeleri veya azaltmaya çalıştıkları bölgesel farklılıkları net olarak ortaya koymamaları şeklindedir. Bunlara ilave olarak, politikayı tespit edenlerin teşviklerin ulusal bütçeye getirdikleri yük ile gerek işletme düzeyinde gerekse bölgesel ekonomi veya ulusal ekonomi düzeyinde aynı maliyetlerde teşviklerden maksimum miktarda fayda sağlayabilecek alternatif yollar hakkında net bir bilgiye sahip olmayışlarıdır.

Bu saydığımız eksiklikleri nispeten gidermeye ve bölgesel analizlerde standart maliyet-fayda analizleri ile kısmen bu teşviklerin etkinliğinin tespitine çalışarak teşviklerle ilgili yapılan giderlerden maksimum faydanın elde edilmesine gayret edilmektedir.

Böylece teşviklerin hacmine sağlıklı bir şekilde karar verilebilmekte, ekonomiye kazandırdıkları net sosyal faydaya göre uygulayıcıları derecelendirerek teşvik uygulamaları inceleme konusu yapılmaya çalışılmaktadır. Dolayısıyla teşviklerde etkinlik ve ekonomiye kazandırdıkları net sosyal faydanın maksimum düzeye çıkarılması için önlem alınmış olmaktadır.

2. DEVLET GARANTİSİ VE KAMU İHALELERİNDE ÖNCELİK HAKKI

Devlet garantisi ve kamu ihalelerinde öncelik hakkı uygulamasında ise, özel sektörün kâr maksimizasyonunu sağlayacak karar ve davranışlarının, devlet tarafından da desteklenmesi söz konusudur. Yani devlet, gelişmiş bir bölgedeki girişimcinin elde ettiği kâr kadar gelişmekte olan bölgede kar garanti etmek suretiyle özel sektörü bu bölgelere çekmek için çaba sarf etmektedir. Burada gerek mahrum kalınan kar şeklinde ortaya çıksın, gerekse zarar etmek şeklinde ortaya çıksın, devlet her durumda o girişimcinin mahrum olduğu kâr ya da zararını tazmin etmektedir. Ekonomide kamu kesiminin payının azaltılması yönündeki eğilimler kuvvetlenirken, devletin özel sektör kuruluşlarının kârını maksimize etme garantisini vermesi, eleştirilecek bir husus gibi görünse de, bu bölgelere

girişimcilerin çekilmesi ve cazibe merkezleri haline getirilmeleri için devlet, bu yola başvurmuştur. Ayrıca belirtilmesi gereken bir konu da, gelişmekte olan ülkelerdeki sınırlı sayıdaki müteşebbisin varolabilecek kârları en üst düzeye çıkarma ve haksız kazançlar elde etme yolunda mücadele etme ihtimalleri olup, bunun da gözardı edilmemesi gerekmektedir.

Burada girişimcinin haksız kazanç elde etme çabası ile resmi ekonomik politikaların oluştuğu merkezlerle yakın ilişkiler kurmak suretiyle gümrük duvarları, ihracat ve ithalat lisansları ve korumacı politikalara yönelik tedbirlerin alınmasını sağlama çabaları kastedilmektedir. İşte müteşebbis bu ilişkiyi ancak merkeze olabildiğince yakın ve belli bir gelişmişlik düzeyine sahip bölgelerde temin edebilmektedir. Çünkü müteşebbisler görsel haber kaynakları ve basılı kaynaklara ulaşmak ya da politikacılarla birebir diyalog kurma isteklerini ancak bu bölgelerde gerçekleştirebilmektedirler. Tüm bu girişimler ve bu yöndeki eğilimler inkar edilemez gerçeklikler olarak karşımızda dururken, girişimciyi geri kalmış bölgeler çekmek için belli bir kâr marjını sağlamayı garanti etmek, ilk etapta bir zorunluluk olmaktadır. Fakat bu belli bir dönem devam etmeli ve girişimci kârını sağlamayı garanti etmek bir devlet politikası haline getirilmemelidir. Çıkar ve baskı gruplarının devlet tarafından suni olarak yaratılmış bir ekonomik transferi elde etmek için giriştikleri faaliyetler ve bu amaçla yapmış oldukları harcamalara “rant kollama” denilmektedir¹. Rant kollama sonucunda ekonominin temel kurallarının belli bir kesimin çıkarları uğruna zedelenmesi söz konusu olacağı için bu tür faaliyetlerin engellenmesi gerekir. Ancak devlet garantisinin, yeni bir “sunî rant” yaratma kaynağı olarak yorumlanmayıp, sadece o bölge şartlarının iyileştirilmesi için alınacak geçici bir tedbir olarak kabul edilmesi gerekmektedir.

Devlet garantisi yanında sağlanan diğer bir avantaj da, kamu ihalelerinde öncelik hakkı olup; gelişmesi istenen bölgede girişimde bulunan firmalara bir nevi ödüllendirme mekanizması gibi, kamu ihalelerinde öncelik hakkı tanınması şeklinde uygulanmaktadır. Böylece bu yöntemle de, özel kesimin girişimde bulunmaya çekindiği bölgeye yönlendirilmesine çalışılmaktadır.

¹ AKTAN, a.g.e., s. 163.

Her ülkede farklı şekilde uygulanan kamu ihalelerinde öncelik hakkının İngiltere uygulamasına baktığımızda, genel tercih ve sözleşme tercihi olmak üzere ikili bir programın işlediğini görmekteyiz. Genel tercih yöntemine göre sözleşmeler otomatik olarak kalkınma yörelerindeki firmalara yapılmaktadır. Sözleşme tercihi yöntemine göre ise, en düşük teklif kalkınma yöresi dışındaki bir firmadan geldiğinde kalkınma yöresindeki firmalara, devletin genel giderlerinde bir artışa yol açmamak kaydıyla, siparişlerin %25'inin verilmesi fırsatı tanınmaktadır¹.

Devlet garantisine göre daha ılımlı bir yöntem olan kamu ihalelerinde öncelik hakkının etkileri daha sınırlı kalabilmektedir. Çünkü bölgesel kalkınmanın gerçekleştirilmesi için ilk etapta daha radikal önlemlerin alınması zorunlu olmaktadır.

Aslında ihalelerin yapılmasında uygunluk, açıklık ve rekabet ilkeleri geçerlidir, yani, ihtiyaçların en iyi şekilde, en uygun şartlarda ve en uygun zamanda karşılanması ve ihalelerin açık bir şekilde ve rekabet şartları sağlanarak gerçekleştirilmesi esastır. Rekabet ilkesi, uygunluk ilkesi kadar önem verilen ve kanun koyucu tarafından belirtilen bir ilkedir. Ancak, kamu ihtiyaçlarının en uygun şartlarla karşılanması için bu ilkeden ödün verildiği de görülebilmektedir².

Bu açıdan, nasıl ki kamu ihtiyaçlarının daha ucuza karşılanabilmesi ve bazen de devletin yüksek menfaatlerini korumak için rekabet ilkesinden taviz verilebiliyorsa, bölgesel kalkınmayı sağlamak için de bu ilkenin ihlal edilmesi ve kamu ihalelerinde öncelik verilmesi söz konusu olabilmektedir.

3. ORGANİZE SANAYİ BÖLGELERİ (OSB)

Organize sanayi bölgeleri, sanayileşmenin bölgesel dengesizlikleri gidermenin temel araçlarından biri olarak görülmeye başlanması ile birlikte ortaya çıkan ve etkin olarak kullanılan bir araç olmaktadır.

¹ Frank J.B. STILWELL, *Bölgesel İktisat Politikası*, çev. Sevgi Güven, Ak Yayınları, Batur Matbaası, 1980, s. 67.

² Kemal EROL, *Kamu İhaleleri ve Küçük ve Orta Boy işletmeler*, Türkiye Esnaf-Sanatkarlar Ve Küçük Sanayi Araştırma Enstitüsü (TES-AR) Yayınları, No: 19, Ankara, 1996, s. 6.

Günümüzde hızlı kentleşme, çevre kirliliği, insan sağlığı gibi etkenler nedeniyle sanayi işletmelerinin bir çok ülkede kentsel alanlar dışına kurulmasının teşvik edildiği görülmektedir. Bu yaklaşım özellikle sanayi işletmeleri için özel bir önem taşıyan kuruluş yeri seçimi kriterlerine de farklı bir boyut getirmiştir. Sanayi işletmelerinin kentsel alanlar dışında derli toplu sanayi merkezleri halinde kurulması düşüncesi, küçük sanayi siteleri ve organize sanayi bölgeleri kavramlarını sanayi işletmeciliği literatürüne sokmuştur¹.

Bölgesel dengesizliğin yol açtığı sorunlardan biri olan çarpık kentleşmenin olumsuz etkilerinin ortadan kaldırılması için yapılan mekansal düzenlemeler ve kalkınma aracı olarak organize sanayi bölgeleri, gerçekten çok önemli bir yere sahip bulunmaktadır. Plan bölge içinde yer alan bölgesel planlamanın alt bölümlerinden biri olan ve kentsel planın bir parçası olan organize sanayi bölgelerini şu şekilde tanımlayabiliriz: “Ağır sanayi ve kompleksleri dışında, küçük ve orta ölçekli imalat sanayi türlerinin, belirli bir plan dahilinde yerleştirilmeleri için, sınırları tasdikli çıplak arazi parçalarının, gerekli altyapı hizmetleriyle ve ihtiyaca göre tayin edilecek sosyal kurumlarla donatıldıktan sonra, planlı bir şekilde ve belirli standartlar dahilinde, sanayi için tahsis edilebilir ve işletilebilir hale getirilerek organize edilmiş sanayi bölgesidir.”²

Burada amaçları tamamen aynı olan küçük sanayi siteleri ile organize sanayi bölgelerinin farklarının da belirtilmesi gerekmektedir. Organize sanayi bölgeleri daha çok büyük sanayi işletmelerine, küçük sanayi siteleri ise daha küçük işletmelere hitap etmektedir. Yine organize sanayi bölgeleri, elektrik, su, yol, kanalizasyon, telekomünikasyon, banka vb., bir çok imkana daha geniş şekilde sahipken, küçük sanayi sitelerinde bu imkanlar sınırlı kalabilmektedir. Yine bir başka fark, küçük sanayi siteleri işletme sahiplerine altyapı kolaylıklarından başka standart atölyeler de sağlamaktadır³.

Organize sanayi bölgeleri kurulurken, gelişmeye müsait olan ve geliştirilmesi istenen bölgeler seçilmektedir. Böylelikle doğal kaynak potansiyeli ile sanayileşmeye müsait olan ve kalkındırılmak istenen yerlerde kurulmakta ve bunlar bir yerde altyapı

¹ Murathan BEYAZIT, *Türkiye’de Küçük Sanayi Siteleri: Mevcut Durum, Sorunlar, Öneriler*, Türkiye Esnaf-Sanatkarlar Ve Küçük Sanayi Araştırma Enstitüsü (TES-AR)) Yayınları No: 17, Ankara 1995, s. 6.

² İstanbul Sanayi Odası Dergisi “Yatırım Dünyası”, Sayı 351, Haziran 1995, s. 56.

³ BEYAZIT, a.g.e., s. 6.

yatırımları ile desteklenince girişimciyi o bölgeye çekmek için gerekli olan ortam sağlanmış olmaktadır. Gerek kuruluş organizasyonunun özel kurum ve kişiler tarafından yapıldığı organize sanayi bölgeleri, gerekse kuruluş organizasyonlarını devletin oluşturduğu organize sanayi bölgeleri, kamunun özel sektörü özendirici teşviklerle bu sürece dahil ettiği organizasyonlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Organize sanayi bölgeleri, özel kişi ve kurumlar tarafından kurulmasına rağmen eğer bu organizasyona girmek istemeyen hiçbir girişimci kuruluş bulunmuyorsa bu takdirde merkezi idare veya yerel idarelere bağlı kamu kuruluşları organize sanayi bölgeleri oluşturabilmektedirler.

Organize sanayi bölgelerinde üretimde bulunan firmaların birbirini tamamlayıcı nitelikteki hammadde ve ara malı ihtiyaçlarını kendi bünyelerinde oluşturdukları sanayi dalları ile karşılayarak maliyetlerini düşürebilmekte ve pozitif dışsal ekonomiler dediğimiz imkanlardan faydalanmaktadır. Firmaya bu şekilde avantaj sağlama durumunda olan organize sanayi bölgeleri, aynı zamanda hem bölgelerin sınai yapısının gelişmesine katkıda bulunmakta, hem de o bölgedeki mevcut tarım alanları dışındaki verimsiz alanlarında ekonomiye kazandırılmasına katkıda bulunmaktadır. Bu yüzden organize sanayi bölgeleri, orta ve küçük ölçekli işletmelerin teşvikine ilave olarak geliştirilmesi için de uygun bir ortam sağlayarak, hem ülke ekonomisine, hem bölge ekonomisine dolaysız veya dolaylı faydalar sağlamaktadır. Globalleşme sürecinin hızlı bir şekilde yaşandığı dünya şartlarında bölgelerarası dengesizlikleri gidermeye yönelik hem ülke içi hem de uluslararası entegrasyonlar yoluyla mücadele için adımlar atılmaktadır. Globalleşme sürecinde piyasa güçlerinin ağırlıklı olduğu bir ekonomik sistemde ülkenin ekonomik açıdan sağlam temellere oturması, ancak sanayileşme ile sağlanabilmekte, bunun ilk adımı da küçük sanayi siteleri ve organize sanayi bölgeleri ile atılmaktadır.

4. BÖLGE PLANLAMA YOLUYLA BÖLGESEL DENGESİZLİKLERLE MÜCADELE

4.1. Bölge Planlama Kavramı

Bölgesel kalkınmanın sağlanması ve bölgesel dengesizliğin sebep olduğu olumsuzlukların ortadan kaldırılabilmesi için hedefleri, ilkeleri ve vasıtaları önceden belirlenmiş bir gelişme politikasına ihtiyaç vardır. Bu ihtiyaca cevap veren bölge

planlama, kaynakların en iyi şekilde kullanımını sağlayarak, kaynakların bölge seviyesinde birbiriyle bağlantılı sorunların ele alınıp, çözümlerin hangi yollarla olacağı, ahenkli bir şekilde çözüleceğini ortaya koymaktadır. Bölgesel planlamanın belirttiğimiz bu çözüm unsuru olma özelliği her zaman geçerli olmayabilmektedir. Çünkü bölge planlama içerik bakımından bazı belirsizlikleri de bünyesinde taşımaktadır. Bu bölge planlamasının uygulama şeklinden değil, ele alınış tarzından kaynaklanmaktadır. bölge planlama ile kastedilen toprağın yapısından ziyade kullanılışı veya üzerindeki insan yapımı olan unsurlarla ilgilidir. Bazı bölge planlamacıları, bölge planlılığını ülkenin az gelişmiş bir parçasının ülke bütünü içine dahil edilmesi şeklinde tanımlarken, bazıları ise konuya, milli veya bölgesel mekan organizasyonu gözüyle bakmaktadırlar¹.

Bölge planlaması ne şekilde ele alınırsa alınsın bu planların milli planlamadan ayrı bir şekilde değerlendirilemeyeceğini gözönünde bulundurarak, milli planla bu plana göre daha sınırlı kapsamda bulunan bölge planlaması arasında koordinasyonun sağlanması gerekmektedir. Bölge planlamasının pek çok konuda yapılan planlama çalışmaları ile ilgili olmasının, bu planların şu veya bu şekildeki bir planlamayla bir tutulması gereği gözönüne alınarak, bir bölgesel dengesizlikle mücadele aracı olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Ancak bu takdirde istenen başarı elde edilebilecektir. Bölge planlamasının bölgesel dengesizliklerde rolünün olup olmadığı tartışmaları, bu planların ne derece iyi hazırlandığı ve hayata geçirildiği ile ilgili olmaktadır. Yani bölge planlamasının uygulamada istenen şekilde olmamasından veya hedeflerin önceden rasyonel olarak belirtilmemesinden kaynaklanan başarısızlıklar sebebiyle bölgesel planlama faaliyetlerinden vazgeçmek, yapılabilecek en büyük hatalardan biri olacaktır. Eğer, pür bir iktisadi yaklaşımdan hareket edilirse, özel sektör gibi devletin de yatırımlarını belli şehirlerde toplaması beklenecektir. Ancak, bu taktirde mevcut farklılıkların daha ciddi boyutlara varmasının altyapısı hazırlanmış olacaktır. O halde belli bir ekonomik düzen içinde devlet yatırımları özel sektör yatırımlarından farklı olarak çok yönlü bir bölge planlaması esprisi içinde tertiplenerek ülke sathına dağılması gerekli olmaktadır. Bu ise, devletin az gelişmiş veya gelişmekte olan bölgelere, endüstrileşmiş bölgelerle yarışabilmek imkanını tanıması demektir². Ancak, hükümetler veya merkezi planlama

¹ ERKAL, a.g.e., s. 60.

² Bölge Planlama: Kavram, Milli Plan İlişkiler ve Politika, DPT Yayını, Mart 1968, s. 22.

teşkilatları belirli kararları verirken az gelişmiş fakat hızla gelişmekte olan bölgelere öncelik tanımaktadır. Çünkü, devletin de kaynakları sınırlıdır ve bu bölgelerin gelişmesini sağlayacak imkanların tanınması ancak yaratılmak istenen kutupların sayısını azaltmak yoluyla mümkün olabilecektir.

Devletin bu bölgeleri belirlerken yerine getirmesi gereken unsurlardan bir diğeri de, öncelikle bölgelerin ekonomik şartlarına göre tasnifine gidilmesi ve ondan sonra milli planla çatışmayacak şekilde her bölge grubu için ayrı politikalar uygulanması gereğidir. Burada ekonomik şartlara göre tasnif edilen bölgelerdeki yatırımı istenen projeler gerçekten merkezi idarenin çoğu zaman altından kalkmakta zorlandığı boyutlarda büyük harcamalar gerektirmektedir. Bu sebeple projelerin önceliklerinin belirlenmesinde ve uygulanmalarında milli ekonomiye maksimum katkıyı sağlayacak şekilde hareket edilmelidir. Bunu sağlayabilmek için özellikleri olan bölgelere belli katsayılar verilir ve bütün bölgelerde maliyet-fayda oranına göre sıralanmış projeler bu katsayılar fonksiyonuna göre yeniden bir öncelik tasnifine tabi tutulur¹. Böylece bölgesel ekonomi ile milli ekonomi arasında sağlanmaya çalışılan çıkar farklılaşmasının minimum düzeyde gerçekleşmesi için gerekli önlemlerin alınması da sağlanmış olur.

Bu kadar önemle üzerinde durulan bölgesel planlama çalışmaları, bize ekonomideki eşitsizlik ve dengesizliklere artık devletin müdahalesinin gerekli olduğunu göstermektedir. Bu da değişen devlet anlayışındaki gelişmelerin ortaya çıkardığı dengesizliklerin mutlak olmasa da nispi olarak ortadan kaldırılması isteğinden kaynaklanmaktadır. Günümüzde hemen her ülkede olağan karşılanan bu müdahalelerde ekonomik büyüme ile toplumsal denge arasında bir tercih sorunu ve bu ikisinin uyumlu birlikteliğini sağlayacak bir bölge planlaması yapılmaya çalışılmaktadır. Örneğin bölgesel farklılıklar, bir bütünleşme süreci yaşayan Avrupa'nın bütünleşme sürecinde en önemli engellerden birini oluşturmakta ve Avrupalılık kavramının gelişme araçlarından biri olarak bölgesel planlama öngörülmüştür.

Bölgelerarası dengesizliklerle mücadelede uygulanan ekonomik, toplumsal ve kurumsal önlemler bir bütün halinde bölgesel planlamada uygulanmaya çalışılmaktadır.

¹ DPT, a.g.e., s. 25.

Bölgesel planlama bir ülkenin yapısal problemlerini gidermek bakımından önemli bir araç olduğu kadar, artık bölgesel bütünleşme eğilimleri kapsamında ülkelerarası farklılıkları gidermenin de bir aracı haline gelmiştir.

Avrupa Ekonomik Konsey'i bölgesel planlamanın bölgelerarasındaki kültürel ve sosyo-ekonomik farklılıkların giderilmesinde olduğu kadar, bölgelerin ekonomik bağımsızlığının desteklenmesi ve iş alanları kurulması sayesinde ekonomik bunalıma karşı koymada oynayacağı role de önem vermektedir¹. Görüldüğü gibi bölge planlaması uluslararası alanda da büyük bir öneme sahiptir.

4.2. Bölgesel Planlama Çeşitleri

Bölge planları hangi amaçlar için hazırlanmışsa o amaçların niteliğine göre adlar almakta ve bu şekilde tasnif edilmektedir. Bazı yazarlarca birinci ve ikinci derece şeklinde ayrım tutulan bölgesel planlama çeşitleri, burada çok fazla alt ayrımlara inilmeden “geri kalmış bölgeler için hazırlanan planlar”, “anakent planları”, “kaynakları zengin bölgeler için hazırlanan planlar” ve “özel bölgeler için hazırlanan planlar” şeklinde dörde ayrılarak kısaca açıklanmaya çalışılacaktır.

4.2.1. Geri Kalmış Bölgeler İçin Hazırlanan Planlar

Bu planlar geri kalmış bölgelerin kalkındırılmasını amaçlar. İtalyanlar, Güney İtalya'nın kalkınması için böyle bir plan hazırlamışlar, bunun uygulanması içinde, özel bir kalkınma otoritesini görevlendirmişlerdir. Benzer amaçla, Hindistan, Pakistan, Venezuela ve Yunanistan gibi ülkelerde planlar hazırlamışlardır². Yine ülkemizde Doğu Anadolu'yu kalkındırmak için 1949'da hazırlanan plan da bu tür planlara örnek verilebilir. Değişik ülkelerde uygulamaya konulan bu planların temel özelliği, çok büyük çapta ve sadece o bölgeyi değil, çevre bölgeleri ve bütün ülkeyi etkileyecek şekilde önemli etkilere sahip olmalarıdır. Az gelişmiş bölgeler için hazırlanan planlarda, o bölgenin kalkınmasını sağlayacak araçlar ön plana çıkarılmaya çalışılmaktadır. Bölgenin ekonomik, sosyal ve fiziki şartlarının en iyi şekilde tespit edilerek hazırlanan bölgesel planlar, bölge

¹ Feral EKE, “Avrupa Ölçeğinde Bölge Planlama”, 2. Ulusal Bölge Planlaması Kongresi 27-28 Ekim 1989, İstanbul Teknik Üniversitesi Mimarlık Fakültesi Baskı Atölyesi, İstanbul, 1989, s. 3

² KELEŞ, 1984, a.g.e., s. 224.

kaynaklarının ilave imkanlar sağlanmak suretiyle en verimli şekilde değerlendirilmesi mantığına dayanmaktadır.

4.2.2. Anakent Planları

Metropolitan (anakent) bölge planı, “şehir planlamasından ayrı ve daha geniş olarak ortaya çıkan, büyük gelişme gösteren büyük kentlerin ve anakent bölgelerinin büyüme problemlerinin giderilmesi ve yerleşim şeklinin belli bir sistem dahilinde gerçekleştirilmesine yönelik planlar” olarak tanımlanabilir.

Gelişmeye paralel olarak ortaya çıkan metropolitan planlamanın temel özelliği, şehir-üstü bir mekanda makro bir düzenleme olmasıdır. Metropolitan yerleşme ölçeğinde etkin bir planlamanın ancak kademeli olarak yapılabileceği kabul edilmiş ve önce yerleşme yönünden temel kararların verilmesi, daha sonra da bu kararların kademe kademe ayrıntı kazanması öngörülmüştür. Ancak buradaki planlama, nazım planların üstünde olan stratejik kararlar vermeye yönelik yeni bir kademe niteliğindedir¹.

Bu şekilde oluşturulan belli karar alanlarıyla, metropolitan alan ekonomisinin gelişiminin önceden tespiti ve etkilenmeye çalışılması, metropolitan alandaki altyapı hizmetlerinin planlanması ve uygulanması, uygulama birimleri arasında koordinasyon sağlanması ve çevresel problemlerin önüne geçilmesi gibi amaçlara ulaşılması söz konusu olduğu için, bu tür planlamanın önemi artmaktadır.

Bu derece önemli amaçları kapsayan metropolitan planlamanın, gerek kamu ve gerekse özel kesim temsilcilerinin bir araya getirilmesi ile gerçekleştirilmesi gerekir. Üzerinde önemle durulması gereken nokta, belirtilen amaçları gerçekleştirmek için bunların gerek resmi gerekse özel kesim temsilcilerince sistemli bir şekilde incelenmesi ve bilinçli ve uzlaşmacı bir tutum içinde gerekli kararların verilmesi gereğidir. Bu açıdan kamunun emredici kurallar koyması ve özel kesimce bunlara uyulmasını beklemek yerine,

¹ İlhan TEKELİ, “Metropolitan Planlamanın Dayandığı Kuramlar Üzerine Bir Değerlendirme”, *Kent Planlaması Konuşmaları*, TMMOB Mimarlar Odası Yayınları, Ankara, Ekim 1991, s. 52.

iki kesimin ortaklaşa kuralları tespit etmesi, kamu kesiminin yol gösterici ve alternatif yöntemleri içeren bir plan oluşturması daha etkili olacaktır¹.

4.2.3. Kaynakları Zengin Bölgeler İçin Hazırlanan Planlar

Bu tür planlar, bölgesel yönden geri kalmışlığı önleyecek düzeyde kaynak birikimine sahip olmakla birlikte, bu kaynakları kullanamadığı için geri kalmış bölgeler uygulanan planlardır.

Bu planlar, büyük nehirlerin sağladığı enerji ve sulama olanaklarından yararlanarak nehir havzasının gelişmesini sağlamaya ya da onu çevreleyen az gelişmiş bir bölgeyi kalkındırmaya yönelmiştir. ABD’de Tennessee, Hindistan’da Damador vadisi, Türkiye’de Elazığ, Bingöl, Malatya ve Tunceli illerini içine alan Keban Bölgesi planları bu nitelikte planlardır². Yine Cumhuriyet tarihinin en büyük projelerinden biri olan GAP da, sulama ve enerji üretimi olanaklarından yararlanarak bu bölgenin gelişmesini sağlama amacına yönelik olarak hazırlanan bu nitelikte planların en güzel örneklerinden biridir.

4.2.4. Özel Bölgeler İçin Hazırlanan Planlar

Geliştirilmesi bazı sebepler nedeniyle engellenmiş ya da bazı özel sebeplerle geri kalmış bölgelerin kalkındırılması ve diğer bölgelerle olan farklılıkların azaltılması için hazırlanan planlar bu tür planlar kapsamına girmektedir.

Kimi ülkeler sınırları üzerindeki bölgelere, hava akınlarına hedef olabilecek sanayi yatırımları yapmaktan ve bu bölgeleri geliştirmekten özellikle kaçınmışlardır. İki komşu ülke arasındaki anlaşmazlıklar nedeniyle sık sık el değiştirmiş bölgeler için yapılan planlar, bu planlara örnek olarak gösterilebilir. Yine gelişen teknolojik değişikliklere ayak uyduramamış, eski teknolojiler kullanmaya devam eden bölgeleri, bu durumdan kurtarmak için yapılan planlar da bu tür planlar kapsamındadır³.

¹ Robert C. WEAVER, Şehir Planlaması ve Şehir Araştırması, çev. Haldun İNANLI, İmar ve İskan Bakanlığı Mesken Genel Müdürlüğü Sosyal Araştırma Dairesi 50, Çeviri Serisi 38, Ankara 1969, s. 15.

² M.G.K., a.g.e., s. 45.

³ KELEŞ, 1984, a.g.e., s. 221.

Özetlemeye çalıştığımız bölgesel plan türleri, bölgesel kalkınmanın sağlanabilmesi için gerekli temelleri oluşturmaya yönelik çabaların bir sonucudur. Geçmişte kalkınma teorisyenleri ve planlamacılar tarafından sektörel olarak incelenen ve mekansal boyutu ihmal edilen bölge planlama yaklaşımlarının terk edilmesi ve mekansal boyutu da dikkatte alan yaklaşımlara yönelinmesi, bölgesel planlamanın dinamik boyutunu bize göstermektedir.

5. KAMU HARCAMALARI

Kamu harcamaları dar anlamda devletin parasal harcamaların toplamını, geniş anlamda ise devletin fonksiyonlarını yerine getirmesi için yapılan tüm işlerin maliyetine giren unsurların toplamını ifade etmektedir¹. Sadece dar anlamda kamu harcamaları dikkate alınarak, devletin yapmış olduğu harcamaları gerçek değerini ve bu harcamalarla ulaşılmak istenen amaçlara ne ölçüde hizmet ettiğini tespit etmenin imkanı yoktur. Bu sebeple kamu harcamalarının bölgesel dengesizliklerle mücadeledeki rolünü ve etkilerini değerlendirmede geniş anlamda kamu harcamalarını dikkate almamız gerekli olmaktadır. Reel kamu harcamaları-kamu transfer harcamaları ve cari kamu harcamaları-kamu yatırım harcamaları şeklindeki iki tür ayrımı göz önünde tutarak, kamu harcamalarının bölgesel dengesizliklerle mücadeledeki rolünün ve etkilerinin ne olduğunu incelemek istediğimizde, kamu harcamalarının devletin bölgesel kalkınma amaçlarına ulaşmada ve bu amaçlara ulaşmak için gerekli stratejilerin belirlenmesindeki ağırlıklı payı önem kazanmaktadır².

Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş aşamasını nasıl ki tüm ülkeler aynı anda gerçekleştirememiş ya da gerçekleştiremiyorsa, geleneksel toplumdan sanayi toplumuna geçiş aşaması da tüm ülkeler açısından aynı zaman ve şekilde gerçekleştirilememiştir. İşte bu gelişim sürecinde, bölgesel düzeyde gelişmişlik farklarının giderilmesi de sadece sanayi işletmelerinin yer seçimi sorunu olmayıp, genel olarak ülkenin kalkınma politikasının bir bölümü niteliğindedir ve ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Ancak genel olarak bu noktada devletin temel rolü, ülke ve bölge

¹ Şerafettin AKSOY, *Kamu Maliyesi*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1991, s. 103.

² Zeynel DİNLER, "Sanayinin Yer Seçimi, Bölgesel Dengesizlik ve Kalkınma Kutbu Politikası", 2. Ulusal Bölge Planlaması Kongresi (27-28 Ekim), İTÜ Mimarlık Fakültesi Baskı Atölyesi, 1989, s. 139

kalkınmasını sağlayacak girişimlerin ön koşullarını oluşturmaktır. Geniş anlamda kamu harcamaları içinde yer alan ve daha önce belirtilmeye çalışılan teşvik tedbirleri yanında devletin gerek bizzat üstelendiği üretime yönelik yatırım harcamalarının ve gerekse sosyo-kültürel, ekonomik, fiziki ve mesleki altyapı yatırım harcamaları da kamu yatırım harcamalarının da bölgesel kalkınmadaki rolü ve etkilerini incelemek gerekli olmaktadır.

Yatırım harcamalarının bölgesel dengesizliklerin çözümünde, en etkili kamu harcaması türü olduğu görülmektedir. Gerçekten, örneğin transfer harcamaları içinde yer alan teşvik harcamalarının her zaman amacına uygun kullanıldığı ya da bu teşviklerden yararlanan kişilerin teşvik verilmesindeki amaca uygun bir şekilde teşvikleri kullanmaları mümkün olmayabilmektedir.

Oysa yatırım harcamaları ile varılması gereken hedefe uygun kullanılıp kullanılmadığı endişesi duyulmadan, az gelişmiş bölgeye üretim olanakları sağlanması ya da mevcut üretim olanaklarının geliştirilmesi sağlanabilecektir. Bununla birlikte bölgesel dengesizlikle mücadelede kullanılan bir çok aracın uygulanmasındaki güçlükler, yatırım harcamalarında da karşımıza çıkabilecektir.

Özellikle bu yatırımların siyasi kaygılarla, kısa vadeli çözüm önerileri karşısında geri plana atılması hususu başlıca güçlüklerden biridir. Bu nedenle yatırım harcamaları ile ilgili alınan kararların partiler-üstü bir nitelik taşımasına ve uzun vadeli planlara uygun olarak yıllık yatırım miktarlarının belirlenmesine dikkat edilmesi gerekmektedir.

Diğer yandan devleti hangi tür yatırımlara ağırlık vermesi gerektiği hususu da büyük önem taşımaktadır. Ekonomi içinde devletin payının sınırlandırılmasına çalışıldığı günümüzde, devlet üretken yatırımlara mı yoksa özel sektörün faaliyetlerini daha verimli hale getiren ve kuruluş yeri seçiminde önemli bir belirleyici unsur olan haberleşme, enerji ve ulaşım gibi alt yapı yatırımlarına mı ağırlık vermelidir? Bunların yanında sosyal ve kültürel altyapı tesislerine ne ölçüde ağırlık vermelidir? Kalkınma, ekonomik, sosyal ve kültürel tüm alanlarda bir gelişmeyi kapsadığına göre, aslında devletin tüm alanlarda yatırımda bulunması gerekli olmaktadır. Bu açıdan, yatırım harcamaları, ekonomide

sermaye birikimi sağlama, üretim kapasitesi yaratma ve mevcut kapasiteyi geliştirmeye hizmet ettiğine göre, devletin yatırım harcamalarını arttırması sonuçta çarpan etkisiyle bir yandan milli geliri arttırırken diğer yanda istihdam olanaklarını yükseltecek ve toplum refahını arttıracaktır. Yatırım harcamaları çarpan etkisiyle kendisinin bir kaç katı kadar milli geliri arttıracığı için, bu etkiler geçici değil sürekli olacaktır¹. Bu açıdan bölgesel dengesizliklerle mücadelede yatırım harcamalarına önem verilmemesi hem ülke ekonomisi açısından büyük bir kayıp olacak, hem de bölgesel dengesizliklerin giderilmesinde etkili bir araçtan mahrum kalınmasına yol açacaktır.

Eğer bir bölge geleneksel toplum yapısından kurtulmak istiyorsa, o bölgenin bir çekim merkezi haline gelmesi ve bunun için de kutuplaşma mekanizmasında bahsettiğimiz tedbirler dahilinde kamu yatırım harcamalarının bilinçli bir şekilde kullanılması gerekmektedir.

Kamu yatırım harcamalarının etkinliğinin ölçülmesinde bir öncelik sıralaması yapılması ve böylece bu harcamaların bölgesel dengesizliklerin azaltılması açısından toplam arz-toplam talep arasında denge sağlayıcı ve bölgeler arasındaki gelir eşitsizliklerini azaltıcı etkilerinin değerlendirilmesi gerekir.

Diğer yandan, kamu yatırım harcamalarının etkilerinin net olarak bilinmesine karşın, bu harcamaların hangi kriterlere göre sıralanacağı ve dağıtılacağındaki belirsizlikler mevcuttur. Harcamaların dağıtılmasında hangi kriterler esas alınırsa alınsın, devletin gerçekleştireceği ilave yatırımların gelir, istihdam, vb., üzerindeki coğrafi etkileri, bölgeler ve sektörlerarası ilişkiler bilinmeden tam olarak tahmin edilemeyecektir. Harcamaların miktarının tespitinde, çarpan etkisinin de gözönüne alınmaya çalışılması halinde durum daha da güçleşecektir. Çünkü harcamaların çarpan etkisi, harcamaların yapıldığı sektöre göre farklılık gösterecektir.

İfade ettiğimiz belirsizliklere zaman boyutunun da eklenmesi gerekmektedir. Çünkü yapılan bir harcamasının etkisinin bir anda ortaya çıkması mümkün olmayıp, belirli bir hedefi gerçekleştirmek için yapılan harcama, uzun vadede beklenen etkileri göstermeyebileceği gibi, bazı olumsuz sonuçlar da doğurabilecektir.

¹ İsmail TÜRK, *Kamu Maliyesi*, Turhan Kitabevi, Ankara, 1992, s. 85.

Diğer yandan, bir bölgeye yapılan harcama miktarının artırılması, diğer bölgelere yapılan harcama miktarında azalmaya yol açabileceği için bu noktada politik bir tercih sorunu gündeme gelecektir. Bu da, alternatif fayda ve maliyetlerin dikkatlice hesaplanması ve bu harcamaların politik boyutundan ziyade ekonomik boyutuna önem verilmesi gereğine yol açmaktadır.

Son olarak, diğer araçlarla birlikte, değişik sınırlamalar ve teşviklerin etkisiyle sanayi bölgelerinin kuruluş yerlerinin tespitinin istenilen yönde gerçekleştirilebilmesi, idari teşkilatın merkeziyetçi bir yapıdan adem-i merkeziyetçi bir yapıya dönüşmesi ve bazı kamu kuruluşlarının bu bölgelerde kuruluş faaliyet göstermesi ile daha kolay sağlanabilecektir.

Modern devletin bölgesel dengesizliklerle mücadelede, o bölgeden çeşitli şekil ve adlarda sağladığı gelirlerin boyutlarını dikkate almaksızın, cari, yatırım ve transfer harcamalarında bulunması yani devlet eliyle kaynak aktarımının sağlanması artık gerekli görülmekte ve devleti küçültme-serbestleşme yönündeki eğilimler bu açıdan belirli bir dönem için gözardı edilmektedir.

Harcama miktarı ile ilgili olarak seçim maliyeti ve harcamaların etkileri yanında bütünüyle kamu harcamaları bölgesel dengesizliklerin giderilmesinde önemli roller üstlenebilmektedir. Kamu harcamalarının diğer bir olumlu etkisi, altyapı yatırımlarının özel yatırımları engelleyici değil aksine toplam talebi arttırıcı ve özel sermayeden daha fazla yararlanmayı mümkün kılan bir nitelik taşımasından kaynaklanmaktadır. Gerçekten altyapı yatırımlarında ortaya çıkacak eksiklikler, iktisadi büyümeyi frenlemekte ve böylece poansiyel refahın azalmasına yol açmaktadır¹. Bu neden de, bu aracın kullanılmasını zorunlu kılmaktadır.

6. DIŞ TİCARET POLİTİKASI

Ödemeler bilançosunda meydana gelebilecek açığı kapatmak ve ödeme güçlüklerini gidermek için alınan önlemlerin ve yapılan müdahalelerin tümüne “dış ticaret

¹ Salih TURHAN, **Maliye Politikası**, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları No: 887, Açık Öğretim Fakültesi Yayınları No: 475, Eskişehir 1995 s. 208.

politikası” veya “uluslararası iktisat politikası” adı verilmektedir¹. İhracatın teşviki, anlaşmalı ticaret, kambiyo rejimi ve kambiyo denetimi, miktar kısıtlamaları ve tarifelerden oluşan dış ticaret politikası araçları ile devletler, ulaşmak istedikleri amaçları gerçekleştirmeye çalışmaktadırlar. Ekonomik istikrarın sağlanması kadar, diğer ekonomik amaçların sağlanmasında da önem taşıyan dış ticaret, sadece ülkelerin birbirleriyle olan mal ihracat ve ithalatı ile sınırlı değildir. Serbestleşme politikalarının hızla yaşandığı bir dönemde, yabancı sermaye yatırımları da hızla artma eğilimindedir. Yine ülkeler mevcut kaynak yetersizliklerini aşabilmek için aralarında borç sözleşmeleri yaparak yabancı sermayeden faydalanabilmektedirler. Tüm bu unsurlar bir ülkenin dış ticaret politikasının genel hatlarının diğer bir deyişle dış ticaretlerinin şekillenmesini sağlamaktadırlar. Bunun yanında ülkeler dünya ticaretindeki paylarını arttırabilmek için, aralarında serbest ticaret bölgeleri oluşturma yoluna gitmekte, bölgesel entegrasyonlarla siyasi ve ekonomik bütünleşmelerin temelleri atılmaktadır. İşte bu hususların hepsi dış ticaret politikası kapsamında ele alınıp değerlendirilmeye başlanmıştır.

Dış ticaret politikası, “dış ticaretin toplum yararına düzenlenmesi için devletin almış olduğu önlemlerin tümü” olarak da tanımlanabilmektedir². Diğer bir deyişle devlet yukarıda belirtilen araçları kullanmak suretiyle ekonomik faaliyetlere müdahale etmekte ve yönlendirmeye çalışmaktadır. Buradaki ekonomik faaliyetler, mal ve hizmet alımları yanında, para, sermaye ve beşeri kaynakların hareketlerini de kapsamaktadır.

Dünyadaki globalleşme sürecinde, bir ülkede, kalkınmanın sağlanması açısından dış ticaretin yeri ve öneminin belirlenmesi ve dış ticaret politikası araçlarının etki ve sonuçlarının tespit edilmesi, dış ticaret politikasının kalkınma amaçlarıyla uyumlu bir şekilde yürütülmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Dış ticaretin ülke kalkınmasını sağlamadaki rolü ve önemine ilişkin yaklaşımların temkinli bir görüntü arz ettiği görülmektedir. Bu açıdan cevaplanması gereken pek çok soru akla gelmektedir. Dış ticaret ile ülke kalkınması ne ölçüde sağlanabilir? Karşılaştırmalı üstünlükler teorisi gelişen dış ticaret vasıtasıyla kalkınmanın

¹ Coşkun Can AKTAN, **Kamu Ekonomisinden Piyasa Ekonomisine Özelleştirme**, Takav Matbaası, Ankara 1993 s. 51.

² Koray BAŞOL, **Türkiye Ekonomisi**, Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi Ders Kitapları Yayın No: 1, Anadolu Üniversitesi Web-Ofset Matbaaları, Eskişehir 1995, s. 297.

sağlanmasında gerçekten geçerli midir? Dünyada sınırların bile kaldırılmak istendiği bölgesel bütünleşme hareketleri çerçevesinde koruyucu dış ticaret politikasının yeri ve önemi nedir? Bu tür bir politika uygulanabilme imkanı var mıdır? Ayrıca, tüm bu ve buna benzer sorulara ilaveten, bu hususlar bölge düzeyine nasıl uyarlanacaktır? 19. yy'da, sınır ürünler ve hammadde ihracatı yoluyla İngiltere, İsveç, Avusturalya ve Yeni Zelanda gibi ülkelerin gelişme yolunda önemli aşamalar kaydetmesi dikkate alınarak, 20. yy'da ülkelerin dış ticaret yoluyla kalkınmalarını sağlamalarının mümkün olabileceğini söylemek mümkün değildir. Fakat statik nitelikli karşılaştırmalı üstünlükler teorisinin dinamikleştirilmesiyle, diğer bir deyişle klasik analizin kalkınma olayına uyarlanması ile, iktisadi kalkınma çabalarında dış ticaretin rolü ve önemine ışık tutacak analitik sonuçlar elde edilebilir¹.

Dünyadaki bölgesel entegrasyonlar, Asya-Pasifik bölgesinden Ortadoğu'ya, Avrupa'dan Afrika'ya geniş bir alanda, ortak pazar, gümrük birliği ya da serbest ticaret bölgeleri gibi çeşitli şekillerde ortaya çıkmakta ve gelişmektedirler. Bu doğrultuda ticaretin, dahil olunan bölgesel entegrasyonlar dahilinde kolaylaştırıcı önlemler alınarak geliştirilmesine çalışılırken, entegrasyona dahil olmayan ülkelerle olan bağlantılarda ise kısıtlayıcı önlemler alınması söz konusu olmaktadır. Zaten, genel eğilim, koruyucu önlemlerin azaltılması şeklinde olsa da, gerçekte koruyucu önlemlerin tamamen ortadan kalkması mümkün olmamakta ve bu tür önlemleri tamamen kaldıran bir ülke de bulunmamaktadır.

Bölgesel dengesizlik bakımından dış ticaret politikası incelendiğinde, ihracatı arttırmaya ve yerli sanayiı korumaya yönelik önlemlerin bir bütün halinde uygulanmaya çalışıldığı görülmektedir. Yerli sanayiı korumak ve ithalat miktarını sınırlandırmak için vergiler (tarifeler), ithalat kotaları, ithalatın kontenjan veya lisanslara bağlanması gibi önlemler alınırken, anlaşmalı ticaret, serbest bölgeler ve kambiyo denetiminin yerini alan devalüasyonlar gibi uygulamalarla ise, dış ticaretin geliştirilmesine çalışılmaktadır.

¹ Geniş bilgi için bkz. Vural SAVAS, *İktisadi Kalkınma*, 2. Baskı, Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi, Anadolu Üniversitesi Web-Ofset Matbaaları, Eskişehir 1993 s. 215.

Yabancı sermaye yatırımlarının teşviki, bölgesel dengesizliklerin giderilmesinde büyük önem taşımaktadır. Çünkü, bölgesel kalkınmayı sağlayacak projeler gerçekten çok yüksek maliyete sahip olan projelerdir ve bölgesel dengesizlik problemini yaşayan gelişmekte olan ülkeler ise ne yazık ki finansman kaynakları açısından yetersiz durumdadırlar. İşte, devletin gerekli kolaylıkları sağlamak suretiyle yabancı sermayeyi bu bölgelere çekebilmesi hem finansman sorununu halledecek, hem de ülkeye yeni teknolojilerin ve üretim-yönetim tekniklerinin gelmesini sağlayacaktır. Böylece bölge bir cazibe merkezi haline gelecek, istihdam olanakları artacak ve bunun doğal sonucu olarak göçlerin önüne geçilmiş olacaktır. Yabancı sermaye yatırımları karşılığında rant ve kar elde eden yatırım sahibinin bu kazanımlarının da bölgede kaldığı düşünülürse, hangi yolla olursa olsun yabancı sermayenin bu bölgelere çekilmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Bir ülkedeki az gelişmiş bölgeye devletin kendi girişimcisini yönlendirmesinde bile güçlük çekilirken, yabancı sermayenin bu bölgelere nasıl çekilebileceği sorusu akla gelebilir. Bu konudaki güçlük, göz ardı edilemeyecek bir konu olmakla beraber, burada üzerinde durulan husus, devletin bu yatırımları teşvik için gerekli önlemleri alması halinde bölgesel dengesizlikleri gidermedeki olumlu etkilerini vurgulamaktır. Yabancı sermaye yatırımları nasıl ülke kalkınması için çok büyük avantajlar sağlıyorsa, bölge kalkınması açısından da bu avantajlar geçerli olacaktır.

Engelleyici önlemlerden sonra ortaya çıkan ihracatı arttırıcı önlemler olan ihracat teşviklerinin, GATT (Genel Ticaret ve Tarifeler Antlaşması) çerçevesinde dış ticarete zarar verecek uygulamalara gidilemeyecek olması, devletlerin yeni yollar aramasına sebep olmuştur. Bunlardan birisi de yabancı sermaye yatırımlarının arttırılmasıdır.

Dış ticaretin serbestleştirilmesi denildiğinde sadece ithalatın serbestleştirilmesi değil aynı zamanda ihracatı kolaylaştırıcı önlemlerin de anlaşılması gerekmektedir. Bununla birlikte, ihracatı teşvik edici önlemlerin uluslararası antlaşmalar çerçevesinde sınırlı kaldığı da bir gerçektir. Öyleyse ticaretin arttırılması isteniyorsa bölgenin mevcut olanaklarının en iyi şekilde değerlendirilmesine çalışarak, ihraç mallarının çeşitlenmesi,

ürün ve ambalajlama kalitesinin yükseltilmesi, vb. önlemler yanında, dış ilişkilerin yoğunlaştırılması ve yabancı ortaklıklar kurmanın yollarının aranması gerekmektedir.

Dış ticareti geliştirme kapsamında ele alınan serbest bölgelerin kalkınmadaki yeri ve önemini belirtmeden önce serbest bölgelerin tanımını yapmamız ve özelliklerini belirtmemiz uygun olacaktır. Serbest bölge “bir ülkede sınır dışında kalan yabancı kaynaklı eşya ve mal girişine açık tutulan ve mali bakımdan yabancı toprağı kabul edilen ve gelen eşya ve mallardan gümrük vergi ve resimleri alınmayan bölgeler”dir¹.

Serbest bölgelere getirilen mallar, herhangi bir mali işleme gerek kalmadan bekletilebilmekte ve işletilebilmektedir. Bu avantajlı yönleri nedeniyle hemen her ülkede serbest ticaret bölgeleri kurulmak istenmektedir. Fakat bu bölgelerin kurulmasının belirli şartları vardır. Bunlar²;

- i) Coğrafi konum üstünlüğü,
- ii) Hinterland (ard bölge) ile güçlü bir bağlantı (iç pazara yakınlık),
- iii) Gelişmiş bir liman (alt yapı ve personel bakımından),
- iv) Güçlü bir ulaştırma ağı,
- v) Özellikle haberleşme başta olmak üzere gelişmiş bir altyapı,
- vi) Sektörel dağılım ve istihdam durumu bakımından ticaret ve hizmet sektörlerinde, mukayeseli üstünlük,
- vii) Bu üstünlüğü ortaya çıkaracak gerekli muafiyet, teşvik ve kolaylıklar,
- viii) Ucuz emek depolarına yakınlık,
- ix) Gelişmiş bir altyapı (fiziki, teknik altyapı, güvenlik altyapısı dahil yönetim altyapısı, sağlık tesisleri ve diğer sosyal tesisler) şeklinde sıralanabilir.

¹ Rıdvan KARLUK, *Türkiye Ekonomisi*, 4. Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım, 1996, s. 551.

² Berna KOCAMAN, “Doğu ve Güneydoğu’da Serbest Bölge Kurulması Düşünüldürken-Serbest Bölgeler ve Bölgesel Kalkınma”, *İşletme ve Finans Dergisi*, Ekim Sayısı, Sayı 103, 1994, s. 27.

Ancak tüm bu özellikleri taşıyan bölgelerde kurulabilen serbest ticaret bölgelerinin, bölgesel dengesizlikleri gidermede kullanılıp kullanılmayacakları sorusuna net bir cevap vermek ise mümkün değildir.

İlk zamanlardaki bazı örneklerinde bir “bölgesel kalkınma aracı” olarak düşünülen serbest ticaret bölgeleri, zaman içinde dönüşüme uğrayarak, ucuz emek gücü avantajına dayanan “ihracata yönelik üretim bölgeleri” haline gelmişlerdir. Daha önce sahip olunan bir serbest gümrük alanına bölgenin az gelişmişliğine çare bulmak amacıyla bir organize sanayi bölgesi eklemek suretiyle oluşturulan serbest bölgelerin ilk örneği İrlanda’da kurulan Shannon Serbest Bölgesi olup, bunu İngiltere ve Belçika’da kurulan kalkınma amaçlı serbest girişim bölgeleri izlemiştir. Ancak bu oluşumlar yabancı sermayeye yönelik olmayıp, daha çok ülke sermayesini çöküntü alanlarına çekerek istihdam yaratma amacıyla kurulmuşlardır¹.

Zaman içinde değişime uğrayan serbest bölge örneklerini incelediğimizde, ihracata dayalı kalkınma stratejilerinin bir aracı haline geldiklerini görmekteyiz.

Sonuç olarak, serbest bölgelerin kuruluş yeri belirlenirken, coğrafik, ekonomik ve kurumsal yönden avantajlı bölgelerin seçilmesi zorunluluğu ile karşı karşıya kalınmaktadır. Az gelişmiş bölgelerin bu avantajlara sahip olmaması ve dolayısıyla dışsalılıkların mevcut olmaması, bu bölgelerin serbest bölge haline getirilmesine engel teşkil etmektedir.

Anlam ve işlev bakımından dönüşüme uğrayan ve kuruluşu için bir takım mukayeseli üstünlüklere sahip olmayı gerektiren serbest bölgelerin bu durumda bölgesel kalkınma aracı olmaları pek mümkün gözükmemektedir. Fakat devlet elindeki imkanları kullanarak az gelişmiş yörelerde serbest bölgelerin kurulması için bu bölgelere gerekli altyapıyı sağlamak yoluyla dış ticaretin bölgesel kalkınmada kullanılmasını mümkün kılabilir.

¹ KOCAMAN, a.g.m., s. 28.

Görüldüğü gibi dış ticaret politikası araçları, diğer kamu ekonomisi amaçları kadar bölgesel kalkınma amacı açısından da önemli bir araç olabilmektedir.

7. YEREL YÖNETİMLERİ GÜÇLENDİRME VE BÖLGESEL SORUNLARA ADAPTASYON

Bölgesel sorunların çözümünde ne kadar çok araç kullanılırsa kullanılsın, ülkede mevcut idari örgüt yapısı bu araçların kullanılmasını güçleştirecek bir yapıya sahip olduğu müddetçe, bu araçlardan beklenen olumlu sonuçların elde edilmesi pek mümkün olmayacaktır. Bu sebeple idari örgütü güçlendirme ve bölgesel sorunlara adaptasyonu, bölgesel dengesizlikleri gidermede belirlenen hedeflere ulaşmak açısından en önemli ve öncelikli araçlardan birini oluşturmaktadır.

Bu araç kapsamında ele alınacak hususlar ise; mevcut idari yapıyı saptanan plan bölgelerine göre yeniden örgütlemek, plan bölgelerindeki yönetim kademelerinde yetki devri, yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkelerini uygulamak, yerel ve bölgesel yönetimin personel ve mali olanaklarını iyileştirmeye ilişkin tedbirleri almak, halkın yönetime katılımını sağlamak ve yönetim kademeleri arasında koordinasyon sağlamak şeklinde sıralanabilir.

7.1. İdari Yapının Yeniden Örgütlenmesi

Daha önce belirttiğimiz gibi, bölgesel kalkınmanın süratli ve sağlıklı bir şekilde gerçekleştirilmesi ancak bölge planlaması ile mümkündür. Bölge planlarının hazırlanması ve uygulanması ise ülkenin idari yapısı ile doğrudan ilgili olmakla beraber, bölge planlamasının başarısında idari yapı pek üzerinde durulmayan bir husustur. Oysa yapılması gereken, idari yapıda zaman kaybedilmeden gerekli değişim ve gelişmelerin gerçekleştirilmesi ve gerekiyorsa yeni yönetsel mekanizmalar oluşturulmasıdır¹.

Bölgesel kalkınma politikalarını uygulayan birimlerin değişik bölgesel teşkilatlanma yapıları meydana getirmeleri ve merkezi idarenin çok geniş bir yetki alanına sahip olması nedeniyle kararların alınmasında etkinlik azalmaktadır. Tüm bunlardan

¹ Aykut POLATOĞLU, "Bölge Planlaması ve Yönetimsel Yapı", 2. Ulusal Bölge Planlaması Kongresi 27-28 Ekim 1989, İTÜ Mimarlık Fakültesi Baskı Atölyesi, 1989, s. 184.

dolayı merkezi idarenin yapmış olduğu faaliyetler arasında koordinasyonun sağlanmasına yönelik tedbirlerin alınması ve kamusal faaliyetlerdeki uyumsuzluk nedeniyle ortaya çıkan savurganlıklara son verilmesi gerekli olmaktadır. Bir hizmetin etkin olarak sunulabilmesi ancak belirlenecek genel politikaların sağlıklı olmasıyla sağlanabilecektir. Genel politikaların sağlıklı olarak belirlenmesinde ise merkezi hükümet kuruluşları ve merkezi idarenin taşra örgütleri ile merkezi yönetimin vesayet denetimi altında olan yerel yönetim kuruluşlarının birlikte çalışmaları gerekli olmaktadır¹.

Bölgesel kalkınma konusunda bu kadar çok kuruluşun bir plan dahilinde hareket etmelerini sağlanması ise ancak bölge düzeyinde bir üst kuruluşa bağlı olmaları halinde mümkün olabilecektir. Meydana getirilen bu üst kuruluş, çeşitli kuruluş temsilcilerinden oluşturulabileceği gibi doğrudan bu iş için örgütlenen ve güçlendirilen bir merkezi idare kuruluşu da olabilecektir.

Bir üst kuruluş oluşturmak suretiyle kamu kuruluşları arasında eşgüdümün sağlanması için önemli bir adım atılmış olmaktadır. Fakat bu, kamu kuruluşlarının her zaman uyum içinde hareket edecekleri anlamına da gelmemektedir. Bu oluşum, meydana gelecek sonuçlar dikkate alınarak ve önceki uygulamalarla karşılaştırılarak değerlendirilmeli ve buna göre gerekirse yeni oluşumlara yönelinmelidir.

Bölgesel dengesizliklerle mücadelede bu araç yoluyla etkili sonuçlar alabilmek için mekan boyutunu dikkate alan kalkınma planlarına uygun plan bölge ayrımlarının gerçekleştirilerek, tüm illerin bu amaçlara uygun olarak bir araya getirilmesiyle bir örnek bölge oluşturulması ve üst bir kuruluş yani “bölge koordinasyon komitesi” tarafından bunların koordine edilmesi yanında “bölge valiliği” oluşturulması zorunluluğu vardır.

Bölge koordinasyon komitesi oluşturulması şeklindeki önlemde, plan bölgelerin başkanlarından oluşacak bir komite kurulması ve bölgesel düzeyde alınacak önlemlerin belirlenmesi ve uygulanmasına bu komitenin karar vermesi söz konusu olmaktadır. Komitenin kuruluş amacı olan eşgüdümün sağlanmasını gerçekleştirebilmesi için, alınan kararların tarafları bağlayıcı olması sağlanmalı ve böylece komitenin etkili bir şekilde

¹ POLATOĞLU, a.g.m., s. 184.

çalışması sağlanmalıdır. Bölge komitesinin toplanması, hedefleri belirlemesi, karar alması ve bunların uygulanmasını sağlamasında çeşitli güçlüklerle karşılaşılması mümkündür. Bu açıdan önerilen diğer bir oluşum bölge valiliği sistemi olup, buna göre, geleneksel kademelendirme olarak nitelediğimiz köy-bucak, ilçe ve il kademesinin üstünde yeni bir yönetim kademesi oluşturulması söz konusu olmaktadır. Bu sistemde İl valisinin üzerinde yer alan bölge valisi, temsil ettiği illerin koordinatörü olarak bölgesel dengesizliklerle mücadele politikasını hükümet adına uygulamaya koymaktadır.

Bölgesel dengesizlik gibi kontrol edilebilir bir felaketi en az zararla atlatmanın yolu, yeterli teknik bilgi ve donanım sahibi insan gücünün “acil yardım ekipleri” şeklinde örgütlenmesi ve bütün alanlarda bir tür seferberlik ilan edilmesi ile mümkün olabilir. Bu ise bütün kamu idaresinin yani devletin yeniden yapılanması anlamına gelmektedir ki, hayli uzun zaman alacağı açıktır¹. Ancak idari teşkilatın ülkenin ihtiyaçlarına cevap vermediği bir ortamda gerekli anayasal ve yasal düzenlemelerin yapılarak devletin yeniden yapılandırılması zorunluluğu da sırf bu yüzden ihmal edilmemelidir.

7.2. Yönetim Kademelerinde Yetki Devri, Yetki Genişliği ve Yerinden Yönetim İlkesinin Uygulanması

İdari yapının şekillenmesi merkezden ve yerinden yönetim ilkelerinin idari yapı içindeki nispi önemlerine göre ortaya çıkmaktadır. “Merkezden yönetim”, bir ülkede merkez memurlarının daha geniş yetkilere sahip olduğu ve alt kademelerin yetki ve takdir haklarının azaldığı bir yönetim şeklidir. Eğer Anayasa ve diğer yasalarla aynı ülke içinde yerel nitelikte ve ayrı organlara ve yetkilere sahip kuruluşlara yer verilmişse, bu tür yönetim biçimine de “yerinden yönetim” adı verilmektedir².

Bölgesel dengesizlik sorunu açısından önemli olan nokta, merkezi veya yerel idareye bırakılan kararların ne şekilde sonuçlandığı, diğer bir deyişle hangisinin daha etkin olduğudur.

¹ Hikmet ÖZDEMİR, “Öncelikli Yörelere Yönetimi Nasıl Olmalıdır?”, Van Valiliği ve Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Kavşagında Doğu ve Güneydoğu Anadolu Sempozyumu, Van, 1997, s. 46.

² Nuri TORTOP, *Mahalli İdareler*, 5. Baskı, Yargı Yayınları, 1994, s. 5.

Merkez ile yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarının kısaca çevrenin ilişkileri değerlendirildiğinde, merkez güç kazandıkça çevrenin zayıflama olasılığı olduğu, ancak çevre güç kazandıkça merkezi zayıflatmak bir yana güçlendirdiği görülmektedir¹.

Öyleyse yapılması gereken, yerel yönetimlere ağırlık veren bir idari yapıya geçilmesidir. Çünkü, yerel yönetimlerin güçlenmesi, merkezi idareye kıyasla yönetim etkinliğinin daha kolay sağlanması, demokrasinin gelişimi, halkın yönetime ve yönetimin denetlenmesine katılım imkanının artmasını sağlayacaktır. Bu açıdan yerel yönetimler halkın hak ve çıkarlarının savunulması ve gerçekleştirilmesinde en uygun ölçek kabul edilmektedirler².

Tüm bu saydığımız avantajlarına ilaveten, en başta planlama olmak üzere, her türlü hizmet ve görevlendirmeye ilgili olarak vergi toplama zorunluluğu yerinden yönetimi zorunlu kılmaktadır.

Bölgesel kalkınmanın sağlanması için zaman geçirmeden uygulamaya konulması gereken önlemler, hizmetlerin sunumunda yerelliğin sağlanması ile daha kolay alınabilecektir. Yani hizmetlerin halka daha kolay, çabuk ve ucuza sunumu sağlanmış olur. Bugün sadece ülke içinde alınan kararlardaki rasyonelliği sağlamak değil, bölgesel entegrasyonlar içinde de yerinden yönetim önemli bir hale gelmiştir. Çünkü özellikle bölgesel entegrasyonlara dahil olma çabası içinde olan ülkeler, kendi yönetim yapılarını entegrasyonu oluşturan ülkelerin yönetim yapısına benzetmeye çalışmakta bu da yerinden yönetim anlayışını beraberinde getirmektedir.

Neden yerel yönetimlere ağırlık verilmesi gerektiğini açıkladıktan sonra hangi yöntemlerle bunun sağlandığına bakarsak, sadece belirli yetkilerin devrinin söz konusu olduğu ve yetki devredilen idarenin özerkliğinin olmadığı yetki devri ve yetki genişliği şeklindeki uygulamaların varolduğudur. Bunlara ilave olarak yetki devrinden daha geniş

¹ Ruşen KELEŞ, "Yerel Yönetimler, Sivil Toplum Örgütlenmesi ve Demokrasi", Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992), IULA-EMME, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Kent Basımevi, İstanbul, 1993, s. 13.

² DPT, Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No: DPT: 2245-OİK: 370, Ocak 1991, s.

olarak nitelendirilen, kendine ait bütçesi, örgütü ve tüzel kişiliği olan ve özerkliğe sahip olan yerinden yönetim birimlerinin oluşturulması şeklindeki uygulamalar da söz konusu olmaktadır.

Yerinden yönetim birimleri de, “idari ve coğrafi” yerinden yönetim birimleri olarak ikiye ayrılmaktadır. İdari yerinden yönetim birimleri, belli kamu hizmetlerinin merkezi idarenin hiyerarşik yapısı dışında, bağımsız bir örgüte örneğin üniversiteler ve odalar gibi bırakılması şeklinde oluşmakta iken, coğrafi bakımdan belli bir alanda yaşayan topluluğun birarada yaşamaktan doğan yerel ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla ortaya çıkan il özel idareleri, belediye ve köyler gibi hizmet kuruluşları ise coğrafi yerinden yönetim birimlerini oluşturmaktadır¹.

7.3. Yerel ve Bölgesel Yönetimin Personel ve Mali Olanaklarıyla İlgili Tedbirler

Az gelişmiş bölgelerin yapısal özellikleri incelendiğinde, bir çok yönden eksikliklerinin bulunduğu görülmektedir. Bu eksikliklerin başında personel ve mali olanakların yetersizliği gelmektedir. Az gelişmiş bölgelerde o yöre halkına etkili hizmet sunacak yeterli sayıda personel bulunmadığı gibi, mevcut personel de dalında uzman kişilerden oluşmamaktadır. Ayrıca az gelişmiş bölgelerden gelişmiş bölgelere doğru gerçekleşen göç hareketi de, kalifiye iş gücünün gelişmiş bölgelere kaymasına yol açmakta ve var olan personel yetersizliği sorununu ağırlaştırmaktadır. Bunlara, gelişmiş bölgelerden kalifiye iş gücü transferinin zorlukları da eklendiğinde sorun içinden çıkılmaz bir hal almaktadır.

Bu durumda karar verici birimlerin tüm bu hususları dikkate alarak özellikle kalkınmakta olan bölgeler için personel politikaları belirlemesi ve uygulaması gereği açıktır. Bunun yanında devletin yerel yönetimlere vermiş olduğu yetkilerin mali araçlarla da desteklenmesi ve yerel yönetimlere ihtiyaç duydukları kaynak aktarımının sağlanması gerekir. Bu hususlar, şüphesiz kalkınma çabalarının başarıya ulaşma şansını önemli ölçüde arttıracaktır. Bu çerçevede devlet yardımları, büyük projelerin devletçe finansmanı ya da genel bütçeden belli transferlerin gerçekleştirilmesi şeklinde olabilir. Önemli olan, yerel ve

¹ Zerrin Toprak KARAMAN, *Yerel Yönetimler*, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, 09.1600.0000.032.DK.96.030.163., İzmir, 1996, s. 9.

bölgesel düzeyde personel ve mali kaynak ihtiyaçlarının yeterli ve süratli bir şekilde giderilmesidir.

Yerel idarelerin mali olanaklarının arttırılması için uygulanabilecek bir diğer yöntem de, idareler arası idari ve mali ilişkilerin bir plana bağlanmasıdır. Bu yapılmadığı takdirde, hakimiyetin esas sahibi devlet tarafından ikinci derecedeki idarelere ani veya külfetli görevler yüklenebilir ya da bu idareler beklenmeyen bir hizmeti üstlenmek zorunda kalabilirler. Bunun yanında aslında yerel yönetimlerin yetki alanı içinde olan bir konu, yıl içinde mali yetersizlik nedeni ile merkezi idareye bırakılabilir. Bu durum ise yerel yönetimlerin özerkliklerinin zedelenmesine yol açabilmektedir¹.

7.4. Halkın Yönetime Katılması

Halkın yönetime katılması, bölgesel kalkınma politikalarının en önemli unsurudur. Çünkü, alınacak kararlar öncelikle o bölgedeki topluluğu ilgilendiren hususlara ilişkin olacaktır. Halkın desteklemediği bir politikanın başarıya ulaşması çok zordur. Hangi konuda olursa olsun halkın desteğini sağlamanın en sağlıklı yolu ise halkın yönetime hem karar hem de uygulama aşamasında katılımını mümkün kılmaktır. Bunu en iyi şekilde gerçekleştirebilecek yönetimler ise halkın kendi kendisini yönetmesine en etkili şekilde olanak veren yerel yönetimler² olup, bugün hemen bütün ülkelerde yerel yönetimlere, demokratikleşmeyi sağlayan en önemli kurumlardan biri gözüyle bakılmaktadır.

7.5. Yönetim Kademeleri Arasında Koordinasyon Sağlanması

Bölgesel dengesizlikleri azaltıcı birimler arasında belirli bir koordinasyonun sağlanması, hem zaman açısından hem de etkinliğin sağlanması açısından büyük önem taşımaktadır. Bunun için dikey ve yatay olarak iki yönde koordinasyonun sağlanmasına çalışılması gerekmektedir.

Dikey koordinasyon, özerk yönetim kademelerinin bölgesel faaliyetlerini gerçekleştirirken, ulusal kalkınma planlarıyla ve birbirleriyle uyum içinde olmalarını ifade etmektedir. Yatay koordinasyon ise, aşırı merkezîyetçi bir yönetim anlayışına sahip olan

¹ Yenal ÖNCEL, *Mahalli İdareler Maliyesi*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1992 s. 26.

² Ruşen KELEŞ, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Doğan Ofset, İstanbul, 1992, s. 45.

lkelerde, yöresel faaliyetler arasında uyumun sağlanması, tekrar ve israfın önlenmesi çabalarını belirtmektedir. Yatay koordinasyonun sağlanmasında en önemli unsur, planlamanın yapılmasıdır. Böylece gerçekleştirilmek istenen projelerdeki eksiklikler ve proje maliyetini arttırıcı unsurların azaltılması sağlanmış olacaktır.

8. METROPOLİTAN BÖLGELERİN GELİşİMİNİN SINIRLANDIRILMASI

Günümüzde anakent merkezi ve anakent sınırları içindeki yerleşim yerlerinin kentleşme hızı önemli bir yükselme içine girmiş ve çevredeki yerleşmelerin kentleşme hızı zekteki kentleşme hızına yaklaşmış hatta aşmaya başlamıştır. İşte bu oluşum içindeki zekteki anakent ve evre kentlerin bütününe “anakent bölgesi” adı verilmektedir¹. Planlama türlerini aıkladarken de ifade ettiğimiz gibi, bu alanların planlanması ve kontrollü bölgeler haline getirilebilmesi, bölgesel dengesizliklerin giderilmesi açısından büyük önem taşıtmaktadır. Bu açıdan metropoliten bölgelerin gelişiminin neden sınırlandırılması gerektiğini, gelişmekte olan ve gelişmiş ülkeler ayırımı içerisinde açıklamak yararlı olacaktır.

Buna göre gelişmiş ülkelerde kent merkezlerinin ikametgah ve iş yeri olarak cazibesini giderek kaybetmeleri sonucunda çevreye doğru bir yayılım gözlenmekte, az gelişmiş ülkelerde ise kent sınırlarına yakın alanlar gler sonucu yerleşim merkezi haline gelerek, kamunun gerekli önlemleri almaması sonucunda oluşan geekonu bölgeleri metropoliten alana dahil olmaktadır.

Bu da sonuçta az gelişmiş ülkelerde sağlıksız ve dengesiz bir kentleşme olgusunu beraberinde getirmektedir. İşte bu nedenle, az gelişmiş ülkelerde nüfusun kırsal alanlarda tutulması, metropoliten alanlarda yoğunlaşan faaliyetlerin geri kalmış bölgelere aktarılması ve metropolitenlerin nüfuslarının yeni kurulacak kentlere dağıtılması şeklinde önlemler alınması gündeme gelmektedir. Bu nlemleri kısaca aşağıdaki gibi açıklayabiliriz.

¹ KELEş, 1983, a.g.e., s. 51.

8.1. Nüfusun Kırsal Kesimde Tutulması

Nüfusun kırsal kesimde tutulması, metropolitan bölgeleri rahatlatmak önlemlerin başında gelmektedir. Çünkü metropolitan bölgelerdeki asıl sorun, hızla artan nüfus baskısı nedeniyle mevcut kaynaklarla devamlı artan nüfusa etkin olarak hizmet götürülebilmesi ve çarpık kentleşmeye engel olunamamasıdır. Nüfusun kırsal kesimde tutulması ise, bölgesel dengesizliği giderici araçların kullanılmasıyla mümkün olabilecektir. Aslında alınan tedbirlerle kullanılan araçların birçoğu devlete ilave bir yük getirmemekte, sadece mevcut enstrümanların uygulanma sistemini değiştirmektedir. Böylece, doğabilecek ekonomik sonuçlar kadar sosyal sonuçlar da dikkate alındığında, kentte yaşayan ama kentli kimliğine sahip olamayan, tekrar kırsal alana dönmeyen maddi ve manevi yükünü taşıyamayan kesimin sayıca artmasının önlenmesi ve kentlerde meydana gelen ikili sosyal yapının köreltilmesi ile sosyal huzursuzlukların önüne geçilmesi mümkün olabilecektir. Bu nedenlerle az gelişmiş yöreleri kalkındırmak, bölgesel denge için gerekli olan önlemler paketinin bir unsurunu oluştururken, yoğun göç nedeniyle çeşitli sorunlarla karşılaşan metropoliten alanların rahatlatılması ise gündemin diğer bir unsurunu oluşturmaktadır¹.

8.2. Metropolitan Bölgedeki Faaliyetlerin Bir Kısımının Geri Kalmış Bölgelere Transferi

Gelişmekte olan ülkelerde kalkınma sürecinin merkezleri olarak algılanan büyük kentler, sahip oldukları yoğun ekonomik faaliyetler sonucu nüfusu da hızla çekmeleri nedeniyle, çarpık kentleşme olgusu ile karşı karşıya kalmaktadırlar. Öncelikle eğitim, sağlık, su, kanalizasyon, vb., hizmetlere duyulan ihtiyaçların artması ile kendini hissettiren, kentsel alandaki altyapı ve genel olarak belediye hizmetlerinin yetersizliği ile iyice belirginleşen sorunların aşılması, ek kentsel yatırımlar ve dolayısıyla yeni maliyetler getirmekte ve bu da bölgesel dengesizliklerle mücadelede kullanılacak kamu fonlarının ekonomik açıdan zaten avantajlı olan bu bölgelere akmasına yol açmaktadır². Bu nedenle

¹ Forum Dergisi, "Metropollerin Rahatlatılacak Projeler", Yıl 5, Sayı 2, TOBB Aylık Dergi, 15 Şubat 1988, s. 52.

² Atilla GÖKTÜRK, "Kentleşme ve Bölgesel Gelişme Süreçleri Üzerine Bir Değerlendirme", Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Cilt XXI, Sayı 198, Nisan 1997, s. 66.

devlet, özellikle teşvik araçlarını yönlendirici ve caydırıcı olarak kullanmak suretiyle yatırımların bir kısmının geri kalmış bölgelere transferini sağlamaya çalışmalıdır.

8.3. Büyük Kentlerin Nüfuslarının Yeni Kurulacak Kentlere Dağıtılması

Büyük kentlerin yaşamakta oldukları sorunların azaltılması ve kent merkezlerinin üzerindeki yükün hafifletilebilmesi için, büyük kentlerin nüfuslarının yeni kurulacak kentlere dağıtılmasına çalışılmaktadır. Bu yeni kurulacak kentler hem metropolün yapmış olduğu altyapı yatırımlarının azalmasına sebep olacak, hem de çarpık kentleşmenin önüne geçilmiş olacaktır. Aslında bu konu belediyelerin büyüklüğü ve etkinliği konularıyla da ilgili olmaktadır. Yani optimum hizmet alanının belirlenmesi ve buna göre etkinliğin nasıl arttırılacağına tespit edilmesi gerekmektedir. Çok büyük boyutlardaki belediyelerin karmaşık hizmetleri için gerekli parasal, beşeri ve teknik kaynakları kendi başlarına idare edemedikleri ortaya çıkmıştır¹. bunun yanında kentlerin aşırı büyümesinin meydana getirdiği olumsuz dışsallıklar da bilinmektedir. Bu açıdan, kentlerin çevresinde uydu kentler oluşturmak suretiyle hem altyapı yatırımlarının maliyetlerinin azaltılması ve düzenli bir şekilde sunumu sağlanabilecek, hem gecekondulaşmanın önüne geçilebilecek ve hem de kent yönetimlerinin görevlerini yerine getirmede aciz duruma düşmeleri engellenmiş olacaktır.

Sonuç olarak metropoller dışındaki gelişme merkezleri için hazırlanacak “ana gelişme şemaları”na dayanılarak imar planlama çalışmalarının sürdürülmesi ve bu tedbirlere ilaveten, sadece gelişmiş değil gelişmekte olan bölgelerde de metropolitan merkezlerin oluşturulmaya çalışılması gerekli olmaktadır. Tüm bu belirttiğimiz kentsel planlama ve sınırlama çabaları ile kentleşmenin yozlaşmasına ve bu alandaki hizmetlerin maliyetlerinin artmasına yol açan unsurların azaltılmasına çalışılmakta ve böylece varolan kaynakların bölgesel dengesizliklerin giderilmesinde kullanılması sağlanabilmektedir. Günümüzde uydu kentlerin oluşturulması ile gerek yerel yönetim kuruluşları gerekse merkezi idarenin yapmış olduğu hizmetlerin etkinliğinin arttırılması ve gerekse maliyetleri düşürülmesi mümkün olduğu halde gelişmekte olan ülkelerde neden hala

¹ “Belediyelerin Büyüklüğü, Etkinliği ve Halkın Katılımı”, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi (CDUR), Çev. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara, 1995, s. 22.

düzenli ve sağlıklı kentleşmenin sağlanamadığı sorusu akla gelebilir. Bu durumun temel nedenlerinden biri olarak ülkenin ekonomik yapısından kaynaklanan sorunlar, bir diğer temel neden olarak da bu ülkelerdeki hukuki boşluklar ve hukuksal desteğin yetersizliği ile karar almada siyasi unsurların ön plana geçmesi gösterilmektedir¹.

Gelişmişlik farklılıklarını yaşayan her ülkede, başta kentsel arazi kullanımı kararlarında gösterilen performans yetersizliği olmak üzere diğer kent sorunları, kent yönetiminde yapılanmanın bir bütün olarak, ertelenmeden gözden geçirilmesinin gerekliliği fikrini güçlendirmektedir². Aksi takdirde bölgesel dengesizliklerin daha da artması önceden kabul edilmiş olacaktır.

9. REGÜLASYON VE KONTROL POLİTİKASI

Devlet çeşitli iktisat politikası araçlarıyla ekonomiye müdahale edebilmektedir. Devletin ekonomiye müdahalesi bazen belirli ekonomik faaliyetleri doğrudan düzenlemeye tabi tutması ve/veya mal ve hizmet piyasalarında serbestçe oluşabilecek fiyatlara müdahale etmesi şeklinde olabilir. Bunlardan ilkinde “ekonomik regülasyon”, ikincisine ise “ekonomik kontrol” adı verilir³. Devletler, iç ve dış ekonomik dengelerini sağlamak için zaman zaman bu yollara başvurabilmektedirler. Dış ticaret politikası araçlarında belirttiğimiz gibi, dünya ticaretinin serbestleşmesi ve bölgesel bütünleşme hareketleri, bu tür müdahaleleri tamamıyla ortadan kaldırmamakta, sadece bir takım sınırlamalar getirmektedir. Devlet sahip olduğu kıt kaynakları, geliştirmek istediği alanlara yönlendirebilmek için, bazı durumlarda yasal tekeller oluşturmak, engelleyici yasal yükümlülükler getirmek, gerek kamu ve gerekse özel kesimin bazı faaliyetlerine mali destek sağlamak gibi çeşitli düzenlemelere gidebilir. Bu anlayış, özellikle ithal ikameci ve koruyucu görüşün hakim olduğu dönemlerde önem kazanmıştır. Bu eğilimlerin kuvvetlenmesini sağlayan ekonomik şartlar, sermaye yetersizliği, kalifiye iş gücü eksikliği gibi hususlardır. Dolaysız kontroller politikası ile de, faktör fiyatları kontrol altına alınmakta ve bunlara ilave olarak döviz kuru kontrolü gibi araçlar kullanılmaktadır.

¹ İmar ve İskan Bakanlığı, “50 Yılda İmar ve Yerleşme (1923-1973)”, Ankara, 1973, s. 39.

² KARAMAN, 1995, a.g.e., s. 200.

³ AKTAN, 1993, a.g.e., s. 54.

Merkezi planlamaya dayanan ekonomilerin başarısızlıkları genel olarak kabul edilmektedir. Merkeziyetçilikten uzaklaşmış, girişimci ve piyasa ekonomisine dayalı bir modele geçişin daha başarılı olduğu bir ortamda bölgesel dengesizliklerle mücadelede bu tür araçların kullanılması çelişkili gelebilmekle birlikte, kısa dönemli olarak kullanılabilirler. Ancak bu uygulamaların bir devlet politikası haline getirilmesi, uzun dönemde üretim faaliyetinde bulunan kesimlerin kaliteden taviz vermelerine ve uluslararası düzeyde rekabet güçlerinin azalmasına yol açabilecektir. Çünkü gelişmekte olan ülkelerde geniş ölçüde uygulanan devlet düzenlemeleri ve kontrolleri, firmaları uluslararası rekabetten izole ederek, sınırlı büyükte, iç pazara dönük üretim yapmaya teşvik eder bir hale gelmişlerdir. Böylece bu ülkelerde yerleşik birçok firmanın, büyük bir olasılıkla ülkenin mukayeseli üstünlüğe sahip olduğu bir çok sektörde, küçük ölçekli olarak faaliyette bulunmasına yol açmışlardır¹. Uzun vadede yukarıda bahsettiğimiz bir çok olumsuz etkilere yol açan regülasyon ve kontroller politikası araçlarının bu doğrultuda çok dikkatli kullanılması gerektiği açıktır.

Yine regülasyon ve kontrol politikası araçlarından biri olan döviz kuru kontrollerinin de bölgesel dengesizlikleri arttırıcı ve dolayısıyla gelir dağılımını bozucu etkileri olduğu bilinmektedir. Devletin döviz kurlarına müdahale ederek yüksek döviz kurları belirlediğini varsayalım. Yüksek döviz kurları geri kalmış bölgede yoğun şekilde üretilen tarım ürünleri ihracatını güçleştirir, artan yurtiçi arz nedeniyle tarım ürünleri fiyatları düşer ve iç ticaret hadlerinin geri kalmış yöre aleyhine bozulmasına yol açar. Yüksek kur politikası uzun süre uygulanırsa, geri kalmış yöreden göçleri hızlandırır, tarım altyapısının ihmaline yol açar, işletmelerde verimliliği yükseltecek uzun dönemli yatırımların yapılmasını yavaşlatır ve sonuç olarak bölgelerarası gelir farklılıklarını arttırıcı yönde etkiler doğurur. Diğer yandan yüksek döviz kurları, geçimlik düzeyde üretimde bulunan tarımsal işletmelerde geçim düzeyinin korunabilmesi için aile üyelerinin daha fazla emek sarf etmelerine ve böylece aile içi emek sömürsü yoluyla fiziki üretim artışına yol açar. Böylece fiziki üretimin bu şekilde artışı, tarımda yoğunlaşan bölgenin görece daha da yoksullaşmasına neden olur².

¹ Hüsamettin NEBİOĞLU, Bölgeselleşme Hareketleri Bağlamında 21. Yüzyılda Türkiye, DPT Yayını, Eylül 1997, s. 3.

² Servet MUTLU, Doğu Sorunun Kökenleri: Ekonomik Açidan, Ocak 1998, s. 16.

Özetle regülasyon ve kontrol politikasının bölgesel dengesizlikleri çözmeye etkili olması, bu politikanın her aracının ayrı ayrı ele alınıp, kısa ve uzun dönemde meydana getirecekleri etkilerin değerlendirilmesi ve buna göre uygun bileşimlerin oluşturulmasına bağlıdır. Ülkelerin ithal ikameci ya da ihracata yönelik sanayileşme stratejilerinden hangisini benimsediğine bağlı olarak da bu politikanın önemi değişecektir. İhracata yönelik sanayileşme stratejisini izleyen ülkelerde bu tür politikalar oldukça sınırlı tutulurken, ithal ikameci strateji uygulayan ülkeler de ise en üst düzeyde kullanılmaktadır.

Yine korunmak istenen sektörün yapısı da bu politikaların uygulanmasını ve boyutlarını belirlemektedir. Eğer tarım gibi gelişmekte olan bölgenin temel faaliyet alanını oluşturan bir sektör söz konusu ise, tabii ki ürün fiyatlarına devletin müdahalesi hem o bölgedeki istihdam potansiyelini korumak hem de görece düşük gelir elde eden kesimin mevcut alım gücünü korumak açısından gerekli olabilecektir. Aynı şekilde sanayinin kuruluş aşamalarında da bu politikaların uygulanması söz konusu olabilir. Ancak bu politikaların yönlendirici planlama anlayışı dahilinde geçici bir dönem için uygulanması ve süreklilik kazanmamasına dikkat edilmesi de gerekli olmaktadır.

10. PARA VE KREDİ POLİTİKASI

Kredi politikasını da içine alan para politikasını, “ekonomide belli amaçlara ulaşmak için paraya ilişkin olarak alınan önlemlerin tümü” olarak tanımlayabiliriz¹. Para ve kredi politikasının araçlarını ise, açık piyasa işlemleri politikası, iskonto ve reeskont oranları politikası, münzam karşılıklar politikası ve kantitatif ve kalitatif kredi politikası şeklinde sıralayabiliriz.

Açık piyasa işlemleri, merkez bankasının dolaşımdaki para miktarını arttırmak ya da azalmak amacıyla hazine bonosu ve tahvilleriyle, özel sektöre ait bazı tahvil ve senetleri alıp-satma işlemleridir². Merkez bankası bu suretle bunların likiditesi ve kaydi para yaratma özellikleri üzerinde sınırlandırıcı veya genişletici etkilerde bulunabileceği gibi, alım-satma konu olan senetlerin fiyatlarını da belirlemiş olur. Ekonominin içinde

¹ Tefik PEKİN, *Makro Ekonomi, Para-Milli Gelir-İstihdam*, Bilgehan Basımevi, Bornova İzmir, 1993, s. 54.

² İlker PARASIZ, *Para Politikası*, 2. Bası, Uludağ Üniversitesi, Haset Kitabevi Yayınları, 1988, s.18

bulunduğu konjonktüre göre, alım veya satım yönünde karar verir ve fiyatlar genel seviyesi üzerinde etkili olmaya çalışır.

Vadesi henüz dolmamış bir alacak senedinin peşin para karşılığında ve belli bir oranı bankaya kalmak şartıyla bankaca alınmasına iskonto ve bankanın bu işlem karşılığında sağlayacağı menfaati belirleyen orana da iskonto oranı denilmekte olup, bankaların kişilerden aldıkları bu senetleri merkez bankasında kırdırmalarına ise reeskont ve merkez bankasının bu işlemde uyguladığı orana ise reeskont oranı denilmektedir. İşte reeskont politikasında, reeskont oranının arttırılması veya azaltılması yoluyla ekonomideki para hacmi etkilenmeye çalışılmaktadır. Merkez bankasının reeskont oranını yükseltmesi durumunda bankaların kırdırmak istedikleri senet miktarı azalacak, reeskont oranının düşürülmesi halinde ise kredi talepleri artacaktır.

Ancak reeskont politikası yoluyla her zaman kredi taleplerini kısıp para arzını daraltmak, ya da tersi, mümkün olmamaktadır. Çünkü merkez bankası kredilerinin büyük bir kısmı kamu sektörünün finansmanı ile ilgili olup, bu krediler reeskont oranıyla ilgili değildirler¹.

Munzam karşılıklar veya kanuni karşılıklar politikası ile merkez bankası, bankaların ayırmakla yükümlü oldukları nakit karşılık miktarını belirleyen karşılık oranlarını değiştirmek suretiyle ödünç verilebilir fonların miktarını belirlemektedir. Eğer merkez bankası bankaların verdiği kredilerin hacmini daraltmak istiyorsa, kanuni karşılık oranını yükseltmekte ya da kredi hacmini genişletmek istiyorsa bu oranı düşürmektedir. Kanuni karşılıklar politikasının temel işlevi, açık piyasa işlemleri ve reeskont politikası ile birlikte ekonomideki kredi ve para hacmini düzenlemektir. Fakat günümüzde gelişmiş ülkelerin tümünde munzam karşılık oranlarının azalma eğiliminde olduğu görülmektedir. Bu gelişmenin temel nedenlerinden biri, merkez bankalarının faiz oranlarını hedef alan politikalara ağırlık vermesidir.

¹ PARASIZ, a.g.e., s. 179.

Öte yandan mali sektörün yapısındaki değişimler yani mali araçlar ve yasal düzenlemelere getirilen esneklikler de munzam karşılıkların önemini yitirmesinde önemli bir etkindir¹. Bankaların hiçbir getirisi olmayan bir fonu tutmaya zorlanması, bankaların maliyet unsurlarını arttırmaktadır. Bu ise girişimcilerin zarar gören bankacılık sistemi yerine, yasal düzenlemelerin daha esnek olduğu alanlara kaymasını teşvik etmektedir. Bu nedenle munzam karşılık oranları bir çok ülkede ya düşürülmekte ya da kaldırılmaya çalışılmaktadır. Böylece bankaların rekabet güçleri arttırılmaya çalışılmaktadır².

Kantitatif ve kalitatif kredi politikasında ise, bankaların verecekleri kredilerin miktar ve kullanım alanları itibariyle sınırlandırılması söz konusu olup, böylece ekonomideki para hacmi kontrol edilmeye ve kredilerin uygun görülen alanlara yönlendirilmesine çalışılmaktadır.

Araçlarını kısaca ifade etmeye çalıştığımız bu politika ile iktisat politikasının tam istihdama ulaşma, üretimi arttırma, fiyat istikrarını koruma, ödemeler dengesini düzenleme, gelir ve servet dağılımını düzenleme, faktör dağılımını düzenleme, kamusal ihtiyaçları karşılama, bazı bölgelere veya sektörlerle öncelik tanıma ve onları koruma, özel tüketim alışkanlıklarını geliştirme, temel malların arzını güvence altına alma, nüfus büyüklüğü ve yapısını düzeltme ve çalışma saatlerini azaltma amaçlarının sağlanmasıyla bölgesel dengesizliklerin de dolaylı olarak azalma eğilimine girmesine yardımcı olacağı ifade edilebilir.

Yukarıda kısaca açıklamaya çalıştığımız para ve kredi politikası araçları içinde kantitatif ve kalitatif kredi politikası bölgesel dengesizliklerle mücadelede doğrudan etki sağlayabilecek bir araç niteliğindedir. Diğer araçlar ise sınırlı etkilerde bulunmakta, hatta munzam karşılıklar, yukarıda belirtilen ekonominin bütününe yönelik olumsuz etkileri nedeniyle daha en başta pek uygun görülmemektedir. Çünkü kalitatif kredi kontrolünün amacı, yatırımların dağılımını etkilemektir. Buna göre, kalitatif kredi kontrolünün, tam istihdamı ve dengeli büyümeyi gerçekleştirebilmek amacıyla toplam olarak yatırımları etkilemekten çok, bazı yatırımları uyarmak, bazılarını ise kısma yönelik olduğu

¹ Asiye TECERLİ, "Munzam Karşılık Uygulamaları ve Bankacılık Sistemine Etkileri", **Bankacılar Dergisi**, Sayı 20, 1997, s. 20.

² TECERLİ, a.g.m., s. 21

söylenebilir. Böylece yatırımlar bir seleksiyona tabi tutularak, yıllık optimum bir üretim sağlanabilecektir¹.

İşte bu özellikleri nedeniyle kantitatif ve kalitatif kredi politikası, bölgesel dengesizliklerle mücadelede daha etkin olarak kullanılabilir. Belirtilen bu avantajlı yönleri yanında bu politikanın uygulanmasında bazı güçlüklerle de karşılaşılabilir. Şöyle ki, bu politikayı uygulamak sadece merkez bankasının para ve sermaye piyasalarını kontrolü ile olmamakta, aynı zamanda banka sisteminin ahenkli olması, hazine-merkez bankası-banka sistemi-mali kuruluşlar ve iş çevreleri arasında bir koordinasyonun sağlanması da gerekli olmaktadır. Ancak bölgesel dengesizlik sorununu daha ciddi boyutlarda yaşayan ülkelerde söz konusu koordinasyonun sağlanması oldukça güç olmaktadır. Bu sebeple, bu araç gelişmiş ülkelerde daha rahatlıkla uygulanabilir. Her ne kadar diğer para politikası araçları gibi bu aracın da rekabete zarar verdiği son dönemlerde bazı ülkelerde iddia edilmekle birlikte bölgesel dengesizliklerle mücadeledeki önemini korumaktadır.

Diğer yandan tüm bu para ve kredi politikası araçlarının bölgesel dengesizliklerle mücadelede kullanımları, söz konusu araçların amaçları arasındaki çatışmalar, serbestleşme eğilimleri çerçevesinde bu araçların kullanımının sınırlandırılması ya da bazı araçların uygulamada önemini yitirmesi gibi çeşitli nedenlerle çok sınırlı olabilmektedir.

11. KİT POLİTİKASI

Devlet, istediği amaçlara ulaşmada diğer araçlar yanında kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT) oluşturmak yoluna da başvurabilir. Devletin ekonomik bir birim olarak iktisadi faaliyetlerde bulunmak amacıyla ekonomik girişimler oluşturmaya yönelik yürütülen politikaya “KİT politikası” denilmektedir. Devlet anlayışındaki gelişmeler ve devletin ekonomiye yönlendirici bir güç olarak görülmeye başlamasıyla birlikte devletin sahip olduğu kuruluşlar vasıtasıyla da milli ekonomide ağırlıklı bir rol oynaması söz konusu olmuştur. Devlet gerek sermayesinin tamamı kendine ait iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan iktisadi devlet teşekkülleri (İDT) ile,

¹ İsmail AKTÜRK, *Hazine İşlemleri*, Akıselim Ofset Tesisleri, İzmir, 1991, s. 99.

gerekse sermayesinin tamamı yine kendine ait olan ve tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri üretip pazarlamak üzere kurulan ve kamu yararı niteliği ağır basan kamu iktisadi kuruluşları ile ekonomik hayatta aktif bir rol oynamaktadır.

Ekonomideki serbestleşme ve özelleştirme faaliyetlerinin hızla geliştiği günümüzde KİT'nin mevcut durumlarının korunması ya da özelleştirilmelerinin ekonomide yol açacağı etkiler ve bu çerçevede bölgesel dengesizliklerle mücadelede KİT politikasının ne yönde belirleneceği önem kazanmaktadır. Bu açıdan öncelikle KİT'nin kuruluş ve son dönemlerde özelleştirilme nedenlerini incelemek faydalı olacaktır.

KİT'nin kuruluş nedenlerini, ekonomik, sosyal, mali ve siyasal nedenler olarak dört ana başlık altında toplayabiliriz. Altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi, ekonomik yapının yenilenmesi, dengeli kalkınmanın sağlanması, fiyat istikrarının korunması, işsizliğin önlenmesi ekonomik nedenler; toplumun refah seviyesinin yükseltilmesi sosyal nedenler; devletin finansman ihtiyacının karşılanması mali nedenler ve kendi kendine yeterli olma ve ekonomik bağımsızlık siyasi nedenlere örnek olarak verilebilir. Esas olarak KİT'lerin ortaya çıkmasında en önemli nedenler ekonomik nedenlerdir. Devlet ilk etapta özel sektörün girişimde bulunmadığı alanlarda öncü olarak KİT yoluyla bu alanlarda faaliyet göstermektedir.

Ekonomik kalkınmanın en önemli unsurlarından birisi olan ülkenin bir bütün olarak dengeli bir şekilde gelişmesi, ancak dengeli bir yatırım politikasıyla gerçekleştirilebilir. Ülkenin coğrafi büyüklüklerine göre, üretilen mal ve hizmetlerin götürüleceği yer, zaman, katlanılacak maliyet ve ihtiyaçların karşılanması gibi faktörler önem taşır. Özel sektör kuruluşlarının kendileri için optimumu sağlayacak yatırımlara yönelmesi, ülke içindeki toplam yatırımların dağılımını devletin üstlenmesini gerektirmektedir¹. Devlet yatırımları öncelikle kendisi üstlenmekte ve daha sonra özel sektörü teşvik edici önlemler almalıdır.

Yine bu kuruluşlar teknolojik yeniliklerin ülkeye girişini sağlama, istihdam olanaklarını artırma gibi olumlu katkılarda bulunma, fiyat istikrarını sağlama gibi olumlu etkiler sağlamaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde istihdam olanaklarının artmasına büyük

¹ Abdurrahman AKDOĞAN, *Kamu Maliyesi*, 4. Baskı, Gazi Büro Kitabevi, Ankara, 1993, s. 356.

katkı sağlayan KİT'ler aynı zamanda toplumun alım gücüne de katkıda bulunmakta ve böylece varlıkları savunulabilmektedir.

Ancak günümüzde KİT'in vasıflı-vasıfsız tüm işçiler için bir istihdam kapısı olarak görülmesi, artan finansman açıklarının hazine yardımları ile kapatılması ve bunun sonucunda devlet bütçesi üzerinde giderek bir yük haline gelmeleri, rekabetin gelişmesine engel olan yapıları ve rasyonellikten uzak yönetim yapıları nedeniyle özelleştirilmeleri gündeme gelmiştir. Bunun yanında özellikle gelişmekte olan ülkelerde demokrasinin geliştirilmesi istekleri de özelleştirme nedenleri arasındadır. Çünkü demokrasi ve serbest piyasa düzeni arasında yakın bir ilişki vardır ve demokraside siyasi özgürlüklerin ekonomik özgürlüklerle bütünleştirilmesi gereği üzerinde durulmaktadır¹. Diğer yandan özel sektörün mal ve hizmet arzını daha ucuz ve etkin bir şekilde sunması mümkün iken, aynı mal ve hizmetleri daha pahalıya üreten kamu kuruluşlarının faaliyetlerine devam etmesinin rasyonel bir gerekçesi bulunmamaktadır.

KİT'nin ortaya çıkış nedenleri ile meydana getirdiği sakıncalar karşılaştırıldığında, meydana getirdikleri sakıncaların büyüklüğü nedeniyle olumlu etkilerinin de bertaraf edilmeye başlandığı görülmektedir. Yani artık ekonomi için katkı sağlamak bir yana kamu ve özel sektör açısından bir yük haline gelmiş durumdadırlar.

Ekonominin bütünü açısından bu tür etkilere yol açan KİT'in, bölgesel dengesizliklerle mücadelede bir araç olarak kullanılmaları hususunda da daha temkinli davranılmaktadır. Gelişmekte olan bölgelerdeki KİT'in istihdam yönünden, kalifiye iş gücünün diğer bölgelere göçünü önleme ve bu bölgelerin gayrisafi milli hasılaya katkı paylarının büyüklüğü yönünden gözardı edilemeyecek önemli rolleri, bunların ekonominin bütününe olan olumsuz etkilerini kabullenmek için bir mazeret olarak kabul edilemez. Bu nedenle bu bölgelerdeki KİT'lerin de özelleştirilmeleri gerekli olmaktadır. Fakat özelleştirmeye gidilirken belli hususlara dikkat edilmesi gerekmektedir. Bu kuruluşlar özelleştirilirken -kuruluşun özelliğine göre- yerel girişimlere öncelik tanınmalı ve özel

¹ İzmir Ticaret Odası, Yerel Yönetimlerde Hizmetlerin Özelleştirilmesi, İTO Yayını, Yayın No: 7, İzmir, 1995, s. 18.

teşvik ve destek sağlanmalıdır¹. Bu aynı zamanda geri kalmış bölgelerden diğer bölgelere sermaye göçünü de azaltacaktır. Ayrıca KİT'in özelleştirilmesinin bölgenin gelişimini yavaşlatıcı etkilerini azaltıcı ilave önlemler de alınmalıdır.

Bölge insanının kendi işini kurabilmesi için devletin öncülük ve destek hizmetlerine mutlaka ihtiyacı vardır. Bunun için öncelikle finansman sorununun çözülmesi ve girişimciliği destekleme programlarının geliştirilmesi gerekir. Örneğin yeni iş kuranlara mali desteğin sağlanmasında, "risk sermayesi (venture capital)" kurumundan yararlanılabilir. "Kendi işini kendin kur" kampanyaları ile özel girişimcilik teşvik edilebilir². Bu şekilde davranan devlet, bölgesel dengesizliklerle mücadelede daha az maliyetle daha etkin sonuç alma yolunda ilerlemiş olur.

Özetle devletin KİT'ler yoluyla bölgesel dengesizliklerle mücadelede anlayışından, KİT'lerin olmadığı ve devletin dolaylı yollarla mal ve hizmet üretimini desteklediği bir anlayışa geçildiği ve devletin bölgesel dengesizliklerle mücadelede KİT'lerin payını mümkün olduğunca sınırlı tutmaya çalıştığı gözlenmektedir.

12. EKONOMİK KALKINMA AJANSLARI

Kalkınma araçları, merkezi hükümetten bağımsız bir idari yapıda, sınırları çizilmiş bir bölgenin sosyo-ekonomik koşullarını geliştirip canlandırmak amacıyla kurulmuş ve faaliyetlerini tamamen veya kısmen kamunun finanse ettiği kurumlar olarak tanımlanmaktadırlar³.Günümüzde bölgesel dengesizliklerin giderilmesinde kalkınma ajansları aktif rol oynamaktadırlar. Bölgesel dengesizliklerin çözümünde merkezi idare yerine yerinden yönetimlere ağırlık veren politikalar uygulanmaya başlamasına paralel olarak bu tür ajanslarında yeri ve önemi artmıştır. Bu tür kurumlar, bölge düzeyinde inceleme ve sorunları tespit edebilme imkanına sahip kurumlardır. Bu yüzden bölge ile ilgili politikaların tespitini daha rahatlıkla yaparak bölge halkının sorunların tespiti ve çözümüne aktif olarak katılımlarının sağlanmasına katkı sağlamaktadırlar. İnsan merkezi

¹ Ekonomik Modeller ve Stratejik araştırmalar Genel Müdürlüğü, BYKP İnceleme Raporu, s. 2.

² Coşkun Can AKTAN, Değişim ve Devlet, TİSK Yayını, Ankara, 1998, s. 67.

³ Neşe KUMRAL, Ekonomik Kalkınma Ajansları ve Girişimciliğin Teşvihi, EĞİAD Ekonomik Raporları No: 10,1995. s. 8.

teşebbüslerin gerekli olduğu, her kademedeki kararlarda ekonomi ve ekolojiyi birleştirme, çevre kalitesini düşürmeyen kalkınma ve yoksulluk ve mahrumiyetlerin giderilmesini hedef alan kalkınma yaklaşımına “sürdürülebilir kalkınma” denilmektedir¹. Burada bölgesel kalkınma ajansları bahsettiğimiz bu sürdürülebilir kalkınma sürecine katkıda bulunmaktadır.

Kalkınma ajansları yürüttükleri faaliyetler ile gerek alt ve üst yapı donatımının oluşmasında ve korunmasında, gerekse de bunlar arasındaki tamamlayıcılık ve karşılıklı etkileşim ilişkilerinin gelişmesinde ve yoğunlaşmasında etkili olmakta, dolayısıyla bölgesel gelişme sürecine hız kazandırmaktadır².

Kalkınma ajansları, bu amaçlar doğrultusunda bir çok faaliyeti bünyelerinde toplamaya çalışmaktadırlar. Kalkınma ajanslarının faaliyetlerini iki gruba ayırarak incelersek, faaliyetlerin esasını bölgelerine dış yatırımcıları çekebilmek yani bölgelerini diğer bölgelere pazarlamak olarak ifade edilebilen küçük ajanslar bu faaliyet gruplarından birincisini oluşturmaktadır. Dış yatırımlara ilaveten bu kuruluşlar aynı zamanda alınacak kararların daha sağlıklı bir şekilde alınmasını sağlamak için databanklar kurmak, yurt dışında ofisler kurarak yerli ve yabancı girişimcileri bir araya getirme olanaklarını zorlamak şeklinde faaliyetlerde de bulunmaktadır.

Bunun yanında bir bölgenin ekonomik gelişmişlik farklılıklarını azaltıp kalkınmasını sağlamak için gerekli tüm görevleri üstlenen çok fonksiyonlu kalkınma ajansları ikinci grubu oluşturmaktadır. Bu ajanslar, yapısal sorunları gidermek için kurulmaktadır. Sanayinin bölgeye gelmesi, gayrimenkullerin artması ve böylece yatırımların akışını kolaylaştırıcı önlemlerin alınması, kentsel alanların düzenlenmesi, altyapı faaliyetleri, arazi yapısının geliştirilmesi, kırsal alanların geliştirilmesi, imkanlar dahilinde tarım ve turizmin geliştirilmesi, kuruluşlar için yöntem ve danışmanlık hizmetleri şeklinde çok geniş bir

¹ Matthew RICHARDSON, **Güneydoğu Anadolu'nun Sürdürülebilir Kalkınma Potansiyeli**, Türkiye Esnaf-Sanatkarlar ve Küçük Sanayi Araştırma Enstitüsü (TES-AR) Yayınları No: 15, Ankara, 1995, s. 14.

² Neşe KUMRAL, “Entegre Bölgesel Gelişme Yaklaşımı ve Kalkınma Ajansları”, **DEÜ İİBF Dergisi**, Cilt 10, Sayı 11, 1995, s. 176.

alandaki hizmet vermeye çalışan çok fonksiyonlu ajanslar, bölgesel kalkınmaya aktif olarak katılmaya müsait bir yapı sergilemektedirler.

Daha genel bir şekilde yatırım harcamaları ayırımına giderek açıklamaya çalışırsak bu kuruluşlar, kararların sağlıklı alınmasını sağlamak için databank kurarak istatistiki bilgiler sunmak, çeşitli alanlarda mesleki eğitim ve seminerler düzenlemek, üniversitelerin bölgesel sorunlara adaptasyonunu sağlamak çerçevesinde, üniversiteler ile işbirliği yaparak yeni teknoloji ve projeler üretmek ve danışmanlık faaliyetlerinde bulunmak şeklindeki personel altyapı hizmetleri ve yöre halkının katılımını sağlayıcı kurumsal altyapı hizmetleri ile yol, liman, havalimanı, baraj, su, elektrik üretim ve dağıtım gibi maddi altyapı hizmetlerine ilişkin harcamalarda bulunmaktadır.

Kümülatif nedensellik ilişkiler sisteminin teorik analiz aracı olarak kullanıldığı entegre bölgesel gelişme yaklaşımı, sosyo-ekonomik bölgesel gelişme sürecini, doğrudan karlılığa yönelik üstyapı faaliyetleri ile bunların varlığı için ön koşul oluşturan doğal, maddi, personel ve kurumsal altyapı arasındaki karşılıklı ilişkiler ve bunların yarattığı alt süreçler bütünü içinde ele almaktadır. Söz konusu alt süreçlerin mekan içindeki etkileşimi, bölgesel gelişme sürecinin zaman boyutu açısından dinamiğini oluşturmaktadır. Mekan boyutu açısından dinamiği ise şehirselleşme merkezleri ya da metropollere dayanmaktadır¹. Kalkınma ajansları, bu sosyo-ekonomik kalkınma sürecine olumlu etkide bulunan kurumlar olarak, bu sürecin hızlanmasını sağlamaktadırlar.

Bölgesel dengesizliğin çözümüne hangi yönden yaklaşırsa yaklaşılsın, görülen temel özellik, çözümün ekonomik boyut kadar sosyal boyutu da kapsayan bir bütün olarak şekillendiğidir. Kalkınma ajanslarının da bu yaklaşım çerçevesinde giderek önemleri artmakta ve tüm ülkelerde uygulamaları yaygınlaşmaktadır.

Bölgesel politikaların belirlenmesinde ağırlıklı pay sahibi olmaya müsait bir kurum olan kalkınma ajanslarının çoğu hükümetler tarafından kurulmuştur. Bunların kendi yönetim kurulları vardır. Bu yönetim kurulları hem merkezi idare tarafından atanan üyelerden hem de yörenin ileri gelenlerinden ve/veya ajansın kuruluşuna katılan temsilcilerden oluşmaktadır. Bu kuruluşları bölgesel dengesizliğin giderilmesi amacına

¹ KUMRAL, a.g.m., s. 175.

yönelik diğer kuruluşlardan ayıran temel özellik harcamalar bakımından kamu idaresine karşı sorumlu olmakla birlikte, politikalarının belirlenmesi ve uygulamaya konulmasında kendi kanun ve mevzuatlarına bağlı kalmak şartıyla serbest bırakılmalarıdır. Diğer araçların kuruluş yapılarına girilmediği halde bu aracın kurumsal yapısının incelenmesi, yerel yönetimler düzeyinde politika belirleyici bu tür bir yapıya sahip olmalarından kaynaklanmaktadır.

Kalkınma ajanslarının yukarıda açıklamaya çalıştığımız amaçlarını gerçekleştirmeleri için gerekli olan finansman ise genel bütçeden aldığı paylar ve özel fonları ile sağlanmaktadır. Ajanslara devlet başlangıçta nakdi ve emlak şeklinde aynı sermaye de tahsis edebilmekte ve ajanslar zamanla emlak ve portföylerinde gelir elde etmeye başlamaktadırlar. Ajanslar ayrıca sanayi desteklemeyi amaçlayan çeşitli devlet fonlarına ve bu fonların kurallarına göre proje sunarak kredi/hibe de alabilmektedirler. Ajansların çoğu bağlı bulunduğu hükümetten (yerel ya da merkezi) yıllık fon almaktadırlar. Çok fonksiyonlu büyük ajanslar, sundukları ticari hizmetlerden gelir elde etmektedirler¹. Bunlara ilaveten bölgesel entegrasyonların ve uluslararası finans kuruluşlarının, düzenli olmasa da belirli projeler için sağladıkları fonlar da vardır.

Özetlemeye çalışırsak, gerek amaçlarının çok yönlülüğü, gerek bağımsız hareket edebilme kabiliyeti ve gerekse finansman açısından sahip oldukları avantajlar nedeniyle ilk uygulamaları gelişmiş ülkelerde görülen kalkınma ajanslarının, gelişmekte olan ülkelerde de uygulanma olanaklarının aranmaya başlandığı izlenmektedir.

E. SEÇİLMİŞ BAZI ÜLKELERDE UYGULANAN BÖLGESEL DENGESİZLİK POLİTİKALARI

Bölgesel dengesizlik sorununun hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin yaşadıkları bir sorun olduğunu ve bölgesel dengesizlikleri gidermek amacıyla uygulanan politikaların ülkelerin kendi yapılarına paralel olarak değiştiğini gösterebilmek amacıyla

¹ Neşe KUMRAL, "Bölgesel Gelişme Politikası Aracı Olarak Ekonomik Kalkınma Ajansları ve Girişimciliğin Teşviki", Yayınlanmamış Doktora Tezi, DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, 1993, s. 54.

bu bölümde bazı ülkelerden örneklere yer verilecektir. Bu örnekler; “ABD Tennessee Vadisini Kalkındırma Politikası”, İtalya’da “Güney İtalya’yı Kalkındırma Politikası”, Fransa’da “Bölgesel Kalkınma Politikası” ve İngiltere’de “Bölgesel Kalkınma Politikası”dır.

1. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ’NDE TENNESSEE VADİSİNİ KALKINDIRMA POLİTİKASI

ABD gibi günümüzün süper gücü olarak nitelendirilen bir ülke de belli aşamalardan geçerek kalkınma hamlesini gerçekleştirdiği için, bu ülkede de bölgelerarası dengesizliklerin hat safhada olduğu dönemlere rastlanmaktadır. Bu ülkenin doğusunda Ohio’nun bir kolunu oluşturan 1600 km. uzunluğundaki Tennessee Irmağı oldukça düzensiz bir su rejimine sahipti. Bu bölgede yağışların fazlalığı sel baskınları ve erezyona sebep oluyordu. Yüksek bir toprak erezyonu nedeniyle tarımdan elde edilen hasılanın çok düşük, fert başına gelir düzeyinin düşük, vasıflı iş gücü arzının yetersiz olduğu, nüfusun yarısından fazlasının köylerde yaşadığı, beslenmenin yetersiz olduğu, okur yazarlık oranının düşük olduğu ve köylerin ancak %3’ünde elektrik bulunan bir bölgeydi¹.

Bu sorunlar ülke genelinden ayrı bir politika izlenmedikçe, çözülmesi gerçekten çok güç olan bir nitelikteydi. bu sebeplerle 1933’te çıkarılan bir kanunla, Tennessee Valley Authority (TAV) kuruldu².TAV, bölgesel ya da yerel kalkınma kavramının gelişerek merkezi hükümet dışında bağımsız veya yarı bağımlı kalkınma ajanslarının kurulması ve bölgesel teşvik politikalarının uygulanmasında da ilk örnek olmuştur. TAV, bölgesel kalkınma ajanslarının temel amaçlarını ifade etmeye çalışırken sıraladığımız bir çok amacı gerçekleştirmeye çalışmıştır. TAV’a bölge halkının refah seviyesini arttırmak için, bölgenin mevcut doğal kaynaklarını korumak ve geliştirmek, nehir kollarında drenaj faaliyetlerinde bulunmak ve vadiye zarar veren halinden kurtarmak, özel girişimi teşvik etmeye çalışmak ve akarsu kaynağından maksimum faydayı sağlayacak önlemleri alma görevleri verilmiştir. Elektrik üretim ve dağıtımında yetkili bulunan TAV’a devlet

¹ İsmail SARICA, “Kalkınmada Öncelikli Yörelere ve Bu Bölgelerde Yapılan Çalışmalar”, İçişleri Bakanlığı Türk İdare Dergisi, Eylül 1985, Yıl: 57, Sayı 368, s. 91.

² KUMRAL, a.g.r. s. 7.

arazileri parasız olarak verilmiş, TAV'nın görevlerini yerine getirebilmesi için bütçesi güçlendirilmiştir. Bir yandan mevcut sermaye güçlendirilirken, diğer yandan da Federal Finans Bankası ile devlet hazinesinden borç alınması sağlanmıştır. Ayrıca önemli projelerin finansmanı da devlet bütçesinden desteklenmiştir. Yatırımlara kamu öncelik etmiş, çeşitli teşviklerle özel sektörde bu vadiye çekilmiştir¹.

TAV'ın nehirden maksimum faydayı sağlama isteği doğrultusunda, bu nehir üzerine 21 tane baraj inşa edilmiş ve 6 baraj gölü oluşturulmuştur. Günümüzde dünya elektrik üretiminin 1/3'ünü karşılayan üretimin büyük bölümü, kömür havzaları ile birlikte bu dönemde oluşturulan termik santrallerden sağlanmaktadır. Her ne kadar yeni enerji kaynakları arayışı kapsamında nükleer enerjiye önem verilip, hidrolojik enerji kaynakları payı azaltılmaya çalışılsa da, hidrolojik enerji kaynaklarının payı küçümsenmeyecek bir düzeyde bulunmaktadır².

Bu önlemler yanında yatırım teşvik önlemleri ile beraber özel sektörün elektrokimya, elektrometalurji, kağıt ve gübre sanayiine yönelmesi ve bu alanların gelişimi sağlanmıştır³. Su rejiminin tamamen düzenlenmiş olduğu bölgenin erezyonu önleyici diğer önlemlerle birlikte tarımsal gelişiminin ve sınai gelişiminin birarada

gerçekleşmesi sağlanmıştır. Böylece oldukça geri kalmış bir bölge kalkındırılmıştır. Halen çalışmalarına devam etmekte olan bu kuruluş, bölgenin kalkınma hızını, ülkenin kalkınma hızını dahi geçebilecek bir düzeye getirebilmenin yollarını aramakta ve bölgesel kalkınma konusunda diğer ülkelere örnek bir görünüm sergilemektedir.

2. İTALYA'DA GÜNEY İTALYA'YI KALKINDIRMA POLİTİKASI

İtalya'da yaşanan ve ülkenin güneyi ile kuzeyi arasında meydana gelen farklılıkların giderek artması ve Kuzey İtalya'nın Güney İtalya'ya göre gelişmişlik bakımından çok önde gider bir hale gelmesi, İtalya'nın güneyini kalkındırma yönünde bir

¹ Muzaffer KOÇ, "Türkiye'de Bölgelerarası Farklılıklar: Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Politikası Anabilim Dalı, İstanbul, 1995, s. 74.

² Gelişim Hachette Alfabetik Genel Kültür Ansiklopedisi, 1. Cilt, Sabah Yayınları, 1993, s. 164.

³ DİNLER, a.g.e., s. 310.

takım önlemlerin alınması gereğini beraberinde getirmiş ve İtalya’da Güney İtalya’yı kalkındırma politikası gündeme gelmiştir.

İtalya’da ülkenin kuzeyi ile güneyi arasındaki dengesiz gelişmeyi olumlu yönde etkilemek için 1950 yılında Casso Per Il Mezzogiorna (Güney İtalya Sandığı) adıyla anılan Güney İtalya Planlaması, Avrupa’daki bölgesel planlama çalışmalarının ilk örneklerinden biridir¹. İtalya’da alışılan manada bir kalkınma planı yoksa da, ülkenin hızlı kalkınmasında öncü olabilecek “hedefler planı” bulunmaktadır. İtalya’da kalkınma planları olmamasına rağmen bölgesel dengesizliklerle mücadeleyle gereken önem verilmiş ve izlenen sosyo-ekonomik kalkınma politikalarında, bölgesel dengesizlikleri gidermek ana hedeflerden biri olmuştur.

Güney İtalya’nın kalkınması için hazırlanan ve “Mezzogiorno” diye adlandırılan özel bir kalkınma planı, kalkınma haricinde büyük ilgi toplamıştır. Mezzogiorno, bir bakıma Güney İtalya’da uygulanan teşvik politika ve araçlarının bir bütünü olarak kabul edilebilir. Bu teşvikler uygulamada büyük bir ağırlığa sahiptirler².

İtalya’da bölgesel teşvikler genel olarak toplam talep seviyesini yükseltmek ve buna bağlı olarak da istihdam imkanları sağlamak ve üretim artışını gerçekleştirmek üzere Güney İtalya’daki kuruluşlara verilmektedir³. 1980’lere kadar verilen teşviklerin genel yapısına bakıldığında, sabit kıymetlerin alınmasında kullanılan nakdi yardımlar, aktif değerlerin yaygınlaştırılması ve yeniden faaliyete sokulması, iş arayan gençlere iş imkanı sağlanması, mesleki eğitim yardımları ve vergisel indirimlerin ağırlık kazandığı görülmektedir.

Kuruluşundan itibaren ilk sekiz yıllık dönemde altyapının tamamlanmasına çalışılarak, endüstriyel gelişme politika arayışlarının devam etmesi, 1957’de başlayan endüstriyel gelişim politikası ve 1965’te başlayan kalkınma kutupları çabalarının arttığı, hızlı bir endüstrileşme döneminin yaşandığı ortaya konulsa da eldeki veriler, teşviklerin etkisinin çok fazla olmadığını bize göstermiştir. Bunun nedeni ise, Güneydeki bölgelerin

¹ SARICA, a.g.m., s. 92.

² TUNCER, a.g.m., s. 106.

³ TOSUNER, a.g.m., s. 312

genel toplam talep seviyesine yükselterek ilave yatırımların çarpan etkisini azaltıcı rol oynayan yüksek marjinal ithal eğilimine sahip olmalarına bağlanmıştır.

İtalya'da günümüzde uygulanan teşvik tedbirlerine baktığımızda ise, sermaye yatırımları, AR-GE yatırımları, eğitim yardımları, yerel vergi kolaylıkları, faiz sübvansiyonları ve sosyal sigorta primlerinde indirimlere ağırlık verildiği görülmektedir¹.

Tüm bu belirttiğimiz teşvik ağırlıklı politikalarla İtalya'da varolan bu dengesizlik giderilmeye çalışılmakta ve 1950'lerde başlayan bu uygulamalara halen devam edilmektedir.

3. İNGİLTERE'DE BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASI

Dünyada ilk gelişme örneğini vermiş olmasına rağmen, Büyük Britanya bölgesel gelişme açısından tipik örnekler oluşturmaktadır. İngiltere, gelişmişlik açısından üç bölgeye ayrılarak incelenmektedir. Bu bölgeler,

- i) Gelişmekte Özel Öncelikli Yöre (Special Development Area)
 - ii) Gelişmekte Öncelikli Yöre (Development Area)
 - iii) Orta Derecede Gelişmekte Öncelikli Yöre (Intermediate Area)
- şeklindedir.

İngiltere'de bölgesel gelişmişlik farklarına 1929 Büyük Buhranı'ndan sonra müdahale gereği duyulmuştur. Çünkü Büyük Buhran'dan sonra ekonominin genel yapısı değişmek zorunda kalmış ve bazı sanayi dalları bir zamanlar öncü sektör konumunda iken ciddi anlamda bir durgunluk ve gerileme ile karşı karşıya kalmaya başlamışlardır. Bölgesel dengesizliğin çözümüne yönelik araçları açıklarken de ifade ettiğimiz gibi her ülkenin bölgesel sorunları kendi yapısına uygun olarak şekillenmektedir. İngiltere'nin bölgesel dengesizlik sorunu da kendi yapısına uygun olarak ortaya çıkmış ve tarımsal alanlar ve bu bölgelerin yaşadığı problemlerin çözümüyle ilgilenmek şeklinde değil, sanayi

¹ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. EKER, a.g.e., 1995, ss. 93-95.

kesiminde yaşanan işsizlik sorununun çözümüne yönelik önlemler alınması şeklinde görünmüştür.

İngiltere’de 1930’lardan başlayarak günümüze kadar süren politikalarda hükümetlerle birlikte değişiklikler olduğu görülmektedir.

1934 yılında durgunluk içindeki kömür madenlerini canlandırmak için bazı teşvikler uygulanmaya başlanmış, 1946-1948 yıllarında bu özel yörelere yeni alanlar ilave edilmiştir. Sınırları değiştirilmeyen bu alanlarda fabrikalar kurmak ve kiraya vermek ve teşvik araçları uygulanmaya başlanmıştır. 1950 yılında ortaya çıkan durgunluk, yeni bir bölgesel politika anlayışını gündeme getirmiş ve “Kalkınma Alanları (Development Districts)” ve işsizliğin ileri boyutlara vardığı bölgelerde “Kalkınma Yöreleri” ilan edilmiş ve bu alanlara teşvikler verilmeye başlanmıştır. Takip eden yıllarda bu yörelerin sınırlarının sürekli değişmesi ile birlikte, kalkınmada öncelikli yörelerin dezavantajlarının görülmeye başlanması sonucunda “Kalkınma Alanları” uygulamasına geçilmiştir¹. Teşvik tedbirlerinin uygulanacağı sınırların daha geniş tutulması esasına dayanan bu bölge anlayışı ile teşviklerin hem değişmesinin önlenmesi, hem de etki alanlarının genişletilmesine çalışılmıştır.

Daha sonra bu basit ve uygulanabilir yapı değiştirilip daha karmaşık bir hale getirilerek “Özel Kalkınma Alanları (Special Development Areas)” oluşturulmuştur. 1970 yılında ise, gelişmiş bölgeler ile problemli bölgeler arasında kalan ve “Orta Alanlar (Intermediate Areas)” adı altında kalkınma alanları ilan edilmiştir². 1973 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu’na katılmasıyla birlikte Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu’ndan pay alan İngiltere, kalkınmada öncelikli yöreler uygulamalarına devam etmiştir.

Aşağıda sunulan Tablo 1’de görüleceği üzere İngiltere’nin yapısal fonlardan almış olduğu pay 10,265 milyon ECU ile küçümsenmeyecek bir düzeydedir. Tabii ki İspanya gibi bölgesel dengesizliği daha ciddi boyutlarda yaşayan ülkelerin payları ile kıyaslandığında bu pay sınırlıymış gibi görünse de, bu fondan hiçbir kaynak

¹ DİNLER, a.g.e., ss. 311-312.

² KOÇ, a.g.t., s. 80.

sağlanmasaydı devletin gerekli finansmanı hangi yollardan sağlayacağını düşünülmesi ve buna göre yorum yapılması gerekmektedir.

TABLO 1

YAPISAL FONLARIN ÜYE ÜLKELERE GÖRE DAĞILIMI 1994-99 (milyon ECU)

Bölgeler	1 Az Gelişmiş Böl.	2 Sanayisi Gerileye n Böl.	3-4 İşsiz Yoğun Böl.	5a Tarımı Yeniden Yapılanan Böl.	5b Kırsal Kalkınm a Böl.	6 Kuzey Böl.	Topluluk İnisiyatifi	Toplam
Belçika	730	160	465	-	77	-	233	1,859
Danimarka	-	56	301	267	54	-	89	767
Almanya	13,640	733	1,942	1,143	1,227	-	1,902	20,586
Yunanistan	13,980	-	-	-	-	-	1,086	15,066
İspanya	26,300	1,130	1,843	446	664	-	2,428	32,810
Fransa	2,190	1,765	3,203	1,932	2,238	-	1,422	12,750
İrlanda	5,620	-	-	-	-	-	384	6,004
İtalya	14,860	684	1,715	814	901	-	1,705	20,679
Lüksemburg	-	7	23	40	6	-	13	89
Hollanda	150	300	1,079	165	150	-	241	2,084
Avustralya	184	-	-	-	-	-	-	1,623
Portekiz	13,980	-	-	-	-	-	1,416	15,396
Finlandiya	-	-	-	-	-	511	-	1,704
İsveç	-	-	-	-	-	230	-	1,420
İngiltere	2,360	2,142	3,377	450	817	-	1,119	10,265

Kaynak: Ekonomik Forum, TOBB Aylık Dergi, Yıl 4, Sayı 2, Şubat 1997, ss. 60-61.

İngiltere’de son zamanlarda uygulanan teşvikler nakit ve vergi indirimleri şeklinde olmakta ve yardım edilen ve edilmeyen bölgeler arasında bir ayırım yapılarak, sermaye yardımları, AR-GE yardımları, kurumlar vergisi istisnası ve KOBİ teşvikleri şeklinde devlet desteği söz konusu olmaktadır¹. Bunun yanında Newcastle Upon Tyne Üniversitesi’ne bağlı olarak kurulan, Bölgesel Araştırmalar Derneği ise sınai ve ticari kuruluş yerleri, kamusal politikaları değerlendirme, bunların şehircilik ve bölgesel kalkınmaya etkileri gibi konular üzerinde çalışmakta ve Bölgesel Araştırmalar adlı bir dergi yayınlamaktadır. Böyle bir derneğin bölgesel kalkınma sorunlarına eğilmesi ve bu konuda dergi yayınlaması ilginç bir gelişme örneğidir. Bu husus bölgesel sorunlara çözüm

¹ EKER, 1995, a.g.e., s. 88.

reten mekanizmalara işlerlik kazandırmak ve örnek olmak açısından İngiltere rneğinde de görülmektedir.

İkinci bölümde Bölgesel dengesizlik kavramı,Bölgesel dengesizlikle mücadelede uygulanacak ilkeler,bölgesel dengesizlikleri azaltıcı politikaların amaçları belirtildikten sonra,bölgesel dengesizlikler sorununun çözümüne yönelik araçlar sıralanmıştır. Daha sonra çeşitli ülke örnekleri verilmiştir. Böylece Türkiye’de bölgesel dengesizlik konusuna girilmeden önce genel durum hakkında fikir edinilmesi sağlanmıştır.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BÖLGESEL DENGESİZLİK VE BÖLGESEL DENGESİZLİK POLİTİKALARI

Bu bölümde Türkiye'de bölgesel dengesizliğin ortaya çıkış nedenleri, bölgesel dengesizliğin ortaya konulmasında kullanılan kriterler ve bu dengesizlikleri azaltıcı politikalar ele alınıp incelenmeye çalışılacaktır. Bu politikalardan hangisinin Türkiye'de ağırlıklı olarak kullanılmaya gayret edildiği ve bölgesel dengesizliğe alternatif kamu politikası araçlarıyla müdahale edilip edilemeyeceği araştırılmaya çalışılacaktır.

A. TÜRKİYE'DE BÖLGESEL DENGESİZLİĞİN ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ

Türkiye gibi geniş sayılabilecek bir alana yayılmış bir ülkede, ülkenin her tarafının aynı anda gelişmesi beklenemeyeceğinden bölgesel dengesizliklerin ortaya çıkması çok normaldir. Ciddi boyutlarda bölgesel gelişmişlik farklılıklarını yaşayan ülkemizde, bu dengesizliklerin ortaya çıkış nedenlerinin bir çok alt başlıklandırmaya gidilerek incelenmesi mümkündür. Ancak bu kısımda genel olarak “Coğrafi Nedenler”, “Tarihi Nedenler”, “Sosyo-Ekonomik Nedenler” olmak üzere üçlü bir ayırma giderek açıklanmaya çalışılacaktır.

1. COĞRAFİ NEDENLER

Coğrafi koşullar, birinci bölümde de ifade ettiğimiz gibi, ekonomik kalkınmayı frenleyici ya da durdurucu bir rol oynayabilmektedir. Bölgesel dengesizliğin ortaya çıkışında coğrafi etkenler, gelişmekte olan ülkelerde daha fazla etkili olmaktadır. Türkiye de gelişmekte olan ülkeler arasında sayıldığından, coğrafi koşullara bağlı olarak şekillenen iklimin ağırlıklı etkisiyle bölgesel dengesizliklerin ortaya çıkmasında belirleyici olabilmektedir. Gelişmiş olan ülkelerde ise bu etki sınırlı olabilmektedir. Çünkü gelişmiş ülkeler birer sanayi toplumdur. Oysa gelişmekte olan ülkelerde tarıma dayalı bir ekonomi söz konusudur. Türkiye'de de coğrafyanın bölgesel dengesizlikleri meydana getirmesi, ülkenin yeryüzü şekilleriyle ilişkilendirilip incelendiğinde; iç bölgelerle sahil bölgeleri arasında büyük farklar olduğu görülür. Örneğin, il merkezlerinin yükseklik

ortalamaları bakımından bölgeler şu şekilde sıralanmaktadır. Marmara (117 m), Ege (121 m), Akdeniz (274 m), Karadeniz (386 m), Güneydoğu Anadolu (959 m), İç Anadolu (1045 m), Doğu Anadolu (1413 m) dir.¹ Bu kadar fazla yükseklik farkının olması aynı ülke içinde farklı iklim bölgelerinin doğmasına yol açmıştır. Bu da, iklimin yumuşak olduğu yerlerdeki nüfus yoğunluğunun fazla olmasına ve tarımsal verimliliğin yüksek seviyelerde gerçekleşmesine yol açmış ve sanayi toplumuna geçişin alt yapısını sağlamak için ortam sağlanabilmiştir. İklim yönünden dezavantaja sahip yöreler ise tarıma dayalı verimsiz üretim yapısını sürdürmekte ve göç olgusunun yoğun olduğu bölgeler olarak şekillenmesine sebep olmaktadır.

Bölgelerin gelişmişlik farklılıklarında iklimin belirleyici rol oynayıp oynamadığını, ülkemizin doğusuyla batısı arasındaki farka bakarak da görmemiz mümkündür. Batı uygun iklim koşullarıyla daima bir çekim merkezi olurken Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri karasal iklim özelliklerinin de etkisiyle kendi halkının bile bu bölgeden uzaklaşma isteğinde olduğu bir iklimsel özellik sergilemektedir. Bu sebeplerle iklim bir ortam ve bir kaynak olarak her şeyden önce yapılabilecekleri sınırlamaktadır, belirlemesi yanlış olmayacaktır. Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da yağışlar bazı alt bölgeler dışında belli aylar az miktardadır. Yağış miktarı yıldan yıla değişmektedir.

Doğu' da kimi yerlerde yılın % 40 yada daha fazlası donlu geçmektedir. Sulama olanakları kısıtlıdır. Fiziki şartların belirleyici olduğu ulaşım imkanlarının kısıtlılığı, yaygın olan küçük üreticinin kısmen iklimsel nedenlerden kaynaklanan risk karşısındaki ihtiyatlı tutumu ve önce güvenlik ilkesi ürün desenini belirlemektedir ve bu desende tahıl hakimdir. Gelişmişlik düzeyi açısından önde olan Ege Bölgesinde ise sebze ve meyve üretimine uygun ve yüksek verimli bir tarımsal yapı karşımıza çıkmaktadır.

Bölgesel dengesizliklerin ortaya çıkış nedenlerinden biri olan coğrafi unsurların açıklamasına çalışırken tarımsal yapı farklılıklarının verilmesinin coğrafi koşulların sadece tarım sektörü üzerinde etkili olduğu şeklinde bir yanlış anlaşılmaya sebep olmaması

¹ RUŞEN KELEŞ, "Türkiye'de Bölgeler arası Dengesizlikler (Bölgeler arası Sosyal Adalet Dengesi) ", Yedinci İslam ve Şehircilik Haftası Konferansları 11-14 Haziran 1963, Ankara. Türkiye'de Bölge Planlaması Alanındaki Gelişmeler, Sevinç Matbaası, 1964, Ankara, s. 17.

gerekir. Bu koşullar ũlkenin diğer sektörleri üzerinde de etkili olmaktadır. Karadeniz'in ormancılık ve balıkçılıkta ilerlemesi, Akdeniz Bölgesinin turizmde ilerlemesi hep ũlkenin coğrafi konumu ile yakından ilgili olmaktadır. Yine ũlkemizin jeolojik ve jeomorfolojik yapısına uygun olarak şekillenen yeraltı zenginliklerinin yoğunlaştığı bölgeler gelişmişlik düzeyi açısından daha ön plana geçebilecek bir potansiyele sahipken, bu imkanlardan mahrum olan bölgeler nispi olarak daha geri olabilmektedir. ¹

Fakat ũlkemizin mevcut kaynaklarından yeterince yararlanamaması, bu kaynakların dengesizliklerin ortaya çıkmasındaki etkisinin azalmasına yol açmaktadır. Buna Fırat nehri gibi akarsu potansiyeline sahip olan şanlıurfa'nın susuzluk problemi çekmesi örneğinde (GAP projesi kapsamında yapılan son çalışmalar göz ardı edildiğinde) görebiliriz.

Özetle coğrafi koşullar gelişmekte olan ũlkelerde daha ağırlıkta olmak üzere bölgesel dengesizliklerin ortaya çıkmasında belirleyici olabilmektedir. Yurdumuzun genellikle dağlarla kaplı bir ũlke olması engebenin daha az olduğu yörelerin göreceli olarak daha gelişmeye müsait yerler olmasına yol açmaktadır. Türkiye arazinin engebeli olması tarım bakımından verimsiz arazinin çoğalmasına yol açmaktadır. Bu da dengesizliğin hem oluşmasına hem de var olan dengesizliğin boyutlarının artmasına yol açmaktadır. ²

2. TARİHİ NEDENLER

Türkiye'de bölgesel dengesizliğin ortaya çıkış nedenlerinden coğrafi nedenleri ifade ederken de görüldüğü gibi ũlkemizde bölgesel dengesizliği kastettiğimizde ũlkenin doğusundaki azgelişmiş bölgeler ve batısındaki gelişmiş bölgeler arasındaki farklılıkları kastediyoruz. Ortaya çıkan bu dengesizliğin tarihi kökenlerine indiğimizde bu farklılıkları Cumhuriyet dönemi öncesine yani Osmanlı İmparatorluğu dönemine kadar götürmemiz mümkündür. Çünkü doğunun geri kalmasında Osmanlıdan devralınan miras, tarımsal

¹ MUTLU (1998), a.g.r, s.146

² Süreyya. HİÇ, Türkiye Ekonomisi. Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 2. Baskı Filiz Kitabevi, İstanbul, 1994, s, 236.

Üretimin kendine has özellikleri, alt yapı yetersizlikleri, eēitim düzeyinin dklē ve politik tercih hataları etkin olmuştur. Bilindiēi gibi, Avrupa lkeleri 18. Yüzyılda sanayi devrimini yaadıēı halde, Osmanlı İmparatorluēu 20. Yüzyılın başında bile sanayilemeden çok uzaktı. Üretim aēırlıklı olarak tarıma dayanıyordu ama tarımdaki feodal yapı ve mültezimlik etkin bir tarımsal üretime izin vermiyordu. Osmanlı çökünce derebeyler, aēalar, tefeciler doēuda köylüyü üzerinde alıtıēı toprakla birlikte sahiplenmilerdi. Bunlara ilave olarak sınırlı sayıdaki işletmenin doēunun gelişim hamlesini başlatacak büyüklük ve sayıdan uzak olması ve alınan bu bozuk ekonomi yanında her şeyi devletten bekleme gibi kötü bir alışkanlıēında devralınması ülkenin tüm sorunlarında olduēu gibi bu sorununda g getirme esnekliēini azaltmıştır. Fakat, Osmanlı İmparatorluēundan alınan bu mirasa bakılarak Osmanlı İmparatorluēunun bölgesel dengesizliēe hiç önem vermeyen bir yapıda olduēu şeklinde yorumlanmamalıdır. Çünkü Osmanlı yönetimi o günkü sınırlar dahilinde bölgesel farklılıkları azaltıcı önlemleri almanın yollarını arayan ve her ne kadar demokratik olmasa da merkezi idareden ziyade yasal örgütlenmelerle bu farkları gidermeye çalışan bir organizasyon içindeydi.

Yine imparatorlukta üst düzey görevlerde bulunan kişiler arasında merkezi idareye muhalif olmak pahasına hizmetlerin yerelletirilmesi ve o yörenin kaynaklarının o yöreye harcanmasını hararetle savunan kişiler vardı. 1870’li yıllarda Baēdat Valiliēinde bulunan Mithat Paanın vilayetlerden merkezi idareye mahalli gelirlerin aktarılmasına karşı çıkması, bu gelirlerin, geliri temin eden bölgenin kalkınmasına harcanması ısrarla ileri sürülmüş ve bu anlayış içinde görev alanında yol, su, eēitim, teknik ēretim, kredi ihtiyaı, Dicle ve Fırat üzerinde nakliyat problemlerine eēilmitir. Yine imparatorluēun kurulu yapısı bölgesel dengesizliklerin mümkün olduēunca engelleyici nitelikteydi.

Yayılma politikası dolayısıyla sınırlar ve merkez idari ve askeri fonksiyonlar bakımından önem kazanmasına raēmen, imparatorluēun ekonomik gücü, mahalli kontrol ve organizasyonu, oldukça muntazam aralıklarla daēıtılmı bölge merkezlerinin varlıēına dayanıyordu. Genellikle bu merkezlerin nüfusları 20.000 ile 40.000 arasında deēiiyordu ve önemli ticaret yollarının keitiēi yerlerde bulunuyorlardı. Mesela Bursa, Bilecik, Sivas ve Trabzon, Musul-Baēdat yolu üzerinde bulunan Diyarbakır bölgeleri üretim merkezi

oldukları kadar birer ticaret merkezleri idiler.¹ Bu merkezlerin hem sanayi hem tarım hem de ticari faaliyetleri sağlayan birer idari birimler niteliğindeydiler. Ayrıca lonca teşkilatı gibi mesleki teşkilatların varlığı ve üretimde ihtisaslaşma gibi önlemler ile bölgesel dengesizlikler nispeten azaltılabiliyordu.

İmparatorluğun güç kaybetmeye başlamasıyla birlikte lonca teşkilatı gibi kuruluşların dağılması, merkezin siyasi ve idari otoritesinin giderek zayıflaması sonucunda tımar sisteminin bozulması ve batıdaki gelişmeleri takip edemeyişinden sanayileşme sürecini yakalayamamıştır.

Bu dönemde bölgesel dengesizliklerin ortaya çıkması ile birlikte ilk defa göç olgusu da yaşanmaya başlanmıştır. Ayrıca otorite boşluğundan kaynaklanan baskılardan uzaklaşmak amacıyla köylülerin bir kısmı kendi topraklarını terketmeye başlamıştır. Osmanlı'nın diğer ülkelerle yapmış olduğu ticaret anlaşmaları çerçevesinde birçok batılı ülkenin bu sınırlar dahilinde kendi mallarını pazarlayabilirken Osmanlı'nın üretim yapısının bu mallarla rekabet edemeyecek düzeyde olması var olan sınırlı sanayinin yok olmasına sebep olmuştur. Bu ise milli ekonomiyi olumsuz olarak etkilemiştir. Dışa bağımlılığın artması dış borçların ödenemez hale gelmesi ve Duyun-u Umumi İdaresinin kurulması ile birlikte bazı kentler önemini kaybetmiştir. Özellikle batıya daha yakın olan kentlerin önemi giderek artmıştır.

Bu sebeplerle önemi giderek artan kentler imar ve bayındırlık faaliyetlerinin nispeten daha canlı olduğu ve ticari faaliyetlerin yoğun olarak yaşandığı batı kentleriyle bu faaliyetlerinden mahrum kalan doğu kentleri arasındaki farklılıkların temelini oluşturmuştur. Sonuçta imparatorluğun yönetim sisteminin bozulmasına bağlı olarak, vakıflar, eğitim, imaretler bozulmuş, kentler eski bayındır hallerinden uzaklaşmışlardır.² Fakat bu olumsuz şartlardan yukarıda belirttiğimiz sebeplerle Doğu daha çok etkilenmiştir.

¹ ERKAL, a.g.e., s 58

² TOPRAK KARAMAN (1995), a.g.e., s. 5

Tüm bunlardan dolayı Türkiye’de kökenleri Osmanlıya dayanan bölgesel dengesizliğin ortaya çıkışı on dokuzuncu yüzyılda yabancı sermayeye olan bağımlılığın artması ile başladığı belirlenmesi kabul edilmektedir. Kökenleri Osmanlı İmparatorluğuna dayanan bölgesel dengesizliklerle Cumhuriyetin kurulması aşamasında ekonominin tümünde yaşanan kaynak problemleri, savaş ortamından yeni çıkmış olmanın getirdiği yükler sebebiyle yeterince ilgilenilememiştir ve dengesizlikler devam etmiştir. Cumhuriyetin kuruluşundan planlı döneme kadar bu alanda ciddi çalışmalar yapılamamıştır. Birinci ve ikinci sanayi kalkınma planlarında bölgesel kalkınmanın sağlanmasına yönelik herhangi bir önlem alınamamış sadece yatırımların yurt içinde dengeli dağılımı öngörülmüştür. Yeterli çalışmaların yapılmaya başlandığı planlı dönemde ise kısmi olarak probleminin sebepleri ve sonuçları analiz edilerek dengesizlik problemi ele alınmaya başlamıştır.

3. SOSYO - EKONOMİK NEDENLER

Bölgesel dengesizliğin ortaya çıkmasında rol oynayan nedenlerin başında sosyo-ekonomik nedenler gelmektedir. Birinci kısımda dengesizliğin çıkış nedenlerini ifade ederken belirttiğimiz belirleyici faktörler Türkiye içinde geçerli olmaktadır. Diğer bir ifade ile gelişme farklılıklarını ortaya koyan ve coğrafi faktörlerle birlikte şekillenen ileri ve geri bağlantıların kuvvetliliği yani dışsal ekonomilerin etkileri ülkemiz içinde geçerlidir.. Ülkemizde geleneksel ve modern kesimin bir arada bulunduğu ikili bir sosyo-ekonomik yapı mevcuttur. Bu ikili yapı ülkenin doğusu ile batısı arasındaki farklılıkları incelemek sureti ile görülebilmektedir. Örneğin, Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesinin ülkenin batısına göre geleneksel yapının korunduğu, alt yapı harcamalarının yetersiz olduğu, aktif elemanlar ve yörenin mevcut sermayesini de kapsayacak şekilde göç olgusunun yaşandığı, tarımın verimlilikten uzak bir şekilde gerçekleştiği sanayinin ise yok denecek kadar az olduğu görülmektedir.

Ülkenin batısında ise alt yapı yatırımları ülkenin doğusu ile kıyaslandığında oldukça yüksek seviyededir. Tarımın tahıl üretiminden ziyade sebze ve meyve üretimine dayandığı, iş gücü probleminin yaşanmadığı ve geniş pazarlara sahip bir ekonomik yapı ile karşılaşmaktayız. Bölgesel gelişmişlik farkını bu şekilde ortaya koyduğumuzda sanki tarımın mümkün olduğunca azaltılıp sanayiye ağırlık verilmesinin ülkemiz için geçerli

olduğu ileri sürülebilecektir. Türkiye'nin de temel amacının sanayileşme olduğu genel kabul görmüştür. Fakat Türkiye'de sanayileşme konusunda tarımın oynayabileceği rolün gözden kaçtığı gözlemlenmektedir. Öyleyse yapılması gereken tarım mı sanayi mi gibi şeklinde uygulanması mümkün olmayan suni ayırımlar yaratıp organik bağlarla birbirine bağlı olan iki sektörü ayırmak yerine tarımsal üretimde önemli artışlar sağlayarak sanayileşme sürecinin hızlanmasına katkıda bulunmalıdır.¹ Bu belirttiğimiz doğrultuda politikalar belirlenmediğinden var olan dengesizlikler daha da körüklenmektedir.

Doğu Anadolu'da ki tarımsal üretimin halkın ancak kendi ihtiyaçlarını karşılamaya yetecek kadar olduğu ve çok az bir kısmının pazarlara bildiğinden Doğu Anadolu'da hayvancılıkta Avrupa standartlarından uzak bir üretimin olması, meraların hala kamu malı niteliğinde verimsiz şekilde kullanılması mevcut farklılıkların daha da yükselmesine yol açmaktadır. Ekonomik kutuplaşmanın hep batıdan yana olması doğunun ülke ekonomisine olan katkısının sınırlı olmasına ve gelişme hamlesinin gerçekleştirilememesine yol açmaktadır. Bu sebeple bölgesel dengesizlikler de devam etmektedir.

Belirtmiş olduğumuz nedenler, devletin bu dengesizliklere müdahale gerekçesini oluşturmak bakımından da önemli olmaktadır. Sadece tarihi, coğrafi ve ekonomik nedenlerden kaynaklandığı zannedilse de konunun Türkiye açısından ihmal edilemeyecek bir boyutu daha bulunmaktadır. Bu ise kültürel yapının şekillenmesi ve bunun bölgesel dengesizlikler üstünde ki etkilerin ne yönde olduğunun tespiti. Halen farklı etnik grupların varolan ülkemizde devletin uyguladığı yanlış politikaların şekillendirdiği ve her grubun kendi yapısını koruyacak nitelikteki taleplerinin göz önüne alınmadığı bir yapı mevcuttur. Özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde ortaya çıkan aşiretler ve aşiret dışı gruplar, şeyhler ve tarikatları mevcudiyetini korurken ortak paydasız yaklaşımların başarı şansı pek görülmemektedir.

¹ Ömer GÜRKAN, "21.yüzyıla Doğru Türkiye-Tarımsal ve Sınai Gelişme Önünde Blokaj Etkisi Yaratın Faktörlerin Türkiye'nin Geleceği Açısından Önemi", *İktisat-İşletme ve Finans Dergisi*, Yıl.7, sayı 73, Nisan 1992, s. 49.

Bu grupların önemi bu kadar büyükken bu konuda yapılmış ciddi bir çalışmada bulunmamaktadır. Özellikle Doğu ve Güneydoğu konar-göçer veya yerleşik aşiret-kabile yapısı sosyoloji, antropoloji-etnoloji ve diğer ilgili birimlerin ortaklaşa çalışmaları ile geniş çapta bir çözüme kavuşturulamamıştır. Bölgesel kalkınma sürecine yönelik çözüm yolları arasında mutlaka bu yaklaşımların göz önüne alınması gerektiği fikri ortaya atılmaktadır. Bunun için ortaya atılan görüşlerden birisi de bölgesel yeni alt kuşaklar oluşturmak ve böylece birinci derecede önemli olan kültür sahalarını tespit etmek suretiyle, kalkınma sürecine ağırlık verilmesi şeklindedir.¹

Her ne kadar cumhuriyet döneminde başlatılan idari örgütlenme, eğitim seferberliği, kısmi teknolojik gelişmeler ve sanayileşme bu bölgeye yönelik projeler bu sorunu tam olarak ortadan kaldırmaya yetmemiştir. Bu kurumlardan aşiretler çoğu zaman aileleri de aşarak toplumsal gruplaşmayı sağlayan bir bağ olmaktadır. Bölgenin kırsal kesiminde bu bağ daha da güçlenirken kent merkezlerinde azalmaktadır.² Sonuç olarak bölgesel dengesizliklerle mücadelede bu toplumsal yapı şekillenmesi dikkate alınmalı bu kurumlaşmış yapılarının etkileri olabildiğince azaltılmaya çalışılmalıdır, millet kavramına zarar verici bu alt oluşumların, millet olgusu etrafında bütünleşmeleri için yeni sosyo-ekonomik ve kültürel yaklaşımlar belirlenmelidir.

Bütün bunlara ilave olarak ortaya çıkan ve bir neden olarak ortaya koymak istediğimiz terör de ne yazık ki bölgesel gelişmenin önünde bir engel olarak durmaktadır. Sosyal önlemlerin başında terör sorunun çözüme kavuşturulması gelmektedir. Terör sorunu çözümlenmedikçe ekonomik önlemlerin bir faydası olmayacaktır.³ Terör sorunu, ekonomide verimli alanlara harcanacak kaynakların israfına yol açması, yatırımcının bu bölgelere yatırımdan kaçınması ve varolan yatırımların sabote edilmesi risklerini taşıdığından biran önce ortadan kaldırılması gereken bir problem olmaktadır.

¹ Orhan TÜRKDOĞAN, "Doğu ve Güneydoğu' da Aşiret ve Sosyo-Antropolojik Yaklaşımlar", Van Valiliği ve Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Kuşağında Doğu ve Güneydoğu Anadolu Sempozyumu, Van, 1997, s. 89.

² Feramuz AYDOĞAN, "Doğu ve Güneydoğu Anadolu'daki Sosyo-Ekonomik ve Kültürel Yapının Aileye Etkileri", Van Valiliği ve Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Kuşağında Doğu ve Güneydoğu Anadolu Sempozyumu, Van 1997, s.269.

³ AKTAN, a.g.r., s. 67.

B. BÖLGESEL DENGESİZLİK KRİTERLERİ

Türkiye’de bölgesel dengesizliğin ortaya çıkış nedenlerini belirttikten sonra şimdi de bölgesel gelişmişlik farklılıklarının göstergeleri kabul edilebilen bazı farkları incelenmesi yararlı olacaktır. Bunlar, Nüfus yoğunluğu ve şehirleşme, Sınai faaliyetlerin dağılımı, İşgücü dağılımı, Gelir dağılımı, Kamu yatırımları dağılımı, Eğitim ve Sağlık hizmetleri, Tarımsal yapı ve Endüstriyel yapı şeklinde sıralanabilir.

Bu faktörlerin ayrı ayrı incelenmesi Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)’nin 1996’da yapmış olduğu illerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırmasının sonucunda ortaya çıkan bölgeler arası mevcut farklılıkların neden doğduğunun anlaşılmasına katkıda bulunacaktır. 58 değişken kullanılarak yapılan çalışmaya göre, endeks değerleri itibarıyla Marmara Bölgesi en gelişmiş bölgedir. Bu bölgeyi Ege ve İç Anadolu Bölgeleri takip etmektedir. Bunlardan sonra ise ülke ortalamasını en iyi yansıtan Akdeniz Bölgesi yer almaktadır. Endeks değeri itibarı ile ülke ortalamasının altında kalan bölgelerimiz ise Karadeniz, Güneydoğu Anadolu ve sonuncu olarak Doğu Anadolu Bölgesidir.¹ Bu farklılıkların giderilmesi devletin temel hedeflerinden biri olduğu için yukarıdaki faktörlerin incelenmesi yararlı olacaktır.

1. NÜFUSUN YOĞUNLUĞU VE ŞEHİRLEŞME

Nüfus yoğunluğu, bilindiği gibi, nüfusun ülke toprakları üzerinde dağılışı demektir. Bu hususta ilk ölçü, nüfusun yoğunluğu “ortalama yoğunluk”tur. Bir kilometre kareye düşen insan sayısına “nüfusun ortalama yoğunluğu” denir ve toplam nüfusun ülkenin yüz ölçümüne bölünmesi ile bulunur.² Nüfus yoğunluğu doğal ve ekonomik faktörlere bağlı olarak ülke üzerinde değişik şekillerde oluşmaktadır. Bölgesel dengesizlik problemi açısından nüfus yoğunluğu üzerinde durmamızın gerekçesi; nüfus yoğunluğu yüksek olan bölgelerin ekonomik gelişme yönünden daha aza nüfusu olanlara göre ileri olmasından kaynaklanmaktadır.³

¹ Erdoğan SATILMIŞ, Türkiye’de Devlet Yardımlarının Bölgesel Gelişmeye Etkileri (Uzmanlık Tezi), DPT Müsteşarlığı, Bölgesel Gelişme Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Mart 1997, Ankara, s.24.

² HİÇ, a.g.e., s. 253.

³ KARLUK, a.g.e, s. 9.

Bölgelerimizin nüfus yoğunluğunun gelişmişlik sıralanması da bu ilişkinin bir ispatıdır. Nitekim Marmara ve Ege Bölgesi gibi tarım, sanayi ve ticaret bakımından önde olan bölgelerin nüfus yoğunluğu yüksektir. Tarıma elverişli olmayan ve diğer nedenlerle sanayi ve ticaretin gelişmediği Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde ise yoğunluk daha azdır.¹ Nüfus yoğunluğunun belirli bölgelerde artması bu bölgeler için ekonomik açıdan olumlu sonuçlar meydana getirirken, nüfus yoğunluğu az olan bölgeler açısından çeşitli dezavantajlar yaratmaktadır. Nüfus yoğunluğunun yüksek olması bu bölgelerin gelişme hızını yükseltmekte ve yüksek gelişme hızı diğer bölgelerden bu bölgelere bir göç akımının doğmasına neden olmaktadır. Bu sebeplerle gelişmişlik farkları daha da açılmaktadır.

Nüfusun bölgesel dengesizliklerle ilişkilendirilecek bir yönüde artış hızı olmaktadır. Doğu ile Batı arasında bu yönde de bir dengesizlik vardır. Doğuda doğurganlık oranı batıya göre yüksektir. Bu temel olarak iki neden kaynaklanmaktadır. Bunlar, sosyal güvensizlik ve ekonomik maliyetsizliktir. Doğuda yaşayan düşük gelirli kesimin gelecekte beklentilerinin iyi olmaması ve çocuklarını geleceklerinin garantisi olarak görmeleri sosyal güvensizlik nedeni, bu bölgelerde artan nüfusun bir maliyet yüklememesi de ekonomik maliyetsizlik olarak ifade edilmektedir.² Bu bölgelerde yaşam standartlarının elde edilen gelirle orantılı olarak düşük olması yüksek nüfus artışı hızı ile birleşince bu bölgeler azgelişmişlik kısır döngüsünden kurtulamamaktadır.

Devletin yoğun müdahalelerine rağmen gelişmişlik farklılıklarının sürmesinin temel nedenlerinden biri, nüfusun sahip olduğu büyüklük iken, bu bölgelerdeki yerleşim birimlerinin dağınıklığı başka bir önemli nedendir. Nitekim bu büyüklük ve dağınıklık, kamu kaynaklarının etkin kullanılmamasına neden olmaktadır.³

Yukarıda kısaca ifade etmeye çalışıldığı gibi, yerleşim birimlerinin nasıl şekillendiği bölgesel dengesizliğin belirleyicisi olmaktadır. Kentleşmenin yaygınlaştığı

¹ HİÇ, a.g.e., s. 254.

² DEMİR, a.g.m., s.101.

³ DPT, *İllerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması* (1996), Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Yayın No:2466, Aralık 1996, s.11.

bölgeler gelişmiş bölge olarak, sınırlı olduğu bölgeler ise azgelişmiş olarak ifade edilmektedir. Çünkü kentleşme, sanayileşmeye ve iktisadi değişmeye koşut olarak kent sayısının artması ve kentlerin büyümesi sonucunu doğuran toplum yapısında, artan oranda örgütlenme, iş bölümü ve uzmanlaşma yaratan insanların davranış ve ilişkilerinde kentlere özgü değişikliklere yol açan bir nüfus birikimi sürecidir.¹

Kentleşmeyi bu belirttiğimiz anlamda değerlendirdiğimizde, büyük kentler olarak nitelendirilmeyen kentlerin Samsun-Adana çizgisinin doğusunda kaldığı ifade edilebilir.² Kentleşmenin cumhuriyetin kuruluşundan bu yana gelişimini incelediğimizde, kentleşme düzeyinin sürekli olarak yükseldiği görülür. Fakat bu, kentleşmenin istenilen seviyeye geldiğini ve az gelişmiş bölgelerdeki sorunların çözümlendiği anlamında değerlendirilmemelidir. Ayrıca kentleşmenin var olabilecek olumsuzlukları ortadan kaldıracı bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir. Aksi takdirde kentleşmenin köylerdeki yoksulluğun kentsel yoksulluğa dönüştürmekten öteye bir katkısı olmayacaktır. Aşağıda sunacağımız tablo:2’de bölgeler itibariyle kentleşme sürecini görebilmekteyiz.

TABLO 2
COĞRAFİ BÖLGELERİN KENTLEŞME DÜZEYLERİ (%)

BÖLGELER	1940	1960	1980	1985	1990
Marmara	35.1	43.3	68.7	74.1	75.1
Akdeniz	20.1	31.6	48.8	52.2	54.3
Ege	23.3	30.3	48.6	54.8	53.3
İç Anadolu	14.8	24.8	47.4	53.3	59.5
Güneydoğu Anadolu	15.8	16.1	36.5	39.9	53.5
Doğu Anadolu	9.3	13.4	27.2	31.1	37.5
Karadeniz	7.2	11.4	24.0	29.2	33.7
TÜRKİYE	18.0	25.2	45.4	50.9	55.4

Kaynak: Ruşen Keleş, *Kentleşme Politikası*, 3. baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 1996, s. 47

¹ Ruşen KELEŞ, “Kentleşme ve Kamu Yararı”, *Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992)*, IULA-EMME, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz Ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı, 1993, s.66.

² KELEŞ (1984), a.g.e, s.30.

Tablodaki veriler incelendiğinde kentleşme oranının yükselme trendinde olduğunu görmekteyiz. Fakat kentleşmenin sağlıklı bir şekilde gerçekleşmesi için önlemlerin alınamaması, metropolitan alanlara yönelik olan yönelimin engellenememesi sonucunda, bu kentler büyük problemlerle karşı karşıya kalmaktadır. Bu sebeple doğu ile batı arasındaki gelişmişlik farkları kentleşme oranlarının farklılığından dolayı devam etmekte iken, metropolitan alanların çarpık kentleşme sorunları yaşamasına neden olmaktadır. Tüm bu sebeplerden kentleşmeden doğması beklenen olumlu etkiler ortaya çıkamamaktadır. Kentlerin plansız, göçleri kaldırmakta güçlük çeken büyüklüklere sahip olmaları yanında sosyal güvenlik önlemlerinin alınması ve doğurganlık oranlarının düşürülememesi sebepleri ile sadece yaşanan sorunların mekansal değişikliği söz konusu olmaktadır.

Nitekim Türkiye’de özellikle 1955’ten buyana gözlenen nüfusun büyüklüğü, yapısı, coğrafi dağılımı ve yoğunluğundaki değişimler kentlerde daha yoğun olmak üzere hissedilmiştir. Kentleşmelerin beraberinde getirdiği göç ile daha da karmaşık hale gelen sorunların hükümet ve toplum arasındaki ilişkilerin gelenekçilik otoriter sistem ve dengesizlik olarak nitelendirilen atmosfer içinde yer almasına yol açmıştır.¹ Kentleşme ile birlikte her ne kadar belli kesimlerde yeni kalıplar oluşsa da geleneksel kalıplar yerleşmiş eski adetlerle değişimlere karşı koymaya devam eden bir toplumsal yapı ile hizmetleri yerine getirmeye çalışan politik zihniyetin birleşmesi sonucunda sorunlar çözülmemiştir. Bu yüzden Türkiye’de kentleşme olgusu gerçek manada gerçekleşmeyecek bir yapı sergilemiştir.

2. ENDÜSTRİYEL YAPI

Sınai faaliyetlerin dağılışı doğal olarak işletmenin kuruluş şartlarını kolaylaştıran faktörlere göre şekilleneceğinden bu faaliyetlerin dağılımında da bölgeler arası farklılıklar gündeme gelmiştir. Yine bu yönden ülkemizde ki bölgesel sıralamanın sınai faaliyetlerin en yoğun olduğu bölge olarak Marmara Bölgesi bu faaliyetlerin katma değer oluşumunu

¹ UNDP (United Nations Development Programme), Human Development Report Turkey, 1997, Ankara, s.25.

şekillendiren sürükleyici sektörler olma vasfı ile GSYİH değerine yansımaktadır. 1993 yılı verileri ile Marmara Bölgesinin ülke GSYİH' ya katkısı %36 civarındadır. Marmara'dan sonra ikinci sırada Ege gelmektedir. İç Anadolu ise bu kuruluşların sayısı ile Ege bölgesinin önüne geçmekte ve sanayi belli noktalarda yoğunlaşmayıp çeşitli sanayi kutupları yaratarak yaygınlaşmaktadır. Akdeniz Bölgesi ise imalat sanayi katma Değeri ile üçüncü sırada yer almaktadır. Bu bölgeleri yaratmış oldukları katma değere göre Karadeniz, Güneydoğu ve Doğu Anadolu Bölgeleri izlemektedir.¹

Karadeniz bölgesinde de sanayi faaliyetlerin alt sıralarda yer aldığı görülmektedir. Karadeniz'in coğrafi yapısının elverişsiz olmasına rağmen sanayinin gelişmemesi devletin bu bölgeye yapmış olduğu yatırımların yetersizliğinden kaynaklanmaktadır.² Görüldüğü gibi Türkiye'deki sınai yapı oldukça dengesizdir. Özellikle Güneydoğu Anadolu bölgesi için geçerli olan bir gerçeklikte söz konusudur. Bu ise, bölgesel kalkınma planlarının bu faaliyetleri olumlu yönde etkilediğidir. Cumhuriyet tarihinin en büyük projelerinden biri olan GAP projesinin etkisi ile sulu tarıma geçilmiş ve bunun sonucunda sınai girişimciliği yönelik ümit verici bir kıpırdanma gözlenmiştir. GAP'ta tarım ve tarıma dayalı imalat sanayinin ürünleri bakımından bir ihracat merkezi olma yönünde ilerlemekte ve sanayi yapıdaki farklılıklar azalmaktadır.³

Bunlara ilave olarak gerçekleştirilen Organize Sanayi Bölgeleri (OSB), Küçük Sanayi Siteleri (KSS) ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri yolu ile gerçekleştirilmeye çalışılan sınai kuruluşlarını yayma çabası bu büyük farklılığı gidermede yeterli olmamaktadır. Bu kuruluşların dağılışı hala bölgesel dengesizliğin sebeplerinden birisidir. Çünkü kamu ile birlikte bu hamleyi gerçekleştirecek girişimci kesimin teşvik edilmesinde birçok problemle karşı karşıya bulunulmakta ve bunların giderilememesi de bu farklılığın sürmesine yol açmaktadır.

¹ DPT (1996), a.g.r., s.76.

² AYDOĞAN, a.g.t., s.265.

³ Önsel ÜNAL-Sinan ÇETİN, "21.Yüzyıla Damgasını Vuran Dev Proje", Türkiye Gazetesi, 14 Mayıs 1998, s.3.

Devletin yapması gereken sanayinin gelişmesini sağlayacak ilk adımı atmasıdır. Herhangi bir malın bir merkezde üretilmeye başlanması yada bir hizmetin bir merkezde doğabilmesi o mal yada hizmete olan talebin belli bir düzeye erişmesi diğer bir deyişle belli talep eşiklerinin aşılması gerekmektedir. Ancak yeni ekonomik kutupların yeni merkezlerde oluşturulmasını hedef alan endüstrileşme stratejisi, talep eşiği aşılamayan yerlerde bile, bir süre için bir miktar sosyal pahayı üstlenebilir. Bu tür bir endüstrileşme stratejisinde bazı işletmeler talep eşiği aşılmadan kurulacak ve talep uyarılacaktır.¹

TABLO 3
KÜÇÜK SANAYİ SİTELERİNİN COĞRAFİ VE GELİŞME ÖNCELİĞİ
AÇISINDAN DAĞILIMI

COĞRAFİ BÖLGELER	Tamamlanmış Projeler			Devam Eden Projeler		
	Sayı	İşyeri Sayısı	%	Sayı	İşyeri Sayısı	%
Marmara	40	10.552	16	29	7.593	18
Ege	42	10.015	16	25	8.924	21
Akdeniz	27	8.593	13	21	6.119	15
İç Anadolu	64	15.078	23	22	3.858	9
Karadeniz	50	10.441	16	42	7.496	18
Doğu Anadolu	24	5.096	8	17	2.462	6
G. Doğu Anadolu	14	4.874	8	18	5.463	13
Türkiye Toplam	261	64.949	100	174	41.915	100
Bölgesel Gelişim	sayı	işyeri sayısı	%	sayı	işyeri sayısı	%
Kalkınmada 1.Derecede Öncelikli Bölge	30	4.670	7	30	5.676	14
Kalkınmada 2.Derecede Öncelikli Bölge	48	11.621	18	41	6.321	15
TOPLAM	78	16.291	25	71	11.997	29
Gelişmiş Ve Normal Bölge	183	48.358	75	103	29.918	71
TÜRKİYE TOPLAM	261	64.649	100	174	41.915	100

Kaynak: Ahmet Çakmakçı, "İki binli Yıllara Girerken Sanayi Gelişimi ve Sanayi Stratejilerinde Küçük İşletmelerin Rolü", *Küçük İşletme, Antalya Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği*, Yıl:2, Sayı:6, Nisan 1996, s. 10.

¹ DPT, "Dışsal Ekonomiler ve Endüstriyel Konum", Kalkınmada Öncelikli Yörelere Dairesi, Yayın No: 1438, Ankara, 1975, s.43.

Sonraki aşamalarda ileri ve geri bağlantılarla dışsallıklar doğacak ve endüstrileşme sürecinin gelişimini sağlayıcı temellerin atılması sağlanacaktır. Bundan dolayı, ülke çapında bu sanayi işletmelerinin gelişmesi yönünde yapılan çalışmalar kapsamında ele alınabilecek küçük sanayi işletmelerinin bölgelere göre dağılımı da mevcut dengesizlikleri göstermeye yetmektedir.

Bu amaçla Tablo 3' teki verileri incelemek yararlı olacaktır.

Tablodan da görüldüğü gibi asıl olan KÖY'ler olduğu halde bu sitelerin dağılımında da gelişmiş ve normal bölgeler daha üst sıralarda bulunmaktadır.

3. İŞGÜCÜ DAĞILIMI

Bilindiği gibi işgücünün dağılımı da bölgenin gelişmişlik düzeyini gösteren en önemli değişkenlerden biridir. Ülkenin gelişmiş bölgelerinde tarım kesiminde istihdam edilen işgücünün oranı düşüktür. Azgelişmiş bölgelerde ise bu oran oldukça yüksek seviyededir. İşgücü, bu yönü ile bölgesel dengesizliğin ortaya konulmasında kullanıldığı gibi tarım kesiminden sanayi kesimine doğru göçün sebebi olması nedeniyle de önemli bir gösterge olmaktadır. Çünkü ülkemizde tarım kesiminde çalışanların birçoğu gizli işsiz konumunda bulunmaktadır. Ayrıca üretime katılan işgücünün cinsiyeti de gelişmiş bölge, azgelişmiş bölge ayrımının yapılmasında etkili olmaktadır. Aşağıdaki tablo da 1990 yılına ait istihdam göstergeleri bulunmaktadır. Tablo bölgeler itibari ile doğu-batı farklılığının ne kadar keskin olduğunu açıkça göstermektedir.

TABLO 4
BÖLGELER İTİBARIYLA İSTİHDAM GÖSTERGELERİ(1990)

	Tarımda Çalışanlara Oranı (%)	Sanayide Çalışanların Oranı (%)	Ücretli Çalışan Kadınların Oranı (%)
Marmara	28.89	24.34	10.35
Ege	54.07	13.80	8.85
Akdeniz	57.34	10.14	6.09
İç Anadolu	50.48	11.19	6.09
Karadeniz	71.10	7.64	3.10
Doğu Anadolu	71.93	3.98	2.10
Güney Doğu Anadolu	67.29	6.32	3.02
TÜRKİYE	53.66	12.80	6.37

Kaynak: SATILMIŞ, a.g.t, s.27

Bu tablodan ortaya çıktığı gibi, tarım kesiminde çalışan nüfusun payı küçümsenmeyecek düzeydedir. Yine 1997 verileri ile Türkiye’de imalat sanayiinde çalışan nüfusun payına baktığımızda, bu kesimde çalışanların % 50’si sanayinin en yoğun olduğu Marmara Bölgesi’nde, sivil işgücünün imalat sanayiinde, ikinci yoğun çalıştığı bölge ise %16.1 ile Ege Bölgesi’ dir. Doğu Anadolu Bölgesi ise, %2.2 ‘lik payı ile bölgeler arasında son sırada yer almaktadır.¹ Çalışan işgücünün önemli bir bölümünün tarım sektöründe istihdam etmek zorunda kalınması, sanayinin olmaması ve geleneksel tarım işletmeleri nedeniyle en yoksul iller bu bölgelerde yer almaktadır.

4. GELİR DAĞILIMI

Bölgesel dengesizliğin en önemli göstergelerinden biri olan gelir dağılımı, üretim faktörlerinin gelirin paylaşımın da aldıkları paylar ve bunların bölgesel dağılımının ne şekilde dağıldığını ortaya koymak suretiyle mevcut durumu sergilemektedir. Günümüzde ülkeler gerek gelir eşitsizliğini azaltıcı, gerekse bu eşitsizliğin uzun vadede çözümüne yönelik politikalar ile gelir dağılımında adalet sağlanmaya çalışılmaktadır.

¹ Ekonomik Forum, “Bölgesel Denge İçin Projeler”, Yıl:5, Sayı:2, TOBB Aylık Dergisi, 15 Şubat 1998, s. 51.

Gelir dağılımında adalet piyasa mekanizması içinde her zaman tam olarak gerçekleşmeyebilir. Bu sebeplerle devletler, boyutları ülkeden ülkeye değişiklik gösteren dengesizliklere müdahale etme gereği duymaktadırlar. Müdahalenin derecesi nasıl olursa olsun, devletin gelir dağılımına müdahalesi üç şekilde olmaktadır. Bunlar:¹

- 1- Doğrudan piyasalara müdahale: Bu uygulamada asgari ücretin belirlenmesi, sendika yasaları, dış ticaret mevzuatları birer araç olarak kullanılmaktadır.
- 2- Servet dağılımını değiştirme yoluyla gelir dağılımına müdahale: Bunun en önemli araçları toprak reformu ile veraset ve intikal vergisidir.
- 3- Piyasalara sonradan müdahale: Devlet vergiler ve harcamalar yoluyla gelirin yeniden dağılımını sağlayabilir. Bunun için sermaye gelirlerinin emek gelirine göre daha fazla vergilendirilmesi, artan oranlı bir gelir vergisi tarifesi, asgari ücretin vergi dışı bırakılması, lüks tüketim üzerine yüksek oranda vergi uygulanması ve harcamalar yönünden ise transfer harcamalarının arttırılması şeklinde sıralanabilir.

Aslında bu belirttiğimiz hususlar bölgesel dengesizlikleri azaltmada kullanılan araçlardan bir kısmını oluşturmaktadır. Bu kadar önemli olan ve eşitsizliğin giderilmesine çalışılan gelir dağılımındaki yapının ülke genelinde dengeli olmadığı ve kişi başına düşen gelirin bölge düzeyindeki dağılımı aşağıdaki tablo yardımıyla incelenmesi yararlı olacaktır.

Tablo 5’de 1935’den buyana kişi başına gayri safi hasılanın ve bölgelerin toplam gayri safi hasılaya katkılarının gelişimi gösterilmektedir. 1975, 1980 ve 1985 yılları dışındaki gelir tahminleri farklı yöntemlerle ortaya konulmuştur. Fakat vermeye çalışılan genel gelişimin ne yönde olduğudur. Kişi başına gelir 1935’de ulusal ortalamanın Güneydoğu’ da %72.71’i, Doğu Anadolu’da %67.36’sı iken, bu oran 1990’a gelindiğinde Güneydoğu’ da %53.23’e, Doğu Anadolu’da ise %42.30’a düşmüştür. Doğu’ da gelişme bir yana gerileme ortaya çıkarken ülkemizin batısında yer alan Marmara ve Ege’de ise artış trendi izlenmiştir. Nitekim aynı tarihler arasında Marmara Bölgesinde %146.6’dan %155.4’e, Ege’de %117.44’dan %117.57’ye yükselmiştir. Ege

¹ Hülya KİRMANOĞLU, “Türkiye’de Gelir Bölüşümünün Yapısı ve Gelir Bölüşümü Politikaları”, 12. Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya, 1997, s. 4.

Bölgesindeki bu artış çok düşükmüş gibi görünse de en azından mevcut durumun korunması ve bir miktar da olsa artış sağlanması bakımından önemlidir.

TABLO 5

I. KİŞİ BAŞINA DÜŞEN MİLLİ GELİRİN YÜZDESİ OLARAK KİŞİ BAŞINA DÜŞEN BÖLGESEL GELİR ^a
II. MİLLİ GELİRİN YÜZDESİ OLARAK BÖLGESEL GELİR

Bölge ^b		1935 ^c	1960 ^c	1965	1975	1980	1985	1990	1994 ^d
Marmara	I	146.6	132.21	163.45	169.24	163.28	172.87	155.04	142.81
	II	26.72	27.61	30.58	33.83	34.41	37.83	36.50	35.86
Ege	I	117.44	101.90	102.35	108.87	124.99	128.90	117.57	117.09
	II	17.31	14.41	14.34	14.57	16.64	17.15	15.81	16.48
Orta Anadolu	I	90.89	105.85	105.01	87.77	87.29	81.46	88.78	91.95
	II	17.48	21.35	21.28	17.79	17.23	15.77	16.59	16.19
Karadeniz	I	72.60	76.41	73.19	76.23	73.64	68.82	74.21	78.66
	II	14.49	13.84	13.06	12.38	11.39	9.99	9.71	9.73
Akdeniz	I	113.74	100.78	85.15	91.60	96.39	84.92	82.77	84.32
	II	12.79	12.02	10.36	11.97	13.07	11.88	13.51	14.18
Doğu ^e	I	67.36	77.99	58.71	52.82	45.78	43.93	42.30	45.08
	II	7.10	8.68	6.59	5.80	4.88	4.52	4.09	3.97
Güneydoğu ^f	I	72.71	85.78	64.39	64.18	52.35	49.03	53.23	53.78
	II	4.18	5.02	3.81	3.97	3.23	3.27	3.79	3.60

- NOT:** a. Bölgesel Gelir Gayri safi Bölgesel hasıla, milli gelir gayri safi yurtiçi hasıla cinsindendir.
b. Bölgelerin sınırları kaldırılan yada yeniden kurulan il sınırlarına göre düzeltilmiştir.
c. 1935 ve 1960 verileri, 1961 sabit fiyatlarla, diğer veriler cari fiyatlarıdır.
d. 1990-1994 arası nüfus artış hızlarının, 1985-1990 arasındaki hızlarla aynı olduğu kabul edilmiştir.
e. 1987 sabit fiyatları ile, doğuda kişi başına düşen gelir, milli ortalamanın 1990'da %41.15'i, 1994'te %50.93'idi.
f. 1975-1986 dönemi için illerin gayri safi hasılasının hesaplanmasında ilgili kaynaklarda verilen bilgiye göre, madencilik ve taş ocaklığı sektörü için tahmin yapılırken, önce bu sektörde yaratılan toplam katma değer bulunmuştur ve sonra bu toplam, çalışan sayısına göre illeri dağıtılmıştır. Bu Güneydoğu için hatalı bir yöntemdir. Çünkü ham petrol çıkarımı, diğer sektörlerle nispeten çalışan başına yaratılan katma değeri çok yüksek olan bir sektördür. Bu tabloda ham petrol üretiminde yaratılan gerçek katma değer kullanılarak hata düzeltilmiştir. Türkiye'de çıkarılan ham petrolün tümünün bölgeden çıkarıldığı kabul edilmektedir. 1990 ve 1994 yılları için ilgili kaynaklarda tahmin yöntemlerine ilişkin bilgi olmadığından herhangi bir düzeltmeye gidilmemiştir.

Kaynak: MUTLU (1998), a.g.r., s.3.

Bu dönemde hızlı nüfus artışı ve gerileyen ekonomik faaliyetlerden dolayı, Doğu ve Güneydoğu' da kişi başına düşen gelir azalmıştır. Yine aynı dönemde, Güneydoğu toplam gayri safi hasılasının %4.8'ini, Doğu' da %7.1'ini karşılarken, 1990'da Güneydoğu %3.79'unu, Doğu Anadolu ise %4.9'unu karşılar hale gelmiştir. Marmara ve Ege'de ise

artış trendi gözlenmiş, Marmara'da %26.72'den %36.5'e yükselmiştir. Ege'de ise %17.31'den, %15.81'e yükselmiştir. Görüldüğü gibi gelir dağılımı açısından eşitsizlik yer almaktadır.

5. KAMU YATIRIMLARININ DAĞILIMI

Kamu yatırımlarının bölgesel dengesizliklerin ölçülmesinde bir ölçüt olarak kullanılması, dengeli bir şekilde dağılımının sağlanması yönüyle bir gösterge olarak kabul edilmesi açısından önemli olmaktadır. Gerek ekonomik gerek sosyal gelişme açısından dengeli kalkınma temel gayeyi teşkil ettiğine göre, yatırımlar bugün çeşitli teşviklerle geri kalmış bölge ve illere yöneltilmelidir. Bu bakımdan yatırımların coğrafi dağılımı da sektörel dağılım kadar önemlidir¹. Bu yüzden bir çok ülkede kalkınmasına öncelik verilen bölgeler ilan edilmekte ve yatırımların bu bölgelere kanalize edilmesine çalışılmaktadır. Türkiye'de de öncelikli yörelerde çeşitli teşvik tedbirleriyle bu yatırımlar arttırılmaya çalışılmaktadır.

TABLO 6
BÖLGELER İTİBARIYLA KAMU YATIRIM HARCAMALARI(CARİ
FİYATLARLA MİLYON TL)

Bölgeler	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Akdeniz	950.289	1.174.412	3.216.564	2.709.027	5.119.884	7.119.469	19.879.252
Doğu Anadolu	814.525	1.184.913	1.976.075	3.922.532	4.678.694	13.054.346	23.371.304
Ege	2.156.892	2.756.871	5.250.907	5.625.543	6.146.535	10.427.423	23.159.455
Güney Doğu Anadolu	1.301.606	1.414.691	2.000.997	2.482.017	3.562.334	8.804.269	20.466.762
İç Anadolu	2.121.631	2.473.867	4.286.400	6.146.282	12.365.474	21.351.635	49.240.067
Karadeniz	1.002.501	1.264.302	2.156.548	2.563.219	3.332.038	6.867.870	22.869.391
Marmara	2.241.520	2.933.431	3.874.307	7.957.554	12.996.657	28.660.551	58.020.916
Muhtelif İller	14.319.033	28.781.57	45.401.702	83.950.993	119.930.481	143.741.505	215.774.462
TÜRKİYE (Muh. Hariç)	10.588.964	13.202.48	22.761.798	31.406.174	48.201.616	96.285.563	217.007.147
TÜRKİYE	24.937.997	41.984.06	68.563.500	115.357.167	168.132.099	240.027.068	502.781.609

Kaynak: DPT, İller ve Bölgeler İtibariyle Çeşitli Göstergeler, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Kasım 1997, s. 21.

Not: 1. Mahalli İdarelerin yatırımları ve fonlar dahil değildir.

2. Proje bazında illere dağıtılmayan birden fazla ili kapsayan yatırım harcamaları "muhtelif iller" başlığı altında verilmiştir.

¹ HİÇ, a.g.e.s.42

Tablo 6’da sunulan kamu yatırım harcamalarının dağılımını gösteren veriler incelendiğinde, az gelişmiş bölgeler için alınması gereken önlemlere paralel kamu yatırım harcamalarının yapılmadığı görülür.

Tablodaki veriler incelendiğinde, kamu yatırımlarının özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu gibi kalkınmada öncelikli yöreleri barındıran bölgelerdeki payı istenilen düzeyde değildir. 1990 yılı verileri ile Marmara Bölgesi’nin kamu yatırım harcamalarından aldığı pay %8 düzeyinde gerçekleşirken, gelişmişlik düzeyi açısından ülkenin en geri bölgesi olan Doğu Anadolu Bölgesinin payı %3 düzeyinde kalmıştır. 1996 yılı (Geçici rakamlar) rakamlarına baktığımızda ise Marmara’nın kamu yatırımlarından aldığı payın %11’e çıkmış olduğunu Doğu Anadolu’nun payı ise %1’lik bir artış sergileyerek %4 düzeyinde gerçekleştiğini görmekteyiz. Güneydoğu Anadolu bölgesine baktığımızda ise 1990 ve 1996 yılında aldıkları paylara baktığımızda %4 seviyesini koruduğunu görmekteyiz. Türkiye’de uygulanan ve/veya uygulanmaya çalışılan kamu harcamaları politikasının istenilen doğrultuda yönlendirilemediği ve yatırımların dağılımı yönünde bir dengesizliğin yaşandığı görülmektedir.

6. EĞİTİM VE SAĞLIK HİZMETLERİ

Eğitim ve sağlık gibi beşeri sermayeye yönelik olan hizmetlerin bölgesel dengesizliğin göstergesi olarak incelenmesi bu dengesizlikleri gerçekçi bir biçimde değerlendirmek açısından önemli olmaktadır. Bir ülkenin ekonomik ve sosyal gücünün, nüfusun okur-yazarlık durumuna bağlı olduğunu söyleyebiliriz. Okur-yazarların sayısının yüksek olduğu ülkelerde, ekonomik gelişme oranı da güç kazanır¹. Ülke için bu şekilde ortaya konan bir gerçekliğin bölgesel açıdan da aksi düşünülmeden değerlendirilmesi gerekmektedir. Ülkemizde bölgelere göre eğitim hizmetlerinin dağılımına baktığımızda bu hizmetlerin etkin olarak sunulduğu bölgelerin ekonomik gelişmişlik düzeyi açısından ön sıralarda olduğu, bu hizmetler yeterince sunamayan bölgelerin gelişmişlik düzeyinin çok alt seviyelerde kaldığı tespit edilmiş bulunmaktadır. Türkiye için yapılan araştırmalarda, eğitimde “bir yıllık” artışın geliri %7.8 oranında artırdığı, fakat hiç eğitimsizlere oranla

¹ Başol, (1995), a.g.e., s. 22.

ilkokul eğitiminin geliri %12-18 azaltırken, lise ve üstü eğitimin %11-12, lisans ve lisansüstü eğitimin %64-65 oranında yükselttiği hesaplanmıştır¹. Kişiler açısından bu kadar önemli değişiklikler yaratan eğitim düzeyi, illerin genel eğitim ve gelişmişlik düzeyini yansıtmak bakımından önemli olmaktadır. Bunun yanında okuma-yazma oranının nüfus içindeki dağılımında çeşitli sosyal göstergeler bakımından önemli olmaktadır. Örneğin, okuma-yazma bilen kadın nüfusun oranı, kadınların sosyo-ekonomik statülerini yansıtmaktadır.

İlkokul, ortaokul ve liselerde okullaşma oranları ise, eğitimin yaygınlığı ve katılım düzeyini göstermektedir². Hal böyle iken ülkemizde bölgeler itibariyle eğitim göstergelerinin nasıl olduğunu incelemeye çalışalım

TABLO 7
BÖLGELER İTİBARI İLE EĞİTİM GÖSTERGELERİ (%)

BÖLGELER	Okur-Yazar Oranı (%)	Üniversite Mezunları Oranı (%)	Okullaşma Oranları		
			İlkokul	Ortaokul	Lise
Akdeniz	80.85	4.24	98.25	71.20	46.13
Doğu Anadolu	68.16	3.33	93.69	48.84	33.37
Ege	83.86	4.73	98.33	76.05	47.81
Güneydoğu Anadolu	60.42	3.17	95.80	41.01	27.51
İç Anadolu	84.49	5.65	97.15	74.43	50.11
Karadeniz	78.45	3.29	96.22	63.69	42.21
Marmara	88.16	5.66	98.76	85.60	60.43
TÜRKİYE	80.46	4.72	97.10	68.65	46.52

Kaynak: DPT, a.g.r., s.98.

Not: Okur-Yazar ve üniversite mezunları oranı (1990), okullaşma oranları (1994-1995 öğretim yılı)

Görüldüğü gibi özellikle okullaşma oranlarının dağılımına baktığımızda bölgeler arasındaki dağılımın dengesiz olduğu görülmektedir. Eğitim gibi gerçekleştirilen sağlık hizmetlerinin dağılımı da, bölgesel farklılıkların ortaya konulmasında önemli bir gösterge olmaktadır. Toplum üyelerinin, geliri olsun

¹ Ufuk M. YÜCELEN, Cihan AYAN, Filiz YAKAR, Türkiye Genç İşadamları Derneği, "2000'li Yıllara Doğru Türkiye'nin Önde Gelen Sorunlarına Yaklaşımlar", Gelir Dağılımı, 1997, s.13.

² DPT, a.g.r., (1996), s.22.

olmasın, sağlık hizmetinden yararlandırılmasının insanın temel haklarından olan yaşama hakkının bir parçası olduğu kabul edildiğinden, devletler bu hizmetleri gittikçe artan oranlarda gerçekleştirmek için çaba sarf etmektedirler. Sağlık gibi bir hizmetin sahip oldukları dışsallıklar ve bu hizmetin üretiminde zor kullanımı ancak kamu ekonomisinin başvurabileceği bir yoldur¹. İşte bu özelliklere sahip sağlık hizmetlerinin ülkemizdeki yapısına baktığımızda kendine özgü bir şekilde bu hizmetlerin dağılımında çeşitli dengesizliklerin yaşandığı görülmektedir.

Ülkemizde sağlık hizmetlerinin aktif olarak gerçekleştirilmesi yönündeki çabalar kapsamında 1961'de çıkarılan genel sağlık yasası doğrultusunda yeni entegre sağlık hizmetleri programı kapsamında on beş yıl içinde ülke çapında sağlık hizmetlerini geliştirip, yaygınlaştırarak ücretsiz ya da ücretli paylaşma esasına göre tüm halkın eşit ve kolaylıkla paylaşımını sağlayabilmektir². Planlı döneme geçiş ile birlikte ele alınan sağlık hizmetlerindeki gelişmeyi sağlayıcı politikaların tam olarak uygulanmadığı ve varolan problemlerin devam ettiği istatistiksel verilerde de görülebilmektedir. Konumuz olan bölgesel dengesizlikler içinde sağlık hizmetlerinin nasıl bir yer edindiğini aşağıda sunacağımız bölgeler itibari ile sağlık göstergeleri tablosunda görebilmekteyiz.

TABLO 8
BÖLGELER İTİBARIYLA SAĞLIK GÖSTERGELERİ (1995)

Bölgeler	Hekim Sayısı	Hekim Başına Nüfus	Diş Hekimi Sayısı	Diş Hekimi Başına Nüfus	Diğer Sağlık Personeli Sayısı	Diğer Sağlık Personeli Başına Nüfus
Akdeniz	6.013	1310	1257	6265	18531	425
Doğu Anadolu	3.580	1511	321	16853	11014	491
Ege	10.341	809	1740	4809	25600	327
Güney Doğu Anadolu	2.769	2150	292	20386	8154	730
İç Anadolu	16.693	630	2069	5069	31920	329
Karadeniz	6.132	1319	888	9109	21212	381
Marmara	22.310	693	5025	3077	38211	405
TÜRKİYE	67.798	909	11592	5318	154642	399

Kaynak: DPT, a.g.r., s. 77.

Not: Askeri Sağlık Personeli Dahil Değildir.

¹ Kenan BULUTOĞLU, Kamu Ekonomisine Giriş, Filiz Kitabevi, İstanbul 1988, s.22.

² Yasemin YEGİNBOY, Ulusal Düzeyde Sağlık Hizmetlerinin Değerlendirilmesi, İzmir, 1993, s. 13.

Sağlık hizmetlerinden geri kalmış bölgelerin almış olduğu paylar, sadece hekim ve diğer personel sayısı açısından değil, diğer göstergeler açısından da pek farklılık arz etmemektedir. Sağlık hizmetlerinin uygulamadaki büyüklüğün temel göstergelerinden biri olan yatak sayısı açısından bölgelerdeki duruma baktığımızda ise Akdeniz Bölgesi on bin kişiye düşen yatak sayısı itibarıyla 20.8 yatak kapasitesi ile en iyi konumda olan bölge olurken, Karadeniz 20.2, Marmara 19.8, Ege 18.1, İç Anadolu 17.7, Doğu Anadolu 13.9 ve Güneydoğu Anadolu 9.6 ile takip etmektedir. Görüldüğü gibi genel anlamda tüm bölgelerimizde yatak sayısı yetersiz olmasına karşın ekonomik ve doğal koşullar açısından çok büyük zorluklarla karşı karşıya bulunan Doğu bölgelerimizin bu gösterge bakımından da geliştirilmesi gerekmektedir.

7. TARIMSAL YAPI

Tarımsal yapının şekillenmesi tarımsal faaliyetlerin gerçekleştiği bölgenin iklim, topografya durumu, kullanılan teknik (kuru ya da sulu tarım), tarım ve hayvancılıkta verimlilik oranları ve modern tarım girdilerinin (gübre, kimyasallar v.b.) kullanılıp kullanılmaması gibi faktörlere göre şekillenmektedir¹. Türkiye’de de tarım bölgesel çeşitlilik göstermektedir. Bu farklılık yukarıda belirttiğimiz özellikleri yanında pazara yakınlık durumuna göre de şekillenmektedir. O bölgede ulaşım imkanları gelişmişse; örneğin, liman gibi bir ulaşım imkanına sahipse, ürün deseni dünya pazarına açılacak şekilde gerçekleşecek, bu olanaklar sınırlıysa, ya bölge veya biraz daha geniş kapsamlı olarak yurtiçi pazarlar için üretim gerçekleşecektir². Türkiye’nin yaşadığı yapısal dönüşüm sürecinde tarımın payı azalırken tarımla uğraşan nüfusun payı ise aynı oranda düşmemektedir. Tarımda arazi azalırken tarımla uğraşan nüfusun payı ise aynı oranda düşmemektedir. Tarımda arazi bölünmelerinin önlenememesi, ve yılın on iki ayı üretim yapacak olanaklardan mahrum bulunmaları sebebiyle hem ülke ekonomisini hem de tarımsal faaliyetin gerçekleştiği bölgeyi olumsuz yönde etkilemektedir.

Türkiye’de tarımsal verimlilik karşılaştırmasını yaptığımızda da bu farklılıklar görülebilecektir. Örneğin, hektar başına ortalama tahıl verimliliği 1984’de 1911 kg’dır.

¹ Necla UĞURLU, “Avrupa Topluluğu Bölgesel Politikası”, Yapısal Fonlar ve Bu Fonlardan Yararlanma Olanakları”, Uzmanlık Tezi, Ocak, 1992, DPT yayını, s.62.

² Çağlar KEYDER, “Dünya Ekonomisi İçinde Türkiye (1923-1929), Yurt Yayınları, Ankara 1982, s. 34-35.

Bu rakam Ege Bölgesinde 1809 kg., Marmara Bölgesinde 2194 kg., Orta Anadolu ve Kuzey Anadolu bölgelerinde 1436 kg., Adana gibi yüksek verimli Akdeniz bölgesi ilinde 2356 kg., Güneydoğu bölgesinde 1038 kg., Kuzeydoğu bölgesinde 894 kg. idi¹. Modern tarım girdilerinin kullanımı açısından da bu farklılık görülebilmektedir. Traktör vb. tarımsal verimliliği etkileyen araçların kullanımında da ciddi farklılıklar bulunmakta ve bu da tarımsal üretim değerlerinin bölgelere göre değişmesine yol açmaktadır. Aşağıdaki tabloda 1991,1992 ve 1993 yıllarına ait cari fiyatlarla bölgeler tarımsal üretim değerlerinde de bu durumu görebilmekteyiz.

Mevcut olumsuzlukların azaltılması önlemler dahilinde kalkınmada öncelikli yörelerde Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü ile DSİ Genel Müdürlüğü' nün sulamaya açtıkları alan 1984 yılında 664.495 hektar olmuştur. Bu miktar 1991 yılında 185.620 hektar artarak 850.116 hektara çıkmıştır. 1990 yılı itibari ile sulamaya açılan alanlara ilave olarak verimsiz alanların ıslahına gidilerek 103.840 hektar sahada tarım yapma imkanı sağlanmıştır. GAP'ın tamamlanmasıyla birlikte bu bölgedeki tarımsal gelişmenin iyileştirilmesi planlanmaktadır².

TABLO 9
BÖLGELER İTİBARIYLA TARIMSAL ÜRETİM DEĞERLERİ

Bölgeler	1991	1992	1993	1993 yılı (%)
Akdeniz	20.490.717	35.644.734	64.053.746	14.62
Doğu Anadolu	14.213.015	29.724.820	43.822.770	10.00
Ege	23.098.321	42.782.829	71.991.718	16.43
Güney Doğu Anadolu	12.424.708	21.443.490	39.094.199	8.92
İç Anadolu	26.467.308	44.035.069	83.680.850	19.10
Karadeniz	23.090.270	40.330.003	67.138.055	15.33
Marmara	22.996.733	38.518.164	68.285.407	15.59
TÜRKİYE	142.781.092	38.518.164	68.285.407	100.00

Kaynak: Mithat Melen, Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da İstihdam Olanaklarının Artırılması Üzerine Bir Çalışma, Van Valiliğiyle Yüzüncü Yıl Üniversitesi, Sosyal Bilimler Kavşağında Doğu ve Güneydoğu Anadolu Sempozyumu, 4-6 Haziran, 1997, s. 126.

¹ HİÇ, a.g.e., s. 288.

² TOBB, "Kalkınmada Öncelikli Yöreler Kurulur Raporu", Ankara, 1994, s. 29.

Tüm bu gelişmelerle belli bir oranda azaltılmaya çalışılan tarımsal farklılıklar mevcut projelerin bitirilmesinde yaşanan gecikmeler, tarım kesimindeki eğitimsizliğin giderilmemesi ve toprak reformu gibi önemli önlemlerin alınmaması yüzünden devam etmektedir.

8. DİĞER GÖSTERGELER

Türkiye'nin bölgeler arasındaki farklılıkların bir kısmını da diğer göstergeler başlığı altında toplanması uygun olabilecektir. Diğer göstergeler başlığı altında topladığımız kişi başına düşen otomobil sayısı, kişi başına düşen elektrik tüketimi miktarı, kişi başına mevduatın dağılımı farklılıkların belirlenmesinde ve bölgelerin sahip olduğu refah düzeyinin göstergeleri olması bakımından önemli olmaktadır.

Tabloda da görüldüğü gibi on bin kişiye 690 motorlu kara taşıtı düşerken, bu oran Marmara bölgesinde Türkiye ortalamasının üstünde 932 adet, Doğu Anadolu'da ise bu ortalamanın çok altında 243 adet taşıt düşmektedir. Gelişmişliğin diğer göstergesi olan mevduata baktığımızda ise Doğu Anadolu'da kişi başına 12.790.671 TL iken bu miktar Marmara bölgesinde 177.157.309 TL. dir. Yine elektrik tüketimi değişkenine göre, Doğu Anadolu Bölgesinde kişi başına 337 kwh elektrik tüketilirken bu rakam Marmara'da 1696 kwh olmaktadır. Ege bölgesinde kişi başına 996 kwh ve Güney Doğu Anadolu bölgesinde 442 kwh elektrik tüketilmektedir.

TABLO 10

BÖLGELER İTİBARIYLA BAZI REFAH GÖSTERGELERİ

BÖLGELER	Motorlu Kara Taşıt Sayısı	10.000 Kişiye düşen Motorlu Kara Taşıtı Sayısı	Toplam Mevduat (Milyon TL)	Kişi Başına (TL)	Kişi Başına Düşen elektrik Tüketim Miktarı (KWH)
Akdeniz	532.082	661	368.528	45.756.817	956
Doğu Anadolu	131.289	243	91.153	16.848.536	337
Ege	710.428	833	667.359	78.264.076	966
Güney Doğu Anadolu	148.896	243	78.327	12.790.671	442
İç Anadolu	914.677	863	1.399.711	132.121.965	704
Karadeniz	405.549	503	294.084	36.508.152	629
Marmara	1.484.964	932	2.822.508	177.152.509	1696
TÜRKİYE	4.327.885	690	5.721.670	91.259.071	5730

Kaynak: DPT (1997), a.g.r., s. 107; SATILMIŞ, a.g.t., s.30.

Not: Taşıt sayıları ve mevduat miktarı 1996, kişi başına elektrik tüketimi 1994 verilerine göre derlenmiştir.

Bu kriterlerin bize gösterdiği bölgeler arası farklılıkların ciddi boyutlarda yaşanmış olduğu ve bunun özellikle ülkenin doğusu ile batısı arasında daha kesin çizgilere sahip olduğudur. Birinci kısımda ifade ettiğimiz gibi burada ele aldığımız kriterlerden daha geniş olarak incelenebilir.

C. TÜRKİYE'DE BÖLGESEL DENGESİZLİKLERİ AZALTMAYA YÖNELİK POLİTİKALAR

Ortaya çıkış nedenlerini ve kriterlerini belirttiğimiz bölgesel dengesizlikleri gidermeye yönelik politikaların neler olduğunu incelemeye çalıştığımız planlı dönem öncesi ve planlı dönemde uygulanan politikalar ayırımını yaparak daha sonra her politika aracını ayrı ayrı incelemeye çalışacağız.

1. PLANLI DÖNEM ÖNCESİ UYGULANAN POLİTİKALAR

Cumhuriyetin kurulduğu 1923'ten 1960 yılına kadar geçen dönemi kapsayan ve 1950-1960 yıllarını kapsayan liberal dönem kısaca şu şekildedir:

1.1 1923-1950 Dönemi

Türkiye'de bölgesel dengesizliğin ortaya çıkışının tarihsel nedenlerinde de ifade ettiğimiz gibi, cumhuriyetin ilk yıllarında bölgesel dengesizliklerle mücadele için ciddi anlamda bir adım atılmamıştır. Bu durum, mevcut farklılıkların algılanmamasından değil, savaş ortamından yeni çıkmış olmasına ve bağımsızlığın sağlanarak siyasi varlığın korunma isteklerinin ön plana çıkarılmış olmasından kaynaklanmıştır. Bu dönemde, her ne kadar ülkenin batısı göreceli olarak ülkenin doğusuna göre daha gelişmiş bir yapı sergilese de sadece doğunun değil tüm ülkenin ciddi anlamda geliştirilmesine yönelik politikalara ihtiyaç duyulmaktaydı. Çünkü yıllarca süren savaşlar ülkeyi bir enkaz yığını haline getirmişti. Bunlara rağmen hükümetlerin hem yatırımların ve nüfusun yayılması hem de belli bazı seçilmiş yerleşim yerlerinde yoğunlaştırılması yöntemlerine başvurdukları görülür. Birincisine örnek, Anadolu'nun birkaç kentinde

fabrikalar kurulması, ikincisine örnek ise, Ankara'nın başkent yapılmasıdır¹. Kalkınma bu dönemde Ankara örneği dışında, yoğun olmaktan çok yaygın bir nitelik taşır. Devlet bu dönemde bir çok kent ve kasabanın Ankara ve İstanbul ile ulaşım bağlantılarının özellikle demiryolu bağlantılarının kurulmasına çalışmıştır. Bütün sanayi kuruluşları hemen hemen İstanbul kenti ve Marmara Bölgesi dışında, çoğunlukla nüfusu on bini aşmayan yerlerde kurulmuştur. Fabrika kurulan yerlerin hepsinden demiryolu geçmiştir. Bu fabrika dağılımı genellikle İç Ege ve İç Anadolu Bölgelerini kapsamaktadır. Trakya Doğu Karadeniz, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri ise bu dağılımdan yeterli pay alamamışlardır².

1.2. 1950-1960 Dönemi

1945 yılında çok partili döneme geçilmesi, 1950 yılında siyasi iktidar değişikliği ülkenin kalkınması konusunda partilerin kendi güç ve programlarını uygulama dönemini beraberinde getirmiştir. Demokrat Partinin iktidar olduğu 1950-1960 arasındaki 10 yıllık dönemde, geri kalmış yörelerin kalkındırılması için özel bir çaba ya da görüşün ortaya atılmadığını görüyoruz. Sadece Adnan Menderes'in başkanlığında 1951 yılında oluşturulan hükümetin programında Doğu Anadolu ile ilgili olarak, köy okulları inşaatında doğu illerine ve bu iller kadar geri kalmış diğer illerin gereksinimlerine öncelik verileceği ve doğuda bir üniversitenin temelini atılacağına yer verilmiştir³. Bu dönemde liberal eğilimler doğrultusunda devlete ait İDT özelleştirilmesi öngörülürken, bu teşekküllerinin sayısının arttığı bir dönem görünümünde olmuşlardır. Daha önce belirlenen yayılma politikasına devam edilerek buna uygun olarak siyasi nedenlerle verimlilik anlayışından uzak fabrika kuruluş yerleri tespit edilmiş ve planlama anlayışına dayalı bir gelişme stratejisi pek rağbet görmemiştir.

Bu dönemde devlet, ülkenin altyapı (yol, enerji, baraj) yatırımlarının yapılmasına ağırlık vererek kamusal yatırımların birçoğunu büyük yerleşim yerleri dışındaki alanlarda gerçekleştirmiştir. Özel sektör yatırımlarının İstanbul başta olmak

¹ KELEŞ (1996), a.g.e, s. 272.

² MGK, a.g.e., s. 88.

³ DİNLER; a.g.e., s. 195.

üzere Marmara ve Ege Bölgelerinde yoğunlaştığı görülmektedir¹. Özetle, sanayi kuruluşlarının dağılımına özerkçiliğin hakim olduğu bu dönemde Batı ve İstanbul lehine olan dengesizliğin arttığı bir dönem olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu işletmelerinin dağılımında yurt düzeyine yayılma isteğinin bulunmasına rağmen yukarıda da ifade ettiğimiz gibi siyasi tercihlerin ön plana çıkmasıyla birlikte işletme kuruluş yerlerinin yanlış tespit edilmesi sonucu doğmuş ve bu da ekonomiye ilave yükler getirmiştir.

2. PLANLI DÖNEMDE UYGULANAN POLİTİKALAR

Bölgeler dengesizliğinin doğurduğu neticelerin azaltılabilmesi, bölge gelişmesinin sağlanması ve milli gelişmeye olan katkısının en yüksek seviyeye çıkarılabilmesi için hedef ilke vasıtaların tespit edilmiş bir gelişme politikasına ihtiyaç vardır. Bu ihtiyaca cevap veren bölge planlama milli planlamanın daha başarılı olabilmesi için çeşitli çevrelerin imkan ve kaynaklarını en iyi bir şekilde çıkarılmasını sağlayan bir politikadır². Şimdi de tanımın yaptığımız bölge planlamasının Anayasalarda nasıl yer aldığı, hangi kuruluşların yetkili olduğu, kalkınma planları, bu planların genel metodolojisini tanımladıktan sonra, planlı dönemdeki uygulamalarının ne şekilde uygulandığını incelemeye çalışacağız.

2.1. Anayasalarda Bölge Planlaması

Anayasalarımızda yer alan bölge plancılığı hususlarına baktığımızda ilk olarak 1921 Anayasasında bu konu ile ilgili hükümlere rastlamaktayız. 1921 Anayasası Genel Müfettişlik kurulmasını öngörmüştür. Bu kuruluşlar, çağdaş bölgesel gelişme kuruluşları olmaktan çok, ülkede huzuru ve güvenliği sağlamak amacıyla oluşturulmuştu. Kalkınma için uyumlu çalışmalar yapmak ikincil amacını oluşturuyordu. Bu anlamda genel müfettişlikler yetkili uzmanlara bölgelerin orman, maden, tarım, eğitim durumunu ve kalkınma olanaklarını inceleyeceklerdi. Ayrıca bölge içindeki illerde ortak işlerin görülmesinde ahengin sağlanması görevi de kendilerine ait olacaktı³. Aslında 1923 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Yasası'nın 1. maddesinde "ümran ve serveti mamelekin temin ve tezyidi için mamelek-i Osmaniye müteaddit devair-i teftişiyeye taksim edilir" hükmü vardır. Ülkenin teftiş bölgelerine ayrılması yönetim için gerekli görülmüştür. Bununla

¹ MGK, a.g.e., s. 88.

² ERKAL; a.g.e., s. 59.

³ KELEŞ (1984), a.g.e., s. 232.

birlikte, bu bölgelerden, her birinin görev ve yetkilerine ilişkin yönetmeliğin 23. maddesi bu örgütlenmenin bir tür bölge plancılığı yapacağını düşündürmekte idi. Yine 1927 tarihinde çıkarılan 1164 Sayılı Yasada birçok ili ilgilendiren ve ortak çalışma gerektiren işlerin görülebilmesi için “Genel Müfettişlik” kurulmasını öngörmüştür ve bu kuruluşların Anayasa kurallarına uygun olarak görev ve yetki alanları belirlenmiştir¹.

1961 Anayasası’nın bu konudaki hükümlerine baktığımızda ise 115. maddede “belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla birden fazla ili içine alan çevrede bu işler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir”. 1961 Anayasası’nı hazırlayanlar bölge sözcüğünü kullanmak yerine çevre kavramına yer vermeyi yeğlemişlerdir. Çünkü bölge sözcüğünün siyasal özerklik şeklinde yorumlanacağı kaygısını taşımışlardır. 1961 Anayasası’nın bu hükmüne dayanılarak Sosyal Sigortalar Kurumu, Karayolları, DSİ, PTT, İller Bankası vb. 15’i geçen bölgesel kuruluş oluşturuldu. Fakat her bakanlığın kendi ihtiyaçlarını göz önünde tutarak bir bölgesel teşkilatlanmaya gitmesi sonucunda hizmetlerin geniş kapsamlı olarak planlamaya konu yapılamaması nedeniyle de çağdaş planlama anlayışına uygun olmayan bir planlama anlayışı ortaya çıkmıştır².

1961 Anayasası’nın sözü edilen maddesinin 2. fıkrası il çevresini aşan (rejyonlar) bölgeler kurulması gerektiğini, bu gereksinmeyi koordinatör valilik kurumunun sağlayabileceğini belirttikten sonra, ancak kurulacak bu örgütün, ilin üstünde bir teşkilat kademesi değil ancak teknik bir teşkilat olabileceğini belirtmiştir. Söz konusu Anayasa maddesinin 2. fıkrasının gerekçesinde de, bu bölgelere planlama görevi verilebileceği belirtilmiştir.³

1961 Anayasası hükümleri bu şekilde iken 1982 Anayasası’nda yer alan hükümlere baktığımızda ise, 126. maddenin 3. fıkrasında “kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden fazla ili içine alan merkezi idari teşkilat kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir” hükmü yer

¹ MGK, a.g.e., s. 73.

² KELEŞ (1984), a.g.e., s. 233.

³ MGK, a.g.e., s. 74.

almıştır. Merkezi idarenin bölge idaresi şeklinde teşkilatlanmasının temelini de bu madde oluşturmaktadır.

Bunlara ilave olarak hükümet 1983 tarihli ve 71 Sayılı KHK ile bölge valiliklerini oluşturmuştur. Sonradan uygulanmasından vazgeçilen bu KHK'nin amacı kamu hizmetlerinde verim ve uyumu sağlamak için birden çok ili içine alan idare teşkilatının kurulmasıyla ilgili usul ve esasları, bu teşkilatın il valileri, bölge kuruluşları, yargı kuruluşları, askeri kurum ve kuruluşlar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilişkileri görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemek olarak belirtilmiştir.

Hükümetin temsilcisi ve bunların idari ve siyasi yürütme organı durumundaki bölge valisi geniş yetkilerle donatılmıştı.¹ Bu hukuki düzenleme daha sonra 1984 tarihli ve 303 Sayılı kanunla "Bölge Valiliği Hakkında 71 Sayılı KHK" hükümlerini tamamı Anayasaya aykırılığı nedeniyle kaldırılmıştır. Öte yandan 14 Temmuz 1984 tarih ve 19517 nolu Resmi Gazetede yayınlanan 285 Sayılı KHK ile Bingöl, Diyarbakır, Elazığ, Hakkari, Mardin, Siirt, Tunceli ve Van illerini içine alan bölgede Olağanüstü Hal Bölge Valiliği kurulmuştur. Kararnamede bu düzenlemenin amacı açıkça belli olmamakla birlikte bölge halkının güvenliğini sağlama daha ön planda tutulmuştur. 1990 tarihli ve 430 Sayılı KHK ile bu bölge valiliğinin yetkileri genişletilmiş ve yine 1989 yılında Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı kurulmak suretiyle Olağanüstü Hal Bölge Valiliği'nin çalışmasını kolaylaştırıcı yönde bir adım atılmıştır.²

Yine 1982 Anayasası'nın 127 maddesinin 4. fıkrasına istinaden mahalli idarelerin çeşitli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilişkilerini kanunla düzenlemek suretiyle izin verilmiştir. Bu da anakent alanlarında özel yönetim tiplerinin oluşturulmasının altyapısını hazırlamıştır.

¹ TOPRAK KARAMAN; a.g.e., s. 62.

² MGK, a.g.e., s. 80.

2.2. Türkiye’de Bölge Planlaması Yapmaya Yetkili Kuruluşlar

Türkiye’de bölge planlaması konusu ilk defa İstanbul Şehri Sanayi Bölgesi ve asma köprü inşa aşımın ortaya çıkaracağı sorunlar nedeniyle ele alınmıştır. 1955 yılında Bayındırlık Bakanlığı’nın alacağı kararlarda rasyonelliği sağlamak için İstanbul’u içine alan bölge planlama çalışmasına gidilmiş daha sonra 1957 yılında Yapı ve İmar Reisliği’ne bağlı bir Bölge Planlama ve Fon Kurulu Müdürlüğü oluşturulmuştur. İmar ve İskan Bakanlığı’nın kurulmasıyla Bayındırlık Bakanlığı’nın bu yetkileri bu bakanlığa devredilmiştir. Bu bakanlık bünyesinde Planlama ve İmar Genel Müdürlüğü oluşturulmuş ve bu Genel Müdürlük Planlama ve İmar Müdürlüğü, Şehir Planlama, Metropolitan Planlama ve Bölge Planlama Daire Başkanlıklarından oluşmuş ve bakanlık her şekilde planları onaylayan son merci olmuştur¹. Bu genel müdürlüğün birimlerinden biri olan Planlama Dairesi’nin görevleri aşağıdaki gibi belirlenmişti:

- a) Ülke ölçüsünde dengeli kentleşme ve nüfus dağılışı biçimini belirlemek,
- b) Bölgeler arası dengeli gelişmenin sağlanması için gerekli bölge merkezlerini saptamak,
- c) Dengeli kentleşme ve nüfus dağılışı için yeni altyapı, sanayi, hizmet yatırımlarını türlerini ve yerlerini seçmek,
- d) Çevre düzeni planı yapılması gereken yerlerin planlarını yapmaktır.
- e) Kıyılar ve kırsal alanlarla ilgili planları yapmak ve de yaptırmaktır.

Ancak 1984 yılındaki düzenlemeyle Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’nın görevleri arasından bölge planlamasının alınması ile birlikte Planlama ve İmar Genel Müdürlüğü de kaldırılmıştır. Yine 3194 Sayılı İmar Yasası ile bölge planları hazırlama yetkisi Devlet Planlama Teşkilatı’na (DPT) verilmiştir. Böylece İmar Bakanlığı ile protokollerde düzenlene ilişkiler kanunlarla tek bir kuruluşa verilmiş oluyordu. 1984 yılındaki

¹ M. ÇUBUK, A. KARAMAN, Ş. İNAKUL vd., “Türkiye’de Son Otuz Yılda Planlamada Etkin Olan Kurumlar”, Türkiye’de 15. Şehircilik Günü, 3. Türkiye Şehircilik Kongresi, 6-7-8 Kasım 1991 İzmir, s. 116-117.

Kararname ile yeniden düzenlenen DPT'nin görevlerini genel olarak şu şekilde belirtmemiz mümkündür¹.

- a) Ülkenin tabii, beşeri ve iktisadi her türlü kaynak ve imkanlarını tespit ederek takip edilecek iktisadi, sosyal ve kültürel politika ve hedefleri tayinde hükümete müşavirlik yapmak,
- b) Bakanlıkların ve kamu kurum ve kuruluşlarının iktisadi, sosyal ve kültürel politikayı ilgilendiren faaliyetlerinde koordinasyonu temin etmek için görüş bildirmek ve tekliflerde bulunmak,
- c) Hükümetçe kabul edilen hedefleri gerçekleştirecek uzun vadeli kalkınma planları ile yıllık programları hazırlamak,
- d) Kalkınma planlarını ve yıllık programların uygulanmasını takip ve koordine etmek, değerlendirmek ve gerekli hallerde planda ve yıllık programda usulüne uygun olarak değişiklikler yapmak,
- e) Özel sektör ve yabancı sermaye faaliyetlerinin plan hedef ve gayelerine uygun bir şekilde yürütülmesini teşvik ve tanzim edecek tedbirleri tespit ve teklif etmek,
- f) Kalkınma öncelikli yörelerin daha hızlı gelişmesini sağlayacak tedbirleri tespit ve teklif etmek, uygulamayı takip ve koordine etmek şeklindedir.

Bu şekilde geniş bir hizmet yelpazesine sahip bir kuruluşun ana hizmet birimleri çeşitli tarihlerde değişikliklere uğramış ve son şeklini almıştır. DPT, son düzenlemelerle, İktisadi Planlama, Sosyal Planlama, Koordinasyon ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere ve Bölgesel Kalkınma Genel Müdürlüğü'nden oluşmaktadır.

Türkiye'deki planlama çalışmalarına sadece DPT'nin katkıda bulunduğu gibi bir yanlış anlamının ortadan kaldırılması gerekmektedir. Yoksa İller Bankası, Gayrimenkul Eski Eserler ve Anıtlar Kurulu, Üniversite Döner Sermayeleri, Mimarlar Odası, Güneydoğu Anadolu Projesi Yüksek Kurulu, Turizm Bakanlığı, Çevre Bakanlığı hep planlamaya katkıda bulunan kuruluşlardır. Ama planlamada en büyük pay DPT'ye düştüğünden bu kurum üzerinde ayrıntılarıyla durulmuştur.

¹ NACİ MUTER; Türkiye Ekonomisinde Mali Yapı, Anadolu Matbaacılık, Manisa 1989, s. 47-49.

Anayasalarda bölge plancılığı ve Türkiye’de planlama faaliyetlerine katılan kuruluşların incelemesini yaptıktan sonra şu ana kadar uygulanan kalkınma planlarını incelememiz yerinde olacağı düşünüldüğünden bu şekilde bir sıralama takip edilmiştir. Şimdide bu sıralamaya uygun olarak Türkiye’deki planlı dönem uygulamalarını incelemeye çalışalım.

2.3. Planlı Dönemdeki Uygulamalar

Planlı dönemdeki uygulamalar kapsamında Birinci Beş yıllık Kalkınma Planından, Yedinci Beş yıllık Kalkınma Planı Dönemine kadar olan dönemi incelemek suretiyle genel gelişimi ortaya koymaya çalışacağız.

2.3.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

I. Beş yıllık Kalkınma Planı Döneminde yatırımlara ağırlık verildiği görülmektedir. Plan hedefleri ve stratejisinde yatırım politikası ile ilgili olarak şu prensip öne sürülmüştür. “Yatırımların yurtiçinde dengeli dağılmasını sağlayarak çeşitli bölgeler arasındaki gelişme farklılıklarını azaltmak, sosyal adalet içinde Bölgeler arası dengeli gelişmenin bir amacıdır¹. Yatırımların dağılımı konusunun ele alınışında üç safhalı bir hareket programı yerinde olacaktır” hükmüne göre

a) Birinci safhada daha çok yatırımların kuruluş yeri ile ilgili kararlar üzerinde durulacaktır. Buna göre ;

- Yatırım projelerinin hazırlanmasında birden fazla kuruluş yeri üzerinde inceleme yapılması telkin edilecek,

- Diğer yatırım kıstaslarına göre eşit durumda bulunan projelerden, geri kalmış bölgeler kuruluş yeri olarak tercih edilecektir.

b) İkinci safhada, özel teşebbüs yatırımlarının belli bölgelere yönltilmesi için tedbirler alınacak, kamu yatırımlarının programları arasında da bu bölgelere öncelik tanınacaktır.

¹ Mete TUNBUL; Türkiye’de Bölgesel Planlama Çalışmaları, D.P.T., Kalkınmada Öncelikli Yörelere Daire Başkanlığı, D.P.T. Yayın No: 338, s. 6.

c) Son safhada ise, etraflı bölge kalkınma planları hazırlanacaktır. Bölgeler arası tercihte hem iktisadi (bölgelerin gelişme potansiyeli) hem de sosyal (geri kalmış bölgelerin kaldırılması) unsurları üzerinde durulacaktır.¹

Yatırımlara bu kadar önem veren planın hedeflerine baktığımızda ise nüfusu, kaynaklar ve iktisadi çalışmalarla orantılı olarak dağıtarak daha dengeli bir gelir dağılımı sağlamak üzere yatırımların yapılmasında ve coğrafi dağılımında bölgelerarası dengeli bir kalkınmanın esaslarını göz önünde bulundurmak, en yüksek iktisadi ve sosyal üretkenliğin elde edileceğİ büyüme noktalarına kaynakların öncelikle ve geniş ölçüde ayrılması yoluyla, genel verimlilik derecesini yükseltmek, plan hedefleri ve stratejisinde de belirtildiğİ gibi bölge politikasının hedefleri “Bölgelerarası dengesizlikleri gidermek ve geri kalmış bölgelerin daha hızlı kalkınmalarını sağlamak” şeklinde özetlenebilir.²

İktisadi büyüme yatırımların dengeli yayılması ve dengeli bir gelir dağılımını hedef alan bu planda ilk kez sağlık hizmetlerinin toplumsallaştırılması ile ilgili bir yasanın ıkarıldığİ, yoksunluk bölgelerinde çalışacak personelin ücretlerine zam yapıldığİ, Gelir Vergisi Yasası değiştirilerek geri kalmış yörelerde , yatırım yapacak olanlara kimi vergi indirimlerinin tanındığİ bir dönemdir.³

Bu saydığımız birkaç sınırlı önlem dışında bölgesel dengeyi sağlamak ve bu dengenin sağlanması bir araç olarak kullanılan yatırımların sağlıklı bir şekilde kullanılabilmesinin sağlanması bölge planlarının yıllık planlara intikal ettirilmesinden geçeceğİ gözardı edilmiştir. Yeni bölge planlarını ise bu şekilde değerlendirip yıllık programlara intikalini sağlayacak hiçbir metot geliřtirilmemiřtir⁴.

Ayrıca , bölge planlama metot, politika ve stratejilerinin net olarak belirlenmemesi ve bölge planının ne şekilde olduğunun açıkça ifade edilmemesi, farklı yöntemlerle yapılan bölge planlarının tutarsız bir şekilde gerçekleşmesine ve kalkınma

¹ D.P.T., Birinci Beş yıllık Kalkınma Planı, 1963, s. 527.

² D.P.T., Birinci Beş yıllık Kalkınma Planı, s. 471.

³ KELEş (1996), a.g.e., s. 273.

⁴ TONBUL; a.g.e., s. 11.

planlarıyla bütünleştirilmesinde güçlükler yol açmıştır. Kuruluşlar arasında eşgüdümün sağlanamaması dolayısıyla da birbirinden çok farklı ve pek çok bölge meydana gelmiş ve bunlar önemli sorunların kaynağı olmuştur.

2.3.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

İkinci Beş yıllık kalkınma planında ,ilk plandaki ilkeler hemen hemen aynen korunmuştur. İktisadi faaliyetleri az gelişmiş bölgelere yönleltmek için kamu yatırımlarında birden fazla kuruluş yeri üzerinde durulacak iktisadi olma niteliğini kaybetmeden geri kalmış bölgelerdeki gelişme merkezlerinde yapmaları tercih edilerek, bu bölgelerin kaynaklarını geliştirici ve özel sektörün yatırımlarını bu bölgelere yöneltici bir politika izlenecektir.

İlk planda eksikliği ciddi olarak hissedilen etkili nitelikte teşvik sistemleri önlemlerinin kurulamaması görülerek bu planda bölgesel gelişme ile ilgili amaçlar arasında kamu yatırımları ve az gelişmiş yörelerdeki kaynakları değerlendirici alternatif projelerin ortaya konulmasının yanı sıra özel sektörün sanayi yatırımlarını geliştirmekte olan bölgelerde yapmaları için teşvik unsurları artırılacaktır. Bu amaçla özel kredi imkanları, vergi indirimleri, bütün alt yapının hazırladığı düzenli sanayi bölgeleri ve buralarda ucuz enerji imkanları sağlanacak, bu bölgelerin geliştirilme gücünden kaynakları tespit edilip tanıtılacak ve bu bölgelerde yatırım yapacaklara rehberlik yapılacaktır¹.

Ayrıca, İ.B.Y.K.P. döneminde B.B.Y.K.P.' dan ayrı olarak bölge planlaması için daha önemli kavramlar yer almaktadır. Bunlardan en önemlisi, kentleşme kavramının getirilmesidir. B.B.Y.K.P.' da kentleşmenin bir kalkınma göstergesi olduğu belirtilmiş ve dengeli kentleşmeden, kentlerde yaratılan iş imkanları oranında büyüyen bir kentleşme anlamının çıkarılacağı ortaya konulmuştur. İ.B.Y.K.P. ise kentleşmeyi ikinci bir ekonomik ve sosyal kalkınma unsuru olarak almaktadır. Genel kentleşme, kentleşmenin dağılımı, çeşitli büyüklükteki kentlerin farklı gelişme hızları, kentleşmenin çeşitli bölgelerdeki durumunun önemini belirtmekte, sanayileşme ile kentleşme arasında bağ

¹ D.P.T., İ. B.Y.K.P.,1967,s. 269.

kurmaktadır. Kalkınmanın gerçekleşmesine paralel olarak ortaya çıkan makineleşme ve bunun sonunda ortaya çıkan kırsal alandan kentsel alana göçün yarattığı olumsuz etkileri ortadan kaldırmak için sanayileşmeye önem verilmesi ve demografik anlamda bir kent yerine sağlıklı bir kentleşme meydana getirilmesi gerekmektedir¹. Bu belirlemelere göre bölgesel denge, dengeli kentleşme ve beraberindeki kentleşme ile olacaktır.

B.B.Y.K.P.'nda toplum kalkınması üzerinde durulurken, İ.B.Y.K.P.'nda kentleşme sorunlarının önemi belirtilmiş, kentleşme ile yerleşme sorunlarını ülkemizde bugün en büyük fiziki planlama birimi olan bölgelerin planlaması içinde düşündüğünü ortaya koymuştur².

İ.B.Y.K.P.'nda bölge planlarını hazırlama görevinin D.P.T.'nin ve diğer kuruluşların işbirliğiyle, İskan Bakanlığı'na verilmesi de B.B.Y.K.P.'ndan farklı olarak ortaya çıkan bir uygulamadır.

Öte yandan İ.B.Y.K.P.'nın uygulamasının son yılı olan 1972 yılına ait programda, Kalkınma Planı metninde yer alan "Bölgesel Gelişme" bölümünün yerine "Yurt Düzeyinde Dengeli Gelişme", "Bölge Planlaması" yerine de "Kalkınmada Öncelikli Yöre" başlıklı konulara yer verilmiştir. Bir başka deyişle Kalkınma Planındaki "bölge" kelimesinin kullanılmasından kaçınılmıştır. Bu şekilde "bölge" kelimesinin yerine yöre kelimesinin ikamesi, homojen bölge anlayışının terk edilerek homojen alan anlayışının benimsendiğini göstermektedir. Kuşkusuz, bu strateji değişikliği ile birlikte, bölgesel planlamanın uygulanması anlayışından da uzaklaşmıştır³.

Bu durum karşısında, yeni düzenlemelere girilmiş ve D.P.T. bünyesinde önce İl Planlama Bölümü daha sonra Kalkınmada Öncelikli Yörelere Dairesi kurularak konuya yeni bir yaklaşım getirilmiştir⁴. Böylece yatırım indirimi vb. teşvik tedbirlerinden yararlanacak illerin köy sınırları dahilinde olma uygulaması başlatılmıştır. Bu kapsamda,

¹ TUNBUL; a.g.e., s. 12.

² TUNBUL; a.g.e., s. 13.

³ DİNLER; a.g.e., s. 202.

⁴ SARICA; a.g.m., s. 100.

İkinci Beş yıllık dönemde toplam 594 adet teşvik belgesi düzenlenmiş, cari fiyatlarla 39.2 milyar TL' sine yaklaşan yatırımlar öngörülmüştür. Yatırımlardaki gerçekleşme oranı % 76 olmuştur. Bu dönemde verilen yatırım teşvik belgelerinin toplam tutarı ise 818.6 milyar TL olan dönem toplam GSMH' sının % 4.72' sidir.

Kalkınmada öncelikli yörelere uygulanan bir özendirici teşvikte orta vadeli kredilerde faiz farkı ödemesi ile ilgilidir. Normal yörelerdeki yatırımlarda toplam yatırımın en az % 40'ının yatırımcı öz kaynağından karşılanması aranırken, köylerde öz kaynak oranı en az % 20' dir.

İ.B.Y.K.P.'nın genel bir değerlendirmesini yapmaya çalışırsak kentleşmeden ve kentleşme sanayileşme kavramından söz edilmesiyle bölge kavramından yöre kavramına geçişle birlikte kalkınmada öncelikli yörelerle ilgili alınan tedbirlere rağmen geri kalmış bölgelerin kalkındırılması ve özel girişimcinin buralara çekilmesi konusunda somut başarılar elde edilememiştir. Bu durum, söz konusu dönemde yapılan bölge planının amaçları ve araçları konusunda yeterince netlik sağlanamamasından kaynaklanmıştır.

2.3.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı

Üçüncü Beş yıllık Kalkınma Planında Bölgeler arası gelişme farklarını azaltmak için izlenecek politikada ilk iki plana göre bir değişiklik olmuştur. Bir başka yaklaşımla İkinci Beş yıllık Kalkınma Planının son yılına ait programda (1972 programı) görülen "geri kalmış" bölge teriminin terk edilerek yerine "kalkınmada öncelikli yöre" kelimesinin ikamesiyle ortaya çıkan yeni anlayış, Üçüncü Beş yıllık Kalkınma Planı'nda da benimsenmiştir¹.

Kalkınmada Öncelikli Yörelere Dairesi'nin kurulduğu dönemde gündeme gelen yeni strateji anlayışı dahilinde yurt sathına yaygın bir kalkınmanın anlamı ve sınırları belirlenmektedir. Yurt düzeyinde dengeli kalkınmanın uygulanması milli çaptaki üretken

¹ DİNLER; a.g.e., s. 202.

yatırımlarda objektif ekonomik kriterlerin geçerli olmasını engelleyecektir. Bilimsel yöntemlere tespit edilecek olan geri kalmış yörelerin, potansiyelleri bulunan alanlarda uzun dönemli kalkınmanın amaçlarına yönlendirilmeleri, milli bütünlük içinde iktisadi ve sosyal gelişmeleri sağlanacaktır tespitine gidilmektedir¹.

Yeni strateji bölge planlaması değil, il planlaması yapılmasını öngörür. İl planları “..... müşterek mahalli ihtiyaçları tespit edecek ve bunları karşılayacak kaynakları araştırma, değerlendirme, programlama ve projelendirme çalışmalarını rasyonalize edecek, merkezin yaptığı teknik ve mali yardımın rasyonel ve coğrafi bakımdan dengeli kullanımını sağlayacak ve mahalli idarelerle merkezi idarenin taşra kuruluşları arasında etkin bir işbirliği ve koordinasyonun sağlanmasında araç olarak kullanılacaktır².

Yöresel gelişmişlik farklarının uzun dönemde giderilmesi amacıyla yönelik olarak geri kalmış yöreler sanayileşmeden “en az mevcut kaynakları ve potansiyelleri ölçüsünde” pay alacaklardır³.

Üçüncü Beş yıllık Kalkınma Planı Döneminde getirilen yeni strateji bölge planlaması ya da bölgesel gelişme sorunlarına yer vermemektedir. Fakat kalkınma planına mekan boyutunu getirecek yersel araştırmaların önemini ve gereğini de inkar edememektedir. Nitekim bu amaçla Ü.B.Y.K.P. Türk Planlama Sisteminde iki önemli araç ve iki yeni uygulama politikası getirmiştir;

- Araçlar : -Ana sektör planlaması (master planlar)
 - İl (mahalli idareler) planlaması
- Politikalar: -Toplu küçük mahalli tasarrufların değerlendirilmesi politikası
 - Kalkınmada öncelikli yöreler politikası

Bu araç ve politikalar kalkınma planına mekan boyutu getiren, mahalli ya da yöresel imkanları kalkınma planına aktaran kurumlar olarak düşünülmüştür. Böylelikle şimdiye kadar bölge planlama çalışmaları ile gerçekleştirilemeyen ilişkiler bu kurumlara

¹ KELEŞ (1996), a.g.e., s. 275.

² MUTLU (1998), a.g.e., s. 258.

³ D.P.T., Üçüncü Beş yıllık Kalkınma Planı, 1974, s. 900.

birbirleriyle ve mekanla çok iyi organize olmaları halinde sağlanmış olacaktır. Görüldüğü gibi Ü.B.Y.K.P. döneminde bölge planlama çalışmaları adeta kalkınma planının araç ve politikaları çerçevesinde, D.P.T. bünyesinde yeni kurulan KÖYD içerisinde düşünülmüş olmaktadır. Ancak, KÖYD içerisinde ve mekana dönük olarak yapılacak olan bu çalışmalar bölge seviyesinde olmayacak ve tek bir bölgenin veya yörenin kalkınmasını amaçlamayacaktır¹.

İlk defa 1968 yılı program kararnamesiyle Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerindeki 22 ili kapsayan KÖY'e Edirne'nin katılmasıyla , 23 olan sayı 1972 yılında ülkenin diğer bölgelerinde geri kalmış 10 il ve yeterince gelişmemiş illerin katılmasıyla 33 il ve 7 ilçeden ibaret hale gelmiştir. Ü.B.Y.K.P. dönemine baktığımızda ise bu illere 7 il daha katılmış ve sayı 40'a yükselmiştir. 1977'de Kırklareli'nin de bu illere dahil olmasıyla sayı 41'e varmıştır².

Bu şekilde sayıları artırılan KÖY'lerle ilgili bir dizi önlemlerde alınmıştır. Bu önlemler;

a) Gelişme potansiyeline sahip oldukları konularda kalkınmada öncelikli yörelerin uzun dönemli kalkınmanın amaçlarına yönlendirilmesi ve ulusal bütünlük ilkesi içinde, ekonomik ve sosyal gelişmeleri sağlayacaktır. Bu bölgelerin gelişmişlik seviyelerini yansıtan sosyo-ekonomik bütünleşme göstergelere dayalı endekslerin sonuçlarına göre yörelerin gelişmişlik sıralaması yapılacak ve bu iller yıllık programlarda yayınlanacaktır.

b) KÖY'ler birbirini tamamlayan tedbirlerin alınmasıyla kalkındırılacaktır. Amaç ekonomik ve sosyal bütünleşmeyi sağlamaktır.

c) KÖY'lerin kalkınma süreci içinde "sanayiye yurt çapına yayma" çalışmaları başlatılacak ve bu çalışmalarla yeni stratejide belirtilen ilke çerçevesinde, sanayinin KÖY'lere götürülmesine öncelik verilecektir.

d) Yöresel kalkınma çabaları, ulusal kalkınma bütünlüğü içinde ele alınarak bu bütünlüğe ters düşecek uygulamalardan kaçınılacaktır.

¹ TUNBUL; a.g.e., s. 17-18.

² SARICA; a.g.m., s. 94.

e) Kamu ve özel kesim arasında sıkı bir işbirliği sağlanacaktır.

Bu önlemlere ilave olarak ekonomik ve sosyal gelişmeye yönelik mahalli kalkınmanın zorunlu kıldığı milli plan tercihlerine göre yatırım programlarına giremeyen veya yıl içinde bu bölgeler için ortaya çıkan bazı yatırım kararlarının uygulanmasında kullanılmak üzere 1977 yılında D.P.T. bütçesine “Kalkınmada Öncelikli Yörelere İlişkin Dengeleme Transferi” adı altında bir ödenek konulmuştur. Bu ödenek ile Kars hayvancılığının geliştirilmesi, Güneydoğu Anadolu’da kuraklığa karşı duyarlılığı azaltma projesi ve Hakkari hayvancılığı sorunlarının vadeli çözümü projesinin desteklenmesi ve bu konuda uygulama darboğazlarının giderilmesinde kullanılmıştır¹.

Ülkemizde ilk dış kaynaklı entegre kırsal kalkınma projesi olan Çankırı-Çorum Kırsal Kalkınma Projesi de bu plan döneminde uygulanmaya başlanmıştır.

Bu plan döneminde kentleşme süreci ile ilgili olarak ikinci planla arasında bir bakış açısı farklılığı ortaya çıkmıştır. İkinci planda şehirleşmeden ekonomiyi itici bir güç olarak yararlanılması öngörüldürken, üçüncü planda şehirleşmenin demografik bir olgu olarak ortaya çıktığı, nüfusun belli büyük kentlere yığıldığı, burada doğrudan üretken olmayan bir altyapı için büyük yatırımlar gerektiği ve sanayi yurt düzeyine yayılmadıkça bunun ileride büyük sorunlara yol açacağı gözlemlenmesi yapılmıştır.

D.P.T. bünyesinde yapılan değişikliklerin bile (KÖY ve İl Planlama Kurulunun oluşturulması) kanun hükmünde kararnamelerle yapılmış olması üçüncü plan döneminin bölgesel gelişme çabalarına, kuşkuyla bakılmasına yol açmıştır. Bu nedenle bu kuruluşlar kesinlik kazanmayan görev, ölçek, metodoloji ve stratejileri ile kendilerine düşen görevleri yerine getirememişlerdir.

¹ GÜNDÜZ; a.g.t., s. 100.

2.3.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, bölgesel kalkınma konusunda geçmiş plan dönemlerinde görülen eksikliklerin giderilmesi ve kalkınma planına mekan boyutu kazandırıcı bir yaklaşımı içermektedir. Bu açıdan mevcut durumun ve sorunların tesbitinde Türkiye'yi ağır ekonomik sorunlarla ve çok yönlü bunalımlarla karşı karşıya getiren iç etkenlerin başlıcaları arasında tarımda ve kırsal alanda gerekli ölçüde gelişme sağlanamamış olması, bölgelerarası ve yöreler arası adaletsizliğin sürmesi, büyük kentlerde aşırı yığılma olması ve gerek kentleşme giderlerinin gerek işsizlik oranının hızla yükselmesi; ayrıca arsa, konut ve imar politikalarının yetersizliği nedeniyle de kentleşme sorunlarının giderek ağırlaşması sayılmaktadır¹.

D.B.Y.K.P.'nin geri kalmış bölgelerle ilgili amacı gelişme sürecini başlatmak ve sürekli kılmak şeklinde tespit edilmiştir. İlk üç plandaki eksiklik ise şu şekilde belirlenmiştir. Sektör programlarının bölgelerin gelişme sorun ve amaçlarına uygun olarak farklılaştırılması bölge ölçeğinde planlama ve yatırımcı kuruluşlar arasında eşgüdümü zorunlu kılmaktadır. Planlı dönemde gerek bölgesel planlama yapacak, gerek yatay eşgüdümü sağlayacak örgütlenme ve kurumlaşma, yeterli yönetsel ve teknik güçle oluşturulamamış, deneme dışındaki birkaç örnek dışında bölgesel gelişme planları hazırlanamamıştır. Yapılmış olan bölgesel planların uygulamaları da belirli uygulama düzeni ve araçları geliştirilemediği için çeşitli güçlüklerle karşılaşmıştır. Bu planlar bölgelerin ve sektörlerin bütününe kapsamadığı için bölgelerarası karşılaştırmalar yapılamamış, sonuç ve önerilerin ulusal ölçüt ve öncelikler açısından değerlendirilmesi, plana ve yıllık programlara aktarılması mümkün olmamıştır. Bu planın bölgesel gelişme politikaları başlığı altında belirtilen politikalarının neler olduğuna baktığımızda ise bunların;

- Ekonominin bütünleşmesini, sektörler ve bölgelerarası bağların güçlenmesini sağlayabilecek bir mekan örgütlenmesi amaçlanacaktır.

¹ D.P.T., Dördüncü Beş yıllık Kalkınma Planı, 1978, s. 653.

- Gelişmekte olan bölgelerin kalkınma planlarına uyumlarını sağlamak ve planlama kararlarının mekanla bütünleştirilmesinin sağlanması.

- Hizmetler, altyapı ve sanayinin ülke mekanında dağılım politikalarının saptanışı, bu tesislerin yer seçim kararlarının alınışı mahalli yatırım girişimlerinin yönlendirilmesi ve özendirilmesi D.P.T.¹ ce mekan bazında değerlendirilmesidir.

- Özendirme önlemlerinin artırılması ve sanayinin dengesiz dağılımının giderilmeye çalışılması,

- Kamu ve özel kesim arasında işbirliğinin sağlanması,

- Yerel sermayenin aktif hale getirilmesi şeklinde olduğudur¹.

Dördüncü plan döneminde Üçüncü plan dönemindeki gibi KÖY'lerle ilgili hükümler yer aldığı ve bunların ağırlıklı olarak Doğu ve Anadolu ile ilgili önlemler olduğu göze çarpmaktadır.

Belirlenmiş amaçlar doğrultusunda kullanılacak araçlar, Dördüncü Plan Stratejisinde şu şekilde sıralanmıştır;

- Geri kalmış bölgelere, ekonomik imkanlara uygun ve üretimi yükseltici yeni iş alanlarının devlet eliyle yaratılması. Özel girişimcinin yatırımları özendirilecek ve sanayileşmeye önem verilecektir.

- Bu bölgelerde kooperatifçilik ve halk girişimciliği desteklenecektir.

- Komşu ülkelere dış satım olanağı bulunan sanayiler daha çok o ülkelere yakın bölgelere (Doğu ve Güneydoğuya) kurulacaktır.

- Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da hayvancılık desteklenecektir.

- Ulaşım imkanlarının iyileştirilmesiyle ekonomik hayata canlılık kazandırılacaktır.

- Aşağı Fırat Sulama Projesi çok amaçlı bir gelişme projesi olarak hızlandırılacaktır.

- Orta Anadolu'da ve başka kurak bölge ve yörelerde sulama çalışmalarına önem verilecektir².

¹ D.P.T., Dördüncü Beş yıllık Kalkınma Planı, s. 290-291.

² D.P.T., Dördüncü Beş yıllık Kalkınma Planı, s. 667-668.

Dördüncü Kalkınma Planında geri kalmış yörelerle ilgili yeni ve belki de en önemli ilke yatırım kotasıdır. Planda bu bölgelere yöresel karakterdeki yatırımlardan düşecek payın, Türkiye ortalaması (% 10) kadar yüksek tutulması ve genel yatırımlarda da bu bölgelerin gelişme hızlarının önemli ölçüde yükseltilmesi gözetilecektir denilmektedir. Yöresel karakterdeki yatırımların neler olduğundan ve ilgili Türkiye ortalamasının neye göre anlaşılması gerektiğinden söz edilmemiş olmasına rağmen kota fikrinin Türk planıcılığına ilk kez sokulmuş olmasının bazı bakımlardan olumlu bir gelişme olarak nitelendirilebileceği ifade edilmiştir¹. Özetle Dördüncü Beş yıllık Kalkınma Planı'nda çeşitli önlemler alınmış fakat bölgesel dengesizlikler devam etmiştir.

2.3.5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

Dördüncü Beş yıllık Kalkınma Planındaki , kalkınmada öncelikli yörelere(KÖY) ilişkin esasların büyük ölçüde muhafaza edildiği Beşinci Kalkınma Planında, on sene önce terk edilen bölge planlaması yeniden benimsenmiştir. Bununla beraber, ilk iki planda bölge planlaması benimsenirken geri kalmış bölgelerin bünyesinde kalkınma kutuplarının seçilmesiyle yatırımların buralarda yoğunlaştırılacağı öngörülmekteydi. Oysa Beşinci Kalkınma Planında kalkınma kutupları yaratılmasından hiç söz edilmeyerek, iktisadi bakımdan gelişmekte olan bölgelere belirli sektörler açısından potansiyel gösteren bölgelerde bölge planlamasına gidileceği belirtilmektedir².

Bölge planlaması bu şekilde yer alırken, kalkınmada öncelikli yöreler başlığı altında KÖY' de gelişmenin hızlandırılmasına, ekonomik ve sosyal altyapının geliştirilmesine önem verildiği belirtilmekle, üretim yapısının tespitinde diğer faktörlerin yanı sıra KÖY'leri özelliklerinin de dikkate alınacağı ifade edilmektedir. Yine 22. Maddesinde kalkınmada öncelikli yörelerimizin gelişme potansiyeli harekete geçirilerek gelişmişlik farkları azaltılacaktır denmektedir. B.B.Y.K.P. temel amaçları ve politikaları bölümünde bölge planlarının yapılacağına dair herhangi bir madde bulunmamaktadır. Buna rağmen plan, 16. Bölümünde bölge planlaması başlığı altında, Birinci B.Y.K.P.

¹ MUTLU (1998), a.g.r., s. 260.

² ŞAHİNKAYA; a.g.m., s. 19.

döneminden bu yana ilk defa bölge planlamasına büyük bir yer verildiği ve oldukça kesin ve ayrıntılı tedbirler getirilmiş olduğu görülmektedir¹.

Belli potansiyele sahip bölgelerde yatırım gereksinimine yönelik yatırım programlaması Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yapılacaktır. Bölgenin potansiyel kaynaklarının değerlendirilmesi amacıyla bölge gelişme şemalarının hazırlanması planda yer almasına karşın, böyle bir çalışma yapılamamıştır². D.B.Y.K.P.'nda yer alan teşvik tedbirleri devam etmiş, bu bağlamda Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesinde ticareti ve üretimi artırıcı teşvik önlemlerine ağırlık verilmesi planlanmıştır.

Kalkınma planında mekan boyutunun etkinliğini artırmak amacıyla getirilen bu politikaların uygulanabilmesi için D.P.T. içinde gereken kurumsallaşmanın bu plan döneminde de sağlanmadığı görülmektedir. Bu bakımdan belirtilen politikaların gereğince yerine getirilmediği söylenebilir. Yine de bu plan döneminde D.P.T. Müsteşarlık Araştırma Grubu bünyesinde Bir Güneydoğu Anadolu Projesi ünitesinin kurulması önemli bir adım olarak görülmektedir³. Bu amaçla GAP İdaresi Başkanlığı kurulmuş ve GAP Master Planı hazırlanmıştır. Fakat bölge planının kalkınma planı ve yıllık programlara yansımaları konusunda gerekli metodoloji geliştirilmemiş ve ciddi bir eksiklik olarak kalmıştır.

2.3.6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı

Altıncı Beş yıllık Kalkınma Planında bölgesel gelişmenin ilke ve politikaları belirlenerek, kalkınmanın bölgeler arasında dengeli olması; bölgesel gelişme çalışmalarının refahı yönde ele alınması temel ilke olarak kabul edilmiştir⁴. Görüldüğü gibi Beşinci Beş yıllık Kalkınma Planında bölge planlamasından bahsederken, A.B.Y.K.P.'nda bölge planlaması yerini bölgesel gelişmeye terk etmiş durumdadır. İlke ve politikalar kısmında bölge planlamasında bahsedilmezken kalkınmada öncelikli yöreler(KÖY) ile ilgili kısımda "kalkınmada öncelikli yörelerde daha ayrıntılı çalışmalar yapabilmek

¹ TUNBUL; a.g.e., s. 22..

² DİNLER; a.g.e., s. 208.

³ TUNBUL; a.g.e., s. 26.

⁴ DPT, *Altıncı Beş yıllık Kalkınma Planı*, 1989, s. 318.

amacıyla bölge ve alt bölge bazında planlar yapılacaktır” ifadesiyle yeniden bölge planlamasında söz edilmektedir¹. Bu planda yerleşim yerlerinin kademeleşmesinde bir denge sağlamak ve anakent alanlarına yönelen nüfus ve sanayi yoğunluğunu azaltmak ve bölgelerarası ve bölgeler içi güçleri yönlendirerek denetim altına almak üzere yeni yerleşmeler belirlenmesinin oluşturulması öngörülmektedir².

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı diğer Beş Yıllık Kalkınma Planlarından çok fazla farklılık sergileyen bir yapıya sahip değildir. Altıncı Beş yıllık Kalkınma Planında toplam yatırımlar içinde özel kesim yatırımlarının payı tedricen artırılarak “kamu kesimi yatırımlarının bölgeler arası gelişmişlik farkını azaltabilmek amacıyla Kalkınmada Öncelikli Yörelere (KÖY) yapılacak yatırımlar dışında ekonomik ve sosyal altyapıya dönük olması esas alınacaktır”³.

Bölgesel projeler içinde GAP’ın entegre bir proje anlayışı içinde yürütülmesine devam edilecek ve Orta Anadolu Ovası başta olmak üzere Ege, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Ovaları ile tarımsal ve hayvansal açıdan önem taşıyan ovaları sulamaya açılması ve değerlendirilmesi için bu plan döneminde çalışmalara başlanacaktır⁴.

Bu planda sanayinin bölgeler arasında daha dengeli olarak dağılımının sağlanmasında örgütlü (organize) sanayi bölgelerinin oluşturulmasına bel bağlanmış olması Altıncı planın gerçekçi olmayan bir yaklaşımdır⁵.

Altıncı Beş yıllık Kalkınma Planının KÖY’lerle ilgili olarak getirdiği hükümler Beşinci planın hükümlerine ilave olarak getirdiği teşvik sistemi yenilikleri, bölge ve alt bölge ayırımı, KÖY’ler için teklifler hazırlamak üzere üniversitelerden birinin bünyesinde bir araştırma enstitüsünün kurulması ve söz konusu yörelerdeki özel kesim yatırımlarının artırılmasını sağlamak amacıyla özel bir fon oluşturulması getirdiği yeniliklerdir. Ayrıca A.B.Y.K.P.’nin ikinci yılına girilirken bölge planlama konusunda görülen en önemli

¹ DİNLER; a.g.e, s. 208.

² KELEŞ; (1996) a.g.e., s. 299.

³ MUTLU; (1998) a.g.r., s. 260.

⁴ D.P.T., Altıncı Beş yıllık Kalkınma Planı, s. 48.

⁵ KELEŞ; (1996) a.g.e., s. 279.

yaklaşım olarak D.P.T. kuruluş ve görevlerini düzenleyen kanun çerçevesinde bölge planlarına sahip çıkacak bir birimin kurulmasının belirtilmesi gereken unsurlardan birisi olmaktadır.

2.3.7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

Temel hedefi ekonomik , toplumsal, kültürel, siyasal yönleriyle bir bütün teşkil eden gelişmenin ulusal birliği geliştirecek nitelikte olması esas amaçtır. Bu bağlamda başta Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri olmak üzere geri kalmış bölgelerin kalkınmalarına hız kazandırılacaktır. Ekonomik ve sosyal altyapı eksiklikleri tamamlanacaktır¹ belirlemesi yapılmıştır. Görüldüğü gibi diğer planlarda olduğu gibi temel amaçlar kısmında Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri ile KÖY'lere ilişkin özel bir amaç ve ilke beyanı bulunmamaktadır. Sadece Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun 1990'ların ortalarında bulundukları özel durum bağlamında ve bölgeleri yakından ilgilendiren şu ilkeler yer almaktadır²; "Gelişen haberleşme ve enformasyon teknolojileri" bireylerin hızlı bir şekilde çağdaş ekonomik ve sosyal normları tanımalarına ve buna paralel olarak hayat standartlarında hızlı bir değişimin özlemini duymalarına yol açmaktadır. Bu çerçevede uygulanacak politikalar bu özlemlere cevap verebilecek, üretkenliği artırıcı bir yapısal dönüşümü sağlayacak şekilde ve ekonomik gerçeklikten uzaklaşmadan orta vadede sürdürülebilir bir yapıda geliştirilecektir.

Bu bağlamda kalkınmada öncelikli yörelerde yaşayan nüfusun gelir seviyelerinin yükseltilerek refah düzeylerinin ülke ortalamalarına yaklaştırılması temel hedef olacaktır ifadesi yer almaktadır³. Bu amaçla Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri öncelikli olmak üzere, ülkenin göreceli olarak geri kalmış yöreleri için kaynakları ve gelişme potansiyelleri göz önünde bulundurularak bölgesel gelişme projeleri hazırlanacaktır.

¹ DPT, Yedinci Beş yıllık Kalkınma Planı Stratejisi 1996-2000, s. 49.

² MUTLU; a.g.e., s. 261.

³ D.P.T., Yedinci Beş yıllık Kalkınma Planı, 1995, s. 174.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında iç göç hareketlerinin sağlıklı bir kentleşmeye fırsat bırakmayacak derecede hızlı olduğu belirlenmesi yapılmıştır. Doğu ve Güneydoğu Bölgeleri için onarım tasarıları hazırlanması, bu yörelerde yerel kaynakların değerlendirilmesi, işsizlik sorununun çözülmesi için konut ve hayvancılık kesimlerinin desteklenmesi önerilmektedir¹. Yani Y.B.Y.K.P.'nda Altıncı plan döneminde ve 1995 yılında ülkenin nispi olarak geri kalmış illerinden oluşan kalkınmada öncelikli yörelerin daha hızlı gelişmesini sağlamak için kamu maliyesi, yatırımlar ve personel politikası alanlarındaki uygulamalara özellikle birinci derecede öncelikli illere ağırlık verilerek devam edilmiştir².

Bu plan kapsamında yapılmış çalışmalar kapsamında çeşitli bölgelerin ve illerin sorunları dikkate alınarak farklı gelişme politikalarının ve tedbirlerinin uygulanmasına çalışılacaktır. Nüfus artış hızının nispeten yüksek olduğu bölgelerde aile planlaması çalışmalarına özel önem verilecektir³. GAP yöresinde sulu tarıma geçişin hızlanması sağlanarak, kentsel altyapı faaliyetlerine hız verilecektir.

KÖY kapsamındaki organize sanayi bölgeleri plan döneminde süratle bitirilecek ve ihtisaslaşma sağlanacaktır. Küçük ve Orta Ölçekli Sanayiye Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB) Doğu ve Güneydoğu Bölgelerine öncelik vermek üzere, kalkınmada öncelikli yörelerde girişimciliği destekleme projeleri uygulayacaktır. Belirtilen girişimcilerin finansman desteğini karşılamak üzere Türkiye Halk Bankası'nca gerekli tedbirler alınacaktır⁴. Görüldüğü gibi Güneydoğu Anadolu Bölgesine ayrı bir önem verilmekte, bu bölgenin sahip olduğu kaynaklar dahilinde sınır ticaretini ve hayvancılığı geliştirici önlemlere ilişkin belirlemeler Y.B.Y.K.P.'nın belirtilebilecek temel noktalarını oluşturmaktadır.

¹ KELEŞ; (1996) a.g.e., s. 280.

² D.P.T., Ekonomik ve Sosyal Sektörlerdeki Gelişmeler, Yedinci Beş yıllık Kalkınma Planı 1996 Yılı Programı Destek Çalışmaları.

³ SATILMIŞ; a.g.t., s. 34.

⁴ SATILMIŞ; a.g.t., s. 34-35.

2.4. Planlı Dönemdeki Uygulamaların Genel Değerlendirmesi

Ekonomik yatırımlarda kuruluş yeri ve alternatifleri geliştirme ve bu amaçla bilgi toplama amacına yönelik Bölge Planlama Çalışmaları birinci dönemin sonuna kadar devam etmiş, bu dönemin sonunda sona ermiştir. İkinci Beş Yıllık Plandan itibaren kentleşmenin rasyonalize edilmesine yönelik desteklemeler ve büyük kent sorunlarını çözmeye yönelik politikalar geliştirilmiş ise de bu çalışmalar çok yavaş yürümektedir¹. Gelişme kutupları politikaları başarılı bir şekilde uygulanamamıştır. Özel sektörün gelişmekte olan bölgelerde yatırım yapmasını kolaylaştırmak amacıyla kullanılmak istenen teşviklerden istenilen sonuçlar alınamamıştır.

Planlarda belirtilen özel teşebbüsün gücünü aşan ve/veya stratejik nitelikli yatırımları yapacaktır. 1960 ve hatta 1970'lere kadar özel kesim birikimi düşük olduğundan ve çoğu yatırımlar özel teşebbüs kapasitesini aştığından sanayi yatırımlarını büyük bir kısmı ilk üç plan sonrasına da taşarak 1980'lere kadar devlet tarafından sürdürülmüştür². Üçüncü plan döneminden sonraki dönemde gelişmekte olan bölgelerin bu bölgelerin gelişme hamlelerini başlatacak olan ve çok büyük çapta olmayan projeler desteklenmeye başlanmıştır. Fakat bu destek sınırlı kalmıştır. Özel sektörün teşviklerini ilk adımını devletin yapacağı yardımlar oluşturacağından Altıncı Planda kamu yatırımlarının "ekonomik ve sosyal altyapıya yönelik olması" ilkesini koyup, sanayileşmeyi özel sektörün dinamizmine terk ederken, kalkınmada öncelikli yörelerde yapılacak sanayi yatırımlarını üstlenmeyi kabul etmiş ve bu politikasını Yedinci Planda da sürdürmüştür.

Ülke geçirmiş olduğu plan dönemlerinde şu ikilemi yaşamak zorunda kalmıştır; hızlı bir kalkınma ve dengesiz bölgesel gelişim mi, yoksa daha düşük bir kalkınma hızı ve dengeli bölgesel gelişim mi? Bu soruya genelde hızlı kalkınma olarak cevap verilmiştir. Çünkü hızlı kalkınmanın meydana getireceği yayılma sürecinin bir süre sonra diğer bölgelerde de olumlu etkiler yapacağı kabul edilmiştir. Devletin küçük payına paralel

¹ KELEŞ (1996), a.g.e., s. 282.

² MUTLU (1998), a.g.r., s. 260.

olarak kalkınma planlarının yönlendirici olarak payı giderek azalmaktadır. Böylece devletin ağırlığının ekonomide hissedildiği dönemlerde bile varılamayan hedefler giderek daha sınırlı bir alanda uygulanmaya çalışılır bir halde bulunmaktadır.

D. TÜRKİYE'DE BÖLGESEL DENGESİZLİKLER SORUNUNUN ÇÖZÜMÜNE YÖNELİK ARAÇLAR

Türkiye'de bölgesel dengesizliğin ortaya çıkış nedenleri, kriterleri ve planlı dönem öncesi ve planlı dönemde uygulanan politikaları ve araçlarını incelemeye çalıştıktan sonra şu soruyla karşı karşıya bulunmaktayız. Acaba Türkiye'de mevcut dengesizliklerin çözümünde kullanılan araçlar nelerdir ve bunlar nasıl kullanılmalı ki bölgesel gelişmişlik farkları olabileceği en düşük seviyede tutulabilsin? Bu kısımda bu araçları ayrıntıları ile incelemeye çalışacağız.

1- TEŞVİK TEDBİRLERİ

İkinci bölümde de belirttiğimiz gibi, bölgesel dengesizliklerin giderilmesinde birtakım teşvik tedbirleri uygulanmaktaydı. Türkiye'de uygulanan ve uygulanmaya çalışılan teşvik tedbirlerinin ne şekilde gerçekleştiğini daha önce yapmış olduğumuz ayrıma uygun olarak açıklamaya çalışalım.

1.1. Vergisel Avantajlar

Türkiye'de vergiler nasıl bir çok alanda yönlendirici güç olarak kullanılıyorsa, bölgesel dengesizliklerin giderilmesinde de vergilerin kullanıldığını görmekteyiz. Aslında teşvik tedbirleri içinde yer alan vergilerin sadece ülkede belli bölgeleri cazip hale getirmek ve ülkenin dengesini sağlama amacı bulunmaktadır. Aynı zamanda bölgesel entegrasyonların yaygınlaştığı bir dünyada gerek bu entegrasyonlara uyum sürecini hızlandırmak, gerekse dış dünyayla rekabet edecek gücü yakalayabilmek için teşviklere gereken önemin verilmesi gerekmektedir. Bu bakımdan her iki amaç içinde vergisel önlemlerin alınması kaçınılmaz olmaktadır. Türkiye'de planlı dönem öncesi ve planlı dönemde altı çizilen bölgesel dengesizlikler hala devam etmekte, özellikle KÖY' lerle ilgili alınmaya çalışılan birçok önleme rağmen bu bölgeye girişimcileri çekmek pek kolay

olmamaktadır. Öyleyse yapılması gereken özel sektör yatırımlarının kalkınmada öncelikli yörelere çekilebilmesi için Avrupa Birliği (AB) ve Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT) kurallarıyla çelişmeyecek şekilde olağanüstü teşvikler getirmek olmalıdır.

Genel çerçevesini bu şekilde ortaya koyduğumuz vergisel önlemlerin tarihsel gelişimine baktığımızda bu şekildeki özendirme ve yönlendirme önlemlerinin Cumhuriyet öncesine kadar uzandığı görülmektedir. 17 Şubat-4 Mart 1923 tarihleri arasındaki İzmir Sanayi Kongresinde tarım, sanayi ve ticaretle ilgili önemli adımlar atılmıştır. Yine 1927 tarihli Teşvik-i Sanayi Kanunu gibi kanunlar çıkarılmak suretiyle belli ilerlemelerin kaydedildiğini görmekteyiz. Fakat Teşvik Dönemimizde ilk ciddi arayışlar planlı dönemle başlamıştır. Birinci planda özel sektörün kalkınmada önemli bir rol oynamasını sağlamak için Teşvik Tedbirlerine önem verilmesi üzerinde durulmuş ve vergi indirimleri, gelişmemiş bölgeler için özel tedbirler ve ihracatta vergi iadesi sistemi öngörülmüştür¹. Birinci Plan döneminde ilk defa yatırım indirimi uygulanmıştır. Yine 1964 yılında yatırım malı ithalinde alınan vergi ve resimlerin taksitlendirilmesi veya muaf tutulması ile ilgili olarak Bakanlar Kurulu'na yetki verilmiştir. Yine İkinci Plan döneminde yatırım indirimi, ihracata vergi iadesi ve gümrüklerde taksitlendirme uygulamalarına gidilmiştir.

Üçüncü Plan Döneminde de yatırımların hızlandırılmasına yönelik önlemler alınmasına ve normal yörelerle KÖY'ler arasındaki farklılaştırmalara devam edilmiştir. Dördüncü plan döneminde de bu uygulamaya devam edilmiştir². Takip eden Beşinci Plan Döneminde bölge planlamaya verilen ağırlıklı paya paralel yatırımların gelişmesini sağlayıcı yatırım indirimlerinin devam edeceği ilave teşvik önlemlerinin alınacağı belirtilmiştir³. Altıncı ve Yedinci Planlar döneminde de genel hatlarıyla uygulanan vergisel teşvik tedbirlerinde çok büyük değişiklikler meydana gelmemiş sadece mevcut vergisel teşviklerin yeniden düzenlenmesi yoluna gidilmiştir. Özetle ülkemizde geçmişten günümüze vergi, resim, harç istisnaları; 'Gümrük Muafiyeti', 'Bina İnşaat Harcı

¹ Mehmet TOSUNER, A. Burçin YERELİ, Zeynep ARIKAN; Türkiye'de Yatırımların ve İhracatın Teşviki (Sorunlar-Öneriler), İzmir Ticaret Odası (İ.T.O.), 1993, s. 7.

² EKER (1995), a.g.e., s. 149-154.

³ SARICA; a.g.m., s. 103-104.

İstisnası,’ ‘Ulaştırma Harcı İstisnası’, ‘Katma Değer Vergisi Ertelemesi’, ‘Yatırım İndirimi’, ‘Finansman Fonu’, ‘Konut Fonu Muafiyeti’, ‘Sosyal Hizmet Yatırımlarının Matrahtan İndirilmesi’, ‘Yatırım Finansman Fonu’ ve belli dönemlerde vergisel yükümlülüklerden muaf tutulma gibi vergisel tedbirlerin uygulanması yoluna gidilmiştir.

Bölgesel dengesizliklerin giderilmesi için asıl önemli olan KÖY’lere göre farklılaştırılmış teşvikler olmaktadır. Çünkü ülkemizde belli sektörleri ve belli bölgeleri göz önüne alarak yapılan düzenlemelerin zamanla ülke genelini kapsayan araçlar haline dönüştüğünü ve asıl amacından sapmalar gösterdiği görülebilmektedir. Değindiğimiz olumsuzlukların ortaya çıkmaması için genel vergisel teşvik tedbirleri yerine KÖY’ler için düzenlenmiş ve diğer araçlarla desteklenen vergisel teşviklere ihtiyaç duyulmaktadır. Tabi bu noktadan hareketle KÖY’lerin kapsamının nasıl belirlenmekte olduğu konusu ortaya çıkmaktadır. Bu yöreler statik bir yapıya sahip olmadıklarından dolayı kalkınma planlarının yıllık program kararnameleriyle her yıl yeniden tespit edilmektedir. Böylece gerek KÖY’ler kapsamından çıkarılması gereken gerekse, KÖY’ler kapsamına dahil edilmesi gereken illerin sağlıklı olarak belirlemesinin yapılabilmesi mümkün olmaktadır. Gelişmemiş bölgelerde gelişmiş yörelerin bulunabileceği gibi gelişmiş bölgelerde, geri kalmış yörelerin bulunabileceği gerçeği göz ardı edilmemiş olacaktır.

Bilimsel yöntemlerle belirlenen KÖY’ ler diğer illerimize göre sosyo-ekonomik gelişme seviyeleri itibariyle daha az gelişen illerimizden oluşan gruba verilen isim olduğuna göre, 1968’den bu yana sayılarında değişiklik olan KÖY’ ler 1968 yılında 22 ille başlayan ve bugün sayıları 50’ye varan KÖY kapsamındaki iller Ekim 1996’ya kadar geri kalmışlık derecesine göre sıralanıyordu. En geri kalmış yöreler kalkınmada birinci derecede öncelikli yöreler, biraz gelişmiş ve normal yörelerdeki gelişmişlik seviyesine yaklaşmış olan iller ise kalkınmada ikinci derecede öncelikli yöreler ilan edilmekteydi. Oysa bu tarihten sonra tümü birinci derecede öncelikli il olarak kabul edilmiştir. Bu kapsamda Muş ve Zonguldak’ın aynı şekilde değerlendirilmesinin uygulanacak politikaların geleceği bakımından pek ümit verici olmayacağı açıktır¹. Aşağıda son düzenlemeye göre kalkınmada öncelikli yörelerin listesi verilmiştir.

¹ SATILMIŞ; a.g.t., s. 147.

Kalkınmada Öncelikli Yöreler

1- Adıyaman	17- Erzincan	34- Nevşehir
2- Ağrı	18- Erzurum	35- Niğde
3- Aksaray	19- Giresun	36- Ordu
4- Amasya	20- Gümüşhane	37- Osmaniye
5- Ardahan	21- Hakkari	38- Rize
6- Artvin	22- Iğdır	39- Siirt
7- Bartın	23- Kahramanmaraş	40- Sinop
8- Batman	24- Karabük	41- Sivas
9- Bayburt	25- Karaman	42- Şanlıurfa
10- Bingöl	26- Kars	43- Şırnak
11- Bitlis	27- Kastamonu	44- Tokat
12- Çanakkale (Bozcaada ve Gökçeada ilçeleri)	28- Kırıkkale	45- Trabzon
13- Çankırı	29- Kırşehir	46- Tunceli
14- Çorum	30- Kilis	47- Van
15- Diyarbakır	31- Malatya	48- Yozgat
16- Elazığ	32- Mardin	49- Zonguldak
	33- Muş	50- Samsun

(Aksaray, Giresun, Karaman, Kırıkkale, Kırşehir, Niğde, Ordu ve Rize illeri YPK 22 Temmuz 1997 tarih ve 97/41 sayılı kararı; Nevşehir ve Trabzon illeri ise YPK 6 Ağustos 1997 tarih ve 97/45 sayılı kararı ile Birinci Derecede Öncelikli iller kapsamına alınmıştır)¹.

Görüldüğü gibi çok geniş bir alanda birbirinden çok farklı alanlarda bulunan bu illere yönelik ortak politikaların belirlenmesi güç görünmektedir. Bu olumsuzluklar, konumuz olan vergisel tedbirlerinde sağlıklı bir biçimde uygulanmasına engel olmaktadır.

¹ D.P.T., Doğu ve Güneydoğu Anadolu Koordinasyon Kurulu Toplantısı Notu, Devlet Yardımları (Mevcut Durum ve Tasarılar), Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, 9 Mart 1998, s. 16.

Bu alanlarda 4325 sayılı ve 21.01.1998 tarihli “Olağanüstü Hal Bölgesinde ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere İstihdam Yaratılması ve Yatırımların Teşvik Edilmesi ile 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu’nda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun” ile Gelir ve Kurumlar Vergilerinde istisnalar getirilmiştir. Bu yeni hükümlere göre 10 ve daha fazla işçi çalıştırmaları şartıyla işe başlama tarihinden itibaren yatırım dönemi dahil 5 vergilendirme dönemi gelir ve kurumlar vergisinden muaf tutulacakları hükmü getirilmiş, yine kanunun 2. Maddesinin b fıkrasında bu istisna süresinin sonundan başlamak üzere ve 31.12.2007 tarihinde sona ermek üzere, elde ettikleri kazançlar üzerinden işçi sayısına göre % 40 taban olmak üzere 11 ile 50 arasındaki işçi sayısına göre her bir işçi için 0.5 puan ekleyerek suretiyle indirim yapılacağı belirtilmiştir. Yine aynı kanunun üçüncü maddesinde olağanüstü hal bölgesinde (Diyarbakır, Hakkari, Siirt, Şırnak, Tunceli ve Van) yeni işe başlayan (kanun yürürlüğe girmeden önceki son dört ay içinde işyeri açanlar dahil) işveren durumunda olan kişilerin çalıştırdıkları işçilerden kesilen ve beyan edilerek tahakkuk ettirilen gelir ve damga vergilerinin beyanname verme süresini izleyen ikinci yılın aynı döneminde ödeneceği belirtilmiştir. Kanunun 5. maddesinde olağanüstü hal bölgesi kapsamındaki illerde Veraset ve İntikal vergisi, Damga vergisi, Banka ve Sigorta Muameleleri vergisi, Emlak vergisi ve harçlar ile Belediye Gelirleri Kanunu’na göre alınan vergi, resim ve harçlardan müstesna olduğu belirtilmiştir.

Görüldüğü gibi yapılan son düzenlemelerle gelişmekte olan bölgeleri geliştirmek üzere ilave tedbirler alınmıştır. Fakat KÖY’lerin kapsamının çok geniş olması ve vergisel kolaylıklar yanında devletin sahip olduğu araçların kullanımındaki yetersizlikler bu politika açısından istenilen sonuçların alınmasına engel olmaktadır. Diğer bir ifadeyle yürürlükteki teşvik rejimine göre gerek yatırımların teşviki gerek ihracatın teşviki yoluyla belli hedeflere ulaşmadaki başarısızlık bu teşvik tedbirlerine de yansımaktadır. Bu nedenle devamlı olarak mevzuatta değişikliklerde bulunarak bu teşviklerden yararlanma şartlarını ağırlaştırmak yerine bu imkanlardan kolaylıkla yararlanılmasını sağlayacak bir vergi yapısına ihtiyaç bulunmaktadır. Ayrıca önce vergisel yükümlülükler getirip sonra bunları sınırlama çabası içine girmektense vergilendirmeye gidilirken mevcut etkilerinin ne olacağının da göz önüne alınması suretiyle sınırlandırılması yatırımların yayılma şansını kolaylıkla artırma imkanını da bize sağlayacaktır. Çünkü vergi indirimlerinin işletme

kararları ve dolayısıyla yatırımlar üzerindeki olumlu etkileri herkes tarafından bilinen bir gerçektir. Bu açıdan vergisel tedbirlerin hem mevcut yapısının anlaşılır bir şekilde düzenlenmesi hem de teşvik mevzuatının genelliği hususuna gereken önemin verilmesiyle sağlanabileceği unutulmamalıdır. Vergisel tedbirlerin tek başına diğer politika araçlarıyla da mutlaka desteklenmesi gerektiğinin bir göstergesi olarak aşağıdaki tabloyu sunmamız yerinde olacaktır. Tabloda 1995 ve 1996 yıllarında verilen teşvik belgelerinin bölgeler itibariyle dağılımı görülmektedir.

TABLO 12
1995 VE 1996 YILLARINDA VERİLEN YATIRIM TEŞVİK BELGELERİNİN
BÖLGELER İTİBARIYLA DAĞILIMI (MİLYAR TL)

BÖLGELER	1995 %	1996 %
MARMARA	41.2	49.2
İÇ ANADOLU	10.5	11.5
EGE	12.6	10
AKDENİZ	15.8	11.7
KARADENİZ	2.6	4.3
DOĞU ANADOLU	3	2.2
GÜNEYDOĞU ANADOLU	13.8	9.6
ÇOK BÖLGELİ	0.5	1.5
TOPLAM	100	100
YATIRIM TUTARI	2.232.828	1.997.992,4

Kaynak: SATILMIŞ; a.g.t., s. 80.

Görüldüğü gibi yatırım teşvik belgelerinden yararlanmada gelişmiş bölgeler ön sıralarda yer almaktadır. Bu sebeplerle karar verici birimler konulan teşvikler ne derece elverişli olursa olsun diğer araçlarla desteklenmelidir.

1.2. Kredi Avantajları

Geri kalmış bölgelerin var olan dengesizlik farkını kapatabilmek ve diğer bölgelerin gelişmişlik seviyelerine ulaşabilmeleri için bu yörelerdeki yatırımların teşvik edilmesi kapsamında vade yada faiz açısından kredi avantajlarının uygulanmasına

Ülkemizde de başvurulmaktadır. Bu şekilde sağlanan kredi avantajları genellikle kamuya ait bankalar aracılığıyla işletme büyüklüğü ve işletmelerin faaliyetinde bulundukları alanlara göre belirlenen kredi farklılaştırması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Ülkemizde bu amaca yönelik krediler arasında Kaynak Kullanımını Destekleme Fonu (KKDF) kaynaklı kredilerin ağırlıklı payını oluşturmuştur. Türkiye Kalkınma Bankası veya bu bankanın uygun göreceği bankalar ile T.C. Ziraat Bankası aracılığıyla kullanılan (KKDF) kaynaklı kredinin faiz oranları sektör ayırımı yapılmaksızın KÖY yada normal bölge olmasına göre değişkin olarak belirlenmiştir. Bunlara faiz farklılığına ilave olarak kredi, projenin öz kaynak tutarı ile orantılı olarak kullanılır hükmü getirilmiş ve harcanan öz kaynak miktarına uygulanan kredi oranı gelişmiş yörelerde (0) iken KÖY'lerde % 40'a kadar çıkabileceğinin belirtildiği uygulamalara gidilmiştir.

KKDF kaynaklı kredilerin iki yılı ödemesiz, toplam 5 yılda 4 taksitle geri ödenmektedir. Faiz demesi yılda 4 eşit taksitle yapılır. Faiz demeleri yılda bir defa dönem sonunda yapılır. Ancak ödemesiz dönemde faiz tahakkuk ettirilemez¹. Yine küçük ve orta boy işletmelere sağlanan kredilerde bu kapsamda değerlendirilebilmektedir. KOBİ'lerin yatırımlarında devlet yardımları hakkındaki 7 Mart 1998 tarih ve 23279 sayılı Resmi Gazete Kararı ile getirilen hükümlere baktığımızda ise kredi tahsisi ve şartlarında gelişmiş yöreler, diğer yöreler ve acil destek kapsamındaki iller ayırımı yapılmıştır. Acil destek kapsamındaki iller; Adıyaman, Ağrı, Ardahan, Batman, Bayburt, Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Giresun, Gümüşhane, Hakkari, Iğdır, Kahramanmaraş, Kars, Kilis, Malatya, Mardin, Muş, Rize, Siirt, Sinop, Sivas, şanlıurfa, şırnak, Tunceli ve Van illeri olarak belirlenmiştir.

Acil destek kapsamındaki illerdeki KOBİ'lere öncelikli olarak fondan kredi tahsis edileceği belirtilmiştir. Fon kaynaklı kredilerin sadece makine ve teçhizat ile hammadde alımlarına yönelik olarak kullanılabileceği belirtilmiştir. Yurt içinden kullanılmış olarak temin edilecek olan makine ve teçhizat için fondan kredi tahsisi yapılamayacağı belirtilmiştir. Görüldüğü gibi nereye harcanacağı önceden belirtilerek kaynakların belli alanlara yöneltilmesi gerçekleştirilmiştir. Fon kapsamındaki kredilerin kullanımında

¹ TOBB (1994), a.g.r., s. 40.

yatırımcının krediye konu toplam yatırımının acil destek kapsamındaki illerde en az % 10'unu, Kalkınmada Öncelikli Yörelerde en az % 20'sini, diğer yörelerde en az % 30'unu öz kaynaklardan karşılaması gerekmektedir.

KOBİ'lere fon kaynaklarından kullandırılan kredilerin faizleri acil destek kapsamındaki illerde ve kalkınmada öncelikli yörelerde % 20, diğer yörelerde yapılacak olan yatırımlarda ise % 30'dur. KOBİ'lere kullandırılacak fon kaynaklı yatırım kredilerinde azami vade 4 yıl, işletme kredilerinde 2 yıldır. Yatırım kredilerinde 4 yıl ödemesiz dönem uygulanır.

Görüldüğü gibi krediden yararlanma şartları bölgeden bölgeye göre ayrı ayrı belirlenmektedir. KOBİ'lerin kredi şartlarından yararlanma şartlarının verilmesi kredisel avantajların görülmesi açısından faydalı bir örnek oluşturmuştur. Fakat bu bölgesel dengesizlikleri azaltmanın bir boyutunu oluşturmaktadır. Yani kredi şartlarını farklılaştırmanın olumsuz bazı yanları da bulunmaktadır. Ülkemizde alışlagelen uygulama çerçevesinde ucuz kredi kullanmak her zaman çözüm olmamaktadır. Örneğimizi KOBİ'ler çerçevesinde verdiğimiz için olumsuz yanlarını da KOBİ kredileri çerçevesinde değerlendirmeye çalışırsak; ucuz kredi vermek ülke kaynaklarının belli bir noktaya kadar dayanabileceği bir uygulamadır.

Bütün KOBİ'lerin bu ucuz kredilerden yararlanma şartları olmadığı için, bu durumdan yararlanacak olanlarında politik desteği yada bürokrasiden yakın çevresi olanların alacağını herkes bilmektedir. Ucuz krediyi herkes isteyecek ama sadece gücü olanlar bu kredilerden faydalanabilecektir. Kredilerin adil dağılımı ise sadece teoride kalacaktır. Bu açıdan devletçi politikaların kaynakların rasyonel dağılımını sağlamak için başlattığı bir uygulama geliştirilmesi istenen alanların gerilemesine bile yol açabilmektedir. Bu bağlamda kredi imkanlarından büyük işletmeler genellikle daha fazla faydalanmıştır¹. Yani sınırlı kredi imkanlarından asıl yararlanması beklenen kesim ne yazık ki tam manasıyla faydalanamamıştır.

¹ TOBB, Türkiye Ekonomisinde Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler - İmalat Sanayi İşletmelerinde Sorunlar ve Yeni Stratejiler, Ankara 1996, s. 57.

Bütün bu sebeplerle devlet sınırlı imkanlarını tam verim sağlanması mümkün olmayan bu tür girişimlerde bulunmak yerine büyük işletmeler gibi uygun koşullarla ulaşma imkanı sağlanarak sağlıklı bir biçimde çözmeye yönelmek daha akılcı olmaktadır. Diğer bir ifadeyle, KOBİ'lerin ipotek, kefalet ve geri ödeme riski engelleyici önlemlerin ortadan kaldırılmasıyla piyasa koşulları içinde finansal kaynaklara ulaşmalarının sağlanması daha akılcı bir yol olmaktadır¹. Özetle devletin sağlamış olduğu kredisel avantajlar başka tedbirlerle sağlanabiliyorsa önce bu araçlara başvurulmalı başka bir kaynak bulunamadığı takdirde bu araca başvurulmalıdır.

1.3. Mali Avantajlar

Türkiye'de bölgesel dengesizliklerle mücadelede vergisel ve kredisel avantajlara ilave olarak bazı mali kolaylıklar sağlanmak suretiyle de bölgesel dengesizlikler giderilmeye çalışılmaktadır. Genel olarak tüm ülkelerde uygulanan bu araçlardan birçoğu ülkemizde uygulanmaktadır. Fakat bunların boyutları diğer ülkelere göre çok sınırlı kalmaktadır. Yani Türkiye'de de geliştirme teşvik fonları, devlet iştiraki, devletin işgücü gidermesine doğrudan katılması, kamu ulaştırma araçlarında indirimli tarife, yerel yönetimlere ait bina, arazi ve tesislerin yeni kurulacak işletmelere uygun fiyata satılması veya düşük bir kira ile uzun süre kira hakkı verilmekte ama bunların payı sınırlı olmaktadır. Mali avantajlar arasında sayılan AR-GE faaliyetlerine son yirmi yıldır Avrupa Ülkeleri başta olmak üzere Japonya ve Amerika Birleşik Devletleri'nde çok büyük sübvansiyonlar uygulanmaktadır. Özellikle üniversitelerle özel olarak çalışan diğer kuruluşlara yapılan bu yardımların Türkiye'de aynı konuda verilen teşviklere kıyasla çok daha büyük boyutlara ulaştığı görülmektedir².

Toplumun teknik ve bilimsel bilgi düzeyi, gelişme sürecinde önemli bir öğedir. Teknik ve bilimsel bilginin ekonomik sürece de aktarılması işgücü yoluyla gerçekleşmektedir. Ekonomik gelişme ve kalkınmada, gerekli teknik ve bilimsel bilgiyle

¹ TOBB (1996), a.g.r., s. 58.

² EKER (1995), a.g.e., s. 202.

donatılmış insan kaynağına önem vermek gerekmektedir. Bu insan kaynağı, personel altyapıyı oluşturmaktadır. Teknik ve bilimsel bilgilerin geliştirilmesi ve yeni kuşaklara aktarılması bir yandan eğitim ve öğretimde öbür yandan da uygulama sürecinde uygulanarak gerçekleştirilmektedir¹. Teknik ve bilimsel gelişme bu kadar önemli iken maalesef bu konuya yeterince önem verilmemekte ve hala ihtiyaç duyulan teknolojik yenilikleri üretmek yerine transferi yoluna gidilmektedir.

Bu önlemler kapsamında araştırma kurumlarının faaliyetlerine devletin daha fazla katılmasını sağlamak ve bu kuruluşların döner sermayelerini güçlendirmek açısından bu kurumların gelir elde etme imkanları artırılmalıdır.

Mali avantajlar arasında sayılan bedelsiz yer tahsisi konusunda ciddi adımlar atılmıştır. 4325 Sayılı Kanunla getirilen bedelsiz yatırım yeri tahsisi hakkındaki maddelerde, kalkınmada öncelikli yörelerde organize sanayi bölgelerine öncelik verilmek üzere en az 10 kişilik istihdam öngören teşvik belgeli yatırımlar için gerçek ve tüzel kişilere hazineye ait arazi ve arsaların mülkiyetinin bedelsiz olarak devredileceği hükmü getirilmiştir.

Sonuç olarak mali avantajlar olarak belirtilen araçlara olabildiğince önem verilmesi gerekmektedir. Çünkü bu araçlar ekonomiye devletin direkt yatırım yapmasından daha fazla yarar sağlar. Bu araçlar sayesinde bölgesel dengesizliklerin giderilmesinde sağlıklı sanayileşme ve özel sektörün geliştirilmesinde önemli yollar kat edilebilmektedir.

2. DEVLET GARANTİSİ VE KAMU İHALELERİNDE ÖNCELİK

Devlet garantisi ve devlet ihalelerinde öncelik hakkı temelde devletin özel sektörün elde etmeyi tasarladığı kar marjını garanti etmek amacını taşımaktadır. Devletin her ne kadar bu garantileri verme garantisi olsa da girişimcinin gelişmekte olan bölgelerde yatırıma sıcak bakmadığı bilinen bir gerçektir. O zaman Türkiye için şu husus akla gelmektedir; Türkiye’de bu araç kullanılmakta mıdır? Veya Türkiye’de bu aracın

¹ AVŞAR; a.g.t., s. 118.

kullanılması uygun olur mu? Türkiye’de bu aracın bir teşvik aracı olarak kullanıldığına dair bir bilgi mevcut değildir. Fakat kullanılmasının uygun olacağı konusunda da temkinli yaklaşımlar sergilemek faydalı olacaktır. İkinci bölümde de ifade ettiğimiz gibi bu araç, gelişmekte olan bölgelere girişimcileri çektiği için ilk etapta olduğu Türkiye için de faydalı olacaktır. Fakat Avrupa Birliği’ne tam üyelik için yoğun çaba sergileyen ülkemizin gerek Avrupa Birliği Mevzuatına uyum çabaları ve gerekse GATT ihale koduna uygun daha şeffaf ve rekabet ilkesine bağlı ihalelerle, bu mücadele aracının nasıl bağdaştırılacağı şüphelidir.

3. ORGANİZE SANAYİ BÖLGELERİ

Organize sanayi bölgeleri esas itibarıyla birbirini tamamlayan ve birbirinin yan ürünü olan sanayilerin, belirli bir program çerçevesinde bir anda üretim yapmalarına olanak verecek şekilde organize edilmesi isteğinden doğmuştur. Buna göre OSB’ler ihtisaslaşmış sanayilerin bir arada üretim yapmalarının sağlayacağı olanaklardan yararlanmak amacıyla geliştirilmiş bir sanayileşme yöntemi veya aracı olarak da değerlendirilebilir. Ancak literatürde görülen ihtisaslaşma sanayilerin oluşturduğu OSB tanımı Türkiye açısından pek geçerli olmamaktadır¹.

Özellikliğini bu şekilde ortaya koyduğumuz organize sanayi bölgelerinin ülkemizdeki tarihsel gelişimine baktığımızda OSB ile ilgili uygulamalar, 30 yıl kadar geriye götürülebilir. Bu süreç dahilinde belli bölgelerin sanayi bölgesi olarak tahsis edildiği ve buralarda kısmen yerleşim yapıldığı bilinmektedir². Kentsel alanlarda kurulmuş kar gayesi gütmeyen özel ya da karma yönetim tarafından yönetilen OSB’leri içerisindeki sanayi kuruluşlarına sanayi parselleri ile altyapı ve ortak hizmet kolaylıkları sağlanmaktadır. Türkiye’de sektör boyutuna göre hazırlanıp yürütülen kalkınma planlarında mekan boyutunun ihmal edildiği bilinen bir gerçektir. Ancak mekansal planlamanın bazı unsur ve araçları, örneğin OSB’leri sektörel planlamaya bağlı olarak bu planlarda görülmüştür. B.B.Y.K.P.’nda endüstriyi teşvik, İ.B.Y.K.P.’nda kentleşme sorunlarının çözümü, Ü.B.Y.K.P.’nda sanayii teşvik ve mekan düzenlemesi aracı olarak,

¹ Nasuh Oğuzhan ALTAY; "Bölge Planlama ve Organize Sanayi Bölgeleri", D.E.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 2, 1992, s. 199.

² TOSUNER vd., a.g.e., s. 29.

D.B.Y.K.P.'nda bölgesel gelişmeye hizmet etme amacının ön plana geçmesiyle ağır sanayi tesisleriyle bütünleştirilecek politikaların birleştirilmesinde bir araç olarak kullanılmıştır. B.B.Y.K.P.'nda OSB'lere çok fazla önem verilmiş ve küçük sanayi sitelerinde kurulması teşvik edilmiştir. A.B.Y.K.P. ve Y.B.Y.K.P.'nda aynı gelişim devam etmiştir. Görüldüğü gibi bölgesel dengesizliklerin giderilmesinde en önemli araçlardan birini oluşturmaktadır.

Devletin bu konuya verdiği önem kurulmak istenen organize sanayi bölgelerinin sayısından da anlaşılmaktadır. 1997 yılı yatırım programında 168 adet organize sanayi bölgesi yatırımı bulunmaktadır. OSB Projelerinin 40'ı Marmara, 31'i Ege, 15'i Akdeniz, 29'u İç Anadolu, 28'i Karadeniz, 14'ü Doğu Anadolu ve 11'i Güneydoğu Anadolu Bölgesi'ndedir. Halen İç Anadolu Bölgesi'nde 69, Karadeniz Bölgesi'nde 55, Ege Bölgesi'nde 48, Marmara Bölgesi'nde 44, Akdeniz Bölgesi'nde 30, Doğu Anadolu Bölgesi'nde 25 ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde 18 küçük sanayi sitesi vardır¹. KSS'lerin sayısının bu şekilde hızla artması da OSB'lerin sayısının giderek çoğaldığının bir göstergesidir. Çünkü KSS'lerin temel kuruluş gayelerinden biri de küçük sanayi işletmelerinin imal ettikleri yarı mamullerin OSB'lerde faaliyet gösteren büyük sanayi işletmeleri tarafından kullanılmasını sağlamaktır².

Görüldüğü gibi OSB'ne çok önemli görevler düşmektedir. Ancak gelişmekte olan bölgelerin aldığı pay sınırlı kalmaktadır. Bu sebeple kurulması tasarlanan OSB'lerin mümkün olduğunca gelişmekte olan bölgelere kaydırılması gelişmişlik farklarını kapatmak için zorunlu olmaktadır.

4. BÖLGESEL PLANLAMA YOLUYLA BÖLGESEL DENGESİZLİKLERLE MÜCADELE

Bölgesel Planlama ile ilgili gelişmeleri, bu planların ne derece başarılı olduklarını ve kalkınma planlarında ne şekilde yer aldıklarını planlı dönemdeki uygulamalar başlığı altında ayrıntıları ile incelediğimizden bu başlık altında tekrarına girmeyeceğiz. Fakat

¹ FORUM DERGİSİ, "Bölgesel Denge İçin Projeler", Yıl: 5, Sayı: 2, TOBB Aylık Dergi, 15 Şubat 1998, s. 51-52.

² BEYAZIT; a.g.e., s. 80.

planlı dönem içinde ayrı ayrı incelediğimiz ve pek başarılı kabul edilmeyen bölge planlarımızın nasıl daha etkin olarak kullanılabileceğine kısaca değinmemiz faydalı olacaktır.

Beşer yıllık dönemleri kapsayan yedi kalkınma planında milli planla bölgesel gelişme bir bütün olarak ele alınamamıştır. Yapılması gerekenlerin başında milli planla bölgesel planların bütünlüğünü sağlayacak önlemlerin alınması gelmektedir. Çünkü bölgesel plan, soyut ve genel düzeydeki ulusal politikalarla somut ve yerel düzeydeki planlar arasında vazgeçilmez bir bağ oluşturmaktadır¹. Ülkemizde şu ana kadar bu köprü ne yazık ki sağlıklı olarak kurulamamıştır. Türkiye’de mevcut bölge kuruluşları alan, merkez ve sayı olarak farklı şekillerdedir. Bunlar hizmetlerin etkin olarak sunulmasına engel olmaktadır. Bir hizmetin gereğinden fazla sunumu söz konusu olduğu gibi bazı hizmetlerin yeterince sunulmadığı da görülmektedir. Bu da sınırlı ülke kaynaklarının israfına ve karar birimleri arasında bir eşgüdümün sağlanamamasına sebep olmaktadır.

Bu koordinasyon eksikliklerini ortadan kaldırabilmek için çeşitli kademelerin uyumunu sağlayacak bir model oluşturulmaya çalışılmaktadır. Kısaca özetlemek gerekirse bölgesel planların hazırlanıp uygulanmasında karşılaşılan sorunları çözmek üzere önerilen model illerin kümelendirilerek örnek bölgeler kurulmasını, merkezde Başbakanlığa bağlı bir koordinasyon müsteşarlığı kurulmasını her bölgeye bu müsteşarlığın denetimi altında çalışacak bir bölge koordinatörü atanması ve bölgelerde bölge planlama ve koordinasyon kurulları oluşturulmasını içermektedir. Bunlara ek olarak kamu kuruluşları ile özel kesim kuruluşları temsilcileri bir araya getirilerek bir bölge planlama konseyi oluşturulabilmelidir².

Görüldüğü gibi bölge planlamasının eksik olan yanları yüzünden bu uygulamayı terk etmek yerine mevcut eksiklikleri gidermek suretiyle bu politika aracının uygulanmasına devam edilmesi en rasyonel davranış olmaktadır.

¹ TANER; a.g.m., s. 115.

² POLATOĞLU; a.g.t., s. 183.

5. KAMU HARCAMALARI

Kamu harcamalarının cari, transfer, yatırım harcamalarından hangisi olursa olsun bölgesel dengesizlikler üzerinde olumlu etkiler yaptığını ve bunlardan yatırım harcamalarının bunlar içinde en etkili araç olduğunu belirtmiştik. Bu yüzden gelişmekte olan ve gelişmiş bölgelerdeki göreceli olarak yarım kalan yerleri geliştirme çabaları içinde bu politikanın payı inkar edilemeyecek boyuttadır. Türkiye’de özellikle kalkınmada öncelikli yörelerin altyapı sorunu genelde çok boyutlu kamu yatırımlarını oluşturan çeşitli projeleri kapsamaktadır. Yani karayollarından ulaştırma ana planlarının belirlenmesine, köy içme suları projelerinden fiziksel yerleşim ve inşaat işlerinden, toprak ve su kaynaklarının geliştirilmesine, telekomünikasyondan sağlık hizmetlerinin geliştirilmesine kadar birçok alanda değişik projeler oluşturulmak suretiyle bu eksiklik giderilmeye çalışılmaktadır¹. Çünkü gelişme süreci özellikle altyapı yatırımlarının yapılmasına bağlıdır.

Devletin bu harcamaları o bölgeden aldığı ve verdiği şeklinde bir kıyaslamaya gitmeden yaptığı görülmektedir. Bölgesel dengesizliğin bir göstergesi olarak gelişmekte olan bölgenin yatırım harcamalarından daha fazla pay alması kabul edilse de Türkiye bu gelişmelerin böyle olmadığı görülürken aslında haksız eleştirilerde bulunarak devletin bu alanda çok yetersiz kaldığını ifade etmek yanlış olacaktır. Devletin bu bölgelere yatırımlarının artırılması gerektiği bilinmektedir. Fakat KÖY’lerden elde edilen gelirlerle bu bölgelere yapılan harcamaların kıyaslaması halinde devletin yine de imkanları ölçüsünde bu harcamaları yüksek tutmaya çalıştığı görülür. Bu açıdan aşağıdaki tablonun incelenmesi yararlı olacaktır.

¹ TOBB (1994), a.g.r., s. 29-33.

TABLO 13
KONSOLİDE BÜTÇE GELİR VE GİDERLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI
(MİLYAR TL)

YILLAR	KÖY (GELİRLER)	TÜRKİYE	KÖY (GİDERLER)	TÜRKİYE	KÖY GELİR/GİDER %
1987	568	10022	1401	7113	40.54
1988	877	15648	2345	11025	37.39
1989	1756	27942	5023	22318	34.95
1990	3210	48218	10377	42570	30.93
1991	5198	83127	20144	78645	25.80
1992*	8298	131963	31498	121355	26.34

*Kasım sonu itibariyledir.

Kaynak: TOBB (1994), a.g.r., s. 2.

Görüldüğü gibi bu bölgeler konsolide bütçeye yapmış olduğu katkılardan daha fazla pay almaktadır. Eğer yapılan bu tespite bardağın dolu yüzünü değil de boş yüzünü görecektir. bakacak olursak bu bölgelerin gerçekten çok kötü durumda oldukları ve sınırlı kamu harcamalarını bile karşılayabilecek bir ekonomik güce sahip olmadıkları görülecektir.

Devletin bu gerçeği çok iyi analiz etmesi sonucunda bu yatırımları özellikle bölgesel projeler yoluyla yerine getirmeye çalıştığı, kamuya ait kurum ve kuruluşların bu bölgeye gerekli kaynağı aktarabilmesi için gereken çalışmaları yaptıkları bilinmektedir. Bu anlamda Cumhuriyet tarihimizin en büyük kalkınma projelerinden biri olan GAP gibi projelerin çoğaltılması gerekmektedir. Ayrıca yasalaşmayı bekleyen DAP (Doğu Anadolu Projesi) ve KOP (Konya Ovası Sulama Projesi) gibi projelerin yasalaşmasının sağlanması gerekmektedir. Devletin bu projelere olabildiğince hız vermesi zorunluluğu bu bölgelerdeki problemlerin çok ciddi boyutlara varmış olduğu gerçeğinden kaynaklanmaktadır. Devletin ülkemizin az gelişmiş bölgelerinden olan Doğu ve Güneydoğu Anadolu'ya son 5 yılda tahsis ettiği kaynak 3.5 milyar dolardır. DPT

verilerine göre, 1994, 1995, 1996 ve 1997 yıllarında Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da bulunan 23 ile dolar bazında 1 milyar 968 milyon 238.7 bin dolar tutarında yatırım yapılmıştır. 1998 yılında bu illere tahsis edilen yatırım ödeneği tutarı ise bu yıl için alınan ortalama dolar kuruna göre 1 milyar 541 milyon 535 bin dolar olarak belirlenmiştir¹.

Buradaki kısa açıklamalarımızdan çıkan sonuç devletin bu bölgelere yapmış olduğu yatırımları hızlandırarak devam ettirdiğidir. Aksi taktirde özel kesimi birçok bakımdan az gelişmiş olan bu bölgelere çekmek mümkün olmayacaktır. Bu yatırımlar yapılırken göz önüne pek alınmayan zaman gecikmelerinin de dikkate alınması gerekmektedir. Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde GÜNSİAD'ın (Güneydoğu Sanayici ve İşadamları Derneği) yaptığı araştırmaya göre GAP kapsamında geciktirilen 29 proje ile ilgili 'her yıl GAP'tan elde edilen gelirle iki yılda bir GAP daha yapılır' tespitinde, bu projelerin bir an evvel hayata geçirilmesi istenmiştir. Bu vermiş olduğumuz örnek bile kamu harcamalarındaki gecikmenin devlete maliyetinin ne kadar yüksek olduğunu göstermeye yetmektedir. Bu nedenle, imkanlar sonuna kadar kullanılarak bu gecikmelerin etkisi ortadan kaldırılmaya çalışılmalıdır.²

6. DIŞ TİCARET POLİTİKASI

Diş ticaretin toplum yararına düzenlenmesi için, devletin almış olduğu önlemlerin tümü olarak nitelendirebileceğimiz dış ticaret politikası Türkiye'de de bölgesel dengesizliklerin giderilmesinde aktif olarak kullanılmaktadır. Türkiye'de dış ticaret politikası gerek yabancı sermayeyi teşvik, gerek bölgesel entegrasyonlar dahilinde ki ticari ilişkileri değerlendirmek ve gerekse yerli sanayiye koruma önlemleri almak şeklinde ele alınabilmektedir. Diğer bir ifadeyle her ülkede olduğu gibi, hem ticareti geliştirici önlemlere ağırlık verilmekte, hem de tarifeler, ithalat kotaları, ithalatın kontenjan ve lisanslara bağlanması gibi engelleyici önlemler alınmaktadır. Ayrıca dış ödemeler dengesindeki açıkları kapatmanın birinci amaç olduğu devalüasyon gibi araçlara da başvurmaktadır. Dönemler itibariyle Türkiye'nin dış ticaret politikasında içe dönük ithal ikamesi politikası uygulaması ve ihracatı teşvik edici yöndeki politikalarla şekillenen dış

¹ Türkiye Gazetesi, 25 Mayıs 1998, s. 3.

² EGEVİZYON, "Güneydoğunun Kalkınması Sağlıklı Stratejilerle Mümkün", Yıl:5, Sayı:20, Aralık,1997,s.36.

ticaret politikası bölgesel ve ulusal kalkınma için mutlaka kullanılması gereken bir araç olmaktadır. Dış ticaret politikasında devlet korumacı önlemler yoluyla ticareti sekteye uğratacak politikalardan çok, liberal eğilimler doğrultusunda hareket etmelidir.

Türkiye'nin batı bölgesinin hızlı gelişmesindeki en önemli faktörlerden biri, bölgenin dış ticarete açık olmasıdır. Kara, deniz ve havayolu taşımacılığı doğuya oranla batıda gelişmiştir. Batıda sanayici ihracat ve ithalatını daha kolay ve daha ucuza yapabilmektedir. Doğuda üretim yapan bir üreticinin ihraç ve ithal edeceği malları önce batıya getirmesi gerekmektedir. Dolayısıyla batıdaki sanayici doğudaki sanayiciye göre nakliyeden doğan pozitif bir dışsallığa sahiptir. Türkiye'nin ekonomisi doğu, güney ve kuzey komşuları ve onların gerisindeki ekonomilere karşı birçok bakımdan üstündür. Eğer bu ülkelerle dış ticaret geliştirilirse bunlara yakın üreticiler, batıdakilere oranla nakliyeden doğan kar avantajı elde edeceklerdir. O zaman doğuda yeni sanayiler kurulacak ve bölge özel sektör eliyle kendiliğinden gelişecektir¹. Dış ticaret politikasının bir yönünü oluşturan bu örnek bile kanunun ne kadar önemli olduğunu göstermeye yetmektedir.

Dış ticaret politikasının kapsamında değerlendirebileceğimiz serbest bölgelerin dengesizlikle mücadeledeki rolü, Türkiye için şüpheli olmaktadır. 1960 yılların sonlarından itibaren uluslararası ekonomide oluşan bir yapılanma sürecinde bazı sanayiler delokalizasyona uğraması ve dünya üretim aygıtının yeni bir görünüm kazanmasıyla belirli sanayi dalları bazı gelişmekte olan ülkelere kaydırılmıştır. Bunun yanı sıra çok uluslu şirketlerin başvurduğu ikinci yol parçalanma (segmentasyon) sürecidir. Burada delokalizasyondan farklı olarak herhangi bir sanayi dalı tümüyle ucuz emek ülkelerine kaydırılmaz. Belirli malların kimi parçaları serbest bölgelerde üretilerek ana işletmenin bulunduğu bölgelere montaja tabi tutulmak üzere taşınır. Tabi böyle bir sürecin yaşanması için, söz konusu malın teknik olarak parçalanması ve ulaşım masraflarının belirli bir düzeyin altında olması gerekir². Bu belirttiğimiz teknik imkanlar konusu olsa bile serbest bölgeler aracılığıyla bölgesel kalkınmanın sağlanması pek mümkün

¹ DEMİR, a.g.e., s. 97.

² Çiğdem Berna KOCAMAN; "Bölgesel Kalkınmanın Bir Aracı Olarak Serbest Bölgeler: Türkiye Uygulaması", ODTÜ İktisat Kongresi, Özetler, Ankara 18-20 Eylül 1997, s. 42.

görülmemektedir. Çünkü serbest bölgenin oluşabilmesi için sahip olunması gereken bir çok altyapısal imkanlar gelişmekte olan bölgelerde bulunmamaktadır.

Yabancı sermayenin ülkemizdeki gelişimi açısından ise, Türkiye Cumhuriyetinde 1950 yılında Demokrat Partinin iktidara gelmesiyle bilinçli bir şekilde yabancı sermaye ülkeye çekilmeye çalışılmış ve 1954 yılında da dünyanın o zamanki en liberal yabancı sermaye mevzuatı olan 6224 sayılı yasa çıkarılmıştır. Bu yasaya rağmen yabancı sermaye ülkeye istenen ölçüde gelmemiştir. 24 Ocak 1980 İstikrar Kararlarından sonrada Türkiye'nin dışa açık bir kalkınım stratejisini benimsemesi ve dünya ekonomisi ile bütünleşmeye önem vermesi ile birlikte yabancı sermayenin ülkeye gelmesi için daha yoğun çaba harcanmaya başlanmıştır. 1996 yılında Türkiye'nin Avrupa Birliği ile Gümrük Birliği'ni gerçekleştirmesi sonucunda yabancı sermayenin artacağı ortaya çıkmış ve bu çerçevede özellikle otomotiv sektöründe uzak doğu kökenli müteşebbisler yatırım yapmaya başlamışlardır¹.

Fakat yabancı sermayenin bölgesel dengesizliklerde kullanılması için geri kalmış bölgelere kanalize edilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda otomotiv gibi son yıllarda yabancı sermayenin çok ilgi gösterdiği bu sektörün Ege ve Marmara gibi aglomerasyonun yarattığı olumsuz etkilerin hissedilmeye başlandığı bölgelere değil, Karadeniz gibi nispi olarak biraz daha iyi konumda olan bölgelere aktarılması gerekir. Böylece hem bu bölgeler bir cazibe merkezi haline gelecek hem de bu bölgelerden ülkenin batısına doğru olan göç hareketinin önlenmesi mümkün olacaktır.

Türkiye'nin dış ticaret rejiminde yapılan değişiklikler ve serbestleşme eğilimleri dahilinde uygulanan politikalara devam edilirken özellikle tarım ve tarıma dayalı sanayilerin kurulması yönündeki önlemlerin devamlı artırılması gerekmektedir. Böylece azgelişmiş bölgelerdeki tarıma dayalı ekonomik yapının korunması ve ülke GSMH'na katkısı sınırlı olan bu bölgelerin korunması sağlanmış olacaktır.

¹ KARLUK; a.g.e., s. 539.

7. YEREL YÖNETİMLERİ GÜÇLENDİRME VE BÖLGESEL SORUNLARA ADAPTASYONU

Yerel yönetimlerin bir çok alanda merkezi idareden daha etkili çözümler ürettiği gerçeğinin kavrandığı bir dönemde Türkiye'nin de bu sürece aktif olarak katılması hem ulusal boyutta hem de yerel boyutta yaşanan problemlerin çözümü için başvurulması zorunlu bir yol olmaktadır. Türkiye'nin de dikkate alması gereken önlemleri ele aldığımızda öncelikle idari yapının yeniden örgütlenmesi noktası üzerinde durmamız gerekmektedir. İdari yapının yeniden örgütlenmesi ifadesinden merkezi idare yetkilerinin daraltılıp yerel idarelere daha fazla ağırlık verilmesini anlamamız gerekir. Yalnız burada yerel idarelere ağırlık verilmesiyle yerel hizmet kuruluşlarının sayısı kastedilmektedir. Örneğin Türkiye'deki valiliklerin mali olanaklarla desteklenmeyen yetkileri sonuçta bu yörede yaşayan insanların Ankara'ya yönelmesine yol açmaktadır. Bu sebeplerle sadece kurum ve kuruluşların yerelleştirilmesi değil, yetki, sorumluluk ve mali olanaklarının da sağlandığı bir idari teşkilatlanmaya gidilmelidir.

Belirttiğimiz hususlar doğrultusunda mevcut yerel idarelerde ciddi anlamda bir reforma gidilmesi gerekmektedir. Şu ana kadar reform taslakları ortaya atılmış ama ciddi anlamda bir reforma gidilmemiştir. Merkezi idare yerel yönetimler üzerindeki "Demokles'in Kılıcı'nı" daha da keskinleştirmiş, demokratikleşme oyununda kadrolu başrol oyuncusu olma düşüncesinden taviz vermemiştir¹. Oysa alınabilecek bir çok önlem bulunmaktadır. Bu anlamda karşımıza mülki kademeler arasındaki dengesizlikler çıkmaktadır. Mülki bölümlerin oluşmasında Anayasada öngörülen coğrafi durum, ekonomik şartlar ve kamu hizmetlerinin gerektirdiği ilkelere uyulmamaktadır.

İl ve ilçeler arasındaki rastgelelilik ve hızlı nüfus artışı ile giderek büyüyen yeni yönetim birimlerinin doğmasını gerektirmektedir. Bu büyük illere özgü yeni yönetim yapılarının oluşturulması istenmektedir. Ancak küçük illere normal büyüklükteki illerin örgütlenmesinden farklılık meydana getirilmesi beraberinde yeni sorunlar getireceği için

¹ Ahmet KAPLAN; "Mahalli İdarelerde Bir Reform Taslağı Daha", *Yerel Yönetim ve Denetim*, Mart 1998, Cilt:3, Sayı:2.

sakıncalıdır¹. Bu açıdan il ve ilçe tespitlerinin yapılmasında siyasi kaygılardan uzak rasyonel kıstaslara göre davranılmalıdır. Aksi taktirde var olan dengesizliklerin daha fazla körüklenmesine yol açılmaktadır.

Ortaya atılan bir başka görüş bölge valiliklerinin oluşturulmasıdır. Bu uygulamada bölge valisi aynı zamanda bölge merkezinin bulunduğu ilin de valisidir ve il valisi gibi yetki genişliği ile bölgeyi yönetmektedir. Bölge valisinin il valileri üzerinde belirli bir denetim ve gözetim yetkisi de bulunmaktadır. 1983 yılında kabul edilen 71 Sayılı KHK ile bölge valiliği sistemi kabul edilmiş ülke Erzurum, Diyarbakır, Adana, Kayseri, Ankara, Konya, İstanbul ve İzmir olmak üzere 8 bölgeye ayrılmıştır. Ancak 1984 yılında çıkarılan 336 Sayılı Yasa ile bu KHK reddedilmiştir. Çünkü Anayasa, ilin üzerinde yeni bir mülki idare kademesi oluşturulmasına imkan tanımamaktadır. Ülkemizde bölge valiliği olmasına rağmen bölge yönetimi bulunmamaktadır ve birden fazla ili içine alan hizmet kuruluşları meydana getirilememektedir². Bu da farklı sorunların oluşmasına yol açabilmektedir ve birbirinden farklı il sayısını kapsayan illerin oluşmasına neden olmaktadır. Nitekim Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) çerçevesinde yapılan araştırmada bir ili kapsayan bölgeler olduğu gibi daha fazla ili kapsayan kuruluşlar da görülmüştür³. Bütün bu olumsuzlukların yeniden bir yapılanmaya gidilerek gerekirse Anayasa değişikliğine başvurmak suretiyle bölgesel esaslara dayanan fonksiyonel örgütlenmenin sağlanması gerekmektedir. Bu açıdan 1964 yılında yapılmış olan merkezi hükümet teşkilatı araştırma projesinde (MEHTAP) belirtildiği gibi yönetimlerin kümelenmesinde, gelir ölçütünün kullanılmasından vazgeçilmelidir ve reformlarda belirtilen yetki devri, yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkelerinin uygulanmasına gerçek anlamda geçilmesi gerekmektedir.

Yine yerel ve bölgesel yönetimin personel ve mali olanakları ile ilgili tedbirlerin yeterince alınmadığının göz önüne alınarak Türk idare yapısında bu yönde bir değişiklik yapılması yoluna gidilmelidir. Mahalli idarelerin gelirleri arasında sayılan vergiler, yardımlar, harçlar, şerefîyeler, harcamalara iştiraken ticari ve sınai işletmelerin ürünlerini

¹ ESİAD (Ege Sanayiciler ve İşadamları Derneği), *Türkiye’de İl Yönetiminin Yeniden Yapılanması (Görüşler-2)*, İzmir 1993, s. 24.

² EĞİAD; a.g.e., s. 25.

³ KELEŞ; (1992) a.g.e., s. 324.

satış gelirleri, borçlanmalar ve emlak gelirlerinden oluşmaktadır. Bunun dışında fonların da payı inkar edilemez boyuttur. Azgelişmiş bölgelerdeki mahalli idarelerin kendi öz kaynakları daha sade bir şekilde gerçekleşeceğinden devlet yardımlarının artırılması gerekmekte ve bu bölgelerin elde etme imkanı bulduğu gelirler yasal prosedürler yüzünden engellenmemelidir. Bu az gelişmiş bölgelere yapılacak yüksek transfer bedellerinin gelişmiş bölgelerdeki kentlerden gelişmeye paralel olarak hizmetin finansmanına katılmanın artması sağlanabilecektir. Özellikle çok büyük meblağları bulan altyapı faaliyetleri ve imar çalışmalarına katılım sağlanabilmelidir¹.

Bu bölgelerin kendi ihtiyaçları için harcayabilecekleri fonların miktarı da böylece artırılmış olacaktır. Türkiye’de genel kanı olarak yerleşmiş olan seçimden seçime hatırlanan halk anlayışından ziyade, haklarını aramasını bilen ve yönetime aktif katılan bir halk tabakasının oluşturulması için gerekli altyapıyı hazırlayacak birtakım çalışmalara ihtiyaç duyulmaktadır. Aslında halkın yönetime katılması kırsal ve bölgesel kalkınmanın gerçekleştirilmesinde bir model olarak sunulduğu da görülmektedir. Bu model güçlü bütçe ve idari yetkilere sahip valiler ve kaymakamların başkanlığında çalışacak il ve ilçe meclisleri, ikincisi, halkın bu meclislere aktif katılımlarını sağlamak, kendi kalkınmasıyla doğrudan ilgilendirilmesi, böylece taşradaki idarecilerin halkın ve yörenin potansiyellerini etkin olarak kullanabilmesi imkanının doğabileceği belirtilmektedir².

Özetle Türkiye’nin idari mekanizmasının çağdaş yerinden yönetim anlayışına daha uygun bir hale getirilmesi, bunun için gerekli siyasi iradenin politik istikrarının sağlanması zaman alabilir. Ama bürokratik engellerin temizlenmesi, kentler arasındaki rekabetin oya tahvil edilmesi anlayışının terk edilmesi, siyasi ayrımcılığın ortadan kalkması halinde alınacak mesafe azımsan mamalıdır³. Tüm bunlar yapılırken kamunun özellikle altyapısal hizmetlerin oluşturulmasındaki katkılarını göz ardı etmeksizin merkezi idare ve yerel idare dengesinin çok iyi kurulması gerekmektedir.

¹ (İULA). Yerel Yönetim El Kitapları Serisi, **Kentsel Mali Kaynakların Yönetimi**, Kent Basımevi, İstanbul 1991, s. 36.

² Hasan CANBOLAT; “Kırsal ve Bölgesel Kalkınmanın Gerçekleştirilmesinde Yeni Bir Model”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 5, Sayı:3, Mayıs 1996, s. 76.

³ Muharrem KAYHAN; “Bölgesel Kalkınma ve Merkezi İdare”, **TÜSİAD Yayın Organı, Görüş Dergisi**, Haziran 1997, Sayı: 31, s. 22.

8. METROPOLİTAN BÖLGELERİN GELİŞİMİNİN SINIRLANDIRILMASI

Gelişmekte olan ülkelere biri olan ülkemizde sanayileşme sürecinin başlamasıyla birlikte özellikle ülkenin batı kesiminde üzere anakent ve çevre kentlerin bütününe denilen metropoliten alanların hızla geliştiği görülmüştür. Bu da beraberinde metropoliten alanlara ilişkin sorunların doğmasını getirmiştir. Bu gelişmenin bölgesel dengesizlik açısından sebep olduğu en kötü yan ise söz konusu bölgelerin sorunlarının çözümüne harcanan kaynakların az gelişmiş bölgelere harcanan kaynaklardan daha fazla olduğudur. Bunun için bu alanlarının gelişimlerinin önlenmesi yolunda önlemler alınmaktadır. Türkiye’de metropoliten alanların oluşmasının nesnel koşullarının varolmasına rağmen bu alanların gelişmesi sağlıklı metropoliten yapıya geçiş sürecinden ziyade uzmanlaşmış bir sanayi kenti oluşması süreci şeklindedir. Türkiye’de kentler 1970’li yılların ortalarına kadar yağ lekeli halinde büyümüşlerdir. Bu dönemde yapı sürüm biçimlerinin niteliği gereği kentlerin büyümesi büyük ölçüde yapıların birbirine eklenmesiyle gerçekleşmiştir. Kent içi ulaşım hizmetlerinin örgütlenme biçimi kentin yapılaşmış kesiminden kopmaya olanak vermemektedir.

Bu durumda kent yüksek yoğunlukta büyümektedir. Kent merkezlerinde yık-yap süreçlerinin işleyişini, dolayısıyla tarihsel ve kültürel değerlerin tahrip edilmesine, sürekli olarak yoğunluk artışına ve yeşil alanların yok oluşuna, sosyal altyapının yetersiz kalışına neden olmaktadır. 1970’li yıllardan itibaren meydana gelen değişim süreci ile birlikte nispeten bu olumsuz yapı kırılmıştır¹. Bu süreçte gerçek anlamda metropoller doğmaya başlamış ise de bu sürecin ideal bir şekilde gerçekleşmediği ülkemizin büyük şehirlerinin yaşamış olduğu problemlerden görülmektedir. Bu sebeplerle şehirleşmenin çekici gücü ve göç veren bölgenin itici gücü arasındaki farkı kapatmak yolunda çaba sarf edilmeye çalışılmaktadır Aksi takdirde bu eşitsiz yarışmada geri kalmış bölge olan doğu genç ve işe yarar insan gücünü, sermayesini gelişmiş bölgelere yani ülkenin batısına kaptırır.

¹ Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı Habitat II, Türkiye Ulusal Rapor ve Eylem Planı, Haziran 1996, s. 25.

Ekonomik ve toplumsal aşınma (erozyon) olarak ifade edilen geri kalmış bölgeden gelişmiş bölgeye olan mal, hizmet ve sermaye akımının ülkemizde had safhada olduğu bilinmektedir. İfade edilmeye çalışılan gelişimin devam etmesi, metropolitenlar için çok büyük problemler yaratmıştır. Türkiye'deki kırsal nüfustaki şehire göç eğiliminin büyük şehirlere doğru olmuş ve kısa zamanda nüfusu 500 binden fazla olan şehirlerin sayısı 39'a çıkmış bulunmaktadır¹. Büyük şehirlere olan bu eğilimi kırmadan kullanılmak üzere büyük kentlerin nüfusu uydu kentlere taşınmak suretiyle de çözülmeye çalışılmaktadır. Ülkemizde özellikle Toplu Konut İdaresi'nin başkanlığında gerçekleştirilmeye çalışılan toplu konut hamlesi ile kent merkezlerinden uzakta yeni yerleşim merkezlerin oluşturulmasına çalışılmaktadır. Böylece hem altyapı yatırımlarının maliyeti azaltılmaya çalışılmakta hem de kentleşme sürecinin olumsuz etkileri bertaraf edilmeye çalışılmaktadır.

9. REGÜLASYON VE KONTROL POLİTİKASI

Devletin gerek ekonomik faaliyetleri gerekse piyasada oluşabilecek fiyatlara müdahalesine ülkemizde de rastlanılmaktadır. Çünkü diğer ülkeler gibi Türkiye de kaynak probleminin had safhada yaşandığı bir ülkedir. Karma ekonomik sistem anlayışının devam ettiği bir anlayışla devlet geliştirmek istediği alanlara teşvikler getirmekteyken sınırlandırılmasını istediği alanlarda regülasyon ve kontroller politikasını uygulamaktadır. Fakat 1980 sonrasında ortaya çıkan liberalizasyon sürecinde bu kontrollerin uygulanmasına sınırlama getirilse de tamamen kaldırıldığını veya kaldırılmak istendiğini ifade etmemiz mümkün değildir.

Ülkemizde özellikle dolaysız kontroller politikası olarak ifade edilen döviz kuru kontrolüne sık sık başvurulmaktadır. 1929'a kadar konvertibl olan Türk Parası bu tarihten sonra bu özelliğini kaybetmiştir. 1928'den sonra Dünya ekonomik bunalımının Türkiye'de iyice hissedilmesi ve 1929'dan sonra ithalat yasakları ile adeta pekişmiştir²

¹ BAŞOL; (1995) a.g.e., s. 24.

² KARLUK; a.g.e., s. 523-524.

1930 yılında Türk Parası'nı Koruma Kanunu çıkarılmış ve Türk parasındaki konvertibilite kaldırılmış ve döviz kontrol rejimi uygulamaya konulmuştur. 1945'lere kadar bu trend aynen devam etmiştir. 1946-1980 döneminde ise serbestleşme hareketleri kapsamında ihracatı artırmaya yönelik tedbirler alınmış ve büyük devalüasyonlar gerçekleştirilmeye başlanmıştır. 1980'lerden sonra ise kontrollü esnek kur sistemine geçilmiştir. Günümüzde döviz kurlarının serbest piyasa altında belirtildiği söylenebilir. Merkez Bankası'nın zaman zaman döviz piyasasına yaptığı müdahaleler her ülkede görülebilecek ve serbest kur sistemine engel teşkil etmeyecek uygulamalardır. Devletin uygulamış olduğu kur sisteminin bu şekilde belirtmesi hem ülke hem de geri kalmış bölge aleyhine olmaktadır. Bir örnek verecek olursak, devletin döviz kurlarına müdahalelerde bulunarak yüksek döviz kurları belirlediğini ele alalım. Bu taktirde geri kalmış bölgelerdeki tarımsal ürün ihracatını güçleştirecektir. Üretici dışarıya pazarlayamadığı ürününü haklı olarak yurtiçi pazarlara sunmaya çalışacak bu da tarımsal fiyatları düşürecek ve zaten sınırlı olan gelirleri biraz daha azaltacaktır. Görüldüğü gibi bu müdahale hem ülke ihracatını olumsuz yönde etkilemekte hem de bölgenin gelir kaynaklarını azaltarak bölgesel gelişmeyi sekteye uğratmaktadır.

Döviz kurlarına müdahale örneğinde gördüğümüz gibi bu çeşit müdahaleler ülkenin sahip olduğu ekonomik anlayışa göre şekillenmiştir. Serbestleşme politikaları ile bu müdahalelerin sınırlandırılması gerektiği öne sürülebilir. Çünkü kontrollerin azaltılması bazı amaçlara ulaşmayı sınırlandırmaktadır. Örneğin mal ve hizmet fiyatlarındaki kontrolün kaldırılması tam istihdam ve üretim artışı amaçlarına hizmet eder. Kiralar ve kar payları üzerindeki kontrollerin kaldırılması da benzer sonuçlar doğurur. Fakat bölgesel dengesizlik açısından baktığımızda ülkenin sınırlı kaynaklarının bölgesel gelişmenin dinamizmini sağlayacak şekilde oluşmasını sağlamak için kontrol politikası son derece önemli olmaktadır. Yatırım kontrolleri arasında ifade edebileceğimiz kuruluş yeri ile ilgili kontroller bölgesel dengesizlikleri gidermede gerçekten çok önemli bir araç olarak kullanılabilir. Bu kapsamda yatırımcıların kuruluş yerlerini az gelişmiş bölgelere kaydırmak için inşaat ruhsatları kullanılmakta ve gelişmiş bölgelerde yapılacak yatırımlar için ruhsat verilmeyebilmektedir¹.

¹ Vural SAVAŞ; "Politik İktisat", 3. Basım, İstanbul 1998, s. 92.

Daha öncede ifade ettiğimiz gibi regülasyon ve kontroller politikasının bir bütün halinde faydalı olup olmadığına karar vermekten çok her bir aracın ayrı ayrı değerlendirilmesi gerekmektedir. Türkiye’de aynı mantığa uygun olarak bu politika kullanılmalı, bu politikanın uygulamaya konulmasındaki engeller ortadan kaldırılmalıdır. Böylece hem piyasa düzenine mevcut müdahaleler en düşük düzeyde tutulacak hem de bölge kaynaklarının verimli kullanımı sağlanmış olacaktır.

10. PARA VE KREDİ POLİTİKASI

Türkiye’de para ve kredi politikası; açık piyasa işlemleri politikası, iskonto ve reeskont politikası, munzam karşılıklar politikası ve kantitatif ve kalitatif kredi politikasını kullanmak suretiyle uygulanmaktadır.

Açık piyasa işlemleri para ve sermaye piyasaları gelişmiş ülkelerde etkin bir şekilde uygulanmasına rağmen, Türkiye’de 1987’den sonra daha çok uygulama alanı bulmuştur. Açık piyasa işlemleri enflasyonla mücadelede etkin bir para politikası aracı olmasına rağmen bölgesel dengesizliklerle mücadelede bir araç olarak kullanılması mümkün görünmemektedir. Bir diğer araç olan munzam karşılıklar, Türkiye’de 2243 sayılı Mevduatlı Koruma Yasası ile uygulanmaya başlanmıştır. Kanuna göre TCMB yasal karşılık ve bunlara verilecek faiz oranlarını bankaların taahhütlerinin niteliğine göre farklı oranda belirlemeye yetkilidir. Yasal karşılık oranlarının değiştirilmesi hakkındaki karar, bunların her zaman yürürlüğe gireceğini ve kapsamının Merkez Bankası tarafından tespit edileceğini belirtmektedir. (TCMBK, 40/II-a) 1984 yılına kadar Merkez Bankasına yatırılan yasal karşılıklar bazı konuların finansmanında kullanılmıştır. 1211 sayılı MBK’na göre Merkez Bankası’na yatırılacak karşılıkların en çok %20’sinin banka tarafından tespiti Yüksek Planlama Kurulu’nca uygun mütalaa ve Bakanlar Kurulu’nca onaylanacak esaslar çerçevesinde T.C. Ziraat Bankası zirai finansmanlarına tahsis edilebileceği belirtilmiştir. 1974 yılında yürürlüğe giren 1789 ve 1823 sayılı Kanunlarda yasal karşılıkların KİT’lerin özel finansmanında kullanılmasına imkan tanınmıştır. 1975 yılında bu karar Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilerek bu uygulamaya son verilmiştir. İptal kararından önceki yapısıyla munzam karşılıklar politikası bölgesel dengesizliklerle

mücadelede daha etkili olabilecek bir görünüm sergilemektedir. Çünkü kanun hükmünde belirtilen kamu kurumlarına yapılan katkı bölgesel farklılıkları azaltıcı niteliktedir.

Fakat bu tür bir uygulamaya, kamu kesimi açıklarını artırıcı bir etki yapması nedeniyle son verilmesi önemli bir gelişmedir. Bu yapıyla munzam karşılıklar politikası bankaların verebilecekleri kredi miktarını etkilemektedir. Munzam karşılıklar oranı ne kadar düşük olursa, verilebilecek krediler ve dolayısıyla da yatırımlar artmaktadır. Bu kredilerin özellikle az gelişmiş bölgelere kanalize edilmesi durumunda bölgesel dengesizliklerle mücadelede etkin bir araç olarak kullanılabilmesi mümkündür.

Bölgesel dengesizliklerle mücadelede kullanılan en etkin araç olan kalitatif ve kantitatif kredi politikasının amacı ülkedeki kredilerin uygun görülen alanlara yönlendirilmesi hedefi Türkiye için de geçerlidir. Gerek kredi tavanlarının gerekse kredi verilebilecek olanların tespiti ile yatırımların, planlar dahilinde yönlendirilmesi sağlanabilecektir. Fakat bu politika aracının başarılı olabilmesi için bazı yan önlemlerle de desteklenmesi gereklidir. Bu önlemlerden bazıları şunlardır:

- a) Özel amaçlı kuruluşlara bazı kaynakları kullanabilme yetkisi verilebilir. Örneğin, Eximbank ve KİT kredi finansmanında Sosyal Sigorta fonlarını kullanabilmektedirler. Toprak Mahsulleri Ofisine de bazı fonları kullanma yetkisi verilmiştir.
- b) Vergi Muafiyeti ve sübvansiyonlar,
- c) Sektör bazında faiz, reeskont ve kanuni karşılık oranlarının farklılaştırılması,¹

Bu önlemlerle uygulanacak kalitatif ve kantitatif kredi politikaları bölgesel dengesizliklerin giderilmesinde daha aktif olarak kullanılabilir.

Bir diğer para politikası aracı olan reeskont politikası kredi talebini etkilemek suretiyle bölgesel dengesizlikleri gidermek için kullanılmaktadır. Özellikle TCMB'nin reeskonta kabul edeceği senet türleri bölgesel dengesizliklerin giderilmesinde etkili olabilir. TCMB Kanununun 45. maddesine göre;

¹ Nur KEYDER; Para (Teori, Politika, Uygulama), 4. Baskı, Ankara, Bizim Büro Basımevi 1993, s. 85

- Sanayi ve maden işleriyle uğraşan gerçek ve tüzel kişilerin, bir banka tarafından ibraz edilecek ticari senetler ile,

- Küçük sanat erbabı, esnaf ve esnaf teşekküllerini kredi ihtiyaçlarını karşılamakla kanunla görevlendirilmiş bulunan bankalar tarafından tevdi edilecek senetler reeskonta kabul edilmektedir. Bu nedenle özellikle azgelişmiş bölgelerdeki esnaf ve sanat erbabının kaynak ihtiyaçlarının giderilebilmesinde bu para politikası aracı kullanılabilmektedir.

11. KİT POLİTİKASI

KİT'ler yirminci yüzyılda devletin ekonomik fonksiyonlarının artmasına paralel olarak, iktisat politikalarının geliştirilmesine kaynaklık etmiş; özellikle gelişmekte olan ülkelerde iktisadi kalkınma stratejilerinin esnek bir aracı olmuştur. Devletler bir çok siyasi, sosyal ve temel ekonomik nedenler bağlamında, sermaye ve girişimci yetersizliğine bağlı olarak, sanayileşmeyi gerçekleştirmek için çeşitli iş kollarında, üretim faaliyeti yaparak asli fonksiyonlarını daha da genişletmiştir.¹

Ülkemizde de uygulanan kalkınma stratejileri dahilinde KİT'lerin geliştirilmesi önemli bir yer tutmuştur. Kamu sektörü, özellikle planlı dönemin başından sonra fiziki ve sosyal altyapı yatırımlarında olduğu kadar, KİT politikası aracılığıyla doğrudan üretken sanayi yatırımlarıyla da, bölgeler arası dengeli kalkınma ilkesi korunmuş ve uygulanmıştır. Ancak bölgesel dengesizlikler, beşer yıllık altı plan dönemi geçiren Türkiye'de hala önemini koruyan güncel bir konudur.²

Kamu sektörünün özel sektöre göre yatırımda bulunurken üzerine daha fazla risk alabilmektedir. Çünkü, kamu sektörü sosyal faydayı göz önünde tutar ve kar amacı gütmaz. Bu nedenle KİT politikası bölgesel dengesizliklerin giderilmesinde etkin bir araç olarak kullanılmaktadır. Fakat, günümüze kadar Türkiye'de uygulanan KİT politikası ile bölgesel dengesizlik sorunu ortadan kaldırılamamıştır. Bunun en önemli nedeni, geri kalmış yörelerde, kalkınmayı gerçekleştirmek, üretim ve istihdam ı artırmak amacıyla

¹ Recep KÖK; *Özelleştirme ve KİT'ler (Ekonomi-Politik Popülizm)*, Dergah Yayınları, İstanbul, 1995, s.63.

² DPT (1996), a.g.r, s.10.

kurulan birçok tesisin finansman, makine ve teçhizat, hammadde yetersizliği nedeniyle tamamlanamamıştır. Bu tesislerden bir kısmının inşaatı bile bitirilememişken bazı tesisler ise tamamlanmış olup üretime geçilememiştir.

Ülkemizde özel sektör az gelişmiş bölgelere yatırım yapmakta çekingen davranmaktadır. Bunun en önemli nedenleri; terör, ulaşım güçlükleri, maliyetin yüksek olması, şartları, kalifiye işgücü yetersizliği özel sektörün risk üstlenmek istememesidir.

Kamu girişimciliğinin ekonomik nedenlerinin başında özel girişimlere destek ve öncülük etmek gelmektedir. Özel teşebbüse destek motifi, piyasa ekonomisinin yetersizliğinden kaynaklanmaktadır. Ayrıca yatırımlarda risk ve belirsizlik faktörleri, devletin özel girişimlere destek olmak için girişimci olarak ekonomiye müdahale etmesi sonucunu doğurmaktadır. Devlet; alt yapı, teknik yardım ve kredi ile özel teşebbüsü desteklenmektedir. Kamu girişimciliğinin ekonomik nedenlerinden birisi de “girişim ikamesi”dir. Karlılık oranının düşük ve sosyal faydanın yüksek olduğu yatırımlarda özel girişimler genellikle faaliyette bulunmadığından, bu durumda devlet bizzat yatırım faaliyetlerinde bulunmaktadır.¹

Özel girişimlere öncülük ederek ve girişim ikamesinde bulunarak bölgesel dengesizliklerle mücadele dışında geri kalmış bölgelerde KİT’lerin kurulmasında, bölgedeki gelir dağılımının düzeltilmesi, istihdamın artırılması ve halkın temel ihtiyaçlarının giderilmesi de önem kazanmaktadır.

Tüm bu etkenler devletin az gelişmiş bölgelerde KİT’leri kurmasının gerekçelerini oluşturmaktadır. Fakat, bu bölgelerdeki özel sektör işletmelerinin etkinliğini azaltan faktörler, kamu işletmeleri için de geçerlidir. Devletin sosyal faydayı gözetmesi nedeniyle, tüm olumsuzluklara rağmen bu bölgelerde KİT’lerin kurulmasına devam edilmiştir. Örneğin, Kalkınmada ikinci derecede öncelikli yöreler içinde yer alan Erzurum’da kalkınmışlık farkını azaltmak veya ortadan kaldırmak ve bölge halkına sosyo-ekonomik menfaatler sağlamak amacıyla çeşitli alanlarda faaliyet göstermek üzere devlet tarafından

¹ AKTAN (1992), a.g.e, s.60.

Yem Sanayi A.Ş. (1958), Ilıca Şeker Fabrikası (1955), TSEK-Süt Mamulleri Kurumu (1976), TZK Tarım Aletleri Fabrikası, Et ve Balık Kurumu (1953), Aşkale Çimento Fabrikası (1971) ve TKİ-Doğu Linyit İşletmeleri (1977) kurulmuştur.¹

Bugünkü duruma baktığımızda, devletin bu bölgelerde kurmaya başladığı fakat tamamlayamadığı veya tamamlayıp üretime geçiremediği tesisler mevcuttur. Üretimde bulunan kamu işletmeleri de düşük kapasiteyle ve zararına çalışmaktadır. Bundan dolayı, bu tesislerin özelleştirmesi gündeme gelmiştir.

Özellikle yarım kalmış tesislerin tamamlamak ve işletmek üzere özel kişi ve kurumlara devri söz konusu olmuştur. Böylece atıl bir durumdaki bu tesisler milli ekonomiye kazandırılmış olacaktır. Fakat, bu tesislerin özel sektöre devrinde de bazı sorunlar yaşanmaktadır. Bazen satışta talebin olmaması bazen de ödenecek bedel üzerinde anlaşmanın gerçekleşmemesi söz konusu olabilmektedir. Özel sektöre devredilen tesislerin bir kısmı ise finansman yetersizliği nedeniyle kapalı bulunmaktadır. Bu nedenle, bu tesisler özel sektöre devredildikten sonra devletin desteğinin devam etmesi yararlı olacaktır. Bu tesisleri devralan özel sektöre düşük faizli kredi verilebilir, bu işletmenin daha rahat borç bulabilmesi için kefil olabilir. Düşük vergi oranları, vergi istisna ve muafiyetleri uygulanabilir. Özelleştirilmesi mümkün olan KİT'ler özelleştirilmeli, özelleştirilmesi hemen mümkün değilse rehabilitasyona tabi tutulmalıdır.

Az gelişmiş bölgeler için bir diğer alternatif, kamu sektörü ile özel sektörün bu bölgede ortak girişimde bulunmasıdır.

12. KALKINMA AJANSLARI

Bölgesel dengesizliklerin giderilmesinde kalkınma ajanslarına günümüzde çok büyük roller düşmektedir. Bu belirlememiz ağırlıklı olarak gelişmiş ülkeleri için mevcuttur. Gelişmekte olan ülkelerde ise bu pay sınırlı kalabilmektedir. Avrupa ülkelerinin birçoğunda uygulanan genel politika bölgelerin ekonomik gelişme potansiyellerinin özerkleşmesi ve bölgelerine dışarıdan yatırımcı çekerek bölgeler arası

¹ KÖK, a.g.e, s.186.

kalkınma yarışına katılmak yönündedir. Bu anlayış içinde bütün bölgeler kendi kalkınma örgütlerini kurmaktadırlar.

Kalkınma ajanslarının bölgelerin gelişmesinde çok önemli rolü olan alt ve üst yapı donanımlarına yapmış olduğu katkılar sebebiyle ülkemizde de uygulanmaya konulmuş durumundadır. Ülkemizde şu anda Ege Bölgesini Geliştirme Vakfı (EGEV) bünyesinde oluşturulan bir kalkınma ajansı mevcuttur. 1992 yılında İzmir ve çevresinin ekonomik gelişimini hızlandırmak amacıyla yurt içi ve yurt dışı kurum ve kuruluşların bölgeye ilgisini artıracak tanıtma ve teşvik çalışmaları yapmak için kurulmuş olan vakıf İzmir'de ki çeşitli mesleki kuruluş ve birliklerin ortak girişimidir.

Ege bölgesi için bir sektör analizi çalışması yapmak suretiyle bölge yatırımcılarının yabancı yatırımcılardan neler beklediği, bölge yatırımcılarının yeni yatırımlarını hangi yönde geliştirebileceklerine dair bir yol göstermesi ve bu amaçla Ege Bölgesi Kalkınma Ajansının (EBKA) destek verebileceğinin ortaya çıkarılması planlanmaktadır.

Ülkemizde EBKA dışında bir kalkınma ajansı kurma girişimi daha söz konusudur. Kalkınma ajansı girişimi ilk kez 1990 yılında GAP Bölge Kalkınma İdaresi tarafından başlatılmıştır. GAP Master Planında öngörülen çalışmalardan biri olan GAP ekonomik Kalkınma Ajansı Model Etüdü 1990'da ihaleye çıkarılmıştır. Model etüdü, verilen tekliflerin değerlendirilmesinden sonra, Mart 1991'de Türkiye Sınai Kalkınma Bankası A.Ş./ Priva Danışmanlık Hizmetleri A.Ş. ortak girişimine ihale edilmiştir. Danışmanlar Aralık 1991 çalışmalarını tamamlayarak GAP İdaresine teslim etmişlerdir. Çalışmada önerilen kalkınma ajansı modellerinden biri GAP İdaresi tarafından kabul edilmiştir.¹

Kalkınma ajansı uygulaması için GAP bölgesinin seçilmesinin nedeni, sosyal ve ekonomik açıdan ülke standartlarının çok gerisinde kalmış bu bölgenin, uygulanan entegre bölge planının sağlayacağı olanaklardan maksimum düzeyde yararlanmasını sağlamaktır. Bölge girişimcisi projenin sağlayacağı olanakları değerlendirecek kapasitede değildir. Bir çok girişimci sektörler hakkında bilgi sahibi olmadığı için komşusunu taklit

¹KUMRAL, a.g.r, s.18.

etmekten öteye gidememektedir. Yerel girişimcilerin teknik bilgisi çok kısıtlı olup, hemen her konuda bilgi eksikliği çekmektedirler. Şirketleşme, fizibilite etüdü, pazar araştırması ve bunun gibi kavramlar henüz yerleşmemiştir. Bölge insanı geleneksel toplum yapısı içinde ve “beylik kültürü” etkisi altında yatırım kararı almakta, aile şirketi dışında bir şirket şekli düşünülmemektedir. Bu tür işletmelerde tek kişi hem firma sahibi hem yönetici, hem pazarlamacı hem de teknik elemandır. Bu yapı sermayelerin bir arada değerlendirilerek optimum ölçekli modern işletmelerin kurulmasını engellemektedir.¹

Bu belirtilen eksikliklere ilave olarak, bu bölgede yaşanan vasıfsız işgücü ve kaynak problemi çözmede kalkınma ajanslarının yapabilecekleri olumlu etkiler göz önüne alınarak bölgesel dengesizliklerle mücadelede aktif olarak kullanılmalıdır.

¹ KUMRAL , a.g.t, s.72.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Günümüzde hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde yaşanan bölgesel dengesizliklerle mücadelede, devlet müdahalesinin gerekli olduğu bilinen bir gerçektir. Çünkü hangi sebepten ortaya çıkarsa çıksın dışarıdan yapılacak müdahaleler olmadan bu sorunun çözümü mümkün görünmemektedir. Devlet bu sebeplerle sahip olduğu tüm araçları bu sorunun çözümüne yönelik olarak kullanmaya çalışmaktadır.

Devletlerin sahip olduğu araçlardan hangisinin ağırlıklı olarak kullanılması veya kullanıldığı en büyük sorun olmaktadır. Günümüzde kabul gören anlayışa göre;devletlerin öncelikle piyasa güçleri aracılığı ile bu sorunlara müdahalede bulunması, eğer bu yeterli olmazsa doğrudan kamu müdahalesi gerekmektedir.

Devletler serbest rekabet anlayışına uygun olarak özel sektörü teşvik ederken, kendisi bir özel sektör kuruluşu gibi davranamaz. Eğer devlet de bir özel sektör kuruluşu gibi davranmaya başlarsa bu takdirde ekonomideki diğer sorunlar gibi bölgesel dengesizliklerin çözümü de mümkün olmayacaktır. Bu sebeplerle özel sektöre göre risk anlayışı daha esnek olan devlet müdahalesine ihtiyaç bulunmaktadır.

Giderilmesi çok büyük önem taşıyan bölgesel dengesizlikler ülkemiz için de Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana çözümü beklenen bir sorun olmaktadır. Ülkemizdeki bölgesel dengesizliklerin meydana gelmesindeki sebepler bellidir. Fakat bölgesel dengesizliklerin giderilmesinin hedefleri ve stratejileri mevcut değildir.

Planlı dönem öncesinde ve planlı dönem boyunca uygulanmaya çalışılan bölgesel politikaların bir çoğu problemlerin bölgesel düzeyde değerlendirilmesi yapılmadan gerçekleştirilmiştir. Uygulanan politika araçları çeşitli dönemlerde, farklı olmak üzere kullanılmıştır. Bir dönemde uygulanan aracın önemi gereğinden fazla gösterilerek diğer araçlarla desteklenmeksizin uygulanmaya çalışılmıştır. Türkiye gibi gelişmiş ülkeler arasına girmek için yoğun çaba sergileyen bir ülkede, bölgesel dengesizliklerin çözümünde tüm kamu politikası araçlarının bir bütün halinde uygulanması gerekmektedir.

Bu gereklilik ne yazık ki yerine getirilememiştir. Bu bağlamda ülkenin sadece doğusu ile batısı arasında mevcut olan ve diğer bölgelerde de görülen bölgesel dengesizlikler çözülemediği gibi gelişme düzeyi yüksek olan bölgelere olan yönelmeler artarak devam etmiştir. Bunun sonucunda nüfus yoğunluğunu kaldıramayan, sağlıklı bir şekilde genişleyen bir şehirleşme yapısına sahip olan , gelişmiş bölgeler ile birlikte ilerleme bir yana devamlı olarak gerileyen ekonomik yapıya sahip bölgelerin bulunduğu bir ülke durumuna girilmiştir.

Bölgesel dengesizliklerinle mücadelede uygulanan politikalar şu ana kadar sağlıklı bir şekilde yürütülememiştir. Öyleyse yapılması gereken mevcut araçların etkinliğini artırıcı ilave önlemler almak ve şu ana kadar uygulanmaya konulamamış bazı araçlardan yararlanılacak şekilde bir politika belirlenmelidir. Aşağıda etkin olarak kullanma şartlarını sunmaya çalışacağımız politikalar bölgesel gelişmişlik farklarının mümkün olduğunca azaltılmasında gerek uygulanan gerekse ilave tedbirler yönüyle bu problemi ortadan kaldıracaktır. Bu sebeple aşağıdaki önlemlerin faydalı olacağını düşünüyoruz. Bu önlemler sırasıyla şunlardır:

- Bölgesel dengesizliklerin boyutunun tam olarak tespiti için sosyo-ekonomik gelişmişlik endekslerinin her yıl yapılmasına devam edilmesi.

- Bölgesel dengesizlikle mücadelede geçici tedbirler almak yerine önemli reformlar yaparak, köklü çözümler getirilmelidir.

- Kurumsal alt yapı hızla iyileştirilmelidir.

- GAP gibi bölgesel projelere ağırlık verilmelidir. Fakat bu projelerdeki gecikmeleri en alt düzeye indirmek için gerekli tedbirlerin alınması gereklidir. Bu bağlamda Doğu Anadolu Projesi (DAP) ve Konya Ovası Sulama Projesi (KOP) gibi projeler bir an önce hayata geçirilmelidir.

- Kamu kesiminin yapmış olduğu yatırımlarda öncelikle yarım kalmış tesislerin tamamlanması gerekmektedir.

- Azgelişmiş bölgelere yapılan yatırımlarda istihdamı artırıcı yöndeki yatırımlara ağırlık verilmelidir.

- Bölgesel dengesizliklerin giderilmesinde kullanılan teşviklerin yeniden düzenlemesi gerekmektedir. Bu düzenlemelerin başında teşvik ile ilgili kuruluşlar arasında koordinasyonun sağlanması gelmektedir.

- Teşvik uygulamalarında her bölge için, bölgenin özelliklerine uygun teşvik politikaları uygulamaya konulmalıdır.

- Teşviklerin bölgesel ayırımında öncelikle gelişme potansiyeli olan bölgelere ağırlık verilmelidir. Unutulmamalıdır ki ;sınırlı kaynaklarla tüm bölgelerin aynı teşvik tedbirleri ile desteklenmesi bu aracın etkilerinin en alt düzeye düşmesine yol açmaktadır.

- Teşvik araçlarının uygulanmasında parasal teşvikler yerine alt yapı ve diğer üretim faktörlerinin temin edilmesi yoluna gidilip, teşvik istismarlarının önlenmesi gereklidir.

- Özel girişimcileri bu bölgelere çekebilmek için düzenlemeler kalıcı bir şekilde yapılmalıdır . Düzenlemelerin en önemlilerinden biri olan vergisel düzenlemeler de ciddi değişiklikler yapılmalıdır. Yapılan vergi indirimlerin de bir adım daha öteye geçilerek bu bölgelerde yatırımda bulunanlardan sıfır vergi uygulamasına dahi gidilebilir. Çünkü bu bölgelerden elde edilen gelirler ile bu bölgelere yapılan harcamalar arasında önemli farklılıklar bulunduğundan, vergilerin sıfırlanması ile meydana gelecek kayıpları bu bölgelere çekilecek girişimciler sayesinde ortadan kaldırılabilecek düzeydedir.

- Teşviklerin sektörel ayırımında özellikle hayvancılığın gelişmesi yönünde teşviklere ağırlık verilmelidir .Çünkü sanayisi gelişmemiş ,tarıma pek elverişli olmayan Doğu Anadolu gibi bölgelerde hayvancılık en önemli sektördür.

- Teşviklerden faydalanmada az gelişmiş bölge paylarının yüksek tutulması gereklidir .Ayrıca teşviklerde verimliliğin sağlanması için etkili bir denetim mekanizması oluşturulmalıdır.

-Az gelişmiş bölgelerde yatırım yapacaklar için kredi faiz oranları daha düşük ve kredi vadeleri uzun vadeli olarak belirlenmelidir. Ayrıca yatırım yapacakların yerine getirilmesi gereken ipotek ve bunun gibi yasal koşullar hafifletilmelidir.

-Bu bölgelerdeki yatırım bankalarının faaliyetlerinin arttırılarak KOBİ' ler etkin bir şekilde desteklenmelidir.

- Yarım kalmış OSB ve KSS'lerin hızla tamamlanması ve sayıları süratle arttırılmaya çalışılmalıdır.

- Az gelişmiş bölgelerden göçün önlemesi ve tarım sektörünün canlandırılması için toprak reformuna gidilmelidir. Ayrıca güvenlik nedeni ile topraklarını kaybeden köylülerin topraklarına kavuşturulması gerekmektedir. Böylece köylülerin kendi topraklarına dönüşü için gerekli ortam sağlanmış olacaktır.

- Az gelişmiş bölgelerde devletin doğrudan yatırımcı olması gerekiyorsa bunu mahalli idare teşkilatlarıyla özel sektörü bir araya getirici organizasyonları düzenlemek sürati ile yapmalıdır. Merkezi idare bu ortak girişimleri karşılıksız arazi hatta bina tahsisi gibi önlemlerle desteklemelidir.

- Diğer teşvikler arasında sayılan enerji hizmetinin ücretsiz veya çok düşük ücrette sağlanması gerekmektedir.

- Bu bölgelerde ihracata yönelik sanayileşme stratejisinin devamına ve sınır ticaretinin geliştirilmesi suretiyle bölgenin gelişme potansiyelinin öne çıkarılmasına çalışılmalıdır. Bu tedbirler dahilinde alınacak kararların bölgesel entegrasyonlara ve uluslararası anlaşmalara uygun olması sağlanmalıdır.

- Az gelişmiş bölgelerdeki KİT'lerin eğer mümkünse özelleştirilmesi yoluna gidilmelidir. Fakat özelleştirme yapılırken bu bölgelerdeki girişimcileri hedef alan politikalar izlenmelidir.

- Bu bölgelerin potansiyellerinin tam olarak sergilenebilmesi için tanıtım faaliyetlerine ağırlık verilmesi ve kalkınma ajanslarından aktif olarak faydalanılması gereklidir.

- Yerel idarelere öncelik veren politikalar kapsamında mali özerkliğin sağlanması. Halkın alınacak kararlara katılımını sağlayacak önlemlerin alınması ve idari yapının yeniden örgütlenmesine gidilerek bölge valiliği uygulamasına geçirilmesi önerilebilir. Böylece sorunlar ve çözümleri yerinde tespit edilecektir.

- Üniversitelerle koordinasyonun sağlanması, Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da özellikle ziraat fakültesi gibi uygulamalı fakültelere öncelik verilmesi gerekir.

- Kentlerin gelişimini sınırlandırmak için kentte yaşayanlara ek mali yükümlülüklerin getirilmesi gerekir.

- Bu bölgelerdeki sosyal yaşam koşulları iyileştirilmelidir.

- Beşeri sermaye yatırımlarına gereken önemin verilmesi gereklidir.

Bu tedbirler zaman geçirilmeden alınmalıdır. Günümüzde doğal kaynakların, sermaye birikiminin, işgücü niteliği üstünlük sağlayan unsurlar olmaktan çıkmıştır. Yeni teknolojilerden çok yeni proses teknolojilerinin ağırlık kazandığı bir döneme geçilmiştir.

Dünyada bu gelişmeler devam ederken Türkiye’de hala bölgesel dengesizlikler istenmese de mevcuttur. Öyleyse bu sorunların bir an önce çözümlenmesi hem ülke bütünü hem de bölgesel gelişme için gereklidir.



KAYNAKÇA

- AÇMA, Bülent "Güneydoğu Anadolu Bölgesinde Sanayileşme", **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Kasım 1990, Sayı: 11.
- AKDOĞAN Abdurrahman, **Kamu Maliyesi**, 4, Baskı, Gazi Büro Kitabevi, Ankara, 1993.
- AKSOY, Şerafettin, **Kamu Maliyesi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1991.
- AKTAN, Coşkun Can **Kamu Ekonomisinden Piyasa Ekonomisine Özelleştirme**, Takav Matbaası, Ankara, 1993.
- AKTAN, Coşkun Can, **Değişim ve Devlet**, TİSK Yayını, Ankara, 1998.
- AKTAN, Coşkun CAN, **Politik İktisat**, Takav Matbaası, Ankara, 1994.
- AKTÜRK, İsmail, **Hazine İşlemleri**, Akliselim Ofset Tesisleri, İzmir, 1991.
- ALTAY, Nasuh Oğuzhan "Bölge Planlama ve Organize Sanayi Bölgeleri", **D.E.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 2, 1992.
- AYDOĞAN, Feramuz, "Doğu ve Güneydoğu Anadolu'daki Sosyo-Ekonomik ve Kültürel Yapının Aileye Etkileri", Van Valiliği ve 100, Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Kavşağında Doğu ve Güneydoğu Anadolu Sempozyumu, Van, 1997.
- BEYAZIT, Murathan **Türkiye'de Küçük Sanayi Siteleri: Mevcut Durum, Sorunlar, Öneriler**, Türkiye Esnaf-Sanatkarlar Ve Küçük Sanayi Araştırma Enstitüsü Yayınları No: 17, Ankara, 1995.
- BAŞOL, Koray **Türkiye Ekonomisi**, Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi Ders Kitapları Yayın No: 1, Anadolu Üniversitesi Web-Ofset Matbaaları, 1995.
- BAŞOL, Koray, **Türkiye Ekonomisi**, Anadolu Matbaası, İzmir, 1994.
- BATIREL, Ömer Faruk **Bölgesel Dengesizlikler ve Maliye Politikası**, İ.Ü. Yayınları, Yayın No: 2453, Güryay Matbaası, İstanbul, 1978.
- "Belediyelerin Büyüklüğü, Etkinliği ve Halkın Katılımı", **Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi (CDUR)**, Çev. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara, 1995.
- Bölge Planlama: Kavram, Milli Planla İlişkiler ve Politika**, D.P.T Yayını, Mart 1968.
- BULUTOĞLU, Kenan, **Kamu Ekonomisine Giriş**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1988.
- CANBOLAT, Hasan "Kırsal ve Bölgesel Kalkınmanın Gerçekleştirilmesinde Yeni Bir Model", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 5, Sayı:3, Mayıs 1996.
- ÇELEBİ, Kemal, "Bölgesel Amaçlı Teşvik Edici Vergi Politikasının GAP ile Bütünleştirilmesi", **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Yıl 29, Sayı 3, 1992.
- ÇUBUK, M., A, KARAMAN, Ş, İNAKUL vd. "Türkiye'de Son Otuz Yılda Planlamada Etkin Olan Kurumlar", Türkiye'de 15. Şehircilik Günü, **3. Türkiye Şehircilik Kongresi**, 6-7-8 Kasım 1991, İzmir
- DEMİR, Osman "Ekonomide Devlet", **S.P.K. Yayınları**, Yayın No: 71, Ankara 1997.
- DİNLER, Zeynel "Sanayinin Yer Seçimi, Bölgesel Dengesizlik ve Kalkınma Kutbu Politikası", 2, **Ulusal Bölge Planlaması Kongresi (27-28 Ekim)**, İTÜ Mimarlık Fakültesi Baskı Atölyesi, 1989.
- DİNLER, Zeynel **Bölgesel İktisat**, Ekin Kitabevi Bursa, 1994 Bursa
- D.P.T "Dışsal Ekonomiler ve Endüstriyel Konum", **Kalkınmada Öncelikli Yöreler Dairesi**, Yayın No: 1438, Ankara, 1975.
- D.P.T **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, 1963.
- D.P.T **İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, 1967.
- D.P.T **Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı**, 1974.
- D.P.T **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı**, 1978.
- D.P.T **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, 1963.
- D.P.T, **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı**, 1989.
- D.P.T, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, 1995.
- D.P.T, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Stratejisi 1996-2000**.
- D.P.T **Ekonomik ve Sosyal Sektörlerdeki Gelişmeler, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996 Yılı Programı Destek Çalışmaları**.

- D.P.T, **İllerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması** (1996), Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Yayın No:2466, Aralık 1996.
- D.P.T, **Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması**, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No: D.P.T: 2245-OİK: 370, Ocak 1991.
- D.P.T **Doğu ve Güneydoğu Anadolu Koordinasyon Kurulu Toplantısı Notu, Devlet Yardımları (Mevcut Durum ve Tasarılar)**, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, 9 Mart 1998.
- EGEVİZYON**, Ege Sanayicileri ve İşadamları Derneği, Yıl 5, Sayı 20, Aralık 1997.
- EKE, Feral, "Avrupa Ölçeğinde Bölge Planlama", 2, Ulusal Bölge Planlaması Kongresi 27-28 Ekim 1989, İstanbul Teknik Üniversitesi Mimarlık Fakültesi Baskı Atölyesi, İstanbul, 1989.
- EKER, Aytaç, **Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Teşvik Sistemleri ve Teşvik Politikaları**, Türk-Alman İşadamları Dernekleri Almanya Federasyonu (TİDAF), Ankara, 1995.
- EKER, Aytaç, **Kamu Maliyesi**, Anadolu Matbaası, İzmir, 1997.
- EKONOMİK FORUM, "Bölgesel Denge İçin Projeler", Yıl:5, Sayı:2, **TOBB Aylık Dergisi**, 15 Şubat 1998.
- Ekonomik Modeller ve Stratejik araştırmalar Genel Müdürlüğü, Yedinci BYKP İnceleme Raporu**, 1998.
- ELGÜN, Mustafa, "G,A,P ve Türkiye Ekonomisi'ne Katkıları", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Bursa 1995.
- ELGÜN,, Mustafa "GAP Projesi ve Türkiye Ekonomisi'ne Katkıları", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilimdalı, Bursa, 1995.
- EREN, Mustafa, "Bölgesel Kalkınma ve Yerel Yönetimler", İçişleri Bakanlığı **Türk İdare Dergisi**, Yıl 64, Sayı 396, Ankara, 1992.
- ERKAL, Mustafa, **Bölgelerarası Dengesizlik ve Doğu Kalkınması**, Şamil Yayınevi, İstanbul, 1968.
- ERKAN, Hüsnü, **Sosyo-Ekonomik Bölgesel Gelişme (Teorik ve Uygulamalı Bir Yaklaşım)**, Kavram Matbaası, İzmir 1987.
- EROL, Kemal, **Kamu İhaleleri ve Küçük ve Orta Boy işletmeler**, Türkiye Esnaf-Sanatkarlar Ve Küçük Sanayi Araştırma Enstitüsü (TES-AR)) Yayınları, No: 19, Ankara, 1996.
- ESİAD (Ege Sanayicileri ve İşadamları Derneği), **Türkiye'de İl Yönetiminin Yeniden Yapılanması (Görüşler-2)**, İzmir 1993.
- FORUM DERGİSİ, "Bölgesel Denge İçin Projeler", Yıl: 5, Sayı: 2, **TOBB Aylık Dergi**, 15 Şubat 1998.
- FORUM DERGİSİ, "Metropollerini Rahatlaacak Projeler", Yıl: 5, Sayı:2, **TOBB Aylık Dergi**, 15 Şubat 1998.
- FREYSSINET, Jaques, **Az Gelişmişlik İktisadı**, Çev. Tezer ÖCAL-M, Ali KILIÇBAY, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1985.
- Gelişim Hachette Alfabetik Genel Kültür Ansiklopedisi**, 1, Cilt, Sabah Yayınları, 1993.
- GÖKÇE AVŞAR, Zeynep, "Türkiye'de Kırsal Kesimden Kente Göç ve Bölgeler Arası Dengesizlik (1970-1993)", Yayınlanmamış Doktora Tezi, Mimar Sinan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyoloji Anabilim Dalı Kurumlar Sosyolojisi Programı, İstanbul, 1995.
- GÖKTÜRK, Atilla, "Kentleşme ve Bölgesel Gelişme Süreçleri Üzerine Bir Değerlendirme", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Cilt XXI, Sayı 198, Nisan 1997.
- GÜNDÜZ, Ali Yılmaz "Türkiye'de Bölgesel Dengesizlikleri Gidermeye Yönelik Politikalar: Güneydoğu Anadolu Projesi Örneği", Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir 1988.
- GÜNDÜZ, Ali Yılmaz, "Türkiye'de Bölgesel Dengesizlikleri Gidermeye Yönelik Politikalar: GAP Örneği", **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, , Yıl: 27, Sayı: 6, Haziran 1990.
- GÜRKAN, Ömer, "21.yüzyıla Doğru Türkiye-Tarımsal ve Sınai Gelişme Önünde Blokaj Etkisi Yaratan Faktörlerin Türkiye'nin Geleceği Açısından Önemi", **İktisat-İşletme ve Finans Dergisi**, Yıl,7, sayı 73, Nisan 1992.

- HIÇ, Süreyya, **Türkiye Ekonomisi, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 2, Baskı** Filiz Kitabevi, İstanbul 1994.
- İmar ve İskan Bakanlığı, "50 Yılda İmar ve Yerleşme (1923-1973)", Ankara, 1973.
- İstanbul Sanayi Odası Dergisi, "Yatırım Dünyası", Sayı 351, Haziran 1995.
- İzmir Ticaret Odası, Yerel Yönetimlerde Hizmetlerin Özelleştirilmesi, İTO Yayını, Yayın No: 7, İzmir, 1995.
- (İULA) Yerel Yönetim El Kitapları Serisi, **Kentsel Mali Kaynakların Yönetimi**, Kent Basımevi, İstanbul 1991.
- KAPLAN, Ahmet "Mahalli İdarelerde Bir Reform Taslağı Daha", **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt:3, Sayı:2, Mart 1998.
- KARAMAN, TOPRAK Zerrin, **Kent Yönetimi ve Politikası**, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1995.
- KARAMAN, TOPRAK Zerrin, **Yerel Yönetimler**, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, İzmir, 1996.
- KARLUK, Rıdvan, **Türkiye Ekonomisi**, 4, Baskı, Beta Basım Yayın Dağıtım, 1996,
- KAYHAN, Muharrem "Bölgesel Kalkınma ve Merkezi İdare", TUSİAD Yayın Organı, **Görüş Dergisi**, Sayı: 3, Haziran 1997
- KAZGAN, Gülten, İzzettin ÖNDER, Hasan KIRMANOĞLU, Nihal TUNCER, **Türkiye'de Gelir Bölüşümünü Bozan Etkenler ve İyileştirilmesine İlişkin Politikalar**, Ekonomik ve Sosyal Sorunlar-Çözüm Önerileri DİZİSİ 3, Ankara, 1992.
- KELEŞ, Ruşen "Kentleşme ve Kamu Yararı", **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992)**, IULA-EMME, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz Ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı, 1993.
- KELEŞ, Ruşen "Türkiye'de Bölgeler arası Dengesizlikler (Bölgeler arası Sosyal Adalet Dengesi)", Yedinci İslam ve Şehircilik Haftası Konferansları 11-14 Haziran 1963 Ankara, Türkiye'de Bölge Planlaması Alanındaki Gelişmeler, Sevinç Matbaası, Ankara, 1964.
- KELEŞ, Ruşen "Yerel Yönetimler, Sivil Toplum Örgütlenmesi ve Demokrasi", **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992)**, IULA-EMME, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Kent Basımevi, İstanbul, 1993.
- KELEŞ, Ruşen, **Kentleşme ve Konut Politikası, (Kentbilim ilkeleri)**, AÜ.S.B.F. ve Basın Yayın Yüksekokulu Basımevi, Ankara, 1984.
- KELEŞ, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Doğan Ofset, İstanbul, 1992.
- KELEŞ, Ruşen **Yüz Soruda Türkiye'de Şehirleşme ve Konut ve Gecekondu**, Gerçek Yayınevi, Ankara, 1983.
- KEYDER, Çağlar "Dünya Ekonomisi İçinde Türkiye (1923-1929), Yurt Yayınları, Ankara 1982.
- KIRMANOĞLU, Hülya "Türkiye'de Gelir Bölüşümünün Yapısı ve Gelir Bölüşümü Politikaları", 12, Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya, 1997.
- KOCAMAN, Berna, "Doğu ve Güneydoğu'da Serbest Bölge Kurulması Düşünüldürken-Serbest Bölgeler ve Bölgesel Kalkınma", **İşletme ve Finans Dergisi**, Ekim Sayısı, Sayı 103, 1994.
- KOCAMAN, Çiğdem Berna "Bölgesel Kalkınmanın Bir Aracı Olarak Serbest Bölgeler: Türkiye Uygulaması", **ODTÜ İktisat Kongresi**, Özetler, Ankara 18-20 Eylül 1997.
- KOÇ, Muzaffer "Türkiye'de Bölgelerarası Farklılıklar: Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Politikası Anabilim Dalı, İstanbul, 1995.
- KÖK, Recep, **Özelleştirme ve KİT'ler (Ekonomi-Politik Popülizm)**, Dergah Yayınları, İstanbul, 1995.
- KUMRAL, Neşe "Entegre Bölgesel Gelişme Yaklaşımı ve Kalkınma Ajansları", **DEÜ İİBF Dergisi**, Cilt 10, Sayı 11, 1995.
- KUMRAL, Neşe, "Bölgesel Gelişme Politikası Aracı Olarak Ekonomik Kalkınma Ajansları ve Girişimciliğin Teşviki", Yayınlanmamış Doktora Tezi, DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, 1993.
- KUMRAL, Neşe, **Ekonomik Kalkınma Ajansları ve Girişimciliğin Teşviki**, EĞİAD Ekonomik Raporları No: 10, 1995.
- LÖK, Hasan Avrupa Birliği'ne Entegrasyonda Türk Turizm Sektörünün Rekabet Şansını Arttırıcı Yeni Teşvik Politikaları, Sınai Yatırım ve Kredi Bankası A.O., İstanbul, 1995.

- M,G,K, Genel Sekreterliği, **Türkiye’de Bölge Planlamasının Evreleri**, M,G,K, Genel Sekreterliği Yayını, No:2, Ankara 1993.
- MODİ, Jitendra R, “Bölgesel Farklılıkların Mali Teşviklerle Azaltılması”, çev, Mehmet TOSUNER, **DEÜ İİBF Dergisi**, Yıl 1, Sayı 1-2, 1983.
- MUTER, NACİ B, **Türkiye Ekonomisinde Mali Yapı (Kurumsal ve Kuramsal Bir Yaklaşım)**, Anadolu Matbaacılık ,Manisa 1989.
- MUTLU, Servet **Doğu Sorunun Kökenleri: Ekonomik Açidan**, Ocak 1998.
- MUTLU, Servet, “Bölge Gelişmesinde Temel Etmenler ve Türkiye’de Durum”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 25, Sayı: 3, TODAİE, Ankara, 1992.
- MUTLU, Servet, “GAP Bölgesinde Sanayi ve Gerekli Teşvik Sistemi”, GAP ve Sanayi Sempozyumu 16-18 Ekim 1990, **Başbakanlık Güneydoğu Anadolu Projesi, Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı**, Ankara, Nisan 1993.
- NADAROĞLU, Halil, **Kamu Maliyesi Teorisi**, Beta Yayınları, İstanbul, 1996.
- NEBİOĞLU, Hüsamettin, **Bölgeselleşme Hareketleri Bağlamında 21. Yüzyılda Türkiye**, D.P.T Yayını, Eylül 1997.
- ÖNCEL, Yenal, **Mahalli İdareler Maliyesi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1992.
- ÖZDEMİR, Hikmet, “Öncelikli Yörelere Yönetimi Nasıl Olmalıdır?”, Van Valiliği ve Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Kavşağında Doğu ve Güneydoğu Anadolu Sempozyumu, Van, 1997.
- PARASIZ, İlker, **Para Politikası**, 2. Bası, Uludağ Üniversitesi, Haset Kitabevi Yayınları, 1988.
- PEKİN, Tevfik, **Makro Ekonomi, Para-Milli Gelir-İstihdam**, Bilgehan Basımevi, Bornova İzmir, 1993.
- POLATKAN, Tanju, **Bölgesel Gelişme ve Politikası**, D, P,T, Yayını, No: 560, Ankara, 1968.
- POLATOĞLU, Aykut, “Bölge Planlaması ve Yönetel Yapı”, 2, Ulusal Bölge Planlaması Kongresi 27-28 Ekim 1989, İTÜ Mimarlık Fakültesi Baskı Atölyesi, 1989.
- RICHARDSON, Matthew, **Güneydoğu Anadolu’nun Sürdürülebilir Kalkınma Potansiyeli**, Türkiye Esnaf-Sanatkarlar ve Küçük Sanayi Araştırma Enstitüsü (TES-AR) Yayınları No: 15, Ankara, 1995.
- SALTIK, Ahmet, “Kalkınma Sürecinde Sosyal Bilimcinin Rolü”, Van Valiliği ve 100. Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Kavşağında Doğu ve Güneydoğu Anadolu Sempozyumu, Van, 1997.
- SARICA, İsmail “Kalkınmada Öncelikli Yörelere ve Bu Bölgelerde Yapılan Çalışmalar”, İçişleri Bakanlığı **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 57, Sayı 368, Eylül 1985.
- SATILMIŞ, Erdoğan, **Türkiye’de Devlet Yardımlarının Bölgesel Gelişmeye Etkileri (Uzmanlık Tezi)**, D.P.T Müsteşarlığı, Bölgesel Gelişme Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Ankara, Mart,1997.
- SAVAŞ, Vural **İktisadi Kalkınma**, 2, Baskı, Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi, Anadolu Üniversitesi Web-Ofset Matbaaları, 1994.
- STILWELL, Frank J.B., **Bölgesel İktisat Politikası**, Çev. Sevgi Güven, Ak Yayınları, Batur Matbaası, 1980.
- ŞAHİN, Mehmet, “Bölgesel Dengesizlikleri Giderici Maliye Politikaları ve Türkiye Uygulamaları”, A.Ü.S.B.E. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 1994.
- ŞAHİNKAYA, Serdar, “Türkiye’de Bölgesel Gelişmişlik Düzeyi ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere Üzerine Bazı Gözlemler”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Cilt 17, Sayı: 151, Ocak 1993.
- ŞENER, Orhan **Kamu Ekonomisi**, Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1996.
- TAŞDELEN, Erol, “Bölgelerarası Dengesizlikler ve Türkiye - 1923-1993”, **İ.Ü.S.B.E.** İstanbul 1993.
- TECERLİ, Asiye, “Munzam Karşılık Uygulamaları ve Bankacılık Sistemine Etkileri”, **Bankacılar Dergisi**, Sayı 20, 1997.
- TEKELİ, İlhan, “Metropolitan Planlamanın Dayandığı Kuramlar Üzerine Bir Değerlendirme”, **Kent Planlaması Konuşmaları**, TMMOB Mimarlar Odası Yayınları, Ankara, Ekim 1991.
- TEKMEN, Mustafa, “İl Özel İdareleri ve Bölgesel Kalkınma”, İçişleri Bakanlığı **Türk İdare Dergisi**, Yıl 60, Sayı 380, Ankara, 1988.
- TOBB, “Kalkınmada Öncelikli Yörelere Kurulu Raporu”, Ankara, 1994.

- TOBB, Türkiye Ekonomisinde Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler - İmalat Sanayi İşletmelerinde Sorunlar ve Yeni Stratejiler, Ankara 1996.
- TORTOP, Nuri, Mahalli İdareler, 5, Baskı, Yargı Yayınları, 1994.
- TOSUNER, Mehmet A, Burçin YERELİ, Zeynep ARIKAN; Türkiye’de Yatırımların ve İhracatın Teşviki (Sorunlar-Öneriler), İzmir Ticaret Odası, 1993.
- TUNBUL, Mete Türkiye’de Bölgesel Planlama Çalışmaları, D.P.T, Kalkınmada Öncelikli Yörelere Daire Başkanlığı, D.P.T Yayın No: 338, 1997.
- TUNCER, Selahattin, “Kalkınmada Öncelikli Yörelere ve Vergileme”, Maliye Araştırma Merkezi, İstanbul Üniversitesi Yayın No: 77, 35. Seri, İstanbul, 1993
- TUNCER, Selahattin, Kalkınmada Öncelikli Yörelere ve Vergileme, İ.Ü, Yayın, Yayın No: 3694, Güney Matbaası, İstanbul, 1993.
- TURHAN, Salih, Maliye Politikası, T.C, Anadolu Üniversitesi Yayınları No: 887, Açık Öğretim Fakültesi Yayınları No: 475, 1995.
- TÜRK, İsmail, Kamu Maliyesi, Turhan Kitabevi, Ankara, 1992.
- TÜRKDOĞAN, Orhan, “Doğu ve Güneydoğu’ da Aşiret ve Sosyo-Antropolojik Yaklaşımlar”, Van Valiliği ve Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Kuşağında Doğu ve Güneydoğu Anadolu Sempozyumu, Van, 1997.
- TÜRKİYE GAZETESİ, 25 Mayıs 1998.
- UĞURLU, Necla “Avrupa Topluluğu Bölgesel Politikası”, Yapısal Fonlar ve Bu Fonlardan Yararlanma Olanakları”, Uzmanlık Tezi, D.P.T yayını, Ocak, 1992
- UNDP (United Nations Development Programme), Human Development Report Turkey, Ankara, 1997.
- ÜNAL, Önsel -Sinan ÇETİN, “21.Yüzyıla Damgasını Vuran Dev Proje”, Türkiye Gazetesi, 14 Mayıs 1998.
- WEAVER, Robert C., Şehir Planlaması ve Şehir Araştırması, Çev, Haldun İNANLI, İmar ve İskan Bakanlığı Mesken Genel Müdürlüğü Sosyal Araştırma Dairesi 50, Çeviri Serisi 38, 1994.
- WOLF, Charles F., Markets or Governments: Choosing Between Imperfect Alternatives (Piyasa veya Devlet, Mükemmel Olmayan İki Alternatif Arasından Seçim), Çev, AKGÜNGÖR, Sedat -A, Rıza KARACAN, Ege Üniversitesi İ.İ.B.F, Yayınları, No:1, İzmir, 1998.
- YAVUZ, Fehmi, Ruşen KELEŞ, Cevat GERAY, Şehircilik Sorunları Uygulama ve Politika, A.Ü.S.B.F. Yayınları, Yayın No: 415, Ankara, 1978.
- YEĞİNBOY, Yasemin “Ulusal Düzeyde Sağlık Hizmetlerinin Değerlendirilmesi”, 1993.
- YERELİ, Ahmet Burçin “Vergisel Bir Teşvik Olarak Yatırım İndirimi ve Türkiye Uygulaması”, DEÜ İİBF Dergisi, , Sayı 2, Cilt 6, 1991
- YÜCELEN, Ufuk M, Cihan AYAN, Filiz YAKAR, Türkiye Genç İşadamları Derneği, “2000’li Yıllara Doğru Türkiye’nin Önde Gelen Sorunlarına Yaklaşımlar”, Gelir Dağılımı, 1997.