

## BÖLGESEL DENGESİZLİKLER ve MALİYE POLİTİKASI

Doç. Dr. Ömer Faruk Batırel  
İstanbul İktisadi ve  
Ticari İlimler Akademisi

**GİRİŞ:** Bu çalışmadaki amacımız, bölgesel dengesizliklerin giderilmesinde maliye politikası araçlarının yapabileceği katkıyı belirtmektir. Bölgesel dengesizliklerle, maliye politikası arasında ilişki kurulurken izliyeceğimiz sıra şöyle olacaktır. Önce genel olarak bölgesel dengesizlik kavramı verilecek, daha sonra bu dengesizliklere devletin müdahalesini gerektiren nedenler üzerinde durulacaktır. Son bölüm politika araçlarına ayrılmıştır.

Çalışmada ayrı bir inceleme konusu olarak kabul ettiğimiz, şehirleşme problemlerine girilmemiş, kavram olarak verilmeyle yetinilmiştir. Öte yandan, piyasa ekonomisi varsayımı kullanılmış ve müdahalenin hem kaynak dağılımında, hem gelir dağılımında etkinliğin sağlanması için gerekli olduğu sonucuna varılmıştır. Çalışmada da görüleceği gibi bütün problem, politika aracının seçimi üzerinde düğümlenmektedir.

### I. BÖLGESEL DENGESİZLİKLER:

**A. Genel Açıklama:** Bölgesel dengesizlikler; bir ülkede çeşitli bölgeler arasındaki iktisadi, siyasi ve sosyal eşitsizlikleri ifade eder (1). Dengesizlikler iki açıdan değerlendirilebilir: Kaynak

- 1) İktisadi fırsat eşitliğinden. mesela, istenilen yer ve zamanda, aynı nitelikteki bir işe başka bölgede ödenen reel bir ücretle, iş bulabilmeği anlıyoruz. Sosyal eşitsizliklerin örnekleri arasında, kamu hizmetlerinden çeşitli bölgelerin aynı ölçüde yararlanmamasını sayabiliriz. Bu konuda Bkz. Needham, L. Relationship Between Regional Analysis and Economic Policy, Regional Analysis, Penguin Books, Harmondsworth, 1968 içinde, Stilwell, Frank; Regional Economic Policy, Macmillan, 1972, Richardson, H. W.; Regional Economics, Weidenfeld, Nicolson, London, 1969 ve Nourse, H.; Regional Economics, McGraw Hill, New-York, 1968.

dağılımında etkinlik, gelir dağılımında adalet (1). Bu iki amaç genellikle birbiriyle çatışır. Bu sebepten bu iki amaç arasında bir deyim oranı (*trade-off*) kurularak, araçların kullanılması yerinde olur.

Bölgesel dengesizliklerin ortaya çıkış nedenleri iki etken grubuna bağlanabilir (2).

a. Belirli bir ülkede, üretim faktörleri (özellikle doğal kaynaklar) belirli bölgelerde toplanmıştır. Bazı bölgeler coğrafi özellikleri sebebiye gelişmeye daha müsaittir.

b. Ait yapı yatırımları belirli bölgelerde yoğunlaşmıştır. Başkentler, bölge merkezleri, turistik kıyı kentleri ve benzeri yerlerde bu yoğunlaşma oldukça belirlidir.

Bu etkenlerin iktisadi büyümeye katkısı olduğu varsayıldığı sürece anılan bölgelerin diğerlerine oranla daha fazla gelişmeleri ve aralarında farklar olması doğaldır.

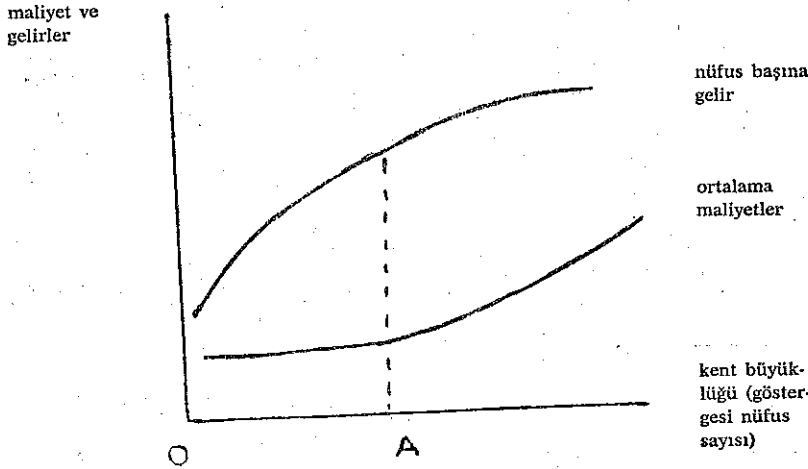
Çeşitli ülkelerde rastlanan ve bölgesel dengesizliklerin temelini oluşturan sorunlu bölgeler, üç grupta toplanabilir. **Az gelişmiş bölgeler, depresyone bölgeler, kentleşme bölgeleri.** Az gelişmiş bölgelere, bütün ülkelerde rastlanmaktadır. Bu bölgelerin temel özelliği çok düşük düzeyde bir sanai gelişme göstermeleridir. Endüstriyi bu bölgelere çekmek, coğrafi şartlar ve diğer mahalli etkenler nedeniyle mümkün değildir (3). Az gelişmiş bölge-

- 1) Kaynak dağılımında etkinlikten, görelî kıt kaynaklar ve vori bir gelir dağılımı ile maksimum refahı anlıyoruz.
- 2) Bkz. Forte, Francesco; Fiscal Structures and Regional Development, Peacock, A, Hauser, T.; Government Finance and Economic Development OECD, 1965 içinde s. 173 - 174.
- 3) Bu bölgeler; Rostov'un yaklaşımı ile iktisadi kalkınmanın geçiş (transition) dönemi özelliğini taşırlar. Alt yapı yatırımları yapılmış veya yapılmakla, kalkış (take-off) başlamıştır. Az gelişmiş bölgelerin temel zorlukları, bu geçişten doğmaktadır. Zaten az gelişmiş ülkelerde, bölgesel problem, bu aşamada ortaya çıkmaktadır. Kırsal ekonomiden, endüstriyel üretime geçiş, sanai gelişmelerin belirli bölgelere toplanmasını ve bölgesel dengesizlikleri sonuçlandırır. Bu durum az gelişmiş ekonomilerin ikili (dualistic) yapısı olarak adlandırılmaktadır.

Bkz. Stiglitz, F; op, cit, s. 9 ve Rostov, W.; The Stages of Economic Growth, Cambridge, At the University Press, 1969, ss. 17 - 34. Ayrıca Prest, A. R.; Public Finance in Underdeveloped Countries, Weidenfeld, Nicolson, London, 1972, ss. 163 - 164.

ler esas itibariyle, az gelişmiş ülkelerin sorunlu bölgeleridir. Depresiyeye bölgeler; sanayileşme aşamasını atlatmışlardır. Ancak, işsizlik oranının yüksek olması, düşük bir fert başına gelir ve faal nüfus oranı, bu bölgelerin çözmesi gereken temel sorunlardır. Bu sorunların başlıcası, emek arzına oranla emek talebinin yetersiz olmasıdır. Depresiyeye bölgelerin bu görece durgunluğu iki varsayım ile açıklanmaktadır.

Oldukça geleneksel olan yapısal varsayım göre, depresiyeye bölgelerin durgunluğu; olumsuz iktisadî yapıların özellikle ülke çapında statik ve gerileyen sanayi dallarına aşırı bağımlılıklarının bir sonucudur. Bölgesel varsayım göre; belirli bölgelerin diğerlerine oranla geri kalması mahalli dezavantajların bir sonucudur. Mesela başlıca piyasa merkezlerine uzaklık, bu olumsuz etkenlerin başında yer almaktadır (1).



- 1) Depresiyeye bölgelerin sorunları incelenirken şu sıra izlenir. Önce belirli endüstrilerin belirli bölgelerde hangi sebeplerle gerilediği mikro ekonomik çalışmalarla saptanır. Bu çalışmalardan sonra, endüstriler ve bölgeler arası ilişkiler incelenir. Belirli bir bölgenin optimum yapısı ve gelişme hızının tayini, bu bölgeler arası bağımlılıkların iyi bilinmesine bağlıdır. Bu ilişkilerin tesbiti, bölgelerarası input-output analizini gerektirir.

Kentleşme bölgelerinin temel sorunu ise, nüfus kalabalıklığıdır (**congestion**). Bu bölgelerde nüfusun yoğunlaşması, negatif dışsallıkları artırır (1). Nüfus bakımından optimum bir kent büyüklüğü olduğu ileri sürülmüştür. Arz yönünden, çeşitli beledi hizmetlerin (eğitim, enerji gibi) ortalama maliyeti kentin büyüklüğüne göre önce düşmekte daha sonra yükselmektedir. Talep yönünden, nüfus başına gelirse, azalan hızla, kent büyüklüğü arttıkça artacaktır (2).

Şekildeki OA düzeyi, optimum kent büyüklüğünü temsil etmektedir. Optimum kent büyüklüğü tek başına ortalama maliyetlerle fert başına ortalama gelirlerin arasındaki farkın maksimum olduğu (iki eğrinin eğimlerinin eşit olduğu) nüfus sayıdır (3).

### **B. Bölgesel Dengesizliklerin Ölçülmesi:**

Çeşitli ülke ve bölgelerin karşılaştırılmasında iki yöntem uygulanmaktadır (4). Geleneksel **Endeks** yönteminde, belirli bir bölgenin iktisadi göstergesi (nüfus başına gelir, üretim vb.) baz olarak alınır. Seçilen bu referans noktasına göre, bölgelerin gelişmişlik düzeyi saptanır. **Taksonomi** yönteminde ise, bütün bölgelerin gelişme süreci içinde ulaşabilecekleri hedef olarak seçilen hipotetik bir bölge tayin edilir. Bu bölgenin değeri (O)

- 
- 1) Kentleşmenin sosyal maliyetleri konusunda bkz. **Mishan, F. J;** *The Costs of Economic Growth*, Penguin Books, Harmondsworth, 1971 ss. 106 - 112.
  - 2) **Stilwell, F.;** op. cit. s. 14.
  - 3) Maliyetler, üretilen kamu hizmeti demetine göre değişecektir. Bu optimumun elde edilmesinde, doğal bir eğilim yoktur. Zira üretici ve tüketiciler, yerleşme kararlarını, özel fayda ve maliyetlerine göre alırlar.
  - 4) **Sanalan, Timuçin ve diğerleri;** *Kalkınmada Öncelikli Yörelere Tesbiti ve Bu yörelerdeki Teşvik Tedbirleri*, Devlet Planlama Teşkilatı No. 1304, Ankara, 1973, ss. 34 - 41.

olarak belirlenir. Bölgelerin az gelişmişliği (O) la (I) arasında bir oran olarak ifade edilir (1).

Bölgesel dengesizliklerin ölçülmesinde kullanılan göstergeler ise şu şekilde toplanabilir (2). Bu göstergeler, bölgeler arası karşılaştırmaları sağlayan temel sosyo-ekonomik ölçülerdir. Bu göstergeleri de üç alt başlığa ayırıyoruz.

1. Ekonomik kesim göstergesi : fert başına milli gelir (P). Bu gelir tutarı istihdam düzeyi ile ilişkilendirildiği takdirde daha anlamlı bir ölçü olmaktadır (3).

2. İstihdam kesimi : Bu kesimde kullanılan gösterge işsizlik oranıdır  $(1 - \frac{E}{H})$  (E) istihdam düzeyini, (H) de aktif nü-

fusu göstermektedir. Sektörler arası istihdam düzeyi karşılaştırılması da yapılabilir. Bu durumda, bölgenin toplam istihdam miktarı içinde, kesimlerin payı karşılaştırılabilir. İstihdam karşılaştırılmalarında, bir başka gösterge yapısal işsizlik oranıdır ve  $(1 - \frac{F}{H})$  oranı ile ifade edilir. (F) işgücünü göstermektedir.

1) Geleneksel yöntemde referans noktasının seçiminin objektif bir kriteri olmadığından, hangi bölge veya ülkeye ait değerlerin karşılaştırmaya esas alınacağını araştırmacı tayin edecektir. Bu yöntemde referans (baz) olarak alınan mutlak rakamın büyüklüğüne göre bölgelerin endeks değerleri arasındaki farklar değişecek ve farkların bir anlamı olmayacaktır. Taksonomi yönteminde, kullanılan hipotetik bölge kavramı; bütün bölgelerin gelişme süreçleri içinde ulaşabilecekleri bir hedefdir. Ülkenin belirli bir dönemdeki şartlarına göre erişilebilir en büyük değerleri ifade eder. *Ibid*; ss. 37 - 38.

2) Bkz Regional Problems in EEC, Special Report, Brussels, 1973 ve Forte, F.; op, cit, ss. 174 - 175.

3) Ekonomik kesim içine, çeşitli bölgelerin sektör karşılaştırmalarını da sokabiliriz. Sektörler bu bölüm içinde, verimlilik açısından karşılaştırılabilir.

Pa Pi Ps

—; —; — gibi, a (tarım), I (endüstri) ve s (hizmet) kesimle-

Ea Eı Es

rini, temsil etmektedir. E, istihdam düzeyini göstermektedir.

3. Nüfus kesimi : Net göç düzeyi; bu kesimdeki farklılığın göstergesidir. Net göç düzeyi bölgeden çıkışlarla (O), girişler (I) arasındaki farkın aktif nüfusa oranlanması ile bulunur. 
$$\frac{O-I}{H}$$
 (1).

### C. AET ile İlgili Özel Problemler :

1. Genel açıklama : AET ile ilgili bölgesel sorunları dört başlık altında özetleyebiliriz.

a. Belirli ülkelerde, belirli bölgeler arasında önemli gelir farkları mevcuttur (Danimarka, İrlanda gibi). Bu ülkelerde, kapitalin yoğunlaştığı ve ülke ortalamasının üzerinde olan sadece tek bir bölge vardır (2). Öte yandan İngiltere, İtalya ve Serbest İrlanda'da, ülke ortalamaları ile bütün bölgelerin ortalamaları, topluluğun ortalamasından düşüktür.

b. Bazı bölgelerin sabit fiatlarla büyüme hızları düşük veya (O) olduğundan durgunluk veya gerileme içindedirler. İtalya ve Batı Almanya'daki bu tip bölgelerde, üretimin büyüme hızı ülke ortalamasının % 20 - 40 altındadır.

c. İşsizlik oranlarına bakılırsa, bölgeler arası büyük farklar görülmektedir. İngiltere'de Galler ve Kuzey Batı bölgeleri ile İtalya'nın güneyinde, 1969 - 1972 yılları için yapılan gözlemlere göre, bu oranlar % 2 ile % 6 arasında değişmektedir.

1) Türkiye'de yapılan karşılaştırmalarda, sekiz temel gösterge kullanılmıştır. Bunlar; sanayileşme göstergesi, ticari ve mali gösterge, tarımsal gelişme ve modernleşme göstergesi, sosyal ve kültürel gösterge, sağlık göstergesi, eğitim göstergesi, demografi göstergesi ve ulaştırma göstergesidir. Bunlar içinde de çeşitli alt göstergeler yer almaktadır. Bkz. Sanalan, T.; op, cit. ss. 18 - 33.

2) Danimarka'da «... en çok ve en az gelişmiş konutluklar arasındaki denge ve eşitsizlikler % 58 derecesindedir...» İrlanda'da en gelişmiş bölge olan Dublin yöresi endeksi 127, Batı bölgesi endeksi ise 78'dir.

Bkz. Ağanoğlu, A. F.; çeviri, Avrupa Ekonomik Topluluğunun Yeni Üyeleri ve Bölgesel Sorunları, Maliye Dergisi, Ağustos-Eylül 1973, ss. 72 - 74.

Son olarak, göstergeler konusunda da belirttiğimiz gibi, net göç düzeyi bölgesel dengesizliklerin ölçülmesinde kullanılan en önemli göstergedir. Mesela, Güney İtalya'da bu oran % 15, İngiltere'nin Kuzey bölgesinde % 6.2, Almanya'nın doğu bölgesinde % 10 ve İrlanda'da % 5 - 10 olarak bulunmuştur (1).

**2. Tarımın üstünlüğünden doğan dengesizlikler :** Son yıllarda, tarıma ayrılan kaynaklarda (iş gücü) çok sert bir düşüş görülmektedir. Öte yandan İngiltere hariç bütün üye devletlerde tarım kesiminin sabit fiatlarla gayrisafi milli hasıla içindeki payında bir azalma mevcuttur. Mesela, 1960'da Federal Almanya'da % 42 olan tarım kesimi payı 1970'de % 35 olmuştur (2).

Tarımsal bölgelerde net göç düzeyi azami miktardadır, ve bölgelerin toplam nüfus içindeki payları düşmektedir. Diğer taraftan anılan bölgelerde, sanayileşme sonucu artan istihdam düzeyi, tarımsal istihdamdaki azalmanın olumsuz etkilerini gidermekten uzaktır. Telafi oranı şu formülle bulunmaktadır

I (sınai istihdamdaki artış)

A (tarımsal istihdamdaki azalış)

- 1) Ayrı dipnot vermedikçe, AET ile ilgili rakkamları, Regional Problems In EEC adlı rapordan özetliyoruz.
- 2) Aynı rakkamlar, diğer ülkeler için şöyledir. Fransa % 9.3'den % 5.87'ye, İtalya % 13.08'den % 8.86'ya düşmüştür. Bölgenin tarımsal olması ile bölgesel dengesizlik arasındaki ilişki aşağıdaki tabloda görülmektedir.

Ülke	Ülke Ortalaması	Tarımsal Bölgeler	Diğer Bölgeler
Federal Almanya	100	63	102
İtalya	100	78	114
Belçika	100	80	101

Ayrıca Bkz, Swann, Dennis; The Economics of the Common Market, Penguin Books, Harmondsworth, 1972 ss. 126 - 128.

3. **Endüstriyel değişimler sonucu ortaya çıkan dengesizlik-likler** : Bu bölgelerde, endüstriyel gerilemeler, bölgesel dengesizliğin sebebidir. Ancak bu gerileme (**recession**) yapısal olmalı, uzun bir süre devam etmeli ve o bölge için hayati önemi haiz olmalıdır.

Endüstriyel gerilemeler sektör değişim koefisiyanı ile ölçülmektedir.  $E_B = (E_t - E_{t-1})$ . Gerilemeyi istihdam düzeyi ile ölçmek daha uygundur. Dolayısıyla; (t) ve (t-1) zamanları arasındaki istihdam düzeyi farkı bir gösterge olarak görülebilir.

AET ile ilgili bölgesel dengesizliklere son olarak **yapısal işsizliğin** de katkısı olduğu söylenebilir. Üretim faktörlerinin (özellikle emek) eksik kullanımını sonucu ortaya çıkan yapısal işsizlik, bölgeler arasında farklılaşmakta ve sonuç olarak gelir farkları doğurmaktadır (1).

## II. DEVLET MÜDAHALESİNİN TEMELLERİ

Bölgeler dengesizlikler piyasa güçlerinin gelir ve kaynak dağılımında etkinliği sağlamadaki yetersizlikleri sebebiyle, devlet müdahalesi ile giderilmesi gerekir. Önce bu müdahalenin sebepleri, daha sonra amaçları üzerinde duracağız.

### A. Müdahale Nedenleri :

Bazı bölgelerde, faktör fiyatları görece kaynak kısıtlıklarını yansıtmaktadır. Mesela, toplu sözleşme ile emek fiyatı, arz fazlası olduğu yerde dahi yapay olarak artırılabilir. Öte yandan üre-

- 
- 1) Yapısal işsizliğin sebepleri şunlardır: i) İşgücü/aktif nüfus oranının düşüklüğü (bu da iki sebepten ileri gelebilir, ya iş bulma imkanı azdır veya iş bulma isteği zayıftır, bir başka sebep kadınların işgücüne katılma oranıdır). ii) Çalışanların verimliliğinin düşüklüğü. iii) Bazı kişilerin uzun süreli iş bulamaması veya bazı bölgelerde sürekli işsizlik.



tim faktörleri; düşük fiyat teklif eden bölgelerden yüksek fiyat ödemeğe hazır bölgelere serbestçe kayamaz (1). Bölgeler arası kaymalar için bir çok psikolojik ve sosyal engeller olabilir (Örneğin ailenin parçalanmak istenmemesi gibi).

Bölgesel dengesizlikler olması halinde müdahale edilmesinin bir başka nedeni de, toplam vergi yükünün azaltılmasıdır. Çeşitli bölgelerde işsizliğin önlenmesi halinde, devlet hem işçilerin çalışmaları halinde ödemiyecekleri gelir vergisini tahsil etmekte hem de eğer varsa işsizlik sigortası ödemelerinden tasarruf etmektedir (2).

Açıklanan bu sebeplere karşı piyasa güçlerinin dengeyi kendiliğinden sağlayabileceği, dolayısıyla müdahalenin gereksiz olduğu ileri sürülmüştür. Ancak, uygulamadan da anlaşıldığı gibi dengenin tekrar sağlanmasında piyasa güçleri ya tamamiyle yetersiz veya çok geç kalmaktadırlar. Üstelik, piyasa güçlerinin yeniden sağlayacağı denge, sosyal maliyet ve faydalar yerine, özel maliyet ve faydaları yansıtacaktır (3).

- 1) **Johansen**; bölgesel problemi, kaynakların bölgelerarası seyyaliyeti olarak almış ve amaç fonksiyon olarak kabul ettiği üretim sürecinden elde edilecek geliri, bölgelerarası kaynak ve üretim dağılımına göre maksimize edecek bir model kurmuştur. Kaynakları bölgeler arası seyyaliyeti olan ve olmayan şekilde ikili ayırma tabii tutmuş ve bunları modele sınırlayıcı şart olarak koymuştur. Problem faktör fiyatlarının bulunmasıdır. Bkz. **Johansen, Lof**; Regional Economic Problems Elucidated by Linear Programming International Economic Papers, Vol. 12, Macmillan, 1967.
- 2) **Needleman, L.**; op. cit., **Gunnar Myrdal, A. Hirschman** ve diğer bazı iktisatçılara göre, piyasa mekanizmasının başına buyruk işleyişi, gelişmiş bir ülke içinde, az gelişmiş bölgeler için zararlıdır. Buna karşıt görüş olarak, ampirik araştırmaların Güney İtalya'nın gelişmesinde piyasa mekanizmasının işleyişinin yararlı olduğu savunulmuştur. Bkz. **Salvatore, D.**; The Operation of Market Mechanism and Regional Inequality, Kyklos, Vol. 25, No. 3, 1972 ss. 518 - 536.
- 3) Mesela ek bir işçinin kullanılmasından doğacak özel yarar, işverenin net karındaki artıştır. Halbuki net sosyal fayda (işverenin net kârındaki artış artı yeni istihdam edilen işçinin ücreti - toplumun diğer bölümünde kâr ve ücretlerdeki azalmalar), özel yararının çok üzerindedir. Bu sosyal dengenin mevcut gelir dağılımından etkileneceği doğaldır.

## **B. Müdahale Amaçları :**

Devletin bölgesel dengesizliklerin giderilmesine yaptığı müdahalede iki temel amaç grubunu birbirinden ayırmak uygundur (1).

**1. Kaynak dağılımında etkinlik amaçları :** Bu amaçlar, ek-  
sik istihdamın önlenmesi, kesimler arasında kaynakların optimal dağılımı ve tatminkâr bir büyüme hızı olarak toparlanabilir. Bu amaçlar enflasyonla mücadele ve ödemeler dengesi açıklarının önlenmesi gibi tedbirlerle desteklenmelidir. Zira, enflasyonist eğilim, ödemeler dengesinin açık vermesine neden olacak, bu açık iç piyasada enflasyonist bir politikanın uygulanmasına yol açacak, bu politika, eksik istihdam sorununa götürecektir, eksik istihdamla büyüme hızı düşecek ve üretim düşüşü tekrar enflasyonist baskıyı şiddetlendirecektir. Bu bakımdan politikanın kısır döngü zincirinin bütün halkalarına yönelmesi zorunludur.

**2. Gelir dağılımında etkinlik amaçları :** Bu amaç grubu bilindiği gibi tek yönlü olup, gelir dağılımında adalet olarak tanımlanabilir. Kaynak dağılımında etkinlik amaçlarına ulaşılması çoğunlukla gelir dağılımında etkinlik amaçlarına ters düşmesine rağmen, bazı hallerde karşılıklı ilişkilidir. Mesela enflasyonun önlenmesi, sabit gelirliilerin yararına olup gelir dağılımında etkinlik amacına da hizmet eder.

**3. Ulusal ve bölgesel amaçların ilişkisi :** Yukarıda belirttiğimiz amaçlar tümüyle ülke çapındadır. Bölgesel amaçlara inildiğinde, bu amaçlarla ulusal amaçları çoğunlukla çatıştığı görülmektedir. Ancak merkezi bir politikanın açık veya kapalı bölgesel boyutları olabilir (2).

- 1) Chinitz, Benjamin; Appropriate Goals for Regional Economic Policy, Richardson, H.; Regional Economics, Macmillan, 1970 içinde.
- 2) Yatırım teşvik tedbirleri, açık işsizlik tazminatlarında ve gelir vergisinde artan oranlı tarifesindeki artışlar zımni birer bölgesel boyutu olan merkezi politikalar. Öte yandan bir bölgesel amaç olarak tanımlanabilen işsizliğin azaltılması, ulusal hedeflere (tam istihdam, iktisadi büyüme) ulaşılmasına katkıda bulunabilir.

Ulusal ve bölgesel amaçlar arasındaki çatışmalar sanayinin bölgesel dağılımı ve bölgeler arası ilişkilere bağlıdır. Mesela devletin yatırımlarını sinai kesimler ve bölgeler arasında dağıtmak istediğini farzedelim (1). Uygulanacak dağıtım metodlarının farklı etkileri olacaktır. Bir yöntem olarak bölgesel dağıtım öne alır, yatırımı dağıtır, daha sonra yatırım yapılacak kesimleri belirleyebiliriz. Bir başka alternatif olarak, önce sektörel dağılımı, daha sonra bölgesel dağılım öngörülebilir. Her iki yöntem göre, sonuçta meydana gelecek kaynak dağılımı oldukça farklı olacaktır. Bu farklılığı önlemek için sektöriyel ve bölgesel kararları simultane bir karar modeline koymak gerekir. Mesela iki bölgeden (fakir, zengin) oluşan bir ekonomide milli gelirin maksimize edilmesi; fakir bölgenin gelir düzeyinin ulusal ortalamasının altında kalmaması gibi bir sınırlayıcı şartla sağlanabilir. Şöyleki:

$$\text{Amaç fonksiyon } Y_p = (Y_a P_a + Y_b P_b)$$

$$\text{Sınırlayıcı şart } P_b \geq P_a$$

Modeldeki  $Y_a$ ,  $Y_b$  bölgesel gelirleri,  $P$  büyüme hızlarını,  $b$  fakir bölgeyi temsil etmektedir.

Bu modelin dışında bir diğer çözüm, etkinlik/adalet oranlarının (**trade-off**) doğrudan doğruya belirlenmesidir. Bu oranlar genellikle adalet cinsinden etkinlik maliyeti şeklinde ifade edilir. Meselâ % 1 toplam iktisadi büyüme hızı, bölgeler arası gelir dağılımını ifade eden toplulaşma oranında % 5 bir azalmaya eşittir, denilebilir. Ancak sayısal olmayan değişkenlerin durumunu da gözden uzak tutmamak gerekir (2).

### III. MALİYE POLİTİKASI AMAÇLARI :

Devletin bölgesel dengesizliklerin giderilmesinde kullanacağı araçları ikiye ayırabiliriz. Kamu harcamaları politikası vergi ve sübvansiyon politikası. Bunları sırası ile görelim.

- 1) Yüksek bir iktisadi büyüme hızının bölgesel gelir dengesizliklerini artırmayacak şekilde bir modelle ifadesi için Bkz. Sakashita, N., Kameoka, O.; National Growth and Regional Income Inequality, International Economic Review, Vol. 14, No. 2, June, 1973, ss. 372-382.
- 2) Stihwell, F.; op. cit, 23-24.

**A. Kamu Harcamaları Politikası :** Kamu harcamalarının bölgesel dengesizliklerin giderilmesine yapacağı katkı, iki paragrafta incelenebilir. İlk paragrafta amaç olarak bölgesel düzeyde toplam talep, toplam arz arasındaki dengesizliklerin giderilmesi benimsenebilir. Böyle bir amaç güdüldüğünde, devlet bazı bölgelerde bütçe açığı, bazı bölgelerde bütçe fazlası aracılığı ile bölgesel arz, talep dengesizliklerini giderebilir. Bu açık ve fazlalığın tayininde, genel amacın özel hale getirilmesi gerekir. Mesele özel amaç olarak, bölgesel işsizlik farklarının asgarî düzeye indirilmesi seçilebilir. Bu durumda devletin bütçe açığını; **bölgesel istihdam çarpanının** değeri küçük oldukça, işsizlik düzeyi büyüdükçe, artırması gerekecektir.

Öte yandan bir diğer genel amaç olarak, bölgesel gelirlerin eşitlenmesi benimsenebilir. Bu durumda şöyle bir model geliştirilmiştir (1). Bu modelde X kamu harcamasının iki bölge arasında (a, b) ne şekilde dağıtılması gerektiğinin şartları bulunmaktadır. Amaç; belirli bir tarihe (hedef) kadar çeşitli bölgelerin fert başına düşen millî gelirlerinin eşitlenmesidir. (Y) bölgesel toplam geliri, (N) nüfusu, (M) bölgesel çarpanı gösterirse, (a) bölgesine ayrılacak kamu harcaması miktarı şu formülle tesbit edilebilir.

$$Y_a = \frac{(Y_b + MbX) / N_b - Y_a / N_a}{M_a / N_a + M_b / N_b}$$

(b) bölgesine ayrılacak harcama miktarı ise X-X<sub>a</sub> olacaktır (2).

1) Stilwell, F.; op. cit ss. 48 - 49.

2) Bu modelin varsayımları şunlardır. i) Bölgeler arası dışsallıklar yoktur. ii) Harcamaların kapsamındaki çarpan etkisi aynıdır. Harcamaların dağıtılmasında kullanılacak başka kriterler de önerilebilir. Harcamalar n, fert başına düşen gelirlerin tersine dağıtılması (çarpan etkileri dikkate alınmıyor), veya nüfus miktarına göre dağıtılması gibi. Nüfusa göre yapılacak dağıtımda fakir bölgeler küçük pay alabilir. Ancak, bölgesel çarpan büyüdükçe bu fark kaybolur.

Görüldüğü gibi bölgesel dengesizliklerin giderilmesinde, bölgeler ve sektörler arası ilişkilerin bilinmesi, bölgesel çarpanların çeşitli kesimler üzerindeki farklarının tesbiti, izlenecek maliye politikasının ve plânların merkezî olmasını gerektirmektedir. Dolayısıyla mahalli idarelere büyük ölçüde malî bağımsızlık verilmesi uygun görülmemektedir (1).

İzlenecek kamu harcamaları politikası araçlarından başlıcası, **alt-yapı yatırımlarıdır** (2). Alt yapı yatırımları uzun dönemde, sanayinin bölgeler arası dağılımını değiştirebilir (3). Kamu harcamalarının bölgesel kalkınma politikasında bir maliye politikası aracı olarak kullanılmasında ortaya çıkan en çetin sorun, harcamaların **alternatif maliyetlerinin** hesaplanmasıdır. Belirli bir bölgeye fazla kaynak ayırma, diğerlerinden kısıntı yapılmasını gerektirecektir (4).

Kamu ekonomik kuruluşları da, belirli öncelikli bölgelere yerleştirilerek, ürettikleri mal ve hizmet tiplerine göre dengesizliklerin giderilmesine olumlu katkıda bulunabilirler.

1) Bkz. Forte, F.; op, cit, ss. 177 - 179.

2) Bu konuda ayrıntılı bilgi için **Dinler, Zeynel**; Bölgesel Kalkınma Politikası, Bursa İktisadî ve Ticarî İlimler Akademisi Dergisi, Cilt II, No: 2, Eylül 1973, ss. 578 - 582.

3) Alt yapı yatırımlarının, direkt sanayi teşvik tedbirlerinden daha etkin olduğu ileri sürülmüştür. Bunun sebebi bu amaçlara ayrılan kaynakların alternatif maliyetlerinin yüksekliğidir.

Alt yapı yatırımları uygulandığı bölgede, normal çarpan etkisinin üzerinde bir etki bulunur.

4) Halbuki kısıntı yapılmak istenen veya gereken bölgeler, buna karşı politik baskı yapabilecek güçtedir.

(n) sayıda bölgesel bir ekonomide, programla ile kamu yatırımlarının, bölgeler arası optimal dağılımı şartları, şu amaç ve değişkenlere göre tesbit edilmiştir. Amaç, belirli bir tarihe kadar bölgesel gelirlerin ağırlıklı ortalamasının azamiye çıkartılması, değişkenler, çeşitli yatırım dağılımının iktisadî büyümeye katkısı, kamu ve özel yatırımların sermaye/hasıla oranı ve her bölgedeki özel yatırım payıdır. Bkz. Ohtsuki, V.; Regional Allocation of Public Investment in an n-region Economy, Journal of Regional Science, August, 1971, ss. 225 - 233.

**B. Vergi ve Sübvansiyon Politikası.** Vergi ve sübvansiyonlar (belirli amaçlı malî yardımlar) aracılığı ile girdi (input) ve çıktı (output) fiyatları değiştirilebilir. Girdi fiyatları az gelişmiş bölgelerde düşürülebilir, gelişmiş bölgelerde artırılabilir, böylece özel yatırımlar yönlendirilmiş olur. Şimdi sırasıyla, vergi ve sübvansiyonların girdi ve çıktı fiyatları üzerindeki etkilerini inceleyelim.

**1. Girdi Fiyatlarının Değiştirilmesi.** Belirli bölgelerde özel yatırım ve üretimin artırılması isteniyorsa, uygulanacak teşvik tedbirleri ve yatırım indirimi ve sübvansiyonlarla üretim maliyeti düşürülebilir veya vergilerle arttırılabilir (1). Malî yardımların uygulanmasında temel sorun, emeğe mi sermayeye mi yapılacağıdır. Emek veya sermaye sübvansiyonları arasındaki tercihler yapılan varsayımlara bağlı kalmaktadır. Farklı varsayımların farklı sonuçlara götürmesi doğaldır. Ancak, her halükârda bu sübvansiyonların etkileri analiz edilmelidir. Bu etkilerden birincisi, işletmelerin nisbî faktör talebindeki değişimler ikincisi, sanayinin bölgeler arası dağılımının göstereceği durumdur (2).

---

1) Türkiye'de 28.7.1967'den bu yana uygulanan teşvik tedbirleri ve yeni teşvik tedbirleri tasarısı ile özel kesimin öncelikli yörelere yatırımı arttırılmak istenmekte, alt yapı yatırımları ve kamu ekonomik kuruluşlarının katkıları yeterince dikkate alınmamış görülmektedir. Tesis edilen geliştirme ve teşvik fonları da esas itibarıyla sektörlere göre tesbit edilmiştir. Bizde, kamu harcamaları politikası örnekleri olarak geliştirme ve teşvik fonları dışında şunlar sayılabilir. Karma teşebbüslere işbirlik, sanayi bölgelerinde arazi istisnası. Ancak bu tedbirler 28.7.1967 tarih ve 933 sayılı kanunun iptal edilmesi ile ortadan kalkmıştır.

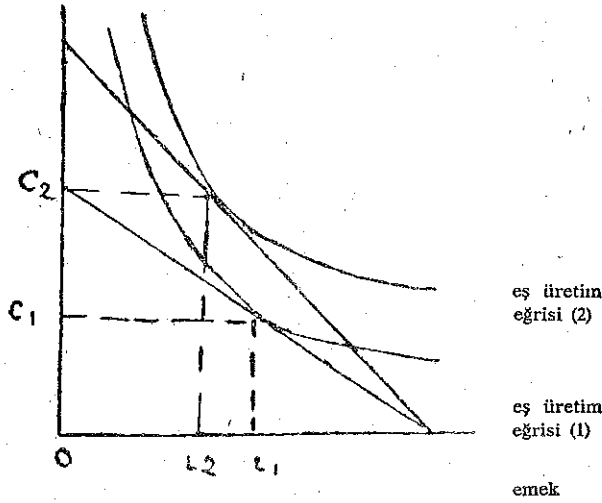
DPT; Yatırımların ve İhracatın Teşviki ve Uygulama Esasları, Ankara, 1969, ss. 17-26.

2) Emek faktörünün bir bölge içinde çeşitli kesimler arasında seyyal, bölgeler arası seyyal olmadığı ve emeğin marjinal verimliliğinin çeşitli kesimler arasında farklı olduğu varsayımları ile Norveç için yapılan araştırmada emek sübvansiyonları, sermayeye verilen aynı miktardaki sübvansiyona oranla daha fazla refah artışı sağladığı tesbit edilmiştir. Lind, T. Serck, Hanssen, J.; Regional Subsidies on Labour and Capital, Swedish Journal of Economics, March, 1972, ss. 68-83.

a. **Kısa Dönem Etkileri:** Emek veya sermaye sübvansiyonları nisbi faktör talep yapısını aşağıdaki grafiklerde görüldüğü gibi değiştirebilir (1).

İlk diyagramda sermayeye verilen sübvansiyonun nisbi faktör fiyatlarını, eş maliyet eğrisi (1) den, (2) numaralı eğriye çıkılması sebebiyle değiştirdiği görülmektedir. Bir başka deyimle sermaye fiatı ucuzlamış ve nisbi fiyat yapısı sermaye lehine değişmiştir.

sermaye



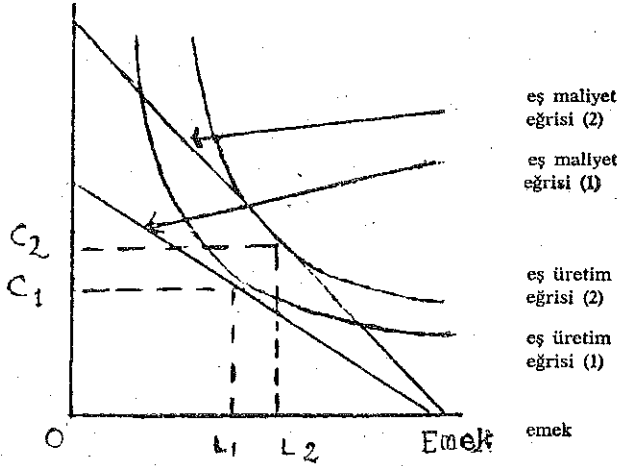
Grafikte gösterildiği gibi nisbi fiyat değişmesi sonucu hem kullanılan sermaye miktarı hem de emek miktarı artmıştır. (OC1, OC2 olmuş, OL1, OL2'ye yükselmiştir.) Kapitalin ucuzlaması ile daha fazla üretim yapılması imkânı emek talebini arttırmış bu artış, kapitalin ucuzlamasından doğan faktör ikame etkisini gidermiştir.

Halbuki aşağıdaki şekilde kapitalin ucuzlaması ile meydana gelen üretim artışının emek talebi üzerindeki etkisi zayıf

1) Kaynak, Stillewell, F.; op. cit. ss. 53-54.

ölmüş ve faktör ikame etkisi baskın çıkarak kullanılan emek miktarı azalmıştır (1).

sermaye



**b. Uzun dönem etkileri:** Uzun dönemde sermaye veya emek sübvansiyonlarının nisbi etkinliği, bölgeler arası akıcılığı olan potansiyel işletmeleri, bölgeye cezbetme yeteneğine bağlıdır. İşletmelerin kâr maksimizasyonu amacı güttüğü varsayılırsa emek sübvansiyonları, uzun dönemde, emek yoğun üretim tekniği kullanan işletmeleri malî yardım yapılan bölgelere

- 1) Dolayısıyla sermayeye verilen sübvansiyonların istihdamı artırıp artırmayacağı, üretim fonksiyonlarının mahiyetine bağlı kalmaktadır. Ancak emek sübvansiyonları, üretimin ve faktör ikamesinin emek talebi üzerindeki etkileri aynı yönde olacağından istihdamı artırıcı etkide bulunur. Emeye verilecek sübvansiyonla teknik ikame imkanına göre emek sermaye yerine ikame edilir ve üretim artışı sebebiyle de emek daha fazla talep edilir. Dolayısıyla emek sübvansiyonları daha çok tercihe şayandır. Ancak sermaye sübvansiyonunda emek verimliliği üzerinde etkide bulunabileceği ve böylece bölgesel gelirleri artırabileceği düşünülebilir.

Sermaye üzerinden alınacak vergiler emek sübvansiyonlarının finansmanında bir araç olarak kullanılabilir. Bkz. Peaceek, A., Shaw, G.; Fiscal Measures to Increase Employment, Indonesian Case, Bulletin for International Fiscal Documentation, Vol. XX, VII, November, 1973, ss. 448 - 449.



çağırabilir. Ampirik çalışma yapmadan emek veya sermaye sübvansiyonlarından hangisinin istihdam artırıcı etkisi olduğunu tesbit etmek mümkün değildir (1).

**2. Vergi ve Sübvansiyonların ürün fiyatları üzerindeki etkileri (2).** Bölgeler itibarıyla farklılaştırılmış vergi ve sübvansiyonlarla, üretimin satış fiyatı öncelikli yörelerde artırılabilir. Bu fiyatların vergi veya sübvansiyonla değiştirilmesi sırasında temel sorun, ürünün arz ve talep esneklikleri üzerine yapacağı etkidir. Eğer malın fiyat esnekliği (arz ve talep) küçükse, sübvansiyonların üretim artışı konusundaki etkisi zayıf olacaktır. Öte yandan bu esneklik rakkamları büyük bile olsa, sermaye/hasıla oranı yüksekse, istihdam artırıcı etkiler küçük olacaktır. Kârlar üzerinden alınacak selektif bir verginin; ürünlerin satış fiyatları ve geri kalmış bölgelerde mevcut işletmelerin üretim ve istihdam kararlarını değiştireceği beklenemez. Böyle bir verginin yapacağı tek etki, işletmelerin belirli bölgelere yatırım yapmasını sağlamaktır (3).

Türkiye'de yeni tasarı ile öncelikli yörelere yapılacak yatırımlara önemli avantajlar sağlanmıştır. Bunları şöylece özetliye-

---

1) Türkiye'de geri kalmış il olarak kabul edilen 36 ilde uygulanan üretim maliyetini düşürücü teşvik tedbirleri şunlardır. Gümrük muafiyeti, yatırım indirimi, orta vadeli kredi özel dış kredi ve yatırım kotası. Yatırım indirimi oranı anılan bölgeler için % 50 olarak tesbit edilmiştir. Marmara bölgesinde, İstanbul - İzmit arasındaki yatırımlar önlenmek istenmiştir. Şimdi bu bölgeye en yakın il ve yöre tercih edilmektedir. **1974 Yılı Programı**, ss. 27 - 41.

2) **Stilwell, F.**; op. cit, ss. 56 - 57.

3) İngiltere'de 1966 - 1970 yılları arasında uygulanan tercihi imalat yatırım indirimlerinin kullanılması, istihdamı artırıcı etki yapmamıştır. Bir iki endüstride, diğerlerinde indirimler emekten tasarruf sağlayıcı yatırımları körüklemiştir.

Bkz. **Blake, C.**; The Effectiveness of Investment Grants as a Regional Subsidy, *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 9, February, 1972, ss. 63 - 71.

biliriz (1). Gümrük Vergisinde dört yıllık taksitlendirme yapılır, gelir vergisinden iki yıl muafır. Yatırım indirimi oranı % 30'dur. Yatırımda % 50'den fazla yerli girdi kullanılıyorsa oran % 25 olur. Satış fiyatının % 10'u oranında vergi iadesi alır. Banka ve Sigorta İşlemleri vergisinden muafır. Yurt dışında teknik personel yetiştirme giderleri gelir vergisi matrahından düşülür. Gelir veya Kurumlar Vergisi matrahından % 3 pazar geliştirme indirimi alır. İhracatta vergi iadesi alır. Hisse senetlerinden doğacak kazançlar belirli bir dönem gelir vergisinden müstesnadır. İhraç edilen ürünlerin girdilerini tescil edilen ihraç fiyatları ile veya dünya fiyatları ile kullanır. Orta ve uzun vadeli kredilerde faiz farkı ödenir (2).

**SONUÇ:** Bu çalışmadan çıkan sonuçlar şöylece özetlenebilir.

1. Bölgesel dengesizlikler, piyasa güçlerinin kaynak ve gelir dağılımındaki etkinliği sağlamak için devlet müdahalesini gerektirmektedir.

2. Kamu harcamalarının bölgeler arası dengesizliklerin giderilmesine katkıda bulunabilmesi için; bölge ve sektörler arası ilişkilerin; bölgesel çarpanların çeşitli kesimler üzerine yapacağı etkinin bilinmesi ve izlenecek politika ve plânların merkezi olmasını gerektirmektedir. Alt yapı yatırımlarının **az gelişmiş gölgelerin** gelişmesinde önemli ölçüde payı vardır.

3. Bölgesel problemin **işsizlik** olması halinde vergi ve sübvansiyon politikasından yararlanmak uygun görülmektedir.

---

1) Bkz. 4.10.1972 tarihli yatırımların, İhracatın, Turizm ve Döviz Kazandırıcı İşlemlerin (Hizmetlerin) Teşviki için Kanun Tasarısı Md. 5-21.

Teşvik tedbirlerini bir tüketim malı sanayinde 50 kişilik bir istihdam etkisi olan 10 milyonluk bir yatırım için aktarıyoruz. Bkz. Sanalan, T.; op. cit. 100-102.

2) Dikkat edilirse, bütün bu teşvik tedbirleri, birer sermaye sübvansiyonundan başka bir şey değildir. Emek kullanımını arttırıcı, herhangi bir direkt mali yardıma rastlanmamaktadır.

Yapılan teorik açıklama ve ampirik araştırmalardan bazı emek sübvansiyonlarının sermayeye verilecek sübvansiyonlara oranla daha fazla istihdam artışı meydana getirdiğini ortaya koymuştur.

4. Türkiye'de bölgesel dengesizliklerin giderilmesinde kullanılan «öncelikli yörelere» yatırımları teşvik tedbirlerinin tümü, teoride emek sübvansiyonlarındaki üstünlüğün tersine sermaye fiyatını ucuzlatır niteliktedir. Bu bakımdan bölgesel problemlerden biri olan istihdamı artırıcı özelliğinin kısıtlı olduğu söylenebilir: