

BÖLGE GELİŞMESİ VE BÖLGELERARASI DENGESİZLİK

Doç. Dr. Mustafa E. ERKAL

Ekonomik kalkınmada ön görülen hedeflere varılabilmesi ve kaynakların optimal seviyede değerlendirilerek kalkınma süreci içinde yer alabilmeleri birçok şartın birlikte gerçekleşmesine bağlıdır. Ekonomide makro veya mikro seviyede analizlere yer verilirken ekonomik faaliyetlerin yer alacağı mekânın da göz önünde tutulması ve kalkınmaya mekân boyutunun katılması da zorunda olmaktadır. Mekân unsurunun gözönünde tutulması ve kalkınmaya kaynak vazifesi görecekt faktörlerin sağlayacağı hasılanın maksimize edilmesinde, mekân olarak ifade ettiğimiz bölgelerin çeşitli açılardan değerlendirilmesi gerekmektedir. Bölge verilerinin bilinmesi ve üretimde etkin bir şekilde kullanılması, bir bakıma millî planlamanın başarı şansını artırır. Millî planlama tekniği kadar bölge planlama tekniğine de ihtiyaç vardır. Ancak, millî plan tekniği aynı zamanda bölge gelişmesini de kapsamaktadır ve bölge planlaması ve gelişmesi konusunun millî planlarda ihmal edildiği de ileri sürülemez. Bölge gelişmesi ve planlaması konularına eğilme zorunluğu, millî planlarda bu konunun ele alınmadığı için değildir. Aksine, millî planın daha başarılı kılınması amacına hizmet etmektedir. Yalnız ekonominin belirli gelişme durumlarında bölge gelişmesi ve bölgelerarası dengesizlik konusu ile daha yakından ve etkili olarak ilgilenildiği de bir gerçektir. Gelişmekte olan ülkeler belirli bir gelişmişlik düzeyine gelmeden bölge gelişmesini makro seviyede ve millî planlamanın kapsamı içine oturtmaktadırlar. Bu ülkeler kaynak israfından kaçınmak ve ülkenin kal-

kınma hızından en az fedakârlık edecek şekilde kaynakları değerlendirmek zorunda kalmaktadırlar. Bu bakımdan uzun vadede çözüme ulaştırılabilecek, fakat, tedbirlerini bugünden ele alabilecek tarzda bölge gelişmesine yaklaşmak daha uygun bir politika sayılabilir.

Bölge Gelişmesinde Faydalanılabilecek Gelişme Modelleri.

Gelişme teorilerinde yatırımların tartışılmaz bir yeri vardır. Yatırımların gelir arttırıcı, istihdam yaratıcı ve yeni yatırımları ortaya çıkarıcı etkilerinden bahsedilebilir. Yatırımlar, kalkınma politikasının temelini teşkil etmektedir. Yatırım politikası, ülkelerin kaynaklarından en iyi bir şekilde faydalanma durumlarını da ortaya koyabilir.

Bilhassa gelişmekte olan ülkelerin karşı karşıya buldukları tasarruf yetersizliği ve sermaye birikiminin istenen seviyede olmayışı, yatırım kararlarında değişik kriterlere öncelik vermelerini gerekli kılmaktadır. Bu kriterlerin başında, sermaye-hasıla oranı gelmektedir. Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde diğer üretim faktörlerine nazaran daha kıt olan sermayenin en etkin olarak kullanılması için yatırım kararlarında en yüksek hasılayı sağlayacak projelerin seçimi önem taşımaktadır. En yüksek hasıla için yatırımlar hangi sektöre öncelik verilerek yapılmalı ve yer olarak hangi bölgelerde gerçekleştirilmeli soruları plâncıları meşgul eden meselelerin başında gelir. Sermaye mallarının kıtlığı ve yatırımlar için gerekli bu malların ithalinin döviz rezervleri üzerinde doğrudan tesiri, neticede, plâncıları hangi sektörde, nasıl bir teknoloji ile ve yatırımın hangi bölgede yapılması ile hasılanın maksimize edilebileceği konusunda düşündürmektedir.

Gelişmekte olan ülkeler, yatırımlarda sermaye - hasıla oranını ön planda tutacakları gibi, kullanılacak her sermaye biriminin hem millî geliri, hem de istihdam hacmini istenen seviyeye çıkarması gerekmektedir. Bilhassa, emeğin bol olduğu ve dolayısıyla emek-yoğun teknolojileri mümkün olduğu kadar tercih etmek durumunda olan gelişmekte olan ülkelerin hem ekonominin makro bütünü içinde, hem de sektörel ve bölgesel olarak istihdam meselesini çözmek zorunda oldukları bir gerçektir.

Ancak, gelişmekte olan ÷lkeler bazı hallerde ve bazı sanayi dallarında mecburen sermaye-yoğun teknoloji kullanmak ile de karşı karşıyadırlar. Meselâ, kimya ve optik sanayii gıda ve tekstil sanayiine nazaran daha çok sermaye-yoğun bir teknoloji seçimini zorunlu kılar. Gelişmekte olan ÷lkeler hem istihdamı maksimize etmek, hem de kısa dönemde yeni kaynak yaratıcı ve millî geliri kısa dönemde arttırıcı politikaları ele almak durumundadırlar. Bunlar, başta çelişkili gibi de göz÷kebilir. Bu çelişki, gelişmekte olan ÷lkelerin sosyal ve ekonomik meselelerini en kısa bir süre içinde çözmek zorunluluğundan doğmaktadır. Tam istihdam, kısa veya orta vadede düşük bir büyüme hızı ile sağlanabilir. Geliri maksimize etmek ile istihdamı maksimize etmek bir tercih konusudur.

Hem emek-yoğun, hem sermaye-yoğun teknolojilerden faydalanmak, uygun düştüğü hallerde, emeği eğiterek ve vasıflı hale getirerek emek-yoğun üretime kaymak uygun olabilir. Yatırımlarda emek ve sermaye arasındaki tercihe göre uygulanacak üretim metodunun, o yatırımın sektörel olduğu kadar bölgesel yeri de önem taşımaktadır.

Dengeli Kalkınma Modeli.

Bir ÷lkenin çeşitli bölgelerine götür÷lecek yatırımların birbirlerini büt÷nleyici özelliği vardır. ÷lke ekonomisi içinde global olarak gör÷len bu büt÷nleşme gibi, pazarın da geniş olması, mahallî pazarların millî pazarı desteklemesi de gerekmektedir. Her bölgenin mevcut özel bir yeraltı veya yerüstü kaynağının değerlendirilmesi halinde, o hammaddenin belirli bir üretim süreci içinde mamul veya yarı mamul hale getirilmesi, o mala olan bölgesel talepleri de arttırabilir. O malın üretildiği bölgedeki satın alma gücünün zayıf olması, o malın üretilmesine engel değildir. Millî pazarın yeterince kurulmuş olması bu mahzuru ortadan kaldırır. Buraya kadar olan açıklamalarımızda, ulaştırma, haberleşme, enerji gibi iktisadî ve sosyal alt-yapının mevcut olduğu gerçeğinden hareket ederek çeşitli tahlillerde bulunduğumuzu bu arada belirtmek zorundayız.

Genellikle, «Dengeli kalkınma» konusu içinde değerlendirilebilecek olan bu açıklamalarımızda, birçok üretim dalı-

nın aynı anda birlikte genişlemesi, sektörler arasında bir bütünleşmenin sağlanmasına yardımcı olacak bir dengeli kalkınmadan hareket etmektedir. Bu açıklamalar, Rosenstein-Rodan'ın dengeli gelişme görüşüne de uygundur ⁽¹⁾. Konu bölge gerçeğine oturtulunca, aynı anlayışın sektörler arasında ve üretim dalları arasında düşünülmesi gibi, bölgelerarasında da ele alınmaması için bir sebep yoktur. Bölge, dış yatırımlardan faydalanmaksızın bizzat kendi imkânlarıyla kalkınabileceği gibi, bölge, geniş çapta bölge dışından yatırım ve sermaye ithaliyle de kalkınabilir.

Rosenstein-Rodan'a göre, az gelişmiş ülke tüketicilerinin zayıf satılma gücü fert başına düşük gelir seviyesinin sebep olduğu pazar yetersizliği, kalkınma için önemli bir engeldir. Bunu gidermek için az gelişmiş ülkelerde çeşitli tüketim malları üreten birçok fabrikayı aynı anda kurmak gerekmektedir. ⁽²⁾. Dengeli kalkınma tüketim malları üretimi ile mümkün olacaktır.

Dengeli kalkınma görüşüne katkıda bulunan Nurkse'ye göre, piyasanın genişletilmesi ve yatırımların teşviki gereklidir. Belli bir sanayi kolunda girişilecek tek bir teşebbüsün başarısızlık ihtimali fazladır. Çeşitli sanayi kollarında birden girişilecek teşebbüsler ise başarılı olabilir. Neticede, birbirini destekleyen ve tamamlayan üretim faaliyetleri dinamik bir piyasa yaratabilir ⁽³⁾.

Dengeli kalkınma konusu üzerinde yukarıda görüşlerini kısaca belirtmeye çalıştığımız Rosenstein-Rodan ve Nurkse'nin yanısıra, J. Marcus Fleming, Harvey Leibenstein ve A. Lewis gibi iktisatçılar da sayılabilir.

Dengeli kalkınma modeli, az gelişmiş ekonomilerde, gelişme programlarının payına düşen kaynağın asgarî hacmini ve bu kaynakların ekonomiyi başarıya ulaştıracak tarzda kullanılması için sektörler arasındaki tamamlamaları gözönünde tutarak planlanmış eşzamanlı yatırımları öngörmektedir ⁽⁴⁾. Kapalı bir ekonomiyi esas alarak kaynakların op-

(1) İlkin, Akın, Kalkınma ve Sanayi Ekonomisi, İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul, 1974, sh. 89-92.

(2) Şanlı, Cemal, Bölgelerarası Dengesizlik ve Bölge Gelişme Teorileri, İstanbul, 1977, sh. 190.

(3) İlkin, Akın, a.g.e., s. 94.

(4) Şanlı, Cemal, a.g.e. sh. 245.

timal dağılımı ve çeşitli yatırımlar arasında dengeyi kabul etmektedir. Ülke için düşünülebilecek olan bu durum, bölgeler için söz konusu değildir. Çünkü bölge ekonomilerinin millî ekonomiden ayrı düşünülmesi mümkün değildir. Bağımsız bir bölge ekonomisi düşünülemez. Bölge ekonomisinin bölge dışına açık bir niteliği vardır.

Ekonominin bütün sektörlerine yapılacak yatırımlarla, bu sektörlerin aynı oranda bir büyüme hızına ulaşacağından hareketle, bölgesel olarak, bütün bölgelere uygun oranda götürülecek yatırımların bölgelerarasında dengeli bir kalkınma yaratacağı nazarı olarak doğrudur. Ancak, tatbikatta, farklı bölgelere yapılan benzer yatırımların aynı hasılayı sağlayamayacağı da bir gerçektir. Zira, bölgelerarasında üretim faktörlerinin fiatları değişik olduğu gibi, bölgelere göre üretim faktörlerinin verimlilikleri de değişik olacaktır.

Şu halde, aynı girdiler bölgelere göre farklı hasıla doğuracak, her bölge aynı oranda bir kalkınma hızına ulaşamayacaktır. Sermaye-hasıla oranları bölgelere göre değişecek olan yatırımlardan en yüksek hasılanın elde edilmesi, bilhassa, gelişmekte olan ülkelerde amaç olduğuna göre, her bölgeye yatırım götürmenin kaynak israfına yol açacağı düşünülebilir. Bir bölgeye bir yatırımın götürülmesi ile o yatırımdan mutlaka yüksek bir hasıla sağlanacağı anlamını taşımaz.

Üretilen mallara pazar bulamamak karşısında, üretimin başka bir bölgenin tüketimini desteklemesi sonucu da doğabilir. Toplam arzın, gelir seviyesinin düşüklüğünden dolayı bölgedeki artan gelir tarafından massedilememesi bu sonucu doğurmaktadır. Üretim bakımından yatırımların birbirini tamamlayıcı özelliği kadar, mahalli (bölge) pazar da talep açısından tamamlayıcı olmalıdır.

Dengesiz Kalkınma Modeli

Dengeli kalkınma gibi dengesiz kalkınma stratejisi de sosyal ilim mensuplarının üzerine eğildikleri bir konu olmaktadır. Dengesiz kalkınma görüşü, uygulamada dengeli kalkınma modellerinin gerçekleşmediği ve nazarı kaldığı görüşünden hareket etmektedir.

F. Perroux, ekonomik gelişmenin, eşitsizlik ve dengesizlik içinde gerçekleşebileceğini, eşitsizlik ve dengesizlikleri ortadan kaldırmak yerine onlardan faydalanılmasını ileri sürmüştür. Bölgelerarası dengesizlikleri tabii karşılayan A. O. Hirschman da kalkınma süreci içinde bazı bölgelerin daha ileri bir durumda olabileceklerini belirtmiştir. Dengesizliğin kalkınmayı kolaylaştıracağını söyleyen A. O. Hirschman'a göre iktisadî büyüme için bazen denge fikrinden vazgeçilebilir. Myrdal ise, bu görüşe karşı çıkmış ve kalkınmış bölge ile geri kalmış bölge arasındaki dengesizliğin kalkınmayı kolaylaştıramayacağını, dengesizliğin giderek büyüyeceği görüşüne sahip çıkmıştır ⁽⁵⁾.

Dengesiz büyümeyi savunanlara göre, dengesiz büyüme, kaynak israfına sebep olmaksızın, âtil kapasite yaratmaksızın daha yüksek gelir elde edilmesini doğurabilir. Geniş bir yatırım stratejisinin öngördüğü hacimde yatırımların, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin kıt kaynakları karşısında uygulanma imkânı yoktur. Aksi halde, sermaye-hasıla oranından fedakârlık ediliyor anlamı çıkarılabilir. Bir ülkenin dengeli gelişme modelini uygulaması halinde, o ülkeye az gelişmiş ülke demek mümkün değildir. Her sektörde ve her bölgede aynı anda bir yatırım seferberliği, belki, kulağa hoş gelebilir ama, uygulamada insangücü kaynakları yeterli olsa da, sermaye darboğazı nasıl aşılacaktır? Kaynak yaratmadan mevcut kaynakların bölünmesi, verimlilikten fedakârlık sayılabilir. Birçok sektörde birden yaygın bir yatırım politikası yerine, ekonomiyi sürükleyici ve itici bir kaç sektöre ağırlık verilebilir. Bu sektörlerle yapılacak yatırım bir görüşün ışığında bölge açısından da bir analize tâbi tutulmalıdır. Bölge analizinden mahrum sektörel bir analiz, kalkınmada mekân faktörünün ihmal edilmesine sebep olabilir.

Daha önce de belirttiğimiz gibi, dengeli bir gelişme modelini uygulama imkânlarına sahip bir ülkeyi, az gelişmiş olarak vasıflandıramayız. Dengeli kalkınan ülkelerde, belki, global olarak sektörler arasında bir denge kurulabilmiştir. Ancak, bu dengenin bölgelerarasında da kurulmuş olabileceği şüphelidir. Bugün, az gelişmiş bölge veya bölgelerarası dengesizlik meseleleri sadece az gelişmiş ülke ve gelişmekte olan

(5) İkkin, Akın, a.g.e. sh. 111.

lkeleri uğraştırmamaktadır. Aynı nisbette, gelişmiş ülkeler de bölge kalkınması meselelerini zmiş değillerdir.

şu halde, dengeli gelişme modelini gelişmiş ülkelere özgü olarak düşünmek eksik bir yaklaşımdır. Aslında, «denge» ve «dengesizlik» çoğu kere i içe ve birlikte izlenebilmektedir. Sektörel bakımdan ekonomide kurulan denge ve bölgelerarası dengesizliğin birlikte düşünülmesi, pratikte bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır.

Dengesiz kalkınma hakkında belirtebileceğimiz bir husus da, her ne kadar, dinamik bir yaklaşım ise de, bölgelerarasındaki dengesizliğin giderilmesinde piyasa mekanizmasına daha çok bel bağlamaktadır. Piyasa mekanizması içinde bölgelerarası ilişkiler, gelişmeyi hem engelleyen, hem de kolaylaştıran faktörlerin serbest olarak çalışması ile bir kutuplaşma (retim faktörlerinin gelişmiş bölgede toplanması ve kümülatif bir gelişme) yaratabilir. Ancak, bu kutuplaşmadan doğan dengesizliklerin, gelişmeyi tahrik edeceği görüşü, yerli ve inandırıcı değildir.

Dengesiz kalkınma modelini, piyasa mekanizmasından ziyade katı merkezi plnların uygulandığı sosyalist ülkelerde de görmekteyiz. Meselâ, geniş bir alan kaplayan Sovyetler Birliği'nde 1917 yılından itibaren kurulan 900 civarındaki yeni Őehirlerin, rejimin anti-demokratik ve zorlayıcı olmasından da faydalanarak, belirli bölgelerde nüfusun yığılması nlenmeye çalışılmış ve yeni bölge merkezlerinin doğması amaç edinilmışti. Ancak, İkinci Dünya Harbinden sonra gerek Sovyetler Birliği'nde gerek diğer sosyalist ülkelerde büyük merkezlerin varlığı ve korunması ilkesinden hareket edilerek, dengesiz bölgesel kalkınmanın tercih edildiğini görmekteyiz (6).

Blgelerarasındaki gelişmişlik farklarını tabii karşılayan tanınmış bir iktisatçı da W W. Rostow'dur. Rostowa göre, olgunlaşma merhalesinde, bir ülkenin bütün bölgeleri veya bir ekonominin bütün sektörleri, modern teknolojiyi tam manasıyla uygulayıp aynı seviyede bir gelişmeyi sağlayamaz. Bölgeler ve sektörler arasında gelişme farklarının bulunması normaldir. Nitekim, A.B.D.'nde Güney Bölgesi, Kanada'nın

(6) Keleş, Ruşen, «Bölge Planlaması ve Bölge Kalkınması», Őehircilik, Sarunlar-Uygulama ve Politika, SBF Yayımı, Ankara, 1973, Őh. 121.

Quebec yöresi, Fransa'nın tarım faaliyetlerinin yoğun olduğu bölgeler, bu ülkelerin olgunlaşmalarını tamamladıkları yıllarda bile geri kalmış bölge ve sektörleri ortaya koyuyordu (7). Görüldüğü gibi, Rostow da bölgelerarası gelişme farklarına genel olarak ülkelerin belirli bir ekonomik gelişme safhasına ulaştıktan sonra yer vermektedir. Dördüncü safha olan «olgunlaşma» safhasında bölge gelişmesi farklarını ele alması sebepsiz değildir. Belirli bir ekonomik gelişme sağlanmadan gerek sektörler, gerek bölgelerarasında gelişmişlik farkları farkedilememektedir.

Rostow'un bölge gelişme konusunu yukarıda belirttiğimiz gibi, belirli bir safhada düşünmesi, genel olarak iktisadî gelişmeye bakışının da bir ifadesidir. Rostow'a göre, her ülke bu belirli safhaları aşacaktır. Şu halde, gerek az gelişmiş ülkelerin gerek az gelişmiş bölgelerin ortaya çıkışı, iktisadî kalkınmada bir gecikmeden dolaydır. Bunlar, safhaları aşma bakımından, gelişmedeki bir gecikmenin sonucudur. Zamanla bu gecikmeler de giderilebilecektir.

Rostow'un ileri sürdüğü bu görüşler bir takım tenkitleri de beraberinde getirmiştir. Kendisine tenkit yöneltenlere örnek olarak S. Kuznets verilebilir. Bu tenkitler, genellikle, konumuzun dışında kaldığı için onlara burada yer verecek değiliz. Ancak, şu kadarını söyleyebiliriz ki, Rostow, piyasa ekonomisinde devletin ekonomik hayata etkisini, harekete geçme merhalesi dışında yer vermemek görüşüne sahiptir. Piyasa mekanizmasının bölge gelişme farklarının azaltılmasında yetersiz olduğunu düşünürsek, devletin müdahalesi ve planlama fikrinin bilhassa, bölgeler dengesizliği konusunda önemli bir yer tuttuğunu belirtmeden geçemeyiz. Devlet müdahalesi gereği, bilhassa iktisadî kalkınmada etkin rol oynayan temel yatırımlar konusunda ileri sürülmekte, piyasa mekanizmasının yatırımların alternatif sahalar arasındaki dağılışında yetersizliği kabul edilmektedir.

Kaldı ki, bölge gelişme farkları, bir «gecikme»nin neticesi değil, gelişmenin her safhasında ağırlığı ne olursa olsun, hissedilen bir problemdir. En ileri safhalar olan «olgunlaşma» ve «kitle tüketimi çağındaki cemiyet» safhasında bile bölge gelişme farkları bir gerçek olarak karşımızdadır.

(7) W. W. Rostow, İktisadî Gelişimin Merhaleleri, İstanbul, 1970, sh. 59.

Plânlı Dönemde Bölge Kalkınmasındaki Gelişmeler.

Ülkemizde, bilhassa, Plânlı Kalkınma döneminden itibaren bölge gelişmesi de bölgelerarası dengesizlikler üzerinde durulmuştur. Birinci Beş Yıllık Planda, sağlık hizmetlerinin sosyalleştirilmesi, mahrumiyet bölgelerinde çalışacak personelin ücretlerini arttırmak gibi tedbirler yer almaktadır. Bunun yanısıra Gelir Vergisi Kanununda 202 sayılı Kanunla yapılan bir değişiklikle, geri kalmış bölgelerde yatırım yapacaklara % 50 vergi indirimi, bölge kalkınması amacına yönelik yatırımlara da % 40 indirim tanınmıştır. Yine Birinci Beş Yıllık Plan döneminde sağlık, eğitim, mesken gibi hizmet yatırımlarında Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerine büyük bir öncelik tanınmıştır.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı döneminde de, İmar ve İskân Bakanlığı, Bölge Plânlaması Dairesi tarafından «Tesir Alanlarının Tesbiti» konusunda yapılan çalışmada belirlenen az gelişmiş bölgelerde yatırımların yoğunlaştırılması ve çevresini etkileyecek gelişme noktalarının elde edilmesi çalışmalarına devam edilmiştir. Büyüme potansiyeline sahip stratejik şehirleşme merkezlerinde yatırımların yoğunlaştırılması ile kendi kendine gelişme gücü kazanmış ve çevresini etkileyen Gaziantep, Erzincan, Elâzığ, K. Maraş, Malatya gibi Doğu ve Güneydoğu illeri oldukça gelişme kaydetmişlerdir. Bu Dönemde, yatırım indirimi tavanının % 80'e kadar yükseltilmesini sağlayan 933 sayılı Kanun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Yine bu dönemde bölge gelişmesi meselelerine bölge planlama ve bölge kalkınma planları açısından yaklaşılmasına ve Doğu Anadolu Bölgesi için özel bölge planı yapılması kabul edilmesine rağmen, gerçekleştirilememiştir.

1972 Yılı Programından itibaren konuyu ele alış tarzı değişmiş ve bölge planlama çalışmalarına yer verilmemiştir. Bölge gelişmesi ve bölgelerarası dengesizlikler konusu, «Yurt Düzeyinde Dengeli Gelişme» ve «Kalkınmada Öncelikli Yörelere» başlıkları altında ele alınmış ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere Dairesi'nin kurulması kabul edilmiştir. Bölge gelişmesi üzerine görülen bu değişiklik çeşitli şekillerde yorum-

lanmaktadır. Bölge gelişmesi ve bölgelerarası dengesizlik, bazılarının zannettiği gibi, önemsenmemiş veya dengesizliklerin hafifletilmesinden vazgeçilmiş de değildir. Kalkınmada öncelikli yörelerin tesbiti birçok ihtiyaçtan doğmuştur.

İlk olarak söz konusu değişiklik, 1971 Yılı Programında da belirtildiği gibi ⁽⁸⁾, ön şartlar hazırlanmadan başlatılan az gelişmiş yerlerdeki yatırımları özendirme uygulamasından istenen sonuç alınamamıştır. Götürülen alt-yapı hizmetlerinin yoğunlaştığı noktalara dışsal tasarruflar çekilememiştir ve alt-yapının maliyeti yükselmiştir. Alt-yapı ve bilhassa sosyal yatırım özelliği gösteren (eğitim, sağlık, mesken, ulaştırma vb.) gibi yatırımlardan beklenen etki sağlanamamıştır. Kaynak israfına yol açmadan kaynakların değerlendirilmesi, gelişmekte olan bir ülkenin kalkınma hızından asgari fedakârlığın dışında bir fedakârlık yapılmaması şarttır.

Diğer taraftan, İkinci Plân Döneminin sonuna doğru, DPT tarafından iller ve ilçeler seviyesinde yapılan sosyo-ekonomik gelişme seviyesini tesbit çalışmaları ve karşılaştırmalar, az gelişmişliği bölge seviyesinde değil, fakat daha küçük birimler olan «yörelere» açısından düşünmeyi zorunlu kılmıştır. Meselâ, Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde ortaya çıkan nisbeten gelişmiş iller, dengesizliği yöreleştirmiştir. Yine görülmüştür ki, ülkemizin çeşitli bölgeleri içine sıkışmış kalmış diğer bazı az gelişmiş yörelerin gelişme seviyesi, Doğu Anadolu içinde kalan yörelerden daha geri veya yaklaşık bir durumdadır. Bu durumda, az gelişmiş yörelerin tesbiti çalışması yine DPT tarafından yapılmış ve nihayet 40 il, 50 ilçenin az gelişmiş olduğu görülmüştür. Üçüncü Beş Yıllık Plân Döneminde de, 1972 Yılı Programında getirilen değişiklikten hareket edilmiştir. Böylece, gelişmiş kabul edilen bir bölgede olduğu gibi, gelişmemiş bir bölgede de az gelişmiş yöreler görülmüştür. Meselâ, Uşak - Afyon - Denizli - Burdur yöresi, Bilecik - Bolu ve Kastamonu - Sinop - Çankırı yöreleri gelişmiş veya gelişmekte olan bölgeler içine sıkışan yörelere birer örnek teşkil etmektedir.

Üçüncü Beş Yıllık Plânda, yörelerarası gelişmişlik farklarının kısa dönemde ortadan kaldırılmasının, kaynak dağılımının etkinliğini azaltarak, uzun dönemde ekonomik geliş-

(8) 1972 Yılı Programı, DPT, Ankara, sh. 375-376.

me ve sermaye birikimi üzerinde olumsuz etkiler doğurabileceği görüşünden hareket edilerek dengesizlik konusuna yaklaşılmaktadır. Kamu yatırımlarının götürülmesinde, az gelişmiş yöreler olarak kabul edilen 40 il, 50 ilçeye diğer illere nazaran öncelik verileceği esaslı da kabul edilmektedir. Aşağıdaki tablo kamu yatırımları konusunda bir fikir verebilmektedir. Tabloda da görüleceği üzere, az gelişmiş 40 il içinde yer alan 19 Doğu ve Güneydoğu ilinde kişi başına kamu yatırımı (T.L.) açısından Elâzığ, K. Maraş, D. Bakır, Urfa, Malatya ve Erzincan ön sıralarda yer almaktadırlar.

Kalkınmada Öncelikli Yöreler Kapsamı İçindeki Doğu ve Güneydoğu İlleri ve Kişi Başına Düşen Kamu Yatırımları.

<i>İller</i>	<i>Kişi başına Yatırım (T.L.)</i>	<i>Kişi başına Yatırıma Göre Sıralama</i>	<i>Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik İndeksine göre sıralama</i>
Elâzığ	2.279.23	1	26
K. Maraş	1.618.85	2	49
D. Bakır	991.77	5	50
Urfa	955.87	6	53
Malatya	624.75	9	28
Erzincan	532.25	11	34
Mardin	515.02	12	63
Muş	498.89	14	65
Erzurum	494.75	15	32
Hakkâri	486.08	16	66
Van	453.21	17	57
Tunceli	450.39	18	59
Bitlis	442.52	19	51
G. Antep	430.74	20	—
Siirt	395.92	23	42
Adıyaman	311.34	29	64
Kars	292.54	31	46
Bingöl	289.63	32	67
Ağrı	263.42	34	61
Türkiye	744.11		

Kaynak : Kalkınmada Öncelikli Yörelerde Kamu Yatırımları, KÖYD, DPT, Ankara, 1976, sh. 53-54.

Az gelişmiş yöreler içinde yer alan 40 il'in 19'unu Doğu ve Güneydoğu Anadolu illeri teşkil etmektedir. Yukarıda belirttiğimiz iller arasında kişi başına düşen yatırım bakımından Türkiye ortalamasının (744.11 T.L.) üzerinde dört il bulunmaktadır.

Bilindiği gibi, yatırım politikası, bölge gelişmesinde devletin elindeki en önemli araçlardan biridir. Önceden tesbit edilen büyüme noktalarında yatırımların yoğunlaştırılması ve az gelişmiş bölgelere bazı yatırımlar bakımından ağırlık tanınarak öncelik verilmesi, bölgelerarası dengesizlikleri hafifletici bir etki yaratabilir. Kamu yatırımlarının bu esaslara göre, az gelişmiş bölgelere götürülmesi, yurt düzeyinde daha dengeli bir kalkınma için kamu müdahalesi olarak da nitelendirilebilir.

Az Gelişmiş Bölgelerin Belirli Bazı Nitelikleri.

Burada az gelişmiş bölge kavramına açıklık kazandırarak konumuza devam etmeyi gerekli görüyoruz. Az gelişmiş bölgelerin nitelikleri kısaca şöyle ortaya konabilir : ⁽⁹⁾

- Gelir seviyesi ve gelir artış hızı ülke gelir seviyesi ve gelir artış hızından düşük.
- Tarım sektörünün hakim niteliği.
- Nüfus artış hızı, ülke nüfus artış hızından yüksek.
- Nüfusun bileşimi içinde (0-14) yaş grubunun oranı yüksek.
- Meslekteki mevki bakımından ücretliler ve işverenler oranlarının ülke ortalamasına göre düşüklüğü.
- Cinsiyet itibarıyla kadın istihdamının yüksekliği ve üreticiliği.
- İşgücünün sendikalaşma oranının ülke ortalamasının altında oluşu.
- Gelir seviyesinin düşük, tasarrufların yetersiz ve yatırımlar için sermaye kıtlığı.
- Sosyal statünün eğitim yoluyla kazanılması yanında, doğuştan elde edilmesinin birlikte görülmesi.

⁽⁹⁾ Erkal, Mustafa E., Bölgelerarası Dengesizlik ve Doğu Kalkınması, (Genişletilmiş 2. Baskı), İstanbul, 1978, sh. 35.

- Cemaat (Gemeinschaft) tipinde bir sosyal teşkilatlanma ve değişik oranda dışa kapalılık.
- Mahalli pazar ekonomisinin milli pazara yeterince entegre olamaması ve bunun doğurduğu ziraî üretim düşüklüğü.
- Mekanik bir dayanışmanın varlığı.
- İslâh edilmemiş bir sosyal çevreye sahip olmak.
- Alt yapı yatırımlarından önemli ölçüde mahrum bulunmak.
- Üretim faktörlerinin marjinal verimliliklerinin düşüklüğü.
- Haberleşme ve ulaştırma ağının yetersizliği.
- Bölge dışına göç verme oranının yüksekliği.
- Milletlerarası politikada emperyalist strateji uygulayan ülkelerce el atılmaya uygun bir nitelik taşımaları.

Bölge Gelişmesi ve Ülke Gelişmesi Arasındaki İlişki.

Az gelişmiş bölgeler ile az gelişmiş, gelişmekte olan ve gelişmiş ülkeler arasında kurulacak ilişki, gerek az gelişmiş gerek gelişmekte olan ve gerek gelişmiş ülkelerde de az gelişmiş bölgelerin bulunabileceğini ortaya çıkarmaktadır. Az gelişmiş bölge, ekonomik gelişme seviyesi farklı ülkelerde rastlanabilen sosyal ve ekonomik bir realitedir. Az gelişmiş bölgelerin ekonomik ve siyasî sistem farklarına rağmen, ortaya çıktığı düşünülürse, herhangi bir ülkede görülen, gerek ülke, gerek diğer bölgelerle karşılaştırılmasında ekonomik ve sosyal avantajlardan yoksun olan az gelişmiş bölge uygulanan siyasî ve ekonomik sistemin bir neticesi olarak da düşünülemez.

Diğer taraftan, az gelişmiş bölgeler, sosyal ve ekonomik kriterler açısından yapılacak bir genelleştirme ile tesbit edilebilseler dahi, bu bölgelerin mahiyeti ülkeden ülkeye değişmekte ve ülkenin temel sosyal ve ekonomik yapı özellikleri az gelişmiş bölgelere de yansiyabilmektedir. Günümüzde, ülkeler tipolojisinde sosyal bilim mensupları gittikçe çoğalan ülke tiplerine yer vermekte ve artık az gelişmiş, gelişmekte olan ve gelişmiş şeklindeki üçlü ayırım; yerini beşli veya altılı tasniflere bırakma eğilimi göstermektedir.

Ülkeler arasında sanayileşme seviyeleri ve teknolojik gelişmeye paralel olarak ortaya çıkan yukarıdaki ayırım, bölgeler itibariyle de geçerlidir. Nitekim, bölgelerin *gelişmiş bölge*, *az gelişmiş bölge*, *gelişme halindeki az gelişmiş bölge* ve *potansiyel bakımdan az gelişmiş bölge* şeklindeki dörtlü ayırımı ülkeler arasındaki tasnife uygun dinamik bir ayırımdır⁽¹⁰⁾. Gelişmiş bölge, gelir seviyesi ve gelir artış hızı itibariyle ülke ortalamasının üstünde olan bölgedir. Potansiyel bakımdan az gelişmiş bölgeyi, gelişme potansiyelini kaybetmiş bir bölge olarak tanımlayabiliriz. Bölgenin fert başına düşen ortalama gelir seviyesi, belli bir zamanda ülke ortalamasının üstündedir. Ancak, gelişme hızı ülke ortalamasının altında bulunduğu için, gittikçe refah içindeki durumunu kaybedecek ve az gelişmiş bölgeler arasına katılabilecektir.

Gelişme halindeki az gelişmiş bölge ise, gelir seviyesi itibariyle ülke ortalamasının altındadır ve bu bakımdan az gelişmiştir. Fakat, gelişme hızı bakımından ülke ortalamasının üstünde olduğu için gelişmekte olan bir az gelişmiş bölgedir.

Bölgelerarası Dengesizlik ile Ülke Büyüklüğü Arasında Bir İlişki Kurulabilir mi?

Diğer taraftan, bölge seviyesindeki az gelişme konusu üzerinde dururken, az gelişmiş bölgenin ortaya çıkışı ile ülkenin toprak büyüklüğü arasında bir ilişki kurma durumunda olmadığımızı söyleyebiliriz. Bu konuda kurulacak ilişki yanıltıcı olduğu gibi, bölge gelişmesi açısından anlamlı da değildir. Daha önceki açıklamalarımızda, az gelişmiş bölgenin, ekonomik gelişme seviyeleri farklı ülkelerde ve farklı sistemlerde görülebilen bir gerçek olduğuna işaret etmiştik. Farklı sistemle yönetilen ve yine farklı gelişme seviyesinde bulunan ülkelerle az gelişmiş bölgeler arasında ilişki kurulabilmesine rağmen, az gelişmiş bölge ve ülkenin büyüklüğü arasındaki ilişkiyi — o ülke çok gelişmiş dahi olsa — yoklamak kolay değildir.

Çok gelişmiş birçok ülke, yüzölçümü bakımından küçük olmalarına rağmen, az gelişmiş bölge meselesini âcilen çöz-

(10) İbid., sh. 33-34.

mek durumundadırlar ve bölgelerarası dengesizlik oldukça şiddetli bir şekilde hissedilir durumdadır. Meselâ, İngiltere ve İrlanda bu konuda verilebilecek tipik örneklerdir. Gelişmiş bir ülke olan İngiltere'de az gelişmiş bölgeler vardır ve bu bölgelerin ortaya çıkışı ile ülkenin büyüklüğü veya küçüklüğü arasında mutlak bir ilişki yoktur. Burada önemli olan husus, ülke ve bölge ekonomileri arasındaki ilişkidir. Bölgede mevcut ekonomik kaynakların tesbiti ve değerlendirilebilme imkânlarının yaratılması, üretim faktörlerinin, ekonomik yapı değişikliğini doğurabilecek, kaynak yaratabileceği seviyede olup olmadığını düşünmek zorundayız. Bölgede üretilen mal ve hizmetler bölge içi ve bölge dışı talebin yaratılması, hatta, ülke dışı talebin varlığı, bölge ile ülke arasındaki ekonomik ilişkilere şekil verecektir.

Bir başka örnek de, yine gelişmiş kabul edilen Sovyetler Birliği'dir. Bu ülkede, İngiltere'nin aksine, büyük bir alan kaplamasına rağmen, az gelişmiş bölgeler ile yine karşılaşmaktayız.

Bu konuda birçok ülke dengesizlikleri hafifletici politikalar uygulamaktadırlar. Meselâ sanayinin vatanı sayılan İngiltere'de az gelişmiş kuzey ve kuzeybatı bölgelerine yatırım çekebilmek için bölge fonları ve bölge kalkınma şirketleri kurulmuş, alt yapıya önem verilmiştir. Yeni yerleşme merkezleri kurularak nüfusun dengeli yayılmasına çalışılmıştır ⁽¹¹⁾.

İrlanda ise, az gelişmiş bölgelerine yatırım çekebilmek için bellibaşlı ülkelerin çeşitli şehirlerinde bürolar açmıştır.

Yugoslavya'da da, uzun vadeli, düşük faizli krediden faydalandırılarak az gelişmiş bölgelerin kalkındırılmasına çalışılmaktadır. Meselâ, Kosova bölgesi, bu ülkedeki az gelişmiş bölgelerden biridir. Kurulmuş bulunan «Federal Fon»da 1976 ile 1980 yılları arasında her yıl, gayri safi millî hasılının % 2'sinin toplanması plânlanmış ve bunun kredi olarak verilmesi kabul edilmiştir. Bunun yanısıra, federal hükümet

(11) Oeppen, M. C. J., The Changing Patterns of Employment (Regional Specialization and Industrial Localization in Britain), London, 1973.

garantisi altında yabancı sermayenin az gelişmiş bölgelere çekilmesine de çalışılmaktadır ⁽¹²⁾.

Diğer taraftan, Sovyetler Birliği, az gelişmiş bölgelerini kalkındırmak amacıyla yabancı sermaye çekmek gayretleri içindedir. Bu ülke, gelişme politikası olarak, bölge gelişmesi açısından dengeli kalkınma yerine, dengesiz kalkınma yolunu izlemektedir. Sovyetler Birliği'nin yanısıra, Polonya, İtalya, Brezilya, Fransa, Yunanistan ve daha önce işaret ettiğimiz gibi, İngiltere, İrlanda ve Yugoslavya da bölgelerarası dengesizlik meselesini çözmek ve hafifletmek için çeşitli tedbirler almışlardır.

Bölgelerarası veya yörelerarası dengesizliklerin azaltılması ve sosyal adalet dengesinin sağlanması yolunda, ekonomik ve sosyolojik yaklaşım yerini, tek başına, politik yaklaşım ve tercihe bırakırsa, sosyal adalet dengesi yerine «sosyal adalet dengesizliği» doğabilir. Çünkü, politik tercih kaynak israfını yaratabildiği gibi, kaynakların yerinde kullanılmaması, dengesizliği uzun vadede daha da arttıracaktır.

Son yıllarda konu ile ilgili olarak dikkati çeken bir gelişme de dünya siyasî konjonktüründe «bölge» motifinin alışılmışın üstünde aktüel hale gelişidir. Nitekim, milletlerarası siyasî mücadele, «ülke - ülke» zemininden «bölge - ülke» zeminine kaydırılmak istenmektedir. Süper devletler tarafından teşvik gören bu emperyalist politika ile ülke bütünlüğü ve milletlerin millî bağımsızlığı tehlikeye düşürülmektedir. Detant adını taşıyan sözde yumuşama politikası ile, belirtmeye çalıştığımız gelişme arasında yakın bir ilişki bulunduğunu ileri sürmek gerçekçi gözükmemektedir. Bugün, dünyamızda nice gelişmiş bölge vardır ki, halen buldukları ülkede çiban başı haline sokulmuşlardır. Bu bakımdan, bölgelerarası dengesizliklerin azaltılması, o ülkede bölgeler veya yörelerarası sosyal adalet dengesinin kurulmuş bulunması, emperyalizmleri caydırmamaktadır.

[12] Veljkovic, J., «Yugoslav Experiences in Promoting Industrial Development in Underdeveloped Regions», UNIDO-TSKB Joint Seminar on Project Promotion in Backward Regions, İstanbul, 1977, sh. 6.