

BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASININ İLKE, AMAÇ VE VASITALARI

Dr. Zeynel DİNLER

Her ülkenin bünyesindeki bölgeler, iktisadi ve sosyal kalkınma seviyeleri bakımından farklılıklar göstermektedir. Bölgesel dengesizlik yoğunluğu, az gelişmiş ülkelerde gelişmiş ülkelere nisbeten daha fazladır. Durum bu iken, bölgesel dengesizlik sorunu bilincine ilk defa, ikinci dünya savaşını takiben, işsizlik ve tam istihdam problemleri karşısında, gelişmiş batı ülkeleri varmıştır. Henüz bölgesel kalkınma teorisinin temelleri dahi atılmadan, bu dengesizliğin ortadan kaldırılması için devlet müdahalesinin gerekliliğine karar kılınmıştır. Hükümetlerin, programlarına, mevcut bölgesel dengesizlikleri azaltacak tedbirler almalarını takiben, iktisatçıların dikkatleri bu denli bir politikanın ilke, amaç ve vasıtları üzerinde toplanmıştır.

Bölgesel dengesizlik üzerine yapılan tartışmalra, İngiltere, Fransa, ve İtalya'da yapılan etüd ve projelerle yeni bir güç kazanmıştır (1). İkinci dünya savaşından bu yana geçen yirmibeş yıl, bölgesel denge sorununun bütün ülkelerde aktüel hale gelmesine yetmiştir.

Türkiye'ye gelince, ülkenin doğusu ile batısı arasındaki bariz dengesizlik (2) 1960'ları takip eden plânlı devreden bu yana kamu oyunun dikkatini çekmeye başlamış ve azaltılması yönünde, beş yıllık plânlar seviyesinde, çalışmalar başlamıştır. Fakat bu gayretler bir sistemden uzak olduğu gibi, yeteri kadar etkin de olmamaktadır.

- (1) VİTO, F. «La theorie economique spatiale et les principes de la politique regionale» in Revue d'Economie Politique. Now. Dec. 1959. s. 855.
- (2) Türkiye'nin doğusu ile batısı arasındaki dengesizlik için bkz: SA-VAŞ Vural, İYİBOZKURT Erol, DİNLER Zeynel «Türkiye ekonomisinde yapısal değişme ve ekonomik kalkınma»in «Türkiye Ekonomisinin 50 Yılı Semineri» BİTİA yayını no. 4, Sermet Mat., İstanbul, 1973, s. 506 - 518.

Bu yazımızda, genel olarak, bölgesel kalkınma politikasının esinlenmesi gerekli ilke ve amaçların neler olması lazım geldiğini, arzulanan veya uygulanılabilecek vasıtaların neler olması gerektiğini belirtmeye çalışacağız.

I — Bölgesel Kalkınma Politikasının Temel İlkeleri :

Bölgesel kalkınma politikasının savunulan ilk ilkesi, sosyal gayelerin gerçekleştirilmesi için sınırlı kaynakların rasyonel kullanılışı şeklinde belirleyeceğimiz «İktisadi aklilik» ilkesidir. Kıt kaynakların kullanımında sosyal yarar, tabiatıyla ferdi yararlar bağdaşmaktadır⁽³⁾. Zira, ferdi yarar peşinde koşan özel sektör, ancak uzun devrede verimli olabilen yatırımlara iltifat tememekte ve daha çok iktisadi verimlilik kriterlerine uygun hareket etmektedir⁽⁴⁾. Şu halde devlet, kâr gayesini güden özel sektör uğraşları yanında kârlılıktan uzak sosyal gayelerle faaliyetlerde bulunmalıdır ki, bundan iki sonuç çıkarmak mümkündür⁽⁵⁾ :

Birinci olarak, sosyal gayelerle yapılan bir yatırımın sahası, iktisadi gayelerle yapılan bir yatırımdan daha geniş olacaktır. Zira sosyal gayeli yatırımlar genellikle alt-yapı yatırımlarıdır. Diğer taraftan az gelişmiş bölgelere yapılan alt yapı yatırımları kısa devrede az verimli, olmakta fakat zaman geçtikçe verimli hale dönüşmektedir. İktisaden geri kalmış bölgelerin alt-yapı yatırımlarını geliştirmek durumunda bulunan devlet, bir takım zorluklarla karşı karşıyadır. Çok uzun devrede verimli hale gelen bu alt yapı yatırımlarının verimlilik hesaplarını yapmak oldukça zordur ve çok başarılı tahminlerde bulunmak gerekir. Zira, gelecekle ilgili uğraşı arttıkça, yapılması gereken ön tahminler daha da zorlaşır.

İkinci olarak, bugün iktisat ilmi, bir ferdin veya bir grup ferdin refahıyla, bir başka fert veya grup ferdin refahının tam mukayese-

(3) VİTO, F. «La theorie économique spatiale...» Art. cité., s. 875.

(4) KAYSER, B. «Les transformations de la structure régionale par l'économie commerciale dans les pays sous-développés» in «Regionalisation et Développement» Ed. du Centre National de la Recherche Scientifique. (Strasbourg). 26-30 Juin, 1967, Paris, 1968, s. 169.

(5) MİCHAUD L. «La politique régionale française, son application dans la région Languedoc Roussillon» Thèse Univ. de Montpellier, 1966. s. 24.

sini yapmaya erişememiştir. B. KAYSER, «bugünkü evrende, aklilik kriterini teorik olarak tesbit etmek imkânsızdır ve bölgesel teşkilâtlanma sahasında akliliğin genel, temel kriterleri mevcut değildir (6)» demektedir.

Devlet yatırımlarını yaparken, sosyal gayeleri, yani aklilik ilkesini, gözönüne almak durumundadır. Devletin bu denli müdahalesi olmadan bölgesel kalkınma politikasından bahsedilememektedir. Her çeşit mali yardım şeklinde uygulanan dolaylı hareketlerin ötesinde, devlet iktisadi devlet teşekkülleri aracılığıyla da dolaysız olarak müdahalede bulunmalıdır (7).

İktisadi verimlilik kanununun tabii bir neticesi olarak özel sektörün faaliyette bulunmak istemediği geri kalmış bölgelerde, devletin doğrudan doğruya müdahalesi, bölgesel kalkınma politikasında en önemli yeri kapsamaktadır.

Bölgesel kalkınma politikasında savunulan ikinci ilke, birincinin sonucu diyebileceğimiz «kalkınma kutbu» ilkesidir. F. PERROUX, ilkeyi şu şekilde belirtmektedir: «gelişme her yerde birden görülmez, farklı şiddetlerde, gelişme kutup veya noktalarında görülür, çeşitli kanallardan değişen nihaî tesirlerle bütün ekonomiye yayılır» (8). Gelişme dinamizminin hareket sahası olan bu ayrıcalıklı noktalar «sürükleyici endüstriler»in varlığıyla kalkınma kutbu haline dönüşürler. Buradaki sürükleyici endüstrilerin üretim artış oranları, bütün endüstrinin ortalama üretim artış oranından daha yüksektir (9). Sürükleyici birim, çevresine teknik plânda, ekonomik plânda (tüketim ve tasarruf), psikolojik plânda ve coğrafi plânda bir seri kutuplaşma etkisinde bulunurlar (10). Gelişme kutuplarının kendiliğinden ortaya çıkışı endüstri devrimine dayanan tarihi bir

(6) KAYSER B. «Les transformations de la...» Art. Cite. s. 169.

(7) VİTO F. Art-Cité, s. 876.

(8) PERROUX F. «L'Economie du XX éme siècle» P.U.F. Paris. 1964, s. 143.

(9) İbid. s. 144.

(10) DAVİN L. E. «Economie regionale et Croissance» Ed. Gevin, Paris, 1964, s. 54 ve d.; Aynı etkiler için bakınız; DAVİN L. E. «Les conditions de croissance des economies regionales dans les pays developpees «Ropport introductif au Collogue de liege.»

süreç takip etmiştir (11). Fakat günümüzde gelişmiş ülkelerde olduğu gibi az gelişmiş ülkelerde, bölgesel kalkınma kutbu ilkesine müracaat edilmektedir (12). Hemen akla, «her türlü kalkınma olanaklarından yoksun bir az gelişmiş bölgede «kalkınma kutbu»nun teşkili mümkün müdür?» (13) sorusu gelmektedir. Bu soruyu Jules MİLHAU, devletin alacağı bir takım iktisadi kararlarla, kalkınmaya elverişli bazı ayrıcalıklı noktalarda (14) yatırım gayretlerini artırarak, kalkınma kutbunun yaratılmasında öncülük yapabileceği şeklinde cevaplandırmaktadır. Bu politikanın uygulandığı çok az sayıda deneme mevcuttur (15). Zira kalkınma hamlesinde kullanılacak

-
- (11) Fazla bilgi için, bakınız, DİNLER, Z. «Bölgesel dengesizliğin ortaya çıkış nedenleri, fayda ve sakıncaları» in Bursa İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi, Cilt I. No. 1 Kasım 1972 s. 45-56.
- (12) KUKLİNSKİ M.A.R. «Pôles de croissance et centre de croissance en matiere de politique et de planification regionales» in «Poles de croissance dans le developpement regional» Dunad, Paris, 1970, s. 11.
- (13) MİLHAU, J. «Les Objectifs et les principes dune politique des economies regionales» in Revue de Économie Meridionale, no 13, Montpellier 1957, s. 53.
- (14) Jules MİLHAU ayrıcalıklı noktaları şöyle belirlemektedir: «Sürükleyici bir faaliyet ancak elverişli bir ortamda doğup, gelişebilir: verimsiz bir toprağa atılan tohum yeşermez. İktisadi gelişmeye aday bir bölge harekete geçirilmeye elverişli tabii kaynaklar, hareket ve arzu dolu genç ve dinamik bir nüfus v.s. gibi bazı güçleri ihtiva etmelidir» İbid. s. 52.
- (15) Az gelişmiş ülkelerde yeni kalkınma kutbu yantılmasıyla ilgili mahdut sayıdaki denemelerden bir kaçına işaret edelim: 1) Brezilya'da Minas - Gerais demir kompleksi, bu konuda bakınız: BOUDEVILLE J. R. «Contribution à l'etude des pôles de croissance bresiliens: une endüstri motrice, la Siderurgie du Minas - Gerais» in Cahier de l'ISEA, Juin 1957. Serie No. 10 2) Orta Doğu Petrol Kutupları. Bu konuda bakınız: GANNAGE E. «Croissance economique et structure au Moyen-Orient» Paris, 1958; TEİLHAC E. «Le petrole dans l'economie du Moyen-Orient» in Economie appliquée, no. 4, 1954, s. 339 - 489. 3) Gine'de metallürji - elektrik kutbu. Bu konuda

kaynakları, belli merkezlere yöneltmek fikri, dirençle karşılanmaktadır (16).

Yatırım gayreti bütün sektörlere yönelebilirse de, özellikle ve bilhassa bölgenin anıklığına göre ikinci sektöre (endüstriyel sektör) yönelmelidir. Yatırımların, gerçekleşmesi iki ayrı tarzda olmaktadır: bazan ülkenin bir bölgesinden diğer bölgesine iktisadi faaliyetler taşınmaktadır ki, bu genellikle ülkenin gelişmiş bölgesinden az gelişmiş bölgesine doğru olan bir yer değiştirme şeklindedir. Bazen ise ülkenin geri kalmış bölgesinde yenibir faaliyetin doğması sağlanmaktadır. Her iki halde de bu gayretin bütün bölgeyi harekete geçirebilecek kadar büyük olması gerekir.

Bölgesel kalkınma politikasının savunulan bir üçüncü ilkesi ise, bölgesel kalkınma faaliyetlerine «halkın katılması» ilkesidir. Zira kalkınma kutbunun başarılı şekilde teşkili, ancak ekonomik ve sosyal ortamın aktif beraberliğiyle doğacak elverişli şartlarda gerçekleşebilir (17). Jules MİLHAU, halkın bu denli faaliyetlere katılmasında, ekonomik hayata uygulanan demokratik ilke (18) olduğunu belirtmektedir. Diğer taraftan J. LAJUGİE, bu ilke konusunda «gerçek irbölge düzenleme politikasında insanların rolü en önde gelecektir» (19) demektedir. Bir bölgenin halkı bölgesel kalkınma poli-

bakınız: CAPET M. «Pour une politique d'investissements par pôle en Afrique Occidentale» in Cahier de l'I.S.E.A., Serie, Janv. 1961 s. 153 - 176; BELL'L'Energie et le developpement, l'exemple du pôle électrometallurgique guineen» These Univ. de Grenoble, 1962 ve PERROUX F. «Une nation en voie de se faire: La Republique de Ginee» in Revue de L'Action Populaire, 1960.

(16) KUKLIŃSKI, M.A.R. Art, Cite, s. 13.

(17) VELLAS M. P. «Les institutions des pôles de developpement et des centres de croissance» in «Pôles de developpement et centres de croissance dans le developpement regional» Ed. Dupond, Paris, 1972, s. 62.

(18) MİLHAU, J. «La planification des Instituts regionaux d'Etudes à l'elaboration et a la mise en euvre de programmes rigionaux» in C. E. E. «Conferance sur les économies regionales Bruxelles, December 1961.

(19) LAJUGİE J. «Decentralisation industrielle, reconversion, aménagement du territoire» in Extrait de la revue Juridigue et Economique du Sud-Ouert. Serie Economique no. 2, 1956 nakleden MİLHAU J. Les Objectif et les principes...» Art, Cite, s. 55.

tikasının hazırlanması ve uygulanması sırasında, ziraat odaları, ticaret odası, belediye meclisi, bölgesel kalkınma komisyonu, kalkınmayı düzenleme özel komiteleri v.s. gibi geleneksel ve yeni müesseseler aracılığıyla faaliyetlere katılabilirler (20). Halkın iştiraki ilkesine iltifat edilmediği müddetçe, programlar halktan kopmuş bir idarenin eseri olacak (21) ve başarı tesadüflere kalacaktır. Diğer taraftan halkın iştiraki ilkesini benimseyen bir bölgesel kalkınma politikası daha rasyonel ve etkin olacaktır. Zira hükümetler, bölge kalkını sorumluların çözüm yollarına inandırmaya muvaffak olmak için mümkün olan en iyi tedbirleri almaya zorlanacaktır.

Nihayet, yalnız politik olmadan öte, bizi ideal demokrasiye yaklaştıran bu denli bir gelişim, gitgide sosyal ve ekonomik bir ideal haline gelmektedir (22).

II — Bölgesel Kalkınma Politikasının Amaçları:

İlkelerini belirtmeye çalıştığımız bölgesel kalkınma politikasının, acaba amaçları nelerdir? Bu politika hangi gayeleri kendisine erişilmesi gerekli nokta olarak almalıdır. Bu sahada çeşitli yazarların fikirlerine rastlanılmaktadır. Jules MİLHU, 1957 (22 Ekim) yılında İktisat Konseyine sunduğu raporda, bir bölgesel kalkınma politikasının iki amacı olması gerektiğini önerdi: «nufusun ülkede rasyonel dağılımı» ve «bölgenin sosyal ve ekonomik kalkınması» (23). Diğer taraftan, aynı amaçlar farklı yazarlar tarafından da öne sürülmektedir. Örneğin, «bölgesel dengesizliğin azaltılması» (24), «her türlü kaynağın, iktisadi faaliyetin ve nufusun ahenkli şekilde coğrafi dağılışının kolaylaştırılması» (25), «bölgenin değerlendirilmesi», «bölgenin düzenlenmesi» «gelişmenin ülkeye yayılması», «bölgesel gelişme», «bölgesel ekonomilerin entegrasyonu» (26) vs.

(20) VELLAS M. P. «Les institutions des...» Art. Cité, s. 62.

(21) MİLHAU J. «Les objectif et les principes..» Art Cité, s. 55.

(22) İbid. s. 56.

(23) İbid. s. 45. ve d.

(24) VİTO F. Art. Cité, s. 871.

(25) GRAVIER J. F. «Paris et le desert Francais» Flammarion. Paris 1958. s. 90

(26) PERROUX F. nakleden URBAN S. «La region du Bas-Rhin: Etude de comptabilité économique appiqué à l'industrie.» These Univ. de Strasbourg. 1968. s. 92.

Bölgesel dengesizliğin en bariz göstergesi bir ülkenin nüfusunun, başlıca ekonomik faaliyetlerinin o ülkenin bünyesindeki belli bir kaç bölgede yoğunlaşması ve bunun neticesi olarakta diğer bölgelerin nüfus bakımından nisbeten daha az yoğun ve az gelişmiş olmasıdır. Şu halde bölgesel kalkınma politikası «nüfusun ülkede rasyonel dağılımı» ve «bölgenin ekonomik ve sosyal kalkınması» amaçlarına erişmeyi saptamalıdır.

1 — Nüfusun Ülkede Rasyonel Dağılımı:

Bölgesel dengesizliğin ortaya çıkış sürecine bakıldığında, önce bazı gelişmeye anıklığı olan merkezlerde kalkınma kutuplarının kendiliğinden teşkil ettiği görülmektedir. Belli merkezlerin gelişmesiyle bölgesel dengesizlik ortaya çıkmakta ve bu durum aynı zamanda iktisadi kalkınmanın kaçınılmaz bir şartı olmaktadır. Gelişme sürecine girmiş bölgeler, diğer bölgeler üzerinde bir takım negatif etkilerde bulunmaktadırlar ki, bunun ilki az gelişmiş bölgelerden gelişmiş bölgelere doğru yönelen göç hareketidir. Bu denli göçler, bir tarafta yoğun nüfuslu bölgeler (kalkınma kutuplarının bulunduğu bölgeleri) ve diğer tarafta nüfus yoğunluğu az bölgelerin teşkilini sağlayacaktır (27). Bazı az gelişmiş bölgelerin, nasıl gittikçe mevcut nüfusunu daha da kaybedeceğini Jules MİLHAU şu cümlelerle belirtmektedir: «belli bir noktadan itibaren, göç kümülatif etkiler sonucunda kendi kendini besler: her göç çıkışı diğer çıkışları uyarır, duvarcı ustası gider, çünkü yeteri kadar iş bulamamaktadır, ve evler harap olur, çünkü kasabada yeteri kadar duvarcı ustası kalmamıştır. Bu göçler böylece bir birine eklenince, canlı bir bölge sessizliğe bürünür» (28).

Bölgesel dengesizliğin fayda ve sakıncalarını incelediğimizde, yoğun nüfuslu bölgelerin başlangıçta avantajlar taşımalarına rağmen, belli bir nüfusu aşan şehirlerde bir takım mahzurların kendini gösterdiği görülür (29). Bir yanda demografik birikimin mahsurları, diğer yanda az yoğun nüfuslu bölgelerin sakıncaları, «nüfusun ülkede rasyonel dağılımı» amacının gerçekleştirilmesini zorunlu hale ge-

(27) Fazla bilgi için bakınız: DİNLER Zeynel «Bölgesel dengesizliğin...» Art. Cité s. 51.

(28) MİLHAU J. «Les objectifs et les principes...» Art. Cité. s. 46.

(29) Fazla bilgi için bakınız: DİNLER, Z. Art-Cité, s. 57.

Bölgesel Kalkınma Politikası

tirmektedir. Bununla beraber, bu amacın gerçekleştirilmesi, ne bir ülkenin alanına o ülkenin nüfusunun eşit şekilde üleştirilmesi, ne de bölgeler arasındaki her türlü nüfus hareketlerinin ortadan kaldırılması anlamını taşımaktadır. Bu amaç daha ziyade, nüfusu az yoğun bölgelerde kalkınmaya elverişli bazı noktaları seçerek yatırım gayretlerini buralarda yoğunlaştırarak, az gelişmiş bölgelerden gelişmiş bölgelere doğru yönelmiş göç hareketini, birinci grup bölgelerde tekkül edecek olan kutuplarda yığılmasını sağlamaktır. Bu ise, ekonominin iyi işleyişini sağlayan gönüllü bir şehirciliği (30) arzu etmeye kalkışmaktan başka bir şey değildir.

Şu halde, bölgesel kalkınma politikasının birinci amacı olan «nüfusun ülkede rasyonel dağılımı», herşeyden önce az gelişmiş ülkelerin bünyelerinde «denge metropolü» yaratılmasını zorunlu kılmaktadır. Çökmekte olan bölgeler için bu denli metropoller, yaşama devam etme ve yeniden doğuş şansı olacaktır (31).

Bölge, aynı zamanda, kasabalar -«İkinci derece merkezler» (veya CHRISTALLER»in yönetim bölgesi şehirleri)- arasında, hafif donatımla (32) desteklenen bir şebekeyle techiz edilmiş olmalıdır. (33).

Hemen belirtelim ki, bir ülkede bölgesel kalkınma politikasının tartışmasını yapabilmek için, bölgelerin bilinmesi, diğer bir deyişle program uygulanmasına konu olan bölgelerin sınırlarının bilinmesi gerekmektedir. Bu plân-bölgelerinin (ki buna program bölge de denilmektedir) sınırlarının ayırımı, az veya çok keyfi, münakaşa götürür bir operasyondur. Bu sebepten, bölgelerin ayırımında, çok büyük ihtiyat ve yumuşaklık gerekmektedir (34).

(30) GUICHARD Olivier. «Amenager la France» Ed Gauthier, Paris, 1965, s. 64.

(31) ANTOÏNE Serge, et WHILLE Gerard, «Les metropoles et leur region» in «Espace et les pôles de croissance» sous la direction de BOUDEVILLE J. R., P. U. F. Paris. 1968, s. 208.

(32) Jules MİLHAU, hafif donatımın, orta öğretim müesseseleri, klinik ve dispanserler, dekontsantralize devlet hizmetleri v.s. olduğunu belirtmektedir. Bkz. MİLHAU J. «Les objectifs et les principes..» Art-Cite, s. 47.

(33) GRAVIER J.F. «La question regionale» Ed. Flammarion.. Paris. 1970. s. 101.

(34) MİLHAU J. ««Les objectifs...» Art-Cite, s. 47 - 48.

2 — Geri Kalmış Bölgelerin Sosyal ve Ekonomik Kalkınması.

«Geri kalmış bölgelerin ekonomik ve sosyal kalkınması» ile «nufusun ülkede rasyonel dağılımı» bir birini tamamlayan iki amaç görünümündedirler. Bir ülkenin çeşitli bölgeleri arasındaki demografik dengesizliğin azaltılması, bir yerde aynı bölgeler arasındaki iktisadi ve sosyal dengesizliğin ortadan kaldırılmasından başka bir anlama gelmemektedir.

Bölgesel dengesizliği ortadan kaldırmak veya hiç olmazsa hafifletmek için bölgesel kalkınma politikasının ikinci amacı geri kalmış bölgelerin ekonomik ve sosyal kalkınmalarının sağlanması olmalıdır. Acaba az gelişmiş bölgelerin kalkındırılmasında, bu bölgeler ülkenin bütününden ayrı olarak mı ele alınmalıdır, yoksa milli kalkınma politikasının içinde mi mütalâa edilmelidir? Açıktır ki, bölgesel kalkınma politikası, milli kalkınma politikasınca saptanan amaçlara erşmeyi plânlamalıdır. Her bölge, milli kalkınma politikasının amaçlarını gözönünde tutmadan, kendi kendine saptadığı amaçlara ulaşmaya çalışırsa, ikisi arasında bir aykırılık olacak bu ise çoğu kez kaynakların irrasyonel kullanımına yol açacaktır.

Şu halde, bölgesel kalkınma politikasının amaçları milli yararları zarara uğratmayacak bir tarzda, ülkenin bütünün kalkınmasının fonksiyonunu olarak saptamalıdır (35). F. VİTO, bölgesel kalkınma politikasının uyması gereken bu ikinci amacın, bir ülkenin gelişmiş bölgelerinin mevcut kalkınma seviyelerinin azaltılması -yani iktisadi faaliyetlerin buralardan geri kalmış bölgelere nakli- değil, az gelişmiş bölgelerin iktisadi kalkınma seviyelerinin yükseltilmesi anlamına geldiğini belirtmektedir. Dolayısıyla bu politika sonucunda, yalnız az gelişmiş bölgeler değil, bütün ülke ekonomisi yarar sağlayacaktır. Ancak bu durumdadır ki bölgesel dengesizliğin azaltılmasından bahsetmek mümkün olacaktır (36). Diğer taraftan, bir ülkenin bünyesindeki az gelişmiş bölgelerin kalkındırılması ülkenin» bütünün kalkınma seviyesini yükseltmek için lüzumludur. Çünkü, «iyi uygulanan bir bölgesel kalkınma politikası neticesi nisbi az gelişmiş böl-

(35) BYE, M. «Les moyens d'une politique des économies regionales» in J. O. Mai 1957 s. 465, ayrıca aynı görüş için bakınız: LAJUGIE J. in «Introduction» de la Revue d'Economie politique, bölgesel politikaya ayrılmış özel sayı — Jan-Fev. 1964, s. 11.

(36) VİTO F. Art-cité, s. 871.

geleri ülke ekonomisine entegre etmekle gelişmiş bölgelerin hasılları için daha geniş bir pazar hazırlar: mekânsal ölçüde gelirden daha da az olmayan, yaygın bir pazar. Diğer bir deyişle, bütün pazar genişlemeleriyle beraber yürüyen avantajlar görülür: verimli birimlerin ölçeğinin gelişme ihtimalleri ve bunun neticesinde maliyetlerdeki azalma, kapitalden daha hızlı bir amortisman ve teknik ilerleme akımından daha elverişli şartlar v.s.» (37).

Bir ülkenin bünyesindeki çeşitli bölgeler arasındaki mevcut dengesizlikleri azaltacak vasıtaları seçmeye yönelirken, hangi dengesizliği esas almak gerekmektedir? Mutlak dengesizlik mi, yoksa izafi bir dngesizlik mi? F. VİTO, bölgelerin iktisadi ve sosyal kalkınma dereceleri arasındaki izafi mesafenin azaltılması gerektiğini önermektedir. Zira, bazen mutlak mesafeler o kadar büyük olabilirki, kısa devrede onu azaltmaya zorlayan bir hareket global milli üretimi azaltmaya yöneltecektir (38). Böylece «gelir artış hızının azaltılması veya aynen muhafaza edilmesiyle, seviye farkının önemini azaltan süreç işleyecektir» (39).

Geri kalmış bölgelerin ekonomik ve sosyal kalkınmasını inceleyen, bu denli bir kalkınma çabasının şartları ve karşılaştığı engellere de değinmeye çalışalım. Az gelişmiş bölgelerin yapısı incelendiğinde çoğu kez bu bölgelerin coğrafi faktörlerinin az gelişmişliğe karşı «tabii anıklık» gösterdikleri görülmektedir (40). Bununla beraber, eski medeniyetlerin hakim olduğu ülkelerde (41), uzun tarihi süreç neticesi ortaya çıkan sosyal yapı, belkide coğrafi şartlardan daha fazla, bu ülkelerin veya bazı bölgelerinin, geri kalmasında en etkili engel olmuşlardır. Jules MİLHAU'nun de ifade ettiği gibi, iktisaden

(37) İbid. s. 871.

(38) İbid. s. 872.

(39) İbid. s. 873.

(40) Örneğin Doğu Anadolu ve Güney İtalya bölgelerini coğrafi şartlar bakımından bünyesinde buldukları ülkenin bütünüyle mukayese ettiğimizde, bu bölgeler aleyhine bir fakirlik tesbit edilmektedir. Bu konuda fazla bilgi için bakınız: DİNLER, Zeynel «Les problemes du developpement de l'Anatalie Orientale (Turquie) Une Comparaison avec l'experience du Mezzogiorno (İtalia) «These Univ. de Montpellier» Mars. 1972, s. 62-66.

(41) Eski medeniyetlerin hakim olduğu memleketler arasında Orta Doğu, Güney ve Orta Amerika ile Güney Asya ve Doğu Avrupayı saymak mümkündür.

kalkınamamanın sebeplerini, bu ülke veya bölge insanlarında ve onların eserlerinde aramak gerekir (42). Gerçekten, oldukça elverişsiz coğrafi şartlara sahip olmalarına rağmen, eriştikleri yüksek hayat seviyesiyle dünyanın sayılı ülkeleri arasına giren birçok devlet (İsrail, İsviçre, Danimarka, Hollanda v.s.) saymak mümkündür. Bu ülkelerin iktisadi ve sosyal ilerlemelerinin esas kaynağı, birinci derecede, buralarda yaşayan nüfusun özelliklerinde aranmalıdır.

Geri kalmış bölgelerden, gelişmiş bölgeere doğru olan nüfus hareketleri neticesinde, birinci grup bölgelerde -bilhassa kırsal yörelerde daha da hissedilir olmakla beraber- genellikle nüfusun yaş ortalaması artmaktadır. Nüfusun sebebiyet verdiği kalkınma engelini (az gelişmiş bölgedeki aktif ve verimli elemanların göçü neticesi) ortadan kaldırmak için, gençlere yönelerek, teknik kapasite eksikliğiyle, fizik ve moral ihtiyarlamayla mücadele etmek gerekmektedir. Bilhassa gençlere tahsil imkânlarının sağlanması ve bilgi seviyelerinin yükseltilmesiyle az gelişmiş bir bölgenin seviyesini muhafaza etmek ve hatta sosyal potansiyel seviyesini arttırmak mümkündür. Mesleki eğitim imkânlarının sağlanması, bölgede iş bulup orada yerleşme olanaklarının artması, mesken ihtiyaçlarının giderilmesi, hareketli bir hayat tarzının ortaya çıkması göçün eskiden alışkanlık haline gelmiş olduğu bölgeye, etkileri bütün demografik etüdlere gösterilemeyen canlı bir görünüş verecektir (43).

Geri kalmış bir bölgede iktisadi kalkınmaya elverişli şartları hazırlamak, hatta yaratmak diğer bir deyişle kalkınmayı sınırlayan engelleri ortadan kaldırmak için devlet bölgenin köhne yapısını modern ihtiyaçlara adepte etmelidir. Bu adaptasyonu sağlayabilmek için en azından, sosyal ve ekonomik alt-yapının geliştirilmesi (sağlık hizmetleri, taşıma ve haberleşme ağı v.s.) toprak reformunun gerçekleştirilmesi, büyük idari hizmetlerin gruplandırılması v.s. gereklidir (44). Taşıma imkânlarının geliştirilmesi, ucuz fiattan elektrik enerjisinin temini, bu denli bölgeleri endüstrileşmeye hazır hale getirecektir.

(42) MİLHAU J. «Les objectifs et les...» Art-Cite s. 49.

(43) MELOUX Jean «La politique des aménagement regionaux» These Univ de Montpellier, 1962. s. 74.

(44) MİLHAU J. «Les objectifs et les...» Op. Cit. s. 51.

Belirtmeye çalıştığımız kalkınmaya adapte olma gayretleri yanında, az gelişmiş bir bölgenin kurtuluşu daima yeni imkânlarda aramalıdır. «Kalkınmada yenilikler bölümü, acele ve luzumlu adaptasyonlardan çok daha, mühim olabilir. Mevcutların düzeltilmesi oldukça önemli, fakat yeterli değildir: aynı zamanda yeni şeyler yapmak gerekir» (45). Örneğin, bir ekonomiyi gelecekteki bekleyen değişiklikler konusunda, daha 1964'te Pierre MASSE, plastik maddelerin tüketiminin süratle artacağını belirtmişti. Yazara göre Rusya, mevcut plastik tüketimini, 1964-1974 yılları arasında 50 defadan fazla artırmayı saptamıştı (46). Bu yenilikler bölümünün, kullanım sahası süratle genişlemekte olan atom enerjisi, güneş enerjisi ve daha bir sürü yeni buluşlar ilave etmek mümkündür.

Az gelişmiş bölgelerin iktisadi ve sosyal kalkınması hakkında bütün bu söylediklerimiz yanında, unutulmaması gereken bir nokta, bölgesel kalkınma politikasının milli kalkınma politikasıyla beraber düşünülmesi ve birincinin ikinciye entegrasyonu gerektiğidir.

III — Bölgesel Kalkınma Politikasının Vasıtaları :

Endüstri devriminin Batı Avrupa'da patlak verdiği 18. ci asır başlarından bu yana, aşağı yukarı her ülkenin bünyesine, az veya çok şiddetli, bir bölgesel dengesizlik getirdiğini söylemiştik. Fakat, her ülke bünyesindeki nisbi az gelişmiş bölgelerin olanakları ve sorunları ülkeden ülkeye büyük farklılıklar göstermektedir. Amerika Birleşik Devletlerinin bünyesindeki nisbi az gelişmiş bir bölge ile, Türkiye'nin bünyesindeki nisbi az gelişmiş bir bölgenin yapı, sorun ve dolayısıyla uygulanacak bölgesel kalkınma politikasının aynı olmayacağı tartışma kaldırmaz bir gerçektir. Bundan dolayıdır ki M. M. BYE, «bir tane değil, farklı vasıtalarla, farklı neticelere erişmeyi saptayan, birden fazla bölgesel kalkınma politikası mevcuttur» (47) demektedir.

(45) İbid. s. 74.

(46) MASSE p. «Amenagement du territoire, projection géographique de la Societe de l'avenir» in Revue d'Economie Politique — Jun-Fev. 1964, s. 14.

(47) BYE MM. «Les Moyens d'une politique des economies regionales» Etudes et Travaux P.U.F. 1957. s. 39.

Amerika Birleşik Devletleri'nin Tennessee Valley denemesi, bir «büyük birlik» (48) politikasına örnek teşkil etmektedir. A.B.D.'leri bu denemede, büyük devlet yatırımlarıyla, geri kalmış olan bir nehir yatağının geliştirilmesi gayretine girmiştir. Benzer denemelere Fransa'da (Moselle-Saone-Rhone ekseni) ve Brezilya'da (Sao Francisco baseni) rastlanmaktadır (49). M.M. BYE'ye göre, İtalyanların Mezzogiorno'nun (Güney İtalya) kalkınması için takip ettikleri politika «büyük birlik» denemelerine oldukça benzemektedir (50). Doğu Anadoluyla büyük benzerliklerini bulabileceğimiz Mezzogiorno'da ana sorun, iktisadi entegrasyonun sağlanmasıdır (51). İngiltere'de, kömür ve 1929 büyük iktisadi krizlerini takiben depreyona giren bölgelerdeki büyük işsiz kitleleri yeniden aktif hale getirebilmek için, yeni endüstrilerin doğmasını hedef tutan bir «kalkınma bölgeleri» politikası uygulandığı görülmektedir. Bu denemeye kısaca «tekrar canlanma»sı politikası da denilebilir (52).

Rusya, ekonomik ağırlığı ülkenin nisbeten geri kalmış doğu bölgelerine taşıyabilmek için, özellikle Ural ve Aşağı Volga'da «endüstriyel kombineler» şeklinde, tamamiyle yeni «bölgesel kalkınma kurtuluşları» teşkiline çalışmıştır (53).

Bütün bu örnekler, bölgesel kalkınma politikasının, uygulanacağı bölgenin ve ülkenin özelliklerine ve ekonomik yapısına adapta olmak durumunda olduğunu göstermektedir. Zira, sorunlar ve on-

(48) İbid. s. 39,

(49) BOUDEVILLE J. R. «Les Espaces economiques» Coll. «Que Sais . Je?» P.U.F. Paris, 1965. s. 96 ve d.

(50) BYE MM. «Les moyens...» Art. Cité. s. 40.

(51) İtalya denemesi için bakınız. DİNLER. Z. «Les problemes du developpemen...» Op. cit. s. 256-358, ve ALTAY, Ş. «Mezzoyiorno'nun (İTALYA) Kalkınma Problemi ve AET Mezzoyiorno'nun kalkınmasına katkısı» 124 y Teksir. DPT. 1043, 1971.

(52) M.M. BYE, İngiltere'nin uyguladığı bölgesel kalkınma politikası için: «Bu yeniden canlanmayı sağlamak için çok geniş vasıtalara müracaat edildi. Nüfusu 10.000 ile 80.000 kişi arasında değişen yeni şehirler yaratıldı. Devlet şu veya bu kuruluşu sağlamak için özel sektörü teşvikle kalkıyarak, bazen fabrikaların tamamiyle devlet tarafından finansmanına kadar gitti,» demektedir. BYE, M.M. «Les Moyens...» Art. Cité. s. 40.

(53) İbid. s. 40.

ları çözecek vasıtalarla, kalkınmada yararlanılması mümkün vasıtalar, her ülke için başka başkadır.

Bölgesel kalkınma politikasının vasıtalarının neler olabileceğini incelerken, AET. ülkeleri için hazırlanan bir çalışmaya (54) büyük ölçüde müracaat edeceğiz. Bu raporda, bölgesel kalkınma politikasının vasıtaları üç grupta mütalâa edilebileceği belirtilmektedir (55):

- İktisadi faaliyetlerin herşeyden önce bir takım teşvik tedbirleriyle (mali ve vergisel avantajlar) belli bir yere yönelmesini sağlamak;
- Bölgesel kalkınma için lüzumlu devlet yatırımlarının gerçekleştirilmesi;
- Bölgesel kalkınma sorunlarının idari örgüte adaptasyonunun sağlanması.

Bu vasıtaları (Batı Avrupa ülkelerindeki tedbirler için, bakınız tablo I) ayrı ayrı incelemeye başlamazdan önce, belirtilmesi gerekli bir husus, devletin direkt müdahalesi olmadan hiçbir bölgesel kalkınma politikasının etkin olamayacağı (56) gerçeğidir. Şu halde mali ve vergisel teşvik tedbirleri ve idari reformun ötesinde, devlet bizzat, -gerek kamu yatırımlarıyla gerek iktisadi devlet teşekkülleri aracılığıyla- az gelişmiş bölgelerin kalkınması için direkt olarak müdahalede bulunmalıdır.

1. İktisadi faaliyetlerin mali ve vergisel teşvik tedbirleriyle belli bir yere yönelmesinin sağlanması.

Devlet, saptadığı bölgesel kalkınma politikası amaçlarını gerçekleştirebilmek için, özel teşebbüsü nisbi az gelişmiş bölgelere çebedecek bazı mali ve vergisel teşvik tedbirleri öngörebilir. Bu tedbirlerin başlıcaları olarak, şu avantajları saymak mümkündür (57).

- Sermaye yardımı,
- Faizsiz kredi,
- Devlet garantisi,
- Devlet iştiraki.

(54) C.E.E. «Rapports de groupes d'experts sur la politique regionale dans la Communauté Economique Européenne» Bruxelles, Juillet, 1964.

(55) İbid. s. 303.

(56) VİTO, F. Art-Cité. s. 875.

(57) C.E.E., «Rapports de...» op. cit. s. 303.

BAZI BATI AVRUPA ÜLKELERİNDE GERİ KALMIŞ BÖLGELERİN KALKINDIRMA TEDBİRLERİ

Ülke:	Belçika	Alm.	İngl.	Fransa	İtalya	Hollanda
Genel Tedbirler						
1. Bölge fonları, bölgesel kalkınma şirketleri	x	x	x	x		
2. Bölgedeki alt yapının geliştirilmesi (yol v.s.)	x	x	x	x	x	
3. Sosyal tedbirler						x
4. Kamu kuruluşlarının desantralizasyonu				x		
5. Yeni şehirler yönünde desantralizasyon			x			
6. Devletçe sipariş verme		x			x	
7. Tesis ruhsatı yolu ile kontrol			x			
Sanayi kuruluşlarıyla ilgili tedbirler						
1. Arazi ve bina sübvansiyonları	x		x	x	x	x
2. Sinai teçhizatlanma sübvansiyonları	x	x	x	x	x	
3. Gerektiği takdirde düşük faizle kredi	x	x	x	x	x	x
4. Devlet garantileri	x	x	x	x	x	x
5. Devletin katılımı				x	x	x
6. Taşıma tarifelerinde indirim		x			x	
7. Vergi kolaylıkları	x	x	x		x	
8. Gümrük resminden muaflik						x
İşgücü ile ilgili tedbirler :						
1. Öğretim ve eğitim giderlerinin sübvansiyone edilmesi	x	x	x	x	x	x
2. Yer değiştirme giderlerinin sübvansiyone edilmesi	x	x	x	x	x	x

Kaynak: L. H. KLASSEN, «Area Economic and Social Redevelopment», s. 63. O.C.D.E. 1965, s. 63. Nakleden KELEŞ, Ruşen. «Şehirleşme politikamız ve Doğu Anadolu Bölgesi» in SBF. Dergisi, no. 4, Aralık, 1966, s. 37.

Bu mali ve vergisel yardımlardan yararlanmayı isteyen müteşebbislerin, genişletmek istedikleri işletmeleri veya projeleri, gelişme imkânına sahip bir durumda olmalıdırlar.

Bu avantajların etkinliği konusunda bir takım sonuçlara varmak mümkündür. Şöyleki (58):

— Bu avantajları arasında, bir hiyerarşi mevcut değildir. Bölgesel anıklık göz önüne alınarak, malî pazarların durumuna ve mevcut banka sisteminin taşıdığı karakterlere göre, bu avantajlar arasında bir seçim yapmak mümkün olmaktadır.

— Mali avantajlar, bölgelerin endüstriyel yapısının, yeni ekonomik ve teknik zorunluklara adapte olmasını kolaylaştırmalıdır. Bu adaptasyonda, mali avantajlar ilk hızı sağlayacak yardımlar gibi düşünümektedir. Buna rağmen, şartlar elverdiği öncüde bu yardımı zamanla azaltmak gerekmektedir, çünkü devamlı yardım, adaptasyonun kösteklenmesi riskini taşımaktadır. Rakipsiz faaliyetleri desteklemek, yalnız tüm ülke ekonomisi için verimlilik kaybı değil, aynı zamanda yeni problemleri ortaya çıkaracak niteliktedir.

— Mali avantajların etkinliği, farklı bölgelerde mevcut olan sorunlarla yakın ilişki kurulduğu ölçüde artmaktadır. Mali avantajlar, alt yapı yatırımları tamamlandıktan sonra genellikle daha etkin olmaktadır. Yardımlar, kalkınma imkânlarının en fazla olduğu bölgelere öncelikle yöneltilmelidir.

— Avantajlar, alt yapı yatırımlarındaki yetersizliklerin yerini zorlukla tutabilmektedir. Az gelişmiş bölgelerdeki alt-yapı yetersizliğinin bir miktarda olsa yerini tutan mali avantajlar, sosyal ve kültürel donatımın noksanlığı halinde etkin olamamaktadırlar. Endüstrilerin alt yapı yatırımlarını kendilerinin yapmaları, şüphesiz en iyi yol olacaktır.

— Mali avantajlar yatırımları teşvikte etkin bir rol oynayabilmektedirler. Avantajların en etkin olduğu duruma, müteşebbislerin kalkınmaya en uygun şartları ihtiva eden belli merkezlere cezbedip, toplayabildiği zaman erişilmektedir. Bu avantajlar, bazı noktalarda işletmeler arası rekabette kaçınılmaz olan «dışsal ekonomilerin» teşekkül etmesinde yardımcı olacaklardır.

(58) İbid. s. 262. ve d.

— Vergisel avantajlar, ancak belli bir yerden sonra etkin olmaya başlamaktadır. Pierre FONTANEU (59), vergisel teşvik tedbirlerinde iki noktanın göz önüne alınması gerektiğini belirtmektedir. Birinci nokta şudur: bu teşvik tedbirlerinin etkin olabilmesi için, ödenmesinden kurtulunan vergi, müteşebbisi cezbedecek bir ödeme haiz olmalıdır. İkinci nokta ise, «vergi muafiyetlerinin yatırımları teşvik edeceği farzedilmektedir. Bu hipotezi yaparken şu noktadan hareket edilmektedir; yatırıma gitmeye hazır bekleyen müteşebbisleri donatım fiyatlarının yüksekliği frenlemektedir. Donatım fiyatlarının artmasında en önemli unsurlardan biri vergidir. Eğer bu vergiye yatırım indirimi uygulanırsa, fiyatlar düşecek ve bunun neticesi ilave donatım yatırımları fırsatı ortaya çıkacaktır» (60). Aynı yazar, vergisel avantajların, kalitatif bir çalışma sonunda esaslarının saptanmasını ve bunu takibinde çeşitli sektörlerle uygulanmasını önermektedir. Herşeye rağmen, vergi indirimi olmadan da yatırım yapabilecek işletmelere bu avantajları sağlamaktan kaçınmak gerekmektedir (61).

— Nihayet, yalnızca mali ve vergisel teşvik tedbirleri, geri kalmış bölgelerin kalkınması için yeterli değildirler. Devamlı ve hızlı bir kalkınma sürecine girebilmek için, kamusal müdahale luzumu kadar, özel sektörün de çeşitli branşlarda faaliyette bulunması lazımdır. Bir sektörde veya bir noktada başlayan gelişme, yalnız başına kalmamalı, yeni ilerlemelere önyak olacağı gibi, diğer noktadaki faaliyetlerle de devamlı münasebet halinde olmalıdır.

2 — Bölgesel kalkınma için luzumlu alt-yapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi.

Devletin en eski görevlerinden biri, alt-yapı yatırımlarının yapılmasını ve işleyişini sağlamaktır. Fakat alt-yapı yatırımları kavramı farklı şekilde yorumlanmaktadır. Bazan çok dar (bir bölgenin haberleşme vasıtalarıyla sınırlı) bazen de oldukça geniş (aşağı yu-

(59) FONTANEAU, P. «Aspects psychologiques économiques et financiers de la detaxation des investissements» in Revue de Sciences Financières, Tome XLIX Paris. 1957, s. 246-278.

(60) İbid. s. 246.

(61) İbid. s. 247.

karı herşeyi kapsayacak tarzda) anlamlarda kullanılmaktadır (62). A.E.T.'nin eksperler raporunda, alt-yapı yatırımları ekonomik gelişmede rol oynayan faktörleri kapsayan tarzda, yani en geniş anlamda ve üç grup altında ele alınmaktadır (63).

— **Formasyonla ilgili alt-yapı yatırımları.** Bölgenin sosyal potansiyel kalitesine bağlı olarak işçi ve idarecileri ve hatta işletme şeflerinin kendilerini de içine alan her dereceden mesleki formasyon ve genel eğitim vasıtalarını kapsamaktadır.

— Eğlence, kültür hizmetleri, sağlık personel ve tesislerini içine alan **sosyo-kültürel alt-yapı yatırımları.** Bir bölgenin sosyo-kültürel alt-yapı yatırımları eksiksiz şekilde tamamlanmışsa, olumlu bir etkide bulunarak, müteşebbisleri, sermayeyi ve işgücünü bölgeye cezbeder. Bu yatırımlar eksikse, hayat şartları son derece kötü olduğundan, olumsuz etkiler söz konusudur, yani o bölgeden diğer gelişmiş yörelere istiksal faktörleri akımı (göçü) olacaktır.

— Daha ziyade endüstriyel bölgelerde haberleşme, enerji ve taşıma şebekelerini içine alan, **ekonomik alt-yapı yatırımları.** Bu yatırımlar, modern bir ekonomide artan bir önem kazanmaktadır, zira üretim birimlerinin aşırı istisiaslaşması bu birimlerin gittikçe daha fazla hissedilen bir bağımsızlığa götürmektedir.

Bu üç tip alt-yapı yatırımları alansal olarak farklı bir seviyede gruplanmaktadır; işletmeyi doğrudan doğruya ilgilendiren alt-yapı yatırımları, endüstriyel sahada yapılırlar. Bazı sosyal ve kültürel alt-yapı yatırımları, genel olarak belli bir çevreyi besleyen önemli bir merkezde, mahalli bir planda yapılırlar. Genel münakale şebekesi, üniversiteler v.s. gibi diğer alt-yapı yatırımları bütün bir bölgeyi kapsarlar. Bu durumda, şöyle bir sınıflama yapmak mümkündür (64).

— **İşletmeyi (endüstriyel saha) ilgilendiren alt-yapı yatırımları:**

Arsa satın alımı, ortak teçizat ve ön inşaatı kapsamaktadır.

— **Kentsel alt-yapı yatırımları:** «Kuruluşla» ilgili (halk merkezleri) teçizat, «tamamlayıcı» (mesken sahası ve uy-

(62) KLAASSEN L.H. «Amenagement economique et social du territoire» I'OCDE yayını Paris 1965, s. 93.

(63) CEE. «Rappart de groupes...» Op. cit. s. 265.

(64) İbid. s. 266.

gun haberleşme şebekesi) teçhizat ve «ara» sosyal merkezler teçhizatını kapsamaktadır.

- **Endüstriyel kullanmaya ait mahalli alt-yapı yatırımları:** mesleki formasyon ve adaptasyon, sosyal ve kültürel donatım ve sosyal konutları kapsamaktadır.
- **Genel kullanıma münhasır mahalli alt-yapı yatırımları:** okulları ilgilendiren teçhizat (ilk ve orta derece), sağlık teçhizatları, mahalli taşıma ekipmanları.
- **Bölgesel alt-yapı yatırımları:** üniversite, araştırma birlik ve endüstrileri bölgesel ulaşım şebekesi (kanallar, expres yollar, demir yolu) ve télé-ulaşım.

Az gelişmiş bir bölgenin alt yapı yatırımları tamamlanırken, «mevcut alt-yapı yatırımlarından istifade ederek onları geliştirmek mi, yoksa her şeyi tamamiyle yeniden mi tesis etmek lazımdır?» (65) Bu sorunun cevabı iki faktöre bağlıdır: «Bir tarafta mevcut alt-yapı yatırımlarının temsil ettiği kapital miktarı, diğer tarafta ise tamamiyle yeni bir alt-yapı yatırımı gerçekleştirmenin mali ve donatımsal imkânları» (66). Yatırımların yapılmasında belli bir kararı almadan önce, bölgenin koşullarını ayrıntılı olarak incelemek ve iktisadi ve sosyal geri kalmışlığın gerçek sebepleri hakkında sıhhatli bir fikre varmak lazımdır. İster alt-yapı yatırımları tamamiyle yeniden yapılsın, ister eski yatırımlar geliştirilsin, bölgenin gelişmesi ve diğer bölgelerle rekabet edecek bir seviyeye erişebilmesi öngörülmelidir.

Alt-yapı yatırımlarının özelliklerini biraz daha yakından görelim.

— Sosyal faktörlerin önemini belirtirken işaret ettiğimiz gibi, **formasyon alt-yapı yatırımları** bölgesel gelişmede devamlı olarak artan bir önem kazanmaktadır. İktisadi gelişme büyük ölçüde aktif nüfusun teknik seviyesine yani tahsil ve mesleki tecrübesine ve bulunulan ortamın etkilerine bağlıdır. Mevcut ekonomik yapının orta olduğu (geleneksel tarım ve el sanatlarının bölgeye karakterini vermesi hali) az gelişmiş bölgelerde, aktif nüfus modern tekniği uygulayacak tecrübeyi edinmek fırsatı bulamamaktadır. Bu bölgelerde,

(65) KLAASSEN, L.H. «Amenagement...» Op. Cit. s. 110.

(66) İbid. s. 110.

İktisadi kalkınma sürecine girmenin ilk adımı okuma-yazma seferberliği olacaktır.

Farklı seviyelerdeki mesleki eğitim sorunu bölgenin ihtiyaçlarına adapte edilmelidir. Bölgesel alt-yapı yatırımlarının en mühimi «bölgenin ekonomik perspektifinin fonksiyonu olarak, genel eğitim yönünü saptayan, bölgesel öğretim planı» olmalıdır.

Tarım sektörünün eğitim sorunları oldukça değişik ve kendine hastır. Az gelişmiş bölgelerde, tarım sektöründe çalışanların mesleki tecrübelerine güvenilemez, çünkü bu sektörde gelişmeyi sağlayacak yöntemler, geleneksel olmaktan çıkmıştır. Yeni ihtiyaçlara cevap verecek tarzda orta derecede mesleki formasyon vasıtalarını gerçekleştirerek ve bunları da zamanla gözden geçirerek yeni adaptasyonlara gitmek gerekir.

Diğer sektörlerde -hizmet ve endüstriyel sektör- işletmelerin faaliyet sahasına giren her seviyede formasyonun sağlanması (spezialize işçi, mühendis, ustabaşı) gerekmektedir.

— Temel ekonomik ihtiyaçlar ne kadar iyi sağlanmışsa, **sosyo-kültürel alt-yapı yatırımları** bölgesel kalkınmada o kadar etkin rol oynayacaktır (67). Günümüzde her bölgenin bünyesindeki küçük ve orta kentler, büyük merkezlerden daha hızlı gelişmektedirler. Gelir seviyesinin yükselmesi, bölge için ve bölge dışı göç hareketlerinin artması, mesken ihtiyaçlarını artırmaktadır. Devlet, her bölgenin iktisadi faaliyet potansiyellerinin fonksiyonu olarak, mesken inşasına gitmelidir. Fakat unutmamalıdır ki, devletin bu denli faaliyetleri, genel ihtiyaçların fonksiyonu olarak, özel sektörün faaliyetlerini tamamlayıcı nitelikte olacaktır.

— **Ekonomik alt-yapı yatırımları**, bölgesel iktisadi kalkınmayı harekete getiren motor değil, fakat çerçevedir. İç dinamizden mahrum bir geri kalmış bölgede, bazı ekonomik alt-yapı yatırımlarının eksikliği, görülmeye başlayan nadir iktisadi faaliyetlerin bile körleşmesi sonucunu vererek, bölgenin kalkınma şansını büyük ölçüde azaltmaktadır. Bölgenin kalkınması için yeterli olacak gereşel alt-yapı yatırımlarının yapılması, aynı zamanda bu eserlerin gerçekleştirilmesi sırasında bölgeye yeni bir satın alma gücü zerkedecektir.

Ekonomik alt-yapı yatırımlarının sırasını belirtmek, teknik idareler arasındaki dağılımını tesadüflere terketmemek lazımdır. Böl-

(67) C.E.E. «Rapports de...» Op. Cit., s. 66.

genin gerçek ekonomik perspektiflerini sıkı bir tarzda sıraya koyan bir bölgesel alt-yapı programı kaçınılmazdır. Bu programın hazırlanmasında, her yatırımın verimliliği inceden inceye hesaplanarak, bütün alt-yapı yatırımları -genel veya sektöriyel- birbirleriyle mukayese edilerek öncelik seçimi yapmak gerekmektedir.

Az gelişmiş bölgelerde **tarım sektörünü ilgilendiren ekonomik alt-yapı yatırımlarını** istihdam ve fiyatlar perspektifi çerçevesinde incelemek gerekmektedir. Materiel alt-yapı yatırımları bazen yüksek teknik seviyeyi gerektirmekteyse ve bu tarımcılar bakımından hatalı olabilecektir. İhtiyaç ve imkanların ciddi analizi, mesleki formasyon ve yeni tekniklerin kitlelere mal edilmesini sağlamak için matriyel alt-yapı programlarının azaltılmasına ihtiyaç gösterebilecektir.

Devlet, **endüstriyel alt-yapı yatırımlarıyla**, az gelişmiş bölgelerin bünyesindeki belli merkezlerde yeni endüstrilerin gelişmesini teşvik etmek imkanına sahiptir. Endüstriyel alt-yapı yatırımlarının teşkili sonucunda, kamusal ve özel hizmetler artacak ve müteşebbisler için «dışsal ekonomiler»den yararlanma ortamı doğacaktır. Bir kutup etrafında yığılan işletmeler, sosyal yönden daha da elverişli şartlar yaratırlar, işgücünün kalitesi daha da artar. Alt-yapı yatırımlarının niteliği, endüstriyel bransa göre değişiklik arzeder. Genellikle, nehir ve deniz ulaşımından yararlanmak temayülü gösteren «ağır» endüstriyle sadece kara ve demiryolu ulaşımına ihtiyaç gösteren «hafif» endüstrilerin alt-yapı yatırımları farklı olacaktır (68). Diğer yandan ulaşım ile ilgili alt-yapı yatırımları her bölgenin özelliğine göre değişir. Mezzogiorno ve Doğu Anadolu gibi oldukça büyük bir alanı kapsayan az gelişmiş bölgelerde, yaratılmak istenen ilk endüstriyel kutupları kara ve demir yolu şebekeleriyle birbirlerine bağlamak lazımdır. En iyi kalkınma imkanlarına sahip olan endüstriyel sahalar lehine öncelikler sağlamak (69), kıt kaynakların israf edilmeden kullanılması en belli başlı unsurdan biridir.

(68) İbid. s. 68

(69) İbid. s. 261.

3 — İdari örgütün bölgesel kalkınma sorunlarına adaptasyonunu sağlamak.

Bölgesel kalkınma politikasının uygulanması esnasında bir taraftan idari örgütün işletmelerin ihtiyaçlarına cevap verecek tarzda değiştirilmesi, diğer taraftan ise, bölgesel karakterli tedbirlerin ülkenin iktisat politikasına entegrasyonu gerekmektedir.

Planın alansal uygulanmasında etkinliğin sağlanması için bölgesel planlar arasında ahengi sağlamak ve idarede ademi merkezi-yetçiliğe gitmelidir. Bu ise teşekküller ve bunun neticesi ilksel idare yapısının adaptasyonu ile yeni bir bölgesel çevrenin yaratılmasını gerektirir.

Aktif bir bölgesel kalkınma politikasının yürütülmesi için, aşağıdaki örgütsel sorunların halli gerekmektedir (70).

— Bölgesel kalkınmaya yardımcı olan mahalli, bölgesel ve ülke seviyesindeki idarenin yeterli mali vasıtalar ve personeli ihtiva etmesi,

— Halkın, bölgesel sorunlarla ilgilenmesi ve bölgesel kalkınmaya fiilen katılması,

— Mahalli ve bölgesel seviyede olduğu kadar milli seviyede de idari hizmetlerin etkin «ufki» ve «düşey» koordinasyonu,

Bu soyduğumuz, idari yönden alınması gerekli tedbirleri biraz daha yakından görelim.

A — Mahalli ve bölgesel idarenin mali ve personel vasıtaları.

Az gelişmiş bölgelerin mahalli ve bölgesel idari kademeleri genel olarak, bölgesel kalkınma için lüzumlu alt-yapı yatırımlarının gerçekleşmesinde sarfi gerekli mali kaynaklardan yoksun olduğu gibi, yeterli elemanlardan da mahrumdur. Alt-yapı yatırımları daima çok pahalıdır ve ihtiyaçları karşılamaktan uzak kalmaktadır. Bu ise iktisadi israfı önlemek için en iyi neticenin elde edilebileceği bölgelerin seçiminin yapılmasını zorunlu kılar.

Bölgesel idari kademelerine geniş yetki veren ülkelerde, bölgesel kalkınma şartlarına daha elverişli bir duruma erişebilmek mümkündür. Bölgesel yetkinin çok geniş şekilde verildiği bölgeler ise, genel-

(70) İbid. s. 264.

likle eksiksiz malî kaynaklar ve idarî eleman sağlamak olanaklarına kavuşmaktadırlar (71).

B — Bölgesel kalkınmaya bölge halkının iştiraki.

Bir bölgenin ekonomik kalkınması, o bölge halkının iştiraki olmaksızın, merkezden yapılan bir takım çalışmalarla etkin ve hızlı bir tarzda gerçekleştirilemez. Bu noktaya, bölgesel kalkınma politikasının üçüncü ilkesi olarak değindiğimizden, tekrar teferruata inmeyeceğiz.

C — Mahallî, bölgesel ve merkezî seviyede idarî faaliyetlerin «yatay» koordinasyonu.

Alınan tedbir ve yürütülen faaliyetler ne kadar iyi koordine edilirse, bölgesel kalkınma politikası o kadar başarılı şekilde uygulanma imkânına erişir.

Bir fabrikanın inşası sırasında, yol v.s. gibi alt-yapı yatırımları henüz gerçekleştirilmemişse, bu mahallî seviyede koordinasyon eksikliğinden ortaya çıkan bir aksaklıktır. Mahallî koordinasyon bilhassa yüksek seviyede hizmetlerin, özellikle özerkliğin sınırlı olduğu hallerde süratle önem kazanmaktadır. Diğer bir örnek verelim; mesken inşası için lüzumlu kredi verilmiş olduğu halde, meskene tekabül eden kanalizasyon inşasının yapılmaması.

Mahallî seviyedeki aksaklıkları çözümlemek için, karşılıklı haberleşmeyi iyi bir şekilde sağlamak gerektiği gibi, üst seviyedeki idarî kademeler arasında koordinasyonun sağlanması şart olmaktadır. Böylece, idarî kademeler ve belediye meclisleri arasında daha sıkı bir iş birliği kurulacaktır.

Bölgesel ve ülke seviyesinde, her ülkenin anayasa ve idarî düzenlerinin sonucu, farklı koordinasyon problemleri görülür ve bunların çözümü de yine o ülkelerin bünyelerine has olacaktır (72).

(71) İbid. s. 265.

(72) Çesitli ülkelerdeki ufki koordinasyon uygulamaları için bkz. İbid. s. 349-353.

D — «Düşey» Koordinasyon.

İdarenin merkezileşmediği ülkelerde düşey koordinasyon sorunları daha açık olarak kendini göstermektedir. Düşey koordinasyonun sağlanması, plânın mahalli, bölgesel ve merkezi seviyedeki faaliyetlerini etkili bir şekilde ahenkleştirmesidir.

4. Özel Kuruluşlar.

Özel kuruluşlar deyimiyle, geleneksel idare çevresinde olmayan ve özel bir görevin gerçekleşmesi görevi verilen kuruluşlar ifade edilmektedir. Bu kuruluşlar —kamusal veya özel olabilirler— önem ve çeşit bakımından çok değişiklik arz edebildikleri gibi, faaliyetlerinin hacmi bakımından da mahalli, bölgesel veya ülke seviyesinde olabilmektedirler. Batı ülkelerinde gittikçe artan bir önem kazanan bu kuruluşlara İtalya'da «La Cassa per il Mezzogiorno» (73) yu, Batı Almanya'da ise «La Soci t  Emsland Gmlt» yi örnek gösterebiliriz.

Hiç bir yöntemin, her sorunu  z mlenmeye yeterli olacak kadar muntazam olmadığını rahatlıkla ifade edilebilir. Muhakkak ki ideal olan, her bölge halkının veya daha doğru bir deyişle onların temsilcilerinin, bölgesel politikada direkt söz sahibi olmaları, yararlarını maksimuma eriştirecek şekilde hareket etmeleridir. Bunu yaparken, mahallî birimlerin faaliyetleri arasındaki aksaklıkları, etkin bir «ufki» ve «düşey» koordinasyon sayesinde ülkenin kalkınma politikasına entegrasyonunun sağlanması ise kaçınılmazdır.

(73) Bu kuruluş hakkında geniş bilgi için, bkz. D NLER, Z. «Les problemes du..» Op. Cit. s. 258-321.